

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ**

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**Нада С. Живановић**

**УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА У  
ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

**докторска дисертација**

**Београд, 2019.**

**UNIVERSITY OF BELGRADE**

**FACULTY OF LAW**



**Nada S. Živanović**

**ADMINISTRATIVE TREATMENT IN THE FIELD OF SUBSIDIES IN  
EUROPEAN UNION AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF  
ENVIROMENTAL PROTECTION**

**PhD thesis**

**Belgrade, 2019.**

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ**

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**Нада С. Живановић**

**УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА У  
ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ  
докторска дисертација**

**Чланови комисије за оцену дисертације:**

**Проф. др Мирјана Дреновак Ивановић** (ментор), ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду.

**Проф. др Татјана Јованић** (ментор), ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду.

**Проф. др Добросав Миловановић**, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду.

**Проф. др Предраг Димитријевић**, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу.

**UNIVERSITY OF BELGRADE**

**FACULTY OF LAW**



**Nada S. Živanović**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE FIELD OF SUBSIDIES IN  
EUROPEAN UNION AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF  
ENVIROMENTAL PROTECTION**

**PhD thesis**

**PhD Committee Members:**

**Prof. dr Mirjana Drenovak Ivanović** (mentor), Associate professor,  
Faculty of Law University of Belgrade.

**Prof. dr Tatjana Jovanić** (mentor), Associate professor, Faculty of Law  
University of Belgrade.

**Prof. dr Dobrosav Milovanović**, Full professor, Faculty of Law University  
of Belgrade.

**Prof. dr Predrag Dimitrijević**, Full professor, Faculty of Law University  
of Nis.

**Нада С. Живановић**

**УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА У  
ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ  
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

**докторска дисертација**

**РЕЗИМЕ**

Субвенције у области пољопривреде постају све битнија тема, са изузетно важним последицама. О колико се важној теми ради, указује околност да је у Европској унији усвојена посебна "Заједничка пољопривредна политика" - The Common Agricultural Policy (CAP), као политика око које су све земље чланице постигле сагласност. Пољопривредна политика Европске уније се утврђује на нивоу Уније од стране влада земаља чланица, а спроводи од стране сваке појединачне земље чланице. Политика има за циљ подршку пољопривредницима, како у погледу повећања прихода, тако и у погледу стимулисања производње висококвалитетних производа који се на тржишту траже. Осим тога, пољопривредници се подстичу да истражују нове развојне могућности, између осталог, у погледу еколошки обновљивих извора енергије. Имајући то у виду, од изузетног је значаја адекватно и ефикасно управно поступање и доношење одговарајуће регулативе што омогућава објективну расподелу средстава. Као један од основних механизма у циљу реализације Заједничке пољопривредне политике, посебан акценат ставља се на доделу субвенција пољопривредницима у контексту унапређења пољопривредне праксе која унапређује заштиту животне средине.

Најважнији правни основ у Европској унији за доделу субвенција пољопривредницима је Уредба ЕУ бр. 1307/13 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о "утврђивању правила за директна плаћања пољопривредним произвођачима кроз подршку при заједничкој пољопривредној политици". Ова Уредба је веома индикативан показатељ одговорног управног поступања у области заједничке пољопривредне политике ЕУ, посебно што прописује посебне погодности за пољопривреднике који се придржавају еколошких начела о заштити животне средине.

Полазећи од тога, циљеви истраживања у овом раду су: а) нормативноправни приказ и аналитичко сагледавање материјалноправних одредби права ЕУ у области заједничке пољопривреде политике ЕУ са посебним освртом на Регуллативу ЕУ бр. 1307/13 о утврђивању правила за

директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике; б) идентификовање начела управног поступања која се примењују приликом регулисања питања субвенција у оквиру заједничке пољопривредне политике ЕУ; в) сагледавање отворених питања у примени правних прописа у области доделе субвенција уз критички осврт на разлику између субвенција, са једне, и државне помоћи, са друге стране; г) критичко сагледавање правног регулисања доделе субвенција у земљама нашег регионалног окружења; д) анализа отворених питања и разматрање могућих нормативних решења која би довела до ефикасније доделе субвенција у земљама нашег регионалног окружења; е) разматрање и анализа значаја и улоге еколошких начела у заштити животне средине у области пољопривреде. Осим тога, један од циљева овог истраживања јесте да се да објективни научни одговор и допринос на актуелна питања доделе субвенција у пољопривреди у контексту свеопште тенденције заштите животне средине.

У раду се излаже анализа стандарда Европске уније у области доделе субвенција пољопривредним произвођачима као би се по окончању истраживања дошло до закључка који је кључни критеријум у додели субвенција у контексту циља који се жели постићи. Ово из разлога што се изворно о субвенцијама може говорити као мери развоја пољопривредне производње, али такође и о субвенцијама као виду социјалне помоћи, као и о субвенцијама као стандарду развоја еколошке свести и јачања стања у области екологије. За сваки од ових облика, неопходна је јасна правна регулатива, која ће допринети максималној искоришћености постојећег модела субвенција. У том смислу управно поступање има посебан значај, како би се допринело максималној транспарентности и одржању принципа једнакости при додели помоћи пољопривредним произвођачима. На тај начин право остварује своју сврху не само као регулатор друштвених односа, већ и као актуелно и изузетно значајно средство заштите животне средине. Правним регулаторним инструментима питање еколошке заштите хоризонтално се уграђује у пирамиду вертикално постављених грана привреде. Ако се има у виду вишеструки значај пољопривреде, посебно Заједничке пољопривредне политике ЕУ, и тенденција развоја еколошке свести грађана, јасно је да је тема пољопривредне политике, и у оквиру тога субвенција пољопривредницима више него актуелна, па истраживања у овој области могу дати значајан допринос даљим научним анализама, и посебно развоју добре праксе.

Поредећи резултате ових истраживања са актуелним стањем у правној и регулаторној пракси у нашој земљи, може се закључити да постоји потреба унапређења законодавног оквира и добре пољопривредне праксе као би се

остварила ефикаснија хармонизација са стандардима који важе у земљама ЕУ о овој области. .

**Кључне речи:** Управно поступање. Субвенције у пољопривреди Европске уније. Заштита животне средине. Добра пољопривредна пракса. Уредба ЕУ бр. 1307/2013. Нитратна директива ЕЕС 91/676.

**Научна област:** Право.

**Ужа научна област:** Управноправна научна област.

**УДК:**

**Nada S. Živanović**

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE FIELD OF SUBSIDIES IN  
EUROPEAN UNION AGRICULTURE IN THE CONTEXT OF  
ENVIROMENTAL PROTECTION**

**PhD dissertation**

**SUMMARY**

Agricultural subsidies are becoming increasingly important subject in modern economy, having major influence and consequences for national agricultural production and lives of ordinary citizens of rural areas. The fact that the organization like European Union has its own coherent and harmonized joint agricultural policy – The Common Agricultural Policy (CAP), speaks in favor of the importance of the above topic. The Common Agricultural Policy is being modeled and defined on the level of the European Union by the representatives of the Member State Governments, and is than being implemented by each individual Member State. The said policy is being implemented with view to providing sustainable support to farmers' incomes, while at the same time encouraging agricultural producers to produce high quality products which are the most wanted on the increasingly competitive market, as well as emboldening them to explore additional development opportunities especially in the field of renewable energy. Having the above in mind, it can be underlined that setting up adequate and efficient administrative proceedings and passing appropriate legislation enabling fair disbursement of the subsidies is one of the main goals of the policies in this field. Particular emphasis is being placed on granting subsidies to the agricultural producers who adhere to the established rules, standards and good practices which are beneficial for the climate and environment.

The main pillar of the legal basis for granting subsidies in the European Union is the Regulation (EU) No. 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009. Precisely this regulation demonstrates EU's responsible approach to proceedings for granting subsidies, given the fact that it devotes special attention to environmental protection as an overarching principle, and prescribes additional benefits for farmers who adhere to the defined ecological standards.

The main research goals of this work are: a) providing an overview and analytical review of substantive legal provisions of EU law (*Acquis Communautaire*) in the area of agriculture with special emphasis on Regulation



(EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy, b) identifying main principles characteristic for the legal regulation of the field of agriculture subsidies in the EU, as well as for the execution of administrative proceedings by the relevant competent authorities, c) consideration of the problems stemming from the implementation of relevant legislation in the field of agricultural subsidies, with special critical review of the main difference between subsidies and state aid, d) critical consideration of the legal framework regulating the granting of subsidies in Serbia's neighboring countries, e) analysis of the identified problems and suggestion of possible normative solutions which could lead to improvements in efficiency when it comes to granting subsidies in the countries of the region (Western Balkans), f) analysis of importance and concrete effects of the environmental protection principles.

Overall goal of this work is to contribute to providing a scientific answer to the relevant issues related to granting subsidies in agriculture in the broader context of the general tendency of increasing importance of the environmental protection principles.

This work represents an analysis of the existing rules and standards in the area of agricultural subsidies in the EU. Upon the completion of all the research and analysis the author concluded that the key criteria for granting subsidies is essentially related to the question of the desired goal which is to be attained through relevant measures. Taking that into account subsidies can be observed as a form of social security measures, as measures aimed at rising awareness of ecological issues and improving the state of play in the field of ecology, or traditionally interpreted as measures exclusively aimed at supporting the development of agricultural production. Regardless of the type of subsidy and its goal, in order for the measures to achieve maximum effect a clear legal framework needs to be put in place. Exactly in that sense appropriate administrative proceedings are crucial in order to ensure full transparency of the process and secure equality in granting subsidies to agricultural producers. In that manner Law not only fulfils its intended purpose but also develops it further to encompass more content, broadening its scope and making it qualitatively more complex – apart from regulating social relationships in a given field, it goes further to include new realities and overarching principles like environmental protection which is nowadays inherent to all the branches of economy. With view to the above, it could be concluded that in this manner the issue of environmental protection became a horizontal question characteristic for all the fields of modern economy and that it constitutes a solid link between sometimes very different economic activities. Taking into account the great value of agriculture for every country and a global

economy as a whole, the special significance the Common Agricultural Policy (originating from the 1957 Treaty of Rome) has for the EU Member States, as well as the contemporary tendencies of continuous development of environmental consciousness of citizens, it becomes clear that the subject of this dissertation is more than relevant and that the pertaining research in this field can be deemed as necessary for further advancements of both practice and scientific work.

By comparing the research results obtained in the course of the development of this dissertation with the state of play in this field in the Republic of Serbia, a conclusion can be drawn that it is necessary to adopt many legal institutes and implement existing good agricultural practices of the European Union. Timely actions in this direction are indispensable for the Republic of Serbia, given the fact that the area of subsidies in Serbia is still burdened by misconceptions and unclearness, remains vulnerable to corrupt practices, sometimes represents a mean for securing political support, while subsidy measures often do not fulfill their intended goals.

**Key Words:** Administrative proceedings. Agricultural subsidies in the EU. Environmental protection. Good agriculture practice. Regulation (EU) No 1307/2013 (Nitrate Regulation).

**Scientific Field:** Law.

**Specific Scientific Field:** Administrative law scientific field.

**UDC:**

## САДРЖАЈ

УВОД.....	17
1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	20
2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА РЕЛЕВАНТНОСТ ИСТРАЖИВАЊА.....	21
3. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА.....	24
ГЛАВА I - НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПАЊА.....	26
1. САВРЕМЕНИ КОНЦЕПТ УПРАВЕ.....	26
1.1 Социјална функција.....	26
1.2. Јавни менаџмент и социјална регулација.....	27
1.3. Регулисање управног поступања законом.....	29
1.4. Општи и посебан управни поступак.....	30
1.5. Принцип добре управе у управном поступању.....	34
1.6. Европски управни простор.....	40
2. НАЧЕЛА ДЕЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	41
2.1. Правна природа Европске уније.....	41
2.2. Начела на којима се заснива ЕУ.....	42
2.3. Институције Европске уније.....	44
2.4. Извори права Европске уније.....	46
3. УТИЦАЈ УПРАВНОГ ДЕЛОВАЊА НА РАЗВОЈ ПОЉОПРИВРЕДЕ.....	51
3.1. Кључни изазови развоја пољопривреде.....	51
3.2. Слаба хоризонтална и вертикална интеграција.....	52
4. ЕФИКАСНОСТ ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ (ЈИЕ) У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ.....	55
4.1. Пољопривредне политике земаља ЈИЕ.....	55

4.2. Стање података у земљама ЈИЕ.....	60
4.3. Опште мере подршке развоју пољопривреде .....	62
4.4. Структурне мере и мере руралног развоја.....	65
<b>5. НАЧЕЛО ЈЕДНАКОСТИ ПОСТУПАЊА У КОНТЕКСТУ РАВНОМЕРНОСТИ ПЛАЋАЊА СВИМ КОРИСНИЦИМА .....</b>	<b>67</b>
5.1 Општи буџетски оквири .....	67
5.2. Смернице за нову оријентацију.....	70
5.3. Циљеви мера пољопривредне политике земаља ЈИЕ у претприступном периоду .....	73
5.4. Фокус на руралном развоју .....	77
5.5. Политика директних плаћања .....	80
5.6. Улога аналитичке подршке политици у земљама чланицама ЕУ .....	82
5.7. Приказ стања пољопривредне политике у земљама ЈИЕ.....	84
5.8. Нова улога подршке у земљама ЈИЕ.....	85
<b>ГЛАВА II - СУБВЕНЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ .....</b>	<b>90</b>
<b>1. ПОЈАМ СУБВЕНЦИЈА .....</b>	<b>90</b>
<b>2. ДРЖАВНА ПОМОЋ И СУБВЕНЦИЈЕ .....</b>	<b>95</b>
2.1. Циљеви државне помоћи .....	99
2.2. Ограничавање државне помоћи.....	102
2.3. Одлуке Европске комисије.....	106
2.4. Значај пресуде PREUSSEN ELEKTRA .....	108
<b>3. ДРЖАВНА ПОМОЋ И СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ.....</b>	<b>112</b>
<b>4. СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ, ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....</b>	<b>114</b>
<b>5. КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ .....</b>	<b>124</b>
<b>6. СУБВЕНЦИЈЕ КАО ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА.....</b>	<b>125</b>

<b>7. СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ У ЗЕМАЉАМА РЕГИОНА.....</b>	<b>127</b>
7.1. Субвенције у пољопривреди Босне и Херцеговине.....	127
7.2. Субвенције у пољопривреди Хрватске.....	135
7.3. Субвенције у пољопривреди Црне Горе.....	140
7.4. Субвенције у пољопривреди Србије.....	143
<b>8. КОНТРОЛА ОБАВЕЗА КОРИСНИКА НАЦИОНАЛНИХ ПОДСТИЦАЈА.....</b>	<b>152</b>
8.1. Контрола обавеза корисника ИПАРД подстицаја.....	143
<b>9. СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВНОГ ПОСТУПАЊА У ОБЛАСТИ ДОДЕЛЕ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ У ЕУ (ПРИМЕР ХРВАТСКЕ И СЛОВЕНИЈЕ).....</b>	<b>165</b>
9.1. Посебан управни поступак доделе субвенција у пољопривреди.....	167
9.2. ЗУП и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју ....	168
9.3. Закључци и предлози <i>de lege ferenda</i> .....	170
<b>ГЛАВА III - ЗАЈЕДНИЧКА ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА И СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕУ.....</b>	<b>172</b>
<b>1. ЗАЈЕДНИЧКА ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (CAP - Common Agricultural Policy).....</b>	<b>172</b>
1.1. Значај пољопривреде у Европској унији.....	172
1.2. Разлози за увођење Заједничке пољопривредне политике ЕУ.....	177
1.3. Правне основе и инструменти Заједничке пољопривредне политике ЕУ.....	180
<b>2. ЦИЉЕВИ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ.....</b>	<b>181</b>
2.1. Циљеви Заједничке пољопривредне политике према Уговору о оснивању ЕЗ.....	181
2.2. Процес одлучивања у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ.....	183

2.3. Остваривање циљева Заједничке пољопривредне политике ЕУ .....	184
2.4. Организација, управљање и финансирање заједничких организација тржишта .....	187
2.5. Структурна пољопривредна политика.....	188
2.6. Место Заједничке пољопривредне политике у Агенди 2000 .....	189
2.7. Заједничка пољопривредна политика и проширење на нове чланице ЕУ .....	191
2.8. Подршка пољопривреди и програми руралног развоја .....	193
2.9. Нека отворена питања Заједничке пољопривредне политике ЕУ .....	197
<b>3. РЕФОРМА ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ .....</b>	<b>198</b>
3.1. Циљеви садашње реформе Заједничке пољопривредне политике .....	198
3.1.1. Одржива производња хране .....	200
3.1.2. Одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима .....	200
3.1.3. Уравнотежен територијални развој.....	201
3.1.4. Рурална подручја.....	201
3.2. Будући правци Заједничке пољопривредне политике ЕУ.....	203
3.3. Заједничка пољопривредна политика ЕУ након 2013. године .....	205
3.4. Заједничка пољопривредна политика за период 2014-2020.....	207
3.5. Остали прописи који регулишу реформисану Заједничку пољопривредну политику.....	209
<b>4. БУЏЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СТАНДАРДИ ЗА СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ.....</b>	<b>211</b>
4.1. Буџет Европске уније .....	211
4.1.1. Карактеристике буџет Европске уније .....	211
4.1.2. Структура и величина прихода буџета Европске уније .....	213
4.1.3. Структура и величина расхода буџета Европске уније.....	215

<b>4.2. Стандарди Европске уније за субвенције у пољопривреди (пример Хрватске) .....</b>	<b>216</b>
<b>4.2.1. Директна плаћања пољопривредницима 2015-2020.....</b>	<b>218</b>
<b>4.2.2. Основно плаћање.....</b>	<b>220</b>
<b>4.2.3. Додела права и активирање права на плаћања .....</b>	<b>221</b>
<b>4.2.4. Конвергенција (уједначавање) вредности права .....</b>	<b>223</b>
<b>4.2.5. Зелено плаћање .....</b>	<b>223</b>
<b>5. ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА НЕЈЕДНАКИХ ИЗНОСА СУБВЕНЦИЈА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....</b>	<b>225</b>
<b>5.1. Висина субвенција .....</b>	<b>226</b>
<b>5.2. Последице неједнаких субвенција у ЕУ и могућности нових решења .....</b>	<b>227</b>
<b>ГЛАВА IV - ЕКОЛОШКИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ .....</b>	<b>229</b>
<b>1. НАЧЕЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ.....</b>	<b>229</b>
<b>1.1. Концепт одрживог развоја .....</b>	<b>230</b>
<b>1.2. Начело заштите животне средине.....</b>	<b>232</b>
<b>1.3. Начело интегралности .....</b>	<b>234</b>
<b>1.4. Начело супсидијарности.....</b>	<b>235</b>
<b>1.5. Посебна начела заштите животне средине ЕУ .....</b>	<b>236</b>
<b>1.5.1. Начело превенције .....</b>	<b>236</b>
<b>1.5.2. Начело уклањања загађења на извору.....</b>	<b>239</b>
<b>1.5.3. Начело предострожности .....</b>	<b>240</b>
<b>1.5.4. Начело „загађивач плаћа” .....</b>	<b>242</b>
<b>1.5.5. Начело пропорционалности .....</b>	<b>247</b>

1.5.6. Начело директне примене права Европске уније .....	248
<b>2. СУДСКА ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....</b>	<b>251</b>
2.1. Значај праксе Европског суда правде за развој начела о заштити животне средине .....	259
2.2. Пракса Европског суда правде у примени начела интегралности .....	259
<b>3. ЕКОЛОШКИ СТАНДАРДИ У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА ПОЉОПРИВРЕДЕ .....</b>	<b>260</b>
3.1. Органска пољопривредна производња у ЕУ .....	260
3.2. Органска биљна производња.....	265
3.3. Органска сточарска производња .....	268
3.4. Стање у Србији.....	269
3.5. Закон о заштити животне средине.....	274
3.6. Зелено плаћање у региону (пример Хрватске) .....	275
<b>4. НАССР СИСТЕМ .....</b>	<b>278</b>
4.1. Значај НАССР система .....	278
4.2. Примена и предности НАССР система.....	281
<b>ГЛАВА V - НОРМАТИВНИ ОКВИР ЕКОЛОШКИХ СТАНДАРДА У ПОЉОПРИВРЕДИ .....</b>	<b>282</b>
<b>1. НИТРАТНА ДИРЕКТИВА ЕУ (91/676).....</b>	<b>283</b>
1.1. Значај Нитратне директиве .....	283
1.2. Концентрација нитрата .....	285
1.3. Пракса Европског суда правде.....	287
<b>2. НИТРАТНА ДИРЕКТИВА И ДОБРА ПОЉОПРИВРЕДНА ПРАКСА.....</b>	<b>291</b>
<b>3. ОКВИРНА ДИРЕКТИВА О ВОДАМА (WFD) (2000/60/ЕС).....</b>	<b>300</b>
3.1. Значај Оквирне директиве о водама.....	300



<b>3.2. Допринос Оквирне директиве о водама .....</b>	<b>306</b>
<b>3.3. Спровођење Оквирне директиве о водама .....</b>	<b>307</b>
<b>3.4. Учествовање јавности .....</b>	<b>309</b>
<b>3.5. Еколошка класификација водних тела .....</b>	<b>310</b>
<b>3.6. Интеркалибрација .....</b>	<b>311</b>
<b>4. ЗАГАЂЕЊЕ ЗЕМЉИШТА УЗРОКОВАНО ПОЉОПРИВРЕДОМ .....</b>	<b>311</b>
<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>316</b>
<b>РЕФЕРЕНТА ЛИТЕРАТУРА, ПРАВНИ И ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ .....</b>	<b>335</b>

## УВОД

Европска унија као својеврсна институционална творевина земаља чланица опстаје у различитим облицима још од 1951. године, од времена када је формирана Европска заједница за угаљ и челик. Правни основ ЕУ чине међународни уговори, осим о стварању Европске заједнице за угаљ и челик, и Римски уговори из 1957. године којим су створене Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију (Еуратом). Од Европске економске заједнице, на основу Мастрихтског уговора од 1992. године, створена је Европска унија, која као политички ентитет почива на „три стуба“: 1) Први стуб: три постојеће заједнице (Европска заједница за угаљ и челик, Европска економска заједница, Европска заједница за атомску енергију); 2) Други стуб: заједничка спољна и безбедносна политика; и 3) Трећи стуб: правосуђе и унутрашња политика. О карактеру ове творевине говори и податак да је у питању једна од најмоћнијих регионалних организација у свету. ЕУ има јединствено тржиште уз помоћ развијене и ефикасне правне регулативе коју примењују све државе чланице, што је гаранција слободног протока људи, робе, услуга и капитала. Иако је део надлежности у одређеним областима подељен између Уније и земаља чланица, Унија има надлежност у заједничкој пољопривредној политици, као и у политици рибарства, заједничкој трговинској политици и политици регионалног развоја.

Римским уговором из 1957. године успостављена је Заједничка пољопривредна политика тадашњих чланица (Немачка, Француска, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург.) Ово је био корак ка повећању продуктивности у пољопривреди ради обезбеђења прикладнијег животног стандарда запослених у овој грани привреде, затим контрола колебања цена пољопривредних производа, као и снабдевање потрошача по ценама које ће бити прикладне и прихватљиве. Даљим развојем ове области дошло се до данашње позиције пољопривредне политике, која у Европској унији једна од најважнијих и најскупљих. За пољопривредну политику данас се издваја око 50% буџета Европске уније.

Пољопривредници осигуравају стабилно снабдевање храном произведеном на одржив начин, по прихватљивим ценама за више од 500 милиона становника Европске уније. Пољопривредна политика Уније гарантује адекватан животни стандард пољопривредницима, а истовремено одређује критеријуме за здравље и добробит људи, животиња, заштите животне средине и безбедности хране. Као посебно значајна компонента, одржив рурални развој комплетира слику о "Common Agricultural Policy" (CAP) као Заједничкој пољопривредној политици Европске уније.<sup>1</sup> Пољопривредно-прехрамбени сектор ЕУ чини око 22 милиона пољопривредника, уједно и један од највећих сектора привреде Уније. У Европској унији од пољопривреде зависи око 44 милиона радних места, укључујући и она у преради и малопродаји хране, као и у прехрамбеним услугама. Како је Европска унија и важан извозник хране и пића, односно извозник робе у вредности већој од 130 милијарди евра годишње, јасан је значај пољопривреде за њено јачање и развој.<sup>2</sup> Каткад се чини да је ово један од повезујућих фактора уније који врло често представља разлог њеног опстанка и развоја. Јер свакако да је битно постојање тржишта са слободним протоком робе и услуга, а посебно ако се ради о тако јасно уређеном и правно детаљно регулисаном, какво је тржиште Европске уније.

Унија води рачуна да је пољопривреда конкурентна и одржива. Како би се тај циљ остварио, новцем европских фондова, између осталог, осигуравају се: 1) директна плаћања: тржишно оријентисан доходак за пољопривреднике, чија производња задовољава тражњу потрошача и која води рачуна о еколошкој одрживости, здрављу и добробити животиња и безбедности хране; 2) тржишне мере: чији је циљ ублажавање утицаја

---

<sup>1</sup> Упореди: *Aims of the Common Agricultural Policy – CAP* ([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en)).

<sup>2</sup> Упореди: Момчило Радуловић (уредник), *Заједничка пољопривредна политика Европске уније*, Европски покрет у Црној Гори, Подгорица, 2014; Татјана Јованић, Тања Анастасија Ђелић, *Европски регулаторни оквир саветодавних услуга у пољопривреди*, Економика пољопривреде, бр. 4, 2013, стр. 801-816; Бојан Живадиновић, Милош Миловановић, *Водич кроз ЕУ политике: Пољопривреда*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011; ДАБОВИЋ, Душан, *Пољопривредно право Србије*, DIS Public, Београд, 2016. Поглавље "Заједничка пољопривредна политика" (стр. 238-254).

спољних фактора као што су климатски услови или изузетна нестабилност цена на осетљивом заједничком пољопривредном тржишту; 3) програми руралног развоја: којима се одговара на посебне потребе руралног развоја у свакој од 28 држава чланица.

Мере у оквиру пољопривредне политике ЕУ финансирају се из Европског фонда за гаранције у пољопривреди (EAGF) и Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD), који имају годишњи буџет од око 59 милијарди евра.<sup>3</sup>

Наша анализа, између осталог, разматра питања директних плаћања пољопривредним произвођачима у оквиру заједничке пољопривредне политике Европске уније. У светлу савремених тенденција и посебне бриге о заштити животне средине, код директних плаћања субвенција пољопривредним произвођачима у ЕУ посебно се води рачуна да се пољопривредна производња заснива на еколошки прихватљивим мерама које доприносе очувању здраве животне средине. Посебна правна регулатива односи се на еколошке стандарде у пољопривреди, пре свега: Директива Европске уније бр. 91/676/ЕЕС о заштити вода од загађења нитратима (тзв. Нитратна директива) из 1991. године,<sup>4</sup> затим Оквирна директива о водама, бр. 2000/60/ЕС из 2000. године,<sup>5</sup> као и Директива о интегрисаном спречавању загађења и контроли, број 96/61/ЕС из 1996. године.<sup>6</sup>

Све ово чини систем међусобне усклађености (тзв. *cross compliance* систем), који од пољопривредника захтева да испуне одређене захтеве у областима јавног здравља, здравља животиња и биља, животне средине и добробити животиња, јер у супротном могу им бити смањена директна плаћања или чак могу бити искључени из непосредне подршке Уније.

---

<sup>3</sup> European Agricultural Guarantee Fund (EAGF); European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

<sup>4</sup> Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

<sup>5</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

<sup>6</sup> Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.

## 1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

**Предмет истраживања** је управно поступање у области субвенција у пољопривреди Европске уније, у контексту заштите животне средине, у светлу делатности Европске комисије, као и других органа који имају улогу регулатора у овој области, од значаја за привреду свих држава чланица ЕУ.

Субвенције у области пољопривреде постају све битнија тема, са изузетно важним последицама. О колико се важној теми ради, указује околност да је у Европској унији усвојена посебна "Заједничка пољопривредна политика" - The Common Agricultural Policy (CAP), као политика око које су све земље чланице постигле сагласност. Пољопривредна политика Европске уније се утврђује на нивоу Уније од стране влада земаља чланица, а спроводи од стране сваке појединачне земље чланице. Политика има за циљ подршку пољопривредницима, како у погледу повећања прихода, тако и у погледу стимулисања производње висококвалитетних производа који се на тржишту траже. Осим тога, пољопривредници се подстичу да истражују нове развојне могућности, између осталог, у погледу еколошки обновљивих извора енергије. Имајући то у виду, од изузетног је значаја адекватно и ефикасно управно поступање и доношење одговарајуће регулативе што омогућава објективну расподелу средстава. Као један од основних механизма у циљу реализације Заједничке пољопривредне политике, посебан акценат ставља се на доделу субвенција пољопривредницима у контексту унапређења пољопривредне праксе која поспешује заштиту животне средине.

Најважнији правни основ у Европској унији за доделу субвенција пољопривредницима је Уредба ЕУ бр. 1307/13 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године, о "утврђивању правила директних плаћања пољопривредним произвођачима кроз програме за подршку у оквиру заједничке пољопривредне политике".<sup>7</sup> Ова Уредба је веома индикативан

---

<sup>7</sup> Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013, establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the

показатељ одговорног управног поступања у области заједничке пољопривредне политике ЕУ, посебно стога што прописује посебне погодности за пољопривреднике који се придржавају еколошких начела о заштити животне средине.

Полазећи од тога, циљеви истраживања у овом раду су: а) нормативноправни приказ и аналитичко сагледавање материјалноправних одредби права ЕУ у области заједничке пољопривредне политике ЕУ са посебним освртом на Регулативу ЕУ бр. 1307/13 о утврђивању правила за директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике; б) идентификовање начела управног поступања која се примењују приликом регулисања питања субвенција у оквиру заједничке пољопривредне политике ЕУ; в) сагледавање отворених питања у примени правних прописа у области доделе субвенција уз критички осврт на разлику између субвенција, са једне, и државне помоћи, са друге стране; г) критичко сагледавање правног регулисања доделе субвенција у земљама нашег регионалног окружења; д) анализа отворених питања и разматрање могућих нормативних решења која би довела до ефикасније доделе субвенција у земљама нашег регионалног окружења; ђ) разматрање и анализа значаја и улоге еколошких начела у заштити животне средине у области пољопривреде. Осим тога, као један од циљева овог истраживања јесте да се дâ објективни научни одговор и допринос на актуелна питања доделе субвенција у пољопривреди у контексту свеопште тенденције заштите животне средине.

## **2. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА РЕЛЕВАНТНОСТ ИСТРАЖИВАЊА**

Управно поступање у најширем броју друштвених активности све више се модернизује, а посебно у условима савремених друштава, због чега јавна управа преузима изузетно важну улогу пружања јавних услуга (тзв. јавни сервис). У том смислу, питање субвенција у пољопривреди постаје све

---

framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009.

важније. Ово са разлога што грађани као порески обвезници и обвезници других јавних дажбина од државе очекују адекватну заштиту својих права и подршку јавне управе у развоју и напретку њихових делатности. Пољопривреда, са друге стране, не само да је делатност од изузетног значаја за лица која се њоме баве, него је и од изузетне важности за развој друштвене заједнице и државних институција.

Правно регулисање питања субвенција у пољопривреди од изузетне је важности, посматрано са ширег политичког аспекта, јер су приходи који се остварују у пољопривреди, односно размена у овој области важан чинилац привреде свих држава, а посебно када се говори о пољопривреди Европске уније.

Европска унија има врло учестале контакте и трговачке односе са трећим земљама и трговачким блоковима. Она је битан чинилац глобалне пољопривредне трговине и највећи је увозник; други по реду увозник прехранбених производа у светским размерама. ЕУ игра водећу улогу у утврђивању глобалних трговинских уговора у Светској трговачкој организацији (WTO). Она је закључила или је у процесу преговора око закључивања билатералних трговинских уговора са појединачним трећим земљама, уговора о слободној трговинској размени са блиским суседима, посебним аранжманима са земљама у развоју, дозвољава преференцијални приступ тржишту ЕУ, и развија обимне везе са регионалним групацијама, као што су јужно-америчке земље "MERCOSUR" групације.<sup>8</sup> ЕУ је јединствена велика трговачка групација, међу богатим нацијама, која не само што дозвољава преференцијални приступ до својих тржишта за увоз из земаља у развоју, већ и у пракси заиста увози веома значајне количине из тих земаља. Стога су и субвенције у пољопривреди ЕУ детаљно регулисане, са посебним

---

<sup>8</sup> MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*), заједничко тржиште земаља јужне америке успостављено 1991. године. Циљеви ове организације, између осталог су: слободан проток добара, услуга, и радне снаге међу земљама чланицама, елиминисање царина и укидање квота на промет роба и мера са сличним ефектима, усклађивање заједничких царина и усвајање заједничке политике трговине са другим земљама или заједницама земаља, и координацију позиција на регионалним и међународним трговинским и привредним скуповима и др.

акцентом на заштити и унапређењу еколошких стандарда, односно одобравања посебно повољних субвенција пољопривредницима који поштују еколошке принципе производње.

У светлу наведеног, потребно је истаћи важност Регулативе (ЕУ) бр. 1307/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о утврђивању правила за директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике. Поред ове, на снази су и Уредба (ЕУ) бр. 1306/2013 о финансијама и надзору,<sup>9</sup> Уредба (ЕУ) бр. 1308/2013 о организовању тржишта <sup>10</sup> и Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013 о руралном развоју.<sup>11</sup>

Такође, постоји потреба усклађивања националних правних система са прописима ЕУ, ради унапређења стања у области субвенција у пољопривреди не само држава чланица, него и држава нечланица. Ово посебно стога што је од изузетне важности праћење стања у овој области и унапређење истог, у складу са развојем еколошке свести и трендом већег поштовања еколошких стандарда.

У области субвенција у пољопривреди важно је и питање односа управе према грађанима корисницима, јер се ради о лаицима за област права, због чега им је потребна адекватна “помоћ” управе како би остварили своја права. Стога се говори о “доброј управи” на коју грађани имају право и која ће поступати по њиховим захтевима благовремено, једнако, са дужном пажњом и уважавањем, а са друге стране професионално, квалитетно уз уважавање начела законитости. Посебно је у овој области важно да управа не

---

<sup>9</sup> Regulation (EU) No. 1306/2013 of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No. 352/78, (EC) No. 165/94, (EC) No. 2799/98, (EC) No. 814/2000, (EC) No. 1290/2005 and (EC) No. 485/2008.

<sup>10</sup> Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007.

<sup>11</sup> Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the COUNCIL of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.



злоупотребљава своја овлашћења и не наноси штету грађанима. Како се ради о субвенцијама које су у вези са одређеном пољопривредном производњом, од важности је и благовремено поступање, како би исте имале адекватан ефекат. Са наведених разлога, поуздана, предвидљива, транспарентна, одговорна и ефикасна управа неопходна је посебно у области субвенција у пољопривреди.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Методи који ће у оквиру овог истраживања бити коришћени приликом доказивања радне хипотезе су: нормативни метод, догматски метод, аксиолошки метод, историјскоправни метод, упоредноправни метод, метод анализе случаја, метод анализе садржаја и метод логичког закључивања.

**Нормативни метод** служи за утврђивање елемената релевантног система правних норми и испитивање његове унутрашње повезаности. Овај метод ће бити од нарочитог значаја за истраживање степена применљивости Регулative (ЕУ) бр. 1307/2013 Европског парламента и Савета о утврђивању правила за директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике.

**Догматски метод** служи за утврђивање значења правне норме која је предмет истраживања. Имајући у виду комплементарну улогу овог метода у односу на нормативни метод, треба указати на околност да се поља њихове примене у истраживању могу допуњавати.

**Аксиолошким методом** се даје оцена постојећих нормативних решења у односу на референтни систем вредности. Примена овог метода логички долази на ред након што се нормативним и догматским методом утврди круг, однос и значење релевантних правних норми. Аксиолошки метод ће помоћи за оцену субвенција у пољопривреди у Србији, у контексту обезбеђења примене европских стандарда у овој области.

**Историјскоправни метод** биће примењен у контексту истраживања еволуције концепата и утицаја еколошких стандарда на реформе у управном законодавству у области пољопривреде у земљама Европске уније.

**Упоредноправни метод** има посебан значај за ово истраживање. Упоредно управно право представља релативно нову дисциплину у поређењу са осталим областима права у којима је упоредна анализа дубоко укореења. Основни разлог лежи у сагледавању домаћих управних система као јединствених организационих система који су одговарали политичким, социјалним, економским и културним одликама државног уређења. Компаративно сагледавање решења садржаних у појединим репрезентативним националним законодавствима представља начин да се у њима јасно и недвосмислено разграниче нужни и, константни елементи од случајних и партикуларних појавних обележја, као и да се прецизно идентификује у којој се мери и којом динамиком остварују у позитивном праву. . Коришћење овог метода такође омогућава предвиђање праваца развоја модела који важе у појединим земљама и њихове хармонизације са постојећим правним системима регионалног и европског значаја.

**Метод анализе случаја** се примењује у оквиру проучавања праксе институција Европске уније и држава чланица приликом поступања по захтевима за доделу субвенција у области пољопривреде.

**Метод анализе садржаја** се примењује у обради доктринарних премиса и њиховог критичког разматрања у контексту супротстављање аргументације.

**Метод логичког закључивања** као посебно значајног у области друштвених наука омогућава индиректан пут провере постављених хипотеза. У том контексту, дедуктивни метод омогућава системску анализу правих претпоставки, док индуктивни метод пратити анализу случајева, анализу садржаја и упоредноправни метод са циљем усклађивања појединачних резултата у шири теоријски контекст.

# ГЛАВА I

## НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПАЊА

### 1. САВРЕМЕНИ КОНЦЕПТ УПРАВЕ

#### 1.1 Социјална функција

Модел савремене управе почива на концепту тзв. социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању јавног интереса ради остварења опште друштвене добробити (*bono publico*).<sup>12</sup> Концепт социјалне функције за основу има вршење управних активности државе које не подразумевају само вршење државне власти, већ да вршење управних активности, пре свега, јесте вршење јавних служби, како би се остварио јавни (а не само државни) интерес кроз стварање и обезбеђивање услова који су грађанима неопходни за њихов свакодневни живот и рад.

Ово становиште подразумева да се државна власт трансформише у сервис грађана, чији је циљ обезбеђивање услова који су неопходни за напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и др.<sup>13</sup> Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт јавне управе која пружа јавне услуге проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби у јавном интересу. Како се истиче: “савремени управни системи у основи имају државу која пружа јавне услуге”.<sup>14</sup>

У савременим условима, значај управне реформе, између осталог, огледа се у остваривању одређених основних претпоставки. Пре свега

---

<sup>12</sup> Упореди: Стеван Лилић, *Преображај јавне управе (од инструмента политичке власти ка служби за пружање јавних услуга грађанима)*, Зборник "Идентитетски преображај Србије", Правни факултет, Београд, 2017, стр. 39-64.

<sup>13</sup> Упореди: Léon Duguit, *Les transformations du droit publique*, Paris, 1913.

<sup>14</sup> Упореди: David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York - Basel, 1982.

успостављање „фер” односа између управе и грађана. То подразумева право грађана да се у сваком случају када је у питању неко њихово право или интерес могу обратити надлежним органима управе и другим институцијама које обављају послове од јавног интереса. С тим у вези, увођење транспарентности у управну процедуру подразумева да се у сваком тренутку може тачно утврдити ко је и када донео неку управну одлуку, као и да свака управна одлука мора да буде образложена и заснована на тачно и потпуно утврђеном чињеничном стању. Ефикасност управног деловања је савремени захтев који обухвата економичност и рационалност у раду управе и управном одлучивању.

## **1.2. Јавни менаџмент и социјална регулација**

Јавни менаџмент почива на тзв. социотехнолошким концепцијама о природи управне делатности. Према овом становишту, управна делатност није делатност којом се искључиво бави држава (власт), већ је она својствена сваком облику организованог рада. У том смислу, и управне активности које обавља држава, односно државна управа, подлежу истим принципима технологије радног процеса која се означава као управљање (*management*). Социотехнолошке концепције одређују појам управе као континуирану делатност која обухвата низ посебних функција као што су планирање, усмеравање, контролисање, оцењивање и сл.

Резултати савременог социотехнолошког приступа проблемима управљања показали су да се и у оквиру државе управне активности не могу више посматрати искључиво као једна функција државне власти, већ као комплекс активности које служе остваривању постављеног циља: у случају јавне управе тај циљ је остваривање јавног интереса. Полазећи од тога, и тзв. управна функција државе, схваћена као посебна правна функција власти,

мора се редефинисати у смислу да представља само једну од бројних функција управљања које остварује држава.<sup>15</sup>

Теорија и пракса управљања у организацијама уопште, а у оквиру управе посебно, у последњих двадесетак година добијају посебну динамику због развоја стандарда управне ефикасности, али и нових методологија (нпр. модел комплексних система) и технологија (е-управа) управљања.

Резултати ових проучавања, посебно тзв. великих управних система (нпр. здравствене службе, пореске управе, саобраћајне мреже, урбани конгломерати и сл.), показују да се у сложеним савременим условима живота управљање не може одвијати произвољно, већ према одређеним правилима. Управну делатност, као стручну, рационалну и континуирану делатност, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници. С друге стране, како постављање политичких циљева није ствар стручности већ политике, управни службеници не треба да се баве тим политичким питањима.<sup>16</sup>

У светлу наведеног, управа своју социјалну функцију обавља не као инструмент власти, већ првенствено регулишући друштвене процесе. У сложеном савременом животу, управа је организација која има завидно стручно знање, људски потенцијал и материјалне ресурсе, уз помоћ којих остварује ефикасну социјалну регулацију. У складу са изнетим, повећање важности управе као инструмента социјалне регулације, доводи до смањења улоге државе у вршењу политичке власти и принуде.<sup>17</sup>

Полазећи од изнетог, може се рећи да је основна социјална функција и друштвена улога управе остваривање јавних интереса. Другим речима, опште циљеве друштва управа реализује остваривањем општих, односно јавних интереса (*bono publico*) као оних интереса који стоје изнад појединачних

---

<sup>15</sup> Творац овог савременог концепта је Херберт Сајмон, који је за своја истраживања 1978. године добио Нобелову награду. Упореди: Herbert Simon, *The New Science of Management*, New York, 1960.

<sup>16</sup> Упореди: Niklas Luhman, *Soziale systeme - Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 1984.

<sup>17</sup> Упореди: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

(личних или групних) интереса. Према овом мерилу могу се јасно разликовати демократске од ауторитативних држава, посебно раније социјалистичке од савремених социјалних држава. Тако, док су се у социјалистичким државама “интереси владајуће класе” првенствено реализовали вршењем управне власти, дотле се у савременим државама општи интереси друштва првенствено реализују обављањем јавних служби и пружањем јавних услуга грађанима.

### **1.3. Регулисање управног поступања законом**

Историјски посматрано, дуго се сматрало да обављање управних послова не подлеже правилима посебне правне процедуре. Потпуна неформалност управног поступка и невезаност управе правилима формалне правне процедуре биле су основне карактеристике раздвајања управе од судства. У том смислу, сматрало се да је формално прописан правни поступак једино примерен судском (нарочито парничном) поступку у коме се по начелу контрадикторности одлучује о спору између две странке. С обзиром на то да управа решава управне ствари (то јест одлучује о признавању права или о утврђивању обавеза у појединачном случају) које су у принципу једностраначке, односно да управа не пресуђује спорове као што раде судови, нема ни потребе да се управни поступак регулише посебним формалним правилима правне процедуре. Главни разлог противљењу посебном управном поступку био је у томе што се дуго сматрало да је практично једини „прави” правни поступак парнични (грађански) поступак и да је само парнични поступак прави процес. Будући да се управни поступак није могао водити на исти начин као и парнични поступак, закључивало се да за управу уопште није могуће прописати посебна процесна правила.

Међутим, свеобухватна законска регулација правила управног поступка, мање-више по аналогiji са кодификациjама парничне процедуре, извршена је први пут 1925. године у Аустрији (аутор законског пројекта би је

Адолф Меркл), тако да доношењем закона који регулише сва питања у вези са управном процедуром настаје тзв. општи управни поступак.<sup>18</sup>

#### 1.4. Општи и посебан управни поступак

Управни поступак је поступак доношења управних аката. Као што се у грађанском (парничном) поступку решавају грађанске ствари (нпр. накнада штете), а у кривичном поступку кривичне ствари (нпр. кривица за учињено кривично дело), тако се у управном поступку решавају управне ствари (одлучивање о признавању права или о утврђивању обавезе у појединачном случају).<sup>19</sup>

У правном поретку разликују се правне норме којима се одређују основна права и дужности субјеката права и правне норме које служе за њихово остварење. У прву врсту правних норми спадају норме којима се утврђују права и обавезе (нпр. право на пензију, пореску обавезу итд.). У другу врсту норми спадају оне норме којима је уређен поступак (процедура) остварења права или реализације обавезе (нпр. поступак признавања права на пензију, поступак утврђивања пореске обавезе). У вези с тим, треба правити разлику између материјалноправних норми, с једне, и формалноправних норми, с друге стране.

---

<sup>18</sup> Више о управном поступку: Стеван Лилић, *Закон о општем управном поступку – анатомија законског пројекта*, Уџом/Досије, Београд, 2019; Зоран Лончар, *Најважнији нови правни институти у управном поступку Републике Србије*, Правна ријеч, бр. 50/2017, стр. 277-295; Добросав Миловановић, *Временско важење Закона о општем управном поступку*, Правни живот, бр. 10, 2017, стр. 267-282; Драган Милков, Ратко Радошевић, *Неке новине у Закону о општем управном поступку – управно поступање*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2016, стр. 733-752; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Нова решења Нацрта Закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот, бр. 10/2015, стр. 95-110; Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта закона о општем управном поступку*, Зборник "Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније", Београд, 2015, стр. 445-469.

<sup>19</sup> Нов ЗУП знатно проширује концепт "управне ствари" тако да његова процесна правила обавезују државне и недржавне субјекте у следећим врстама управних активности: а) када доносе управне акте; б) када доносе гарантне акте; в) када закључују управне уговоре; г) када предузимају управне радње; д) када пружају јавне услуге.

Материјалноправне норме садржане су у тзв. материјалним законима, док су формалноправне норме садржане у тзв. процесним законима. Под материјалноправним нормама, које су садржане у материјалним законима (прописима), подразумевају се правне норме којима су одређена основна права и обавезе грађана, правних лица и других правних субјеката (нпр. закон о пензијском и инвалидском осигурању, закон о патентима итд.), док се под формалноправним нормама, које су садржане у процесним законима, подразумевају правила којима се одређује начин поступања и предузимања радњи од овлашћених органа у вези са применом материјалних закона (прописа).

Процесно право уређује и питање активне легитимације за покретање поступака (нпр. ко и када може покренути одговарајући поступак), као и питање да ли је државни орган који покреће поступак дужан да поступа по службеној дужности (*ex officio*) или тек ако неко од њега то захтева (*ex privato*). Органи управе поступају по захтеву странке када она тражи признавање неког права (нпр. права на пензију). С друге стране, органи управе поступају по службеној дужности када треба утврдити обавезу странке (нпр. обавезу плаћања пореза).

Сврха процесног (формалног) права је остварење материјалног права. У реалном правном поретку, има знатно више норми материјалног него процесног права. Из оваквог односа материјалног и процесног права често се закључује да је материјално право важније од процесног права. Ипак, без процесноправних норми, ни материјалноправне норме не би биле делотворне и право, као систем, не би се могло остварити. Ако се узме у обзир да норме процесног (формалног) права имају за сврху и заштиту субјективних права (посебно основних људских слобода и права), онда се оне не могу сматрати само као формално право у односу на суштинско материјално право. Означавање процесног права као формалног не треба да буде схваћено као да се радње у поступку по свом значају своде на пуку формалност. Због тога је формално право боље назвати процесним правом него формалним правом.



Закон о општем управном поступку типичан је општи управни процесни закон. Разлог је у томе што ЗУП не одређује да ли неко материјално право (нпр. право на ношење оружја) или обавеза (нпр. плаћање пореза) као такви постоје или не (то чине одговарајући материјални закони), већ прописује обавезна правила поступања у ситуацијама када се о том праву или обавези одлучује у конкретном појединачном случају. Другим речима, закон о (општем) управном поступку не одређује постојање конкретног права или обавезе већ прописује поступак (начин) остварења тог права, односно утврђивања те обавезе.

Према ситуацијама у којима се примењују, разликују се са једне стране општи управни поступак и посебни управни поступци, са друге стране. Општи управни поступак чине општа правила управног поступања, која се примењују при доношењу управних аката, док посебан управни поступак одликују посебна правила управног поступања. Посебан управни поступак представља одступање од општег управног поступка. Како одступања од општег управног поступка могу бити бројна и различита (што зависи од конкретне ситуације), то и посебни управни поступци могу бити бројни и различити. У том смислу, правилније је говорити о посебним управним поступцима (множина) који се разликују од општег управног поступка, него о посебном управном поступку (једнина). Разликовање општег од посебних управних поступака последица је околности општих и посебних управних ситуација у којима се доносе управни акти. То значи да ће се у случају општих управних ситуација примењивати општи управни поступак, док ће се у случају постојања посебних управних ситуација примењивати посебни управни поступци.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Упореди: Владимир Тодоровић, *Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима са коментаром, моделима аката, примерима и управносудском праксом*, Пројурис, Београд, 2018; Вук Цуцић, *Фино подешавање Закона о општем управном поступку*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2018, стр. 139-163; Зоран Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд, 2017; Добросав Миловановић, *Процес усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку*, *Зборник радова "Искусва од примената на новите закони за опште управна постапка во земљите од регионот"*, Правни факултет "Јустинијан Први", Скопје, 2017.

Када ће постојати општа а када посебна управна ситуација, односно када ће се примењивати општи, а када посебни управни поступак, зависи од конкретног законодавства сваке поједине земље.<sup>21</sup> То значи да ће посебна ситуација постојати ако је неким посебним законом она као таква утврђена. Према традиционалном принципу римског права да постојање посебног закона искључује примену општих закона (*lex specialis derogat legi generali*), у случају када постоје два закона у истој ствари, најпре ће се применити онај који ту ситуацију регулише на посебан начин, па тек онда онај који ту ситуацију регулише на општи начин. С друге стране, у стварима у којима није примењен посебан закон примењиваће се општи закон као допунски (тзв. супсидијарна примена општег закона). У том смислу, може се рећи да је однос између посебног и општег управног поступка такав да постојање посебног управног поступка искључује примену правила општег управног поступка, док ће се у оним ситуацијама у којима правила посебног поступка нису искључила примену општих, примењивати правила општег поступка, као допунска.

Разлика између општег и посебних управних поступака огледа се такође и у томе што су правила општег управног поступка, по правилу, садржана у једном општем процесном закону (тј. у ЗУП-у), док су правила посебног управног поступка, садржана у одговарајућим другим законима (нпр. правила посебног управно-пореског поступка садржана су у закону о пореском поступку, правила посебног управно-царинског поступка у царинском закону, управно-старатељског поступка у породичном закону итд.).

Однос општег и посебних управних поступака може довести до веома компликованих, чак и противречних ситуација у којима није увек најјасније која се правила поступка имају применити. Дobar пример за то је једна студија рађена у Хрватској приликом припрема за доношење новог ЗУП-а.

---

<sup>21</sup> Упореди: Зоран Томић, *Опште управно право*, Правни факултет, Београд, 2018; Драган Милков, *Управно право III*, Правни факултет, Нови Сад, 2017; Предраг Димитријевић, *Управно право*, Свен, Ниш, 2016; Драган Васиљевић, *Управно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015; Стеван Лилић, *Управно право – управно процесно право*, Правни факултет, Београд, 2014.

Требало је истражити колико има посебних управних поступака (у Хрватској), тј. колико има закона који садрже посебне процесне одредбе којима се одступа од Закона о општем управном поступку. На основу тих резултата требало је проценити могућност редукције посебних управних поступака, јер је процена стручњака СИГМА била да постоји “приличан број посебних управних поступака, која чињеница представља извор правне несигурности, пошто се не зна недвосмислено када треба применити коју одредбу“, што није у складу са европским начелима рада управе. Анализа је показала следеће: одступа се од процедуре прописане ЗУП-ом и кад то није потребно; не одступа се у потребној мери од ЗУП-а кад би то било потребно ради бржег и ефикаснијег поступања; често се само преписују неке одредбе ЗУП-а; формулацијом “да се свака одредба Закона о општем управном поступку примјењује на одговарајући начин” настаје нејасноћа, јер се не може са сигурношћу знати које се одредбе ЗУП-а примјењују, а које не примјењују; у неким се законима упућује на супсидијарну примену ЗУП-а, а у другима не; терминологија није усклађена итд. Закључује се да оваква многобројна посебна процедурална правила стварају “правну несигурност уз арбитрарно поступање државних и других органа, па је угрожена правна заштита у сфери управноправних односа”.<sup>22</sup>

### **1.5. Принцип добре управе у управном поступању**

Од настанка савремене правне државе крајем 18. века до данас, управа се као институционални друштвени систем стално мења и развија. Развој управе прошао је кроз неколико функционалних и организационих фаза. Од првобитног концепта према којем је државна управа била репресивни инструмент власти (управа као власт) и у којем је "грађанин покорни" имао статус поданика чија је основна дужност била да без поговора извршава наређења управне власти, савремена управа се трансформисала у модел управе која почива на концепту специјализоване организације којој је

---

<sup>22</sup> Борис Љубановић, *Посебни управни поступци у Републици Хрватској*, Хрватска јавна управа, бр. 3, 2006, стр. 5–6.

поверено трајно и професионално обављање послова од општег интереса за све грађане и регулатора друштвених процеса, између осталог, у области здравства, снабдевање енергијом, образовање, регулације тржишта, надзора над монетарним токовима и друго (управа као јавна служба).<sup>23</sup>

Преображај управе подразумева да управа не обавља своје послове наређивањем, применом принуде, заповедањем и ауторитативним одлучивањем, већ првенствено вршењем одговарајућих јавних услуга и делатности од општег интереса у одређеним областима, подстицањем и усмеравањем друштвеног развоја и обликовањем одговарајућих јавних политика. Упоредо са проширивањем функција савремене управе долази и до значајног организационог ширења управе у организационом смислу. Савремену јавну управу данас не чине само управни органи државне (нпр. министарстава, порески и царински органи), већ и други организациони облици који обављају како регулаторне послове (нпр. агенција за хартије од вредности, антимонополска комисија и др.), тако и послове којима се грађанима пружају различите јавне услуге (нпр. центар за социјални рад, здравствене установе, образовне и културне институције као што су школе, универзитети, музеји, позоришта и сл.).

Преображај савремене управе у систем јавних службе које "као сервис грађана" обавља одговарајуће послове од јавног интереса, довело је до успостављања посебних стандарда у њиховом раду. По том основу разликују се стандарди тзв. добре управе од праксе која се означава као "лоша управа" (*maladministration*).<sup>24</sup>

Принцип добре управе је стандард рада савремене јавне управе који захтева да се грађанима пружи већа сигурност у односима са управом и

---

<sup>23</sup> Упореди: Еуген Пусић, *Управни системи I и II*, Загреб, 1985; Стеван Лилић, *Преображај јавне управе (од инструмента политичке власти ка служби за пружање јавних услуга грађанима)*, Зборник "Идентитетски преображај Србије", Правни факултет, Београд, 2017; Добросав Миловановић, *Улога управе у регулисању финансијског тржишта* (докторска дисертација), Правни факултет, Београд, 2000.

<sup>24</sup> Упореди: Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа – maladministration* (докторска дисертација), Правни факултер, Београд, 2008; Марко Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије студио, Београд, 2018.

управним службеницима. Према стандардима добре управе, управним службеницима у комуникацији са грађанима није допуштено да користе свој доминантни положај, већ морају бити на "услуги" грађанима како би грађани на ефикасан и економичан начин остварили своја права и правне интересе (нпр. стицање држављанства, издавање пасоша), односно лакше извршили своје законске обавезе (нпр. плаћање пореза, царина и других дажбина).

Принцип добре управе<sup>25</sup> такође подразумева да управа своје послове обавља не само на основу законитог управног поступања, већ и на основу примене одговарајућих стручних елемената како би управе, осим формалне законитости, и садржински у стручном смислу биле правилне. Ово из разлога што неправилно и лоше управно поступање не мора нужно бити и незаконито. Савремени друштвени стандарди захтевају да управа не само процедурално поступа законито (тј. легално), већ и да управне одлуке буду правилне (тј. легитимне) са становишта друштвене сврсисходности. У том контексту, стандарди добре управе су веома значајан фактор у превазилажењу још увек постојеће праксе "лоше управе".

Концепт и стандарди „добре управе“ развијен је од деведесетих година прошлог века у оквиру активности Уједињених нација, Савета Европе и других међународних организација. Као резултат ових напора, сачињена је "листа" принципа и стандарда којима јавна управа и јавни службеници треба да се руководе како би се ови принципи и стандарди остварили у пракси. Колико је питање „добре управе“ значајно за савремени друштвени развој, веома илустративно показује Повеља о основним правима Европске уније (2000), у којој је "добра управа" призната као једно од основних права грађана Уније.<sup>26</sup> Осим тога, на нивоу Европске уније Европски парламент усвојио је Кодекс доброг управног поступања.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Упореди: Марко Давинић, *Појам добре управе - између класичног и меког права*, Правни живот, бр. 10, 2010, стр. 389-404.

<sup>26</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union, C 303/01, 14.12.2007. Право на добру управу (чл. 41): 1. Свако лице има право да послови који се на њега односе буду урађени непристрасно, правично и у прикладном року од стране институција, органа и тела Уније. 2. Ово право подразумијева нарочито: а) право сваког Иица да буде саслусан прије него што се пријема њему донесе индивидуална мјера која је штетна по њега, б)

Контролу законитости управног поступања, по правилу, обављају више управне инстанце у другостепеном поступку и управни судови у управном спору. Међутим, посебан значај у контроли садржинске правилности управног поступања са становишта заштите права и интереса грађана, као и у утицају на промену праксе лошег управног поступања има институција омбудсмана као заштитника (права) грађана.<sup>28</sup>

Институција омбудсмана се показала као ефикасан механизам против "зачараних бирократских кругова", који, између осталог, обезбеђује и отклања праксу и последице неправилности у раду и лошег управног поступања.

У Србији је институција заштитника грађана установљена Уставом Србије из 2006. године<sup>29</sup> и Законом о Заштитнику грађана.<sup>30</sup> Ова институција је такође формирана на нивоу Аутономне покрајине Војводине (Покрајински омбудсман), као и на нивоу јединица локалне самоуправе у двадесетак градова и општина.

---

право сваког лица на приступ списима који се на њега односе, уз очување легитимног интереса поверљивости, професионалне и пословне тајне, в) обавезу управе да образложи своје одлуке. 3. Свако лице има право да му Унија надокнади штету коју проузрокују њене институције или службеници, која настане у току обављања њихових дужности, у складу са заједничким правним начелима држава чланица. 4. Свако лице може да се обрати органима Уније на једном од језика из Устава и мора да добије одговор на истом језику.

<sup>27</sup> *European Code of Good Administrative Behaviour*, European Parliament, 2001 ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)).

<sup>28</sup> Упореди. Богољуб Милосављевић, *Омбудсман: заштитник права грађана*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2001; Стеван, Лилић, Walter Kälin (уредници), *Локални омбудсман – упоредна искуства: Србија, Босна и Херцеговина, Швајцарска*, МСП, Краљево, 2007.

<sup>29</sup> Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", бр. 98/2006. Члан 138: Заштитник грађана је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава. Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Заштитник грађана за свој рад одговара Народној скупштини. Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. О имунитету заштитника грађана одлучује Народна скупштина. О Заштитнику грађана доноси се закон.

<sup>30</sup> Закон о Заштитнику грађана, Службени гласник РС", бр. 79/2005, 54/2007.

Пракса омбудсмана указује да је један од најчешћих примера лоше управе у Србији ситуација која се означава као „ћутање управе“. Реч је о ситуацији када орган управе не донесе одлуку по захтеву одређеног лица у року који је предвиђен законом. Рецимо, поводом захтева једне грађанке из Лесковца, градска управа за привреду ни након четири године није одлучила о њеној жалби. У другом случају, грађанки из Београда више месеци фонд пензијско-инвалидског осигурања, није донео одлуку којом је само требало да се формално утврди да су претходно већ били испуњени услови за остваривање њеног права (иако је више пута усмено захтевала од службеника да је обавести о току поступка). У сличном случају, грађанин је чекао пуне две године на доношење решења о старосној пензији. Такође, један сектор министарства финансија у једном периоду уопште није доносио решења, уз образложење да решење није имао ко да потпише.

У шири контекст лошег управног поступања спада и неизвршење правноснажних и коначних управних и судских одлука од стране органа управе. Као пример „лошег поступања администрације“ може се навести и пример непоступања органа локалне самоуправе у случајевима у којима је надлежни орган донео решење о рушењу објекта изграђених без грађевинске дозволе. Ова решења се нису спроводила ни након више година, или су извршавана крајње спорадично и селективно, без јасно утврђених критеријума за спровођење извршења односно рушења објеката.

У једном од случајева, министарство правде је „загубило“ захтев странке у писарници министарства, иако је од подношења „изгубљеног“ захтева прошло више од годину и по дана.

Велики проблем представља несарадња између органа који учествују у управном поступку, па стога долази до лошег поступања. Бројни су случајеви када „лоша администрација“ не може да одговори својим надлежностима, па поступа недоследно. Разлог за то јесу бројне и различите области јавне управе, за које се „везују“ специфични случајеви „лоше управе“ (нпр. у области здравства и здравствене заштите када је лечење осигураника од малигних обољења организовано као тзв. допунски рад са последицом да

лечење није било обухваћено здравственим осигурањем па су пацијенти сами плаћали, или неадекватна заштита здравствених података пацијената, па дијагнозе и лекарски извештају буду доступни лицима која на то немају право.

Ради унапређења праксе добре управе, 2010. године направљен је Кодекс добре управе од стране Заштитника грађана, са добрим идејама у области стандарда добре управе, као што су: доследност, објективност, забрана дискриминације; поштовање разумних рокова у обради предмета... Иако је иницијатива упућена Народној скупштини, овај кодекс, међутим, никада није формално усвојен.<sup>31</sup>

У сузбијању праксе „лоше управе“, треба споменути и Кодекс понашања државних службеника који је усвојио Високи службенички савет 2008. године. Одлике етичког, професионалног и едукованог државног службеника, у њему су високо постављене како би се принцип добре управе подигао на виши ниво. Међутим, пракса показује да је потребно уложити знатно више напора како би се испуниле етичке норме које овај Кодекс садржи.<sup>32</sup>

Уместо закључка, може се констатовати да је услед сложености система јавне управе и немогућности праћења свих њених организационих облика, потребан одговарајући механизам надзора (мониторинг) над поштовањем принципа и стандарда добре управе. Надзор (мониторинг) над радом и поступањем управе у реализацији принципа и стандарда добре управе, између осталог, би обухватао: стварање јединствене базе података о случајевима лоше управе и утврђивање типологије тих случајева (одговарајуће класификације) која би помогла у проналажењу одрживих решења; подношење захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја управним органима са питањем колико има и које су притужбе

---

<sup>31</sup> Заштитник грађана, *Предлог одлуке о утврђивању Кодекса добре управе* ([https://www.ombudsman.rs/ attachments/1036\\_Inicijativa%20kodeks%20\(2\).pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20(2).pdf)).

<sup>32</sup> Кодекс понашања државних службеника, "Службени гласник РС", бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018.



грађана на њихов рад; анализу података Заштитника грађана о броју притужби грађана на лоше и неправилно поступање управе; праћење примене принципа Кодекса добре управе Заштитника грађана; праћење примене Етичког кодекса државних службеника и намештеника и сарадња са Високим службеничким саветом; праћење извештавања јавних гласила о случајевима лошег управног поступања.

## 1.6. Европски управни простор

У савременим условима дошло је до потпуно измењене улоге управе у новом демократском друштвеном окружењу, што подразумева њену трансформацију од класичног инструмента власти ка друштвено корисној и потребној служби. У том смислу, битна је промена положаја грађана у односу на управу, који као корисници јавних услуга, све више постају активни субјекти у управном деловању у све већем броју управних подручја. Земље у региону су у процесу приступања чланству у Европску унију, и због тога њихове управе све више имају улогу „јавног сервиса грађана“, а грађанин као странка у управном поступку има право очекивати не само закониту одлуку, него и њено брзо и квалитетно доношење.<sup>33</sup>

Термин “европски управни простор” (*European Administrative Space*) првобитно се помиње у публикацијама објављеним од стране програма SIGMA,<sup>34</sup> који представља заједничку иницијативу Центра за сарадњу са

<sup>33</sup> Зоран Лончар, *Европски принципи реформе управног поступка у Србији*, Правна ријеч, бр. 54, 2018, стр. 363-364; Зоран Лончар, *Основна начела управног поступка у Србији и европски правни стандарди*, Зборник радова "Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније", Нови Сад 2017, стр. 379-400; Зоран Лончар, *Европски правни стандарди и управни поступак у Србији*, Зборник радова "Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније", Нови Сад, 2016, стр. 461-478; Драган Милков, *Државна управа Србије и европски стандарди*, Зборник радова "Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније", Нови Сад, 2015, стр. 59-75; Драган Милков, *О потреби усклађивања српског управног поступка са правом Европске Уније*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 68, 2014, стр. 84-96; Дејан Вучетић, *Европска управно-процесна правила и општи управни поступак Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68, 2014, стр. 175-186.

<sup>34</sup> SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, је заједничка иницијатива OECD-а и Европске уније. ([www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org))

нечланицама Заједнице у оквиру Организације за европску безбедност и сарадњу (OECD) и Европске уније чији је циљ унапређење владе и управе у централним и источним европским земљама. Термином “европски управни простор” се означава скуп управних принципа, вредности и стандарда. Принципи овог концепта одређују оквир, односно услове за модерне државне управе које претендују статусу државама-кандидатима за чланство у ЕУ.

Концепт Европског управног простора настаје као одговор на питање шта треба да поседује један систем управе у организационом и функционалном смислу да би био способан да ефикасно испуни задатке који намећу европски стандарди у области економије, социјалне правде, безбедности и др.

## **2. НАЧЕЛА ДЕЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

### **2.1. Правна природа Европске уније**

Европска унија представља специфичан облик регионалне интеграције и по много чему се разликује од других видова регионалне сарадње које се остварују широм света. Њено кључно обележје, које је у највећој мери разликује од других видова организовања, јесте наднационални карактер.<sup>35</sup> Ступањем на снагу Лисабонског уговора 1. децембра 2009. године, измењена су два основна уговора- Уговор о Европској унији (УЕУ) и Уговор о оснивању Европске заједнице, који сада има и нов назив- Уговор о функционисању Европске уније.<sup>36</sup> Процес јачања "правног субјективитета" Уније финализован је Лисабонским уговором којим је Европска унија проистекла из Европске заједнице и самостални је правни субјекат (чл. 1. и чл. 47. Уговора о Европској унији).

---

<sup>35</sup> Упореди: *Упознавање Европске уније* - Како функционише Европска унија, Брисел, 2013; Соња Лучић, *Конституционализација правног система Европске уније – Улога европског Суда правде*, Правни живот, бр. 7–8/2004.

<sup>36</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01), Lisbon, December 2007.

Лисабонским уговором, Европска унија је формирана као јединствена са својством правног лица, у складу са чиме има и међународноправни субјективитет. Европска заједница престаје да постоји, као и њен оснивачки уговор. Наведено место заузима Европска унија која делује захваљујући постојању два уговора исте правне снаге. Европска заједница за атомску енергију задржава своју самосталност, будући да уговор о њеном оснивању остаје на снази.<sup>37</sup>

## 2.2. Начела на којима се заснива ЕУ

ЕУ се заснива на одређеном броју начела. Пре свега, то су начела слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода, правне државе, поштовање основних права како су постављена у Европској конвенцији о заштити људских права и поштовања националних идентитета држава чланица.

Принцип поделе власти на извршну, законодавну и судску, који карактерише модерне демократске државе, у Европској унији је замењен принципом тзв. институционалног баланса. Овај принцип проистекао је из јединственог карактера институционалне структуре ЕУ који се не може поистоветити са структуром институција власти у савременим државама јер је, рецимо, традиционална законодавна власт подељена између Савета и Европског парламента, а извршна између Савета и Комисије.

Овакве надлежности институције ЕУ имају само у тзв. првом стубу интеграције којег чине Европске заједнице (Европска заједница, Еуратом и Европска заједница за угаљ и челик чији је Уговор о оснивању инкорпорисан у Уговор о оснивању ЕЗ). У друга два стуба, који су стубови сарадње држава чланица, Савет има одлучујућу улогу, док су надлежности других институција доста умањене. У ова два стуба (Заједничка спољна и безбедносна политика и Правосудна и полицијска сарадња у кривичним стварима) Европска унија функционише као класична међународна

---

<sup>37</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *op. cit.*, 114.

организација, односно у њима нема наднационалности као у првом стубу. Поменути три стуба до недавно била институционални основ Европске уније.

Институционални баланс подразумева да све институције ЕУ функционишу искључиво у оквиру надлежности које су им поверене Уговором. Приликом вршења тих функција оне не смеју нарушити надлежности других институција ЕУ. О поштовању овог принципа стара се Суд правде.

Да би ЕУ била наднационална организација она у себи мора истовремено садржати следеће елементе наднационалности, посебно: постојање органа у којем службеници организације раде искључиво у интересу организације, а не представљају државе чланице из којих долазе и од чијег су утицаја у свом раду независни; обавезујући правни акти које доноси организација обавезују како државе чланице које су гласале за, тако и оне које су гласале против њих; одлуке које доноси организација директно обавезују физичка и правна лица у државама чланицама, чак и без доношења спроводећих аката државе чланице; постојање судског органа чија је надлежност обавезна (државе чланице не могу бирати да ли ће своје спорове решавати пред овим судом), а одлуке обавезујуће и коначне.

Принцип супсидијарности у Европској унији дефинише подручја која нису обухваћена искључивом надлежношћу Уније. Принцип супсидијарности штити право на одлучивање и поступање држава чланица у подручјима која не припадају искључивој надлежности Европске уније, уз могућност интервенције Уније ако се циљеви не могу у довољној мери постићи у оквиру државе чланице. Иначе, критеријум за супсидијарност је био установљен Јединственим европским актом за животну средину (1987). Принцип супсидијарности примјењује се на све институције Уније и посебно је од практичног значаја у законодавним процедурама. Лисабонски уговор ојачао

је контролу над поштовањем принципа супсидијарности и улоге националних парламената и Суда правде у том погледу.<sup>38</sup>

### 2.3. Институције Европске уније

Европска унија има институционални оквир који промовише њене вредности, унапређује њене циљеве и стара се о њеним интересима, као и интересима њених грађана и интересима држава чланица, са једне, и обезбеђује усклађеност, ефикасност и континуитет политика и акција, са друге стране. Институционални оквир Европске уније чини више институција: Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде, Европски омбудсман, Европска централна банка и Рачуноводствени суд (чл. 13, ст. 1, УЕУ).

*Европски парламент*, заједно са Саветом, врши легислативну функцију и усваја буџет. Европски парламент врши функције политичке контроле и консултација у складу са оснивачким уговорима (чл. 14, ст. 1, УЕУ).

*Европски Савет* обезбеђује неопходне смернице за развој Уније и дефинише опште политичке правце и приоритете. Он не врши легислативну функцију (чл. 15, ст. 1, УЕУ).

*Савет*, заједно са Европским парламентом, врши легислативну функцију и усваја буџет. Он је носилац функција креирања политике и координације, у складу са оснивачким уговорима (чл. 16, ст. 1, УЕУ).

*Комисија* промовише општи интерес Уније и предузима одговарајуће иницијативе у том смеру. Она обезбеђује примену оснивачких уговора, као и мера усвојених од стране институција. Такође, Комисија надзире примену права Европске уније под контролом Суда правде Европске уније. Комисија извршава буџет и управља програмима. Комисија врши координацију,

---

<sup>38</sup> Упореди: Маја Лукић Радовић, *Солидарност у праву Европске уније - улога и перспективе*, Правни факултет, Београд, 2018.

извршну и управну функцију, у складу са оснивачким уговорима. Са изузетком заједничке спољне и безбедносне политике, и у другим предвиђеним случајевима, она представља Унију у спољним односима. Комисија иницира годишње и вишегодишње програме Уније са циљем закључења међуинституционалних споразума. Легислативни прописи Уније могу бити усвојени на основу предлога Комисије, осим у случајевима када је оснивачким уговорима предвиђено другачије. Остали акти могу бити усвојени на основу предлога Комисије уколико то оснивачки уговори предвиђају (чл. 17, ст. 1 и ст. 2, УЕУ).

Уз Савет и Комисију устројен је професионални административни апарат (ресорна одељења и стручне службе), који у организационом смислу подсећају на управне органе држава чланица Уније, али се својим функцијама од њих разликује. Због таквог устројства органа Европске уније, и њиховим разнородним и међусобно испреплитаним функцијама није једноставно у организационом смислу дефинисати управу Европске уније. Ако се управа Европске уније жели одредити на формалан начин, дакле у организационом смислу, тада се тим појмом морају обухватити сви органи и тела Уније, као и њихове административне службе са изузетком судских органа.

*Суд правде Европске уније* укључује Суд правде, Општи суд и специјализоване судове. Суд обезбеђује тумачење и примену оснивачких уговора. Државе чланице обезбеђују правна средства којима се гарантује делотворна правна заштита у областима уређеним правом Европске уније (чл. 19, ст. 1, УЕУ).<sup>39</sup>

*Европски омбудсман* предвиђен је чланом 228. Уговора о функционисању Европске уније. Омбудсмана "бира" (а не "именује") Европски парламент и доноси Статут омбудсмана. Рад омбудсмана дефинисан је Правилима поступања.

---

<sup>39</sup> Упореди: Душко Лопандић, *Европска унија и Србија – Ново време и ново окружење*, Европски покрет у Србији, Београд, 2018; Бранко Ракић, *О смислу "сарадње" или "дијалога" између Суда правде ЕУ и судова држава чланица*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2, 2013, стр. 69-91.

Статус главних органа стекли су Европски савет и Европска централна банка, док је Рачуноводствени суд уврштен у каталог органа који сачињавају институционални оквир Уније. Остали органи Уније су Економски социјални комитет и Комитет региона (као саветодавни органи Европског парламента), Комисије и Савет и Европска инвестициона банка.<sup>40</sup>

Свака од наведених институција делује у границама надлежности које су установљене оснивачким уговором, поштујући процедуре, услове и циљеве из тих уговора. Поред тога, институције имају обавезу да међусобно остварују коректну сарадњу (чл. 13, ст. 2, УЕУ).

#### **2.4. Извори права Европске уније**

Посебност правног поретка Европске уније, који се често назива "хибридним", огледа се при анализи његових правних извора. Не може се оспорити да право Европске уније има одређене карактеристике међународног права, јер Унија је и створена међународним уговорима. Истовремено, право Европске уније надилази класично међународно право јер и сама Унија доноси прописе који обавезују државе чланице. Осим тога, субјекти права Европске уније нису само државе, већ и физичка и правна лица. Такве специфичности права Европске уније одражавају се како на природу правних извора, тако и на њихове врсте и број.<sup>41</sup>

Извори управног права Европске уније су еkleктични, што значи да су претежно изведени и да у највећем броју случајева нису оригинални. Ови извори углавном се могу пронаћи у многим уговорима, актима заједнице, судским одлукама правосудних органа Уније, одлукама које је донео европски омбудсман итд.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Више о томе: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније?*, Београд, 2009, стр. 56-59.

<sup>41</sup> Упореди: Радован, Вукадиновић, *Право Европске уније*, Центар за право Европске уније Правног факултета, Крагујевац, 2006.

<sup>42</sup> Упореди: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, стр. 264.

Постоји више извора права Европске уније, па према томе и извора управног права Европске уније. Ови извори могу се поделити у три групе.

а) Прву групу чине *примарни извори*, у које спадају: а) споразуми држава чланица, односно оснивачки уговори (нпр. Уговор о Европској унији, Уговор о функционисању Европске уније, и др.), б) протоколи уз сваки од ових уговора (нпр. Статут Суда правде Европске уније) и в) разне конвенције уз помоћ којих државе чланице мењају утврђену институционалну мрежу Уније.

Природа оснивачких уговора Европске уније омогућава њихову јединствену примену на подручју држава чланица. То значи да њихове одредбе директно примењују национални судови. Осим тога, оснивачки уговори су хијерархијски изнад националних права држава чланица и то не само на основу начела *lex posterior derogat legi priori*, већ и на основу начела *lex superior derogat legi inferiori*.<sup>43</sup>

б) Другу групу чине *секундарни извори* који обухватају акте које у обављању својих функција доноси Европска комисија, Европски парламент и Савет Европске уније. То су: *уредбе* (regulations), *директиве* (directives), *одлуке* (decisions), *препоруке* (recommendations) и *мишљења* (opinions).<sup>44</sup>

Постојећа типологија правних аката прописана чланом 249. Уговора из Нице (уредбе, директиве и одлуке), задржава се и након ступања на снагу Лисабонског уговора.<sup>45</sup> Међутим, уводи се разлика између аката прихваћених у редовном и аката прихваћених у посебном законодавном поступку и аката који нису законодавне природе (non-legislative acts). И једни и други могу се звати уредбама, директивама и одлукама, а разликују се првенствено према поступку њиховог доношења.

---

<sup>43</sup> "Та начела уведена су *de facto* путем праксе Европског суда правде, чиме је у ствари у односе Заједнице и држава-чланица уведен федерални принцип". Синиша Родин, *Правни систем и институције Европске заједнице*, Загреб, 1990, стр. 35.

<sup>44</sup> Упореди: Eraminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004, стр. 46.

<sup>45</sup> Види: члан 288. Уговора о функционисању Европске уније.



Од целокупног законодавства Европске уније, уредбе највише продиру у правни систем држава чланица и аутоматски постају његов саставни део. Непосредна применљивост, као својство уредбе, значи да никаква законска интервенција државе чланице не само да није потребна, већ није ни допуштена. У том смислу, уредбе су извор права националних правних система па су национални судови дужни да их примењују. Кроз ово својство уредби огледа се још једна битна карактеристика права Европске уније као наднационалног права. Они се примењују на све субјекте *acquis communautaire*, дакле, како на државе чланице тако и на индивидуалне субјекте. Објављују се у службеном гласилу Европске уније (*Official Journal*) и ступају на снагу, по правилу, двадесет дана по објављивању.

Уз уредбу, директива је значајан правни инструмент Европске уније. Апстрактна је, па може подсетити на закон, а упућена је увек држави чланици, због чега је многи пореде са међународноправним прописима. Посебан је правни акт Европске уније, јер се при њеном спровођењу не тражи потврда у виду ратификације.<sup>46</sup> Дакле, за разлику од уредбе, директиве нису непосредно примењиви акти, већ обавезују државе чланице у погледу циља који се директивом задаје, често врло детаљног карактера. Држави чланици је препуштено да сама изабере адекватна средства и начин за постизање директивом заданог циља. То значи да је држава најчешће обавезана да донесе низ аката или мера, у року одређеном директивом.

Одлуке које доносе Комисија и Савет су појединачни акти. Њима се одређено лице обавезује да поступи на одговарајући начин. Обавезују само оне којима су упућене, након што су им саопштене. Ређе, адресати одлуке могу бити и поједине државе чланице. У том случају одлука обавезује сва тела државе укључујући и правосудне институције. За одлуке би се могло рећи да су по својој правној природи управни акти. Оне се доносе у оним случајевима када су одговарајућа тела Европске уније надлежна за непосредну примену било примарних, било секундарних извора права.

---

<sup>46</sup> Види: *Правне тековине Европске уније као модел усклађивања* (<http://www.integracije.cg.yu/img/1095964488.pdf>).

Међутим, треба имати у виду да одлука може имати и одређене карактеристике општег акта (тзв. управног прописа). Према схватању Европског суда, одлука може деловати и *erga omnes*, и као таква имати општи ("квази-законски") карактер.

Одлуке може доносити и Суд правде приликом тумачења појединих одредаба оснивачких уговора или у поступку решавања спорова који могу настати између институција Европске уније или између институција Европске уније и једне или више држава чланица. У начелу, одлуке Суда имају и карактер прецедента (*case law*), што значи да и оне представљају извор права Европске уније.

Препоруке и мишљења су правно необавезујући акти. Препорука је специфичан облик "апела", по правилу упућен државама чланицама којим се позивају на одређено понашање у одређеним областима од интереса за Унију. Мишљењем се изражава став по одређеном питању.

в) Трећа група обухвата *неписане изворе права*, односно општа правна начела. Она проистиче из културе сваке државе и одсликава основне вредности које се налазе у основи правног система сваке државе чланице.<sup>47</sup> Према правној природи и садржини, могуће је разликовати општа правна начела, регулативна правила која су заједничка правима држава чланица и општа правила својствена правном поретку Уније. Неки писци општа правна начела разврставају у четири категорије: 1) општа начела изведена из природе права Европске уније (нпр. начело једнакости, солидарности); 2) начела која су општа у правним порецима једне или више држава чланица (нпр. основна начела правне сигурности, заштите легитимних очекивања, пропорционалности, *audiatur et altera pars, ne bis in idem* и др.); 3) начело заштите основних људских права, и 4) начела међународног права.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Упореди: Соња Лучић, *Конституционализација правног система Европске уније - Улога европског Суда правде*, Правни живот, бр. 7-8/2004, стр. 210.

<sup>48</sup> Види: Дамир Авиани, *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002.

Општа правна начела представљају обавезујућа правна правила која су судови дужни да примењују без обзира на то да ли на њих изричито упућују оснивачки уговори. Регулативна правила примењују се када у праву једне државе одређено питање није регулисано позитивним правом, а одговарајућа решења постоје у праву неке од држава чланица. Општа правна начела својствена правном поретку Уније створио је и развио Суд правде у поступку тумачења и примене права Европске уније независно од националних правних поредака. Таква су, рецимо, начело супсидијарности, начело солидарности, начело недискриминације по основу држављанства, начела слободе промета робе, кретања лица и начело слободе кретања капитала. Осим ових, Суд правде је развио и начела као што су начело директне примене (директног дејства), начело супериорности права Уније, начело корисног ефекта норми и др.<sup>49</sup>

Општа начела права налазе своју примену у три главна подручја. Прво, Суд правде Европске уније користи ова начела приликом тумачења других правних норми, друго, да би попунио правне празнине и, треће, да би одредио правну ваљаност секундарних прописа.

Међусобна интеракција правног поретка Европске уније и правних поредака држава чланица огледа се и на примеру општих правних начела. Иако та начела потичу из појединих националних правних поредака, сада када су постали засебан, унутрашњи извор права Уније, остварују свој повратни утицај на националне правне поретке. Томе је допринела и еволуција права Европске уније као наднационалног права којег примењују национални судови.<sup>50</sup>

Општи правни акти објављују се у Службеном листу Европске уније (*Official Journal – OJ*), док се пресуде Европског суда објављују у Збирци пресуда Европског суда (*European Courts Reports – ECR*).

---

<sup>49</sup> Упореди: Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, четврто издање, Центар за право Европске уније Правног факултета, Крагујевац, 2006.

<sup>50</sup> Упореди: Дамир Авини, *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002.

### 3. УТИЦАЈ УПРАВНОГ ДЕЛОВАЊА НА РАЗВОЈ ПОЉОПРИВРЕДЕ

#### 3.1. Кључни изазови развоја пољопривреде

Општи утицај управног деловања на развој пољопривреде суочава се са бројним изазовима. Ово из разлога што је успостављање мерила за процену развоја у области пољопривреде у оквиру руралних подручја веома сложени задатак. Постављени циљеви често су предмет различитих мишљења које је тешко реализовати у датом контексту јер се углавном изводе из студија изведених за поједине земље, као и путем размене становишта са званичним институцијама и истраживачким установама. Пољопривреда се и сврстава међу најважније секторе националне економије који пружа значајан допринос економској и социјалној стабилности.<sup>51</sup>

Међутим, улога пољопривреде није само значајна у економском развоју, већ је значајна и као социјални амортизер. У региону југоисточне Европе (ЈИЕ) пољопривредна продуктивност је знатно нижа од просека ЕУ, и то углавном због спорог процеса консолидације пољопривреде и неефикасног коришћења пољопривредних ресурса. Депопулација у одређеним регионима и прихватање вишка радне снаге из пољопривредног сектора у друге секторе највећи је проблем у развоју пољопривреде и руралних подручја у већини земаља ЈИЕ.<sup>52</sup> Пољопривредно-прехранбени ланац се суочава са проблемима у стварању тржишних институција, успостављању маркетиншких и дистрибутивних ланаца, и испуњавању ЕУ стандарда у погледу квалитета, ветерине, здравља и хигијене и фитосанитарних стандарда.<sup>53</sup>

Општи је закључак да је у последњих неколико година у региону ЈИЕ, као целини, остварен напредак у развоју пољопривреде, али да се још много тога мора уради како би се пољопривредни сектори у региону ЈИЕ

---

<sup>51</sup> Упореди: Татјана Јованић, *Агро-еколошки правни оквир у Србији у светлу хармонизације са правом ЕУ*, Економика пољопривреде, бр. 2, 2013, стр. 321-335.

<sup>52</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi (JIE)*, UN-FAO, Budimpešta, 2015.

<sup>53</sup> Упореди: Драго Дивљак, *Еколошка компонента споразума СТО о санитарним и фитосанитарним мерама*, Правна ријеч, бр. 39, 2014, стр. 603-618.

припремили за приступање ЕУ и суочавање са отвореном конкуренцијом. Главни изазови за развој пољопривреде сумирани су: природна ограничења и неискоришћени потенцијал земљишта; ограничења људског фактора и фактора капитала; фрагментација земљишта и структуре пољопривредних газдинстава; ниска продуктивност и технолошки изазови; ниска концентрација и специјализација производње; релативно слаб производни учинак; неразвијен агробизнис; слаба хоризонтална и вертикална интеграција; ниске цене и конкурентност квалитета; спољнотрговинска зависност; депопулација, лоша социјална ситуација и присуство руралног сиромаштва.

### **3.2. Слаба хоризонтална и вертикална интеграција**

Слаба организација производње у пољопривредно-прехранбеном ланцу представља забрињавајући аспект пољопривредног развоја, посебно у земљама ЈИЕ, које иначе имају дугу традицију пољопривредних задруга. Иако има случајева добре сарадње кроз задруге и хоризонталну интеграцију (права хоризонтална интеграција, која је основа пољопривреде у развијеном свету), чини се да ова пракса не успева да се успостави у ширим размерама. Организовање произвођача у произвођачке групе или задруге је веома ограничено због снажног отпора произвођача јер је утемељен на претходним искуствима. Успешни произвођачи су у могућности да обезбеде сопствене путеве до потрошача и прерађивача и самим тим немају интересовање за укључивање у задруге или произвођачке групе. Међутим, иако изгледа да велики произвођачи немају користи од удруживања са економски слабијим произвођачима, ови слабији произвођачи и даље чине велики део на тржишту снабдевања и опстају и у условима који би могли да буду штетни по развијеније произвођаче. Стога је главни изазов у развоју пољопривреде боља организација снабдевања, посебно кроз сарадњу и планирање производње. Вертикална интеграција је веома ограничена услед недостатка поверења између добављача и купаца и нетранспарентности тржишта. Индивидуалистички став пољопривредних произвођача видан је и у

успостављању сталних пословних односа са прерађивачком индустријом. Такви односи постоје само у одређеним секторима (нпр. у живинарству, делимично у млекарском сектору), али не и тамо где се то највише очекује – у производњи воћа и поврћа. Изазов ће се односити на унапређење функционисања тржишта кроз већу транспарентност тржишних цена и потрошачке тражње, као и на обезбеђивање чврстих законских и административних услова за регулисање уговорних обавеза.<sup>54</sup>

Модернизација и развој пољопривреде и са тим повезани развој економских активности у руралним подручјима имају потенцијал да у знатној мери унапреде изгледе ових подручја и морају да постану срж свих стратешких планова за развој пољопривреде и руралних подручја у региону. Могу се идентификовати следећи кључни циљеви савремене политике пољопривреде и руралног развоја: унапређење општег оквира; реформа управљања земљиштем; повећање и стабилизација дохотка; иновација и ефикасни трансфер знања; модернизација пољопривреде и пољопривредно-прехрамбених сектора; боља хоризонтална и вертикална интеграција произвођача и прерађивача; ефикасније коришћење и заштита природних ресурса; елиминисање руралног сиромаштва и проблема малих пољопривредника; територијално уравнотеженији приступ.

Реализација ових циљева је могућа само уз значајно унапређење општих оквирних услова за пољопривреду и рурална подручја и чврсту и стабилну политику пољопривреде и руралног развоја. Земље са slabим условима могу да имају само ограничен утицај, чак иако имају свеобухватне стратешке програме и издашну буџетску подршку. Политичка нестабилност, прагматизам или отпор остваривању и спровођењу стратешких циљева и мера стварају одређен ниво непредвидивости за пољопривреднике и пословање који може озбиљно да угрози развој ових сектора. Правна транспарентност и спровођење закона, формирање ефикасних система за руралне кредите и поштовање уговорних обавеза су подједнако битни за развој пољопривредно-прехрамбеног сектора и руралних подручја, а могу да убрзају

---

<sup>54</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 50.

структурне промене и реализацију циљева. Оквирни услови обухватају широк спектар области у политици, које нису само у рукама доносиоца одлука у пољопривреди. Ипак, они су од суштинског значаја у креирању пољопривредне политике. Сарадња међу ученицима осигурава одговарајуће услове за пољопривредни сектор и рурална подручја и зато је критичан предуслов за остваривање циљева постављених у националним стратешким плановима.

Најслабија карика пољопривредне политике јесте низак ниво реализације стратешких планова. Актуелне мере и буџетска плаћања често произилазе из стратешки планираних активности. Ово се делом може приписати дугорочној економској кризи, коју је очито тешко превазићи, али и политичкој нестабилности неких земаља. Земљама ЈИЕ недостаје стабилна пољопривредна политика, као и истинска стратегија реформи и прилагођавања захтевима ЕУ.

Дисконтинуитет и нестабилност у активностима доносилаца одлука, како политичких функционера тако и високих службеника министарстава, типични су за пољопривредну политику земаља ЈИЕ. Оваква ситуација отежала је успостављање ефикасне јавне службе која примењује циклус политика и креирање политика засновано на информацијама. Ово није својствено само креирању политике у пољопривреди у земљама ЈИЕ, већ је важна особина институционалног аспекта управљања пољопривредном политиком који заслужује посебну пажњу.

Најзначајнија документа наглашавају секторски приступ, оснаживање производње и снажнију тржишну оријентацију. Са друге стране, питања структурних и техничких мањкавости, руралног сиромаштва, као и питање малих газдинстава и подручја са отежаним условима за пољопривреду мање се спомињу. Политике су оријентисане на производњу, док се питањима заштите животне средине баве само спорадично, што је на неки начин разумљиво с обзиром на економску ситуацију и ниво еколошке свести у земљама ЈИЕ.

Ограничени успех пољопривредне политике у земљама ЈИЕ делом је последица слабости администрације и непостојања решености да се начине овако радикални заокрети. Ионако ограничена средства су оријентисана на подршку дохотку и поједине секторе (усмерена ка конкретним производним активностима). Пољопривредна политика се превасходно схвата као средство за испуњавање потреба појединачних интересних група пољопривредних произвођача, као надокнада за ниже приходе и посредно побољшање конкурентности. Постоји тенденција да се било какво увећање пољопривредних буџета усмери ка увећању постојећих директних плаћања заједно са увођењем нових облика директних плаћања који за циљне групе имају нове секторе.

#### **4. ЕФИКАСНОСТ ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ**

##### **4.1. Пољопривредне политике земаља ЈИЕ**

У последњих неколико година све земље ЈИЕ су усвојиле дугорочна или средњорочна стратешка документа која дефинишу циљеве и приоритете пољопривреде и руралног развоја. Уопштено говорећи, програмска документа су мање или више усаглашена са принципима ЕУ.<sup>55</sup>

У већини земаља ЈИЕ буџетска средства за пољопривреду се значајно разликују из године у годину, али генерално показују тенденцију раста. Укупни нивои буџетске подршке мерени по хектару коришћене пољопривредне површине су различити по земљама (од око 25 ЕУР по ха у Албанији до 150 ЕУР по ха у Македонији и 380 ЕУР у Хрватској). У већини земаља (осим Хрватске) ови нивои су знатно нижи у односу на нивое у земљама ЕУ-27 (око 480 ЕУР по ха).

---

<sup>55</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 41 и даље.



У структури укупних буџетских средстава за пољопривреду у већини земаља ЈИЕ (осим Албаније и Косова и Метохије) директна подршка произвођачима има највећи удео (40-90%). Доминантан облик директне подршке у већини земаља ЈИЕ су производно везана плаћања по јединици површине или по животињи. Директна плаћања се такође реализују у форми ценовних надокнада (доминантна у Босни и Херцеговини, значајна у Македонији) и субвенционисања варијабилних инпута. Директна подршка произвођачима такође чини највећи проценат у структури пољопривредног буџета ЕУ-27 (око 60%), али се већина средстава исплаћује као паушално производно невезано плаћање. Релативни ниво директне подршке (око 280 ЕУР по ха коришћене пољопривредне површине) у ЕУ је знатно виши него у земљама ЈИЕ (од испод 5 ЕУР по ха у Албанији до око 110 ЕУР по ха у Македонији и 260 ЕУР по ха у Хрватској). У земљама ЈИЕ ниво буџетских средстава за подршку структурном и руралном развоју (од испод 10 ЕУР по ха коришћене пољопривредне површине у Србији до око 35 ЕУР по ха на Косову и Метохији, и око 80 ЕУР по ха у Хрватској) је углавном испод нивоа средстава за први стуб мера. У оквиру овог (другог) стуба политике, велика већина средстава (75-100%) се користи за унапређење конкурентности пољопривредно-прехранбеног сектора, за пружање подршке инвестицијама на пољопривредном газдинству, инфраструктуру за наводњавање, управљање водама и сличне мере. Мере које се односе на животну средину и мере усмерена на подршку руралној економији и становништву не примењују се у већем обиму у земљама ЈИЕ (осим Хрватске). У земљама ЕУ-27 све три основне групе мера (конкурентност, животна средина, рурална подручја) су равномерније заступљене (43%; 42%; 15%), а релативни ниво подршке овог стуба политике (око 165 ЕУР по ха) је много виши него у земљама ЈИЕ.

Финансирање општих услуга за пољопривреду чини најмањи део укупног буџета за пољопривреду у свим земљама ЈИЕ, а релативни ниво средстава намењених за овај стуб политике је скроман. Ова средства се делом користе за финансирање ветеринарских и фитосанитарних служби, а делом за

подршку истраживањима у пољопривреди, саветодавним и стручним службама и институцијама.

Уопштено говорећи, може се рећи да пољопривредна политика која се спроводи у земљама ЈИЕ није у складу са пољопривредном политиком у ЕУ у било ком аспекту (осим у Хрватској која је већ чланица ЕУ). С друге стране, релативни ниво буџетске подршке као и њена структура је скоро иста као она која је забележена у неким новим земљама чланицама у периоду пре приступања ЕУ (1999.), али је од тада ЗПП у великој мери реформисана.

Годишње уредбе које регулишу спровођење пољопривредне политике, као и анализа буџетске подршке пољопривреди, указују да је актуелна пољопривредна политика земаља ЈИЕ превасходно окарактерисана производним и секторским приступом; пољопривредна производња и произвођачи су главна брига, а ређе се решавају питања других елемената пољопривредно-прехранбеног ланца, заштите животне средине и питања руралног развоја.

Институционални оквири пољопривредне политике су веома слични у земљама ЈИЕ. Национална министарства пољопривреде су највише инстанце, које обично имају надлежност и над шумарством, а у многим случајевима и над водопривредом. Међутим, за разлику од ЕУ, трговинска политика, а обично и мере унутрашњег тржишта нису у надлежности ресорних министарстава, већ су део интегрисане економске политике за коју су надлежна министарства привреде или трговине. У неким земљама велики број инструмената политике се спроводи и финансира на регионалном и локалном нивоу (нпр. Војводина у Србији, кантони у Федерацији БиХ). Да би спровеле пољопривредну политику, земље ЈИЕ су у процесу формирања платних агенција које ће руководити и претприступном помоћи ЕУ (ИПАРД). У Републици Србији таква је Управа за аграрна плаћања формирана у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде.

Правни основ за пољопривредну политику је најчешће општи закон који дефинише циљеве, механизме, инструменте и спровођење

пољопривредне политике. Принципи и механизми Заједничке пољопривредне политике ЕУ се постепено уводе у пољопривредно законодавство у свим земљама ЈИЕ. Спровођење пољопривредне политике је засновано на годишњим уредбама, док је програмирање процес који обухвата средњорочне стратегије пољопривреде и руралног развоја, као и националне оперативне програме. Број и структура докумената се разликује од земље до земље, а оно што им је заједничко је да сви представљају политички важна документа која добијају значајну пажњу јавности и све више следе концепте ЕУ у темама, циљевима, мерама и општем приступу. Ова документа се често припремају уз помоћ међународних донаторских пројеката и стручњака.

У оквиру аграрне политике ЕУ, далеко највећи део средстава припада мерама директне подршке произвођачима. Током 2012. године, неке мере тржишне подршке (интервентни откуп) постојале су само у Хрватској (3 % укупних средстава првог стуба), Босни и Херцеговини (3 %) и Црној Гори (6 %). Ово доводи до закључка да политика подршке тржишту није значајна у региону, што је на неки начин и разумљиво пошто су већина земаља нето увозници хране, а те мере су више типичне за земље са суфицитом хране (које немају ширу политику директних плаћања), као што је ЕУ била пре 1992. године.<sup>56</sup>

Структура мера директне подршке произвођачима значајно се разликује међу земљама ЈИЕ. У Албанији су средства за ову групу мера веома скромна (мање од 2 ЕУР по ха). На Косову и Метохији, у Босни и Херцеговини и Црној Гори, ова средства су већа, али су и даље испод 30 ЕУР по ха. Слични ниски нивои су бележени у Чешкој Републици, Пољској и Естонији пет година пре приступања ЕУ. Ниво директне подршке произвођачима у Србији износи око 60 ЕУР по хектару што може да се упореди са Словачком и Словенијом, док је Македонија са око 110 ЕУР у рангу Мађарске пет година пре приступања ЕУ. И овде је Хрватска са око 260 ЕУР по хектару изузетак: директна подршка произвођачима по хектару је значајно већа него што је био случај у другим новим чланицама ЕУ у

---

<sup>56</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 32.

претприступном периоду. Већина земаља региона показује тренд раста средстава за мере директне подршке произвођачима током протеклих година (уз одређене осцилације, нарочито у Србији и Македонији). Ова средства су такође допринела целокупном расту укупног буџета за пољопривреду. Занимљиво је навести да је у Хрватској пет година пре приступања ЕУ (2008.) ниво директне подршке по хектару превазилазио просек ЕУ, од 2010. године бележи се пад како би се достигао ниво сличан ЕУ нивоу у 2012. години.<sup>57</sup>

У поређењу са ЕУ, све земље ЈИЕ имају веома различиту структуру директних плаћања. Директна плаћања по производу (новчана надокнада), која су застарела у ЕУ, веома су честа у Босни и Херцеговини и Македонији. У Црној Гори и на Косову и Метохији, а током последњих година и у Србији, већина плаћања имала су облик плаћања по површини или грлу, која су повезана са специфичним производима, односно облик који се у ЕУ примењивао у већем обиму само пре реформи заједничке пољопривредне политике 2003. године. С друге стране, одвојена плаћања на бази историјских права, која данас у ЕУ чине 70% мера директне подршке произвођачима, до сада су уведена само у Хрватској годину дана пре приступања ЕУ.

У Албанији, Босни и Херцеговини и Црној Гори већина средстава се издваја за сектор сточарске производње; на Косову и Метохији оба сектора имају равномерну подршку, а у Србији, Македонији и Хрватској, већина средстава је намењена биљној производњи. Таква структура се само делимично може објаснити разликама у структури производње – а вероватно је то у великој мери због различитих приоритета пољопривредне политике сваке појединачне земље. Велике разлике међу земљама су приметне и у броју производа и група производа који имају подршку. Овај број је посебно висок у Босни и Херцеговини, Македонији, али и у Хрватској. У већини земаља ЈИЕ таква подршка се даје производима који у ЕУ никада нису били подржани директним плаћањима (нпр. свиње и живина). Пре приступања ЕУ Хрватска је у знатној мери смањила број производа који су имали подршку; поред тога, велики део повезаних плаћања је замењен мање повезаним или

---

<sup>57</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 34.

одвојеним плаћањима (сва плаћања за биљну производњу). Услед великог броја различитих шема директних плаћања у већини земаља ЈИЕ, расположива средства су веома раширена, што утиче на њихову ефикасност и повећава административно оптерећење. Занимљиво питање је како се директна подршка додељује пољопривредним произвођачима. Експерти из земаља ЈИЕ наводе да су у појединим случајевима критеријуми за доделу средстава произвођачима такви да само мали број газдинстава може да их испуни. По правилу, критеријуми фаворизују веће произвођаче, а понекад и оне који продају своје производе организованим купцима (млекаркама, кланицама, млиновима). Основна карактеристика политике директне подршке у свим земљама ЈИЕ је њена нестабилност.

За сваку земљу ЈИЕ ако се упореди по пет производа или група производа који су добили највећа средства, лако се прате осцилације у нивоима плаћања током година. Постоји вероватно много разлога за такве значајне промене у директној подршци кључним секторима, који се крећу од кашњења у плаћању из године у годину, до промена у шемама плаћања. Овакве осцилације нису повољне за произвођаче јер поред директног утицаја на њихов приход отежавају планирање дугорочног развоја.

#### **4.2. Стање података у земљама ЈИЕ**

Када се процењују резултати унакрсне компаративне анализе земаља, мора се узети у обзир чињеница да јаснија слика о пољопривреди и пољопривредној политици у овом региону захтева много података и информација, које још увек нису доступне или се доводи у питање њихова поузданост. У свим земљама ЈИЕ, осим Хрватске која је већ чланица ЕУ, процес унапређења и усклађивања пољопривредне статистике са захтевима ЕУ је још увек у току. За Хрватску, хармонизација пољопривредне статистике је била мерило за почетак преговора о приступању ЕУ у сектору пољопривреде. Иако је током протеклих година остварен извесан напредак у свим земљама ЈИЕ, има још много тога да се уради пре него што

пољопривредна статистика буде у потпуности усклађена са ЕУ. Република Македонија је највише напредовала у овој области, док пољопривредна статистика у Албанији изгледа мање поуздана. Статистички подаци о коришћењу земљишта су међу најпроблематичнијим областима статистике у свим земљама ЈИЕ. Подаци о стварном коришћењу земљишта су нејасни чак и у земљама у којима је спроведено истраживање структуре пољопривреде у складу са ЕУ прописима (Македонија, Црна Гора и Србија). Постоји велика разлика у подацима из редовне годишње статистике коришћења земљишта, која је и даље основа за процену биљне производње, и коришћене пољопривредне површине евидентиране у истраживању структуре пољопривреде. Ова разлика указује да тренутни подаци о биљној производњи (и просечним приносима) вероватно нису у потпуности поуздани ни у једној земљи ЈИЕ.

Неке земље још увек немају поуздане (и упоредиве) податке, а неке их немају уопште, чак и у појединим важним областима пољопривредне статистике (структура пољопривреде у Албанији, Босни и Херцеговини, Косову и Метохији; сточарска производња на Косову и Метохији и у Босни и Херцеговини; статистички подаци о ценама у Црној Гори и Албанији). Потпуна и поуздана примарна пољопривредна статистика (производња, цене) су такође предуслов за састављање економског прорачуна за пољопривреду, а то још увек недостаје већини земаља ЈИЕ (Албанија, Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина). У погледу буџетске подршке пољопривреди главни проблем лежи у чињеници да се подаци о стварно извршеним плаћањима не сакупљају и не приказују редовно и систематски ни у једној земљи. Јавно доступне информације су углавном ограничене на програме финансијске подршке пољопривреди, као правни документ за спровођење пољопривредне политике у одређеној години. Подаци о исплаћеним средствима углавном нису доступни јавности и зато је потребно уложити велике напоре да се добију потпуни подаци како би се омогућила поуздана поређења у временским серијама и међу државама. У овом контексту, у свим земљама ЈИЕ једно од основних питања на које треба да се усмери пажња је

унапређење пољопривредне статистике и базе података о спровођењу политике. Поуздани и усклађени подаци су предуслов за јаку пољопривреду и анализу и мониторинг пољопривредне политике, као и за програмирање и спровођење политике.

У земљама југоисточне Европе постоји јаз који дефинише процесе развоја и интеграција пољопривреде у њима. Специфични природни услови, структура газдинстава, историјске околности и различите економске и друштвене прилике довели су до значајних разлика међу земљама, а можда чак и већих разлика међу регијама у појединачним земљама. Степен европских интеграција се такође веома разликује међу земљама пошто регион који је посматран обухвата земље чланице ЕУ (Хрватска), земље кандидате за чланство (Македонија, Србија, Црна Гора, Албанија) као и земље потенцијалне кандидате (Босна и Херцеговина), што за резултат има постојање различитих ставова и потреба у погледу усвајања принципа и механизма ЗПП.

Током процеса интеграција земље кандидати најчешће греше што тек у касној фази процеса доносе одлуке да интегришу неке од основних инструмената политике који су потребни за имплементацију ЗПП, услед чега земља није у стању да у потпуности искористи предности тих мера политике након приступања. Међутим, искуства из најскоријих процеса проширења ЕУ показују да земље кандидати морају да усвоје и спроведу кључне стратешке одлуке везане за усклађивање са Заједничком пољопривредном политиком пре него што се преговарачки процес заврши.

### **4.3. Опште мере подршке развоју пољопривреде**

Подаци о подршци општим мерама су непоуздани за већину земаља ЈИЕ, а у неким земљама (Србија) су и непотпуни. Мере обухваћене овим стубом политике, као што су општа подршка истраживању, развоју, саветодавним и стручним службама у пољопривреди, јавно финансирање мера у области безбедности и квалитета хране (ветеринарске, фитосанитарне

мере) и друге мере општег карактера су углавном у сенци других стубова пољопривредне политике. У ЕУ многе од ових мера спадају у државну помоћ и не финансирају се из буџета Заједнице. Средства за овај стуб политике су углавном мала чак и у ЕУ (око 30 ЕУР по хектару).

У већини земаља ЈИЕ, највећи проценат средстава у овом стубу иде на безбедност хране и контролу квалитета. Овај удео је нарочито висок на Косову и Метохији, у Републици Македонији, Хрватској и Албанији. У Босни и Херцеговини и Црној Гори, поред безбедности хране и контроле квалитета, релативно је висок и проценат буџета за истраживање, развој, саветодавне и стручне службе. Међутим, када се узме у обзир укупан скроман буџет за опште мере, износи подршке за све ове услуге су прилично ниски. У свим земљама, највећи део средстава се користи за финансирање институција које пружају саветодавне и стручне услуге. До сада је до промена у средствима за опште услуге долазило услед повећања средстава за питања безбедности хране, што је делимично било изнуђено процесом европских интеграција и потребом да се повећају институционални капацитети у циљу достизања стандарда ЕУ у овој области. Буџетска средства за креирање и трансфер знања пољопривредним произвођачима углавном не расту (осим на Косову и Метохији), што указује да је свест о значају знања за развој пољопривреде још увек на ниском нивоу.

Може се закључити да пољопривреда у земљама ЈИЕ има много већи економски значај него у земљама чланицама ЕУ, што се огледа у великом учешћу овог сектора у БДП (5-21 %) и запослености (14-55 %), као и у спољној трговини. Пољопривреда је важан фактор у очувању социјалне равнотеже, с обзиром на то да запошљава велики део руралног становништва. географске карактеристике земаља ЈИЕ су веома разноврсне; природни ресурси за пољопривреду су значајни у Србији која има већи проценат пољопривредног земљишта од других земаља ЈИЕ и већине чланица ЕУ, као



и више пољопривредног земљишта (а посебно ораничног земљишта) по глави становника.<sup>58</sup>

Природни производни потенцијали се релативно слабо користе у земљама ЈИЕ. Распоживи подаци показују константно велики проценат необрађеног ораничног земљишта (10-50%), као и некоришћених или слабо коришћених травњака, а нарочито пашњака мале продуктивности. Травњаци су од посебног значаја у Црној Гори, Републици Македонији, као и у Босни и Херцеговини.

За све земље ЈИЕ типична је уситњена структура величине пољопривредних газдинстава. Просечна величина газдинства (1,5-5,6 ха) може да се упореди само са најмањим газдинствима у ЕУ (све земље ЈИЕ су рангиране између Малте и Словеније). Мала газдинства преовлађују у укупном броју у свим земљама ЈИЕ, а у Албанији, Косову и Метохији, и Македонији она имају и доминантан удео у укупној коришћеној пољопривредној површини. У Црној Гори, Хрватској и Србији, поред малих породичних газдинстава постоји и изван мали број веома великих имања која заузимају значајан проценат укупне пољопривредне површине (20-40%).<sup>59</sup>

Биљна производња преовладава у укупној пољопривредној производњи (50-74%). Обим пољопривредне производње се веома разликује од године до године без јасних трендова (осим у Албанији чија производња је у порасту). Просечни приноси главних култура, као и млека, су далеко испод просека ЕУ-27.

Цене пољопривредних производа у земљама ЈИЕ у највећој мери прате кретања цена у ЕУ, што указује да су њихова пољопривредна тржишта релативно отворена. Произвођачке цене основних пољопривредних производа су генерално ниже у Србији и Босни и Херцеговини, а релативно више у Албанији и на Косову и Метохији. У поређењу са ЕУ, цене биљних

---

<sup>58</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 39.

<sup>59</sup> *Ibidem.*

производа су нешто конкурентније, док су цене сточарских производа обично више него у већини земаља чланица ЕУ.

Осим Србије, све земље ЈИЕ су нето увозници пољопривредно-прехрамбених производа. Спољнотрговински суфицит Србије је у порасту у последних неколико година (са покривеношћу извоза увозом од скоро 200 посто), уз забележен позитивни трговински биланс у великој већини група пољопривредно-прехрамбених производа. Трговински биланс пољопривредно-прехрамбених производа је изразито негативан на Косову и Метохији, у Црној Гори, Албанији и Босни и Херцеговини, са покривеношћу извоза увозом од 5-22% и дефицитом код скоро свих пољопривредно-прехрамбених производа. У Хрватској и Македонији, покривеност извоза увозом је значајно виша (око 60%, односно 75%), а Хрватска остварује трговински суфицит у већем броју производа него Македонија. Производи биљног порекла доминирају у извозу у свим земљама ЈИЕ. Најзначајнији трговински партнери свих земаља ЈИЕ су земље региона и ЕУ.

#### **4.4. Структурне мере и мере руралног развоја**

Према структури буџетских трансфера за пољопривреду, средства за структурне мере и мере руралног развоја су знатно нижа од оних опредељених за директну подршку произвођачима у већини земаља ЈИЕ. У 2012. години, укупна средства за овај стуб политике су износила око 20 ЕУР по хектару у већини земаља, што представља само око 10% од нивоа забележеног у ЕУ-27 у истој години. Слична ситуација је запажена у Пољској и Естонији пет година пре приступања ЕУ. Међутим, у Словенији, Чешкој Републици и Словачкој, претприступни буџет за структурне и мере руралног развоја је био знатно виши него што је сада у земљама ЈИЕ– 50 до 70 ЕУР по

хектару, што може да се упореди само са Хрватском у 2012. години. У Србији су ова средства била посебно ниска (само 6 ЕУР по ха 2012. године).<sup>60</sup>

Важно је напоменути да у већини земаља није дошло до видљивог повећања средстава за структурне мере и мере руралног развоја током последњих година. Само су Косово и Метохија и (до 2009. године) Црна Гора бележили мање више сталну тенденцију раста. Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија показују осцилације током година, док је у Србији дошло до смањења.

У последњих неколико година, посебно је приметно да највећи део средстава из овог стуба политике иде на групу мера намењених повећању конкурентности пољопривреде, док се мања пажња усмерава на друга два аспекта политике руралног развоја (заштита животне средине и рурална економија и становништво). Ово се веома разликује од ЕУ где се скоро исти проценат средстава за овај стуб политике (око 40%) усмерава на повећање конкурентности и на мере које се односе на заштиту животне средине. Током година примењивале су се различите мере подршке по земљама. У 2012. години Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и Хрватска су определиле највише средстава за инвестициону подршку на пољопривредном газдинству, превасходно за инвестиције у земљиште под сталним усевима. У Албанији и Македонији највећи део, готово целокупни износ, чинила је општа подршка сектору пољопривреде у форми инвестиција у инфраструктуру за наводњавање и управљање водама. Све земље ЈИЕ су део средстава усмериле на подршку преради хране као и на маркетинг и промоцију током најмање једне године. Међутим ти износи су у свим земљама, осим у Хрватској, били релативно ниски.

Средства намењена за унапређење животне средине и сеоских предела су скоро занемарљива у већини земаља ЈИЕ. С друге стране, у 2012. години у ЕУ је у просеку издвајано око 70 ЕУР по хектару за ову групу мера у форми плаћања пољопривредницима у подручјима са мање повољним условима

---

<sup>60</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 36.

рада, као и у виду агроеколошких плаћања и плаћања за добробит животиња. Само је у Хрватској било неких значајних плаћања ове врсте (око 15 ЕУР по ха); у другим земљама ЈИЕ било је само покушаја да се уведу одређена плаћања за животну средину, углавном у форми подршке органској пољопривреди и локалним генетичким ресурсима. Највећи изазов са становишта равномерног територијалног развоја земаља ЈИЕ представља непостојање мера подршке подручјима са мање повољним условима рада. Оваква подручја су веома заступљена у свим земљама ЈИЕ и по правилу се суочавају и са озбиљним демографским и социјалним проблемима (депопулација, сиромаштво у руралним подручјима). Средства за подршку руралној економији и становништву су такође релативно скромна. Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија су финансирале неке инфраструктурне пројекте у руралним подручјима, као и инвестиције за диверсификацију економских активности на газдинствима (нпр. рурални туризам). У другим земљама практично да није ни било таквих мера. Ово не би имало тако велики значај да су рурална подручја имала адекватну подршку мера регионалне политике. Међутим, у земљама ЈИЕ то није случај. Иако нема свеобухватних анализа овог питања, стручњаци из ових земаља указују на проблеме у овој области; чињеница је да се проблеми развоја пољопривреде не могу решити без интензивнијих улагања у повећање могућности да се становништво руралних подручја запосли и ван пољопривреде.<sup>61</sup>

## **5. НАЧЕЛО ЈЕДНАКОСТИ ПОСТУПАЊА У КОНТЕКСТУ РАВНОМЕРНОСТИ ПЛАЋАЊА СВИМ КОРИСНИЦИМА**

### **5.1 Општи буџетски оквири**

Опште је правило да пољопривредни буџети нису развојно оријентисани. Ова тврдња се заснива на ниским апсолутним износима средстава за рурални развој, једини стуб пољопривредне политике који садржи развојни аспект. Међу мерама за политику руралног развоја

---

<sup>61</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 38.

преовлађује подршка инвестицијама за пољопривредна газдинства, али и оне су ограничене у доступности и обиму за све произвођаче и секторе. При идентификацији кључних питања посебно се наглашава значај ефикасног управљања ланцем снабдевања. Буџетска подршка је ретко намењена решавању овог питања, иако су средства опредељена и за инвестиције у прерађивачку индустрију, посебно у земљама у којима је доступан ИПАРД.<sup>62</sup>

Ово важи и за инфраструктурне пројекте великог обима (системи за наводњавање, путеви, управљање отпадом, консолидација земљишта, итд.), упркос чињеници да се инфраструктури проблем налазе међу највећим изазовима. Заједничка карактеристика за ову врсту инвестиција је и то да оне нису у надлежност само министарства пољопривреде, па захтевају сарадњу и координацију између више владиних сектора како би били остварени.

У неким од кључних сектора, као што су производња вина и воћа, који имају потенцијал да постану конкурентни и на домаћем и на страном тржишту, постоји суштинска потреба за реновирањем и обновом производног потенцијала, као што је нпр. замена старих плантажа новим врстама и унапређење система и метода производње. Међутим, укупна стратешка визија и планирање активности за развој ових сектора често не постоји или није добро развијена, а инвестициона подршка је ограничена.

Подршка заштити животне средине у пољопривреди веома је ограничена због малих буџетских средстава, али и због различитих друштвених приоритета и релативно слабе позиције интересних група. Зато је интеграција питања животне средине у пољопривредну политику још увек у самом зачетку. С обзиром на велику заступљеност планинских, брдских и осталих подручја са ограниченим условима за производњу, могао би се очекивати повољнији став према овом питању. Ово је област политике од високог значаја коју ЗПП интензивно подржава, те би земље ЈИЕ што пре требало да почну са припремама за ове мере како би биле спремне за њихово коришћење по приступању.

---

<sup>62</sup> Упореди: Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi* (ЈИЕ), UN-FAO, Budimpešta, 2015, стр. 56.

Социјално стање малих пољопривредних газдинстава и значајно присуство руралног сиромаштва, нарочито у маргиналним областима, представљају нека од кључних питања које је ова анализа идентификовала. Пољопривредна политика земаља ЈИЕ препознаје ове проблеме, али чини веома мало у погледу њиховог решавања. Ово се делимично може приписати комплексности ових питања, која су често у надлежности неколицине јавних органа власти или институција и самим тим ван опсега политика руралног развоја. Ипак, политика руралног развоја нуди низ мера које могу помоћи у решавању ових изазова. У ЕУ компензациона плаћања за маргинална подручја спадају међу најважније мере које се баве овим проблемима и пружају људима могућност да остану у својим областима и наставе са коришћењем доступних ресурса и одржавају традиционалну производњу. Подршка маргиналним подручјима заиста је финансијски и технички веома захтевна и тражи одређено време за имплементацију. Међутим, креатори политика у региону требало би да размотре начине за почетак коришћења ове мере подршке како би решавали ове проблеме- како би почели да се баве питањем маргиналних пољопривредника у овим областима, и како би се припремили за приступање.

Опште услуге у пољопривреди, нарочито оне које се тичу развоја и ширења знања, углавном се мало финансирају, иако су иновације у пољопривреди и преношење знања критични изазов за цео регион. Питања саветодавних служби и трансфера знања често се разматрају на нивоу политике. Међутим, практичне активности које су потребне како би се олакшао неопходни развој и модернизација услуга остају ограничене и без јасне стратешке перспективе. Ово донекле важи и за пољопривредне факултете који су ретко способни да врше улогу носилаца иновације и трансфера знања која се очекује у процесу развоја модерне пољопривреде.

Неопходни технолошки процес не може се спонтано десити у овако опште неразвијеној пољопривреди. И јавне и приватне институције, образовни системи и саветодавне службе играју кључну улогу у решавању овог изазова.

## 5.2. Смернице за нову оријентацију

Најважнија препорука за земље ЈИЕ јесте усвајање и ширење концепта развојно оријентисане пољопривредне политике како би се ефикасно дошло до кључних циљева. Редифинисање развоја у свим својим аспектима и његово довођење до одрживог нивоа мора постати кључни стратешки приоритет. На основу дефинисаних циљева, развојно оријентисани приступ у економском смислу се схвата као ефикасно коришћење природних и организационих потенцијала, унапређена продуктивност, унапређена ефикасност пољопривредно- прехрамбеног ланца, неговање сарадње, и подршка структурним променама, посебно реформама земљишта, што све заједно доприноси побољшању благостања међу руралним становништвом. Развој мора да укључи добро дефинисану перспективу за животну средину и социјалне прилике, као и регионално уравнотежени развој. Не постоје очигледне алтернативе за одлучну развојну оријентацију. У овом погледу, европске интеграције и усвајање циљева и инструмената Заједничке пољопривредне политике Европске уније могу послужити као добар мотив и катализатор промене. ЗПП је захтевна и покретна мета за земље ЈИЕ, али она има потенцијал да унесе активни и позитиван став према пољопривреди, а да притом функционише и као развојни модел и као репер. Постепено увођење елемената ЗПП олакшаће модернизацију пољопривреде и јавне управе, као и усвајање европске легислативе, што ће водити убрзаном процесу евроинтеграција.<sup>63</sup>

Без обзира на легитимне критике везане за ЗПП, земље ЈИЕ од политичких инструмената ЗПП могу имати користи и у претприступном периоду, што би могло да пружи неопходни подстицај за ширу промену у пољопривреди и руралним областима. Последње проширење ЕУ нуди и позитивне и негативне примере о томе шта европски фондови и праксе могу донети недовољно развијеним пољопривредним системима. Оне земље које су активно припремале свој пољопривредни сектор за приступање преко постепеног интегрисања мера ЗПП и које су примењивале адекватну

---

<sup>63</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 57.

комбинацију економских подстицајних мера и јавних фондова, омогућиле су својим секторима пољопривреде и руралног развоја да се брже интегришу и у потпуности искористе прилике које ЗПП нуди. Усвајање овог приступа на време и учење из ових примера, има потенцијал да подстакне развој пољопривреде и руралних области земаља ЈИЕ.

Имплементација политике засноване на елементима ЗПП на поједностављен начин могла би представљати чврсту базу за имплементацију развојно оријентисаног приступа. На тај начин би се достигли горепоменути циљеви земаља ЈИЕ у претприступном периоду, као и добра одскачна даска за интензивирање процеса интеграција.

Упркос свим другим неизвесностима и великим дилемама везаним за интеграцију ЗПП (као покретне мете) у националне политике, тренутни оквир ЗПП ће у многим својим тачкама бити релевантан за регион у периоду приступања појединих земаља у ЕУ. ЗПП садржи широк спектар мера руралног развоја релевантних за решавање свих развојних питања региона (економских, еколошких и социјалних). Он такође даје и оквир за одређене врсте плаћања по површини у облику програма основних плаћања, плаћања "за озелењавање", додатних накнада за младе пољопривреднике, програма за мале пољопривреднике као и везаних плаћања по животињи и по површини. Важно је нагласити да су досадашње реформе ових програма показале да се основне административне процедуре и механизми неће временом драстично мењати. У досадашњим круговима проширења, најуспешније земље биле су оне које су обезбедиле правовремену надградњу институција неопходних за спровођење ЗПП, а у исто време припремиле произвођаче за процедуре и нивое подршке који се примењују након приступања.

При усвајању елемената ЗПП мора се посветити пажња и мерама подршке које остају у домену националне политике чак и након приступања, као што су државна помоћ (или стуб III према АМПП методологији). Опште услуге у пољопривреди се често игноришу и не препознају као значајне, док су оне заправо кључни елемент пољопривредне политике. Оне се посебно тичу институционалног развоја и подршке знању и системима иновације у



пољопривреди, безбедности хране, политике квалитета, и других важних аспеката развоја пољопривреде и руралних области. У надградњи развојно оријентисане политике и администрације, веома је корисно посебну пажњу посветити јавним саветодавним и образовним службама, као и повећати улагања у развојно оријентисана истраживања.

Када земље ЈИЕ (искључујући Хрватску која је већ чланица ЕУ) почну са имплементацијом развојно оријентисаног приступа коме ће ЗПП служити као репер, потребно је да успоставе мапу пута и стратегију за усвајање и развој политика и мера. Ово личи на оно што Европска комисија захтева од земаља кандидата (нпр. Црна Гора) тј. стратегију и акциони план за евроинтеграције који дају приказ како земља планира да од актуелних мера подршке пређе пут до усвајања инструмената ЗПП по приступању.

Овакав приступ подржава предложени модел постепене адаптације. Јасна мапа пута имплементације реформи пољопривредне политике, инкорпорације очекиваног процеса евроинтеграција и идентификације корака за систематичну имплементацију стратегија, представља предуслов ефикасног прилагођавања пољопривреде.

Најважнији циљ мапе пута треба да буде постепено и рационално прилагођавање Заједничкој пољопривредној политици са свим правима и обавезама. Домаћи произвођачи треба да се постепено суочавају са тржишним условима који се примењују на произвођаче из Европске уније, који се такође налазе и у близини региона.

Како се констатује: "Велика је вероватноћа да ће и земље Западног Балкана проћи кроз исту развојну динамику као и остале земље које су део Заједничке аграрне политике ЕУ. С обзиром да се ЗАП руководи начелима јединственог тржишта, финансијске солидарности и првенства Уније, она се може сматрати веома повољним аранжманом за нове чланице. ЗАП такође представља једну уређену структуру којом чланице ЕУ регулишу целокупну примарну производњу и прераду пољопривредно-прехрамбених производа. С друге стране, пољопривреда земаља које су у процесу придружења може

значајно допринети Заједничкој аграрној политици квалитетом производа и новим произведеним и испорученим количинама. Међутим, пољопривреда ових земаља, тј. кандидата и потенцијалних кандидата, је још увек у процесу успостављања тржишних механизма и стабилне аграрне политике како је и предвиђено у поменутих националним стратегијама за пољопривреду и рурални развој. У зависности од конкретне земље, већ су евидентна одређена достигнућа и конкретни резултати, али су још увек присутни и бројни проблеми и недостаци који чине пољопривреду још увек само потенцијалом, а не сектором који значајно доприноси богатству ових земаља. (...) Процентуално учешће пољопривреде у укупној додатој вредности у земљама Западног Балкана, по подацима из 2014. године, креће од 23.1% у Албанији до 7.6% у Босни и Херцеговини, што су знатно већи удели него у ЕУ (1.6%). Међутим, вредносно, ови доприноси су много скромнији него што је то случај у ЕУ."<sup>64</sup>

### **5.3. Циљеви мера пољопривредне политике земаља ЈИЕ у претприступном периоду**

Циљеви мера пољопривредне политике земаља југоисточне Европе у претприступном периоду, обухватају следеће елементе.<sup>65</sup>

*Унапређење општих оквирних услова у остваривању следећих циљева:* омогућавање владавине права; већа транспарентност у јавним процедурама; транспарентно и предвидиво пословно окружење (омогућавање адекватних финансијских услова за рурална предузећа и домаћинства; стабилност и доследност у имплементацији политика; стратешко програмирање и остваривање договорених циљева и политика).

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: унапређење и модернизација јавне управе и институција; политика транспарентних јавних

---

<sup>64</sup> Упореди: Брановић Милан, *Пољопривреда земаља Западног Балкана у контексту ЕУ интеграција*, Економија - теорија и пракса, бр. 4, 2016, стр. 33–51.

<sup>65</sup> Упореди: Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi (JIЕ)*, UN-FAO, Budimpešta, 2015, стр. 52 и даље.

набавки; транспарентна имплементација политика; циљани фокус на развој антикорупцијског понашања у оквиру пољопривредних служби; подршка јачању руралног финансирања (правила и институције); увођење свих елемената циклуса политике у пољопривредну политику.

Реформе управљања земљиштем и остварење следећих циљева: консолидација земљишта; увећање одрживих газдинстава; унапређење квалитета земљишта; боље управљање водама; бољи приступ пољопривредном земљишту.

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: закон о земљишту који фаворизује структурне промене и решења која умањују; фрагментацију аграрне операције; подршка за наводњавање; подршка за земљишне и шумске путеве.

Унапређење и стабилизација прихода, и остварење следећих циљева: постепено увођење и усклађивање политике директних плаћања са програмима ЗПП како би се омогућила имплементација инструмената по приступању; омогућавање статуса конкурентности домаћег пољопривредног произвођача који се може упоредити са ЕУ; подршка развоју пољопривреде; стабилизација прихода; обезбеђивање јавних добара.<sup>66</sup>

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: постепено усклађивање директних плаћања са ЗПП; увођење плаћања по грлу и површини (ограничење у броју исплата, једнак третман за све произвођаче); подршка малим пољопривредницима; подршка за маргинална подручја; увођење различитих алата за тржиште и управљање ризиком.

Иновације и ефикасан трансфер знања и остварење следећих циљева: трансфер нових или постојећих иновација прилагођених локалним и регионалним условима; трансфер знања до директних произвођача, група произвођача и пољопривредно-прехрамбених ланаца.

---

<sup>66</sup> Упореди: Катарина Ђурић, Радивој Продановић, *Механизми подршке пољопривреди и руралном развоју у АП Војводини*, Економија: теорија и пракса, бр. 3, 2017, стр. 49-60.

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: циљани програми истраживања; подршка за теренске службе и обуке; подршка умрежавању знања; успостављање демонстрационих центара за пољопривредно прехранбене активности; инкубатори знања.

Модернизација пољопривредног и прехранбеног сектора и остварење следећих циљева: увећање продуктивности у пољопривредном и прехранбеном сектору; унапређење капиталне структуре у пољопривреди (зграде, механизација, вишегодишњи засади, животиње за узгој); специјализација производних активности; обука и развој људских ресурса.

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: подршка инвестицијама у пољопривредна газдинства; подршка за индустрију прераде хране; подршка младим пољопривредницима; подршка обнови вишегодишњих засада; програми подршке узгоју животиња (организације узгајивача, инфраструктура); подршка за набавку младих животиња за узгој.

*Боља хоризонтална и вертикална интеграција произвођача и прерађивача* и остварење следећих циљева: унапређење додате вредности у пољопривредно-прехранбеном сектору; унапређење тржишног позиционирања пољопривредних произвођача (увећање економије обима) пољопривредно-прехранбених производа; већи удео производа са додатом вредношћу; боља видљивост домаћих производа на интерним и екстерним тржиштима.

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: *start-up* подршка за групе произвођача, правно регулисање организација произвођача; подршка улагањима у производне активности након убирања плодова, прикупљање и логистика пољопривредних производа; подршка тржишној инфраструктури и кратким ланцима снабдевања храном; подршка политици квалитета производа и програмима квалитета; подршка за промотивне активности.

*Ефикасније коришћење и заштита природних ресурса* и остварење следећих циљева: заштита маргиналних подручја; заштита земљишта, воде и

биодиверзитета; очување традиционалних културних предела; одрживо унапређење технологија пољопривредне производње.

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: подршка за маргинална подручја; одабране пољопривредно-еколошке мере (органска пољопривреда, итд.); увођење правила вишеструког испуњавања услова за директна плаћања; подршка за биљне и животињске генетичке ресурсе.

*Елиминисање руралног сиромаштва и питања малих газдинства и остварење следећих циљева: повећање свести о руралном сиромаштву и питању малих пољопривредника; допринос социјалној инклузији и сигурности руралног становништва; стварање нових радних места и извора прихода; прихватање и унапређење ситуације различитих мањинских и рањивих друштвених група; потрага за развојним приликама за мала пољопривредна газдинства.*

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: активна регионална политика и политика кохезије; унапређење социјалне сигурности за пољопривредно становништво; подршка етничким и друштвеним мањинама; подршка родној равноправности; диверсификација активности које доносе приход руралним домаћинствима; подршка предузетништву у социјалним услугама; посебна подршка за мале пољопривреднике; политика инвестиција за мале пољопривреднике.

*Територијално уравнотеженији приступ и остварење следећих циљева: обезбеђивање основних животних услова за рурално становништво; ревитализација депопулисаних региона; стварање прилика за нова радна места; обезбеђивање основне инфраструктуре (путеви, вода, итд.); омогућавање прилика за основно образовање у близини места становања; промоција и развој локалних иницијатива; заштита и коришћење природних и културних знаменитости.*

Наведени циљеви могу се постићи уз следеће мере: програми поновног насељавања; подршка маргиналним подручјима; различити инструменти регионалне и кохезионе политике; LIDER приступ - подршка

локалним акционим групама; подршка инвестицијама у инфраструктуру; програми обнове села; подршка културном и природном наслеђу.<sup>67</sup>

#### 5.4. Фокус на руралном развоју

Како би се остварили циљеви постављени у националним стратегијама, пољопривредна политика земаља ЈИЕ мора се више фокусирати на рурални развој. У овом погледу, земље ЈИЕ треба да користе прилике ИПАРД оквира политике како би развиле сопствене концепте и приоритете подршке руралном развоју- да одаберу и дефинишу мере у складу са националним потребама и приоритетима. Можда неће бити могуће дотаћи се свих приоритета кроз IPARD, будући да он предвиђа ограничени број мера руралног развоја. Стога ће можда бити потребно подржати мере руралног развоја средствима националних буџета, како би се употпуниле ИПАРД мере.

При одабиру оваквих мера било би добро бирати оне које су компатибилне са политиком руралног развоја ЕУ (имајући у виду процес евроинтеграција). Ово ће такође олакшати процес стварања јединствених стратегија, имплементационих структура и процедура.

Подршка модернизацији пољопривредно-прехранбеног сектора мора постати први приоритет политике руралног развоја како би се унапредила конкурентност сектора. Међутим, развој здраве и ефикасне политике подршке инвестицијама такође би захтевао да општи оквирни услови буду оптимални. Ово се пре свега тиче услова за добијање кредита. Финансијске институције посебно нерадо одобравају кредите малим и средњим пољопривредним газдинствима и предузећима која не могу да обезбеде довољне залогe за позајмице. Поврх овога, доступност савремених саветодавних служби и трансфера знања у стратешком менаџменту и пословном планирању од изузетног је значаја за произвођаче и мала предузећа. Ова питања захтевају посебну пажњу у земљама ЈИЕ, како би се

---

<sup>67</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 57.

остварио очекивани ефекат политике подршке инвестицијама и постигао истински napредак по овом питању.<sup>68</sup>

Фрагментиран земљишни посед (укључујући нерешена имовинска питања), расељено становништво, као и потреба за обимним реформама земљишне политике, представљају тешке изазове са којима ће се земље ЈИЕ суочити. Потребни су велики напори, највише у области институција, а по питањима закона о земљишту и реформе система управљања земљиштем. Посебно је значајно решавање комплексних питања која се тичу власништва над земљиштем, те се оно мора решити у свим земљама како би се смањила уситњеност парцела. Уколико се ови проблеми не могу решити у оквиру правне реформе земљишних закона услед успостављених фундаменталних права, могу се размотрити друге политичке мере из правног оквира за управљање пољопривредном политиком. Искуство из других земаља нуди добре примере права на коришћење пољопривредног земљишта, међу којима је пример обавезе власника да станује на пољопривредном газдинству, или да не сме да врши деобу пољопривредног земљишта, што је регулисано адекватним законима о закупу који регулишу односе између више власника.

Један од општих оквирних услова јесте постојање функционалне основне инфраструктуре. У неким деловима региона постоји суштинска потреба за успостављањем или реновирањем основне пољопривредне, али и заједничке инфраструктуре, приступних путева, система водоснабдевања, наводњавања и исушивања, итд. Ово ће захтевати да се значајни јавни фондови за инвестиције у инфраструктуру планирају и договоре уз учешће различитих локалних и националних органа власти.

Развој и трансфер знања заслужују посебну пажњу. Национална истраживачка политика требало би да промовише иновативне производе, производне методе и модерне технологије, док би требало успоставити делотворне системе за трансфер знања преко ефикасних теренских и других пословних саветодавних услуга доступних пољопривредницима и

---

<sup>68</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 61.

прерађивачком сектору. Ово ће захтевати одређене институционалне измене као и јачање јавног и приватног сектора кроз нове методе финансирања.

Често се помиње стратешки значај инвестирања у тржишне канале и прераду хране, који могу допринети већој ефикасности и пољопривреде и укупне руралне економије. Такве мере могу бити скупе и носити одређени ризик. Међутим, циљане инвестиције у успостављање, на пример, квалитетне хладњаче за воће и поврће, новог логистичког центра за усеве, реновирање старих производних капацитета за вишегодишње засаде попут воћњака и винограда, као и подршка инвестицијама у савремену прераду сточарских производа, при чему је све засновано на домаћој производњи, могло би убрзати успостављање конкурентних пољопривредно-производних ланаца. Они би такође могли значајно убрзати модернизацију и развој пољопривреде и имати видљив утицај на развој руралних подручја.

Највећи број производних сектора карактерише велики број веома малих произвођача који још увек представљају релативно велики удео у укупној производњи. Стога је неопходно развити мешавину мера руралног развоја како би се подстакло развој, реструктурисање и организовање малих пољопривредника. Често се проблем малих произвођача користио као оправдање за увећање производно оријентисане јавне подршке. Међутим, ово не решава њихове проблеме, чак их може и погоршати. У овим мерама неизбежно мора постојати и социјална димензија услед значаја ове групе за социјалну структуру руралних области. Уколико се примењује директна подршка доходу малих газдинстава, она мора бити праћена мерама промоције регионалне кохезије и, у оквиру европског концепта руралног развоја, промоције економске диверсификације у пољопривредним и непољопривредним активностима, а кроз мале инвестиције за унапређење технологије и квалитета производа. Промоција организовању произвођача у групе или задруге и развој локалних ланаца вредности како би се унапредила њихова тржишна позиција, један је од важних елемената комбинације мера које се тичу питања малих пољопривредника.



У случају земаља кандидата, већу улогу треба дати пољопривредно-еколошким мерама и подршци маргиналним подручјима, не само у погледу процеса интеграција, већ и у решавању њихових међусобно повезаних проблема заштите животне средине, депопулације и напуштања природних ресурса. У овим пределима адекватна комбинација плаћања за маргинална подручја и других механизма подршке развоју могли би створити значајну корист за ове области у погледу увећања економских активности и заштите природних ресурса.

Као што је већ речено, не може се очекивати да већи степен подршке да значајан резултат без адекватног правног и институционалног оквира који омогућава повољне услове за развој пољопривреде и руралних области, али и негује свеобухватну сарадњу и партнерство међу свим јавним и приватним институцијама из области пољопривреде.

### **5.5. Политика директних плаћања**

У земљама ЈИЕ користи се низ различитих програма директних плаћања, од којих је већина мање или више некомпатибилна са ЗПП. Корисно је дати преглед неколико основних принципа имплементације будуће политике директних плаћања у процесу усклађивања националних политика са ЗПП.<sup>69</sup>

Пре свега, програми директних плаћања који нису у складу са програмима директних плаћања у ЕУ могли би се постепено одбацити. Друго, постојеће програме који имају неке елементе компатибилне са програмима ЕУ (нпр. плаћања по грлу и по површини) требало би постепено прилагођавати како би се применили исти критеријуми и административни механизми као у сличним програмима ЕУ, прилагођених успостављеним административним капацитетима и инструментима (ИАЦС, ЛИПС, регистри, итд.) неопходним за управљање оваквим програмом. Треће, нови програми

---

<sup>69</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 62-64.

директних плаћања требало би да користе критеријуме и административне механизме који се користе у сличним програмима ЕУ.

Важно је нагласити да имплементација истих критеријума и механизма не мора да значи да квалификациони критеријуми или ниво подршке морају бити исти као европски. Најважнији корак јесте изградња капацитета и искуства у управљању таквим програмима, док се дефиниција корисника који се квалификују и ниво подршке лако могу прилагођавати касније или по приступању. Међутим, земље кандидати треба да се постарају за то да ниво подршке појединачним мерама не превазилази европске нивое, што би по приступању ЕУ могло имати негативне последице на приходе пољопривредника.

Приметна је тенденција за увођењем програма директних плаћања заснованих искључиво на националним политичким ставовима, уз игнорисање њихове неусаглашености у контексту процеса евроинтеграција. Увођење таквих мера у току претприступних преговора шаље погрешне сигнале и домаћим произвођачима и ЕУ. Ово питање је посебно важно за земље кандидате које су већ започеле претприступне преговоре.

Који би онда облици директних плаћања били најприкладнији узевши у обзир националне политичке циљеве везане за подршку произвођача и циљ посвећености евроинтеграцијама? Правилник о директним плаћањима ЕУ нуди низ програма директних плаћања укључујући програм основних плаћања, плаћања малим пољопривредницима, младим пољопривредницима, плаћања за еколошки оријентисане праксе, плаћања пољопривредницима из области са природним ограничењима као и нека везана плаћања (по грлу или по површини). Делује да ове врсте програма нуде широк спектар инструмената за директна плаћања и да могу изаћи у сусрет свим потребама за оваквим програмима које су препознале земље кандидати. Повољно решење које може функционисати и као мост између постојећих инструмената и програма директних плаћања усаглашених са ЕУ било би увођење везаних плаћања по грлу и по површини, налик онима која постоје у оквиру ЗПП.

Увођење ових плаћања спада у ред реформи прихватљивих и за креаторе пољопривредне политике и за кориснике у првој фази усаглашавања. Оно помаже у спречавању погрешних пракси и шаље исправне сигнале и произвођачима и ЕУ. Коначно, такав приступ припрема тле за постепено увођење и усаглашену имплементацију комплетног концепта подршке у виду директних плаћања након приступања. Стога би ове земље могле да размотре започињање постепене имплементације ове врсте програма када донесу одлуке о реформисању постојећих или увођењу нових програма, чиме би истовремено учиниле позитиван напредак у правцу евроинтеграција.

Заједно са увођењем програма плаћања компатибилних са ЕУ, који се углавном базирају на плаћањима по животињи или по површини, потреба успостављања Интегративног система администрације и контроле (ИСАК) и других административних алата који представљају основу за реализацију таквих плаћања постаје све важнија. Поред тога што ће допринети успостављању административних процедура у складу са правилима ЕУ, адекватна контрола и надзор плаћања биће корисни и за домаће учеснике.

Коначно, када се доносе одлуке о политици за директна плаћања, важно је наћи равнотежу између програма који се баве посебним потребама за подршком специфичним групама произвођача (нпр. мали пољопривредници) или областима (природне тешкоће, заштита животне средине, итд.) која ће омогућити фер расподелу бенефита ове политике свим типовима произвођача.

## **5.6. Улога аналитичке подршке политици у земљама чланицама ЕУ**

У ЕУ, министарства пољопривреде одговорна су за политички циклус у целини, као и за дефинисање сваке појединачне фазе. Међутим, начин на који су министарства организована и начин на који функционишу спречавају их да у потпуности и на ефикасан начин управљају свим фазама циклуса, што доводи до тога да је неопходан ослонац у екстерној подршци, нарочито од

стране аграрних економиста, како институција тако и појединаца. Ова потреба за подршком може се посебно приписати фазама мониторинга и евалуације циклуса политике које имају и краткорочну и дугорочну димензију, као и различитим вештинама и методима потребним за спровођење анализа и формулисање предлога.

Разни сектори министарстава способни су да пруже ефикасну краткорочну и средњорочну аналитичку подршку, посебно за одлуке у којима се у обзир морају узети политички контекст, политичка осетљивост, или утицаји политичких актера. Министарство ће увек тражити додатну експертизу и део свог посла препустити неком другом. Листа која следи даје типичне примере задатака савремене пољопривредне политике који се често препуштају, углавном академским институцијама: процена утицаја предлога политика или промене економског амбијента (трговински режими, тржишни изгледи)- квалитативне пољопривредне економске процене уз помоћ модерних алата заснованих на науци; зелени извештаји: годишњи извештаји – мониторинг стања у пољопривреди и пољопривредној политици заснован на пољопривредној статистици, политичким образложењима и буџетским трансферима; рачуноводство пољопривредних газдинстава (књиговодство, мрежа рачуноводствених података пољопривредних газдинстава (ФАДН): развој, одржавање и употреба система.

Земље чланице ЕУ имају различите моделе за пружање екстерне аналитичке подршке министарствима пољопривреде. Јавне (академске) истраживачке институције раде по принципу споразума о концесији, дугорочних и краткорочних уговора са владом и осталим корисницима. Оне су тесно повезане са министарством које је често власник имовинских права над резултатом. Ово је најчешћи модел, конзистентан а такође и најефикаснији међу земљама чланицама; примери укључују LEI (Холандија), TEAGASC (Ирска), KIS (Словенија), VUZE (Чешка Република), AKI (Мађарска), LVAEI (Летонија), LEEI (Литванија). Већином управља држава (са изузетком LEI), а део њихових задатака јесте пружање стручних услуга министарствима. Овакви институти баве се и великим делом активности

мониторинга као што су подношење зелених извештаја, управљање мрежом рачуноводствених података пољопривредних газдинстава и обрачун трошкова пољопривредних газдинстава.<sup>70</sup>

У земљама без јавних истраживачких института преовлађујући метод организовања аналитичке подршке је преко универзитета, ангажовањем појединачних или група истраживача (катедре, институти). Стални мониторинг и консултације не спадају у њихова типична задужења. Међутим, они врше процене утицаја и евалуације, као и специфичнија, базична научна истраживања. Министарства уговарају њихове услуге на пројектној основи, па се јавља тенденција да универзитети полако губе своје техничке истраживачке капацитете за обављање експертског посла за министарства пољопривреде као и у другим областима услед промене оријентације према основним истраживањима.

Приватне истраживачке и консултантске институције добијају на значају, али су и даље мање компетентне за аналитичку подршку. Једино поље на ком приватне консултантске куће значајно расту јесте евалуација програма руралног развоја.

### **5.7. Приказ стања пољопривредне политике у земљама ЈИЕ**

Сарадња на овом послу показала је да су министарства из земаља ЈИЕ свесна захтева политичког циклуса. Ово је евидентно у раду на правним и стратешким документима који се тичу пољопривредне политике при чему се елементи овог приступа све више примењују, али и у јасним изразима политичке воље. Она садржи идентификацију проблема, формулацију политике, а у последње време некада и развој финансијског планирања буџетских средстава, док се формулације које се тичу правила имплементације углавном раде интерно, у оквиру самих министарстава.

---

<sup>70</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 66-67.

Мониторинг се ретко користи, евалуација чак и ређе, осим у земљама које већ имплементирају ИПАРД. Управо су ове две фазе политичког циклуса - у развијеним земљама - засноване на добро осмишљеној и професионално реализованој аналитичкој подршци, при чему их често подржава екстерна експертиза. Одсуство резултата мониторинга и евалуације који се могу поредити наговештава да системи систематичне аналитичке подршке још увек нису успостављени у региону. Коначно, слаба аналитичка подршка представља још један значајан фактор за квалитет доношења политичких одлука у области пољопривреде у земљама ЈИЕ.

Како би се достигао жељени резултат у процесу евроинтеграција и како би се стварала ефикасна пољопривредна политика заснована на чињеницама, неопходна су побољшања и на организационим и на оперативним нивоима. Систем без сталних институција, особља и финансијских ресурса не може да омогући трајне ефикасне услуге. Штавише, модел заснован само на појединачним универзитетским истраживачима не може бити успешан због других обавеза ових научника.

Постоји све већа потреба за темељним аналитичким услугама које одељења министарстава пољопривреде неће имати капацитет да испоруче сопственим ресурсима. Ангажовање компетентног и поузданог особља за тимове аналитичке подршке који су вољни да раде на питањима политика постало је све теже не само за јавне институте, већ и за приватне истраживачке институте и универзитете.

### **5.8. Нова улога подршке у земљама ЈИЕ**

Успешан процес модернизације и интеграције захтева даље јачање улоге пољопривредних економиста и њихових активности како би се подржало креирање политике засноване на информацијама и обезбедила ефикасна аналитичка подршка.

Активности аналитичке подршке на пољу пољопривреде резултат су интензивне сарадње између владиних и екстерних, углавном академских,

институција. Партнери деле одговорност за обим и квалитет аналитичке подршке. Темељни подаци, аналитичке вештине и политичка подршка сматрају се важним елементима политике засноване на информацијама и приступу циклуса политике у процесу модернизације и интеграције, па и на пољу пољопривреде. Разумевање чињеница, учинака и промена до којих се долази анализама политичког утицаја (ex- post, ex ante) може да подржи и унапреди доношење одлука. Доносиоцима одлука потребна је подршка у облику стручних мишљења или студија у решавању одређених кључних питања. Експерти из области домаће и европске пољопривредне политике могу помоћи у реализацији анализе ситуације, поређења са стањем у ЕУ, и припреми чврстих, на доказима заснованих образложења за реформе пољопривредне политике засноване на подацима.

Важна активност аналитичке подршке јесте успостављање система мониторинга као дела циклуса политике у пољопривреди у претприступном периоду. Из овог разлога многе земље кандидати су у претприступном периоду успостављале мониторинг системе налик онима у ЕУ и стварале такозване "зелене извештаје" о стању у пољопривреди и пољопривредној политици који су представљани влади, парламенту и широј јавности. Систем зелених извештаја повезује усаглашавање и поређење статистике, мера и буџетских трансфера са општим процесом мониторинга и ефикасним политичким циклусом. У неким земљама ова врста рада представљала је важан корак ка формулисању пољопривредне политике и стварању конзистентнијег и транспарентнијег процеса доношења одлука.

Ову област аналитичке подршке карактерише и снажна међународна сарадња. ОЕЦД, ФАО, Европска Комисија и Европски парламент захтевају националне податке и чињенице, као и неколико врста националних и регионалних процена. Ова сарадња је важна за увећање и стандардизацију података и емпиријских алата, размену знања и смештање националних ставова у шири контекст.

Неопходна реформа пољопривредне политике и процес евроинтеграција неизбежно ће изазвати већу потребу за аналитичком

подршком. Ефикасан менаџмент и континуирано улагање у образовање професионалаца важан је део модернизације пољопривредне политике. Помоћ је потребна у свим фазама политичког циклуса, а највише у мониторингу, евалуацији и програмирању.

Препоручује се да земље ЈИЕ у процесу приступања успоставе сталну регионалну сарадњу за анализу и мониторинг пољопривредне политике, следећи пример ОЕЦД форума за пољопривреду транзиционих и земаља у развоју током 1990-тих година. Успостављање регионалне базе података и форума за размену стручних мишљења о пољопривредној политици олакшало би поређење и развој мера подршке и могло би значајно допринети доношењу одлука у области пољопривредне политике и процесу интеграција у региону. Националне и регионалне платформе успостављене кроз овај пројекат могу служити као чврста основа за имплементацију и јачање перманентне сарадње као и за јачање мреже и капацитета за анализу и креирање пољопривредне политике у региону.

Развој пољопривредног сектора и руралних области захтева доследност, посвећеност и напоре, као и капитал - и финансијски и људски - у облику добро обучених и посвећених стручњака који налазе и деле решења, координирају и спроводе политичке мере. Одговорност за ово са једне стране има приватни сектор, са својим финансијским институцијама и пољопривредно-прехрамбеним организацијама, а са друге стране одговорност имају доносиоци одлука из јавног сектора који треба да успоставе адекватно правно и институционално окружење као и структуре подршке.

Развојно оријентисано креирање политика базира се на дугорочним стратешким решењима, идентификацији решења усклађених са реалним стањем, настоји да креира оптималну комбинацију политичких мера и промовише јавно-приватна партнерства. Стога се препоручује да се овај приступ све више уводи у креирање политике у области пољопривреде и руралног развоја у земљама ЈИЕ, како би се излазило у сусрет великим изазовима који их очекују. Овај приступ обезбеђује алате за развој пољопривредног сектора који је способан да користи природне ресурсе на



одржив начин, обезбеди потенцијал за стварање конкурентних високо квалитетних производа, као и за неговање уравнотеженог руралног економског развоја у региону.

Евроинтеграције представљају кључни циљ свих земаља региона. Усклађивање са европском ЗПП представља највећи изазов, али и прилику за модернизацију пољопривредне политике. Међутим, усаглашавање легислативе и процедура не представља достигнуће само за себе све док се у потпуности не интегрише у креирање националних политика и њихову имплементацију. До тада, оно остаје само једна обимна и скупа вежба. Могуће да је ово разлог зашто многе земље одлажу потпуну интеграцију до веома касних стадијума у процесу преговора. Искуство из претходних проширења показало је да земље у приступању нису у потпуности спремне за програме ЗПП, што значи да нису способне да остваре пуну корист од значајних фондова који постају доступни.<sup>71</sup>

Рационално и постепено увођење елемената ЗПП и административних процедура које у обзир узимају различите могућности и потребе земаља може допринети развоју делотворне и доследне политике и њене имплементације. Кључни принцип који треба посматрати у овом процесу јесте почетак имплементације одабраних елемената ЗПП који ће одмах донети користи земљи. Поред јаче улоге подршке модернизацији пољопривредних газдинстава и пољопривредно-прехранбеног ланца и увођења плаћања по грлу или површини, ово би могло укључити почетак имплементације усаглашених маркетиншких стандарда ЗПП и мера политике квалитета у кључним секторима. Такве мере ојачале би тржишну позицију ових производа, или одабране специфичне елементе пољопривредно-еколошке политике, као што је органска производња, како би се развио постојећи потенцијал на овом пољу. Примена овог приступа омогућила би практично искуство у истинској имплементацији ЗПП, како у приватном сектору тако и

---

<sup>71</sup> Упореди: Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi* (ЈИЕ), UN-FAO, Budimpešta, 2015, стр. 68.

у јавној управи, и послала јасан сигнал ЕУ да је земља озбиљна у погледу процеса евроинтеграција.

Поред откривања раскорака и давања сугестија, посебна пажња усмерена је на јачање сарадње између министарстава и аграрних економиста који имају експертизу у подршци пољопривредној политици. Ова студија је резултат те сарадње. Активности на припреми ове студије захтевале су велико ангажовање стручњака из министарства и академске заједнице у оквиру мреже успостављене током трајања пројекта. Зато се препоручује да успостављена мрежа постане стална платформа за регионалну сарадњу и размену идеја и искустава на пољу анализе и мониторинга политике пољопривреде и руралног развоја. Такав форум несумњиво би допринео унапређењу политике засноване на чињеницама, олакшао усаглашавање политика у региону и ојачао процес евроинтеграција у области пољопривреде и руралног развоја.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 69.

## ГЛАВА II

### СУБВЕНЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ

#### 1. ПОЈАМ СУБВЕНЦИЈА

Субвенције (subsidies) су облик финансијске помоћи коју држава даје установама, привредницима (подстицање производње, заштита стандарда становништва) и физичким лицима за строго одређену намену. У зависности од сврхе, разликује се велики број субвенција: према трајности (сталне и повремене), према врсти организације/корисника (привредним и непривредним организацијама), према извору средстава (из буџета, из различитих фондова), према намени (донације, регреси, премије за цене под друштвеном контролом, извозне премије, развојне премије, пореске олакшице, ослобађање предузећа од плаћања пореза, доприноса, царина и др.). Субвенције су својеврсни инструменти економске и социјалне политике.<sup>73</sup>

Са етнoлошке стране реч субвенције настала од латинске речи *subventi* у значењу помоћ, припомоћ. По дефиницији субвенције представљају материјалну потпору односно новчану помоћ из јавних фондова или јавног буџета упућену подручјима од јавног интереса. Према томе субвенције су облик финансијске помоћи коју држава даје установама и газдинствима (подстицање производње, заштита стандарда становништва и др.) за унапред одређену намену. Та финансијска средстава могу се користити искључиво за намену за коју су предвиђена и ниједну другу. Постоји велики број субвенција које се разликују према следећим категоријама: трајности, врсти организације, извору средстава и намени. Према трајности субвенције могу бити оне са одређеном наменом и сталне, док у односу на врсту организације деле се на субвенције привредним и непривредним газдинствима. Затим постоје субвенције из буџета, али и оне финансиране из различитих фондова.

---

<sup>73</sup> Упореди: Б. Крстић, С. Јовановић, Т. Станишић, М. Јовановић, *Државна помоћ - инструмент за заштиту животне средине у Европској унији и Србији*, Економске теме, бр. 2, 2012, стр. 205-220.

Субвенције јесу својеврсни инструмент економске и социјалне политике и бројни су разлози за њихову употребу. Субвенције користимо у виду различитих донација, премија за цене под друштвеном контролом, развојне премије, регреса, пореских олакшица и друго.<sup>74</sup>

Субвенције су једносмерна плаћања држава резидентним произвођачима у циљу утицаја на ниво производње, количину, цене и вредност робе и услуга коју производе, продају или увозе.

Субвенције као трансакција расподеле обухвата: субвенција на производе и друге субвенција на производњу.<sup>75</sup>

Велики број држава служи се субвенцијама као обликом државног утицаја на привредне токове. Иако је висину субвенција у некој привреди тешко прецизно измерити, ипак се чини да оне односе на велики проценат друштвеног производа. Тако у земљама Европске уније експлицитне субвенције чине у просеку три посто друштвеног производа и око десет посто укупних буџетских расхода.

Врло је широк распон економске политике државе која резултира настајањем субвенција, па зато оне могу за различите појединце попримити различити смисао и имати различити обухват. У најширем смислу субвенције се могу одредити као државна помоћ произвођачима или потрошачима за коју држава не прима никакву противнакнаду, али је условљена посебном врстом делатности или понашања примаоца. Произвођач који је примио субвенцију снижава своје трошкове производње, док потрошач који од државе добије субвенцију повећава свој расположиви доходак. Субвенције могу бити експлицитне, односно директне ако представљају непосредан новчани издатак, или су имплицитне, односно посредне (или скривене) ако непосредан новчани издатак није присутан. Директни новчани трансфер из државног буџета некој грани или појединцу представља директну и

---

<sup>74</sup> Велики речник познатих и мање познатих речи (<https://velikirecnik.com/2016/06/29/subvencije/>).

<sup>75</sup> Упореди: Скупштина Црне Горе, *Упоредни преглед врста и износа субвенција у пољопривреди*, Подгорица, април 2014.

експлицитну субвенцију. Али, на пример ниже каматне стопе на кредите који се дају, гранама чији се развој намерава повећати представља имплицитну, посредну односно скривену субвенцију. Како се осим директним субвенцијама разне државе у великој мери користе и имплицитним субвенцијама, то ваља у проучавање субвенција укључити не само директне субвенције као део текућих издатака државног буџета, већ и њене скривене облике.

Тако, основни облик субвенције је директно новчано давање произвођачима или потрошачима, али могу имати и друге облике, између осталог: кредити по каматној стопи испод тржишне, односно државне гаранције; смањење пореске обвезе, односно постојање пореских олакшица, државно учешће у власништву и др. Тада држава обично захтева од предузећа у свом власништву нижу стопу приноса од оне која би се постигла на тржишту; државно снабдевање потрошача или произвођача добрима и услугама по цени испод тржишне; државне набавке добара и услуга по ценама изнад тржишних; државна регулација одређених активности или грана привреде којом се повећавају цене или олакшава приступ тржишту; одржавање прецењеног курса домаће валуте чиме релативно појефтињују увозни инпути.

Основна намена субвенција јесте да се њиховом применом тако измени привредна делатност да она постане пожељнија од оног стања које постоји без примене субвенције. Најчешће се као циљеви примене субвенција наводе виша стопа запослености и бржи привредни раст, ефикасније коришћење ретких ресурса при постојању тржишних неуспеха, уравнотежење платног биланса или праведнија расподеладохотка, тј. она која доходак распоређује у корист породица с нижим примањима. Произвођачке субвенције су експлицитно или имплицитно плаћање државе предузећима или читавим гранама чији се развој жели подстакнути. Произвођачке субвенције делују тако да се производни ресурси (рад и капитал) селе у субвенционисане секторе, на штету сектора који не добијају субвенције. Овакво кретање ресурса има последице по укупну економску ефикасност.

Основни задатак тржишта јесте да алоцира производне ресурсе како би се унапредила њихова продуктивност. Када држава даје субвенције она мења тржишне сигнале и вештачки подиже профитабилност изабраних привредних активности. Као резултат тога ресурси се селе у субвенционисане гране, али ће ти исти ресурси произвести мањи аутпут од оног који би произвели да су употребљени у другим гранама. Тако је и укупна економска ефикасност нижа.<sup>76</sup>

Разлози за примену субвенција уопштено се сврставају у две категорије: исправљање тржишних неуспеха и прерасподела дохотка. Док је исправљање тржишних неуспеха везано за начело економске ефикасности, прерасподела дохотка везана је за начело праведности.

Тржишни неуспеси настају када тржиште не успева лоцирати ресурсе према њиховој највећој ефикасности. Тада се сматра да је оправдана интервенција државе која ће добро припремљеним и спроведеним системом субвенција уклонити тржишни неуспех и повећати укупну ефикасност. Три тржишна неуспеха обично се наводе како би се оправдали економски разлози за увођење субвенције: екстремни учинци- посебно они везани за истраживање и развој, економије обима и асиметричне информације.

Пример који се често користи како би се описала оправданост увођења субвенција јесу расходи којима држава помаже делатност истраживања и развоја. Предузеће улази у трошкове истраживања и развоја нових производа у нади да ће надокнадити уложене трошкове и остварити профит. Но, конкурентска предузећа могу искористити знање до којег је предузеће које је улагало у истраживање и развој дошло, и покупити део профита с тржишта без икаквих уложених трошкова. Како је крађу знања без обзира на систем патената и лиценци тешко спречити, предузећа се нерадо упуштају у издатке намењене истраживању и развоју. Једно од могућих решења тако постаје и субвенционисање истраживања и развоја.

---

<sup>76</sup> Упореди: Robert Ford, Wim Suyker, *Industrial Subsidies in the OECD Economies*, OECD Economics Department Working Papers No. 74, 1900 ([www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)).

Економије обима такође се у економској теорији сврставају у тржишне неуспехе. Економије обима се јављају када просечни трошкови производње падају с порастом аутпута. У случајевима постојања економија обима велика домаћа предузећа имају предност над малим предузећима па на тржишту израстају као монополи и убирају екстрапрофит. Али ако је велико предузеће у страном власништву, државна субвенција малом домаћем конкурентском предузећу може умањити његов почетни неповољан положај и повећати могућност за опстанак у светској тржишној утакмици. Понекад износ профита који домаћа субвенционисана предузећа могу таквом политиком привући са светског тржишта премашује износ дате субвенције. Озбиљан пропуст овакве политике заснива се на чињеници да корист коју једна земља оваквом политиком прикупи заправо иде на штету друге земље. Оваква политика субвенционисања домаћих предузећа која се у теорији назива "осиромашавањем комшија" (енгл.) изазива често оштре полемике између држава, па чак често води и у праве трговачке ратове.

Асиметричне информације могу се јавити на финансијском тржишту између кредитора и кредитираног. Наиме, предузећа зајмодавци новца знају колики степен ризика прати њихове пројекте, али банке висину тог ризика обично не могу у потпуности сазнати. Оваква асиметрија у информацијама тера банке да подижу каматне стопе. Државним субвенционисањем камате може се подстаћи инвестирање у пројекте који иначе не би били започети. Овај аргумент се често користи када се жели оправдати повољније кредитирање "младих" индустрија.

Успешно обликовање и примена система субвенционисања са циљем да се исправљају тржишни неуспеси ставља пред државу велике задатке. Држава, наиме, треба да располаже великим бројем података о сложеним привредним интеракцијама. Тако је, на пример, врло вероватно да ако држава не може добро проценити користи различитих научних пројеката, да ће новац уложен у субвенционисање истраживања и развоја бити једноставно потрошен. Осим тога ретки ресурси употребљени у субвенционисање лоших

пројеката неће бити употребљени у пројекте који много више обећавају, па се тако истрошена средства додатно повећавају.

Често се разлози за увођење субвенција налазе у промени система расподеле дохотка или куповне моћи у корист сиромашнијих чланова друштва. Државно одређивање цене хлеба и брашна најчешћи је пример индиректног субвенционисања потрошње. Но како јефтин хлеб купују богати као и сиромашни, то овај облик субвенције није најбоље решење. Нека су истраживања показала да субвенционисање хлеба чак повећава неједнакости јер ипак већи део субвенција одлази у џепове богатих. Осим тога јефтин хлеб се не конзумира рационално, већ се расипа или користи за храну домаћим животињама, те се стварају редови за његову куповину јер је потражња за јефтиним хлебом велика. Облик потрошачких субвенција зато треба врло пажљиво одабрати, и често преиспитивати њихов смисао.<sup>77</sup>

Међутим држава се уз економске разлоге за увођење субвенција често користи и некономским аргументима било да су они стратешке, социјалне или неке друге природе.

Може се закључити како нису све субвенције лоше субвенције, а то су само оне субвенције којима се одређени циљ постиже уз минимални трансфер државних средстава и уз настајање минималних девијација цена, што се може сматрати позитивним.

## 2. ДРЖАВНА ПОМОЋ И СУБВЕНЦИЈЕ

Основно питање у контексту државне помоћи и субвенција јесте да ли су концепт и пракса државне помоћи у складу са принципима тржишне привреде.<sup>78</sup> Принцип слободне конкуренције ограничава интервенцију државе на тржишту која, са своје стране, може имати три основна облика: финансијска помоћ државе привредним субјектима, регулаторна функција и

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> Упореди: Стеван Лилић (уредник), *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Правни факултет, Београд, 2011.



активност државе и непосредне државне инвестиције у привреду и услуге. У том контексту, државна помоћ изједначава се са финансијском помоћи државе привредним субјектима (секторима и регионима). За државну помоћ је битно да конкуренција на тржишту не сме бити нарушена.<sup>79</sup>

Шире тумачење државне помоћи указује на две области у којима она може да се реализује. Прва област обухвата директне субвенције државе привредним субјектима путем којих се покрива део њихових трошкова (губитака). Друга област садржи облике помоћи који као такви нису увек транспарентни, јер се остварују путем повољних кредита, пореских олакшица, државних набавки и концесија. Ефекти сваког од наведених облика државне помоћи нису исти за кориснике, али је зато за анализу битан онај који се манифестује на пољу конкуренције, односно да ли се она нарушава или не.

За карактер државне помоћи у ЕУ значајна је околност да се она најчешће изједначава са субвенцијама. Током шездесетих и седамдесетих година 20. века субвенције у земљама чланицама ЕЕЗ биле су редовна пракса. Првобитно дефинисање државне помоћи полазило је од њене забране уколико нарушава конкуренцију на тржишту. Поставља се питање када ће и на који начин примање државне помоћи узроковати нарушавање тржишне конкуренције. Један од показатеља је незаинтересованост других учесника на тржишту да инвестирају у гране, односно предузећа која добијају државну помоћ. На основу тога се закључује да државна помоћ истискује приватне инвеститоре из сектора у којима се реализује, што не значи да то увек може бити оправдано. Утицај државне помоћи на трговинску размену између земаља чланица не сме бити у смеру стварања сукоба и несугласица, које могу настати услед отварања могућности за неку чланицу да користи привилегије пласмана на страном тржишту.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Упореди: Емилија Вукадин, *Нормативна регулатива и пракса државне помоћи*, Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији", Правни факултет, Београд, 2011, стр. 32-45.

<sup>80</sup> Упореди: Драго Дивљак, *Државна помоћ у праву ЕУ и национално право*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, 2011, стр. 363-377; Драго Љ. Дивљак, Сандра С.

Економски *ratio* државне помоћи полази од императива да она не нарушава тржишну конкуренцију, а с друге стране од потребе да се средства по том основу обезбеде одређеним субјектима под прописаним условима. Функционисање Европске уније на економском плану у форми јединственог тржишта ствара услове за реализацију државне помоћи која не би превазилазила неселективну помоћ привреди. У процесу одређивања висине и карактера државне помоћи у ЕУ полази се од следећих начела: селективности која подразумева избор фирми којима државна помоћ треба да обезбеди профитабилно пословање; привременост значи временско ограничење за државну помоћ; прикладност указује на оправданост критеријума за дати облик помоћи, а транспарентност означава да је помоћ јасно видљива. Као дозвољени облик државне помоћи у ЕУ на првом месту је социјална помоћ (у виду нижих цена за неке производе уз регрес), затим, помоћ у случају природних и елементарних непогода ради санирања последица, као и помоћ изразито неразвијеним подручјима (нпр. источни део Немачке након уједињења). Осим тога, државна помоћ укључује одређена дозвољена изузећа (нпр. селективна помоћ фирмама за развој и реорганизацију за које се очекује да дугорочно достигну конкурентност).<sup>81</sup>

У Србији је државна помоћ регулисана Законом о контроли државне помоћи<sup>82</sup> и на основу њега донетој Уредби о правилима за доделу државне помоћи.<sup>83</sup> Закон о контроли државне помоћи наводи два облика државне помоћи: недозвољена државна помоћ и дозвољена државна помоћ.

Недозвољена државна помоћ подразумева ситуацију у којој државна помоћ нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту и када је државна помоћ супротна закљученим међународним уговорима. Како се наводи: "Могуће је понекад, због непрецизних критеријума за одређивање

---

Фишер-Шобот, *Државна помоћ за заштиту животне средине на наднационалном нивоу и у домаћем праву*, Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, бр. 3-1, 2017, стр. 675-692.

<sup>81</sup> Емилија Вукадин, *op. cit.*, стр. 34-35.

<sup>82</sup> Закон о контроли државне помоћи, "Службени гласник РС", бр. 51/2009.

<sup>83</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи, "Службени гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014.

нарушености тржишне конкуренције, узрок тражити у додељеној државној помоћи. Ово се може утврђивати у складу са природом државне помоћи која је дозвољена или то може да буде (чл. 4. и 5. Закона о контроли државне помоћи)."<sup>84</sup>

Дозвољена државна помоћ је социјалног карактера када су корисници индивидуални потрошачи без дискриминације према произвођачима и када се додељује због штета услед природних непогода и ванредних ситуација. Наведени облици би се пре могли сврстати у неопходне и потребне јер извиру из класичне улоге државе која је шира од економске и развојне. Међутим, државна помоћ која може бити дозвољена везује се за ситуације унапређења економског развоја подручја са високом стопом незапослености или изузетно ниским животним стандардом, ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди или извођења пројекта од посебног значаја, затим за унапређење развоја привредних делатности или подручја, уколико се озбиљно не нарушава нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту и, на последњем месту, за унапређење заштите и очувања културног наслеђа. За државну помоћ која може бити дозвољена значајна је одлука надлежног органа који ће је као такву дефинисати и одобрити доделу финансијских средстава. У овом случају арбитражност постоји у случајевима високе незапослености и озбиљних поремећаја у привреди, који су резултат тржишне неравнотеже и показатељ постојеће макроекономске нестабилности.

Незапосленост у савременим условима представља у већини привреда проблем који се не може решити у кратком року јер зависи од инвестиционих улагања, структурних промена у привреди и примена одређених компоненти развојне политике. Другим речима, проблем незапослености се не санира једнократном финансијском помоћи већ мерама економске политике на дужи рок. Према одредби Закона о контроли државне помоћи, државна помоћ се додељује ради унапређења економског развоја одређеног подручја Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености. Како се два поремећаја у привреди наводе као одлике

---

<sup>84</sup> Емилија Вукадин, *op. cit.*, стр. 38.

економског стања одређеног подручја, није јасно да ли су истовремено и примарни циљеви додељене државне помоћи јер их у том случају треба применити/комбиновати са одговарајућим инструментима економске политике. Ситуација је још сложенија када су у питању озбиљни поремећаји (ст. 2 чл. 5. Закона), посебно што се конкретно не наводи ниједно од могућих. У тржишним привредама поремећаји настају на страни агрегатне понуде или агрегатне тражње. Они могу бити привремени или хронични, а основни циљ стабилизационе политике је сузбијање и ублажавање поремећаја.<sup>6</sup> Уколико је у питању озбиљан поремећај, он се исказује путем незапослености (коју Закон наводи), високе стопе инфлације, буџетског дефицита, дебаланса платног биланса и слично, који указују на то да је макроекономска стабилност нарушена. У тој ситуацији неопходно је применити сет мера фискалне и монетарне политике које ће бити усмерене на агрегатну тражњу или агрегатну понуду, а чији се резултати реално не очекују у кратком временском периоду. Неодрживост законског решења да државна помоћ може да отклони озбиљан поремећај у привреди показује пример савремене светске кризе која као егзогени фактор снажно утиче на све националне привреде, узрокујући проблеме за чије решење не постоји униформни образац. Тржишни поремећаји могу да се отклоне само мерама које ће дејствовати у складу са тржишним законитостима, а врло тешко доделом државне помоћи, односно финансијских средстава, без обзира на то да ли је корисник поднео пријаву да их употреби са одређеном наменом, као што је предвиђено Законом.<sup>85</sup>

## 2.1. Циљеви државне помоћи

Како се у стручним радовима истиче: "задатак државне помоћи као компоненте система државне интервенције јесте да неутрализује суштинске недостатке тржишта, а не коњунктурне осцилације или да буде окосница привредног развоја. (...) Тако се, на пример, у ЕУ могу јасно разликовати

---

<sup>85</sup> Емилија Вукадин, *op. cit.*, стр. 39-40.

општи (комунитарни) циљеви и посебни (национални) циљеви. Комунитарни су везани за слободу кретања робе, услуга, капитала и радне снаге на унутрашњем тржишту (конкуренција) и за социјалну интеграцију Европе (истраживање и развој, регионални развој, заједнички пројекти), док се национални разликују од земље до земље и стоје у односу са карактеристикама њене привредне структуре (нпр. помоћ острвима у Грчкој, помоћ пољопривреди у Француској, помоћ малим и средњим предузећима у Италији, помоћ у процесу приватизације привреде бивше Источне Немачке и слично). Очигледно је, дакле, да без обзира на то што се давањем државне помоћи могу постизати и многобројни политички ефекти у друштву, а у пракси су они неретко и пресудни, државна помоћ има своје објективно утемељење у системским недостацима тржишта, па идентификација оправдано изабраних циљева ове интервенције мора да се заснива на системском, а не дневнополитичком критеријуму." <sup>86</sup>

Код државне помоћи поставља се питање зашто би држава уопште део својих буџетских средстава преливала у корист неке појединачне или групе компанија, односно зашто би се у њихову корист одрицала дела својих редовних прихода. Неспорно је да држава (и буџет) има циљеве који су, пре свега, везани за задовољавање општих потреба и одржавање стабилности правног поретка, међу које бисмо тешко могли да убројимо давање било каквих привилегија. Ако се искључе оне привредне и непривредне активности које обавља држава путем својих предузећа и установа у оквиру јавног сектора, преостаје питање зашто би држава давала бесплатне привилегије једној групи приватних компанија, а не и другима. Одговор се може тражити у контексту појава мултинационалних компанија са пословном политиком дугорочног развоја и планирања, као и у развоју појединих привредних сектора или неконкуретних региона.

На нивоу ЕУ у том смислу позната је и тзв. мултисекторска регионална помоћ која може бити намењена за веће инфраструктурне

---

<sup>86</sup> Упореди: Светислав Табороши, *Циљеви државне помоћи*, Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији", Правни факултет, Београд, 2011, стр. 9-31.

пројекте. Овде постоји класичан парадокс државне помоћи јер је могуће да иста грана у неком другом региону није у сличној ситуацији. На пример, текстилна индустрија у градовима теже опстаје због већих најамнина које треба исплатити (живот у великом граду је скупљи него у малом), па би таква селективна помоћ једној компанији могла да иде на штрб оних које послују у истој грани и даље, али у другим регионима где су услови повољнији. За територијално малу земљу ова ситуација није нарочито карактеристична, али на просторно великим тржиштима давање државне помоћи у оваквој ситуацији може да произведе дугорочне негативне последице јер би могло да угрози оне капитале који релативно успешно послују у истој грани. Дакле, уколико је помоћ која би била мотивисана, у крајњој линији, социјалним разлозима, селективна, може да угрози конкуренцију. А управо је основни циљ контроле државне помоћи на нивоу ЕУ, коју врши Европска комисија, да се спрече негативни екстерни ефекти који могу настати додељивањем државне помоћи.

Томе је слична ситуација када због неуравнотеженог регионалног развоја нека подручја буду потпуно искључена из развоја, најчешће она у којима доминира пољопривреда. Познато је да та делатност, заједно са рибарством, има своје економске специфичности због којих би, када би се конкуренција између пољопривредних и непољопривредних делатности заснивала на неограниченим тржишним слободама, настали различити реметилачки процеси у друштву, економски, социјални и културни, па и политичка нестабилност. Државна интервенција у покушају да се овај диспарат премости најчешће има облик државне помоћи.<sup>87</sup>

Основни принципи на којима се заснива регулација државне помоћи на унутрашњем тржишту ЕУ нису искључиво везани за проблем одржавања, односно неутрожавања конкуренције. То је само један од три могућа ограничења. Друга два су забрана селективности и забрана такве државне помоћи која би могла да утиче на размену између чланица. То се, уосталом, види и из пресуде Европског суда правде у случају *Altmark*, где се јасно

---

<sup>87</sup> Светислав Табороши, *op. cit.*, стр. 11-14.

наводе четири критеријума за које се везује оцена оправданости државне помоћи, од којих су два поменута (угрожавање конкуренције и утицај на трговину), а друга два претпостављају интервенисање државе одређеним ресурсима, као и економском помоћи коју добија прималац.<sup>88</sup>

## 2.2. Ограничавање државне помоћи

Како се у стручним радовима истиче: "Државна помоћ фирмама била је врло разуђена још од првих година постојања ЕЕЗ и представљала је „хронични проблем“ све до успостављања јединственог тржишта. Ни данас државна помоћ није ваљано ограничена, мада је стање боље него раније. Разумљиво је и зашто је то било тако. Приходи фирми генерално потичу из два извора: од тржишта и од нетржишних извора, пре свега од разних врста помоћи државе. Ако нека фирма на тржишту има тешкоће, то још увек не значи да ће пословно лоше стајати јер јој држава давањем помоћи може поправити пословну ситуацију. Помоћ коју даје држава иде на терет пореских обвезника јер држава нема сопствених средстава. Отуда код давања државне помоћи увек постоји исти модел – опорезују се фирме и појединци који су врло распршени и политички неорганизовани, да би се тако прикупљена средства, између осталог, користила и за помоћ тачно одређеним фирмама или индустријама. За разлику од пореских платиша, који су распршени и неорганизовани, фирме које добијају помоћ врло су добро организоване и фокусиране. За државну помоћ постоји велика конкуренција и због тога су потребни снажно лобирање и друге активности како би се државни службеници придобили да дају средства баш одређеној фирми."<sup>89</sup>

Постоји више врста помоћи чије давање није дозвољено. У недопуштене категорије не спадају само класичне субвенције, на које се

---

<sup>88</sup> Judgement of the European Court of Justice of 24 July 2003, Case C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, пар. 75 (наведено према С.Табороши, *op. cit.*, стр. 16).

<sup>89</sup> Упореди: Мирослав Прокопијевић, *Државна помоћ привреди у Европској унији*, Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији", Правни факултет, Београд, 2011, стр. 63-73 (стр. 64).

најпре помисли при помену државне помоћи. Држава има мноштво механизма путем којих може да утиче на исход тржишне утакмице. Забрањене су разне врсте помоћи, као што су субвенције, пореске повластице, повољни кредити, кредитне гаранције, изузећа од царине, акциза и парафискалних издатака, опраштање дугова или пореза, куповина акција фирме у тешкоћама, лабављење еколошких или других стандарда, давање на коришћење земљишта или услуга. То су само случајеви који се најчешће појављују.<sup>90</sup>

Пре увођења јединственог тржишта 1992. године, државна помоћ у земљама чланицама широко је коришћена у земљама Европске заједнице (од 1992. године име је промењено у Европска унија). Заједничко тржиште би лоше функционисало да су те навике настављене јер би неке фирме биле повлашћене у односу на друге. Пројекат заједничког тржишта успешно је ограничио државну помоћ, која је са неколико процената од БДП током деценију и више од средине деведесетих и са 1,1% 1992. године пала до 2008. године на 0,5% или чак нешто мање. И раније је било земаља код којих је ниво помоћи био нешто виши, обично скандинавске земље и Грчка. Али, било је и земаља чланица у којима је помоћ била занемарљива. Криза из 2008. године много је тога променила. Укупни износ помоћи скочио је већ 2008. године, да би се још повећао 2009. и 2010. године. Одговорне за повећање су старе, а не нове чланице – највише Белгија, Грчка, Шпанија, Ирска и Велика Британија. Док су раније главне адресе помоћи били пољопривреда, транспорт и риболов, сада су то постали финансијски сектор и нешто мало индустрија. У периоду септембар 2008. године – крај 2010. године банке су добиле 1.240 милијарди евра помоћи, што износи 10,5% дохотка ЕУ-27, док је реални сектор добио само 21 милијарду евра, што је 0,2% БДП ЕУ.<sup>8</sup> Највећу помоћ у том периоду добиле су банке у Великој Британији – 295 милијарди евра, Немачкој – 282 милијарди евра, Француској – 141 милијарди евра, Ирској – 117 милијарди евра, Шпанији – 98 милијарди евра и Холандији – 95

---

<sup>90</sup> Мирослав Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 66.



милијарди евра, док банке у земљама источне Европе или нису добиле ништа или је то било по неколико милијарди евра.<sup>91</sup>

У Европској унији, процедуру пријављивања и контроле државне помоћи регулише Уредба Европског савета бр. 659/1999 којом се одређују детаљна правила за примену члана 93. Уговора о Европској заједници. Ова Уредба прописује четири процедуре: поступак пријављивања помоћи; поступак у вези са незаконито додељеном помоћи, поступак у вези са злоупотребом помоћи и поступак у вези са постојећим шемама помоћи.<sup>92</sup>

Уредба најдетаљније регулише процедуре у вези са доделом нове помоћи. Прописано је да су државе чланице обавезне да пријаве сваки план за помоћ на време, осим ако нису ослобођене те обавезе, што могу бити на основу аката о изузећима одређених врста помоћи од пријаве и њиховој компатибилности са заједничким тржиштем. Државе су дужне да доставе све релевантне информације да би се нотификација сматрала комплетном, што је и у вези са протоком процедуралних рокова постављених овом Уредбом. Тим актом је предвиђена и клаузула мировања пријављене помоћи (*standstill clause*) док Комисија не донесе или док не буде постојала претпоставка да је донела одлуку. Ова процедура се састоји из прелиминарне фазе испитивања нотификације и из фазе формалне истраге, која ће бити отворена само ако постоје сумње у вези са компатибилношћу пријављене помоћи.<sup>93</sup>

Процедура незаконито додељене помоћи је такође детаљно регулисана и од великог је значаја за одржање конзистентности политике и дисциплине држава чланица. Комисија испитује сваку наводно нелегално додељену државну помоћ онда када дође у посед информације да она постоји. Комисија тражи обавештење о случају од државе чланице, а уколико га не добије и после подсећања чланице на њену обавезу, Комисија може издати налог за

---

<sup>91</sup> Наведено према, М.Прокопијевић, *op. cit.*, 69-70.

<sup>92</sup> Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty (Уредба Савета (ЕЦ) бр. 659/1999 од 22. марта 1999. године о утврђивању детаљних правила примене члана 93. Уговора о ЕЗ).

<sup>93</sup> Упореди: Марко Миленковић, *Актуелна питања процедуре контроле државне помоћи у Европској унији*, Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији", Правни факултет, Београд, 2011, стр. 149-161 (стр. 154).

достављање информације (*information injunction*), који садржи захтев за одређеном информацијом и рок за њено достављање. Постоје још два ефикасна налога која се у оваквом поступку могу издати. Први је да се суспендује давање помоћи до доношења коначне одлуке. Други је налог за повраћај средстава чији је карактер привремен. За његово издавање је потребно да буду кумулативно испуњена три услова: да по устаљеној пракси нема сумње да мера о којој је реч представља помоћ, да постоји потреба да се хитно реагује и да постоји озбиљан ризик од настанка значајне и непоправљиве штете по конкуренте. На овом месту је прописан само случај потенцијалне штете, али системским тумачењем норми конкуренцијског права ЕУ, сматра се да се може применити и на случај када је штета већ настала. Коначно, одредбе о налогу за привремено враћање помоћи могу се применити само на оне помоћи које су дате након ступања на снагу Уредбе 659/1999. Уколико се чланица не повинује налозима Комисије, она може да се обрати директно Суду правде и да захтева декларативну одлуку да је држава чланица прекршила оснивачки уговор. У случају нелегално додељене помоћи Комисија може донети следеће одлуке: 1) да мера не представља државну помоћ, 2) да мера може да се подведе под изузећа предвиђена уговором и да Комисија нема даљих сумњи у погледу тога, као и 3) да, у случају да постоји сумња у компатибилност, отвори процедуру формалне истраге.<sup>94</sup>

Кључна процедурална мана у овом случају је да рокови предвиђени за новопријављену помоћ од два, односно осамнаест месеци не важе и у овом случају. Овакво решење се може критиковати јер је недоречено и оставља Комисији простор да арбитрарно одређује рокове за своје делање. Теоријски, Комисији је на овај начин омогућено да никада и не заврши процедуру формалне истраге. Иако се може уважити аргумент да је држава чланица саму себе довела у такву ситуацију, разлози правне сигурности и неизвесности која се изазива за савесног бенефицијара помоћи налажу да се и у овом случају примене постојећи рокови или да се пак у будућности они Комисији пропишу. Када Комисија донесе негативну одлуку, њоме се држави налаже да

---

<sup>94</sup> Марко Миленковић, *op. cit.*, стр. 156-157.

предузме све неопходне мере ради повраћаја нелегално додељене помоћи (одлука о повраћају средстава: *recovery decision*).<sup>95</sup>

### 2.3. Одлуке Европске комисије

Пракса (управног) поступања Европске комисије у вези са питањима субвенција, односно државне помоћи може се илустровати примерима конкретних одлука Комисије, у којима Комисија иницира покретање испитног поступка (Естонија), доноси одлуку да субвенције нису у складу са прописима ЕУ (Пољска), односно доноси одлуку да су програми помоћи дозвољени (Португал, Баварска).

Случај *AS Tartu Agro* (Естонија). Поводом навода да је Министарство за рурална питања Естоније незаконито доделило државну помоћ фирми *AS Tartu Agro* тако што је дало у најам државно земљиште испод тржишне цене, Комисија је одлучила да покрене испитни поступак у складу чланом 108(2) Уговора о функционисању Европске уније и позвала заинтересоване да доставе своја примедбе ради утврђивања чињеничног стања, јер “на основу тендерске документације Комисија не може да закључи да је процедура била транспарентна, недискриминаторна и неусловљена (...) те се не може искључити да је било погодности у корист фирме *AS Tartu Agro* ”.<sup>96</sup>

Случај *Milk Aid Scheme* (Пољска). Поводом програма субвенција за млеко, Комисија је 2016. године обавестила Пољску да је покренула поступак у складу са чланом 108(2) Уговора о функционисању Европске уније јер постоји оправдана сумња да овај програм помоћи није усклађен са принципима функционисања унутрашњег тржишта. По окончању поступка, Комисија је донела одлуку да: “Програм помоћи произвођачима млека о којем је Пољска обавестила представља државну помоћ у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању Европске уније. Овај облик државне помоћи није у

---

<sup>95</sup> Марко Миленковић, *op. cit.*, стр. 157.

<sup>96</sup> State aid SA.39182 (2017/C) (ex 2017/NN) (ex 2014/CP), Official Journal of the European Union, 2017/C 103/04.

складу са принципима функционисања унутрашњег тржишта. Сагласно томе, није допуштено примењивати овај облик помоћи од стране пољских власти. Пољска ће обавестити Комисију у року од два месеца од пријема ове Одлуке о мерама које су предузете ради њеног извршења”.<sup>97</sup>

Случај *Treasury - Support for Restructuring* (Португал). Поводом два финансијска програма помоћи сектору млекарства и сектору производње свињског меса у Португалу: а) програм *Treasury* (SA.45401), ради омогућавање фармерима да преброде финансијску неликвидност коју је изазвала тржишна криза, и б) програм *Support for Restructuring* ради реструктурирање пословања (SA.45402), Комисија је обавестила Португал „да неће спречити остваривање ове помоћи јер није противна принципима функционисања унутрашњег тржишта у складу са чланом 107(3)(с) Уговора о функционисању Европске уније”.<sup>98</sup>

Случај *Irrigation infrastructure* (Баварска). Поводом програма инвестирања у инфраструктуру за наводњавање, Немачка наводи да је: “Циљ овог програма одрживи и еколошки компатибилан систем инфраструктуре за наводњавање. У контексту климатских промена, циљ пројекта је да се испита да ли државна помоћ за програм инвестирања у инфраструктуру за наводњавање за посебне врсте пољопривредних биљака и хортикултуре, а који нема негативних ефеката у односу на површинске и подземне воде.” У својој одлуци, Комисија наводи: “Европска комисија жели да обавести Немачку да, након што је утврдила све релевантне околности случаја, констатује да наведени програм не представља државну помоћ у смислу члана 107(1) Уговора о функционисању Европске уније”.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> Commission Decision (EU) 2017/1441 of 30 June 2017, Official Journal of the European Union, L 206/8 (2017).

<sup>98</sup> Brussels, 26.7.2016 C(2016) 4707 final

<sup>99</sup> Brussels, 8.11.2019 C(2019) 8080 final

## 2.4. Значај пресуде *Preussen Elektra*

Један од битних елемената одређења државне помоћи је да се помоћ даје директно из државних извора, и то директно од стране државе, односно из државног извора, путем посебно одређених и овлашћених органа. Држава се широко схвата и подразумева централну, регионалну и локалну власт, као и јавне фондове и агенције, предузећа и банке у целости или делом у њеном власништву. Сложенији проблем је утврдити када држава даје помоћ путем посредних органа, али опет из државних извора. У ту сврху у судској пракси, развијена су два теста. Први је тест припадности (*attributaliti test*), и користи се кад се као давалац помоћи појављује неки посредни орган, који директно није државни ни локални. Њиме се утврђује да ли давалац помоћи делује независно или на основу налога државе, на темељу права контроле којег има над њим. Други је финансијски тест (*financing test*) и служи за утврђивање садржине појма државни извори. Тај појам се схвата широко, и подразумева сва јавна средства, без обзира на извор или намену<sup>100</sup>, проистекао из пресуде *Preussen Elektra*. У том смислу, велики је значај ове пресуде за повезивање државне помоћи и екологије. Њом је истакнуто да је буџетски утицај релевантан губитак прихода и једнак је коришћењу државних ресурса.

Дуго времена судска пракса европских судова није била доследна код тумачења појма „средства од државе“ или „државна средства“.

Спорно је било да ли је потребно да нека средства заиста припадају јавној власти или је довољно да их само она контролише односно да њима директно или посредно управља. Такво се питање јавља код државних гаранција код којих нема стварног утицаја на државни рачун, затим код неких система социјалног осигурања или радног права. Занимљив је био случај у пресуди *Preussen Elektra*, где је Европски суд правде казао да за примену члана 107 УФЕУ (тада 87 УЕЗ) ипак мора постојати стваран утицај на државна средства. Наиме, Суд је утврдио да обвеза из тадашњег закона којом се обвезују добављачи електричне енергије да купују струју у свом подручју

---

<sup>100</sup> Др Драго Дивљак, *Државна помоћ у праву ЕУ и национално право* (стр. 363–377).

од произвођача обновљивих извора енергије по минималним ценама које су више од њихове праве вредности није државна помоћ јер не обухвата директан или посредан трансфер државних средстава. Коначну границу појма „јавних средстава” поставио је Суд у предмету *Stardust Marine* када је казао да је потребно да је мера и „приписива” држави. Наиме, тада је пресудио да није довољно да је неки јавни предузетник (нпр. банка) контролисан од стране државе да би се понашање тог предузетника могло сматрати давањем државне помоћи, већ је потребно увек пронаћи „позитивну везу” између утицаја државе тј. јавне власти и тог предузетника који је нпр. одобрио повољнији кредит неком предузетнику.<sup>101</sup>

По питању државне помоћи, из судске праксе Европског суда правде могу се издвојити и друге значајне одлуке.<sup>102</sup> Тако је у случају *Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig/Halle*, Европски суд правде заузео став да да би се утврдило постојање државне помоћи, неопходно је прво утврдити да ли је инвестиција у инфраструктуру облик привредне активности или државне интервенције.<sup>103</sup> Ово из разлога што је, рецимо у енергетском сектору, као последица процеса либерализације знатно повећан удео приватних улагача у инфраструктурна улагања која су до тада углавном била резервисана за државу. Полазећи од тога да државна помоћ почива на објективним мерилима јер су за њено постојање релевантни ефекти мере, а не циљеви тих мера, Суд (случај Италија; случај Француска) изводи закључак да државна помоћ постоји независно од чињенице да ли је нека фирма у конкретном случају подобна за државну помоћ или не, јер у смислу Уговора о функционисању ЕУ, финансијска предност је било која економска предност која се није могла стећи према нормалним условима на тржишту. Ефекат државне мере који се мора утврдити је побољшање финансијске позиције субјекта у односу на

---

<sup>101</sup> Коалиција за надзор јавних финансија, <http://www.nadzor.org.rs>

<sup>102</sup> Татјана Љ. Јованић, *Државна помоћ за инвестиције у енергетску инфраструктуру: дилеме у вези пројекта „Колубара Б“*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1, 2019, стр. 151–176.

<sup>103</sup> *Joined Cases T443/08, T455/08 Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig/Halle v Commission*, EU:T:2011:117, пар. 92100.

конкуренцију, јер је битан ефекат мере, тако да околност да ли је субјекту умањена финансијска корист није релевантна.<sup>104</sup>

У том контексту, одлука Суда у случају *Altmark*<sup>105</sup> одређује обим изузећа у јавном интересу, што је додатно прецизирано посебним Саопштењем Европске комисије о примени правила државне помоћи на пружање услуга од општег економског интереса. Када мера не испуњава критеријуме постављене поменутом одлуком Суда, она представља државну помоћ. Питање оправданости такве помоћи размотрено је у тзв. пакету мера помоћи за услуге од општег економског интереса у оквиру којег се издваја Одлука Европске комисије 2012/21/EU о примени члана 106(2) на државну помоћ одобрену предузећима којима је поверено вршење услуга од општег економског интереса.<sup>106</sup>

Како се наводи у стручним радовима,<sup>107</sup> код процене да ли би претпостављени приватни инвеститор сличне величине у истим тржишним условима направио идентично улагање (случај *Neue Maxhütte Stahlwerke* и случај *Westdeutsche Landesbank*),<sup>108</sup> узима се у обзир да ли је улагање профитабилно и да ли се губици свODE на најнижу могућу меру. У примени ове анализе нису релевантни циљеви у друштвеном интересу којима би се рационално руководио орган јавне власти, у домену социјалне, регионалне или политике заштите животне средине (случај *Électricité de France*).<sup>109</sup> Мерила за упоређивање се дефинишу на нивоу оператера, врсте трансакције и

---

<sup>104</sup> Case C173/73 *Italy v Commission*, EU:C:1974:71, par. 13.; Case C251/97 *France v Commission*, EU:C:1998:572, Opinion of Advocate General Fennely, par. 26.

<sup>105</sup> Case C280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrs gesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I7747.

<sup>106</sup> European Commission, Decision 2012/21/EU of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, *OJ L* 7, 11. 01. 2012.

<sup>107</sup> Упореди: Татјана Љ. Јованић, *op. cit.*, стр. 161.

<sup>108</sup> Joined Cases T129/95, T2/96, T97/96 *Neue Maxhütte Stahlwerke and LechStahlwerke v Commission*, EU:T:1999:7, par. 104105; Joint Cases T228/99, T233/99 *Westdeutsche Landesbank v Commission*, EU:T:2003:57, par. 270.

<sup>109</sup> Case C124/10 P *Commission v EDF*, EU:C:2012:318, par. 7981.

специфичних карактеристика предметног тржишта, а држава мора обезбедити доказе да се понашала као разумни приватни инвеститор. При томе би требало имати у виду да се компатибилност државне интервенције утврђује *ex ante* (информације које поседује брижљив инвеститор пре улагања), док *ex post* анализа профитабилности у начелу не би била прихваћена као одбрана (случај *Électricité de France*).<sup>110</sup> То значи да би држава пре улагања у енергетског субјекта морала да спроведе анализу профитабилности трансакције пре него што се донесе инвестициона одлука и да се на основу реалистичног пословног плана утврди да би хипотетички приватни улагач у разумном времену остварио најмање просечни повраћај уложених средстава.<sup>111</sup>

Европска комисија заузела је став да је, без обзира на порекло средстава, неопходно да постоји континуирана контрола државе над ресурсима пре њиховог трансфера јер само порекло финансијског ресурса није релевантно уколико држава има ефективну контролу (случај *Ladbroke Racing*).<sup>112</sup> Средства ЕУ из структурних фондова, као и средства међународних финансијских институција нису државни ресурс уколико национални органи немају дискреционо овлашћење да одлучују о избору корисника и начину коришћења ресурса (случај *Aghios Stefanos*).<sup>113</sup>

У том смислу, либерализација тржишта енергетике подразумева утицај на трговину сваке помоћи која би се односила на производњу, дистрибуцију или снабдевање електричном енергијом, изузев *de minimis* помоћи (нпр. за мале снабдеваче електричном енергијом из обновљивих извора),<sup>114</sup> јер

---

<sup>110</sup> Case C124/10 P *European Commission v Électricité de France (EDF)* ECLI:EU:C:2012:318, пар. 8286.

<sup>111</sup> Commission Decision SA.24895 of 31 July 2013, Public investment in wind power development projects [2013] OJ C279/1, пар. 112116.

<sup>112</sup> Case 83/98 *France v Ladbroke Racing and Commission* EU:C:2000:248, пар. 50.

<sup>113</sup> Commission Decision SA.37068 of 18 December 2013 *Underground electricity transmission line between Aghios Stefanos and nea Chalkedonia* [2014] OJ C460/5, рецитал, тачка 17; Commission Decision SA.39050 of 17 July 2015 *Aid to gas infrastructure in Poland* [2015] OJ C352/4, рецитал, тачка 34.

<sup>114</sup> Упореди: Татјана Љ. Јованић, *op. cit.*, стр. 167.



практично сваки облик финансијске подршке домаћем предузећу на либерализованом европском тржишту (нпр. електричне енергије) може имати утицај на трговину међу земљама чланицама.<sup>115</sup>

### 3. ДРЖАВНА ПОМОЋ И СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ

Треба истаћи да пољопривредне субвенције у ЕУ нису непосредно укључене у систем државне помоћи, али исто тако да се пољопривредне субвенције у Србији такође налазе изван система државне помоћи.<sup>116</sup> Како се истиче: "Државни органи (у Србији) немају уставноправну обавезу да додељују субвенције сељаштву, нити постоји икакав правни оквир који би у постојеће облике позитивне дискриминације увео и сеоско становништво као посебну групу с колективним правима. (...) Основа за додељивање пољопривредних субвенција налази се у „аграрној политици“, „равномерном регионалном развоју“ или „одрживом развоју“. У самом Уставу, као и у из њега изведеним законима и јавним политикама, субвенције посебном социјалном слоју/идентитету, за који ћемо подсетити да се поима као носилац етнокултурних особености, па и кључних својстава, „скривено“ је. Додељивање субвенција сеоском становништву у постојећем облику субвенција за пољопривредну производњу је, дакле, политичка одлука и политички обичај или навика (по правилу, мотивисана неким видом економске аргументације). (...) остварују и значајне извозне резултате, већина сеоске популације и даље живи у релативној беди, искључена из основних социјалних подсистема."<sup>117</sup>

С тим у вези, најновија истраживања показују да се са финансијским сиромаштвом суочава 38,4% становништва, а да је сиромаштво директно

---

<sup>115</sup> F. Schöning (Шоенинг), C. Ziegler (Циглер), *op. cit.*, 28; Case T468/08 *Tisza Erőmű kft v Commission*, EU:T:2014: 235, пар. 186.

<sup>116</sup> Упореди: Милош Миленковић, *Идентитетске субвенције – Зашто је мудро пољопривредне субвенције уврстити под контролу државне помоћи?* Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 91-104.

<sup>117</sup> Милош Миленковић, *op.cit.*, стр. 95-96.

пропорционално величини газдинства – већи је проценат сиромашних међу популацијом која у поседу има релативно велика породична газдинства, с изразито великим издацима у односу на приходе, без могућности да изађу на тржиште робе или да добију финансијске гаранције за кредите, а уколико су у питању непољопривредна сеоска газдинства, приступ државним субвенцијама најчешће и није могућ. Имајући у виду вишедеценијски тренд раног напуштања школовања и незадовољавајућу покривеност пензијскоинвалидским и здравственим осигурањем, уз слаб приступ социјалној заштити, низак културни капитал, пасивну и слабо диверсификовану културну партиципацију, делује да, чак и ако би се наставило, политички мотивисано расипање пољопривредних субвенција не би могло да успостави или рестаурира девастирани приступ руралне популације основним социјалним подсистемима. Оно је, дакле, дугорочно посматрано контаиндиковано.<sup>118</sup>

Произилази да у основи пољопривредних субвенција не стоје ни правна обавеза ни економска рационалност, већ – политички разлози. Дobar пут да их разјаснимо представља узимање у обзир етнолошко-антрополошких, историографских, социолошких и географско-демографских истраживања инструментализације тзв. „традиционалног“ идентитета у нашем друштву на прелазу миленијума, посебно када је реч о настојањима да се рехабилитују, реконструишу и поново осмисле појмови попут „српски сељак“ или „сељак-домаћин“ у контексту страначких или државних медијских кампања.<sup>119</sup>

Како се истиче, постоје и правни оквир заштите и политички консензус за поштовање тих права, и средства намењена у те сврхе, која се могу дуготрајно преусмерити у рурални развој без буџетских и правних егзибиција – једном када се са клизаве траке пољопривредне производње скинемо и спустимо на ниво стратешког планирања културне политике и заштите културног наслеђа, на нивоу локалне самоуправе. У том смислу,

---

<sup>118</sup> *Ibidem.*

<sup>119</sup> *Ibidem.*

реконтекстуализација пољопривредних субвенција из инструмената јавних и практичних политика (стратегија, визија, уредби и др.) у инструменте државне помоћи чије је уређивање у току, може да буде преосмишљена у инструмент политике регионалног развоја, заштите животне средине и културног наслеђа, третираним у складу с тековинама европског права трансплантираним и у наше законодавство, као „условно дозвољена“ државна помоћ. У Републици Србији су пољопривредне субвенције честа појава. Међу таквим субвенцијама доминирају субвенције малим сеоским газдинствима. Ипак, субвенције овог типа показале су се као економски ирационалне – мала сеоска газдинства не успевају да издрже тржишну утакмицу, али упркос економској ирационалности, субвенције ипак опстају. Оне су, дакле, врло вероватно мотивисане некономским разлозима. Ипак, оно што је повремено политички исплативо, дугорочно је политички погубно, будући да је економски ирационално и правно неодрживо из перспективе ЕУ, о чему постоје бројна истраживања из правнокономских наука и политикологије. У процесу хармонизације, једна од основних цивилизацијских тековина је остваривање једнакости грађана, дакле и пољопривредних произвођача, пред законом. Уз то, у процесу прилагођавања и примене тековина европског права наглашавају се економска рационалност и политичка стабилност, па привремено исплативе идентитетске субвенције на интернационалном плану није могуће дугорочно одрживо бранити ни политичком, ни економском, ни правном аргументацијом. Оне су, пластично формулисано, потенцијални извор нежељених последица.<sup>120</sup>

#### **4. СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ, ДРЖАВНА ПОМОЋ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Основни циљ аграрне политике у Европи после Другог светског рата био је повећање интензивности пољопривредне производње и повећање приноса. Таква пољопривреда због тога што је основни фокус било повећање приноса представљала је један од фактора нарушавања екосистема.

---

<sup>120</sup> Милош Миленковић, *op.cit.*, стр. 99-101.

Пољопривредна политика ЕУ је имала негативан утицај на стање заштите животне средине у протеклим деценијама.<sup>121</sup> Требало је унапредити пољопривредну политику ЕУ уз веће уважавање императива заштите животне средине. Зато су основни циљеви заједничке пољопривредне политике Европске уније (САР)<sup>122</sup> били да се обезбеди пласман, задовољи понуда и тражња за пољопривредним производима, као и да се обезбеди адекватан приход пољопривредницима. Међутим, то је довело до стварања вишкова производа, са једне, али и до повећања издатака за субвенције пољопривреди, са друге стране.

Извештај Европске комисије под називом "годишњи извештај о примени законодавства Европске уније" за 2010. годину (29.9.2011. год.), садржи посебно поглавље о пољопривреди (и руралном развоју).<sup>123</sup>

Између осталог, у овом Извештају се наводи: „Од 1962. године Заједничка пољопривредна политика (САР) успоставила је свеобухватан правни оквир за европску пољопривреду ради постизања циљева утврђених у ПДЕУ. Као потпуно интегрисана заједничка политика замењује значајан део националног законодавства. У великој мери је остварио своје циљеве истовремено ублажавајући социјални утицај реструктурисања пољопривреде. Као последица тога, пољопривредници и управе суочавају се са сложеним сетом правила и мера садржаним у 1436 аката секундарног закона који су тренутно на снази. Већина тих аката су прописи Савета или Комисије који су „у целости обавезујући и директно се примењују у свим државама чланицама“. Приступ пољопривредном законодавству је побољшан развојем

---

<sup>121</sup> Упореди: Татјана Јованић, *Условљеност државне помоћи поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе – пример Европске уније*, Тематски зборник радова "Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији", Правни факултет, Београд, 2011, стр. 105-124.

<sup>122</sup> САР – Common Agricultural Policy.

<sup>123</sup> Упореди: European Commission, Brussels, 29.9.2011, SEC(2011) 1093 final. Commission staff working paper - Situation in the different sectors, Accompanying the document Report from the Commission - 28th Annual report on monitoring the application of EU law (2010), {COM(2011) 588 final}, {SEC(2011) 1094 final}.

информационих алата. Сва законодавства Европске Уније сада су слободно доступна преко EUR Lex веб сајта.<sup>124</sup>

Консолидација и кодификација правних текстова чине правну целину доступнијом грађанима и побољшава правну сигурност. ЗПП јединствена је у мери у којој је регулисана и финансирана на нивоу ЕУ. Његов заједнички приступ, посебно јединственом тржишту, омогућава гарантовање функционисања унутрашњег тржишта пољопривредних производа. Оквир ЕУ осигурава да се програми руралног развоја изводе по заједничким правилима без стварања неправедних конкурентских предности. Основни стандарди у области, на пример, органске пољопривреде и обележавања, утврђени су на заједничкој основи. Ово захтева снажно законодавство и ефикасне механизме финансирања и праћења како би се заштитио јавни интерес и осигурала одговорност.<sup>125</sup>

Узимајући у обзир значајан обим пољопривредних закона и више од педесет година историје ЗПП (Стреса конференција од јула 1958. године), може се сматрати прилично стабилним правним тековинама које, с једне стране, подлежу честим техничким изменама у складу са Поступком комитологије, и са друге стране, редовно подлежу много дубљим модификацијама. Последња од њих, реформа из 2003. године, довела је до радикалних промена у ЗПП-у, посебно у политици подршке приходима. Успостављена је схема јединственог плаћања и јединствена схема плаћања на површини где се подршка директним примањима пољопривредника у великој мери одваја од производње и уведен је систем унакрсне усклађености (Уредба Већа (ЕЗ) бр. 1782/2003 укинута Уредбом (ЕЗ) бр. 73 / 2009). Такође су утврђена опсежна заједничка правила за директну подршку у већини сектора. Учинак ових реформи преиспитан је у „Здравственом прегледу“ 2008. године, на основу чега је Савет донео одлуку о прилагођавањима приоритета политике и буџета Уредбама (ЕЗ) бр. 72/2009 и 73/2009. Пољопривредна политика је такође значајно допринела процесу

---

<sup>124</sup> *Op. cit.*, стр. 63.

<sup>125</sup> *Ibidem.*

поједностављења прописа, посебно у 2007. – 2008. години, усвајањем Уредбе о јединственом заједничком тржишту. Заједничка тржишна организација (СМО) у пољопривредном сектору управља двадесетједним сектором који су до 2007. године били појединачни. Омогућава јединствени правни оквир који регулише домаће тржиште, трговину са трећим земљама и правила у вези са конкуренцијом.<sup>126</sup>

Како се у стручним радовима истиче: "Формулисање заједничке пољопривредне политике ЕУ подразумевало је и уважавање начела заштите животне средине. С тим у вези, још 2000. године Европска комисија је формулисала низ индикатора за укључивање питања заштите животне средине у оквирима пољопривредне политике. На основу модела развијеног под окриљем Организације за економску сарадњу и развој (OECD) који у фокусу има три фактора: а) узроци (*driving forces*); б) стање (*state*) и в) одговор (*response*). Европска агенција за заштиту животне средине (*European Environmental Agency*) развила је модел индикатора заштите животне средине које је неопходно имати у виду приликом формулисања пољопривредне политике. Категорија "узроци" (*driving forces*) обухвата факторе који у одређеном периоду утичу на животу средину (нпр. коришћење земље, фитосанитарни производи, енергија). Под индикатором "притисци" (*pressures*) подводе се позитивни или негативни ефекти пољопривредне праксе. Индикатор "одговори" (*response*) идентификује мере које се предузимају на регионалном, националним или европском нивоу.<sup>127</sup>

Систем директних субвенција намењених пољопривреди уведен је као реформска мера заједничке пољопривредне политике 1992. године, а детаљније је разрађен Агендом 2000, којом су постављени темељи интегрисаног управљања и контроле. Заједничка пољопривредна политика ЕУ у периоду 1962–2007. године финансирана је из Европског фонда за смернице и гаранције у пољопривреди (EAGGF), као део општег буџета Уније, који се првобитно користио ради субвенционисања домаће

---

<sup>126</sup> *Op. cit.*, стр. 64.

<sup>127</sup> Тања Јованић, *op.cit.*, стр. 107.

пољопривредне производње и извоза у треће земље. Из овог фонда су касније почеле да се финансирају и друге мере међу којима су најзначајније директна помоћ пољопривредницима и систем директних помоћи руралном развоју. У почетку је планирано да се буџет EAGGF највећим делом пуни средствима прикупљеним од наплате дажбина на увоз пољопривредних производа из трећих земаља, али су због смањења извоза највећи део терета поднеле земље чланице. Други стуб ове политике представља политика руралног развоја. Стога од 2007. године почињу да функционишу два фонда: Европски фонд за гаранције у пољопривреди (EAGF) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD). Први је примарно намењен финансирању извоза пољопривредних производа у треће земље и мерама интервенције на домаћем тржишту, што се пре свега односи на директна плаћања пољопривредницима и промоцију пољопривредних производа, док се путем EAFRD финансирају мере руралног развоја."<sup>128</sup>

Међутим, предмет оправданих критика постојећег режима пољопривреде у ЕУ је недовољно уважавање циљева заштите животне средине у сектору пољопривреде. Као један од основних инструмената истичу се пољопривредно-еколошке субвенције и подвлачи потреба за сразмерним смањењем других облика субвенција, како би се више средстава преусмерило на пољопривредно-еколошке субвенције. У буџетском периоду 2007–2013. година, Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD) био је усмерен на три области, док се, у складу са Стратегијом ЕУ 2020, помиње шест приоритета. Пет се односи искључиво на пољопривреду, док се само шести односи на рурални развој и потребу да се фондови користе и за промовисање друштвеног укључивања у заједницу, смањење сиромаштва и развој руралних подручја. Предлогом је предвиђена обавеза земаља чланица да најмање 25% средстава која добију од фонда усмере ка програмима руралног развоја и ублажавање климатских промена. Јачање свести о утицају пољопривреде на стање животне средине условило је увођење тзв. агроеколошких шема, односно система инструмената и мера за

---

<sup>128</sup> Тања Јованић, *op. cit.*, стр. 107-108.

смањење негативног утицаја пољопривреде на животну средину. У спровођењу одрживог развоја, као једног од оперативних циљева политике заштите животне средине, уводе се механизми путем којих се пољопривредници финансијски обештећују за смањење профита због предузетих мера заштите, односно због пословања у складу са правилима и стандардима заштите животне средине (укључујући и биодиверзитет) и добром пољопривредном праксом. Директне субвенције у оквиру агроколошких шема подразумевају директна новчана давања пољопривредницима, с циљем да они промене свој дотадашњи начин обављања активности и тиме умање негативан или повећају позитиван утицај на животну средину. Међутим, овде би требало указати на битну разлику.<sup>129</sup>

Осим директних плаћања чији је циљ да се пољопривредницима пружи финансијска подршка за спровођење мера заштите животне средине, државна помоћ пољопривреди се условљава поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе. Добра пољопривредна пракса обухвата не само правила из корпуса заштите животне средине већ и безбедност хране, добробит животиња и уопште друштвено одговорно пословање у обављању пољопривредних активности. На нивоу ЕУ, први кораци ка увођењу регулаторног инструмента као подстицаја за одговорну пољопривреду, на основу *Зелене књиге* из 1985. године, у којој је анализиран утицај пољопривреде на губитак биодиверзитета, донета је Уредба Савета 797/85 о подизању ефикасности пољопривредних структура.<sup>130</sup> Њеним чланом 19 земљама чланицама је отворена могућност да из својих средстава одобре помоћ у осетљивим областима. Значајно је поменути и Уредбу 2078/92<sup>131</sup> којом су постављени захтеви земљама чланицама да

---

<sup>129</sup> Тања Јованић, *op. cit.*, стр. 108-109.

<sup>130</sup> Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. (<https://eur-lex.europa.eu>).

<sup>131</sup> Council Regulation (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside. (<https://eur-lex.europa.eu>).



примене мере у складу са својим могућностима и потребама заштите животне средине и којом је предвиђено суфинансирање из заједничких фондова.<sup>132</sup>

Први обавезујући правни акт у ЕУ који уводи обавезу унакрсне усклађености (*cross-compliance*) целокупног режима директних плаћања, односно условљености корисника ових средстава да у обављању пољопривредних делатности испуњавају захтеве који су постављени правилима о заштити животне средине и стандарде добре пољопривредне праксе, јесте Уредба Савета 1782/2003<sup>133</sup> о заједничким правилима за шеме директних плаћања у заједничкој пољопривредној политици и установљењу одређених шема подршке пољопривредницима, којом је такође измењено неколико уредби од значаја за поједине пољопривредне гране. Најважнији пропис за спровођење ове уредбе, дакле акт за имплементацију, јесте Уредба Комисије 796/2004 о детаљним правилима за спровођење унакрсне усклађености, модулације и интегрисаног система контроле.<sup>134</sup>

Земље чланице су обавезне да обезбеде да целокупно пољопривредно земљиште, а нарочито земља која се више не користи у пољопривредној производњи, буде у добром стању, како у погледу агрономских параметара, тако и са становишта заштите животне средине („good agricultural and environmental condition”). Анекс IV Уредбе Савета бр. 1257/1999 о помоћи за рурални развој<sup>135</sup> садржи низ параметара на основу којих земље чланице одређују минималне захтеве за добро стање пољопривредног земљишта, узимајући у обзир специфичне карактеристике појединих предела,

---

<sup>132</sup> Тања Јованић, *op.cit.*, стр. 112.

<sup>133</sup> Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001. (<https://eur-lex.europa.eu>).

<sup>134</sup> Commission Regulation (EC) 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in of Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers. (<https://eur-lex.europa.eu>).

<sup>135</sup> Council Regulation No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. (<https://eur-lex.europa.eu>).

укључујући квалитет земљишта и климатске услове, постојећу организацију и структуру фарми, начин коришћења земљишта, ротирање усева и сл. Осим тога, земље чланице су у том периоду морале уврстити и правила о еколошки одговорној пољопривреди предвиђена Уредбом Савета 1257/1999 о помоћи за рурални развој.

Основни захтев који се поставља пред корисника јесте институт "унакрсне усклађености" (*cross-compliance*), а то је обавеза корисника директних плаћања да у обављању пољопривредних делатности поштује захтеве који су уведени Уредбом Савета 1782/2003 о шемама директних помоћи за пољопривреду, прописе у области заштите животне средине и стандарде добре пољопривредне праксе. Дакле, у вези са обављањем своје делатности, пољопривредници и корисници субвенција морају да поштују прописе и стандарде чији је циљ заштита здравља људи, биљака и животиња; добробит животиња и заштита животне средине. Међутим, с обзиром на њихову комплексност, ова уредба је обавезала земље чланице да пружи подршку пољопривредницима тако што би одговарајућа национална тела формулисала листу захтева са упућивањем законске обавезе и стандарде добре пољопривредне праксе коју ће пољопривредници морати да поштују. Нова Уредба Савета 73/2009 о директној помоћи пољопривредницима<sup>136</sup> поставља основне захтеве у чл. 5 и Анексу II, који се односе на заштиту здравља људи, биљака и животиња; заштиту животне средине и добробит животиња, упућујући на Анекс II у коме се таксативно наводи листа прописа и конкретних одредби ових прописа које фармери морају да поштују.<sup>137</sup>

Међутим, листа минималних захтева усклађености пословања са правилима из корпуса регулативе заштите животне средине и добре пољопривредне праксе сама по себи не значи много уколико пољопривредници нису довољно упућени у потенцијалне негативне аспекте

---

<sup>136</sup> 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. (<https://eur-lex.europa.eu>).

<sup>137</sup> Тања Јованић, *оор.cit.*, стр. 115.

конвенционалне пољопривредне производње и мере заштите. Због тога се у ЕУ инсистира на успостављању система пољопривредних саветодавних служби. Од јануара 2007. године све земље чланице су обавезне да установе систем саветодавних служби. Пољопривредне саветодавне службе могу бити основане од надлежног министарства, могу бити део шире посматране јавне администрације ван владиног апарата, а могу бити и приватни субјекти, али под контролом надлежних државних органа. Уредбом Савета 1782/2003 земље чланице су обавезане да обезбеде да пољопривредне саветодавне службе барем саветују кориснике о минималним захтевима добре пољопривредне праксе и заштите животне средине, што је предвиђено и у чл. 12. нове Уредбе о директним плаћањима. У овом систему саветодавних служби пољопривредници могу учествовати на добровољној основи.<sup>138</sup>

Уредбом Савета 1782/2003 било је прописано да се субвенција неће доделити корисницима за које се утврди да су вештачки створили услове који се корисницима постављају, дакле с циљем да се оствари корист супротно циљевима мера подршке, а исту одредбу садржи и нова Уредба о директним плаћањима.<sup>44</sup> У том случају, као и у случајевима када пољопривредници не испуне законом прописане захтеве и не придржавају се добре пољопривредне праксе, а који се могу директно приписати радњама или пропустима индивидуалног пољопривредника, Уредбом је предвиђено да се укупан износ директних плаћања који је додељен у календарској години у којој је прекршена обавеза унакрсне усклађености, умањује или у потпуности обуставља, што потврђује и нова Уредба Савета о директним плаћањима.<sup>45</sup> Иста правила важе и за лице које је у међувремену постало власник земљишта, односно лице које је отуђило земљиште. Приликом оцене о санкцијама мора се водити рачуна о озбиљности, размерама, учесталости и евентуалним понављањима неприхватљивог понашања. Усклађеност пословања са правилима о заштити животне средине и стандардима добре пољопривредне праксе мора бити предмет континуираног надзора, што претпоставља интегрисани систем и детаљна правила о непосредној

---

<sup>138</sup> Тања Јованић, *op.cit.*, стр. 117.

контроли. То се односи и на став о пракси обавештавања пољопривредника о непосредној контроли ради утврђивања унакрсне усклађености, односно принцип да се пољопривредници не обавештавају, осим ако то не би угрозило сврху контроле.<sup>139</sup>

Како се у стручним радовима наводи:<sup>140</sup> "Наиме, не само што се могу увести *специфичне субвенције* чији је циљ обештећење пољопривредника за смањење профита због испуњавања законом прописаних услова с циљем да се смањи негативни утицај конвенционалне пољопривреде на животну средину, *већ се и читав режим субвенција пољопривреди може условити поштовањем правила из корпуса заштите животне средине*. Као таква, директна плаћања пољопривредницима могу бити *per se* облик државне помоћи, односно средства чија је намена својеврсна компензација пољопривредника, али, исто тако, пружање државне помоћи пољопривредницима за обављање пољопривредних активности може бити условљено задовољењем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе. У првом случају државна помоћ је инструмент непосредне компензације пољопривредника. У првом случају реч је о добровољном инструменту, док је други захтев когентне норме. (...) Формално посматрано, режим пољопривредних субвенција у ЕУ није саставни део општег режима државне помоћи у ЕУ, већ представља део посебно заокружене целине инструмената подршке пољопривреди. Иако пољопривредни буџет Европске уније износи 43% укупног буџета, до данас није успостављен ефикасан систем контроле ових средстава. Међутим, област еко-субвенција може се сматрати једним од највише уређених облика, односно поступака контроле државне помоћи у ЕУ. Због тога би требало прво размотрити захтеве који се постављају пред кориснике директних плаћања, а потом механизме интегрисаног система контроле овог облика државне помоћи."

---

<sup>139</sup> Тања Јованић, *op. cit.*, стр. 119-120.

<sup>140</sup> Тања Јованић, *op. cit.*, стр. 111; стр. 114.

## 5. КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ

У Србији је Законом о пољопривреди и руралном развоју<sup>141</sup> створен правни оквир за додељивање подстицаја у овој области, односно утврђене су врсте и облици подстицаја пољопривреди, начин утврђивања њихове намене и расподеле, а формулисан је и правни основ за прописивање подстицаја у локалној самоуправи. У погледу коришћења подстицаја дефинисано је ко има право на подстицаје, извршена је класификација породичних пољопривредних газдинстава, као оквира за добијање субвенција, и то на комерцијална и некомерцијална и утврђени основни елементи поступка добијања подстицаја, као и обавезе корисника подстицаја. На основу овог закона сваке године се доноси подзаконски акт којим се врши расподела подстицаја, односно утврђује обим средстава, врсте и максимални износи по врсти подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у складу са важећим законом о буџету.

Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју<sup>142</sup> створени су услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде и руралног развоја. Овај закон уређује врсте и начин коришћења подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услове за остваривање права на подстицаје. При томе се под подстицајима подразумевају средства обезбеђена буџетом Републике Србије, као и средства обезбеђена из других извора која се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја.<sup>143</sup>

Закон препознаје четири врсте подстицаја: директна плаћања, подстицаје мерама руралног развоја, посебне подстицаје и кредитну подршку. Све врсте подстицаја се могу утврдити под различитим условима и у

---

<sup>141</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, "Службени гласник РС", бр. 41/2009, 10/2013, 101/2016.

<sup>142</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, "Службени гласник РС", бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

<sup>143</sup> Душан Дабовић, *Пољопривредно право Србије*, DIS Public, Београд, 2016, стр. 61.

различитом обиму, у зависности од тога да ли се ради о подручјима са отежаним условима рада у пољопривреди, односно у подручјима код којих због природних, социјалних или законских ограничења не постоје услови за интензиван развој пољопривредне производње.

## 6. СУБВЕНЦИЈЕ КАО ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА

Субвенције као директна плаћања обухватају премије, подстицаје за производњу и регресе. Премије су новчани износи који се исплаћују пољопривредним произвођачима за испоручене пољопривредне производе. Подстицаји за производњу су новчани износи који се исплаћују по јединици мере за посејан усев, вишегодишњи засад, односно стоку одговарајуће врсте, док су регреси новчани износи који се у одређеном проценту исплаћују за купљену количину инпута за пољопривредну производњу (гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал) и трошкове складиштења у јавним складиштима.<sup>144</sup>

Закон прописује услове које мора да испуњава корисник премије за млеко и предвиђа кварталне (тримесечне) премије само за производњу млека и то за кравље, овчије и козје сирово млеко испоручено у претходном кварталу. При томе, ако корисник премије за млеко остварује право на премију преко правног лица или предузетника, то правно лице односно предузетник дужан је да средства остварена по том основу исплати кориснику на наменски рачун, у року од три дана од дана пријема средстава.<sup>145</sup>

Прописано је да подстицаји за биљну производњу могу бити основни подстицаји и производно везани подстицаји, док се подстицаји у сточарству исплаћују за квалитетну стоку, тов јунади, као и за пчеларство, живинарство и рибарство.<sup>146</sup> Правно лице, предузетник и физичко лице- носилац

---

<sup>144</sup> Члан 14. Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

<sup>145</sup> Упореди: Правилник о условима, начину и обрасцу захтева за остваривање права на премију за млеко, "Службени гласник РС", бр. 28/2013, 36/2014.

<sup>146</sup> Члан 17. Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

комерцијалног породичног пољопривредног газдинства има право на коришћење основних подстицаја за биљну производњу, под условом да је уписано у Регистар пољопривредних газдинства и да је пријавило површине под одговарајућом културом у складу са посебним прописом којим се уређује регистрација пољопривредних газдинства. При томе производно везани подстицаји остварују се по површини биљне производње уз минимално остварени принос по хектару за одређену врсту биљне производње и одређене културе пољопривредних производа. Ако корисник, односно правно лице, предузетник и физичко лице као носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства испуњава прописане услове, може да оствари право на коришћење подстицаја у сточарству, за грла пријављена на његовом пољопривредном газдинству, која су под контролом правних лица овлашћених за послове селекције - одгајивачке организације, у складу са законом којим се уређује сточарство, под условом да се ова грла користе за производњу млека и меса или служе за даљу репродукцију на његовом пољопривредном газдинству. Наведени услови предвиђени су чланом 20. Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. Подстицаји се могу остварити за квалитетне приплодне млечне краве,<sup>147</sup> краве дојиље и за тов јунади, свиња, јагњади и јаради, као и у области живинарства, пчеларства<sup>148</sup> и рибарства.

За купљено гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал, као и за трошкове складиштења у јавним складиштима исплаћују се регреси. При томе регреси за трошкове складиштења у јавним складиштима исплаћују се у минималном износу од 40% од трошкова складиштења.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству за квалитетна приплодна грла, "Службени гласник РС", бр. 46/2015.

<sup>148</sup> Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела, "Службени гласник РС", бр. 33/2015.

<sup>149</sup> Душан Дабовић, *op. cit.*, стр. 63.

## 7. СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ У ЗЕМАЉАМА РЕГИОНА

### 7.1. Субвенције у пољопривреди Босне и Херцеговине

Пољопривреда и прехранбена индустрија Босне и Херцеговине су веома важне за обликовање и стабилизовање даљег друштвено-економског развоја земље.<sup>150</sup> Њихова економска виталност, способност да расту и побољшавају извозне перформансе у времену кризе и контракције економског раста, чини их основним „стабилизатором“ друштва и економије БиХ. Изражено сиромаштво проблем је који додатно усложњава социјалну ситуацију, посебно у руралним подручјима земље. Сектор омогућава генерисање прихода за локално становништво и зауставља негативне друштвене процесе (миграције, старење села итд.), те омогућава очување и заштиту културног, историјског и природног наслеђа. Ипак, сектор за сада није успео да ефикасно активира расположиве природне ресурсе, нити је у позицији да их рационално користи. Веома је важно креирати пољопривредну политику усмерену на јачање перформанси сектора, а посебно успостављање неопходних структура, јачање регулаторног и институционалног оквира на свим нивоима, који ће омогућити коришћење расположивих програма помоћи и обезбедити трансфер технологија и унапређење конкурентности ове области.

Пољопривреда је важна привредна грана босанскохерцеговачке економије како са становишта учешћа у стварању БДП, тако и у укупној запослености становништва и учешћу у спољној трговини. Иако је као последица дубоке друштвено-политичке кризе, дошло до контракције економске активности сектора (13% у период 2008-2012), учешће у стварању БДП је и даље високо и креће се око 8%. Пољопривредни сектор је посебно важан када се говори о израженом економском проблему запослености, будући да је у њему око 20% свих запослених. Овај сектор има осетно већу важност у Републици Српској у односу на Федерацију БиХ. Тако је у 2012. години у Републици Српској сектор пољопривреде учествовао са 12% у

---

<sup>150</sup> Упореди: Т. Volk, Е. Erjavec, К. Mogtensen (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi* (ЈИЕ), UN-FAO, Budimpešta, 2015.



укупном БДП и са 32% у укупној запослености, док је у Федерацији БиХ учешће сектора у укупном БДП било свега 5%, а у укупној запослености 13%. Иако је извоз пољопривредно-прехранбених производа растао брже него увоз, вредност трговинског дефицита је стагнирала од 2008. године, а учешће сектора у укупном дефициту достигло вредност од 29%. Ово је доста забрињавајуће и у ствари више говори о ниској економској активности осталих сектора у БиХ. Треба истаћи да сектор пољопривреде има изузетно ниско учешће у страним директним инвестицијама (СДИ),<sup>151</sup> иако је дошло до пораста СДИ кретања у 2012 години и то за 37,8% у односу на 2008. годину.<sup>152</sup>

Неефикасна и ограничена производња на малим поседима, екстензивни карактер производње, низак ниво опремљености газдинстава и недовољна техничко-технолошка знања произвођача само су неки од фактора који чине да је већина цена пољопривредних производа у БиХ већа у односу на земље региона и ЕУ. Другим речима, БиХ пољопривредна производња није и, ни у скорој будућности, неће бити ценовно конкурентна уколико се не повећа или степен искоришћености расположивог земљишта или њена продуктивност и ефикасност.

У структури извоза БиХ производа (просек 2010-2012), три најважније групе производа су шећер и производи од шећера, млеко и млечни производи те разне врсте уља и масти. Оваква структура сугерише да је велики део извоза у суштини ре-експорт или је базиран на врло високом увозу сировина (изузимајући млеко и млечне производе). Најзначајнији раст учешћа у извозу су остварили млеко и млечни производи који је порастао са 3,1% (2002) на 15% (2012), док је опао удео у извозу група производа поврће (са 10,9% на 3,9%) и производи од поврћа и воћа (са 9,6% на 3%).

Пољопривредна политика у БиХ се, због сложености политичког система, води на неколико одвојених нивоа. У недостатку јединственог државног, министарства, које би покривало ресор пољопривреде, овај ниво

---

<sup>151</sup> T.Volk, E.Erjavec, K.Mogtensen, *op. cit.*, стр. 88.

<sup>152</sup> *Ibidem.*

вођења политике делимично је преузео Сектор за пољопривреду, прехрану и рурални развој при Министарству за спољну трговину и економске односе (МВТЕО). Ентитетски ниво креирања и имплементације пољопривредне политике чине засебна министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства Федерације БиХ и Републике Српске и заједно са делом за пољопривреду Владе Брчко Дистрикта представљају најважније институције задужене за пољопривредну политику у БиХ.

У Федерацији БиХ, осим нивоа ентитета, постоје и кантонални (10) нивои, чије вођење аграрне политике у значајној мери одређује укупни положај пољопривредних произвођача и сектора у целини. Не треба занемарити одређене облике подршке сектору са општинског нивоа који су карактеристични за оба БиХ ентитета, али чија издвајања, осим са локалног аспекта, немају неки општи значај. Висина буџетских трансфера, мере пољопривредне политике и политике руралног развоја, критеријуми по којима се обезбеђује подршка произвођачима само су део политике који је у искључивој надлежности ентитетских/кантоналних министарстава пољопривреде, односно дела пољопривреде при Влади Брчко Дистрикта.

Државно Министарство спољне трговине и економских односа, користећи се расположивим инструменатима, делује на пољопривредну политику земље и ентитета кроз регулисање трговине пољопривредним и прехранбеним производима, као и преко дефинисања и спровођења правила у вези ветеринарства и заштите здравља биља. Ово министарство и његов део за пољопривредни сектор, заједно са Уредом за хармонизацију система плаћања, такође су задужени и за координацију активности између ентитетских министарстава, као и за спровођење и координацију међународних пројеката везаних за пољопривреду и рурални развој.

Оквирни циљеви пољопривредно-прехранбеног сектора и руралног развоја на нивоу БиХ дефинисани су Законом о пољопривреди, прехрани и руралном развоју БиХ. Главни циљеви из овог Закона односе се на ефикаснију искоришћеност ресурса, осигурање прехранбене сигурности становништва, усклађивање са ЕУ политикама, омогућавање

диверсификације прихода те побољшање укупног квалитета живљења. Циљеви, као што се види, излазе из оквира секторских циљева и пружају широк приступ у развоју сектора пољопривреде и руралних подручја. Због потребе усаглашавања политика са ЕУ стандардима инициран је процес хармонизације на државном нивоу и то доношењем БиХ Стратешког плана хармонизације пољопривреде, хране и руралног развоја (2008-2010), те припремљеним оперативним програмима и дефинисаним мерама за БиХ, ФБиХ, РС. Ови документи су припремљени од стране Сектора за пољопривреду МВТЕО уз подршку пројекта SESMARD који је финансирала ЕУ, али нажалост, осим неколико тзв. пилот хармонизованих мера подршке, нису доживела фазу имплементације. Овде треба додати и да је од 2012. године послове око хармонизације мера подршке унутар земље као и хармонизације са Заједничком пољопривредном политиком (ЗПП) ЕУ преузела новоуспостављена институција у саставу МВТЕО - Уред за хармонизацију система плаћања. До сада је урађена ревизија постојећих докумената урађених под покровитељством ЕУ и већ поменутог SESMARD пројекта, направљени планови хармонизације по групама мера као и динамика реализације. Као први резултат у овом контексту је план хармонизације мера руралног развоја и мера општих услуга у пољопривреди БиХ, документ који је урађен и послат на усвајања Већу министара БиХ.

Будући да законски и институционални оквир јасно дефинише да су мере пољопривредне политике и подршка руралном развоју углавном у надлежности ентитета и Брчко Дистрикта (у случају ФБиХ и кантона) наставак анализе политике биће више усмерен на анализу политика ових појединачних нивоа власти.

### **Субвенције у пољопривреди у Федерацији Босне и Херцеговине.**

Пољопривредна политика ФБиХ оквирно је дефинисана Законом о пољопривреди Федерације БиХ којим су утврђени циљеви и мере пољопривредне политике овог ентитета. Овим Законом су отворени процеси за јачање конкурентности и подизање квалитета пољопривредно-прехранбених производа те примену стандарда неопходних

за остваривање динамичнијег развоја у сектору пољопривреде, прераде и руралног развоја. Ипак главни закон у области пољопривредне подршке на нивоу ФБиХ свакако је Закон о новчаним подршкама у пољопривреди и руралном развоју.<sup>153</sup> Овим Законом се прописују мере новчаних подршки у пољопривреди и руралном развоју и дају модели подршке и начини њихове реализације, истиче важност спровођења у складу са обавезама и потписаним споразумима БиХ, попут Споразума о приближавању и стабилизацији са ЕУ и усклађују ентитетски и кантонални ниво подршке на начин да се не подудара по истој основи и истим критеријумима (PPFS, 2010). Овај Закон прате подзаконски акти – правилници, којима се прописују услови и начини остваривања права на новчане подршке и динамике исплата те дефинише реализација мера у пољопривреди и мера структурне политике. Осим споменутих законских аката за креирање и имплементацију досадашње пољопривредне политике у ФБиХ важан документ је Стратегија развоја пољопривредног сектора за период 2006-2010 која се у недостатку новог документа овакве врсте имплементирала закључно са 2012. годином. Стратегијом су били јасно дефинисани средњорочни циљеви који су се кретали од повећања производње пољопривредно- прехранбених производа и осигурања сигурности у храни, преко боље искоришћености природних ресурса и повећања конкурентности до институционалног јачања и приближавања у контексту Светске трговинске организације (WTO) и ЕУ интеграција.

Пољопривредна политика у ФБиХ води се са мање или више успеха од престанка ратних дејстава па до данас, и може се јасно поделити у три периода. Први период, од 1996. до 2002. године, карактеристичан по послератном опоравку у коме ни аграрна политика, а тиме ни пољопривреда, нису добијале већи значај. Сет коришћених мера аграрне политике и обухваћених производњи за подршку био је врло ограничен, издвајања за њихову имплементацију била су доста скромна, а мере су доношене без јасне

---

<sup>153</sup> T.Volk, E.Erjavec, K.Mogtensen, *op. cit.*, стр. 93-95.

визије. Финансирање пољопривреде се практично вршило из донаторских средстава и углавном је имало социјални карактер.

Други период, од 2002. па до 2006. године, обележен је јаснијом опредељеношћу власти за буџетском подршком сектору пољопривреде, кроз конкретна издвајања из буџета за подршку, већи обухват производа који се подстичу, али још увек фокусиран на традиционалне- главне производње, уз поступно увођење подршке инвестирању на газдинствима. Главни недостаци подршке из овог периода су неадекватан буџет, слаба легислатива и неефикасни механизми управљања и контроле имплементације саме политике.

Коначно, трећи период од 2007. године до данас карактерише приметно озбиљнији приступ пољопривреди као делу ентитетске економије, значајнијим буџетским издвајањима за њен развој и унапређење, те свеобухватнијем сагледавањем сектора у којем значајно место чини израда легислативе и њено постепено усаглашавање и хармонизовање са развијеним земљама, пре свега ЕУ. Повећава се обухват производа који су подржани кроз буџетске трансфере, стабилизована су издвајања за мере структурне политике и уведена су значајна издвајања за политику руралног развоја. Треба истаћи и укључивање кантоналних ресорних министарстава/одела у подршку сектору. Проблеми аграрне политике у овом периоду углавном су слични оним из претходног периода и вежу се за недовољну висину издвајања те изражен недостатак квалитетних имплементационих и контролних механизма.

Иако су се узимале у обзир опште смернице раније споменуте Стратегије и уважавала донесена законска решења, досадашње програмирање пољопривредне политике у ФБиХ углавном је рађено по принципу “ad hoc”. Наиме, на бази закона најпре се доноси Програм по којем је предвиђена расподела средстава подршке (по појединим групама, по производњама унутар групе, те по јединици производа), а након тога се усваја Упутство у којем су дати детаљни критеријуми које произвођачи и други корисници подстицаја морају испунити да би могли остварити подстицаје. Овакав систем у ФБиХ важио је све до 2011. године, када је дошло до његове измене. У 2012. години

уместо Упутства се доносе правилници о подршкама производњама, Правилник о условима и начину остварења новчаних потпора по моделу руралног развика и Правилник о осталим врстама подршке. По правилу, правилници и упутства се доносе на бази искуства, стања у земљама региона и преговора са пољопривредним удружењима, а без темељне анализе стања. Врло често она нису јасна, немају стабилност и конзистенсност и не одговарају потребама пољопривредних произвођача. Дефинисање мера није довољно простудирано, нису измерени сви могући утицаји, тако да је често била могућа злоупотреба, као и ситуација у којој понекад важан део корисника не добије средства.

Један од важнијих проблема досадашње имплементације мера пољопривредне политике у ФБиХ је сам карактер финансирања. Оно је врло нестабилно- није познато време исплате и некоректно, будући да се услови врло често мењају што корисници „не воле“. У ФБиХ још увек није раздвојена функција креирања од функција имплементације политика и формирања неке врсте платне агенције- специјализоване управе за плаћања, попут Управе за аграрна плаћања Републике Србије, за имплементацију и подршку. Цео поступак апликације и добијања подстицаја је радно захтеван и и даље није аутоматизован. Висина и критеријуми подстицаја не заснивају се на анализи прикупљених података са терена будући да нема развијених информационих технологија које би то омогућиле. Постојећи систем контроле није ефикасан и даје доста могућности манипулисања и злоупотребе. Он је скуп будући да ангажује велики број саветодаваца на пословима контроле, што је својеврсни сукоб интереса.

Будућа пољопривредна политика ФБиХ јасно је дефинисана Стратегијом развоја овог сектора за период 2014-2018, чија радна верзија је јавно презентована крајем 2013. године. Осим нагласка на потреби подизања техничко-технолошког нивоа сектора, ефикасније искоришћености расположивих ресурса као и унапређењу укупног стандарда и квалитета живљења у руралним срединама, стављен је нагласак и на усаглашавање институционално-законодавног оквира и пољопривредне политике ФБиХ са

заједничком пољопривредном политиком ЕУ. То значи доношење нових, недостајућих закона који ће уважавати заједничку пољопривредну политику утемељену на уредбама (регулативама), односно бити на линији ЕУ законодавства и *acquis communautaire*. У контексту институционалног јачања то ће значити изградњу савременог система информативно-административног управљања, те даље јачање и успостављање низа потребних институција, што ће захтевати значајне административне, финансијске и кадровске промене. Коначно, будућа пољопривредна политика ФБиХ засниваће се на постепеном увођењу сличних мера заједничке пољопривредне политике ЕУ и неувођењу нових мера које нису у сагласности са том политиком.

На крају треба рећи да се и Програмом руралног развоја овог БиХ ентитета за период 2013- 2020, помогло лакшој изради Стратегије руралног развоја Босне и Херцеговине као једног од приоритетних докумената у низу неопходних за имплементацију ИПАРД средстава ЕУ.

**Субвенције у пољопривреди у Републици Српској.** Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Републици Српској су законски и подзаконски акти, као и стратешки документи везани за развој целог сектора, односно руралних подручја овог БиХ ентитета.<sup>154</sup> Законом о републичкој управи дефинисана је улога Министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства као институције задужене за обављање управних и стручних послова у домену креирања и имплементације пољопривредне политике. Законом о пољопривреди Републике Српске утврђују се циљеви и мере пољопривредне политике, те начини њене имплементације и мониторинга.

---

Осим споменутих законских и подзаконских аката за креирање и имплементацију досадашње пољопривредне политике у Републици Српској, важне документе представљају средњорочне стратегије развоја пољопривредног сектора овог ентитета (за период 1999-2006, 2010-2015 и 2015- 2020) те стратешки план руралног развоја Републике Српске за период 2010-2015. Овим документима су прецизирани циљеви пољопривредне политике односно политике руралног развоја РС, те дати детаљни акциони планови за остваривање дефинисаних циљева. Важнији циљеви који се могу издвојити из поменутих стратешких докумената свде се на повећање укупне пољопривредне производње те њене продуктивности и конкурентности, осигурању прехранбене сигурности ентитета, балансираном интегралном развоју, заустављању депопулације у руралним срединама и ревитализацији брдско-планинских подручја.

<sup>154</sup> T. Volk, E. Erjavec, K. Mogtensen, *op. cit.*, стр. 95-96.

Поред Закона о пољопривреди и Закона о обезбеђењу и усмеравању средстава за подстицање развоја пољопривреде и села, велику важност има подзаконски акт - Правилник о условима и начину остваривања новчаних подстицаја за развој пољопривреде и села, који ближе регулише саму имплементацију средстава подстицаја.

Досадашња пољопривредна политика у Републици Српској се може поделити на два периода. Први, од 2000. године, када почињу издвајања финансијских средства за подршку произвођачима, па све до 2006. године када је донета Стратегија развоја пољопривреде и тиме учињен преокрет у стратешком усмеравању средстава у развој пољопривреде и руралних подручја. Током овог периода подстиче се мањи број линија производње (млеко, семена и дуван) у форми директних подршки произвођачима, уводи се подршка руралном развоју (рурална инфраструктура) мада механизам имплементације није био довољно разрађен. Као и код ФБиХ и у РС у овом периоду развој сектора још увек је значајно зависио од међународне помоћи и донаторских средстава.

## 7.2. Субвенције у пољопривреди Хрватске

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Хрватској поставља Закон о пољопривреди.<sup>155</sup> Овим законом одређују се циљеви и мере пољопривредне политике, правила везана за заједничку организацију тржишта пољопривредних производа, мере информирања и промоције, правила о јаким алкохолним пићима, прикупљање података и извештавање о ценама пољопривредних производа, национално правило *Codex Alimentarius*, захтеви квалитета за храну и храну за животиње, спречавање настајања отпада од хране, донирање хране, еколошка производња, правила

---

<sup>155</sup> Упореди: Министарство пољопривреде, рибарства и руралног развоја Републике Хрватске, *Начела добре пољопривредне праксе*, Загреб, 2009. (<https://poljoprivreda.gov.hr/>).



квалитета пољопривредних и прехранбених производа, стављање на тржиште природних минералних, природних изворских и стоних вода, укључујући захтеве њихове безбедности, означавања и квалитета, саветовање пољопривредника, образовање те развојно-стручни послови, базе података, услови за производњу и стављање брашна на тржиште, правила пољопривредних књиговодствених података, административна контрола и контрола на терену те управни и инспекцијски надзор. (чл. 1).<sup>156</sup>

Посебна карактеристика овог закона је што се непосредно позива на "спровођење прописа који су донети у Европској унији" (чл. 2), између осталог: Уредбе (ЕУ) бр. 1306/2013 Европског парламента и Већа од 17.12.2013. године о финансирању, управљању и надзору заједничке пољопривредне политике; Уредбе (ЕУ) бр. 1308/2013 Европског парламента и Већа од 17.12.2013. године о успостављању заједничке организације тржишта пољопривредних производа; Уредбе (ЕУ) бр. 1144/2014 Европског парламента и Већа од 22.10.2014. године о мерама информисања и промоције у вези с пољопривредним производима које се проводе на унутрашњем тржишту и у трећим земљама; Уредбе бр. 110/2008 Европског парламента и Већа од 15.01.2008. године о дефинисању, описивању, презентовању, означавању и заштити географских ознака јаких алкохолних пића; Уредбе Већа бр. 834/2007; Уредбе Комисије бр. 889/2008 од 05.09. 2008. године о детаљним правилима за спровођење Уредбе Већа бр. 834/2007 о еколошкој производњи и означавању еколошких производа с обзиром на еколошку производњу, означавање и контролу (чл. 2).

Према овом закону, мере пољопривредне политике су: мере руралног развоја; мере директне подршке; мере уређења или организације тржишта пољопривредних производа; друге мере којима се остварују циљеви пољопривредне политике (чл. 8). Мере пољопривредне политике финансирају се из: фондова Европске уније намењених пољопривреди и руралном развоју; државног буџета Републике Хрватске; буџета јединица локалне и подручне

---

<sup>156</sup> Закон о пољопривреди, "Народне новине", бр. 118/2018. .

(регионалне) самоуправе или донација и других извора у складу са важећим законским прописима (чл. 9).

Према члану 10. овог закона: " Министарство акредитује Агенцију за плаћања ради коришћења пољопривредних фондова Европске уније, па се на тај начин проверава испуњеност критеријума за акредитацију, издавање одлуке о тој околности, као и спровођење континуираног надзора и евентуалну потребу повлачења акредитације у складу с прописима Европске уније. Овај поступак као и надзор над испуњеношћу услова прописује министар правилником."

Према члану 18: "Мере руралног развоја усмерене су на повећање привредне ефикасности, унапређење конкурентности производње и прераде пољопривредних и прехранбених производа, еколошки прихватљиву и енергетски ефикасну пољопривредну делатност прилагодљиву климатским променама, одрживо управљање шумама, побољшање квалитета живота, очување насељености и унапређење привредних делатности у руралним подручјима, уз поштовање начела очувања и унапређења животне средине, и биоразноликости у складу с Уредбом (ЕУ) бр. 1305/2013. Мере руралног развоја спроводе се кроз: Програм руралног развоја Републике Хрватске и Програме државних подршки Закона. Програм руралног развоја Републике Хрватске доноси се на основу посебног прописа којим се дефинише институционални оквир за спровођење европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИ фондови) у Републици Хрватској. Програм руралног развоја Републике Хрватске одлуком доноси Влада Републике Хрватске."

У погледу директне помоћи, закон прописује (чл. 21): "Директну подршку у смислу овог Закона чине плаћања која се додељују директно пољопривредницима ради осигурања стабилности пољопривредног дохотка. Директна подршка обухвата: мере из Програма директних плаћања у оквиру ЗПП-а; мере за посебно осетљиве секторе у пољопривреди у оквиру Програма државне помоћи; мере из Програма директних плаћања за програмско-финансијско раздобље 2015- 2020. године спроводе се у складу са Уредбом

(ЕУ) бр. 1306/2013 и Уредбом (ЕУ) бр. 1307/2013 те њиховим спроведбеним прописима; мере подршке за посебно осетљиве секторе у пољопривреди део су Програма државне подршке из члана 39. овог Закона и у складу су са Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 1408/2013 од 18.12.2013. године о примени чланова 107. и 108. Уговора о функционирању Европске уније на подршке *de minimis* у пољопривредном сектору. Корисници директних плаћања јесу пољопривредници уписани у Уписник пољопривредника који подносе јединствени захтев за подршку у складу с чланом 72. ставом 1. Уредбе (ЕУ) бр. 1306/2013. Спровођење мера директних плаћања и ИАКС мера руралног развоја, облик и садржај јединственог захтева за подршку министар прописује правилником."

Према овом закону (чл. 23): "Програм директних плаћања финансира се средствима Европског фонда за гаранције у пољопривреди (ЕФГП), у складу с поступним увођењем директних плаћања из члана 17. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013 и средствима државног буџета Републике Хрватске за допунска национална директна плаћања у складу с одредбама члана 19. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013. Годишња национална горња граница за финансирање Програма директних плаћања из средстава ЕФГП утврђена је у складу с чланом 6. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013 у Прилогу II Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013. Годишња национална горња граница за финансирање допунских националних директних плаћања из средстава државног буџета Републике Хрватске утврђена је у складу с чланом 19. у Прилогу VI Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013. Финансијску структуру по мерама из Програма директних плаћања у складу с годишњим националним горњим границама и планираним средствима у државном буџету Републике Хрватске за сваку годину уредбом прописује Влада Републике Хрватске."

Плаћање за младе пољопривреднике (чл. 33): "Плаћање за младе пољопривреднике оствариће, у складу с чланом 50. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013, корисник Програма директних плаћања који: удовољи условима за остварење основних плаћања; није старији од 40 година у години подношења првог захтева за Програм директних плаћања и први пут оснива

пољопривредно газдинство као носилац или је већ основао пољопривредно газдинство уназад пет година пре подношења првог захтева за Програм директних плаћања. Плаћање за младе пољопривреднике додељује се кориснику за највише 50 прихватљивих хектара у складу с чланом 50. став 9. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013. Износ плаћања за младе пољопривреднике израчунава се у складу са чланом 50. став 8. Уредбе (ЕУ) бр. 1307/2013. Уз ове услове, корисник плаћања за младе пољопривреднике треба да буде образован или оспособљен за занимања у пољопривреди. Правила везана уз услов образовања или оспособљавања министар прописује правилником."

Осим Закона о пољопривреди, правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Хрватској уређен је и одговарајућим подзаконским актима, између осталог, Правилником о фитосанитарном уписнику и биљним пасошима.<sup>157</sup> Тако: "Овим Правилником прописују се услови за упис у Фитосанитарни уписник произвођача, прерађивача, увозника и дистрибутера одређеног биља, биљних производа и других надзираних предмета (Фитоуписник); садржај и начин вођења Фитоуписника; образац и начин подношења захтева за упис у Фитоуписник и добијање овлашћења за издавање биљних пасоша; обвезе обвезника уписаних у Фитоуписник; мерила на темељу којих се одређује ко је мали произвођач или прерађивач и дефинише локално тржиште; услови и начин обављања фитосанитарног прегледа; околности у којима се примењује или се не сме применити поједина мера; појединости и услови за сваку од тих мера; услови које морају испуњавати овлашћена лица; начин издавања биљног пасоша; садржај, изглед и степен стандардизације биљних пасоша; изглед других службених ознака које се сматрају биљним пасошем; начин и рок издавања овлашћења за издавање биљних пасоша; обвезе овлашћених лица при издавању биљних пасоша; начин укидања овлашћења за издавање биљних пасоша; те начин означавања пошиљке биља, биљних производа и других надзираних предмета

---

<sup>157</sup> Правилник о фитосанитарном уписнику и биљним путовницама "Народне новине РХ", бр. 56/2012.

која се уноси из треће земље и за коју је допуштено премештање до одредишта у унутрашњости земље." (чл. 1).

### 7.3. Субвенције у пољопривреди Црне Горе

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Црној Гори поставља Закон о пољопривреди и руралном развоју.<sup>158</sup> Овим законом уређују се: развој пољопривреде и руралних подручја, циљеви и мере аграрне политике, подстицаји у пољопривреди и услови за њихово остваривање, права и обавезе корисника подстицаја, допунске делатности у пољопривреди, организовање у пољопривреди, као и друга питања од значаја за развој пољопривреде и руралних подручја. (чл. 1).<sup>159</sup>

Стратегијом производње хране и развоја руралних подручја утврђују се дугорочни правци развоја пољопривреде и руралних подручја, односно аграрне политике. Стратегију доноси Влада Црне Горе на период од седам година. Аграрна политика утврђена Стратегијом спроводи се на основу Националног програма производње хране и развоја руралних подручја. Национални програм садржи: средњорочне и краткорочне циљеве развоја аграрне политике, врсте мера и програма, очекиване резултате, као и оквирни износ и изворе финансијских средстава неопходних за спровођење мера аграрне политике. Национални програм доноси Влада, на период од пет година. (чл. 4-5).

Према овом закону, мере аграрне политике обухватају, нарочито: тржишно-ценовну политику; политику руралног развоја; послове од јавног интереса; социјалне трансфере породичним пољопривредним газдинствима. Тржишно-ценовна политика остварује се спровођењем мера за стабилизацију тржишта и мера директних плаћања пољопривредним газдинствима. У циљу

---

<sup>158</sup> Упореди: Скупштина Црне Горе, *Упоредни преглед врста и износа субвенција у пољопривреди*, Подгорица, април 2014.

<sup>159</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, "Службени лист ЦГ", бр. 56/2009, 18/2011, 40/2011, 34/2014, 1/2015, 30/2017, 51/2017.

очувања јединства тржишта и равноправности произвођача, мере тржишно-ценовне политике спроводе се на националном нивоу. (чл. 8-9).

Директна плаћања пољопривредним газдинствима су мере којима се непосредно утиче на доходак пољопривредних газдинстава. Директна плаћања се могу вршити на основу следећих критеријума: а) по хектару пољопривредних површина; б) по грлу стоке или сточној јединици; ц) по јединици пољопривредних производа; д) по јединици инпута у пољопривредну производњу. Директна плаћања се могу, на основу утврђених критеријума и услова, додељивати и прерађивачима пољопривредних производа. Ближи критеријуми и услови за реализацију ових мера утврђују се Агробуџетом. (чл. 11).

Политика руралног развоја остварује се спровођењем следећих група мера: 1) мере за јачање конкурентности произвођача хране; 2) мере за одрживо газдовање пољопривредним ресурсима; 3) мере за побољшање квалитета живота и ширење (диверсификација) економских активности у руралним подручјима; 4) лидер пројекти за развој руралних подручја. (2) Услови и начин спровођења ових мера, у складу са Националним програмом, утврђују се Агробуџетом. (чл. 12).

Лидер пројектима за развој руралних подручја обезбеђује се подстицај: локалним заједницама и локалним акционим групама за припрему и реализацију стратегија и пројеката руралног развоја; локалном јавно-приватном партнерству ради унапређивања руралних подручја; реализацији пројеката који се заснивају на учешћу више субјеката из различитих сектора локалне економије. Услови и поступак спровођења ових мера утврђују се Агробуџетом. (чл. 19).

Носиоцу породичног пољопривредног домаћинства припада право на старачку накнаду, ако: је старији од 65 година (мушкарац), односно 60 година (жена); живи на селу и бави се пољопривредом; не остварује примања по другом основу. Висина старачке накнаде утврђује се у висини 50% најниже пензије у Црној Гори. Социјално најугроженија старачка и сеоска

домаћинства која се баве пољопривредом могу остварити једнократну интервентну новчану помоћ у току једне године, највише до петоструког износа старачке накнаде. Средства за исплату старачке накнаде и средства за исплату једнократне интервентне социјалне помоћи обезбеђују се у Агробуџету. Ближе услове и поступак за исплату старачке накнаде, критеријуме и поступак за остваривање права на исплату једнократне интервентне помоћи, на предлог Министарства, прописује Влада. На предлог Министарства Влада може прописати олакшице за плаћање доприноса за обавезно социјално осигурање пољопривредника. (чл. 24).

Пољопривредна газдинства која се баве производњом пољопривредних производа и хране дужна су да поштују добру пољопривредну праксу. Начин спровођења добре пољопривредне праксе прописује Министарство, у складу са законом. (чл. 45).

Министарство пољопривреде Црне Горе упутило је јавни позив за предају захтева за субвенције у биљној производњи за 2019. годину.<sup>160</sup> Под називом "Директна плаћања у биљној производњи", између осталог, истакнуто је да се усклађивање политике директних плаћања спроводи постепено током претприступног периода, у складу са расположивим националним буџетом, узимајући у обзир стратешке циљеве црногорске пољопривредне политике и у циљу заштите прихода пољопривредних газдинстава. У складу са Стратегијом развоја пољопривреде и руралних подручја и Акционим планом, од 2017. године у систем директних плаћања у биљној производњи укључене су све обрадиве површине. На овај начин постепено се систем директних плаћања усаглашава са плаћањима која се примјењују у оквиру Заједничке пољопривредне политике.

Као циљеви наведени су: конкретизација развојних циљева пољопривредне политике, постепено усклађивање националне политике са Заједничком пољопривредном политиком ЕУ; укључивање у базе података

---

<sup>160</sup> Захтев за субвенције у биљној производњи за 2019. годину ([http://www.minpolj.gov.me/rubrike/Poljoprivreda/Biljna\\_proizvodnja/196198/Poziv-za-predaju-zahtjeva-za-subvencije-u-biljnoj-proizvodnji-za-2019-godinu.html](http://www.minpolj.gov.me/rubrike/Poljoprivreda/Biljna_proizvodnja/196198/Poziv-za-predaju-zahtjeva-za-subvencije-u-biljnoj-proizvodnji-za-2019-godinu.html)).

већег броја пољопривредних газдинстава и обрадивих површина кроз Регистар пољопривредних газдинстава и SIZEP као обавезни евиденциони и контролни механизми; постепено прилагођавање црногорских пољопривредника европском моделу подршке.

Као корисници означени су носиоци регистрованог пољопривредног газдинства у приватном власништву, који испуњавају прописане критеријуме. Уколико је корисник подстицајних средстава кооператива или удружење, морају бити уписани у Централни регистар привредних субјеката. Право на подршку не могу остварити привредна друштва (делимично или потпуно) у државној својини или државна институција. Процедура реализације ове подршке обезбеђује се на основу достављеног захтева, након административне и контроле на лицу места. Реализацију на лицу места утврђује Одељење за саветодавне послове у биљној производњи и достављају Министарству извештај, осим за директна плаћања за области воћарства, маслинарства, виноградарства и лековитог и ароматичног биља где имплементацију води Директорат за просторну идентификацију парцела у Систему за идентификацију земљишних парцела. Центар ће водити Директорат за плаћање уз подршку Одељења за саветодавне послове у биљној производњи и регионалних канцеларија. Процедура реализације за директна плаћања за воћарство, виноградарство, маслинарство, лековито и ароматично биље ће се спроводити на бази приспелих захтева у складу са Јавним позивом који ће објавити Министарство.

У оквиру финансијског плана ове подршке обезбеђено је укупно 1.250.000,00 евра (за директна плаћања у биљној производњи: 900.000 евра; за директна плаћања за воћарство, маслинарство, виноградарство и лековито биље и ароматично биље из MIDAS 2: 350.000 евра).

#### **7.4. Субвенције у пољопривреди Србије**

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Србији чини више законских и подзаконских акта. Пре свега, питање субвенција у



пољопривреди регулисано је Законом о пољопривреди и руралном развоју и Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.<sup>161</sup>

Законом о пољопривреди и руралном развоју<sup>162</sup> уређују се циљеви пољопривредне политике и политике руралног развоја, као и начин њиховог остваривања, затим Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, као и надзор над спровођењем овог закона (чл. 1). У том смислу, овај закон, између осталог, дефинише следеће категорије: IPARD је финансијски инструмент ЕУ за претприступну помоћ руралном развоју у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (IPA); IPARD програм је програм руралног развоја у оквиру инструмента за претприступну помоћ руралном развоју (ИПАРД), који се финансира средствима претприступне помоћи ЕУ, као и из буџета Републике Србије; IPARD подстицаји су подстицаји руралном развоју који се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у складу са ИПАРД програмом; *пројекат* јесте целокупна активност подносиоца захтева за одобравање пројекта у вези са улагањем, а састоји се од дела улагања који је прихватљив и дела који је неприхватљив за финансирање у складу са IPARD програмом; *инвестиција* је део пројекта који је прихватљив за финансирање у складу са IPARD програмом; референтна цена је цена инвестиције или дела инвестиције која се утврђује на основу тржишне цене и служи за утврђивање основице за обрачун ИПАРД подстицаја; корисник IPARD подстицаја је лице коме је одобрен пројекат за коришћење ИПАРД подстицаја; прималац средстава је корисник IPARD подстицаја коме су исплаћена средства (чл. 2).

Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије одређују се дугорочни правци развоја пољопривреде, и то: успостављање тржишне економије, повећање профитабилности пољопривреде Републике Србије и брига о развоју руралних области. Стратегија пољопривреде и

---

<sup>161</sup> Упореди: Душан Дабовић, *Пољопривредно право Србије*, DIS Public, Београд, 2016.

<sup>162</sup> Закон о пољопривреди и руралном развоју, "Службени гласник РС", бр. 41/2009, 10/2013, 101/2016.

руралног развоја Републике Србије усклађује се са стратешким документима Републике Србије.

Националним програмом за пољопривреду (у даљем тексту: Национални програм) утврђују се циљеви пољопривредне политике, у средњорочном и краткорочном периоду, као и друге битне околности у вези са појединим подстицајима (чл. 5).

IPARD програм садржи опште и специфичне циљеве, мере и друге активности, као и очекиване резултате, облике, врсте, намене, интензитет помоћи и обим појединих мера IPARD подстицаја (чл. 7-а).

Овим законом образована је Управа за аграрна плаћања, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, која, између осталог, обавља следеће послове: расписује конкурс за доделу подстицаја; објављује јавни позив за подношење пријава за остваривање права на подстицаје са условима за коришћење права на подстицаје; проверава испуњеност услова за одобравање и исплату средстава по захтеву за остваривање права на подстицај у складу са прописима и условима на конкурс и где је то потребно и по правилима јавних набавки; одлучује о праву на подстицаје; врши исплату на основу оствареног права на подстицај.

Корисници подстицаја дужни су да наменски користе средства подстицаја (чл. 18). Корисник подстицаја дужан је да се придржава прописа којима се уређују стандарди квалитета животне средине, заштита јавног здравља, заштита здравља животиња и биљака, заштита добробити животиња и заштита пољопривредног земљишта. Корисник подстицаја дужан је да врати износ средстава који је примио на основу нетачно приказаних података или који је ненаменски користио, увећан за износ затезне камате, најкасније у року од 30 дана од дана правоснажности решења директора Управе, којим се утврђује обавеза корисника да изврши повраћај новчаних средстава.

Ако корисник подстицаја ненамерним чињењем, односно пропуштањем не поступи на овај начин у току календарске године, директор Управе доноси решење о смањењу износа укупних подстицаја додељених у

календарској години у проценту који је сразмеран степену одговорности. Ако корисник подстицаја намерним чињењем, односно пропуштањем не поступи на овај начин у току календарске године, директор Управе доноси решење о смањењу износа укупних подстицаја додељених у календарској години који не може бити мањи од 20%, односно о ограничењу права коришћења једне или више врста подстицаја, за једну или више календарских година. Директор Управе доноси решење на основу записника пољопривредног инспектора и извештаја других надлежних органа. Корисници подстицаја дужни су да чувају документацију која се односи на остваривање права на подстицаје најмање пет година од дана њихове наплате. Управа води евиденцију корисника подстицаја.

Осим Закона о пољопривреди и руралном развоју, значајан правни документ који регулише субвенције у области пољопривреде у Србији је и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.<sup>163</sup>

Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, уређују се врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, затим Регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услови за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју (чл. 1).

Према овом закону, врсте подстицаја су: директна плаћања; подстицаји мерама руралног развоја; посебни подстицаји и кредитна подршка (чл. 3). Влада прописује за сваку буџетску годину обим средстава, врсте и максималне износе по врсти подстицаја. Буџет министарства не може бити мањи од 5% буџета Републике Србије за одређену годину, у смислу закона којим се уређује буџетски систем. Максимални износи по врсти подстицаја одређују се у зависности од расположивих средстава одређених законом којим се уређује буџет Републике Србије, обима тих средстава по врсти подстицаја, броја корисника и јединице мере у зависности од врсте подстицаја. Максимални износ премије за млеко може да се одреди и у зависности од квалитета млека утврђеног у складу са посебним прописом

---

<sup>163</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, "Службени гласник РС", бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

kojim se uređuje kvalitet mleka. Maksimalni iznos podsticaja za kvalitetne pripodne mlodne krove moze da se odredi i u zavisnosti od proizvedene količine mleka po grlu u periodu laktacije, a u skladu sa podacima pravnog liča ovlašćenog za poslove selekcije - odgajivačke organizacije (čl. 4).

Postupak za ostvarivanje prava na podsticaje pokreće se po zahtevu korisnika podsticaja koji se podnosi Upravi za agrarna plaćanja. U ostvarivanju prava na podsticaje koji se odnose na biľnu proizvodnju, iznos podsticaja po hektaru određuje se u odnosu na obim sredstava utvrđen Zakonom o budetu, posebnim aktom Vlade i podacima o prijavljenim površinama u Registru na dan 30. septembra prethodne godine. Postupak se pokreće i na drugi način (konkurs, zahtev banци za odobrenje kreditne podrške i dr.). O ostvarivanju prava na podsticaje u postupku odlučuje direktor Uprave rešenjem. Na rešenje moze se staviti elektronski potpis, u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski potpis. Na rešenje moze se izjaviti žalba ministru u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja. Na postupak za ostvarivanje prava na podsticaje primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje upravni postupak, ako ovim zakonom nije drukčije određeno (čl. 7).

Prema ovom zakonu, korisnik podsticaja dužan je da: 1) se pridržava propisa kojima se uređuju standardi kvaliteta životne sredine, zaštita javnog zdravlja, zaštita zdravlja životinja i biľaka, zaštita dobrobiti životinja i zaštita poljoprivrednog zemljišta; 2) postupa na način i pod uslovima predviđenim posebnim propisom koji bliže uređuje pojedine vrste podsticaja; 3) daje tačne podatke i dokumentaciju za ostvarivanje prava na podsticaje; 4) namenски koristi podsticajna sredstva, što podrazumeva zabranu otuđenja i onemogućavanje drugog liča da koristi predmete podsticaja, u određenom roku u skladu sa posebnim propisom; 5) čuva dokumentaciju koja se odnosi na ostvarivanje prava na podsticaje najmanje pet godina od dana njihove naplate; 6) vrati isplaćena novčana sredstva ako se ne pridržava obaveza; 7) vrati neosnovano isplaćena sredstva usled administrativne greške; 8) vrati višak novčanih sredstava (čl. 7).

Директна плаћања, у смислу овог закона обухватају: премије; подстицаје за производњу и регресе. Премије су новчани износи који се исплаћују пољопривредним произвођачима за испоручене пољопривредне производе. Подстицаји за производњу су новчани износи који се исплаћују по јединици мере за посејан усев, вишегодишњи засад, односно стоку одговарајуће врсте. Регреси су новчани износи који се у одређеном проценту или апсолутном износу исплаћују за купљену количину инпута за пољопривредну производњу (гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал) и трошкове складиштења у јавним складиштима (чл. 14).

Подстицаји за производњу, у смислу овог закона, могу бити: 1) подстицаји за биљну производњу (основни подстицаји и производно везани подстицаји; 2) подстицаји у сточарству (квалитетне приплодне млечне краве; квалитетне приплодне товне краве и бикове (квалитетне приплодне товне краве; краве за узгој телад за тов; краве дојиље; квалитетне приплодне овце и овнове, козе и јарчеве (квалитетне приплодне овце и козе; квалитетне приплодне крмаче и нерастове; тов јунади; тов јагњаци; тов јаради; тов свиња; кошнице пчела; родитељске кокошке тешког типа; родитељске кокошке лаког типа; родитељске ћурке; квалитетне приплодне матице риба шарана; квалитетне приплодне матице риба пастрмке; производњу конзумне рибе) (чл. 17).

Подстицаји за мере руралног развоја, у смислу овог закона, обухватају подршку програмима који се односе на: 1) унапређење конкурентности; 2) очување и унапређење животне средине и природних ресурса; 3) диверсификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима; 4) припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја; 5) унапређење система креирања и преноса знања (чл. 34).

Посебни подстицаји, у смислу овог закона, обухватају: 1) подстицаје за маркетинг-информационе системе у пољопривреди; 2) подстицаје за успостављање, развој и функционисање система рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима; 3) подстицаје за спровођење одгајивачких програма, ради остваривања одгајивачких циљева у сточарству; 4) подстицаје

за промотивне активности у пољопривреди и руралном развоју; 5) подстицаје за производњу садног материјала и сертификацију и клонску селекцију (чл. 41).

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Србији, у складу Законом о пољопривреди и руралном развоју и Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, допуњују и одговарајући подзаконски акти, посебно Правилник о условима и начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела и Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње.

Према Правилнику о условима и начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела:<sup>164</sup> Правно лице, предузетник и физичко лице (носилац комерцијалног породичног пољопривредног газдинства), које испуњава услове прописане законом којим се уређују подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, може да оствари право на подстицаје у сточарству по кошници пчела за најмање 20, а највише 1.000 кошница пчела (чл. 2). Испуњеност прописаних услова за остваривање права на подстицаје по кошници пчела, упоређивање података из поднетог захтева са пријављеним подацима у Централној бази података о обележавању животиња, одобравање исплате и давање налога за пренос средстава на наменски рачун пољопривредног газдинства код пословне банке врши Управа (чл. 4).

Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње<sup>165</sup> прописује

---

<sup>164</sup> Правилник о условима и начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела, "Службени гласник РС", бр. 33/2015, 14/2016, 20/2018, 44/2018, 27/2019.

<sup>165</sup> Правилник о подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње, "Службени гласник РС", бр. 48/2018, 29/2019.

врсте подстицаја за подршку програму који се односи на унапређење конкурентности кроз инвестиције у физичку имовину пољопривредног газдинства за набавку квалитетних приплодних грла за унапређење примарне сточарске пољопривредне производње, услове, начин остваривања права на подстицаје, образац захтева за остваривање права на подстицаје, као и максимални износ подстицаја по кориснику и врсти подстицаја (чл. 1).

Подстицаји који се односе на подршку програму за унапређење примарне пољопривредне производње обухватају набавку квалитетних приплодних: 1) грла говеда (јуница товних раса старости од десет до 34 месеца у моменту издавања рачуна о набавци; јуница млечних и комбинованих раса старости од 12 до 31 месец у моменту издавања рачуна о набавци; бикова товних раса старости од 12 до 34 месеца у моменту издавања рачуна о набавци); 2) грла оваца и коза (оваца - двиски старости од шест до 18 месеци у моменту издавања рачуна о набавци; коза - двиски старости од шест до 18 месеци у моменту издавања рачуна о набавци; двисци старости од шест до 18 месеци у моменту издавања рачуна о набавци); 3) грла свиња (назимица старости од седам до 10 месеци у моменту издавања рачуна о набавци; супрасних назимица старости од девет до 12 месеци у моменту издавања рачуна о набавци; нерастова старости од седам до 10 месеци у моменту издавања рачуна о набавци) и 4) пчелињих матица (чл. 3).

Лице остварује право на подстицаје ако испуни одређене услове, од којих су неки да: 1) је измирило доспеле обавезе по основу јавних прихода; 2) у Регистру има пријављен одговарајући сточни фонд (податке о врсти животиња и броју газдинства (ХИД) на којима се држе или узгајају); 3) је инвестицију у набавку квалитетног приплодног грла, односно квалитетне приплодне пчелиње матице која је предмет захтева реализовало у периоду од 16. октобра претходне календарске године, најкасније до дана подношења предметног захтева; 4) је власник животиње која је предмет захтева; 5) је животиња која је предмет захтева обележена и регистрована у складу са законом којим се уређује ветеринарство; 6) је износ појединачног рачуна за набавку квалитетног приплодног грла говеда, оваца, коза или свиња већи од

100.000 динара и ако је на рачуну износ за сваку појединачну инвестицију за набавку квалитетног приплодног грла говеда, оваца, коза или свиња већи од 50.000 динара, односно ако је износ појединачног рачуна за набавку квалитетних приплодних пчелињих матица већи од 20.000 динара и ако је на рачуну износ за набавку квалитетних приплодних пчелињих матица већи од 20.000 динара (чл. 6).

Директор Управе решењем утврђује право на подстицаје и износ подстицаја по редоследу подношења захтева, до утрошка опредељених средстава. Уколико су захтеви за остваривање права на подстицаје поднети истог дана и у исто време предност има захтев који је раније примљен у Управи. Подстицаји се исплаћују на основу решења директора Управе, на наменски рачун корисника подстицаја који је уписан у Регистар. Подстицаји се исплаћују по редоследу подношења уредно поднетих захтева, а до износа финансијских средстава утврђеног посебним прописом којим се уређује расподела подстицаја у пољопривреди и руралном развоју (чл. 14).

Подстицаји се утврђују у процентуалном износу од вредности реализоване прихватљиве инвестиције умањене за износ средстава на име пореза на додату вредност. Максимални износи подстицаја по квалитетном приплодном грлу јесу: 1) за набавку јунице млечне и комбиноване расе - 140.000 динара; 2) за набавку јунице и бика товне расе - 125.000 динара; 3) за набавку двиске - овце и козе - 20.000 динара; 4) за набавку двиска - 30.000 динара; 5) за набавку назимице - 18.000 динара; 6) за набавку супрасне назимице и нераста - 24.000 динара; 7) за набавку пчелиње матице - 600 динара. Највиши укупни износ подстицаја који подносилац може да оствари по захтеву за једну календарску годину износи 3.000.000 динара (чл. 15).

Корисник подстицаја дужан је да животињу која је предмет подстицаја не отуђи и наменски користи за даљу репродукцију на свом пољопривредном газдинству, и то: 1) квалитетно приплодно грло говеда и квалитетну приплодну пчелињу матицу - најмање три године од дана набавке; 2) квалитетно приплодно грло оваца, коза и свиња - најмање две године од дана набавке. Отуђење предмета подстицаја не представља губитак својства



предузетника нити даље обављање његове делатности као привредног друштва. У случају угинућа или принудног клања квалитетног приплодног грла, односно у случају угинућа пчелињег друштва у које је унета квалитетна приплодна пчелиња матица у периоду из става 1. овог члана, корисник подстицаја није дужан да врати подстицајна средства ако у року од 30 дана од дана угинућа или принудног клања Управи исто пријави и достави доказ издат од стране надлежне ветеринарске службе (чл. 16).

## **8. КОНТРОЛА ОБАВЕЗА КОРИСНИКА НАЦИОНАЛНИХ ПОДСТИЦАЈА**

Имајући у виду наведено, намеће се потреба да се детаљније анализира технички аспект посебног управног поступка у погледу контроле обавеза корисника подстицаја, односно државне помоћи.

Када је у питању додела државне помоћи у Србији, иако постоји Уредба о правилима за доделу државне помоћи,<sup>166</sup> није јасно на који начин се врши одабир корисника државне помоћи. Непостојање прецизних критеријума онемогућава увид у поступак остваривања ове помоћи, те оставља простор за злоупотребе. Ово посебно у делу који се односи на одобравање *de minimis aid* у пољопривреди. Из годишњег приказа "Корисника *de minimis* државне помоћи"<sup>167</sup> види се да су даваоци државне помоћи у 2019. години: Општина Сремски Карловци, Општина Бач, Општина Пожега, Општина Темерин, Град Шабац, Општина Чока, Општина Србобран, Град Ниш, Секретаријат за информисање Градске управе града Београда, Општина Бачка Паланка, Град Краљево, Град Лозница, Општина Опово, Општина Нови Кнежевац, Општина Врбас, Општина Беочин, Град Панчево, Општина Озаци, Општина Владичин Хан и Општина Ивањица. Са друге стране, неки од корисника државне помоћи су: „Нин“ доо Београд, „Недељник“ доо

---

<sup>166</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи ("Службени гласник РС", бр. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014)

<sup>167</sup> Комисија за контролу државне помоћи у Републици Србији (<http://www.kkdp.gov.rs/lat/de-minimis.php>).

Београд, СЗТР Пекара "Вучић" Оџаци, „ОК Радио“ доо Врање, Привредно друштво „Глас западне Србије“ доо Чачак, Општинско удружење пчелара „Мостонга“ Бач, бројне телевизијске куће, као и предузетници који се баве разним делатностима. Износи додељене помоћи су различити.

Из овог прегледа уочава се да је заправо корисника државне помоћи чија је делатност у области пољопривреде веома мало. Такође, нејасно је зашто, рецимо, Град Шабац додељује државну помоћ недељницима у Београду, и зашто баш њима. Такође, из датих података нејасно је и које су критеријуме користиле наведене општине и градови приликом избора баш ових субјеката којима су помоћ доделили. Као циљеви државне помоћи наведени су веома различити разлози, између осталог: подстицање запошљавања, јавно информисање, пружање финансијске подршке медијским садржајима који доприносе остваривању јавног интереса у области јавног информисања, правовремено, истинито и потпуно информисање грађана, суфинансирање производње медијских садржаја из области јавног информисања, задовољење потреба грађана за бављење спортом, без обзира на пол, узраст, расну и верску припадност, или инвалидитет, повећање броја новозапослених радника и подстицај запошљавања жена старијих од 60 година и мушкараца старијих од 62 године, на територији града Шапца, самозапошљавање, отварање нових привредних субјеката, осавремењивање, проширење и повећање обима процеса производње, инвестирање у савремена средства за рад и производњу, ради повећања конкурентности код привредних субјеката и укупног развоја привреде.

Међутим, није приказано, нити је остављена могућност провере, у смислу контроле да ли су остварени наведени циљеви. Даваоци државне помоћи на овај начин само дистрибуирају буџетска средства, не водећи рачуна о правилној искоришћености истих, па се изводи закључак да се тако жели издејствовати додела средстава повезаним лицима од којих ће се касније стећи неки вид користи. У том смислу државна помоћ постаје прикривени начин плаћања за услуге које са њом немају везе, а Комисија за

контролу државне помоћи само тело које фиктивним постојањем бива параван за злоупотребе.

Када је у питању контрола субвенција у пољопривреди у Србији, може се направити разлика између контроле додељених средстава из националних мера и средстава из ИПАРД фондова. Наиме, када су у питању националне мере, контрола додељених средстава постоји само у ситуацији када је одговарајућим правилником, због суштине саме мере одређено да корисник подстицаја има обавезу да Управу за аграрна плаћања (чијим решењем је остварио право на подстицаје) обавести о предмету подстицаја. Тако је рецимо, у случају остваривања права на подстицаје за тов јунади, корисник подстицаја дужан да у одређеном року Управи за аграрна плаћања достави доказ (нпр. пријемницу кланице и потврду ветеринара) да је грло за које је остварио подстицајна средства предао кланици.

У случају остваривања права на субвенције за квалитетна приплодна грла, корисник подстицаја је дужан да та грла, у складу са Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју<sup>168</sup> има пријављена на свом пољопривредном газдинству, а контролу испуњености овог услова, односно постојање грла на газдинству након оствареног права на подстицаје контролише пољопривредни инспектор. Међутим, у овој ситуацији не постоји јасан критеријум, није тачно одређено када се врши контрола од стране пољопривредног инспектора. Наиме, након сваког донетог решења о одобравању средстава подстицаја, потребно је утврдити да ли корисник заиста има грла на свом газдинству, или их је евентуално отуђио. У досадашњој пракси, остављено је на одлучивање државном службенику који води конкретни предмет да процени да ли је потребно извршити проверу код корисника подстицаја или не. Такође, установљена је неписана пракса у којим се случајевима врши контрола код корисника подстицаја од стране пољопривредног инспектора. Тако, ако се ради о великом броју грла за која су остварена подстицајна средства, даје се налог инспектору да изврши

---

<sup>168</sup> Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, "Службени гласник РС", бр. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

проверу. Међутим, у свим овим случајевима уочава се арбитрарност која не би смела да постоји јер се оставља службенику који води предмет да оцени када треба да се провери постојање предмета подстицаја. Овакву ситуацију неопходно је законом уредити, и то Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју који је кровни за област субвенција у пољопривреди. Постојање одредбе која би експлицитно предвидела контролу остварених подстицаја у великој мери би спречило евентуалне злоупотребе, и довело би и до повећања искоришћености субвенција за намену за коју се и дају.

У том смислу, било би потребно у Управи за аграрна плаћања ангажовати више стручних лица (нпр. правника) који би радили на доношењу решења о остваривању права на подстицаје, али који би били и контролори начина коришћења остварених подстицаја. Са тим у вези, постоји потреба за већим бројем пољопривредних инспектора који би на терену у већем обиму контролисали постојање предмета подстицаја, као и начин коришћења субвенција остварених за одређене намене.

### **8.1. Контрола обавеза корисника ИПАРД подстицаја**

Правилником о ИПАРД подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава<sup>169</sup> предвиђена су лица која остварују право на ИПАРД подстицаје за инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава у оквиру ИПАРД програма за Републику Србију за период 2014-2020. године, износ ИПАРД подстицаја, као и услови, начин и поступак спровођења ИПАРД програма за ИПАРД подстицаје.

У том смислу, квалитетан пословни план један је од најважнијих услова за одобравање пројекта, односно остваривање права на подстицаје. Пословни план и инвестициони пројекат дају јасну пројекцију пословања газдинства или привредног друштва у одређеном раздобљу. Приликом подношења захтева за остваривање ИПАРД подстицаја достављају се прорачуни и текстови, који у зависности од вредности инвестиције могу бити

---

<sup>169</sup> Правилник о ИПАРД подстицајима за инвестиције у физичку имовину пољопривредних газдинстава, "Службени гласник РС", бр. 84/2017.

једноставни или сложенији. Такође, припрема се и води поступак јавне набавке, односно прикупљања три понуде за набавку инвестиције веће вредности, односно прихватљивих трошкова према листи прихватљивих инвестиција и трошкова објављеној уз ИПАРД правилнике. Од тренутка одобравања пројеката од стране Управе за аграрна плаћања до подношења захтева за исплату подстицаја следи реализација инвестиције. Она у многоме зависи од адекватног мониторинга активности, који подразумева континуиран надзор, благовремено уочавање ризика који могу да угрозе имплементацију пројекта и планирање адекватних мера за њихово отклањање. Као важан услов за остваривање ИПАРД подстицаја истиче се поштовање националног законодавства. Уз коначни захтев за исплату средстава прилажу се сви плаћени рачуни, исплаћени у целости као и ИПАРД уговор.

Један од основних проблема је разграничење мера ИПАРД програма и националних мера руралног развоја, што је неопходно да би се обезбедило да не дође до преклапања, односно да за исту инвестицију корисници могу аплицирати и у ИПАРД и у националним мерама руралног развоја. То се десило у Републици Хрватској и прилично је допринело чињеници да је искоришћеност претприступних фондова за рурални развој ЕУ у том периоду била врло ниска. Под националним мерама руралног развоја се подразумевају, поред мера руралног развоја које спроводи Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, и мере руралног развоја који спроводи Влада АП Војводине и јединице локалне самоуправе. Разграничења значе да, уколико подносилац захтева испуњава услове ИПАРД програма у погледу површина које обрађујете или броја грла одређене врсте стоке, не може користити национална подстицајна средства за рурални развој. Наравно, услови за коришћење националних подстицајних средстава су у великој мери лакши и једноставнији (што је довело до незадовољства дела пољопривредника).

За инвестиције чија је вредност већа од 10.000 евра, потребно је, код коришћења ИПАРД подстицаја, прикупити најмање три понуде, које морају

бити упоредиве по свим аспектима и које не смеју фаворизовати ни једног добављача. Европска унија кроз ИПАРД програм жели да омогући набавку предмета инвестиције под најповољнијим условима. Исто тако тежња није да спровођење ИПАРД програма доведе до подизања цена предмета инвестирања, јер би се на тај начин подстицаји преливали добављачима, а не пољопривредницима. Из тог разлога ЕУ инсистира на успостављању система референтних цена које служе за поређење тржишних цена и спречавају шпекулативно надувавање цена.

Значајан фактор за ИПАРД је и то што кроз бизнис план (једноставнија форма за инвестиције до 50.000 евра, односно сложенија за веће инвестиције), пољопривредник мора доказати економску оправданост свог улагања, што није била пракса у националним мерама. Свакоме је било омогућено да набавља шта жели и без сагледавања утицаја инвестиција на економику пољопривредног газдинства. Бизнис план за ИПАРД мора бити урађен на реалним основама, са реалним ценама инпута и пољопривредних производа и треба да покаже да ће пољопривредно газдинство бити економски одрживо након реализације планиране инвестиције.

У том смислу, циљ подстицаја у оквиру ИПАРД-а је да утиче на унапређење конкурентности пољопривредних газдинстава, а не да доведе газдинства у тешку економску ситуацију или до банкрота, јер није спроведена реална процена стварних потреба и могућности. Код спровођења мера ИПАРД програма, правило је да се подстицаји исплаћују након што је инвестиција реализована у потпуности. Уколико Управа за аграрна плаћања одобри пројекат, мора се реализовати инвестиција до краја, уз испуњавање свих неопходних услова и тек тада се може очекивати поврат средстава односно добијање подстицаја. У пракси суседних земаља се дешавало да пољопривредници добију решење о одобравању инвестиције, али да не успеју да је реализују јер нису успели да остваре кредите код пословних банака. Дакле, или се мора располагати сопственим средствима (навођење у бизнис плану) и то доказати изводом из банака или се морају користити кредити

пословних банака (коришћење кредита, враћање основнице и камата мора бити приказано у бизнис плану).

Сви имовинско-правни односи морају бити уредни, а то се нарочито односи на инвестиције за изградњу објеката. Парцеле на којима се гради морају или бити у власништву подносиоца захтева, или мора постојати уговор о дугорочном закупу који покрива најмање период од 5 година од момента добијања подстицаја у оквиру ИПАРД-а.

За разлику од спровођења националних мера руралног развоја, спровођење ИПАРД програма подразумева и контролу на лицу места у више ситуација. Прва контрола је „нулта контрола“ и спроводи се након аплицирања за коришћење подстицаја у оквиру ИПАРД програма. Све апликације које испуњавају опште и посебне услове и имају комплетну документацију ће бити контролисане од стране Управе за аграрна плаћања. Контролишу се наводи из пријаве, документација, и најважније, контролише се да ли је дошло до реализације инвестиције (делимична или реализација комплетне инвестиције). Након спроведене нулте контроле, УАП издаје решење о одобравању инвестиције и тек након тога може се започети са реализацијом инвестиције. Након реализације инвестиције, Управи за аграрна плаћања се прослеђује захтев за плаћање и тада поново излази контрола која прегледа документацију, утврђује да ли је инвестиција спроведена у потпуности у складу са поднетим пројектом и да ли инвестиције и пољопривредно газдинство испуњавају ИПАРД програмом прописане стандарде. Ту се мора бити врло обазрив, јер може се догодити да је издато решење о одобравању инвестиције, да је иста реализована, али да контрола установи да инвестиција одступа од оне предвиђене пројектом или да нису задовољени прописани стандарди. У том случају ће захтев за исплату бити одбијен. Након исплате подстицаја, Управа за аграрна плаћања и бриселска администрација имају право да проверавају наменско коришћење предмета инвестиције у наредних пет година. Уколико се отуђи или промени намена предмета инвестиције, може се захтевати поврат подстицајних средстава уз припадајуће затезне камате.

У смислу наведеног, потребно је појачати капацитете Управе за аграрна плаћања, која се бави поступком доделе средстава и из националних мера и из ИПАРД програма. Неопходно је да се ангажују лица која добро познају европско законодавство и ИПАРД процедуре, и то у оптималном броју. Важно је извршити анализу управног поступка у коме се додељују субвенције, и то како у смислу обимности техничких послова, тако и у светлу кадровског плана, односно броја запослених лица која се овим пословима баве. Само адекватном функционалном анализом могуће је избећи грешке и остварити ефикасан поступак доделе субвенције, који ће резултирати правовремено искоришћеним субвенцијама. Број ангажованих службеника треба да буде адекватан броју и обимности предмета. У том случају може се говорити и о поштовању рокова предвиђених за одлучивање о поднетим захтевима.

Недавним реформама број инспектора је повећан. Међутим, и даље није довољан да задовољи потребе ефикасне контроле обавеза корисника подстицаја. Потребно је радити на даљем повећању броја инспектора, али и на њиховој сталној едукацији, посебно у области ИПАРД програма. У том смислу, као позитиван пример може се истаћи документ из марта 2019. године, који се односи на "функционалну анализу републичких инспекција" која садржи анализу капацитета, а израдио ју је Министарство државне управе и локалне самоуправе. Овом анализом обухваћен је највећи број инспекција, укључујући и оне у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, које су надлежне за контролу обавеза корисника подстицаја.

Како би се сложен поступак подношења захтева приближио пољопривредним произвођачима, могуће је едуковати и запослене у пољопривредним стручним службама, који би онда могли пружати неке информације подносиоцима захтева. Такође, могуће је поред приватних консултантских кућа које се услужно баве прикупљањем документације за подношење захтева корисника подстицаја, формирати и сектор у оквиру



Управе за аграрна плаћања који би се активније бавио радом са странкама-будућим корисницима подстицаја.

Како је ово тема која је у Србији нова, корисно је угледати се на праксу из ширег региона, рецимо, Хрватске и Словеније, које од раније примењују процедуре за остваривање подстицаја у пољопривреди из ЕУ фондова. Ово посебно стога што нема праксе Управног суда Србије поводом додељивања средстава из ИПАРД фондова, а која би могла бити од помоћи за унапређење овог поступка у Србији. Словенија је, на пример, у програмском раздобљу за 2014-2020. годину велики акценат ставља на доделу субвенција младим пољопривредницима.

У регионалном окружењу, Хрватска и Словенија уз низ заједничких карактеристика, деле и сличности у најчешће коришћеним мерама руралног развоја за које је уједно и издвојен највећи део средстава, а то су најпре улагања у физичку имовину, подручја са ограничењима и развој пољопривреде. Што се тиче очекивања за спровођење Програма руралног развоја у следећем раздобљу, она се једним делом могу темељити на примеру искуства Словеније.

С обзиром да је у текућем раздобљу за 2014–2020. годину Хрватска имала сличне мере као што је Словенија имала у претходном раздобљу за 2007–2013. годину, Словенија се сматра напреднијом за једно програмско раздобље од Хрватске. С обзиром на то, може се претпоставити да у следећем програмском раздобљу неће бити значајнијих промена у подручјима улагања у којима се могу остварити бесповратна средства за рурални развој.

Међутим, очекује се смањење процента који се суфинансира средствима Европске уније за све конкурсе. Исто тако, претпоставка је да више неће бити доступни конкурси који нуде 100% бесповратних средства, као што је то ове године. Имајући наведено у виду, текућа 2019. година је засигурно прилика да сви заинтересовани искористе конкурсе који ће бити отворени ове године и остваре средства у значајнијој мери него што ће то бити у будућности.

Тако се у Хрватској, у новом програмском раздобљу за 2021–2027. годину за добијање бесповратних средстава из ЕУ фондова за подручја пољопривреде и руралног развоја, очекује смањење бесповратних средстава по пројекту, а највероватније више неће бити могуће остварити 100% бесповратних средстава по појединим улагањима. По завршетку следеће године, завршава се и тренутно програмско раздобље за 2014–2020. годину што ће резултирати бројним закључцима о спровођењу Програма руралног развоја. То раздобље је значајно за Хрватску управо као прво целовито раздобље након приступања Европској унији. Зависно од тога, постоје и разна очекивања од промена које доноси ново програмско раздобље, најпре у износима подстицаја, нивоима суфинансирања те у износу укупног буџета. Иако за Заједничку пољопривредну политику Европска унија и даље издваја највећи удео средстава из свог буџета, његова издашност зависи од разних чинилаца.

Хрватска је у претходном раздобљу имала искуство у повлачењу средстава из ИПАРД претприступног програма намењеног за прилагођавање садашњем Програму руралног развоја. Таква је пракса код свих држава кандидаткиња, па тако и код Словеније која је у свом претприступном раздобљу на располагању имала средства из САПАРД програма.

У периоду од 2001. године до данас, значајну улогу Хрватској имао је Закон о еколошкој производњи пољопривредних и прехранбених производа, као и повећана улога државе у развоју еколошке пољопривреде, то је довело до значајног развоја ове области. Улога државе била је од посебног значаја и због доношења Закона о државној потпори у пољопривреди, рибарству и шумарству,<sup>170</sup> којим је дефинисана врста и висина државне помоћи и накнада у пољопривреди, као и лица која могу остварити право на државну помоћ и накнаде за еколошку производњу. Тим Законом држава омогућава 30% веће подстицаје за еколошку производњу у односу на конвенционалну производњу. Корисници новчане помоћи и подстицаја за еколошку

---

<sup>170</sup> Закон о државној потпори у пољопривреди, рибарству и шумарству, Народне новине, br. 87/02, 117/03, 82/04, 12/05, 85/06, 141/06, 134/07, 85/08.

производњу су правна физичка лица која имају потврду о сагласности са основним захтевима за еколошку производњу и која су уписана у "уписник произвођача". Пољопривредна газдинства у еколошкој производњи могу остварити новчану помоћ једном годишње од почетка прелазног раздобља у еколошкој производњи у складу са Законом о еколошкој производњи пољопривредних и прехранбених производа.

Са друге стране, Закон о државној потпори пољопривреди, рибарству и шумарству дефинише четири групе за помоћ у еколошкој производњи, што укључује помоћ за ратарске културе (жита, пиварски јечам и соја, сточна жита, уљарице, крмно биље, шећерна репа, поврће, лековито биље и пољопривредно семе), помоћ за садни материјал, вишегодишње засаде и маслинова уља (садни материјал, виногради, воћњаци, маслине, засаде лаванде и маслиново уље), помоћ сточарству и сточарске производе (млеко – кравље, овчје, козје; узгој говеда, коња, свиња, оваца, коза, перади; тов јунади, свиња, јањади и јаради, пчелиње заједнице, ливаде и пашњаци) и помоћ рибарству које укључује узгој аутохтоних врста беле морске рибе, узгој дагњи и каменица, узгој морске и слатководне рибе. Помоћ у еколошкој производњи остварују се по хектару (ха), литру, килограму, кошници, комаду, грлу, у зависности од групе еколошких производа чија се производња подстиче.

Додатну помоћ у Хрватској развоју еколошке пољопривреде дају и поједине јединице локалне и регионалне самоуправе, као и Министарство пољопривреде, рибарства и руралног развоја. Од 2008. године Министарство, у склопу мера, помоћи и подстицаја за рурални развој нуди суфинансирање трошкова еколошке производње у висини од 50% за спровођење стручног надзора, као и трошкова сертификације, како би се финансијски помогло еколошким произвођачима и унапредио даљи развој еколошке пољопривреде. Неке од жупанија у Хрватској (нпр. Карловачка, Загребачка, Град Загреб, Осјечко-барањска, Задарска, Приморско-горанска, Копривничко-крижевачка) преузеле су финансирање трошкова стручног надзора и сертификације

еколошке производње у целости или делимично, управо како би подстакле даљи развој еколошке производње на свом подручју.<sup>171</sup>

Правилник о спровођењу директне подршке пољопривреди и ИАКС мера руралног развоја за 2019. годину<sup>172</sup> у Хрватској дефинише рокове, место и начин подношења јединственог захтева, тако што корисник подноси овај јединствени захтев у периоду од 4. марта до 15. маја 2019. године. Електронски попуњен и исписан јединствени захтев корисник својеручно потписује и доставља непосредно или поштом јединици Агенције за плаћања у којој је уписан у Уписник пољопривредника. Ако је јединствени захтев упућен поштом или другим начинима доставе, дан предаје пошиљке сматра се даном подношења јединственог захтева. Ако је јединствени захтев достављен непосредно, дан примања у Агенцији за плаћања сматра се даном подношења јединственог захтева.

У поступку који прописује члан 8. овог Правилника, предвиђена је и могућност подношења јединственог захтева у року за закаснеле захтеве. Изузетно, од рока за подношење јединственог захтева, јединствени захтев се може поднети најкасније 10. јуна 2019. године, али се у том случају смањује висина плаћања по дану кашњења у складу са Уредбом Европске комисије (ЕУ, бр. 640/2014, чл. 13. ст. 1). Код подношења захтева за доделу или повећање вредности права на плаћања у року за закаснеле захтеве обрачунава се смањење по дану кашњења у складу са чланом 14. став 1. Уредбе. Након истека рока за закаснеле захтеве, захтев се сматра недопуштеним, осим у случају више силе и изузетних околности. Осим тога, чланом 11. Правилника дефинисано је обавештавање о контроли на терену и инспекцијском надзору. У том смислу, ако је Агенција за плаћања већ обавестила корисника о случајевима неусклађености у јединственом захтеву, или ако је корисника обавестила о намери обављања контроле на терену, односно ако се контролом

---

<sup>171</sup> Kristina Petljak, *Pregled razvoja i obilježja ekološke poljoprivrede u Republici Hrvatskoj*, *Ekonomski vjesnik*, br. 2, 2011, str. 382-395.

<sup>172</sup> Pravilnik o sprovođenju direktne podrške poljoprivredi i IAKS mera ruralnog razvoja za 2019. godinu, *Narodne novine*, br. 21/19.

на терену утврди било која неусклађеност, одустајање односно повлачење делова јединственог захтева или других докумената на које се те неусклађености односе није допуштено (у складу са Уредбом Комисије бр. 809/2014, чл. 3. ст. 2). Претходни став примењује се на инспекцијски надзор пољопривредне и ветеринарске инспекције који воде инспектори овлашћени за инспекцијски надзор у складу са чланом 151. Закона о државној потпори у пољопривреди, рибарству и шумарству.

Министарство пољопривреде Хрватске усвојило је "Програм подршке произвођачима мандарина за 2019. годину". Корисници ове помоћи су произвођачи мандарина и клементина уписани у Уписник пољопривредника и АРКОД систем. Произвођачима је доступно укупно 20 милиона куна за ову меру, а захтеви се могу подносити Агенцији за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју закључно са 8. јулом 2019. године. Захтеви за помоћ се подnose путем АГРОНЕТ заштићене мрежне апликације, а по уносу захтева у АГРОНЕТ, корисници су дужни захтев исписати и потписати и предати га Агенцији за плаћања. Износ помоћи утврђује се сразмерно површинама под мандаринама и клементинама уписанима у АРКОД.<sup>173</sup>

Када се упореди пракса Хрватске и Словеније види се да се у Словенији обрађује 488.000 хектара (са веома мало необрађених површина). Међутим, у Хрватској се обрађује 1.112.000 хектара, с тим што нема података о томе ко обрађује додатних 425.000 хектара који нису у евиденцији у АРКОД-у. Осим тога у Хрватској има око 700.000 хектара необрађене државне земље, као и око 200.000 до 400.000 хектара (приватне и других власника) необрађене земље.

Када се упореде ситуације у Словенији и Хрватској, из података за Словенију може се видети да се непосредна помоћ не смањује, док се у Хрватској она драстично смањила у 2012. години (400.000.000 куна) и још додатно у 2013. години (600.000.000 куна). Како се наводи, "Према рачуници,

---

<sup>173</sup> *Program potpore za proizvođače mandarina za 2019. godinu*, Ministarstvo poljoprivrede Hrvatske (<https://poljoprivreda.gov.hr/vijesti/podnosenje-zahyteva-za-potpore-za-mandarine-otvoreno-do-8-srpnja-na-raspolaganju-20-milijuna-kuna/1519>).

за Хрватску би било оптимално да "тржишне мере и директна подршка произвођачима" буду око 2.800.000.000 куна. Велика средства у осталим мерама које имају словеначки пољопривредници, не постоје у Хрватској или су занемарљиво заступљена. Таквом пољопривредном политиком долази до пада производње, па се јавља огроман увоз. Може се закључити да су приходи пољопривредника у Хрватској у последње три године смањени за више милијарди куна.<sup>174</sup>

## **9. СПЕЦИФИЧНОСТИ УПРАВНОГ ПОСТУПАЊА У ОБЛАСТИ ДОДЕЛЕ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ У ЕУ (ПРИМЕР ХРВАТСКЕ И СЛОВЕНИЈЕ)**

Као чланица ЕУ, у Хрватској је 2013. године законом основана Агенција за плаћања<sup>175</sup> као јавна установа надлежна за оперативно спровођење мера подршке у пољопривреди, рибарству и руралном развоју, које обухватају мере непосредне помоћи, мере руралног развоја, мера за поморство и рибарство, мера заједничке организације тржишта, као и вођење уписника и регистара, односно одржавање и коришћење Интегрисаног административног и контролног система (IAKS-a) преко којег се примају, обрађују и контролишу директна плаћања пољопривредницима.<sup>176</sup> Осим тога, одређене надлежности поверене су Агенцији и на основу Закона о пољопривреди.<sup>177</sup>

Посебан значај Агенције огледа се у пословима спровођења мера Заједничке пољопривредне политике и Заједничке политике рибарства ЕУ, које се финансирају из буџета Хрватске и буџета Европске уније. Ове послове Агенција обавља у координацији са Министарством пољопривреде, што значи да је Агенција укључена у систем управљања и контроле одговарајућих

---

<sup>174</sup> *Informacijski sustav u poljoprivredi*, Poljoprivredni portal Agroklub (<https://www.agroklub.com.hr>).

<sup>175</sup> Закон о оснивању Агенције за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју, "Народне новине", бр. 30/2009, 56/2013.

<sup>176</sup> Агенција за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју, <https://www.aprrtt.hr/>

<sup>177</sup> Закон о пољопривреди, "Народне новине", бр. 30/2015.

европских фондова: Европског гарантног фонда за пољопривреду (из којег се финансирају мере директне помоћи и мере заједничке организације тржишта); Европског пољопривредног фонда за рурални развој (из којег се финансирају мере руралног развоја) и Европског фонда за поморство и рибарство (из којег се финансирају мере за поморство и рибарство).

Агенција за плаћања свој рад заснива на акредитованим програмима и процедурама Европске комисије у складу са релевантним уредбама и унапред одређеним критеријима примењивим за спровођење Заједничке пољопривредне политике и Заједничке политике рибарства.

У организационом смислу, Агенција има централну канцеларију у Загребу, као и 21 филијалу и 4 испоставе широм земље. Надзор над радом Агенције врши Управно веће које именује Влада, а чији је председник министар пољопривреде. Остали чланови су по један представник Министарства пољопривреде, Министарства финансија, Министарства регионалног развоја и фондова ЕУ, као и представник радничког већа Агенције. Осим тога, надзор над радом Агенције врше и друга тела како у Хрватској, тако и у оквиру ЕУ, што омогућава ефикасну контролу наменског трошења средстава помоћи пољопривреди.

У оквиру својих административних надлежности Агенција управља одговарајућим евиденцијама и базама података: а) Уписник - евиденција пољопривредника (са 165.712 регистрованих пољопривредника); б) АРКОД – систем за дигиталну идентификацију земљишних парцела са пратећим регистрима (виноградарски регистар, регистар примарних произвођача хране, регистар субјеката у еколошкој производњи); в) ИСАП – централизована електронска база података (која обухвата податке са свих локација Агенције); г) АГРОНЕТ– заштићена интернет апликација путем које су пољопривредницима доступни подаци о њиховом газдинству и преко које електронски попуњавају захтеве за доделу субвенција.

Према “Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, за обављање послова из делокруга Агенције за плаћања”, образоване

су следеће организационе јединице: 1) Кабинет директора; 2) Сектор за информисање и међународну сарадњу; 3) Сектор за планирање и координацију; 4) Сектор за унутрашњу ревизију; 5) Сектор општих и правних послова; 6) Сектор за информационо управљање; 7) Сектор за регистре; 8) Сектор за директна плаћања; 9) Сектор за рурални развој; 10) Сектор за тржишну подршку; 11) Сектор за контролу; 12) Сектор за финансије; 13) Сектор за плаћања у рибарству и 14) Сектор за анализе. Број запослених у Агенцији 2018. године био је око 725 лица (370 у централи и 355 радника у филијалама).

До образовање Агенције у садашњем облику, послове у вези са подршком пољопривреди обављало је Министарство пољопривреде. Агенција је основана као посебно регулаторно тело на које су пренета овлашћења за доделу субвенција у пољопривреди и другим повезаним областима (рибарство, рурални развој), а које ће на ефикаснији начин обавити послове доделе субвенција.

### **9.1. Посебан управни поступак доделе субвенција у пољопривреди**

Посебно треба истаћи да се поступак доделе субвенција у пољопривреди одвија по правилима посебног управног поступка, где је Закон о подстицајима у пољопривреди посебан секторски “кровни” закон, а Уредба о расподели подстицаја “кровна уредба” са планом доделе износа субвенција за сваку годину. Такође, постоји велики број подзаконских аката - правилника, који на детаљан начин прецизирају доделу појединачних врста субвенција.

Однос општег и посебног управног поступка није увек јасно одређен. То значи и да се те неусклађености јављају и у код управног поступања у области пољопривреде. У једној анализи о односу општег и посебног управног поступка, између осталог, истиче се следеће: одступа се од процедуре прописане ЗУП-ом и кад то није потребно, не одступа се у потребној мери од ЗУП-а кад би то било потребно ради бржег и



делотворнијег поступања, само се преписују неке одредбе ЗУП-а или се непотребно прилагођавају, законом се овлашћују доносиоци подзаконског акта да регулишу поједина питања поступка, подзаконским актом уређују се битна процедурална питања, формулацијом »одредбе Закона о општем управном поступку примењују се на одговарајући начин« настаје нејасноћа, јер се не може са сигурношћу знати које се одредбе ЗУП-а примењују, а које се не примјењују, а посебно ако се има у виду да у посебан управни поступак за доделу субвенција у пољопривреди нису укључени само правници, у неким законима се упућује на супсидијарну примену ЗУП-а, а у другима не, терминологија није усклађена.

Многобројна посебна процесна правила, стварају правну несигурност, омогућују самовољно (арбитрарно) поступање државних органа и других правних лица са јавним овлашћењима, па није осигурана адекватна правна заштита на подручју управноправних односа.<sup>178</sup>

## **9.2. ЗУП и Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју**

Поступак за остваривање права на подстицаје у пољопривреди, који је предвиђен чланом 7. Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, управни је поступак. То произлази и из чл. 7. ставови 4. и 6. овог закона, у којима стоји: „О остваривању права на подстицаје у поступку из ст. 1. и 3. овог члана одлучује директор Управе решењем.“ „На решење из става 4. овог члана може се изјавити жалба министру у року од 15 дана од дана достављања решења“.

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју на посебан начин уређује питања поступка доделе субвенција у пољопривреди, и то:

- тело надлежно за вођење поступка, коме се подносе захтеви и које доноси решења о субвенцијама, исплату подстицаја, принудно извршење, обавезе корисника подстицаја, регистар подстицаја (чл. 7. до 11),

---

<sup>178</sup>Борис Љубановић, *Посебни управни поступци у Републици Хрватској*, Хрватска јавна управа, год. 6. (2006.), бр. 3., стр. 5-22

- доносиоца одлука по жалбама против решења донетих по захтевима странака (чл. 7. и чл. 46.).

Посебна питања покретања поступка за доделу појединачних врста субвенција предвиђена су посебним правилницима. Сви захтеви се подносе Управи за аграрна плаћања, а садржај захтева, потребна документација за одлучивање и одлуке које могу бити донете поводом захтева, поступак након доношења решења о одобравању подстицаја детаљно су регулисани тим правилницима. Неки од њих су: Правилник о подстицајима за инвестиције у примарну пољопривредну производњу, Правилник о подстицајима за очување животињских генетичких ресурса, Правилник о подстицајима за унапређење економских активности на селу, Правилник о начину остваривања права на основне подстицаје у биљној производњи и обрасцу захтева за остваривање тих подстицаја, Правилник о начину остваривања права на подстицаје у сточарству по кошници пчела (...).

### 9.3. Закључци и предлози *de lege ferenda*

Само постојање Закона о општем управном поступку, и у Хрватској и у Србији, иако се ради о модерним законима, није довољно само за себе. Током њихове примене, неопходна је стална анализа ефеката закона. Такође, потребно је стално праћење ефеката тог закона у другим земљама, како у развијеним, од којих је потребно преузети примере добре праксе и модерна решења, тако и праћење ефеката закона у земљама са сличним правним и друштвеним системом. Ово стога што је на тај начин, као и уз ангажовање иностраних стручњака управног права могуће и поправљање стања у области.

Један од важних чинилаца јесте и сарадња са Европским судом за људска права у Стразбуру, који својим ауторитетом, искуством и бројем решених предмета засигурно представља адекватног саговорника за унапређење управног поступка у Србији, а посебно у области пољопривреде. И сам суд врло инсистира на сарадњи са туженим државама, како би им указао на њихове пропусте и потребу за исправљањем и регулативе и поступања у односу са странкама. Ово посебно ако се има у виду околност да су странке у оваквом посебном управном поступку лаици за право, често са отежаним приступом прописима, па и органу коме треба да поднесу захтев за субвенције. У том смислу, врло је корисно хрватско решење о увођењу АГРОНЕТ– заштићене интернет апликације путем које су пољопривредницима доступни подаци о њиховом газдинству и преко које електронски попуњавају захтеве за доделу субвенција. На тај начин битно се убрзава поступак доделе субвенција, а са друге стране, пољопривредници не морају да губе време на одласке до места на коме се физички подноси захтев.

Такође, на примеру Хрватске уочљиво је да постоје испоставе „централне“ агенције по целој држави. Ако би се у Србији имплементирао овај вид организације Управе за аграрна плаћања, чини се да би пољопривредни произвођачи имали доступније информације о поступку и начину остваривања права на подстицаје, који су им битни за квалитетнију производњу.

Словенија је као чланица ЕУ 2016. године сваком младом пољопривреднику који је одлучио да се бави пољопривредом додељивала по 45.000 евра као почетни подстицај. На тај начин постигла је позитивне ефекте, тако да је са десет пута мање обрадивог земљишта од Србије остварила само три пута мањи приход од пољопривреде. То значи да је три пута ефикаснија од Србије. Да би постигла овакве резултате, Словенија улаже много новца у стимулисање развоја пољопривреде. Стога држава помаже и сваког ко почне да се бави производњом хране из хобија, односно повремено, уз свој редовни посао, и то са 18.000 евра. На тај начин добија нове пољопривредне произвођаче.

Сваке године доносе се нови правилници како би се ишло у корак са савременим достигнућима у овој области. Приметан је и све већи утицај фактора заштите животне средине на могућност остваривања права на субвенције у пољопривреди, због чега се поједини правилници актуелизују изменама и допунама у које се уносе нови додатни услови за остваривање подстицаја у пољопривреди.

У оквиру посебног (управног) поступка годишње се подноси велики број захтева за признавање права на субвенцију па постоји потреба за државним службеницима који спроводе ову процедуру, пре свега правницима са посебним квалификацијама и знањем из области субвенција у пољопривреди, и посебно пољопривреди Европске уније. У том смислу, од изузетне је важности правилно спровођење одлука Европске комисије, које су упућене државама чланицама и које се односе на државну помоћ и субвенције у пољопривреди. Обе врсте давања морају да буду спроведене према строгим критеријумима као што су законитост, транспарентност и једнакост странака у приступу. Треба имати у виду да се одлуке Европске комисије које се односе на конкретну државу, практично примењују и у осталим чланицама ЕУ, тако да се фактички може говорити о обавезним правилима поступања које одређује Комисија. Стога је и за Србију важно да прати одлуке Комисије, јер ће на тај начин моћи да имплементира у своје законодавство и поступање нова и актуелна решења.

## ГЛАВА III

### ЗАЈЕДНИЧКА ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА И СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕУ

#### 1. ЗАЈЕДНИЧКА ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (CAP - Common Agricultural Policy)

##### 1.1. Значај пољопривреде у Европској унији

Пољопривреда је од самог оснивања Европске заједнице била једна од главних тема као и једна од главних тачака Римских уговора 1957. године. Такав нагласак на пољопривреду стављен је због сећања на несташице хране и пољопривредних залиха у Европи након Другог светског рата. Римски уговори дефинисали су основне тачке Заједничке пољопривредне политике (ЗПП), односно Common Agricultural Policy (CAP). Заједничка пољопривредна политика једна је од „најстаријих“ политика ЕУ која је почела да се примењује 1962. године.<sup>179</sup>

Заједничка пољопривредна политика се састоји од скупа правила и механизма који регулишу производњу, продају и пласирање пољопривредних производа у Европској унији, уз посебан нагласак на развој сеоских подручја. Заједничка пољопривредна политика је једно од најважнијих подручја деловања и концентрације средстава којима располаже Европска унија. Такав положај пољопривреда не заузима само зато што на њу отпада 50 % буџета ЕУ, броја људи и подручја које обухвата, него и због

---

<sup>179</sup> European Commission, *The Common Agricultural Policy at a Glance - Aims of the Common Agricultural Policy* (<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance>). Како се наводи: "Launched in 1962, the EU's common agricultural policy (CAP) is a partnership between agriculture and society, and between Europe and its farmers. It aims to support farmers and improve agricultural productivity, ensuring a stable supply of affordable food safeguard European Union (EU) farmers to make a reasonable living help tackle climate change and the sustainable management of natural resources maintain rural areas and landscapes across the EU keep the rural economy alive by promoting jobs in farming, agri-foods industries and associated sectors The CAP is a common policy for all the countries of the European Union. It is managed and funded at European level from the resources of the EU's budget. Find out about CAP in your country by clicking on the map or follow the link below."

символичне важности и преноса суверенитета у том подручју, са националног на виши, европски ниво.<sup>180</sup>

Важност ЗПП огледа се и у великој повезаности с регулисањем јединственог тржишта и Европске монетарне уније - двеју кључних темеља за спровођење плана европске интеграције. Циљеви ЗПП дефинисани су према члану 39. Уговора о функционисању Европске уније, између осталог то су: подизање пољопривредне продуктивности развојем техничког напретка, рационалног развоја пољопривредне производње и оптималног коришћења производних фактора, посебно радне снаге; осигуравање животног стандарда за пољопривредну популацију, посебно подизање примања особа које се лично баве пољопривредом; стабилизација тржишта; сигурност снабдевања тржишта; осигурање пољопривредних производа за потрошаче по разумним ценама и др.

САР се финансира из средстава Европског фонда за гаранције у пољопривреди (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF) и Европског фонда за рурални развој (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD).<sup>181</sup>

Пољопривреда више од многих других сектора зависи од времена и климе. Потом, у пољопривреди постоји неизбежан временски јаз између потражње потрошача и могућности испоруке пољопривредника: за узгој више пшенице или производњу више млека треба времена. Наша потрошња хране углавном је стабилна у поређењу са другим производима те стога мале промене у произведеним количинама могу знатно утицати на цене.<sup>182</sup>

Тим тржишним несигурностима оправдава се важна улога јавног сектора у осигуравању стабилности прихода пољопривредника. Пољопривредници су од кључне важности за стабилно и сигурно снабдевање

---

<sup>180</sup> Упореди: портал АМВ пројект, *EU poljoprivredna politika*, ([https://org.avm.rs/?page\\_id=766](https://org.avm.rs/?page_id=766))

<sup>181</sup> *Ibidem*.

<sup>182</sup> *Објашњена Европска унија: Пољопривреда*, Европска комисија, Генерални инспекторат за комуникације и информације за грађане, Брисел, 2016 (<http://europa.rs/images/publikacije/agriculture-sr.pdf>).

храном више од 500 милиона грађана. Стога се заједничком пољопривредном политиком пољопривредници подржавају на следеће начине: приходу пољопривредног газдинства и пољопривредницима плаћа се накнада за испоруку јавних добара која тржишта обично не плаћају; тржишним мерама; подршком дохотку; мерама руралног развоја и др.

Заједничка пољопривредна политика ЕУ-а покренута је 1962. године и партнерство је пољопривреде и друштва те Европе и њених пољопривредника. Њени су главни циљеви: побољшање пољопривредне продуктивности како би се осигурало стално снабдевање потрошача храном по приступачним ценама; осигурање примерене зараде пољопривредницима у ЕУ.

ЗПП је заједничка политика свих држава чланица Европске уније. Њом се управља на европском нивоу, а финансира се средствима из фондова ЕУ.

ЕУ има 500 милиона потрошача и свима им је потребна поуздана снабдевеност здравом и добром храном по прихватљивим ценама. Привредно окружење вероватно ће и даље бити несигурно и непредвидиво, а ту су и бројни постојећи и будући изазови, међу осталим глобална тржишна утакмица, привредне и финансијске кризе, климатске промене и нестабилни трошкови улазних вредности попут горива и ђубрива. ЕУ је створила ЗПП и спроводи је како би одговорила на те изазове. Сврха је утврдити услове којима ће се пољопривредницима омогућити да обављају своје бројне функције у друштву, од којих је производња хране најважнија.

Сада, више од 50 година после, пред ЕУ су додатни изазови: одржива производња хране како би се нахранило светско становништво чији се пораст очекује у будућности; климатске промене и одрживо управљање природним ресурсима; брига о селу у целој ЕУ и одржавање руралне пољопривреде.

Захваљујући ЗПП, европски грађани уживају сигурност снабдевања храном. Они пружају свеобухватну палету бројних, сигурних и висококвалитетних производа по прихватљивим ценама. ЕУ је у целом свету позната по својој храни и кулинарским традицијама. Захваљујући својим

великим пољопривредним ресурсима, ЕУ би могла и требало да има кључну улогу у обезбеђивању безбедности хране у целом свету.

Пољопривреда не укључује само храну, већ и руралне заједнице и људе који у њима живе. Обухвата и село и његове драгоцене природне ресурсе.

У свим државама чланицама ЕУ пољопривредници одржавају село и рурални начин живота. Да нема пољопривредних газдинстава или пољопривредника, на села би се то одразило неповољно.

Многи послови на селу повезани су с пољопривредом. Пољопривредницима су потребна постројења, зграде, гориво, ђубриво и здравствена заштита за животиње. Многи људи раде у тим претпроизводним секторима. Други су запослени у после производним активностима –у припреми, преради и паковању хране. Остали пак сарађују у складиштењу, превозу и малопродаји хране.

Како би се осигурао ефикасан рад пољопривредника те савремени и продуктивни претпроизводни и постпроизводни сектори, пољопривредници морају имати приступ најновијим информацијама о пољопривредним питањима, начинима узгоја и кретањима на тржишту. Због тога се ЗПП-ом побољшава приступ технологијама велике брзине у руралним подручјима и тиме се доприноси једном од десет главних приоритета Комисије – повезаном дигиталном јединственом тржишту. Очекује се да ће се у раздобљу од 2014. до 2020. осигурати унапређене интернет услуге и инфраструктура за 18 милиона становника руралних подручја, који чине 6,4 % руралног становништва ЕУ.

Уопштено гледајући, пољопривреда и производња хране битни су елементи наше привреде и друштва. ЕУ са својих 28 држава чланица броји око 11 милиона пољопривредних газдинстава, а 22 милиона људи стално је



запослено у сектору пољопривреде. Пољопривредни и прехранбени сектор заједно осигуравају готово 44 милиона радних места у ЕУ.<sup>183</sup>

Наше село није у свом изворном природном стању већ су га током векова обликовали пољопривредници. Пољопривреда је створила нашу разнолику околину и његове различите крајолике. Наше село је станиште разноликом мноштву биљних и животињских врста, која је биолошка разноликост од кључне важности за одрживи развој села.

Пољопривредници управљају селом у корист свих нас. Они осигуравају јавна добра, од којих су најважнији одржавање земљишта и биолошке разноликости, као и брига за њих. Тржиште не нуди накнаду за та јавна добра. Како би пољопривредницима исплатила накнаде за пружање те услуге друштву у целини, ЕУ им исплаћује различите врсте субвенција.

Климатске промене могу негативно утицати на пољопривреднике. ЗПП-ом им се осигурава финансијска помоћ за прилагођавање начина узгоја и пољопривредних правила учинцима климатских промена.

Пољопривредници су најсвеснији да се морају бринути за наше природне ресурсе јер они о њима зависе у свакодневном животу. Како би се избегли негативни учинци неких пољопривредних пракси, ЕУ пољопривредницима даје подстицаје за рад на одржив и еколошки прихватљив начин.

Пољопривредници се суочавају са двоструким изазовом: како производити храну те истовремено штитити природу и одржавати биолошку разноликост.

Еколошки одржива пољопривреда, која подразумева разумно коришћење природних ресурса, од кључне је важности за нашу производњу хране и квалитет живота – данас, сутра и за будуће генерације.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> *Op.cit.*, стр. 3-4.

<sup>184</sup> *Ibidem.*

## 1.2. Разлози за увођење Заједничке пољопривредне политике ЕУ

У концепцију Заједничког тржишта је, у складу са циљевима Европске заједнице, било неопходно укључити и пољопривредни сектор.<sup>185</sup> Другим речима, пошто пољопривреда представља један од најзначајнијих елемената привреде, заједничким тржиштем је било обухваћено и тржиште пољопривредних производа који су били дефинисани (одређени) Заједничком пољопривредном политиком ЕУ. Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) уједно представља и значајну компоненту права Европске уније, јер се око 50% њених правних тековина управо односи на регулацију ове Политике. Напокон, ЗПП представља и најскупљу од свих заједничких политика ЕУ, јер су деценијама из заједничког буџета Европске уније издвајана највећа средства за њену имплементацију- спровођење. Временом је дошло до постепеног смањивања буџетских издатака за њено спровођење. У 2013. години планирани издаци износили су 29,1%, док стварни буџетски издаци за реализацију Заједничке пољопривредне политике ЕУ износе 33,1% укупног буџета Уније у висини од 150,9 милијарди евра за 2013. годину. Може се констатовати и да пољопривредна политика ЕУ представља праву и стварну заједничку политику Европске уније с обзиром да, за разлику од осталих заједничких политика, средства за њено финансирање потичу искључиво из буџета Уније. Као једна од најзначајнијих привредних грана, ова политика се налази у пуној надлежности Европске комисије.

Економски значај ове политике долази до изражаја у међународној трговини пољопривредним производима између Уније и трећих земаља. Како је Европа након Другог светског рата била неспособна да сама задовољава своје потребе за пољопривредним производима, Европска заједница је на својим почецима била приморана на интензиван увоз ових производа. Управо се, захваљујући успостављању и развоју Заједничке пољопривредне политике, Европа временом трансформисала у најзначајнијег произвођача и извозника пољопривредних производа на глобалном нивоу. Поред наведеног,

---

<sup>185</sup> Упореди: Лидија Маџар, *Заједничка пољопривредна политика ЕУ - Common Agricultural Policy* (<http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat12145.pdf>).

пољопривреда се сматра важном и због тога што око 90% површине земљишта ЕУ чине шуме и пољопривредно земљиште. Стога се ова Политика сматра средством за унапређење квалитета живота, заштиту животне средине и подстицање трговине.

Циљеви Заједничке пољопривредне политике ЕУ се огледају у:

- повећању продуктивности пољопривредне производње,
- обезбеђивању задовољавајућег животног стандарда за запослене у овој привредној грани,
- обезбеђивању стабилности цена пољопривредних производа,
- несметаном снабдевању потрошача по прикладним и јединственим ценама,
- финансијској солидарности и
- преференцијалном третману пољопривредних производа из Европске уније.

За остваривање поменутих циљева ЗПП се у пракси користе разни механизми и инструменти, међу којима се издвајају: царине, заштићене цене путем интервенција на унутрашњем тржишту, ограничавање увоза, субвенционисање произвођача - побољшање производних капацитета финансијским подржавањем пољопривредних предузећа и газдинстава, побољшање структуре пласмана пољопривредних производа, посебни програми и субвенције за подручја са природно узрокованим неповољним условима, заједнички еколошки производни поступци и др.

Увођење Заједничке пољопривредне политике ЕУ је представљало резултат компромиса између интереса пољопривреде, с једне, и индустрије, тј. привреде, са друге стране. Пре оснивања Европске економске заједнице пољопривреда је представљала осетљиво питање, највише због несташица хране непосредно након Другог светског рата. У тим тренуцима су владе европских земаља имале различите перцепције и ставове о структури и форми заједничког тржишта. За разлику од Немачке и Холандије, Влада Француске је инсистирала на преносу система субвенционисања пољопривреде са националних на виши ниво Европске заједнице. Као

результат притисака Владе Француске, Уговором о оснивању Европске економске заједнице је Заједничка пољопривредна политика инкорпорисана у Заједничко тржиште.<sup>186</sup>

Заједничка пољопривредна политика ЕУ је веома сложена и представља предмет бројних спорова како између чланица ЕУ, тако и између ЕУ и трећих земаља. Чињеница је да је изузетно тешко спровести реформу ове Политике. На њеним почецима, ЗПП је била усредсређена на одржавање стабилних и високих цена пољопривредних производа. Како је таква Политика узроковала низ нежељених последица у виду огромних практичних проблема, од почетка 80-тих година се појавила потреба за покретањем реформских процеса у оквиру ове Политике. С обзиром да пољопривреда, у многим земљама ЕУ, још увек представља политички осетљиву област привреде и тему, реформе ове Политике су се одвијале споро и постепено. Стога је ЗПП и данас задржала сложеност свог карактера. Технолошки напредак је имао за последицу вишедеценијски и постепени пад запослених у пољопривредном сектору ЕУ. Стога је, с времена на време, ова политика фигурирала и као социјални програм намењен ублажавању најгорих последица неизбежног смањивања броја запослених. На основу наведеног произилази и чињеница да се карактер ове политике мењао упоредо са променама у пољопривредном сектору ЕУ.

Развој ове политике је званично започео на Конференцији министара пољопривреде европске шесторке 1958. године у Италији. Закључци са ове Конференције представљали су основу конституисања ове политике и односили су се на: 1) успостављање првог заједничког тржишта, као и на 2) успостављање принципа њеног заједничког финансирања. До 70-тих година прошлог века начела (принципи) заједничке организације тржишта проширили су се на око 90% пољопривредних производа.

Првим таласом проширења ЕЗ из 1973. године се појавила потреба за интеграцијом тржишта Велике Британије, Данске и Ирске у Заједничко

---

<sup>186</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 2-3.

тржиште ЕЗ. Укључивањем ових земаља, са иначе изразитим морским (маритивним) карактером и интересом, постепено је дошло до настанка и развоја Заједничке политике рибарства ЕУ (Common Fisheries Policy in the European Union). Почетни проблеми су били утолико већи, уколико се узме у обзир чињеница да је прво проширење Европске заједнице из 1973. године драматично погоршало стање Заједничке пољопривредне политике. Наиме, за разлику од земаља ЕЗ, политика Велике Британије се одувек заснивала на политици јефтине хране коју је Британија увозила из земаља Комонвелта. Због хроничног незадовољства земаља Комонвелта, изазваног високим увозним царинама ЕЗ на пољопривредне производе, Велика Британија је у више наврата инсистирала на реформама Заједничке пољопривредне политике.

### **1.3. Правне основе и инструменти Заједничке пољопривредне политике ЕУ**

Пољопривреда и трговина пољопривредним производима представљају интегрални део Заједничког тржишта Европске уније. Међутим, с обзиром на њихову специфичну природу, пољопривредни производи не могу да се третирају као други производи. Наиме, специфичност пољопривредних производа се огледа у томе што су њихове реалне цене варијабилног и сезонског карактера јер зависе од климатских услова, временских прилика, али и од и обима и квалитета годишњег рода. Осим тога, пољопривредни производи имају изузетан значај с обзиром да обезбеђују задовољавање елементарних потреба људи. Регулисању Заједничке пољопривредне политике ЕУ се посвећује дужна пажња како у Уговору о оснивању Европске заједнице (чланови од 32. до 38. наведеног Уговора), тако и у Уговору о функционисању Европске уније (чланови од 38. до 44. датог Уговора).

Према поменутиим оснивачким уговорима, под пољопривредним производима се подразумевају производи ратарства, сточарства и рибарства, као и производи првог степена прераде који су у непосредној вези са тим

производима. Дакле, према овој дефиницији у групу пољопривредних производа чланица ЕУ спадају производи попут пшенице, кукуруза, меса, рибе, воћа, дувана и сл., као и њихове општепознате прерађевине- деривати у које спадају хлеб, брашно, алкохол, сок, вино, месне прерађевине, уља, шећер, млеко, сир итд. С обзиром да је прилогом Уговора прецизно дефинисан списак свих конкретних пољопривредних производа, тако нпр. дрво не спада у групу пољопривредних производа јер није обухваћено поменутиим списком. Пољопривредни производи, као сегмент Заједничког тржишта, такође подлежу свим члановима Уговора о слободи кретања робе, кретања услуга и слободи кретања капитала. Поменути чланови истовремено одређују и основне смернице за креирање и реализацију Заједничке пољопривредне политике ЕУ.<sup>187</sup>

## **2. ЦИЉЕВИ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ**

### **2.1. Циљеви Заједничке пољопривредне политике према Уговору о оснивању ЕЗ**

Уговор о оснивању Европске заједнице чланом 33. уводи следеће циљеве ове Заједничке пољопривредне политике :

- Повећање продуктивности пољопривредне производње унапређењем технолошког развоја и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито радне снаге;
- Обезбеђивање одговарајућег животног стандарда пољопривредног становништва, посебно путем повећања зарада запослених у пољопривредном сектору;
- Стабилизација пољопривредног тржишта и
- Обезбеђивање континуираног снабдевања потрошача по прихватљивим и разумним ценама.

Током реализације поменутих, али често и контрадикторних циљева, неопходно је узети у обзир специфичност и посебност пољопривредне делатности која је тесно повезана са целокупном националном привредом

---

<sup>187</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 4.

чланица ЕУ. Следи да је у пракси поприлично тешко остварити дефинисане циљеве ове Политике. Прецизније, јасно је да није једноставно истовремено задовољити циљеве традиционално супротстављених интересних група - пољопривредних произвођача и потрошача. Тако се, у овом контексту, поставља питање начина раста дохотка пољопривредника у околностима опстанка прихватљивих цена за потрошаче. Да би се решиле поменуте, али и друге, недоумице, било је неопходно спровести конкретизацију мера испуњавања ових циљева путем усвајања одговарајућих правних аката од стране законодавних тела ЕУ. Закључује се да је област креирања Заједничке пољопривредне политике Европске уније подигнута са националног на наднационални ниво - тј. на одговарајуће законодавне институције ЕУ.<sup>188</sup>

Циљеви Заједничке пољопривредне политике су садржани у секундарном праву Европске уније. Најчешће се појављују и остварују у виду принципа (начела) међу којима се издвајају:

- a) Принцип тржишта - односи се на 1) слободу протока (промета) пољопривредних производа на унутрашњем тржишту и на 2) самостално присвајање (остваривање) прихода пољопривредног становништва искључиво продајом пољопривредних производа без одобрених субвенција;
- b) Начело предности производа Заједнице - односи се на чињеницу да домаћи пољопривредни производи (производи ЕУ) имају апсолутну предност у односу на производе из увоза и са светског тржишта; тиме се уједно обезбеђује заштита Заједничког тржишта од јефтинијих производа увезених из трећих земаља, као и од флукуација (кретања) цена на светском тржишту пољопривредних производа и
- c) Принцип финансијске солидарности - који се јавља као последица претходна два принципа; с обзиром да је Пољопривредна политика ЕУ заједничког карактера, произилази и да су трошкови њене примене такође заједнички за све; стога се трошкови ЗПП-а финансирају из посебних фондова Европске заједнице у виду: 1) Европског фонда за гаранције у пољопривреди (EAGF) и 2) Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD).

---

<sup>188</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 4-5.

## 2.2. Процес одлучивања у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ

Око 50% *acquis*-а односи на регулацију Заједничке пољопривредне политике. С обзиром да се ова Политика стално мења и развија, надлежност за доношење одлука о овој компоненти Заједничког тржишта лежи у рукама наднационалних институција ЕУ. Пошто се у Унији годишње усваја више од 3000 нових правних аката, произилази да је правна регулатива из ове области обимна и кабаста. Међутим, многи од усвојених правних аката имају краткорочан карактер, јер се односе на субвенције, прилагођавање цена, одбитке, доплате, накнаде и сл.

Европска комисија има задатак да иницира и предлаже усвајање нових законских решења, док Савет Европске уније доноси коначне одлуке о овој Политици квалификованом већином. Европски парламент је, од сâмих почетака развоја ЗПП, искључиво имао консултативну (саветодавну) улогу. При реализацији циљева Заједничке пољопривредне политике, Савет ЕУ усваја све врсте правних инструмената европског права попут директива, уредби, одлука и сл.

Још једна од специфичности ове Политике се огледа у снажном деловању интересних група које су у толикој мери моћне и организоване да свакодневно и директно утичу на доношење одлука о Заједничкој пољопривредној политици ЕУ. Ове интересне групе, које се још називају и агролобијима, делују како на националном нивоу, тако и на наднационалном нивоу Европске уније. Пракса указује на чињеницу да данас постоји више од 50 професионалних организација које се баве агролобирањем. Међу њима се истичу Европски комитет пољопривредних организација (European Committee of Agricultural Organizations) и Општи комитет за пољопривредну сарадњу (General Committee of Agricultural Co-operation) као две кључне институције које заступају интересе свих пољопривредних произвођача. Поменуте организације представљају најбоље опремљене и најутицајније организације са седиштем у Бриселу. Поред поменутих, постоје и организације које заступају интересе само извесних група произвођача. Процес лобирања се



конкретно спроводи одржавањем састанака и консултација (саветовања) са кључним доносиоцима одлука, потом слањем разних обавештења, као и припремом мишљења, политика и разноврсних докумената.

Насупрот европским агролобијима, делују лобистичке групе за заштиту интереса потрошача и животне средине. Но, у поређењу са агролобијима, ради се о знатно слабијим организацијама са релативно слабијом преговарачком позицијом, као и недовољно развијеном организационом структуром. Поред поменутог, интереси власника пољопривредног земљишта, финансијских експерата, брокера, индустрије пољопривредних машина, али и других фактора директно подстичу активности агролобија у ЕУ.<sup>189</sup>

### **2.3. Остваривање циљева Заједничке пољопривредне политике ЕУ**

Европска заједница се, Уговором о оснивању Европске заједнице, обавезала на заједничку организацију пољопривредног тржишта. Према члану 34. овог Уговора, у зависности од интензитета (степенa) организације тржишта и врсте производа, стоје јој на располагању следећа три организациона облика (механизма) ради реализације циљева ЗПП: заједничка правила тржишне конкуренције; обавезна координација разноврсних националних организација тржишта и заједничка организација тржишта.

Заједничка организација тржишта (ЗОТ) представља најшири организациони облик у односу на Заједничка правила конкуренције (1. тачка у навођењу), али и на Координацију националних организација тржишта (2. тачка у навођењу). Поред Заједничке организације тржишта, Уговором је предвиђено и оснивање разних фондова за усмеравање и гаранције, који *de facto* представљају финансијску круну заједничке организације тржишта пољопривредних производа.

---

<sup>189</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 6.

Заједничка организација тржишта представља основу функционисања Заједничке пољопривредне политике ЕУ и дефинише се као скуп правних прописа који се односе на један производ и којим се уређују производња и трговина (тј. промет) тим производом на нивоу ЕУ. Заједничка организација тржишта такође обухвата и прописе који се односе на одређивање цене, гаранције за откуп, продају пољопривредних производа ван ЕУ и др.

Заједничка организација тржишта је постепено развијана од стране Европске комисије са циљем компензације недостатака функционисања свих националних (организација) тржишта пољопривредних производа. Њени почеци (ЗОТ) се везују за 1962. годину када је први пут уведена заједничка организација тржишта житарица на нивоу Европске заједнице. Међутим, ЗОТ је суштинску правну снагу добила тек 1967. године када је први пут утврђена минимална цена свих житарица на нивоу ЕЗ. Заједничке организације тржишта се, по правилу, доносе у виду уредби које се непосредно примењују у чланицама ЕУ. Уредбе су углавном истоветне за све категорије пољопривредних производа и доносе се са циљем обезбеђивања одређеног нивоа цене, па на тај начин и прихода пољопривредних произвођача. Од 2008. године је Европска унија прешла са појединачног на јединствени приступ свим пољопривредним производима који подразумева јединствени третман и примену јединствене уредбе на све категорије пољопривредних производа.

Заједнички систем цена представља један од најважнијих инструмената организације тржишта пољопривредних производа. Заједнички систем цена се, у суштини, заснива на јединственом (гарантованом) нивоу цена свих пољопривредних производа на нивоу ЕУ. Ове цене су, по правилу, одувек биле више у односу на цене пољопривредних производа на светском нивоу, захваљујући загарантованом откупу тих производа од стране држава ЕЗ. Да би одржале виши ниво цена својих пољопривредних производа у односу на цене из трећих земаља, земље ЕЗ су приликом увоза наплаћивале царину са циљем ефикасне заштите Заједничког тржишта ЕЗ. Такође су, из заједничког буџета ЕЗ, исплаћиване и извозне субвенције

пољопривредницима. Све наведено је довело до постепеног раста издатака у оквиру Заједничке пољопривредне политике.

У најзначајније појединачне механизме регулације тржишта Заједничке пољопривредне политике спадају:

- циљана цена (*target price*) - као загарантована минимална цена пољопривредних производа која важи и која се примењује у свим чланицама ЕУ,
- интервентна цена (*intervention price*) - као цена по којој посебне националне посредничке агенције откупљују вишак пољопривредних производа у неограниченим количинама; ради се о загарантованом откупу вишка производа на Заједничком тржишту,
- улазна цена (*entry price*) - као минимална цена по којој пољопривредни производи могу да се увезу у ЕУ,
- царина - која се наплаћује при увозу пољопривредних производа са циљем подизања њихових цена на ниво улазних цена; царине представљају једну од најважнијих компоненти приходне стране заједничког буџета ЕУ (а својевремено ЕЗ) и
- повраћај новчаних средстава из буџета ЕУ - који је намењен извозницима пољопривредних производа из ЕУ са циљем да се компензује (надомести) разлика између виших европских цена, с једне, и нижих светских цена пољопривредних производа, с друге стране; на овај начин су пољопривредни производи ЕУ постали конкурентни и на светском тржишту.

Процес утврђивања цене извесних пољопривредних производа може да буде веома компликован, јер на формирање њиховог нивоа обично утичу како Европска комисија преко свог Директората за пољопривреду и Европски парламент, тако и бројне лобистичке групе европских пољопривредника, министри пољопривреде чланица ЕУ и други фактори. Док Европска комисија предлаже цене појединих пољопривредних производа, коначну одлуку о њима доноси Савет Европске уније квалификованом већином након извршених консултација са Европским парламентом. Како је до краја 60-тих година прошлог века дошло до наглог раста производње пољопривредних производа, високог раста животног стандарда пољопривредног

становништва, раста безбедности намирница, као и до стабилизације тржишта пољопривредних производа, закључује се да су наведени механизми регулације тржишта показали завидан успех.<sup>190</sup>

#### **2.4. Организација, управљање и финансирање заједничких организација тржишта**

Континуирана реализација уредби (тј. заједничких организација тржишта) захтевала је улагање великих организационих и административних напора. Временом се појавила потреба за усвајањем читавог низа правила и мера, са циљем заштите цена пољопривредних производа, заштите домаћег (европског) од светског тржишта, као и са циљем правилне организације Заједничког тржишта ЕЗ. Европска комисија, у блиској сарадњи са земљама чланицама и надлежним царинским службама, представља тело које спроводи поменуте мере.

На основу наведеног закључује се да се Заједничка пољопривредна политика заснива на принципу заједничке финансијске солидарности. С обзиром да је Уговором о оснивању Европске заједнице било предвиђено оснивање европских фондова за усмеравање и гаранције, 1962. године је основан први Европски фонд за усмеравање и гаранције у пољопривреди који представља претечу принципа заједничког финансирања ЗПП. Данас се овај принцип остварује преко Европског фонда за гаранције у пољопривреди (EAGF) и Европског пољопривредног фонда за рурални развој (EAFRD).<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 8.

<sup>191</sup> *Ibidem.*

## 2.5. Структурна пољопривредна политика

Уговором о оснивању Европске заједнице је такође уређена и правна основа за функционисање структурне пољопривредне политике. Ради остваривања циљева ЗПП, Уговор предвиђа следеће мере: ефикасније усклађивање напора у области школовања кадрова, истраживања и ширења стручних знања о пољопривреди, кроз заједничко финансирање пројеката или институција и заједничке мере са циљем унапређења потрошње и продаје одређених пољопривредних производа.

Уговором је предвиђена и примена одредби о тржишној конкуренцији, као и исплата субвенција за пољопривреду. Структурна пољопривредна политика је представљала интегрални део Заједничке пољопривредне политике ЕЗ. Но, како је структурна пољопривредна политика остала неразвијена, тако се бележе њене негативне последице по стабилност тржишта и расподелу дохотка између пољопривредника. С обзиром на то да су цене биле прилагођене већим предузећима, мања и слабије развијена предузећа су постепено почела да се гасе. Да би заједничку организацију тржишта ускладила са структурном пољопривредном политиком, Европска заједница је предузела неколико хронолошки посматраних корака:

- Године 1959. уведен је први Маншолтов (Sicco Mansholt) план према којем је структурна пољопривредна политика требало да буде усклађена са политиком тржишта;
- Савет Европске уније је 1962. године усвојио Одлуку о координацији пољопривредне политике - тј. доношење редовних извештаја о структури пољопривредне производње од стране Директората за пољопривреду (ЕК), као и извештаја са циљем међусобног усаглашавања мера земаља чланица ЕЗ;
- Године 1964. донета је Уредба којом је уједно утврђен и оквир за учешће Европског фонда за усмерење и гаранције у пројектима структурног развоја;
- Услед Заједничке пољопривредне политике пасивног и хетерогеног карактера, у наредним годинама долази само до реализације неких појединачних активности везаних за поједностављење или допуну организације тржишта;

- Крајем 60-тих година Европска комисија је коначно предложила концепт Заједничке (европске) структурне пољопривредне политике; Меморандумом из 1968. године, познатијим и као Маншолтов план II, преполовљена је пољопривредна површина унутар ЕЗ, а дошло је и до смањења броја пољопривредника за 50%;
- Усвајање Агенде 2000, 1997. године из које произилази актуелни облик пољопривредне структурне политике; Агендом 2000 је било предвиђено усаглашавање Заједничке пољопривредне политике са захтевима Светске трговинске организације, као и са захтевима проширења ЕУ на земље Источне Европе. Агендом 2000 су такође уведена два стуба ЗПП-а: први стуб - који се односи на политике тржишта (тржишне мере, директне субвенције и сл.) и други стуб - који се односи на политику руралног развоја;
- Године 2003. спроведена је и Фишлерова (Fischler) реформа која предвиђа заједничка правила о директним исплатама и другим облицима субвенција пољопривредницима; од Фишлерове реформе уведена је непосредна додела субвенција према критеријуму површине пољопривредног земљишта, независно од обима производње.<sup>192</sup>

## 2.6. Место Заједничке пољопривредне политике у Агенди 2000

Агенда 2000 (из 1997. године) представља најновији оквирни план реформи заједничких политика ЕУ, који је био подстакнут очекиваним проширењем Уније на земље Средње и Источне Европе. Услед извесности проширења и предстојећих преговора са Светском трговинском организацијом, дошло је и до новог предлога за радикалну реформу Заједничке пољопривредне политике.

Агенда 2000 предлаже промену облика пољопривредних субвенција са система субвенционисања цена пољопривредних производа на исплату директних субвенција пољопривредним произвођачима. Исплата новог облика субвенција је, у чланицама ЕУ, условљена поштовањем стандарда еколошке одрживости производње (*cross-compliance*). У међувремену је

---

<sup>192</sup> *Ibidem.*

дошло до децентрализације у спровођењу Заједничке пољопривредне политике преусмеравањем овлашћења са Европске комисије на чланице ЕУ.

Дошло је и до симплификације (поједностављења) правног оквира ЗПП. Агендом 2000 су такође уведена два стуба ЗПП-а: први стуб - који се односи на политике тржишта (тржишне мере, директне субвенције и сл.) и други стуб - који се односи на политику руралног развоја са циљем обезбеђивања одрживости и конкурентности руралних области, уз коришћење све већих средстава из првог стуба ЗПП.<sup>193</sup>

Други стуб ове Политике наглашава значај одрживе пољопривреде, заштите животне средине и разнолике експлоатације руралних подручја. Агенда 2000 експлицитно наглашава значај децентрализације у управљању Заједничком пољопривредном политиком. Нагласак се ставља на повећану одговорност држава чланица. Агенда 2000 је представљала мету критика од стране пољопривредних произвођача, али и великог броја чланица ЕУ. Стога је Савет Европске уније 1999. године одлучио да одгоди смањење гарантованих цена. Пошто није довела до радикалних промена у систему субвенција, као ни до значајног смањења дохотка пољопривредних произвођача, закључује се да су думети Агенде 2000 веома скромни. Договорено снижење гарантованих цена није ублажило протекционистички карактер ЗПП. С друге стране, расте свест о значају заштите животне средине и о безбедности хране. Упркос наведеном, за купце су цене пољопривредних производа и даље остале прилично високе. Касније је (2002. године) Европска комисија прешла са система исплате субвенција везаних за појединачне пољопривредне гране на нешто ефикаснији систем субвенционисања дохотка, са посебним нагласком на смањење субвенција. Вишак средстава се активно користи за финансирање пројеката из области заштите животне средине, енергетике, управљања водом, ублажавања негативних ефеката климатских промена, истраживања и иновација.

---

<sup>193</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 9 и даље.

Агенда 2000 је донета са циљем да се : 1) унапреди конкурентност пољопривреде ЕУ снижавањем цена пољопривредних производа; 2) побољшају стандарди квалитета пољопривредних производа; 3) побољша животни стандард пољопривредног становништва; 4) еколошки унапреди пољопривредна производња и да се 5) фармерима и члановима њихових породица обезбеде алтернативна радна места.

## **2.7. Заједничка пољопривредна политика и проширење на нове чланице ЕУ**

У земљама Средње и Источне Европе се пољопривредни сектор квалитативно разликује у односу на старе чланице ЕУ. Број пољопривредног становништва, као и пољопривредних површина се скоро удвостручио уласком нових земаља у ЕУ (током 2004. и 2007. године). Како су цене пољопривредних производа у кандидатима за чланство одувек биле мање у односу на европске цене, тако је дошло и до нужног и неминовног раста буџетских издатака ЕУ на име разних субвенција пољопривреди.

Преговори Уније са кандидатима за чланство о пољопривреди су се, у финансијском смислу, завршили у корист земаља кандидата. Иако су оне стекле право на исплату директних субвенција за раст дохотка пољопривредног становништва, њихово је учешће у буџетским издацима за ЗПП остало на прилично ниском нивоу. Међутим, чињеница је да ће тек током 2013. године новопримљене чланице стећи право на наплату пуног износа предвиђених директних субвенција. Реструктурисање пољопривредног сектора нових чланица је одувек представљало један од најбитнијих предуслова како за пријем у чланство у ЕУ, тако и за исплату доходних субвенција пољопривредном становништву. Услед дужине трајања процеса реструктурисања пољопривреде, Унија новим чланицама одобрава тзв. прелазни период унутар којег су оне дужне да ускладе своје прописе са важећим европским правилима (нормама, стандардима).

Чињеница је и да је садржај осталих мера намењених новим чланицама усмерен на замену (супституцију) пољопривредне делатности великим бројем делатности у оквиру сеоског (руралног) развоја. Прецизније новим



чланицама, у складу са постојећим жељама и могућностима, стоје на располагању следеће алтернативе: а) допуњавање - тј. раст (повећање) иначе малих директних субвенција додатним коришћењем средстава из националних буџета, као и из Европског фонда за усмеравање и гаранције у пољопривреди (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF) и б) допуњавање - ниских субвенција искључиво средствима из националних буџета.

Током прелазног периода, у трајању од 3-5 година, новим чланицама стоји на располагању могућност приступа Поједностављеној шеми исплате директних субвенција - Single Area Payment Scheme (SAPS). Циљ оваквог система исплате огледа се у избегавању употребе класичне и сложене шеме директних субвенција. Висина субвенција се обрачунава као однос годишњег износа субвенција за дату чланицу и броја хектара обрадиве површине. Принципи функционисања SAPS-а су били карактеристични и по томе што исплата средстава новим чланицама до 2005. године није била условљена поштовањем стандарда еколошке одрживости производње (*cross-compliance*).<sup>194</sup>

У овом контексту треба истаћи и чињеницу да ефикасност директних субвенција у великој мери зависи од административних капацитета земље кориснице средстава. Подразумева се да, у новим чланицама ЕУ, Поједностављена шема исплате директних субвенција захтева и успостављање неопходних надзорних (контролних) система. Изузетно скуп и сложен Интегрисани систем прикупљања и праћења података - Integrated Administration and Control System (IACS) регулише утврђивање и исплату директних субвенција пољопривредним произвођачима Европске уније. Улазак нових дванаест чланица (током 2004. и 2007. године) није утицао на снижење европских безбедносних стандарда прехранбених производа. ЕУ је, извесним произвођачима у новим чланицама, одобрила прелазни (транзициони) период у трајању од 3 године ради потпуног задовољавања европских стандарда здраве хране. Након 3 године, а под претпоставком

---

<sup>194</sup> Лидија Маџар, *op. cit.*, стр. 10-11.

неиспуњености поменутих стандарда, дошло је до затварања око 8% прерађивачких организација. Средства за рурални развој у новим чланицама несумњиво представљају највећи део пољопривредне помоћи Уније и често премашују учешће од 40% буџета ЕУ. Тиме се средства за развој руралних подручја надовезују на средства из некадашњег претприступног Програма SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) који је био намењен развоју пољопривреде и сеоских подручја.

## **2.8. Подршка пољопривреди и програми руралног развоја**

Чланом 55. имплементационе Уредбе Комисије (ЕУ) бр. 447/2014 о посебним правилима примене Уредбе (ЕУ) бр. 231/2014 Европског парламента и Савета о успостављању инструмента претприступне помоћи (ИРА II), прописане су посебне одредбе за програме руралног развоја.<sup>195</sup>

Овом уредбом се утврђују посебна правила о успостављању јединствених услова за спровођење Уредбе (ЕУ) бр. 231/2014 и детаљна правила за спровођење Уредбе (ЕУ) бр. 236/2014 у вези с начинима спровођења, финансијским управљањем, праћењем, евалуацијом и извештавањем, транспарентношћу и видљивошћу помоћи у оквиру инструмента ИРА II, као и посебна правила за прекограничну сарадњу и помоћ у оквиру програма руралног развоја у подручју политике.

Као део подручја пољопривредне политике, програми руралног развоја припремају се на националном нивоу, а припремају их одговарајућа тела која одреди корисник инструмента ИРА II и подносе Европској комисији, након саветовања са одговарајућим заинтересованим странама.

Програме руралног развоја спроводе корисници инструмента ИРА II на основу индиректног управљања у складу с чланом 58. став 1. Уредбе (ЕУ, Euroatom) бр. 966/2012 те се у склопу њих финансирају одабране врсте

---

<sup>195</sup> Упореди: *Podrška poljoprivredi - programi ruralnog razvoja - regulatorni okvir EU*, portal Prolex Consulting (<http://www.prolex.me/podrska-poljoprivredi-programi-ruralnog-razvoja-regulatorni-okvir-eu/>).

активности како је предвиђено Уредбом (ЕУ) бр. 1305/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. године о подршци руралном развоју из Европског пољопривреднога фонда за рурални развој (ЕАФРД) и стављању ван снаге Уредбе Савета бр. 1698/2005.

Оперативна структура коју треба успоставити у складу са чланом 10. наведене уредбе, састоји се, када се ради о програмима руралног развоја, од следећих посебних тела која блиско сарађују: а) управљачког тела које је јавно тело које делује на националном нивоу и задужено је за припрему и спровођење програма, укључујући одабир мера и транспарентност, координацију, евалуацију, надзор и извештавање о дотичном програму, којим управља високи функционер с искључивим одговорностима и б) агенције за рурални развој у оквиру инструмента ИПА с функцијама сличним агенцији за плаћања у државама чланицама која је одговорна за транспарентност, одабир пројеката као и за одобрење, контролу и књижење обавеза и плаћања, као и за извршење плаћања.

У одређивању удела јавних издатака као процента укупних прихватљивих трошкова улагања не узимају се у обзир националне подршке за олакшавање приступа зајмовима одобренима без доприноса Уније у складу с Уредбом (ЕУ) бр. 231/2014.

Инвестициони пројекти у оквиру програма руралног развоја прихватљиви су за финансирање Уније под условом да се знатно не промене у периоду од пет година од коначне исплате коју је извршила оперативна структура.

Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013 Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. о подршци руралном развоју из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕАФРД) утврђује опште прописе који уређују подршку Уније за рурални развој коју финансира Европски пољопривредни фонд за рурални развој (ЕАФРД), који је утврђен Уредбом (ЕУ) бр. 1306/2013. Она поставља, односно утврђује циљеве којима политика руралног развоја треба да допринесе, као и релевантне приоритете Уније за рурални

развој. Она, такође, приказује стратешки контекст политике руралног развоја и дефинише мере политике руралног развоја. Истовремено, она утврђује правила о програмирању, умрежавању, управљању, праћењу и евалуацији на основу одговорности коју деле државе чланице и Комисија те правила за осигуравање координације између ЕПФРР-а и других инструмената Уније. Ова Уредба допуњује одредбе дела другог Уредбе (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета.

Чланом 5. наведене уредбе утврђени су приоритети Уније за рурални развој. Наиме, постизање циљева руралног развоја, који доприносе Стратегији Европа 2020. за паметан, одржив и укључив раст, спроводи се кроз следећих шест приоритета Уније за рурални развој који одражавају релевантне тематске циљеве ЗСО-а и то:

Подстицање преноса знања и иновација у пољопривреди, шумарству и руралним подручјима с нагласком на следећа подручја: а) подстицање иновација, сарадње и развоја базе знања у руралним подручјима; б) јачање веза између пољопривреде, производње хране и шумарства те истраживања и иновација, укључујући у сврху побољшаног управљања животном средином и ефикасношћу; в) подстицање целоживотног учења и стручне едукације у секторима пољопривреде и шумарства.

Јачање исплативости пољопривредног газдинства и конкурентности свих врста пољопривреде у свим регијама те промовисање иновативних пољопривредних технологија и одрживог управљања шумама, с нагласком на следећа подручја: а) побољшање економских резултата свих пољопривредних газдинстава и олакшавање реструктурисања и модернизације, нарочито с циљем повећања учествовања у тржишту и тржишне усмерености, као и пољопривредне диверсификације и б) олакшавање уласка пољопривредника с одговарајућим образовањем у сектор пољопривреде, а поготово генерацијске обнове.

Промоција организације ланца снабдевања храном, укључујући прераду и пласирање пољопривредних производа на тржиште, добробит

животиња те управљање ризиком у пољопривреди, с нагласком на следећа подручја: а) побољшање конкурентности примарних произвођача њиховом бољом интеграцијом у пољопривредно- прехранбени ланац путем програма квалитета, додајући вредност пољопривредним производима, путем промовисања на локалним тржиштима и у кратким круговима снабдевања, група произвођача и организација и међуструковних организација и б) помоћ у спречавању ризика и управљању ризиком у пољопривредном газдинству.

Обнова, очување и побољшање екосистема повезаних с пољопривредом и шумарством, с нагласком на следећа подручја: а) обнову, очување и повећање биоразноликости, укључујући у подручјима мреже Натура 2000 и у подручјима с природним ограничењима или осталим посебним ограничењима и пољопривреду велике природне вредности, као и стање европских крајолика; б) боље управљање водама, укључујући управљање ђубривима и пестицидима и в) спречавање ерозије земљишта и боље управљање земљиштем.

Промоција ефикасности ресурса и подстицање напретка према економији с ниским нивоом угљеника отпорним на климатске промене у пољопривредном, прехранбеном и шумарском сектору, с нагласком на следећа подручја: а) повећање ефикасности у коришћењу вода у пољопривреди; б) повећање ефикасности у коришћењу енергије у пољопривреди и преради хране; в) олакшавање снабдевања и коришћења обновљивих извора енергије, нуспроизвода, отпада и остатака те других непрехрамбених сировина у сврху биономије; г) смањење емисија стаклених гасова и амонијака које узрокује пољопривредна делатност;

Промоција друштвене укључености, сузбијање сиромаштва те економског развоја у руралним подручјима, с нагласком на следећа подручја: а) олакшавање диверсификације, стварања и развоја малих предузећа као и отварање радних места; б) подстицање локалног развоја у руралним подручјима и в) јачање доступности, коришћења и квалитета информационо-комуникационих технологија (ИСТ) у руралним подручјима.

Програмима може бити обухваћено мање од шест приоритета ако је то оправдано на основу SWOT и *ex ante* евалуације. Сваки програм обухвата најмање четири приоритета.

Кад држава чланица пријављује национални програм и низ регионалних програма, национални програм може обухватати мање од четири приоритета.

У програме се могу укључити друга значајна подручја како би се бавило неким од приоритета ако је то оправдано и мерљиво.

Садржај програма дефинисан је одредбом члана 8 Уредбе (ЕУ) бр. 1305/2013 Европског парламента и Савета.

Припрема програма подразумева претварање приоритета и циљева на нивоу политичке области или сектора, у специфичне мере/акције/пројекте.

Европска комисија сваки програм руралног развоја одобрава имплементационим односно спроведбеним актом.

## **2.9. Нека отворена питања Заједничке пољопривредне политике ЕУ**

Премда је Заједничка пољопривредна политика ЕУ била успешна у остваривању својих циљева, механизми и инструменти за регулисање тржишта (који су умногоме примењивани) временом су узроковали читав низ озбиљних политичких и економских проблема, као и проблема који су били везани за заштиту животне средине. Цене пољопривредних производа су биле одржаване на нереално високом нивоу. Као такве, гарантовано високе цене нису настале као резултат деловања тржишног механизма, закона понуде и тражње и тражње за пољопривредним производима. Закључује се да је ЗПП одувек била политика протекционистичке природе. Истовремено је подстицана и масовна производња пољопривредних производа. Вишак пољопривредних производа се чувао у складиштима широм Европске

заједнице, што је следствено- узроковало појаву енормних трошкова њиховог чувања и складиштења на терет пореских обвезника- становника ЕЗ.<sup>196</sup>

Увођење и задржавање увозних квота, специјалних пореза и царина на увоз ових производа је поскупљивало производе из увоза и смањивало конкурентност пољопривредних произвођача ван Европске заједнице. С друге стране су извозне субвенције, које су поједине земље одобравале својим извозницима пољопривредних производа, утицале на формирање нерационалне (нездраве, нелогичне) структуре цена европских пољопривредних производа на светском тржишту. Ово је директно угрожавало интересе фармера ван ЕЗ и често доводило до покретања трговинских спорова.

Док су велики европски произвођачи остваривали веће зараде које су биле засноване на масовној производњи (економији обима), мали фармери (којима је бесповратна помоћ несумњиво била најпотребнија) од ЕЗ су добијали пропорционално мање средстава. Ако се поменути проблемима дода и чињеница да су, са циљем добијања већих средстава помоћи од ЕЗ, пољопривредници почели све интензивније да користе пестициде, хербициде и разна вештачка ђубрива, не чуди ни појава штетних ефеката по животну средину. Закључује се да таква Пољопривредна политика ЕУ само делимично и неравномерно може да погодује европским фармерима. Стога је ова Политика изузетно сложена и ретко (тешко) подложна радикалним реформама.

### **3. РЕФОРМА ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ**

#### **3.1. Циљеви садашње реформе Заједничке пољопривредне политике**

Циљеви садашње реформе ЗПП посебно обухватају: одрживу производњу хране, одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима и уравнотежен територијални развој.<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Упореди: Лидија Маџар, *Заједничка пољопривредна политика ЕУ - Common Agricultural Policy* (<http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat12145.pdf>), стр. 10.

У Извештају Европске комисије- Годишњи извештај за 2016. годину (6.7.2017. године), као један од кључних циљева Европске уније, који је предвиђен као битан задатак Европске комисије, предвиђено је јачање правне тековине у области пољопривреде ("Enforcing the agricultural acquis").<sup>198</sup>

Тако, стратегија спровођења Комисије била је усредсређена на осигуравање спровођења пољопривредних мера са највећим потенцијалом за подршку радних места и раста. Они такође доприносе дубљем и праведнијем унутрашњем тржишту. Заједничка пољопривредна политика (САР) и примена одговарајућих правила ЕУ помаже у јачању конкурентности и тржишне оријентације примарног сектора, истовремено штитећи пољопривреднике од изненадних и тешких поремећаја на тржишту. Превлађујући циљ је одржавање пољопривреде у Европи.<sup>199</sup>

Током 2016. године, Комисија је посветила посебну пажњу примени одредаба о директним плаћањима од стране свих држава чланица, што је главни елемент реформе ЗПП за 2014. годину. Након што је испитала компатибилност националног законодавства са одредбама ЕУ, Комисија је покренула ЕУ Пилот дијалог са неколико држава чланица. Комисија се такође фокусира на активно праћење исправног, јасног и благовременог преношења директива ЕУ о пољопривреди од стране свих држава чланица. Циљ је био створити правну сигурност и грађанима и предузећима омогућити да имају користи од јединственог тржишта.<sup>200</sup>

---

<sup>197</sup> Упореди: *Развој Заједничке пољопривредне политике у ЕУ*, портал Министарство пољопривреде Републике Хрватске, Управа за стручну подршку развоју пољопривреде и рибарства, (<https://www.savjetodavna.hr/2011/10/11/razvoj-zajednicke-poljoprivredne-politike-u-eu/>).

<sup>198</sup> Упореди: European Commission, Brussels, 6.7.2017. COM(2017) 370 final. *Report from the Commission - Monitoring the application of European Union law 2016 Annual Report* {SWD(2017) 259 final} {SWD(2017) 260 final}.

<sup>199</sup> *Op. cit.*, стр. 6.

<sup>200</sup> *Ibidem*.



### **3.1.1. Одржива производња хране**

Одржива производња хране треба да допринесе остваривању прихода пољопривредног сектора те ограничавање варијабилности истог, имајући у виду да су непостојаност прихода и природни ризици у овом подручју наглашенији него у већини осталих сектора те да су нивои прихода и профитабилности које остварују пољопривредници у просеку ниже од оних у осталим гранама gospodarства.

Осим тога, одржива производња хране треба да побољша конкурентност пољопривредног сектора и повећа вредност његовог удела у прехранбеном ланцу, обоје из разлога што је пољопривредни сектор високо фрагментисан у поређењу са осталим секторима прехранбеног ланца, који су боље организовани те последично поседују и јачу преговарачку моћ. Надаље, док су пољопривредници у Европи суочени са конкуренцијом светског тржишта, грађани Европе од њих истовремено захтевају да поштују високе стандарде из подручја заштите животне средине, безбедности и квалитета хране те добробити животиња.

С тим у вези, одржива производња хране треба да компензује потешкоће у производњи на подручјима с посебним природним ограничењима (отежаним условима рада), из разлога што на истима постоји повећани ризик од напуштања пољопривредног земљишта и делатности.

### **3.1.2. Одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима**

Одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима треба да осигура одрживе праксе производње и услове за појачану заштиту животне средине као јавног добра, стога што велики део заједничке користи која произлази из пољопривреде, не наплаћује се кроз тржиште пољопривредних производа.

Осим тога, одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима треба да допринесе подстицају "зеленог раста" кроз иновације које

захтевају усвајање нових технологија, развијање нових производа, мењање поступака производње те подржавање нових образаца потражње, посебно у контексту новонастале био-економије.

Потребно је радити на наставку ублажавања климатских промена и прилагођавању пољопривредне производње споменутих променама. Будући да је пољопривреда посебно рањива на утицај климатских промена, боља прилагођеност овог сектора на учинке екстремних временских флукуација, такође може смањити негативне учинке споменутих промена.

### **3.1.3. Уравнотежен територијални развој**

Уравнотежен територијални развој треба да допринесе подстицају запошљавања на руралним подручјима и одржавању друштвеног ткива споменутих подручја, као и да допринесе подстицају побољшања руралног развоја и повећању разноликости, да омогући локалним актерима потпуно искоришћавање својих потенцијала те оптимизацију употребе додатних локалних ресурса.

Уравнотежен територијални развој треба да допринесе структурној разноликости у пољопривредним системима, побољшању услова за мала пољопривредна газдинства и развој локалног тржишта из разлога што у Европи хетерогене структуре пољопривредних газдинстава и начини производње доприносе атрактивности и идентитету руралних подручја.

### **3.1.4. Рурална подручја**

Рурална подручја представљају више од 77 % простора ЕУ-а (47 % пољопривредног земљишта и 30 % шума) и у њима живи приближно половина становништва ЕУ (пољопривредне заједнице и остали становници).<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Упореди: Европска комисија, *Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) и пољопривреда у Европи*, ([https://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_hr.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_hr.htm)).

У ЕУ има 12 милиона пољопривредника с пуним радним временом. Пољопривреда и пољопривредно-прехранбена индустрија, која увелико зависи од пољопривредног сектора, имају заједно удео од 6 % БДП-у ЕУ, са 15 милиона предузећа и 46 милиона радних места. Облици пољопривредних газдинстава врло су разнолики. Она обухватају интензивну, класичну и органску пољопривреду. Уласком средњоевропских и источноевропских држава у ЕУ та разноликост се још повећала.

По правилу се ради о породичним газдинствима, која се често преносе са генерације на генерацију.

У Европи има 12 милиона пољопривредника, а једно газдинство у просеку заузима 15 хектара (поређења ради, у Сједињеним Америчким Државама има тек 2 милиона земљорадника, док просечно газдинство заузима 180 хектара).

Заједничка пољопривредна политика настоји подржати пољопривреду која гарантује безбедност хране (у контексту климатских промена) и осигурава одрживи и уравнотежени развој свих европских руралних подручја, укључивши и подручја с тешким условима производње.

Та пољопривреда треба да буде вишефункционална. Она треба да одговори на забринутост грађана у погледу хране (њене доступности, цене, разноликости, квалитета и безбедности), заштите животне средине и да омогући пољопривредницима да живе од своје делатности.

Истовремено, потребно је очувати руралне заједнице и пределе јер су драгоцени део европске баштине.

У складу са политичким споразумом из јуна 2013. године, Заједничком пољопривредном политиком од 2014. године више ће се уважавати разноликост европске пољопривреде.

Европска комисија пре израде својих предлога сарађује са заинтересованим учесницима (посебно путем бројних саветодавних група). Када је реч о изради закона, предлози Комисије шаљу се на

одлучивање Савету министара пољопривреде 27 држава чланица Уније и Европском парламенту.

За редовно управљање ЗПП-ом одговорне су државе чланице. Ревизорски суд ЕУ-а има такође важну улогу у надзирању трошкова.

### 3.2. Будући правци Заједничке пољопривредне политике ЕУ

Од 1. јануара 2005. године у десет држава чланица ЕУ примењује се нова пољопривредна политика у складу с реформом договореном у јуну 2003. године. Главни елемент нове политике је субвенционисање пољопривредника независно од њихове производње, а у прелазном раздобљу до 2007. године државе чланице могле су задржати везу између производње и субвенција.<sup>202</sup>

Девет европских земаља (Аустрија, Белгија, Данска, Немачка, Ирска, Луксембург, Португал, Шведска и Велика Британија) одлучиле су од 1. јануара 2005. године почну са применом новог САР-а, заснованог на јединственом плаћању за пољопривреднике - Single Payment Scheme (SPS).

Преосталих пет „старих чланица“ (Финска, Француска, Грчка, Холандија и Шпанија) примењују SPS од 2006. године, а Малта и Словенија од 2007. године. Осам нових чланица у прелазном раздобљу ће примењивати нешто другачију шему плаћања. Пољопривредници из тих држава добијаће субвенције чији се износ дефинише по хектару - Single Area Payment Scheme (SAPS), а плаћа из регионалних финансијских средстава но и те државе су до 2009. године прешле на SPS.<sup>203</sup>

Као последица ових реформи, износ субвенција сада је директно повезан са мерама које се спроводе: за заштиту животне средине, безбедност

---

<sup>202</sup> *Ibidem.*

<sup>203</sup> Хрватска се, рецимо, 2011. године одлучила за модел SAPS ("директно плаћање по хектару уз задржавање производно везаних плаћања за неке културе у биљној производњи и производно везана плаћања у сточарству"), а од 2012. године за примену SPS ("јединствено плаћање за пољопривреднике").

хране, примену здравствених стандарда за биљке и животиње, мера за добробит животиња (*cross-compliance*).

Уз субвенције, пољопривредници могу да користе и средства која се додељују кроз политику руралног развоја, а у склопу тих мера смањиће се директна плаћања великим пољопривредницима (тзв. модулација).

Уз реформу пољопривредне политике, ЕУ спроводи и програме руралног развоја, те хоризонталне мере. Тако је Европска комисија одобрила 20 информативних трогодишњих програма о пољопривредним производима који ће се спроводити у 11 држава чланица. Програми су намењени побољшању европских производа, посебно њиховог квалитета, безбедности, поштовања заштите животне средине током производње. ЕУ такође финансира учешће на сајмовима, информативне кампање о пореклу производа, заштићеном географском пореклу, традиционалној производњи и квалитетним винима контролисаног порекла.

У децембру 2007. године Општа управа за пољопривреду и рурални развој Европске Комисије представила је план реформе САР-а под називом “здравствена провера” (“health check”). Циљ “здравствене провере” је унапредити реформе САР-а започете 2003. године. Тенденција је да се систем директних плаћања учини ефикаснијим и једноставнијим, осавременили инструменте тржишне подршке САР-а те пронаћи адекватне одговоре на нове изазове као што су климатске промене или заштита био-разноликости.<sup>204</sup>

ЕУ промовише производњу квалитетних те међународно конкурентних прехранбених производа кроз финансијску помоћ за иновације у пољопривреди и преради хране те употреби добровољних ознака квалитета. То укључује ознаке о чињеници како утврдити који прехранбени производи долазе у потпуности из једног подручја ЕУ-а коришћењем know-how-a, затим који су добро познати прехранбени производи с јасном географском повезаношћу с неким делом ЕУ, храну произведену с традиционалним састојцима или коришћењем традиционалних метода и ознаке за еколошки

---

<sup>204</sup> *Ibidem.*

произведену храну. ЕУ не само да има правила која дефинишу еколошки произведену храну, него и правила о томе што представља еколошко пољопривредно добро. Признајући важност коју потрошачи сада придају еколошки произведеној храни, промовише се овај тип пољопривреде путем Акцијског плана за еколошки произведену храну и пољопривреду.

У циљу реформи Заједничке пољопривредне политике САР, лансирана је 2010. године јавна расправа о будућности Заједничке пољопривредне политике, њеним циљевима, начелима и доприносу за стратегију Европа 2020. Осим питања како САР може допринети развоју стратегије Европа 2020, јавна расправа окупљених се бавила и следећим главним питањима: шта треба европској Заједничкој пољопривредној политици; који су циљеви друштва за пољопривреду у свој његовој разноликости; зашто је неопходна реформа САР-а и како можемо испунити очекивања друштва; као и који алате су потребни за реформу будућег САР-а.

На темељу резултата јавне расправе и размене с Већем и Европским парламентом, Комисија је 2010. године представила Саопштење о "САР према 2020", које даје опције за будућност САР -а и покреће расправу с другим институцијама и учесницима. Нова реформа САР-а у ЕУ потребна је из следећих разлога: економски (снабдевање храном, неуједначеност цена, економска криза); заштита животне средине (емисија стаклених гасова, осиромашења тла, квалитет ваздуха/воде, станишта и биоразноликост), као и територијални (одрживи развој руралних подручја, разноликост ЕУ пољопривреде).<sup>205</sup>

### **3.3. Заједничка пољопривредна политика ЕУ након 2013. године**

Дебата о новој реформи ЗПП-а познатијој под називом „САР post 2013“ покренута је у априлу 2010. године. Циљ нове реформе је прилагодити пољопривреду ЕУ економским, територијалним и изазовима заштите животне средине 21. века, а ЗПП ставити у контекст достизања циљева

---

<sup>205</sup> *Ibidem.*

Стратегије за паметан, одржив и укључен раст „Европа 2020“.<sup>206</sup> У том контексту 2013. године усвојена је Уредба 1307/2013 Европског парламента и Савета (2013).<sup>207</sup>

Како се ЗПП суочава са посебним захтевима у производњи хране, одрживог управљања природним ресурсима и климатским променама те уравнотеженог територијалног развоја, то нова реформа као циљеве поставља јачање конкурентности, унапређење одрживости и већу ефикасност у провођењу ове политике са залагањем за чвршћу интеграцију и флексибилност у примени инструмената у оквиру два стуба ЗПП-а.

Коначни политички договор Европске комисије, Већа и Парламента о новој реформи постигнут је 24.09.2013. године, када су усаглашени ставови о питањима која су остала нерешена након политичког договора од 26. јуна. Нова реформа увела је значајне новине у оба стуба ЗПП-а.

Схеме директних плаћања су редизајниране како би се дистрибуција подршке између држава чланица као и међу самим државама чланицама учинила праведнијом. С тим у вези, укинута је историјска референца као основа исплате подршке пољопривредницима која датира из 2003. године, а од 2015. године пољопривредници имају право приступа обавезним и добровољним схемама плаћања.

Обавезне схеме плаћања за све државе чланице обухватају: схеме базних директних плаћања у којима је подршка фиксирана по хектару, зелена плаћања за пољопривреднике које практикују пољопривредну активност корисну за климу и животну средину (одржавање затрављених површина, диверсификација усева и одржавање еколошких подручја) и схеме плаћања за младе пољопривреднике. Добровољне схеме плаћања по избору земаља чланица обухватају везану подршку, подршку подручјима са природним ограничењима и редистрибутивна плаћања.

---

<sup>206</sup> Упореди: *Водич кроз стратегију Европа 2020*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.

<sup>207</sup> Упореди: Уредба Већа (ЕУ) бр. 1370/2013 од 2013. године о утврђивању мера за одређивање одређених потпора и субвенција везаних за заједничку организацију тржишта пољопривредних производа. Л 346/12, Службени лист Еуропске уније (20.12.2013).

За мале пољопривреднике, зависно од избора државе чланице, могу се увести поједностављене схеме плаћања. Сва плаћања у оквиру наведених схема су подложна примени принципа унакрсне усклађености, а сви пољопривредници ће имати приступ систему саветодавних пољопривредних служби.

У политици тржишних интервенција укидају се квоте за шећер и млеко и права засада винограда, а значајно је увођење мера безбедносне клаузуле, кризне резерве те привременог изузећа за произвођачке и интерсекторске организације од правила конкуренције као инструмената кризног менаџмента. У циљу унапређења конкурентности, реформа доноси промене у статусу ових организација те уводи нови сет инструмената за управљање ризиком: финансијски доприноси којима се покривају губици пољопривредника узрокованих временским непогодама и сл.; заједнички фондови у виду схема које акредитују земље чланице, путем којих се пољопривредници могу осигурати у циљу стицања компензационих плаћања у случају појаве криза; инструмент стабилизације дохотка, где узрок смањивања дохотка пољопривредника није релевантан у поступку намирања губитка.

Политика руралног развоја као други стуб ЗПП-а реформисана је у светлу циљева Стратегије „Европа 2020“. Како би се државама чланицама омогућило да боље адресирају циљеве из наведене Стратегије, реформом се уводе партнерски уговори као документи држава чланица којима се дефинише оквир за намеравану употребу фондова за постизање циљева Стратегије „Европа 2020“.

### **3.4. Заједничка пољопривредна политика за период 2014-2020**

Нови приоритети Заједничке пољопривредне политике за период 2014-2020. године су:<sup>208</sup>

1) Подстицање трансфера знања и иновација у пољопривреди, шумарству и руралним подручјима са фокусом на следећа подручја:

---

<sup>208</sup> Упореди: *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.



- потицање иновација, сарадње и развоја базе знања у руралним подручјима;
- јачање везе између пољопривреде, производње хране и шумарства те истраживања и иновација, у сврху побољшања управљања животном средином и резултатима;
- потицање целоживотног учења и стручног оспособљавања у пољопривредном и сектору шумарства.

2) Побољшање одрживости фарми и конкурентности свих типова пољопривреде у свим регијама и промоција иновативних пољопривредних технологија и одрживог управљања шумама, са фокусом на следећа подручја:

- унапређење економских резултата свих фарми и подршка реструктурисању фарми и модернизацији, у правцу повећања тржишног учешћа и оријентације, као и пољопривредне диверсификације;
- подршка уласку адекватно обучених пољопривредника у пољопривредни сектор смена генерација (генерацијско обнављање).

3) Промоција организација у ланцу исхране укључујући прераду и стављање на тржиште пољопривредних производа, добробит животиња и управљање ризиком у пољопривреди, са фокусом на следећа подручја:

- унапређење конкурентности примарних произвођача путем боље интеграције истих у пољопривредно-прехрамбени ланац кроз шеме квалитета, додатне вредности пољопривредних производа, промоције на локалним тржиштима и уске кругове понуде, произвођачке групе, организације и међусекторске организације;
- подржавање превенције ризика на фармама и управљање ризиком.

4) Обнављање, очувања и побољшање екосистема повезаних са пољопривредом и шумарством са фокусом на следећа подручја:

- обнављање, очување и побољшање биодиверзитета, укључујући подручја NATURA 2000 и у подручјима која се суочавају са природним и другим специфичним ограничењима, и висока вредност природног узгоја као и стање европских крајолика;
- унапређење управљања водама укључујући управљање љубривима и пестицидима;

- превенција ерозије тла и унапређење управљања земљиштем.

5) Промоција ресурсне ефикасности и подршка кретању према ниско карбонској и „climate resilient economy“ у пољопривреди, прехрани и сектору шумарства, са фокусом на следећа подручја:

- повећање ефикасности употребе воде у пољопривреди;
- повећање ефикасности коришћења енергије у пољопривреди и преради хране;
- олакшавање понуде и употребе обновљивих ресурса енергије, ниско производа, отпада и резидуа и других непрехрамбених сировина, за сврху био-економије.

6) Редукција гасова са ефектом стаклене баште и емисија амонијака од пољопривреде (подстицање очувања и везивање угљеника у пољопривреди и шумарству).

7) Промоција социјалне инклузије, смањења сиромаштва и економски развој у руралним подручјима, са фокусом на следећа подручја:

- олакшавање диверсификације, креирање и развој малог предузетништва као и креирање радних места; - подстицање локалног развоја у руралним подручјима;
- јачање приступа, употребе и квалитета информационих и комуникационих технологија у руралним подручјима.

### **3.5. Остали прописи који регулишу реформисану Заједничку пољопривредну политику**

Остали прописи који регулишу реформисану Заједничку пољопривредну политику објављени су у Службеном гласнику Европске уније у децембру 2013. године:

Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013 Европског парламента и Већа од 17. децембра 2013. о подршци руралном развоју из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕАФРД) и стављању ван снаге Уредбе Већа бр. 1698/2005;

Уредба (ЕУ) бр. 1306/2013 Европског парламента и Већа од 17. децембра 2013. о финансирању, управљању и надзору заједничке

пољопривредне политике и о стављању ван снаге уредаба Већа бр. 352/78, бр. 165/94, бр. 2799/98, бр. 814/2000, бр. 1290/2005 и 485/2008;

Уредба (ЕУ) бр. 1307/2013 Европског парламента и Већа од 17. децембра 2013. о утврђивању правила за директна плаћања пољопривредницима у програмима подршке у оквиру заједничке пољопривредне политике и о стављању ван снаге Уредбе Већа бр. 637/2008 и Уредбе Већа бр. 73/2009;

Уредба (ЕУ) бр. 1308/2013 Европског парламента и Већа од 17. децембра 2013. о успостављању заједничке организације тржишта пољопривредних производа и стављању ван снаге уредби Већа бр. 922/72, бр. 234/79, бр. 1037/2001 и бр. 1234/2007.

Прелазне одредбе за примену прописа из овог сета у 2014. години садржане су у Уредби (ЕУ) бр. 1310/2013 Европског парламента и Већа од 17. децембра 2013. године.

ЕУ је прешла са субвенционисања цена и производње пољопривредних производа на директна плаћања фармерима. Право на директну помоћ стичу фармери који се придржавају правила у вези са здрављем људи, животиња и биљака, екологије и добробити животиња, те уколико земљиште одржавају у добром пољопривредном и еколошком стању. Применом система једнократног плаћања - Single Payment Scheme (SPS), износ укупне субвенције коју ће примити фармер у једној години зависи од просечног износа ранијих субвенција које је примао, или од броја хектара које обрађује у првој години након увођења система. У 10 нових чланица ЕУ примењује се поједностављени модел – Single Area Payment Scheme (SAPS), према ком се ниво субвенција по хектару одређује линеарно, сразмерно површини коју фармер обрађује, а до максималног износа по хектару предвиђеног Уговором о приступању. Најмањи део субвенција у ЕУ исплаћује се у неколико земаља-чланица према броју грла или површини у производњи неколицине производа, као што су овчје, козје и телеће месо,

дурум пшеница, ратарске културе за биогориво, језграсто воће, пиринач, семена, легуминозе, млеко, засади маслине, памук, дуван и шећер;

Од реформи Заједничке пољопривредне политике из 1999. и 2003. године у ЕУ не постоје заштићене цене, што значи да се на исплативост производње одређених производа не утиче директно посредством субвенција цена. Главни разлог је намера ЕУ да спречи стварање тржишних вишкова и да обезбеди боље поштовање правила Светске трговинске организације кроз искључивање мера подршке које ремете тржишну конкуренцију. Ипак, исплатама кроз SPS и SAPS системе, фармерима се обезбеђује сигурност дела прихода, сразмерно површини коју обрађују. Што је још важније, применом ових система подршке пољопривредни произвођачи у ЕУ се усмеравају на тржиште, односно да своју производњу по асортиману и квалитету што боље ускладе са тражњом на оним сегментима тржишта за које производе.

## **4. БУЏЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СТАНДАРДИ ЗА СУБВЕНЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ**

### **4.1. Буџет Европске уније**

#### **4.1.1. Карактеристике буџет Европске уније**

Буџет Европске уније једини је централизовани инструмент спровођења “заједничке” фискалне политике на разини ЕУ. Остатак фискалног система ЕУ може се посматрати као скуп разних правила и уговора путем којих земље чланице усклађују и координирају остале сегменте фискалне политике. ЕУ је сложена политичка и економска творевина, те је у том сегменту потребно проматрати и буџет ЕУ којим се финансира само ограничен број заједничких функција ЕУ.<sup>209</sup>

Сваки буџет унутар неке националне државе има више задатака. Основна функција буџета је спровођење фискалне политике и политике

---

<sup>209</sup> Упореди: Хрвоје Шимовић, *Прорачун Европске уније*, Финансијска теорија и пракса, бр. 3, 2005, стр. 299-315.

трансфера међу (различно развијеним) регијама односно појединцима. Фискална политика обухвата управљање буџетским приходима и расходима, односно управљање дефицитом/суфицитом буџета због његовог утицаја на агрегатну потражњу. Учинци фискалне политике на агрегатну тражњу могу се остварити на више начина: а) помоћу уграђених (аутоматских) стабилизатора, б) помоћу дискреционих мера носилаца фискалне политике и ц) помоћу утврђивања “правила”, односно помоћу тзв. формуле флексибилне политике. Свака од тих мера имала је током времена различиту важност и свака од њих има различите учинке (нпр. учинак истискивања приватних инвестиција). Без обзира на то која од тих мера превладала, постоје одређене сличности свих буџетских политика. Прво, сваки буџет мора бити довољно велики с обзиром на друштвени производ како би могао утицати на економска кретања. Друго, мора постојати могућност стварања буџетских дефицита или суфицита којима би се могло деловати на циклчна кретања у газдинству. И треће, фискална и монетарна политика требале би бити координиране како би заједнички усмеравале газдинство у одређеном правцу.

Буџет ЕУ у свим тим сегментима је специфичан и с обзиром на политичко и економско окружење у којем постоји, многа споменута правила за њега углавном не вреде. Концепт "фискалног федерализма" у ЕУ увелико се разликује од оних у националним државама, било федералним или унитарним. ЕУ се може посматрати као конфедерација, односно има обележја међународне организације, али и савезне (федералне) државе. Попут међународне организације, Унија је створена склапањем међународних уговора, али се од такве организације разликује по овим битним елементима: а) располаже делом суверенитета земаља чланица (нпр. пољопривреда и трговинска политика), б) располаже властитим буџетским приходима, ц) доноси правне прописе којих се непосредно имају придржавати чланице, д) овлашћена је да склапа уговоре с трећим државама.<sup>210</sup>

Традиционална теорија јавних финансија, односно фискалног федерализма искристалисала је оквирна правила којих би се требало

---

<sup>210</sup> Hrvoje Šimović, *op. cit.*, стр. 300.

придржавати у изградњи сложеног система одлучивања о фискалним питањима. У складу с тим, потребно је било изградити такве фискалне односе уз које би: а) земље чланице задржале висок степен политичке и конститутивне суверености, б) “супра-национални” ниво имао би само она овлашћења која су му земље чланице доделиле, ц) утврђена фискална правила не би била у сукобу с онима на националном нивоу и дошло би до стварања монетарне уније.<sup>211</sup>

Управо је такво окружење утицало на структуру и функције данашњег буџета ЕУ. У поређењу са класичним националним буџетима те се разлике огледају у неколико основних обележја буџета ЕУ: а) приходна и расходна страна буџета ЕУ разликују се од буџета националних држава; б) буџет ЕУ релативно је мален у односу на величину газдинства коју покрива; ц) строже је и чвршће регулисан из чега произлази чињеница да је строго уравнотежен, и у складу са тим д) из њега је изузето задуживање, али и позајмљивање средстава корисницима буџета.<sup>212</sup>

#### 4.1.2. Структура и величина прихода буџета Европске уније

Приходе буџета ЕУ чини систем властитих прихода. У властите приходе припадају увозне царине, пољопривредне дажбине, део пореза на додану вредност (ПДВ) и приход утемељен на БДП-у земаља чланица. Максималан износ суделовања земаља чланица у властитим изворима лимитиран је на 1,27% бруто националног производа (БНП-а) ЕУ. Међу властитим приходима постоје још неки, мање значајни извори прихода који се сврставају у групу осталих прихода. Приходи буџета ЕУ деле се на: <sup>213</sup>

- Увозне царине (*customs duties*): царине и остала давања која се убирају на основу Заједничке царинске тарифе при увозу производа из земаља ван ЕУ;

---

<sup>211</sup> *Ibidem*.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> Хрвоје Шимовић, *op. cit.*, стр. 301-302.

- Пољопривредни приходи, међу које спадају царине на увоз пољопривредних производа и давања за шећер и глукозу. Та давања се убирају при трговини са земљама ван ЕУ, у склопу Заједничке пољопривредне политике, те производње и складиштења шећера и глукозе;
- Приходи на основу пореза на додату вредност (*Value Added Tax*). Ови приходи се за сваку земљу утврђују применом јединствене стопе на хармонизовану пореску основицу која се утврђује према одређеним правилима ЕУ. Од 1999. та основица не сме прећи 50% БДП држава чланица, а предвиђено је смањивање јединствене стопе из године у годину (у 2002. износила је 0,75%, у 2004. 0,5%);
- Приход на основу бруто националног производа (БНП) земаља чланица. Тај приход се израчунава тако што се одређена стопа примени на разлику између БНП сваке земље чланице и хармонизоване основице ПДВ-а.
- Остале изворе прихода чине порез на доходак које плаћа особље институција ЕУ, приходи од камата и јемства, приходи од казни и други приходи.

Иако буџет ЕУ има сопствене и независне приходе, они се у основи разликују од прихода класичних буџета националних држава. Приходи буџета ЕУ потичу од пореских прихода националних буџета земаља чланица и контролишу их националне владе. Буџет ЕУ нема класичне пореске приходе као што су ПДВ, порез на добит и доходак. Друга основна разлика између буџета ЕУ и националних буџета јесте да централни буџет прикупља већину пореских прихода и разним трансферима финансијски помаже буџете нижих нивоа власти. У контексту ЕУ нижи нивои власти односно земље чланице ЕУ контролишу пореске приходе и из њих се изводе приходи којима се финансира буџет ЕУ. Најважнији разлог што буџет ЕУ не учествује у већој алокацији, али и редистрибуцији средстава јесте његова величина. Приходи националних буџета крећу се од 15 до 50% БДП за поједину државу, док се тај исти однос у ЕУ креће око 1%.

### 4.1.3. Структура и величина расхода буџета Европске уније

Расходи буџета ЕУ планирају се средњорочно, у склопу тзв. система финансијске перспективе, инструмента којим ЕУ спроводи буџетску дисциплину постављањем горњих граница расхода на основу расположивих прихода (систем властитих прихода). Систем финансијске перспективе утврђује се међуинституционалним споразумом између Парламента, Савета и Комисије. Последњи такав споразум склопљен је 1999. године.<sup>214</sup>

Расходима буџета ЕУ додељују се средства за развој и спровођење заједничких политика ЕУ. Подручја која се финансирају из буџета ЕУ јесу она за која су земље чланице пренеле своја овлашћења на ЕУ. Расходи буџета ЕУ деле се на седам категорија (ставки).<sup>215</sup>

- *Пољопривреда.* Расходи за заједничку пољопривредну политику (заједничке пољопривредне политике) заправо су расходи Одељења јемства Фонда за усмеравање и јамства у пољопривреди (EAGGF). То су уједно највећи издаци буџета ЕУ, а највећи део њих користи се за гаранцију цена пољопривредних производа “домаћим” произвођачима.
- *Структурне операције.* Издаци за структурне операције или структурну политику покривају и подручја регионалне и социјалне политике. Већина тих средстава (више од 90%) додељује се структурним фондовима: Европском фонду за регионални развој (ERDF), ЕАГГФ-овом Делу усмеравања, Европском социјалном фонду (ESF) и Финансијском инструменту за усмеравање рибарства (FIFG). У ту групу спада и Кохезиони фонд (Cohesion fund), који је финансијски механизам помоћи само оним чланицама чији је БДП по становнику мањи од 90% БДП-а по становнику Уније. Након расхода за пољопривреду, расходи за структурну политику највећи су у буџету ЕУ.
- *Унутрашње политике.* Расходи за разне унутрашње политике груписани су у пет група, међу које припадају различити расходи, нпр. за транспорт, образовање, културу, запошљавање, медије,

---

<sup>214</sup> Упореди: Славко Вукић, *Прорачунски систем Европске уније: Политика развоја и перспективе финансирања*, Зборник радова Економског факултета, Брчко, бр. 2015, стр. 113-121.

<sup>215</sup> Хрвоје Шимовић, *op. cit.*, стр. 303-304.



енергетску политику, нуклеарну заштиту, околиш, разне активности везане за унутрашње тржиште, истраживање и технолошки развој, правду и сигурност.

- *Спољашње активности.* Расходи за спољашње активности односе се на издатке помоћи земљама ван ЕУ, осим земаља које су уврштене у расходе проширења ЕУ. То могу бити трошкови помоћи у храни и хуманитарне помоћи, као и трошкови разних облика сарадње са земљама ван ЕУ, нпр. CARDS програм (сарадња са балканским земљама), TACIS програм (сарадња с бившим републикама Совјетског Савеза), сарадња са медитеранским земљама, земљама у развоју у Азији, Латинској Америци и Јужној Африци.
- *Административни трошкови.* Односе се на трошкове институција ЕУ и установа. Највећи део трошкова отпада на рад Комисије (више од 60%), затим Парламента (око 20%), па онда следе Савет, Суд правде и Ревизијски суд.
- *Резерве.* Постоје три врсте резерви: монетарне резерве, резерве за хитну помоћ и гаранцијске резерве. Та средства служе за евентуалне неочекиване издатке који би се могли појавити током извршења буџета.
- *Помоћ будућим чланицама.* Ти расходи по типу припадају спољним активностима. Но због важности и висине трошкова посебно су издвојени. Односе се на финансирање разних помоћи државама кандидаткињама за чланство у ЕУ. Те земље су подељене у две групе: земље средње и источне Европе те медитеранске земље (Малта, Кипар и Турска). Помоћ се додељује путем три програма: SAPARD за пољопривреду; PHARE – за помоћ земљама средишње Европе у транзицији и реструктурисању газдинства; те ISPA – преко кога се финансирају инфраструктурни пројекти у транспорту и заштити животне средине.

#### **4.2. Стандарди Европске уније за субвенције у пољопривреди (пример Хрватске)**

Пољопривредна газдинства су важан фактор у производњи хране, због чега Европска унија различитим мерама финансијски помаже

пољопривредницима како би им омогућила ефикасно бављење пољопривредном делатношћу.

Три су основна циља Заједничке пољопривредне политике Европске уније: а) гарантовати одрживу производњу хране; б) осигурати одрживо управљање природним ресурсима и ц) подстицати уравнотежени развој свих руралних подручја.<sup>216</sup> Једна од основних мера подршке пољопривредницима су директна плаћања која за циљ првенствено имају повећање дохотка пољопривредних газдинстава. Уз директна плаћања могуће је остварити и подршку за ИАКС мере руралног развоја, којима је циљ умањити или зауставити негативан утицај пољопривреде на животну средину.

Примена европских стандарда за субвенције у пољопривреди може се приказати на примеру Хрватске. Пољопривредна газдинства у ЕУ, а тиме и у Хрватској остварују директну подршку подношењем јединственог захтева за директна плаћања и ИАКС мере руралног развоја (јединствени захтев) на којем уписују пољопривредно земљиште које обрађују и животиње које држе на свом газдинству, односно све ресурсе за које желе остварити неку врсту подршке. Пољопривредници попуњавају јединствени захтев помоћу интернет апликације AGRONET. Да би остварили директну подршку пољопривредници морају бити уписани у Уписник пољопривредника, пољопривредно земљиште које обрађују морају регистровати у дигиталној евиденцију земљишних парцела (ARKOD), а животиње које држе на газдинству морају уписати у Јединствени регистар домаћих животиња (који води Хрватска пољопривредна агенција) и правилно обележити. Уз то, да би добили изравну потпору, пољопривредници се у обављању пољопривредне делатности морају придржавати низа поступака којима се штити живо, здравље људи, животиња и биља (тзв. правила вишеструке складности). Поступак регистравања пољопривредника те контролне активности које су предуслов исплате директне подршке обавља Агенција за плаћања у

---

<sup>216</sup> Упореди: *Изравна потпора пољопривредницима и контрола пре исплате 2015-2020*, Агенција за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју ([https://www.apprrr.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik\\_Izravna-potrora-poljopriv-rednicima-i-kontrola-prije-isplate-2015-2020.pdf](https://www.apprrr.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik_Izravna-potrora-poljopriv-rednicima-i-kontrola-prije-isplate-2015-2020.pdf)), стр. 3 и даље.

пољопривреди, рибарству и руралном развоју кроз Интегрисани административни и контролни систем (IAKS). Такав систем је обавезан и постоји у свакој земљи чланици Европске уније, а његово функционисање услов је да би одређена земља чланица ЕУ могла користити новац из ЕУ фондова намењених пољопривреди. Разне брошуре садрже упутства пољопривредницима о условима за остваривање директне подршке те контролне активности које Агенција за плаћања проводи над пољопривредним газдинствима, која су поднела јединствени захтев. Брошура детаљно описује правила која пољопривредници морају поштовати да би остварили пуни износ директне подршке, с обзиром да непридржавање прописаних правила за последицу има умањену исплату, а у неким случајевима чак и изузимање целокупне исплате па и вишегодишње санкције.<sup>217</sup>

#### **4.2.1. Директна плаћања пољопривредницима 2015-2020**

Директна плаћања у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ су годишња потпора дохотку пољопривредника. Састоје се од више мера: а) Подршка по површини (невезана за врсту производње): основно плаћање (темељи се на правима на плаћања); зелено плаћање (везано уз основно плаћање); прерасподељено плаћање (за првих 20 хектара); плаћање за младе пољопривреднике (за 25 ха); б) Производно-везана потпора додељује се за сточарство (4 мере) и биљну производњу (4 мере); в) Програм за мале пољопривреднике обухвата подршке под а) и б) уз једноставније услове за пољопривреднике и смањење контрола.

Директна плаћања додељују се само активним пољопривредницима који обављају пољопривредну делатност на газдинству уписаном у Уписник пољопривредника. Активни пољопривредници нису газдинства која послују у ваздушном или железничком саобраћају, баве се водопривредном делатношћу, прометом некретнина, управљају трајним спортским и

---

<sup>217</sup> *Ibidem.*

рекреативним теренима. Пољопривредна делатност је производња пољопривредних производа (биљна и животињска производња) или одржавање земљишта у стању погодном за даљу пољопривредну употребу уз провођење обавезних минималних активности. Корисник директних плаћања треба да одржава пољопривредне површине тако да на њих не продире нежељена шумска вегетација (односно треба да спроводи активности како би спречио зарастање обрадивих парцела у грмље и дрвеће) те да на њима нема посебно агресивних корова (нпр. амброзија). Трајне травњаке и пашњаке те остале пољопривредне површине на којима се не узгајају класичне пољопривредне културе, корисник треба да покоси бар једном годишње или да омогући испашу на њима. На обалном и планинском делу Хрватске, корисници треба да омогуће испашу са бар 0,1 условним грлом по хектару кршког пашњака (нпр. 1 овца или коза на 1 прихватљивом хектару кршких пашњака), или морају покосити трајни травњак барем једном годишње. Све наведено је прописано Правилником о спровођењу директних плаћања и IAKS мерама руралног развоја. Нови пољопривредници који желе регистровати своје газдинство у Уписник пољопривредника, треба да се обрате регионалном центру Агенције за плаћања у својој жупанији. Предуслов за упис газдинства је обављање пољопривредне делатности која обухвата сточарство и са њим повезане услужне делатности. Пољопривредно газдинство се може отворити независно од других делатности пољопривредника (нпр. ако је пољопривредник у сталном радном односу у неком предузећу може истовремено бити носилац или члан породичног пољопривредног газдинства). При томе је потребно водити рачуна о финансијским обвезама које могу имати носиоци (и чланови газдинства). Наиме, носилац (члан) газдинства постаје обвезник плаћања доприноса за пензијско и здравствено осигурање ако је корисник инвалидске пензије због деломичног губитка радне способности или због професионалне неспособности. Исто тако, уколико је носилац или члан газдинства незапослено лице, постаје обвезник пензијског и здравственог осигурања и губи права која остварује путем Завода за запошљавање. Да би пољопривредник остварио права на плаћања, укупна прихватљива површина

пољопривредног газдинства мора бити најмање 1 хектар (права на плаћања се неће додељивати корисницима који имају мање од 1 ха укупних површина). Пољопривредници који остварују производно-везану подршку сточарству, а немају плаћања по површини могу остварити подршку ако она годишње износи најмање 100 евра (у кунској противвредности).<sup>218</sup>

#### 4.2.2. Основно плаћање

Права на плаћања (регионална права, посебна права за пољопривреднике без земље, права за разминирано пољопривредно земљиште те права из националне резерве) додељена за 2013. и 2014. годину престала су да важе на дан 31.12.2014. године<sup>219</sup> Агенција за плаћања у 2015. години активним пољопривредницима доделила је нова права на плаћања за програмско раздобље 2015-2020. године. При том су права на плаћања за 2015. годину додељивана активним пољопривредницима уписаним у Уписник пољопривредника који су у прописаном року поднели захтев за доделу права на плаћања Агенцији за плаћања те који обрађују минимално 1 хектар прихватљиве пољопривредне површине, а били су корисници директних плаћања за 2013. или 2014. годину. Поред пољопривредника који су већ користили директна плаћања (пре 2015. године), права на плаћања додељена су 2015. године и новим пољопривредницима и то из националне резерве. Након 2015. године (која је основна година доделе права), корисници могу остварити права на плаћања само на два начина: а) преносом права на плаћања од другог пољопривредника (куповина права, закуп, поклон, наслеђивање) или б) из националне резерве за посебне категорије пољопривредника. Национална резерва је „банка“ неактивних или неактивираних права. Она се 2015. године користила за доделу нових права на плаћања и повећање вредности старих права на плаћања (уколико су мања од просечне националне вредности), а од 2015. године ће се користити за доделу нових права на плаћања посебним категоријама корисника.

---

<sup>218</sup> *Op. cit.*, стр. 5.

<sup>219</sup> *Op. cit.*, стр. 7-8.

Посебне категорије корисника који могу у раздобљу 2015.-2020. године остварити права из националне резерве су: а) млади пољопривредници, б) нови пољопривредници, ц) корисници државног пољопривредног земљишта, д) корисници на подручјима од посебне државне важности, острвима, брдско-планинским подручјима те подручјима с природним или осталим природним ограничењима, е) пољопривредници којима нису додељена права на плаћања због више силе или изузетних околности, б) корисници који су привели култури земљиште разминирано у претходној години. Права на плаћања из националне резерве додељују се на основу критеријума „новости“ и „младости“ (категорија 1-2) само једном. Корисник треба да (у складу са личним планом развоја/проширења газдинства) оцени када му је најповољније да затражи права из националне резерве као нови или млади пољопривредник. Остали корисници из категорија 3-6 могу остварити права на плаћања за сваку годину у којој имају повећање хектара, зависно од степена искоришћености националне резерве.

#### **4.2.3. Додела права и активирање права на плаћања**

Код доделе права на плаћања треба разликовати две категорије: број и вредност права на плаћања. Број права на плаћања које ће корисник добити 2015. године зависи од броја прихватљивих хектара које обрађује у 2015. години, а које је регистровао у АРКОД-у и за које је поднео захтев за плаћање (рубрика на јединственом захтеву „основно плаћање“). Право на плаћање остаје у поседу власника и није везано уз одређену катастарску парцелу нити АРКОД парцелу. Правима на плаћања се може трговати (продавати, давати у закуп), могу се поклањати и наслеђивати. Права на плаћања се преносе „са земљом“ (нпр. приликом продаје или давања у закуп одговарајућег броја хектара) или „без земље“ (у случају продаје или давања у закуп само права, без преноса земљишта). Права се активирају (користе) са одговарајућим бројем хектара које пољопривредник обрађује поједине године: једно право „активира“ се с једним прихватљивим хектаром, тј. за њега се остварују директна плаћања за ту годину. „Прихватљиви хектар“ је хектар који је

пољопривредник пријавио, а Агенција за плаћања затим одобрила (административном контролом и контролом на терену).

Као илустрација се може узети следећи пример:<sup>220</sup> ако пољопривредник 2015. године добије 100 права за 100 хектара које обрађује, сваке године након тога моћи ће остварити директна плаћања за тих 100 права, уколико и даље обрађује 100 ха. Ако исти корисник 2016. године обрађује само 80 хектара, оствариће директна плаћања за 80 хектара (не за 100, колико поседује права). Уколико се права не активирају са одговарајућим бројем хектара две године за редом, корисник их губи (тј. права одлазе у националну резерву). Дакле, овај корисник ће 2018. године изгубити 20 права на плаћања (јер је 2016. и 2017. обрађивао 80 ха, а не 100 ха). Да би спречио губитак права на плаћања, може их пренети другом пољопривреднику (продати, поклонити, дати у закуп), нпр. ономе ко обрађује његових 20 хектара. При том се вредност права не губи ако се права пренесе „са земљом“. Ако се, међутим, право преноси „без земље“, оно губи своју вредност, и то 50% у 2016. и 2017. години те 30% након тога. Вредност и уједначавање вредности права на плаћања Код израчуна вредности права разликује се почетна вредност права на плаћања и стварна годишња вредност права на плаћања у раздобљу 2015-2019. године у којем се примењује конвергенција. Почетна вредност права на плаћање израчунава се на основу остварених директних плаћања за 2014. годину. Нова права на плаћања додељена у 2015. години за прихватљиве хектаре немају различите вредности за оранице, ливаде и пашњаке.

Корисницима у сточарским секторима који су у 2014. години остварили премију за краве дојиље, те премије за овце и козе и специфичну потпору за овце и козе у обрачун почетне вредности права на плаћања узима се у обзир и разлика јединичних износа остварених за 2014. годину и предвиђених јединичних износа нове производно-везане потпоре у тим секторима.

---

<sup>220</sup> *Op. cit.*, стр. 8.

#### **4.2.4. Конвергенција (уједначавање) вредности права**

Након обрачуна почетне вредности права на плаћања по хектару та се вредност упоређује с просечном националном вредношћу (2015-2019) те се одређује начин конвергенције - уједначавања вредности права на плаћања у раздобљу 2015-2019. године: а) права мање вредности од просечне националне поступно се повећавају кроз пет корака сваке године и то до најмање 60% просечне вредности у 2019. години, б) права веће вредности од просјечне националне поступно се смањују кроз пет годишњих корака, на начин потребан да би се спровело повећање права мање вредности (методом пропорционалне конвергенције). Како би се спречио неочекивани профит, односно коришћење права велике вредности с мањим бројем хектара у 2015. години у односу на број права и хектара у 2014. години, ако је пораст вредности права у 2015. години већи од 10% у односу на вредност права која би се остварила на основу пријаве истог броја хектара као 2014. године, разлика се враћа у националну резерву.

#### **4.2.5. Зелено плаћање**

Основни годишњи „пакет по хектару“ чине основно плаћање и зелено плаћање, које износи отприлике 70% вредности основног плаћања.<sup>221</sup> Зелено плаћање додељује се у облику годишњег плаћања по хектару, као постотак вредности основног плаћања. Да би остварили зелена плаћања пољопривредници треба да спроводе пољопривредне праксе које су корисне за климу и животну средину. Како је зелено плаћање једна од најсложенијих новости у програму директних плаћања који се спроводи до 2020. године, Агенција за плаћања и Министарство пољопривреде објавили су посебну брошуру под називом „Зелено плаћање“. Пољопривредници који желе да остваре права на плаћања у оквиру основног плаћања дужни су да се на свим прихватљивим хектарима свог пољопривредног газдинства придржавају

---

<sup>221</sup> *Op. cit.*, стр. 9.



следећих пољопривредних пракси корисних за климу и животну средину: а) разноликост усева, б) одржавање постојећих трајних травњака и ц) постојање еколошки значајне површине на пољопривредној површини.

*Разноликост усева.* Обавезна примена за газдинства која имају више од 10 ха обрадивих површина (нису обухваћени воћњаци, виногради, маслињаци, трајни травњаци и трајни пашњаци). Ако је укупна површина обрадивог земљишта пољопривредног газдинства: а) између 10 и 30 хектара: на том обрадивом земљишту морају бити засејана бар два различита усева (главни усев не сме заузимати више од 75%); б) већа од 30 хектара: на том обрадивом земљишту морају бити засејана бар три усева (главни усев не сме заузимати више од 75%, а два главна усева заједно не више од 95% земљишта). При том су прописани изузеци за газдинство са производњом трава или са површинама под трајним травњацима или пашњацима.

*Очување трајних травњака и пашњака.* Однос површина трајних травњака и пашњака према укупној пољопривредној површини пријављеној у 2015. години не сме се смањити за више од 5% на националном нивоу. Пољопривредници не смеју променити намену нити преорати посебно заштићене трајне травњаке и пашњаке смештене на еколошки-осетљивим подручјима који су део подручја Натура 2000, у складу са Правилником о директној подршци.

*Одржавање еколошки значајних површина (ЕЗП).* Ако је укупна површина обрадивог земљишта газдинства мања од 15 ха, пољопривредник није обавезан одржавати ЕЗП. Ако је већа од 15 ха, корисник је дужан да на најмање 5% површине одржава ЕЗП.

*Аутоматско остварење права на Зелено плаћање.* Зелено плаћање остварују и они корисници који због природе своје производње не морају задовољавати поједине обвезе за зелено плаћање, као што су нпр. пољопривредници који имају мање од 10 ха ораница, немају трајне травњаке или имају само вишегодишње културе.

*Еколошка производња и Зелена плаћања.* Пољопривредници који се баве еколошком производњом аутоматски остварују право на зелено плаћање за површине на којима имају еколошку производњу. Исто правило важи и за површине у прелазној еколошкој производњи. За остале површине примењују се наведена правила за остварење зелених плаћања. Ако корисници не задовољавају наведене обвезе за зелено плаћање: а) за 2015. и 2016. годину добиће умањен износ зеленог плаћања у складу с утврђеним неправилностима, б) од 2017. године добиће умањен износ зеленог плаћања те на одговарајући начин умањен износ основног плаћања по површини.<sup>222</sup>

## **5. ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА НЕЈЕДНАКИХ ИЗНОСА СУБВЕНЦИЈА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Пољопривредне субвенције Европске заједнице (подстицаји за пољопривредну производњу) долазе из њеног буџета намењеног пољопривреди који сада износи око 53 милијарде евра годишње – односно нешто преко 40% укупног годишњег буџета ЕУ за период од 2007. до 2013. године. Укупан буџет ЕУ сада износи нешто преко 120 милијарди евра годишње.<sup>223</sup>

На нивоу Европске заједнице, буџет за пољопривреду је подељен на три дела: на директну помоћ фармерима, која износи просечно око 70% укупних плаћања; за рурални развој иде у просеку око 20%; око 10% плаћања иде на извозне субвенције фирмама извозницима хране. Треба рећи да ова расподела, средстава као и износ пољопривредних субвенција нису подједнаки за све земље чланице ЕУ.

Буџет ЕУ за пољопривреду из Заједничке пољопривредне политике (САР) је 1984. године износио око 71% укупног буџета Заједнице, док је због

---

<sup>222</sup> *Op. cit.*, стр. 10.

<sup>223</sup> Подаци преузети са портала "Poljoprivreda.info - Agroinkubator", Magazin (<https://poljoprivreda.info/tekst/poljoprivredne-subvencije-u-eu>).

других приоритета пољопривредни буџет заједнице опао у 2013-тој години на само 33% укупног буџета ЕУ.

### 5.1. Висина субвенција

Статистички преглед висина субвенција у појединим земљама Европске уније показује следеће:

Грчка: 852 евра/хектар (spending per hectare); директна помоћ фармерима 70%; рурални развој 25%; експортне субвенције 0%;

Холандија: 505 евра/хектар; директна помоћ фармерима 81%; рурални развој 4%; експортне субвенције 9%;

Данска: 434 евра/хектар; директна помоћ фармерима 83%; рурални развој 9%; експортне субвенције 6%;

Немачка: 388 евра/хектар; директна помоћ фармерима 80%; рурални развој 13%; експортне субвенције 1%;

Аустрија: 375 евра/хектар; директна помоћ фармерима 58%; рурални развој 39%; експортне субвенције 2%;

Француска: 338 евра/хектар; директна помоћ фармерима 81%; рурални развој 10%; експортне субвенције 2%;

Мађарска: 116 евра/хектар; директна помоћ фармерима 80%; рурални развој 24%; експортне субвенције 3%;

Бугарска: 82 евра/хектар; директна помоћ фармерима 40%; рурални развој 57%; експортне субвенције 0%;

Румунија: 76 евра/хектар; директна помоћ фармерима 41%; рурални развој 54%; експортне субвенције 0%.<sup>224</sup>

---

<sup>224</sup> *Ibidem.*

## 5.2. Последице неједнаких субвенција у ЕУ и могућности нових решења

Заједничко европско тржиште хране (без царинских такси), уз неједнаке пољопривредне субвенције, оставља веома тешке последице у земљама-чланицама чији фармери имају знатно мање субвенције (што је углавном случај са бившим социјалистичким земљама). Високе субвенције у великим земљама ЕУ доводе до ниских цена хране на тржишту, које су (према изјави француског министра пољопривреде) ниже од стварних трошкова производње – па зато фармери у земљама са ниским субвенцијама напуштају пољопривреду и продају земљу странцима или спекулантима. Тако чак и земље које су одувек задовољавале сопствене потребе у храни постају сада земље увознице хране.

Прелазак на тржишну привреду у бившим социјалистичким земљама изведен је веома лоше, па је осим ниских субвенција њихова примарна производња (која је иначе свуда у свету ниско-акумулативна) остала и без власничког учешћа у знатно профитабилнијем сектору прераде и дистрибуције хране.

Чак и у земљама ЕУ које имају високе субвенције све више се разматрају могућности повећања утицаја фармера у укупном ланцу хране, односно већем власничком учешћу примарне производње у вишим фазама прераде и дистрибуције хране. У појединим земљама Заједнице директна плаћања фармерима из буџета ЕУ чине чак 2/3 фармерских зарада, односно око 1/2 њихових укупних примања – па се поставља питање њиховог опстанка у условима смањења досадашњих субвенција.

Ове идеје долазе из искуства земаља са најуспешнијим пољоприведама, где су фармери (примарни произвођачи) постали већински власници погона за прераду хране (у једној од ових земаља фармери су власници чак 90% кланичких капацитета, на пример).

Пољопривреда у свету се, међутим, суочава са низом неповољних околности: негативним утицајем климатских промена и надолазећом кризом нафте (нестацицама и вишим ценама нафте), деградацијом пољопривредног

земљишта и његовом ерозијом (као последицама прекомерне експлоатације коришћењем метода индустријске пољопривреде), све мањим расположивим количинама воде, погоршаним положајем примарне производње у ланцу хране, тржишним спекулацијама са ценама хране, као и са проблемом различитог нивоа пољопривредних субвенција у богатим и сиромашним земљама.<sup>225</sup>

Зато се профитабилност великог пољопривредног поседа не заснива само на примени метода индустријске пољопривреде (велики посед, механизација, вештачка ђубрива и пестициди), већ и на државним субвенцијама за примарну производњу, јефтиној енергији (јефтиној нафти на првом месту), дозвољеној убрзаној деградацији земљишта и еколошким загађењима, као и на значајном утицају, учешћу или поседовању обједињеног репродуктивног ланца хране – од примарне производње до прераде и продаје хране. Другим речима, систем Индустријске пољопривреде, у форми у каквој је настала током прошлог века, ускоро ће постати неодржив.

---

<sup>225</sup> Упореди: В. Поповић, М. Николић, Б. Катић, *Коришћење и заштита пољопривредног земљишта у Србији*, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2011.

## ГЛАВА IV

### ЕКОЛОШКИ СТАНДАРДИ У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ

#### 1. НАЧЕЛА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Условљеност остваривања права на субвенције у пољопривреди поштовањем еколошких начела од изузетног је значаја. Ово посебно због тога што пољопривредна производња обилује продуктима и средствима која се користе за постизање што бољих приноса, а који у великој мери загађују животну средину. Може се говорити о загађивачима земљишта, воде и ваздуха који потичу из пољопривредне производње. Често се догоди да већа штета по животну средину настаје неправилном пољопривредном производњом, него што је корист од евентуалног повећања приноса који би били остварени применом неадекватних средстава у процесу производње. Са друге стране, рационално коришћење средстава који су “загађивачи” коришћењем алтернативних средстава када су у питању хемијска третирања или пак средства која се специјално производе за пољопривредне сврхе ради очувања животне средине, неке су од могућности за побољшање стања животне средине на дужи период, што је значајно не само са аспекта заштите животне средине, већ и са аспекта саме пољопривредне производње.

За начела заштите животне средине каже се да су "хоризонтално утицајна" јер се односе на све гране привреде и имају за циљ имплементацију еколошких стандарда за очување здраве животне средине, што је примарни циљ не само пољопривреде, него и других привредних грана. У земљама Европске уније улажу се велики напори на повећање свести пољопривредних произвођача о значају заштите животне средине и значаја за нормалан живот и производњу.

Поштовање еколошких начела уврштено је у све уредбе којима се регулише остваривање права на субвенције у пољопривреди, које ако пољопривредни произвођачи поштују, могу да остваре додатне бенефите у виду већих износа субвенција за њихову пољопривредну производњу. На овај

начин постиже се дугорочно смањење штетних последица, повећава се свест о важности еколошких начела и смањује будуће загађење изазвано неправилном пољопривредном производњом.

Важно је разумети значај еколошких начела у оквиру тематике субвенција у пољопривреди, посебно она начела која се могу сматрати да су основна начела (нпр. начело интегралности, начело превенције, начело предострожности, начело уклањања загађења на извору, начело “загађивач плаћа”, начело предузимања привремених мера), али и других повезаних начела правног поретка Европске уније (нпр. начело одрживог развоја, начело супсидијарности, начело пропорционалности, начело директне примене права Европске уније).

### **1.1. Концепт одрживог развоја**

Концепт одрживог развоја у контексту заштите животне средине, уводи Штокхолмска декларација из 1972. године. Штокхолмска декларација усвојена на Конференцији Уједињених нација о човековој средини први је међународни документ којим је у оквиру међународне јавности отворено питање значаја заштите животне средине.<sup>226</sup>

Како се у стручним радовима наводи: "Први принцип Штокхолмске декларације гласи да „човеково основно право јесте оно које се односи на слободу, једнакост и одговарајуће услове за живот, при чему окружење треба да има квалитет вредан достојанственог живота и благостања, као и да има одговорност према заштити и унапређењу животне средине ради садашњих и будућих генерација”. Извештај Брундланд комисије указао је на то да економски раст који није усклађен са могућностима регенерације планете Земље може довести у опасност живот и здравље људи и животне средине. Брундланд комисија је одрживи развој одредила као врсту развоја који остварује све потребе садашњости и не ускраћује могућност наредним

---

<sup>226</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972.

генерацијама. Препоруке Брундланд комисије усвојене су на Конференцији Уједињених нација у јуну 1992. године у Рио де Жанеиру."<sup>227</sup>

У европским оквирима, Европски савет је 2006. године усвојио Стратегију одрживог развоја која је допуњена 2009. године.<sup>228</sup> У Стратегији се наводи седам изазова који су у најужој вези са одрживим развојем. Реч је о климатским променама и чистој технологији у индустријској производњи, успостављању система одрживог саобраћаја, успостављању система одрживе потрошње и производње, очувању и управљању природним ресурсима, подизању квалитета јавног здравља, укључивању различитих друштвених група у доношење еколошких одлука, демографском развоју и миграцијама, глобалном сиромаштву. Стратегијом су дефинисане и одређене активности које органи Уније треба да предузму ради решавања тих изазова. Међутим, спровођење тих активности нема обавезујућу правну снагу. У неким од докумената Уније, као одговор на Стратегијом дефинисане изазове, проналазимо одредбе којима се уводе мере и поступци са обавезујућом правном снагом.

Оквирном директивом о отпаду (2008) уводи се низ одредаба које имају циљ да се продужи животни век производа. Новом Директивом о индустријским емисијама уводе се бројни поступци контроле рада постројења чији је циљ шира употреба технологије која је мање штетна по животну средину. У тим директивама се термин „одрживи развој” не спомиње, али се одређују мере и поступци који, у складу са Стратегијом одрживог развоја ЕУ, представљају његову конкретизацију у секундарном законодавству. Изведена анализа указује на чињеницу да одрживи развој обезбеђује исти значај заштите животне средине и економског развоја у праву ЕУ. Директива 2010/75/ЕУ о индустријским емисијама, ОЈ Л 334, 17. децембар 2010, 17– 119, чл. 3(10), чл. 11 и чл. 14. У ставу 4. Преамбуле Директиве 2010/75/ЕУ указује се да су истраживања показала да се циљеви

---

<sup>227</sup> Упореди: Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске уније: начела и карактеристике посебних управних поступака*, Правни факултет, Београд, 2017, стр. 81.

<sup>228</sup> *EU Sustainable Development Strategy*, European Council (2006) DOC 10917/06.



заштите здравља људи и животне средине не могу постићи без додатног смањења емисија насталих због индустријске активности.<sup>229</sup>

## 1.2. Начело заштите животне средине

Начело заштите животне средине први пут се спомиње у Јединственом европском акту (ЈЕА). Чланом 100а(3) Уговора ЕЕЗ, Комисија се обавезује да у припреми предлога који се односе на функционисање заједничког тржишта, у питањима која могу да утичу на животну средину, води рачуна о потреби постизања високог степена заштите животне средине. Уговор из Амстердама даље продубљује примену тог начела. Новим чл. 2 Уговора ЕЗ обавеза да се постигне „висок ниво заштите животне средине” поставља се као општи циљ Заједнице. Међутим, према чл. 95(3) Уговора ЕЗ, примена начела високе заштите животне средине не обавезује више само Комисију већ и Европски парламент и Савет. Примена начела је у складу са чл. 174(2) Уговора ЕЗ, сада 191(2) УФЕУ, битно омеђена увођењем обавезе да се у постизању високог степена заштите животне средине у обзир узимају различите околности у појединим регионима Заједнице”.

Отвара се питање да ли се, овако постављено, постизање високог нивоа заштите животне средине може сматрати начелом еколошког права или принципом еколошке политике. Поједини аутори сматрају да Европски парламент може покренути поступак преиспитивања законитости предлога Комисије који немају за основ постизање високог нивоа заштите животне средине. То би даље значило да се постизање високог нивоа заштите животне средине може сврстати у ред начела. Ипак, има и аутора који сматрају да се предлог Комисије не може сматрати актом у смислу чл. 173 Уговора ЕУ, те да ЕСП нема надлежност да улази у питање да ли је предлог Комисије такав да се његовом применом постиже висок ниво заштите животне средине.

Друго питање је које значење има појам "нивоа заштите животне средине" и шта представља основу у односу на коју се он одређује. За

---

<sup>229</sup> Mirjana Drenovak-Ivanović, *op. cit.*, стр. 83 и даље.

разлику од САД-а, које еколошким прописима уводе обавезу постизања највишег нивоа заштите животне средине, право ЕУ се задржава на стандарду високог нивоа заштите животне средине. Примењено у пракси, то би значило да оператери имају обавезу да у производном процесу примењују технологију која је, у конкретном случају, најбоља имајући у виду примену технологије у целом свету. У ЕУ оператери имају обавезу да користе технологију која омогућава постизање високог нивоа заштите животне средине, не и највишег нивоа заштите.

Постизање високог нивоа заштите животне средине не односи се на допринос једне државе чланице, већ целокупне Уније. Ипак, није довољно да државе чланице учине само напор да примене то начело већ је неопходно да постигну и одређене резултате. Велику улогу у примени начела високог нивоа заштите животне средине имао је ЕСП, у чијој пракси наилазимо на критеријуме на основу којих се може процењивати постоји ли примена тог начела. Међу најважнијим предметима је предмет *Комисија против Велике Британије* (C-337/89).<sup>230</sup> Реч је о предмету покренутом поводом тврдње Комисије да Велика Британија не примењује Директиву 80/778/ЕЕС о квалитету воде намењене за људску употребу. У складу са чл 7(6) Директиве 80/778/ЕЕС, држава чланица има обавезу да „се бави свим неопходним мерама ради осигуравања здравља и чистоће воде намењене људској потрошњи”, односно да задовољава минималне критеријуме који су изложени у Анексу I Директиве 80/778/ЕЕС. Члан 7(6) Директиве 80/778/ЕЕС представља директну примену начела постизања високог квалитета животне средине. Одлучујући у том предмету, ЕСП је стао на становиште да државе чланице немају само апстрактну обавезу да чине одређене напоре са циљем примене директива већ и да испуне захтеве који су одређеном директивом постављени.

---

<sup>230</sup> *Commission v. United Kingdom*, C-337/89 [1992] E.C.R. 1992 I-06103.

### 1.3. Начело интегралности

Појму интегралности се у теорији еколошког права и примарним изворима еколошког права ЕУ приступа као принципу еколошке политике.<sup>231</sup> Тако се у УФЕУ указује на обавезу Уније да обезбеди доследност примене својих политика и активности (чл. 7), да отклони неједнакост подстакне равноправност мушкараца и жена (чл. 8), да јамчи социјалну заштиту, борбу против друштвене искључености и заштиту здравља људи приликом утврђивања и спровођења политике и активности ЕУ (чл. 9) и да узме у обзир добробит животиња при утврђивању и спровођењу политика ЕУ у области пољопривреде, рибарства, саобраћаја, унутрашњег тржишта (чл. 13). Обавеза ЕУ да у утврђивање и спровођење политика и активности укључи и захтеве који произилазе из потребе да се заштити животна средина раније је била садржана у делу који се односи на заштиту животне средине, док је у УФЕУ уређена чл. 11. као једно од општих начела.

Циљ примене принципа интегралности јесте да осигура да се питања од значаја за постизање високог нивоа заштите животне средине и унапређења њеног стања узимају у обзир приликом усвајања стратешких и оквирних докумената који утврђују политике ЕУ. Тако би се, на пример, у стратегији развоја саобраћаја посебна пажња морала посветити утицају који повећање броја аутомобила, саобраћајница или депонија са отпадним деловима има на животну средину и здравље људи. Енергетска стратегија би морала да садржи и анализу утицаја употребе енергије из необновљивих извора на загађење ваздуха, здравље људи и климатске промене и анализу трошкова и користи употребе енергије из обновљивих извора. Осим тога, и секторске политике у области животне средине морају међу собом да буду усаглашене. То даље значи да стратешко опредељење државе чланице или ЕУ о употреби нитрата у пољопривреди мора бити усаглашено са планом заштите вода и са стратегијом пољопривредног развоја.

---

<sup>231</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 85 и даље.

Један од примера примене интегралности као принципа еколошке политике налазимо у пакету политике за чист ваздух који је предложила Европска комисија, а који усклађује политику индустријског развоја, стратегију развоја саобраћаја, енергетску стратегију, стратегију развоја пољопривреде са потребом заштите животне средине и здравља људи. Пакет политике за чист ваздух садржи и економску анализу која показује да његова примена до 2030. године може да доведе до превенције 58.000 случајева превремене смрти људи због загађења ваздуха, очување екосистема површне од 123.000 км<sup>2</sup>, очување станишта која су заштићена програмом NATURA 2000 на површини од 56.000 км<sup>2</sup>» очување 19.000 км<sup>2</sup> шумског фонда, чиме би се постигло смањење последица по здравље људи и стање животне средине у вредности од 40 до 140 милиона евра.

#### **1.4. Начело супсидијарности**

Европска унија може деловати само у границама надлежности које су на њу уговорима пренеле државе чланице ради остваривања циљева из Уговора. При томе, државе чланице задржавају оне надлежности које нису пренете на ЕУ. Но, у складу са начелом супсидијарности, које се у литератури назива још и начелом преноса надлежности, на које први пут наилазимо у Јединственом европском акту, ЕУ може деловати и у оним случајевима који не припадају подручју њене искључиве надлежности, ако државе чланице не могу да постигну циљеве предложених мера, а ти циљеви се могу „ефикасније постићи на нивоу Уније”.<sup>232</sup>

Имајући у виду природу заштите животне средине и чињеницу да се велики број еколошких проблема не може решити активностима на територији само једне или више држава чланица ЕУ, примена начела супсидијарности има посебну важност за еколошко право. Стога се у упоредној литератури оно разматра не као начело које утврђује поделу надлежности између ЕУ и држава чланица већ као начело које питањима од

---

<sup>232</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 87 и даље.

значаја за заштиту животне средине, чије решавање подразумева заједничку одговорност, прејудицира надлежност ЕУ.

Уговор из Амстердама садржи Протокол о примени начела супсидијарности, у којем се утврђују и критеријуми на основу којих се утврђује да ли би деловање Уније, у конкретном случају, било оправдано. На основу тога, издвајамо три услова за примену начела супсидијарности. Први услов је да питање које се разматра има наднационални карактер који се не може на одговарајући начин уредити деловањем држава чланица. Други услов је да је деловање само држава чланица или изостанак деловања Уније у супротности са захтевима оснивачких уговора или да на неки други начин значајно штети интересима чланица. Пренос надлежности је оправдан и ако деловање на нивоу Уније води „прецизним бенефитима због обимности или ефеката у односу на радње држава чланица”. Трећим условом се у примену начела супсидијарности уводи елемент пропорционалности. Услови који су предвиђени у Протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности уз Уговор из Амстердама нису део Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности уз Уговор из Лисабона већ постају део члана 3.6 Уговора ЕУ.

Као пример деловања само држава чланица или изостанак деловања Уније који су у супротности са захтевима оснивачких уговора наводе се: потреба исправљања нарушене тржишне конкуренције, избегавање прикривених ограничења трговине, јачање економске и социјалне кохезије. Вид. Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности уз Уговор из Амстердама, тач. 5.

## **1.5. Посебна начела заштите животне средине ЕУ**

### **1.5.1. Начело превенције**

Осим општих, у оквиру ЕУ формулисана су и одговарајућа посебна начела заштите животне средине. Како се истиче, циљ постојања еколошког права огледа се у мерама које превентивно утичу на настанак штете у животној средини. Једно од начела којима је такво деловање уведено као

обавеза држава чланица, још од ЈЕА, јесте начело превенције. У чл. 191(2) УФЕУ указује се на циљ ЕУ да се постизање високог степена заштите животне средине заснива и на начелу превенције. Но, УФЕУ не даје дефиницију тог начела нити одређује било какве критеријуме на основу којих би се ближе одредила његова примена.<sup>233</sup>

Начело превенције се може применити само у случајевима када постоји научна сигурност да ће одређене активности негативно утицати на здравље људи и стање животне средине. Ако не постоји сагласност о постојању штетних последица по здравље људи и животну средину или се на постојећем нивоу развоја науке не може ни постићи, онда нема места примени начела превенције, већ се може применити начело предострожности. Други услов за примену начела превенције јесте егзистирање посебног управног поступка ради доношења одлуке о дозволи бављења одређеном активношћу која би негативно деловала. Један од посебних управних поступака који уводи процесне гаранције за примену начела превенције јесте поступак процене утицаја на животну средину. Трећи услов се односи на континуирано праћење примене одлуке органа управе, на пример, интегрисане дозволе, која је донета са циљем примене начела превенције. Значајну улогу у томе има еколошка инспекција. И тај услов се може сагледати не само као услов за примену начела превенције, већ и као услов за примену принципа превенције, који усмерава доношење законских и подзаконских аката у области заштите животне средине. Илустративан пример налазимо у Директиви о заштити животне средине, посебно земљишта, у вези са употребом муља из уређаја за прочишћавање отпадних вода у пољопривреди. У складу са чл. 13 те директиве, државе чланице морају осигурати да ће у поступку доношења одлука о дозволи да се муљ из отпадних вода употреби у обављању конкретне пољопривредне активности укључити нове ставове науке о утицају одређених производних активности на здравље људи и животну средину. Тако, на пример, државе чланице имају обавезу да утврде посебан управни поступак који ће пружити гаранције да количина тешких метала у земљишту

---

<sup>233</sup> Упореди: Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 90-108.

на коме се користи муљ из отпадних вода не прелази одређене граничне вредности. При томе, државе чланице одлучују које ће анализе извршити, узимајући у обзир расположиве научне податке о карактеристикама земљишта, који морају да садрже и најновија научна становишта.

Занимљив пример примене начела превенције налазимо и у пракси Уставног суда Србије. Уставни суд је донео решење да неће бити прихваћена иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности Закона о забрани изградње нуклеарних електрана у Савезној Републици Југославији јер је оценио да је тај Закон донет у складу са уставним овлашћењима законодавног органа утврђеним одредбама чл. 74, 83. и 97. тач. 9. Устава. Уставни суд је оценио да је „оспорени закон донет у функцији заштите животне средине од нуклеарног ризика и штетног дејства јонизујућих зрачења, који би се могли јавити при раду нуклеарно-енергетских постројења, односно при производњи, коришћењу и одлагању радиоактивног нуклеарног материјала. При томе, законодавац није забранио научноистраживачки рад у области нуклеарних наука, као и праћење развојних технологија у овој области и образовање високостручних кадрова, нити прописана забрана изградње нуклеарних електрана има значење противуставног ограничења слободе предузетништва и слободе конкуренције на тржишту с обзиром на то да је законодавац Уставом овлашћен и да законом ограничи предузетништво уколико би то заштитило здравље људи, или друге вредности, од којих су неке: животна средина, природна богатства, или безбедност Републике Србије”.<sup>333</sup> Сматрамо да је у овом случају реч о примени начела превенције којим се, у одређеном периоду, забрањује изградња нуклеарних електрана, због тога што се забрана не односи на научноистраживачки рад у области нуклеарних наука. Управо резултати тог рада и праћење технологије у тој области могу одредити будућег законодавца да учини предлог којим се одобрава изградња таквих објеката за производњу електричне енергије.

### 1.5.2. Начело уклањања загађења на извору

Начело уклањања загађења на извору, на које први пут наилазимо у ЈЕА, произилази из начела превенције. Ипак, између та два начела постоји значајна разлика. Начело превенције има циљ да спречи настанак штете у животној средини и сведе на минимум штетне последице активности које утичу на животну средину, док је циљ начела уклањања загађења на извору да се штетне последице производних активности које могу нанети штету животној средини уклоне на самом извору настанка, како би се умањила штетност њиховог деловања.

Начело уклањања загађења на извору може се разумети и као принцип еколошке политике. Питање које се отвара јесте да ли је циљ примене тог начела да утврди еколошке стандарде квалитета медијума животне средине или еколошке стандарде којима се утврђују максималне вредности емисија у животну средину. У првом случају, да би се уклонило загађење, није довољно само смањити емисије у животну средину, већ треба применити и друге мере које ће довести до постизања одређеног нивоа квалитета животне средине. Тако, на пример, да примена начела не значи само утврђивање минималних стандарда које мора да задовољи отпадна вода, већ стандарда квалитета које мора да задовољи вода низводно од места испуштања отпадне воде. У другом случају, довољно је само смањити емисије у животну средину. Да би се закључило који је став доминантан у примени тог принципа, неопходно је анализирати директиве којима се уређују питања од значаја за издавање интегрисане дозволе, квалитет стандарда воде и загађење ваздуха.

Док појам емисије означава испуштање загађујућих материја или енергије из индивидуалних или дифузних извора у животну средину и њене медијуме, емисија је концентрација загађујућих материја и ниво енергије у животној средини која описује квалитет животне средине у односу на време и простор. Лице које тражи накнаду штете у животној средини због емисија, на пример, због прекомерног загађења ваздуха од чађи, мора да докаже колико чађи потиче из ког извора, рачунајући све потенцијалне изворе (фабрике, куће и сл.). Након тога је неопходно утврдити и узрочни однос између



уобичајених активности оператера, као узрочника загађења, и загађења у конкретном случају. У складу са општим начелима грађанског права, готово је немогуће утврдити обавезу накнаде штете у случајевима када је штета проузрокована имисионим загађењем. На основу тога можемо да закључимо да примена начела уклањања загађења на извору, у праву Србије, значи примену критеријума за ограничење емисија у животну средину, а не оних који се односе на праћење квалитета стања животне средине. Штета у животној средини не може се свести само на ону коју је претрпело одређено лице. Штети у животној средини се, осим грађанскоправног, мора дати и јавноправни карактер, имајући у виду да у пракси често наилазимо на случајеве када долази до, на пример, значајног загађења воде или прекомерног загађења ваздуха или, на пример, масовног помора рибе на реци у коју отпадне воде испушта више оператера и у којима тражилац накнаде штете има обавезу да докаже да је баш одређени загађивач одговоран за емисије, при чему је неопходно да се искључи одговорност свих других потенцијалних загађивача. Тај недостатак се може избећи правним уређењем накнаде штете у животној средини, као института јавноправног карактера, који се не односи само на накнаду штете која је нанета имовини лица или на накнаду стварне штете.

### **1.5.3. Начело предострожности**

Начело предострожности је начело које произилази из примене начела превенције. За разлику од начела превенције, које се примењује у оним случајевима у којима се са сигурношћу може говорити о штетности одређених активности по здравље људи и стање животне средине, начело предострожности се примењује у оним случајевима у којима су научни докази о штетности одређених активности непотпуни, али прелиминарна научна истраживања упућују на то да постоји висок степен могућности да такве активности штете здрављу људи или стању животне средине.

У упоредној теорији не наилазимо на јединствен став о његовој правној природи и условима за примену. У смислу конзервативних ставова, начело предострожности се схвата тако да се његовом применом може ограничити одређена активност ако постоји и најнижи степен сумње да таква активност може имати негативан утицај на здравље људи и стање животне средине. Супротне ставове износи присталице минималне теорије. У смислу тих ставова, начело предострожности се може применити само у случају када се са сигурношћу од 99,9% може очекивати да нека активност узрокује престанак постојања живог света какав данас познајемо. Тако, сматра се да ако примена одређене технологија представља озбиљан (*catastrophic*) ризик по здравље људи и животну средину, треба настојати да се таква опасност смањи. Уколико то није могуће, такву технологију не треба примењивати.

Начело предострожности је једно од основних начела еколошког права ЕУ. Уређено је чланом 191. УФЕУ. У ст. 2 чл. 191. наведено је да ће се политика Уније према животној средини заснивати на начелу предострожности и начелима предузимања превентивних мера. Имајући у виду велики број питања која је у пракси отворила примена начела предострожности, Европска комисија је 2000. године издала Саопштење о условима и начину његове примене. У Саопштењу се, између осталог, наводи да у праву ЕУ постоји дилема у вези са тим у којим се случајевима начело предострожности може применити, као и који ризици по здравље људи и животну средину дају основу за примену тог начела.

У Саопштењу о условима и начину примене начела предострожности истакнуто је да доношење појединачних одлука применом начела предострожности мора да буде транспарентно уз укључивање заинтересованих страна. Мере које је неопходно применити у реализацији начела предострожности морају да буду сразмерне опасности коју треба уклонити, на исти начин примењене у сличним ситуацијама, то јест недискриминаторне, и засноване на анализи користи и трошкова предузимања, односно непредузимања, превентивних мера. Одређени производ је могуће сматрати опасним и позивати се на начело

предострожности све до тренутка када увозник или произвођач производа не пружи одговарајући доказ о његовој безбедности. Тиме је терет доказивања усмерен ка произвођачу (увознику) као финансијски јачој страни уместо ка органима управе или потрошачу.

Као принцип еколошке политике, предострожност је нашла место великом броју докумената који се односе на различите области заштите животне средине, међу којима су Зелена књига о општим принципима безбедности хране, Саопштење Комисије о здрављу потрошача и безбедности хране, Резолуција о безбедности хране у Европском економском простору.

#### **1.5.4. Начело „загађивач плаћа”**

Једно од водећих начела еколошког права и еколошке политике ЕУ јесте начело „загађивач плаћа”. У УФЕУ оно је сврстано у ред посебних начела еколошког права. Окосница је свих акционих програма за заштиту животне средине. Од усвајања ЈЕА представља једно од водећих начела еколошког права ЕУ.

Савет и Европски парламент су надлежни за доношење одлуке о томе које мере ће Унија предузети ради реализације политике ЕУ у области заштите животне средине. Ако предвиђене мере за државу чланицу представљају несразмерно високе трошкове, држава чланица може привремено да одступи од њихове примене или да затражи финансијску подршку из Кохезионог фонда. То одступање се, међутим, не односи на примену начела загађивач плаћа, чиме се додатно ојачава његова примена.

Примена начела „загађивач плаћа” отвара и одређена претходна питања, између осталих, како одредити појам загађивања; ко је загађивач; који елементи се узимају у обзир при одређивању накнаде коју загађивач треба да плати; шта се све сматра применом начела „загађивач плаћа”: да ли се улагање у чисту технологију може сматрати његовом применом?

У најужем смислу, загађење постоји када емисије у животну средину оператера прелазе било границе које су утврђене општим актима о заштити

неког од медијума животне средине, било границе које су одређене у интегрисаној дозволи. Ипак, загађењем се може сматрати и сам утицај који рад одређеног постројења, иако се одвија у границама одређеним општим актом или појединачном одлуком органа управе, у великој мери ослања на поступак процене утицаја на животну средину и поступак издавања интегрисане дозволе. Имајући у виду да се истовремено са тим примењују и начела превенције и предострожности, закључујемо да се појам загађења односи не само на штету која је већ настала, већ и на уклањање потенцијалне штете.

Начин на који се дефинише појам загађивања директно утиче на проналажење одговора на питање ко је загађивач. Најпре, загађивач је онај носилац активности који је и носилац обавезе за поседовање интегрисане дозволе као и носилац активности за коју се спроводи или може спровести процена утицаја на животну средину. Затим, носилац активности у вези са којом не постоји јединствен научни став о последицама или о размерама штетности од њиховог предузимања (на пример, развој нуклеарне технологије, производња и стављање у промет производа који садрже ГМО и сл.). Коначно, загађивач може да буде и сам произвођач чији производи наносе штету животној средини, као загађење. Европски суд правде је најпре изнео мишљење да се мазут не сматра отпадом уколико ће се даље продавати или употребљавати. Али, сматра се отпадом онај мазут који се након потапања брода помеша са водом и нанесе на обалу, а у смислу Директиве о отпаду. Зато се на одговорност за штету примењују правила о сношењу трошкова одлагања отпада, а имајући у виду одредбе Директиве о отпаду, трошкови иду на терет претходног држаоца и произвођача отпада. То би значило да, у складу са Директивом о отпаду, трошкове сносе и превозник и произвођач, имајући у виду њихов допринос стварању отпада ризику од загађења. Произвођач је нарочито одговоран ако се утврди да није предузео мере које су могле да спрече настанак незгоде, као што је, на пример, одабир адекватног брода.

Начело „загађивач плаћа” односи се на обавезу загађивача да накнади штете у ужем и у ширем смислу. Накнада штете шире тумачено представља целокупну штету насталу услед ослобађања опасних супстанци. Обавеза накнаде штете наступа када лице својим активностима проузрокује или може да проузрокује оптерећење животної средини, као и када оператер у поступку производње користи сировину која садржи супстанце штетне за животну средину.

Накнада штете у ужем смислу обухвата обавезу накнаде само оне штете која је нанета самој животної средини и која проузрокује оптерећење животне средине и негативне последице на стање и квалитет животне средине, у смислу Директиве 2004/35/ЕС. Било да је реч о накнади штете у ужем или ширем смислу, она обухвата трошкове процене штете у животної средини, процене штете која може настати у животної средини, алтернативних мера и административних трошкова њиховог извршења, трошкове прикупљања података, трошкове праћења и надзора превентивних мера и мера ремедијације.

Накнада штете у животної средини има и одређене границе које могу довести у питање доследност примене начела „загађивач плаћа”. Одговорност за штету у животної средини утврђује се не само у складу са применом начела „загађивач плаћа”, већ и са применом начела пропорционалности. Тако, на пример, фармери имају само ограничену одговорност за подизање нивоа нитрата у земљишту и води. У предмету *Standley* ЕСП је стао на становиште да примена начела „загађивач плаћа”, на основу Нитратне директиве, не значи да држава чланица може да обавезе пољопривреднике да предузимају мере заштите које превазилазе њихов учинак у укупном загађењу. Држава чланица има обавезу да узме у обзир све изворе загађења приликом спровођења Нитратне директиве.

Директива 2004/35/ЕС се, најпре, примењује на штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, то јест штету која има „значајан неповољан утицај” на постизање или одржавање повољног стања очуваности станишта или врста у конкретном случају (чл. 2(1)), потом, на

штету која је нанета водама, то јест штету која „значајно неповољно утиче” на еколошко, хемијско, количинско стање и еколошки потенцијал воде у конкретном случају. При томе, појам воде се одређује у складу са чл. 2 Оквирне директиве 2000/66/ЕС о водној политици. Затим, примењује се на штету која је нанета земљишту, односно на свако загађење које узрокује „значајан ризик” од неповољног деловања на здравље људи због директног или индиректног уношења материја, организама или микроорганизама у, на или под земљиште (чл. 2(1)). Такође, на штету проузроковану намерним испуштањем животну средину, превозом или стављањем на тржиште генетички модификованих организама (Прилог III Директиве 2004/35/ЕС, ст. 10 и ст. 11).<sup>234</sup>

Загађивач одговара само за штету коју је сам проузроковао. Примена начела „загађивач плаћа” у САД-у уређена је тако да се од потенцијалних загађивача увек идентификује један који је у конкретном случају највише допринео настанку штете, односно један који ће надокнадити нанету штету уз могућност да тај загађивач покрене поступак накнаде од осталих загађивача. Фонд за накнаду еколошке штете који је успостављен у САД-у користи се само као тренутно решење у ситуацији када потенцијални загађивачи одбију да донесу план ремедијације и да примене одговарајуће мере. У таквим случајевима, Агенција за заштиту животне средине САД-а ће одмах спровести мере ремедијације, користећи средства из Фонда, након чега ће покренути поступак накнаде тих трошкова од загађивача. У складу са чл. 8 Директиве 2004/35/ЕС, трошкове мера спречавања настанка штете у животnoj средини и отклањања иду на терет оператера.

Велики број директива у којима се утврђују емисионе границе уређује могућност примене привремених мера. Тако се, на пример, у Директиви 91/414/ЕЕС о стављању у промет средстава за заштиту биља наводи да „уколико су могуће штетне последице предложених експеримената или тестова по здравље људи или животиња, односно њихово неприхватљиво

---

<sup>234</sup> Упореди: М. Дреновак-Ивановић, С. Ђорђевић, С. Важић, *Правни инструменти еколошке заштите – грађанскоправна и кривичноправна заштита*, ОЕБС – Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Београд, 2015, стр. 45-49.

штетно дејство на животну средину, држава може да их забрани или да их допусти уз потребне услове да би се спречиле такве последице”.

У Извештају Европске комисије- Годишњи извештај за 2018. годину (од 4.7.2019. године), између осталог, наводи се да се много ближе сарађује са националним органима ради подршке спровођењу европског законодавства. Овај дијалог је утицао на чињеницу да се од 2014. године мимо покренутих поступка пред Судом Еуропске уније реши 90 % предмета, због повреде права, чиме се уштедело време и новац обвезника разних врста пореза." Када дијалог није имао учинка, подузимали смо снажне и делотворне мере у случајевима повреде права Уније." У овом се извештају показује како је тај стратешки усмеренији, отворенији, али и чвршћи приступ функционисао у 2018. години и који је подржао национална и регионална тела у спровођењу прописа о чистом ваздуху и чистој води.<sup>235</sup>

Пакет Чиста енергија за све Европљане укључује ревизију кључних законодавних аката ЕУ-а у подручјима као што су енергетска ефикасност зграда, енергетска ефикасност, обновљиви извори енергије и управљање енергетском унијом и климатском политиком, од којих су сви већ на снази. Кад је реч о енергетској ефикасности зграда, циљ је убрзати трошковно ефикасну обнову постојећих зграда, покренути улагања и подупирати паметне начине градње. Тим се пакетом настоји и повећати удео обновљивих извора енергије на најмање 32 % до 2030. године. Ти ће се циљеви преиспитати 2023. године. Државе чланице морају утврдити интегрисане националне енергетске и климатске планове за раздобље од 2021. до 2030. године у којима утврђују начин остварења циљева до 2030. године.<sup>236</sup>

Комисија је напредак држава чланица према остварењу њихових циљева енергетске ефикасности и према постизању одрживости зграда пратила, међу осталим, применом поступака због повреде. Комисија је

---

<sup>235</sup> Упореди: Европска комисија, *Извештај Комисије – Праћење примене законодавства Европске уније Годишњи извештај за 2018.* {SWD(2019) 285 final} - {SWD(2019) 286 final} - {SWD(2019) 287 final} (верзија на хрватском).

<sup>236</sup> *Op. cit.*, стр. 10.

наставила поступак због повреде против Холандије и Словеније због неусклађености с Директивом о енергетској ефикасности зграда. Покренула је поступке због повреде против 15 држава чланица и од њих затражила да исправно спроведу прописе ЕУ-а о енергетској ефикасности. Поступци због повреде коришћени су и како би се јавност заштитила од зрачења и како би се осигурала безбедност у нуклеарном сектору. Комисија је позвала Белгију, Шпанију и Пољску да спроведу правила ЕУ-а о нуклеарној безбедности. Покренула је поступке због повреде против 22 државе чланице јер нису исправно спровеле Директиву о радиоактивном отпаду. Комисија је покренула и поступке због повреде против девет држава чланица јер нису спровеле Директиву о основним безбедносним стандардима. Доследно покретање поступака против повреде ради осигурања усклађености са одлукама о државним помоћима важно је за веродостојност Комисијиног режима контроле државне помоћи. Комисија је поново покренула поступак пред Судом против Италије јер италијанска тела нису поштовала претходну одлуку Суда. У тој одлуци Суд је потврдио да је Италија одобрила незакониту државну помоћ хотелској индустрији на Сардинији. Комисија је од Италије затражила да изврши повраћај незаконите подршке у износу од готово 15 милиона евра. Готово 13 милиона евра још није враћено.<sup>237</sup>

### 1.5.5. Начело пропорционалности

Надлежност Уније је уређена у складу са начелом супсидијарности. Вршење нормативне делатности које чини извршење надлежности ЕУ омеђено је начелом супсидијарности и начелом пропорционалности, као општим начелима права ЕУ. То даље значи да се мерама ЕУ не може превазилазити оно што је неопходно да би се постигли циљеви оснивачких уговора.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> *Op. cit.*, стр. 12.

<sup>238</sup> Упореди: Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске уније: начела и карактеристике посебних управних поступака*, Правни факултет, Београд, 2017, стр. 81.



На основу раније анализираних одлука ЕСП и изнетих ставова о примени начела пропорционалности у актима Уније, као и у актима држава чланица којима се они преносе, указујемо на четири основна услова за правилну примену начела пропорционалности. Прво, мера која се предлаже законодавним актом мора да служи заштити животне средине. Друго, предложена мера би требало да буде неопходна, што значи да не постоји друга мера која подразумева блажа финансијска и административна оптерећења. Треће, свако оптерећење до кога доводи примена предложене мере мора да буде и сразмерно позитивним ефектима њене примене. Четврто, оптерећења и позитивни ефекти примене предложене мере не смеју бити дискриминаторни.

#### **1.5.6. Начело директне примене права Европске уније**

Јединствена примена правних тековина ЕУ у свим државама чланицама којом се обезбеђује остваривање заједничких циљева подразумева не само примену која се постиже преношењем директива у национално право држава чланица, већ и директну примену комунитарног права, без усвајања додатних аката било органа који су надлежни за доношење аката са законском снагом, било органа управе држава чланица. У чл. 288 УФЕУ, уредба се одређује као акт са обавезујућим правним дејством непосредном применом, док је директива акт који је обавезујући у погледу резултата које државе чланице треба да постигну, а оне имају широку дискрециону оцену у одабиру облика и метода за постизање тражених резултата. Имајући у виду то да примена начела директне примене права ЕУ уводи значајно одступање од чл. 288 УФЕУ, даље је неопходно анализирати праксу ЕСП и утврдити под којим је условима директна примена могућа.

Ако држава чланица није пренела одредбе директиве у предвиђеном року или их није ваљано пренела, појединац може покренути поступак пред националним судом и затражити директну примену одредаба директиве. Ипак, даља анализа праксе указује на веома ограничено поље директне

примене, нарочито у стварима од значаја за заштиту животне средине. Начело се може применити само у оним случајевима у којима одредбе имају повољно дејство на појединца које он, због непоступања државе чланице, не може да конзумира. То даље значи да се начело може применити само ако се одредба односи на конкретно право које појединац може да заштити пред националним судом. Тако је, на пример, у предмету *Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava*, C-236/92, Европски суд правде стао на становиште да чл. 4 Директиве 75/442/ЕЕС о отпаду обавезује државе чланице да предузму неопходне мере како би осигурале успостављање система управљања отпадом који не угрожава здравље људи и животну средину. Одредбом се даје само општи оквир деловања државе чланице, а не и обавеза да се усвоје конкретне мере или да се успостави систем који уводи посебне методе у управљање отпадом. Иста одредба, међутим, није довољан основ за стицање неког појединачног права које је ускраћено пропуштањем државе чланице да је потпуно пренесе.

У новијој пракси наилазимо на предмет у коме је Управни суд у Великој Британији упутио претходно питање, поводом процене утицаја пројеката на животну средину и одлука којима је орган управе издао дозволе за експлоатацију руде, без претходно спроведеног поступка процене утицаја на животну средину. Питање које је упутио Управни суд односило се на то да ли је у случају када се у националном праву одредба директиве не преноси потпуно, а даје се могућност органу управе да дозволи експлоатацију без студије о процени утицаја, чиме се умањују ефекти примене директиве, могуће директно применити одредбе Директиве 85/337/ЕЕС о процени утицаја одређених пројеката на животну средину. Европски суд правде је, полазећи од начела правне сигурности, стао на становиште да појединац не може у поступку пред националним судом да истиче директну примену одредаба директиве ако се тиме наноси штета трећем лицу или се оно обавезује на додатно чињење.

Начело директне примене права ЕУ не може се применити у случајевима када се води кривични поступак против оператера који се терети

за извршење неког од кривичних дела у вези са животном средином. У том смислу, посебно место припада мишљењу које је ЕСП изнео у предмету *Luciano Arcaro*. Реч је о поступку одлучивања о претходном питању о томе да ли се чл. 3 Директиве 76/464/ЕЕС о загађењу које је проузроковано опасним супстанцама испуштеним у воду може применити у кривичном поступку против оператера чије се поступање може окарактерисати као кривично дело у складу са одредбама те директиве. Европски суд правде је стао на становиште да у праву ЕУ није утврђен поступак према којем би суд државе чланице могао да укине одредбе националног права које су у супротности са одредбама директиве. Приликом тумачења националних правних правила, суд државе чланице има обавезу да води рачуна о садржају директива. Ако директива није пренета у национално право, суд државе чланице не може узети у обзир њом утврђене обавезе које су строже од оних садржаних у националном праву нити може разматрати постоји ли кривичноправна одговорност оператера који не поступа у складу са њом. Начело директне примене права ЕУ не може се применити ни у било којој ситуацији у којој би таква примена водила томе да институције ЕУ директивом утврђују обавезе појединцима које се непосредно примењују. Међутим, у предмету *Dansk Industri v. Estate of Karsten Eigil Rasmussen* који је покренут поводом примене Директиве 2000/78/ЕС о успостављању општег оквира за једнако поступање при запошљавању и обављању занимања, дански суд је ЕСП, као претходно, упутио питање да ли је у складу са правом ЕУ да дански суд (у спору у којем запослени од свог послодавца тражи плаћање отпремнине од чијег је плаћања послодавац изузет према националном праву, а што је у супротности са општим начелом Уније о забрани дискриминације по основу старости запосленог), одмеравајући интерес примене начела забране дискриминације и начела правне сигурности и са њим повезаног начела легитимних очекивања, претежнији интерес да начелу правне сигурности.

Европски суд правде је стао на становиште да „право Уније треба тумачити на начин да је на националном суду који одлучује у спору између појединаца који улази у подручје примене Директиве 2000/78, када

примењује одредбе националног права, да их тумачи на начин да се оне могу применити у складу са том директивом или, ако такво тумачење у складу са правом Уније није могуће, да, ако је потребно, не примени ни једну одредбу тог националног права која је у супротности са општим начелом недискриминације по основу старости. Ни начело правне сигурности ни начело легитимних очекивања ни могућност појединца који сматра да је оштећен применом одредбе националног права која је у супротности са правом Уније (...) не могу да доведу у питање ту обавезу”. Имајући у виду да се таквим ставом ЕСП потврђује директна примена општих принципа Уније, остаје отворено питање на који начин ће то утицати на даљи развој еколошког права.

## **2. СУДСКА ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

### **2.1. Значај праксе Европског суда правде за развој начела о заштити животне средине**

Индивидуална права и обавезе субјеката у државама чланицама утврђују се директивама Европске уније. Важну улогу у тумачењу права има Европски суд правде који поступајући у конкретним случајевима обликује судску праксу која потом постаје важна смерница за примену одређених, тангираних норми уопште, иако је извор права само за странке у поступку. У том смислу Европски суд правде има велики ауторитет, те је препознат као важан чинилац правног система Европске уније. Када су у питању еколошке ствари, овај Суд је био и јесте укључен у велики број сложених случајева, чијим решавањем је створена база правних одлука које постају кључне смернице и објашњења за тумачење и примену правних прописа Европске уније.

Велики број предмета који се налазе пред Судом важни су за примену нових одредаба, које се свакодневно усвајају и објављују у Европској унији.

Неки од најважнијих случајева постају “прецеденти” за примену одређених правила, те смернице за увођење нових решења.

Најважнији тужбени поступци пред Европским судом правде укључују поступак по тужби против државе чланице; поступак по тужби за поништење акта заједнице; поступак по тужби због пропуста и претходни поступак. Тужба због пропуста уређена је чланом 265. Уговора о функционисању Европске уније. Државе чланице или институције Европске уније, а ту се убрајају и тела, управе и агенције Европске уније, могу подићи тужбе против других институција ако утврде да су оне пропустиле деловање у складу са одредбама Уговора односно пропустиле да донесу акт за који су биле у обавези да донесу. Тужба је дозвољена ако је институција претходно била позвана да донесе спорни акт.

Када је у питању претходни поступак, њега пред судом покреће национални суд пред којим се неко питање европског права појави као релевантно за одлучивање у предмету. На тај начин се у правном систему ЕУ осигурава уједначеност права. Поступак се у пракси показао важним, и управо је у том поступку Европски суд развио поједина основна начела комунитарног права (нпр. начело интегралности). Тумачење Европског суда у вези одређеног питања делује *erga omnes* и национални судови су обавезни да се придржавају ставом Суда који је донет у претходном поступку. У области заштите животне средине, Европски суд правде донео је више значајних одлука, између осталог, и у случају *PreussenElektra AG*.

Након усвајања Уговора из Амстердама, отвара се питање мера које државе чланице могу применити за заштиту животне средине.<sup>239</sup> Једна од важнијих пресуда Европског суда правде у том периоду чини је одлука у предмету *PreussenElektra AG*.<sup>240</sup> У овој одлуци разрађују се ставови изнети у

---

<sup>239</sup> Упореди: Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске уније*, Правни факултет, Београд, 2017, стр. 50-54 и даље.

<sup>240</sup> *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, C-379/98 [2001] E.C.R. 2001 I-02099. Упореди још: Thieme, D., Rudolf, B., "Preussenelektra Ag V. Schleswag Ag. Case C-379/98", *American Journal of International Law*, 2002, стр. 225-230; Kuhn, T., "Implications of the 'Preussen Elektra' – Judgement of the European Court of Justice on the Community rules on State aid and the free movement of goods Preliminary Ruling of 13 March 2001, Case C-379/98,

ранијим предметима "Комисија против Данске" (C-302/86) и "Комисија против Белгије" (C-2/90). У предмету *PreussenElektra AG* поступак је покренут поводом питања усклађености немачког Закона о енергетици из 1998. године, којим се стимулише производња енергије из обновљивих извора и допуњава ранији Закон о повезивању извора енергије из обновљивих извора на електроенергетски систем из 1990. године, којим се стимулише производња енергије из одговарајућих директива. На основу тог немачког закона, компаније које дистрибуирају електричну енергију имају обавезу да купе електричну енергију у области на којој врше дистрибуцију која је произведена из обновљивих извора енергије, по минималној цени вишој од цене за енергију добијену преко других извора. Ако количина купљене енергије из обновљивих извора прелази 5% укупне количине енергије којом у току календарске године дистрибутер располаже, обавеза плаћања преузете енергије из обновљивих извора прелази на произвођача енергије од кога дистрибутер преузима енергију или дистрибутера који је у ланцу снабдевања изнад дистрибутера који има удео енергије из обновљивих извора већи од 5%, ако је реч о успостављеном систему поддистрибуције.

У време док је Закон из 1990. године био на снази, Немачка је обавестила Европску комисију о државној помоћи која ће кроз обавезу куповине енергије произведене из обновљивих извора бити уведена новим Законом о енергетици. Европска комисија је дала сагласност на нацрт таквих решења у Закону о енергетици и у образложењу одлуке изнела да су она у складу са циљевима енергетске политике ЕУ и да неће значајно утицати на цену електричне енергије имајући у виду мали удео енергије из обновљивих извора. Како је удео енергије из обновљивих извора временом растао, то је отворило и дилему о усаглашености немачког Закона о енергетици са правилима о државној помоћи и правилима о забрани квантитативних

---

Preussen Elektra v. Schleswag", *Legal Issues of Economic Integration* 28, 3/2001, стр. 361-376; Goossens, A., Emmerechts, S., "Case C-379/98, PreussenElektra AG v. Schleswag AG, Judgment of the Full Court of 13 March 2001", *Common Market Law Review* 38, 4/2001, 991-1010. (Извор: Мирјана Дреновак-Ивановић, *Еколошко право Европске уније*, Правни факултет, Београд, 2017).

ограничења увоза између држава чланица. Овим Законом успостављен је повољан положај за произвођаче енергије из обновљивих извора тиме што им је пружена гаранција да ће добити накнаду за укупну количину произведене енергије, а утврђивањем минималне цене и могућности додатног профита који без такве одредбе не би био могућ. Током 1998. године фирма за производњу електричне енергије која располаже са више од 20 конвенционалних и нуклеарних електрана "PreussenElektra" добила је захтев од другог дистрибутера да у складу са одредбама Закона о енергетици накнади вредност преузете енергије из обновљивих извора која превазилази удео од 5% укупне енергије којом је тај дистрибутер располагао.

Одлучујући по тужби коју је поднела компанија "PreussenElektra AG", немачки првостепени суд је Европском суду правде као претходно упутио питање: да ли су одредбе Закона о енергетици усклађене са чланом 28. Уговора о ЕУ. Тим поводом је Суд стао на становиште да утврђивање минималне цене за енергију из обновљивих извора не представља непосредан или посредан трансфер државних ресурса фаворизованом предузећу.<sup>241</sup> Ова одлука Суда има нарочит значај за даљи развој еколошког права ЕУ јер је Суд, одлучујући о том питању, указао да одредба Закона о енергетици, којом се дистрибутер обавезује да преузима енергију произведену из обновљивих извора са територије на којој обавља дистрибуцију, има утицај на обављање трговине међу државама чланицама. Тиме се директно утиче на могућност дистрибутера да део енергије увозе из других држава чланица, што одредбе Закона о енергетици чини дискриминаторним. Међутим, Суд је указао на обавезу да је неопходно да се „заштита животне средине интегрише у имплементацију свих политика Заједнице”.<sup>242</sup> Иако дискриминаторно ограничење, оно се једнако односи на све потенцијалне дистрибутере, и оне на територији Немачке (који не обављају производњу из обновљивих извора на територији на којој послује оператер) и оне из других држава чланица. Из изнетих ставова, произилази да је примена дискриминаторних мера

---

<sup>241</sup> *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, параграф 59–61.

<sup>242</sup> *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, параграф 76.

оправдана ако се једнако примењују и служе заштити јавних интереса који су изричито наведени у члану 28. Уговора о ЕУ и правним правилима о заштити животне средине (како је образложено у одлуци у предмету "Комисија против Данске" (C-302/86).

Европски суд правде у овом предмету није улазио у питање да ли се заштита животне средине коришћењем обновљивих извора енергије који емитују смањену количину штетних емисија може једнако постићи и ако се одредбом закона државе чланице утврди обавеза преузимања енергије настале из обновљивих извора без обзира на то на којој је територији она произведена. Тиме је Суд продубио праксу која је успостављена од предмета "Комисија против Белгије" (C-2/90) и којем указује да се важни захтеви узимају у обзир само ако је реч о мерама које се једнако примењују на домаћу и увезену робу и констатовао да „посебна природа отпада” налаже да у складу са начелом отклањања штете у животној средини на извору, отпад буде отклоњен што ближе месту настанка, те да се предузете мере на националном нивоу не могу сматрати дискриминаторним.

Међутим, у предмету *PreussenElektra AG* Суд не улази у питање да ли мере подстицања куповине енергије из обновљивих извора које су веома повољне за националне произвођаче зелене електричне енергије чини такве мере дискриминаторним, већ је стао на становиште да таква мера доприноси смањењу емисија са ефектом стаклене баште чиме се постижу циљеви заштите животне средине.

Одлука Европског суда правде у предмету *PreussenElektra AG* значајна је и због тога што истиче улогу ЕУ у борби против климатских промена и то пре него што је Лисабонским уговором успостављена обавеза остваривања одрживог развоја и ублажавању последица климатских промена. У одлуци се истиче да је подстицање шире употребе енергије из обновљивих извора један од циљева Оквирне конвенције УН о климатским променама (1993) и Кјото протокола (1998).



Из праксе Европског суда правде може указати и на случај *Sydhavnens*<sup>243</sup> чија је тама може ли бити дозвољено спровођење поступка рециклаже неким правним лицима из исте области која поседују технологију и капацитет за обављање поступка рециклаже. У предмету *Sydhavnens* Суд је стао на становиште да управљање грађевинским отпадом јесте услуга од општег економског интереса „посебно уколико се њено обављање постави као решење проблема загађења животне средине”.<sup>244</sup>

Суочена са неадекватним системом управљања грађевинским отпадом, услед чега је дошло до континуираног загађења животне средине, локална самоуправа Копенхагена одредила је три правна лица која имају искључиво право сакупљања и рециклирања грађевинског отпада. Како је реч о услузи од општег економског интереса, локална самоуправа је такву одлуку донела имајући у виду потребу да се рециклажа обавља под економски прихватљивим условима. Локална самоуправа је сматрала да се важан проблем животне средине отклања искључиво рециклажом уз високе стандарде, уз обавезу да таква делатност буде профитабилна, за шта је било неопходно осигурати континуирани прилив веће количине грађевинског отпада за рециклирање. Да би се то постигло, искључиво право је додељено ограниченом броју правних лица. Европски суд правде је стао на становиште да је у том случају ограничена конкуренција, што је неопходна претпоставка за бављење услугама у сфери коју покрива општи економски интерес.<sup>245</sup>

Заштита животне средине као једна од основних политика ЕУ обухвата и заштиту других вредности без чије заштите није могуће применити остале обавезе које произилазе из примарних и секундарних извора права ЕУ.<sup>246</sup> У предмету "Комисија против Аустрије"<sup>247</sup> Европски суд правде је стао на становиште да Уговор из Лисабона указује на то да је заштита здравља људи део политике ЕУ у области животне средине. Суд је

---

<sup>243</sup> *Sydhavnens*, C-209/98 [2000] E.C.R. I-3743.

<sup>244</sup> *Sydhavnens*, параграф 60, 74–75.

<sup>245</sup> *Sydhavnens*, параграф 60, 76–83.

<sup>246</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 71-74.

<sup>247</sup> *European Commission v. Republic of Austria*, C-28/09 [2009] OJ C 69.

указао на то да постоје посебне области у којима су заштита животне средине и заштита здравља људи уско повезане, као што је, на пример, случај са борбом против загађења ваздуха, у којима је опасност по здравље у директној вези са погоршањем стања животне средине, чиме је заштита здравља интегрални део заштите животне средине.

У предмету *Ålands vindkraft AB v. Energimyndigheten* компанија "Ålands vindkraft AB" затражила је од надлежног органа управе у Шведској да јој изда одобрење за доделу сертификата електричне енергије за постројење те компаније које је смештено у Финској.<sup>248</sup> Орган управе је захтев одбио, што је образложио тиме да се одобрење за доделу сертификата електричне енергије може издати само постројењима за производњу зелене електричне енергије која су смештена у Шведској.

Компанија "Ålands vindkraft AB" упутила је Управном суду тужбу. Управни суд је Европском суду правде упутио претходно питање да ли се одредбе Директиве 2009/28 могу тумачити тако да се држави чланици допушта примена националног програма подршке којим се могу користити само они произвођачи који имају седиште на подручју те државе, иако тиме домаћи произвођачи стичу економску предност у односу на оне којима се не могу доделити сертификати електричне енергије. Суд је одговорио да је шведски програм сертификата електричне енергије национални програм подршке који добављачима електричне енергије и одређеним корисницима из те државе чланице намеће обавезу куповине сертификата електричне енергије који одговарају уделу њихове испоруке односно њихове потрошње, а да се не захтева изричито да се електрична енергија купује из истог извора. Сертификате електричне енергије додељује Краљевина Шведска и они су доказ да је одређена количина електричне енергије произведена из обновљивих извора енергије. Продаја тих сертификата даје могућност произвођачима електричне енергије да остваре додатни приход који употпуњује приходе од продаје електричне енергије.

---

<sup>248</sup> *Ålands vindkraft AB v. Energimyndigheten*, C-573/12 [2014] ECLI:EU:C:2014:2037.

Поредећи предмет *Ålands vindkraft AB* са предметом *PreussenElektra AG*, Суд је указао да шведски програм сертификата електричне енергије, за разлику од немачког, „у формалном смислу не формира добављачима еклектичне енергије обавезе да морају да купе електричну енергију коју производе национални произвођачи”.<sup>249</sup> У предмету *PreussenElektra AG*, Суд представља заштиту животне средине специфичним циљем ради којег се уводе ограничења уз помоћ којих се производњи енергије из обновљивих извора фаворизује.<sup>250</sup>

Као се истиче: "Може се закључити да Одлука европског суда правде у предмету *PreussenElektra AG* указује да примена принципа интегралности може да буде предмет судског преиспитивања уколико заштита животне средине очигледно није узета у обзир приликом утврђивања политике у некој другој области. Иако је сада реч о општем принципу примарног извора права ЕУ то и даље не решава дилему да ли у доношењу појединачних одлука предност треба дати заштити животне средине или заштити слободне конкуренције на заједничком тржишту. Одговор на дилему не налазимо ни у стратешким документима о интеграцији заштите животне средине у политике ЕУ, полазећи од Стратегије из Кардифа (1998), Лисабонске стратегије о развоју зелене економије (2000), све до Европе 2020: Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста (2010), која посебну пажњу при-даје одрживом економском развоју. (...) ЕСП је у предмету *PreussenElektra AG*, не улазећи у питање да ли је мера која произвођаче енергије из обновљивих извора одређеној држави чланици ставља у повољнији положај, стао на становиште да је она оправдана јер доприноси смањењу емисија са ефектом стаклене баште, чиме се постиже заштита здравља људи и животне средине."<sup>251</sup>

---

<sup>249</sup> *Ålands vindkraft AB v. Energimyndigheten*, параграф 30-32.

<sup>250</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 71.

<sup>251</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 87; стр. 143.

## 2.2. Пракса Европског суда правде у примени начела интегралности

Осим одлуке у предмету *PreussenElektra AG*, пред Европским судом правде нашли су се и други предмети везани за примену начела која имају за циљ заштиту животне средине. Примера ради, у вези са применом начела интегралности могу се навести два карактеристична случаја.

Поводом питања примене начела интегралности у контексту остваривања стандарда заштите животне средине, Европски суд правде је у случају "Грчка против Савета",<sup>252</sup> стао на становиште да надлежни орган има обавезу да пронађе равнотежу међу циљевима еколошке политике и начела еколошког права. Европски суд правде може да контролише дискрециону оцену која се односи само на то да ли је орган управе учинио очигледну грешку у процени. Стога је, складу са начелом интегралности, утврђена и примена еколошких начела која се односи на све активности ЕУ које произилазе из примене правила о заједничкој и подељеној надлежности и које могу да утичу на заштиту животне средине. Поставља се питање да ли начело интегралности значи да приликом одмеравања претежног интереса у доношењу одлука предност треба дати интересу заштите животне средине у односу на друге интересе.

Пракса Суда показује да се несугласице у вези са применом дискреционе оцене и одмеравањем претежнијег интереса у доношењу еколошких одлука решавају применом начела пропорционалности, а ограничења других права у корист заштите животне средине могућа су ако предузете мере нису строже од минимума који је неопходан за заштиту животне средине.<sup>253</sup>

У предмету "Комисија против Луксембурга",<sup>254</sup> Суд је стао на становиште да државе чланице имају могућност да изаберу форму у којој ће

---

<sup>252</sup> *Hellenic Republic v. Council of the European Communities*, C-62/88 [1990] E.C.R. 1990 I-01527.

<sup>253</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 83.

<sup>254</sup> *Commission v. Grand Duchy of Luxemburg*, C-32/05 [2006] R.C. 2006 I-11323.

одредбе одређене директиве бити пренете на најбољи начин, имајући у виду правну традицију државе чланице. То би, према мишљењу Суда, значило да преношење директиве не значи и обавезу доношења акта законске или подзаконске правне снаге којим се директива преноси јер општи правни оквир, а посебно начела еколошког права и посебни управни поступци, могу да пруже довољну правну основу за преношење права и обавеза који из директиве произилазе. Да би начело еколошког права било довољно да се на основу њега може пренети нека од одредаба директиве, оно мора да буде устројено тако да се његовом применом директно и недвосмислено може постићи и пуна примена обавеза које за државу чланицу проистичу из директиве. Ако се директивом утврђују индивидуална права, начела еколошког права морају бити „довољно прецизна и јасна” како би лица на која се односе конкретна права и обавезе знала о којим правима и обавезама је реч.<sup>255</sup>

### **3. ЕКОЛОШКИ СТАНДАРДИ У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА ПОЉОПРИВРЕДЕ**

#### **3.1. Органска пољопривредна производња у ЕУ**

Органска производња као део еколошког, одрживог развоја обухвата производњу хране и намирница (примарна пољопривреда, прерада до дистрибуције) али и неке друге производе биљног и животињског порекла (тканине, кожа). На основу базичних стандарда, она се заснива на примени принципа агроекологије. То је законски регулисана производња и укључује контролу и сертификацију производње и производа.

За наше услове је значајно да се у еколошки ненарушеним срединама развија органска производња, специфична за различите регионе. Органска производња је систем који проистиче из базичних стандарда формулисаних у оквиру IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements),

---

<sup>255</sup> Мирјана Дреновак-Ивановић, *op. cit.*, стр. 83.

основана 1972. год). На тим принципима заснивају се документа ЕУ (Директива 2092/91, ревидирана 1999. године), Codex Alimentarius из 2001. године (FAO/WHO), као и наша законска регулатива (Закон о органској производњи и органским производима, "Службени гласник РС", број 62/06) и одговарајући правилници (Правилник о условима и начину промета органских производа, 14. јануар 2008. године) а у току су допуне и измене.<sup>256</sup>

IFOAM је у базичним смерницама за органску пољопривреду и прераду истакао главне циљеве (на којима су грађени сви поступци и стандарди) а то је и у нашој законској регулативи:

Производња хране високе хранљиве вредности у довољним количинама. Висок квалитет уз безбедност хране по људско здравље је основна поставка и захтев савременог потрошача. Специфичне агротехничке мере у органској производњи стварају услове да биљке у оптималним производним условима синтетишу и нагомилавају, за врсту и сорту карактеристичне материје. Ови производи, посебно поврће, воће и ароматичне врсте, имају природан мирис, укус, често интензивнију боју и већи садржај шећера, витамина "С" и каротиноида а мањи је садржај штетног NO<sub>3</sub>. Органски производи се могу у току бербе, транспорта, прања и дистрибуције загадити микроорганизмима (болести прљавих руку) најчешће од људи и од неисправне воде. Зато се и у органској производњи морају спроводити основне санитарне мере.

Производња је у складу са биолошким принципима. У органској производњи ради се у складу са природом са задатком да се подстичу и интензивирају биолошки циклуси унутар производног система (биотопа), укључујући микроорганизме, земљишну флору и фауну, биљке и животиње.

Дугорочно одржавање и повећање плодности земљишта. Климатски фактори опредељују тип пољопривредне производње и заједно са земљиштем чине специфичност биотопа. Земљиште својим физичким, хемијским и

---

<sup>256</sup> Упореди: портал Центар за органску производњу (<http://www.organiccentar.rs/organska-proizvodnja/organska-poljoprivreda.html>).

микробиолошким својствима ствара услове за раст и развиће биљака односно за производњу хране. Плодност се одржава системом производње-плодоредом и у складу са тим је ђубрење а на бази плодности земљишта (органска ђубрива али и друга дозвољена), затим обрада земљишта и друге мере.

Максимално коришћење обновљивих извора енергије у оквиру производног система. У органској производњи карактеристична је рециклажа. На тај начин се успоставља кружење материје, иначе прекинуто у конвенционалној производњи, а успоставља се и енергетска уравнотеженост агроекосистема. Рециклажа обухвата микробиолошку разградњу органске материје из пољопривреде (биљни остаци, стајњак, живинско ђубриво) ван њиве, односно на њиви при коришћењу зеленишног ђубрива и зеленог малча.

Основни циљ органског газдинства је самоодрживост. Веома је значајно да уравнотежени однос биљне и сточарске производње обезбеди довољно хране за исхрану домаћих животиња, односно да сточарство обезбеди органско ђубриво. У просеку за 1 ха биљне производње потребно је 1-2 условна грла крупне стоке (зависи од врсте и интензитета производње). Самоодрживост се остварује и мултифункционалном пољопривредом (разноврсна производња) као и мултифункционалношћу пољопривредног газдинства посебно породичног типа. То су еко-фарме односно наши салашаи.

Домаћим животињама морају се пружити услови гајења који омогућавају испољавање природних функција и понашања јер оне чине део агроеколошког система. У просеку око 90 % хранива домаће животиње не искористе за своје функције и производе већ их враћају у облику течних и чврстих излучевина - органских ђубрива без којих нема одрживости земљишта. У органској производњи, домаћим животињама морају се пружити одговарајући услови за узгој, рачунајући на њихову добробит и њихово здравље а у складу са врстом и расом.

На најмању меру смањивати сва загађења која проистичу из пољопривредне производње. Водити рачуна о примени ђубрива,

механизацији, превозним средствима (издувни гасови) и примени неких хемијских средстава укључујући биолошка средства за заштиту биљака.

Одржавање генетске разноврсности у пољопривредном систему и екосистему укључујући заштиту биодиверзитета. Општа карактеристика живота на планети је разноврсност посебно живих бића. Биодиверзитет је сложен појам који обухвата разноврсност биљног и животињског света, затим геобиодиверзитет, антробиодиверзитет и антропобиогеодиверзитет. Очување биодиверзитета и генетичке разноврсности даје органској пољопривреди шири и трајан значај у оквиру мера заштите екосистема. То је значајно у интегралном систему руралног развоја и развоја пољопривреде, ревитализацији и очувању пољопривредног пејзажа у складу са еколошким принципима што све чини део еколошког развоја. Зато је у оквиру базичних стандарда IFOAM-а дата препорука да тела за сертификацију поставе стандарде за минимум пољопривредних површина које ће се уредити на еколошким принципима (еко-коридори, ветрозаштитни појасеви, водене површине и др.). За ову сврху треба користити екстензивне травнате површине, затим пашњаке, мочваре, шумарке, водотоке односно оно земљиште које се не користи у интензивној ротацији усева. Међусобним повезивањем оваквих еколошких јединица уз интензивне органске пољопривредне површине, ствара се природни пољопривредни пејзаж који даје повољне услове за природне биоценозе и чини прилог успостављању услова за уравнотеженост еко-система и очување биодиверзитета.

Омогућити пољопривредним произвођачима да живе у складу са људским правима УН, уз задовољење њихових основних потреба и остварење одговарајућих зарада и задовољстава од ове производње што укључује и безбедну животну средину. Органска производња је хуман облик производње хране али и начин живота. То укључује поштовање права грађана, произвођача на квалитетан, срећнији живот за дужи период. Одржив развој са економским и еколошким профитом из органске производње даје могућност за такве услове живота. У органској пољопривреди (и преради) уобичајена агрономска знања уграђују се у законом регулисане методе производње,



паковања, чувања и транспорта, чија се примена по утврђеној процедури, контролише (инспектори за органску производњу), оцењује и сертифициује на нивоу државе добијањем званичног знака - производ из органске пољопривреде. Овлашћене инспекцијске службе (организације, институције) имају за одређени тип производње и прераде едуковане и овлашћене инспекторе. Задатак инспектора је процена еколошких и агроколошких услова за органску производњу, затим контрола процеса производње (случајан и вишекратни обилазак) и контрола прописане документације на основу које се за процењени принос даје сертификат.

У ЕУ се 6,2% пољопривредног земљишта, односно око 11 милиона хектара, користи за органску биљну производњу. У протеклих пет година бележи се раст површина за органску производњу, као и броја органских пољопривредника у ЕУ. Хрватска је за пет година повећала површине за органску производњу за 377% на 76.000 хектара. У Србији се такође повећавају те површине које су се прошле године простирале на више од 15.000 хектара.

Од 2010. површине које се користе за органску биљну производњу у ЕУ повећале су се за готово два милиона хектара на више од 11 милиона хектара колико је регистровано прошле године, било да је реч о земљишту са сертификатом за органску производњу или које је у процесу пренамене. То је раст од 21% у периоду од пет година, а праг од 10 милиона хектара је пређен у 2012, показују подаци европске статистичке службе Еуростат.

У саопштењу Еуростата се наводи да је органски сектор мање развијен у равницама где су доминанти системи интензивне производње. У ЕУ расте и број органских произвођача којих је на крају 2015. било 271.500, што је 5,4% више него 2013. и 23,4% у односу на 2010. Половина органских произвођача, као и земљишта која се користи за органску пољопривреду у ЕУ, отпада на Шпанију, Италију, Француску и Немачку заједно.

Пољопривредно земљиште се највише користи за органску биљну производњу у Аустрији, Шведској и Естонији. У Аустрији се користи 20%

површина или 552.000 хектара, у Шведској 17% или 519.000 хектара а у Естонији са 16% или 156.000 хектара. Удео земљишта за органску производњу изнад 10% имају још Чешка (14% или 478.000 хектара), Италија (12% или 1.493.000 хектара) и Летонија (12% или 232 хиљада хектара). Органска пољопривреда није у већој мери развијена у три чланице у којима је удео земљишта које се користи за органску производњу испод 2%. То су Малта (0,3% или 30 хектара), Ирска (1,6% или 73.000 хектара) и Румунија (1,8% или 246.000 хектара). Површине под органским производње повећавале су се у свим чланицама осим у Великој Британији и Холандији, где су се смањила за 29%, односно за 4%. Хрватска је са 16.000 хектара у 2010. повећала површине на 76.000 хектара у 2015, што је раст од 337%, док Бугарска бележи раст од 362% на 118.552 хектара у 2015, тако да су те две чланице готови учетворостручиле површине за органску производњу. Раст бележе и Француска од 61%, Ирска од 53%, Литванија 49% и Кипар 48%.

Према подацима Еуростата, у Србији се 15.298 површина коришћено за органску биљну производњу и регистровано је 264 органских газдинстава. У случају Србије нема података за 2010. али се наводи да су површине коришћење за органску производњу 2013. износиле више од 8.000 хектара, а у 2014. око 9.500 хектара.

### **3.2. Органска биљна производња**

У органској биљној производњи у зависности од стања земљишне парцеле и потребних хемијских анализа, (укључујући и контролу начина коришћења земљишта у претходне три године и производни програм за прелазни период), одређује се прелазни период (конверзија) у трајању од 2 до 3 године. Само парцеле, које нису коришћене у последње две године, могу се, ако испуњавају остале услове, одмах користити за органску пољопривреду.

У прелазном периоду започиње се са вођењем књиге поља у којој свако поље има свој лист где се уносе подаци као што су положај са оријентацијом, величина, опис земљишта (прилог су анализе земљишта што

је основа за ђубрење), планирана плодосмена и примењене агротехничке мере (од садње до бербе). Детаљни опис агротехничких мера (време примене, количина и др.) омогућује да се већ следеће године избегну пропусти али и усев прати по критичним тачкама производње (нпр. сорта, расад, ђубрење, појава болести, штеточина и корова и ефекат биолошке заштите).

У органској производњи од прелазног периода неопходно је успостављање "еко-коридора", трака ширине 1-2 м са мешаним једногодишњим и вишегодишњим ароматичним и другим корисним биљкама или самониклим врстама. Ови еко-коридори се сеју (саде) на сваких 50-100 м ширине парцеле јер то је домет деловања предатора. Најбоље је да је овај еко-коридор стално цветајући (привлачи инсекте) ширине 1-2 м (све прилагодити постојећој механизацији) у правцу дуже стране поља односно подигнут тако да омогућује несметани рад у пољу. За овај појас користе се мешавине једногодишњих врста (мирођија, невен, булка, кадифица, драгољуб, фацелија, хељда, камилица и др.) са двогодишњим и вишегодишњим врстама (цветајући и самоникли лукови, маслчак, анис, коморац, коријандер, хајдучка трава, одољен, детелине и др.). Еко-коридори обезбеђују станиште за корисне инсекте, птице, а често су то и биљне врсте које привлаче проузроковаче штеточина и болести, а што је најважније, повећавају биодиверзитет и доприносе уравнотежењу односа у средини.

У органској производњи биљне болести, штеточине и корови сузбијају се: правилним избором врста и сорти биља; правилним плодоредом; одговарајућом обрадом земљишта заштитом корисних биљака и животиња и стварањем повољнијих услова за развој природних непријатеља штеточина; уништавањем корова физичким и механичким путем.

Мора се извршити избор врста и сорти које су прилагођене датим еколошким условима, а семе и садни материјал мора бити из сертификоване органске биљне производње. Међутим, у зависности од стања на тржишту сетвеног материјала инспектор може да одобри његово коришћење из конвенцијалне производње, али без хемијског третирања.

Основ органске пољопривреде је плодоред, као систем биљне производње, постављен у складу са типом производње и плодношћу земљишта. Плодореду су подређени системи обраде земљишта и ђубрење. За разлику од конвенционалне производње где је у примени слободна плодосмена, у органској је то чврст ратарски, ратарско-повртарски, ратарско-кормни, повртарски и др. плодоред. Јасно, плодоред има вишеструки значај за плодност земљишта (физичка, хемијска и микробиолошка својства), за регулацију корова, штеточина и болести, за смањење ерозије. У органској производњи обавезно је увођење легуминоза у плодоред, а у зависности од плодности и типа земљишта, и травно-детелинских смеша.

Обрада земљишта је по правилу редукована, али примењује се увек она која уз коришћење машина неће погоршати карактеристике земљишта, већ ће увек побољшати плодност. Зато се у органској пољопривреди не примењује дубока обрада превртањем пластике, већ се користе плугови са подривачима ради растресања земљишта.

Ђубрење у органској производњи мора се вршити у складу са плодношћу земљишта и врстом органске производње. У којој је дозвољена употреба ђубрива органског порекла и природних минералних ђубрива, ради одржавања и побољшања плодности земљишта. У законској регулативи дат је преглед ђубрива која се могу користити у органској производњи (нпр. стајњак, компост, супстрат од печурака и све уз одобрење савезног инспектора, односно из сертификоване производње, а сирови фосфат и минерални калијум, уз претходну анализу или уз одобрење инспектора итд.). Истовремено, дати су и максимално дозвољени садржаји тешких метала и других загађивача у компосту и ђубривима за органску пољопривреду. По правилу, ђубрива би требало да потичу из сопственог газдинства. Зато је основа органске производње у уравнотеженом односу биљне и сточарске производње. Само тако је могуће располагати са довољно сертификованог ђубрива за производњу и довољно хране за исхрану стоке. У супротном, употребу неког органског ђубрива одобрава инспектор.

### 3.3. Органска сточарска производња

Методама сточарске производње утврђује се избор врста и раса животиња, начин узгоја, исхрана и здравствена заштита као и поступак са животињама које се набављају са других фарми. Животиње и њихови производи морају бити обележени у свим фазама органске производње. При избору раса предност имају домаће расе. Узгој животиња заснива се на физиолошким потребама животиња, а број животиња је у корелацији са условима, посебно са могућношћу производње сточне хране али и са начином поступања, као и са испашом. Основу репродукције чини природни прираст и вештачко осемењивање. У органској производњи није дозвољено сечење репова, крила, зуба и дебикирање. Органске методе у сточарству предвиђају услове и начин држања животиња, врсту и квалитет објеката, слободу кретања животиња и узгој у оптималној густини. Животиње се хране органско произведеном храном, а дата је и листа дозвољених хранива. У здравственој заштити животиња највећа пажња поклања се превенцији, што укључује и све мере хигијене. При употреби лекова води се евиденција а период забране коришћења производа после употребе лекова је два пута дужи од периода у конвенционалној производњи. Правилник о органској сточарској производњи дефинише све сегменте.

У посебним одредбама дате су специфичности у пчеларству, рибарству и гајењу других водених животињских врста.

Органска пољопривреда могућа је на целом газдинству, на делу газдинства или на фарми, салашу, породичном газдинству (еко-фарми) са усклађеном биљном и сточарском производњом, уравнотеженог енергетског биланса, и еколошки и хортикултуро уређеног простора. Специфични облик органске производње је био-башта чија производња може бити робна затим, кухињска башта намењена сопственим потребама, односно украсна башта.

Развој органске производње као и других облика одрживе пољопривреде зависи од знања, од свести о потреби очувања природних ресурса и животне средине, али и од економских чинилаца, тржишта као и

подстицајних средстава за органску производњу и за заштиту животне средине.

### 3.4. Стање у Србији

Поставља се питање зашто се у јеку глобалне финансијске и економске кризе потрошачи опредељују за производе који су евидентно и по неколико пута скупљи у односу на производе из конвенционалне производње. Разлога за то има више. Са једне стране органска производња је настала као одговор на негативности које са собом носи конвенционална производња. Временом свест потрошача се променила тако да више пажње обраћају на квалитет хране коју купују. Данас се квалитет хране мери њеним утицајем на здравље, а према спроведеним истраживања највећи број купаца купује органске производе због бриге о здрављу јер сматра да се ради о здравијим производима. Пораст животног стандарда и нивоа образовања доприносе променама у начину исхране и повећаном значају производа органске пољопривреде.

Узимајући у обзир трендове потрошача и пољопривредне политике, поготову у земљама ЕУ, органска производња представља перспективу за пољопривредне произвођаче из Србије који у конвенционалној производњи тешко успевају да остваре конкурентност. Производња производа са додатом вредношћу представља улазницу на инострана тржишта. Укључивањем у органску производњу, нашим произвођачима отварају се врата нових тржишта. Органска производња је тренутно најбрже растући прехранбени сектор.

Поред предности које органска производња има на здравље људи и еко-систем предности ове производње могу се гледати и кроз економски аспект. Велики број земаља у развоју, види потенцијалне извозне могућности у производњи и извозу органских производа. Разлог за то је сто у земљама у развоју пољопривредни произвођачи живе у рурално неразвијеним регионима и имају ограничен приступ модерним технологијама за производњу. Самим

тим, то утиче на високе трошкове њихове производње. Велики број ових произвођача примењује традиционални начин производње. Оваква газдинства је веома једноставно превести у органску производњу. На тај начин решио би се егзистенцијални проблем значајног дела руралног становништва, с обзиром да би они своје органске производе могли да продају по вишим ценама и тиме би и њихова производња постала економски исплатива.

И поред непобитних потенцијала које Република Србија има за интензивнији развој органске производње још увек није донет Национални програм развоја којим би се дефинисале мере за достизање циљева којим би се осигурао стабилан и дугорочан раст сектора.

Ма колико је органска производња мали део, сегмент у укупној производњи хране морамо признати да врши значајан утицај какао на квалитет конвенционалне производње тако и на стварање новог квалитета живљења. Стога је органска пољопривреда пројекат у који вреди улагати јер се уложени капитал вишеструко враћа кроз стабилност производње, здравље људи и квалитет животне средине. Органска производња је почела развој у јужној Србији у околини Блаца 1989. године, захваљујући бизнис иницијативи компаније DenJuro која је резултирала извозом првог контингента органског воћа из Србије 1990. године.<sup>257</sup>

Развој невладиног сектора органске производње у Србији започео је 1990. године оснивањем удружења Terra's из Суботице као невладино и непрофитно удружење грађана у циљу заштите, очувања и унапређења животне средине и здравља људи и које је после годину дана постало и члан ИФОАМ-а (Међународна федерација покрета за органску пољопривреду). Ово удружење је дало значајан допринос развоју сектора органске производње.

Оснивањем Националног удружења Serbia Organica 2009. године долази до обједињавања учесника у органској производњи и активног заузимања за интересе органских произвођача код државних институција.

---

<sup>257</sup> Упореди: портал Serbia organica (<https://serbiaorganica.info/organska-proizvodnja-u-srbiji/>).

Органски сектор добија 2010. године велику подршку Привредне коморе Србије у оквиру које се на иницијативу Serbia Organica, 2010. године оснива Групација за органску производњу. Групација је узимала активно учешће у разматрању питања од интереса за чланице и сектор: питање неодговарајућих услова који су прописани Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју за остваривање права на подстицаје сточарских произвођача, регистрација средстава за заштиту и исхрану биља за органску производњу, Националног акционог плана за развој органске производње, при избору чланова Стручног савета за органску производњу, пласмана органских производа и многих других. На основу закључака са заједничких седница упућивани су предлози Министарству пољопривреде за доношење одговарајућих решења.

Примена метода органске производње почела је и пре него што су донети први прописи за органску производњу. Производњу хране на еколошким принципима најпре су прихватиле приватне фарме на територији Војводине

Иако је органска производња у Србији почела пре више година још увек је у фази развоја. Крајем деведесетих Влада Србије почиње активније да се укључује и добија кључну улогу у организацији органског сектора. Почетком двадесетих година надлежни орган за органску производњу било је тадашње Савезно министарство пољопривреде СРЈ које је израдило и прве прописе за органску пољопривреду. На иницијативу овог министарства организована су саветовања на којима је презентована легислатива из ове области, стање на тржишту у свету и код нас, методе органске биљне и сточарске производње. Ипак, у том периоду сектор је и даље био неорганизован углавном због недостатка координације и комуникације између различитих актера и заинтересованих страна на различитим нивоима.

На изради програма развоја овог сектора у Републици Србији ради се од 2009. када је израђен први акциони план, уз подршку немачке организације ГИЗ. Нажалост, до сада није усвојен ни тај први документ као



ни каснији његови ревидирани нацрти на којима су радили представници учесника ланца органске производње.

Први закон којим је органска производња у Србији била регулисана био је Закон о органској пољопривреди (2000). До краја 2002. године донет је читав сет правилника којима су биле прописане методе органске биљне и сточарске производње, начин вођења евиденције у органској производњи, начин вођења регистра произвођача органске пољопривреде, садржина обрасца пријаве о укључивању у органску производњу, садржина обрасца за добијање сертификата и садржина сертификата. У складу са овим законом, контролу и сертификацију обављало је Савезно министарство пољопривреде. Међутим, овај закон никада није доживео своју пуну примену, с обзиром да успостављање националног сертификационог система није било могуће са једне стране због ограничених финансијских средстава, а са друге стране због смањених административних капацитета у Савезном министарству.

Укидањем Савезног министарства пољопривреде надлежност везано за сектор органске производње прелази у републичко министарство надлежно за послове пољопривреде. Током 2006. године усвојен је нов Закон о органској производњи и органским производима (2006). Овај закон доноси значајне промене везано за област контроле и сертификације и по први пут ови послови се поверавају правним лицима односно контролним организацијама. Од 2007. године Министарство пољопривреде је почело да овлашћује контролне организације које су испуниле услове прописане односим Правилником (2006).

Међутим, највећи недостатак ових прописа био је рад одређеног броја неовлашћених контролних организација, тачније иностраних контролних организација које су пословале на територији Републике Србије и обављале контролу у складу са ЕУ регулативама за органску производњу и сертифициовале органске производе који су били искључиво намењени извозу. Важећи закон није предвиђао казнене одредбе за њихов рад. Самим тим значајан део органске производње био је ван надзора државних органа.

Крајем 2006. године изабран је национални знак којим се обележавају сертификовани органски производи чији изглед је ближе био прописан Правилником о изгледу ознаке и националног знака органских производа (2007).

Произвођачи који су се бавили прерадом били су суочени са још једним проблемом. Наиме, с обзиром да није постојао пропис који је регулисао прераду у органској производњи, прерађене органске производе који су се пласирали на домаће тржиште није било могуће обележити националним знаком. Током 2009. године на иницијативу невладиног сектора доноси се Правилник који је регулисао технолошке поступке у преради производа који су добијени уз помоћ метода органске производње (2009).

С обзиром да Закон о органској производњи и органским производима није успео да уреди сектор органске производње и обзиром да су у ЕУ ступиле на снагу нове регулативе за органску производњу, преко пројекта ТАИЕХ урађен је Закон о органској производњи (2010) који је припреман у складу са Регулацивом Савета број 834/07 и Регулацивом Комисије број 889/08. Закон је усвојен у мају 2010. године, а његова примена почела је од 1. јануара 2011. године.

Правилником о контроли и сертификацији у органској производњи и методама органске производње (2011) који је донет на основу поменутог закона прописане су методе органске производње које се односе на сточарску и биљну производњу, а садржи и одредбе којима се на детаљан начин регулишу све битне теме за ову област.

Новим законодавним оквиром решени су главни проблеми који су реметили функционисање система органске производње у претходном периоду. Примена новог законодавног оквира за органску производњу омогућио је сагледавање правог стања и евидентирање површина које се контролишу и са којих се сертифицију производу и у складу са националним прописом о органској производњи и у складу са регулативама ЕУ.

У складу са прописима за органску производњу који су још увек у примени, све контролне организације које послују на територији Србије у обавези су да имају овлашћење министарства надлежног за послове пољопривреде, акт о акредитацији издат од стране надлежног акредитационог тела Републике Србије у складу са одговарајућим стандардима као и да испуњавају услове у погледу техничке и кадровске оспособљености.

У циљу даљег уређења овог сектора, а на иницијативу Министарства пољопривреде, Сектор за царински систем и политику Министарства финансија извршио је измене Правилника о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку омогућено је евидентирање и праћење извоза органских производа („Службени гласник РС“, број 29/2010). Ове измене омогућиле су праћење извоза органских производа (врсте производа, количине и вредност).

Такође, једна од битних карика у органском сектору јесте и Акредитационо тело Србије, обзиром да контролне организације да би добиле овлашћење МПЗЖС треба да буду акредитоване према SRPS EN 45011 стандарду од стране српског акредитационог тела (ATS), који је сада заменио SRPS/ISO 17065:2013 по којем ће све контролне организације морати бити акредитоване до 2015.

### **3.5. Закон о заштити животне средине**

Законом о заштити животне средине, као најопштијим прописом из ове области, пре свега је дефинисано значење најважнијих термина из области, те је у том смислу животна средина скуп природних и створених вредности чији међусобни односи формирају окружење, простор и услове за живот; природне вредности као природна богатства која чине: ваздух, вода, земљиште, шуме, геолошки ресурси, биљни и животињски свет; активност која утиче на животну средину као сваки захват (стални или привремени) којим се мењају и/или могу променити стања и услови у животној средини.

Темељи закона су следећа правна начела: начело интегралности, начело очувања природних вредности, начело одрживог развоја, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело “загађивач плаћа”, начело одрживог развоја, начело превенције и предострожности, начело супсидијарне одговорности, начело примене подстицајних мера, начело “корисник плаћа”, начело информисања и учешћа јавности и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу.

Под системом заштите животне средине закон предвиђа превентивне мере, услове заштите животне средине, мере заштите од опасних материја, програме и планове органа надлежних за примену овог прописа.

Основне замерке овом пропису су преблаго прописане санкције за овако битну област као што је заштита животне средине.

Од 2015. године Заједничка пољопривредна политика ЕУ увела је нова правила за provedбу и одобравање изравних плаћања пољопривредницима. Новост од ове године је „зелено плаћање“ које се додељује пољопривредницима у облику годишњег плаћања по прихватљивом хектару као постотак укупне вредности основног плаћања. Па тако, зелено плаћање износи 70% основног плаћања по пољопривредном господарству.

Како би остварили зелено плаћање пољопривредници који обрађују одређен број хектара ораница требају примјењивати зелене праксе тј. пољопривреде праксе које су прихватљиве за климу и околиш. Зелене праксе укључују разноликост усева, одржавање еколошки значајних површина и очување трајних травњака.

### **3.6. Зелено плаћање у региону (пример Хрватске)**

Као илустрација зеленог плаћања у региону (али истовремено и у ЕУ) може навести пример Хрватске. Према Приручнику за зелено плаћање Хрватске за 2015. годину у регионалним уредима Агенције за плаћања у

пољопривреди, рибарству и руралном развоју (Агенција за плаћања) подноси се јединствени захтев за следећа плаћања:<sup>258</sup>

Директна зелена плаћања: а) основно плаћање (основно плаћање; зелено плаћање; прерасподељено плаћање); б) плаћање за младе пољопривреднике; ц) производно везана плаћања (за краве у производњи млека, за тов јунади, за краве дојиље, за овце и козе, за поврће, за воће, за шећерну репу, за протеинске усеве); д) програм за мале пољопривреднике.

Плаћања за мере државне подршке из државног буџета (посебно осетљиви сектори: маслиново уље, дуван, млечне краве, приплодне крмаче).

ИАКС мере руралног развоја (интегрисана производња: поврће, вишегодишњи засади и оранице, очување изворних и заштићених врста и култивира пољопривредног биља).

Плаћања за ИАКС мере руралног развоја предвиђене Програмом руралног развоја: а) пољопривреда, животна средина и климатске промене (обрада тла и сетва на терену с нагибом за ораничне једногодишње културе, затрављивање трајних насада, очување травњака велике природне вредности, пилот мера за заштиту лептира, успостава пољских трака, одржавање екстензивних воћњака, одржавање екстензивних маслињака, очување угрожених изворних и заштићених пасмина домаћих животиња); б) Еколошки узгој (плаћања за прелаз на еколошке пољопривредне праксе и методе, плаћања за одржавање еколошких пољопривредних пракса и метода, поврће).

Зелена плаћања додељују се у облику годишњег плаћања по прихватљивом хектару као проценат укупне вредности основног плаћања. Да би остварили зелена плаћања потребно је спроводити зелене праксе. Неки већ испуњавају све услове у вези са зеленом праксом, но неки пољопривредници треба да прилагоде своје активности на газдинству како би остварили зелена плаћања. Површине под еколошком производњом аутоматски остварују

---

<sup>258</sup> Министарство пољопривреде Хрватске, *Приручник за зелено плаћање*, Програм директних плаћања у пољопривреди 2015-2020. године ([https://www.apprrt.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik\\_Zeleno-placanje-2015-2020-1.pdf](https://www.apprrt.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik_Zeleno-placanje-2015-2020-1.pdf)), стр. 13-17.

услове за зелена плаћања. Ако пољопривредник има еколошку и класичну пољопривредну производњу, зелене праксе мора спроводити на површинама на којима се бави класичном производњом.<sup>259</sup>

Ко није обвезник зелених пракси? У израчуна се одузима површина на којој се одвија еколошки узгој у складу с прописима о еколошкој производњи: а) ако постоји нпр. 17 ха обрадивог земљишта, а еколошки узгој заузима 8 хектара, онда је такав пољопривредник ослобођен од праксе разноликости усева и праксе ЕЗП, јер преостала површина обрадивог земљишта која се узима у обзир за примену зелених пракси износи 9 ха; б) ако постоји нпр. 17 ха обрадивог земљишта, а еколошки узгој заузима 6 ха, такав произвођач није изузет од праксе разноликости усева, али није обвезник ЕЗП правила, јер преостала површина обрадивог земљишта која се узима у обзир за примену зелених пракси износи 11 ха; в) ако произвођач има нпр. 17 ха обрадивог земљишта, а еколошки узгој заузима 1 ха, онда није изузет од праксе разноликости усева нити од ЕЗП правила, јер преостала површина обрадивог земљишта која се узима у обзир за примену зелених пракси износи 16 ха (у овом случају обавезан је да узгаја бар две културе на ораницама и да има 0,8 хектара еколошки значајне површине). Примена зелених пракси није обавезна за пољопривреднике: а) који учествују у програму за малог пољопривредника; б) који имају само еколошку производњу у складу с прописима о еколошкој пољопривреди.<sup>260</sup>

Разноликост усева. Ако на газдинству има: а) између 10 и 30 хектара обрадивог земљишта (оранице, стакленици и пластеници: шифра 200 и 210 у складу са врстом употребе земљишта у ARKOD-у, а према Правилнику о евиденцији употребе пољопривредног земљишта), морате постојати најмање две различите врсте усева, а површина главне културе (тј. културе која заузима највећи део обрадивог земљишта) не сме прелазити 75% обрадивог земљишта; б) више од 30 хектара обрадивог земљишта: мора постојати најмање три различите културе при чему главна култура не сме заузимати

---

<sup>259</sup> *Ibidem.*

<sup>260</sup> *Ibidem.*

више од 75% обрадивог земљишта, а две главне културе заједно не смеју зауимати више од 95% обрадивог земљишта.

Да би се поједина култура на ARKOD-у узимала у обзир за потребе разноликости, неопходно је да је пољопривредник пријави на јединственом захтеву за подршку. За потребе разноликости усева, раздобље узгоја за потребе израчуна удела различитих усева је од 15. маја до 15. августа године за коју се подноси Јединствени захтев. Усеви прихватљиви за поштовање правила разноликости усева могу бити: културе било којег различитог рода према ботаничкој класификацији усева, култура било које врсте из породица: купусњаче, кромпировке и тикве (Brassicaceae, Solanaceae i Cucurbitaceae), култура трава, мешани узгој. За разноликост усева истим усевом сматрају се све врсте неког рода, према ботаничкој класификацији, па су, нпр. лук, порилук и чешњак (према ботаничкој класификацији род *Allium*) један усев - „лук“. Међутим, у случају врста из следећих породица: Brassicaceae- купусњаче (цветача, крмна репица), Solanaceae- помоћнице (парадајз, кромпир, патлиџан) и Cucurbitaceae.<sup>261</sup>

## 4. НАССР СИСТЕМ

### 4.1. Значај НАССР система

Хасап (НАССР) је систем који обухвата низ поступака за контролу процеса и осетљивих тачака у ланцу производње хране, а са крајњим циљем да потрошач користи намирнице у стању и на начин који ће бити безбедан за његово здравље.

НАССР је скраћеница од "Hazard Analysis Critical Control Point", што у преводу значи: "Анализа Опасности и Критичне Контролне Тачке".<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> *Ibidem.*

<sup>262</sup> Упореди: портал "Развојна агенције Србије", НАССР (<http://ras.gov.rs/export-promotion/certifications /nacsp>); портал "Организација Центар потрошача Србије" (<https://www.ceps.rs/saveti/item/103-sta-je-nacsp-standard>).

Примена Хасап система је један од основних предуслова за извоз наших производа. Примена НАССР је широко распрострањена у развијеним привредама, а такође је и законска обавеза у Србији на основу Закона о ветеринарству (2005) и Закона о безбедности хране (2009). То подразумева да произвођачи и већи трговци хране у Србији, морају да примењују НАССР систем за безбедност хране. Та обавеза се не односи на примарне произвођаче хране у Србији и мале трговине које продају храну, и које морају да се придржавају строгих прописа о хигијени.

Помоћу НАССР система идентификују се и контролишу здравствене опасности које представљају нарочито висок ризик за безбедност хране. Његове главне карактеристике су да је научно заснован, делује превентивно, користи оцену ризика као алат, систематичан је, документован и проверљив.

НАССР је примењив у свим фазама производње једног артикла. Сви који долазе у додир са производом у било којој фази његове обраде, прераде или дистрибуције треба да примењују принципе НАССР.

Суштина примене НАССР – система је у превентивном деловању. НАССР систем се састоји од две основне компоненте:<sup>263</sup>

- НА: која представља анализу ризика, у свакој фази процеса производње хране и процену значаја тих опасности за људско здравље;
- ССР (критичне контролне тачке): које представљају фазе у производњи у којима се може контролисати, спречити или елиминисати ризик по безбедност хране, или њихов утицај свести на прихватљив ниво.

НАССР систем је врло исплатив будући да спречава настајање трошкова инцидената и непотребног отпада.

Тakoђе, штити произвођача од могућег негативног публицитета и све евентуалне тврдње потрошача, и оправдане и неоправдане, могу се лако

---

<sup>263</sup> Упореди: портал "Специјализовани грађевински часопис - ПОДОВИ" (<https://www.podovi.org/haccp-standard/>).



оповргнути применом овог ефективног програма за безбедност хране, који је у потпуности документован у виду добро одржаваних НАССР записа.

Применом овог система за потрошаче се обезбеђује снабдевање здравствено безбедним прехранбеним производима и редукује појава болести изазваним храном а предузећима се омогућује ефективнији и ефикаснији рад, повећава конкурентност, повећава профит, уклањају баријере међународне трговине и повећава увођење нових технологија и производа.

НАССР систем може, унутар самог предузећа, спровести интерни релевантан кадар, али се, увођење система може спровести и уз помоћ спољних сарадника, односно, консултаната. Сертификацију НАССР система спроводе независне сертификационе куће које су акредитоване за ту делатност од стране Акредитационог тела Србије. Цену сертификације утврђују сертификационе куће. Издати сертификат важи 3 године од датума издавања, а на сваком издатом сертификату пише датум важности. У периоду трајања сертификата обавезна је годишња надзорна провера, иначе се сертификат повлачи.

НАССР је систем безбедности хране који се заснива на анализи и контроли потенцијалних биолошких/микробиолошких, хемијских и физичких опасности којима су изложене сировине, могућих опасности при руковању, производњи, дистрибуцији и конзумирању крајњег производа. НАССР систем је прилагођен свим врстама прехранбених производа и свим врстама производње и руковања храном.<sup>264</sup>

Сам НАССР се заснива на следећим принципима:

- анализа потенцијалних опасности - хазарда,
- идентификација критичних контролних тачака - ССР,
- установљење критичних граница за сваку ССР,
- успостављање система мониторинга за сваку ССР,
- утврђивање корективних мера за стање изван критичних граница,

---

<sup>264</sup> *Ibidem.*

- успостављање процедура за проверу система,
- формирање документације.

Помоћу НАССР система идентификују се и контролишу здравствене опасности које представљају нарочито висок ризик за безбедност хране. Његове главне карактеристике су да је научно заснован, делује превентивно, користи оцену ризика као алат, систематичан је, документован и проверљив.

#### 4.2. Примена и предности НАССР система

Примена НАССР је широко распрострањена у развијеним привредама, док је у Европској унији и законски обавезујућа директивом Савета Европе (Council Directive 93/43/ЕЕС). Иако се директива не односи на земље које нису чланице Европске уније, овај акт индиректно има значајан утицај на Ваше предузеће уколико извозите или планирате да извозите у Европску унију.<sup>265</sup>

Примена НАССР система је такође и законска обавеза у Србији на основу Закона о ветеринарству (2005) и Закона о безбедности хране (2009). Према подацима Министарства пољопривреде, 800 фирми је поднело захтев за сертификацију, а близу 450 је већ добило НАССР сертификат. Све већи број фирми схвата значај, важност и неопходност увођења овог стандарда квалитета како би унапредило своје пословање не само у оквирима Србије већ и приликом извоза на страна тржишта. Предности примене овог система су очигледне како за потрошаче тако и за Ваше предузеће.<sup>266</sup>

За потрошаче то значи да се:

- обезбеђује снабдевање становника здравствено безбедним прехранбеним производима, и
- редукује појава болести изазваних храном.

За компаније НАССР систем:

---

<sup>265</sup> *Ibidem.*

<sup>266</sup> *Ibidem.*

- омогућава ефективнији и ефикаснији рад прехранбених предузећа,
- повећава конкурентност предузећа на светском тржишту,
- уклања баријере интернационалне трговине,
- омогућава ефикасно увођење нових технологија и производа,
- повећава профит,
- смањује број неусаглашених шаржи.

Уз подршку и подстицај менаџмента, овај систем може, унутар самог предузећа, спровести интерни релевантан кадар. С друге стране, увођење система може се спровести уз помоћ спољних сарадника, тј. консултаната. Подразумева се да консултант кога ангажујете мора да буде стручан и искусан у подручју прехранбене и пољопривредне индустрије.

# ГЛАВА V

## НОРМАТИВНИ ОКВИР ЕКОЛОШКИХ СТАНДАРДА У ПОЉОПРИВРЕДИ

### 1. НИТРАТНА ДИРЕКТИВА (91/676/ЕЕС)

#### 1.1. Значај Нитратне директиве

Нитратна директива 91/676/ЕЕС 1991 је пропис Европске уније који се односи на заштиту вода од загађења нитратима из пољопривредних извора. Према члану 2.: „загађење представља директно или индиректно испуштање у водено окружење спојева из пољопривредних извора, што резултира стварањем ризика за људско здравље, као и наношењем штете воденим екосистемима.“ У оквиру Нитратне директиве налази се Додатак II - Кодекс добре пољопривредне праксе, сет минималних захтева прописаних Нитратном директивом којима се спречава загађење нитратима и које би сваки пољопривредни произвођач морао добро да познаје и примењује.<sup>267</sup>

Како се наводи, у БиХ не постоји пропис који одређује поштовање одредби Нитратне директиве, али обзиром на тежње за улазак у ЕУ, спровођење Нитратне директиве постаће императив. Из тог разлога, при израчунама ће се користити параметри дефинисани у Правилнику о доброј пољопривредној пракси у коришћењу ђубрива Р. Хрватске (НН 56/08, од 19.05.2008. године), а чија је примена започела даном уласка Хрватске у ЕУ. Кроз пример фарме музних крава у Калесији биће показане калкулације производње стајњака, смештајних капацитета за стајњак те калкулација потребних површина за расипање стајњака. Фарма Спреча од почетка реконструкције, од 2008. године, о томе води рачуна и све активности по питању стајњака усклађују се са поменутиим прописима.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> Упореди: Рамела Јахић, *Управљање стајњаком по принципима Нитратне директиве* (<http://www.voda.ba/uiimages/Ramela%20Jahic%20ZR.pdf>).

<sup>268</sup> Рамела Јахић, *op. cit.*, стр. 2.

Један од основних проблема животне средине на фармама је управо питање стајњака. Такав случај је пре био и на фарми Спреча у Калесији. С обзиром на потпуно нови приступ приликом реконструкције фарме, у погледу смештаја и боравка крава примењен је и нови приступ у прикупљању и депоновању стајњака. Стајњак настао у шталама је у полутекућем стању и настаје на такозваним блатним ходницима. Уз помоћ скрепера се гура напоље, у за то предвиђене попречне канале. Пре реконструкције фарме се јављао само крути стајњак и депоновао се на платформама те осока прикупљала у таложним базенима. Новим техничким решењем за прикупљање, привремено складиштење и коначно збрињавање стајњака предвиђено је да се стајњак контролисано транспортује од штала, путем АВ водонепропусних канала и цевовода до јаме; из јаме преко сепаратора одваја на течни који се складишти у две АВ водонепропусне лагуне и крути који се складишти на водонепропусним платоима за крути стајњак. Капацитети су димензионирани за шестомесечно складиштење, а то је време управо потребно за природну ферментацију, да би се стајњак касније несметано користио на обрадивим површинама. Са технолошко-еколошког аспекта, успостављени систем прикупљања и управљања стајњаком на фарми је чист. Нема испуштања стајњака у водоток.<sup>269</sup>

Нитрати у тло долазе прекомерним уносом азота (N) из минералних ђубрива или из стајњака ако се њима неправилно управља (превелик унос, унос када су тла zasiћена водом, када су велике врућине, итд.). Такође, нитрати се испирају и из стајњака који је ускладиштен и зри на тлу или у депонијама која су пропусне. Стога су на фарми сви објекти за стајњак рађени од водонепропусног армираног бетона. Главни захтев који се односи на поштовање Нитратне директиве је годишње ограничење примене чистог азота на пољопривредним површинама на количину од 170 кг/ха. Произведена количина азота у стајњаку, који се добије годишњим узгојем домаћих животиња прерачунат на УГ просечно је 70 кг азота по УГ на годину без обзира о којој врсти животиње се ради. На основу израчуна произведене количине стајњака и броја УГ израчунава се

---

<sup>269</sup> Рамела Јахић, *op. cit.*, стр. 3.

смештајни капацитет за стајњак за период од 6 месеци и потребна пољопривредна површина за расипање стајњака. Правилником је прописано да по ха максимални број условних грла може бити 2,4. Спремници морају својом величином задовољити прикупљање стајњака за шестомесечно раздобље, с тим да је за једно условно грло потребно осигурати: за крути стајњак најмање 4 м<sup>2</sup> површине спремнога уз висину накупине од 2 м, односно 8 м<sup>2</sup> простора спремнога за крути стајњак, ако је висина гомиле мања од 2 метра, а за осоку спремног од 2 м<sup>3</sup>; за складиштење течног стајњака 10 м<sup>3</sup> за лагуне.<sup>270</sup>

## 1.2. Концентрација нитрата

Како се у стручним радовима истиче, садржај нитрата у животним намирницама са здравственог аспекта покренуо је истраживања која су још осамдесетих година показала да су концентрације нитрата у неким областима земаља чланица ЕЕЗ биле у порасту. Такође су концентрације нитрата премашивале стандарде предвиђене Директивом 75/440/ЕЕС (1975) која се односи на захтевани квалитет површинске воде намењене за производњу воде за пиће. Касније је донета Директива 91/676/ЕЕС (1991) која је имала за циљ смањење загађености вода, проузроковане повећаним садржајем нитрата из пољопривредних извора и спречавање таквог загађења у будућности. Компаративна анализа нитрата (НО<sub>3</sub>-Н) у рекама Србије и Европе је показала да су концентрације у нашим рекама знатно ниже. За период 2001 -2007. година подаци са 121 мерног места у Србији показују уједначене концентрације од 1-1,4 мг/л, док су концентрације на европским рекама са 1140 мерних места у периоду 2001 -2004. године биле од 6,75-9,25 мг/л (НО<sub>3</sub>-Н). Анализа концентрација нитрата у 2007. години по водним подручјима у

---

<sup>270</sup> Комплекс Фарма Спреча простире се на површини од 9,1 ха. Тренутно фарма броји 1.641 грло (694 музне краве; 329 јунице; 258 телад; 360 тов) и обрађује се око 1.200 ха земљишта (155,57 ха концесија; 1.011,43 ха закуп). На овој површини се производи преко 70% волуминозне хране за исхрану стоке и узгаја воће на око 18 ха и планира проширење на укупно 43ха. Смјештајни капацитет за течни стајњак су двије лагуне Ø30/х=8м: 2х5.500 м<sup>3</sup>=11.000 м<sup>3</sup>,<sup>a</sup> смјештајни капацитет за чврсти стајњак су депоније димензија 40х40м и 25х50м, укупног капацитета 6.200 м<sup>3</sup>. Рамела Јахић, *op. cit.*, стр. 3.

Србији показује да је водно подручје Морава најоптерећеније нитратима са концентрацијом 1,78 мг/л (NO<sub>3</sub>-Н), следи водно подручје Сава 1,13 мг/л (NO<sub>3</sub>-Н) и водно подручје Дунав 0,90 мг/л (NO<sub>3</sub>-Н).<sup>271</sup>

С обзиром да су пољопривредне површине дифузни извори загађења, одређивање и оцена временског и просторног тренда концентрације нитрата доспелих у површинске воде је критичан корак у процени стања акватичне животне средине. Зато је испитивање трендова у овом раду ограничено на трендове показатеља квалитета водотокова током времена, што значи да нису испитивани просторни и временско-просторни трендови који захтевају софистициране геостатистичке технике и одговарајућа мерења. У раду су дате теоријске основе прорачуна тренда методом линеарне регресије која се једноставно примењује уз помоћ статистичких софтвер пакета. Један од тежих проблема у интерпретацији података је квантификација тренда (нпр. оцена нагиба) и доказивање да је оцена тренда статистички различита од нуле. У другом поглављу дат теоријски приказ и резултати Mann-Kendall теста који омогућује тестирање хипотезе о постојању тренда и непараметријске Sen'S методе за оцену нагиба. За приказ квалитета водотокова Србије коришћени су подаци РХМЗ-а Србије добијени узроковањем у просеку једном месечно за период 1998-2007. година. Подаци су за свако мерно место просечни према аритметичкој средини на годишњем нивоу. Тако је за свако мерно место у периоду 1998-2007. година добијен десеточлани низ. Усвојен је критеријум од минимум шест годишњих узроковања (због репрезентативности параметра) тако да је број од 120 мерних места за које постоје подаци у анализираним периоду сведен на свега 54.<sup>272</sup>

Анализа трендова концентрација нитрата у водотоцима Србије Mann-Kendall тестом показује да је значајно опадање тренда одређено само на рекама у Војводини и то на мерним местима Српски Итебеј (Пловни Бегеј),

---

<sup>271</sup> Упореди: Небојша Вељковић, Милорад Јовичић, *Трендови концентрација нитрата у водотоцима Србије*, Вода и санитарна техника - часопис Удружења за технологију воде, бр. 1, 2009, стр. 23-30.

<sup>272</sup> Небојша Вељковић, Милорад Јовичић, *op. cit.*, стр. 3.

Падеј (Тиса), Нови Бечеј (Тиса), Тител (Тиса), Мартонош (Тиса) и Бездан (Дунав). На свим осталим мерним местима (48) водотокова у Србији, који су испунили критеријум од минимум шест годишњих узроковања, констатовано је да не постоји значајан тренд опадања или раста концентрација нитрата. Подаци мониторинга са мерних места који нису испунили критеријум у највећем броју налазе се у сливу Тимока и Јужне Мораве и зато је изостала анализа са ових сливова. Број мерних профила из систематског мониторинга који су испунили критеријум у односу на постојеће податке из мреже мониторинг станица за прорачун тренда потврђује ранију оцену о неопходности редизајна програма мониторинга према Оквирној директиви о водама (ВФД). Нови програм мониторинга површинских вода Србије треба заснивати на функционалном принципу, успостављањем три врсте мониторинга (надзорног, оперативног и истраживачког). Осим методологије и резултата анализе трендова концентрација нитрата Mann-Kendall тестом, овај рад доприноси и разумевању основног циља надзорног мониторинга који треба да пружи податке о дугорочним трендовима као кључној информацији у изради програма и планова заштите водотокова.<sup>273</sup>

### 1.3. Пракса Европског суда правде

#### *Европска комисија против Републике Француске (С-237/12)*

Поводом примене Нитратне директиве, значајна је пракса Европског суда правде. У предмету који је Европска комисија водила против Републике Француске (С-237/12: 2014),<sup>274</sup> Суд је, између осталог, констатовао.

Својом тужбом Европска комисија од Суда захтева да утврди да је Француска Република повредила своје обвезе из Директиве Већа 91/676/ЕЕС од 12. децембра 1991. о заштити вода од загађења узрокованог нитратима из пољопривредних извора, тиме што није донела мере које су нужне да би се

---

<sup>273</sup> Небојша Вељковић, Милорад Јовичић, *op. cit.*, стр. 11.

<sup>274</sup> Предмет С-237/12 *Европска комисија против Републике Француске* (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157342&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8917480>). Верзија на хрвтском.



осигурала потпуна и исправна примена захтева из члана 5. став 4. наведене директиве.

У складу с једанаестом уводном изјавом Директиве 91/676, програми деловања „ треба да укључују оне мере ограничења примене у тлу које се односе на сва ђубрива у којима постоји азот и да ограниче примену стајског ђубрива.“ Члан 1. наведене директиве дефинише да је њен циљ смањити загађење вода узроковано или изазвано нитратима из пољопривредних извора као и спречавање сваког даљег таквог загађења. Члан 4. став 1. наведене директиве одређује да су државе чланице дужне у року од две године након доношења ове Директиве, а како би осигурале општи ниво заштите свих вода од загађења, да одреде један или више кодекса добре пољопривредне праксе, прихватљив пољопривредницима за добровољну примену, који садржи бар одредбе о ставкама споменутим у Прилогу II.“

Члан 5. Директиве 91/676/ЕЕС одређује: У року од две године државе чланице доносе програме деловања у вези с проглашеним рањивим зонама ради остваривања циљева из чланка 1. [...] У програмима деловања узимају се у обзир: а) доступни научни и технички подаци, углавном с упутством на припадајући удео азота пореклом из пољопривредних и других извора; б) услови животне средине у релевантним подручјима дотичне државе чланице. Кодекс или кодекси добре пољопривредне праксе који имају за циљ смањење загађења нитратима и који воде рачуна о условима у различитим подручјима Заједнице треба да садрже одредбе које се односе на следећа питања, у мери у којој су она релевантна: 1) раздобља у којима није прикладно примењивати ђубриво на земљишту; 2) примена ђубрива на земљишту на стрмом терену; 3) примена ђубрива на земљишту на водом засићеном, поплављеном, залеђеном или снегом прекривеном терену; [...] 5) капацитет и израда spremника за стајско ђубриво, укључујући мере заштите од загађења вода узрокованог истицањем течности које садрже стајско ђубриво те отпадних вода из похрањених биљних материјала, као на пример силаже, и њиховим продирањем у подземне и површинске воде[...].

Комисија је – сматрајући да одредбе члана 5. став 4. Директиве 91/676, нису исправно и потпуно примењене од стране Француске Републике – покренула поступак ради повреде обвезе државе чланице из чланка 258. УФЕУ-а. Након што је наведеној држави дала прилику да се изјасни, те сматрајући да добијено изјашњење није задовољавајуће, Комисија је 28. октобра 2011. године издала образложено мишљење у којем је Француску Републику позвала да предузме нужне мере ради усклађивања свог понашања с тим мишљењем у року од два месеца од његовог пријема. Француска је својим дописом од 29. децембра 2011. одговорила на образложено мишљење, при чему је особито истакла да је због приговора Комисије темељно изменила свој правни оквир. У складу с Декретом 2011-1257, систем утемељен на департманским програмима деловања замењен је националним програмом деловања и регионалним програмима деловања. Уредбом од 19. децембра 2011. одобрен је национални програм деловања, који омогућује да се за следећу пољопривредну сезону оперативно осигура повећан ниво заштите животне средине. Што се тиче регионалних програма деловања, Француска тврди да је физички немогуће остварити их пре средине 2013. године због обавезног спровођења јавне расправе и процене утицаја на животну средину. Будући да није била задовољна одговором Француске на образложено мишљење, Комисија је поднела ову тужбу.

Уводно се мора подсетити да Директива 91/676 има за циљ успоставу инструмената који су нужни да би се у Европској унији загарантовала заштита вода од загађења нитратима из пољопривредних извора (пресуда *Комисија/Холандија*, С-322/00, ЕУ:С:2003:532, т. 41. и наведена судска пракса).

У складу са наведеним, Суд (друго веће) проглашава и пресуђује: Тиме што није донела мере нужне за осигуравање потпуне и исправне примене свих захтева који су стављени пред њу чланом 5. ставом 4. Директиве Већа 91/676/ЕЕС од 12. децембра 1991. о заштити вода од загађења узрокованог нитратима из пољопривредних извора у вези с њеним Прилогом II, А, тачкама 1. до 3. и 5. те Прилогом III ставом 1. тачкама 1. до 3. и ставком 2.,

Француска је повредила своје обвезе из наведене директиве зато што у националним прописима донетим ради њене примене: нису предвиђена раздобља забране употребе земљишта за велике културе посејане у јесен и за ливаде које су засађене пре више од шест месеци; да је раздобље забране употребе ђубрива врсте I за велике културе посејане у пролеће ограничено на месеце јули и август; да је раздобље забране употребе ђубрива за велике културе посејане у јесен ограничено на раздобље од 1. новембра до 15. јануара, а забрана употребе ђубрива врсте III за исте културе није продужена након 15. јануара; да раздобље забране употребе ђубрива врсте II за велике културе посејане у пролеће није продужено након 15. јануара; да је раздобље забране употребе ђубрива врсте II за ливаде засађене пре више од шест месеци предвиђена једино након 15. новембра, те забрана употребе ђубрива врсте III за наведене ливаде и у планинским подручјима није продужена до краја месеца вељаче; да ће до 1. јула 2016. израчун складишних капацитета још увек узимати у обзир календар забране употребе који није у складу са захтевима директиве; да је складиштење компактног ђубрива које садржи сламу дозвољено на пољу у трајању од 10 месеци; национални прописи не воде рачуна о томе да пољопривредници и надзорна тела буду у стању да исправно израчунају количину азота који се може употребити како би се загарантовала уравнотежено ђубрење; да су у погледу млечних крава количине испуштеног азота утврђене на основу количине испуштеног азота која не води рачуна о различитим нивоима производње млека и на основу коефицијента волатизације од 30 %; да су за друга говеда вредности испуштања азота утврђене на основу коефицијента волатизације од 30 %; вредности испуштања азота за чврста ђубрива свињског порекла нису утврђене; да су за кокошке вредности испуштања азота утврђене на основу погрешног коефицијента волатизације од 60 %; да су за овце вредности испуштања азота утврђене на основу коефицијента волатизације од 30 %; да су за козе вредности испуштања азота утврђене на основу коефицијента волатизације од 30 %; су за коње вредности испуштања азота утврђене на основу коефицијента волатизације од 30 %; су за куниће вредности испуштања азота утврђене на основу коефицијента волатизације од 60 %;

национални прописи не садрже јасне, прецизне и објективне критеријуме у складу са начелом правне сигурности у погледу употребе ђубрива на земљишту на стрмом терену; да је дозвољена употреба ђубрива врсте I и III на залеђеном тлу, употреба ђубрива врсте II на снегом прекривеном тлу, употреба ђубрива на тлу залеђеном искључиво на површини због деловања циклуса смрзавања и одмрзавања унутар двадесет и четири сата, као и употреба компактног ђубрива које садржи сламу као и компостираног стајског ђубрива на залеђеном тлу.

## **2. НИТРАТНА ДИРЕКТИВА И ДОБРА ПОЉОПРИВРЕДНА ПРАКСА**

Реформа заједничке пољопривредне политике изнета у Зеленој књизи савета о перспективама заједничке пољопривредне политике показала је да иако је употреба азотних ђубрива неопходна за пољопривреду, прекомерна употреба ђубрива представља опасност за околину и постоји потреба заједничког деловања са циљем контроле интензивне сточне производње, те пољопривредна политика мора више водити рачуна о политици животне средине.<sup>275</sup>

У Извештају Европске комисије о праћењу примене законодавства Европске уније, годишњи извештај за 2016. годину (6.7.2017), као један од кључних циљева Европске уније, који је предвиђен као битан задатак Европске комисије, предвиђено је јачање правне тековине у области пољопривреде ("Enforcing the agricultural acquis").<sup>276</sup>

Тако: Комисија је усредредила своју примену ЕУ правила заштите животне средине како би допринела здравијем окружењу и јачој, „кружној“ економији која ресурсе користи на одрживији начин. Такође је настојала да обезбеди равноправне услове за све државе чланице и привредне субјекте

---

<sup>275</sup> Poljosfera, *Nitratna direktiva i dobra poljoprivredna praksa* (<https://www.poljosfera.rs/agrosfera/>).

<sup>276</sup> Упореди: European Commission, Brussels, 6.7.2017. COM(2017) 370 final. *Report from the Commission - Monitoring the application of European Union law 2016 Annual Report* {SWD(2017) 259 final} {SWD(2017) 260 final}.

који морају да испуне захтеве заштите животне средине. Строга примена закона такође подстиче тржиште на проналажење иновативних начина за повећање ефикасности ресурса и смањење зависности од увоза, што заузврат даје компанијама ЕУ конкурентну предност и отварање нових радних места. У неким државама чланицама постоје значајни недостаци у примени законодавства ЕУ о животној средини, посебно у управљању отпадом, инфраструктури за прераду отпадних вода и поштовању граничних вредности квалитета ваздуха..<sup>277</sup>

Комисија је наставила да решава ове недостатке правним средствима, посебно поступцима за кршење закона, али и блиско сарађујући са националним властима и другим заинтересованим странама како би подржала поштовање правила. У том контексту, Комисија је 2016. покренула Преглед имплементације заштите животне средине. Овај процес има за циљ да побољша заједничко знање о недостацима у примени законодавства и политике ЕУ у области заштите животне средине у свакој држави чланици, као и да адресира суштинске узроке тих празнина. Такође настоји да пружи решења која су комплементарна законској примени и да подстакне размену добре праксе. Ревизија се заснива на извјештајима за поједине земље израђеним сваке две године који ће се фокусирати на суштинске теме из области законодавства и политике заштите животне средине у свакој држави чланици. Извештаји ће припремити терен за дијалог са и унутар сваке државе чланице..<sup>278</sup>

Сврха Нитратне директиве савета 91/676/ЕЕС о заштити вода од загађења која узрокују нитрати пољопривредног порекла је заштита и спречавање даљег прекомерног загађивања подземних и питких вода нитратима, које је у највећој мери узроковано пољопривредом, односно неодговарајућим ђубрењем и неправилним складиштењем стајњака. Директива тражи од земаља чланица Европске уније да дефинишу подручја која су осетљива на загађење вода нитратима из пољопривреде те да осмисле

---

<sup>277</sup> *Op. cit.*, стр. 5.

<sup>278</sup> *Ibidem.*

и примене оперативне програме спречавања таквих загађења. Прекомерна примена азота узрокује његов губитак и загађење земљишта, воде и ваздуха. Испирање нитрата из стајског ђубрива потенцијално је велики извор загађења што се најпре односи на подручја велике густине сточарских фарми. Нитрати у подземним водама директно штете здрављу људи и нарушавају биолошку равнотежу, а уједно се губи и вредан извор азота који се затим мора заменити скупим минералним ђубривима.

Због наведених разлога промовишу се и подстичу мере за добро управљање стајским ђубривом. Стајско ђубриво потребно је збринуту у резервоаре, објекте који имају довољне капацитете за шестомесечни период и који су обезбеђени од оцеђивања стајњака у дубље слојеве земље, а већа количина и вишак се могу збринуту уговорним ђубрењем туђих пољопривредних површина, прерадом стајњака у биогаз или супстрат или на неки други начин.

Надаље, прописано је оптерећење пољопривредних површина бројем животиња посредно, односно прописује се највећа количину чистог азота из органског ђубрива којом се годишње може ђубрити пољопривредна површина. У почетном четворогодишњем периоду највећа дозвољена количина уноса чистог азота путем органског ђубрива износи 210 кг Н/ха годишње. Након истека почетног четворогодишњег периода уводи се трајно ограничење највеће допуштене количине уноса чистог азота путем органског ђубрива која износи 170 кг Н/ха годишње. У тло је допуштено додати само азот у количини која представља потребу пољопривредних култура за азотом.

Витални нутријент који помаже расту биљака и усева је азот. Али, у високим концентрацијама штетан је по животну средину и здравље људи. Чиста, незагађена вода је од суштинског значаја за здравље људи и очување екосистема. Прекомерна употреба азота у пољопривреди један је од главних узрока загађења у Европи. Да би се смањило загађење вода нитратима који потичу из пољопривреде, Европска унија поставља правила и предузима мере којих државе чланице треба да се придржавају. Оне се односе на праћење концентрације нитрата у водама, обезбеђивање осетљивих зона и

успостављање прописа за добру пољопривредну праксу и мера за спречавање и смањење загађења вода нитратима. Ово је тема о којој се говорило на радионици одржаној у оквиру ИПА пројекта прекограничне сарадње о утицају добре пољопривредне праксе који она има на заштиту животне средине у пограничном подручју на Факултету за заштиту животне средине. Пројекат реализују Универзитет "Edukons" из Сремске Каменице, Факултет агробиотехничких знаности у Осијеку, Обртничко-индустријска школа "Жупања" из Осијека и Институт за ратарство и повртарство из Новог Сада. Била је то прилика да се чује шта је то Нитратна директива, коју је Европска унија донела крајем 1991. године и због чега је она значајна пре свега за здравље људи.<sup>279</sup>

Садржај нитрата у води у неким областима држава чланица ЕУ био је у порасту и превазилазио је прописане граничне вредности, превасходно због прекомерне употребе ђубрива, што представља ризик за животну средину. Због тога је потребна општа акција контроле проблема који проистиче из интензивне производње стоке. Нитрати су пореклом из пољопривреде главни узрок загађивања вода из дифузних извора. Због тога је неопходно предузети мере које се односе на складиштење и аплицирање на земљиште свих азотних једињења, као и оне које се односе на одређену праксу у процесима управљања земљиштем. Ови чиниоци били су кључни да ЕУ усвоји Нитратну директиву. Загађивање воде нитратима у једној држави чланици може да утиче на воде у другој држави чланици. Подстицањем добре пољопривредне праксе свим водама може да се обезбеди општи ниво заштите од загађења у будућности. Због дренажања у воде подложне загађењу од нитратних једињења, одређене зоне захтевају специјалну заштиту и због тога је потребно да државе чланице ЕУ идентификују рањиве зоне и утврде и примене акционе програме.

Када се говори о Нитратној директиви, ваља рећи да нашој земљи тек предстоји велики посао. У оквиру билатералне сарадње између Србије и

---

<sup>279</sup> Јасна Бајшански, *Добром пољопривредном праксом против загађења*, Пољопривредник - специјализовани лист за село, е-издање (<https://www.poljoprivrednik.net/>)

Шведске реализован је пројекат који се тиче одређивања критичних области и подручја у складу са Директивом о пречишћавању комуналних отпадних вода и Нитратном директивом ЕУ. Циљ овог пројекта је припрема за процес приступања Србије ЕУ и предстојеће преговоре који се односе на сектор вода. Одговорна институција за спровођење Директиве на нашим просторима је Републичка дирекција за воде. У оквиру Пројекта дефинисана су рањива подручја, која се простиру на површини од око 37.980 квадратних километара, односно на 49 одсто укупне површине Србије.<sup>280</sup>

Приликом утврђивања рањивих зона у Србији јавили су се и многи проблеми. Пре свега, мрежа за праћење и мониторинг воде недовољна је наспрам јединице мапирања. Географско исцртавање то чини прилично несигурним и непрецизним. Затим, информације о губицима и спирању нутријената који настају као последица пољопривредне производње у воде непотпуне су. Процењени су и оквирни трошкови за имплементацију Нитратне директиве у Србији. Закључак је да највећи проблем представљају управо финансије.

Трошкови за фарму с више од 10 условних грла процењени су на 15.000 евра. У ову рачуницу укључени су трошкови за изградњу капацитета за складиштење стајњака и опреме за дистрибуирање чврстог и течног ђубрива. Уколико би се обухватила цела територија Србије, програм би се односио на 360.000 пољопривредних газдинстава. Од тога, око 180.000 газдинстава је са више од два хектара пољопривредног земљишта, а 30.000 фарми има више од 10 условних грла. У том случају, трошкови за приступ целој територији износили би 780.000.000 евра.<sup>281</sup>

Биљке користе азот из више извора, почев од органских, у које се убрајају стајњак, течни стајњак и осока, следе неоргански, односно минерална ђубрива, електрично пражњење у атмосфери и органске материје у земљишту. Од укупног азота додатог у земљиште биљка користи 50 одсто,

---

<sup>280</sup> *Ibidem.*

<sup>281</sup> *Ibidem.*



око 25 одсто веже се у земљишту и исто толико губи се испирањем, денитрификацијом и другим механизмима.

Људи су нитратима изложени првенствено путем хране. Највише конзумирањем поврћа, затим конзервираног меса и воде за пиће. Поврћем се унесе чак 80-85 одсто укупног дневног уноса нитрата. У зависности од врсте, порекла, начина узгајања и складиштења поврћа, садржај нитрата има широк распон, од 1 мг/кг до 10.000 мг/кг. Високе количине нитрата могу се пронаћи у руколи, свим врстама зелене салате и спанаћу. Високе количине у свежем воћу и поврћу су знатно ниже, 1-20 мг/кг. Количине нитрата у зеленом лиснатом поврћу зависе од карактеристика земљишта, употребе ђубрива, интензитета светлости, услова чувања и прераде, односно прања, љуштења, термичке обраде. Резултати указују на то да се у већини случајева минерална и органска ђубрива не користе савесно. Анализа пољопривредног земљишта примењује се мало, показују резултати с терена. Потребна одређених усева за азотом уопште се не узима у обзир, као ни концентрације хранива које се већ налазе у земљишту и које биљка може да искористи што указује на неопходност поштовања кодекса добре пољопривредне праксе, ограничења количине органских и минералних ђубрива у складу с равнотежом азота и обавезне контроле квалитета земљишта.<sup>282</sup>

Значајан документ, нека врста приручника који треба да обједини све обавезе пољопривредних произвођача везане за заштиту животне средине и пружи објашњења и правила шта, зашто и како треба да раде на својим газдинствима, тренутно пише тим домаћих и страних стручњака у оквиру пројекта Смањења загађења реке Дунав из индустрије у Србији (DREPR) под радним називом „Правила добре пољопривредне праксе“<sup>283</sup> Намера је да овај документ, након усвајања од стране надлежних, постане званични Кодекс добре пољопривредне праксе Србије, један од докумената који наша земља

---

<sup>282</sup> *Ibidem.*

<sup>283</sup> Упореди: *Правила добре пољопривредне праксе у Србији*, Институт за сточарство, Београд-Земун (<http://istocar.bg.ac.rs/>).

мора да има пре приступања ЕУ и који ће у законом прописаним случајевима имати и обавезну примену на пољопривредним газдинствима.

У уводу Правила добре пољопривредне праксе за Србију се наводи: "Правила добре пољопривредне праксе (ПДПП) за управљање отпадом из пољопривреде и органским отпадом у Србији теже да створе и унапреде еколошку праксу у редовима пољопривредника у Србији. Ово представљају практичне мере за смањење количине азота и фосфора у површинским и подземним водама, уз помоћ којих ће емисија амонијака бити битно смањена, редуковаће се и ризик употребе пестицида, а умањиће се и деградација земљишта. Све наведено заснива се на важећим прописима у Србији, као и на прописима који ће бити усвојени или су у припреми."<sup>284</sup>

Непропусна складишта ђубрива са шестомесечним капацитетом и адекватном опремом за изношење и примену ђубрива су два кључна елемента у унапређењу функционисања фарме у складу са заштитом животне средине, али истовремено и најкритичнија јер су за то потребне огромне инвестиције. Да би фармери улагали у капацитет складиштења за најмање 6 месеци производње стајског ђубрива и у опрему за изношење ђубрива, неопходно је да се за такве инвестиције обезбеде програми финансијске подршке (од стране државе, ЕУ или других извора), што је пракса и у земљама ЕУ. Дobar пример ефикасног начина пружања помоћи и подршке директно фармерима је и DREPR пројекат, који као једну од кључних активности има донације за изградњу складишта за стајњак и набавку опреме за његову примену на газдинствима пољопривредних произвођача.

Основни задатак сваког пољопривредног произвођача у савременим условима биљне производње је постизање високих и стабилних приноса доброг квалитета, уз минимално улагање материјала, енергије и рада, а уз максималну продукцију, економичност и заштиту животне средине од штетног утицаја и загађења. Остваривање овог задатка представља познавање свих фактора који могу утицати на приносе гајених биљака (нпр. плодност

---

<sup>284</sup> *Ibidem.*

земљишта). Плодност земљишта је променљива категорија и представља његову способност да биљкама омогући оптималну исхрану неопходним нутријентима. Ако земљиште не може да обезбеди оптималну исхрану биљака примењује се ђубрење органским или минералним ђубривима; Уколико додајемо ђубрењем више ђубрива него што су потребе биљака за остваривање планираног приноса, тада долази до изласка нутријената из пољопривредног система у животну средину и до загађења животне средине (воде- надземне, подземне; ваздуха и земљишта).

Како би смањила и превентирала загађење свих вода у Европи, ЕУ је донела строге прописе који важе у свим земљама чланицама, као и онима које се припремају да то постану. Најбитнија је Оквирна директива о водама, а у домену пољопривреде Нитратна директива (91/676/ЕЕС) која се односи директно на загађење нитратима из пољопривреде. У оквиру Нитратне директиве налази се Кодекс добре пољопривредне праксе, сет минималних захтева прописаних Нитратном Директивом којима се спречава загађење нитратима и које би сваки пољопривредни произвођач морао добро да познаје и примењује.<sup>285</sup>

### **3. ОКВИРНА ДИРЕКТИВА О ВОДАМА (2000/60/ЕК)**

#### **3.1. Значај Оквирне директиве о водама**

Како се истиче, институционални и административни капацитети Србије за имплементацију и остваривање законских норми ЕУ из области заштите животне средине и климатских промена су веома слаби, нарочито на локалном нивоу.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> *Ibidem.*

<sup>286</sup> Упореди: Наташа Ђерег, Пера Марковић, *Могућности Србије за достизање стандарда ЕУ у области управљања водама*, Европски покрет у Србији, 2016.

Када је реч о заштити вода, Оквирна директива о водама - EU Water Framework Directive (WFD), 2000/60/EC<sup>287</sup> доминира прописима ЕУ у сектору вода. Она успоставља циљеве у области заштите животне средине, прописује процес планирања управљања водама (мониторинг, процена и анализа притисака и утицаја, припрема и имплементација шестогодишњих планова управљања речним сливовима који се израђују с намером постизања циљева у области заштите животне средине). Повезане директиве о стандардима квалитета у области заштите животне средине, опасним супстанцама и подземним водама допуњују Оквирну директиву о водама, па тако имамо и следеће захтеве осталих директива: ту су обавезни стандарди квалитета вода за посебне сврхе: вода за пиће и вода за купање, контрола над изворима загађења: комуналне отпадне воде, нитрати из пољопривреде, затим кључни прописи из области заштите животне средине: Директива о индустријским емисијама, процена утицаја на животну средину. Поред ових мера, право ЕУ такође захтева припрему шестогодишњих планова за управљање ризиком од поплава.<sup>288</sup>

У Србији је Републичка дирекција за воде надлежна за питања везана за управљање водама. Постојећи Закон о водама<sup>289</sup> има одређене одредбе које треба ускладити са осталим законима који решавају питање правне сигурности. Евидентно је да је правни режим имовине (приобалног земљишта и грађевине) нажалост погодан за судске процесе, што угрожава транспозицију. Коришћење административних граница је кључно пошто сви планови морају бити усклађени са плановима за коришћење земљишта, које доносе локалне власти. Како би се ове одредбе ефикасно и ефективно имплементирале, биће потребна координација и сарадња унутар и између државних институција, јавних предузећа за водоснабдевање и других институција које су подређене овим министарствима. Ниво практичне

---

<sup>287</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (WFD) (2000/60/EK).

<sup>288</sup> Наташа Ђерег, Пера Марковић, *op. cit.*, стр. 2.

<sup>289</sup> Закон о водама, "Службени гласник РС", бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018.

имплементације у сектору за воде веома варира. Озбиљан проблем постоји у АП Војводини у вези са контаминацијом арсеником. Многа ЈКП не постижу надокнаду трошкова за услуге водоснабдевања. Сектор вода у Србији трпи велика загађења што у ЕУ није у толикој мери изражено, јер се ни отпад не збрињава адекватно, а нарочито индустријски, метални, опасан, медицински отпад, гуме, муљеви (комунални и индустријски) и др.<sup>290</sup>

Како се наводи, Србија треба у наредном периоду да изгради многобројна постројења за пречишћавање отпадних вода. Тренутно, она постоје само у 21 општини од преко 200 регистрованих агломерација. Општине су недовољно активне у првенствено одређивању састава и количина испуштених отпадних вода, што су основни полазни подаци за свако планирање или пројектовање. Такође, велики број јавно комуналних предузећа нема уграђен ни мерач протока и количине отпадних вода, иако је та обавеза била законом прописана пре више од двадесет година<sup>2</sup>. Слабо се такође извршавају и законске обавезе у смислу извештавања о емисијама јавних комуналних предузећа у воде према Агенцији за заштиту животне средине. Према Извештајима о прогресу за у периоду од 2011-2015 године у сектору квалитета вода забележен је благи напредак у усклађивању закона са ЕУ, у смислу доношења закона и подзаконских аката. Међутим, остаје још много посла. Закон о комуналним делатностима<sup>291</sup> је у великом делу усклађен са принципима Оквирне директиве о водама, иако тарифе за покривање трошкова у области вода остају да буду унесене у Закон о водама. Мониторинг површинских вода мора да се унапреди.<sup>292</sup>

Тзв. пост скрининг документ који је усвојила Влада Републике Србије у вези поглавља 27<sup>293</sup> о статусу и плановима за спровођење и преношење правних тековина ЕУ у вези са поглављем 27 – које се односи на животну

---

<sup>290</sup> Наташа Ђерег, Пера Марковић, *op. cit.*, стр. 3-4.

<sup>291</sup> Закон о комуналним делатностима, "Службени гласник РС", бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018.

<sup>292</sup> Наташа Ђерег, Пера Марковић, *op. cit.*, стр. 5.

<sup>293</sup> Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 - Животна средина и климатске промене ([http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb\\_dl=69](http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69)).

средину и климатске промене плод је споразума између Србије и Европске комисије у складу са закључцима билатералног скрининга одржаног новембра 2014. године. Овај документ у великој мери одговора на питање које су могућности Србије за достизање стандарда ЕУ у области управљања водама и шире у заштити животне средине у целини, те ћемо се у великој мери бавити истим. Документ је подељен на десет поглавља којима су обухваћене све области заштите животне средине, као и климатске промене (увод, хоризонтални сектор – поглавље о стратешком планирању и општим питањима заштите животне средине, квалитет ваздуха, управљање отпадом, управљање водама, заштита природе, индустријско загађење, хемикалије, бука, климатске промене и цивилна заштита). Свака област је обрађена са три аспекта: а) усклађивање правног оквира, које садржи списак директива ЕУ у вези животне средине које су део правних тековина ЕУ и као такве обавезне за државу чланицу ЕУ и опис стања српског законодавства у погледу интегрисаности ових директива по областима заштите животне средине; б) план активности на даљем усклађивању правног оквира Србије са правним тековинама ЕУ у области заштите животне средине и в) процену потребних финансијских средстава за постизање циљева прописаних правним тековинама ЕУ.<sup>294</sup>

Оквирну директиву о водама (2000/60/ЕС), као највиши акт везан за воде у ЕУ, чији је циљ постизање „статуса добре воде“ у ЕУ, усвојили су Парламент и Савет Европске уније 2000. године.

Директиве су формални закони ЕУ, који чине нормативни део законске регулативе држава чланица. Након усвајања било које Директиве, државе чланице су одговорне за њено целовито имплементирање на националном нивоу. Свака чланица понаособ, има могућност да утврди строжије критеријуме, али никако блаже од оних које прописује одређена директива ЕУ. Заједничка политика држава чланица ЕУ у области вода је заснована на различитим мерама и активностима које су дефинисане низом директива које уређују област вода и имају за циљ прописивање услова који

---

<sup>294</sup> Наташа Ђерег, Пера Марковић, *op. cit.*, стр. 6.

ће омогућити одрживо управљање водним ресурсима, очување доброг статуса вода и контролу емисија. Оквирна директива за воде је кључни документ који прописује успостављање оквира за деловање ЕУ у области политике вода, као и конкретне активности и рокове неопходне за реализацију интегралног приступа управљања водним ресурсима у земљама чланицама ЕУ, које је засновано на плановима управљања водним подручјима. Суштину сваког плана чини управљање водама на основу програма мера, који обједињава заштиту животне средине, економске и социолошке аспекте у циљу постизања одрживог развоја и задовољавајућег статуса вода у оквиру слива. Такође, постоје одредбе о обавези очувања постојећег стања, односно „непогоршавања“ стања вода. Полазна тачка тих програма је пуна примена релевантних државних или локалних законских прописа, као и низа правних аката Заједнице, који регулишу сектор вода. Уколико основни скуп мера није довољан да се обезбеди постизање доброг статуса вода, неопходно је допунити програм додатним мерама, као на пример, примена строжих граничних вредности у погледу загађујућих емисија из индустрије, пољопривреде, градских отпадних вода и сл. Директива налаже доношење ових планова у земљама ЕУ до краја 2009. Након усвајања 2000. године, Директива постаје основ и за прекограничну сарадњу међу државама у оквиру међународних водних подручја у Европи. Република Србија (РС), као и остале земље, које нису чланице ЕУ, укључена је у интеграционе процесе јачањем регионалне сарадње и активностима у оквиру регионалних организација. Од 2003. године наша држава активно учествује у раду Међународне комисије за заштиту Дунава - International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR), Међународне комисије за слив реке Саве и осталих међународних организација које јачају регионалну сарадњу. Као резултат активности ICPDR-а, и у складу са прописаним смерницама Директиве, крајем 2009. године је донет први План управљања сливом реке Дунав (Danube River Basin Management Plan), чијој изради су допринели и представници Републике Србије активним учешћем у раду експертских група, заједно са представницима осталих подунавских земаља. Такође, Међународна комисија за слив реке Саве координира израду Плана

управљања водама за слив реке Саве, уз активно учешће држава чланица комисије и подршку Европске уније. Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде Републичка дирекција за воде координира реализацију наведених активности. Осим Републичке дирекције за воде у активностима на примени учествују и Министарство за заштиту животне средине, Републички хидрометеоролошки завод, Институт за водопривреду „Јарослав Черни“, Институт за биолошка истраживања „Синиша Станковић“, Јавно водопривредно предузеће „Србијаводе“ и Јавно водопривредно предузеће „Воде Војводине“, факултети Универзитета у Београду: Рударско-геолошки факултет, Биолошки и Грађевински факултет, Природно-математички факултет Универзитета у Крагујевцу, а такође и представници невладиног сектора. Први резултати примене Директиве у Републици Србији саставни су део интегралног извештаја о Карактеризацији слива реке Дунав, који је усвојен 2005. године, а затим су следиле активности на припреми Плана управљања сливом реке Дунав, Плана интегралног управљања за слив реке Тисе и Плана управљања за слив реке Саве. Доношењем Закона о водама у складу са Директивом и другим директивама које се односе на област вода, Република Србија је обезбедила законски оквир за примену европске легислативе у овој области. У току је израда подзаконских аката којима ће се заокружити законодавни оквир, а такође и припрема Плана управљања водама за слив реке Дунав и Планова управљања водама за водна подручја. Током израде планова и у процесу доношења, очекује се активно учешће јавности.

Оквирна директива за воде (WFD) на снази је од 22. децембра 2000. године. Зове се оквирна, јер даје оквире за заштиту вода – копнених, површинских, прелазних, приобалних и подземних вода. Према овом документу, земље чланице и кандидати за ЕУ-у обавезне су да: зауставе даље уништавање водних тела, повећају и обнове стање водних као и копнених екосистема и мочвара које директно зависе од водних екосистема. Циљ јој је постизање адекватног еколошког и хемијског стања до 2015. године. Ово је први пут да директива ЕУ не гледа само на хемијске аспекте заштите вода



него и на еколошке као што су режим протока, састав и густоћа водених организама итд. То значи да се жели постићи да, нпр. реке буду, и функционишу, као реке, а не као транспортни канали, као што су многе реке данас у разним деловима Европе. Да би се то могло постићи, као функционална јединица се користи речни слив, и то је, са стране екологије, исправан начин гледања и приступ управљању водама. Промовише се, стога, интегрисано управљање водама, као најделотворнија метода одрживог коришћења вода, јер захтева координисано планирање коришћења копна и вода у речном сливу, који укључује све површинске, приобалне и подземне воде, као и тло. Функција јој је да буде оквир, због тога је доста општа. Ту општу форму све земље морају спецификовати како би своје законе могли прилагодити Директиви. Садржи низ захтева, сваки са својим строгим временским ограничењем, с циљем постизања општег циља – „доброг статуса вода“. У многим случајевима, само овим захтевима неће се успети постићи „добар статус“, па јој се морају прилагодити и остали закони на националном, регионалном и локалном нивоу. Укључени су и „принцип предострожности“ и „принцип загађивач плаћа“, који промовишу одрживу употребу воде, као ресурса, базирану на дугорочној заштити. Такође се и економска страна сматра важним делом управљања водама као и водне политике, а базирана је на 3 приступа: принцип „загађивач плаћа“ ; финансијска исплативост; цена воде.

Направљена је и Смерница о економској анализи, како би помагала меродавнима у развоју мера управљања водама за постизање доброг статуса, као и да се осигура допринос загађивача/корисника циљева Директиве. Захтева да земље чланице и кандидати прогресивно смање испуштања, емисије и губитке приоритетних материја и да тренутно, или поступно, престану са употребом приоритетних опасних материја. Такође, да се смањи загађење подземних вода и да се спрече даља загађења, а њеним спровођењем би се такође требали ублажити утицаји поплава и суша. Директива се бави са три елемента водених екосистема:

- Квалитет воде – може бити угрожен људским загађењем, као и индустријским хемикалијама (вештачка ђубрива, пестициди), градским и индустријским отпадним водама (детерџенти, лекови, ароматски угљенохидрати или водом за расхлађивање генератора у електранама).
- Квантитет воде (волумен протока – хидролошки режим) може бити угрожен одводњом, исушивањем, канализирањем, изградњом брана и полдера за било коју људску активност, као што су производња електричне енергије, превоз, индустрија и пољопривреда.
- Водена станишта (морфологија река, језера и обале, укључују}и структуру и састав седимента – меандрирање) могу бити угрожена интензивним коришћењем тла, ерозијом тла и инфраструктуром за горе наведене активности. Квалитет, квантитет и станишта имају једнаку важност и самостални су фактори у постизању „доброг еколошког статуса“. Директива се не бави само воденим екосистемима, већ и копненим системима који директно или индиректно зависе од воде. Све земље чланице морају идентификовати речне сливове унутар своје земље и одредити за сваког од њих, водно подручје (River Basin District) за које ће се даље радити планови и којима ће се даље управљати. За реке које протичу кроз више земаља мора се успоставити међународна водна подручја што ће захтевати блиску сарадњу тих земаља, без обзира да ли те земље јесу чланице Уније или не.

План управљања речним сливом (River Basin Management Plan) се мора направити за свако водно подручје, а представља кључни плански документ сваког појединачног слива. Састоји се од специфичних циљева и мера за постизање истих. План управљања се мора направити до 2009. године, ревидирати 2015. године, а од тада осавремењавати сваких шест година. План управљања повезује Директиву и домаће законе, укључујући и Директиву о птицама (79/409/ЕЕС), Директиву о стаништима (92/43/ЕЕС), Директиву о нитратима (91/676/ЕЕС), Директиву о прочишћавању градских отпадних вода (97/271/ЕЕС), Директиву о процени утицаја на животну средину (85/337/ЕЕС) и Директиву о питкој води (98/83/ЕЕС).

### 3.2. Допринос Оквирне директиве о водама

Постизање „доброг статуса“ неће бити допринос само у еколошком смислу, него и у друштвено – економском:

- Повећање сигурности од вода. Екстремни хидролошки услови 2002. и 2003. године су нам показали колико наш економски живот зависи од премало или превише воде. Дугорочно и интегрисано управљање водама и заштита/обнова природних ретенција великих вода допринеће ублажавању екстремних временских услова и њихових последица.
- За решавање проблема наћи једно, и то право решење. Холистички приступ проблему смањује трошкове његовог решавања и убрзава процес, а Директива отвара ту могућност.
- У будућности ћемо плаћати мање за обраду вода. Данас се пуно новаца улаже у обрађивање отпадних вода из индустрије и пољопривреде. Директива промовише начело – загађивач плаћа, тј. онај који загађује мора и да плати. Ако се успеју остварити циљеви – „не погоршавати стање“ и „добар статус воде“, вода ће бити бољег квалитета и побољшаће се њен еколошки „капацитет носивости“. Због тога ће бити мање потребе за обрађивањем вода, па ће стога и трошкови бити мањи.
- Високо квалитетна вода доступна свима. Мањак воде због лошег управљања водом представља трошак за пољопривреднике и индустрију, као и потенцијалну претњу људском здрављу. Спровођењем Директиве и њеног механизма плаћања воде, требало би доћи до побољшања у управљању водом, и одрживим и поузданијим снабдевањем високо квалитетне воде на локалном нивоу.
- Реке, језера, мочваре, естуари и приобална станишта, као и врсте доступне свима за уживање. Уз економску добробит коју доносе, водени екосистеми доносе и биолошку разноликост, рекреацију и одмор. Те су вредности важне, али често подцењене.
- Рибарство и туризам. Две важне економске активности, које директно зависе од „здравља“ слатководних екосистема. Такође могу бити виталан извор прихода за локалну заједницу.
- Отварање нових радних места. Спровођење Директиве би требало да донесе отварање нових радних места у администрацији и на

локалном нивоу, у туризму, на мониторингу спровођења Директиве.

### 3.3. Спровођење Оквирне директиве о водама

Спровођење Директиве је сложен и дугорочан процес, који захтева од земаља чланица и кандидата да сарађују са суседним земљама (нарочито у прекограничним сливовима) и између различитих административних јединица и политичких сектора. Како би доскочили том проблему, у мају 2001. усвојена је Заједничка стратегију спровођења Директиве: Common Implementation Strategy (CIS). Ова Стратегија није законски обавезујућа, али пружа низ корисних и практичних савета и примера за делотворније спровођење Директиве. Намењена је административним телима одговорним за спровођење Директиве и свима који учествују у спровођењу. Свака држава чланица одлучује да ли ће Стратегију превести са енглеског или не. Сврха ове Стратегије је:

- омогућити чланицама исто схватање Директиве и њених захтева;
- ширење метода и искустава о испуњавању појединих захтева између земаља;
- пружити законски необавезујући документ, практични водич за разне техничке захтеве, истицањем најбољих метода за њихово испуњавање. Намењен је свима који су директно или индиректно укључени у спровођење.
- Ова три елемента би требало да омогуће да се Директива спроведе на смислен, складан и амбициозан начин у свим земљама чланицама и кандидатима упркос разликама кроз водна подручја.

CIS је подељен на три дела: а) политичка позадина и главна политичка порука/идеја; б) сама смерница; ц) додаци који садрже врло стручне смернице с примерима и/или информацијама из пилот пројеката.

До 2006. године је развијено тринаест смерница. Током 2003. и 2004. (с продужењем до 2006.) процес се бавио усклађивањем еколошких стандарда, како би се тестирале различите смернице у пилот режим сливовима широм Европе. Тестирањем смерница, покушало се њихово прилагођавање за

спровођење Директиве на терену. Ревидирани документи су прикупљени током 2005. и 2006. у Водич за интегрално управљање речним сливовима - Integrated River Basin Management (IRBM).

ЦИС покрива теме које су директно повезане с временским ограничењима спровођења Директиве, али и оне које то нису. Теме које нису повезане с временским ограничењима спровођења:

- Идентификација водних тела – омогућује заједничко дефинисање водних тела и даје практичне савете за њихову идентификацију. Ова компонента је изузетно битна за цели процес спровођења WFD-а, како би се осигурала смисленост процеса.
- Учествовање јавности у процесу WFD-а – у ширем смислу објашњава како спровести учествовање јавности у развоју Интегралног плана управљања речним сливом, по захтеву Директиве.
- Мочварна подручја – нису у потпуности обухваћена у дефиницији водених целина, нити добро покривена другде у Директиви. Пошто ће функција мочварних подручја играти кључну улогу у постизању „доброг статуса“, направљена је смерница која објашњава шта су то мочварна подручја и како функције мочварних подручја можемо укључити у спровођење Директиве.

Теме које јесу повезане с временским ограничењима спровођења:

- Анализа претњи и утицаја (IPRESS) – сва знања о знатним човековим претњама на површинску и подземну воду.
- Идентификација и проглашење јако промењених (Heavily Modified Water Bodies - HMWB и вештачких водних тела (Artificial Water Bodies - AWB) – Директива омогућава одступање од свог циља: „доброг статуса“, за нека водна тела на којима је дошло до знатних физичких промена. Те воде морају постићи само „добар еколошки потенцијал“ и „добар хемијски статус“.
- Референтна стања и еколошки статус за копнене површинске воде (REFCOND) – идентификује референтна стања и границе између „врло доброг“, „доброг“, „умерено доброг“ стања језера и осталих водних тела.

- Типологија, референтна стања и систем класификације прелазних и приобалних вода (COAST) – објашњава типове прелазних и обалних вода.
- Еколошка класификација – обједињује сва правила за класификацију водних тела наведених у смерницама REFCOND, COAST и HMWB/AWB. Такође наводи начине решавања проблема око еколошке класификације.
- Интеркалибрација – водич о томе како изједначити класификацију еколошког стања у свим земљама чланицама у складу с Директивом
- Економија и животна средина (WATECO) – смерница о економским анализама коришћења воде кроз слив до 2004., економска процена потенцијалних мера које би предузели за постизање „доброг статуса воде“, и о проценама свих трошкова
- Процес планирања – о свим појединостима и активностима које ће се морати организовати и ускладити током процеса планирања, и смерница како развити и написати План управљања сливом
- Мониторинг – о томе шта све треба надгледати приликом спровођења Директиве
- Географски информативни систем (GIS)– већина података мора бити приказана у ГИС-у, па ова смерница говори о том систему

### **3.4. Учествовање јавности**

Учествовање јавности је важно за Директиву и њено спровођење, па је кључни елемент у ери новог управљања водотоцима. У члану 14. овог документа захтева се од свих земаља чланица и кандидата да интересне групе буду активно укључене у спровођење. Такође се тражи да се јавност информише и консултује и током стварања планова управљања сливовима. То укључује доступност свим документима и информацијама на темељу којих се ствара план. Како би се одговорним појединцима и институцијама олакшало питање како и зашто укључити све интересне групе, направљена је Смерница о учествовању јавности. Овај документ је кључан за еколошка удружења. Активно укључивање је доста нов термин и многа административна тела нису упозната с процесом, нарочито домаћа.

Досадашња пракса, у пилот пројектима спровођења, показала је слабо активно укључивање еколошких удружења у активности.

Земље чланице и кандидати могу поједина водна тела прогласити вештачким или јако промењеним само ако:

а) би промене на хидроморфолошким карактеристикама потребне за постизање доброг еколошког статуса тог водног тела утицале на: ширу животну средину; навигацију, укључују}и луке и рекреацију; делатности због којих је вода складиштена, као што су залихе питке воде, производња енергије или наводњавање; регулацију воде, заштиту од поплава, исушивање тла; остале, једнако важне одрживе развојне делатности.

б) промене захтевају велике техничке захвате и огромне финансијске трошкове. За ова водна тела не мора се достићи добар еколошки статус, већ само добар еколошки потенцијал, који ће имати слабији биолошки стандард као резултат хидроморфолошких промена. Упркос томе, та водна тела морају достићи добар хемијски статус.

### **3.5. Еколошка класификација водних тела**

Класификација еколошких разреда је битан сегмент спровођења Директиве па су припремљене три смернице: а) Општи приказ еколошке класификације; б) Референтни услови и еколошки разреди копнених површинских вода (REFCOND); ц) Типологија, референтни услови и систем класификације прелазних и приобалних вода (COAST). У њима су описане методе, принципи и критеријуми за дефинисање референтних услова па су и одређени разреди квалитета: врло добар, добар и умерено добар еколошки статус копнених површинских и приобалних вода.

Референтни услови одговарају биолошком стању врло добро квалификованог еколошког статуса. Референтни услови нужно не укључују непромењене еколошке услове, могу укључивати врло мале промене, чак и људску претњу и утицај, све док тај утицај узрокује врло мале еколошке промене (физичко-хемијске, хидромофолошке и биолошке). Пошто биолошки

системи природно варирају, чак и унутар типа, референтни услови су морали ту варијабилност узети у обзир, па REFCOND смерница нема заједничку типологију, него је створена груба типологија копнених вода. Ова типологија се може користити за поређење, више него што би те услове требало стално прилагођавати стању у земљама чланицама и кандидатима.

Добар статус, према смерницама, показује да физичко-хемијски чиниоци не смеју бити само у стању да подржавају биолошке чиниоце, него и независно да: а) омогућавају функционисање екосистема и б) одговарају Стандардима квалитета животне средине - environmental quality standards (EQS) за поједине загађиваче. Биолошки и физичко-хемијски стандарди служе показивању да ли је еколошки статус добар или умерено добар, а хидроморфолошки стандарди ће одлучити да ли је водно тело доброг или врло доброг еколошког статуса.

### **3.6. Интеркалибрација**

Директива захтева да су све еколошке функције изабране од земаља чланица и кандидата као и границе између еколошких разреда (врло добро – добро и добро – умерено добро) усклађене кроз процес интеркалибрације. Интеркалибрација је обавезна активност важна за усклађено спровођење. Омогућава да је добар статус у Шведској могуће лако поредити с оним у Италији. Убудуће, процес интеркалибрације ће бити најважнији елемент у одређивању успеха Директиве.

## **4. ЗАГАЂЕЊЕ ЗЕМЉИШТА УЗРОКОВАНО ПОЉОПРИВРЕДОМ**

Контаминација тла хемизацијом из пољопривреде сваке године се све више повећава. Количина азотних и фосфатних ђубрива које се употребљавају због повећања приноса је све већа. Зато се треба обратити пажња на могућност контролисања загађења. Не може се савремена



пољопривреда замислити, без употребе хемијских ђубрива и пестицида. А самом њиховом употребом долази до контаминације тла и подземних вода. Да би могло да се смањи загађење, мора се смањити и количина коришћених хемијских средстава, али се не смеју смањити приноси. Све су то противречности, које се морају решавати, због алармантног загађења тла и подземних вода. Вештачка ђубрива разарају живи свет у земљишту чиме земљиште постаје рањивије на сушу. Минерална ђубрива исто тако производе азотне оксиде који су 300 пута опаснији за климу од угљен-диоксида. Не само да пољопривреда која се заснива на минералним ђубривима прекомерно троши воду и доводи до исцрпљивања подземних вода, већ исто тако разара и (природну) плодност земљишта и доприноси промени климе. Према овогодишњем извештају о стању природне средине (The State of the Environment Report) - скоро половина плодног земљишта у Индији је захваћена процесом деградације. Узроци оваквог стања долазе од ерозије земљишта ветром и од спирања водом, као и од лоше фармерске праксе, лошег управљања иригацијом (претерано коришћење подземне воде која не стиже да се обнови), као и од претераног коришћења вештачких ђубрива. Коришћење вештачких ђубрива је порасло са 69,8 кг по хектару у 1991-92 на 118,3 кг по хектару у 2015-16 години.<sup>295</sup>

После релативно кратког раздобља које се мери у деценијама а не вековима, интензивна примена минералних ђубрива закратко повећава приносе усева али - ако се она примењују без коришћења органских ђубрива или у интензивним дозама - долази до структурног пропадања земљишта и опадања његове плодности. Студија о ацидификацији земљишта, коју су на Татрама у Словачкој спровели стручњаци Словачке академије наука и Универзитета Колорадо, указује шта се може десити када азотни депозит у земљишту пређе одређени ниво - што се може очекивати и у деловима Европе до 2050-те године. Региони северне Европе и источног дела САД већ се

---

<sup>295</sup> Упореди: Данијела Златковић, Јелена Златковић, *Контаминација земљишта и подземних вода хемизацијом из пољопривреде*, 10<sup>th</sup> International Scientific Conference "Science and Higher Education in Function of Sustainable Development" 06–07 October 2017, Међавник – Дрвенград, Ужице, стр. 3-41/3-47. Материјал са конференције (<http://www.vpts.edu.rs>).

налазе на пола пута у процесу ацидификације земљишта. До повећања нивоа азотног талога у плодном земљишту долази првенствено од индустријализације пољопривреде (примене азотног минералног ђубрива у дужем периоду) што може да доведе до токсичног нивоа ацидификације и значајног опадања плодности земљишта, као и до отицања киселина и токсичних метала у површинске воде - наводи се у овој студији објављеној у часопису *Nature Geoscience*. Обнова овако загађеног земљишта може се очекивати само у геолошком времену (дугом временском периоду) па се зато плодно земљиште рачуна у необновљиве природне ресурсе.

Наведено истраживање је само једно у низу истраживања која указују на неодрживост модерне индустријске пољопривреде усмерене на достизање што већих приноса (и профита) уз искључиву употребу минералних ђубрива. После релативно кратког раздобља које се мери у деценијама а не вековима, интензивна примена минералних ђубрива закратко повећава приносе усева али - ако се она примењују без коришћења органских ђубрива или у интензивним дозама - долази до структурног пропадања земљишта и опадања његове плодности. Истраживања у Америци указују и на процес ерозије земљишта ветром и “стањивање” слоја плодног земљишта - до ког долази из истих разлога. Интензивна примена минералних ђубрива (без додатка органског) доводи до “спаљивања” површинског слоја земљишта, зато што минерално, хемијско ђубриво разара биофлору земље која повезује њене честице, па се зато површински слој претвара у прашину коју ветар лако разноси.<sup>296</sup>

Технолошка побољшања која имају за циљ да земљиште доведу до нивоа бољег искоришћавања воде, обично доведу и до губитка физичких особина земљишта. Комбинација коришћења тешких машина у пољу и интензивног наводњавање, може довести до озбиљних проблема у деградацији земљишта. Осим употребе воде са доста натријума, неодговарајућа употреба ђубрива и пестицида доводи до осиромашења земљишта и то хемијског и биолошког. Ситуација се погоршава утицајем

---

<sup>296</sup> Данијела Златковић, Јелена Златковић, *op. cit.*, стр. 3/42.

климатских фактора (висока температура, пљускови и др). То доводи до ерозије, акумулације соли и претеране минерализације. У случају интензивне пољопривреде, физичке особине земљишта, односно његова структура, брзо се нарушавају. Америчка пољопривреда је позната у целом свету по својој високој продуктивности, квалитету и ефикасности у пружању робе потрошачима. Овако висока продуктивност Америчких фармера обезбеђује изобилје хране по приступачним ценама. Цене хране америчких потрошача је најнижа у свету. Ови високи нивои пољопривредне производње се постижу коришћењем минералних састојака као што су азот, фосфор и калијум у виду вештачких ђубрива. Када се хранљиве материје примењују преко потреба биљака, тада имају потенцијал да загаде површинске и подземне воде. Хранљиве материје су хемијски елементи који су неопходни за биљну и животињску исхрану. Нутријенти су амонијак, уреа, амонијум-нитрат, амонијум сулфат и, калијум хлорид, и диамонијум фосфат. Они су процеђују у издани путем кише у воде за наводњавање. Око 11,5 милиона метричких тона годишње (Мт/год) азота у свим облицима се користи као ђубриво у Сједињеним Државама. Амонијак представља око 32 процента од укупног азота ђубрива, и то; урее и амонијум нитрата заједно представљају око 37 процента, амонијум-нитрат, 5 процента, и амонијум-сулфат, 2 процента. Постизање оптималних приноса без примене прекомерне употребе хранљивих материја треба да буде циљ свих. Вишак азота и фосфора у површинским водама и азота у подземним водама је узрок еутрофикације (вишак алги и нагли њихов раст). Главни извор загађења нитрата у подземним водама је резултат пољопривреде. Пољопривреда загађује више ресурса подземних вода него било које друго загађење. Прекомерном употребом земљишта долази до његовог осиромашивања, покушај да се поправи продуктивност мање продуктивних земљишта, тако што се све више и више азота на бази ђубрива уноси на земљиште, у покушају да задржи константан принос, доводи до још веће контаминације и деградације.<sup>297</sup>

---

<sup>297</sup> Данијела Златковић, Јелена Златковић, *op. cit.*, стр. 3/43.

Како се у Закључку ове студије истиче, измењене привредно-системске прилике у свету и код нас захтевају од научноистраживачког рада одговоре на социјалне, еколошке и економске изазове (растућу потражњу за безбеднијом, здравијом и квалитетнијом храном) и за одрживим коришћењем и производњом обновљивих биоресурса. У будућим истраживањима, потребно је објединити основна, примењена и развојна истраживања која заједнички треба да допринесу изградњи српске биоекономије засноване на знању путем удруживања науке, индустрије и других заинтересованих фактора с циљем: очување земљишта и подземних вода, биљни и животињских ресурса; изградња одрживог и ефикасног пољопривредног и прехранбеног сектора; обезбеђење хране која задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности; развој технологија које ће сачувати животну средину од утицаја ефеката пољопривредне производње.<sup>298</sup>

Последњих година, ова област је међу највидљивијим у међународним оквирима. Тако у Седмом Оквирном Програму ЕУ у програму „Сарадња” унутар тематске области која се односи на храну, пољопривреду, биотехнологију и рибарство истраживачке групе из Србије се по проценту успешности налазе на европском просеку (око 17% успешности). Узроци проблема су: непостојање систематске контроле примене минералних материја; неадекватно управљање плодношћу земљишта и неадекватна примена минералних и органских ђубрива; лоша пракса коришћења земљишта која подстиче његову ерозију; низак ниво свести о потреби очувања квалитета земљишта.

---

<sup>298</sup> Данијела Златковић, Јелена Златковић, *op. cit.*, стр. 3/46 и даље.

## ЗАКЉУЧАК

Полазећи од постављених хипотеза, предмета и методологије истраживања тематике "Управно поступање у области субвенција у пољопривреди Европске уније у контексту заштите животне средине", материја је обрађена у пет оквирних и међусобно повезаних целина (глава), са акцентом на однос и условљеност управног поступања и субвенција у пољопривреди и њихове усклађености са општим начелима заштите животне средине.

Као циљ истраживања постављена је анализа на који начин управно поступање утиче на одмеравање износа субвенција. У оквиру тога анализиран је утицај еколошких стандарда на остваривање права на субвенције, као и веза Нитратне директиве и пољопривредне политике Европске уније и држава чланица. Анализирано је и питање да ли постоји сличност у политикама руралног развоја земаља југоисточне Европе и стање у пољопривреди Србије у поређењу са правном регулативом Европске уније.

Субвенције у области пољопривреде постају све битнија тема, са изузетно важним последицама. О колико се важној теми ради, говори околност да је у Европској унији усвојена посебна "Заједничка пољопривредна политика" - Common Agricultural Policy (CAP) као политика око које су све земље чланице постигле сагласност. Пољопривредна политика Европске уније се утврђује на нивоу Уније од стране влада земаља чланица, а спроводи од стране сваке појединачне земље чланице. Заједничка пољопривредна политика има за циљ подршку пољопривредницима, како у погледу повећања прихода, тако и у погледу стимулисања производње висококвалитетних производа који се на тржишту траже. Осим тога, пољопривредници се подстичу да истражују нове развојне могућности, између осталог, у погледу еколошки обновљивих извора енергије. Имајући то у виду, од изузетног је значаја адекватно и ефикасно управно поступање и доношење одговарајуће регулативе што омогућава објективну расподелу средстава. Као један од основних механизма у реализацији Заједничке пољопривредне политике, посебан акценат ставља се на додели субвенција

пољопривредницима у контексту унапређење пољопривредне праксе која унапређује заштиту животне средине.

У оквиру прве тематске области приказан је савремени концепт управе који почива на концепту тзв. социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању јавног интереса (*bono publico*). Концепт социјалне функције полази од обављања управних активности у смислу вршења јавних служби, којим активностима се остварује јавни интерес. У том контексту дат је приказ начела основних начела слободe, демократије, поштовања људских права и основних слобода, правне држава, поштовање основних права како су постављена у Европској конвенцији о заштити људских права и поштовања националних идентитета држава чланица.

Принцип поделе власти на извршну, законодавну и судску, који карактерише модерне демократске државе, у Европској унији је замењен принципом тзв. институционалног баланса. Овај принцип проистекао је из јединственог карактера институционалне структуре ЕУ који се не може поистоветити са структуром институција власти у савременим државама јер је, рецимо, традиционална законодавна власт подељена између Савета и Европског парламента, а извршна између Савета и Комисије.

Анализирана је тема утицаја управног деловања на развој пољопривреде, те на примерима земаља југоисточне Европе у области пољопривреде показано које су опште мере подршке развоју пољопривреде, као и које су структурне мере и мере руралног развоја. Посебно је истакнуто начело једнакости поступања у контексту равномерности плаћања свим корисницима. Опште је правило да пољопривредни буџети нису развојно оријентисани. Ова тврдња се заснива на ниским апсолутним износима средстава за рурални развој, једини стуб пољопривредне политике који садржи развојни аспект. Међу мерама за политику руралног развоја преовлађује подршка инвестицијама за пољопривредна газдинства, али и оне су ограничене у доступности и обиму. При идентификацији кључних питања посебно се наглашава значај ефикасног управљања ланцем снабдевања. Буџетска подршка је ретко намењена решавању овог питања, иако су

средства опредељена и за инвестиције у прерађивачку индустрију, посебно у земљама у којима је доступан ИПАРД.

Ово важи и за инфраструктурне пројекте великог обима (системи за наводњавање, путеви, управљање отпадом, консолидација земљишта, итд.), упркос чињеници да се инфраструктури проблем налазе међу највећим изазовима. Заједничка карактеристика за ову врсту инвестиција је и то да оне нису у надлежност само министарства пољопривреде, па захтевају сарадњу и координацију између више владиних сектора како би били остварени.

Посебно је анализирано стање у земљама југоисточне Европе, за које је најважнија препорука усвајање и ширење концепта развојно оријентисане пољопривредне политике како би се ефикасно дошло до кључних циљева. Редефинисање развоја у свим својим аспектима и његово довођење до одрживог нивоа мора постати кључни стратешки приоритет. На основу дефинисаних циљева, развојно оријентисани приступ у економском смислу се схвата као ефикасно коришћење природних и организационих потенцијала, унапређена продуктивност, унапређена ефикасност пољопривредно-прехранбеног ланца, неговање сарадње, и подршка структурним променама, посебно реформама земљишта, што све заједно доприноси побољшању благостања међу руралним становништвом. Развој мора да укључи добро дефинисану перспективу за животну средину и социјалне прилике, као и регионално уравнотежени развој. Не постоје очигледне алтернативе за одлучну развојну оријентацију. У овом погледу, европске интеграције и усвајање циљева и инструмената Заједничке пољопривредне политике Европске уније могу послужити као добар мотив и катализатор промене.

У оквиру друге тематске целине обрађен је појам субвенција у пољопривреди као теоријски појам и појам државне помоћи. Субвенције су својеврсни инструменти економске и социјалне политике. Извршена је и упоредна анализа субвенција у Босни и Херцеговини, Хрватској, Црној Гори и Србији. Субвенције (subsidies) као облик финансијске помоћи коју држава даје установама, привредницима (подстицање производње, заштита стандарда становништва) и физичким лицима за строго одређену намену, зависе од

сврхе, те се могу разликовати бројни модалитети субвенција: према трајности (сталне и повремене), према врсти корисника (привредним и непривредним организацијама), према извору средстава (из буџета, из различитих фондова), према намени (донације, регреси, премије за цене под друштвеном контролом, извозне премије, развојне премије, пореске олакшице, ослобађање предузећа од плаћања пореза, доприноса, царина).

Када се говори о државној помоћи, основно питање у контексту државне помоћи и субвенција јесте да ли су концепт и пракса државне помоћи у складу са принципима тржишне привреде. Принцип слободне конкуренције ограничава интервенцију државе на тржишту која, са своје стране, може имати три основна облика: финансијска помоћ државе привредним субјектима, регулаторна функција и активност државе и непосредне државне инвестиције у привреду и услуге. У том контексту, државна помоћ изједначава се са финансијском помоћи државе привредним субјектима (секторима и регионима). За државну помоћ је битно да конкуренција на тржишту не сме бити нарушена.

Шире тумачење државне помоћи указује на две области у којима она може да се реализује. Прва област обухвата директне субвенције државе привредним субјектима путем којих се покрива део њихових трошкова (губитака). Друга област садржи облике помоћи који као такви нису увек транспарентни јер се остварују путем повољних кредита, пореских олакшица, државних набавки и концесија. Ефекти сваког од наведених облика државне помоћи нису исти за кориснике, али је зато за анализу битан онај који се манифестује на пољу конкуренције, односно да ли се она нарушава или не.

У светлу наведеног, важно је истаћи значај одлука Европске комисије, које се доносе у области државне помоћи у пољопривреди. Наиме, ове одлуке за последицу имају формалну обавезу државе којој су упућене да по њима поступи. Након наведеног, државе су дужне да обавесте комисију о предузетим мерама. На овај начин прецизира се значење појма државне помоћи и смањује могућност злоупотреба ове врсте давања.



Као важна тема истакнут је однос субвенције у пољопривреди, државне помоћи и заштите животне средине, те је утврђено да је основни циљ аграрне политике у Европи после Другог светског рата био повећање интензивности пољопривредне производње и повећање приноса. Таква пољопривреда због тога што је основни фокус било повећање приноса представљала је један од фактора нарушавања екосистема. Пољопривредна политика ЕУ је имала негативан утицај на стање заштите животне средине у протеклим деценијама. Требало је унапредити пољопривредну политику ЕУ уз веће уважавање императива заштите животне средине. Зато су основни циљеви заједничке пољопривредне политике Европске уније (САР) били да се обезбеди пласман, задовољи понуда и тражња за пољопривредним производима, као и да се обезбеди адекватан приход пољопривредницима. Међутим, то је довело до стварања вишкова производа, са једне, али и до повећања издатака за субвенције пољопривреди, са друге стране.

Систем директних субвенција намењених пољопривреди уведен је као реформска мера заједничке пољопривредне политике 1992. године, а детаљније је разрађен Агендом 2000, којом су постављени темељи интегрисаног управљања и контроле. Заједничка пољопривредна политика ЕУ у периоду 1962–2007. године финансирана је из Европског фонда за смернице и гаранције у пољопривреди (ЕАГГФ), као део општег буџета Уније, који се првобитно користио ради субвенционисања домаће пољопривредне производње и извоза у треће земље. Из овог фонда су касније почеле да се финансирају и друге мере међу којима су најзначајније - директна помоћ пољопривредницима и систем директних помоћи руралном развоју. У почетку је планирано да се буџет ЕАГГФ највећим делом пуни средствима прикупљеним од наплате дажбина на увоз пољопривредних производа из трећих земаља, али су због смањења извоза највећи део терета поднеле земље чланице. Важан фактор представља политика руралног развоја. Стога од 2007. године почињу да функционишу два фонда: Европски фонд за гаранције у пољопривреди (ЕАГФ) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (ЕАФРД). Први је примарно намењен финансирању извоза

пољопривредних производа у треће земље и мерама интервенције на домаћем тржишту, што се пре свега односи на директна плаћања пољопривредницима и промоцију пољопривредних производа, док се путем ЕАФРД финансирају мере руралног развоја.

Међутим, предмет оправданих критика постојећег режима пољопривреде у ЕУ је недовољно уважавање циљева заштите животне средине у сектору пољопривреде. Као један од основних инструмената истичу се пољопривредно-еколошке субвенције и подвлачи потреба за сразмерним смањењем других облика субвенција, како би се више средстава преусмерило на пољопривредно-еколошке субвенције. У буџетском периоду 2007–2013, година, Европски пољопривредни фонд за рурални развој (ЕАФРД) био је усмерен на три области, док се, у складу са Стратегијом ЕУ 2020, помиње шест приоритета. Пет се односи искључиво на пољопривреду, док се само шести односи на рурални развој и потребу да се фондови користе и за промовисање друштвеног укључивања у заједницу, смањење сиромаштва и развој руралних подручја. Предлогом је предвиђена обавеза земаља чланица да најмање 25% средстава која добију од фонда усмере ка програмима руралног развоја и ублажавање климатских промена. Јачање свести о утицају пољопривреде на стање животне средине условило је увођење тзв. агроеколошких шема, односно система инструмената и мера за смањење негативног утицаја пољопривреде на животну средину.

Стратегијом пољопривреде и руралног развоја Републике Србије одређују се дугорочни правци развоја пољопривреде, и то: успостављање тржишне економије, повећање профитабилности пољопривреде Републике Србије и брига о развоју руралних области. Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије усклађује се са стратешким документима Републике Србије.

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Србији чини више законских и подзаконских акта. Пре свега, питање субвенција у пољопривреди регулисано је Законом о пољопривреди и руралном развоју и Законом о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

Законом о пољопривреди и руралном развоју уређују се циљеви пољопривредне политике и политике руралног развоја, као и начин њиховог остваривања, затим Регистар пољопривредних газдинстава, евидентирање и извештавање у пољопривреди, као и надзор над спровођењем овог закона. У том смислу, овај закон, између осталог, дефинише следеће категорије: IPARD је финансијски инструмент ЕУ за претприступну помоћ руралном развоју у оквиру Инструмента за претприступну помоћ (ИПА); IPARD програм је програм руралног развоја у оквиру инструмента за претприступну помоћ руралном развоју који се финансира средствима претприступне помоћи ЕУ, као и из буџета Републике Србије; IPARD подстицаји су подстицаји руралном развоју који се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у складу са IPARD програмом; пројекат јесте целокупна активност подносиоца захтева за одобравање пројекта у вези са улагањем, а састоји се од дела улагања који је прихватљив и дела који је неприхватљив за финансирање у складу са ИПАРД програмом; инвестиција је део пројекта који је прихватљив за финансирање у складу са IPARD програмом; референтна цена је цена инвестиције или дела инвестиције која се утврђује на основу тржишне цене и служи за утврђивање основице за обрачун IPARD подстицаја; корисник ИПАРД подстицаја је лице коме је одобрен пројекат за коришћење ИПАРД подстицаја; прималац средстава је корисник IPARD подстицаја коме су исплаћена средства.

Када се говори о критеријумима за доделу субвенција у пољопривреди, у Србији је Законом о пољопривреди и руралном развоју створен правни оквир за додељивање подстицаја у овој области, односно утврђене су врсте и облици подстицаја пољопривреди, начин утврђивања њихове намене и расподеле, а формулисан је и правни основ за прописивање подстицаја у локалној самоуправи. У погледу коришћења подстицаја дефинисано је ко има право на подстицаје, извршена је класификација породичних пољопривредних газдинстава, као оквира за добијање субвенција, и то на комерцијална и некомерцијална и утврђени основни елементи поступка добијања подстицаја, као и обавезе корисника подстицаја.

На основу овог закона сваке године се доноси подзаконски акт којим се врши расподела подстицаја, односно утврђује обим средстава, врсте и максимални износи по врсти подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у складу са важећим законом о буџету.

Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју створени су у Србији услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде и руралног развоја. Овај закон уређује врсте и начин коришћења подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услове за остваривање права на подстицаје. При томе се под подстицајима подразумевају средства обезбеђена буџетом Републике Србије, као и средства обезбеђена из других извора која се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја.

Субвенције као директна плаћања обухватају премије, подстицаје за производњу и регресе. Премије су новчани износи који се исплаћују пољопривредним произвођачима за испоручене пољопривредне производе. Подстицаји за производњу су новчани износи који се исплаћују по јединици мере за посејан усев, вишегодишњи засад, односно стоку одговарајуће врсте, док су регреси новчани износи који се у одређеном проценту исплаћују за купљену количину инпута за пољопривредну производњу (гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал) и трошкове складиштења у јавним складиштима.

У Републици Србији, иако постоји Уредба о правилима за доделу државне помоћи, није јасно на који начин се врши одабир корисника државне помоћи. Непостојање прецизних критеријума онемогућава увид у поступак остваривања ове помоћи, те оставља простор за злоупотребе. Ово посебно у делу који се односи на одобравање *de minimis aid* у пољопривреди. У том смислу, било би потребно у Управи за аграрна плаћања ангажовати више стручних лица (нпр. правника) који би радили на доношењу решења о остваривању права на подстицаје, али који би били и контролори начина коришћења остварених подстицаја. Са тим у вези, постоји потреба за већим

бројем пољопривредних инспектора који би на терену у већем обиму контролисали постојање предмета подстицаја, као и начин коришћења субвенција остварених за одређене намене.

Када се посматра стање у земљама југоисточне Европе, пољопривреда је важна привредна грана босанскохерцеговачке економије како са становишта учешћа у стварању БДП, тако и у укупној запослености становништва и учешћу у спољној трговини. Иако је као последица дубоке друштвено-политичке кризе, дошло до контракције економске активности сектора (13% у период 2008-2012), учешће у стварању БДП је и даље високо и креће се око 8%. Пољопривредни сектор је посебно важан када се говори о израженом економском проблему запослености, будући да је у њему око 20% свих запослених. Овај сектор има осетно већу важност у Републици Српској у односу на Федерацију БиХ. Тако је у 2012. години у Републици Српској сектор пољопривреде учествовао са 12% у укупној БДП и са 32% у укупној запослености, док је у Федерацији БиХ учешће сектора у укупној БДП било свега 5%, а у укупној запослености 13%. Иако је извоз пољопривредно-прехрамбених производа растао брже него увоз, вредност трговинског дефицита је стагнирала од 2008. године, а учешће сектора у укупном дефициту достигло вредност од 29%. Ово је доста забрињавајуће и у ствари више говори о ниској економској активности осталих сектора у БиХ. Треба истаћи да сектор пољопривреде има изузетно ниско учешће у страним директним инвестицијама, иако је дошло до пораста у 2012 години и то за 37,8% у односу на 2008. године.

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Хрватској поставља Закон о пољопривреди. Овим законом одређују се циљеви и мере пољопривредне политике, правила везана за заједничку организацију тржишта пољопривредних производа, мере информисања и промоције, правила о јаким алкохолним пићима, прикупљање података и извештавање о ценама пољопривредних производа, национално правило *codex alimentarius*, захтеви квалитета за храну и храну за животиње, спречавање настајања отпада од хране, донирање хране, еколошка производња, правила

квалитета пољопривредних и прехранбених производа, стављање на тржиште природних минералних, природних изворских и стоних вода, укључујући захтеве њихове безбедности, означавања и квалитета, саветовање пољопривредника, образовање те развојно-стручни послови, базе података, услови за производњу и стављање брашна на тржиште, правила пољопривредних књиговодствених података, административна контрола и контрола на терену те управни и инспекцијски надзор. (чл. 1). Посебна карактеристика овог закона је што се позива на околност да се прописи Европске уније примењују непосредно".

Правни оквир за спровођење пољопривредне политике у Црној Гори поставља Закон о пољопривреди и руралном развоју. Овим законом уређују се: развој пољопривреде и руралних подручја, циљеви и мере аграрне политике, подстицаји у пољопривреди и услови за њихово остваривање, права и обавезе корисника подстицаја, допунске делатности у пољопривреди, организовање у пољопривреди, као и друга питања од значаја за развој пољопривреде и руралних подручја. Стратегијом производње хране и развоја руралних подручја утврђују се дугорочни правци развоја пољопривреде и руралних подручја, односно аграрне политике. Стратегију доноси Влада Црне Горе на период од седам година. Аграрна политика утврђена Стратегијом спроводи се на основу Националног програма производње хране и развоја руралних подручја. Национални програм садржи: средњорочне и краткорочне циљеве развоја аграрне политике, врсте мера и програма, очекиване резултате, као и оквирни износ и изворе финансијских средстава неопходних за спровођење мера аграрне политике. Национални програм доноси Влада, на период од пет година.

На примеру Хрватске, као државе са сличном правном и друштвеном традицијом, која је и чланица Европске уније, приказан је развој области субвенција у пољопривреди. Ово посебно стог што је Хрватска усвајала све позитивне примере које је Словенија уводила непосредно пре. У том смислу, анализиран је значај формирања хрватске Агенције за плаћања у пољопривреди, рибарству и руралном развоју, као посебног тела које се

искључиво бави управним поступањем у поступку доделе ових субвенција. Такође, на хрватском примеру, видљив је огромни значај новоуведене интернет апликације АГРОНЕТ, путем које су пољопривредницима доступни подаци о њиховом газдинству и преко које електронски попуњавају захтеве за доделу субвенција. На тај начин битно се убрзава поступак доделе субвенција.

Такође, на примеру Хрватске уочљиво је да постоје испостава „централне“ агенције по целој држави. Ако би се у Србији имплементирао овај вид организације Управе за аграрна плаћања, чини се да би пољопривредни произвођачи имали доступније информације о поступку и начину остваривања права на подстицаје, који су им битни за квалитетнију производњу.

На словеначком примеру уочено је да би додатни подстицаји за започињање пољопривредне производње били учинковити. Ово посебно ако се има у виду да Словенија има десет пута мање обрадивог земљишта од Србије, а остварује само три пута мањи приход од пољопривреде. Дакле, три пута је ефикаснија од Србије.

Са друге стране, када се говори о правном оквиру, однос општег и посебног управног поступка није увек јасно одређен. То значи и да се неусклађености јављају и у код управног поступања у области пољопривреде. Одступа се од процедуре прописане ЗУП-ом и кад то није потребно, не одступа се у потребној мери од ЗУП-а кад би то било потребно ради бржег и делотворнијег поступања, само се преписују неке одредбе ЗУП-а или се непотребно прилагођавају. Законом се овлашћују доносиоци подзаконског акта да регулишу поједина питања поступка, подзаконским актом уређују се битна процедурална питања, формулацијом »одредбе Закона о општем управном поступку примењују се на одговарајући начин« настаје нејасноћа, јер се не може са сигурношћу знати које се одредбе ЗУП-а примењују, а које се не примјењују, а посебно ако се има у виду да у посебан управни поступак за доделу субвенција у пољопривреди нису укључени само правници, у неким законима се упућује на супсидијарну примену ЗУП-а, а у другима не,

терминологија није усклађена. Понекад се и у оквиру самог правилника јављају контрадикторности и упућујуће норме, које су и правнику неразумљиве, а потребно је да буду јасне и пољопривредним произвођачима.

У оквиру треће тематске целине анализирана је заједничка пољопривредна политика Европске уније, те указано на значај пољопривреде у Европској унији. Пољопривреда је од самог оснивања Европске заједнице била једна од главних тема као и једна од главних тачака Римских уговора 1957. године. Такав нагласак на пољопривреду стављен је због сећања на несташнице хране и пољопривредних залиха у Европи након Другог светског рата. Римски уговори дефинисали су основне тачке Заједничке пољопривредне политике (ЗПП). Заједничка пољопривредна политика једна од „најстаријих“ политика ЕУ која је почела да се примењује 1962. године.

Као циљеви Заједничке пољопривредне политике према Уговору о оснивању ЕЗ, уведени су следећи: повећање продуктивности пољопривредне производње унапређењем технолошког развоја и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито радне снаге; обезбеђивање одговарајућег животног стандарда пољопривредног становништва, посебно путем повећања зарада запослених у пољопривредном сектору; стабилизација пољопривредног тржишта и обезбеђивање континуираног снабдевања потрошача по прихватљивим и разумним ценама.

Циљеви садашње реформе Заједничке пољопривредне политике посебно обухватају: одрживу производњу хране, одрживо управљање природним ресурсима и климатским условима и уравнотежен територијални развој. У Извештају Европске комисије о праћењу примене законодавства Европске уније, Годишњи извештај за 2016. годину, као један од кључних циљева Европске уније, који је предвиђен као битан задатак Европске комисије, предвиђено је јачање правне тековине у области пољопривреде.

Одржива производња хране треба да допринесе остваривању прихода пољопривредног сектора и ограничавање варијабилности, имајући у виду да су непостојаност прихода и природни ризици у овом подручју наглашенији



него у већини осталих сектора као и да су нивои прихода и профитабилности које остварују пољопривредници у просеку ниже од оних у осталим гранама привреде.

Нови приоритети Заједничке пољопривредне политике за период 2014-2020. године укључују подстицање трансфера знања и иновација у пољопривреди, шумарству и руралним подручјима, побољшање одрживости фарми и конкурентности свих типова пољопривреде у свим регијама и промоција иновативних пољопривредних технологија и одрживог управљања шумама, промоција организација у ланцу исхране укључујући прераду и стављање на тржиште пољопривредних производа, добробит животиња и управљање ризиком у пољопривреди, обнављање, очувања и побољшање екосистема повезаних са пољопривредом и шумарством, промоција ресурсне ефикасности и подршка кретању према ниско карбонској и „climate resilient есопому“ у пољопривреди, прехрани и сектору шумарства, редукација стаклених гасова и емисија амонијака од пољопривреде и промоција социјалне инклузије, смањења сиромаштва и економски развој у руралним подручјима.

Први обавезујући правни акт у ЕУ који уводи обавезу унакрсне усклађености (*cross-compliance*) целокупног режима директних плаћања, односно условљености корисника ових средстава да у обављању пољопривредних делатности испуњавају захтеве који су постављени правилима о заштити животне средине и стандарде добре пољопривредне праксе, јесте Уредба Савета 1782/2003 о заједничким правилима за шеме директних плаћања у заједничкој пољопривредној политици и установљењу одређених шема подршке пољопривредницима, којом је такође измењено неколико уредби од значаја за поједине пољопривредне гране. Најважнији пропис за спровођење ове уредбе, дакле акт за имплементацију, јесте Уредба Комисије 796/2004 о детаљним правилима за спровођење унакрсне усклађености, модуларације и интегрисаног система контроле.

Осим директних плаћања чији је циљ да се пољопривредницима пружи финансијска подршка за спровођење мера заштите животне средине,

државна помоћ пољопривреди се условљава поштовањем правила о заштити животне средине и стандарда добре пољопривредне праксе. Добра пољопривредна пракса обухвата не само правила из корпуса заштите животне средине већ и безбедност хране, добробит животиња и уопште друштвено одговорно пословање у обављању пољопривредних активности. На нивоу ЕУ, први кораци ка увођењу регулаторног инструмента као подстицаја за одговорну пољопривреду, на основу *Зелене књиге* из 1985. године, у којој је анализиран утицај пољопривреде на губитак биодиверзитета, донета је Уредба Савета 797/85 о подизању ефикасности пољопривредних структура, чиме је земљама чланицама отворена могућност да из својих средстава одобре помоћ у осетљивим областима. Значајна је и Уредба 2078/92 којом су постављени захтеви земљама чланицама да примене мере у складу са својим могућностима и потребама заштите животне средине и којом је предвиђено суфинансирање из заједничких фондова.

Буџет Европске уније једини је централизовани инструмент спровођења “заједничке” фискалне политике на нивоу ЕУ. Остатак фискалног система ЕУ може се посматрати као скуп разних правила и уговора путем којих земље чланице усклађују и координирају остале сегменте фискалне политике. ЕУ је сложена политичка и економска творевина, те је у том сегменту потребно проматрати и буџет ЕУ којим се финансира само ограничен број заједничких функција ЕУ.

Сваки буџет унутар националне државе има више задатака. Основне су функције буџета спровођење фискалне политике и политике трансфера међу (различито развијеним) регијама односно појединцима. Фискална политика обухвата управљање буџетским приходима и расходима, односно управљање дефицитом/суфицитом буџета због његовог утицаја на агрегатну потражњу. Учинци фискалне политике на агрегатну потражњу могу се остварити на више начина: а) помоћу уграђених (аутоматских) стабилизатора, б) помоћу дискреционих мера носилаца фискалне политике и ц) помоћу утврђивања “правила”, односно помоћу тзв. формуле флексибилне политике. Свака од тих мера имала је током времена различиту важност и свака од њих има

различите учинке (нпр. учинак истискивања приватних инвестиција). Без обзира на то која од тих мера превладавала, постоје одређене сличности свих буџетских политика. Прво, сваки буџет мора бити довољно велики с обзиром на друштвени производ како би могао утицати на економска кретања. Друго, мора постојати могућност стварања буџетских дефицита или суфицита којима би се могло деловати на цикличка кретања у gospodarству. и треће, фискална и монетарна политика требале би бити координиране како би заједнички усмеравале gospodarство у одређеном правцу.

У оквиру четврте тематске области обрађени су еколошки стандарди у пољопривреди. Условљеност остваривања права на субвенције у пољопривреди поштовањем еколошких начела од изузетног је значаја. Ово посебно због тога што пољопривредна производња обилује продуктима и средствима која се користе за постизање што бољих приноса, а који у великој мери загађују животну средину. Може се говорити о загађивачима земљишта, воде и ваздуха који потичу из пољопривредне производње. Често се догоди да већа штета по животну средину настаје неправилном пољопривредном производњом, него што је корист од евентуалног повећања приноса који би били остварени применом неадекватних средстава у процесу производње. Са друге стране, рационално коришћење средстава који су “загађивачи” коришћењем алтернативних средстава када су у питању хемијска третирања или пак средства која се специјално производе за пољопривредне сврхе ради очувања животне средине, неке су од могућности за побољшање стања животне средине на дужи период, што је значајно не само са аспекта заштите животне средине, већ и са аспекта саме пољопривредне производње.

Важно је разумети значај еколошких начела у оквиру тематике субвенција у пољопривреди, посебно она начела која се могу сматрати да су основна начела (нпр. начело интегралности, начело превенције, начело предострожности, начело уклањања загађења на извору, начело “загађивач плаћа”, начело предузимања привремених мера), али и других повезаних начела правног поретка Европске уније (нпр. начело одрживог развоја,

начело супсидијарности, начело пропорционалности, начело директне примене права Европске уније).

Осим општих, у оквиру ЕУ формулисана су и одговарајућа посебна начела заштите животне средине. Како се истиче, главни циљ еколошког права јесте примена мера којима се још при доношењу управних одлука делује на настанак штете у животној средини. Једно од начела којима је такво деловање уведено као обавеза држава чланица јесте начело превенције. Циљ ЕУ је да се постизање високог степена заштите животне средине заснива и на начелу превенције.

Како се Индивидуална права и обавезе субјеката у државама чланицама утврђују директивама Европске уније, важну улогу у тумачењу права има Европски суд правде који поступајући у конкретним случајевима обликује судску праксу која потом постаје важна смерница за примену одређених, тангираних норми уопште, иако је извор права само за странке у поступку. У том смислу Европски суд правде има велики ауторитет, те је препознат као важан чинилац правног система Европске уније. Када су у питању еколошке ствари, овај Суд је био и јесте укључен у велики број сложених случајева, чијим решавањем је створена база правних одлука које постају кључне смернице и објашњења за тумачење и примену правних прописа Европске уније.

Велики број предмета који се налазе пред Судом важни су за примену нових одредаба, које се свакодневно усвајају и објављују у Европској унији. Неки од најважнијих случајева постају “прецеденти” за примену одређених правила, те смернице за увођење нових решења. У раду је дат приказ предмета *PreussenElektra AG*, “Грчка против Савета”, “Комисија против Луксембурга”.

У оквиру поглавља еколошки стандарди у појединим областима пољопривреде обрађена је тема органска пољопривредна производња у ЕУ, органска биљна производња, органска сточарска производња, те дат приказ стања у Србији, а објашњено је и зелено плаћање у регион и у ЕУ (на примеру Хрватске).

Анализиран је и Хасап (НАССР) систем који обухвата низ поступака за контролу процеса и осетљивих тачака у ланцу производње хране, а са крајњим циљем да потрошач користи намирнице у стању и на начин који ће бити безбедан за његово здравље. Примена Хасап система је један од основних предуслова за извоз наших производа. Примена НАССР је широко распрострањена у развијеним привредама, а такође је и законска обавеза у Србији на основу Закона о ветеринарству (2005) и Закона о безбедности хране (2009). То подразумева да произвођачи и већи трговци хране у Србији, морају да примењују Хасап (НАССР) систем за безбедност хране. Та обавеза се не односи на примарне произвођаче хране у Србији и мале трговине које продају храну, и које морају да се придржавају строгих прописа о хигијени.

У оквиру пете тематске области обрађен је нормативни оквир еколошких стандарда у пољопривреди, са нагласком на Нитратној директиви ЕУ (91/676), Оквирној директиви о водама (2000/60/ЕС), те доброј пољопривредној пракси. Нитратна директива из 1991. године је пропис Европске уније који се односи на заштиту вода од загађења нитратима из пољопривредних извора. Према овој директиви термин "загађење" означава испуштање, директно или индиректно, спојева из пољопривредних извора у водено окружење, чији је резултат стварање ризика за људско здравље, наношење штете воденим екосистемима. У оквиру Нитратне директиве налази се и додатак - Кодекс добре пољопривредне праксе, сет минималних захтева прописаних Нитратном Директивом којима се спречава загађење нитратима и које би сваки пољопривредни произвођач морао добро да познаје и примењује.

Сврха Нитратне директиве о заштити вода од загађења која узрокују нитрати пољопривредног порекла је заштита и спречавање даљег прекомерног загађивања подземних и питких вода нитратима, које је у највећој мери узроковано пољопривредом, односно неодговарајућим љубрењем и неправилним складиштењем стајњака. Директива тражи од земаља чланица Европске уније да дефинишу подручја која су осетљива на загађење вода нитратима из пољопривреде те да осмисле и примене

оперативне програме спречавања таквих загађења. Прекомерна примена азота узрокује његов губитак и загађење земљишта, воде и ваздуха. Испирање нитрата из стајског ђубрива потенцијално је велики извор загађења што се најпре односи на подручја велике густине сточарских фарми. Нитрати у подземним водама директно штете здрављу људи и нарушавају биолошку равнотежу, а уједно се губи и вредан извор азота који се затим мора заменити скупим минералним ђубривима.

Реформа заједничке пољопривредне политике изнета у Зеленој књизи Савета о перспективама које се односе на заједничку пољопривредну политику показала је да иако је употреба азотних ђубрива неопходна за пољопривреду, прекомерна употреба ђубрива представља опасност за околину и постоји потреба заједничког деловања са циљем контроле интензивне сточне производње, те пољопривредна политика мора више водити рачуна о политици животне средине.

Полазећи од анализе и обраде теме "Управно поступање у области субвенција у пољопривреди Европске уније у контексту заштите животне средине", може се констатовати да управно поступање органа који се баве доделом субвенција мора бити у директној вези са начелима добре пољопривредне праксе и начелима добре управе. Еколошка начела која се све више инкорпоришу у актуелне уредбе ЕУ и правилнике земаља југоисточне Европе обећавају побољшање стања животне средине, те на дужи период могу допринети побољшању стања у тој области. На овај начин поспешује се и стање у пољопривреди и добијамо здравије, безбедније и квалитетније пољопривредне производе. За све то велико делом заслужне су субвенције које правилно осмишљене, доприносе не само стимулацији здраве, органске и квалитетне пољопривредне производње, као примарном циљу, него се као ефекат постижу и бенефити за животну средину.

Може се закључити да постоји посебан значај Нитратне директиве у оквиру пољопривредне политике земаља чланица ЕУ, али и нечланица које претендују на тај статус. Државе настоје да Нитратну директиву поштују у максималној мери, јер примена њених одредаба гарантује чистије земљиште,

воде, па самим тим и пољопривредне производе, односно здраву животну средину. У том узрочно-последичном ланцу важно је обезбедити најмању меру загађења сваког чиниоца, јер, између осталог загађење у једној држави може битно утицати на загађење у осталим државама.

Земље југоисточне Европе теже да своје прописе ускладе са законодавством ЕУ, те да достигну ниво заштите животне средине који постоји у ЕУ. Постоји велики број урађених пројеката, стратегија и националних планова, али у земљама југоисточне Европе ниво свести и инкорпорисаности еколошких стандарда у позитивноправне прописе још увек није на задовољавајућем нивоу. Једина земља овог региона која је чланица ЕУ, Хрватска, увела је неке од битних стандарда у свој правни систем, али и то је још увек недовољно у поређењу са стандардима ЕУ. Стога се изводи закључак да све земље југоисточне Европе имају врло сличну пољопривредну политику, са скоро истим законским решењима, као и да су мале разлике у степену развоја правних система када је у питању пољопривреда, заштита животне средине, те субвенције у пољопривреди које су условљене поштовањем еколошких стандарда.

Наведено стање слично је и у Србији. Како још увек не постоји довољно развијена свест о поштовању еколошких стандарда у пољопривредној производњи, корисно би било условити остваривање права на субвенције за одређене врсте производње поштовањем еколошких стандард. На тај начин повећала би се свест о значају здраве животне средине, обезбедили би се здравији пољопривредни производи, те побољшало стање у овим областима на дужи временски период. Стога је ово препорука за израду нових законских и подзаконских акта, који би били у складу да европским законодавством, иако још увек нисмо чланица ЕУ. То би допринело не само здравијој пољопривредној производњи, чији би производи били конкурентнији на иностраним тржиштима, него и здравијој животној средини која треба да буде примарни циљ.

## РЕФЕРЕНТА ЛИТЕРАТУРА, ПРАВНИ И ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

### РЕФЕРЕНТА ЛИТЕРАТУРА

- AIMS of the Common Agricultural Policy – CAP ([https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en)).
- AVIANI, Damir, *Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.
- BAJŠANSKI, Jasna, *Dobrom poljoprivrednom praksom protiv zagađenja*, Poljoprivrednik - specijalizovani list za selo, e-izdanje (<https://www.poljoprivrednik.net/>).
- CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006.
- CUCIĆ, Vuk, *Fino podešavanje Zakona o opštem upravnom postupku*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2018, str. 139-163.
- DABOVIĆ, Dušan, *Poljoprivredno pravo Srbije*, DIS Public, Beograd, 2016.
- DAVINIĆ, Marko *Pojam dobre uprave - između klasičnog i mekog prava*, Pravni život, br. 10, 2010, str. 389-404.
- DAVINIĆ, Marko, *Evropski ombudsman i loša uprava*, Zaštitnik građana, Beograd, 2013.
- DAVINIĆ, Marko, *Nezavisna kontrolna tela u Republici Srbiji*, Dosije studio, Beograd, 2018.
- ĐEREG, Nataša, MARKOVIĆ, Pera, *Mogućnosti Srbije za dostizanje standarda EU u oblasti upravljanja vodama*, Evropski pokret u Srbiji, 2016.
- DIMITRIJEVIĆ, Predrag, *Upravno pravo*, Sven, Niš, 2016.
- DIVLJAK, Drago, *Državna pomoć u pravu EU i nacionalno pravo*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3, 2011, str. 363-377.
- DIVLJAK, Drago, *Ekološka komponenta sporazuma STO o sanitarnim i fitosanitarnim merama*, Pravna riječ, br. 39, 2014, str. 603-618.
- DIVLJAK, LJ., Drago, FIŠER-ŠOBOT, S., Sandra, *Državna pomoć za zaštitu životne sredine na nadnacionalnom nivou i u domaćem pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, br. 3-1, 2017, str. 675-692.
- DRENOVAK-IVANOVIĆ Mirjana (urednik), *Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi*, OEBS Srbija, Beograd, 2015.



- DRENOVAK-IVANOVIĆ Mirjana, *Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupaka*, Pravni fakultet, Beograd, 2017.
- DRENOVAK-IVANOVIĆ, M., ĐORĐEVIĆ, S., VAŽIĆ, S., *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS – Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd 2015.
- DUGUIT, Léon, *Les transformasions du droit publique*, Paris, 1913.
- ĐURIĆ, Katarina, PRODANOVIĆ, Radivoj, *Mehanizmi podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u AP Vojvodini*, Ekonomija: teorija i praksa, br. 3, 2017, str. 49-60.
- FORD, Robert, SUYKER, Wim, *Industrial Subsidies in the OECD Economies*, OECD Economics Department Working Papers No. 74, 1900 ([www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)).
- GOOSSENS, A., EMMERECHECHTS, S., „Case C-379/98, PreussenElektra AG v. Schlesweg AG, Judgment of the Full Court of 13 March 2001”, *Common Market Law Review* 38, 4/2001, 991–1010.
- JAHIĆ, Ramela, *Upravljanje stajnjakom po principima Nitratne direktive* (<http://www.voda.ba/uimages/Ramela%20Jahic%20ZR.pdf>).
- JOVANIĆ, Tatjana, *Agro-ekološki pravni okvir u Srbiji u svetlu harmonizacije sa pravom EU*, Ekonomika poljoprivrede, br. 2, 2013, str. 321-335.
- JOVANIĆ, Tatjana, ĐELIĆ, Tanja Anastazija, *Evropski regulatorni okvir savetodavnih usluga u poljoprivredi*, Ekonomika poljoprivrede, br. 4, 2013, str. 801-816.
- JOVANIĆ, Tatjana, *Uslovljenost državne pomoći poštovanjem pravila o zaštiti životne sredine i standarda dobre poljoprivredne prakse – primer Evropske unije*, Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011.
- JOVANIĆ, Lj. Tatjana, *Državna pomoć za investicije u energetske infrastrukturu: dileme u vezi projekta „Kolubara B“*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1, 2019, str. 151–176.
- KNEŽEVIĆ-PREDIĆ, Vesna, RADIVOJEVIĆ, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije?*, Beograd, 2009.
- KNEŽEVIĆ-PREDIĆ, Vesna, RADIVOJEVIĆ, Zoran, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, u Zborniku "Harmonizacija zakonodavstva sa pravom Evropske unije", Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 111-131,

- KRSTIĆ, B., JOVANOVIĆ, S., STANIŠIĆ, T., JOVANOVIĆ, M., *Državna pomoć - instrument za zaštitu životne sredine u Evropskoj uniji i Srbiji*, Ekonomske teme, br. 2, 2012, str. 205-220.
- KUHN, T., „Implications of the ‘PreussenElektra’ – Judgement of the European Court of Justice on the Community rules on State aid and the free movement of goods Preliminary Ruling of 13 March 2001, Case C-379/98, Preussen Elektra v. Schleswag”, *Legal Issues of Economic Integration* 28, 3/2001, str. 361–376.
- KUZMANOVIĆ, M., SANFEY, P., *Diagnosing growth constraints in south-eastern Europe: The case of Serbia*, EBRD Working Paper No. 167, London, 2014.
- LILIĆ, Stevan (urednik), *Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova, Pravni fakultet, Beograd, 2011.
- LILIĆ, Stevan, *Preobražaj javne uprave (od instrumenta političke vlasti ka službi za pružanje javnih usluga građanima)*, Zbornik radova “Identitetski preobražaj Srbije”, Pravni fakultet, Beograd, 2017, str. 39-64.
- LILIĆ, Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2014.
- LILIĆ, Stevan, *Zakon o opštem upravnom postupku – anatomija zakonskog projekta sa modelom za generalnu rekonstrukciju ZUP-a*, Centar za unapređenje zakonodavstva, Yucom/Dosije, Beograd, 2019.
- LILIĆ, Stevan, KÄLIN, Walter (urednici), *Lokalni ombudsman – uporedna iskustva: Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska*, MSP, Kraljevo, 2007.
- LJUBANOVIĆ, Boris, *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2006, str. 5-22.
- LONČAR, Zoran, *Evropski pravni standardi i upravni postupak u Srbiji*, Zbornik radova Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije, Novi Sad, 2016, str. 461-478.
- LONČAR, Zoran, *Evropski principi reforme upravnog postupka u Srbiji*, Pravna riječ, br. 54, 2018, str. 363-364.
- LONČAR, Zoran, *Najvažniji novi pravni instituti u upravnom postupku Republike Srbije*, Pravna riječ, br. 50/2017, str. 277-295.
- LONČAR, Zoran, *Osnovna načela upravnog postupka u Srbiji i evropski pravni standardi*, Zbornik radova "Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije", Novi Sad 2017, str. 379-400.

- LOPANDIĆ, Duško, *Evropska unija i Srbija – Novo vreme i novo okruženje*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2018.
- LUČIĆ, Sonja, *Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije - Uloga evropskog Suda pravde*, Pravni život, br. 7-8/2004, str. 207-218.
- LUHMAN, Niklas, *Soziale systeme - Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt am Main, 1984.
- LUKIĆ RADOVIĆ, Maja, *Solidarnost u pravu Evropske unije - uloga i perspektive*, Pravni fakultet, Beograd, 2018.
- MADŽAR, Lidija, *Zajednička poljoprivredna politika EU - Common Agricultural Policy* (<http://www.vps.ns.ac.rs/Materijal/mat12145.pdf>).
- MILAN, Branović, *Poljoprivreda zemalja Zapadnog Balkana u kontekstu EU integracija*, Ekonomija - teorija i praksa, br. 4, 2016, str. 33–51.
- MILENKOVIĆ, Marko, *Aktuelna pitanja procedure kontrole državne pomoći u Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011, str. 149-161.
- MILENKOVIĆ, Miloš, *Identitetske subvencije – Zašto je mudro poljoprivredne subvencije uvrstiti pod kontrolu državne pomoći?* Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011, str. 91-104.
- MILKOV, Dragan, *Državna uprava Srbije i evropski standardi*, Zbornik radova "Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije", Novi Sad, 2015, str. 59-75.
- MILKOV, Dragan, *O potrebi usklađivanja srpskog upravnog postupka sa pravom Evropske Unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 68/2014, str. 84-8696.
- MILKOV, Dragan, RADOŠEVIĆ, Ratko, *Neke novine u Zakonu o opštem upravnom postupku – upravno postupanje*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3/2016, str. 733-752.
- MILKOV, Dragan, *Upravno pravo II*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2017.
- MILOSAVLJEVIĆ, Bogoljub, *Ombudsman: zaštitnik prava građana*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001.
- MILOVANOVIĆ, Dobrosav, CUCIĆ, Vuk, *Nova rešenja Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku u kontekstu reforme javne uprave u Srbiji*, Pravni život, br. 10/2015, str. 95-110.
- MILOVANOVIĆ, Dobrosav, CUCIĆ, Vuk, *Unapređenje poslovnog okruženja u Srbiji u svetlu novih rešenja Nacrta zakona o opštem upravnom*

- postupku*, Zbornik "Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije", Beograd, 2015, str. 445-469.
- MILOVANOVIĆ, Dobrosav, *Proces usklađivanja posebnih zakona sa Zakonom o opštem upravnom postupku*, Zbornik radova "Iskustva od primenata na novite zakoni za opšte upravna postapka vo zemljite od regionot", Pravni fakultet "Justinijan Prvi", Skopje, 2017.
- MILOVANOVIĆ, Dobrosav, *Uloga uprave u regulisanju finansijskog tržišta* (doktorska disertacija), Pravni fakultet, Beograd, 2000.
- MILOVANOVIĆ, Dobrosav, *Vremensko važenje Zakona o opštem upravnom postupku*, Pravni život, br. 10, 2017, str. 267-282.
- PETLJAK, Kristina, *Pregled razvoja i obilježja ekološke poljoprivrede u Republici Hrvatskoj*, Ekonomski vjesnik, br. 2, 2011, str. 382-395.
- POPOVIĆ, V., NIKOLIĆ, M., KATIĆ, B., *Korišćenje i zaštita poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, 2011.
- PROKOPIJEVIĆ, Miroslav, *Državna pomoć privredi u Evropskoj uniji*, Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011, str. 63-73.
- PUSIĆ, Eugen, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.
- PUSIĆ, Eugen, *Upravni sistemi I i II*, Zagreb, 1985.
- RADULOVIĆ, Momčilo (urednik), *Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije*, Evropski pokret u Crnoj Gori, Podgorica, 2014.
- RAKIĆ, Branko, *O smislu „saradnje“ ili „dijaloga“ između Suda pravde EU i sudova država članica*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2, 2013, str. 69-91.
- RODIN, Siniša, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990.
- ROSENBLOOM, David, *Public Administration and Law*, New York - Basel, 1982.
- SIMON, Herbert, *The New Science of Management*, New York, 1960.
- ŠIMOVIĆ, Hrvoje, *Proračun Evropske unije*, Financijska teorija i praksa br. 3, 2005, str. 299-315.
- SKUPŠTINA CRNE GORE, *Uporedni pregled vrsta i iznosa subvencija u poljoprivredi*, Podgorica, april 2014.
- SPILIOTOPOULOS, Epaminondas, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels), 2004.

- TABOROŠI, Svetislav, *Ciljevi državne pomoći*, Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011, str. 9-31.
- THIEME, D., RUDOLF, B., „PreussenElektra Ag V. Schleswig Ag. Case C-379/98”, *American Journal of International Law*, 2002, str. 225–230.
- TODOROVIĆ, Vladimir, *Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima sa komentarom, modelima akata, primerima i upravnosudskom praksom*, Projuris, Beograd, 2018.
- TOMIĆ, Zoran, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd, 2017.
- TOMIĆ, Zoran, *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet, Beograd, 2018.
- UPOZNAVANJE EVROPSKE UNIJE - Kako funkcioniše Evropska unija, Brisel, 2013.
- VASILJEVIĆ, Dragan, *Upravno pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015.
- VELJKOVIĆ, Nebojša, JOVIČIĆ, Milorad, *Trendovi koncentracija nitrata u vodotocima Srbije*, "Voda i sanitarna tehnika" - časopis Udruženja za tehnologiju vode, br. 1, Beograd, 2009, str. 23-30.
- VODIČ KROZ STRATEGIJU EVROPA 2020, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- VOLK, T., ERJAVEC, E., MOGTENSEN, K. (urednici), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi (JIE)*, UN-FAO, Budimpešta, 2015.
- VUČETIĆ, Dejan, *Evropska upravno-procesna pravila i opšti upravni postupak Republike Srbije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 68/2014, str. 175-186.
- VUČETIĆ, Dejan, *Evropska upravno-procesna pravila i opšti upravni postupak Republike Srbije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 68, 2014, str. 175-186.
- VUKADIN, Emilija, *Normativna regulativa i praksa državne pomoći*, Tematski zbornik radova "Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji", Pravni fakultet, Beograd, 2011. str. 32-45.
- VUKADINOVIĆ, Radovan, *Pravo Evropske unije*, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

VUKIĆ, Slavko, *Proračunski sustav Europske unije: Politika razvoja i perspektive financiranja*, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta, Brčko, br. 2015, str. 113-121.

ŽIVADINOVIĆ, Bojan, MILOVANOVIĆ, Miloš, *Vodič kroz EU politike: Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

ZLATKOVIĆ, Danijela, ZLATKOVIĆ, Jelena, *Kontaminacija zemljišta i podzemnih voda hemizacijom iz poljoprivrede*, 10<sup>th</sup> International Scientific Conference “Science and Higher Education in Function of Sustainable Development” 06–07 October 2017, Mećavnik – Drvengrad, Užice, Serbia, str. 3-41/3-47. Materijal sa konferencije (<http://www.vpts.edu.rs>).

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

CHARTER of Fundamental Rights of the European Union C 303/01, 14.12.2007.

COMMISSION REGULATION (EC) 796/2004 of 21 April 2004 laying down detailed rules for the implementation of cross-compliance, modulation and the integrated administration and control system provided for in Council Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers.

COMMISSION REGULATION (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development. (EAFRD).

COMMISSION REGULATION (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty Text with EEA relevance.

COUNCIL DIRECTIVE 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.

COUNCIL DIRECTIVE 96/61/EC of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

COUNCIL REGULATION (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001.

COUNCIL REGULATION (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

COUNCIL REGULATION (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty.

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.

COUNCIL REGULATION (EEC) No 2078/92 of 30 June 1992 on agricultural production methods compatible with the requirements of the protection of the environment and the maintenance of the countryside.

COUNCIL REGULATION (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures.

COUNCIL REGULATION No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations.

DECLARATION of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 1972.

DIRECTIVE 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

EU SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY, European Council (2006) DOC 10917/06.

EUROPEAN CODE OF GOOD ADMINISTRATIVE BEHAVIOUR, European Parliament, 2001 ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)).

EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 6.7.2017. COM(2017) 370 final. *Report from the Commission - Monitoring the application of European Union law 2016 Annual Report* {SWD(2017) 259 final} {SWD(2017) 260 final}.

EUROPEAN COMMISSION, Decision 2012/21/EU of 20 December 2011 on the application of Article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, *OJ L 7*, 11. 01. 2012.

EUROPEAN COMMISSION, Decision SA.24895 of 31 July 2013, Public investment in wind power development projects [2013] OJ C279/1.

EUROPEAN COMMISSION, Decision SA.37068 of 18 December 2013 *Underground electricity transmission line between Aghios Stefanos and nea Chalkedonia* [2014] OJ C460/5.

EUROPEAN COMMISSION, Decision SA.39050 of 17 July 2015 *Aid to gas infrastructure in Poland* [2015] OJ C352/4.

EUROPEAN COMMISSION, Development of agri-environmental indicators for monitoring the integration of environmental concerns into the common agricultural policy, SEC(2006)1136), COM /2006/.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case C173/73 *Italy v Commission*, EU:C:1974:71.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case C251/97 *France v Commission*, EU:C:1998:572.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case C280/00 *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrs gesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I7747.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case C124/10 P *European Commission v Électricité de France (EDF)* ECLI:EU:C:2012:318, par. 8286.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case 83/98 *France v Ladbroke Racing and Commission* EU:C:2000:248.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Case T468/08 *Tisza Erömö kft v Commission*, EU:T:2014: 235.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Joined Cases T129/95, T2/96, T97/96 *Neue Maxhütte Stahlwerke and LechStahlwerke v Commission*, EU:T:1999:7.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Joined Cases T443/08, T455/08 *Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig/Halle v Commission*, EU:T:2011:117.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, Joint Cases T228/99, T233/99 *Westdeutsche Landesbank v Commission*, EU:T:2003:57.



EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Hellenic Republic v. Council of the European Communities*. Case C-62/88 [1990] E.C.R. 1990 I-01527.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Ålands vindkraft AB v. Energimyndigheten*. Case C-573/12 [2014] ECLI:EU:C:2014:2037.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*. Case C-280/00.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Commission v. Grand Duchy of Luxemburg*, Case C-32/05 [2006] R.C. 2006 I-11323.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Commission v. United Kingdom*, Case C-337/89 [1992] E.C.R. 1992 I-06103.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion (FFAD - Sydhavnens Sten & Grus ApS) v Københavns Kommune*. Case C-209/98 [2000] E.C.R. I-3743.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *European Commission v. Republic of Austria*, Case C-28/09 [2009] OJ C 69.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *European Commission v. Republic of France*. Case C-237/12.

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*, Case C-379/98 [2001] E.C.R. 2001 I-02099.

EUROPSKA KOMISIJA, *Izvešće Komisije - Praćenje primjene zakonodavstva Europske unije Godišnje izvješće za 2018*. {SWD(2019) 285 final} - {SWD(2019) 286 final} - {SWD(2019) 287 final}.

EVROPSKA KOMISIJA, *Praćenje primjene zakonodavstva Europske unije - godišnje izvješće za 2018*. {SWD(2019) 285 final} - {SWD(2019) 286 final} - {SWD(2019) 287 final} (verzija na hrvatskom).

GUIDELINES on state aid for environmental protection and energy 2014-2020.

REGULATION (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the COUNCIL of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.

REGULATION (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013, establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common

agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009.

REGULATION (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007.

REGULATION (EU) No. 1306/2013 of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No. 352/78, (EC) No. 165/94, (EC) No. 2799/98, (EC) No. 814/2000, (EC) No. 1290/2005 and (EC) No. 485/2008.

TREATY OF LISBON amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007/C 306/01), Lisbon, December 2007.

\* \* \*

KODEKS ponašanja državnih službenika, "Službeni glasnik RS", br. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018.

PRAVILNIK o fitosanitarnom upisniku i biljnim putovnicama "Narodne novine RH", br. 56/2012 (od 17.05.2012).

PRAVILNIK o izgledu oznake i nacionalnog znaka organskih proizvoda, "Službeni glasnik RS", br. 107/2007.

PRAVILNIK o IPARD podsticajima za investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, "Službeni glasnik RS", br. 84/2017.

PRAVILNIK o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje, "Službeni glasnik RS", br. 48/2011.

PRAVILNIK o načinu ostvarivanja prava na podsticaje u stočarstvu za kvalitetna priplodna grla, „Službeni glasnik RS“, br. 46/2015.

PRAVILNIK o obliku, sadržini, načinu podnošenja i popunjavanja deklaracije i drugih obrazaca u carinskom postupku omogućeno je evidentiranje i praćenje izvoza organskih proizvoda, "Službeni glasnik RS", br. 29/2010.

PRAVILNIK o podsticajima za investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva za nabavku kvalitetnih priplodnih grla za unapređenje primarne stočarske poljoprivredne proizvodnje, „Službeni glasnik RS“, br. 48/2018, 29/2019.

PRAVILNIK o sprovođenju direktne podrške poljoprivredi i IAKS mera ruralnog razvoja za 2019. godinu, Narodne novine, br. 21/19.

PRAVILNIK o tehnološkim postupcima u preradi proizvoda dobijenih metodama organske proizvodnje, načinu čišćenja i sredstvima za čišćenje tehnoloških linija, dozvoljenim sastojcima, aditivima i pomoćnim supstancama u preradi namirnica, "Službeni glasnik RS", br. 34/2009.

PRAVILNIK o uslovima i načinu ostvarivanja prava na podsticaje u stočarstvu po košnici pčela, „Službeni glasnik RS“, br. 33/2015, 14/2016, 20/2018, 44/2018, 27/2019.

PRAVILNIK o uslovima koje treba da ispuni pravno lice koje izdaje sertifikat, odnosno resertifikat za organske proizvode i o načinu njihovog izdavanja, “Službeni glasnik RS“, br. 81/2006.

PRAVILNIK o uslovima, načinu i obrascu zahteva za ostvarivanje prava na premiju za mleko, "Službeni glasnik RS“, br. 28/2013, 36/2014.

UREDBA o pravilima za dodelu državne pomoći, „Službeni glasnik RS“, br. 13/2010, 100/2011, 91/2012, 37/2013, 97/2013, 119/2014.

UREDBA VIJEĆA (EU) br. 1370/2013 od 16. prosinca 2013. godine o utvrđivanju mjera za određivanje određenih potpora i subvencija vezanih uz zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda. L 346/12 Službeni list Europske unije, 20.12.2013 (verzija na hrvatskom).

USTAV Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", br. 98/2006.

ZAKON o bezbednosti hrane, "Službeni glasnik RS", br. 41/2009.

ZAKON o komunalnim delatnostima, Službeni glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016, 95/2018.

ZAKON o kontroli državne pomoći, „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009.

ZAKON o organskoj poljoprivredi, "SLUŽBENI LIST SRJ", BR. 28/2000.

ZAKON o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima, "Službeni glasnik RS", br. 62/2006.

ZAKON o organskoj proizvodnji, "Službeni glasnik RS", br. 30/2010.

ZAKON o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, "Službeni glasnik RS", br. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016.

ZAKON o poljoprivredi i ruralnom razvoju, "Službeni list CG", br. 56/2009, 18/2011, 40/2011, 34/2014, 1/2015, 30/2017, 51/2017.

ZAKON o poljoprivredi i ruralnom razvoju, „Službeni glasnik RS“, br. 41/2009, 10/2013, 101/2016.

ZAKON o veterinarstvu, Službeni glasnik RS", br. 91/2005.

ZAKON o vodama, "Službeni glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018.

ZAKON o Zaštitniku građana, Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 54/2007.

ZAKON o poljoprivredi, "Narodne novine RH", br. 118/2018 (na snazi od 01.01.2019).

ZAKON o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu, Narodne novine, br. 87/02, 117/03, 82/04, 12/05, 85/06, 141/06, 134/07, 85/08.

ZAŠTITINIK GRAĐANA, *Predlog odluke o utvrđivanju Kodeksa dobre uprave*  
([https://www.ombudsman.rs/attachments/1036\\_Inicijativa%20kodeks%20\(2\).pdf](https://www.ombudsman.rs/attachments/1036_Inicijativa%20kodeks%20(2).pdf)).

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

AGENCIJA ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI, RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU (APPRRR), *Izravna potpora poljoprivrednicima i kontrola prije isplate 2015-2020* ([https://www.apprrr.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik\\_Izravna-potpora-poljoprivrednicima-i-kontrola-prije-isplate-2015-2020.pdf](https://www.apprrr.hr/wp-content/uploads/2018/02/Priru%C4%8Dnik_Izravna-potpora-poljoprivrednicima-i-kontrola-prije-isplate-2015-2020.pdf)).

AGENCIJA ZA PLAĆANJA U POLJOPRIVREDI, RIBARSTVU I RURALNOM RAZVOJU (APPRRR), *Priručnik za zeleno plaćanje - Program izravnih plaćanja u poljoprivredi 2015-2020. godine* (<https://www.apprrr.hr>).

EUROPEAN AGRICULTURAL FUND FOR RURAL DEVELOPMENT – EAFRD ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

EUROPEAN AGRICULTURAL GUARANTEE FUND – EAGF ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)).

EUROPEAN COMMISSION, *The Common Agricultural Policy at a Glance - Aims of the Common Agricultural Policy* (<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance>).

EUROPEAN COURT OF JUSTICE, *InfoCuria - Case-law of the Court of Justice* (<http://curia.europa.eu/juris/>).

EVROPSKA KOMISIJA, *Objašnjena Evropska unija: Poljoprivreda*, Generalni direktorat za komunikacije i Informacije za građane, Brisel, 2016 (<http://europa.rs/images/publikacije/agriculture-sr.pdf>).

- INSTITUT ZA STOČARSTVO, *Pravila dobre poljoprivredne prakse u Srbiji*, Beograd-Zemun (<http://istocar.bg.ac.rs/>)
- INSTITUTE FOR EUROPEAN ENVIRONMENTAL POLICY (IEEP), *Developing agri-environmental programmes in Central and Eastern Europe: A Manual*, 2002. (<http://ieep.eu>).
- MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE CRNE GORE, *Zahtjev za subvencije u biljnoj proizvodnji za 2019. godinu* (<http://www.minpolj.gov.me/>).
- MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE REPUBLIKE HRVATSKE, *Razvoj Zajedničke poljoprivredne politike u EU*, Uprava za stručnu podršku razvoju poljoprivrede i ribarstva, (<https://www.savjetodavna.hr/2011/10/11/razvoj-zajednicke-poljoprivredne-politike-u-eu/>).
- MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, RIBARSTVA I RURALNOG RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE, *Načela dobre poljoprivredne prakse 2009* (<https://poljoprivreda.gov.hr/>).
- MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, RIBARSTVA I RURALNOG RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE, *Program potpore za proizvođače mandarina za 2019. godinu* (<https://poljoprivreda.gov.hr/vijesti/podnosenje-zahtjeva-za-potpore-za-mandarine-otvoreno-do-8-srpnja-na-raspolaganju-20-milijuna-kuna/1519>).
- POLJOPRIVREDNI PORTAL "Agroklub", *Informacijski sustav u poljoprivredi*, (<https://www.agroklub.com.hr>).
- PORTAL "Centar za organsku proizvodnju", *Organska proizvodnja*, (<http://www.organiccentar.rs/>).
- PORTAL "Organizacija Centar potrošača Srbije", *Šta je HACCP*, (<https://www.ceps.rs>).
- PORTAL "Organizacija Serbia organica", *Organska proizvodnja u Srbiji* (<https://serbiaorganica.info>).
- PORTAL "Podovi - Specijalizovani građevinski časopis, HACCP standard" (<https://www.podovi.org/>).
- PORTAL "Poljoprivreda.info", *Poljoprivredne subvencije u EU*, (<https://poljoprivreda.info>).
- PORTAL "Poljosfera", *Nitratna direktiva i dobra poljoprivredna praksa* (<https://www.poljosfera.rs/>).
- PORTAL "Prolex Consulting", *Podrška poljoprivredi- programi ruralnog razvoja - regulatorni okvir EU*, (<http://www.prolex.me/>).

PORTAL AMV PROJEKT, *EU poljoprivredna politika* (<https://org.avm.rs/>).

PRAVNE TEKOVINE EVROPSKE UNIJE KAO MODEL  
USKLADIVANJA (<http://www.integracije.cg.yu /img/1095964488.pdf>).

PREGOVARAČKA GRUPA 27, *Status i planovi prenošenja i sprovođenja  
pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske  
promene* ([http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb\\_dl=69](http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=69)).

RAZVOJNA AGENCIJA SRBIJE, *HACCP* (<http://ras.gov.rs/haccp>).

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central  
and Eastern European Countries, je zajednička inicijativa OECD-a i  
Evropske unije. (Uporedi: [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)).

## БИОГРАФИЈА

Кандидаткиња Нада (Стево) Живановић (рођ. Драгић) рођена је 20. јануара 1989. године у Загребу. Основну школу „Лаза К. Лазаревић” и Шабачку гимназију завршила је у Шапцу, са одличним успехом током целокупног школовања.

Правни факултет Универзитета у Београду уписала је у школској 2008/09. години да би основне академске студије успешно окончала 20. јуна 2012. године са општим успехом 8,50. У току основних студија била је учесник стручне група из Управног права. Одбранила је више семинарских радова.

Мастер академске студије на Јавно-правном модулу, управно-правни под модул, уписала је школске 2012/13. године на Правном факултету Универзитета у Београду. На мастер академским студијама све испите је положила са оценом 10, да би 19. јуна 2013. године одбранила мастер рад под насловом „Достављање у управном поступку“ пред комисијом у саставу проф. др Стеван Лилић и проф. др Добросав Миловановић, такође са оценом 10.

На докторске академске студије на Правном факултету Универзитета у Београду (управно-правна научна област) уписала се у школској 2013/14. години, у оквиру којих је све испите положила са оценом 10.

Пословну каријеру започела је у јулу 2012. године као волонтер у Комитету правника за људска права (YUCOM), где је пратила суђења у области корупције пред Посебним одељењем за сузбијање корупције Вишег суда у Београду. Од јануара 2013. године радила је као адвокатски приправник у адвокатској канцеларији Вукоје- Рудовић- Вукмировић у Београду. Стручну праксу обављала је и у Контроли летења Србије и Црне Горе- СМАТСА доо, као и у Агенцији за реституцију Републике Србије.

Од децембра 2013. године запослена је у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, у Групи за управне послове.

Говори енглески, а служи се и немачким језиком.

Објавила је више стручних и научних радова, као коаутор и аутор.



## Прилог 1

### ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме: Нада Живановић

Број индекса: ДС 5/2013

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом:

#### **УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршила ауторска права и користила интелектуалну својину других лица.

У Београду,

\_\_\_\_\_ . године

Потпис аутора

\_\_\_\_\_

## Прилог 2

### ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора: Нада Живановић

Број индекса: ДС 5/2013

Студијски програм: управноправна научна област

Наслов рада: **УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ  
СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У  
КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Ментори: проф. др Мирјана Дреновак Ивановић, Правни факултет  
Универзитета у Београду и проф. др Татјана Јованић, Правни факултет  
Универзитета у Београду

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна  
електронској верзији коју сам предала ради похрањена у Дигиталном  
репозиторијуму Универзитета у Београду.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање  
академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место  
рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне  
библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у  
Београду.

У Београду,

\_\_\_\_\_ . године

Потпис аутора

\_\_\_\_\_

## Прилог 3

### ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

#### **УПРАВНО ПОСТУПАЊЕ У ОБЛАСТИ СУБВЕНЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију, са свим прилозима, предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију, похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу, могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

У Београду,

\_\_\_\_\_ . године

Потпис аутора

\_\_\_\_\_

1. Ауторство - Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.