

Institut za međunarodnu politiku i privredu

Dragoljub Todić
Vladimir Grbić
Miroslav Antevski

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

Dragoljub Todić, Vladimir Grbić i Miroslav Antevski
PRIDRUŽIVANJE EVROPSKOJ UNIJI I ODRŽIVI RAZVOJ

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

339.92(4-672EU)
502.131.1(4-672EU)

ТОДИЋ, Драгољуб, 1958-
Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi
razvoj / Dragoljub Todić, Vladimir Grbić,
Miroslav Antevski. - Beograd : Institut za
međunarodnu politiku i privredu, 2014 (Novi
Sad : Mala knjiga). - 280 str. : graf.
prikazi, tabele ; 25 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz svako
poglavlje.

ISBN 978-86-7067-201-7
1. Грбић, Владимир [аутор] 2. Антевски,
Мирослав [аутор]
а) Европска унија - Придруживање б)
Одрживи развој - Европска унија
COBISS.SR-ID 206048268

Institut za međunarodnu politiku i privredu

Dragoljub Todić
Vladimir Grbić
Miroslav Antevski

PRIDRUŽIVANJE EVROPSKOJ UNIJI I ODRŽIVI RAZVOJ

Beograd, 2014. godine

Dragoljub Todić
Vladimir Grbić
Miroslav Antevski

PRIDRUŽIVANJE EVROPSKOJ UNIJI I ODRŽIVI RAZVOJ

Izdavač
Institut za međunarodnu politiku i privredu

Za izdavača
Dr Duško Dimitrijević

Recenzenti
Prof. Dr Milan Milanović
Dr Vid Vukasović, naučni savetnik
Dr Duško Dimitrijević, naučni savetnik

Kompjuterska obrada i korice
Snežana Vojković

ISBN 978-86-7067-201-7

Štampa
Mala knjiga, Novi Sad

Monografija je rezultat aktivnosti u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, Ministarstva prosvete i nauke Vlade Republike Srbije (broj 179029), za period 2011–2014. godine, kao i projekta „Unapređenje javnih politika u Srbiji u funkciju poboljšanja socijalne sigurnosti građana i održivog privrednog rasta” (broj 47004).

Sadržaj

Predgovor	15
-----------------	----

I glava

PRETHODNA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

1.1. KONCEPT ODRŽIVOG RAZVOJA U STRATEGIJI EVROPSKE UNIJE	17
1.1.1. Održivi razvoj: pojam i povezana pitanja	17
1.1.2. Strategija održivog razvoja EU	18
1.2. EVOLUCIJA INTEGRACIJE U EVROPSKOJ UNIJI	24
1.2.1. Osvrt na ideju jedinstvene Evrope do posleratne obnove	24
1.2.2. Evolucija stvaranja Evropske unije	29
1.2.3. Ostale regionalne integracije u Evropi	33
1.3. POKRETAČI, KARAKTERISTIKE, OČEKIVANI I OSTVARENI EFEKTI EVROPSKE REGIONALNE INTEGRACIJE ..	38
1.3.1. Glavne odrednice i specifičnosti evropskih regionalnih integracija	39
1.3.2. Očekivani i ostvareni efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi	43
1.3.3. Istočna proširenja Evropske unije	52
1.3.4. Integracioni obrasci u Evropi i njihovi efekti	56
Literatura (I glava)	64

II glava

PRIPREMLJENOST POTENCIJALNIH ČLANICA ZA PROŠIRENJE

2.1. USLOVI ZA PROŠIRENJE	68
2.2. POSTUPAK PROŠIRENJA	72
2.3. STRATEGIJA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE	75
Literatura (II glava)	76

III glava
AKTUELNI PROBLEMI: KRIZA I EMU

3.1. PRIVREDNI RAZVOJ PRE KRIZE	78
3.2. RAZLIČITA TUMAČENJA UZROKA KRIZE	80
3.3. KRIZA I NOVE INSTITUCIJE	84
3.4. KRIZA I ODRŽIVI RAZVOJ	87
Literatura (III glava)	92

IV glava
ODRŽIVI RAZVOJ

4.1. KONKURENTNOST I ODRŽIVI RAZVOJ	94
4.1.1. Integracija i Evropska monetarna unija	94
4.1.2. Konkurentnost privrede EU	96
4.1.2.1. Troškovi rada	97
4.1.2.2. Inflacija	100
4.1.2.3. Društveni bruto proizvod	102
4.2. PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE I ODRŽIVI RAZVOJ POLJOPRIVREDA NOVIH ČLANICA (2004, 2007)	104
4.2.1. Transformacija agrarnih performansi	105
4.2.2. Problemi i ograničenja	109
4.2.3. Uticaj zajedničke agrarne politike	112
4.2.4. Proširenje i održivi razvoj poljoprivrede u zemljama kandidatima	119
4.2.4.1. Ukupna ekonomska slika	120
4.2.4.2. Agrarna situacija	126
4.2.4.3. Agrarna politika	126
4.2.5. Irigacije i održivi razvoj	128
4.2.5.1. Tendencije u svetu	129
4.2.5.2. Usporedna analiza irigacione situacije u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj	132
4.2.5.2.1. Resursno-ekološka situacija	132
4.2.5.2.2. Nove institucije i cenovna politika	135
4.2.5.2.3. Rešenja i rezultati	138

4.3. REGIONALNA POLITIKA I ODRŽIVI RAZVOJ	142
4.3.1. Ciljevi regionalne politike	142
4.3.2. Teritorijalna organizacija članica EU i NUTS klasifikacija	145
4.3.3. Nove članice i rezultati regionalnih politika	148
Literatura (IV glava)	154

V glava
PRELAZNE MERE I ROKOVI
I ODRŽIVI RAZVOJ

5. PRELAZNE MERE I ROKOVI	
5.1. PRELAZNE MERE I ROKOVI U UGOVORIMA O PRISTUPANJU ZAKLJUČENIM 1972-1994.	163
5.2. VRSTE PRELAZNIH MERA KOJE SU UGOVORILE DRŽAVE KOJE SU PRISTUPILE EU 2004, 2007, 2013.	165
5.3. GRUPE PROPISA ZA KOJE SU UGOVARANI PRELAZNI ROKOVI ZA DRŽAVE KOJE SU PRISTUPILE EU 2004, 2007, 2013. .	172
5.3.1. Grupe propisa za koje su ugovarani prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovoreni prelazni rokovi	173
5.3.2. Oblasti i propisi za koje su države, koje su pristupile EU 2004, 2007. i 2013. godine, ugovorile prelazne rokove	175
5. 3.2.1. Poljoprivreda, veterinarska i fitosanitarna zaštita	175
A. Države koje su pristupile EU 2004. godine	177
B. Države koje su pristupile EU 2007. godine	178
C. Hrvatska (2013. godina)	178
5.3.2.2. Životna sredina	179
A. Države koje su pristupile EU 2004. godine	181
B. Države koje su pristupile EU 2007. godine	186
C. Hrvatska (2013) godina	189
Propisi koje je Hrvatska usvojila u završnoj fazi pristupanja EU	195
5.3.2.3. Ostale oblasti u kojima su ugovarani prelazni rokovi	199
A. Poreska politika	199
B. Energetika	199

C. Saobraćaj	200
D. Sloboda kretanja kapitala	202
E. Sloboda kretanja lica	203
F. Sloboda pružanja usluga	204
G. Ribarstvo	205
H. Sloboda kretanja robe	206
I. Socijalna politika i zapošljavanja	207
J. Politika konkurencije	210
5.4. DUŽINA UGOVORENIH PRELAZNIH ROKOVA (NAJDUŽI I PROSEČNI), OBLASTI I PODOBLASTI ZA KOJE SU UGOVORENI PRELAZNI ROKOVI	211
5.4.1. Dužina prelaznih rokova prema dinamici proširenja EU (za poslednja tri proširenja)	211
5.4.2. Dužina prelaznih rokova prema regionalnoj pripadnosti država	213
6. PRISTUPANJE EU I NEKI INDIKATORI ODRŽIVOG RAZVOJA	216
6.1. NIVO EKONOMSKE RAZVIJENOSTI (GDP/PC)	216
6.1.1. Regionalne razlike	218
6.1.2. Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU	218
6.1.3. GDP/pc i dužina prelaznih rokova	220
6.1.4. GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (poljoprivreda)	222
6.1.5. GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (životna sredina)	224
6. 2. NEKI INDIKATORI ODRŽIVOG RAZVOJA U OBLASTIMA U KOJIMA SU UGOVORENI PRELAZNI ROKOVI ILI OD ZNAČAJA ZA PRELAZNE ROKOVE	226
6.2.1. Poljoprivreda	226
6.2.2. Životna sredina	227
6.2.2.1. Direktiva Saveta 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda	227

6.2.2.2. Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ograničavanju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje	229
6.2.2.3. Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu	230
6.2.2.4. Direktiva 94/62/EC o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja	231
6.2.3. Energetika	232
6.2.4. Saobraćaj	233
Odnos između potrošnje energije u transportu i GDP (2000 = 100)	
6.2.5. Socijalna politika i zapošljavanje	233
6.2.6. Ostali indikatori	234
- Resursna produktivnost (Eur/kg)	234
- Broj EMAS registrovanih organizacija i lokacija	235
- Novi slučajevi pred Sudom pravde EU zbog kršenja obaveza od strane država članica	236
- Deficit transponovanja	236
- Udeo naknada u oblasti životne sredine i rada u ukupnim prihodima od naknada i socijalnim doprinosima (%)	237
7. PRETPOSTAVKE I OKOLNOSTI OD ZNAČAJA ZA PRISTUPANJE REPUBLIKE SRBIJE EU, ODRŽIVI RAZVOJ I PRELAZNE ROKOVE	238
7.1. NIVO EKONOMSKE RAZVIJENOSTI	238
7.2. CILJEVI NACIONALNE STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA I USKLAĐIVANJE NACIONALNIH PROPISA SA PROPISIMA EU	239
7.3. PROCEDURA USAGLAŠAVANJA NACIONALNIH PROPISA SA PROPISIMA EU	244
Pravni okvir i otvorena pitanja	
Učešće zainteresovanih subjekata	248
Usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije	
7.4. PRIMENA PROPISA	257
7.5. ODNOS EU PREMA PRELAZNIM MERAMA	260

7.6. MOGUĆI ZAKLJUČCI O PRELAZNIM ROKOVIMA IZ PRETHODNIH PROŠIRENJA - OD POTENCIJALNOG ZNAČAJA ZA RS	261
LITERATURA (V glava)	263
REZIME SA ZAKLJUČCIMA	273

Spisak tabela , slika i grafikona

Spisak tabela (III i IV glava)

<i>Tabela 3.1.</i>	Javni dug ako % GDP	88
<i>Tabela 3.2.</i>	Bilans tekućih računa(u milijardama evra)	89
<i>Tabela 3.3.</i>	Kretanje nezaposlenosti u EU	90
<i>Tabela 4.1.1.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na JTR za ukupnu ekonomiju, indeks (1999.=100)	97
<i>Tabela 4.1.2.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na JTR za ukupnu ekonomiju, indeks (1999.=100)	98
<i>Tabela 4.1.3.</i>	Nadnica, produktivnosti i JTR u EMU (1999=100).	99
<i>Tabela 4. 1.4.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na CPI, (1999.=100)	100
<i>Tabela 4.1.5.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na CPI, indeks (1999.=100)	101
<i>Tabela 4.1.6.</i>	Inflacija, jedinični troškovi rada i tekuća plaćanja kao % GDP	102
<i>Tabela 4.1.7.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na GDP, indeks (1999=100)	102
<i>Tabela 4.1.8.</i>	Realni efektivni devizni kurs zasnovan na GDP, indeks (1999=100)	103
<i>Tabela.4.2.1.</i>	Učešće poljoprivrede novih članica u GDP EU (%)	105
<i>Tabela 4.2.2.</i>	Kretanje proizvodnje i Bruto dodate vrednosti u članicama EU	106
<i>Tabela 4.2.3.</i>	Kretanje prihoda od poljoprivrednih aktivnosti u EU po godišnjoj radnoj jedinici (AWU), (2005=100)	107
<i>Tabela 4.2.4.</i>	Cene poljoprivrednih proizvoda (2005=100)	108
<i>Tabela 4.2.5.</i>	Budžet ZAP-a u periodu 2007-2013. godine	113
<i>Tabela 4.2.6.</i>	Primena sistema direktnih plaćanja u po članicama	114
<i>Tabela 4.2.7.</i>	Razvoj direktnih plaćanja poljoprivrednicama u novim članicama EU u % od pune EU stope od 2004. godine	116
<i>Tabela 4.2.8.</i>	GDP u realnim veličinama (godišnji % rasta)	120
<i>Tabela 4.2.9.</i>	Bruto dodata vrednost po glavnim sektorima u 2010 (% učešća u ukupnoj)	121
<i>Tabela 4.2.10.</i>	Zaposlenost po ekonomskoj aktivnosti 2010(%)	121
<i>Tabela 4.2.11.</i>	Izabrani poljoprivredni proizvodi 2010 (1000 tona)	124
<i>Tabela 4.2.12.</i>	Broj stoke (1000 grla)	124

<i>Tabela 4.2.13.</i> Raspodela sredstava agrarnog budžeta po merama agrarne politike u 2010. godini	127
<i>Tabela 4.2.14.</i> Irigacije u EU po članicama	130
<i>Tabela 4.2.15.</i> Potrošnja vode 2000	133
<i>Tabela 4.2.16.</i> Korišćenje vode u poljoprivredi 2000. (mil m ³)	133
<i>Tabela 4.2.17.</i> Podaci o irigaciji u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj (1000 ha)	134
<i>Tabela 4.2.18.</i> Pristup vodovodu i kanalizaciji u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj u 2000 g.	134
<i>Tabela 4.2.19.</i> Broj ljudi (u milionima) kojima ce se poboljšati pristup vodi u cilju zadovoljenja Milenijumskih ciljeva	135
<i>Tabela 4.2.20.</i> Cene irigacije i subvencije	137
<i>Tabela 4.3.1.</i> Odnos NUTS i LAU klasifikacije sa administrativnim regionima u zemljama članicama EU	147
<i>Tabela 4.3.2.</i> Transferi fondova regionalne politike po članicama i po ciljevima u 2007-2013.(milionima evra,cene 2007. godine)	151
<i>Tabela 4.3.3.</i> Regioni sa GDP po stanovniku ispod 75% proseka EU-27 u periodu 1995-2004.	152
<i>Tabela 4.3.4.</i> Dvadeset najrazvijenijih i dvadeset najsiromašnijih regiona u EU u 2010 godini	153

Spisak tabela (V glava)

<i>Tabela 1.</i> Vrste prelaznih mera koje su ugovorile države koje su pristupile EU 2004, 2007, 2013	165
<i>Tabela 2.</i> Oblasti u kojima su ugovoreni prelazni rokovi ugovoreni za države koje su pristupile EU 2004, 2007. i 2013. godine	173
<i>Tabela 3.</i> Šest grupa oblasti za koje su ugovarani prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovorile prelazne rokove	174
<i>Tabela 4.</i> Propisi u poljoprivredi za koje su ugovoreni prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovorile prelazne rokove	175
<i>Tabela 5.</i> Propisi u oblasti životne sredine za koje su ugovoreni prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovoreni prelazni rokovi	180
<i>Tabela 6.</i> Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova	212
<i>Tabela 7.</i> Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova – prema regionalnoj pripadnosti država	214
<i>Tabela 8.</i> GDP/pc za države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU), poređeno po veličini GDP/pc u US\$...	217
<i>Tabela 9.</i> GDP/pc u \$ za države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU)	219
<i>Tabela 10.</i> Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU (Rast GDP/pc)	219

<i>Tabela 11.</i>	Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova – prema nivou GDP/pc u godini učlanjenja u EU	220
<i>Tabela 12.</i>	GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (poljoprivreda)	222
<i>Tabela 13.</i>	Učešće poljoprivrede u GDP (%)	223
<i>Tabela 14.</i>	GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (životna sredina)	224
<i>Tabela 15.</i>	Površina pod organskom poljoprivredom (%)	226
<i>Tabela 16.</i>	Procenat stanovništva koji je pripojen na postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda (najmanje sekundarni tretman)	227
<i>Tabela 17.</i>	Procenat recikliranja komunalnog otpada	228
<i>Tabela 18.</i>	Emisije sumpornih oksida iz proizvodnje i distribucije energije	229
<i>Tabela 19.</i>	Emisije azotnih oksida iz proizvodnje i distribucije energije	229
<i>Tabela 20.</i>	GHG Emisije (1990=100)	230
<i>Tabela 21.</i>	Proizvodnja ambalažnog otpada/pc	230
<i>Tabela 22.</i>	Procenat recikliranja ambalažnog otpada	231
<i>Tabela 23.</i>	Emisije nemetanskih isparljivih organskih jedinjenja (svi sektori emisija za nacionalnu teritoriju)	231
<i>Tabela 24.</i>	Potrošnja primarne energije (milioni tona ekvivalent nafte)	232
<i>Tabela 25.</i>	Udeo obnovljive energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije	232
<i>Tabela 26.</i>	Odnos između potrošnje energije u transportu i GDP (2000 = 100)	233
<i>Tabela 27.</i>	% stanovništva u riziku od siromaštva	233
<i>Tabela 28.</i>	Dugročna stopa nezaposlenosti	234
<i>Tabela 29.</i>	Resursna produktivnost	234
<i>Tabela 30.</i>	Broj EMAS registrovanih organizacija i lokacija	235
<i>Tabela 31.</i>	Novi slučajevi pred Sudom pravde EU zbog kršenja obaveza od strane država članica	236
<i>Tabela 32.</i>	Deficit transponovanja	236
<i>Tabela 33.</i>	Udeo naknada u oblasti životne sredine i rada u ukupnim prihodima od naknada i socijalnih doprinosa (%)	237
<i>Tabela 34.</i>	GDP/pc za Srbiju i države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU), poređeno po veličini GDP/pc u US\$	239

Spisak slika (III i IV glava)

<i>Slika 3.1.</i>	Kretanje GDP u izabranim zemljama 2000-2010	78
<i>Slika 3.2.</i>	Kretanje nezaposlenosti EU-27 i EMU	79
<i>Slika 3.3.</i>	Ukupan konsolidovan javni dug kao procenatu GDP	80
<i>Slika 3.4.</i>	Kretanje GDP, godina na godinu	82
<i>Slika 3.5.</i>	Nove institucije u EU: Evropski odbor za sistemski rizik i tri nadzorna odbora	84

<i>Slika 3.6.</i> Bilans tekućih plaćanja, % od GDP	85
<i>Slika 4.2.1.</i> Posedovna struktura farmi u EU: poljoprivredna površina po farmi	110
<i>Slika 4.2.2.</i> Trgovinski bilans agrarne razmene u Novim članicama (EU 12)	111
<i>Slika 4.2.3.</i> Učešće biljne proizvodnje u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji u EU 12 (%)	112
<i>Slika 4.2.4.</i> Učešće I i II stuba u budžetu ZAP-a I period 2007-2013 godine (u %) po članicama	118
<i>Slika 4.2.5.</i> Mere ruralnog razvoja po osama, nacionalne i EU subvencije	118
<i>Slika 4.2.6.</i> Ukupno korišćen poljoprivredne površine (% od ukupnih površina)	122
<i>Slika 4.2.7.</i> Posedovna struktura zemlja kandidata i EU	123
<i>Slika 4.2.8.</i> Trgovina poljoprivrednim proizvodima između EU i zemalja kandidata u periodu 1999-2011 u milionima evra	125

Spisak grafikona (V glava)

<i>Grafikon 1:</i> Pregled učešća pojedinih vrsta prelaznih mera u ukupnom broju prelaznih mera	171
<i>Grafikon 2:</i> Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU (Rast GDP/pc)	220
<i>Grafikon 3:</i> Odnos između GDP/pc, i broja ugovorenih propisa u oblasti poljoprivrede	223
<i>Grafikon 4:</i> GDP/pc (2003), Učešće poljoprivrede u GDP (2003) i broj propisa u oblasti poljoprivrede za koje su ugovoreni prelazni rokovi	224
<i>Grafikon 5:</i> GDP/pc (2003) i broj propisa u oblasti životne sredine za koje su ugovoreni prelazni rokovi	226

PREDGOVOR

Studija posvećena pridruživanju Evropskoj uniji i održivom razvoju rezultat je rada trojice autora: prof dr Dragoljuba Todića, prof dr Vladimira Grbića i Dr Miroslava Antevskog, višeg naučnog saradnika. Prvi i drugi deo je napisao dr Miroslav Antevski, treći i četvrti deo dr Vladimir Grbić, peti deo dr Dragoljub Todić a zaključna razmatranja zajednički.

Ideja autora je bila da se na jednom mestu istraže neki izvesni složeni procesi formiranja, kao i daljeg proširenja Evropske unije u delu koji se odnosi na održivi razvoj. Autori su svesni da su, zbog složenosti koncepta održivog razvoja i brojnih činilaca koji utiču ili mogu da utiču na odvijanje procesa u ovoj oblasti, kao i specifičnosti Evropske unije kao organizacije, bili u mogućnosti da na neka pitanja samo ukažu. Nadaju se da bi publikacija mogla doprineti iniciranju daljih istraživanja u vezi sa uticajem različitih činilaca na procese povezane sa Evropskom unijom i održivim razvojem.

Zahvaljujemo se recenzentima profesoru dr Milanu Milanoviću, dr Vidu Vukasoviću naučnom savetniku i dr Dušku Dimitrijeviću, naučnom savetniku.

Autori

I glava

PRETHODNA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

1.1. KONCEPT ODRŽIVOG RAZVOJA U STRATEGIJI EVROPSKE UNIJE

1.1.1. Održivi razvoj: pojam i povezana pitanja

Pojam održivog razvoja u današnjem značenju vezuje se za Brundtlandov izveštaj iz 1987. godine.¹ Prema njemu, održivi razvoj „podrazumeva zadovoljavanje potreba sadašnjosti bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje sopstvene potrebe”.² Ova definicija je danas opšte prihvaćena, kako zbog svoje jednostavnosti tako i širine. Na izvestan način, objedinjuje potrebu ekonomskog i društvenog razvoja svake zemlje i sveta u celini, na jednoj strani, i brigu o racionalnom korišćenju resursa i očuvanju životne sredine. Po logici stvari, takav koncept održivog razvoja trebao bi da bude usvojen na globalnom nivou da bi dao rezultate na duži rok.

Problem sa opštim prihvatanjem ovog koncepta i njegovom primenom leži, po svoj prilici, u različitim razvojnim nivoima pojedinih regiona i velikih zemalja u svetu. Svako ima svoje argumente, a njih nije lako usaglasiti. Negde je i prehrana stanovništva nerešiv problem, negde elementarni nedostatak pitke vode, dok u drugim regionima može biti važna preopterećenost u saobraćaju, malo slobodnog vremena itd. Nije slučajno da je pitanje ozbiljnije pokrenuto na nivou Ujedinjenih nacija, sa očekivanjem da bi tamo mogla biti ustanovljena platforma za pregovore i nalaženje prihvatljivih rešenja u određenom vremenu. Kao i u drugim, globalno važnim pitanjima, možemo očekivati da će zajednička rešenja biti nađena, a dogovoreni instrumenti primenjivani, tek kada najveći

¹ Gro Harlem Brundtland, bivši norveški premijer, predsednik World Commission on Environment and Development (WCED), tzv. Brundtland Commission, koju su ustanovile Ujedinjene nacije 1983. godine. U oktobru 1987. godine, Komisija je podnela svoj izveštaj pod naslovom: *Naša zajednička budućnost (Our Common Future)*, poznat i kao Brundtlandov izveštaj.

² (which implies meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs) United Nations (1987), Report of the World Commission on Environment and Development, General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987, Internet: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>, 20.12.2013.

blokovi i zemlje budu naše dovoljno zajedničkih interesa. Dosadašnja neuspešna istorija nalaženja rešenja za zagađenje atmosfere, na primer, govore u prilog ovakvom zaključku.³

U sadržaju koncepta održivog razvoja mogu takođe biti različitim prioritetima definisani njegovi osnovni elementi. Ubrzani ekonomski razvoj ili (re)industrijalizacija teško može zadovoljiti visoke standarde zdrave životne sredine. Nemamo odgovor ni da li GMO proizvodi podižu produktivnost ratarske proizvodnje i stočarstva, ili prave dugoročne štete po zemljište i zdravlje ljudi i životinja. Na drugoj strani, koja nacija danas može samo organskom proizvodnjom da obezbedi prehranu stanovništva i viškove za izvoz.⁴

Pored nabrojanih, i brojnih sličnih pitanja, nije definisano da li bi to trebalo biti u skladu sa nacionalnim interesima neke zemlje. To bi trebalo da se podrazumeva, ali praksa jeste i može lako osporiti takvo uverenje. Ako male zemlje, na primer, dozvole rasprodaju obradivog zemljišta i dragocenih prirodnih resursa strancima, da li ionako slaba pravna država i neefikasne institucije mogu osigurati da će njihovo korišćenje voditi održivom razvoju i očuvanju životne sredine? Mađari i Bugari, iako u Evropskoj uniji (European Union – EU), ne dele takva uverenja sa drugim članicama. Ako krenemo dalje od evropskog okvira, ne treba zanemariti uticaj drugih velikih zemalja i najvećih transnacionalnih korporacija (*Trans National Corporation – TNC*). Sve navedeno svedoči da je primena koncepta održivog razvoja mnogo komplikovanija i teža od samog definisanja; važi pravilo: što je zemlja manja i nerazvijenija, problemi su veći.

1.1.2. Evropska strategija održivog razvoja

Današnji pojam i koncept održivog razvoja dosta je mlađeg datuma od evropskih regionalnih ekonomskih integracija, iako one u svojim osnivačkim i kasnijim dokumentima regulišu pojedina pitanja, prvenstveno iz oblasti životne sredine. Koncept održivog razvoja u doba njihovog osnivanja nije bio ni formulisan u današnjem smislu, a mnogi današnji globalni problemi nisu postojali, ili se nisu manifestovali na tako alarmantan način. Pojam održivog ekonomskog rasta, u različitim formulacijama i interpretacijama, prisutan je u

³ Ohrabruje nedavna proklamacija borbe protiv opšteg zagađenja kineskih zvaničnika.

⁴ Savremena poljoprivredna proizvodnja je, pored značajnog rasta prinosa, dovela i do visokog stepena zagađenja zemljišta i voda u mnogim zemljama, u nekim regionima i do potpune neupotrebljivosti. Imalo bi smisla preispitati uobičajeno mišljenje da moderna organska poljoprivredna proizvodnja ne može obezbediti dovoljne količine hrane za ljude i životinje, uzimajući u obzir rezultate višedecenijskih eksperimenata u Evropi i SAD (npr. Rodale Institute, USA).

ekonomskoj teoriji i politici duže vremena. Integracija ova dva važna pitanja u održivi razvoj učinjena je na multilateralnom nivou.

Prva Konferencija Ujedinjenih nacija o ljudskoj životnoj sredini (United Nations Conference on the Human Environment – UNCHE) održana je u Stokholmu 1972. godine. Deklaracijom i Akcionim planom ove Konferencije određeni su principi za očuvanje i unapređenje životne sredine na multilateralnom nivou. Na institucionalnom planu, deset godina kasnije, 1982. godine, ustanovljen je Program UN za životnu sredinu (United Nations Environment Programme – UNEP), sa sedištem u Najrobiju, Kenija. Nakon jedne decenije, održana je druga po redu konferencija UN u Rio de Žaneiru, Brazil, u junu 1992. godine, ali sa proširenim ciljevima: Konferencija UN o životnoj sredini i razvoju (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), poznata i kao: Samit o Zemlji. Glavni cilj ove konferencije bilo je integrisanje pitanja životne sredine u održivi razvoj.

Logično je da koncept održivog razvoja nije imao centralno i eksplicitno definisano mesto u osnivačkim aktima evropske integracije, jer su tadašnji prioriteti bili drugačiji. Međutim, nešto kasnije na dosta mesta se navodi kao jedan od osnovnih ciljeva. Tako, na primer, u čl. 3 Ugovora o Evropskoj uniji (raniji čl. 2) doslovno stoji: „Unija će uspostaviti interno tržište. Radiće na održivom razvoju Evrope zasnovanom na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji, imajući za cilj punu zaposlenost i društveni napredak, i visok nivo zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine.”⁵ Detaljnija razrada ovih glavnih ciljeva može se naći u drugim delovima Ugovora i drugim zvaničnim dokumentima Evropske unije.⁶ Iako je još 1997. godine formulisano kao opšti cilj evropskih politika u Ugovoru iz Amsterdama, sve do 2001. godine ne može se govoriti o zvanično formulisanoj strategiji održivog razvoja, nego jedino o održivom razvoju kao jednom od glavnih ciljeva, uz razradu pojedinih njegovih komponenti ili povezanih pitanja.

Evropski savet u Helsinkiju decembra 1999. godine uputio je zahtev Komisiji da sačini predlog strategije održivog razvoja. Evropska strategija održivog razvoja bazirana je na predlogu Komisije iz maja 2001. godine: Održiva Evropa za bolji svet: Strategija Evropske unije za održivi razvoj (A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for

⁵ European Union (2010), Consolidated versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union; Charter of the Fundamental Rights of the European Union, C 83/142 Official Journal of the European Union 30.3.2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 17.

⁶ Videti npr u: Todić, D. (2009b), „Ekološka politika EU u svetlu strateških opredeljenja u oblasti održivog razvoja“, *Pravni život* 58(10), Knjiga 530: 53–66.

Sustainable Development), i usvojena je na Samitu u Geteborgu juna 2001. godine.⁷ Kako su Lisabonskom strategijom određena dva glavna, dugoročna cilja Evropske unije: ekonomski i socijalni, čijim ispunjenjem bi Unija postala najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija bazirana na znanju u svetu sposobnom za održivi ekonomski rast, sa više i boljim radnim mestima i većom socijalnom kohezijom, njih je trebalo kompletirati i trećim: životnom sredinom. To je odlučio Evropski savet u Stokholmu, tako da, na dugi rok „ekonomski rast, socijalna kohezija i zaštita životne sredine moraju ići ruku pod ruku”.⁸

Komisija je imala racionalan pristup u svom predlogu, prema kojem se „strategija treba fokusirati na mali broj problema koji predstavljaju ozbiljne ili nepovratne pretnje za buduće blagostanje evropskog društva.”⁹ Locirano je šest glavnih problema:

1. globalno zagrevanje;
2. javno zdravlje i bezbednost hrane, ugroženi novim sojevima bolesti rezistentnih na antibiotike i svakodnevna upotreba hemikalija,
3. siromaštvo i socijalna isključenost;
4. starenje stanovništva;
5. gubitak biodiverziteta, rast količine otpada, gubitak zemljišta;
6. zakrčenost u transportu, regionalne neravnoteže.

Da bi se oni rešavali, strategija je: prvo, odredila ciljeve i mere politika koje bi služile njihovom dostizanju; i drugo, predložila novi pristup kojim bi se ekonomska, socijalna i ekološka politika uzajamno podržavale. Komisija je obavezana da uz svaki glavni predlog priloži i Procenu uticaja (*Impact Assessment*).

Generalno, za održivi razvoj je neophodno sledeće: unapređenje povezanosti politika, adekvatnost signala koje daju cene i uklanjanje podsticaja koji podstiču rasipničko korišćenje prirodnih resursa, investiranje u nauku i tehnologiju, poboljšanje komunikacije stanovništva i biznisa, i uzimanje u obzir proširenja i globalni okvir.

Dugoročni ciljevi i aktivnosti za njihovo dostizanje taksativno su nabrojani:

- ograničiti klimatske promene i povećati upotrebu čiste energije; pored ispunjavanja obaveza iz Kjoto protokola, Evropska unija treba do 2020.

⁷ Commission of the EC (2001), Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), Brussels, 15.5.2001, COM(2001)264 final

⁸ Ibid., 2.

⁹ Ibid., 3.

godine da smanjuje emisiju štetnih gasova prosečno za 1% od nivoa iz 1990. godine;

- posebno istaći pretnje javnom zdravlju; obezbediti bezbednost hrane u celom lancu, do 2020. obezbediti da hemikalije ne predstavljaju ozbiljnu pretnju ljudskom zdravlju i životnoj sredini, pozabaviti se problemima izbijanja bolesti i otpornosti na antibiotike;
- odgovornije upravljati prirodnim resursima; prekinuti vezu između ekonomskog rasta, upotrebe resursa i stvaranja otpada, zaštititi i obnoviti staništa i prirodne sisteme i zaustaviti gubitak biodiverziteta do 2010. godine, unaprediti upravljanje ribarstvom;
- unaprediti transportni sistem i upravljanje korišćenja zemljišta; odvojiti rast transporta od rasta GDP u cilju smanjenja zakrčenja i drugih negativnih pratećih efekata, premestiti transport sa puteva na druge vidove tako da 2010. godine ne bude veći nego 1998. godine, podsticati uravnotežen regionalni razvoj smanjenjem dispariteta u ekonomskoj aktivnosti;

Za svaki od ciljeva određene su neophodne konkretne akcije. Pored toga, predviđeno je još nekoliko kontrolnih i korektivnih aktivnosti, koje bi se realizovale putem: godišnjih provera napretka svih dimenzija održivog razvoja na prolećnom Evropskom savetu (u vidu Sintetskog izveštaja koji podnosi Komisija), ocene radnih metoda, i srednjoročnih ocena koje bi služile prilagođavanju strategije promenama dugoročnih prioriteta.

Od tada, Evropska unija je doživela veliko istočno proširenje, a godišnji izveštaji i ocene o napretku u realizaciji ciljeva strategije su ukazali na potrebu njene revizije. Komisija je podnela svoje saopštenje krajem 2005. godine Evropskom savetu, sa ocenom i predlozima.¹⁰ U junu 2006. godine usvojena je Obnovljena strategija Evropske unije za održivi razvoj.¹¹ Na samom njenom početku, konstatuje se sledeće: „Glavni izazov je postupna promena obrazaca naše tekuće neodržive potrošnje i proizvodnje i neintegrisani pristup u kreiranju politike.”¹² U cilju uklanjanju nedostataka prvobitne strategije i njenog unapređenja, sada se „uspostavlja jedinstvena, koherentna strategija o tome kako će EU efektivnije ispuniti svoju dugogodišnju posvećenost da odgovori na izazove održivog razvoja. Reafirmiše se potreba za globalnom solidarnosti i prepoznaje značaj jačanja našeg rada sa partnerima izvan EU, uključujući

¹⁰ Commission of the EC (2005), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action, Brussels, 13.12.2005, COM(2005) 658 final.

¹¹ Council of the European Union (2006), Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)-Renewed Strategy, Brussels, 26 June 2006, COM 10917/06.

¹² Ibid., 2.

zemlje koje se brzo razvijaju i koje će imati važan uticaj na globalni održivi razvoj.”¹³

Kao ključne ciljeve obnovljena strategija definiše sledeće:

1. zaštita životne sredine
2. socijalna jednakost i kohezija
3. ekonomski prosperitet
4. međunarodna odgovornost Evropske unije.

Kao vodeći principi politike definišu se: unapređenje i zaštita fundamentalnih prava, solidarnost u okviru i između generacija, otvoreno i demokratsko društvo, uključenost građana, uključenost socijalnih i poslovnih partnera, koherentnost politike i upravljanja, integracija politike, korišćenje najboljeg raspoloživog znanja, princip opreznosti, i učiniti da zagađivači plaćaju.

Sledeća dva bitna elementa obnovljene strategije su: prvo, sinergija između nje i Lisabonske strategije, koja bi obezbedila uzajamno pojačavanje između njihovih ciljeva. „EU SDS čini globalni okvir u okviru kojeg Lisabonska strategija, sa svojim obnovljenim fokusom na rastu i radnim mestima, obezbeđuje motor dinamičnije ekonomije.”¹⁴ Drugo, bolje kreiranje politike, zasnovano na boljoj regulativi principu da održivi razvoj bude integrisan u kreiranje politike na svim nivoima.

Obnovljena strategija je odredila sedam ključnih izazova i ciljeva, kao i odgovarajućih akcija koji stoje pred Evropskom unijom:¹⁵

1. klimatske promene i čista energija – u periodu 2008–2012. godine, zemlje EU-15 treba da smanje emisiju štetnih gasova za 8% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine; do 2010. godine, 12% potrošnje energije u proseku, i 21% potrošnje električne energije treba da budu iz obnovljivih izvora, računajući rast njihovog udela do 15% do 2015. godine; do 2010. godine, 5,75% transportnog goriva treba da bude biogorivo, računajući rast njegovog udela do 8% do 2015. godine; dostizanje ukupne štednje od 9% od krajnje potrošnje energije za 9 godina do 2017. godine;
2. održivi transport – razdvojiti ekonomski rast od tražnje za transportnim uslugama u cilju smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu (štetni izduvni gasovi, zagađenje, buka), i prelazak na uravnotežene transportne modele;

¹³ Ibid., 3.

¹⁴ Ibid., 6.

¹⁵ Ibid., 7–21.

3. održiva potrošnja i proizvodnja – podsticati održivu potrošnju i proizvodnju koje će održati ekosistem i razdvoji ekonomski rast od degradacije životne sredine;
4. očuvanje i upravljanje prirodnim resursima – poboljšati efikasnost resursa da bi se smanjilo ukupno korišćenje neobnovljivih resursa; podsticanje eko efikasnih inovacija; poboljšati upravljanje i izbeći preteranu eksploataciju obnovljivih prirodnih izvora, obnoviti degradirani pomorski ekosistem do 2015. godine; zaustaviti gubitak biodiverziteta; primeniti koncept životnog ciklusa;
5. javno zdravlje – unaprediti zaštitu protiv zdravstvenih pretnji, zdravlje životinja i smanjiti nejednakosti u zdravstvenoj zaštiti među državama članicama; osigurati da do 2020. godine, proizvodnja i upotreba hemikalija, uključujući pesticide, ne predstavlja ozbiljnu pretnju po zdravlje ljudi i životnu sredinu;
6. socijalna uključenost, demografija i migracija – smanjiti rizike od siromaštva, posebno siromaštva dece; obezbediti visok nivo socijalne i teritorijalne kohezije; znatno povećati učešće žena i starijih na tržištu rada; podsticati rast zaposlenosti mladih; smanjiti rano napuštanje škole na 10% i osigurati da najmanje 85% 22-godišnjaka ima završenu srednju školu;
7. globalno siromaštvo i izazovi održivog razvoja – unaprediti doprinose Evropske unije na međunarodnom planu, povećati pomoć sa 0,56% na 0,7% od bruto nacionalnog dohotka; uključiti ova pitanja u sve spoljne aktivnosti Unije.

Pored navedenog, potencira se doprinos politika društvu znanja, istraživanje i razvoj, i predviđaju se ekonomski i finansijski instrumenti koji bi omogućili dostizanje ovako ambiciozno postavljenih ciljeva.

Ocena prvog izveštaj Komisije o napretku obnovljene strategije iz 2007. godine potvrdila je validnost sedam postavljenih ciljeva, ali je insistirala na implementaciji politika i mera kojima bi se oni dostigli. U vreme kada se finansijska kriza prelila punom snagom u Evropu, ocena ili izveštaj Komisije iz 2009. godine¹⁶ u uvodnom delu konstatuje sledeće: „Poslednjih godina, Evropska unija je cilj održivog razvoja postavila u maticu širokog opsega politika. Ona je, posebno, zauzela vođstvo na međunarodnom planu u borbi protiv klimatskih promena i doprinosila je podsticanju ekonomije sa niskom emisijom ugljenika, na znanju zasnovane i resursno efikasne.”¹⁷ Ova

¹⁶ Commission of the EC (2009), Communication from the Commission: Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development, 24.7.2009, COM(2009) 400 final

¹⁷ Ibid., 2.

konstatacija se ne može sporiti, posebno na političkom planu. Kao što se moglo i očekivati u tako kratkom periodu, posebno u vremenima krize, malo toga je postignuto od zacrtanih ciljeva. Ipak, može se smatrati značajnim dostignućem integrisanje održivog razvoja u sve politike Unije, kao i ambicioznost ciljeva, posvećenost i doslednost. Da li će oni i kada biti dostignuti, ostaje pitanje. Svojevremeno je Evropska unija promovisala sebe kao društvo zasnovano na znanju, pa smo u prilici da vidimo koliko je odmakla u tome.

Evropska strategija održivog razvoja se može analizirati i ocenjivati sa različitih aspekata. Njeni kreatori su imali u vidu celovitost i jedinstvo Unije, kao i saglasnost svih članica o definisanim ciljevima, čiju bi validnost i osnovanost teško bilo osporavati. Značajne razlike koje postoje na raznim poljima među 28 članica Unije, vode ka zaključku da je redosled prioriteta kod pojedinih članica različit. Posebno u današnjoj situaciji kada su neke od njenih članica teško pogođene krizom, iz koje će se pojedine teško izvući. Ako se njima dodaju i zemlje kandidati, sa brojnim problemima ekonomskog i društvenog razvoja, nerazvijenim institucijama, nedovoljnom vladavinom prava, situacija je još komplikovanija. Ako se okrenemo evoluciji integracije u Evropi, strategija održivog razvoja nas može podsetiti na ambiciozne korake koji su povremeno činjeni, pa je trebalo neko vreme da ih praksa stigne. Često je to bio način da se integracija intenzivira radikalnijim promenama, a da li će se to i ovaj put desiti pokazaće vreme.

1.2. EVOLUCIJA INTEGRACIJE U EVROPSKOJ UNIJI

1.2.1. Osvrt na ideju jedinstvene Evrope do posleratne obnove

Integrisanje velikih teritorija u ranijoj istoriji bilo je rezultat osvajачkih ratova. Da pomenemo najveća, među kojima po veličini objedinjenog prostranstva dominiraju Mongoli, u vreme vladavine Džingis kana (od Pacifika do Mediterana) i kasnije Tamerlana.¹⁸ Velike evropske imperije u različitim istorijskim periodima, takođe su objedinjavale velike teritorije, od kojih su najznačajnije bile: Rimski imperija u periodu od I veka p.n.e. pa do V veka, carstvo Karla Velikog (742–814), Vizantija i Otomanska imperija. Njima se, po obimu i uticaju, mogu pridružiti: Francusko carstvo u vreme Napoleonovih osvajanja 1809–1812, kao i nemačka osvajanja tokom Drugog svetskog rata. Može se tvrditi da su najuspešnije ekonomske i političke integracije u istoriji ostvarene silom od strane velikih i dugovečnih imperija.

¹⁸ Pored slobodne trgovine na tom ogromnom prostoru, treba pomenuti i transfer i difuziju znanja i tehnologija od Istoka ka Zapadu.

Ideja o jedinstvenoj Evropi, ili jedinstvenom evromediteranskom prostoru, integralni je deo politike velikih imperatora koji su je realizovali. Bila je bliska trgovcima, Crkvi, filozofima. U njenoj srži su i politički, ekonomski, religijski i kulturološki elementi. Logično je da su veći integracioni talasi bili rezultat velikih i važnijih vojnih i političkih događanja. Ako našu pažnju ograničimo na najvažnije događaje i procese u XIX i XX veku, onda se mogu prepoznati tri značajnija perioda: prvi, do Prvog svetskog rata; drugi, period između dva rata; i treći, period posle Drugog svetskog rata.

XIX vek i početak XX, do kraja Prvog svetskog rata, može se označiti kao prvi period evropske integracije. Tokom njega, ostvarena je politička konsolidacija u Evropi, i još više, britanska dominacija svetskim morima. Taj period, koji se naziva i *Pax Britannica*, omogućile su dve velike vojne pobeđe: admirala Nelsona u bici kod Trafalgara 1805. godine, i pobeđa saveznika nad Napoleonom u bici kod Vaterloa 1815. godine. Ovaj vek karakteriše ekspanzija međunarodne trgovine. U ovom periodu, u kontinentalnoj Evropi dolazi do sklapanja brojnih saveza i sporazuma prvenstveno ekonomskog karaktera, kao što su: preferencijalni trgovinski sporazumi, zone slobodne trgovine i carinske unije, kao i savezi među nemačkim i holandskim hanzeatskim gradovima. Prvi i najuspešniji integracioni pokušaji u Evropi započeti su u tadašnjim nemačkim zemljama. Od predloga pruske vlade iz 1819. godine o formiranju zone slobodne trgovine među nemačkim zemljama, došlo se do Srednjenemačkog trgovinskog saveza 1828. godine. Ovaj Savez je sledeće godine formirao zonu slobodne trgovine sa carinskom unijom, koju su već osnovali Pruska i Hesens-Darmštat sa jedne, i Virtemberg i Bavarska, sa druge strane. Harmonizacijom carinskih tarifa, koordinacijom poreskih politika i međusobnim davanjem saobraćajnih olakšica, stvoren je 1833. godine Nemački carinski savez (*Zollverein*), koji je obuhvatio sve postojeće nemačke saveze. Za nepune četiri decenije, do ujedinjenja Nemačke 1871. godine, u Nemački carinski savez su ušle sve nemačke zemlje. Ovi višestruki savezi i različite forme ekonomske integracije među nemačkim zemljama u velikoj meri su doprinele i nemačkom političkom ujedinjenju. Svakako treba pomenuti i francusko-britanski preferencijalni trgovinski sporazum iz 1860. godine (Cobden-Shevalier Treaty); iako predstavlja najniži integracioni oblik, doprineo je okončanju viševekovnog neprijateljstva i ratova između ove dve zemlje. Njime je ustanovljena klauzula najpovoljnije nacije (*Most Favoured Nation* – MFN), koja se i danas koristi. Izazvao je čitav talas sličnih sporazuma u kontinentalnoj Evropi. Do kraja XIX i na prelazu dva veka, postojala je i zona slobodne trgovine između Švedske i Norveške u periodu od 1874–1897, i neuspela carinska unija između Srbije i Bugarske iz 1905, koja je po deklarisanim ciljevima realno bila zona slobodne trgovine.

Drugi značajan period u razvoju ideje evropskog jedinstva, odn. evropske ideje kakvu danas poznajemo, vezuje se za period između dva svetska rata, a njena realizacija za vreme posle Drugog svetskog rata. Prvi i Drugi svetski rat su u prvi plan istakli potrebu uspostavljanja trajnog mira u Evropi, na jednoj strani, i slobodu ekonomske delatnosti, na drugoj. Isto tako, ta ideja je po okončanju i jednog i drugog rata imala svoje dve varijante; jedna je njenu realizaciju videla u saradnji nacionalnih država, dok je druga za cilj imala uspostavljanje jedinstvene evropske države. Do kraja Drugog svetskog rata, u propagiranju i evoluciji evropske ideje postojalo je nekoliko važnih ličnosti i događaja. Tako se grof von Coudenhove-Kalergi 1923. godine zalagao za stvaranje Panevropske unije, a Evropski pokret je osnovan na kongresu u Beču 1926. godine, uz učešće 24 zemlje. Tokom trajanja rata, 1943. godine, u Nemačkoj je Carl Friedrich Goerdeler među pripadnicima pokreta otpora širio tajni dokument o evropskom ujedinjenju. U većem evropskom sećanju su ostali Altiero Spinelli i Ernesto Rossi, koji su u Italiji tajno delili Ventotenski manifest,¹⁹ u kojem su udareni temelji Evropskog pokreta federalista, čiji je prvi sastanak održan u Milanu 1943. godine. Cilj ovog pokreta bilo je osnivanje Evropske federacije po završetku rata, da bi se izbegla dominacija Velike Britanije i SAD. U Parizu je 1946. osnovana Evropska unija federalista.²⁰ Još jedan značajan integracioni sporazum je zaključen u ovom periodu. Belgijsko-Luksemburška ekonomska unija, koja je osnovana 1921. godine, tokom 1943. godine je započela pregovore sa Holandijom, da bi 05.09.1944. između ova dva partnera bio zaključen sporazum o zajedničkoj carinskoj tarifi i međusobnom oslobađanju od carina. Veće za carinska pitanja je tokom 1946. godine podnelo nacrt sporazuma o faktičkom uspostavljanju carinske unije, da bi od 01.01.1948. važila zajednička carinska tarifa, uz zadržavanje carina na poljoprivredne i neke druge proizvode u međusobnoj trgovini.

Na političkom planu, glavni rezultati Drugog svetskog rata bili su preraspodela svetske moći i podela, a na ekonomskom, razrušeni ili znatno oštećeni ekonomski kapaciteti i infrastruktura, uz izuzetan rast ekonomije SAD. Globalna politička podela dovela je do formiranja dva velika bloka: na jednoj strani je bio blok komunističkih zemalja, koji su sačinjavali Sovjetski Savez, evropske zemlje koje je oslobodila ili osvojila Crvena armija, Jugoslavija, Albanija, i Kina. Drugi blok je obuhvatao nekoliko grupa zemalja: prvo, SAD sa znatno proširenom sferom uticaja, koja je sada uključivala Latinsku Ameriku, Pacifik, i delove Dalekog Istoka i Jugoistočne Azije; drugo, Veliku Britaniju, Kanadu, i

¹⁹ Ventotenski manifest je dobio naziv po ostrvu Ventotene, na koje su Spinelli i Rossi bili deportovani 1941. godine.

²⁰ Jovanović navodi podatak da su obaveštajne službe SAD finansirale i vodile ovaj pokret. (Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet, 2).

Australiju; treće, oslobođene kontinentalne zemlje Zapadne Evrope; i četvrto, kolonije i zavisne teritorije. Ideološki i politički antagonizmi između zapadnog i komunističkog sveta su se pojačali naročito posle lokalnih vojnih intervencija i ratnih sukoba, koji su obeležili prvu posleratnu deceniju: u Čehoslovačkoj 1947. godine, u Koreji 1950–1953, i Indokini od 1946–1954. godine.

Obnova posleratne Evrope je bila prioritetan ekonomski cilj, pošto su ekonomski kapaciteti i infrastruktura bili u velikoj meri oštećeni ili potpuno uništeni u svim evropskim zemljama na čijim teritorijama su vođene ratne operacije. Jedina dovoljno razvijena i bogata ekonomija u to vreme su bile SAD, pa je logično da su bile pokretač, motorna snaga i osnova za obnovu posleratne Evrope. U svom poznatom govoru na Univerzitetu Harvard, juna 1947. godine, general George Marshall je evropskim zemljama predočio da je uslov za dobijanje američke pomoći zajednički program obnove.²¹ Na sastanku Velike četvorke u Parizu 02.07.1947. godine, Sovjetski savez je odbio učešće u Marshallovom planu,²² pa su vlade 16 evropskih zemalja formirale Komitet za evropsku ekonomsku saradnju 16.07.1947. godine, čiji zadatak je bio da izradi četvorogodišnji program obnove. Konvencija o evropskoj ekonomskoj saradnji, kojom je ustanovljena Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (Organisation for European Economic Cooperation – OEEC), potpisana je 16.04.1948. godine. OEEC je, zbog otpora Velike Britanije, skandinavskih država i Švajcarske, konstituisana kao tipična međunarodna organizacija, čiji je krajnji cilj bio stvaranje zone slobodne trgovine.²³ Kasnije će OEEC prerasti u Organizaciju za evropsku saradnju i razvoj (Organisation for European Cooperation and Development – OECD). Pre i tokom realizacije Marshallovog plana, SAD su izdvojile izuzetno značajna sredstva za pomoć i obnovu Evrope. Pre samog Marshallovog plana, Velikoj Britaniji je 1946. godine odobren zajam u iznosu od US\$ 3,75 milijardi, a Turskoj i Grčkoj je tokom 1947. dodeljena pomoć u iznosu od US\$ 400 miliona svakoj. U toku sprovođenja Marshallovog plana, od 1948. do 1952. godine, iznos odobrenih sredstava je premašio US\$ 14 milijardi.²⁴ Realizacija Marshallovog plana je omogućila obnovu Zapadne

²¹ Očigledno da je između SAD i Velike Britanije, a možda i još neke od evropskih zemalja, već bio formiran stav o budućnosti kontinentalnog dela Zapadne Evrope. Tome u prilog ide i poznati stav koji je Churchill već izneo u svom govoru u Cirihu 19.09.1946: "I am going to say something that will astonish you. The first step in the recreation of the European Family must be a partnership between France and Germany" („Reći ću nešto što će vas zapanjiti. Prvi korak u obrazovanju evropske porodice mora biti partnerstvo između Francuske i Nemačke."), Speech by Sir Winston Churchill, Zurich, 19 September 1946; ovaj govor, važan za posleratnu istoriju Evrope, dostupan je u celosti na Internetu.

²² Marshallov plan se zvanično zvao: Program obnove Evrope (*European Recovery Program*).

²³ Nabrojane zemlje će kasnije biti osnivači i članice EFTA.

²⁴ Treba imati na umu da su tadašnji dolarski iznosi, u današnjem ekvivalentu, višestruko veći od nominalnih.

Evrope, a SAD da održe visok nivo konjunktore svoje ekonomije, započet sredinom rata. Iz ideoloških razloga, komunističke zemalje su se u obnovi porušenih zemalja oslanjale na sopstvene snage i međusobnu solidarnost. Centralizovano upravljanje je omogućilo angažovanje ogromnih ljudskih i materijalnih resursa, i postignuti su zavidni rezultati u obnovi i početnom razvoju.

Na političkom i vojnom planu, već uspostavljene podele su u posleratnim godinama počele da dobijaju konkretniju formu u vidu sklapanja raznih saveza. Tako, 17.03.1947. godine dolazi do potpisivanja Briselskog ugovora od strane Velike Britanije, Francuske, Belgije, Holandije i Luksemburga. Uključivanjem Nemačke i Italije, i potpisivanjem Modifikovanog Briselskog ugovora u Parizu 23.10.1954. godine, stvara se osnova zapadnoevropske kolektivne odbrane, i osniva Zapadnoevropska unija (Western European Union – WEU). Na širem, atlantskom planu, u Vašingtonu je 04.04.1949. osnovan Severnoatlantski pakt (North Atlantic Treaty Organisation – NATO), koji je obuhvatao: SAD, Kanadu, Veliku Britaniju, Francusku, Italiju, Belgiju, Holandiju, Luksemburg, Norvešku, Dansku, Island i Portugal. Kao odgovor na osnivanje WEU, NATO, i OEEC, na Istoku dolazi do potpisivanja Varšavskog ugovora na vojnom i političkom planu, dok je na ekonomskom osnovan Savet za uzajamnu ekonomsku pomoć – SEV (Совет Экономической Взаимопомощи – СЭВ) 1949. godine. Tadašnji razni evropski pokreti bili su uključeni u Međunarodni komitet pokreta za Evropsku uniju decembra 1947. godine, koji je bio inicijator održavanja Kongresa Evrope u Hagu maja 1948. godine. Kompromis između federalističkog i unionističkog koncepta postignut je nepunu godinu kasnije, 05.02.1949. godine, pa je Statut Saveta Evrope (Council of Europe – CE) mogao biti zaključen 05.05.1949. godine.

Varšavski pakt i SEV će do devedesetih godina prošlog veka, odn. do raspada Sovjetskog saveza, ostati osnova komunističkih saveza. Na drugoj strani Evrope, dolazi do stvaranja primarno ekonomskih integracija. Tako dolazi do formiranja: Evropske zajednice za uglj i čelik (European Coal and Steel Community) 1951. godine, Evropske ekonomske zajednice (European Economic Community – EEC) i Evropske zajednice za atomsku energiju – EURATOM 1957. godine, i Evropskog udruženja slobodne trgovine (European Free Trade Association – EFTA) 1960. godine.

Moderna evropska ideja je svoju pokretačku snagu imala u potrebi za uspostavljanjem stabilnog i trajnog mira u Evropi. To je ugrađeno u osnovu današnje Evropske unije kao njen primarni politički cilj. Za njegovu realizaciju je procenjeno kao ključni faktor stvaranje i stabilnost osovine Pariz-Berlin. To je pravdano činjenicom da su ove dve zemlje bile tradicionalni ratni neprijatelji. Međutim, to je samo delimično tačno. Francuska je vekovima bila najjača

kontinentalna zemlja u Evropi, dok su najjače evropske pomorske sile bile (istorijskim redom): Venecija, Francuska, Španija, Portugal, Holandija i Engleska. Viševjekovni rivalitet i neprijateljstva su postojala između Španije i Engleske, ali su Engleska i Francuska imale najdužu istoriju ratova u Evropi, kako na moru tako i na kontinentu. Nemačka postaje ozbiljniji faktor u Evropi tek posle ujedinjenja. Negde od polovine XIX veka, istorijski tokovi okreću Francusku od Engleske ka Nemačkoj, pa se nakon Napoleonovih ratova, ove dve zemlje sukobljavaju u Francusko-pruskom ratu iz 1870–1871, Prvom i Drugom svetskom ratu. Treba pomenuti i sporna teritorijalna pitanja koja su postojala između dve zemlje po okončanju Drugog svetskog rata: prvo, pripajanje Alzasa i Lorene Francuskoj; i drugo, francuska okupaciona zona, koja se sastojala od sadašnje države Rajnland-Falc i severnih oblasti Baden-Virtemberga. Okupacione zone su i zvanično prestale da postoje 1955. godine. Može se oceniti da su tadašnja anglo-američka inicijativa i politički projekat bili dalekovidni, a procena o njegovom uspehu realna. Za to su postojali dobri preduslovi: bila je bliska pristalicama panevropske ideje, kontinentalne zemlje su bile u takvom stanju da nisu mogle da biraju, Nemačka je bila pokorena, podeljena i okupirana, Francuska je dobila politički primat u Zapadnoj Evropi, pa su na određen način svi bili zadovoljni. Solidni ekonomski preduslovi su ovom političkom projektu davali i određivali budućnost. Iz ondašnje i današnje perspektive, interesantno je pitanje zašto Velika Britanija nije bila deo ove osovine? Najpre, ona je svoju ratnu i posleratnu sudbinu vezala za SAD, a evropska ideja nikada nije bila tako jaka u Britaniji kao na kontinentu. Iz više razloga, i de Gaulle je svojevremeno sprečavao ulazak Velike Britanije u EEC. „Britanija je na EU uvek gledala kao na francusko-nemačku zaveru.”²⁵ Rasprave tokom 2012. godine u Velikoj Britaniji o mogućnosti raspisivanja referendumu o ostanku/izlasku iz Evropske unije, idu delom u prilog ovakvom mišljenju. Takođe i politika daljih proširenja Evropske unije koju Velika Britanija podržava, što realno slabi njenu ekonomsku moć i koheziju, a povećava troškove.

1.2.2. Evolucija stvaranja Evropske unije

Evropska unija je najveća i najuspešnija regionalna ekonomska integracija, i najvišeg integracionog nivoa, koja je ostvarena mirnim putem među slobodnim zemljama parlamentarne demokratije. U svojoj integracionoj istoriji ima i dinamične periode ali i stagnacija, periode tzv. evroskleroze; nekada su institucionalna rešenja išla ispred prakse, a nekada su zastoji u integraciji dovodili do novih. Integracioni proces se odvijao u bržim i sporijim talasima.

²⁵ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, op. cit., 45.

Teškoće koje Evropska unija deli sa ostatkom sveta, poput posledica svetske finansijske krize iz 2008. godine, ne umanjuju njena višedecenijska dostignuća. O tome govori činjenica da je prvobitna EEC do danas zadržala najveću integracionu snagu i privlačnost, tako da su gotovo sve ranije članice EFTA sada u Evropskoj uniji, sa ostatkom ima poseban sporazum, ostale integracije i inicijative u Evropi su usko povezane sa Unijom, a najveći deo evropskih, ranije komunističkih, zemalja su ili njene novije članice ili u procesu pridruživanja.

Idejnim tvorcima posleratne evropske integracije smatraju se Altiero Spinelli i Jean Monnet.²⁶ Uz saglasnost Konrada Adenauera, tadašnjeg nemačkog kancelara, Robert Schuman je 09.05.1950. godine u ime francuske vlade podneo Deklaraciju²⁷, u kojoj se predlaže integracija francuske i nemačke industrije uglja i čelika, pod zajedničkom kontrolom (High Authority), i koja bi bila otvorena za priključenje ostalih evropskih zemalja. Na osnovu te Deklaracije, u Parizu je 18.04.1951. došlo do potpisivanja Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (Pariski ugovor). Zemlje potpisnice su bile: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Pariski ugovor je stupio na snagu 23.07.1952. godine. Stvaranje ECSC je imalo višestruki značaj za dalji tok zapadnoevropske integracije: prvo, ustanovljen je francusko-nemački savez kao osnova dalje integracije, sa političkom dominacijom Francuske; drugo, ECSC je pretežno ekonomskog, a manje političkog karaktera; i treće, prihvaćen je kontinentalni koncept evropske integracije. Odluka o proširenju integracije između šest zemalja doneta je na sastanku ministara spoljnih poslova u Mesini 01–02.06.1955. godine. Ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju - EURATOM potpisani su u Rimu 25.03.1957, a na snagu su stupili su 01.01.1958. godine (Rimski ugovori). Osnivači i članice sve tri zajednice su: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Zajednički organi sve tri zajednice bili su Evropski parlament i Sud pravde od 1957, godine, dok su Ugovorom o spajanju ostala dva glavna organa: Saveta i Komisije, objedinjeni organi zajednica. Ugovor je potpisan u aprilu 1965, a stupio je na snagu 01.07.1967. godine.

²⁶ Jean Monnet (1888–1979) je inače bio veoma istaknuta evropska ličnost. Njegova aktivnost nije bila ograničena samo na Francusku, jer je bio vrlo aktivan u Velikoj Britaniji i SAD, naročito tokom Drugog svetskog rata. U zasluge mu se pripisuje izuzetan doprinos u organizovanju i dopremanju američke ratne pomoći u Evropu, pa se pominje da je Keynes jednom prilikom istakao da je Monnet pomogao da se rat skрати za godinu dana. U posleratnom periodu, bio je posvećen evropskoj integraciji, i smatra se njenim arhitektom.

²⁷ Deklaraciju je pripremio Jean Monnet.

Osnovni cilj EEC definisan je kao stalno unapređenje harmoničnog razvoja ekonomija, koje se postiže preko: prvo, zajedničkog tržišta, koje podrazumeva tzv. četiri slobode; i drugo, koordinacijom ekonomskih politika. Rimski ugovor je postavio vrlo ambiciozne ciljeve pred svoje potpisnice. Međutim, EEC je do sredine osamdesetih godina prošlog veka bila samo uspešna carinska unija sa zajedničkim tržištem. U periodu od tri decenije, sve zemlje su postigle zavidan nivo ekonomske razvijenosti, ali integracija nije daleko odmakla. Dalji razvoj se sudario sa ograničenjima postojećeg integracionog okvira, pa je bilo neophodno od zajedničkog stvoriti jedinstveno tržište. Do Jedinstvenog evropskog akta iz 1985. godine, treba pomenuti Wernerov plan ekonomske i monetarne unije, i stvaranje Evropskog monetarnog sistema (European Monetary System – EMS) 1979. godine. Realizacijom ciljeva postavljenih Jedinstvenim evropskim aktom, i okončanjem stvaranja jedinstvenog tržišta 1992. godine, stvoreni su uslovi za prelazak na viši integracioni nivo: ekonomsku uniju.

Evropska unija je osnovana potpisivanjem Ugovora o Evropskoj uniji u Matrihtu 07.02.1992. godine, koji je stupio na snagu 01.11.1993. godine. Potpisnice Ugovora su dvanaest država članica Evropskih zajednica. Posle Jedinstvenog evropskog akta, Ugovor iz Matrihta druga je velika i radikalna izmena osnivačkih Ugovora. Prema slovu Ugovora, Evropska unija se zasniva na Evropskim zajednicama, dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim samim Ugovorom. U pravnom smislu, Evropska unija počiva na trima Evropskim zajednicama, koje zadržavaju svoj pravni subjektivitet i međunarodni kapacitet, i stoga njihovi pravni i ekonomski poreci čine odgovarajuće poretke Unije. U političkom smislu, Unija obuhvata tri stuba saradnje, i na njima počiva: prvi stub, tri Evropske zajednice; drugi stub, Zajednička spoljna i bezbednosna politika; i treći stub, pravosuđe i unutrašnji poslovi.

Osnovni ciljevi definisani Ugovorom bili su sledeći: Evropska unija podstiče uravnotežen i trajan razvoj ekonomije i društva, naročito stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, jačanjem kohezije i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije; potvrđuje svoj međunarodni identitet preko zajedničkih politika; jača zaštitu i prava građana i ustanovljava pravo građanstva Evropske unije; razvija blisku saradnju u pravosuđu i unutrašnjim poslovima; čuva i razvija *acquis communautaire* itd.²⁸ Realizacija ovih ciljeva podrazumeva poštovanje novouvedenog načela supsidijarnosti. Ugovor iz Matrihta doneo je još niz značajnih izmena osnivačkih Ugovora. Evropski savet se njime

²⁸ „Postojanje i funkcionisanje EU počiva na zakonu. Čitav skup važećih zakona, politika i delatnosti EU naziva se *acquis communautaire* ili pravna tekovina EU.“, Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, op. cit., 36.

definiše kao vrhovni politički organ, a umesto EEC ustanovljava se Evropska zajednica (European Community – EC), sa proširenim ciljevima. Pored zajedničkog tržišta, EC uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju, sprovodi zajedničke politike, i na taj način obezbeđuje skladan, uravnotežen, održiv, neinflatoran rast, sa težištem na životnoj sredini, zaposlenosti, socijalnoj zaštiti, kvalitetu života i solidarnosti. Osnivaju se i novi organi: Sud revizora, Komitet regiona, Evropski sistem centralne banke i Evropska centralna banka, Evropski monetarni institut, i Evropska investiciona banka. Pored toga, ustanovljavaju se pravo građanstva Evropske unije i transevropske mreže, i određuju ciljevi konvergencije za uspostavljanje monetarne unije.

Evropska unija ima razvijen mehanizam usklađivanja stepena integracije, proširenih ciljeva i osnivačkih Ugovora. To su međuvladine konferencije, koje se uvek okončavaju potpisivanjem novog Ugovora, kojim se menjaju osnivački. „Međuvladine konferencije nisu samo pravna, već i operativna neophodnost. Evropska unija neprestano prerasta okvire svojih starih ugovora i dodaje nove funkcije i nove članove. Ove konferencije pružaju mogućnost da se sama Evropska unija povremeno preoblikuje.”²⁹ Tako je i Ugovor iz Amsterdama nastao kao rezultat zaključenja pregovora u okviru jedne od njih. Potpisan je na zasedanju Evropskog saveta 02.10.1997. u Amsterdamu, a na snagu je stupio 01.05.1999. godine. Rešenja koje je sadržao nisu bila ni blizu značajna i radikalna kao što je bio slučaj sa Ugovorom iz Mاستrihta. Realno, to u tom momentu nije ni moglo biti moguće. Ugovorom iz Amsterdama izvršena je simplifikacija korpusa primarnog prava Evropske unije i EC, izmene u sistemu odlučivanja i organima Evropske unije, dopunjene su nadležnosti EC, formalizuju se odredbe o bližoj saradnji, i vrše određene izmene u drugom i trećem stubu.

Evropska unija je postala kompletna ekonomska unija sa uspostavljanjem monetarne unije. Uvedena je zajednička valuta evro, i formirano jedinstveno valutno područje Evrozona, kojoj nisu pristupile sve članice. Njoj za sada pripada 18 zemalja članica Evropske unije. Evrozoni je 01.01.1999. godine formiralo 11 zemalja: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija, Luksemburg, Španija, Portugal, Austrija, Irska, i Finska. Evrozoni se od 01.01.2001. priključila Grčka, od 01.01.2007. Slovenija, Malta i Kipar od 01.01.2008, Slovačka od 01.01.2009, od 01.01.2011. Estonija, i Letonija od 01.01.2014. godine.³⁰

Ugovor iz Nice iz 2001. godine uvodi Evropsku uniju u ambiciozniju integracionu fazu projektom stvaranja evropskog ustava. Ugovor o ustavu za

²⁹ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, op. cit., 33.

³⁰ Iako nisu u sastavu evrozone, određen broj zemalja je usvojio evro kao svoju valutu: Monako, San Marino i Vatikan (imaju potpisane ugovore sa Evropskom unijom); Andora od aprila 2012. (monetarni ugovor sa Evropskom unijom); Kosovo i Crna Gora (bez zaključenih ugovora).

Evropu završen je 2004. godine, i predviđao je, između ostalog, i uvođenje nove funkcije: ministra spoljnih poslova. Međutim, evropski optimizam se pokazao preuranjenim, i planirano usvajanje zajedničkog Ustava nije uspelo. Pristupilo se pripremanjima za novi, tzv. reformski ugovor, čija je ambicija bila da zadrži dobar deo rešenja koja je predviđao neuspeli Ustav za Evropu. Rezultat je bio potpisivanje Ugovora iz Lisabona 13.12.2007. godine. „Sastoji se iz dva ugovora – Ugovora o Evropskoj uniji (koji predstavlja amandmane na Ugovor iz Mastrihta) i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (kojim se menja dosadašnji naziv Ugovora o osnivanju Evropske zajednice). Ova dva ugovora imaju jednaku pravnu valjanost i predstavljaju osnovna dokumenta na kojima se zasniva Evropska unija. Prati ih 37 protokola i 65 deklaracija, dok je Povelja o osnovnim pravima (*European Charter of Fundamental Rights*) ostala u aneksu, umesto u tekstu ugovora, čime je donekle njena 'vidljivost' smanjena, u odnosu na neuspeli Ugovor o ustavu.“³¹ Lisabonskim ugovorom uvedena je funkcija Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (imenuje ga Evropski savet). Takođe se uvodi Evropska služba za spoljnu akciju ili služba spoljnih poslova (*European External Action Service, EEAS*), što odgovara ulozi ministarstva spoljnih poslova nacionalnih država.³² Inicirana francusko-britanskom Deklaracijom iz Saint-Maloa 1998. godine, sada Zajednička bezbednosna i odbrambena politika (*Common Security and Defence Policy*) predstavlja integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije. Ne u potpunosti, „Lisabonski ugovor je poništio 'stubovsku' strukturu EU i time otklonio razlike u ovlašćenjima koje institucije EU uživaju u različitim oblastima delovanja.“³³ Uz određene probleme i otpore, proces ratifikacija u zemljama članicama je okončan u novembru 2009. godine, tako da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 01.12.2009. godine.

1.2.3. Ostale regionalne integracije u Evropi

Pregled evolucije integracije u Evropskoj uniji neizostavno uključuje i nekoliko drugih evropskih integracionih grupacija. U prvom redu zbog toga što je većina njihovih članica vremenom integrisana u Evropsku uniju. Drugi važan razlog je kompletiranje uvida u sam tok integracionog procesa i odnose među glavnim članicama. Na kraju, ostaje deo objašnjenja poslednjih velikih

³¹ Prolović, N. (2010), „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije“, *Međunarodna politika* 61(1138), 63.

³² Savet je 26.06.2010. usvojio odluku o njenom funkcionisanju i organizaciji.

³³ Novičić, Ž. (2010), „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi* 62(3), 401.

proširenja Unije. One se mogu podeliti u tri grupe: prvo, EFTA; drugo, regionalne integracije privremenog karaktera, čije su članice bile zemlje kandidati za članstvo u Evropskoj uniji, i od kojih najveći deo prestaje da postoji sa njihovim prijemom, kao što su CEFTA i BAFTA; i treće, regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi, sa jakom podrškom Evropske unije.

Evropsko udruženje slobodne trgovine – EFTA

Na samim počecima, kontinentalni pristup je preovladao u evropskom integracionom procesu, tako da nije bio u skladu sa tadašnjim britanskim konceptom i interesima. Velikoj Britaniji nije odgovaralo prihvatanje Zajedničke poljoprivredne politike (Common Agricultural Policy – CAP), supranacionalnih institucija i određen stepen političkog jedinstva, što se podrazumevalo sa članstvom u EEC. Britanski interesi su u to vreme bili konfliktnog karaktera: zadržavanje sistema imperijalnih preferencijala u okviru Commonwealtha, i pristup tržištima evropskih zemalja za svoje industrijske proizvode. Druge, neutralne zemlje su imale prepreke političkog karaktera za članstvo u EEC. Austrija je bila poražena u ratu i okupirana, Švajcarskoj je tada njen status odgovarao, dok je Švedska bila tradicionalno neutralna. Svima njima je forma zone slobodne trgovine više odgovarala, jer je pružala veći stepen slobode u spoljnoj politici i režimu spoljne trgovine sa trećim zemljama.

Evropsko udruženje slobodne trgovine (European Free Trade Association – EFTA) formirano je 1960. godine u Stokholmu od strane sledećih zemalja: Velike Britanije, Portugala, Austrije, Švajcarske, Danske, Norveške i Švedske. Finska je postala pridruženi član 1961, a punopravan 1986, Island 1970, a Lihtenštajn 1991. godine. EFTA je doživela tri udara dezintegracije i prekomponovanja sastava, sva tri ka manjoj veličini i značaju. 1973. godine nju napuštaju Velika Britanija i Danska, 1986. godine Portugal, i 1995. Austrija, Švedska i Finska. Sve one postaju članice Evropske unije. Iako je prijem Norveške u Evropsku uniju bio spreman, referendumskim izjašnjanjem iz 1994. godine to je odbijeno, kao što se već desilo i 1972. godine. Kao što je do tada bila stožer EFTA, tako je prelazak Velike Britanije u EEC značio prekretnicu u njenom značaju i suštinskom karakteru. Do tada, EFTA i EEC su na određen način bile konkurentne evropske integracije približne snage. Od tog vremena, karakter odnosa između EFTA i EEC se suštinski promenio: od konkurentskog je postao kooperativan. Prelazak Portugala u EEC 1986. nije ozbiljnije uzdrmao EFTA, dok je prelaskom Austrije, Švedske i Finske u Evropsku uniju, EFTA gotovo izgubila svaki značaj, mogućnost proširenja i perspektivu.

Formiranje EFTA je bilo reakcija na već postojeću EEC, i nastojanje da se smanji skretanje trgovine. Forma i stepen integracije su odgovarali njenim članicama, nije bilo vizionarskih ideja, a ciljevi su realno postavljani. Dva glavna

rezultata koje je EFTA ostvarila su: prvo, dostizanje visokog nivoa ekonomskog razvoja većine članica, i njihova uspešna integracija sa Evropskom unijom; i drugo, grupisanje zemalja u tri regiona: skandinavskom, alpskom i atlantskom. Istorija EFTA daje poučne zaključke o mogućim efektima različitih integracionih formi i poželjnom stepenu integracije. Iako klasičan primer zone slobodne trgovine, pokazuje da i takva, labava integracija može dati jako dobre rezultate. Uz manje obaveze koje su članice imale nego u EEC, i izbegavanje finansiranja zajedničkog budžeta (čiji je najveći deo trošen na CAP), većina zemalja je postigla izvanredan ekonomski rast. Kasnije su postajale članice Evropske unije kao ravnopravne, ili najrazvijenije.

Evropski ekonomski prostor – EEA

Ovu integraciju treba videti i razumeti kao način normalizacije i usklađivanja interesa Evropske unije i preostalih članica EFTA, čiji se broj stalno smanjivao njihovim prelaskom u Uniju. Integraciona forma je bila primerena takvom zadatku. Zemlje članice EFTA su godinama bile glavni trgovinski partneri EEC, a kasnije Evropska unija njihov najveći. Kohezionu snagu EFTA je značajno oslabljena već sa početkom pregovora o prijemu Velike Britanije, Irske i Danske u EEC juna 1970. godine. Početkom 1972. godine, potpisan je Sporazum o priključenju ove tri zemlje, i one su 1973. postale punopravne članice EEC. Tako je i EEA pratio sudbinu prekomponovanja sastava EFTA i EEC. Pošto su ekonomski odnosi između preostalih članica EFTA i EEC bili značajni, EEC je sa svakom od zemalja zaključila sporazum o slobodnoj trgovini tokom 1972, a sa Finskom 1973. godine. Institucionalna saradnja se odvijala sporo, pa je Luksemburškom deklaracijom iz 1984. najavljeno njeno proširenje, što je dovelo do Sporazuma o EEA. Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru (European Economic Area – EEA) potpisan je 02.05.1992. u Portu između Evropske unije i Norveške, Švedske, Finske, Islanda, Austrije, Švajcarske i Lihtenštajna, a stupio je na snagu 01.01.1994. godine. Švajcarska se na referendumu u decembru 1992. izjasnila protiv učešća u Sporazumu o EEA, i svoje odnose sa Evropskom unijom regulisala bilateralnim sporazumima.³⁴ Uz naknadna smanjenja EFTA, EEA je ostao sporazum između Evropske unije i Norveške, Islanda i Lihtenštajna.

Sporazum o EEA je sporazum o pridruživanju kojim se ustanovljava zona slobodne trgovine za industrijske proizvode, dok su poljoprivredni i ribarski proizvodi posebno regulisani.³⁵ On je podrazumeva najveći stepen saradnje Evropske unije sa nekom zemljom ili grupacijom, a cilj mu je bio proširenje

³⁴ Referendumom iz 2001. godine odbijeno je i pristupanje Švajcarske Evropskoj uniji.

³⁵ EEA ne uključuje: poljoprivredu, energetiku, spoljnu trgovinu, ugalj i čelik, spoljnu i bezbednosnu politiku.

internog tržišta na zemlje EFTA. Ovaj sporazum je, na primer, daleko iznad svih Evropskih sporazuma, što je i razumljivo ako se imaju u vidu nivo privrednog razvoja, sličnost društvenog i političkog uređenja, i ekonomska povezanost zemalja. Prema obimu razmene, neke od zemalja EFTA su bile više integrisane u interno tržište Evropske unije nego što su to bile pojedine njene članice. Određena pitanja su u sporazumu izostavljena, jer bi njihovo uključivanje značilo grupnu integraciju zemalja EFTA u Evropsku uniju. Prvo od njih je poljoprivredna politika, jer je njeno finansiranje za tadašnje članice EFTA, koje nisu veliki proizvođači, bilo preskupo. Drugo je poreska politika, u kojoj su članice EFTA htele da zadrže autonomiju; skandinavske zemlje su bile poznate kao zemlje socijalnog blagostanja, a Švajcarska i Austrija su takođe imale visoka poreska opterećenja. Treće je pitanje bezbednosti i spoljne politike, jer su Švedska, Finska, Austrija i Švajcarska neutralne zemlje.

Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini – CEFTA

Ovaj sporazum ima svoju važnost zbog ispunjenja prvobitnih ciljeva i produženog života. Pre njegovog osnivanja, održan je sastanak visokih predstavnika Poljske, Čehoslovačke i Mađarske 15.02.1991. godine u Višegradu (Mađarska). Tada je usvojena Deklaraciju o saradnji između Poljske, Čehoslovačke i Mađarske na putu napretka prema evropskoj integraciji. Ovom deklaracijom je iskazana zajednička namera da se udruženim naporima, i uz učesće zapadnoevropskih institucija, ide ka integraciji i pridruživanju evropskim političkim, ekonomskim, bezbednosnim i pravnim sistemima, kroz razvoj demokratije i tržišne privrede. U oktobru 1991. postignut je sporazum o formiranju zone slobodne trgovine, a sam Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (Central European Free Trade Agreement - CEFTA) potpisan je 21.12.1992. godine u Krakovu. Od samog stvaranja CEFTA, njen sastav se menjao. Uspešnije članice su primane u Evropsku uniju, a njih su zamenjivale zemlje u procesu pridruživanja. Tako je od prvobitne tri zemlje članice, CEFTA raspadom Čehoslovačke najpre dobila četiri, da bi im se kasnije pridružilo još pet zemalja: Slovenija u januaru 1996, Rumunija u julu 1997, Bugarska od početka 1999, Hrvatska od 2002, i Makedonija od 2006. godine. Sporazum su 19.12.2006. potpisale: Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Albanija, Moldavija i Kosovo. Prijemom Hrvatska u članstvo Evropske unije 2013. godine, preostale članice CEFTA su: Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Moldavija i Kosovo.³⁶

³⁶ Detaljnije videti u: Đukanović, D., i Antevski, M. (2008), „Razlike i sličnosti između starog i novog Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini - CEFTA”, u: Stojić Karanović, E., prir., *Centralnoevropska zona slobodne trgovine i interesi Srbije*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2008: 43–61.

Uslovi za prijem novih zemalja u CEFTA su precizirani u Poznanjskoj deklaraciji: da je zemlja članica Svetske trgovinske organizacije (World Trade Organization – WTO), da ima potpisan sporazum o pridruživanju sa Evropskom unijom, i da njen prijem odobre postojeće članice. Zemlje osnivači su sporazumom predvidele stvaranje zone slobodne trgovine tokom tranzicionog perioda, najkasnije do 01.01.2001. godine. U isto vreme sa potpisivanjem sporazuma o osnivanju, potpisana je i zajednička deklaracija, kojom je započet proces liberalizacije međusobne trgovine. Ona se sprovodila putem potpisivanja dodatnih protokola, od kojih je svaki vodio daljoj liberalizaciji. Kako je cilj članica CEFTA bio integracija sa Evropskom unijom, njihova saradnja je prevazilazila klasične okvire zone slobodne trgovine. Ona je, pored trgovine, obuhvatala još niz oblasti: spoljne i unutrašnje poslove, infrastrukturu, prekograničnu saradnju, nauku, tehnologiju, kulturu, obrazovanje i ekologiju.

Malo je regionalnih integracija koje za relativno kratko vreme ispune svoje ciljeve, kao što se desilo sa prvobitnom CEFTA. Možda je tome doprineo tada postojeći evroentuzijazam, sa jedne strane, i političke ambicije Evropske unije, kao i njena spremnost za finansijsku podršku, sa druge. Iako prelaznog karaktera, zona slobodne trgovine, kombinovana sa sporazumima o pridruživanju, dala je najveći broj korisnih efekata. Sve prvobitne članice su postigle značajno povećanje međusobne razmene, bile najuspešnije u reformama, postale privlačno odredište za strane investitore, i privukle najveći deo priliva stranih direktnih investicija. Sa njihovim prijemom u Evropsku uniju realizovani su ciljevi iz Deklaracija iz Višegrada.

Napori i podrška Evropske unije zemljama, najpre Jugoistočne Evrope, a potom Zapadnog Balkana, bili su manjeg uspeha nego zemljama CEFTA. Dotadašnja liberalizacija regionalne trgovine nije bila bez rezultata, ali su oni ostali ograničenog opsega. Tada je smišljeno najprostije rešenje: ponoviti uspešan recept, očekujući iste rezultate. Tako je stara CEFTA krajem 2006. godine geografski preseljena na Zapadni Balkan. Za sedam godina njenog funkcionisanja u tom regionu, rezultati prvobitne nisu ponovljeni, ali je obim međusobne razmene povećan a trgovina olakšana.

Baltička zona slobodne trgovine – BAFTA

Iako kratkog veka i male snage, ovo je još jedan primer uspešne zone slobodne trgovine. Baltičku zonu slobodne trgovine (Baltic Free Trade Area - BAFTA) osnovala su tri baltičke zemlje: Estonija, Litvanija i Letonija. Sporazum je potpisan 13.09.1993, a stupio je na snagu 01.04.1994. godine. Prvobitno je pokrивao trgovinu industrijskim proizvodima, da bi od 01.01.1997. uključivao i poljoprivredne proizvode. Prijemom njenih članica u Evropsku uniju

01.05.2004, BAFTA je prestala da postoji. Iako privremen, ovaj sporazum je u celosti ispunio svoje ciljeve, jer je pomogao vrlo uspešnu tranziciju tri baltičke zemlje, i njihov prijem u Evropsku uniju.

Preferencijalni trgovinski sporazumi

Iako predstavljaju najniži integracioni nivo, preferencijalni carinski sporazumi imaju svoj značaj u regionalnoj ekonomskoj integraciji. Mogu trajati kraće ili duže vreme, zadržati se u tom obliku i dati rezultate, ili, što je češći slučaj, predstavljati samo prvu fazu, koja se može razviti u više oblike integracije. Svi slučajevi su poznati u ekonomskoj istoriji. Ovde ih treba pomenuti jer su prvi sporazumi o pridruživanju, koje je Evropska unija zaključivala sa zemljama potencijalnim kandidatima, bili tog tipa. Tu spadaju Evropski sporazumi i Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju. Prve je Evropska unija zaključila sa deset CEEC, a druge sa zemljama Zapadnog Balkana. Oni na kraju prelaze u faktičku zonu slobodne trgovine između Evropske unije i zemlje kandidata. Prilikom njihovog zaključenja, ugovarala se nerecipročna i asimetrična liberalizacija trgovine u korist zemalja kandidata. Evropska unija je gotovo u potpunosti liberalizovala svoj uvoz iz partnerskih zemalja, izuzimajući osetljive proizvode,³⁷ dok je drugoj ugovornoj strani ostavljena mogućnost postepene, i delimično selektivne, liberalizacije u tranzicionom periodu. Ovi sporazumi su veoma slični, a razlikuju se u detaljima zavisno od karakteristika zemlje kandidata. Njihovom primenom, i približavanjem datumu prijema u Evropsku uniju, stvarala se zona slobodne trgovine. Time je cilj ovih sporazuma u potpunosti bio postignut, jer su zemlje kandidati ispunili sve uslove za prijem u članstvo.

1.3. POKRETAČI, KARAKTERISTIKE, OČEKIVANI I OSTVARENI EFEKTI EVROPSKE REGIONALNE INTEGRACIJE

U integracionoj istoriji postoje primeri za sve vrste i nivoe integracija i saveza: ekonomske, političke, vojne, odbrambena, njihov karakter i opseg su određivali motivi i razlozi njihovi pokretača i osnivača, a čvrstinu i nivo saglasnost njihovih interesa i razvojni nivo. Ekonomski i politički interesi i faktori su njihovi glavni pokretači, čiji je primat zavisio od konkretnih istorijskih okolnosti. Pošto je ovde predmet istraživanja regionalna ekonomska integracija,

³⁷ Evropska unija je često značajno, ili gotovo u potpunosti, liberalizovala svoj uvoz iz zemalja u procesu pridruživanja i pre zaključenja pristupnih sporazuma. U osetljive sektore Evropske unije spadaju: ugalj i čelik, proizvodnja saobraćajnih sredstava, brodogradnja, proizvodnja hrane, proizvodnja tekstila, i hemijska industrija (posebno proizvodnja sintetičkih vlakana).

onda je najlogičniji i najracionalniji Machlupov³⁸ stav da je trgovina srž ekonomske integracije a podela rada njen osnovni princip. U prilog takvom mišljenju ide i prethodno iznet pregled evropskih integracija. Pored toga, i na svetskom nivou, može se utvrditi da su svi sporazumi, čak i najnižeg nivoa, kao svoj glavni sadržaj imali liberalizaciju trgovine, pa bi se moglo tvrditi da je trgovina bila i ostala osnova svake dalje integracije.

1.3.1. Glavne odrednice i specifičnosti Evropskih regionalnih integracija

Da bi došlo do formiranja i opstanka neke regionalne integracije, neophodno je da svaka potencijalna zemlja članica u njoj može bolje ostvariti svoje interese nego izvan nje. Ti interesi bi trebali biti strateške važnosti, ali mogu biti i privremenog karaktera, što utiče na opstanak i vek integracije. Istorijskih primera ima za sve slučajeve. Kada je reč o ključnim interesima pojedine zemlje, oni bi morali biti saglasni sa interesima glavnih socijalnih grupa i širokih slojeva stanovništva, odn. da je postignuta opšta saglasnost na nacionalnom nivou, što čini osnovu za njihovo potpunije ispunjenje u okviru buduće integracije.

Kada je reč o evropskim regionalnim integracijama, njihove osnovne odrednice su ekonomske i političke. Njihov značaj i primat za osnivanje, opstanak i trajnost pojedinih regionalnih integracija se često smenjivao. Političke odrednice su bile presudne za osnivanje posleratnih integracija u Evropi, jer su bile rezultat konkretnih političkih dogovora i odluka. Isto važi i za dezintegracione procese u Evropi početkom devedesetih godina prošlog veka. I poslednje veliko, istočno proširenje Unije imalo je u prvom redu politički karakter. Ekonomske determinante presudno deluju na stabilnost i dubinu integracionog procesa. Postoje tri grupe dugoročnih koristi od integracije koje određuju njenu stabilnost: prvo, bolji međunarodni politički i bezbednosni položaj u okviru integrisane grupe; drugo, dugoročni korisni efekti po ekonomski rast i uvećanje blagostanja stanovništva; i treće, harmoničan regionalni razvoj.

Evropska unija je u svojoj istoriji doživela nekoliko većih i manjih proširenja, pa je od prvobitnih šest članica osnivača došla do dvadesetosam, sa prijemom Hrvatske polovinom 2013. godine. „Proširenje znači skoro po definiciji više heterogenosti u preferencijama i ekonomskim uslovima među članicama. Zbog toga se ne može u isto vreme proširivati i produbljivati stepen integracije. Šira Evropa mora podrazumevati manje centralizovanu.”³⁹ Pitanje funkcionalnosti

³⁸ Machlup, F. (1979), *A History of Thought on Economic Integration*, : Macmillan

³⁹ Alesina, A. (2002), „The Size of Countries: Does it Matter?“, Discussion Paper 1975, Cambridge, MA: Harvard University, Harvard Institute of Economic Research, 25–26.

i efikasnosti institucija Evropske unije nije gubilo na aktuelnosti od samog osnivanja integracije, ali je postajalo izrazito važno uvek sa novim proširenjima.⁴⁰ „Logična posledica proširenja je uvek nužnost usklađivanja interesa uvećanog broja aktera. Zbog toga su širenje Evropske unije i produblјivanje ili intenziviranje integracionog procesa u određenoj koliziji; ta dva procesa se ne mogu odvijati istovremeno, i ne podržavaju se uzajamno. Čak bi se moglo reći da ometaju jedan drugog.“⁴¹ Polazeći od činjenice da su se političke granice, broj zemalja i funkcije vlada menjale, Ruta (2005) dovodi u vezu ekonomske koristi i političke troškove integracije, pa „kako se jurisdikcija proširuje, ekonomske koristi od političke integracije se poništavaju rastućim političkim troškom usled heterogenosti građana (u pogledu, na primer, preferencija o brizi o javnim dobrima ili raspodeli dohotka). Ova razmena endogeno određuje optimalnu veličinu jurisdikcije.“⁴² Dovodeње u relaciju realnih teškoća u funkcionisanju Evropske unije sa potencijalno ekonomski i politički optimalnim brojem i sastavom, vodi nas zaključku da je politička ideja evropskog jedinstva ipak dovoljno snažna, pa se proširenja Evropske unije nastavljaju do danas. Ta ideja je od početka imala svoje pristalice i protivnike, kao i više ili manje racionalne ekonomske motive. Politički razlozi su pri tome bili vidljiviji, i više javni. Posebno je to karakteristično za podršku Evropske unije zemljama Centralne i Istočne Evrope početkom devedesetih godina prošlog veka, Zapadnom Balkanu nešto kasnije, i Ukrajini 2013. godine. Pored dobre volje, široke podrške, i često obilne finansijske pomoći, može se konstatovati doslednost u politici proširenja. Jednom data obećanja se ne povlače, ali se ni zahtevi od kandidata ne revidiraju.⁴³ „Ekonomske faktori su

⁴⁰ Pominjani sukob dva koncepta, prisutan u razvoju evropske ideje i pre osnivanja integracija, održao se do današnjih dana. Ponovo je bio aktuelizovan prilikom koncipiranja Ustava Evrope, i našao je izražaja u usvajanju njegove konačne verzije, ali i u plebiscitarnom izjašnjavanju u državama članicama. Više decentralizovan sistem ima svoje pristalice, ali i centralizovan takođe: „Korist od funkcionalnog federalizma leži u njegovoj Pareto-poboljšavajućoj prirodi, jer će centralizovano političko odlučivanje biti izvršeno kroz proces pogađanja između svih strana kojih se tiče.“, Ruta, M. (2005), „Economic Theories of Political (Dis)integration“, *Journal of Economic Surveys* 19(1), 16.

⁴¹ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski, 97

⁴² Ruta, M. (2005), „Economic Theories of Political (Dis)integration“, *Journal of Economic Surveys* 19(1), 2.

⁴³ Evropska unija je često imala razumevanja za teškoće na koje nailaze zemlje kandidati u ispunjavanju postavljenih uslova za prijem u članstvo. To se pokazalo i prilikom prijema novih 10 članica 2004. godine, kada određen broj nije ispunjavao neke od bitnih uslova. Iako se slična situacija ponovila sa Rumunijom i Bugarskom, kada je ipak uvedena uslovna klauzula, Evropska unija je tada za preostale potencijalne članice najavila striktno ispunjenje postavljenih uslova. Slučaj Turske je poseban, i teško je predviđati da li će ona ikada postati članica Evropske unije. Izuzetno važna NATO članica, na strateški bitnom mestu, nije do sada uspela da ostvari

odlučujući za produbljivanje integracije.”⁴⁴ Najčešće izbijaju u prvi plan nakon nekog proširenja Unije, i povezani su sa problemima u internom funkcionisanju. Proširenja Evropske unije uvećavaju jedinstveno tržište, što ima jak ekonomski potencijal, ali obično dovode do usporavanja ekonomskog rasta, što se desilo i sa Nemačkom nakon ponovnog ujedinjenja. Pored ekonomskih, postoje određena pitanja koja proširenja Evropske unije uvećavaju, i čija rešenja mogu imati jakog uticaja na njenu budućnost. Radi se o verskim, kulturnim, nacionalnim, demografskim problemima i konfliktima u okviru Evropske unije. Ova pitanja čine evropsku zajednicu sve heterogenijom i složenijom. Evropsko društvo stari, i gubi populacionu vitalnost, a jedini demografski vitalni i mladi delovi evropske populacije su imigrantski, koji se, po pravilu, ne uklapaju u postojeći verski, kulturni, obrazovni i kvalifikacioni evropski obrazac. Pored toga, postoje brojna potencijalna žarišta separatizma, sa težnjom za stvaranjem potpuno autonomnih regiona ili samostalnih država, kao što su Baskija, Katalonija, Korzika, Škotska, Vels, Severna Irska, Južni Tirol i drugi. Najnovija politička previranja u Belgiji se mogu pridružiti ovoj grupi. Alesina *et al.* (2000) tvrde da su globalizacija tržišta i politička dezintegracija, odn. separatizam u tesnoj vezi; jačanje političkog separatizma i stvaranje novih samostalnih država podsticajno utiču na održanje i širenje slobodne trgovine. Pored toga, „kako proces ekonomske globalizacije bude napredovao, politički separatizam će nastaviti da bude živ i zdrav. Koncept relativno velike i centralizovane nacije-države jeste i biće sve više i više ugrožavan od regionalnog separatizma odozdo, i rasta supranacionalnih institucija odozgo, u svetu globalnih tržišta.”⁴⁵ Očekivanja da će se separatističke težnje izgubiti sa ekonomskim razvojem tih regiona nisu se obistinila, jer su živa u nekim od najbogatijih evropskih regiona.

Evropske regionalne integracije imaju određene specifičnosti koje ih, u izvesnoj meri, razlikuju od ostalih integracija u svetu i velikih integrisanih tržišta, kao što su SAD, kako u pogledu stepena integracije, tako i u pogledu efekata i postignutih ciljeva. Određene specifičnosti su se javljale prilikom

svoje evropske ambicije i uz konstantnu podršku SAD pri tome. Da li su najave iz turskog rukovodstva, iznete početkom 2013. godine, o mogućem približavanju Rusiji i Kini samo određen politički pritisak na Uniju, ostaje da se vidi. To ipak govori da Evropska unija nema takvu snagu da integriše jednu veliku muslimansku naciju kao što je turska, i da su mogući drugačiji strateški savezi. Slično bi se moglo tvrditi i za Ukrajinu, i pored velikih političkih ambicija zapadnih saveznika; relativno velika populacija u evropskim okvirima, slaba i prezadužena ekonomija, energetska i opšta ekonomska zavisnost od Rusije, po svoj prilici bi bili preveliki zalogaj za sadašnju Evropsku uniju.

⁴⁴ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, op. cit., 98.

⁴⁵ Alesina, A., *et al.* (2000), "Economic Integration and Political Disintegration", *American Economic Review* 90(5), 1293–1294.

osnivanja integracija, a druge tokom njihovog razvoja. Među njima, neke su rezultat autohtonog integracionog procesa, dok su druge nastajale kao reakcija i odgovor na pojačanu međunarodnu konkurenciju. Nekada su političke odluke išle ispred integracije, dok je u drugim slučajevima sam integracioni proces zahtevao njihovo redefinisane. Specifičnosti evropskih integracija su rezultat složenog međudejstva brojnih faktora, od kojih su najvažniji: istorijsko nasleđe u pravnom i državnom uređenju, industrijskom razvoju i strukturi, kao i sindikalnom pokretu; uticaj međunarodnih političkih faktora na podelu i obnovu posleratne Evrope; proces dekolonizacije; problem međunarodne konkurentnosti; i više proširenja Evropske unije. Dva ključna pitanja, i načini njihovog rešavanja su pokretala evropsku integraciju: prvo, efikasno funkcionisanje; i drugo, međunarodna konkurentnost evropske privrede. Prva specifičnost je raznovrsnost integracionih formi i inicijativa. Druga je najviši dostignuti nivo integracije u svetu: Evropska unija. Dominantna regionalna integracija u Evropi je Evropska unija, i njena privlačna snaga je najjača. Sa prijemom Velike Britanije u Uniju, EFTA je počela da gubi svoj značaj, koji je danas zanemarljiv. Sve ostale integracione forme i inicijative su u službi unapređenja regionalnog razvoja i ekonomija zemalja kandidata. Ma kako neke od njih izgledale ograničenog dometa i trajanja, ne treba zanemariti njihov značaj u tranzicionom periodu.

Iako ustrojstvo i funkcionisanje pravnog sistema Evropske unije izgledaju i jesu komplikovani, on je od vitalnog značaja za njen opstanak, jer njeno postojanje i funkcionisanje počiva na zakonu. To je posledica činjenice da je Evropa jedno od područja sa najstarijom, najdugovečnijom i najstabilnijom tradicijom pravnog uređenja država. Pravni sistem Evropske unije je specifična tvorevina, mešavina kontinentalnog i anglosaksonskog prava, sa komplikovanim podelom nadležnosti i dejstva pojedinih pravnih akata. Njegov razvoj prati internu integraciju, uz težnju za proširenjem nadležnosti komunitarnog prava. Razvoj prava Evropske unije doprineo je harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava, i ujednačavanju uslova života i poslovanja. Administracija Evropske unije je sledeća specifičnost. Formirala se i uvećavala sa rastom Unije i njenim širenjem. Nije sporno da je neophodna za funkcionisanje same Unije, ali se i same članice žale na njenu predimenzioniranost i neracionalnost, i usled toga smanjena efikasnost. Troškovi koji se izdvajaju za njene potrebe su vrlo veliki obzirom na broj i kvalifikacije zaposlenih. Jedna od najvažnijih specifičnosti Evropske unije su njene zajedničke politike. Inače je problem prelaska sa zajedništva na jedinstvo u Uniji veliki, negde i nemoguć. Zajedničke politike su nastajale najpre u oblastima od posebnog značaja u određenoj fazi integracije, kao što je slučaj sa poljoprivredom. Širenje i produbljivanje integracije su postavljali nove prioritete pred svoje članice, tako da danas zajedničke politike postoje u svim važnijim oblastima. One su značajno doprinele koordinaciji

nacionalnih resornih politika, ali su i izraz pojačanih ambicija Evropske unije na međunarodnom planu (npr. zajednička spoljna, ili odbrambena politika). Kao što je razvoj komunitarnog prava dovodio do jače kohezije u zakonodavnoj sferi, tako su zajedničke politike doprinosile ispunjavanju zajedničkih interesa.

1.3.2. Očekivani i ostvareni efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi

Početak i osnov svake regionalne ekonomske integracije je liberalizacija trgovine, koja može biti unilateralna, regionalna i multilateralna. Pri tome, unilateralna liberalizacija trgovine može podsticajno delovati na razvoj lokalne industrije, ali se smatra da dobici od liberalizacije trgovine kroz regionalnu ekonomsku integraciju premašuju one od unilateralne liberalizacije.⁴⁶ Ako se pođe od činjenice da integracija „zahteva bar određenu podelu rada i slobodu kretanja roba i usluga unutar grupe“⁴⁷, i od velikog obima međusobne trgovine kao najčešćeg podsticaja za zemlje da formiraju integraciju, jasno je da ona podrazumeva znatno viši nivo i veći obim ukupne ekonomske aktivnosti na integrisanom tržištu.⁴⁸ Jedna od posledica su veće razvojne mogućnosti za svaku zemlju članicu, ali integracija može biti samo jedan od načina koji će takav razvoj pomoći. Teorijski i praktično, najviši stepen slobode trgovine mogao bi se postići multilateralnom liberalizacijom, u kojoj bi učestvovalе sve zemlje sveta. Međutim, iskustvo višedecenijskih, teških i često neuspešnih, rundi pregovora pod okriljem UNCTAD pokazalo je da multilateralna liberalizacija trgovine ide sporo, a da se određeni pomaci dese tek kada se usaglase interesi najvećih svetskih ekonomija i blokova. Od kraj Drugog svetskog rata, rezultati Urugvajске runde pregovora, koji su zaključeni Sporazumom iz Marakeša 1994. godine, predstavljaju najveći pomak, jer je tada osnovana Svetska trgovinska Organizacija (World Trade Organization - WTO), a sam Sporazum je stupio na snagu 01.01.1995. godine.

Klasični ekonomisti su koristi od slobodne trgovine dokazivali na jednostavnom modelu: dve zemlje, dve industrije i dva proizvoda. Koristi od liberalizacije trgovine na regionalnom nivou su teže za precizno utvrđivanje, i

⁴⁶ Puga, D., and Venables, A. J. (1998), "Trading Arrangements and Industrial Development", *World Bank Economic Review* 12(2): 243–244.

⁴⁷ Jovanović, M. N. (1998), *International Economic Integration*, London: Routledge, 9.

⁴⁸ Jedna od činjenica koja se retko navodi u literaturi o regionalnoj integraciji, i koju treba uvažiti je sledeća: „Zajednički i široko korišćeni tehnički standardi u oblastima transporta, telekomunikacija, obradi podataka i elektronici dovode do relativno efikasnog učinka međunarodnih mreža bez ikakve forme međunarodne integracije.“ (Jovanović, M. N. (2001), *Geography of Production and Economic Integration*, London: Routledge, 50.)

postoje oprečna mišljenja o tome. Jacob Viner je početkom pedesetih godina prošlog veka ustanovio osnovni kriterijum za ocenu efekata integracije, formulišući definicije stvaranja trgovine (*trade creation*) i skretanja trgovine (*trade diversion*), povezane sa rastom ili opadanjem blagostanja.⁴⁹ „U meri u kojoj je ukupna ponuda povećana i uvoz nižih troškova iz partnerske zemlje zamenjuje više troškove (prethodno zaštićene) domaće proizvodnje, očekujemo porast blagostanja od stvaranja trgovine. Međutim, u meri u kojoj povećani uvoz iz partnerskih zemalja istisne uvoz nižih troškova iz ostatka sveta (mogućnost koja se javlja zbog preferencijalnog tretmana partnerskog uvoza) onda će zemlja iskusiti gubitak blagostanja od skretanja trgovine.”⁵⁰ Ukoliko je neto efekat stvaranja i skretanja trgovine pozitivan, tada će članice integracije imati rast blagostanja, i obrnuto. Na osnovu ranijih Vinerovih i Meadovih ukazivanja na moguću vezu između ekonomija obima (*economies of scale*) i dobitaka od integracije, Max Corden je početkom sedamdesetih godina prošlog veka pružio osnovu za dalja istraživanja formalizacijom teorije o potencijalnom značaju ekonomija obima za trgovinu i rast blagostanja u regionalnoj integraciji. Ukratko, tražnja se može pomeriti u korist intra-regionalne trgovine, što omogućava postizanje većih ekonomija obima i smanjenje troškova. Iako su ekonomije obima jedno od objašnjenja, one ne mogu biti i dovoljan argument u korist regionalne integracije, „jer koristi od većih ekonomija obima mogu biti ostvarene u istom ako ne i većem obimu pod MFN liberalizacijom trgovine”.⁵¹ Držeći se Vinerovog bazičnog kriterijuma, zaključci koje su izvukli Baier i Bergstrand,⁵² na osnovu empirijskog istraživanja 286 sporazuma o slobodnoj trgovini u 1996. godini, upućuju da je stvaranje trgovine veće što su: dve zemlje bliže, veće i sličnije ekonomske veličine zemalja (kao determinante intra-industrijske trgovine), i što je veće relativno faktorsko obilje zemalja (kao determinanta inter-industrijske trgovine). Međutim, do skretanja trgovine može doći i usled efekata stranih direktnih investicija (*Foreign Direct Investment* – FDI), u meri u kojoj njihova proizvodnja supstituiše uvoz iz trećih zemalja. Preovladava stanovište da je u praksi regionalne ekonomske integracije neto trgovinski efekat pozitivan, odnosno da je stvaranje trgovine veće od skretanja

⁴⁹ Detaljnije videti u: Viner, J. (1965/1937), *Studies in the Theory of International Trade*, New York: Harper and Brothers, i kasnijim radovima.

⁵⁰ Venables, A. J. (1999), “Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?”, Policy Research Working Paper 2260, : World Bank, 4.

⁵¹ De Rosa, D. A. (1998), “Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative Findings, and Policy Guidelines”, Policy Research Working Paper 2007, Washington, DC: World Bank, 42.

⁵² Baier, S. L., and Bergstrand, J. H. (2004), “Economic determinants of free trade agreements”, *Journal of International Economics* 64(1), 33.

trgovine, ali i da je relativno malo.⁵³ Dalja istraživanja su proširila opseg mogućih koristi i šteta, uključujući ispitivanje efekata regionalne integracije na zemlje nečlanice. Do toga je delom došlo pod uticajem teorijskih i empirijskih istraživanja, a delom kao rezultat multilateralnih trgovinskih pregovora. Prema ovom kriterijumu, članice dobijaju sa stvaranjem integracije, ne stvarajući istovremeno gubitke nečlanicama, ako se obim trgovine između članica integracije i nečlanica nije smanjio posle njenog osnivanja. Teorijska i empirijska istraživanja su išla u pravcu preciznijeg utvrđivanja korisnih i štetnih efekata regionalne integracije. Oni se mogu dalje deliti na statičke i dinamičke, kratkoročne i dugoročne itd. „Liberalizacija trgovine u okviru regionalnih integracija može dati pune efekte pod uslovom da su zemlje sposobne da kreiraju takvu proizvodnju i ponudu roba i usluga za kojima postoji efektivna tražnja u drugim članicama.”⁵⁴ Efekti integracije imaju najjače dejstvo na proizvodnju i trgovinu međunarodnim dobrima (*tradable goods*)⁵⁵, i na one industrije koje ostvaruju velike ekonomije obima. Njima je obuhvaćen najveći deo zaposlene radne snage i angažovanog kapitala, pa time utiču na rast prinosa faktora proizvodnje.

Prema kriterijumu razvojnog nivoa zemalja koje ulaze u regionalnu integraciju, i sa stanovišta integracionog obrasca, integracije tipa sever-jug pružaju bolje perspektive za manje razvijene zemlje, ako ne i za razvijene i zemlje izvan integracije.⁵⁶ Integracije jug-jug su osetljive na veličinu tržišta, dok podela dobitaka između zemalja zavisi od njihovih karakteristika i razlika.⁵⁷ Regionalne integracije u određenoj meri poništavaju efekat domaćeg tržišta za pojedinačne zemlje, značajan kod velikih, i ujednačavaju uslove pristupa za sve

⁵³ „Zona slobodne trgovine teži da rezultira u više stvaranja trgovine i manje skretanja trgovine nego carinska unija koja uprosečava carine.”, Jovanović, M. N. (2001), *Geography of Production and Economic Integration*, London: Routledge, 58.

⁵⁴ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, op. cit., 39.

⁵⁵ U našoj stručnoj literaturi i teoriji međunarodne trgovine, *tradable goods* se prevode kao međunarodna dobra, tj. robe koje su predmet međunarodne trgovine, za razliku od *nontradable goods*, koja predstavljaju domaća dobra, i nisu uključena u međunarodnu razmenu.

⁵⁶ U teoriji međunarodne trgovine, nazivom: sever se označava razvijena industrijska zemlja, a nazivom: jug nerazvijena ili poljoprivredna zemlja. Posledično, u teoriji i praksi regionalne integracije mogu se prepoznati i izdvojiti tri integraciona tipa: prvo, integracija tipa sever-sever, između razvijenih industrijskih zemalja; drugo, integracija tipa sever-jug, između dve ili više razvijenih industrijskih i nerazvijenih, poljoprivrednih zemalja; i treće, integracija tipa jug-jug, između dve ili više nerazvijenih, poljoprivrednih zemalja. U praksi je moguća kombinacija sva tri tipa u okviru jedne integracije, zavisno od broja zemalja članica i nivoa njihovog ekonomskog razvoja.

⁵⁷ Puga, D., and Venables, A. J. (1999), “Agglomeration and Economic Development: Import Substitution vs. Trade Liberalisation”, *Economic Journal* 109(455), 309.

zemlje članice.⁵⁸ Sa obrnutog stanovišta, može se reći da integracija proširenjem tržišta povećava korisne potencijalne efekta domaćeg tržišta, ali za sve članice. Na taj način male zemlje mogu izvlačiti više koristi od delovanja ovog efekta. Zavisno od integracionog nivoa same regionalne integracije, mogu postojati razni načini kompenzacije zemalja kojima integracija donosi određene gubitke; to može biti direktan transfer novca iz fondova predviđenih za takve namene, obuka određenih segmenata radne snage, razvoj i izgradnja infrastrukture itd.

Uz sva ograničenja integracije, neravnomernost raspodele dobitaka i gubitaka, glavni dobici od regionalne ekonomske integracije bili bi sledeći:

- smanjenje troškova trgovine, uklanjanje barijera i podsticanja izvoza;
- siguran pristup tržištima partnerskih zemalja;
- povećane investicione mogućnosti na širem, integrisanom tržištu;
- povećana konkurencija na internom tržištu, sa svim pozitivnim (po neke članice, moguće i negativnim) efektima;
- smanjenje neefikasnosti u poslovanju firmi;
- iskorišćavanje ekonomija obima, koje veće integrisano tržište omogućava;
- jačanje i razvoj uslužnog sektora;
- olakšana razmena tehničkih informacija i znanja između firmi;
- podsticaj aktivnostima istraživanja i razvoja (*Research and Development – R&D*), i stvaranju novih tehnologija, proizvoda i usluga;
- povećanje blagostanja stanovništva kroz rast raspoloživog obima roba i usluga za potrošače;
- koordinacija ekonomskih i drugih politika među zemljama članicama;
- pojačana pregovaračka pozicija sa trećim zemljama i trgovinskim blokovima.

Kod istraživanja dobitaka od integracije treba imati u vidu dinamiku njihovog pristizanja. Na kratak rok najčešće dolazi do rasta obima trgovine i bruto domaćeg proizvoda (*Gross Domestic Product – GDP*). Period prilagođavanja može dovesti do rasta nezaposlenosti. Na srednji i duži rok, dolazi do strukturnih promena u ekonomijama zemalja članica, izmena u kvalifikacionoj strukturi radne snage, čija se mobilnost povećava, otvaranja novih radnih mesta i smanjenja nezaposlenosti, a ekonomije obima dobijaju na značaju. Dobici od integracije se često dele na statičke i dinamičke, s tim što su

⁵⁸ Efekat domaćeg tržišta (*home market effect*) definisao je Paul Krugman 1980. godine, a on se ogleda u prednosti većih zemalja ili regiona koji imaju veća tržišta za plasman svojih roba, te za proizvodima domaćih firmi postoji efektivna domaća tražnja. Dodatne prednosti su u eksternim ekonomijama obima i koncentraciji industrijske proizvodnje.

statički najjači neposredno pre i po osnivanju integracije, a dinamički preovlađuju nakon perioda prilagođavanja i rastu u dužem roku. Dobitke koje svojim članicama donosi regionalna integracija nije uvek lako izdvojiti i meriti, pa ima dosta različitih mišljenja o tom pitanju. Na primer, ima dosta osnova u primedbi koju iznose Schiff i Winters: „Dinamika igra skoro mističnu ulogu u mnogim raspravama o ekonomskoj integraciji. Našavši male ili čak negativne predviđene statičke koristi, branioci regionalnih integracionih sporazuma se tipično pozivaju na dinamičke koristi.”⁵⁹ Očekuje se da dinamički dobiti pomeraju tehnološke granice i doprinose rastu. „Jedna od teškoća međunarodne ekonomske integracije je što njeni dobiti pridolaze svakome na dugi rok, ali u relativno malim obrocima. Troškovi integracije mogu biti mnogo lakše identifikovani.”⁶⁰ Ukupni dobiti od integracije su mnogo više od neto razlike između stvaranja i skretanja trgovine, i čini ih zbir različitih pozitivnih integracionih efekata na duži rok. Možda je integraciju najbolje shvatiti kao jedan od načina povećanja razvojnih potencijala zemlje, pa pojednostaviti racio integracije: „kada jedan učesnik dobija od ekonomske integracije to ne znači da drugi gube. Ključno je da svaki učesnik dobija više na dugi rok nego što bio u stanju da dobije ako deluje sam.”⁶¹

Jedan od integracionih efekata u Evropskoj uniji bila je veća međupovezanost nacionalnih ekonomija i njihov međuzavisni rast, kroz liberalizaciju i rast trgovine, i preko zajedničkih politika. Na osnovu podataka za rad i bruto investicije u fiksni kapital u EU-15 u dužem periodu od 1970–1997. godine, Garcia-Vega i Herce su istraživali uticaj trgovinskih tokova na međuzavisni rast. Utvrdili su „da dublja integracija među zemljama dovodi do veće trgovinske razmene i do obrazaca više međuzavisnog rasta. Dokle god trgovina podstiče međuzavisni rast, integracija (kroz druge politike) takođe podstiče zajednički rast.”⁶² Tako pripadnost neke zemlje regionalnoj integraciji utiče na ekonomski rast članica. Prema njihovim procenama, zemlja članica će imati dodatnih 0,5% rasta ukoliko svaka od partnerskih zemalja postigne 1% ekstra rasta. U slučaju da je zemlja članica Evropske unije, stopi rasta se dodaje još 0,17%.⁶³ Uticaj evropske integracija na pojedine ekonomske sektore bio je različit, a ostvarivao se prvenstveno kroz promene u strukturi međusobne trgovine. Istraživanje koje se bavilo uticajem integracije na promene u strukturi

⁵⁹ Schiff, M., and Winters, L. A. (1998), „Dynamics and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction”, *World Bank Economic Review* 12(2), 178.

⁶⁰ Jovanović, M. N. (1998), *International Economic Integration*, op.cit., 357.

⁶¹ *Ibid.*, 351.

⁶² Garcia-Vega, M., and Herce, J. A. (2002), „Interdependent Growth in the EU: The Role of Trade”, Working Document 184, Brussels: Centre for European Policy Studies, 10.

⁶³ *Ibid.*, 9.

trgovine tokom osamdesetih godina prošlog veka, obuhvatilo je dva proširenja Evropske unije: prijem Grčke 1981. godine i prijem Španije i Portugala 1986. godine. Utvrđeno je tom prilikom „da je stepen uticaja sporazuma o slobodnoj trgovini na tokove trgovine zavisio od dva ključna parametra: stepena inicijalne zaštite i stepena diferencijacije proizvoda. Uticaj širenja FTA na tokove poljoprivredne trgovine teži da bude veći od onoga na industrijsku trgovinu jer je nivo inicijalne zaštite za poljoprivrednu trgovinu veći i zato što su, generalno govoreći, poljoprivredne robe manje diferencirane od industrijskih roba.”⁶⁴ I u okviru trgovine poljoprivrednim proizvodima, uticaj integracije je bio različit, zavisno od stepena diferencijacije proizvoda; tako je uticaj bio veći za manje diferencirane proizvode kao što su: meso, cerealijske, stočna hrana, ulja i masti, dok je na trgovinu više diferenciranim proizvodima kao što su: riba, voće, povrće, piće i duvan, taj uticaj bio manji. Pored liberalizacije robne trgovine, u Evropskoj uniji su liberalizovana i kretanja kapitala, i poslednje, pružanje i trgovina uslugama na jedinstvenom evropskom tržištu. Međusobni uticaj liberalizacije tokova stranih direktnih investicija i elastičnosti tražnje za faktorima proizvodnje bili su predmet jednog istraživanja. Njegovi rezultati ukazuju da „je veća otvorenost za FDI izravnavala krivu dugoročne tražnje za radom čineći da investiciona lokacija više odgovara na troškove”.⁶⁵ Posledice su bile sledeće: efekat jediničnih troškova rada na domaću proizvodnju je negativan, a na bilateralne tokove FDI u Velikoj Britaniji i Nemačkoj pozitivan, dok je pregovaračka snaga zaposlenih i sindikata smanjena. Još jedan od rezultata integracije u Evropskoj uniji je i integracija finansijskih tržišta, odn. stvaranje jedinstvenog tržišta. Istražujući pitanje spajanja i preuzimanja firmi (*Mergers and Aquisitions* - M&A) u Evrozoni i celoj Evropskoj uniji, Allen i Song su utvrdili pozitivan uticaj Evropske monetarne unije (European Monetary Union - EMU) na finansijsku integraciju u Evropi. To ima poseban značaj u stvaranju jedinstvenog tržišta za finansijske usluge, koje unapređuje efikasnost investicija i povećava ekonomski rast. Iako institucije EMU imaju najviše uticaja na korporativnu kontrolu, M&A, i integraciju u investicionom bankarstvu u okviru eurozone, „takođe se pokazuje da se takav efekat prelijeva na evropske zemlje nečlanice EMU, iako je to manje naglašeno u poređenju sa uticajem na članice EMU.”⁶⁶ Distribucija koristi od učešća u EMU za pojedine zemlje članice zavisila je od struktura ekonomija i rigidnosti/fleksibilnosti u formiranju cena

⁶⁴ Goto, J. (1997), "Regional Economic Integration and Agricultural Trade", Policy Research Working Paper 1805, : World Bank, 55-56.

⁶⁵ Hatzius, J. (2000), "Foreign direct investment and factor demand elasticities", *European Economic Review* 44(1), 138.

⁶⁶ Allen, F., and Song, W-L. (2005), "Financial Integration and EMU", *European Financial Management* 11(1), 23.

i nadnica. „Zemlje sa znatnom rigidnošću nadnica imaju koristi od monetarne unije, posebno kad su njihovi partneri jednako rigidni. Zemlje sa relativno fleksibilnijim nadnicama prolaze bolje kada ostaju napolju.”⁶⁷ Prema ovom kriterijumu, Nemačka i Francuska dobijaju sa članstvom u EMU, dok je za Veliku Britaniju bio bolji izbor da ostane izvan EMU.

Postoji još jedno interesantno i važno pitanje: evropski protekcionizam i zaostajanje Evropske unije za SAD. Oba imaju osnova u praksi, i prisutna su različita mišljenja i argumentacije. Analizirajući lakoću pristupa tržištima Evropske unije, SAD i Japana, Fontagné *et al.* (2005) tvrde da Evropa nije mnogo više protekcionistička od SAD, i obrazlažu to na sledeći način: „Razlog za ovo je upravo prost: EU je razvila bezbroj preferencijalnih šema sa velikim brojem zemalja u svetu (uglavnom zemljama u razvoju) primenjujući u praksi MFN carine samo prema ograničenom broju trgovinskih partnera, među kojima su SAD i Japan od primarnog interesa”.⁶⁸ Ovu tezu ne bi bilo teško dokazivati ako bi se uporedile subvencije koje postoje i u SAD, i uključila podrška koju država pruža univerzitetima, fundamentalnim istraživanjima, i vojne porudžbine. Ako tome dodamo i enorman obim finansijske pomoći koju je američka država pružila svojim finansijskim institucijama kao podršku za ublažavanja svetske finansijske krize iz 2008. godine, slika je još jasnija. Međutim, to ne može dovesti u pitanje određene prednosti američke ekonomije nad evropskom. U prilog ovoj raspravi idu i rezultati jednog drugog istraživanja, koje je imalo za predmet razlike između Evrope i SAD u dužem periodu. Gordon (2004) iznosi nešto drugačija objašnjenja od uobičajenih. „Gledajući unazad na dugu istoriju zaostajanja Evrope iza SAD i onda pristizanja, teško je izbeći zaključak da ova tema ima mnogo više veze sa politikom i istorijom nego sa ekonomijom.”⁶⁹ Autor podseća da su Evropljani radili duže od Amerikanaca od posle Drugog svetskog rata do početka sedamdesetih godina prošlog veka, i da se od tada skraćuje radna nedelja, produžavaju odmori itd. Međutim, i dalje ostaje činjenica evropskog zaostajanja u dohotku uprkos brzom tempu pristizanja američke produktivnosti. Gordon tvrdi „da konvencionalni podaci o nacionalnom dohotku precenjaju prednost Amerike nad Evropom, i da je blagostanje Evrope oko 8 procenata ispod američkog nivoa pre nego 25 procenata dobijenih poređenjem izmerenog dohotka po glavi.”⁷⁰ Paradoks

⁶⁷ Dellas, H., and Tavlas, G. (2005), “Wage Rigidity and Monetary Union”, *Economic Journal* 115(506), 909.

⁶⁸ Fontagné, L., *et al.* (2005), “Trade in the Triad: how easy is the access to large markets?”, *Canadian Journal of Economics* 38(4), 1402.

⁶⁹ Gordon, R. J. (2004), “Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier”, NBER Working Paper 10662, : National Bureau of Economic Research, 39.

⁷⁰ *Ibid.*, 1.

visoke relativne produktivnosti i zaostajanja u dohotku se najčešće objašnjava strukturnom nezaposlenošću, radnim i socijalnim zakonodavstvom u Evropi. To je i jedan od razloga da mnoge evropske firme investiraju pre u inostranstvu nego u matičnim zemljama.

Evropska unija u svojoj istoriji pruža dobar primer dometa pojedinih integracionih obrazaca, formi i njihovih mogućih efekata.⁷¹ EEC je od osnivanja pa do 1968. godine došla u jednu prelomnu fazu; ukidanje carina i kvantitativnih ograničenja u međusobnoj trgovini dalo je pune rezultate, ali to je, realno, bila samo uspešna carinska unija. Interno tržište jeste bilo zajedničko u dobroj meri, ali ne i jedinstveno. Ostale su u primeni brojne necarinske i administrativne barijere, uz postojanje raznovrsnih subvencija. To je vreme uspona evropske industrije, ali i pojačanog pritiska međunarodne konkurencije, pre svega SAD i Japana, čije su industrije i izvoz bili u stalnoj ekspanziji. Iz današnje perspektive, može se oceniti da su sedamdesete i početak osamdesetih godina prošlog veka bile u dobroj meri izgubljeno vreme za ekspanziju EEC. Za razliku od EEC, SAD i Japan nisu gubili vreme, a tada se na međunarodnoj sceni javljaju i nove industrijalizovane zemlje (Brazil, zemlje Jugoistočne Azije). Tadašnji poslovni okvir i ambijent EEC počeo je da sputava ekspanziju evropske industrije, posebno jakih evropskih transnacionalnih korporacija (*Transnational Corporation* – TNC). Brojne studije i proračuni su rađeni u to vreme, i bez izuzetka su predviđali dobitke od stvaranja jedinstvenog internog tržišta. Juna 1985. godine, podnesen je Kokfildov izveštaj, pod nazivom Program jedinstvenog tržišta, ili Bela knjiga, koji ima zvaničan naziv Jedinstveni evropski akt (*Single European Act*).⁷² Njegov tekst je usvojen 04.12.1985, potpisan 18.02.1986, a stupio je na snagu 01.01.1987. godine. To je bio tehnički program koji je sadržavao 282 zakonodavna predloga, sa predviđenim rokom završetka do kraja 1992. godine. Realizacija zadatka iz Bele knjige trebala je da, uklanjanjem necarinskih i drugih barijera, podsticanjem ponude, promenom internih pravila, dovede do stvaranja jedinstvenog internog tržišta, sposobnog da se uspešno nosi sa pritiscima međunarodne konkurencije. Drugi važan cilj je bila bliža politička saradnja.

⁷¹ Teoretski, može se definisati sedam tipova regionalnih ekonomskih integracija između najmanje dve zemlje. Zbog sveobuhvatnosti, navešćemo ovu proširenu klasifikaciju, koju usvajaju Jovanović (1998) i određen broj drugih teoretičara: 1. preferencijalni carinski (ili trgovinski) sporazum; 2. parcijalna carinska unija; 3. zona slobodne trgovine; 4. carinska unija; 5. zajedničko tržište; 6. ekonomska unija; i 7. potpuna ekonomska unija. U teoriji i praksi su opšteprihvaćena sledeća četiri tipa: 1. zona slobodne trgovine; 2. carinska unija; 3. zajedničko tržište; i 4. carinska unija. Detaljnije o integracionim šemama videti u: Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, op. cit., 41–46.

⁷² Ovaj dokument se često naziva i Bela knjiga I, za razliku od Bele knjige II - Priprema pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za integraciju u unutrašnje tržište Unije, iz 1995. godine.

Tehnički, program je realizovan izmenama Rimskog ugovora unošenjem amandmana, i donošenjem preciznog kalendara sprovođenja usvojenih mera. „Nekompletno interno tržište u EU je bilo glavni uzrok suboptimalne proizvodne strukture u regionu.”⁷³ Njegovim kompletiranjem postignuta su tri izvanredno važna cilja: prvo, uklonjene su prepreke za punu realizaciju tzv. četiri slobode, sa svim pozitivnim efektima; drugo, stvorena je osnova za intenziviranje integracije i donošenje Ugovora iz Mاستrihta; i treće, Evropska unija je dostigla realnu sposobnost da uključi tranzicione zemlje u Evropski integracioni proces.

Jedinstveno evropsko tržište bilo je neophodan preduslov za stvaranje ekonomske unije i dalja proširenja Evropske unije. Brojne naknadne studije o efektima njegovog kompletiranja potvrdile su takav stav. Tako su, ispitujući ponašanje cena potrošnih roba u evropskim gradovima za period 1990–2003, i dejstvo uvođenja evra na povećanje integracije potrošačkih tržišta, Engel i Rogers (2004) utvrdili „da se najveći deo konvergencije cena koju smo zapazili u našem uzorku javio u ranom delu 1990-ih, istovremeno sa sprovođenjem programa jedinstvenog tržišta.”⁷⁴ Između brojnih prednosti koje je donelo jedinstveno tržište, ono je podstaklo interno i međunarodno kretanje kapitala, i investicionu aktivnost. „Postoje značajni empirijski dokazi o važnosti Jedinstvenog tržišta u ohrabrivaju više stranih direktnih investicija u EU. U slučaju manjih i perifernih zemalja, kao što su Irska, Španija, i Portugal, ovaj efekat je bio posebno značajan.”⁷⁵ Veći priliv FDI podstiče vlade zemalja domaćina da poboljšavaju ukupno poslovno okruženje, što ima pozitivan efekat i na poslovanje domaćih firmi. Neke od politički važnih ciljeva, kao što su konvergencija, regionalni razvoj, ili razvoj ruralni područja, bilo je dosta lakše ostvariti na jedinstvenom tržištu. Možda još važnije, politički ciljevi Unije mogli su se redefinisati i proširiti, a integracija intenzivirati, što je učinjeno Ugovorom iz Mاستrihta. „Bez obzira kako se tumači, Ugovor iz Mاستrihta u osnovi se odnosi na ekonomsku i monetarnu uniju. Na ovo se jasno ukazuje kako u Preambuli, tako i u članovima B i G, pojedinačno. Za razliku od ‘tehičkog’ Programa jedinstvenog tržišta usmerenog ka podsticanju ponude, EMU se dotiče političkih pitanja.”⁷⁶ Jača politička saradnja među članicama je bila preduslov za stvaranje EMU, a time i prave ekonomske unije.

⁷³ Jovanović, M. N. (1998), *International Economic Integration*, op. cit., p. 165.

⁷⁴ Engel, C., and Rogers, J. H. (2004), “European product market integration after the euro”, *Economic Policy* 19(39), p. 375.

⁷⁵ Neary, J. P. (2002), “Foreign Direct Investment and Single Market”, *Manchester School* 70(3), 291.

⁷⁶ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, op. cit., 27.

1.3.3. Istočna proširenja Evropske unije

Prvo neformalno, neinstitucionalno i realno proširenje EEC na Istok desilo se sa ponovnim ujedinjenjem dve Nemačke 1990. godine, dve godine pre okončanja formiranja jedinstvenog tržišta. Oko te godine, tačnije u periodu od 1988–1993, priliv imigranata u Zapadnu Nemačku je konstantno bio iznad pola miliona ljudi godišnje. Glavninu tog talasa činili su etnički Nemci, koji su do tada živeli u delovima Sovjetskog saveza, Poljske i Rumunije. Uoči ujedinjenja, stiže novi talas useljenika iz Istočne Nemačke tokom 1989. godine, koji se posebno uvećao kada je Mađarska otvorila svoje zapadne granice, posle pada Berlinskog zida 09.11.1989. godine. Priliv imigranata je bio najveći tokom 1990. i 1991. godine. Tadašnja Zapadna Nemačka je brzo reagovala na izazove ujedinjenja, pa je njena vlada 13.02.1990. predložila prvo stvaranje Nemačke monetarne unije. Centralno pitanje pri tome je bila stopa konverzije istočnonemačke u zapadnonemačku marku. Bundesbanka je tada predlagala odnos 2:1, ali je 18.05.1990. prihvaćen odnos konverzije 1:1, i potpisan Sporazum o Nemačkoj ekonomskoj, monetarnoj i socijalnoj uniji, koji je stupio na snagu 01.07.1990. Druga faza Sporazuma, o političkom ujedinjenju, potpisana je 31.08.1990, ratifikovana 20.09.1990, i stupila na snagu 03.10.1990. godine. Nemačka je od tada ponovo ujedinjena. Uoči ujedinjenja, ekonomska situacija u dve Nemačke se drastično razlikovala. 1988. je zapadnonemačka ekonomija započela fazu snažnog rasta, podstaknutog u prvom redu investicionim i izvoznim bumom, uglavnom opreme. Rezultat je bio takav da je 1989. suficit trgovinskog bilansa bio DEM 135 milijardi, suficit tekućeg bilansa DEM 108 milijardi, bilans usluga uravnotežen, a izvoz kapitala stalno rastao, tako da je te godine poništio sve suficite, i doveo do deficita platnog bilansa od DEM 27 milijardi. Na drugoj strani, Istočna Nemačka je bila preindustrijalizovana za svoje potrebe, sa zastarelom tehnologijom, neefikasnom proizvodnjom, velikim utroškom energije, nerazvijenim sektorom usluga itd. Ako se uporedi sa zapadnonemačkom ekonomijom, imala je višak zaposlenih u poljoprivredi, rudarstvu i proizvodnji potrošnih roba, a jedinične troškove u industriji za 50–60% više.⁷⁷ Rezultat spajanja dve ovako heterogene celine doveo je do usporavanja rasta ukupne nemačke ekonomije, i skretanja u recesiju tokom 1992. i 1993. godine. Brojni parametri nemačke ekonomije pokazuju opadanje: procenjeni pad produktivnosti za najmanje 10%, rast jediničnih troškova, pad konkurentnosti nemačke industrije, gubitak spoljnih tržišnih pozicija za oko 7%, rast nezaposlenosti od 6,4% u 1990. na 9% u 1993. Tako je GDP po stanovniku, sa 27% iznad proseka Evropske unije, pao na samo 15% iznad proseka Evropske unije u 1993. godini. Rešavanje ekonomskih i socijalnih

⁷⁷ Jedinični trošak rada je pokazatelj cenovne konkurentnosti, i predstavljen je odnosom između ukupnih troškova rada i produktivnosti rada.

pitanja, i restrukturisanje privrede u istočnim pokrajinama bio je hitan i prioritetan zadatak. Federalna vlada je problem rešavala koordinisanom aktivnošću na tri nivoa: prvo, hitnom i kompletnom privatizacijom; drugo, podsticanjem javnih i privatnih investicija, naročito u mala i srednja preduzeća; i treće, finansijskom podrškom socijalnim programima, naročito u oblasti pomoći nezaposlenima. Rezultati nisu izostali, pa su do kraja 1994. privatizovana gotovo sva od oko 12.000 državnih preduzeća. Jedna od posledica valutne konverzije bio je rast plata u istočnim pokrajinama, i rast realnog dohotka sektora stanovništva. To je dovelo do rasta tražnje za potrošnim robama, opadanja nemačkog izvoza, i njegovog delimičnog skretanja ka istočnim pokrajinama. Od samog ujedinjenja, vršeni su obilni transferi investicionih sredstava u istočni deo zemlje. Interesantno je da su to uglavnom bila državna sredstva, dok privatni sektor i dalje ostaje veliki izvoznik kapitala. U prvoj polovini devedesetih, istočni deo beleži stopu privrednog rasta od 7–8% godišnje, i rast produktivnosti za više od 80%. Uprkos tome, još su u 1997. više od pola dohotka istočnog dela Nemačke predstavljali transferi sa zapada, stopa nezaposlenosti je bila 18%, a u zapadnom delu 10%. Razlike su ostale do danas, ali je Nemačka upornim i obilnim investicijama, totalnim prestrukturisanjem industrije, forsiranjem sektora usluga, građevinarstva, i razvojem infrastrukture, uspela da istočne pokrajine postavi na noge, smanji njihovo zaostajanje, a time poboljša i ukupne performanse svoje ekonomije. Glavni problemi su bili rešeni, opadajući trendovi preokrenuti u pozitivnom smeru, i Nemačka je uspela da zadrži svoju vodeću poziciju u Evropskoj uniji. Za jednu veliku naciju kao što su Nemci, ponovno ujedinjenje je bilo od istorijske važnosti. Sa već primljenom Austrijom u Evropsku uniju, nemački nacionalni korpus je ponovo ujedinjen. Sa tadašnjom populacijom od 82,4 miliona stanovnika, i jakom ekonomijom, Nemačka je bila najveća i najvažnija zemlja Evropske unije. Pored teškoća i troškova integrisanja istočnih pokrajina, Nemačka je time dobila i sledeće: prošireno nacionalno tržište, obrazovanu i kvalifikovanu radnu snagu, i proširene veze sa bivšim sovjetskim republikama. U istorijskom i socijalnom smislu, vraćanje prestonice iz Bona u Berlin, i dobitak većeg dela teritorije stare Pruske, nisu bez značaja.

Pad Berlinskog zida 09.11.1989. godine doveo je do lančanih političkih promena u zemljama Centralne i Istočne Evrope (CEEC). Većina od njih su danas članice Evropske unije. To je bio rezultat političke odluke Zapada i Evropske unije da se zemlje bivšeg komunističkog bloka izvuku od uticaja Rusije, i integrišu u zapadnu demokratsku zajednicu, kako se tada govorilo. Razvijene industrijske zemlje Zapadne Evrope pružile su podršku svim tranzicionim zemljama, bez koje bi taj proces tekao mnogo sporije, ako bi uopšte i uspeo. Ozbiljnija i dugoročna pomoć je najpre pružena preko PHARE

programa, koji je ustanovljen na samitu vodećih industrijskih zemalja u Parizu 14.07.1989,⁷⁸ da bi koordinacija i kontrola bila poverena komitetu Evropske unije. Zvanično je to bio Program pomoći u ekonomskoj obnovi Poljske i Mađarske, pa otuda i njegov skraćeni naziv PHARE (Pologne, Hongrie, Aide à Reconstruction Économique). Pored toga, Evropska unija je učinila još nekoliko radikalnih poteza u kratkom roku: prvo, ukinute su uvozne kvote, i odobreno korišćenje GSP za deo mađarskog izvoza u Evropsku uniju od 01.01.1990; drugo, Mađarskoj i Poljskoj je odobren trogodišnji kredit za uravnoteženje platnog bilansa; i treće, ukinuta su kvantitativna ograničenja, a korišćenje GSP prošireno i na ostale zemlje regiona. Kasnije je PHARE proširen i na ostale tranzicione zemlje, i doživeo je brojne amandmane. U prvoj fazi njegove realizacije od 1990–95. godine, finansirani su: humanitarnu pomoć, know-how, tehničku pomoć, unapređenje vladinih i administrativnih struktura i aparata, i projekti koji promovišu demokratizaciju i razvoj civilnog društva⁷⁹, što je trebalo da stvori okvir za slobodnu, tržišno orijentisanu privredu. Samit u Dablinu u aprilu 1990, kada je CEEC ponuđeno pridruživanje, a Evropski savet u decembru iste godine prihvatio princip pridruživanja, mogu se smatrati zvaničnim i formalnim početkom proširenja Evropske unije na Istok. Nakon toga, započeti su i formalni pregovori, i zaključeni prvi Evropski sporazumi: sa Poljskom, Mađarskom, i Čehoslovačkom u decembru 1991. Pošto je od 01.01.1993. Čehoslovačka prestala da postoji, Češka i Slovačka su pojedinačno potpisale sporazume u oktobru iste godine. Iste sporazume su zaključile i Rumunija u februaru 1993, i Bugarska u martu 1993. Posle ratifikacija, na snagu su stupili Evropski sporazumi: sa Poljskom i Mađarskom u februaru 1994, a sa Češkom, Slovačkom, Rumunijom i Bugarskom u februaru 1995. godine. Istovremeno sa Evropskim sporazumima, potpisani su i Interimni sporazumi o trgovini i povezanim pitanjima. To je učinjeno iz praktičnih razloga, da se ne bi čekalo na ratifikacije. Interimni sporazumi Evropske unije sa Poljskom, Mađarskom i Čehoslovačkom stupili su na snagu 01.03.1992, sa Rumunijom 1993, a sa Bugarskom 1994. godine. Nakon nekoliko godina već je postalo jasno da se širenje Evropske unije ubrzava, i da pomalo izmiče kontroli. Pošto je Evropska unija već imala iskustva sa ranijim proširenjima, i integrisanjem zemalja različitih nivoa razvijenosti, moralo se tome pristupiti sistematičnije. Proces širenja je malo usporen, a teret pripreme potencijalnih kandidata za članstvo u većoj meri prebačen na njih same. U tu svrhu su usvojeni pristupni

⁷⁸ PHARE je kao program Evropske unije uveden Uredbom Saveta (EEC) 3906/89 od 18.12.1989. godine.

⁷⁹ U periodu od 1990–1994. godine, zemljama regiona je u okviru PHARE odobreno € 4,2 milijardi.

kriterijuma 1993. u Kopenhagenu, predpristupna strategija u Esenu 1994, i doneta Bela knjiga II 1995. godine.

Od prvobitna tri pristupna kriterijuma, koji ostaju osnovni i najvažniji, vremenom se došlo do deset, od kojih su neki univerzalni a neki važe ili su važili za određene zemlje kandidate:

a.) kriterijumi iz Kopenhagena iz 1993. godine, koji važe za sve zemlje kandidate:

- politički – stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, i zaštitu manjina;
- ekonomski – efikasna tržišna privreda, sposobna da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u okviru Evropske unije;
- *acquis communautaire* – usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, podrazumeva sposobnost zemlje kandidata za preuzimanje obaveza članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije;⁸⁰

b.) dopunjeni Madridskim kriterijumima iz 1995. godine, koji takođe važe za sve zemlje kandidate:

- razvoj efikasnosti državne uprave;
- primena harmonizovanih propisa;

c.) kriterijumi ustanovljeni u okviru SAP (1997. i 1999), koji važe samo za zemlje Zapadnog Balkana:

- puna saradnja sa Haškim tribunalom (ICTY);
- poštovanje ljudskih i manjinskih prava;
- stvaranje realnih mogućnosti za povratak izbeglica i interno raseljenih lica;
- vidljiv doprinos regionalnoj saradnji;

d.) kriterijum koji je važio samo za SCG:

- funkcionalnost državne zajednice.

Većina tranzicionih zemalja je uspešno ispunila zahtevane uslove, i one su postale članice Evropske unije. Zemlje Zapadnog Balkana su se kasnije uključile u proces integracije (nazvan: Stabilisation and Association Process – SAP), i većina je u fazi pridruživanja. Evropska unija je imala ukupno šest proširenja

⁸⁰ Kao što se broj pristupnih kriterijuma vremenom povećavao, tako su i pravne tekovine Evropske unije postajale složenije i veće, i sadržinski i u fizičkom obimu. Zbog toga, svaki kasniji prijem u članstvo podrazumeva veći obim zakonodavstva za harmonizaciju i primenu u praksi.

do danas, i narasla je od prvobitnih šest članica na dvadesetosam. Prvo proširenje EEC je bilo 01.01.1973. godine sa prijemom Velike Britanije, Irske i Danske. Drugo sa prijemom Grčke 01.01.1981. godine, a treće sa prijemom Španije i Portugala 01.01.1986. godine, kada je brojala 12 članica. Uslovno, ali neformalno, došlo je do proširenja i 03.10.1990. godine, kada je ujedinjenjem dve Nemačke uključena i bivša Istočna Nemačka. Četvrto proširenje, sada već Evropske unije, bilo je sa prijemom Austrije, Švedske i Finske 01.01.1995, peto, i najveće, kada je primljeno novih deset članica 01.05.2004. godine: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Estonija, Litvanija, Letonija, Malta, i Kipar. Peto proširenje je zaokruženo 01.01.2007. prijemom Rumuniju i Bugarsku u Evropsku uniju.⁸¹ Od zemalja Zapadnog Balkana jedino je Hrvatska uspela da dođe do punopravnog članstva u Evropskoj uniji 01.07.2013. godine, čime počinje šesto proširenje, a trebalo bi da se okonča prijemom ostalih zemalja regiona u Evropsku uniju. Da li će se to i kada desiti, vrlo je teško predvideti, posebno kada se uzmu u obzir aktuelne teškoće sa kojima se sama Evropska unija suočava, kao i preovlađujući stav da proces proširenja treba usporiti.

1.3.4. Integracioni obrasci u Evropi i njihovi efekti

Integracioni obrazac je jedna od najvažnijih determinanti integracionih efekata, njihovog karaktera i distribucije koristi od integracije među članicama. Prema kriterijumu razvojnog nivoa zemalja članica integracije, u međunarodnoj istoriji i praksi integracije mogu se prepoznati i identifikovati sledeći osnovni obrasci: sever-sever, sever-jug, i jug-jug. Pokazalo se u dosadašnjoj praksi da stepen korisnosti i uspešnosti opada od prvog ka poslednjem, ali isto tako da i svaki od njih može pozitivno uticati na razvoj zemalja članica, zavisno od konkretnih okolnosti. Od polovine osamdesetih do polovine devedesetih godina prošlog veka, dešavaju se značajne promene u svetskoj ekonomiji i Evropskoj uniji: intenzivirana je investiciona aktivnost TNC, posebno u vidu FDI, čija dinamika rasta je brža od rasta međunarodne trgovine, koja i sama raste brže od svetske ekonomije. U Evropi, ujedinjuje se Nemačka, kompletira interno tržište EEC 1992. godine i ona prerasta u Evropsku uniju, zemlje grupe CEEC-10 započinju proces integracije sa Evropskom unijom, najavljuje se intenziviranje integracije uz izgledno proširenje na zemlje nižeg razvojnog nivoa. U tadašnjoj EEC jedno od veoma važnih pitanja bila je konvergencija/divergencija dohodaka i harmoničnog razvoja među zemljama i regionima, što je ostalo primarni

⁸¹ Rumunija i Bugarska su delile zajedničku istoriju integracije u okviru grupe CEEC-10, i bilo je planirano da budu primljene u Evropsku uniju zajedno 01.05.2004. Do odlaganja njihovog prijema je došlo zbog neuspeha Rumunije i Bugarske da potrebne uslove ispune u planiranom roku.

politički cilj do današnjih dana. Brze, i sve brže tehnološke promene su takvu dinamiku samo dodatno ubrzavale. Sve te promene zahtevale su jedan novi pristup da bi se razjasnila pitanja uzroka i mehanizama koji dovode do neravnomerne distribucije ekonomske aktivnosti, industrijske koncentracije, rastućih strukturnih dispariteta među regionima i zemljama. „Da li će se razvoj odvijati po obrascu sever-jug ili ne, u najvećoj meri zavisi od transportnih troškova, veličine ekonomija obima, i relativnog udela industrije u stvaranju GDP”.⁸² Zbirni rezultati novijih doprinosa u teoriji međunarodne trgovine, i delovima drugih teorija koje su sa njom povezane, u poslednje dve decenije u velikoj meri su objasnili ove mehanizme. Da bi se to postiglo, bilo je neophodno uzeti u obzir stvarnost savremene svetske ekonomije i međunarodne trgovine, i integrisati je u analitički okvir: prisustvo tržišnih distorzija i nesavršenu konkurenciju, rastuće prinose na obim, ekonomije obima, troškove transporta, barijere u trgovini, regionalne integracije, dinamiku FDI, fragmentaciju proizvodnje u okviru TNC, aglomeracione efekte itd.

Obrazac centar-periferija ili sever-jug može se posmatrati na nekoliko nivoa: inter-regionalnom ili nacionalnom, međudržavnom u slučaju regionalne integracije, i kao međunarodna poslovna aktivnost firmi.⁸³ U teoriji multinacionalne firme i investicionoj praksi TNC već je bio identifikovan ovakav obrazac, i bio je vezan za vertikalne ili resursno orijentisane tokove FDI (za razliku od horizontalnih, koje su tržišno orijentisane). Na međunarodnom planu, ovo pitanje je dobijalo na važnosti u Evropskoj uniji i u praksi Severnoameričkog sporazuma o slobodnoj trgovini (North American Free Trade Agreement – NAFTA), čije su članice SAD, Kanada i Meksiko.⁸⁴ U dosadašnjoj integracionoj praksi, najbolje rezultate su davale integracije između razvijenih zemalja visokog dohotka, sever-sever. Zadovoljavajuće efekte imaju i integracije sever-jug, dok se pokazalo da integracije između nerazvijenih zemalja uglavnom ne daju dovoljno pozitivnih efekata, ili da oni za neke od članica mogu biti štetni. Međutim, i integracije jug-jug, posebno ako su neke od njenih članica povezane ili integrisane sa razvijenim zemljama, prema obrascu sever-jug, mogu imati korisne efekte, ili bar ublažiti dejstvo štetnih na razvoj svojih članica.

Integraciona praksa evropskih zemalja poznaje sva tri obrasca, kako među zemljama tako i među regionima. Oni su potvrdili zaključke iz svetske prakse

⁸² Antevski, M. (2007), „Efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi tipa sever-sever i sever-jug”, *Ekonomski anali* 51(174–175), 174.

⁸³ Integracioni i razvojni obrazac centar-periferija je uobičajen u našoj naučnoj i stručnoj literaturi, što bi bio slobodan prevod izraza koji se koristi u anglosaksonskoj literaturi: hub-and-spoke.

⁸⁴ Primer koji se u literaturi najčešće sreće su američke investicije u severne, pogranične delove Meksika.

o korisnim efektima pojedinih obrazaca. Pri tome je problem (ne)ravnomernog regionalnog razvoja u okviru pojedinih zemalja sa integracijom lakše rešavan, jer su značajna sredstva izdvajana za tu namenu. Dominantna regionalna integracija u Evropi je Evropska unija, i sve ostale su sa njom usko povezane. Sadašnja EFTA je od zanemarljivog značaja, dok je CEFTA od svog nastanka imala prelazni i pripremni karakter za zemlje kandidate za članstvo u Evropskoj uniji. Sa proširenjima Evropske unije, prvobitni obrazac sever-sever je postepeno poprimao karakter integracije tipa sever-jug. U današnjoj Uniji se mogu prepoznati gotovo sva tri obrasca integracije. EFTA ima karakter sever-sever integracije, dok je i stara i nova CEFTA tipičan primer obrasca jug-jug, čije su negativne karakteristike ublažene podrškom Evropske unije i perspektivom članstva. Čak je potvrđeno u praksi da je liberalizacija trgovine tokom devedestih godina prošlog veka, u okviru prvobitnog sporazuma CEFTA ublažila negativne efekte obrasca centar-periferija po buduće članice Unije. Iskustvo zemalja Centralne i Istočne Evrope, današnjih članica Evropske unije, sa tipologijom i karakteristikama integracionih obrazaca je ilustrativno i atipično. Ono ukazuje da pravila važe samo relativno, i da vlastiti razvoj treba zasnivati na konkretnim uslovima i optimalnoj dinamici. Grupa autora je primenom gravitacionog modela procenjivala uticaj FTA između periferijskih zemalja na formiranje integracionog obrasca u slučaju novih članica Evropske unije. Uprkos realnoj opasnosti da regionalna integracija tipa jug-jug može privući industrijsku proizvodnju u bogatije zemlje na račun siromašnijih članica, ovde su imale pozitivan amortizacioni efekat, i jedan od zaključaka je bio: „Startujući sa veoma niskog nivoa, stopa rasta intra-periferijske trgovine je bila viša od trgovine centar-periferija, *ceteris paribus*, zbog jačanja uticaja FTA. Iz ove perspektive, trgovinski sporazumi između centra i periferije nisu štetili trgovinskim odnosima između periferijskih zemalja, dok su CEFTA i BAFTA pomogle da se ograniči pojava centar-periferija odnosa između CEEC i EU.”⁸⁵ „Pitanje kakvi će se obrasci uspostaviti integracijom, i kakvi će biti njihovi konkretni efekti, direktno zavisi od pokretača i obrazaca trgovine, i njihovih determinanti, jer su REI primarno preferencijalni trgovinski sporazumi.”⁸⁶ Regionalne integracije u prvom redu dovode do promena u tokovima i obimu trgovine, izmeni njenih obrazaca i pokretača. I u teoriji i praksi međunarodne trgovine se pokazalo da različite grupe roba ili industrija pokreću različiti faktori, i njihova međudejstva. Negde veći uticaj imaju razlike među zemljama, a negde sličnosti, ili pak veličina domaćeg tržišta. Posledice su divergencija ili

⁸⁵ De Benedictis, L., *et al.* (2005), „Hub-and-Spoke or Else? Free Trade Agreements in the Enlarged EU – A Gravity Model Estimate”, Working Paper 37, Brussels: ENEPRI, 13.

⁸⁶ Antevski, M. (2007), „Efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi tipa sever-sever i sever-jug”, *op. cit.*, 176.

konvergencija dohodaka i harmoničnog razvoja, među zemljama i regionima unutar njih.

Kada je reč o pokretačima trgovine među zemljama i regionima, u Evropi su prisutni i mogu se identifikovati svi klasični i školski primeri, ali i najnoviji koji su prisutni poslednjih decenija. Svaki od njih je primarni pokretač trgovine određenom grupom roba ili industrije, uz dodatna dejstva ostalih. Prisutne su apsolutne prednosti, kakvom neki autori karakterišu konkurentsku prednost,⁸⁷ zatim obrazac trgovine određen faktorskim obiljem i faktorskim intenzitetom. Oni pokreću inter-industrijsku trgovinu, i bazirani su na razlikama među zemljama. Trgovinu između sličnih zemalja pokreću ekonomije obima zasnovane na rastućim prinosima. Radi se o intra-industrijskoj trgovini, koja je preovlađujuća u Evropskoj uniji. Ona je usko vezana za tokove FDI i fragmentaciju proizvodnje u okviru TNC. Veličina transportnih troškova će bitno uticati na pravce i obim trgovine. Specijalizacija zemalja i regiona u određenim industrijama, stvaranje aglomeracija, uz prateće uzvodne i nizvodne veze (*upward linkages*; *downward linkages*) između proizvođača i snabdevača, basene specifično kvalifikovane radne snage, razmenu i prelivanje znanja, važni su pokretači trgovine robom, poluproizvodima, i uslugama u razvijenim zemljama.⁸⁸ Liberalizacija trgovine robom, faktorima proizvodnje i uslugama, koju regionalna integracija donosi, podsticajno deluje na ekonomski razvoj, zaposlenost i faktorske prinose.

Konvergencija ili divergencija dohodaka je izuzetno važno pitanje u svakoj zemlji i integraciji, pa je jedan od bitnih zadataka ekonomske politike. Neoklasična teorija rasta je predviđala konvergenciju dohodaka između sličnih zemalja i bez međusobne razmene. Međutim, druga istraživanja su utvrdila da „nalazi – da slične zemlje ne pokazuju tendencije konvergencije pre primene liberalizacije trgovine i da pokazuju značajnu konvergenciju koja sledi liberalizaciju trgovine – obezbeđuju dokaz da je uklanjanje prepreka trgovini, pre nego sama sličnost kako sugeriše Linderova hipoteza, ona koja deluje kao katalizator za konvergenciju dohodaka.”⁸⁹ Ovi zaključci su u skladu sa praksom konvergencije dohodaka između zemalja koje imaju ekstenzivnu razmenu, što je najčešći preduslov da stupe u neki vid regionalne integracije. Tokom

⁸⁷ Kao što u jednom svom radu čini npr. Neary, J. P. (2003), “Competitive versus Comparative Advantage”, *World Economy* 26(4), 457.

⁸⁸ U teoriji međunarodne trgovine razlikuju se dva vida koncentracije: prvi je aglomeracija, koja predstavlja koncentraciju poslovne aktivnosti na relativno manjem prostoru, a drugi je lokalizacija, koja predstavlja koncentraciju pojedinačne industrije. Iako su veze ponovo postale predmet istraživanja početkom osamdesetih godina prošlog veka, njih je još krajem pedesetih definisao Hirschman kao uzvodne (veze tražnje) i nizvodne (veze ponude).

⁸⁹ Ben-David, D. (1996), “Trade and convergence among countries”, *Journal of International Economics* 40(3-4), 281.

sedamdesetih godina prošlog veka, razvoj proizvodnog sektora u zemljama EEC težio je proseku zajednice. Od početka osamdesetih, dolazi do veće i rastuće specijalizacije u proizvodnji po zemljama, tako da je razvoj bio divergentan u odnosu na prosek Evropske unije. Najznačajnije promene u strukturi proizvodnje zabeležene su u Irskoj i Finskoj, gde počinju da se lociraju i šire industrije visokih tehnologija i visokih kvalifikacija.⁹⁰ Gugler i Pfaffermayr (2004) su u svom istraživanju utvrdili brzu konvergenciju u produktivnosti za 99 trocifrenih evropskih industrija u periodu od 1985. do 1998. godine. Ona nije bila praćena konvergencijom u industrijskoj strukturi, koja je bila daleko sporija ili nepostojeća. Njihov zaključak i preporuka razlikuju se od uobičajenih: „Ako je slučaj da je pristizanje u produktivnosti baš brzo uprkos relativno skromnoj strukturnoj konvergenciji, evropska integracija i pristupanje novih zemalja članica EU mogu se odvijati relativno brzim tempom, pošto produktivnost konvergira nezavisno od postojećih (i moguće trajnih) razlika u strukturi.”⁹¹ Kako navodi Ben-David (1993), disperzija realnog dohotka po glavi je bila prilično stabilna u dužem periodu od 1870. do sredine pedesetih godina prošlog veka.⁹² Kretanje dohodaka u Evropskoj uniji je pratilo razvoj proizvodnog sektora, tako da su zemlje nižih dohodaka uspele da do početka osamdesetih znatno smanje razlike u odnosu na najbogatije zemlje. Na taj način su se podudarile konvergencije u proizvodnom sektoru i dohocima po stanovniku. Do sredine sedamdesetih godina, Zapadna Evropa je konvergirala i životnom standardu SAD. Uspešne novoprimitljene članice Evropske unije su nastavile trend konvergencije u dohocima, i u velikoj meri zatvorile početni jaz sa najrazvijenijim zemljama.⁹³ „Ponašanje razlika u dohotku izgleda da pokazuje snažnu vezu između uklanjanja trgovinskih barijera i smanjenja u stepenu dispariteta u dohotku kroz zemlje EEC.”⁹⁴ Dalja istraživanja

⁹⁰ „Prvo, bez članstva u EU bilo bi gotovo nemoguće za privredu da privuče tako visok nivo FDI. Drugo, članstvo u EU, i direktno (otvaranjem novih tržišta) i indirektno (dozvoljavajući privredi da sledi strategiju FDI), omogućilo je preorijentaciju od sporo rastućeg britanskog tržišta ka mnogo brže rastućim tržištima kontinentalne Evrope.” (Barry, F. (2000), “Convergence is Not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe”, *World Economy* 23(10), 1383)

⁹¹ Gugler, K., and Pfaffermayr, M. (2004), “Convergence in Structure and Productivity in European Manufacturing?”, *German Economic Review* 5(1), 76.

⁹² Ben-David, D. (1993), “Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence”, *Quarterly Journal of Economics* 108(3), 662.

⁹³ Irska, Španija i Portugal su, na primer, sredinom osamdesetih imale 64%, 67% i 57%, respektivno, od dohodaka po glavi najrazvijenijih zemalja Evropske unije. Na kraju devedesetih, ove tri zemlje su uspele da taj odnos znatno poprave, pa su procenti bili sledeći: 113%, 80% i 71%.

⁹⁴ Ben-David, D. (1993), “Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence”, op. cit., 655.

(ne)ravnomernosti konvergencije u dohocima su pokazala da postoji jasna veza između dinamike liberalizacije trgovine i konvergencije u dohocima.⁹⁵ Studije koje su rađene u pojedinim zemljama Evropske unije pokazuju da su prvobitna liberalizacija trgovine, i dalje intenziviranje integracije, imali različite efekte na razvoj ekonomskih struktura zemalja članica. Istražujući italijansko iskustvo evropske integracije tokom dve decenije, od 1971. do 1991. godine, De Robertis (2001) konstatuje najpre da je Italija doživela nezapamćeno smanjenje troškova trgovine. „Aspekt od posebnog interesa je da je liberalizacija suzila italijansko industrijsko jezgro iako je imalo najbolji pristup spoljnom tržištu. Periferni regioni su dobili sa ekonomskom integracijom uprkos činjenici da su imali lokacione nepovoljnosti. Izgleda da je rastuća međunarodna trgovina dovela do interne disperzije industrijske aktivnosti u celini.”⁹⁶ Italija je dugo bila primer jako dobrog razvoja malih i srednjih firmi, i jedna od privreda sa najboljim pokazateljima u Evropskoj uniji, a integracija je doprinela i ublažavanju razlika u razvoju regiona unutar zemlje. Paluzie *et al.* (2001) su, istražujući obrasce specijalizacije u 50 španskih provincija za 30 industrijskih sektora, u periodu od 1979. do 1992. godine, utvrdili da nema dokaza o rastućoj specijalizaciji u pomenutom periodu, za šta objašnjenje može biti ranija visoka koncentracija. Zaključili su da su „najznačajnije determinante ekonomske geografije Španije ekonomije obima. Njihov uticaj na industrijsku koncentraciju je uvek pozitivan i značajan i izgleda da je rastao u važnosti tokom integracionog procesa.”⁹⁷ Schiff i Wang (2004) su, testirajući hipotezu prirodnih trgovinskih partnera u dinamičkom okviru, ispitivali uticaj trgovine na prelivanje (*spillover*) tehnologije na pravcu sever-jug i na ukupnu faktorsku produktivnost na jugu. Osnovna ideja je da je u robama otelotvoren tehnološki *know-how*. Njihovi rezultati su saglasni sa drugim istraživanjima, da trgovina podstiče difuziju tehnologije na relaciji sever-sever i sever-jug, ali i da „difuzija tehnologije sever-jug pokazuje regionalni obrazac”⁹⁸. Takođe je utvrđeno da je znanje geografski lokalizovano, i da međunarodna difuzija tehnologije opada sa rastojanjem. Opšta preporuka za manje razvijenu zemlju je da se uključi u susednu regionalnu integraciju, ali ona ne mora važiti u svakom konkretnom slučaju. Proširenja Evropske unije su u najvećoj meri potvrda u praksi ovakvih rezultata. Ako strukture ekonomija evropskih zemalja nisu konvergirale, ili je ta konvergencija bila manjeg stepena,

⁹⁵ Ibid, 676.

⁹⁶ De Robertis, G. (2001), “European Integration and Internal Economic Geography: The Case of Italian Manufacturing Industry 1971-1991”, *International Trade Journal* 15(3), 364.

⁹⁷ Paluzie, E., *et al.* (2001), “Regional Integration and Specialization Patterns In”, *Regional Studies* 35(4), 294.

⁹⁸ Schiff, M., and Wang, Y. (2004), “North-South Technology Diffusion, Regional Integration, and the Dynamics of the ‘Natural Trading Partner’ Hypothesis”, Policy Research Working Paper 3434, : World Bank, 9.

njihove ukupne proizvodnje, produktivnost rada i dohoci po stanovniku jesu. Pitanje je šta bi se dobilo sa konvergencijom ekonomskih struktura. Povezanost evropskih ekonomija je izuzetno visoka, o čemu svedoče sledeći podaci: od ukupnog izvoza Evropske unije, na intra-EU isporuke otpadalo je 49,4% 1960. godine, 59,7% 1970, 61,0% 1980, 67% 1992, 62,9% 1998. itd. Taj udeo nikada nije padao ispod 60%. Pri tome je udeo industrijskih proizvoda u ukupnim intra-EU isporukama bio konstantno blizu 80%. Iskustva Irske i drugih uspešnijih zemalja su indikativna i poučna, posebno za nove članice i zemlje kandidate, jer se pokazalo da „konvergencija u dohotku po stanovniku nije nešto za šta možemo očekivati da se dogodi automatski. Pokazaće se da neophodni uslovi za konvergenciju uključuju, kao minimum, razumne obrazovne standarde, okruženje koje podržava izvozne aktivnosti, dobro funkcionalno tržište radne snage, i opštu makro ekonomsku stabilnost.”⁹⁹

Jedan od suštinskih političkih ciljeva u Evropskoj uniji je regionalna kohezija ili konvergencija. Od njegovog ispunjenja zavise ostali ključni politički ciljevi Unije: vitalnost internog tržišta, monetarna unija, dalja proširenja, ali i konkurentna sposobnost evropske ekonomije. Brojna istraživanja upućuju na zaključak da je proces regionalne konvergencije u Evropskoj uniji spor, i pored višedecenijskih napora i izdvojenih značajnih finansijskih sredstava. „Podaci o regionalnoj dodatnoj vrednosti pokazuju da je regionalna divergencija u prosečnoj produktivnosti rada u okviru evropskih zemalja velika.”¹⁰⁰ Logična posledica je divergencija u dohocima po stanovniku među regionima. „Aglomeracioni efekti, obrazovanje, i varijable zemlje objašnjavaju 64 procenta varijacija u produktivnosti među evropskim regionima.”¹⁰¹ Ovo objašnjenje je i intuitivno shvatljivo, i vraća nas, po ko zna koji put, značaju produktivnosti, koju je, sa mnogo razloga, Porter (1990) istakao u prvi plan. Takođe, skreće pažnju na aglomeracije i njihove efekte na razvoj zemalja, i posebno regiona.¹⁰² Aglomeracije i lokalizovane industrije su postojale i mnogo pre nego što se njima pozabavila savremena ekonomska teorija, ali u novim uslovima imaju značajnu razvojnu ulogu, posebno na regionalnom planu. Corrado *et al.* ističu

⁹⁹ Barry, F. (2000), „Convergence is Not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe”, *op. cit.*, 1393.

¹⁰⁰ Ciccone, A. (2002), „Agglomeration effects in Europe”, *European Economic Review* 46(2), 220.

¹⁰¹ *Ibid.*, 222–223.

¹⁰² Nasuprot velikoj grupi savremenih pripadnika škole ekonomske geografije, postoje istraživanja koja ne potvrđuju istu važnost aglomeracionih procesa u Evropskoj uniji: „Opadanje važnosti geografske lokacije je možda od posebnog interesa, pošto ono sugerise, suprotno većini modela nove ekonomske geografije, da povećanje ekonomske i monetarne integracije u EU može i ne intenzivirati geografsku aglomeraciju ekonomske aktivnosti.” (Corrado, L., *et al.* (2005), „Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe”, *Economic Journal* 115(502), C156).

regionalne klustere konvergencije, nasuprot (među)državnoj, objašnjavajući njihovu različitost, sa jedne strane, regionalnim sličnostima u strukturnim, institucionalnim, i tehnološkim uslovima, i sa druge, međuregionalnom povezanošću i međuzavisnošću.¹⁰³ Analizirajući podatke o dodatoj vrednosti za Nemačku, Italiju, Francusku, Španiju i Veliku Britaniju, Ciccone (2002) je utvrdio da postoje značajni aglomeracioni efekti u ovim zemljama, i da se ne razlikuju značajnije među njima. „Poslednji kvadrati sugerišu da dupliranje zaposlenosti povećava prosečnu produktivnost rada za aproksimativno 5 procenata (standardna greška ove procene je 0,43 procenata).”¹⁰⁴ Aglomeracioni efekti mogu delovati na poništavanje ili ublažavanje divergentnog razvoja u okviru regionalnih integracija, posebno u manje razvijenim članicama; to posebno važi u slučaju niske startne osnove industrije, raštrkanog rasporeda komplementarnih aktivnosti (pribavljanje poslovnih usluga, telekomunikacije, transportna infrastruktura) kada se industrije najčešće aglomerišu na nekoliko lokacija (Venables, 2003, 759). Iz dosadašnje prakse uspešnih regiona, i u skladu sa težnjom Evropske unije da budući razvoj bazira na znanju, može se očekivati veća buduća kohezija regiona. Konstatujući da konvergencija između zemalja nije rezultirala i u konvergenciji između regiona u Evropskoj uniji, Gianetti sugeriše da ako „međunarodno prelivanje znanja deluje samo na izvesne sektore, integracija i veća razmena znanja između zemalja čiji regioni imaju heterogenu specijalizaciju podstiče rast i dovodi do konvergencije između regiona specijalizovanih u sektorima visokih tehnologija, ali stvara kruće nejednakosti u okviru pojedinačnih zemalja. Kao posledica, razlike u dohotku među zemljama se smanjuju, zato što je dodata vrednost tehnološki naprednih regiona rastući deo GDP.”¹⁰⁵ Navodeći vrlo ilustrativne uspešne primere razvojnih regionalnih politika, koje su praktikovali Vels i Irska, ističe kritičnu ulogu koju pri njihovoj realizaciji ima tržište tada.¹⁰⁶ Na ovaj način se siromašni regioni mogu koristiti međunarodnim prelivanjem znanja, i preskočiti nekoliko tehnoloških stepenica. Njihov uspeh ima širi značaj od regionalnog, jer doprinose konvergenciji dohodaka među zemljama. Rezultati teorijskih i empirijskih istraživanja, politika proširenja Evropske unije, i stalni priliv novih kandidata za članstvo, zajedno upućuju na jedan opšti zaključak da: samo na

¹⁰³ Corrado, L., et al. (2005), "Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe", *Economic Journal* 115(502), C134.

¹⁰⁴ Ciccone, A. (2002), "Agglomeration effects in Europe", op. cit., 215.

¹⁰⁵ Giannetti, M. (2002), "The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?", *European Economic Review* 46(3), 560.

¹⁰⁶ Irska i Velika Britanija, na primer, imale su najmanje rigidna tržišta radne snage, uključujući i odnos prema radnoj snazi iz novoprimljenih članica Evropske unije, što je u dobroj meri doprinelo vitalnosti njihovih ekonomija u predkriznom periodu.

ekonomskom planu, regionalna integracija rezultira u konvergenciji dohodaka, unapređenju harmoničnog razvoja regiona, bržem razvoju manje razvijenih članica i njihovom pristizanju najrazvijenijih. Takođe postoji prostor za svaku zemlju da, korišćenjem različitih sila i efekata koji deluju u okviru regionalne integracije, uspešno rešava neka specifična pitanja vlastitog razvoja.

Litearatura (I glava)

- Allen, F., and Song, W-L. (2005), "Financial integration and EMU", *European Financial Management* 11(1): 7–24.
- Alesina, A. (2002), "The Size of Countries: Does it Matter?", Discussion Paper 1975, Cambridge, MA: Harvard University, Harvard Institute of Economic Research
- Alesina, A., Spoloare, E., and Wacziarg, R. (2000), "Economic Integration and Political Disintegration", *American Economic Review* 90 (5): 1276–1296.
- Antevski, M. (2007), „Efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi tipa sever-sever i sever-jug”, *Ekonomski anali* 51(174–175): 168–185.
- Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski
- Antevski, M. (2008b), „O lažnim i stvarnim dilemama integracije”, *Pravni život* 67(14), Tom VI, knjiga 524: 73–82.
- Baier, S.L., and Bergstrand, J. H. (2004), "Economic determinants of free trade agreements", *Journal of International Economics* 64(1): 29–63.
- Barry, F. (2000), "Convergence is Not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe", *World Economy* 23(10): 1379–1394.
- Ben-David, D. (1993), "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence", *Quarterly Journal of Economics* 108(3): 653–679.
- Ben-David, D. (1996), "Trade and convergence among countries", *Journal of Internatrional Economics* 40(3–4): 279–298.
- Ciccone, A. (2002), "Agglomeration effects in Europe", *European Economic Review* 46(2): 213–227.
- Commission of the EC (2001), Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), Brussels, 15.5.2001, COM(2001)264 final
- Commission of the EC (2005), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: On the review of the Sustainable Development Strategy – A platform for action, Brussels, 13.12.2005, (COM(2005) 658 final
- Commission of the EC (2009), Communication from the Commission: Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development, 24.7.2009, COM(2009) 400 final

- Corrado, L., Martin, R., and Weeks, M. (2005), "Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe", *Economic Journal* 115(502): C133–C160.
- Council of the European Union (2006), Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)-Renewed Strategy, Brussels, 26 June 2006, COM 10917/06
- De Benedictis, L., De Santis, R., and Vicarelli, C. (2005), "Hub-and-Spoke or Else? Free Trade Agreements in the Enlarged EU – A Gravity Model Estimate", Working Paper 37, Brussels: ENEPRI
- De Robertis, G. (2001), "European Integration and Internal Economic Geography: The Case of Italian Manufacturing Industry 1971-, *International Trade Journal* 15(3): 345–371.
- De Rosa, D. A. (1998), "Regional Integration Arrangements: Static Economic Theory, Quantitative Findings, and Policy Guidelines", Policy Research Working Paper 2007, Washington, DC: World Bank
- Dellas, H., and Tavlas, G. (2005), "Wage Rigidity and Monetary Union", *Economic Journal* 115(506): 907–927.
- Đukanović, D., i Antevski, M. (2008), „Razlike i sličnosti između starog i novog Centralnoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini - CEFTA", u: Stojić Karanović, E., prir., *Centralnoevropska zona slobodne trgovine i interesi Srbije*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 2008: 43–61.
- Engel, C., and Rogers, J. H. (2004), "European product market integration after the euro", *Economic Policy* 19(39): 347–384.
- Epstein, R. A., and Jacoby, W. (2014), "Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide?", *Journal of Common Market Studies* 52(1): 1–16; doi:10.1111/jcms.12089
- European Union (2010), Consolidated versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union; Charter of the Fundamental Rights of the European Union, C 83/142 Official Journal of the European Union 30.3.2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union,, doi:10.2860/58644
- Fontagné, L., Mayer, T., and Zignago, S. (2005), "Trade in the Triad: how easy is the access to large markets?", *Canadian Journal of Economics* 38(4): 1401–1430.
- Garcia-Vega, M., and Herce, J. A. (2002), "Interdependent Growth in the EU: The Role of Trade", Working Document 184, Brussels: Centre for European Policy Studies
- Giannetti, M. (2002), "The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?", *European Economic Review* 46(3): 539–567.
- Gordon, R. J. (2004), "Two Centuries of Economic Growth: Europe Chasing the American Frontier", NBER Working Paper 10662, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research
- Goto, J. (1997), "Regional Economic Integration and Agricultural Trade", Policy Research Working Paper 1805, Washington, DC: World Bank

- Gugler, K., and Pfaffermayr, M. (2004), "Convergence in Structure and Productivity in European Manufacturing?", *German Economic Review* 5(1): 61–79.
- Hatzius, J. (2000), "Foreign direct investment and factor demand elasticities", *European Economic Review* 44(1): 117–143.
- Jovanović, M. N. (1998), *International Economic Integration*, London: Routledge
- Jovanović, M. N. (2001), *Geography of Production and Economic Integration*, London: Routledge
- Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
- Lopandić, D. (2012), „Dva veka preoblikovanja međunarodnih odnosa na Balkanu – od imperija do evropske integracije”, *Međunarodna politika* 63(1146): 5–17.
- Machlup, F. (1979), *A History of Thought on Economic Integration*, London: Macmillan
- Neary, J. P. (2002), "Foreign Direct Investment and the Single Market", *Manchester School* 70(3): 291–314.
- Neary, J. P. (2003), "Competitive versus Comparative Advantage", *World Economy* 26(4): 457–470.
- Novičić, Ž. (2010), „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona”, *Međunarodni problemi* 62(3): 397–417.
- Paluzie, E., Pons, J., and Tirado, D. A. (2001), "Regional Integration and Specialization Patterns In Spain", *Regional Studies* 35(4): 285–296.
- Petrović, P., i Antevski, M. (2006), „Regionalna ekonomska integracija u Evropi: efekti i otvorena pitanja”, *Međunarodni problemi* 58(1–2): 84–103.
- Petrović, P., i Antevski, M. (2007a), „Prelivanje znanja, tehnologija i produktivnosti u uslovima regionalne ekonomske integracije”, *Ekonomске teme* 45(3): 13–23.
- Petrović, P., i Antevski, M. (2007b), „Stari i novi Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini - CEFTA”, *Pravni život* 56(12), tom IV: 493–502.
- Porter, M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Macmillan
- Prolović, N. (2010), „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije”, *Međunarodna politika* 61(1138): 62–75.
- Puga, D., and Venables, A. J. (1998), "Trading Arrangements and Industrial Development", *World Bank Economic Review* 12(2): 221–249.
- Ruta, M. (2005), "Economic Theories of Political (Dis)integration", *Journal of Economic Surveys* 19(1): 1–21.
- Schiff, M., and Wang, Y. (2004), "North-South Technology Diffusion, Regional Integration, and the Dynamics of the 'Natural Trading Partner' Hypothesis", Policy Research Working Paper 3434, Washington, DC: World Bank
- Schiff, M., and Winters, L. A. (1998), "Dynamics and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction", *World Bank Economic Review* 12(2): 177–195.
- Todić, D. (2007), „Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine”, *Pravni život* 56(9), Knjiga 509: 429–443.

- Todić, D. (2009a), „Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa”, *Evropsko zakonodavstvo* 8(29–30): 104–113.
- Todić, D. (2009b), „Ekološka politika EU u svetlu strateških opredeljenja u oblasti održivog razvoja”, *Pravni život* 58(10), Knjiga 530: 53–66.
- United Nations (1987), Report of the World Commission on Environment and Development, General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987, Internet: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>, 20.12.2013.
- Venables, A. J. (1999), “Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?”, Policy Research Working Paper 2260, Washington, DC: World Bank
- Venables, A. J. (2003), “Winners and Losers from Regional Integration Agreements”, *Economic Journal* 113(490): 747–761.
- Viner, J. (1965/1937), *Studies in the Theory of International Trade*, New York: Harper and Brothers.

II glava

PRIPREMLJENOST POTENCIJALNIH ČLANICA ZA PROŠIRENJE

2.1. USLOVI ZA PROŠIRENJE

Pre velikog istočnog proširenja Evropske unije, teško je precizirati tadašnje uslove i kriterijume za prijem novih članica, kao što je teško odgovoriti na pitanje šta su zajedničko imale šest (novih) od dvanaest članica nekadašnje EU-12: Velika Britanija, Irska, Danska, Grčka, Španija i Portugal, pogotovo na ekonomskom planu. Političke ambicije Evropske unije na međunarodnom planu, koje su naročito porasle posle pada Berlinskog zida, otvorile su vrata Unije većem broju novih članica, ranijih komunističkih zemalja. To je takođe ukazalo na činjenicu da ozbiljniji sistem prijema novih članica ne postoji, pa se slobodno može reći da je tada bio deklarativnog karaktera, i svodio se na prihvatanje vrednosti, politika i pravnih tekovina Unije. Realno to i nije bio zgodan trenutak za Evropsku uniju: dve Nemačke su se tek ujedinile, predstojalo je okončanje formiranja jedinstvenog tržišta i usvajanje Ugovora iz Maastrichta.

U to vreme je, po svoj prilici, bilo mnogo više vere u Evropsku uniju nego danas, i mnogo više evroentuzijazma, kako među tadašnjim, tako i potencijalnim zemljama članicama. Slom istočnog bloka je izgledao kao velika politička pobeda zapadnog sveta. Ipak, prijem većeg broja novih članica u bloku zahtevao je sistematičniji pristup, pa su 1993. i 1995. godina donele formalizaciju i unifikaciju pristupnih kriterijuma.

U ovom kontekstu, uslovi prijema su formalizovani: usvajanjem pristupnih kriterijuma 1993. u Kopenhagenu, predpristupne strategije u Esenu 1994, donošenjem Bele knjige II 1995. godine, i dopunom pristupnih kriterijuma 1995. godine u Madridu.

Tri osnovna i najvažnija pristupna kriterijuma, koji važe za sve zemlje potencijalne kandidate za članstvo u Evropskoj uniji, usvojena u Kopenhagenu 1993. godine su:

1. politički – stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, i zaštitu manjina;
2. ekonomski – efikasna tržišna privreda, sposobna da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržišnim snagama u okviru Evropske unije;
3. *acquis communautaire* – usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, podrazumeva sposobnost zemlje kandidata za preuzimanje obaveza članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

Tri osnovna kriterijuma su dopunjeni Madridskim kriterijumima iz 1995. godine, koji takođe važe za sve zemlje kandidate:

4. razvoj efikasnosti državne uprave;
5. primena harmonizovanih propisa;

Kada je zemljama Zapadnog Balkana otvorena mogućnost pristupanja Evropskoj uniji, tada su u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja ustanovljeni dodatni kriterijumi (1997. i 1999), koji važe samo za njih:

6. puna saradnja sa Haškim tribunalom (ICTY);
7. poštovanje ljudskih i manjinskih prava;
8. stvaranje realnih mogućnosti za povratak izbeglica i interno raseljenih lica;
9. vidljiv doprinos regionalnoj saradnji;

Na kraju, kriterijum koji je važio samo za Srbiju i Crnu Goru:

10. funkcionalnost državne zajednice.

Tri prva kriterijuma ostaju osnovni, a 4. i 5. kao njihova dopuna, dok su naknadni dodavani u svrhu normalizacije posleratnih odnosa na Zapadnom Balkanu. Pristupni kriterijumi služe kao parametri prema kojima se meri i ceni ispunjavanje potrebnih uslova zemalja kandidata za prijem u punopravno članstvo Evropske unije.

Sagledavanje uslova za pristupanje Evropskoj uniji sa stanovišta principa održivog razvoja moguće je na nekoliko načina. Tumačenje opštih uslova za prijem sa stanovišta kriterijuma održivog razvoja, jedna je od mogućnosti. Drugi pristup bi mogao da obuhvati analizu postojećih propisa Evropske unije koje država kandidat mora da, najpre prenese u nacionalni pravni sistem, a potom i sprovodi. Potom, morali bi se uzeti u obzir i rezultati ispitivanja normi osnivačkih akata Evropske unije sa stanovišta njihovog odnosa prema pitanju

održivog razvoja, s obzirom na značaj koji primarni propisi Unije imaju za funkcionisanje pravnog sistema ove integracije.

Odgovor na pitanje da li su neki elementi i kriterijumi održivog razvoja ugrađeni u uslove za pridruživanje Evropskoj uniji zavisi od nekoliko činilaca. Najpre, i najvećim delom, to zavisi od tumačenja opštih uslova za prijem, među kojima neki imaju, ili mogu da imaju, značaj za pojedine elemente održivog razvoja. Potom, tumačenje sadržaja pojma održivi razvoj može uticati na utvrđivanje smisla i elemenata od značaja za održivi razvoj koji su sadržani u definisanim uslovima za prijem u EU. Ovakav pristup bi podrazumevalo znatno širu raspravu o izvesnim teorijskim aspektima održivog razvoja i primeni definisanih kriterijuma na konkretne okolnosti Evropske unije, odnosno na državama kandidatima. Verovatno najjasniji uticaj na razumevanje mogućeg odgovora na pitanje da li su kriterijumi održivog razvoja ugrađeni u uslove za članstvo u Evropskoj uniji može imati tumačenje karaktera i sadržaja propisa Evropske unije sa kojima nova članica mora da obezbedi usaglašenost.¹⁰⁷ U tom smislu bi analiza stanja u nekoliko oblasti u kojima Evropska unija ima nadležnosti mogla pokazati do koje mere i na koji način su pojedina pitanja od značaja za oblasti održivog razvoja ugrađena u kriterijume za članstvo u Evropskoj uniji. Ako se pogleda lista od 35 grupa propisa za koje se očekuje da država kandidat obezbedi prethodnu usaglašenost, onda je jasno da bi nekoliko grupa propisa moralo svakako da bude obuhvaćeno u detaljnijoj analizi. To su: poglavlje 27 (životna sredina), poglavlje 11 (poljoprivreda i ruralni razvoj), poglavlje 12 (bezbednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika), poglavlje 13 (ribarstvo), poglavlje 14 (saobraćajna politika), poglavlje 15 (energija), poglavlje 20 (preduzeća i industrijska politika), poglavlje 22 (regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata), poglavlje 28 (potrošači zaštita zdravlja), poglavlje 29 (carinska unija), poglavlje 1 (slobodno kretanje roba), poglavlje 4 (slobodno kretanje kapitala), poglavlje 5 (javne nabavke), poglavlje 6 (kompanijsko pravo), poglavlje 16 (porezi), poglavlje 18 (statistika), itd.¹⁰⁸

Ugovor o Evropskoj uniji na nekoliko mesta i u različitom kontekstu spominje održivi razvoj kao jedan od ciljeva ili oblasti delovanja ove organizacije. Već u alineji 9. preambule Ugovora o Evropskoj uniji konstatuje se da su osnivači Evropske unije „odlučni da, uzevši u obzir *načelo održivog razvoja* i u okviru ostvarivanja unutrašnjeg tržišta, čvršće povezanosti i zaštite životne sredine, unapređuju ekonomski i društveni napredak svojih naroda te da sprovedu politiku koja obezbeđuje da napredak u ekonomskoj integraciji uporedo prati i napredak u drugim oblastima.” (aut. pod).

¹⁰⁷ Trebalo bi imati u vidu da se ovde govori o uslovima za prijem u Evropsku uniju i njihovom normativnom određenju, tj. da se ne ulazi posebno u raspravu o sprovođenju ovih propisa.

¹⁰⁸ Videti detaljnije: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm.

U skladu sa odredbama člana 3., „Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Unija radi na održivom razvoju Evrope zasnovane na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj, socijalno tržišnoj privredi, čiji je cilj puna zaposlenost i društveni napredak te visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Unija podstiče naučni i tehnološki napredak. Unija sprečava društveno isključivanje i diskriminaciju, unapređuju socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava deteta. Unija unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i solidarnost među državama. Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičku raznolikost te obezbeđuje očuvanje i unapređenje kulturnog nasleđa Evrope.“ (stav 3).

Jednom od novina koju unosi Lisabonski ugovor smatra se i odredba stava 5. člana 3., kojom se održivi razvoj uvodi kao jedan od ciljeva Evropske unije u spoljnoj politici.

„U svojim odnosima sa svetom Unija podržava i podstiče svoje vrednosti i interese i pridonosi zaštiti svojih građana. Unija doprinosi miru, bezbednosti, *održivom razvoju Zemlje*, unapređenju solidarnosti i uzajamnog poštovanja među narodima, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, naročito prava deteta, te strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.“ (aut. pod). U ovom kontekstu se u članu 21. stav 2. navodi da Unija utvrđuje i sprovodi zajedničku politiku i mere te nastoji ostvariti visok stepen saradnje u svim područjima međunarodnih odnosa kako bi, između ostalog, „podsticala održiv ekonomski i društveni razvoj te razvoj zaštite životne sredine u zemljama u razvoju čiji je prvenstveni cilj iskorenjivanje siromaštva“ (tačka d), odnosno kako bi pomogla u razvoju međunarodnih mera za očuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine i održivo upravljanje svetskim prirodnim dobrima, radi obezbeđenja održivog razvoja“ (f).

Imajući u vidu da je jedan od ključnih elemenata principa održivog razvoja integracija ciljeva u oblasti životne sredine u sve sektorske politike (energetika, ribarstvo, poljoprivreda, itd) to nije bez značaja spomenuti da se princip integracije smatra obavezujućim principom u pravu Evropske unije ustanovljenim u slučaju Grčka *v* Savet (62/88). Pozivajući se na tumačenje člana 130r(2), prema kojem „zahtevi zaštite životne sredine moraju biti sastavni deo drugih politika Zajednice“,¹⁰⁹ Sud je konstatovao da ta odredba odražava princip prema kojem „sve mere Zajednice moraju zadovoljavati zahteve zaštite

¹⁰⁹ Ova odredba je postala deo člana 11. UoFE i glasi: „Zahtevi zaštite životne sredine moraju se uključiti u određivanje sprovođenje politika i aktivnosti Unije, posebno radi unapređenja održivog razvoja.“

životne sredine“, što znači da mere koje Zajednica preduzima ne mogu da se svode samo na aktivnost Zajednice u oblasti životne sredine.¹¹⁰

2.2. POSTUPAK PROŠIRENJA

Postupak proširenja Evropske unije prijemom novih zemalja članica ima svoju postupnost, redosled i uslovljenost. Taj postupak obuhvata tri, uslovno četiri, faze, koje podležu odobrenju svih postojećih članica Unije: prva, u kojoj se konkretnoj državi nudi mogućnost članstva; druga, u kojoj ona postaje zvanični kandidat za članstvo; i treća, u kojoj otvara formalne pregovore o članstvu sa Evropskom unijom, i u kojoj treba da ispuni pristupne kriterijume. Nakon uspešnog okončanja pregovora, država kandidat se prima u punopravno članstvo Unije, čime bi bila završena i poslednja faza proširenja.

Prema čl. 49. Ugovora o Evropskoj uniji: „svaka evropska država koja poštuje vrednosti navedene u članu 2. i privržena je da ih unapređuje može aplicirati da postane članica Unije.“¹¹¹ Znači da je Evropska unija načelno otvorena za prijem svih evropskih zemalja u članstvo koje već nisu njene članice. Postupak kandidature se odvija na sledeći način: o aplikaciji zemlje kandidata se obaveštavaju Evropski i nacionalni parlamenti država članica; zemlja kandidat podnosi svoju aplikaciju Savetu, koji posle konsultacija sa Komisijom i prijema mišljenja Evropskog parlamenta, o tome odlučuje jednoglasno, uzimajući u obzir i usaglašene uslove podobnosti koje je razmatrao Evropski savet; „Uslovi prijema i prilagođavanja Ugovorima na kojima je Unija zasnovana, koje takav prijem zahteva, biće predmet sporazuma između država članica i zemlje kandidata.“¹¹² Da bi takav sporazum stupio na snagu, moraju ga ratifikovati nacionalni parlamenti svih država članica.

Budući da se uslovi prijema utvrđuju sporazumom između zemlje kandidata i svih članica Evropske unije, u tom postupku svaka država članica pojedinačno ima izvesne mogućnosti da definiše svoju poziciju u odnosu na

¹¹⁰ Videti paragraf 20. presude u sporu C-62/88, Greece v Council, 29.3.1990. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988CJ0062:EN:PDF>. (9.11.2013).

¹¹¹ European Union (2010), Consolidated versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union; Charter of the Fundamental Rights of the European Union, op. cit., 43; ovde je korisno podsetiti da se član 2. odnosi na osnovne vrednosti na kojima je zasnovana Evropska unija, i on glasi: „Unija je zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te vrednosti su zajedničke državama članicama, u društvu u kojemu prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.“

¹¹² Ibid, 43.

neka pitanja koja se tiču članstva u Evropskoj uniji, i obaveze koje iz toga proizilaze. Sporazumi o pristupanju Evropskoj uniji, koji su do sada zaključivani, pokazuju različita rešenja u pogledu vremena u kojem treba ispuniti potrebne uslove. Očekuje se da država kandidat postigne dogovor o svim propisima Evropske unije iz 35 različitih oblasti (poglavlja), zatim o finansijskim aranžmanima (npr. u vezi sa doprinosom budžetu Evropske unije) kao i prelaznim uslovima. Pretpostavlja se da je država kandidat sposobna da usvoji propise Unije iz 35 različitih oblasti i nije predmet pregovora pitanje kako i kada će to uraditi.

Sa tehničke strane predpristupnog procesa i ispunjavanja pristupnih kriterijuma, ceo korpus prava Evropske unije podeljen je u 35 poglavlja, a prvi korak pri tome je tzv. skrining (*screening*).¹¹³ Njegova svrha je objašnjavanje prava Evropske unije zemlji kandidatu i identifikacija oblasti u kojima je potrebno izvršiti usklađivanje zakonodavstva, institucija ili postojeće prakse. Da bi se pratio tok ispunjavanja uslova, Komisija je ustanovila Izveštaj o skriningu (*Screening Report*) za svako poglavlje, koji podnosi Savetu. Tokom celog predpristupnog perioda, Komisija o njegovim rezultatima podnosi Evropskom parlamentu i Savetu Godišnji strateški dokument (*Annual Strategy Papers*) i Izveštaj o napretku za svaku pojedinačnu zemlju kandidata (*Individual Country Progress Reports*). Na kraju, kada zemlja kandidat ispuni sve potrebne uslove, zaključuje se ugovor o pristupanju Evropskoj uniji, koji stupa na snagu pošto ga ratifikuju sve zemlje članice.

U predpristupnoj fazi, Evropska unija pruža sveobuhvatnu pomoć zemlji kandidatu na ispunjenju potrebnih uslova za članstvo. Čl. 212. (ranije čl. 181) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije reguliše pitanja ekonomske, finansijske i tehničke saradnje sa zemljama nečlanicama, gde se navodi da će Unija obezbediti mere za ekonomsku, finansijsku i tehničku saradnju, uključujući pomoć, i posebno finansijsku pomoć zemljama kandidatima.¹¹⁴ Tokom ranijih proširenja, Unija je vremenom ustanovila više instrumenata predpristupne pomoći. Oni su racionalizovani i objedinjeni u jedan predpristupni instrument koji je danas u funkciji.

Instrument za predpristupnu pomoć (Instrument for Pre-accession Assistance – IPA) je objedinjeni instrument Evropske unije za pomoć zemljama kandidatima,¹¹⁵ primenjuje se od 2007. godine, a njegovi korisnici su: Srbija,

¹¹³ Kod nas je ovaj izraz prihvaćen u originalnoj formi, a trebalo bi da znači: proveru, trijažu.

¹¹⁴ European Union (2010), Consolidated versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union; Charter of the Fundamental Rights of the European Union, op. cit., 142.

¹¹⁵ Za detaljniji pregled videti: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm.

Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Kosovo, Albanija, Turska i Island. Sredstva koja su bila namenjena za ovu svrhu u prethodnom budžetskom okviru 2007–2013. iznosila su €11,5 milijardi.¹¹⁶

Predpristupni fondovi Evropske unije ustanovljeni su sa ciljem olakšavanja neophodnih reformi u zemljama kandidatima, i njihovom pripremom za preuzimanje prava i obaveza sa prijemom u Uniju. Oni služe, na izvestan način, u prevođenje političkih prioriteta strategije proširenja u konkretne aktivnosti. Predpristupna pomoć ima pet glavnih investicionih lokacija: reformu javne uprave, jačanje vladavine prava, održiva ekonomija, stanovništvo, i poljoprivreda i ruralni razvoj.

Prioritetne oblasti koje Evropska unija finansira preko IPA, prilagođene svakoj konkretnoj zemlji korisnici, su sledećih pet:

- tranziciona pomoć i izgradnja institucija – podrška jačanju tržišne ekonomije i demokratskog društva (kroz: demokratske institucije, administrativni i pravosudni kapacitet, i civilno sruštvo);
- prekogranična saradnja – za jačanje saradnje i dobrosusedskih odnosa između zemalja kandidata međusobno, i njih sa Evropskom unijom, kao i priprema za upravljanje strukturnim fondovima kada budu primljene u članstvo Unije;
- regionalni razvoj – iste važnosti kao i u samoj Evropskoj uniji, putem investicija u transportne infrastrukture, ekološku i ekonomsku koheziju, i tehničku pomoć;
- razvoj ljudskih resursa – podrška razvoju ljudskih resursa i smanjenju socijalne isključenosti, putem: unapređenja profesionalnih znanja i veština, kreiranje radnih mesta, povećanjem socijalne uključenosti i jednakosti;
- razvoj ruralnih područja – podrška održivosti razvoja ruralnih područja preko: restrukturisanja poljoprivrede i njenog prilagođavanja standardima Evropske unije.

Trenutno,¹¹⁷ Evropska unija je ponudila mogućnost članstva za osam zemalja: Srbiji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Kosovu, Albaniji, Turskoj i Islandu, od kojih su pet zvanični kandidati za članstvo: Srbija, Crna Gora, Makedonija, Turska i Island, a preostale tri potencijalni kandidati.

¹¹⁶ IPA je objedinio i zamenio ranije predpristupne programe pomoći, pominjane u prethodnim delovima: Phare, ISPA, SAPARD, CARDS i predpristupni instrument za Tursku.

¹¹⁷ Mart 2014. godine.

2.3. STRATEGIJA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

Bez obzira na bezbroj postojećih dokumenata Evropske unije, uvid u istoriju njenih dosadašnjih proširenja ne svedoči o postojanju realne i dugoročne strategije, što bi ona trebala da podrazumeva. Sa stanovišta novih članica koje se integrišu u Uniju, glavni razlozi mogu biti ekonomski i politički. Međutim, sa stanovišta Evropske unije, koja o konkretnim proširenjima odlučuje, može se tvrditi da je većina proširenja bila vođena političkim razlozima. Ona se mogu tumačiti i kao pobjeda političkih i vrednosnih principa Unije, ili njenog (kontinentalnog) integracionog koncepta, što ne bi bili kompletni razlozi za integraciju pojedinih od njenih članica.

Prvo proširenje EEC iz 1973. godine, kada su primljene Velika Britanija, Irska i Danska, imalo je karakter razbijanja tadašnje EFTA, pri čemu su Velika Britanija i Danska ekonomski bile poželjne nove članice, dok je Irska bila nerazvijena. Prijem Grčke 1981. godine i Španije i Portugala 1986. godine je značio integrisanje dve nerazvijene ekonomije i jedne srednje razvijene (Španija), ali je nesumnjivo doprineo političkoj demokratizaciji u tim zemljama. Proširenje na Austriju, Švedsku i Finsku 1995. godine imalo je puno ekonomsko opravdanje, i možda jedino od svih. Prijem devet zemalja iz grupe CEEC i Malte, kao i počeci integrisanja zemalja Zapadnog Balkana imaju prvenstveno politički karakter. Ako se vratimo na razmatranje pokretača regionalne integracije, onda konkretno u Evropskoj uniji možemo videti više ispunjenja političkih ambicija i ciljeva, kao i sve više ekonomskih teškoća sa svakim daljim proširenjem. O kakvoj ozbiljnoj strategiji regionalne ekonomske integracije Evropske unije se može govoriti, ostaje otvoreno pitanje. Istina je da u Evropskoj uniji formalno postoji strategija proširenja, kakva je poslednja dostupna, ali se realno pre može govoriti o politici proširenja.¹¹⁸

Svako proširenje sadašnje Evropske unije bilo je primarno pokretano različitim ciljevima, sa, generalno gledajući, prevagom političkih ciljeva i ambicija. Politika proširenja je kreirana u skladu sa konkretnim zemljama kandidatima u konkretnom vremenu, pa su se i njeni elementi razlikovali. Pri tome, ostaju da važe osnovni principi i vrednosti na kojima je Unija izgrađena, i koji se podrazumevano prihvataju.

Tehnički, godišnje se prati napredak zemlje kandidata u procesu integracije, a kada se radi o grupi zemalja, onda se u strateškom dokumentu, pored konstatacije i ocene o postignutom, formulišu ciljevi, izazovi i mere koje bi taj proces uspešno privede kraju. Tako npr. u aktuelnom strateškom dokumentu

¹¹⁸ European Commission (2012), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 600 final.

se kaže: „Jačanje vladavine prava i demokratskog vladanja je centralno za proces proširenja.”¹¹⁹ To je, naravno, očekivana ocena kada se radi o zemljama Zapadnog Balkana, ali sigurno da nije bila aktuelna kada je u članstvo primana, na primer, Austrija, što ide u prilog ranije iznetom mišljenju. Za zemlje kandidate ovaj strateški dokument ima veliku važnost, jer se u njemu definišu izazovi koji stoje pred njima, dinamika procesa proširenja, ocena napretka, ključni ciljevi i zadaci, kao i mere konkretne podrške. Pored konkretnih pitanja koja reguliše, ovaj dokument svedoči i o posvećenosti Unije realizaciji proširenja ponuđenog zemljama kandidatima, kao i o realnim, finansijskim elementima podrške.

Na kraju, može se pomenuti da svaka ozbiljnija poteškoća ili kriza, koje povremeno zahvate sve ili pojedine članice Unije, dovode u pitanje opravdanost postojećeg koncepta integracije, strukturu sastava Unije ili tekuća i buduća proširenja. Tada su u opticaju različiti reformski predlozi, kao što je, na primer, svojevremeno bio o tzv. Evropi u dve brzine, ili više krugova itd. To su prilike kad ekonomski kriterijumi nadvladaju političke ambicije Unije. Takođe su приметni i različiti stavovi pojedinih zemalja članica o proširenjima. Velika Britanija najčešće podržava dalja proširenja Unije, što često ide na štetu Nemačke i u prilog slabljenja kohezije Unije. Još neki primeri bi potvrdili da su stare političke ideje, naročito velikih evropskih nacija, žive i zdrave.

Literatura (II glava)

- Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski.
- Antevski, M. (2008b), „O lažnim i stvarnim dilemama integracije”, *Pravni život* 67(14), Tom VI, knjiga 524: 73–82.
- Epstein, R. A., and Jacoby, W. (2014), “Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide?”, *Journal of Common Market Studies* 52(1): 1–16; doi:10.1111/jcms.12089.
- European Commission (2012), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 600 final.
- European Union (2010), Consolidated versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union; Charter of the Fundamental Rights of the European Union, C 83/142 Official Journal of the European Union 30.3.2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union,, doi:10.2860/58644.

¹¹⁹ Ibid., 2.

- Happaerts, S. (2012), "Are you Talking to us? How Subnational Governments Respond to Global Sustainable Development Governance", *Environmental Policy and Governance* 22: 127–142; doi: 10.1002/eet.1577.
- Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet.
- Lopandić, D. (2012), „Dva veka preoblikovanja međunarodnih odnosa na Balkanu – od imperija do evropske integracije”, *Međunarodna politika* 63(1146): 5–17.
- Petrović, P., i Antevski, M. (2006), „Regionalna ekonomska integracija u Evropi: efekti i otvorena pitanja”, *Međunarodni problemi* 58(1–2): 84–103.
- Rietig, K. (2013), "Sustainable Climate Policy Integration in the European Union", *Environmental Policy and Governance* 23: 297–310; doi: 10.1002/eet.1616
- Todić, D. (2009a), „Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa”, *Evropsko zakonodavstvo* 8(29–30): 104–113.
- Todić, D. (2009b), „Ekološka politika EU u svetlu strateških opredeljenja u oblasti održivog razvoja”, *Pravni život* 58(10), Knjiga 530: 53–66.
- Todić, D., i Dimitrijević, D. (2013), „Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji i odredbe o životnoj sredini”, *Evropsko zakonodavstvo* 12(45–46): 227–238.

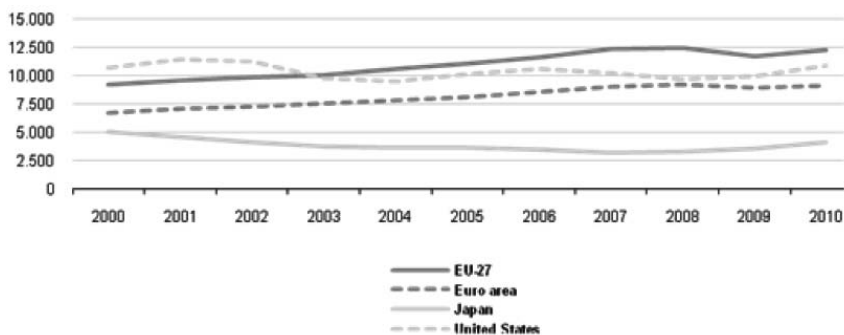
III glava

AKTUELNI PROBLEMI: KRIZA I EMU

3.1. PRIVREDNI RAZVOJ PRE KRIZE

Period od sredine osamdesetih godina prošlog veka do 2008 godine, odnosno do izbijanja krize koja predstavlja najveći aktuelni problem današnje Evropske unije i sveta u celini, ekonomisti nazivaju periodom Velike umerenosti. Umerenost se najbolje očitava u stabilnim stopama privrednog rasta, bez velikih oscilacija, padova ili rasta osnovnih ekonomskih agregata. O tome odgovarajuću informativnu poruku daje sledeći podaci (Slika 3.1).

Slika 3.1. Kretanje GDP u izabranim zemljama 2000-2010

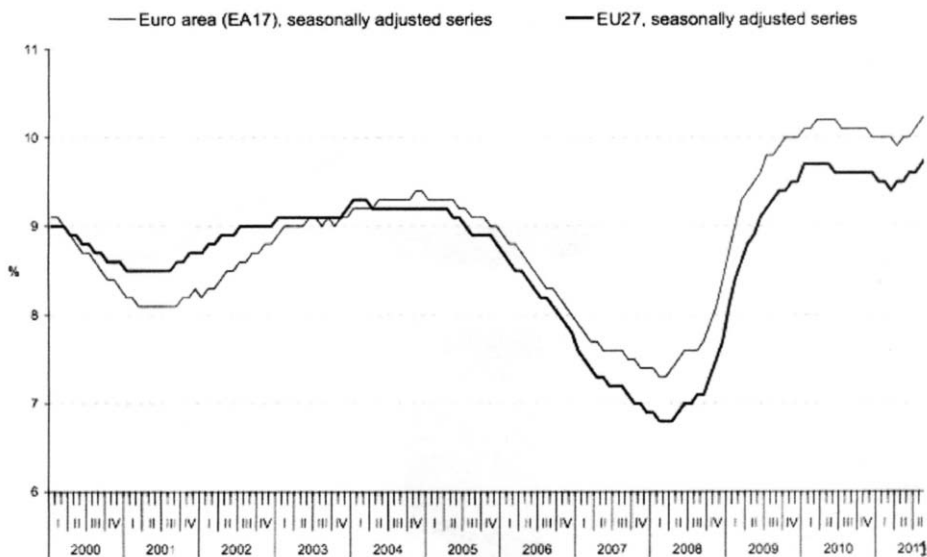


Izvor: Eurostat

Društveni proizvod u EU-27 je u posmatranom periodu rastao, a od 2003 godine prevazišao je po obimu onaj ostvaren u uporedivim zemljama. To je realizovano uz stabilne stope rasta (oko 2% na godišnjem nivou), a zaokret odnosno pad je zabeležen 2008 godine.

Pored stabilnih stopa rasta period Velike umerenosti karakteriše rešenje problema inflacije, a naročito problema nezaposlenosti. Upravo svođenje nezaposlenosti na njihove tkzv. prirodne stope verovatno je najveće ostvarenje ovog razdoblja. (Slika 3.2.)

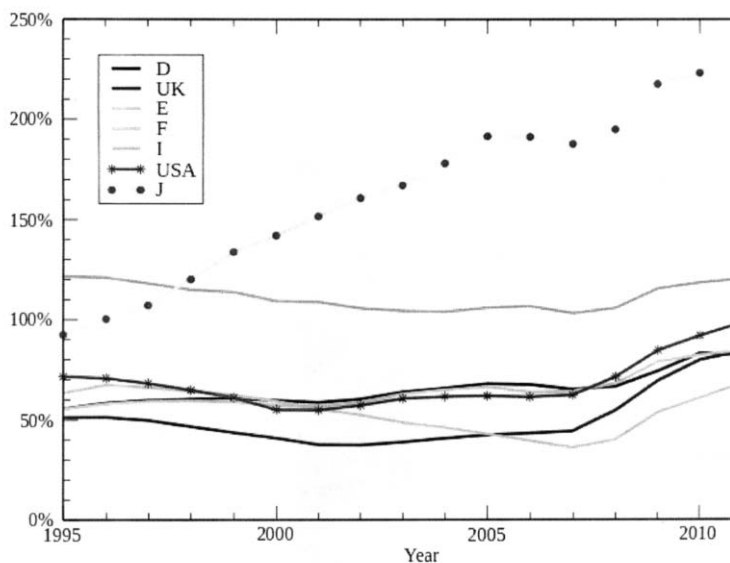
Slika 3.2. Kretanje nezaposlenosti EU-27 i EMU



U posmatranom periodu stopa nezaposlenosti u EU je bila nešto preko 8 % (U SAD i Japanu oko 4,5%), a ukupna nezaposlenost je u prosperitetnim godinama pred krizu opadala, da bi posle nje eskalirala na preko 11%. Viša stope nezaposlenosti u EU je posledica niza faktora, ali pre svega jezičkih i kulturnih barijera koji ne postoje u Japanu i SAD-u. Ona takodje indicira da tržište rada u EU nema samokorigujuće mehanizme, odnosno da firme ne mogu da smanjuju nadnice bez obzira na veću ponudu radnika, kao što je to slučaj pre svega u SAD-u. Pored toga, u godinama stabilnih stopa rasta i ukupne makroekonomske stabilnosti EU, zanemarivalo se postajanje nezaposlenosti u pojedinim zemljama, kao što su Španija, Italija, Francuska.

Čitav ovaj period ipak karakteriše i postojanje fenomena, koji se kasnije pojavio kao zaštitni znak aktuelne krize. To je zaduživanje. Najveći broj značajnijih ekonomija u svetu u povoljnom ekonomskom ambijentu su se zaduživale, utirući put kasnijoj krizi. (Slika 3.3.)

Slika 3.3. Ukupan konsolidovan javni dug kao procenatu GDP



Izvor: Eurostat

Javni dug Japana je još 1995 godine dostigao vrednost godišnjeg GDP a 2010 godine prelazi 200% GDP. Visoke javne dugove od 1995 godine beleže i sve referentne prikazane ekonomije, a finansijska tržišta nisu zbog njih pokazivala znake uznemirenja i nestabilnosti. Relevantni elementi u oceni duga, pored same njegove visine u odnosa na društveni proizvod, nalaze se u samim kapacitetima ekonomije da ga vraća. Oni se mogu oceniti kombinovajem više faktora: visinom budućeg GDP, odnosno pretpostavljenom stopom privrednog rasta, postojanjem budžetskih deficita, nezaposlenosti, egzistiranje ekstenzivnog sistema socijalnih davanja, negativnim demografskim kretanjima, rigidnosti tržišta rada i dr. Otuda je moguće da manje zadužene zemlje, kao što je Španija uživaju manji ugled poverioca od, u toj komparaciji, od više zadužene Nemačke, te povećanje njene zaduženosti izaziva zabrinutost.

3.2. RAZLIČITA TUMAČENJA UZROKA KRIZE

Iako najveći broj studija analizira aktuelni krizu kao finansijski fenomen, njeno preražmatranje indicira da ona nije nastala samostalno, bez konekcije sa krizom u realnom sektoru ekonomije, odnosno u sferi proizvodnje. Drugim

rečima, uzroci krize su međusobno povezani, jedinstveni. Zaduživanje i investicioni naponi iz prethodnog perioda rezultirali su u nedostatku realnih opcija ulaganjima u periodu posle 2003 godine. Investicije u komunikacije i računarstvo su bile iscrpljene. Određeni manji krug investitora se okrenuo ulaganjima na rizična tržišta zemalja u razvoju, dok se u SAD, u zemlji u kojoj je kriza počela kamate na nerizičnu aktivnu pale na 1%. Došlo je do značajnijeg razdvajanja finansijske i realne sfere i ulaganja u stanbeni sektor. Koliko je ovo razdvajanje i špekulativna nadgradnja bila velika indiciraju krizni gubici. Oni su u stanbenom sektoru u SAD-a iznosili 250 milijarde dolara, dok je gubitak GDP u SAD-u bio dvadeset puta veći, a gubitak proistekao iz tržišne kapitalizacije na svetskom finansijskom tržištu čak sto puta veći.¹²⁰ Ovo je bilo moguće jer su ulaganja praćena sa ekspanzijom finansijskih instrumenata i inovacijama, naročito sekjuritizacijom, odnosno pretvaranjem kreditnih potraživanja u hartije od vrednosti, što je dovelo do smanjenja odnosa aktive banaka, prema sopstvenom kapitalu, tj porastu leveridža. Investiciona aktivnost je proširana na manje kreditno sposobne aktere. Kada je već 2006 godine došlo do pada cena nekretnina, oni su počeli da prodaju svoje stanbene objekte i ubrzali pad cena nekretnina. Jedan broj finansijskih institucija iz SAD-a, Australije, Kanade, ali i iz Velike Britanije, Nemačke, Francuske, Holandije iskazao je gubitke po osnovu plasmana u hipotekarne kredite stambenih zajmova, a kriza se prenela u Evropu. Koliko je ona bila snažna pokazuje pad društvenog proizvoda u 2009 godini od preko 4%. (Slika 3.4)

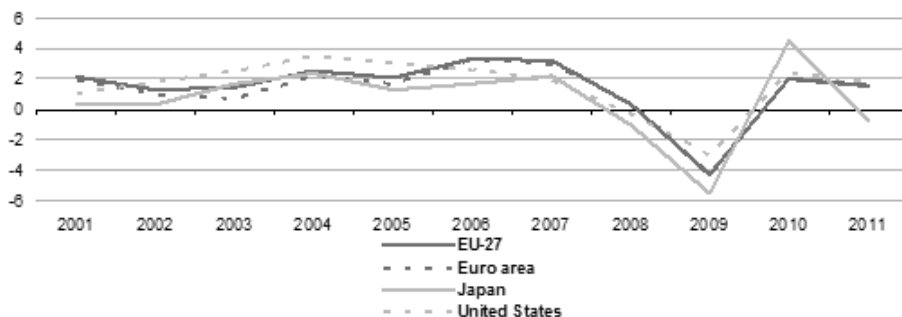
Prenošenje krize u Evropi ne znači da ona nema i svoje sopstvene uzroke. Efekti američke krize se završavaju pre svega na uticaju kontaminiranih kredita uvezenih iz SAD-a koje su u svojim portfeljima držale veće evropske banke kao i na posledica recesije u SAD-u na evropsku privredu. Međutim, kriza u EU je otkrila specifičan problem koji se manifestuje u krizi javnog duga. O uzrocima njegove pojave postoje oprečni stavovi.

Vladajući stav u EU, koji prevladuje i u analizama Evropske komisije je da su prezadužene zemlje fiskalno neodgovorne, na jednoj strani, a na drugoj da nisu sposobne da sprovode odgovarajuću politiku ponude.¹²¹ Originalno je vezan za kontradikciju između centralizovane monetarne politike koju je u nadležnosti Evropske centralne banke (ECB) i fiskalne politike koju samostalno sprovode zemlje članice. Njeno etabliranje omogućilo je da zemlje članice, na jednoj strani prate krutu monetarnu politiku ECB determinisanu niskom

¹²⁰ Blanchard O (2009), *The Crisis, Basic Mechanisms and Appropriate Policies*, Washington: IMF Working Papers WP 09/80.

¹²¹ Von Hagen J, Scuknecht L, Wolswijk G, *Government bond risk premium in the EU revised: The impact of the financial crisis*, *European Journal of Political Economy*, 2011, 27, 36–43.

Slika 3.4. Kretanje GDP, godina na godinu



Source: Eurostat (online data code: nama_gdp_k)

inflacijom, a na drugoj strani otvorilo je prostor za zaduživanje po niskim kamatnim stopama, bez ukalkulisavanja rizika. Generatori krize javnog duga su dakle locirani u zemljama evrozona. Ova praksa nije zasnovana na dokumentima EU. Čak suprotno, Mاستrihtski sporazum je utemeljen sa svečanom izjavom članica da neće izbavljati jednu drugu u slučaju prezaduženosti. Podaci Banke za međunarodna poravnanja u Bazelu (BIS) pokazuju da su se dužničko-poverilački odnosi u evrozoni i povećanje javnog duga u preko 70% slučajeva uspostavljeni na aranžmanima između samih članica. Nemačke i Francuske banke, pre svega, pozajmljivale su Grčkoj i drugim zemljama juga kontinenta sredstva, i u najmanju ruku imaju podjednaku odgovornost za rešavanje ovog problema.

Drugi krug objašnjenja krize javnog duga, vidi u deficitima tekućih računa plaćanja članica. Otvaranje tržišta i jedinstvena mere vrednosti u liku evra omogućilo je širenje trgovine između članica. Industrijska roba severa preplavila je tržišta južnih članica EU izazivajući deficite njihovih računa plaćanja. Saniranje ovog problema bilo je moguće zaduživanjem članica. Tako su u osnovi nejednake privredne strukture: na severu kontinenta, industrijske, a na jugu, poljoprivredne i turističke i na toj osnovi zasnovana razmena, provocirale pojavu zaduživanja. Ostaje pitanje za ovu koncepciju, međutim, kako je došlo do unutrašnjeg povećanja tražnje, ako za to nije bilo prostora u GDP. Odgovor opet leži u lakoći obezbeđenja spoljnih izvora finansiranja. Ovaj krug objašnjenja krize, posebno popularan među autorima iz južnih članica,¹²³

¹²³ Uho J, Jesus P, Fabreró E, Current Account Imbalances in the Monetary Union and Great Recession: Causes and Policies, *Pano economicus*, Special Issue, 5, 2011, 571–592.

ne vidi rešenja u poreskoj disciplini, kao prethodni pristup, nego, sasvim suprotno, u relaksaciji monetarne politike. Da to nije sasvim neutemeljen zahtev pokazuju poznate tendencije u privrednom razvoju, prisutne i u istoriji EU¹²⁴, da se u manje razvijenim zemljama prvo povećava lična potrošnja na liniji uspostavljanja obrazaca standarda u razvijenim zemljama, pa se tek onda sredstva usmeravaju u investicije i promenu privredne strukture.

Valja na ovom mestu istaći i treći krug objašnjenja krize. One su vezane za institucionalnu nedovršenost regulisanja finansijskih tržišta i procedura i mogu se naći u razmišljanjima ne samo pojedinih autora,¹²⁵ nego još i više u razmatranjima praktičara i to verovatno zato što su ona vezana ne samo za ekonomska, nego i za socijalna pitanja. Evidentno je da je aktuelna kriza bila determinisana mnogim institucionalnim i proceduralnim manjkavostima. Navedimo neke: ponovo spajanje investicionog i komercijalnog bankarstva u SAD, a čije je razdvajanje doprinelo saniranju krize 1929 godine; manjkavosti procedura na finansijskom tržištu u liku sekjuritizacije, nedostatak Evropskih institucija kao što su tela za praćenje rizika, monitoringa banaka, osiguravajućih društava i tržišta hartija i dr. U izgradnju ovih i drugih koordinativnih tela krenula je i EU u cilju rešavanja krize.

Opozicija prethodnom sagledavanju rešavanju kriza leži u četvrtom krugu razmišljanja. Sledeći Fridmanove stavove,¹²⁶ ovaj pristup vidi uzrok krize u preteranom, pa stoga i pogrešnom regulisanju tržišta i privrede. Greške nastaju već, u danas se smatra civilizacijskoj tekovini, državnoj garanciji bankarskog depozita. Ako je ulog garantovan, onda je banka relaksirana u pogledu kvaliteta plasmana, a eventualne greške plaćaju poreski obveznici. Na liniji takvog pristupa leži objašnjenje Grčke krize. Zemlji sa tako slabim performansama, ugledne banke su davale kredite, zato što su bazelski standardi regulisali da, za plasmane u zemljama OECD-a, što je kasnije pretočeno i u direktive EU, za razliku od drugih plasmana, ne treba pokriće u bankarskom kapitalu.¹²⁷ Dakle, pogrešni standardi su davali pogrešne informacione kodove, olakšali ulaganje u grčke državne hartije, odnosno determinisale pogrešne odluke, a ne neki drugi faktori.

Kao što obično biva u privrednoj praksi, rešavanje kriza se rešava kombinovanjem raznih mera, pa se to desilo i slučaju krize u EU.

¹²⁴ Grbić V, Grčka poljoprivreda i Evropska ekonomska zajednica, *Moguća paradigma jugoslovenskom agraru*, *Ekonomika poljoprivrede* br. 9, 1989., 321–335.

¹²⁵ Galbith, J, K, (2008), *The Collapse of Monetarism and the Irrelevance of the New Monetary Consensus*, Kingston: The Levz Economics Institute of Bard College.

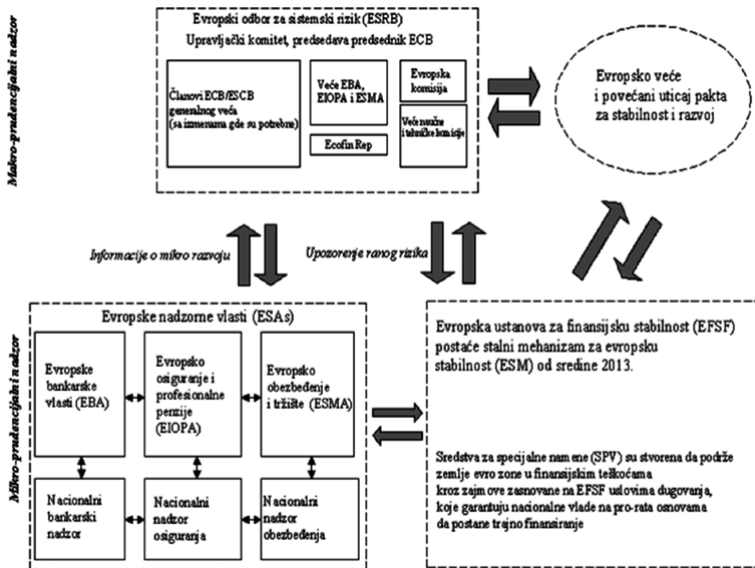
¹²⁶ Friedman M, (1962), *Kapitalism and Freedom*, Chicago, The University of Ghicago.

¹²⁷ Tasić, S, (2012) *Svetska ekonomska kriza, Dileme i rešenja*, Službeni glasnik, Beograd.

3.3. KRIZA I NOVE INSTITUCIJE

Pojava krize stavilo je, pre svega Evropsku monetarnu uniju, pa onda i celu Evropsku uniju, na proveru. Prvi odgovor je bio na prvi pogled efikasan. Oličen je u koncentraciji kapitala i konstituisanju nove institucije: Evropskog finansijskog stabilizacionog fonda (ESFS), koja je sprovedena 2010 godine, Odlukom Evropskog saveta 2011. kapitalna osnova fonda iznosi 750 milijardi evra, a kreditni potencijal 500 milijardi evra. Međunarodni monetarni fond je obezbedio 250 milijardi evra. Od njega su preuzeti uslovi korišćenja sredstava. Smanjenje javnog duga se sprovodi budžetskim uštedama i to, na rashodnoj strani, smanjenjem troškova socijalnih beneficija, zdravstvene zaštite i penzija, smanjenjem zarada službenika u javnom sektoru, a na prihodnoj strani, povećanjem indirektnih poreza, a posebno poreza na dodatu vrednost. Pored ovih, predviđena su još neke institucionalne promene: supervizije,¹²⁸ koordinacije, monitoring¹²⁹ o čemu sledeća šema daje odgovarajuću informtivnu sliku.

Slika 3.5. Nove institucije u EU: Evropski odbor za sistemski rizik i tri nadzorna odbora



¹²⁸ Momirović, D, (2012), Nova arhitektura regulativnog i nadzornog dizajna Evropske unije- makro i mikro prudencijalni pristup, Bankarstvo, br. 1. 82–109.

¹²⁹ Kuenzel, R., (2011), *The EU's comprehensive policy response to the crisis*, Quarterly report on the euro area, European Commission, pp. 7–15.

Nameće, se pitanje koji su rezultati ovih mera?

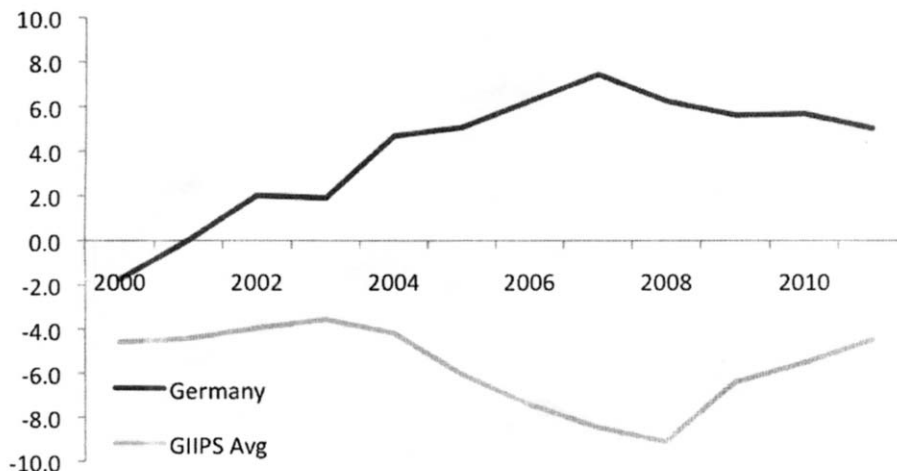
Imajući u vidu da je ovaj proces u toku može se ipak zaključiti.

Prvo, još uvek nije došlo do smanjenja javnog duga. Za 2012 predviđa se njegovo dalje povećanje mereno kao učešće u GDP i to sa 82,3% u 2011 na 83,3% u 2012 godini.¹³⁰ Kod budžetskog deficita beleže se mala smanjenja ali oni još uvek ostaju veoma visoki, viši od mastrihtskih kriterija.¹³¹ Na ovo je uticala i monetarna politika, pošto je Evropska centralna banka masovno odobravalala kredite za likvidnost.¹³²

Drugo, došlo je do smanjenja deficita tekućih računa u zemljama GIIPSa (Grčka, Italija, Irska, Portugla, Španija. (Slika 3.6)

Ova povoljna tendencija međutim zasnovana je, pre svega, na značajnom opadanju tražnje i na toj osnovi omogućavanju većeg izvoza u zemljama GIIPSa. U proseku u periodu 2007–2011 tražnja je opala za 10%, a Grčkoj za

Slika 3.6. Bilans tekućih plaćanja, % od GDP



Izvor: IMF, 2012.

¹³⁰ European Commission, (2011), Economic and Financial Affairs, Public Finance-2011.

¹³¹ Grbić V, (2005), Ekonomija Evropske unije, Megatrend, Beograd.

¹³² ECB, The ECB response to the financial crisis, Monthly Bulletin, October 2010.

18%, dok je u Nemačkoj, na drugoj strani domaća tražnja povećana za 3,3 %, što smanjuje prostor za njen izvoz.¹³³ Kao rezultat smo dobili smanjenje gepa u tekućim računima između članica, odnosno mere EU su se pokazale efikasnim. Međutim, efikasnost na tom planu dovela je do niza negativnih posledica, odnosno nije obezbedila održivi razvoj. Kao najočitija konsekvencija je porast nezaposlenosti na preko 11 % (Slika 3. 2), ali i pad GDP.

U GIIPS zemljama stope rasta nezaposlenosti se dramatično povećavaju. Tako, na primer, u Španiji od stope nezaposlenosti od 8,3 % u 2007 godini, ona se povećava na 21,7% u 2011, u Grčkoj od 8,3% na 17,7%, a u Irskoj od 4,6 % na 14,4%. U celini, najveću nezaposlenost u zemljama EU imaju Španija, Italija i Grčka sa preko 25%.¹³⁴ Na drugoj strani u zemljama severnog dela evrozone : Nemačkoj, Belgiji, Holandiji, Austriji stope nezaposlenosti posmatrano u celini ostaju na predkriznom nivou. Kao rezultat u 2012 predviđa se i blaga recesija u EMU od -0,4 rasta GDP.¹³⁵

Treće nije došlo do zaokruživanja institucionalnog sistema. I dalje nedostaju važne karike za njegovo učvršćivanje. Postoje određeni predlozi kako da se to uradi. U ovim razmišljanjima u osnovi postoje dva pravca.

Prvi pravac, vezan je za uvođenje evroobveznica kao sredstva zaduživanja članica EMU. Ovo rešenje pretpostavlja zajedničku odgovornost članica za obaveze pojedinih država. Ovaj pravac pretpostavlja i centralizaciju fiskalne funkcije. Sa njom bi se monetarna unija kompletirala sa transfernom budžetskom funkcijom, koju imaju druge federalne država, kao na primer SAD, a aktivirali bi se i mehanizmi njegove kontrole, kao i automatski stabilizatori. Oba ova rešenja trasiraju put ka federalističkoj budućnosti EU, dakle političkoj uniji. U prilog ovom pravcu, zasnovanom na zajedničkoj odgovornosti u EMU, govore rastući prinosi na obim, odnosno jačanje evra kao svetske valute i reduciranje preliivanja među članicama, dok protivargumenti leže u činjenici da se nacionalne razlike u ekonomskoj strukturi i preferencijama mogu eksponirati samo posredno.

Drugi pravac, nudi parcijalna rešenja, koja u uslovima neprihvatanja fiskalnog federalizma, političke integracije, pa i evroobveznica, pre svega, od Nemačke, predstavlja realniji pristup. U osnovi i analiza iznete u ovom delu radu se nalaze na tom tragu. EMU merene kriterijumima Optimalnog valutnog područja ali i/ili nivoom ekonomskog razvoja je moguća, pre svega, između starih petnaest članica EU i/ili članica koje imaju suficite tekućih računa. Na taj način se osnažuje ideja Evrope klubova ili Evrope u dve ili više brzina, prezentovane

¹³³ Dadush U., Wyne, Z., (2012), Is the euro rescue succeeding. An update, voxeu. org, april.

¹³⁴ Dugalić, V., (2012), Bauk nezaposlenosti kruži Evropom, Bankarstvo, br. 6. str. 6-9.

¹³⁵ International Monetary Fund, (2013), World Economic Outlook.

još Amsterdamskim ugovorom. Na ovoj liniji se nalaze i druge ideje koje nude parcijalna rešenja: saniranje dugova prezaduženih članica, pa onda njihov eventualni izlazak iz zone; uvođenje Evropskog Stabilizacionog mehanizma (ESM) 2012, fonda sa kapitalom od 500 milijardi evra za saniranje eventualnih budućih finansijskih problema; etabliranje međuvladinog sporazuma: Ugovora o stabilizaciji, kordinaciji i upravljanju u Evropskoj i monetarnoj uniji (TSCG) iz 2012.¹³⁶ Ovaj ugovor nije potpisan od strane Velike Britanije i Češke, i treba pre svega da ojača fiskalnu disciplinu. Međutim, ovaj pristup kao i prethodni, u osnovi se ne bavi razvojem realnog sektora ekonomije, nego kreira uslove za njegov funkcionisanje. Kakve, videli smo u slučaju GIIPS zemlja. Dakle, potrebne su aktivnije razvojne mere usmerene na promenu privrede strukture u prezaduženim i deficitima tekućih računa opterećenim zemljama. Budžetski fondovi na nivou EU fokusirani na: Održivi razvoj, posebno na rast konkurentnosti i zaposlenosti su mali i iznose oko 15 % budžeta EU na godišnjem nivou, a koji sam ne prelazi 1,2 % GDP realizovanog u EU, dok su interna sredstva ovih članica usmerena na vraćanje dugova.

Imajući sve gore izneto u vidu, kao i sporost reformi u EU vezanu za duge procedure usaglašavanja, na srednji rok, ne mogu se očekivati neke bitnije izmene u odnosu na stanje u EMU. Ta ocena ima težinu za Srbiju. Ona proističe iz velikog stepena finansijske evroizacije u njoj. Ovo se dokumentuje sledećim činjenicama: u vlasništvu inostranih banaka je 74% bankarskog sektora Srbije, od čega 72% pripada bankama poreklom iz EMU. U ukupnim kreditima banaka krediti denominirani u evru u 2011. u privredi učestvuju sa 68,1 %, a kod stanovništva 69, 5%,, dok doznake iz inostranstva, pretežno iz evrozone iznose 3,5 milijarde evra godišnje.¹³⁷ Zadržavanje evrozone u istim uslovima, u narednom periodu nameće Srbiji da prilagođava svoj kurs evru i to u užem rasponu nego što predviđa EMU II, što je moguće u režimu valutnog odbora.

3.4 KRIZA I ODRŽIVI RAZVOJ

Evropska unija se gradila dugo i strpljivo. Početna vizija, zajedničkog životnog prostora, bez ratova i granice je ostvarena. Na temeljima takvog doprinosa građena je evropska integracija, pokrivajući sve više polja, pre svega, ekonomsku saradnju, kasnije međunarodnu saradnju, pravne i unutrašnje odnose, kulturnu saradnju. Svaka nova članica je u ekonomiji brže napredovala

¹³⁶ Grbić, V., (2012.), Kriza u evrozoni: uzroci i politike, Zbornik Matice srpske za društvene nauke 140. Novi Sad, str. 455–469.

¹³⁷ Narodna Banka Srbije, (2012), <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/50/index.html>; Vasiljević, V, Gobeljić, Z, (2011), Politička ekonomija evra, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 6. 159–175.

nego, što je to pre integracije uspevala sama. Počev od onih razvijenijih, prvo Velika Britanija, Danska, kasnije Švedska, Austrija i Finska, pa do manje razvijenijih, posebno Španija i Portugalija¹³⁸ U tom razvoju bilo je mnogo uspeha i neuspeha, koji su ipak uspešno prevazilaženi . EU je ostajala, pored svih sumnji, magična, željena tvorevina, vizija lepše budućnosti.

Kriza iz 2008 godine otkrila je, jasnije nego nego ranije određene podele među članicama koje ako se ne prevaziđu dovode u pitanje dalji razvoj EU, pa samim tim i proces pridruživanja. Pre svega radi se o aktuelnoj podeli na zemlje poverioce i zemlje dužnike. Određenu sliku o njima daje visina javnog duga (Tabela 3.1)

Tabela 3.1. Javni dug ako % GDP

	1998	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgija	117,1	84,2	89,6	96,2	96,8	97,0	97,5
Nemačka	60,3	64,9	66,3	73,5	83,2	82,4	81,1
Estonija		3,7	4,6	7,2	6,6	6,1	6,9
Irska	53,6	25,0	44,4	65,6	96,2	112,0	117,9
Grčka	105,8	105,4	110,7	127,1	142,8	157,7	166,1
Španija	64,1	36,1	29,8	53,3	60,1	68,1	71,0
Francuska	59,4	63,9	67,7	78,3	81,7	84,7	86,8
Italija	114,9	103,6	106,3	115,1	119,0	120,3	119,8
Luksemburg	7,1	6,7	13,6	14,6	18,4	17,2	19,0
Holandija	65,7	45,3	58,2	60,8	62,7	63,9	64,0
Austrija	64,8	60,7	63,8	69,6	72,3	73,8	75,4
Portugalija	52,1	68,3	71,6	83,0	93,0	101,7	107,4
Slovenija		23,1	21,9	35,2	38,0	42,8	46,0
Finska	48,2	35,2	34,1	43,8	48,4	50,6	52,2
Malta	53,4	62,0	61,5	67,6	68,0	68,0	67,9
Kipar	58,6	58,3	48,3	58,0	60,8	62,3	64,3
Slovačka	34,5	29,6	27,8	35,4	41,0	44,8	46,8
EA-17	73,1	66,3	70,0	79,4	85,5	87,9	88,7
EU -27	66,5	59,0	62,3	74,4	80,2	82,3	83,3

Izvor: European Commission, (2011) Economic and Financial Affairs, Public Finance-2011.

¹³⁸ Crafts N, Toniolo, G, (1996), Economic Growth in Europe since 1945, Cambridge University Press, Cambridge.

Ako se uzme prosek zaduživanja u EU sa udelom u GDP u 2012 godini od 83,3% (slično kao u Nemačkoj) kao referentan, onda se može zaključiti da posebno Grčka, Italija, Irska, Portugalija i Belgija predstavljaju grupu zemalja dužnik, koje imaju distancu prema drugim članicama.

Još veća podela u EU egzistira između članica sa suficitom i članica sa deficitom tekućih računa plaćanja. Samo pet članica Nemačka, Holandija, Švedska i Danska imaju značajnije suficite tekućih računa, krug GIPS zemalja, dakle Grčka, Španija, Italija, Portugalija, (osim Irske) ima značajnije deficite, dok jedan broj zemalja, plaćajući visoku cenu recesije, uspeo je da eliminiše deficite svojih tekućih plaćanja (Tabela 3.2)

Tabela 3.2. Bilans tekućih računa(u milijardama evra)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 27	-93,8	-16,2	-30,8	-35,7	-83,5	-139,6	-125,9	-261,5	-90,3	-82,2	-66,6
EMU	-27,2	46,1	20,7	60,8	10,8	-12,6	7,4	-143,5	-21,9	-6,8	-2,3
Belgija	8,8	12,0	9,4	9,3	6,0	5,9	5,4	-5,7	-5,3	5,0	-3,7
Bugarska	-0,9	-0,4	-0,1	-1,3	-2,7	-4,6	-7,8	-8,2	-3,1	-0,4	0,4
Češka	-3,7	-4,4	-5,0	-4,7	-1,0	-2,4	-5,7	-3,3	-3,4	-5,9	-4,5
Danska	5,6	4,6	6,5	5,9	9,0	6,5	3,1	6,8	7,3	13,0	15,5
Nemaška	0,0	42,7	40,5	102,4	112,6	144,7	180,9	153,6	140,6	150,7	147,7
Estonija	-0,4	-0,8	-0,1	-1,1	-1,1	-2,1	-2,6	-1,6	0,5	0,5	0,5
Irska	-0,8	-1,3	0,0	-0,9	-5,7	-6,3	-10,1	-10,2	-4,7	0,8	1,1
Grčka	-10,6	-10,2	-11,3	-10,7	-14,7	-23,8	-32,6	-34,8	-25,8	-23,0	-21,1
Španija	-26,8	-23,8	-27,5	-44,2	-66,9	-88,3	-105,3	-104,7	-50,5	-47,4	-37,5
Francuska	26,3	19,2	11,5	9,0	-8,3	-10,3	-18,9	-33,7	-25,1	-30,2	-38,9
Italija	3,4	-5,6	-10,4	-4,6	-12,6	-22,3	-19,9	-45,2	-30,1	54,7	-50,3
Kipar	-0,4	-0,4	-0,3	-0,6	-0,8	-1,0	-1,9	-2,7	-1,8	-1,7	-1,9
Latvija	-0,7	-0,7	-0,8	-1,4	-1,6	-3,6	-4,7	-3,0	1,6	0,5	-0,2
Litvanija	-0,6	-0,8	-1,1	-1,4	-1,5	-2,6	-4,1	-4,2	1,2	0,4	-0,5

Izvor: Eurostat(online data codes:bop_q_eu, euro and bop_q_c).ECB.

Međutim, valja ukazati da se najveći problem, disbalansa između članica, manifestuje na tržištu rada. Istorijski prisutne visoke stope nezaposlenosti, sada su se produbile, opet negativno diferencirajući zemlje juga kontinenta od drugih članica EU. (Tabela 3.3)

Tabela 3.3. Kretanje nezaposlenosti u EU

Zemlje	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	8,7	8,5	8,9	9,0	9,1	9,0	8,2	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7
Eur.zona	8,5	8,1	8,4	8,8	9,0	9,1	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1	10,2
Belgija	6,9	6,6	7,5	8,2	8,4	8,5	9,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2
Bugarska	16,4	19,5	18,2	13,7	12,1	10,1	9,0	6,9	5,6	6,8	10,2	11,2
Češka	8,7	8,0	7,3	7,8	8,3	7,9	7,2	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7
Danska	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0	7,4	7,6
Nemačka	7,5	7,6	8,4	9,3	9,8	11,2	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9
Estonija	13,6	12,6	10,3	10,0	9,7	7,9	5,9	4,7	5,5	13,8	16,9	12,5
Irska	4,2	3,9	4,5	4,6	4,5	4,4	4,5	4,6	6,3	11,9	13,7	14,4
Grčka	11,2	10,7	10,3	9,7	10,5	9,9	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7
Španija	11,1	10,3	11,1	11,1	10,6	9,2	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7
Francuska	9,0	8,3	8,6	9,0	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,7
Italija	10,1	9,1	8,6	8,4	8,0	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4
Kipar	4,9	3,8	3,6	4,1	4,7	5,3	4,6	4,0	3,6	5,3	6,5	7,8
Latvija	13,7	12,9	12,2	10,5	10,4	8,9	6,8	6,0	7,5	17,1	18,7	15,4
Litvanija	16,4	16,5	13,5	12,5	11,4	8,3	5,6	4,3	5,8	13,7	17,8	15,4
Luksemburg	2,2	1,9	2,6	3,8	5,0	4,6	4,6	4,2	4,9	5,1	4,5	4,8
Madarska	6,4	5,7	5,8	5,9	6,1	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	10,9
Malta	6,7	7,6	7,5	7,6	7,4	7,2	7,1	6,4	5,9	7,0	6,8	6,5
Holandija	3,1	2,5	3,1	4,2	5,1	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4
Austrija	3,6	3,6	4,2	4,3	4,9	5,2	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2
Poljska	16,1	18,3	20,2	19,7	19,0	17,8	13,9	9,6	7,1	8,2	9,6	9,7
Portugal	4,0	4,1	5,1	6,4	6,7	7,7	7,8	8,1	7,7	9,6	11,0	12,9
Rumunija	7,3	6,8	8,6	7,0	8,1	7,2	7,3	6,4	5,8	6,9	7,3	7,4
Slovenija	6,7	6,2	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2
Slovačka	18,8	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	13,4	11,1	9,5	12,0	14,4	13,5
Finska	9,8	9,1	9,1	9,0	8,8	8,4	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8
Švedska	5,6	5,8	6,0	6,6	7,4	7,7	7,1	6,1	6,2	8,3	8,4	7,5
V.Britanija	5,4	5,0	5,1	5,0	4,7	4,8	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,0
Hrvatska			14,8	14,2	13,7	12,7	11,2	9,6	8,4	9,1	11,8	13,2
Turska						9,2	8,7	8,8	9,7	12,5	10,7	
Norveška	3,2	3,4	3,7	4,2	4,3	4,5	3,4	2,5	2,5	3,1	3,5	3,3
Japan	4,7	5,0	5,4	5,3	4,7	4,4	4,1	3,9	4,0	5,1	5,1	4,6

Izvor: ECB, Pocket book, 2012.

Ukupan broj zaposlenih u EU- 27 je u 2011 godini iznosi 212,9 miliona, dok je broj nezaposlenih u istoj godini dostigao nivo od 23.5 miliona stanovnika i ostao je nepromenjena u odnosu na 2010 godinu, odnosno iznosio je 9.7%. U 2012 godini nezaposlenost se povećala i iznosila je 10,5%. U zemljama evrozone nezaposlenost je viša, iznosi 11,4% i obuhvata 19 miliona lica. Najveći porast nezaposlenih u poslednje dve godine zabeležen je u Grčkoj od 17,7 % u 2011 godini, na čak 24,3 % u 2012 godini i u Španiji od 21.7% na 25,0%. U krug zemalja koje se polarizuju u odnosu na EU proseke, odnosno tzv. prirodnu nezaposlenost, GIIPS zemalja sada ulaze neke od novoprimitljene članice: Baltičke zemlje, Slovačka, Hrvatska i Bugarska.

Na ovom mestu valja istaći i sledeće. Integracija, kao fenomen, u privrednom, pa može se reći i u socijalnom životu ima svoje pretpostavke. Kada se integrišu dva preduzeća, na jednom privrednom prostoru i kada formiraju jednu upravljačku strukturu, kao pretpostavka, odnosno preduslov se javlja sličan nivo njihove razvijenosti. Ako to nije slučaj, ako su preduzeća, odnosno firme na različitim ekonomskim nivoima onda se može raditi o akviziciji jednog u odnosu na drugo, a ne o zajedničkom poslovnom poduhvatu.

Ista pretpostavka u osnovi važi za integraciju među državama. U međunarodnoj integracionoj praksi mogu se identifikovati i razdvojiti tri integraciona obrazca prema kriterijumima razvojnog nivoa zemalja članica integracije: sever-sever, sever-jug i jug-jug. Pokazalo se u dosadašnjoj praksi da stepen korisnosti i uspešnosti opada od prvog ka poslednjem, ali isto tako da i svaki od njih može pozitivno uticati na razvoj zemalja članica, zavisno od konkretnih okolnosti.¹³⁹ U današnjoj Evropskoj uniji mogu se prepoznati praktično sva tri obrazca. Članice osnivači EU, kao i zemlje EFTE imaju karakter obrazca sever-sever, nove članice primljene u tzv. velikom proširenju 2004 godine i posle, kao i neke zemlje juga kontinenta daju Uniji karakter integracije sever-jug, dok zemlje članice CEFTE predstavljaju primer obrazca jug-jug. Da je to tačno na određen način potvrđuju napred iznete neravnoteže u makroekonomskim agregatima između zemalja članica.

Ovo što je rečeno može se interpretirati i na sledeći način. Prvo utemeljenje EU, odnosno realizovanje sever-sever obrazca integracija, bilo je zasnovano na realnijim ekonomskim kriterijumima, a pre svega, na sličnom nivou privredne razvijenosti i sličnostima privredne strukture, koja omogućava razvoj konkurencije, dok su kasnija proširenja bila više inspirisana političkim razlozima i vezana su za obrazac sever-jug. Konkurentska osnova nije predstavljala impuls, već eventualno ekonomija obima i mogućnost lakšeg

¹³⁹ Grbić, V. Antevski, M. Todić, D. (2013), Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

prikupljanja kapitala, dok su privredne strukture bile različite, ostavljajući manje prostora za razvoj konkurencije na zajedničkom tržištu. Diskrepanca između zemalja koje pripadaju GIIPS zemljama prema starim članicama EU-15 indicira na ovaj zaključak. Grupa zemalja koje su postale članice 2004 godine u tzv velikom proširenju, naročito bivše socijalističke zemlje, uravnotežuju svoje privredne bilanse i strukture na nižem nivou, pre svega socijalnog i ličnog standarda stanovništva i stoga ne upadaju u probleme GIIPS zemalja kojima u osnovi pripadaju. Što se tiče poslednjeg integracionog obrazca jug-jug, oličenog danas u zemljama Zapadnog Balkana, on je i zamišljen kao privremeni, a tako je i funkcionisao u prethodnim slučajevima.

Citirana literatura (glava III)

- Blanchard O (2009), *The Crisis, Basic Mechanisms and Appropriate Policies*, Washington: IMF Working Papers WP 09/80.
- Crafts N, Toniolo, G, (1996), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dadush U., Wyne, Z., (2012), *Is the euro rescue succeeding. An update*, voxeu.org, april.
- Dugalić, V., (2012), *Bauk nezaposlenosti kruži Evropom*, Bankarstvo, br. 6. str. 6-9.
- ECB, *Pocket book*, 2012.
- ECB, *The ECB response to the financial crisis*, Monthly Bulletin, October 2010.
- European Commission, (2011) *Economic and Financial Affairs, Public Finance-2011*.
- Eurostat, *Statistical Yearbook*, 2012.
- Eurostat, (2012), (online date codes, bop_q_euro and bop_q_c) ECB.
- Friedman M, (1962), *Kapitalism and Freedom*, Chicago, The University of Ghicago.
- Galbith, J, K, (2008), *The Collapse of Monetarism and the Irrelavance of the New Monetary Consensus*, Kingston: The Levz Economics Institute of Bard College.
- Grbić V, (2005), *Ekonomija Evropske unije, Megatrend*, Beograd.
- Grbić V, (1989), *Grčka poljoprivreda i Evropska ekonomska zajednica, Moguća paradigma jugoslovenskom agraru, Ekonomika poljoprivrede*, br. 9, 1989., 321–335.
- Grbić, V, Antevski, M, Todić, D, (2013), *Finansiranje i zajedničke politke Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Grbić, V., (2012.), *Kriza u evrozoni: Uzroci i politike*, Zbornik Matice srpske za društvene nauke 140. Novi Sad, str. 455–469.
- Kuenzel, R., (2011), *The EU's comprehensive policy response to the crisis*, Quarterly report on the euro area, European Commission, pp. 7–15.
- Momirović, D, (2012), *Nova arhitektura regulativnog i nadzornog dizajna Evropske unije-makro i mikro prudencijalni pristup*, Bankarstvo, br. 1. 82–109.

- Narodna Banka Srbije, (2012), <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/50/index.html>
- Tasić, S, (2012) Svetska ekonomska kriza, Dileme i rešenja, Službeni glasnik, Beograd.
- Uho J, Jesus P, Fabrerero E, (2011), Current Account Imbalances in the Monetary Union and Great Recession: Causes and Policies, *Panoeconomicus*, Special Issue, 5, 571–592.
- Vasiljević, V, Gobeljić, Z, (2011), Politička ekonomija evra, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 6, 159–175.
- Von Hagen J, Scuknecht L, Wolswijk G, (2011), Government bond risk premium in the EU revised: The impact of the financial crisis, *European Journal of Political Economy*, 27, 36–43.

IV glava ODRŽIVI RAZVOJ

Elementi koji konstituišu održivi razvoj Evropske unije: ekonomski, socijalni, ekološki, stavljeni su pred iskušenje izazvano sa aktelnom krizom u realnom i finansijskom sektoru. Već smo istakli (poglavlje III) na uspostavljene neravnoteže u razvoju članica, posebno na onu koncentrisanu na različitu distribuciju nezaposlenosti među članicama unije. Na institucionalnom elementu održivosti, odnosno njegovom sadašnjem kapacitu stoji zadatak da ove disbalanse koriguje. Na planu budžetskog finansiranja Evrope unije predviđena su tri segmenta podrške na sledećim poljima: konkurentnosti za rast i zaposlenost, poljoprivredi i koheziji (regionalni razvoj), i ona će biti predmet razmatranja u ovom delu rada

4.1. KONKURENTNOST I ODRŽIVI RAZVOJ

4.1.1. Integracija i Evropska monetarna unija

Osnovno pitanje na koje želimo u ovom delu rada da odgovorimo je da li je funkcionisanje Evropske monetarne unije (EMU) dovelo do uspešnijeg razvoja realnog sektora i povećanja konkurentnosti ili nije. U odgovoru na ovo pitanje, ciljeve i sam rad smo struktuirali da odgovori na dva međusobno vezana pitanja. Prvo, da se identifikuje koje su pretpostavke, pre svega ekonomske, pa onda i monetarne integracije, oličene u teoriji optimalnog valutnog područja, kao i kontraverze vezane za uvođenje evra, sa kojim se ova kriza u osnovi identifikuje. Drugo, da se analizira tendencije u razvoju konkurentnosti privreda evrozone, kako u odnosu prema odgovarajućim konkurentima u svetu (SAD, Japan), tako, još i više, između članica same integracije.

U traženju odgovora na ova pitanja valja krenuti od sledećeg. Procesi proširenja EU su se odvijali u ambijentu uspešnog razvoja svetske privrede. Pošto period od sredine osamdesetih godina prošlog veka do izbijanja krize 2008 godine karakteriše makroekonomska ravnoteža i stabilne stope rasta

društvenog proizvodu u EU, realizovana proširenja nisu izazvala posebne probleme, osim prvog, Nemačkog ujedinjenja.¹⁴⁰ Adaptiranje novih članica u ovom ambijentu je bilo olakšano. Prve analize nisu ukazivale da je ojačao južni pol zemalja sa nižim učešćem industrije u GDP i da se na taj način debalansirao obrazac sever–jug evropskih integracija. U tom makroekonomskom stabilnom miljeu ojačala je i ideja o formiranju nove novčane jedinice, evra, iako su dva prethodna pokušaja fiksiranja kursa u liku vezivanja valuta za dolar tkzv. monetarne zmiije (1972–1977) u prvom, i funkcionisanja ekija (1979–1993) u drugom pokušaju bila neuspješna.¹⁴¹

Teorijsku osnovu formiranja evra i etabliranja Evropske monetarne integracije (EMU) takođe nalazimo u bližoj prošlosti; vezuje se za rad Mundella,¹⁴² koji je u raspravi, za i protiv fleksibilnog deviznog kursa,¹⁴³ upotrebio sintagmu: optimalno valutno područje (OVP). To je, dakle, područje koje ne koincidira sa državnim granicama i koje, ako postoji visoka mobilnost radne snage, može fiksirati devizni kurs unutar njegovih granica, dok bi izvan granica, dakle prema spoljnjem svetu, trebao ostati fleksibilan. Ako bi se desili spoljni izazovi, tkzv asimetrični šokovi tražnje, kao zamena za devalvaciju valute predviđa se i fleksibilnost cena i nadnica. Kasnije je teorija proširena na više polja. Najreprezentativniji od svih novih teorija OVP se nalazi u endogenom karakteru zone. Tako Frankel i Rose,¹⁴⁴ naglašavaju da zona ima potencijala da samostalno kreira svoj razvoj u sferi ekonomije, a neki autori kao Issing¹⁴⁵ proširuju endogenos i na političke integracije

Veliki broj ekonomista je bio skeptičan prema evru. Upozorenja, pre njegovog uvođenja, ili čak u doba njegovog uspešnog funkcionisanja koncentrisane su na činjenicu da evrozona nema karakteristike optimalnog valutnog područja. Krize mogu pogoditi jednu zemlju, a pogodovati drugoj,

¹⁴⁰ Gnjatović, D., Grbić, V. (2009), *Ekonomska politika, Teorija – Analiza – Primena*, Megatrend univerzitet, Beograd, str. 291.

¹⁴¹ Grbić, V. (2004), *Monetarna integracija u EU: izazovi i rešenja*, *Ekonomika preduzetništva*, br. 5., str. 257-265.; Lučić, Lj. (2011), *Evropska monetarna unija i Srbija*, *Bankarstvo*, br. 9-10, str. 52-75.

¹⁴² Mundell R., (1961), *A Theory of Optimum Currencies Areas*, *American Economic Review*, pp. 657-665.

¹⁴³ Friedman, M., (1953), *The Case for Flexible Exchange Rates*, in Friesam, M., (ed), *Essay in Positive Economics*, University of Chicago Press, 157-203; Meade, J. (1957), *The Balance of Payments Problem of the European Free Trade Area*, *The Economic Journal*, 67, pp. 379-396.

¹⁴⁴ Frankel, J, Rose, A., (1997), *Is EMU more justifiable ex post than ex ante?*, *European Economic Review*, 41, pp. 753-760.

¹⁴⁵ Issing, O., (2001), *Economic and Monetary Union in Europe: political priority versus economic integration?* Paper for the Conference 2001 of the European Society for the History of Economic Thought, February.

dakle asimetrične su. Fiskalna politika je u nadležnosti članica i nema političke volje da se integriše. Na primer, jedna od studija, koja u istraživanju OVP prezentuje klasičan doprinos analizi konkurentnosti članica¹⁴⁶ i čiji su rezultati kasnije u osnovi potvrđeni,¹⁴⁷ istražujući sledeće kriterije konvergentnosti: uticaj asimetričnih šokova na proizvod, radnu mobilnost i transakcionu vrednost jedinstvene valute, i dolazi veoma precizno, po zemljama, do identifikacije onoga što se kasnije i dogodilo, ukazujući:

Prvo, OVP ne predstavlja optimalno valutno područje.

Drugo, prema stupnju konvergiranja prema OVP mogu se izdvojiti tri grupe zemalja: prva, u koju spadaju Nemačka, Austrija i zemlje Beneluksa spremne za članstvo u EMU; druga, u koje spadaju Velika Britanija, Danska, Finska, Norveška i Francuska, koje pokazuju mali stepen konvergencije i treće, u koje spadaju Italija, Grčka, Portugalija i Španija koje postepeno konvergiraju prema članstvu u EMU.

Treće, između OVP kriterija i kriterija za ekonomsku integraciju postoje simbioza, odnosno potvrđuje se teza da je integracija uspešna u zemljama koje imaju uporediv nivo ekonomske razvijenosti i potencijala za konkurentsku utakmicu.

Već ovaj kratak pregled pogleda na mogućnosti funkcionisanja OVP ukazuje na složenost i neizvesnost poduhvata uvođenja evra. U njega se ipak ušlo, iako institucionalna struktura evra nije bila formirana. Mاستrihtskim ugovorom utvrđeni su kriteriji za članstvo u EMU tkzv. kriteriji konvergencije, kao uslovi postavljeni za pristup njenom članstvu. To su: konvergencija stope inflacije i kamatnih stopa, budžetska ograničenja i stabilnost deviznih kurseva. Formirana je Evropska centralna banka i formulisana njena politika. Za ispunjenje kriterija stabilnosti javnih finansija formiran je Pakt za stabilnost i rast 1997 koji je usvojio fiskalna pravila i sankcije za države koje ih ne poštuju. Nameće se pitanje kako je evropska privreda funkcionisala u tom okruženju, odnosno u uslovima formiranja monetarne integracije, koje je počelo 1999 godine.

4.1.2. Konkurentnost privrede EU

Za istraživanje konkurentne poziciju u EMU i EU relevantne su razlike u jediničnim troškovima rada i razlike u stopama inflacije. Ove razlike se mere

¹⁴⁶ Eischengreen B., Bayoumi, T., (1996), *Closer to Heaven?, An optimum-Currency-Area Index for European Countries* Departments of Economics, UCB Berkeley.

¹⁴⁷ Joso R, B and Rui, H, A., (2011), *The Euro Area Ten Years after Its Creation: (Divergent) Competitiveness and the Optimum Currency Area Theory*, *Panaeconomicus*, Special Issue, 5, pp. 605-629.

sa implicitnim realnim deviznim kursovima, odnosno paritetom cena. Za ovo se koristi realni efektivni devizni kursevi (REER) Evropske centralne banke (ECB) dobijeni od nominalnih realnih kurseva putem tkzv deflatora. Oni obuhvataju 36 zemalja. Pored 27 članica EU još Norvešku, Australiju, Kanadu, Japan, SAD, Meksiko, Novi Zeland, Tursku i Švajcarsku.¹⁴⁸ Na ovaj način se omogućava analiza konkurentnih pozicija, kako EU i EMU u odnosu na važnije trgovinske partnere, tako i unutar, među zemljama članicama. Pri tom, rast indeksa znači gubitak konkurentnosti.

4.1.2.1. Troškovi rada

Smanjenje jediničnih troškova rada (JTR) predstavlja danas osnovno oružje praktično svih zemalja u svetu u poboljšanju konkurentne pozicije svojih privreda. Uspešno reduciranje troškova radne snage povećava prohodnost robe i usluga na svetskom tržištu na jednoj strani, a na drugoj, čini zemlju atraktivnijom destinacijom za strane direktne investicije. Stoga ovo postaje, ne samo politika preduzeća, nego i državna politika, u globalizacijskom procesu. U EMU ova politika ima posebnu težinu jer u obliku „interne devalvacije“ omogućava da članice samostalno prilagode svoje cene okolnostima tržišta u uslovima datog, fiksnog kursa.

O konkurentnoj poziciji EMU i tendencije unutar članica odgovarajuću informativnu poruku daju sledeći podaci: REER zasnovani na JTR za ekonomiju kao celinu (Tabela 4.1.1. i Tabela 4.1.2.)

Tabela 4.1.1. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na JTR za ukupnu ekonomiju, indeks (1999.=100)

	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	US	JP	EA17	EU27
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	97,3	98,2	95,5	106,0	99,6	129,3	97,4	109,3	94,0	102,9	103,2	106,0	105,4	89,7	89,5
2001	104,8	101,6	94,4	121,2	101,4	142,3	98,5	107,1	96,3	96,9	102,0	110,9	92,1	90,6	91,4
2002	105,1	105,7	93,7	111,1	103,5	116,5	99,4	110,6	97,1	97,9	102,4	108,4	83,2	94,4	96,9
2003	113,0	110,8	96,3	94,5	109,0	118,1	101,0	119,7	101,2	102,5	98,4	98,9	78,6	105,2	108,7
2004	116,7	111,2	95,8	89,8	109,8	112,3	102,5	128,3	102,1	102,8	104,1	93,1	75,9	108,1	115,0
2005	113,9	109,1	95,0	99,6	111,6	149,9	101,5	135,8	102,6	99,0	103,6	91,9	71,5	105,8	113,3

¹⁴⁸ European Commission, (2011), *Price and cost competitiveness*, European commission, Fourth quarter, Brissel.

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	US	JP	EA17	EU27
2006	117,1	109,0	95,5	101,0	110,9	160,5	101,8	141,8	102,0	97,5	106,3	92,3	65,0	105,2	114,4
2007	119,7	110,3	95,5	105,1	111,0	192,1	103,0	154,0	101,7	100,8	108,5	88,7	57,8	106,8	120,6
2008	121,8	111,6	96,0	118,4	112,3	207,3	105,4	166,5	105,5	97,8	94,3	84,4	62,7	11,2	122,3
2009	122,4	114,6	97,9	95,7	113,0	171,8	112,2	183,5	111,2	90,1	86,7	86,7	72,1	114,5	117,6
2010	117,4	111,3	95,7	104,5	110,3	172,0	110,9	177,8	105,9	95,5	83,6	83,5	74,5	105,9	108,0
2011	110,0	110,9	95,9	103,0	110,8	178,7	110,9	177,7	106,1	101,3	79,2	79,2	79,0	107,3	112,8

Izvor: European Commission, 2011, p. 84

Tabela 4.1.2. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na JTR za ukupnu ekonomiju, indeks (1999.=100)

	BL	BG	CZ	DK	DE	EE	GR	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	HU
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	95,2	97,1	102,1	94,1	93,6	97,2	93,3	97,4	95,1	95,5	94,6	97,2	103,5	101,3	103,7
2001	97,6	105,4	109,6	97,3	91,8	98,5	90,6	98,8	95,6	99,6	95,7	97,8	100,0	98,9	114,4
2002	99,1	105,8	127,9	100,4	92,1	98,9	99,6	100,8	98,3	100,8	99,1	101,7	94,1	104,0	130,5
2003	102,5	108,3	129,1	105,7	96,3	105,4	102,8	105,8	103,3	109,9	107,2	113,8	91,5	107,7	133,7
2004	102,1	109,9	132,9	106,9	96,5	111,5	105,2	108,6	104,9	116,0	110,3	114,9	93,6	111,5	140,9
2005	102,0	112,2	138,6	107,5	93,3	113,3	106,0	110,1	104,9	120,7	110,3	115,2	101,0	115,1	143,7
2006	103,0	115,0	145,6	108,8	90,1	121,5	102,6	112,6	105,9	124,3	111,6	115,1	115,4	124,1	136,7
2007	104,7	122,8	150,6	113,2	88,9	139,2	104,4	116,6	107,4	130,5	112,8	113,5	143,0	128,1	150,4
2008	107,5	133,4	168,0	118,8	88,7	152,4	108,7	120,2	108,9	141,0	115,6	112,4	165,3	134,8	151,4
2009	108,5	147,5	158,8	122,3	91,7	152,7	113,8	118,6	109,1	133,9	117,3	114,4	150,3	132,5	137,1
2010	106,2	144,5	162,4	116,8	87,7	142,0	109,4	112,9	107,3	120,6	113,7	113,7	132,6	121,2	132,6
2011	107,7	154,4	167,4	115,2	88,9	142,9	106,6	111,4	108,1	116,0	115,2	115,2	134,4	121,0	133,8

Izvor: European Commission, 2011, p. 83.

Iz prezentovanih podataka mogu se uočiti sledeće tendencije.

Prvo, EMU i EU u celini pogoršali su svoju konkurentnu poziciju u odnosu na osnovne konkurente SAD i Japan.

Drugo, u EMU su jedino Nemačka i Austrija smanjila JTR, a u EU samo Velika Britanija, dok su u Švedskoj, JTR u posmatranom periodu pretežno ostali na istom nivou.

Treće, JTR u članicama EU pridruženim posle 2004 godine su eskalirali, što može biti povezano i sa Balaša-Samjuelsonovim efektom.

Četvrto, u članicama koje su zahvaćene dužničkom krizom, pre svega, u Grčkoj i Španiji, pa i u Italiji, Portugaliji i Irskoj, JTR su rasli po stopama sličnim kao i u starim članicama, Holandiji i Danskoj, a u celini posmatrano, konkurentna pozicija im se pogoršala.

Detalnija analiza iznetih podataka moguća je putem uvida u kumulativan rast nominalnih nadnica, produktivnosti i JTR. (Tabela 4.1.3..)

Tabela 4.1.3. Nadnica, produktivnosti i JTR u EMU (1999=100).

	Nominalne zarade	Produktivnost	JTR
Nemačka	111,37	112,89	105,99
Holandija	137,64	112,66	127,28
Finska	139,06	110,91	125,19
Belgija	130,60	105,58	123,70
Austrija	124,43	115,05	111,44
Francuska	128,96	113,19	118,46
Portugalija	142,29	109,98	129,39
Grčka	173,93	129,43	137,88
Španija	141,96	110,05	134,58
Irska	164,63	132,57	132,77
Italija	126,59	100,68	131,44

Izvor: OECD, 2010 Organization for Economic Co-operation and Development-OECD, Economic Surveys: Euro Area 2010., Paris: OECD Publication Service.

Podaci ukazuju, pre svega, na značajno povećanje nadnica u Grčkoj, Španiji i Portugaliji, zemljama koje su pristupile uniji osamdesetih. Ovaj proces se mogao očekivati pošto integracija podrazumeva fenomen konvergencije cena. Međutim, rast nominalnih nadnica treba da prati produktivnost rada, što se ovde nije desilo. U ovim zemljama postoji značajan raskorak između ostvarene produktivnosti, koja je po pravilu manja, od rasta nominalnih nadnica.

Na ovom mestu treba međutim ukazati i na sledeće elemente relevantne za ocenu gornjih podataka. U EU postoje značajna izdavanja iz budžeta u pojedinim sektorima. Veoma evidentno su to sredstava izdvojene za ekološke

svrhe i poljoprivredu.¹⁴⁹ Ona se velikom delom plasiraju preko subvencija farmerima. Pošto su oni samozaposleni, subvencije se iskazuju kroz povećanje nadnica. One međutim predstavljaju rezultat povećanje transfera iz EU fondova, a ne povećanja troškova farmera.¹⁵⁰ Ovo se više odnosi na zemlje juga evropske unije, pošto one predstavljaju neto budžetske korisnike ekoloških i poljoprivrednih subvencija

4.1.2.2 Inflacija

Drugi relevantni element istraživanja konkurentnosti je visina inflacije. Podaci u tabelama 4.1.4 i 4.1.5. daju sledeće indikacije: REER zasnovani na CPI (indeks potrošačkih cena)

Tabela 4. 1.4. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na CPI, (1999.=100)

	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	US	JP	EA17	EU27
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	99,1	96,9	96,5	110,6	97,6	112,4	97,8	110,7	95,7	98,2	100,9	105,2	107,9	90,1	88,6
2001	100,3	100,4	96,6	124,8	100,0	114,4	98,3	112,9	97,3	90,3	98,1	111,2	94,5	91,6	89,9
2002	101,8	103,2	96,8	119,0	102,3	114,6	100,1	115,8	98,6	92,3	98,0	109,5	87,0	94,4	93,8
2003	104,7	107,4	99,8	105,6	107,0	110,6	102,9	130,4	103,1	98,5	93,2	99,7	84,6	104,7	104,1
2004	107,4	107,6	100,3	104,6	108,2	112,8	102,8	143,2	102,8	99,6	96,6	93,9	84,0	107,7	109,8
2005	107,3	106,6	99,4	117,2	107,7	133,3	101,8	147,4	101,0	96,0	95,1	93,3	79,6	106,1	108,2
2006	108,8	106,2	99,2	120,0	108,6	143,1	102,2	155,8	100,5	96,0	96,1	93,6	73,2	106,8	110,4
2007	110,7	106,6	99,9	124,2	109,9	155,1	103,8	171,0	101,3	97,1	98,0	89,6	67,2	109,9	117,2
2008	114,7	107,3	100,4	136,1	110,6	147,4	106,1	185,8	103,6	95,2	85,5	86,4	73,1	113,4	118,1
2009	114,9	109,2	101,3	115,5	109,8	136,3	108,1	198,0	105,9	88,0	77,1	90,6	83,1	115,3	111,9
2010	110,9	105,6	98,6	123,7	107,2	139,3	106,2	191,4	101,6	94,8	78,7	87,6	86,2	106,6	103,4
2011	111,0	105,5	99,4	121,3	108,3	143,7	105,7	194,0	102,2	99,1	79,6	83,6	88,7	107,0	105,2

Izvor: European Commission, 2011, 79.

¹⁴⁹ Todić, D. (2010), Tržišni instrumenti u politici životne sredine Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo* br. 31-32, str. 124–133.

¹⁵⁰ Malliaropoulos, D., (2010), How much did competitiveness of the Greek economy decline since EMU entry? *Economy and Markets, Eurobank Research*, Volume 5, Issue 4., pp. 1–16.

Tabela 4.1.5. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na CPI, indeks (1999.=100)

	BL	BG	CZ	DK	DE	EE	GR	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	HU
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	96,8	103,8	102,3	95,8	93,8	97,6	93,2	97,6	94,8	97,2	95,5	98,5	107,5	109,5	101,6
2001	97,6	111,5	109,0	97,2	93,7	101,9	94,2	98,6	94,9	99,7	96,1	99,1	108,4	112,2	109,9
2002	98,1	115,4	120,6	98,9	94,2	103,9	96,4	101,0	96,1	104,5	98,0	100,8	105,0	115,2	120,5
2003	101,8	118,6	117,6	103,6	98,5	106,7	101,5	106,2	101,1	114,2	104,0	106,7	99,9	116,8	122,1
2004	102,7	123,6	118,4	103,8	99,7	109,0	103,1	108,2	102,7	117,2	105,6	107,3	100,9	116,9	129,4
2005	102,8	125,8	124,9	103,0	98,7	111,1	103,0	109,0	101,9	117,0	104,8	107,8	100,4	116,4	131,7
2006	103,3	132,2	131,2	103,0	98,7	113,6	104,1	110,7	101,9	118,1	105,2	108,2	104,7	117,9	125,8
2007	104,1	138,8	135,0	104,0	100,4	119,4	105,1	112,8	102,8	122,0	106,5	107,6	112,1	122,1	139,7
2008	107,2	151,4	155,4	106,3	101,2	127,9	107,2	115,7	104,6	126,5	108,3	110,5	124,6	130,7	143,9
2009	107,5	156,9	149,2	108,9	101,9	129,1	109,4	116,0	104,8	124,5	109,4	111,6	129,9	138,1	135,9
2010	105,4	153,2	152,0	105,5	97,6	126,5	109,5	113,3	101,5	116,0	105,6	108,9	122,0	133,9	139,3
2011	106,5	156,1	155,5	104,7	97,5	129,0	110,3	114,8	101,3	114,8	106,1	109,7	123,7	135,7	139,2

Izvor: European Commission, 2011, 80

Iako se najveći doprinos rada ECB smatra držanje inflacije pod kontrolom u evrozoni, njen ukupni rezultat, odnosno činjenica da su pojedine članice imale sopstvene putanje, dovelo je do pogoršanje konkurentne pozicije EMU i EU u odnosu na SAD i Japan. U EMU jedino su Nemačka i Austrija imala uspeha u kontroli inflacije u odnosu na početak stvaranja evrozone, a u EU još Švedska i Velika Britanija.

Ove podatke testirajmo još jedanput, sada kroz kumulativno kretanja JTR i inflacije u nominalnim vrednostima (tabela 4.1.6).

Raspoloživi podaci ukazuju da su identifikovane neravnoteže u računu tekućih plaćanja koje su uspostavljene između severnih i južnih članica EMU zemljama a pre svega, Grčka, Španija, Italija i Irska, determinisane sa diferencijama nastalim iz razlika između nivoa JTR i inflacije. Ove razlike nisu mogle da budu kompenzovane sa prilagođavanjem realnog deviznog kursa. Međutim, ova analiza koja pokriva ekonomske izraze unutrašnjih neravnoteža indicira i na potrebu istraživanja unutrašnjeg sadržaja privreda članica, odnosno na zaostajanje u promenama u strukturama privreda, tj. nedostatku razmenljivih dobara u južnim zemljama Evrope.

Tabela 4.1.6. Inflacija, jedinični troškovi rada i tekuća plaćanja kao % GDP

	CPI inflacija	JTR % promena	CA/GDP*100
	1999-2012	1999-2010	1999-2012
Nemačka	21.8	1.4	52
Holandija	30.3	4.2	79,6
Finska	26.4	-19.9	66
Belgija	29.9	8	32.5
Austrija	26.4	-1.5	28.1
Francuska	24.5	2.4	-3.4
Portugalija	35.1	11.1	-132.2
Grčka	43.1	54.9	-123.2
Španija	38.4	24.8	-75.5
Irska	32,1	-22,5	-19,1
Italija	30.9	28.5	-24.4

CPI= index potrošačkih cena, JTR= jedinični troškovi rada, CA = Bilans tekućih računa,

Izvor: za CPI inflaciju CA i GDP, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database 2012, za UCL, OECD, Main economics indicator, 2012, za 2012 godinu procena.

4.1.2.3 Društveni bruto proizvod

Analizirajmo sada sumarno stanje konkurentnosti koristeći GDP

Tabela 4.1.7. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na GDP, indeks (1999=100)

	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	US	JP	EA17	EU27
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	101,3	99,3	96,5	108,6	98,5	111,4	95,3	109,2	95,7	98,1	101,2	103,7	107,4	90,0	88,4
2001	103,5	103,1	96,4	120,7	100,1	116,4	96,1	109,5	97,8	90,2	98,9	109,6	94,0	91,8	90,4
2002	105,7	105,7	96,0	115,3	102,1	116,7	97,9	112,4	98,4	92,0	100,0	108,0	86,0	94,7	95,2
2003	109,9	109,9	98,4	101,8	106,3	120,6	100,4	122,6	100,8	97,5	96,1	97,6	82,3	104,9	106,0
2004	111,0	109,3	98,9	101,4	107,3	126,8	100,0	132,8	100,7	97,5	100,7	91,4	80,7	107,0	111,2
2005	111,2	109,5	98,4	114,3	107,1	154,6	98,6	136,9	98,6	93,6	99,4	90,7	75,7	105,0	109,1
2006	113,3	109,5	98,6	117,5	107,6	172,6	98,8	143,3	97,5	93,6	101,2	90,6	68,7	104,8	110,6
2007	117,9	110,0	99,0	123,0	109,4	202,5	100,6	155,8	99,4	95,4	103,0	86,3	62,3	107,5	117,4
2008	121,2	112,0	99,2	134,7	110,3	207,5	102,5	169,6	100,7	93,8	90,6	82,2	66,9	109,9	117,5
2009	121,7	112,0	100,2	113,9	110,7	188,7	106,3	176,3	103,1	87,0	81,0	87,9	76,5	112,3	111,6
2010	119,7	109,6	98,6	121,3	108,8	191,6	102,0	171,6	98,5	93,4	83,1	85,1	79,4	104,4	103,8
2011	121,0	109,5	99,0	119,6	108,7	197,9	100,5	174,3	98,9	98,5	83,6	80,2	82,4	103,6	104,0

Tabela 4.1.8. Realni efektivni devizni kurs zasnovan na GDP, indeks (1999=100)

	BL	BG	CZ	DK	DE	EE	GR	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	HU
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	96,6	100,9	100,9	96,1	92,1	98,3	94,4	97,9	95,2	98,3	96,2	97,5	109,7	100,9	102,4
2001	97,0	107,6	108,1	98,0	91,4	102,4	95,1	100,5	95,6	103,5	97,5	100,0	110,3	110,7	113,4
2002	97,8	11,6	121,1	99,7	91,9	103,1	97,0	103,6	96,9	108,5	99,9	100,0	107,9	113,5	128,0
2003	102,2	113,4	119,1	103,9	96,0	108,9	102,3	109,9	101,5	117,3	106,2	106,4	103,4	115,1	131,0
2004	103,4	115,7	121,8	105,5	96,4	112,1	103,7	113,0	102,3	120,0	107,9	108,1	105,0	116,5	137,3
2005	103,6	119,6	126,5	105,8	94,1	116,5	103,0	115,1	101,4	121,0	106,8	109,7	107,3	120,3	137,8
2006	104,6	125,1	131,3	105,9	92,6	123,8	103,3	117,6	102,0	123,0	106,6	111,3	116,3	124,7	131,2
2007	105,9	133,1	135,3	107,2	93,1	134,6	104,4	119,8	103,8	124,9	108,0	112,8	135,8	131,2	141,9
2008	107,9	141,3	151,1	110,7	92,8	138,6	107,9	121,9	106,1	123,8	109,8	116,8	149,5	140,2	146,6
2009	109,1	146,8	146,6	112,8	94,3	139,2	111,3	122,2	106,3	118,6	112,1	117,4	150,3	137,5	137,4
2010	107,7	146,8	146,1	110,8	90,6	135,1	109,2	118,4	103,0	110,4	107,9	115,1	140,5	135,3	139,7
2011	108,6	154,8	149,1	109,6	89,6	136,7	109,1	118,5	102,7	107,8	107,7	116,8	143,5	138,1	138,9

Izvor: European Commission, 2011, 81.

Podaci tabele 4.1.7 indiciraju da je konkurentnost EU i EMU u odnosu na SAD i Japan analizirano kroz kretanje GDP značajno smanjena od formiranja EMU. Godina 2003 predstavlja prekretnicu (kao i u slučaju JTP i inflacije), kako u EU i EMU tako i u Japanu, a posebno u SAD. Od te godine pogoršava se konkurentna pozicija EU i EMU, a na drugoj strani raste, odnosno poboljšava se konkurentnost u Japanu i SAD

Pored analize konkurentnosti EU i EMU u odnosu na glavne i upredive svetske konkurente tabele 4.1.7. i 4.1.8. omogućavaju praćenje konkurentnosti unutar EU i EMU. Vidljivo je da su konkurentnu poziciju poboljšale samo Nemačka, Austrija i Finska od članica EMU, a od drugih članica EU samo Švedska. Na drugoj strani, od članica EMU poseban gubitak konkurentnosti zabeležen je kod Španije. Dodatan problem predstavlja gubitak konkurentnosti starih industrijskih nacija: Italije, Holandije Francuske. Jednom rečju, tendencije konkurentnosti praćene preko GDP potvrđuju prethodne nalaze utvrđene u slučajevima JTR i inflacije.

Na kraju ovog dela ukažimo i na sledeće. Kriza u EU se, pre svega, identifikuje sa velikim javnim dugom i budžetskim deficitom, tek potom se ukazuje na probleme vezane za deficite u računu tekućih plaćanja. Ovi potonji deficiti su direktniji rezultat različitih konkurentnosti privreda evrozone. Proistekli su iz različitih privrednih struktura članica, gde se industrijski produktivnija proizvodnja koncentrisala u nekoliko zemlja severa Evrope, dok

su druge privredne delatnosti sa istorijski uslovljenim zaostajanjem produktivnosti situirane u južnim zemljama. Pored toga, vremenski se ranije javljaju problemi sa deficitom tekućih plaćanja (2004), od krize javnog duga (2007) i u tom smislu koncidaruju sa padom konkurentnosti evropskih privreda. Uniformno vrednost evra jasno je ocrtala ovaj strukturni debalans.

Na kraju ovog dela rada može se istaći sledeće. Utvrđeno je da kriteriji optimalnog valutnog područja daju analitičku osnovu za istraživanje Evropske monetarne unije. Analiza troškovne i cenovne konkurentnosti je indicirala da se konkurentnost u evrozoni pogoršala u odnosu na konkurentnost u SAD-u i Japanu. Još oštrij raskorak u konkurentnosti identifikovan je među članicama EMU. Antikrizni mehanizmi EMU, posebno Evropski fond za finansijsku stabilizaciju doprineli su smanjenju gepa u deficitima tekućih računa i jačanju finansijske odgovornosti. Međutim, implementacija ovih mehanizama doprinela je i produženju recesije, posebno povećanju nezaposlenosti. Na duži rok, primena strukturnih mera treba da obezbedi povećanje konkurentne pozicije članica. Ove mere se u osnovi sugerišu i zemljama kandidatima u pravcu ojačanja njihove konkurentne pozicije. Na srednji rok, imajuću u vidu institucionalnu sporost u prilagođavanju, ne očekuju se značajnije promene u funkcionisanju EMU. Visoko evroizirana privreda Srbije stoga treba da novim mehanizmima obezbedi striktnije praćenje kursa evra i da nastavi strukturne reforme.

4.2 PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE I ODRŽIVI RAZVOJ POLJOPRIVREDA NOVIH ČLANICA (2004, 2007)

Proširenje Evropske unije realizovano 2004 i 2007 godine, kao i poslednje proširenje sa Hrvatskom, donelo je značajne promene u poljoprivredi. O kakvim promenama se radi, kakve su njihove implikacije na održivi razvoj novih zemalja članica, kao i na samu EU pokušaćemo da odgovorimo u ovom delu rada. Pri tom, ovaj deo rada ćemo struktuirati na sledeći način. Prvo, istražićemo promene agrarnih preformansi, analizom početnog stanja u poljoprivredi posle proširenja i rezultate koji su potom ostvareni. Drugo, sagledaćemo probleme koje je to proširenje donelo novim članicama, kao i ograničenja koja su ometala njihovu potpuniju integraciju na agrarno tržište unije. Treće, analiziraćemo kakav je uticaj imala agrarna politika EU na proces harmonizacije novih članica, a kakve posledice su donele prethodno iskušena agrarno-ekonomska rešenja ovih zemalja pretežno utemeljenih na socijalističkom nasleđu organizovanja poljoprivrede. Četvto, sagledaćemo poziciju zemalja kandidata u prethodnom kontekstu, da bi na bazi sličnosti i razlika sa prethodnim proširenjima, ocenili izazove sa kojima će oni biti izloženi.

4.2.1. Transformacija agrarnih performansi

Novе članice primljene u tzv. velikom proširenju imale su veće učešće poljoprivrednog stanovništva u ukupnom nego što je to bio slučaj u samoj EU. Posebno su u tome prednjačile balkanske članice EU, odnosno Bugarska (14%) i Rumunija (13%) i to u 2000 godini, dok je učešće kod drugih novih članica variralo od 3 do 5%. Slična početna situacija zabeležena je kod učešća GDP novih članica u ukupnom GDP Evropske unije o čemu indicira sledeća tabela (Tabela 4.2.1.)

Tabela.4.2.1. Učešće poljoprivrede novih članica u GDP EU (%)

Zemlja	2000 .godina	2003	2010
Bugarska	13,56	11,20	5,36
Kipar	3,60	3,41	2,08
Češka	3,89	3,13	2,40
Estonija	4,82	3,99	2,86
Mađarska	5,40	4,30	3,53
Latvia	4,60	4,13	4,14
Litvanija	6,35	5,00	3,51
Malta	2,35	2,89	1,83
Poljska	4,96	4,39	3,54
Rumunija	12,51	13,03	7,14
Slovačka	4,47	4,52	3,86
Slovenija	3,30	2,50	2,46
EU 27	2,31	2,03	1,48

Izvor, World Bank. 2012, <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>

Kao i u kod poljoprivrednog stanovništva, učešće novih članica u GDP Evropske unije je bilo značajno veće, a opet je najviše bilo kod balkanskih zemalja, odnosno kod Bugarske (13,6%) i Rumunije (12,5) i to u 2000 godini. Dalji razvoj, posle primanja u EU u relativno kratkom periodu, potvrdio je poznate tendencije uočene u privrednom razvoju o apsolutnom i relativnom smanjenju agrarnog stanovništva i GDP u ukupnom. Međutim, ovi indikatori su još uvek značajni, posebno u pomenutim članicama.

Pored pomenutih indikatora, važan element u ocenjivanju efekata proširenja na nove članice leži u kretanju poljoprivredne proizvodnje. Može se, naime, ustanoviti da je došlo, u periodu posle proširenja, do njenog značajnog povećanja. O tome odgovarajuću informativnu poruku pružaju podaci iz sledeće tabele (Tabele 4.2.2.)

Tabela 4.2.2. Kretanje proizvodnje i Bruto dodate vrednosti u članicama EU

	Crop output			Animal output			Gross value added of the agricultural sector		
	2001	2010	2011	2001	2010	2011	2001	2010	2011
EU-27	154 560	186 445	203 330	135 891	140 124	154 057	139 630	140 198	148 556
Belgium	3 035	3 501	3 110	3 869	3 976	4 316	2 289	2 603	1 932
Bulgaria	1 515	2 118	2 539	1 531	1 037	1 099	1 803	1 277	1 429
Czech Republic	1 619	2 250	2 797	1 572	1 573	1 689	1 030	959	1 281
Denmark	2 625	3 237	3 568	5 311	5 614	6 012	2 946	2 651	3 036
Germany	18 949	22 813	26 850	20 739	21 298	23 449	16 004	13 966	15 324
Estonia	150	274	342	235	317	373	174	232	288
Ireland	1 323	1 478	1 707	3 779	3 852	4 537	1 912	1 353	1 769
Greece	6 549	6 466	6 695	2 610	2 809	2 842	6 086	5 293	5 041
Spain	19 323	24 420	23 979	13 902	13 353	14 930	20 977	21 481	20 496
France	30 341	37 668	38 839	22 953	22 452	24 720	23 838	26 004	25 870
Italy	24 960	25 442	27 151	14 326	14 430	15 894	25 330	23 122	25 025
Cyprus	0	324	336	0	330	330	-282	315	329
Latvia	217	473	531	278	374	416	218	224	260
Lithuania	561	924	1 311	564	801	912	353	502	675
Luxembourg	72	134	143	149	166	179	95	86	95
Hungary	2 588	3 467	4 789	2 558	2 111	2 404	2 017	1 928	3 034
Malta	52	45	50	80	68	69	71	53	56
Netherlands	9 779	12 209	11 907	8 684	9 296	10 289	8 589	8 720	8 182
Austria	2 265	2 901	3 442	2 670	2 840	3 181	2 323	2 602	3 097
Poland	7 058	8 782	11 075	7 137	9 115	10 129	5 791	6 498	8 271
Portugal	3 298	3 334	3 148	2 390	2 402	2 503	2 666	2 141	1 846
Romania	6 635	10 311	13 085	3 854	3 592	4 018	5 612	6 512	8 315
Slovenia	408	596	633	521	484	526	359	408	437
Slovakia	658	868	1 252	695	744	742	395	300	497
Finland	1 010	1 345	1 569	1 785	1 958	2 022	874	1 137	1 116
Sweden	1 668	2 274	2 425	2 194	2 289	2 486	978	1 408	1 422
United Kingdom	7 903	8 791	10 056	11 504	12 845	13 990	7 181	8 423	9 434
Norway	1 219	1 443	1 541	1 696	2 292	2 379	955	1 186	1 205
Switzerland	3 028	3 220	3 550	3 359	3 449	3 856	2 823	2 701	2 986
Croatia	:	1 541	1 607	:	846	899	:	1 007	922

Source: Eurostat (online data code: aact_eaa01)

U svim novim članicama, po pravilu, u biljnoj proizvodnji je došlo do značajnog povećanja, a u najvećem broju novih članica, povećanje je bilo veće od proseka ostvarnog u EU. To nije bio slučaj u stočarstvu, pogotovu u značajnijem obimu, što je rezultiralo u nižem ostvarivanju Bruto dodate vrednosti. Ako su za Srbiju posebno interesantne susedne, posebno balkanske zemlje, onda se može konstatovati da su kod njih, u novom evropskom okruženju, uočena divergentna kretanja u pogledu razvoja proizvodnje. Dok je Bugarska, svoj poljoprivrednu proizvodnu strukturu usmerila posebno na biljnu proizvodnju, to nije bio slučaj u Rumuniji. U ovoj zemlji pored praktično dupliranja biljne proizvodnje, došlo je i do značajnog povećanja stočarske proizvodnje. Sve ovo je rezultiralo i u povećanoj Bruto dodatoj vrednosti u Rumuniji u odnosu na početno posmatrano stanje, odnosno u razmatranom periodu (2001–2011).

Pored povećanja proizvodnje, važnu karakteristiku poljoprivrednog razvoja novih članica predstavlja povećanje poljoprivrednog prihoda. On je značajno povećan, praktično u svim novim članicama, osim kod Kipra. Podatke o njegovom kretanju pruža naredna tabela (Tabela 4.2.3.)

Tabela 4.2.3. Kretanje prihoda od poljoprivrednih aktivnosti u EU po godišnjoj radnoj jedinici (AWU), (2005=100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU -27	100,0	104,1	115,8	112,3	101,6	118,9	128,4	128,5
Belgija	100,0	123,1	132,5	107,2	113,4	140,7	104,9	134,1
Bugarska	100,0	96,9	98,8	159,2	111,4	121,9	135,5	147,3
Češka	100,0	105,2	109,4	129,3	105,9	124,7	167,3	169,2
Danska	100,0	112,8	114,8	66,3	67,2	115,6	128,0	134,7
Nemačka	100,0	108,8	135,1	143,1	104,3	112,4	125,7	144,4
Estonija	100,0	100,0	140,1	109,8	94,2	156,3	192,3	219,4
Irska	100,0	81,9	91,8	85,1	66,0	72,4	91,9	83,9
Grčka	100,0	95,9	103,9	104,7	121,9	113,6	105,3	103,4
Španija	100,0	95,5	107,4	91,1	91,6	101,0	98,0	101,5
Francuska	100,0	111,9	122,3	106,2	88,0	122,4	128,6	136,1
Italija	100,0	97,4	96,7	97,9	93,4	83,0	93,7	92,6
Kipar	100,0	90,0	90,1	85,7	89,8	91,8	68,0	69,3
Latvija	100,0	130,2	135,6	114,0	101,8	131,4	136,3	164,9
Litvanija	100,0	88,9	133,2	123,4	105,9	120,6	154,5	181,6
Luksemburg	100,0	104,8	132,8	95,3	62,7	61,9	72,9	74,7
Mađarska	100,0	107,3	115,8	152,6	103,7	122,2	181,2	164,0
Malta	100,0	98,3	95,7	89,0	99,6	93,9	82,2	79,1
Holandija	100,0	123,0	121,7	104,5	84,0	108,8	99,8	114,7
Austrija	100,0	112,9	127,8	125,7	95,2	111,4	127,4	117,7
Poljska	100,0	112,9	137,8	119,5	133,9	153,3	182,9	157,8
Portugalija	100,0	98,1	95,9	100,8	91,3	104,8	92,4	101,1
Rumunija	100,0	99,3	76,8	114,4	97,1	108,6	155,4	113,3
Slovenija	100,0	97,4	109,5	97,2	92,1	101,4	115,2	101,2
Slovačka	100,0	122,1	128,9	143,5	110,5	114,4	200,0	195,9
Finska	100,0	98,8	112,3	96,1	113,0	122,8	123,2	128,6
Švedska	100,0	111,3	135,7	119,5	92,0	122,7	125,4	128,5
V.Britanija	100,0	102,0	111,1	139,5	141,4	135,0	150,7	137,4

Izvor: Eurostat, Economic Account for Agriculture, 2012.

U svim novim članicama poljoprivredni prihodi mereni sa jedničnim troškovima rada su uočljivo veći nego oni realizovani na novou ostvarenog u EU–27. Pored toga, valja istaći da ovako meren prihod indicira i na značajno povećanje produktivnosti rada kod novih članica. Rast produktivnosti se beleži (FAO 2012) i posredno, preko povećanja prinosa pojedinih kultura, a naročito je prisutan kod rasta prinosa žitarica. Tako na primer, u Mađarskoj se povećao za 60%, a u Sloveniji je dostignut nivo EU–15. Prosečan prinos pšenice u ovoj planinskoj zemlji iznosi 5,97 tona po hektaru.

Poljoprivredne cene, može se uočiti, nisu doprinele proizvodnim rezultatima poljoprivreda novih članica. U nominalnim vrednostima, one su rasle, ali u realnim vrednostima, one ne prate rast cena u EU–27. Na to indiciraju sledeći podaci (Tabela 4.2.4.)

Tabela 4.2.4. Cene poljoprivrednih proizvoda (2005=100)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU -27	100,0	98,3	103,5	103,8	93,6	99,2	105,5	111,1
Belgija	100,0	104,2	104,7	106,4	94,5	103,9	101,7	112,2
Bugarska	100,0	96,8	106,6	100,1	83,3	86,5	96,7	107,6
Češka	100,0	103,1	113,7	104,2	86,2	89,6	105,8	114,5
Danska	100,0	102,9	110,7	102,9	89,3	100,4	103,2	106,7
Nemačka	100,0	103,7	117,5	122,3	103,4	113,7	135,3	143,5
Estonija	100,0	99,2	97,1	88,6	75,3	90,9	98,9	108,0
Irska	100,0	101,9	113,0	120,4	108,2	122,6	140,0	146,2
Grčka	100,0	90,4	96,6	88,6	83,2	83,6	84,4	83,6
Španija	100,0	87,7	88,0	86,0	77,5	79,5	79,7	86,7
Francuska	100,0	95,7	100,8	98,8	90,5	98,8	101,3	108,6
Italija	100,0	99,4	100,4	102,1	94,1	95,3	100,9	104,8
Kipar	100,0	103,2	110,4	116,5	119,1	119,2	118,8	119,4
Latvija	100,0	103,8	95,8	83,6	71,6	81,0	85,4	87,0
Litvanija	100,0	97,2	107,4	99,9	81,9	95,6	105,0	98,4
Luksemburg	100,0	95,1	105,4	106,6	91,8	90,8	95,3	99,4
Mađarska	100,0	104,4	20,3	104,8	93,7	106,3	120,0	130,5
Malta	100,0	97,6	102,7	101,4	100,4	95,0	95,3	98,4
Holandija	100,0	105,8	106,0	103,8	95,0	102,1	103,7	107,7
Austrija	100,0	103,7	109,5	108,4	97,9	106,1	108,0	114,7
Poljska	100,0	103,5	113,5	110,4	99,0	105,2	122,4	123,6
Portugalija	100,0	96,2	96,1	96,2	91,2	93,6	93,8	96,7
Rumunija	100,0	96,0	97,3	97,6	83,9	84,8	85,6	88,2
Slovenija	100,0	105,8	103,4	105,8	92,0	97,1	107,3	116,0
Slovačka	100,0	101,1	108,5	102,9	89,2	98,8	109,3	110,8
Finska	100,0	89,2	96,9	96,2	84,7	92,4	99,4	105,2
Švedska	100,0	102,8	113,8	113,6	101,6	114,3	114,9	114,0
V.Britanija	100,0	100,8	108,9	127,0	124,5	125,1	137,3	138,9

Izvor: Eurostat, Economic Account for Agriculture, 2012.

U svim novim članicama cene su niže od onih realizovanih u EU. Ovo se može tumačiti slabijom proizvodnom strukturom novih članica, pretežno oslonjenoj na biljnu proizvodnju, ali i na činjenicu da su one više orijentisane na lokalna, niže platežna tržišta. Međutim, treba istaći da oko kretanja cena, posebno proizvođačkih cena i njihovog doprinosa povećanju prihoda ima različitih ocena, potpuno dijametralnih,¹⁵¹ pa na ovom mestu nismo otvorili ovo pitanje.

4.2.2.Problemi i ograničenja

Pristupanje novih članica Evropskoj uniji donelo im je određene prednosti. Otvoreno im je tržište sa oko pet stotina miliona stanovnika, omogućen veći i raznovrsniji pristup različitim inputima za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Sledili su i rezultati. Pre svega, oni su identifikovani na planu povećanja proizvodnje i produktivnosti. Sve to praćeno je i većim prihodima poljoprivrednika, kao vidljivom i željenom cilju pristupanja. Međutim, indicirani su i određeni problemi koji su pratili ovaj dinamičan razvoj i na određen način ga limitirali.

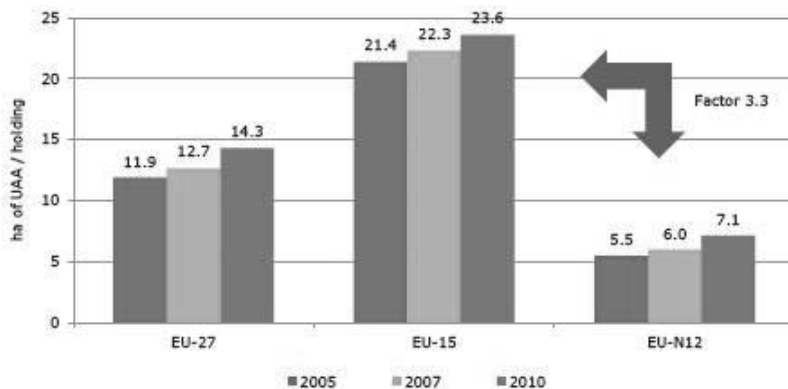
Pre svega, koreni problema sa kojim su suočene nove članice Evropske unije leže u njihovoj farmerskoj strukturi. U odnosu na farme koje egzistiraju u starim članicama EU, u kojima je isitnjen posed nasleđen iz feudalizma, kroz tržišne procese ukрупnjen, kao što je i reduciran višak radne snage, u novim članicama, pak, još uvek preovlađuje manji posed sa više radne snage, koji se još uvek polarizuje na liniji komercijalnog i nekomercijalnog gazdinstva. O tom odgovarajuću informativnu poruku daje sledeći podaci. (Slika 4.2.1.)

U 2010 godini članice sa najvećim brojem farmi i radne snage su bile Rumunija(32% od svih farmi, 17% od ukupne radne snage) i Poljska (13% farmi, 19% radne snage). Prosečna veličina farme u starim članicama EU, odnosno u EU-15 je bila 23,6 ha. Ona je tri puta viša nego veličina farme u novim članicama, odnosno u EU-12 koja iznosi 7,1 ha, dok prosečna veličina farme u EU-27 iznosi 14,3ha. Slične relacije između farmi u starim i novim članicama se dobiju kada se analizira njihova ekonomska veličina, merenjem vrednosti poljoprivredne proizvodnje po farmi. Prosečna ekonomska veličina farme iznosi u EU-15,90359 EUR, odnosno tri puta više nego u EU-12, gde iznosi 29,124 EUR. Prosečna farma u EU-27 realizuje 63.144 EUR u 2010 godini.¹⁵²

¹⁵¹ Csaki, C, Jambor A, Impacts of the EU Enlargements on the New Member States Agriculture, Acta Oeconomica XVI, No 1. 2013, str. 35-50.; Volk, T, Rednak, M, Erjavec, E., The State of Slovenian Agro-Food Sector After Accession to the EU, Ekonomika poljoprivrede, br. 2, 2007. str. 181-197.

¹⁵² European Commission, Rural Development in the European Union, *Statistical and Economic Information*, Report 2013, December 2013. p. 111.

Slika 4.2.1. Posedovna struktura farmi u EU: poljoprivredna površina po farmi



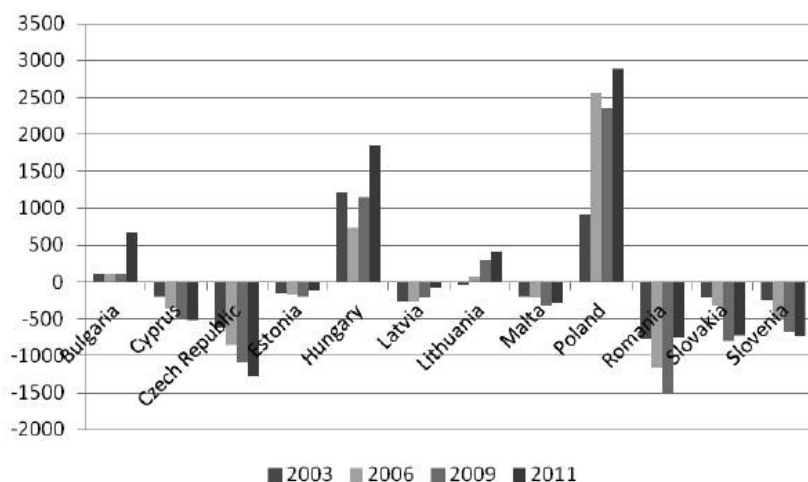
Izvor: European Commission, Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2013, December 2013, p. 22.

Treba istaći da je preko 70% farmi u EU-27 ima manje od 5ha ukupne obradive površine (UAA), a samo 6% farmi veće je od 50 ha. Mereno kroz ekonomsku veličinu 60% farmi ostvaruje manje od 4000 Eur-a godišnje, dok samo 5,3% farmi više od 100.000 EUR-a. Poseban problem u EU-27 su dakle ove male farme prirodnog karaktera proizvodnje (semi-subsistence farming), koje ostaruju manje od 4000 EURa godišnje. Nove članice koje su se pridružile EU od 2004 godine imaju značajno veće učešće ovih farmi u svojoj strukturi (61%) nego 15 starih članica (23%) U Rumuniji, Mađarskoj, Bugarskoj, Malti oni čine više od 70% farmi. Stoga, uzevši celu statističku sliku u obzir može se konstatovati da utemeljeno ograničenje uspešnijem razvoju novih članica leži u njihovim nedovoljnim kapacitetima za uspešniju tržišnu utakmicu.

Na drugoj strani uključene u tržišne tokove u EU-27 limitirano je sa već uspostavljenim tržišnim strukturama. One su determinisane sa vertikalno koordinisanim prehrambenim lancima etabliranim između pre svega multinacionalnih prerađivačke industrije i supermarketa koji kreiraju rigorozne uslove za prihvatanje novih snabdevača i aktera. Dva razloga su za to najvažnija: (1) uspostavljanje lanaca podrazumeva određene nepovratne troškove, zbog toga će se firme unutar lanca pre prilagoditi (kroz zajedničko smanjenje ukupne ponude), nego što će pokidati lanac; (2) odnosi učesnika unutar lanca, po pravilu, su uređeni dugoročnim aranžmanima koje i na određen način cementiraju te odnose. Na drugoj strani proizvođači iz EU 12 nisu bili u stanju da se samostalne izbore sa tom praksom, a njihova tržišta su

bila preplavljena sa robom iz starih članica EU Kao rezultat su dobili trgovinski deficit o čemu govori sledeća slika. (Slika 4.2.2.)

Slika 4.2.2. Trgovinski bilans agrarne razmene u Novim članicama (EU12)



Izvor: Eurostat, 2012.

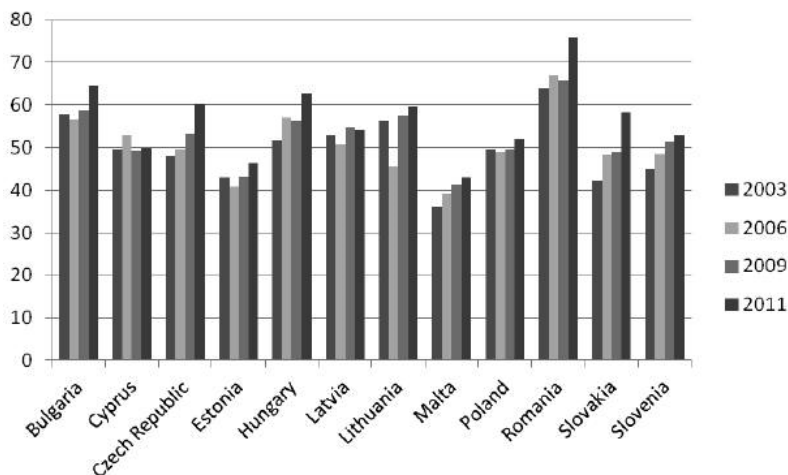
Podaci indiciraju da među EU 12 samo Bugarska, Mađarska i Poljska imale suficit trgovinskog bilansa. Prilagođavanje farmera integrisanom tržištu hrane predstavlja najteži problem u poslepristupnom razvoju u EU 12, i zahteva javnu intervenciju.¹⁵³

Kao rezultantu ova dve različite komponente, nedovoljnih kapaciteta za tržišnu utakmicu oličenu u farmerskoj strukturi i ograničenjima tržišta limitiranim multinacionalnim prehrambenim lancima dobilo se ekstenzifikacija proizvodnje u novim članicama unije. Na ovaj problem ukazuju sledeći podaci (Slika 4.2.3.)

U 2011.godine učešće biljne proizvodnje u ukupnoj je u većini zemlja iznosilo od 50 do 60 %, a u Rumuniji je dostigli učešće od 75% u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Pored gore navedenih razloga može se istaći da je na ove procese uticalo i povećanja cene stočne hrane, kao i pozicija žitarica u intervencionom sistemu Zajedničke agrarne politike

¹⁵³ Csaki, C., Jambor, A (2010), Five Years of Accession: Impact on Agriculture in The New Members, Euro Choices 9, (2), str. 10–17.

Slika 4.2.3. Učešće biljne proizvodnje u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji u EU 12 (%)



Izvor, Eurostat, 2012.

4.2.3. Uticaj zajedničke agrarne politike

Zajednička agrarna politika EU je od svog konstituisanja predviđenog još u Rimskom ugovoru prošla kroz niz transformacija. Od svog oslanjanja pretežno na cenovni mehanizam,¹⁵⁴ preko uvođenja kvota na proizvodnju mleka,¹⁵⁵ i sistema stavljanja zemljišta van proizvodnje, tzv. set-aside programa,¹⁵⁶ do savremene politike ruralnog razvoja.¹⁵⁷

Aktuelna Zajednička agrarna politika Evropske unije sprovodi se kroz dva stuba. O njenim dimenzijama govore sledeća podaci (Tabela 4.2.5.)

¹⁵⁴ Grbić, V. (2004), Poljoprivreda i budžet Evropske unije, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 3–4, str. 269–277.

¹⁵⁵ Grbić V., Milanović, M., Đorović, M. (2010), Ekonomska analiza sistema kvota za mleko u agrarnoj politici Evropske unije, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 4, str. 515–529.

¹⁵⁶ Grbić, V. (2006) Ekonomska analiza set-aside programa agrarne politike Evropske unije, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 3. str. 279–289.

¹⁵⁷ Grbić, V. (2009), Uredba o pomoći seoskom razvoju u Evropskoj uniji. Vodič kroz pravo evropske unije, Institut za međunarodnu politiku i privredu. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, *JP Službeni glasnik*, str. 65–71.

U okviru I budžetskog stuba apsolutno preovlađuju direktna plaćanja sa preko 90 %. Ideja je da se direktna plaćanja ne vezuju za realizaciju konkretne

Tabela 4.2.5. Budžet ZAP-a u periodu 2007-2013. godine

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

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

proizvodnje ili za proizvodnju ostvarenu u prethodnom periodu. U reformi sistem započetoj 2003 godine, delimično je izvršeno razdvajanje. Pokušalo se da se instalira sistem zasnovan na prosečnim davanjima vezanim za proizvodnje ili standarde rada, a da proizvođač bude stimulisan da bira kulture i tržišne situacije, da bi svoj prihod povećao u odnosu na te proseke. Ove reforme direktnih plaćanja moguće je razmatrati kroz različite oblike implementacije. U reformi su dopunjeni i razvijani sledeći oblici direktnih plaćanja.

- A) Pojedinačno plaćanje poljoprivrednim proizvođačima (PPPP), odnosno (eng. The Single Payment Scheme). Razdvajanje plaćanja, odnosno subvencije farmerima nezavisno od ostvarene proizvodnje (eng. decoupling).
 - B) Subvencije farmerima vezane za specifične proizvode (eng. coupling), a nezavisno od ostvarene proizvodnje.
 - C) Subvencije farmerima vezane za ispunjenje određenih standarda u proizvodnji (eng. cross-compliance, odnosno „unakrsni uslovi“), a nezavisno od ostvarene proizvodnje.
 - D) Realokacija sredstava iz stuba I, odnosno od mera tržišne intervencije i direktnih plaćanja, na stub II, odnosno na mere usmerene na unapređenje ruralnog razvoja (eng. modulation).
 - E) Mere usmerene na ispunjenje finansijske discipline u cilju zadržavanja budžetskih okvira u granicama određenim finansijskim perspektivama EU.
- A) Pojedinačno plaćanje poljoprivrednim proizvođačima (PPPP), odnosno (eng. The Single Payment Scheme) predstavlja ključnu meru reformi započutih 2003 godine. Za implementaciju ovog sistema predviđena su tri načina obračuna:

- Istorijski model, gde su se subvencije za svako poljoprivredno gazdinstvo trebale zasnivati na ukupnom iznosu prihoda od subvencija koje je domaćinstvo ostvarilo tokom određenog referentnog perioda (2000-2002), podeljeno sa brojem hektara obradljivanih u tom istom referentnom periodu. U novom sistemu farmer ne mora da proizvodi iste proizvode kao ranije, može da proizvodi i druge, u skladu sa tržišnim impulsima. a dobija ista sredstava. Ovo predstavlja suštinu pojma (razdvajanja -decoupling) u sistemu direktnih subvencija.
- Regionalni model, se ne određuje na osnovu pojedinačne proizvodnje na farmi i odgovarajuće ranije primljene podrške. već po regionu, na osnovu ukupnog iznosa subvencija ostvarenih u tom regionu tokom referentnog perioda. Svaki farmer dobija jednaki iznos subvencija koliko je imao hektara zemljišta, (eng.flat rate) kada je PPPP sistem uveden u tom regionu Dakle, eliminisane su određene slabosti prethodnog modela, jer, njegova primena bi dovela do toga da poljoprivrednici koji nisu primali direktne subvencije tokom referentnog perioda, ne bi ni imali pravo na plaćanja u režimu PPPP.
- Hibridni ili mešoviti modeli, gde su se jednim delom primenjivale istorijske, a jednim delom regionalne mere. Hibridni model može imati statički ili dinamički karakter. Kod modela statičkog tipa, prava na subvencije ostaju nepromenjena tokom vremena. U dinamičkoj verziji, jedan deo prava na PPPP subvencije se zasniva na istorijskom referentnom periodu, koji se, zatim, postepeno zamenjuje sa obračunskim, unapred određenim sistemom. Najčešći PPPP model je istorijski model.Kao se ova prava realizuju vidimo iz sledećeg pregleda.

Tabela 4.2.6. Primena sistema direktnih plaćanja u po članicama

Istorijski	Regionalni	Staticni hibridni model	Dinamici hibridni model	Pojednostavljeno plaćanje SPPP
Austrija	Malta	Danska	Finska	Bugarska
Belgija	Slovenija	Luksemburg	Nemačka	Kipar
Francuska		Svedska	Engleska	Češka Republika
Grčka		Severna Irska		Estonija
Irska				Mađarska
Italija				Latvia
Holandija				Litvanija
Portugalija				Poljska
Spanija				Rumunija
Skotska				Slovačka
Vels				

Izvor: Costa, C., Osborne, M., Zhang, X. G., Boulanger, P. and Jomini, P. (2009). Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy, Staff Working Paper.

PPPP postoji u EU-15 zemalja kao i u dve od novih država članica (Sloveniji i Malti), dok prelazni sistem pojedinačnih plaćanja poljoprivrednim proizvođačima postoji u preostalih 10 novih država članica.

U čemu se on sastoji kod novih članica, primljenih 2004 godine, i posle? U osnovi radi se o jednom pojednostavljenom regionalnom modelu obračunu PPPP sistema koji se tako i zove: šema pojednostavljenih plaćanja po površini SPPP (eng. Simplified Area Payment Scheme). SPPP se obračunava po jednakim iznosima po hektaru zemljišta, važi samo za nove članice, a kao osnova mu služi budžetski nacionalni plafon sredstava koji je svako od ovih zemalja dobila kao rezultat pregovora o pristupanju sa EU. Nacionalni plafon po zemlji je manji za nove članice, nego što važi u starim. Tako, na primer, Mađarska, dakle nova članica, ima 93.029 km² poljoprivrednog zemljišta, od čega obradivog 38,3%, a njen budžetski nacionalni plafon iznosi godišnje (2005) godina 375. miliona evra, dok Austrija, susedna zemlja Mađarskoj, dakle stara članica, ima 83.214 km² poljoprivrednog zemljišta, od čega obradivog 16,7%¹⁵⁸ a njen budžetski plafon je iznosio u 2005 godini 613 miliona evra, odnosno skoro dva puta više.¹⁵⁹

Kao rezultat ove situacije nove članice EU postepeno ulaze u režim direktnih plaćanja farmerima i to tako da su u 2004. godini dobijale 25% od nivoa koje se dodeljuje u EU-15 i sa programom da se ta plaćanja postepeno povećavaju do 2013. godine, (za Bugarsku i Rumuniju 2016 godine) odnosno da bi te godine dostigle 100% sume koja se isplaćuje u starim članicama. Pri tom su date određena ograničenja čija kvantifikacija je data u Tabeli 4.2.7.

Podaci iz tabele ukazuju da iznos direktnih plaćanja farmerima u novim članicama u 2004. godini iznosi 55% od onoga što dobijaju poljoprivrednici u EU-15, a da pre 2010. godine ne mogu dostići puni iznos koji se isplaćuje u starim članicama. U ovo ograničenje se mora uklopiti i iznos nacionalnih subvencija koje daju same zemlje nove članice. U apsolutnim iznosima ova podrška u 2005. godini za deset novih članica iznosi: za direktna plaćanja 1211 mil.eura; za tržišnu podršku 822 mil. eura; za razvoj sela 1715 mil. eura.¹⁶⁰ Pri tom treba naglasiti da je podrška razvoju sela takođe vremenski ograničena.

Može se sa puno verodostojnosti pretpostaviti da će i buduće nove članice EU, dakle pored već primljenih Rumunije i Bugarske, Hrvatska, Turska, zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju biti izložene sličnom tretmanu. Dakle, i

¹⁵⁸ Eurostat, Statistical Yearbook 2012.

¹⁵⁹ Gay, S., H., Osterburg, B., Baldock, D., Zdanowicy, A., (2005)., Recent evolution of the Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, MEACAP project: Impact of Environmental Agreements on the CAP.

¹⁶⁰ EU, Enlargement, 2003., East Europe, London: Agra Europe, p. 5.

Tabela 4.2.7. Razvoj direktnih plaćanja poljoprivrednicama u novim članicama EU u % od pune EU stope od 2004. godine

Godine	Pomoc EU	Nacionalna dopuna	Maksimum od pune stope EU
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100		100

Izvor: EU, Enlargement, 2003, East Europe, London: Agra Europe, p. 2.

potencijalne članice EU mogu očekivati, da pored činjenice da imaju nižu produktivnost u poljoprivredi u odnosu na onu ostvarenu u EU biti dodatno limitirani u takmičenju na jedinstvenom evropskom tržištu pošto će primati čak, u pojedinim godinama i za 75% niže subvencije od poljoprivrednika u EU. Na ti između ostalog upućuju i razlozi koji su stre članice stavljale kao objašnjenje odlaganja primene režima direktnih plaćanja: ne primenjivanje svih zakona i odredbi u poljoprivredni EU, kao i ne ispunjavanje svih sanitarnih i inspeksijskih propisa.

Kod drugih mera, odnosno u merama tržišne politike još uvek determinirajuću ulogu imaju interventne, odnosno garantovane cene poljoprivrednih proizvoda. Svaka dosadašnja reforma agrarne politike uključujuću i ovu koja je započela 2003 godine dakle godine pre pristupanja novih članica, su smanjivane cene pojedinih proizvoda obuhvaćenih ovim režimom (žitarice, određene vrste mesa, mleko), zadržavajući ih istovremeno u svojem instrumentarijumu, kao neophodan element bezbednosti snabdevanja i zaštite, kako proizvođača, tako i potrošača. Druge mere iz ove grupe mera tržišne podrške su i široka lepeza subvencija: premije, regresi, kompenzacije koje se implementiraju u različitim fazama agrarne proizvodnje (, držanje zaliha, subvencionisanje određenih semena) i one, kako smo već ukazali, čine najmanji deo agrarne podrške. U mere tržišne intervencije ubrajaju se i kvote, pomoć profesionalnim organizacijama poljoprivrednika, kao i pomoć u hrani najsiromašnijim slojevima stanovništva.

U okviru II budžetskog stuba sredstva su usmerne na ruralni razvoj. Mere podrške ruralnom razvoju se dele na tri osnovne grupe u skladu sa tri osnovna cilja određena za period 2007-2013 koje ova politika ima:

- Osa 1: Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog i šumskog sektora – pruža niz mera usmerenih ka unapređenju ljudskih i materijalnih sredstva u poljoprivredi, prehrambenoj industriji, i šumarstvu, kao i proizvodnji visokokvalitetnih proizvoda.
- Osa 2: Poboljšanje prirodne okoline i podrška sistemu upravljanja zemljištem - pruža mere zaštite i unapredjenja nacionalnih resursa, kao i zaštite šumskih ekosistema i kulturnog nasledja u ruralnim oblastima.
- Osa 3: Poboljšanje kvaliteta života u ruralnim oblastima i podrška diversifikaciji ruralne privrede – služi za razvoj lokalne infrastrukture i ljudskih resursa u ruralnim oblastima u cilju poboljšanja uslova za privredni rast i stvaranje novih radnih mesta, kao i diversifikaciju privrednih aktivnosti.

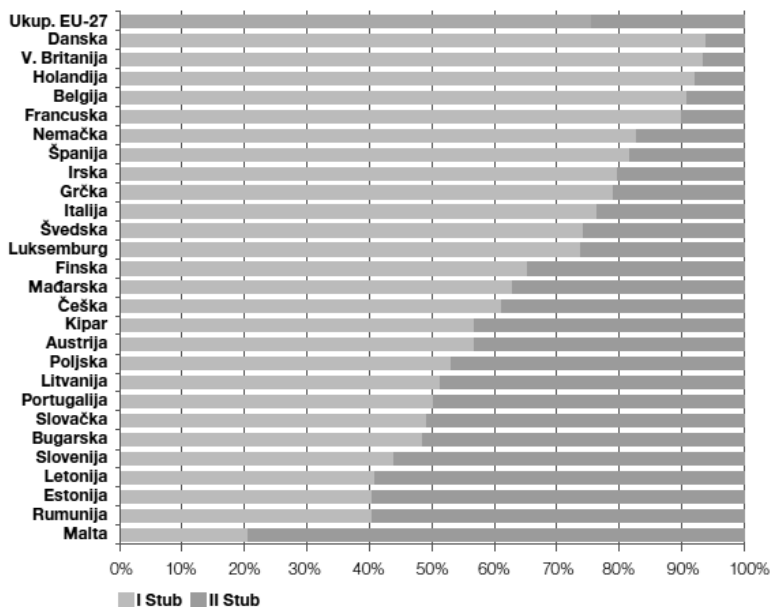
Program ruralnog razvoja ima jos dva dodatna elementa:

- Strateška Osa (eng. Leader Axis): Razvoj lokalnih partnerstava u cilju mobilizacije i razvoja ruralnih zajednica – predstavlja program komplementaran trima navedenim merama kroz uvodjenje lokalno zasnovanih, vertikalnih mera politike održivog ruralnog razvoja, uz fokus na stvaranju partnerstva i mreže za razmenu dobrih upravljačkih praksi i iskustava. Rečju, lider program ne predstavlja skup mera, nego metod kako da se organizuje specifičan program.
- Program tehničke podrške: u cilju stvaranja sinergije izmedju triju mera da bi se njihovi efekti maksimizirali te potencijalne kontradikcije predupredile

U učešću sredstava namenjenih ruralnom razvoju, odnosno u II stubu, više od proseka EU, ostvaruju pretežno zemlje primljene posle 2004 godine, dok u direktnim plaćanjima., odnosno u prvom stubu najveće učešće inaju stare članice. Ovi podaci otvaraju pitanje budžetske raspodele sredstava ZAP-a, pitanje koje prati i ukupan budžet EU od samog početka. Na ovo ubedljivo indiciraju sledeći podaci (Slika 4.2.4)

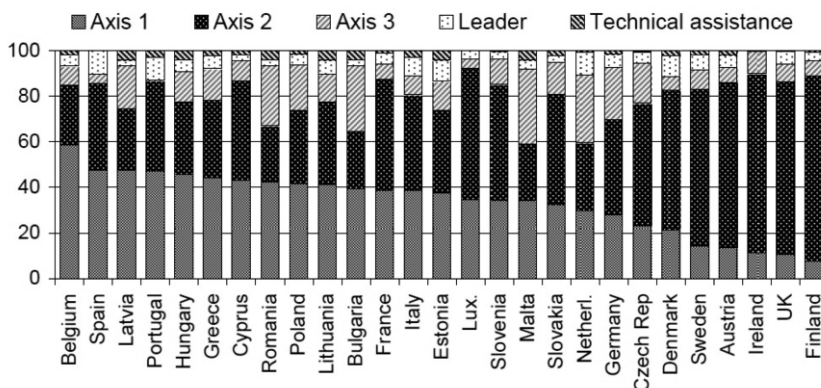
Kao što sledeći podaci pokazuju, medju državama članicama EU postoji značajna razlika u koncipiranju fokusa politike ruralnog razvoja, što se ogleda i u distribuciji specifičnih subvencija kroz svaku od osa. (Slika 4.2.5.)

Slika 4.2.4. Učešće I i II stuba u budžetu ZAP-a I period 2007-2013 godine (u %) po članicama



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

Slika 4.2.5. Mere ruralnog razvoja po osama, nacionalne i EU subvencije



Izvor : Costa, C., Osborne, M., Zhang, X.G., Boulanger, P. and Jomini, P. 2009, Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy, Staff Working Paper, Melbourne

Mere ruralnog razvoja Evropska Unija kofinansira zajedno sa individualnim državama članicama. (Uredba Saveta Evrope (EC) 1698/2005 od 20. Septembra 2005). U proseku, oko polovine finansija dolazi iz budžeta EU, dok se druga polovina finansira od država članica, iako nivo kofinansiranja može varirati od države do države¹⁶¹ (OECD (2011),

Najzad, na ovom mestu ukažimo i na neke važnije efekte ovih još novih mera i reformi. U pozitivne rezultate mogu se ubrojati, pre svega, povećanje proizvodnje u poljoprivredi i prehrambenoj industriji za 6-8 % u EU.¹⁶² Ovaj efekat je vidljiv i evidentan za razliku od niza pozitivnih eksternih efekata u EU, čiji se rezultati još ocenjuju: podizanje standarda proizvodnje i standarda ishrane, unapređenje proizvodnih metoda, ekološka sigurnost, zaštita životne sredine, unapređenje ruralnog prostora i održivi razvoj. Negativne efekti su vezani za negativne eksterne efekte proizišle iz administrativnog transfera sredstava u poljoprivredu EU. To se pre svega odnosi na smanjenje BDP EU u celini, proisteklo iz smanjenja prinosa u industriji i uslužnom sektoru. Dolazi takođe do veštačkog smanjenja cena poljoprivrednih proizvoda u svetu i realokaciji resursa iz poljoprivrede u druge sektore, posebno kod velikih poljoprivrednih proizvođača: Australija, Novi Zeland.

4.2.4. Proširenje i održivi razvoj poljoprivrede u zemljama kandidatima

4.2.4.1. Ukupna ekonomska slika

Kandidate za prijem u Evropsku uniju čine trenutno sedam zemlja različitih ekonomskih i agrarnih kapaciteta. Generalnu ekonomsku situaciju u ovim zemljama možemo analizirati od perioda posle 2009 godine, kada su se privrede našle u recesionoj spirali. Dotad, odnosno u periodu 2000-2008 prosečna rast je bio 6.1% (u EU 2%). Međutim, u periodu od 2009 do 2013 stope rasta su varirale, kako od zemlje do zemlje, tako i od godine do godine. Na to ukazuju i sledeći podaci. (Tabela 4.2.8.)

¹⁶¹ OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.

¹⁶² OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.

Tabela 4.2.8. GDP u realnim veličinama (godišnji % rasta)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Makedonija	-1,0	2.8	3.0	-0.4	2.1	2.5	2.8
Island	-6.6	-4.1	2.7	1.4	1.7	2.3	2.5
Crna Gora	-5.7	2.5	3.2	-2.5	1.9	2.3	3.1
Srbija	-3.5	1.0	1.6	-1.5	1.7	1.5	2.0
Turska	-4.8	9.2	8.8	2.2	3.5	4.5	4.3
Albanija	3.3.	3.8	3.1	1.5	-	1.7	-2.3
B. i H.	-2.8	0.7	1.0	-1.1	-	-	-
Kosovo	3.5.	3.2	4.4	2.5			

Za 2013, 2014 i 2015 procena.

Izvor: European Commission, Candidate and Pre-accession Countries, Economic Quarterly, 4/2013, p. 6.

U svim posmatranim zemljama došlo je do pada GDP u 2009 godini, nakon toga sledio je oporavak, pa opet usporenje i čak opadanje stope rasta u 2012 godini. Međutim, drugi raspoloživi podaci o ovim ekonomijama daju još sumorniju sliku. Pre svega, ove zemlje karakteriše visoka nezaposlenost; ona u 2012 godini varira od 6 % učešća u ukupnoj u Islandu, preko 23.9 % u Srbiji do 45. 5% u Bosni i Hercegovini. Zatim, deficiti tekućih računa. Oni se kreću u 2012 od -3% učešća u GDP u Makedoniji, preko -10,7 u Srbiji do -18.7 u Crnoj Gori. Najzad, visoki budžetski deficiti koji u 2012 variraju od -2.1 učešća u GDP u Albaniji do -6.5 u Srbiji. U z ove podatke treba ukazati na nestabilnost ovih privreda vezanih za stopu inflacije, koja se u 2012 kretala od 2.0 u Albaniji i Bosni i Hercegovini do 12.2 % u Srbiji. Valja na ovom mestu ukazati da su privrede Novih članica imale bolju ekonomsku situaciju u doba prijema u EU i da, u tom smislu, pred kandidatima stoje značajni naponi, kako na planu makroekonomske stabilizacije, tako i na planu oživljavanja privredne aktivnosti.

4.2.4.2. Agrarna situacija

Poljoprivreda u zemljama kandidatima ima značajnije mesto, i to ne samo komparirano sa starim članicama EU, nego pre svega sa Novim članicama, kako pre, tako i posle proširenja. Mereno standardnim ekonomskim pokazateljima, pre svega učešćem poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti dobijamo sledeću sliku (Tabela 4.2.9).

Tabela 4.2.9. Bruto dodata vrednost po glavnim sektorima u 2010
(% učešća u ukupnoj)

	Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	Industrija	Građevinarstvo	Usluge
EU 27	2	18	6	74
Island	6	18	9	67
Crna Gora	10	14	7	70
Makedonija	12	24	6	59
Turska	9	21	4	66
Albanija	19	10	15	66
Bosna i Hercegovina	9	10	15	57
Srbija	11	22	6	62
Kosovo				

Izvor: European Commission, Eurostat, (2011) Candidate and Potential Candidate Countries, Economic Development.

Sa učešćem od 19% u ukupnoj bruto dodatoj vrednosti u Albaniji, ali i sa učešćem od oko 10% u Crnoj Gori, Srbiji, Makedoniji, Bosni i Hercegovini zemlje kandidati mogu se samo uporediti sa Rumunijom i Bugarskom od članica EU. Slični zaključci važe i za učešće zaposlenosti u ukupnoj (Tabela 4.2.10.)

Tabela 4.2.10. Zaposlenost po ekonomskoj aktivnosti 2010(%)

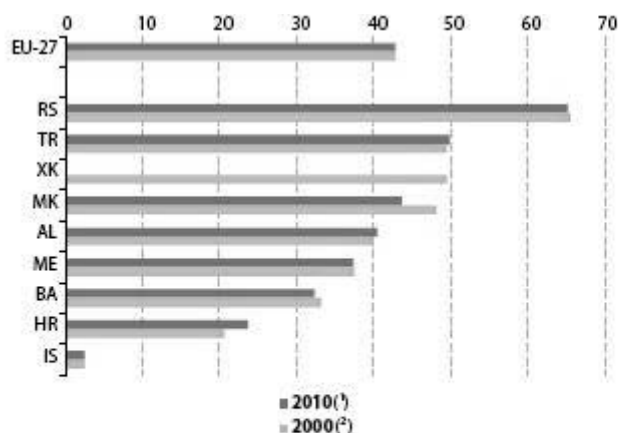
	Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	Industrija i građevinarstvo	Usluge
EU 27	5.6	27.6	66.9
Island	4.9	22.2	72.9
Crna Gora	6.5	20.7	72.8
Makedonija	18.5	29.7	51.7
Turska	24.7	25.3	50.0
Albanija	44.1	19.9	36.0
Bosna i Hercegovina	21.2	31.5	47.3
Srbija	23.9	25.3	50.8
Kosovo	14.6	20.7	64.8

Izvor: European Commission, Eurostat, (2011) Candidate and Potential Candidate Countries, Economic Development

Visoke stope zaposlenosti u poljoprivredi, pre svega, značajno odudaraju od evropskih dostignuća i indiciraju na nisku produktivnosti i ukupnu zaostalost ove grane. One i ukazuju i na prikrivenu nezaposlenost u ovoj privrednoj delatnosti i stoga je nezaposlenost na nivou ekonomije ovih zemalja u osnovi viša. Na drugoj strani, usluge pre svega, nisu omogućile veće zapošljavanje, i ako su one svoju ekspanziju doživele u posletranzicionom periodu.

Većina zemalja kandidata ima prosečne prirodne uslove za razvoj poljoprivrede, kada se poredе sa EU. Osim Srbije i manjim delom Turska, ostale zemlje imaju manje učešće poljoprivrednog zemljišta u ukupnom (40% od ukupne teritorije). O tome odgovarajuću informativnu poruku daju sledeći podaci (Slika 4.2.6.)

Slika 4.2.6. Ukupno korišćen poljoprivredne površine (% od ukupnih površina)



(¹) EU-27, 2009 estimated data; Albania, 2009; Croatia, provisional data; Kosovo, not available.

(²) Bosnia and Herzegovina, 2002; EU-27, 2003 estimated data; Montenegro, provisional data.

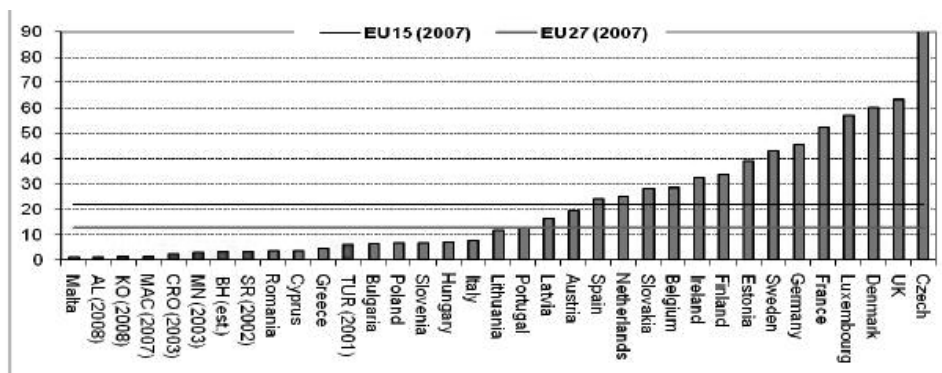
Source: for the EU-27, Eurostat (online data code: apro_cpp_luse); for the enlargement countries, Eurostat (online data code: cpc_agmain).

Izvor: European Commission, Eurostat, (2012), Pocketbook on the Enlargement Countries.

Pored toga, radi se o zemljama u kojima preovlađuje brdsko-planinsko područje, odnosno livade i pašnjaci, karstnog porekla koje ne obezbeđuju najpovoljnije uslove za razvoj poljoprivrede. Regioni sa takvim karakteristikama usko su povezani sa niskom gustinom naseljenosti i starenjem poljoprivrednika, a mnoge poljoprivredne površine nisu kultivisane ili se obrađuju ekstenzivno.

Kao i kod Novih članica, odnosno kod EU 12, kod zemalja kandidata postoji problem farmerske strukture. Ona će predstavljati najveći problem uspešnog uključivanja poljoprivrede kandidata na agrarno tržište EU. O njenim dimenzijama govore sledeći podaci. (Slika 4.2.7.)

Slika 4.2.7. Posedovna struktura zemlja kandidata i EU



Izvor: Bogdanov, N, (2011), Efekti integracije Srbije u EU u oblasti poljoprivrede, FEFA, str. 39.

Prosečna veličina poseda po farmi u Albaniji je 1,2 ha u Makedoniji 1,7 ha, Crnoj Gori 3,2 ha Bosni i Hercegovini 3,3 ha Srbiji 3,7 ha¹⁶³ i značajno je manja od prosečne farme u EU 27 (14,3 ha) Ova veličina farme, pre svega, ne obezbeđuje kapacite za učeće u tržišnoj utakmici, čak i na radnointenzivnim kulturama. Ovako male farme imaju probleme i prilkom distribucije sredstava na osnovu direktnih plaćanja u EU, po sadašnjim uslovima jer, najveći procenat korisnika u EU 15 (oko 50%) prima manje od 1250 evra, što čini oko 3% ukupnih direktnih plaćanja, dok samo 2% korisnika, koji primaju 50.000 i više evra prisvaja čak 30% direktnih plaćanja. U EU 12 čak 93% korisnika dobija manje od 1.250 evra, što čini 39% ukupnih direktnih plaćanja, dok svega 0,2% korisnika, koji dobijaju 50.000 i više evra učestvuju sa 23% u ukupnim direktnim plaćanjima. Manji posedi, u dosadašnjoj praksi EU, sa vrednoću proizvodnje ispod 4000 evra, kako smo već ukazali, su skoncentrisani u najmanje korisnike direktnih plaćanja, a posedi zemalja kandidata, po pravilu, ulaze baš u tu kategoriju.

¹⁶³ Volk, T., Rednak, M., Erjavec, E, (2010), Western Balkan agriculture and agriculture policy-Cross country overview and comparison, in, Agriculture in the Western Countries, Studies on the Agriculture and Food Sector in Central and Eastern Europe, Leibniz Institute of Agriculture Development in Central and Eastern Europe, IAMO.

Od 2000 godine biljna poljoprivredna proizvodnja se povećava. Posebno je to izraženo kod žitarica, koje, osim u Crnoj Gori, pokrivaju do 60 % obradivog zemljišta, zavisno od zemlje. (tabela 4.2.11). Proizvodnja voća i povrća je prisutna u svim zemljama kandidatima, a kod nekih od njih postoji specijalizacija na pojedine kulture. U Makedoniji i u Bosni i Hercegovini na proizvodnju duvana, u Srbiji, šećerne repe. Broj stoke stagnira, dok proizvodnja slično kao i kod biljne, blago raste zahvaljujući rastu produktivnosti (Tabela 4.2.12).

Tabela 4.2.11. Izabrani poljoprivredni proizvodi 2010 (1000 tona)

	Cereals (incl. rice)		Sugar beet		Cows' milk	
	2000 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾	2000	2010	2000 ⁽³⁾	2010 ⁽⁴⁾
EU-27	277 876	282 900	136 977	106 950	149 693	147 620
HR	2 312	3 007	482	1 249	626	809
IS	3	13	-	-	104	123
ME	3	17	:	:	197	179
MK	565	541	56	:	220	347
RS	5 213	9 280	1 070	3 325	1 585	1 471
TR	32 108	32 749	18 821	17 942	:	:
AL	566	662	42	-	948	1 070
BA	930	1 105	:	:	583	693
XK	459	471	:	:	:	:

⁽¹⁾ Kosovo, 2001.

⁽²⁾ Kosovo, 2009; Montenegro, break in series, 2010.

⁽³⁾ Bosnia and Herzegovina, 2004.

⁽⁴⁾ EU-27, 2009.

Source: for the EU-27, Eurostat (online data codes: apro_cpp_crop and apro_mk_farm); for the enlargement countries, Eurostat (online data code: cpc_agmain).

Izvor: European Commission, Eurostat, (2012), Pocketbook on the Enlargement Countries

Tabela 4.2.12. Broj stoke (1000 grla)

	Cattle		Pigs		Sheep and goats	
	2000 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾	2000 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾	2000 ⁽¹⁾	2010 ⁽²⁾
EU-27	94 245	87 437	157 391	150 773	115 419	97 816
HR	427	444	1 234	1 231	608	705
IS	72	74	4	4	466	481
ME	179	119	19	12	293	244
MK	265	260	204	191	1 251	854
RS	1 162	938	3 615	3 489	1 670	1 604
TR	10 761	10 724	3	2	35 693	26 878
AL	728	493	103	164	3 045	2 581
BA	453	462	596	590	965	1 109
XK	289	344	59	51	193	217

⁽¹⁾ Bosnia and Herzegovina, 2004.

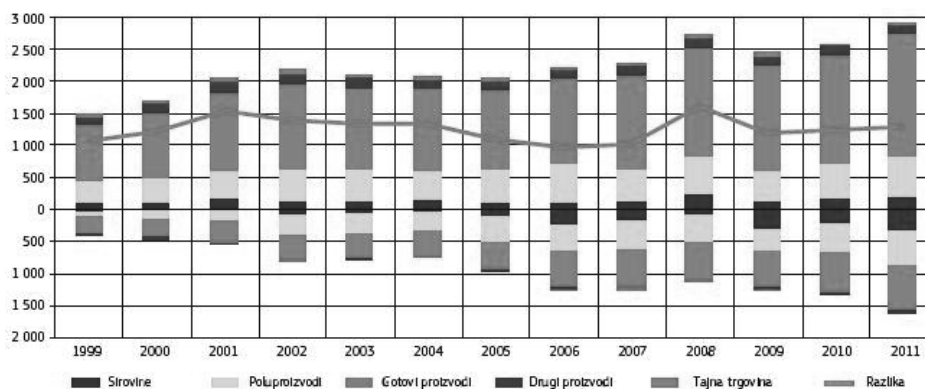
⁽²⁾ Turkey and Kosovo, 2009.

Source: for the EU-27, Eurostat (online data codes: apro_mt_bscat1, apro_mt_lspig, apro_mt_lssheep and apro_mt_lsgoat); for the enlargement countries, Eurostat (online data code: cpc_agmain).

Izvor: European Commission, Eurostat, (2012), Pocketbook on the Enlargement Countries.

Poljoprivredne cene su veće od prosečnih u EU. To nije slučaj u Srbiji, koja je jedina neto eksporter među zemljama kandidatima i koja pokazuje određenu cenovnu konkurentnost.¹⁶⁴ Agrarni proizvodi predstavljaju najvažniji izvozni proizvod zemalja kandidata, a izvoz poljoprivrednih proizvoda konstantno raste. EU predstavlja najvažnije izvozno tržište zemalja kandidata, pošto je trgovinskim olakšicama kreirano odgovarajuće okruženje. EU je 2000 godine dodelila Autonomne trgovinske mere, sa vanrednim, neograničenim, bescarinskim pristupom tržišta EU gotovo svim proizvodima koji potiču iz zemalja kandidata, bez količinskih ograničenja. Ove mere uključuju skoro sve osnovne agrarne proizvode, izuzev nekih ribljih proizvoda, „mlade govedine“, vina i šećera, za šta su određene kvote. Sam izvoz iz zemalja kandidata u EU je u periodu od 2005 od 2011 rastao od preko 70 %, što pokazuju sledeći podaci (Slika 4.2.8.)

Slika 4.2.8. Trgovina poljoprivrednim proizvodima između EU i zemalja kandidata u periodu 1999–2011 u milionima evra.



Izvor: EUROSTAT – COMEXT

Izvor: Evropska Komisija (2012), Poljoprivreda i proširenje, Brisel.

Srbija je ostvarila pozitivan trgovinski bilans od preko 500 miliona evra u 2011 godini. Ipak, EU ostvaruje ukupan trgovinski višak u odnosu na sve zemlje kandidate, od 1,5 milijardi evra u 2011 godini. Najvažniji izvozni proizvodi iz zemalja kandidata u EU su šećer, voće (maline, trešnje), zrnevlje

¹⁶⁴ Volk, T., Rednak, M, Erjavec, E, (2010), Western Balkan agriculture and agriculture policy- Cross country overview and comparasion, in, Agriculture in the Wesetrn Countries, Studies on the Agriculture and Food Sector in Central and Eastern Europe, Leibniz Institute of Agriculture Development in Central abd Eastern Europe, IAMO.

i semenje, životinjsko i biljno ulje, povrće, sirovo krzno i koža. Najvažniji uvozni proizvodi za zemlje kandidate iz EU su namirnice od žitarica, kvasac, žive životinje, duvanski proizvodi i svinjsko meso.¹⁶⁵

4.2.4.3. Agrarna politika

Agrarni budžeti zemalja kandidata su višestruko niži nego što je to slučaj sa EU fondovima za te namene. To je u principu slučaj sa svim zemljama na tom nivou razvoja i realizovanog GDP i bio je slučaj i sa novim zemljama članicama u godinama pre prijema. Agrarni budžeti se u zemljama kandidatima povećavaju, osim u nekim, gde fluktiraju od godine do godine (Albanija i Srbija).

Na osnovama takvih budžeta, za realizaciju prvog stuba po pravilima agrarne politike u EU, u našoj terminologiji definisanog kao sprovođenje tekućih mera ekonomske i agrarne politike, nema mnogo prostora, odnosno sredstava. Direktna plaćanja, na način koje postoje u EU praktično se u svim zemljama ne ostvaruju. Realizuju se mere tržišne podrške, putem cenovne podrške, premija i regresa na inpute. Dakle, primenjuju se mere koje nisu u skladu sa reformama koje se sprovode u Zajedničkoj agrarnoj politici EU. U Hrvatskoj je bilo primene direktnih plaćanja po pravilima EU pre prijema u članstvo i delimično u Makedoniji.¹⁶⁶

Drugi stub agrarne politke EU, koji je mnogo zahtevniji, se sprovodi u zemljama kandidatima samo fragmentarno. Tako na primer, postoje određene podrške, razvoju genetskih resursa, organske proizvodnje i ispunjenju ekoloških zahteva, tj realizaciji zadatak Ose 2. Osa 3 odnosno ruralni razvoj u zemljama gde su prirodne farme preovlađujuće i gde postoji ruralno siromaštvo teško je sprovodljiva, iako postoje dosta pojedinačnih projekata razvoja ruralnih regiona. O raskoraku između agrarnopolitičkih zadataka u EU i zemljama kandidatima na određen način govore i podaci o raspodeli sredstava agrarnog budžeta u Srbiji (Tabela 4.2.13.)

¹⁶⁵ Evropska Komisija (2012), Poljoprivreda i proširenje, Brisel.

¹⁶⁶ Volk, T., Rednak, M, Erjavec, E, (2010), Western Balkan agriculture and agriculture policy-Cross country overview and comparasion, in, Agriculture in the Wesetm Countries, Studies on the Agriculture and Food Sector in Central and Eastern Europe, Leibniz Institute of Agriculture Development in Central and Eastern Europe, IAMO.

Tabela 4.2.13. Raspodela sredstava agrarnog budžeta po merama agrarne politike u 2010. godini

A	NEPOSREDNI PODSTICAJI	Million RSD	(%)
1.	Regresiranje poljoprivredne proizvodnje	11670	59,0
2.	Regresiranje inputa u poljoprivrednoj proizvodnji	3125	15,8
3.	Genetsko unapređenje stočarstva	700	3,5
4.	Podrška osiguranju u poljoprivredi	80	0,4
5.	Premija za mleko	460	2,3
6.	Podrška unapređenju pčelarske proizvodnje	20	0,1
	UKUPNO NEPOSREDNI PODSTICAJI	16055	81,1
B	TRŽIŠNI PODSTICAJI		
1.	Mere podsticanja izvoza	700	3,6
2.	Podrška skladištenju poljoprivrednih proizvoda u javnim skladištima	50	0,2
	UKUPNI TRŽIŠNI PODSTICAJI	750	3,8
C	STRUKTURNI PODSTICAJI		
1.	Mere ruralnog razvoja	1955	9,9
1.1.	Povećanje konkurentnosti kroz investicije u poljoprivredna gazdinstva	200	1,0
1.1.1.	Investicije u gazdinstva u proizvodnji mleka	200	1,0
1.1.2.	Investicije u gazdinstva u proizvodnji mesa	100	0,5
1.1.3.	Investicije u gazdinstva u proizvodnji voća	370	1,9
1.1.4.	Investicije u gazdinstva u proizvodnji povrća	300	1,5
1.1.5.	Investicije u gazdinstva u proizvodnji žitarica i industrijskog bilja i investicije za nabavku osnovnog stada	650	3,3
1.1.6.	Podsticanje podizanja matičnih zasada voćaka, vinove loze i hmelja	20	0,1
1.1.7.	Podsticanje krčenja zagađenih vinograda (eradikacija)	15	0,0
1.2.	Investicije u prerađivačke kapacitete za proizvodnju mesa i mleka	300	1,5
2.	Podrška sprečavanju štetnih uticaja intenz. polj. na biodiverzitet i očuvanje anim. genet. resursa	25	0,1
2.1.	Podrška razvoju organske proizvodnje	10	0,0
2.2.	Podrška očuvanju genetičkih resursa domaćih životinja	15	0,0
3.	Podrška investicijama za diverzifikaciju aktivnosti na selu	180	0,9
3.1.	Podrška aktivnosti na razvoju nepoljoprivrednih aktivnosti na selu	80	0,4
3.2.	Podrška aktivnostima usmerenim na stvaranju proizvoda sa većom dodatom vrednošću	100	0,5
	UKUPNO STRUKTURNI PODSTICAJI	2160	10,9
D	INSTITUCIONALNE MERE		
1.	Edukacija menadžera u zadrugama	10	0,0
2.	Kompenzacioni fond	50	0,2
3.	Međunarodna saradnja i obaveze	40	0,2
4.	Stručne poljoprivredne službe	170	0,8
5.	Mere i akcije u poljoprivredi, kao i naučnoistraživačke aktivnosti	45	0,2
6.	Mere unapređenja u stočarstvu (selekcija)	130	0,7
7.	Organizacija i jačanje kapaciteta mreže za ruralni razvoj	45	0,2
8.	Subvencionisanje kamata po odobrenim kreditima	300	1,5
9.	Vinogradarski registar	30	0,1*
10.	Procedure za geografsko poreklo	10	0,0*
	UKUPNO INSTITUCIONALNE MERE	830	4,2
	UKUPNO (A+B+C+D)	19795*	100,0

*ukupan iznos sredstava namenjen podsticajima uključuje i iznos sopstvenih prihoda MPŠV, saglasno članu 33. Zakona o budžetu za 2010. godinu

Izvor: MPŠV RS; preuzeto iz Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Kancelarija za evropske integracije, 2011.

Regresiranje poljoprivredne proizvodnje i inputa zajedno sa premijama za mleko čine skoro 80 % agrarnog budžeta. Na drugoj strani, podrška razvoju organske proizvodnje je statistički nesignifikantna, a zajedno sa podrškom očuvanju genetskih resursa domaćih životinja, diversifikaciji aktivnosti na selu, razvoju nepoljoprivrednih aktivnosti na selu i aktivnostima usmerenim na stvaranje proizvoda sa većom dodatom vrednošću zahvata 1,8 % od ionako skromnih budžetskih sredstava. Za ocenu ovakve situacije potrebno je uočiti i sledeće. Dosadašnja iskustva govore da su nove zemlje članice po pravilu u svom procesu približavanja menjale prioritete u svojoj agrarnoj politici. Od početnih pragmatičnih pristupa i mera, u kojima su prioritet imale tekuće mere agrarne politike i cenovna podrška do postepenog približavanja mera usmerenih na menjanje agrarne strukture i ruralnom razvoju u celini. Taj put stoji i pred zemljama kandidatima i pred Srbijom, kao najagrarnijom zemljom među njima, odnosno zemlji koja je najviše zainteresovana za realizaciju ovog procesa i usklađivanju sa merama Zajedničke agrarne politike. Potrebno je dakle napraviti adekvatnu strategiju razvoja koja će prepoznati gore navedene probleme i transformisati mere agrarne politike postepeno i sa dužnim respektovanjem realnosti.

4.2.5. Irigacije i održivi razvoj

U novim članicama Evropske unije primljene u tzv. velikom proširenju, već u tranzicionom, predprisutnom periodu došlo je do značajnih promena u sektoru vode i ruralnom razvoju. Ovaj proces će u ovom radu biti razmatran na sledeći način. Prvo, sagledaće se osnovni trendovi u procesima navodnjavanja i odvodnjavanja (irigacije), kako u svetu, tako u EU i Srbiji. Drugo, analiziraće se resursna situacija na ovom segmentu, i uočene tendencije. Drugo, istražiće se pojava novih institucija i aktera, njihova uloga i značaj, kao i uticaj novouspostavljene politike cena na ove procese. Treće, sagledaće se rezultati ovih procesa i politika na poljoprivrednu proizvodnju i selektovati iskustva, validna za one zemlje, uključujući Srbiju, koje se nalaze na nižim fazama tranzicionog kretanja.

Pošto sektor voda predstavlja veoma složen sistem, komparativna analiza većeg broja zemalja bi unošenjem brojnih komponenata, jednim delom zamaglila zaključke. Zato je rad fokusiran samo na tri zemlje Istočne i Centralne Evrope: Bugarske, Rumunije i Madjarske. Po mnogim kriterijumima njihova iskustva su visoko relevantna za druge ekonomije u tranziciji, posebno one u njihovom okruženju, odnosno u zemljama Zapadnog Balkana, naročito Srbiji. Jer, po nekim standardima, ove zemlje su završile proces tranzicije što se potvrđuje njihovim ulaskom u Evropsku uniju, imaju relativno sličnu

poljoprivrednu strukturu, nalaze se u slivu Dunava, dele mnoge civilizacijske i privredne pretpostavke, što sve doprinosi boljem razumevanju tranzicionog procesa u drugim sličnim ekonomijama.

4.2.5.1. Tendencije u svetu

Navodnjavanje i odvodnjavanje (Irigacija) predstavlja jedan od značajnijih metoda unapređenja poljoprivredne proizvodnje. Posmatrano istorijski, u ranijim civilizacijama, irigacija se koncentrisalo u zemljama Bliskog i Dalekog Istoka (Egipat, Iran, Kina). Danas je ono prošireno i na druge delove sveta. Može se konstatovati da ceo dvadeset vek karakteriše veliki razvoj navodnjavanja u svetu. Posmatrano brojčanu pokrivenost u svetu, navodnjavane površine su porasle, od 50 miliona ha početkom prošlog stoleća, do čak današnjih 277 miliona ha. Ipak, i danas vodeće zemlje u navodnjavanju i odvodnjavanju poljoprivrednih površina u svetu čine mnogoljudne zemlje Azije i to sa oko 70% učešća (Indija, Kina, Pakistan), dok na SAD odlazi 17%, Evropu 10 %, a na Afriku samo 1%. Ovaj dugoročni trend razvoja sistema za irigaciju ima svoju osnovu u činjenici da je u mnogim aridnim delovima sveta navodnjavanje osnov za razvoj poljoprivrede. Danas oko 40 % svetskih potreba za hranom se obezbeđuje sa površina koje se navodnjavaju, iako one učestvuju sa samo 17% u ukupnim svetskim zemljišnim resursima.

Međutim, trend širenja navodnjavanih površina, koji je u osnovi pratio posleratnu ekspanziju stanovništva i potrebe obezbeđenje prehrambene sigurnosti, nije imao isti tempo. Od 1955 godine do 1975 godišnja stopa rasta navodnjavanih površina je bila skoro 3%. Od 1970 do 1982 je iznosila 2%, a od 1983 do 1994 % oko 1,3%. Razlozi za opadanje stopa rasta navodnjavanja leže u brojnim problemima: dugoročnim stagniranjem rasta cena hrane, pogotovo osnovnih proizvoda, visinom investicija potrebnih za navodnjavanje, ekološkim problemima koji se pojavljuju, a vezani su za navodnjavanje u poljoprivredi, ali iznad svega u novom problemu koji je iskrsnuo pred savremeni svet: nedostatku vode. Na potrebu racionalnijeg korišćenja vodnog resursa ukazuju sledeći elementi. Sistemi za navodnjavanje u svetu koriste 3.500 km³ vode godišnje, odnosno 80 % vode koje se koristi u svetu (4.400 km³), a kroz biljnu proizvodnju ispari 74% ovih količina. Odgovor na ovaj izazov se traži između ostalog u konceptu vodne produktivnosti, odnosno u kalkulisanju odnosu cena agrarnog proizvoda i cene utrošene vode prilikom zasnivanja nove proizvodnje, drugim rečima u pomeranju strukture proizvodnje, od navodnjavanja nisko profitabilnih ka navodnjavanju visoko profitabilnih kultura, ali i u novim tehnologijama navodnjavanja.

Evropska unija značajno participira u razvoju procesa navodnjavanja u svetu. To se pre svega može videti iz podataka da je u EU se irigacionom opremom opremljeno 10 % od ukupnog poljoprivrednog zemljišta (172miliona ha), od čega se koristi 7 %. Razvoj poljoprivrede u EU je determinisan činjenicom da ona predstavlja 29 članica i da je situacija u njima u najvećem broju faktora relevantnim za razvoj poljoprivrede različita. Na nivou EU postoji zajednička poljoprivredna politika, na koju su članice prenele određene nadležnosti, dok su pojedinačne rešenja, kao i sprovođenje ostala u domenu članica. Posebno se to odnosi na investicije u poljoprivredu, kao i na finansiranje i sprovođenje tkzv. drugog stuba zajedničke agrarne politike, usmerenog na razvoj.

Za ovu priliku identifikovaćemo sledeće specifičnosti poljoprivrede EU vezane za navodnjavanje. Pre toga, sagledajmo ukupnu statističku sliku navodnjavanih i odvodnjavanih površina u EU (Tabela 4.2.13)

Tabela 4.2.14. Irigacije u EU po članicama

Country	Country	Irrigable Area (ha) 2000	Irrigated Area (ha) 2000	Irrigable Area (ha) 2003	Irrigated Area (ha) 2003	Irrigated Area (ha) EIM	AWA (%)
AT	Austria	95240		90420	34230	35900	2.7
BE	Belgium	31970		21110	1610	1610	0.1
BG	Bulgaria			124480	79370	79370	19.6
CH	Switzerland					43820*	74.5
CY	Cyprus			44930	35410	35410	0.8
CZ	Czech Republik			39380	16450	16850	26.4
DE	Germany					234587*	2.9
DK	Denmark	446930		448810	201480	201460	2.2
EE	Estonia					0	14.9
ES	Spain	3475560	3233020	3135930	2849830	3233020	0.5
FI	Finland	88140		100480	0	0	87.8
FR	France	2633350	1575520	2233110	1656780	1575520	3.9
GR	Greece	1321340	1161000	1487210	1278950	1161000	13.7
HU	Hungary	308110	67080	242160	148680	67080	-
IE	Ireland	0	0	0	0	0	18.3
IT	Italy	3855960	2453440	2802000	1746990	2453440	1.9
LT	Lithuania			250		0	0.3
LU	Luxemburg	0	0	0	0	0	-
LV	Latvia	450	0	450	0	0	0.8
MT	Malta			2000	1850	1850	9.7
NL	Netherlands	498280		350560	62150	62150	80.1
PL	Poland			98450	46920	46920	11.8
PT	Portugal	792000		674820	229910	229912	7.8
RO	Romania			1510830	400420	400420	2.1
SE	Sweden	136730		188440	53450	53450	64.9
SI	Slovenia	2230		1880	1880	1880	5.6
SK	Slovakia	225310	110670	209080	104540	110670	
UK	United Kingdom	950 ¹⁾		96120 ¹⁾	96120 ¹⁾	148019 ¹⁾	-
	EU27 and CH					10158440	

¹⁾ Statistics were incomplete

* National sources

Izvor: Wriedt, G, Van der Velde, M., Aloe, A., Bouraoui, F, (2008). Water Requirements for Irrigation in the European Union, European Commission, Technical Report.

Ukupne površine pod irigacionim sistemima iznose 10158440 ha. Pri tom, postoje značajne razlike u pokrivenosti navodnjavanih površina između južnijih i severnih članica EU. U mediteranskim zemljama navodnjavane površine pokrivaju značajan procenat ukupnih poljoprivrednih površina u odnosu na severne članice. Tako na primer, u Grčkoj procenat navodnjavanih površina iznosi 38,3%, Kipru 31,4%, Malti 31,0% Italiji 31,0%. Od severnih zemlja odstupa jedino Holandija kod koje sistemi za navodnjavanje pokrivaju 23,9% površina. Međutim, kod ove zemlje postoji i najveća najveća razlika između potencijala za navodnjavanje i stvarnog navodnjavanja, koje iznosi oko 11%. Treba ukazati na ovom mestu da u EU postoji i tendencija blagog opadanja navodnjavanih površina, koja koincidira sa opadanjem poljoprivrednih površina, kao i smanjenja broja farmi, a najvećim delom je vezano za intenziviranje proizvodnje po jedinici.

Navodnjavane površine su u EU više zastupljene kod većih farmi preko 100 ESU (40%) nego kod malih, površine manje od 16 ESU (23%), kao i kod specijalizovanih farmi u odnosu na one koje imaju mešovitu proizvodnju. Međutim takva situacije nije prisutna u Portugaliji, Bugarskoj, Rumuniji i Kipru. U ovim zemljama učešće sasvih malih, nespecijalizovanih farmi ide do 15 % u ukupnoj strukturi upravljanja sistemima za navodnjavanje. Ovo poslednje indicira da posebno postkomunističke zemlje, dunavskog basena i balkanskog civilizacijskog i agrarnog nasleđa, koje su prošle proces tranzicije adaptacijom svoje irigacione strukture i izgradnjom novih institucija, i po kriterijumu članstva u EU, predstavljaju odgovarajuću paradigmu zemljama kandidatima iz svog okruženja.

Srbija ne deli evropska i svetske tendencije u razvoju navodnjavanja pošto participira samo sa 1% navodnjavanih u ukupnim poljoprivrednim površinama. Stoga, ukazaćemo na nekoliko osnovnih klimatskih faktora, kao i karakteristika zemljišnih i vodnih resursa u Srbiji, koja indicira potrebu za razvoj navodnjavanja, odnosno pokazuju neodrživost ovakve situacije.

Pre svega, kod klimatskog faktora treba istaći, nepovoljan režim padavina: od 100 godina, samo je 17 sa povoljnim režimom, 32 godine su sa sa viškom, a 51 sa manjkom padavina, a na regionalnom, prostornom planu, veliku neujednačenost padavina na teritoriji Srbije, odnosno najmanje padavine su u ravničarskim poljoprivrednim područjima. Kod klimatskih promena su prisutni i ekstremi, odnosno izrazite sušne i vodne godine

Kod zemljišnog resursa, na drugoj strani, postoje povoljne karakteristike. Teritorija Srbije pokriva 8,8 miliona ha, u kojima poljoprivredne površine čine 5,9 miliona ha, od čega obradivo zemljište 4,7 miliona ha, a oranice 3,7 miliona ha. Pogodno za navodnjavanje je 3,6 miliona ha. Kod vodnog resursa takođe je

povoljna situacija pošto postoje vodni resursi, hidrosistem DTD, kao velike i male akumulacije

Nasuprot potrebama za navodnjavanjem, posebno u ravničarskim agrarnim područjima, prirodni potencijali su slabo iskorišćeni. Izgrađeni sistemi za navodnjavanje u Srbiji bez Kosova, pokrivaju 120.000 ha, a u funkciji je 30. 000 ha, pri čemu se snabdevanje vodom u postojećem sistemu za navodnjavanje vrši putem regionalnih hidrosistema: 60.000 ha, putem prirodnih vodotokava. 55 0000 ha i putem akumulacija: 5000 ha.

4.2.5.2. Upporedna analiza irigacione situacije u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj

4.2.5.2.1. Resursno-ekološka situacija

Analizirane zemlje Istočne i Centralne Evrope poseduju značajne agrarne resurse. Ukupne poljoprivredne površine iznose: 889.000 ha u Bugarskoj; 14.800.000ha u Rumuniji i 6.1972.700 ha u Mađarskoj.¹⁶⁷ Slično je stanje i kod ruralnog stanovništva. Njeno učešće u ukupnom stanovništvu u Bugarskoj iznosi 33%, u Rumuniji 45%, a u Mađarskoj 35%.¹⁶⁸). Ovako visoko učešće ruralnog stanovništva u ukupnom delom je vezano za značaj poljoprivrede kao privredne delatnosti, a delom je vezano za insuficijenciju drugih delatnosti koje je prisutno u procesu tranzicije. Medjutim, proces intenzifikacije poljoprivrede posmatran kroz učešće potrošnje vode za irigacione namene u ukupnoj potrošnji vode je mali i iznosi: u Bugarskoj 1,4%, u Rumuniji 6,7%, u Mađarskoj 2,0%¹⁶⁹ Nešto bolja situacija je kada se značaj irigacije posmatra kroz podatke o učešću potrošnje vode u poljoprivredi. O tome odgovarajuću informacionu poruku daju sledeće podaci (Tabele 4.2.15.)

¹⁶⁷ Oko, Inc, Environment, Economy, Technology, Trade, Consulting, Developing, Agricultural Water Management Policies in Bulgaria, Hungary, Romania and Slovakia, Final Report, 2001, Budapest, str. 8-9.

¹⁶⁸ The World Bank, 2003, Water Resources Management in South Eastern Europe, Volume II, Country Water Notes and Water Facts Sheets, Environmental and Socially Sustainable Development Department Europe and Central Asia Region, Washington DC.

¹⁶⁹ European Commission DG Environment, Water Pricing in Selected Accession Countries to the European Union.

Tabela 4.2.15. Potrošnja vode 2000

Zemlja	Ukupna potrošnja vode u nacionalnoj ekonomiji (mil.m3)	Potrošnja vode u poljoprivredi (mil.m3)	od toga: voda za irigacije (mil m3)	% od irigacione vode u ukupnoj potrošnji vode u poljoprivredi
Bugarska	1.563,5	124,6	92,5	74,2
Rumunija	9.264,0	948,0	2840,0	29,9
Mađarska	5.680,0	554,6	92,5	16,7

Izvor: Oki, Inc, op. cit., 6.

Na korišćenje vode za poljoprivredu, u svim posmatranim zemljama odlazi oko 10% od ukupno korišćene vode u ukupnim privredama ovih zemalja. Međutim, ako se posmatra korišćenje vode unutar same poljoprivrede, onda se uočavaju značajne razlike. Tako, na primer, u Bugarskoj poljoprivredi preko 70% vode se koristi za irigacione namene, što je značajno više, nego u Rumuniji i Mađarskoj. Pored korišćenja vode za irigacione namene, značajne količine vode se upotrebljavaju u ribnjacima¹⁷⁰ Podaci za Bugarsku nisu raspoloživi, dok podaci za Rumuniju i naročito Mađarsku ovaj zaključak ubedljivo potvrđuju (Tabela 4.2.16).

Tabela 4.2.16. Korišćenje vode u poljoprivredi 2000. (mil m3)

Cilj koriscenja	Bugarska	Rumunija	Mađarska
Voda za irigacije	92,5	92,5	284
Ribnjaci	n.a.	336,9	663
Drugo	32,1	125,2	1
Ukupna kolicina	124,6	554,6	948

Izvor: Oki, Inc., op.cit., str. 8.

Veoma raširena ocena o obimu korišćenja irigacionih sistema u poljoprivredi se zasniva na podacima o učešću poljoprivrednih površina pokrivena irigacionim sistemima u ukupnim poljoprivrednim površinama. O ovim podacima odgovarajuću analitičku podlogu daju sledeći podaci (Tabela 4.2.17.)

¹⁷⁰ Grbić, V., (2008), Globalizacija i održivi razvoj, Megatrend, Beograd.

Tabela 4.2.17. Podaci o irigaciji u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj (1000 ha)

Zemlja	Bugarska		Rumunija		Mađarska	
	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Godina	1992	1998	1992	1998	1992	1998
Područje opremljeno za irigaciju	579	579	3200	3200	379,0	264,3
% od ukupnog polj.zemljista	64,0	65,5	21,6	21,6	6,2	4,3
Aktuelno irigaciono područje	122,0	42,0	249	440	119,0	108,4
% od ukupnog polj.zemljista	13,0	4,7	1,7	3,0	1,9	1,8

Izvor: Oki, In, op.cit. p. 8,9

Podaci indiciraju, pre svega, da se u analiziranim zemljama pod irigacionim površinama nalaze veoma male površine. U Bugarskoj, u poslednjoj raspoloživoj godini posmatranja ove površine iznose 4,7%, u Rumuniji 3,0%, a u Mađarskoj samo 1,8%. Pored toga, posmatrano, u vremenskoj dinamici, u rasponu od šest najburnijih transformacionih godina, došlo je u najvećem broju istraživanih zemalja do njihovog smanjenja. Posebno je to relevantno za Bugarsku. Donekle ohrabruje činjenica da se smanjenje površina pod irigacionom mrežom nije dogodilo u Rumuniji, kao i da je u većini zemalja zadržan nivo opremljenosti područja za irigacione namene.

Na kraju, treba ukazati na podatke o korišćenju voda za potrošnju stanovništva u ruralnim područjima Bugarske, Rumunije i Mađarske (Tabela 4.2.18)

Tabela 4.2.18. Pristup vodovodu i kanalizaciji u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj u 2000 g.

Zemlja	Bugarska		Rumunija		Mađarska	
	urbano	ruralno	urbano	ruralno	urbano	ruralno
Stanovništvo	urbano	ruralno	urbano	ruralno	urbano	ruralno
Pristup vodovodu%	100%	84	92	34	96	88
Pristup kanalizaciji%	90	20	86	10	63	8

Izvor, The World Bank, 2003, Water Resources Management in South Eastern Europe, Volume II, Country Water Notes and Water Facts Sheets, Environmental and Socially Sustainable Development Department Europe and Central Asia Region, Washington. DC p. 32, 64, 90.

Rapoloživi podaci ukazuju na sledeće. Pristup ruralnog stanovništva vodi iz vodovoda je zadovoljavajuće i to u Bugarskoj i Mađarskoj, što ne važi za Rumuniji, dok je korišćenje kanalizacione mreže, kako se moglo očekivati, nisko, odnosno ona je je nedovoljno prisutna u ovim područjima.¹⁷¹ Pored toga, treba ukazati da se radi o vodi koja se za razliku od većeg dela vode koja se koristi u poljoprivredi, može reciklirati. Naime, velika većina, (do 90%) vode koja se obezbeđuje za domaću potrošnju stanovništva se vraća posle korišćenja i može se reciklirati, dok veći deo vode (40-90%) koji se koristi u poljoprivredi za proizvodnu hrane se potroši (ispari) i ne može se ponovo koristiti.¹⁷² Važno je napomenuti da se po projekciji Ujedinjenih Nacija u tzv. Milenijumskim ciljevima razvoja ne očekuje do 2015 godine poboljšanja na ovom planu u ruralnim područjima Istočne i Centralne Evrope. (Tabela 4.2.19.)

Tabela 4.2.19. Broj ljudi (u milionima) kojima će se poboljšati pristup vodi u cilju zadovoljenja Milenijumskih ciljeva

Regioni	Broj ljudi koji dobijaju pristup snabdevanju vode u 2015			Broj ljudi koji dobijaju pristup sanitarnim uslovima do 2015		
	Urbano	Ruralno	Ukupno	Urbano	Ruralno	Ukupno
Sub-saharska Afrika	175	184	359	178	185	363
Sred. Istok I Sev. Afr	104	30	134	105	34	140
Juzna Azija	243	201	444	263	451	714
Istocna Azija I Pacif.	290	174	465	330	376	705
Lat Amerika I Karibi	121	20	141	132	29	161
Ist,Cent,Evropa I Bat.	27	0	27	24	0	
Ukupno	961	609	1570	1032	1076	2108

Izvor, UN Task Forces on Water and Sanitation, Achieving the Millenium Development Goals for Water and Sanitation: What will it take? Interim Report, December 2003, str. 47.

4.2.5.2.2..Nove institucije i cenovna politika

Ustanovljenje novih institucija (i zakonski okvir) u sektoru voda je prethodio drugim tranzicionim kretanjima u Bugarskoj, Rumuniji i Mađarskoj. Pri tom,

¹⁷¹ Grbić, V., Todić, D., Ekonomski instrumenti za upravljanje otpadom u ruralnim regionima jugoistočne Evrope, Sustainable agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Implementation within Danube Region, *Ekonomika poljoprivrede*, Specijlan Broj, 2011, str. 55-62.

¹⁷² Rijsbman Frank, (2004) Sanitation and Access to Clean Water, u Global Crises, Global Solutions, Lomborg, Bjorn, editor, Cambridge University Press, 2004.

preciznije istraživanje uočava mnoge značajne zajedničke karakteristike, ali i razlike, kada se analizira svaka zemlja posebno.

U Bugarskoj postoje dve osnovne institucije za upravljanje u sektoru voda. Jedna je preduzeće (P) koje je osnovalo Ministarstvo poljoprivrede (MP), nalazi se u vlasništvu ministarstva i ono upravlja najvećim delom irigacionih sistema. Druga je asocijacija korisnika vode (AKV), pretežno farmi i seljačkih gazdinstava, koja deo operacija izvodi samostalno, a deo uz podršku preduzeća Ministarstva poljoprivrede. Značajno je uočiti da cena vode kojom korisnike snabdeva asocijacija je za 55-60% niža nego cena vode koju ostvaruje državno preduzeće. Ovo se objašnjava činjenicom da državno preduzeće pokriva veće irigacione sisteme koje koriste vodu na većim distancama, dok asocijacija koristi podzemne vode i operiše na manjim distancama.

Sličan sistem je uspostavljen u Rumuniji. Na jednoj strani postoji državno preduzeće za upravljanje vodama, koje ima lokalna preduzeća po regionima. Na drugoj strani postoje asocijacije korisnika vode. O osnovnim pitanjima upravljanja dogovara se i donose se zajedničke odluke.

Mađarska ima uneokoliko drugačiji sistem u sektoru voda. Osnovna podela aktera u ovom procesu je takodje na državna preduzeća i asocijacije. Asocijacije u Mađarskoj nisu, međjutim, sačinjene samo od korisnika vode već su multifunkcionalne, odnosno ostvaruju različite poslovne ciljeve. Druga važna razlika je napravljena na osnovu korišćenja vode iz cevi i vode iz prirodnih vodnih resursa. Korišćenje vode iz cevi pokriva dve trećine irigacionog sistema i upravljano je preko državnih preduzeća. Vodu iz prirodnih resursa vode i koriste poslovne asocijacije ili sami nezavisni farmeri. Odluka o tome koji način korišćenja će biti primenjen, odnosno koja voda će biti korišćena prvenstveno zavisi od ekonomskih uslova korišćenja.

Uspostavljanje novog sistema cena vode u analiziranim zemljama startovao je na početku tranzicionog procesa. Posle stabilizacionog perioda, usledio je period liberalizacije cena koji je produkovao njihovo povećanje. U sve tri analizirane zemlje uočene su različite situacije. Posebno je tu primer Mađarske značajan. U ovoj zemlji, cene vode za poljoprivredu determinišu tržišne snage. Pri tom, cene variraju od snabdevača do snabdevača. One pokrivaju operativne troškove i troškove održavanja, kao i deo razvojnih troškova. Pri tom, deo razvojnih troškova od državnih preduzeća je pokrivan iz državnog budžeta, a deo razvojnih troškova asocijacija korisnika vode od samih tih korisnika. Na drugoj strani, u Rumuniji, država određuje cene vode i one su jedinstvene za celu zemlju. Razlike koje postoje odnose se na izvore i ciljeve izvora vode, a cena pokriva samo deo troškova. U svim istraživanim zemljama Istočne i centralne Evrope naplaćuje se naknada za korišćenje vode kao sirovine i ona ne prelazi 20% od cene vode. Osnovne komponente ovog sistema date su u sledećim podacima. (Tabeli 4.2.20.)

Tabela 4.2.20. Cene irigacije i subvencije

Zemlja	Nosioci politike cena	Koje troškove pokriva cena	Struktura cene	Razlike u cenama	Nivo cena(EUR)m ³	Podrska
Bugarska	(P) u (MP) i (AKV) u privatnom sektoru	Operativne tr. i troškove održavanja i ponekad investicione trošk.	Promenljiva cena (po ha ili po m ³)	Prema izvoru irigacije (gravitirajuca ili pumpana)	0,007-0,075 stalna max.cena: 5 eur po ha	Nema subvencija za privatni sektor. Ponekad subvencije (P)
Rumunija	Država	Nema direktnih odnosa	cena korišćenja izvora vode	Zavisno od nivoa troškova snabdevača	0.0004	Troškovi se pokriva od države
Mađarska	Snabdevači vode	Operativne tr. i troškove održavanja i ponekad investicione trošk.	Stalna ili promenljiva	Prema ciljevima korišćenja vode ili kategoriji izvora vode	0,004-0,036 stalna cena: 6-36 eur po ha	Uglavnom za razvoj (40% bespovratna, 30% povoljan kredit

Izvor: Rakosi Judit, The Role of prices in Irrigation in Central and Eastern Europe, in, Economic Instrument and Water Policies in Central and Eastern Europe: Issues and Options, The Regional Environment Center for Central and Eastern Europe, Hungary, 2001, str. 22.

U podacima tabele 4.3.7. prezentovani su i podaci o subvencijama u posmatranim zemljama, a koji su prisutni i u mnogim drugim zemljama. Oni su posebno prisutni u Rumuniji. U praksi pokrivaju troškove električne energije i troškove isporuke struje. U Mađarskoj podrška subvencija se pretežno usmerava u razvojne ciljeve, a samo ponekad za pokrivanje operacionih i troškova održavanja. Bugarska, nema razvijen sistem subvencija, država ponekad pokriva troškove državnih preduzeća.

Dakle, dosada izneti podaci indiciraju da cene vode delom pokrivaju operacione troškove i troškove održavanja, deo razvojnih troškova, a da su delom subvencionirani. Medjutim, da bi sistem bio zatvoren, odnosno da bi troškovi irigacionih sistema bili pokriveni, a razvoj bio održiv, troškovi irigacije se pokrivaju još iz nekoliko izvora¹⁷³ Jedan način finansiranja se realizuje preko bespovratnih sredstava koje država upućuje kao donaciju iz centralnog budžeta lokalnim investicionim projektima (Rumunija i Mađarska) ili kao dodatna sredstva za pokrivanje operacionih i troškova održavanja u lokalnim državnim preduzećima.

¹⁷³ Darbinyam Armenak, Melikyan Lilit, Hrogyan Sveta, Tumanyan David, Shengelashvili Tengiz, Jarkli Faud. The Role of Communities in Regulations of Public Utilites, Public Communal Services and Irrigation, – Comparative Analysis, Armenia-South Caucasus – Central and Easter European Countries, Institute of Economic Research Yerevan; Yereva 2004 (recomended for publication by the Scientific Council og Economic Research Institute) funded by Open Societz Institute of Budapest, str. 51–52.

Druga forma ciljnih donacija se realizuje preko sektorskih ministarstava. Ona mogu biti kontrolisan preko centralnog budžeta, ali mogu biti alocirana i preko relevantnih ministarstava (ekologije, energetike, poljoprivrede). Problem sa ovim tipom ciljnih donacija je da nisu vodjena od ministarstva finansija, odnosno da nisu kontrolisana od ministarstva koje upravlja poreskom i budžetskom politikom.

U zemljama Istočne i Centralne Evrope u periodu tranzicije otvoren je još jedan, novi način finansiranja. Kapitalne investicije se mogu finansirati iz spoljnjih izvora: međunarodnih finasijskih institucija i komercijalnih banaka. Lokalne vlasti dakle mogu pozajmljivati sredstava koristeći različite forme. U Rumuniji, pre 1999. godine je bilo dozvoljeno lokalnim vlasima da pozajmljuju sredstva na međunarodnom finasijskom tržištu uz prethodnu dozvolu vlasti. U Mađarskoj lokalne vlasti se mogu zadužiti za ove namene pod uslovima da izdaju garancije, koje su pokrivene procentom njihovog vlastitog prihoda. Zakonski je regulisana i procedura stečaja, odnosno bankrotiranja lokalnih vlasti.

4.2.5.2.3. Rešenja i rezultati

Jedan od rezultata procesa formiranja novih institucija, konstituisanje novih aktera na agrarnoj sceni posmatranih zemalja i revitalizacija cena irigacionih usluga je etabliranje fenomena tzv. održivog razvoja. Logika formiranja ovakvog razumevanja agrarnog razvoja ide sledećim redom. Nastajanje održivog ruralnog razvoja usko je vezano za diverzifikaciju postojećih delatnosti u ruralnim područjima. Unošenje novih, vanpoljoprivrednih aktivnosti u postojeće privredno tkivo ovih prostora doprinosi boljem korišćenju resursa, naročito radne snage i povećanju prihoda. Međutim, na tom planu i intenzifikacija same poljoprivredne proizvodnje igra značajnu ulogu. Povećanje prinosa postojećih kultura i menjanje strukture proizvodnje u pravcu implementacije novih poljoprivrednih kultura i delatnosti, koje stvaraju veću dodatnu vrednost, se nalazi u osnovi realizacije tako zamišljenog programa razvoja. Bolje korišćenje vode, potpunija upotreba postojećih i izgradnja novih irigacionih sistema čini važnu komponentu u ostvarivanju ovoga cilja. Istraživanje sa ciljem da utvrdi koliko je etabliranje novih institucija i cenovnog režima u sferi irigacionog sistema doprinelo ovom naporu, urađeno je putem studija slučaja za svaku posmatranu zemlju.¹⁷⁴ Za Bugarsku studija slučaja je urađena na području Plovdiva na 1510

¹⁷⁴ Center for Environmentally Sustainable Economic Policy, Agricultural Water Management Policies in Selected Countries, National reports (country report and case study) Bulgaria Galia Bardaska, Bulgarian Academy of Sciences, Violina Hadijeva, Institute of Economic Agriculture; Hungary Judit Rakosi OKO, Inc., Gyorgy ZSikly, OKO, Inc, Mihaela Popovici.

ha. Oko 1000 ha je u sistemu irigacije, a asocijacija korisnika vode je imala 100 članova. Na istraživanom području je bilo 720 farmera i 10 zakupnika.

Za Rumuniju studija slučaja je urađena u jugoistočno delu zemlje na velikom području od 49.464 ha. U studiju je uključen veliki broj sitnih farmera koji su udruženi u Nacionalnu asocijaciju korisnika zemlje, koji irigacione površine koriste na osnovu ugovora o koncesiji sa rokom trajanja od 49 godina.

Za Mađarsku studija slučaja je urađena za region Dunaegyhaza blizu Dunava. Svi posmatrani farmeri su članovi asocijacije korisnika vode, a od 1400 ha analizom obuhvaćenih površina 700 ha je u irigacionom sistemu.

Na osnovu studija slučaja mogu se izvući sledeći zaključci.

U svim zemljama studije slučaj indiciraju da su se irigacione aktivnosti efikasno sprovodile kada su se farmeri udružili i formirali neku vrstu asocijacije. Asocijacija je rešavala pitanja smanjenja irigacionih aktivnosti posle promene u političkom i ekonomskom sistemu. Asocijacije su bile u stanju da rešavaju problem funkcionisanja irigacionih sistema i problem nastao zbog velikog broja korisnika, odnosno posedovne strukture sastavljene od malih farmi. Studije slučaja sugerišu promociju i formiranje irigacionih asocijacija ne samo u posmatranim zemljama, nego i u drugim zemljama Novim članicama EU

U svim studijama slučaja takođe zabeleženi su veći prinosi zasejanih kultura na irigacionim arealima, nego što su ostvareni na drugim područjima koje nisu obuhvaćena irigacionim sistemom. Tako, na primer, u Rumuniji prosečni prinosi za žito, kukuruz i zeleni kukuruz su za 60, 130 i 450% viši posmatrano respektivno, kada su prosečne količine vode iz irigacije primenjene, nego prinosi u nenavodnjavanim područjima.

U odredjenim situacijama došlo je do promene stukture proizvodnje i to od kultura koje donose manju dodatnu vrednost, ka više profitabilnim kulturama, koje donose veću dodatnu vrednost. Tako, na primer, u Bugarskoj osnovne kulture u posmatranom području, odnosno u studiji slučaja su bile: kukuruz, šargarepa, pepermint, lubenica, crni biber, suncokret, paradajz. Posle dobijanja kredita Svetske Banke došlo je do izgradnje novih kanala i modernijeg distributivnog sistema, a količina vode po ha je iznosila 4.800m³ dok je snabdevanje ukupnom količinom vode iznosilo 2,8 miliona metara kubnih. Veće raspoložive količine vode i bolje snabdevanje bile su praćene promenom strukture proizvodnje količine pod pšenicom i kukuruzom su se smanjivale, a površine pod pepermintom povećavale, i sada veličina površina pod pepermintom je slična površini koje pokriva pšenica i kukuruz.

Svi raspoloživi podaci, kao i studije slučaja za analizirane zemlje indiciraju da država ima odlučujuću ulogu u formiranju cena vode, kako one koja se koristi za irigacione svrhe, tako i one koja se koristi za domaćinstva i industriju.

U posmatranim zemljama, u Rumuniji, na primer, država direktno određuje cene vode za irigaciju, u Bugarskoj determiniše ove cene za sve aktere u irigacionom sistemu preko određivanja cene vode za državna preduzeća, koja posluju u okviru ministarstva poljoprivrede, a koje vrše usluge i za Asocijacije korisnika vode, dok se jedino u Mađarskoj cene formiraju u skladu sa tržišnom pozicijom pojedinih snabdevača i korisnika vode. Međutim, i u Mađarskoj kao i u drugim analiziranim zemljama, ukupan ekonomski ambijent u sektoru voda: subvencije, kreditne uslove, direktno finansiranje lokalnih projekata i budžeta i dr., takođe reguliše država. Najzad, ukažimo opet i na svetski trend povećanja cena vode, delom produkovan njenom ukupnom nestašicom, koji je mnogo oštrije izražen u posmatranim ekonomijama, koje su sve više uključuju u međunarodne tržišne tokove.

U ukupnom sistemu upravljanja vode, odnosno u tzv., menadžmentu vodnih resursa, uloga Asocijacija korisnika vode koje su etablirane u svim istraživanim zemljama, ima svoje prednosti i nedostatke. Prednosti leže u činjenici da one mogu smanjiti probleme u korišćenju vode u irigacionim sistemima. Okupljanje sitnih poljoprivrednika, što je karakteristična situacija u posmatrani zemljama i ima svoje istorijske korene u ovom delu sveta,¹⁷⁵ pomaže smanjenju tzv. transakcionih troškova. Na drugoj strani pojava još jednog snažnog aktera u sistemu upravljanja vodom, koji donosi sporije odluke od drugih, što izvire iz prirode asocijacije, usporava odlučivanje u celom sistemu. U svakom slučaju cela institucionalna upravljačka, odnosno menadžment hijerarhija treba biti preispitana.

Rešavanje problema nestašice kapitala sa kojima su součeni farmeri u svim posmatranim zemljama predstavlja jedno od ključnih pitanja. Saradnja u okviru asocijacija korisnika vode može predstavljati parcijalno rešavanje problema ali trajno rešenje je jedino moguće kreiranjem odgovarajućih kreditnih uslova, uključujući obezbeđenja kredita. Podaci o ovome se nalaze u svim studijama slučaja, a evidentni su i iz već pomenutog primera kredita Svetske Banke implementiranog u Bugarskoj.

Sva pomenuta tranziciona iskustava mogu naći svoju primenu u Srbiji i drugim zemljama, koje se nalaze na nižim fazama tranzicionog procesa od istraživanih zemalja Istočne i Centralne Evrope.

Pre svega, u institucionalnom zaokruživanju srpske irigacione strukture treba implementirati nove aktere, odnosno Asocijacije korisnika vode, odnosno primeniti rešenje poznato ne samo u posmatranim zemljama, nego i u mnogim drugim sredinama. U Srbiji upravljanje vodama sprovodi se preko javnih

¹⁷⁵ Berend I. T., Gyorgy R., *Economic Development in East-Central Europe in the 19th and 20th Centuries* Columbia University Press, 1974.

preduzeća Srbije i Vojvodine koje operacione, aktivnosti održavanja i investicione aktivnosti obavljaju preko aktera, firmi, koje angažuju na tenderima. Asocijacije korisnika vode kao relevantni intermedijeri u ovom sistemu ne postoje. Njihovo uvođenje bilo bi veoma značajno za Srbiju. Pre svega, Srbija raspolaže sa malim posedom, velikim brojem sitnih korisnika, koje kroz asocijaciju objedinjuju svoje aktivnosti i rešavaju različite probleme koji se javljaju u sistemu funkcionisanja sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje. Kao rezultat toga, objedinjene aktivnosti dovode do različitih oblika ušteda i, kako pokazuje već pomenuti primer Bugarske, značajnog smanjenja cena vode, kojom se korisnici snabdevaju preko asocijacija. Zatim, rezultati se manifestuju kroz povećanje naplate korišćene vode, što je značajan, problem u Srbiji. Primer asocijacija u Meksiku je pokazao da se stepen naplate, zavisno od područja povećava od 30-80% Najzad, efikasnost implementacija asocijacija korisnika vode se vidi i kroz očuvanje okruženja. Primer Egipatskih asocijacija indicira da su one doprinele očuvanju zemljišta, putem smanjenja saliniteta.¹⁷⁶

Za uvođenje asocijacija korisnika vode u vodni sistem Srbije postoje uporište uvedeno u sistem novim zakonom o vodama iz 2010. Jer, po tom zakonu, a u cilju odbrane od štetnog dejstava vode ili obezbedjenja voda ili obezbedjenja uslova za korišćenje voda, zainteresovana lica na melioracionom području ili delu melioracionog područja mogu osnovati udruženje korisnika vode u skladu sa zakonom. Udruženje korisnika vode je dužno da radove na odvodnjavanju i navodnjavanju uskladi sa planovima i programima javnog vodoprivrednog preduzeća.

Cene irigacionih usluga i uopšte finansiranje u ovoj oblasti predstavlja poseban problem. Iskustva zemalja u tranziciji, ali i opšti trend u svetu ukazuju da će se one dalje povećavati. Međutim, povećanje cena može dovesti i do zastoja u korišćenju vode u sistemima za navodnjavanje i odvodnjavanje, pogotovo u početnim periodima primene. Na to posebno utiče visoka cenovna elastičnost tražnje prisutna u ovom sektoru.¹⁷⁷

Imajući ovo u vidu potrebno je, slično kao i u drugim zemljama Istočne i Centralne Evrope uvesti sistem subvencija, koji bi premostio ovaj period. Sistem

¹⁷⁶ Darbinyan Armenak, Melikyan Lilit, Hrogyan Sveta, Tumanyan David, Shengelashvili Tengiz, Jarkli Faud., *The Role of Communitis in Regulations of Public Utilites, Public Communal Services and Irrigation, - Comparative Analysis, Armenia-South Caucasus –Central and Easter European Countries*, Institute of Economic Research Yerevan; Yereva 2004 (recomended for publication by the Scientific Council of Economic Research Institute) funded by Open Societz Institute of Budapest, str. 51, 52.

¹⁷⁷ Karina Schoengold, David, L., Sunding, Greogina Moreno: *Price Elasticity Reconsidered: Panel Estimation of an Agricultural Water Demand Function*, *Water Resources Research*, vol. 42., WO941, 2006.

subvencija mogao bi biti vezan za poljoprivredu, odnosno mogla bi se premirati samo cene ili naknade za vodu u irigacionim područjima koji su pod određenim proizvodnjama, visoko zavisnim od navodnjavanja. Time bi se pospešilo prestrukturiranje proizvodnje u pravcu profitabilnijih kultura. Dakle, uvođenje ekonomskih cena vode i usluga na principu, korisnik plaća, i na principu samofinansiranja, predstavlja osnovni put rešavanja problema u finansiranju ovog sektora privredivanja, ali uz potrebne korekcije i intervencije šire zajednice u prelaznom periodu.

Najzad, ali ne na kraju poboljšanje kreditiranja poljoprivrednika i uvođenje raznovrsnijeg mehanizma prikupljanja finansijskih sredstava takođe predstavlja neophodnost. U Srbiji je već omogućeno samostalno zaduživanje opština u određenim pitanjima, ali ovaj sistem treba dalje dograditi. Izgleda dosta prihvatljiv, a na liniji onoga kako se izgrađuje u drugim posmatranim zemljama sledeći način finansiranja obezbeđenja sredstava za ove namene (Finansiranje sektora vode, 2008).

Fonda za vode, kao podsticajno finansiranje izgradnje objekata osnovne kanalske mreže:

- dela naknade za odvodnjavanje i navodnjavanje;
- budžeta jedinice lokalne samouprave;
- sopstvenih sredstava investitora
- bankarskih kredita (domaćih i stranih);
- koncesija za izgradnu podsistema ili pojedinih objekata.

4.3. REGIONALNA POLITIKA I ODRŽIVI RAZVOJ

4.3.1. Ciljevi regionalne politike

Ciljevi regionalne ili kohezione politike Evropske unije, u osnovi, svode se na tri dimenzije.

Prvo, da Evropska unija postane koherentnija celina, stabilniji entitet sa pojačanom političkom i ekonomskom pozicijom, kako bi uspešnije delovala kao „globalni partner“ na svetskoj pozornici;

Drugo da se pomogne razvoju regiona koji zaostaju u razvoju, definisanih kao teritorijalnih delova pojedinih članica;

Treće, da se smanje regionalni debalansi između zemalja članica, odnosno rešava tzv. kohezioni problem.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Tondl, G., 2001., Regional Policy, in Artis, M., Nixon F, (eds.) The Economic of European Union, *Policy and Analysis*, Third Edition.

Analitičari procesa evropskih integracija nude sledeću argumentaciju kao obrazloženje ovih ciljeva.¹⁷⁹

Prvo, glavni motiv zajedničke regionalne politike je da olakša restrukturiranje, odnosno promene privredne strukture u nerazvijenim, ekonomsko slabijim regionima u pravcu realizovanja jedinstvenog tržišta i osavremenjavanja ekonomskog sistema, pa samimi tim i jačanje ukupne pozicije EU na svetskoj pozornici; Drugo, Evropska unija opravdava ovaj tip aktivnosti kao vid solidarnosti između bogatih i sitomašnih zemlja zajednice; Treće, a sa početkom primene, Evropske Monetarne Unije i učešća zemalja članica u jedinstvenom sistem monetarne politike, pojavio se još jedan važan faktor. Zajednička regionalna politika može postati važan instrument u rešavanju problema asimetričnih šokova.¹⁸⁰

U pozadini ove argumentacije stoji i činjenica da korist od korigovanja regionalnih debalansa nije jednostrana. Region koji prima pomoć sa poboljšanjem svojih ekonomskih performansi najčešće emituje određene eksterne efekte. Kod poljoprivrednih regiona, na primer, dobijene subvencije mogu doprineti boljoj ekipiranosti proizvođača, povećanju produktivnosti i ponudu proizvoda po povoljnijim cenama; na drugoj strani, sama potrošnja jeftinijih poljoprivrednih proizvoda ima široke efekte na smanjenje porodičnih budžeta i u drugom izvodu, mogućnost smanjenja realnih nadnica i u regionima davaocima subvencija. Sprečavanje neželjene migracije takodje se može ubrojati u tako shvaćene doprinose ispravljanju regionalnih neravnoteža, kao i što povećanje kupovne sposobnosti nerazvijenih regiona širi tržište za proizvođače iz regiona davaoca podrške. U ovom kontekstu treba razumeti motivaciju Nemačke ili Holandije u realizovanju ciljeva zajedničke regionalne ekonomske politike i pružanje pomoći Novim članicama ili Grčkoj i Portugaliji.

U operacionalizaciji regionalne politike primenjuju se podciljevi koji ujedno delom predstavljaju i kriterije za sprovođenje određenih aktivnosti. Tako, na primer, u finansijskom periodu 2000-2006 dati su sledeći ciljevi i kriteriji regionalne ekonomske politike: Cilj 1. Razvoj regiona koji najviše zaostaju u razvoju (regioni sa GDP koji je 75 % ispod proseka EU); Cilj 2. Ekonomska i socijalna transformacija područja koja su suočena sa strukturnim problemima (prisustvo tradicionalnih industrijskih grana koje zahtevaju restrukturiranje);

¹⁷⁹ Molle, W., (1997). *Economic of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Third Edition, Ashgate; Grbić, V., (2010) *Regional disparities in the European Union: Policy objectives, the poorest regions and multifunkcional agriculture*, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 2, 2010, p. 147-153.

¹⁸⁰ Bayomi, T., Einchengreen, B., 1993., *Shocking aspects of European Monetary Integration*, in Toress F., Glavazzi, F., (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, New York, Cambridge Press.

Cilj 3. Prilagodjavanje i modernizacija politika i sistema obrazovanja, obuke i zapošljavanja, odnosno unapredjenje ljudskog resursa.¹⁸¹

Za period 2007-2013. regionalna politika EU ponovo je prekomponovala ciljeve iz prethodnog period 2000-2006. i strukturirala ih na sledeći način.

Konvergenca – ranije Cilj 1. On se opet odnosi na regione čiji je GDP po stanovniku ispod proseka u EU i u koje se prvenstveno kvalifikuju regioni u novim članicama, dakle onim primljenim posle 2004 godine. Međutim, priveremeno, do 2013. godine i regioni u starim članicama čiji je dohodak po stanovniku takođe ispod 75% od proseka u EU, znači u tzv. EU-15, biće u režimi ovog cilja. Sam cilj se odnosi na podržavanje razvoja i otvaranje radnih mesta u najmanje razvijenim regionim Evropske unije.

Kompetitivnost i zapošljavanje – ranije Cilj 2. Sam cilj je dizajniran da pomogne ekonomske i socijalne transformacije u regionima bogatijih zemlja koje su se suočile sa strukturnim problemima. Takvom podrškom omogućiće se ovim regionima da održe korak sa savremenim tehnološkim promenama. U okviru ovog cilja je inicijativa za zapošljavanje koja se zasniva na Evropskoj strategiji za zapošljavanje (EES) i podrazumeva prilagođavanje radne snage tehnološkim zahtevima, prekvalifikaciju, kreiranje radnih mesta, kao i olakšan pristup radnim mestima za ugrožene socijalne grupe.

Teritorijalna saradnja – Novi Cilj 3. Usmeren je na stimulisanje i podržavanje prekogranične saradnje. Osnovna ideja ili intencija je da se nađu zajednička rešenja za razvoj urbanih, ruralnih i priobalnih područja, stvaranjem mreže malih i srednjih preduzeća. Za razvoj ovih oblika saradnje formiraju se prekogranična zajednička radna tela.

Osnovna zamisao nove regionalne politike može se odrediti rešavanjem sledećih zadataka:

- postizanje strateškog pristupa razvoju, socioekonomskoj i teritorijalnoj koheziji;
- pojednostavljenje ciljeva i regulative, fleksibilniji finansijki menažment, transparentnost fondova i njihova neposrednija povezanost sa ciljevima;
- veće uključivanje regionalnih i lokalnih aktera u programa, odnosno decentralizacije "vlasništva".

Za realizaciju Regionalne politke predviđeno je, za period 2007–2013. godine 307, 6 milijardi evra plus 445 miliona evra za međuregionalnu saradnju što zajedno čini 347,4 milijarde evra.¹⁸²

¹⁸¹ Grbić, V, Antevski, M, Todić, D, (2013), Finansiranje i zajedničke politke Evropske unije, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

¹⁸² euractiv.com/en/future-eu/new-eu-cohesion-polcy-2007-2013/article-131988.

4.3.2. Teritorijalna organizacija članica EU i NUTS klasifikacija

Već kod definisanja reči region postoje određene nedorečenosti i nejasnoće.. Negde se pod regionom podrazumeva jedan grad, negde čitava država, negde pak deo teritorije bez političke autonomije. U dokumentima EU u Deklaraciji o regionalizmu je utvrđeno: Region je teritorijalna jedinica na nivou ispod državnog, ima pravni subjektivitet i političku samoupravu, priznat je kao takav u ustavu i zakonu.¹⁸³ Na osnovu ove definicije u EU su priznati različiti oblici teritorijalne organizacije članica kao ravnopravni. Federalne jedinice u državama članicama (Nemačka, Belgija), regioni sa političkom autonomijom (Španija, Italija), regioni u decentralizovanim državama (Holandija, Češka) regioni sa neposredno biranom vlašću, ali sa manjim ovlašćenijima (Mađarska, Rumunija, Grčka).¹⁸⁴

Sa aspekta političko-upravnog sistema stoga se mogu u osnovi razlikovati tri oblika regionalizacije u Evropi.¹⁸⁵ Pre svega, mogu se odrediti upravni regioni, i to definisani kao teritorija na kojoj deluju dekoncentrisani organi centralne vlasti. Potom, politički regioni koji predstavljaju teritoriju na kojoj građani biraju regionalnu vlast, koja ima svoj pravni subjektivitet, nadležnosti i budžet. Najzad, statistički regioni, koje EU, pošto priznaje subjektivitet prethodnih, dakle upravnih i političkih regiona članica, definiše u cilju sprovođenja regionalne politike, koja je u njenoj nadležnosti. Stoga ćemo se posebno fokusirati na ovako determinisane regione.

Statistička klasifikacija regija u EU vrši se prema NUTS (nomenclature classification units) metodologiji, koja je definisana Direktivom EU br. 1059/2003. godine od strane Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statističke potrebe. Ova aktivnost je deo *acqui comunitaire* EU. U okviru regionalne ili kohezione politike statistička podela služi da bi se identifikovao nivo i vrsta pomoći kojom EU finansira ovu politiku, dakle da bi se utvrdio nivo redistribucije sredstava. Na drugoj strani, same statističke jedinice utvrđene po NUTS metodologiji ne predstavljaju pravnu, odnosno administrativnu podelu pojedinih zemalja članice, niti obaveznu determinantu za njihovo vođenje nacionalne regionalne politike. Međutim, imajući u vidu međusobnu uslovljenost regionalne politike na nivou EU i nacionalnih politika pojedinih članica u praksi postoji visoka usklađenost ovih politika, te primena NUTS metodologije.

¹⁸³ Dekleracija o regionalizmu, Skupština evropskih regiona, 1996.

¹⁸⁴ <http://www.aer.eu/en/about-aer/aer-members//who-ca-become-member.html>.

¹⁸⁵ Stančetić, V., (2012.), Vrste i tipovi regionalizacije, Nove regionalne politike i evropska iskustva, Megatrend, Beograd.

Osnovni ciljevi uspostavljanje NUTS podele¹⁸⁶ su:

- sakupljanje, razvoj i harmonizacija statistike EU;
- obezbeđenje podataka u cilju socio-ekonomske analize regiona;
- sprovođenje regionalne politike, odnosno izbor regiona koji zaostaju u razvoju u cilju primanja pomoći iz strukturnih fondova EU. Na osnovu Cilja 1 regionalne politike to su NUTS 2 regioni. Područja koji su obuhvaćeni drugim ciljevima su kasifikovani kao NUTS 3 regioni.

Na osnovu ove statističke podele, zemlje članice EU se dele na pet tipova regiona: tri osnovna: NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3 i dva dopunska LAU 1 i LAU 2. Među kriterijumima za uspostavljanje ove klasifikacije utvrđen je i uslov broja stanovnika u skladu sa sledećim parametrima.

- NUTS 1 – 3.000.000 do 7.000.000.
- NUTS 2 – 800.000 do 3.000.000.
- NUTS 3 - 150.000 do 800.000.

Do 2003. godine postojali su i nivoi NUTS 4 i NUTS 5, koji su te godine dobili nove nazive LAU 1 i LAU 2 (local administrative units). Po kriteriju broja stanovnika LAU 1 pokriva gradove i opštine od 100.000-150.000 stanovnika, a LAU 2 naselja do 10.000 stanovnika.

Većina zemalja članica je prilagodila svoju administrativnu podelu sa statističkom na šta indiciraju podaci sledeće tabele (Tabela 4.3.1.)

Zemlje članice imaju obavezu da naprave statističku podelu regiona u skladu sa direktivom EU. U tom smislu većina zemlja je delom prilagodila svoju upravnu i političku regionalizaciju sa statističkom. U Francuskoj, Italiji i Španiji, na primer, regioni se uklapaju u NUTS 2 standard, nemačke federalne jedinice se registruju kao NUTS 1 regioni, dok su srednji nivoi vlasti u većim državama, na primer Poljskoj registrovani i kao NUTS 2 i kao NUTS 3.

Što se tiče zemalja kandidata date su preporuke Evropske unije da zemlje koje imaju status potencijalnog ili status kandidata za članstvo, izvrše statističku regionalizaciju sa pravnim aktom niže pravne snage (uredbom) od zakona, a da sa učlanjenjem to verifikuju određenim zakonskim aktom. U Srbiji je postupljeno po toj preporuci, putem usvajanja Zakona o regionalnom razvoju. U Zakonu su navedena imena i broj statističkih regiona (NUTS 2), dok su uredbom o nomenklaturi statističkih teritorijalnih jedinica precizno omeđeni NUTS 1,2,3, U Srbiji su takođe postojeći upravni okruzi klasifikovani kao NUTS 3 jedinice. Od ukupno 5 NUTS 2 jedinice, tri su ranije egzistirale kao administrativne jedinice (AP Vojvodina, Kosovo i Metohija, Grad Beograd),

¹⁸⁶ ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_eu.html.

Tabela 4.3.1. Odnos NUTS i LAU klasifikacije sa administrativnim regionima u zemljama članicama EU

Zemlja	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
Belgija	Gewesten/ Regions	3	Provincies/ Provinces	11	Arrondissement/ Arrondissement	44			Gemeenten /Communes	589
Bugarska	Rajoni	2	Rajoni za planirane	6	Oblasti	28	Obshtini	264	Anselena mesta	5329
Ceska	Uzemi	1	Oblasti	8	Kraje	14	Okresy	77	Obce	6249
Danska		1	Regioner	5	Landseler	11	Kommuner	99	Sogne	2148
Nemacka	Lander	16	Regierungd bezirke	39	Kreise	429	Verwaltungs- gemeins- schaften	1457	Gemeinden	12379
Estonia		1		1	Groups of Maakond	5	Maakond	15	Vald,lin	227
Irska		1	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties/ Cities	34	Electoral Districts	3441
Grcka	Groups of development regions	4	Periferies	13	Nomoi	51	Dimoi/ Koinotites	1034	Demotiko diamerisma/ Koinotiko diamerisma	6130
Spanija	Agruacion de comunitdade s autonomas	7	Comunidad esy cuidades autonomas	19	Provincias+ islas+Ceuta y Melilla	59			Municipios	8111
Francuska	Z.E.A.T+ DOM	9	Regions +DOM	26	Departments +DOM	100	Cantons derattach- nent	1787	Communes	36683
Italija	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provinciae	107			Comuni	8101
Kipar		1		1		1	Eparchies	6	Dimoi, koinotites	613
Latvia		1		1	Apskritis	10	Savival- dybes	60	Seniunijos	518
Litvanija		1		1		1	Cantons	13	Communes	116
Malta		1		1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68

Izvor: ec.europe.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_eu.html

dok su dva NUTS 2 regiona koji pokrivaju teritoriju centralne Srbije definisani sažimanjem NUTS 3 regiona, odnosno upravnih okruga. Srbija je podeljena i na dva NUTS 1 regiona: Srbija-sever (AP Vojvodina i Beogra) i Srbija –jug (ostali deo Srbije).

4.3.3. Nove članice i rezultati regionalnih politika

Primanje novih članica 2004 i 2007 godine, koje karakteriše niži nivo privredne razvijenosti od starih članica, te niži nivo realizovanja GDP otvorilo je regionalnu dimenziju razvoja u punom formatu.

U procesu pristupanja, kao i u kasnijem razvoju Nove članice (EU 12) su učinile određene napore da prilagode svoju regionalne aktivnosti novim uslovima.

Ti naponi su motivisani između ostalog sledećim problemima.

Pre svega, složenom i neefikasnom javnom upravom, niskih kapaciteta, pomešanih nadležnosti i malim učinkom. Poljska je na primer iskoristila samo 17 % sredstava iz predprisutnog programa PHARE.

Potom, potrebom prilagođavanja zahtevima povlačenja sredstava iz regionalnih fondova, sada namenjenih već novim članicama

Najzad, zbog potrebe formiranja regiona koji obezbeđuju bolju saradnju sa sličnim regionima uključujući prekograničnu saradnju

Na organizacionom nivou, kako smo videli iz tabele 4.3.1 one su se prilagodile statističkoj nomenklaturi i tako stvorile osnovu za korišćenje regionalnih fondova EU. Na planu prilagođavanja svoje situacije upravnoj i političkoj podeli regiona stanje je sledeće. U Novim članicama može se uočiti tri modela decentralizacije.¹⁸⁷

Prvi model, koji je prisutan u Bugarskoj, Litvaniji, Estoniji i Slovenije je najbliži centralizovanom upravljanju. Između centralnih nivoa vlasti i opština ne postoje "srednji" nivoi vlasti, Tek na preporuku Evropske komisije (2000) uvedeni su određene regionalne institucije, bez izbornih organa, kojima upravlja centralna vlast, a u cilju sprovođenja nacionalnog razvojnog plana.

Drugi model primenjen u Mađarskoj, Rumuniji, Letoniji implementira jednu varijantu, ali deformisanu, srednjeg nivoa vlasti. Regionalni organi se ne biraju neposredno, nemaju svoj budžet i instrumente upravljanja, ali ih ne postavlja centralna vlast, nego opštinska. To se realizuje putem delegiranja predstavnika opština i gradova, uglavnom u savete na nivou regiona definisanih NUTS 2 kriterijumima. Dakle, oni mogu da utiču na neke odluke centralnih organa.

Treći model, predstavlja decentralizovan model, primenjuje se u Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj i najbliži je uređenjima u nekim zemlja EU 15. Regioni koji se poklapaju sa NUTS 2 podelom imaju neposredno izabaranu regionalnu vlast, budžet i veći broj ovlašćenja i poverenih poslova.

¹⁸⁷ Stančetić, V., (2009,) Regioni kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji, *Službeni glasnik*.

Postavlja se pitanje koliki je obim sredstava obezbeđen za realizaciju regionalnih debalansa, kako u novim članicama, tako i u EU u celini.

U cilju finansiranja regionalne ekonomske politike u EU se koriste značajna sredstva. Distribucija sredstava se vrši preko brojnih fondova. U osnovi radi se o sledećim fondovima:

Strukturni fondovi

- Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR). Osnovan je 1975. Obezbedjuje finansijsku pomoć za razvoj siromašnijih regiona. Učestvuje u finansiranju infrastrukture neophodne za pokretanje privrednih kapaciteta, ali i za investiranje u same privredne kapacitete. Preciznije, namene su mu:
 - ulaganje u infrastrukturu;
 - ulaganje za održavanje postojećih i kreiranje novih poslova;
 - inicijative za razvoj lokalnih zajednica i unapređenje aktivnosti malih i srednjih preduzeća.
- Evropski fond za socijalni razvoj (EFSR). Osnovan je 1962. Više puta je reorganizovan, a od 1995. godine 80% sredstava usmerava se za suzbijanje nezaposlenost i razvoj ljudskih resursa (obuke, prekvalifikacije i dr.), kao i za realizaciju ciljeva regionalne politike. Preciznije, namene su mu:
 - profesionalna integracija dugoročno nezaposlenih;
 - profesionalna integracija mladih koji su nezaposleni;
 - profesionalna integracija osoba isključenih sa tržišta rada;
 - unapređenje jednakih uslova za pristup tržištu rada
 - posebne mere za pristup žena tržištu rada;
 - poboljšanje sistema obrazovanja i treninga.
- Evropski fond za razvoj i garancije u poljoprivredi (EAGGF). Osnovan je 1960. Sredstva usmerava u održavanje i razvoj poljoprivredne proizvodnje, kao i u strukturne mere za unapređenje agrara, poljoprivredne životne sredine i šumarstva. U 2005. godini je podeljen na dva, što je obrađeno u prethodnom poglavlju posvećenom ZAP-u
- Evropski investicioni fond (EIF). Osnovan je 1994. Zadatak mu je da pruža pomoć u razvoju malih i srednjih preduzeća. Preuzima davanje garancija i kredita u rizičnijim projektima. Od 2000 godine većinski akcionar u fondu je Evropska investiciona banka.
- Instrumenti finansiranja razvoja ribarstva (FIFG). Osnovan je 1994. Objedinjuje i pruža mere pomoći za strukturno prilagodjavanje ribarstva.

Održava ravnotežu u ribolovnom sektoru između stanja resursa i nivoa eksploatacije, kao što podržava i razvoj područja koje zavise od ribarstva.

- Kohezioni fond. Osnovan je 1993. Usmerava sredstva u zaštitu životne sredine i izgradnju saobraćajne infrastrukture isključivo u zemljama čiji bruto društveni proizvod iznosi 90 % od proseka ostvarenog u EU. U periodu 2000-2006. to su Irska, Španija, Portugalija i Grčka, a izdvojena sredstava za isti period iznose 18 milijardi evra.

Pored toga postoje četiri posebna programa koji se finansiraju iz strukturnih fondova (EFRR) i (EFSR) i usmereni su na rešavanje problema cele teritorije EU, a to su: LEADER, EQUAL, URBAN i Interreg. U poslednjem periodu regionalne politike, 2007–2013. izvršene su određene transformacije fondova: Urban i Equal postaju deo ERDF-a, a Leader+ deo EAGGF. Sam EAGGF se transformiše u dva fonda, od kojih EAFRD preuzima Leader inicijativu u službi za podršku ruralnom razvoju. FIG postaje deo Evropskog ribolovnog fonda (EFF) i ne učestvuje više u kofinansiranju regionalne politike.

Za realizaciju Regionalne politike, kako je već istaknuto, predviđeno je, za period 2007–2013. godine 307, 6 milijardi evra plus 445 miliona evra za međuregionalnu saradnju što zajedno čini 347,4 milijarde evra.¹⁸⁸ Potrošnja je podeljena na tri dela. Od ukupnog iznosa, najveći deo 81,7% je usmeren na realizaciju cilja 1 – konvergencije, odnosno na smanjenje jaza između najbogatijih i najsiromašnijih regiona; 15,8% sredstva se usmerava na povećanje konkurentnosti manje razvijenih regiona i na kreiranje radnih mesta u njima (Cilj 2), dok 2,44% se usmerava na stvaranje osnove za jačanje prekogranične saradnje, odnosno na realizovanje Cilja 3.

Što se tiče regionalne raspodele sredstava fondova po članicama unije i po ciljevima regionalne politike situacija je sledeća: (prikazano u tabeli 4.3.2.)

Redosled primaoca sredstava iz fondova namenjenih regionalnoj politici se sa ulaskom novih članica 2004. godine promenio. Podaci pokazuju da je najveći primaoc Poljska, zatim sledi Španija, koja je koristila skoro dvostruko manje sredstava, sledi zatim Češka republika, pa tek onda Nemačka i Italija, velike zemlje, koje su bili na početku ove liste u prethodnom periodu. Velika grupa zemlja prima sličan nivo sredstava. Na prvom mestu je Mađarska, a zatim sledi Portugal, Grčka i Rumunija.

Što se tiče raspodele sredstava EU za nove članice u period 2004 -2006 situacija je sledeća: Na zajedničku poljoprivrednu politiku odlazila je 9,8 % ; za regionalnu pomoć 21,8%; za strukturne fondove 14,3, za kohezione fondove 7,6%, dakle 32 % je usmereno u nove članice.

¹⁸⁸ euractiv.com/en/future-eu/new-eu-cohesion-policy-2007-2013/article-131988.

Tabela 4.3.2. Transferi fondova regionalne politike po članicama i po ciljevima u 2007-2013.(milijunima evra,cene 2007. godine)

Zemlja	Konvergenција	Konkurencija i zaosloštenost	Teritorijalna saradnja	Ukupno
Belgija	638	1425	194	2258
Bugarska	6674	-	179	6853
Češka Republika	25883	419	389	26692
Danska	-	510	103	613
Nemačka	16079	9409	851	26340
Estonija	3404	-	52	3456
Grčka	19575	635	210	20420
Španija	26180	8477	559	35217
Francuska	3191	10257	872	14319
Irska	-	751	151	901
Italija	21641	6325	846	28812
Kipar	213	399	28	640
Letonija	4531	-	90	4620
Litvanija	6775	-	109	6885
Luksemburg	-	50	15	65
Mađarska	22890	2031	386	25307
Malta	840	-	15	855
Holandija	-	1660	247	1907
Austrija	177	1027	257	1461
Poljska	66553	-	731	67284
Portugal	20473	938	99	21511
Slovenija	4101	-	104	4205
Slovačka	10912	449	227	11588
Finska	-	1596	120	1716
Švedska	-	1626	265	1891
Velika Britanija	2912	6979	722	10613
Rumunija	19213	-	455	19668
Ukupno	282855	54965	8278	346965

Izvor. European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication

U periodu 1995-2005., dakle u periodu pre krize u EU, ostvareni su sledeći rezultati u kohezijskoj politici, opet evaluirani korišćenjem BDP per capita.

Tabela 4.3.3. Regioni sa GDP po stanovniku ispod 75% proseka EU-27 u periodu 1995-2004.

	EU-15		Nove članice-12		EU-27	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Broj regiona	213		55		268	
Ukupno stanovništvo (milijonima)	372	386	106	104	479	490
Regioni ispod 75% od proseka GDP po stanovniku (Paritet kupovnih snaga)						
Broj	27	21	51	49	78	70
%	13	10	93	89	29	26
Stanovništvo						
Broj (million.)	32	32	103	91	136	123
%	9	8	97	88	28	25

Izvor: European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.











Podaci pokazuju da su regionalne razlike u posmatranom periodu smanjivane odnosno da su regioni konvergirali na svojim razvojnim putanjama. U periodu od 1995. do 2004. godine broj regiona sa GDP po stanovniku ispod 75% od proseka EU -27 se smanjio sa 78 na 70, a analizirano samo kod Novih članica, EU 12, ovaj broj se smanjio sa 51 na 49 regiona, a posmatrano kroz broja stanovnika, regionalni problemi su se smanjili za 10 miliona ljudi, odnosno od 103 miliona na 93 miliona.

Međutim, najsiromašniji regioni, posmatrano pojedinačno, su i dalje kod novih članica. O tome odgovarajuću informativnu poruku daju sledeći podaci. (Tabela 4.3.4)

Odmah pada u oči da su dvadeset najsiromašnijih regiona u EU locirano kod novih članica, odnosno u EU 12. Pri tom, najsiromašniji region, dakle oni koji su situirani među prvih deset, a opet među kojima određen broj realizuje tek četvrtinu prosečnog GDP su regioni u Balkanskim zemljama: Bugarskoj i Rumuniji. Istovremeno, među najrazvijenijim regionima sa 76%, odnosno 73% višeg proseka per capita od EU su se našli Prag i Bratislava, prestonice Novih

Tabela 4.3.4. Dvadeset najrazvijenijih i dvadeset najsiromašnijih regiona u EU u 2010 godini

The twenty highest:			The twenty lowest:		
1	Inner London (UK)	328	1	Severozapaden (BG)	26
2	Luxembourg (LU)	266	2	Severen tsentralen (BG)	29
3	Bruxelles-Cap. / Brussels Hfdst. (BE)	223	3	Nord-Est (RO)	29
4	Hamburg (DE)	203	4	Yuzhen tsentralen (BG)	30
5	Île de France (FR)	180	5	Severoiztochen (BG)	36
6	Groningen (NL)	180	6	Yugoiztochen (BG)	36
7	Bratislavský kraj (SK)	176	7	Sud-Vest Oltenia (RO)	36
8	Praha (CZ)	172	8	Sud-Est (RO)	38
9	Stockholm (SE)	168	9	Sud-Muntenia (RO)	39
10	Wien (AT)	165	10	Észak-Magyarország (HU)	40
11	Oberbayern (DE)	163	11	Észak-Alföld (HU)	41
12	North Eastern Scotland (UK)	162	12	Dél-Alföld (HU)	42
13	Darmstadt (DE)	161	13	Lubelskie (PL)	42
14	Bremen (DE)	158	14	Podkarpackie (PL)	42
15	Hovedstaden (DK)	157	15	Nord-Vest (RO)	42
16	Utrecht (NL)	155	16	Dél-Dunántúl (HU)	44
17	Helsinki-Uusimaa (FI)	154	17	Podlaskie (PL)	45
18	Noord-Holland (NL)	150	18	Centru (RO)	45
19	Bolzano / Bozen (IT)	146	19	Warmińsko-Mazurskie (PL)	46
20	Salzburg (AT)	146	20	Świętokrzyskie (PL)	47

Rank	NUTS-2 Region	Member state	GDP per capita	
			in Euros	As % of EU-27 average
1.	<u>Northwest region</u>	 Bulgaria	6,500	26%
2.	<u>North Central</u>	 Bulgaria	7,000	29%
3.	<u>Nord-Est</u>	 Romania	7,000	29%
4.	<u>Yuzhen tsentralen</u>	 Bulgaria	7,500	30%
5.	<u>Severoiztochen</u>	 Bulgaria	8,700	36%
6.	<u>Yugoiztochen</u>	 Bulgaria	8,700	36%
7.	<u>Sud-Vest Oltenia</u>	 Romania	8,800	36%
8.	<u>Sud-Est</u>	 Romania	9,400	38%
9.	<u>Sud – Muntenia</u>	 Romania	9,500	39%
9.	<u>Észak Magyarország</u>	 Hungary	9,700	40%

Izvor: Eurostat, Newsrelease, Regional GDP, Regiona GDP per capita in the EU in 2010: eight capital regions in the ten first places.

članice (EU12). Ovo govori o pravcima kretanja i koncentraciji kapitala na slobodnom ekonomskom prostoru EU.

Na drugoj strani treba ukazati i da najveći korisnici kohezione politke u periodu 1994-2006: Grčka, Španija i Irska, su ostvarile značajne rezultate. Grčka je reducirala gep u tom peridu u odnosu na G-27 sa 74 % na 88 %, Španija i Irska sa 91% na 103%.¹⁸⁹

Najzad, valja istaći i da je teško izdvojiti i oceniti koliki je doprinos same regionalne politike procesu relativnog poboljšanja, pozicije pojedinih regiona, a koliko doprinos drugih ekonomskih politika i aktivnosti, kao i samog spontanog delovanja tržišnih snaga. Međutim, jasno je da zamašne investicije u infrastrukturu (transport, energija, telekomunikacije) u kohezionim članicama i nerazvijenim regionima nebi bile moguće bez sredstava strukurnih fondova i asistencije Evropske investicione banke. Naravno, prilikom ovih ocena treba imati u vidu i značajne eksterne efekte koje regionalne politik produkuju, a koje se reflektuju na razna socio-ekonomska područja: zaposlenost, ekologiju, relaksiranje instrumenta monetarne politike Evropske Centralne Banke i dr.

Citirana literatura (IV glava)

- Bayomi, T., Einchengreen,B., (1993), Shocking aspects of European Monetary Integration, in Toress F., Glavazzi, F., (eds.) Adjusment and Growth in the European Monetary Union, New York, Cambridge Press.
- Berend I, T., Gyorgy R., (1974), Economic Development in East-Central Europe in the 19th and 20th Centuries Columbia University Press.
- Bogdanov, N,(2011),Efekti integracije Srbije EU u oblasti poljoprivrede, FEFA
- Center for Environmentally Sustainable Economic Policy, Agricultural Water Management Policies in Selected Countries, National reports (country report and case study) Bulgaria Galia Bardaska, Bulgarian Academy of Sciences, Violina Hadijeva, Institute of Economic Agriculture; Hungary Judit Rakosi OKO, Inc., Gyorgy ZSikly,OKO,Inc.; Mihaela Popovici.
- Costa, C., Osborne, M., Zhang, X.G., Boulanger, P. and Jomini, P. (2009), Modelling the Effects of the EU Common Agricultural Policy, Staff Working Paper.
- Csaki, C, Jambor A, (2013), Impacts of the EU Enlargments on the New Member States Agriculture, Acta Oeconomica XVI, No 1. 35-50.
- Csaki, C., Jambor, A (2010), Five Years of Accession: Impact onAgriculture in The New Members, Euro Choices 9, (2), 10-17.

¹⁸⁹ European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and cocial cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.

- Darbinyam Armenak, Melikyan Lilit, Hrogyan Sveta, Tumanyan David, Shengelashvili Tengiz, Jarkli Faud. The Role of Communities in Regulations of Public Utilities, Public Communal Services and Irrigation, - Comparative Analysis, Armenia-South Caucasus –Central and Easter European Countries, Institute of Economic Research Yerevan; Yereva 2004 (recommended for publication by the Scientific Council of Economic Research Institute) funded by Open Societz Institute of Budapest.
- Dekleracija o regionalizmu, Skupština evropskih regiona, 1996.
- Eischengreen B., Bayoumi, T., (1996), *Closer to Heaven?, An optimum-Currency-Area Index for European Countries* Departments of Economics, UCB Berkeley.
- EU, Enlargement, (2003), East Europe, London: Agra Europe.
- European Commission, Eurostat, (2011) Candidate and Potential Candidate Countries, Economic Development
- European Commission, Eurostat, (2012), Pocketbook on the Enlargment Countires.
- European Commission DG Environment, Water Pricing in Selected Accession Countries to the European Union.
- European Commission, (2007), Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.
- European Commission, (2011), *Price and cost competitiveness*, European commission, Fourth quarter. Brissel.
- European Commission, (2013), Candidate and Pre-accession Countries, Economic Quarterly, 4/2013, p. 6.
- European Commission, Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2013, December 2013, p. 111.
- Eurostat, Statistical Yearbook 2012.
- Eurostat, Economic Account for Agriculture, 2012.
- Evropska Komisija (2012), Poljoprivreda i proširenje, Brisel.
- Frankel, J, Rose, A., (1997)., Is EMU more justifiable ex post than ex ante?, *European Economic Review*, 41, 753-760.
- Friedman, M., (1953), The Case for Flexible Exchange Rates, in Friesamn, M., (ed.) *Essay in Positive Economics*, University of Chicago Press, 157-203.
- FAO, (2009), Statistical Yearbook.
- Gay, S., H., Osterburg, B., Baldock, D., Zdanowicy, A., (2005)., Recent evolution of the Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential, MEACAP project: Impact of Environmental Agreements on the CAP.
- Gnjatović, D., Grbić, V., (2009), *Ekonomska politika, Teorija –Analiza-Primena*, Megatrend univerzitet, Beograd, 291.
- Grbić V., Milanović, M., Đorović, M., (2010)., *Ekonomska analiza sistema kvota za mleko u agrarnoj politici Evropske unije*, *Ekonomika poljoprivrede* br. 4. str. 515-529.
- Grbić, V., Antevski, M., Todić, D., (2013), *Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

- Grbić, V. (2010), Regional disparities in the European Union: Policy objectives, the poorest regions and multifunktional agriculture, *Ekonomika poljoprivrede*, Br. 2, str. 147-153.
- Grbić, V., Todić, D., (2011), Ekonomski instrumenti za upravljanje otpadom u ruralnim regionima jugoistočne Evrope, Sustainable agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Implementation within Danube Region, *Ekonomika poljoprivrede*, Specijlan Broj, 2011, str. 55-62.
- Grbić, V. (2009), Uredba o pomoći seoskom razvoju u Evropskoj uniji. Vodič kroz pravo evropske unije Institut za međunarodnu politiku i privredu. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, str. 65-71.
- Grbić, V. (2004), Monetarna integracija u EU: izazovi i rešenja, *Ekonomika preduzetništva*, br. 5, str. 257-265.
- Grbić, V. (2004), Poljoprivreda i budžet Evropske unije, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 3-4, str. 269-277.
- Grbić, V. (2006), Ekonomska analiza set-aside programa agrarne politike Evropske unije, *Ekonomika poljoprivrede* br. 3. 279-289.
- Grbić, V., (2008), Globalizacija i održivi razvoj, Megatrend, Beograd.
- International Monetary Fund, (2012), World Economic Outlook Database.
- Issing, O., (2001), Economic and Monetary Union in Europe: political priority versus economic integration? Paper for the Conference 2001 of the European Society for the History of Economic Thought, February.
- Joso R,B and Rui,H,A., (2011), The Euro Area Ten Years after Its Creation: (Divergent) Competitiveness and the Optimum Currency Area Theory, *Panoeconomicus*, Special Issue, 5, pp. 605-629.
- Karina Schoengold, David, L., Sunding, Greogina Moreno: Price Elasticity Reconsidered: Panel Estimation of an Agricultural Water Demand Function, *Water Resources Research*, vol. 42, WO941, 2006.
- Lučić, Lj, (2011), Evropska monetarna unija i Srbija, *Bankarstvo*, br. 9-10, str. 52-75.
- Malliaropulos, D., (2010), How much did competitiveness of the Greek economy decline since EMU entry? *Economy and Markets, Eurobank Research*, Volume 5, Issue 4, pp. 1-16.
- Meade, J. (1957), The Balance of Payments Problem of the Europan Free Trade Area, *The Economic Journal*, 67, 379-396.
- Molle, W., (1997). Teh Economic of European Integration, Theory, Practice, Policy, Third Edition, Ashgate.
- Mundell R., 1961., A Theory of Optimum Currecies Areas, *American Economic Review*, pp. 657-665.
- OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.
- OECD, (2012), *Main economics indicator*.

- Oko, Inc, Environment, Economy, Technology, Trade, Consulting, Developing, Agricultural Water Management Policies in Bulgaria, Hungary, Romania and Slovakia, Final Report, 2001, Budapest, str. 8-9.
- Organization for Economic Co-operation and Development-OECD, (2010), *Economic Surveys: Euro Area 2010.*, Paris: OECD Publication Service.
- Rakosi Judit, (2001), The Role of prices in Irrigation in Central and Eastern Europe, in, Economic Instrument and Water Policies in Central and Eastern Europe: Issues and Options, The Regional Environment Center for Central and Eastern Europe, Hungary.
- Rijsbman Frank, Sanitation and Access to Clean Water, u, Global Crises, Global Solutions, Lomborg, Bjorn, editor, Cambridge University Press, 2004.
- Stančetić, V., (2009,) Regioni kao razvojna perspektiva u Evropskoj uniji, Službeni glasnik.
- Stančetić, V., (2012.), Vrste i tipovi regionalizacije, Nove regionalne politike i evropska iskustva, Megatrend, Beograd.
- The World Bank, (2003), Water Resources Management in South Eastern Europe, Volume II, Country Water Notes and Water Facts Sheets, Environmental and Socially Sustainable Development Department Europe and Central Asia Region, Washington DC.
- Todić, D. (2010), Tržišni instrumenti u politici životne sredine Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31-32, 124-133.
- Tondl, G., (2001), Regional Policy, in Artis, M., Nixon F, (eds.) The Economic of European Union, Policy and Analysis, Third Edition.
- UN Task Forces on Water and Sanitaitaion, Achieving the Milleninium Development Goals for Water and Sanitation: What will it take?Interim Report, December 2003, str. 47.
- Volk, T, Rednak, M, Erjavec, E., (2007), The State of Slovenian Agro-Food Sector After Accession to the EU, *Ekonomika poljoprivredee*, br 2, str. 181-197.
- Volk, T., Rednak, M, Erjavec, E, (2010), Western Balkan agriculture and agriculture policy-Cross country overview and comparasion, in, Agriculture in the Wesetrn Countries, Studies on the Agriculture and Food Sector in Central and Eastern Europe, Leibniz Institute of Agriculture Development in Central abd Eastern Europe, IAMO.
- Wriedt, G, Van der Velde, M., Aloe, A., Bouraoui, F, (2008). Water Requirements for Irrigation in the European Union, European Commission, Technical Report.
- Zakonska regulativa i finasiranje u sektru voda, Institut za vodoprivredu –Jaroslav Černi, Beograd.

Elektronski izvori

- ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_eu.html.
- ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_eu.html.

- ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_en.htm).
- euractiv.com/en/future-eu/new-eu-cohesion-policy-2007-2013/article-131988.
- <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2>.
- <http://www.aer.eu/en/about-aer/aer-members//who-ca-become-member.html>.
- [www.europa.eu /scadplus/leg/eu/ivb/](http://www.europa.eu/scadplus/leg/eu/ivb/)).
- www.ec.europa.eu/agriculture/capreforim/index_en.htm).

V glava PRELAZNE MERE I ROKOVI I ODRŽIVI RAZVOJ

Proces pristupanja Evropskoj uniji (EU) podrazumeva ispunjavanje odgovarajućih uslova za članstvo u ovoj organizaciji, o čemu je bilo reči u prethodnim delovima monografije. To pretpostavlja, između ostalog, i usaglašavanje nacionalnih politika i propisa država različitog nivoa razvijenosti, karakteristika privredne strukture, kultura, pravnih sistema, istorije, tradicije, itd. i to u različitim oblastima u zavisnosti od brojnih okolnosti.¹⁹⁰ Usaglašavanje nacionalnih politika i propisa je proces za koji se očekuje da ga države kandidati završe pre datuma pristupanja EU, i on se odvija u skladu sa nacionalnim propisima u oblasti državne uprave kojima se reguliše ovaj postupak. Zbog značajnih razlika, pre svega u nivou ekonomske razvijenosti, stanju infrastrukture i institucionalnim pretpostavkama, dosledna primena propisa i ostvarivanje definisanih ciljeva značajnim delom su povezani

¹⁹⁰ U tehničkom smislu, sve politike i propisi su grupisani u pojedinačne grupe tako da se u poslednjoj fazi proširenja (u slučaju RS) govori o 35 poglavlja o kojima se vode pregovori o članstvu. Videti, na primer, *Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, sa predlogom zaključaka*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2013. str. 7-8. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (2.2.2014). Merila za privremeno zatvaranje i, po potrebi, otvaranje svakog poglavlja utvrđuje Savet na predlog Komisije. Za poglavlja „Pravosuđe i osnovna prava“ i „Pravda, sloboda i bezbednost“, biće utvrđena i prelazna merila u skladu sa istom procedurom. „U zavisnosti od poglavlja, precizna merila će se naročito odnositi na usaglašavanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama i na zadovoljavajući učinak u sprovođenju ključnih elemenata pravnih tekovina, što ukazuje na postojanje adekvatnih administrativnih i pravosudnih kapaciteta. Gde se pokaže relevantim, merila će obuhvatati i ispunjenje obaveza na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a naročito onih obaveza koje odlikavaju zahteve sadržane u pravnim tekovinama.“ (aut. pod). *Opšta pozicija EU*, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014. Tačka 33. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).

sa načinom i efikasnošću sistema usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU. U celini, primena propisa EU predstavlja posebno pitanje i države su suočene sa različitim teškoćama. Za zemlje koje tek pristupaju EU pitanje primene propisa EU predstavlja poseban problem. „Povratak Evropi“ značajnog dela novih članica značio je i radikalnu ekonomsku i političku transformaciju bivših komunističkih sistema kao i ogromne troškove.¹⁹¹

Složenost procesa pristupanja, kako za države kandidate za članstvo tako i za EU, povezana je sa brojnim okolnostima. Jednom od ključnih bi se mogao smatrati nivo ekonomske razvijenosti država koje pristupaju EU, odnosno ogromne razlike u nivou razvijenosti između većeg dela država članica EU i država kandidata za članstvo. Podaci o stanju u pojedinačnim sektorima, naročito ako se za osnovu uzmu indikatori održivog razvoja, jasno ukazuju na ogromne razlike između država koje pristupaju EU i članica EU, ili bar značajnijeg dela članica EU. Nizak nivo privredne aktivnosti, zaostala privredna struktura, problemi sa tzv. istorijskim zagađenjima životne sredine i odsustvo sistemskih mera u oblasti održivog razvoja predstavljaju opšte okolnosti koje determinišu mogućnosti primene nekih standarda EU u jednom delu država kandidata za članstvo u EU. Ovo pre svega zbog toga što za jedan deo država koje žele da postanu članice EU uvođenje i primena standarda u različitim oblastima znači i ogromne investicije koje one ne mogu da obezbede odmah.¹⁹²

Ugovori o pristupanju koje zaključuju nove države sa državama članicama EU (odnosno EU) definišu obaveze ugovornih strana u procesu pridruživanja. To uključuje i dogovor oko mogućnosti da nove države članice EU dobiju izvesno dodatno vreme potrebno za stvaranje uslova za potpuno poštovanje nekih propisa EU, odnosno delova nekih propisa. Dosadašnja praksa pokazuje da mogućnosti izuzimanja važenja pojedinih normi prava EU u državi novoj članici nisu neograničene, ali da stvaraju izvestan prostor za adaptaciju novih država na okonosti strožijih standarda kakvi važe u EU. Budući da transponovanje propisa EU u nacionalni pravni poredak nije predmet pregovaranja sa novom državom (očekuje se da nova država članica danom

¹⁹¹ Za šire videti: Moisis S. Redrawing the Map of Europe: Spatial Formation of the EU's Eastern Dimension, *Geography Compass*, 1/1/2007, pp. 82-102. Za jedan osvrt na pitanje troškova proširenja videti kod Vachudova M.A. EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1/2014, pp. 122-138.

¹⁹² Ova složenost procesa pristupanja jednim delom je uslovljena i ogromnim brojem izvora prava EU u oblasti životne sredine, intersektorskom povezanosti normi iz oblasti životne sredine sa drugim oblastima i, naročito, složenošću primene ovih u praksi. Za opšti presek propisa EU u oblasti životne sredine videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

prijema u EU ima transponovane sve relevantne propise), ostaje da se u pregovorima ustanove krajnji rokovi do kojih nova članica može da obezbedi potpunu primenu propisa EU. Prelazni periodi za primenu propisa za državu kandidata za članstvo u EU, ali i za pravni sistem EU, imaju veliki značaj s obzirom da se na ovaj način na ugovornoj osnovi stvaraju izuzeci od potpunog važenja propisa EU za određeni vremenski period. Država kandidat dobija izvesno vreme za izgradnju neophodne infrastrukture, jačanje kapaciteta institucija i podizanje nivoa razvijenosti kao preuslova za izgradnju kapaciteta.¹⁹³

U ovoj analizi se, između ostalog, upoređuju podaci o visini GDP-a, pojedini indikatori održivog razvoja, broj propisa za koje su ugovarani prelazni rokovi i prosečni i najduži prelazni rokovi za trinaest država koje su pristupile EU 2004, 2007 i 2013. godine. Sve države su podeljene u tri grupe, prema nivou ekonomske razvijenosti: 1) grupa najrazvijenijih država (sa GDP/pc preko 10.000 \$), 2) grupa srednje razvijenih država (čiji GDP/pc iznosi između 6.000 i 10.000 \$) i 3) države sa najnižim GDP-om u momentu prijema u EU (GDP/pc ispod 6.000\$). Opređenje da se u analizi obuhvate države koje su pristupile EU od 2004. godine do danas zasnovano je na proceni da se u ovim grupama država nalazi najveći broj njih koje su po nivou GDP/pc slične Republici Srbiji, za razliku od prethodnih proširenja EU.

U jednom delu analize ukazuje se i na regionalne razlike a sve države su grupisane u četiri grupe: države mediteranskog regiona, države centralne Evrope, države iz baltičkog regiona i države iz jugoistočne Evrope. Pokušavaju se identifikovati izvesne sličnosti i razlike između pojedinih grupa država i ponuditi argumenti na osnovu kojih bi se izvukli zaključci o povezanosti nivoa ekonomske razvijenosti, indikatora održivog razvoja i prelaznih rokova za

¹⁹³ Problemi u obezbeđivanju doslednog poštovanja propisa EU već su uočeni kao zaseban kompleks pitanja ne zavisno od procesa proširivanja ove organizacije. Videti, npr. Zubek R., Staronova K. Organizing for EU implementation: the Europeanization of government ministries in Estonia, Poland, and Slovenia, *Public Administration*, Vol. 90, No. 4/2012, pp.937–956. Zubek R. Core executives and coordination of EU law transposition: evidence from new member states, *Public Administration*, Vol. 89, No. 2/2010, pp. 433–450. Greer L.S., Inieta M.M.A. How Bureaucracies Listen to Courts: Bureaucratized Calculations and European Law, *Law & Social Inquiry*, 2013, pp. 1-26. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/lsi.12035/pdf>, (21.1.2013). Za analizu uticaja različitih činilaca koji utiču na ostvarivanje očekivanih rezultata u oblasti zaštite zemljišta, na primeru Bugarske, Češke i (bivše) Nemačke Demokratske Republike videti Prager K., Prazan J., Penov I. Soil Conservation in Transition Countries: the Role of Institutions, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 22/2012, pp. 55–73. Za analizu problema u sprovođenju direktive koja se odnosi na opasne supstance videti Martin D.A., Mayers C.K., France M.C. The EU Restriction of Hazardous Substances Directive: Problems arising from Implementation Differences between Member States and Proposed Solutions, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 16, No. 2/2007, pp. 217-229.

pojedine regione, odnosno njihovoj relevantnosti za RS.¹⁹⁴ Na kraju se ukazuje na relevantnost rasprave o prelaznim rokovima za RS i to u kontekstu nekih okolnosti koje determinišu (ili mogu da determinišu) pregovarački proces sa EU.

¹⁹⁴ Naravno, detaljnija analiza i preciznija rasprava podrazumeva znatno više prostora i dogovor oko jasnije definisane metodologije. Posebno interesantnim bi se moglo smatrati istraživanje odnosa između definisanih prelaznih rokova i stanja u oblasti održivog razvoja pre i nakon prijema države u EU. Iako je svrha prelaznih rokova načelno relativno jasno određena, ostaje pitanje do koje mere prelazni rokovi služe ostvarivanju ciljeva lakšeg prilagođavanja nove države na uslove članstva u međunarodnoj organizaciji, odnosno da li postoje neke zajedničke karakteristike u ponašanju država tokom prelaznih rokova, mereno odgovarajućim indikatorima u oblasti održivog razvoja. Ova pitanja bi mogla biti predmet posebnog istraživanja, naročito u odnosu na finansijske instrumente koji stoje na raspolaganju ili se koriste od strane država tokom njihovog statusa kandidata za članstvo i perioda nakon sticanja statusa člana, odnosno tokom trajanja prelaznih rokova.

5. PRELOZNE MERE I ROKOVI

5.1. PRELAZNE MERE I ROKOVI U UGOVORIMA O PRISTUPANJU ZAKLJUČENIM OD 1972–1994.

U svim ugovorima o pridruživanju koji su do sada zaključeni ugovorene su neke prelazne mere i rokovi.

1) Četvrti deo Akta o uslovima pristupanja i prilagođavanja ugovorima, kao deo Ugovora o pristupanju Evropskim zajednicama koje su potpisale Kraljevina Danska, Irska, Kraljevina Norveška i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske (1972), posvećen je prelaznim merama.¹⁹⁵ Prelazni rokovi su predviđeni za sledeće oblasti: slobodno kretanje roba (Naslov I, član 31-49),¹⁹⁶ poljoprivredu (Naslov II) i u okviru njega poljoprivredu (član 50-97), ribarstvo (član 98-103) i druge oblasti pod čime su obuhvaćene mere u oblasti veterine (član 104-106). Naslov III se odnosi na spoljne odnose (članovi 108-116), Naslov IV na asocijaciju prekomorskih država i teritorija (član 117-119), Naslov V na kretanje kapitala (član 120-126), Naslov VI na finansijske aspekte (član 127-132) i Naslov VII na ostala pitanja (član 133-138).

2) Za drugo proširenje EU (1979) ugovoreni su (odredbama četvrtog dela Akta o uslovima pristupanja Helenske Republike i prilagođavanju ugovorima) prelazni rokovi u sledećim oblastima: Naslov I, upravljanje institucijama (član 23), Naslov II, slobodno kretanje roba (član 24-43), Naslov III, slobodno kretanje

¹⁹⁵ Videti: Documents concerning the accession to the European communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the kingdom of Norway and the united kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *OJ L 73*, 27.3.1972, p. 20-46.

¹⁹⁶ Lista proizvoda na koje se odnose članovi 32, 36 i 39. data je u Aneksu III i Aneksu IV Akta o pristupanju. *OJ L 73*, 27.3.1972, p. 128-134.

¹⁹⁷ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Hellenic Republic concerning the accession of the Hellenic Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Energy, *OJ L 291*, 19.11.1979, p. 21-48.

osoba, usluga i kapitala (član 44-56), Naslov IV, poljoprivreda (član 57-114), Naslov V, spoljni odnosi (član 115-123), Naslov VI, finansijske odredbe (član 124-127), Naslov VII, ostale odredbe (član 128-131).¹⁹⁷

3) U Ugovoru o pristupanju Evropskoj ekonomskoj zajednici, koji su zaključile Kraljevina Španija i Republika Portugal,¹⁹⁸ odredbe koje se odnose na prelazne rokove sadržane su u IV delu Akta o uslovima pristupanja i obuhvataju nekoliko oblasti: Naslov I se odnosi na upravljanje institucija (član 28-29). U Naslovu II su ugovorene prelazne mere koje se odnose na Španiju i one obuhvataju: slobodno kretanje roba (član 30-54), slobodno kretanje lica, usluga i kapitala (član 55-153), ribarstvo (član 154-176), spoljni odnosi (član 177-183), finansijske odredbe (član 184-188).

Prelazne mere za Portugal formulisane su u Naslovu III i obuhvataju: slobodno kretanje roba (član 189-214), slobodno kretanje lica, usluga i kapitala (član 215-232), poljoprivredu (član 233-345), ribarstvo (član 346-363), spoljne odnose (član 364-375). Ostala pitanja su regulisana posebnim odredbama (član 376-380).

4) Uslovi pristupanja Kraljevine Norveške, Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske (1994), takođe, obuhvataju prelazne mere.¹⁹⁹ U delu IV Akta o uslovima pristupanja za po pet oblasti su predviđene prelazne mere za sve četiri države. Odredbe koje se odnose na institucije i poljoprivredu formulisane su u posebnim naslovima (I, član 31-33. i VI, član 137-150).²⁰⁰ Oblasti za koje su predviđene prelazne mere obuhvataju za Norvešku: slobodno kretanje roba (članovi 32-33), slobodno kretanje lica, usluga i kapitala (članovi 34-35), ribarstvo (članovi 36-53), spoljni odnosi uključujući i carinsku uniju (član 54-62), i finansijske odredbe, odnosno odredbe o budžetu (član 63-64). Iste oblasti su obuhvaćene i kod definisanja prelaznih mera za Finsku (član 84-111) i Švedsku (član 112-136). Prelazne mere za iste oblasti su propisane i za Austriju u četiri slučaja (član 69, 70, 73-78 i 79-83). Razlika je u tome što je za Austriju formulisana poseban deo odredbi koje se odnose na politiku

¹⁹⁸ Treaty (signed on 12 June 1985) between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Communities) and the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic concerning the accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Economic Community and to the European Atomic Energy Community, *OJL*, 302, 15.11.1985, p. 9-497.

¹⁹⁹ Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, *Official Journal C 241*, 29/08/1994 P. 0009 – 0404.

²⁰⁰ Prelazne mere u oblasti poljoprivrede odnose se, između ostalog, na mogućnost pružanja pomoći proizvođačima osnovnih poljoprivrednih proizvoda (čl. 138-144).

konkurencije (član 71-72), ali nisu propisane posebne odredbe za oblast ribarstva. Naslov VII (članovi 151-153) se vezuje za Aneks XV gde su nabrojani propisi koji će se primenjivati u skladu sa dogovorenim rokovima za pojedine države, odnosno pojedine oblasti (slobodno kretanje roba, lica, usluga i kapitala, saobraćajna politika, statistika, socijalna politika, životna sredina, poljoprivreda, ribarstvo, porezi i ostalo).²⁰¹

5. 2. VRSTE PRELAZNIH MERA KOJE SU UGOVORILE DRŽAVE KOJE SU PRISTUPILE EU 2004, 2007, 2013.²⁰²

Tabela 1. Vrste prelaznih mera koje su ugovorile države koje su pristupile EU 2004, 2007, 2013

R.b.	Grupa prelaznih mera	Br. propisanih prelaznih mera	Propisane prelazne mere (u %)
1	Prelazne mere kojim se u zemlji koja pristupa odlaže primena propisa EU za određeni period.	766	62,18%
2	Prelazne mere kojim se u hitnim i izuzetnim slučajevima obustavlja primena propisa EU.	9	0,73%
3	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se daje sadašnjim državama članicama i državi koja pristupa da odstupe od primene odredaba Direktive/Uredbe.	3	0,24%
4	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost trajnog izuzimanja primene određenih propisa EU u državi koja pristupa.	2	0,16%
5	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da nastavi primenu nacionalnih mera.	2	0,16%
6	Prelazne mere kojim se državi koja pristupa omogućava nastavak primene lokalnih propisa.	23	1,87%
7	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se daje državama članicama da nastave primenu nacionalnih mera ili mera iz bilateralnih sporazuma.	38	3,08%
8	Prelazna mera koja se odnosi na obavezu države koja pristupa.	20	1,62%
9	Prelazna mera koja se odnosi na obaveze države koja pristupa prema Komisiji.	96	7,79%

²⁰¹ Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, op. cit., p. 301-341.

²⁰² Ova tabela i deo teksta koji se odnosi na objašnjenje sadržaja zasnovani su na podacima koje je autor, zajedno sa M. Ignjatić, prikupio u pripremi predloga javne politike za potrebe Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji.

R.b.	Grupa prelaznih mera	Br. propisanih prelaznih mera	Propisane prelazne mere (u %)
10	Prelazna mera koja se odnosi na obaveze sadašnjih država članica.	25	2,03%
11	Prelazna mera koja se odnosi na obaveze Komisije ili Saveta.	44	3,57%
12	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost primene recipročnih mera.	22	1,79%
13	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se pruža državama članicama da primene kvantitativna ograničenja prema državi koja pristupa.	10	0,81%
14	Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da smanji stopu PDV-a ili da izuzme plaćanje PDV-a za određeni proizvod ili usluge.	28	2,27%
15	Prelazna mera koja se odnosi na minimalni nivo zaliha naftnih derivata države koja pristupa.	19	1,54%
16	Prelazna mera koja se odnosi na izdavanje dozvola u državi koja pristupa.	99	8,04%
17	Prelazna mera koja se odnosi na dodelu državne pomoći države koja pristupa.	20	1,62%
18	Prelazna mera koja se daje državama članicama da zabrane rad investicionih kompanija države koja pristupa do ispunjenja određenih uslova.	6	0,49%
19	Ukupno propisano prelaznih mera	1232	100%

Najveći broj prelaznih mera propisan za Rumuniju i to ukupno 205, na drugom mestu je Poljska sa ukupno propisanih 194 prelazne mere i na trećem mestu po brojnosti propisanih prelaznih mera nalazi se Bugarska sa ukupno propisanih 118 prelaznih mera. Najmanji broj prelaznih mera propisano je za Češku, ukupno 33 mere, iza koje sledi Kipar sa ukupno propisanih 37 mera.

U vezi sa oblastima iz kojih je propisan najveći broj prelaznih mera, istraživanje je pokazalo da je na prvom mestu oblast Životna sredina sa ukupno propisano 471 prelaznom merom, što čini više od 1/3 od svih propisanih prelaznih mera. Drugo mesto zauzima oblast Poljoprivrede sa 86 propisane mere.

Interesantno je da je za dva prelazna roka, oba propisana za Hrvatsku, ostavljena mogućnost trajnog izuzimanja primene EÜ zakonodavstva. Jedna od tih mera je iz oblasti Poreza, a druga se odnosi na Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarnu politiku. Takođe treba istaći da je jedino za Poljsku, propisana prelazna mera iz oblasti Telekomunikacione i informacione tehnologije. Za jedan deo prelaznih rokova ostavljena je mogućnost da Savet, na predlog Komisije, može da skрати ili da okonča prelazni rok.

1) Prelazne mere kojim se u zemlji koja pristupa odlaže primena sekundarnih propisa EU za određeni period.

U ovu grupu je svrstano 766 prelaznih mera ili 62,18% od ukupno propisanih prelaznih mera, što je čini i najbrojnijom grupom prelaznih mera. Najviše prelaznih mera, ukupno 171, iz ove grupe prelaznih mera propisano je za Rumuniju, potom 96 mera propisano je za Bugarsku, a skoro jednak broj prelaznih mera propisan je za Letoniju i Poljsku, tj. 73 za Letoniju i 70 za Poljsku. Najviše prelaznih mera u ovoj grupi prelaznih mera propisano je za oblast „Životna sredina“, ukupno 471 prelazna mera, dok je na drugom mestu po brojnost oblast „Poljoprivrede“ sa propisanih 86 prelaznih mera.

2) Prelazne mere koje se odnose na izdavanje dozvola u državi koja pristupa.

Ova grupa prelaznih mera je druga po brojnosti prelaznih mera koje su svrstana u nju (ukupno 99 prelaznih mera ili 8,04%). Ona može da se podeli u pet podgrupa, od kojih je daleko najbrojnija podgrupa Prelazne mere koje se odnose na izdavanje dozvola za postojeća postrojenja u državi koja pristupa. U ovoj podgrupi ukupno je svrstano 88 prelaznih mera.

Daleko najbrojnija oblast iz koje je propisano čak 91 prelazna mera u ovoj grupi prelaznih mera je oblast Životna sredina, od čega je 67 mera propisano za Poljsku, 13 za Sloveniju i 11 za Slovačku.

3) Prelazne mere koje se odnose na obaveze države koja pristupa prema Komisiji.

Ova grupa prelaznih mera spada u treću po brojnosti, gde je ukupno svrstano 96 prelaznih mera, što čini 7,79% od ukupnog broja propisanih mera. Najveći broj prelaznih mera, ukupno 32, u ovoj grupi prelaznih mera propisano je iz oblasti „Politika konkurencije“ od kojih je čak 22 propisano za Slovačku. Druga oblast po brojnosti iz ove grupe prelaznih mera je oblast „Poljoprivrede“ sa 23 propisane prelazne mere od kojih je 8 prelaznih mera propisano za Maltu, a po šest prelaznih mera propisano je za Poljsku i Slovačku. Na trećem mestu po brojnosti je oblast „Životna sredina“ sa propisanih 18 prelaznih mera od kojih je čak 13 propisano za Poljsku.

4) Prelazne mere koje se odnose na obaveze Komisije ili Saveta.

U ovu grupu prelaznih mera svrstane su 44 mera, što čini 3,57% od ukupno propisanih mera, od čega je 12 mera iz oblasti „Sloboda kretanja ljudi“, 13 mera iz oblasti „Sloboda kretanja kapitala“ i 11 mera iz oblasti „Poljoprivrede“.

5) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državama članicama da nastave primenu nacionalnih mera ili mera iz bilateralnih sporazuma.

Ukupno 38 prelaznih mera je svrstano u ovoj grupi prelaznih mera ili 3,08% od ukupnog broja propisanih prelaznih mera, od čega najveći broj, tj. 13 čine prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državama članicama da nastave primenu nacionalnih mera ili mera iz bilateralnih sporazuma ili da započnu sa primenom EU regulative.

Svih 38 mera koje su svrstane u ovu grupu prelaznih mera su iz oblasti „Sloboda kretanja ljudi“.

6) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da smanji stopu PDV-a ili da izuzme plaćanje PDV-a za određeni proizvod ili usluge.

U ovu grupu prelaznih mera svrstano je 28 prelaznih mera, što čini 2,27% od ukupno propisanih prelaznih mera. Ova grupa prelaznih mera podeljena je na 12 podgrupa. Najbrojnija podgrupa „Prelazne mere“ koje se odnose na izuzimanje od plaćanja PDV-a za međunarodni prevoz putnika u državi koja pristupa sadrži devet prelaznih mera iz oblasti Poreske politike.

7) Prelazne mere koje se odnose na obaveze sadašnjih država članica.

Ukupno 25 mera je svrstano u ovu grupu prelaznih mera, što čini 2,03% od ukupnog broja propisanih mera, od kojih je 13 propisano za oblast „Sloboda kretanja ljudi“, a devet iz oblasti „Saobraćajna politika“ i tri iz oblasti „Životna sredina“.

8) Prelazne mere kojim se državi koja pristupa omogućava nastavak primene lokalnih propisa.

U ovu grupu prelaznih mera ukupno je svrstano 23 prelazne mere ili 1,87% od ukupnog broja prelaznih mera. U ovoj grupi prelaznih mera identifikovane su četiri podgrupe prelaznih mera. Oblast „Slobodno kretanje kapitala“ je oblast iz koje je propisano čak 15 prelaznih mera u ovoj grupi prelaznih mera, dok je pet prelaznih mera propisano iz oblasti „Politika konkurencije“.

9) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost primene recipročnih mera.

U grupu prelaznih mera koje se odnose na primenu recipročnih mera ukupno su svrstane 22 prelazne mere, što čini 1,79% od ukupnog broja propisanih prelaznih mera. Ova grupa prelaznih mera sastoji se od četiri podgrupe od kojih je najbrojnija „Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da primeni recipročne mere prema sadašnjim državama članicama“

u koju je raspoređeno 10 prelaznih mera. Druga po brojnosti je podgrupa „Prevoznici registrovani u državi koja pristupa će biti isključeni iz rada u uslugama nacionalnog drumskog prevoza u državama članicama“, i „pevoznici registrovani u državama članicama će biti isključeni iz rada u uslugama nacionalnog drumskog prevoza u državi koja pristupa“, u koju je svrstano sedam prelaznih mera. Ukupno 14 mera propisano je iz oblasti „Sloboda kretanja ljudi“, a osam prelaznih mera propisano je iz oblasti „Saobraćajna politika“.

10) Prelazne mere koje se odnose na dodelu državne pomoći države koja pristupa.

U ovoj grupi prelaznih mera ukupno je svrstano 20 prelaznih mera, što čini 1,62% od ukupno propisanih prelaznih mera. Ova grupa prelaznih mera podeljena je na devet podgrupa, od kojih je najbrojnija podgrupa „Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da dodeli državnu pomoć za proizvodnju ulja od bundeve“ u kojoj je svrstano pet prelaznih mera. Druga po brojnosti je podgrupa „Prelazne mere koje se odnose na davanje državne pomoći za restrukturiranje brodogradilišta“ u kojoj su svrstane četiri prelazne mere. Iz oblasti Poljoprivrede u ovu grupu prelaznih mera svrstano je 11 prelaznih mera, dok je iz oblasti „Politika konkurencije“ ukupno svrstano 9 prelaznih mera.

11) Prelazne mere koje se odnose na obavezu države koja pristupa.

Ukupno 20 prelaznih mera je svrstano u ovoj grupi prelaznih mera, što čini 1,62% od ukupno propisanih prelaznih mera. Ova grupa prelaznih mera je podeljena u sedam podgrupa, od kojih je najbrojnija podgrupa „Prelazne mere koje se odnose na mogućnost nadležnih organa da upute prigovor na pošiljke za ponovno korišćenje otpada, tokom perioda u kome se primenjuju privremena oslobađanja za pogon na koji se odnose“. U ovu podgrupu svrstano je osam mera. Druga po brojnosti je podgrupa „Prelazne mere koje se odnose na obaveze države koja pristupa da usvoji detaljna pravila implementacije za sprovedene tranzicionih mera“ u koju je svrstano ukupno pet prelaznih mera. Najviše prelaznih mera propisano je iz oblasti „Životna sredina“, ukupno devet, dok je druga po brojnosti oblasti i „Poljoprivrede“ iz koje je propisano sedam prelaznih mera.

12) Prelazne mere koje se odnose na minimalni nivo zaliha naftnih derivata države koja pristupa.

U ovoj grupi prelaznih mera svrstano je 19 prelaznih mera, što je 1,54% od ukupnog broja prelaznih mera. Sve prelazne mere u ovoj grupi propisane su iz oblasti „Energetike“, od čega su šest mera propisane za Bugarsku, a po pet mera propisano je za Poljsku i Slovačku.

13) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se pruža državama članicama da primene kvantitativna ograničenja prema državi koja pristupa.

Ukupno 10 prelaznih mera je svrstano u ovu grupu prelaznih mera, što čini manje od 1% od ukupno propisanih prelaznih mera, tj. 0,81%. U ovoj grupi prelaznih mera, sve prelazne mere propisane su iz oblasti „Poreske politike“.

14) Prelazne mere kojim se u hitnim i izuzetnim slučajevima obustavlja primena propisa EU.

U ovu grupu prelaznih mera svrstano je 9 prelaznih mera ili 0,73% od ukupnog broja propisanih prelaznih mera. Sedam prelaznih mera su „prelazne mere kojim se u hitnim i izuzetnim slučajevima obustavlja primena propisa EU u sadašnjim državama članicama“, dok su dve mere „prelazne mere kojim se u hitnim i izuzetnim slučajevima obustavlja primena propisa EU u državi koja pristupa“. Osam propisanih prelaznih mera je iz oblasti „Sloboda kretanja ljudi“, dok je jedna prelazna mera iz oblasti „Saobraćajne politike“.

15) Prelazne mere koje se daje državama članicama da zabrane rad investicionih kompanija države koja pristupa do ispunjenja određenih uslova.

U ovu grupu prelaznih mera svrstano je šest prelaznih mera ili 0,49% od ukupno propisanih prelaznih mera. Za ovu grupu prelaznih mera nisu identifikovane podgrupe prelaznih mera. Sve prelazne mere svrstane u ovu grupu prelaznih mera su iz oblasti „Sloboda pružanja usluga“.

16) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje sadašnjim državama članicama i državi koja pristupa da odstupe od primene odredaba Direktive/Uredbe.

U ovu grupu prelaznih mera svrstane su tri prelazne mere ili 0,24% od ukupno propisanih prelaznih mera. U ovoj grupi prelaznih mera nisu identifikovane podgrupe prelaznih mera. Sve tri propisane prelazne mere su iz oblasti „Sloboda kretanja ljudi“ i propisane su za Litvaniju, Mađarsku i Maltu.

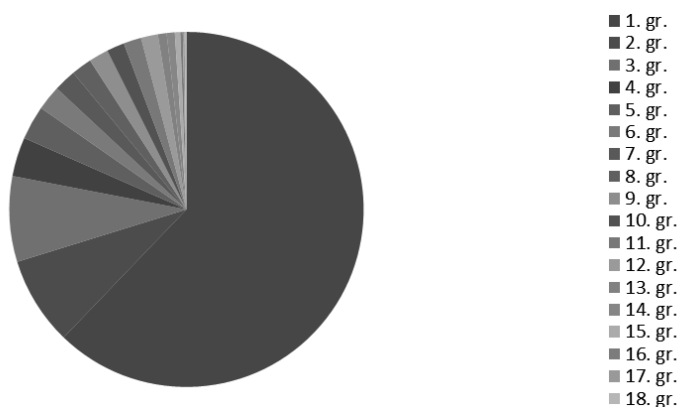
17) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost trajnog izuzimanja primene određenih propisa EU u državi koja pristupa.

Ova grupa prelaznih mera sadrži svega dve prelazne mere ili 0,16% od ukupno propisanih prelaznih mera. Kao i u prethodnoj grupi, ni u ovoj grupi prelaznih mera nisu identifikovane podgrupe prelaznih mera. Obe prelazne mere koje su svrstane u ovu grupu propisane su Republici Hrvatskoj. Jedna je iz oblasti „Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika“, podoblast Neum, a druga prelazna mera je iz oblasti „Poreza“.

18) Prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da nastavi primenu nacionalnih mera.

U ovu grupu prelaznih mera svrstane su dve prelazne mere, što čini 0,16% od ukupno propisanih prelaznih mera. U ovoj grupi prelaznih mera nisu identifikovane podgrupe prelaznih mera. Obe propisane prelazne mere su iz oblasti Sloboda kretanja robe i obe su propisane za Litvaniju.

Grafikon 1: Pregled učešća pojedinih vrsta prelaznih mera u ukupnom broju prelaznih mera



Kao što se vidi iz Grafikona 1. ubedljivo najveći procenat prelaznih mera i rokova otpada na prelazne mere na osnovu kojih se u zemlji koja pristupa odlaže primena sekundarnih propisa EU za određeni period (62.18%). Zatim dolaze sledeće vrste prelaznih mera:

- prelazne mere koje se odnose na izdavanje dozvola u državi koja pristupa (8.04%)
- prelazne mere koje se odnose na obaveze države koja pristupa prema Komisiji (7.79%)
- prelazne mere koje se odnose na obaveze Komisije ili Saveta (3.57%)
- prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državam članicama da nastave primenu nacionalnih mera ili mera iz bilateralnih sporazuma (3.08%)
- prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da smanji stopu PDV-a ili da izuzme plaćanje PDV-a za određeni proizvod ili usluge (2.27%)

- prelazne mere koje se odnose na obaveze sadašnjih država članica (2.03%), itd.

Na prve tri grupe prelaznih mera otpada nešto preko 78% ukupnog broja prelaznih mera.

Na kraju ove liste (17. i 18. grupa) se nalaze dve grupe prelaznih mera sa najmanjim učešćem u ukupnom broju prelaznih mera (0.16%) i to: prelazne mere koje se odnose na mogućnost trajnog izuzimanja primene određenih propisa EU u državi koja pristupa i prelazne mere koje se odnose na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da nastavi primenu nacionalnih mera.

5.3. GRUPE PROPISA ZA KOJE SU UGOVARANI PRELAZNI ROKOVI ZA DRŽAVE KOJE SU PRISTUPILE EU 2004, 2007, 2013.

Države koje su pristupile EU u poslednja tri proširenja ugovorile su prelazne rokove u 14 glavnih oblasti (Tabela 2) od kojih su neke podeljene u različite podoblasti.²⁰³ Većina od 14 oblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi, u skladu sa odredbama člana 4. Ugovora o funkcionisanju EU, spada u podeljenu nadležnost između EU i država članica (poljoprivreda, ribarstvo, transport, socijalna politika, energetika, životna sredina). Osnovne oblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi su: sloboda kretanja lica, sloboda kretanja robe, sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja kapitala, politika konkurencije, poljoprivreda, ribarstvo, transport, porezi, socijalna politika i zapošljavanje, energetika, telekomunikacije i informacione tehnologije, životna sredina i carinska unija. U okviru nekoliko grupa su pojedina pitanja grupisana na različite podgrupe prema načinu kako se pojedini propisi EU grupišu. Tako, npr. u oblasti poljoprivrede najčešće su posebno grupisani propisi u oblasti poljoprivrede i propisi u oblasti veterine i fitosanitarne zaštite. U oblasti životne sredine posebno su najčešće grupisani propisi u oblasti kvaliteta vazduha, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom. Ovome se u nekim slučajevima dodaje u oblasti zaštite prirode, nuklearna bezbednost, klimatske promene.

²⁰³ Ovde se imaju u vidu prelazni rokovi koji su propisani ugovorima o pristupanju EU, koje su zaključile pojedinačne države, a odnose se na mogućnost odlaganja primene dela sekundarnih propisa EU u novim državama članicama. Ova vrsta prelaznih rokova se uzima za osnovu analize budući da se radi o najbrojnijoj grupaciji. Takođe, treba imati u vidu i sledeće: da se ovde uzimaju u obzir samo osnovni propisi EU, bez izmena i dopuna koje su kasnije usledile; da su za pojedine propise u nekim slučajevima ugovarane prelazne mere i rokovi za veći broj pojedinačnih odredi što bi, u detaljnijoj analizi, trebalo uzeti u obzir.

Tabela 2: Oblasti u kojima su ugovoreni prelazni rokovi ugovoreni za države koje su pristupile EU 2004, 2007. i 2013. godine

	SKL	Skr	Spu	Skk	Pk	Polj	Rib	Tr	Por	Spiz	En	Tit	Žs	Cu	Uk
Poljska	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+		13
Malta	+	+			+	+	+	+	+	+	+		+	+	11
Litvanija	+	+	+	+		+	+	+	+		+		+		10
Letonija	+		+	+		+	+	+	+	+	+		+		10
Bugars.	+		+	+		+		+	+	+	+	+	+		10
Kipar		+	+	+	+	+		+	+		+		+		9
Sloven.	+	+	+	+		+			+	+	+		+		9
Slovačka	+		+	+	+	+		+	+		+		+		9
Mađar.	+		+	+	+	+		+	+				+	+	9
Estonija	+		+	+		+	+	+	+		+		+		9
Hrvatska	+	+		+		+	+	+	+				+		8 (2)
Rumun.	+		+	+		+		+	+		+		+		8
Češka	+			+		+		+	+		+		+		7
Ukupno	12	6	10	12	5	13	6	12	13	5	11	2	13	2	

Skraćenice: SKL – Sloboda kretanja lica, SKR – Sloboda kretanja robe, SPU – Sloboda pružanja usluga, SKK – Sloboda kretanja kapitala, PK – Politika konkurencije, Polj. – Poljoprivreda, RIB. – Ribarstvo, TR. – Transport, POR. – Porezi, SPIZ – Socijalna politika i zapošljavanje, EN – Energetika, TIT – Telekomunikacije i informacione tehnologije, ŽS – Životna sredina, CU – Carinska unija

Napomena: U slučaju Hrvatske, posebno je izdvojena grupa propisa koja se odnosi na „bezbednost hrane“, „ruralni razvoj“ i „slobodu, sigurnost i pravdu“.

5.3.1. Grupe propisa za koje su ugovarani prelazni rokovi za države koje su pristupile EU 2004, 2007, 2013 – prema broju država za koje su ugovoreni prelazni rokovi

Različit je broj oblasti za koje su pojedine države ugovarale prelazne rokove. Za neke oblasti su ugovoreni prelazni rokovi od strane svih država, dok su za neke oblasti samo neke države ugovorile prelazne rokove. Moguće je identifikovati šest grupa oblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi. Svih 13 država koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja ugovorile su prelazne rokove u tri oblasti: poljoprivreda, porezi i životna sredina (Tabela 3). U drugoj grupi po broju ugovorenih prelaznih rokova su četiri oblasti i to:

sloboda kretanja lica, sloboda kretanja kapitala, transport i energetika za koje je prelazne rokove ugovorilo po 12 država. Deset država je ugovorilo prelazne rokove za oblast slobode pružanja usluga. U grupi propisa za koje su države ugovarale najmanje prelaznih rokova su propisi u oblasti carinske unije i telekomunikacije i informacione tehnologije (po dve države) i socijalna politika i zapošljavanje i poreska politika gde je po pet država ugovorilo prelazne rokove.

Tabela 3. Šest grupa oblasti za koje su ugovarani prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovorile prelazne rokove

	Kp	Sln	Hr	Ml	Če	Slč	Ma	Es	Ru	Po	Li	Le	Bu	Uk.
1. gr.														
Polj	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	13
Ž.s	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	13
Por	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	13
2. gr.														
SkI		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12
Skk	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	12
Tr	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12
En	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	12
3. gr.														
Sku	+	+				+	+	+	+	+	+	+	+	10
4. gr.														
Skr	+	+	+	+						+	+			6
Rib			+	+				+		+	+	+		6
5. gr.														
Pk	+			+		+	+			+				5
Spiz		+		+						+		+	+	5
6. gr.														
Tit										+			+	2
Cu				+			+							2

Skraćenice: SKL – Sloboda kretanja lica, SKR – Sloboda kretanja robe, SPU – Sloboda pružanja usluga, SKK – Sloboda kretanja kapitala, PK – Politika konkurencije, Polj. – Poljoprivreda, RIB. – Ribarstvo, TR. – Transport, POR. – Porezi, SPIZ – Socijalna politika i zapošljavanje, EN – Energetika, TIT – Telekomunikacije i informacione tehnologije, ŽS – Životna sredina, CU – Carinska unija

Kp-Kipar; Sln-Slovenija; Hr-Hrvatska; Ml-Malta; Če-Češka; Slč-Slovačka; Ma-Mađarska; Es-Estonija; Ru-Rumunija, Po-Poljska; Li-Litvanija; Le-Letonija; Bu-Bugarska; Uk-Ukupno.

Svih 13 država je ugovorilo prelazne mere i rokove jedino u 3 oblasti i to: poljoprivreda, životna sredina i poreska politika, dok je 12 država ugovorilo prelazne mere i rokove u oblasti slobode kretanja lica i slobode kretanja kapitala. U oblasti energetike 11 država je ugovorilo prelazne mere i rokove.

5.3.2. Oblasti i propisi za koje su države, koje su pristupile EU 2004, 2007. i 2013. godine, ugovorile prelazne rokove

5.3.2.1. Poljoprivreda, veterinarska i fitosanitarna zaštita

a) Poljoprivreda (zajedno sa ribarstvom) spada u grupu pitanja koja su u podeljenoj nadležnosti između Unije i država članica (član 38-44 Ugovora o funkcionisanju EU). Predviđeno je da Unija utvrđuje i sprovodi zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva. Unutrašnje tržište obuhvata poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima (Član 38). Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike su: (a) povećati poljoprivrednu produktivnost unapređenjem tehničkog napretka i obezbeđenjem razumnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog korišćenja faktora proizvodnje, naročito radne snage; (b) obezbediti poljoprivrednoj zajednici pristojan životni standard, naročito povećanjem individualne zarade lica koja su zaposlena u poljoprivredi; (c) stabilizovati tržišta; (d) obezbediti pristup snabdevanju; (e) obezbediti da roba dođe do potrošača po razumnim cenama (Član 39).

Propisi EU koji se odnose na oblast poljoprivrede predstavljaju najbrojniju grupu propisa obuhvatajući, prema klasifikaciji same organizacije, 3187 različitih akata.²⁰⁴

b) Sve države koje su postale članice EU tokom poslednja tri proširenja su ugovarale prelazne rokove u oblasti poljoprivrede, veterinarske i fitosanitarne zaštite. To uključuje 15 propisa EU u oblasti poljoprivrednog zakonodavstva i 18 propisa u oblasti veterinarske i fitosanitarne zaštite (Tabela 4).

Tabela 4. Propisi u poljoprivreda za koje su ugovoreni prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovorile prelazne rokove

	Kp	Slu	Hr	MI	Če	Slč	Ma	Es	Po	Li	Le	Ru	Bu	Uk.
I. Poljoprivreda														
Uredba br. 2597/97	+			+			+		+	+	+		+	7
Uredba br. 1254/1999	+			+				+	+	+	+			6

²⁰⁴ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/chap03.htm>, (28.2.2014).

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

	Kp	Sln	Hr	MI	Če	Slč	Ma	Es	Po	Li	Le	Ru	Bu	Uk.
Uredba br. 1493/1999		+		+			+					+		4
Uredba br. 2092/91								+		+	+			3
Uredba br. 1255/1999								+						1
Uredba br. 2342/199								+						1
Uredba br.: 2200/96	+													1
Uredba br. 753/2002							+							1
Uredba br. 3950/92				+										1
Uredba br. 2201/96				+										1
Uredba br. 478/97									+					1
Uredba br. 2848/98									+					1
Direktiva br. 2001/113			+											1
Uredba br. 1234/2007			+											1
Uredba br. 73/2009			+											1
II. Veterin. i fitosan.														
Direktiva br. 64/433					+	+	+		+	+	+			6
Direktiva br. 1999/74		+		+	+		+		+					5
Direktiva br. 2002/53	+	+	+	+							+			5
Direktiva br. 71/118					+					+	+			3
Direktiva br. 2002/55		+	+	+							+			3
Uredba br. 853/2004												+	+	2
Direktiva br. 92/46				+							+			2
Uredba br. 852/2004												+		1
Direktiva br. 91/414												+		1
Direktiva br. 82/471					+									1
Direktiva br.: 66/402	+													1
Uredba br. 1774/2002											+			1
Direktiva br. 94/65										+				1
Direktiva br. 93/85										+				1
Direktiva br. 2100/94										+				1
Direktiva br. 69/464									+					1
Direktiva br. 1999/105									+					1
Uredba br. 1069/2009			+											1
Ukupno:	5	4	6	9	4	1	5	4	8	8	9	4	2	

Kp-Kipar; Sln-Slovenija; Hr-Hrvatska; MI-Malta; Če-Češka; Slč-Slovačka; Ma-Madarska; Es-Estonija; Ru-Rumunija; Po-Poljska; Li-Litvanija; Le-Letoniya; Bu-Bugarska; Uk-Ukupno

Napomena: U slučaju Malte za u odnosu na primenu 11 propisa EU prihvaćen je poseban program tržišne politike (privremena državna pomoć poljoprivrednim proizvođačima)

A. Države koje su pristupile EU 2004. godine

Kipar je ugovorio prelazne rokove za pet propisa EU (četiri u oblasti poljoprivrede i dva u oblasti veterinarske i fitosanitarne zaštite) i to: Uredbu (EC) br. 2200/96 o zajedničkoj organizaciji tržišta voća i povrća, Uredbu Saveta (EC) br. 2597/97 o utvrđivanju dodatnih pravila o zajedničkoj organizaciji tržišta mleka i mlečnih proizvoda, Uredbu Saveta (EC) br. 1254/1999 o zajedničkoj organizaciji tržišta govedeg i telećeg mesa, Direktivu Saveta br. 66/402/EEC o semenu žitarica namenjenom prometu i Direktivu Saveta br. 2002/53/EC o zajedničkom katalogu varijeteta poljoprivrednih biljnih vrsta. Većina rokova je ugovorena za period od pet godina.

Slovenija je ugovorila prelazne rokove za primenu četiri propisa EU (dva u oblasti poljoprivrede i po jedan iz oblasti veterinarske i fitosanitarne zaštite i to Uredbe Saveta (EEC) br. 1493/1999 koja se odnosi na organizaciju tržišta vina, Direktive Saveta br. 1999/74/EC o minimalnim standardima za zaštitu koka nosilja, Direktive Saveta 2002/53/EC o zajedničkom katalogu varijeteta poljoprivrednih biljnih vrsta i Direktive Saveta br. 2002/55/EC o stavljanju u promet semena povrća. Najduži rok od šest godina ugovoren je za primenu Direktive 1999/74/EC (iz oblasti veterinarske zaštite).

Malta je ugovorila prelazne rokove za 21 propis EU (17 u oblasti poljoprivrede, 2 u oblasti veterinarske zaštite i 2 u oblasti fitosanitarne zaštite). Najduži ugovoreni prelazni period je 7 godina i odnosi se na pravo državne pomoći poljoprivrednim proizvođačima.

Češka je ugovorila šest prelaznih rokova za propise u oblasti veterine i jedan propis u oblasti fitosanitarne zaštite i to: Direktivu br. 64/433 o zdravstvenim problemima životinja koji utiču na promet govedima i svinjama unutar Zajednice, Direktivu br. 1999/74 kojom se utvrđuju minimalni standardi za zaštitu kokoški nosilja, Direktivu br. 71/118 o zdravstvenim problemima koji utiču na promet svežim mesom živine i Direktivu br. 82/471 o određenim proizvodima koji se upotrebljavaju u prehrani životinja. Najduži prelazni rok od šest godina ugovoren je za primenu Direktive 1999/74/EC o minimalnim standardima za zaštitu koka nosilja.

I Slovačka je ugovorila prelazne rokove za četiri propisa EU (jedan iz oblasti poljoprivrede i tri iz oblasti veterinarske zaštite), s prelaznim rokom od tri godine za sve propise. Mađarska je ugovorila prelazne rokove za pet propisa (tri u oblasti poljoprivrede i dva u oblasti veterinarske zaštite), sa najdužim rokom od deset godina za primenu Aneksa V (C)(2)(d) uz Uredbu 493/1999 koja se odnosi na utvrđivanje detaljnih pravila za sprovođenje sistema dodatnih uvoznih carina i određivanju dodatnih uvoznih carina u sektorima mesa živine i jaja, kao i za albumin iz jaja. Estonija je ugovorila prelazne rokove za tri propisa

EU, a najduži prelazni rok od tri godine je ugovoren za primenu Uredbe 1254/1999 o zajedničkoj organizaciji tržišta goveđeg i telećeg mesa.

Poljska je ugovorila prelazne mere za 13 propisa EU (4 u oblasti poljoprivrede, 6 u oblasti veterinarske zaštite i 3 u oblasti fitosanitarne zaštite) sa najdužim prelaznim periodom od pet godina za Direktivu Saveta br. 1999/74/EC kojom se utvrđuju minimalni standardi za zaštitu kokoški nosilica, odnosno Uredbu br. 478/97 kojom se utvrđuju detaljna pravila za primenu Uredbe (EZ-a) br. 2200/96 u vezi sa preliminarnim priznanjem proizvođačkih organizacija.²⁰⁵

Letonija je ugovorila prelazne periode za primenu 12 propisa EU (3 u oblasti poljoprivrede, 7 u oblasti veterine i 2 u oblasti fitosanitarne zaštite). Najduži prelazni period od 5 godina ugovoren je za odredbe Uredbe 2597/97 koje se odnose na sadržaj masti u mleku i mlečnim proizvodima. Litvanija je ugovorila prelazne rokove za primenu 11 propisa EU (3 u oblasti poljoprivrede, 6 u oblasti veterine i 2 u oblasti fitosanitarne zaštite). Najduži prelazni rok od 7 godina dogovoren je za primenu Uredbe 2100/94 o zaštiti prava oplemenjivača, u delu koji se odnosi na zahteve u vezi sa plaćanjima farmerima vlasnicima biljnih vrsta.

B. Države koje su pristupile EU 2007. godine

Rumunija je ugovorila prelazni rok za 4 propisa sa najdužim rokom od 8 godina za Uredbu 1493/1999 koja se odnosi na organizaciju tržišta vina. Osim toga, ugovoreni su prelazni rokovi i za Uredbu (EC) br. 852/2004 o higijeni prehrambenih proizvoda, Uredbu (EC) br. 853/2004 o specifičnim higijenskim pravilima za hranu životinjskog porekla i Direktivu Saveta br. 91/414/EEC o stavljanju u promet sredstava za zaštitu bilja. Ostalih 6 prelaznih rokova definisano je na 3 godine i jedan na 2 godine.

Bugarska je ugovorila prelazne rokove za dva propisa (Uredbu 853/2004 o specifičnim higijenskim pravilima za hranu životinjskog porekla i Uredbu Saveta (EC) br. 2597/97 o utvrđivanju dodatnih pravila o zajedničkoj organizaciji tržišta mleka i mlečnih proizvoda za konzumno meko), sa najdužim rokom od 3 godine za primenu odredbi Uredbe 853/2004.

C. Hrvatska (2013. godina)

Hrvatska je ugovorila prelazne rokove za 11 propisa EU (4 u oblasti poljoprivrede i 7 u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne zaštite,

²⁰⁵ Sa Poljskom je ugovoren i period od 10 godina primene mera zaštite krompira (Direktiva 69/464/EEC).

koji su u slučaju Hrvatske izdvojeni u posebnu grupu).²⁰⁶ Najduži prelazni period od 5 godina ustanovljen je za direktna plaćanja poljoprivrednicima (Uredba 73/2009). Propisi koji se odnose na bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitranu politiku obuhvataju 1 propis koji se odnosi na kokoške nosilice, 4 propisa koji se odnose na meso, mleko, ribu i proizvode životinjskog porekla, 1 propis koji reguliše stavljanje semena na tržište, 1 propis koji se odnosi na organizaciju veterinarskih pregleda u Neuma, odnosno mogućnost izuzimanja iz obaveznih veterinarskih pregleda utvrđenih Uredbom 882/2004, pod određenim uslovima.

5.3.2.2. Životna sredina

a) Nadležnost i politika EU u oblasti životne sredine definisani su u nekoliko odredaba osnivačkih akata ove organizacije. Članom 4. Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da je oblast životne sredine u grupi za koju EU deli nadležnost sa državama članicama, isto kao i nadležnost u oblasti ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, poljoprivrede i ribarstva (osim očuvanja morskih bioloških resursa), zaštite potrošača, transporta, energetike, transevropskih mreža, neka pitanja u oblasti javnog zdravlja, itd. Relativno najjasnije formulisani ciljevi u oblasti životne sredine sadržani su u odrebi člana 191. (ranije 174, odnosno 130r) Ugovora o funkcionisanju EU gde je propisano da politika Unije u oblasti životne sredine treba da doprinese postizanju sledećih ciljeva: očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvaliteta životne sredine, zaštiti ljudskog zdravlja, opreznom i racionalnom korišćenju prirodnih resursa i unapređenju, na međunarodnom planu, mera za suočavanje sa regionalnim i globalnim problemima životne sredine. Politika Zajednice u oblasti životne sredine ima za cilj obezbeđenje visokog stepena zaštite, vodeći računa o raznolikosti stanja u različitim regionima Zajednice.

Od ukupnog broja od 825 akata za koje se, prema metodologiji EU smatra da spadaju u oblast životne sredine, jedan broj njih ima nesumnjivi neposredni značaj za različita pitanja u oblasti održivog razvoja, dok se jedan broj može smatrati posredno značajnim.²⁰⁷

b) Sve države koje su postale članice EU u poslednja tri proširenja ugovorile su prelazne rokove u oblasti životne sredine.

²⁰⁶ Takođe, ugovorena je prelazna carinska kvota za sirovi šećer.

²⁰⁷ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1510.htm>. (9.1.2014).

Tabela 5. Propisi u oblasti životne sredine za koje su ugovoreni prelazni rokovi – prema broju država za koje su ugovoreni prelazni rokovi

	Kp	Sln	Hr	MI	Če	Slč	Ma	Es	Po	Li	Le	Ru	Bu	Uk
I Vazduh														
Dir. 94/63				+		+		+	+	+	+	+	+	8
Dir. 1999/32	+								+				+	3
II Optad														
Dir. br. 94/62	+	+		+	+	+	+		+	+	+		+	10
Dir. 1999/31			+					+	+		+	+	+	6
Ur. br. 259/93				+		+	+						+	4
Dir. 75/442								+					+	2
Dir. 2002/96												+	+	2
Dir. 91/689								+						1
III Voda														
Dir. 91/271	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	13
Dir. 98/83/EC			+				+	+			+	+		5
Dir. 86/280				+		+						+		3
Dir. 83/513				+								+		2
Dir. 84/491												+		1
Dir. 82/176									+					1
Dir. 84/156						+								1
IV Ind. zagad.														
Dir. 2001/80	+		+	+	+	+	+	+	+	+		+	+	11
Dir. 96/61		+									+	+	+	4
Dir. 94/67						+	+							2
Dir. 2000/76												+		1
Dir. 87/217											+			1
Dir. 1999/13			+											1
Dir. 2008/1			+											1
V Priroda														
Dir. 79/409				+										1
VI Nukl. bezb.														
Dir. 97/43/Eur									+					1
VII Horiz. zak.														
Dir. 2003/87			+											1
Ur. br. 920/2010			+											1
VIII Hemikal.														
Ur. br. 907/2006			+											1
Ukupno	4	3	9	8	3	8	6	7	8	4	7	11	11	

Skraćenice: Kp-Kipar; Sln-Slovenija; Hr-Hrvatska; MI-Malta; Če-Češka; Slč-Slovačka; Ma-Madarska; Es-Estonija; Ru-Rumunija, Po-Poljska; Li-Litvanija; Le-Letonija; Bu-Bugarska; Uk-Ukupno

Kao što se vidi iz Tabele 4. postoje značajne razlike u broju propisa EU za koje su pojedine države ugovorile prelazne rokove. Jedino su za Direktivu 91/271/EEC koja se odnosi na prečišćavanje komunalnih otpadnih voda svih 13 država ugovorile prelazne rokove, a drugi propis po broju država koje su ugovorile prelazne rokove je Direktiva 2001/80/EC o ograničavanju emisija određenih zagađivača u vazduh od strane velikih termo postrojenja. Na trećem mestu je Uredba 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu.

S druge strane, kada se radi o pojedinačnim državama, jasno se uočava da Rumunija i Bugarska prednjače po broju pojedinačnih propisa za koje su ugovorile prelazne rokove (obe države po 11 propisa).

A. Dražave koje su pristupile EU 2004. godine

- Prelazni periodi koje je Kipar ugovorio u oblasti životne sredine odnose se na kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda, kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom.²⁰⁸ Kada je u pitanju Direktiva koja se odnosi na smanjenje sadržaja sumpora u nekim tečnim gorivima (1999/32/EC) predviđeno je da se zahtevi za benzin i dizel gorivo neće primenjivati tokom perioda od jedne godine od datuma pristupanja, a tokom ovog perioda Kipar može tražiti odstupanja u skladu sa članom 3. stav 2. i 5. i član 4. stavovi 3. i 4. Direktive.

Za Direktivu o ambalaži i ambalažnom otpadu (94/62/EC) predviđeno je da će Kipar zadržati ciljeve u pogledu reciklaže i ponovne upotrebe za određene materijale za pakovanje do 31. decembra 2005. godine pri čemu su utvrđeni i prolazni rokovi: za reciklažu plastike (10% po težini do datuma pristupanja i minimum 15% za 2004%); reciklaža papira (11% do datuma pristupanja i 14% za 2004%); ukupni procenat reciklaže (12% do datuma pristupanja i 15% za 2004); ukupni procenat ponovne upotrebe (35% do pristupanja i 41% za 2004).

U delu propisa koji se odnose na kvalitet voda predviđeno je da se primena nekih zahteva iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (91/271/EEC) može odložiti. Tako je bilo predviđeno da se zahtevi koji se odnose na sisteme za sakupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda neće primenjivati na Kipru

²⁰⁸ Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 821-822.. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0819:0823:EN:PDF>. (22.7.2013).

do kraja 2012. godine uz definisane prolazne ciljeve.²⁰⁹ Kada je u pitanju primena Direktive o ograničenju emisija nekih zagađujućih materije u vazduh iz velikih postrojenja za spaljivanje (2001/80/EC) predviđeni su izuzeci u pogledu graničnih vrednosti emisija za neka postrojenja.

- Ugovor o pristupanju EU koji je zaključila Slovenija, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, obuhvata tri grupe propisa: upravljanje otpadom, kvalitet vode i kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom.²¹⁰ Predviđen je, kao prelazni rok, 31. decembar 2007. godine, za ciljeve koji su predviđeni Direktivom 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu, s tim što su definisani i prolazni rokovi za osvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom za 2004, 2005. i 2006. godinu. Što se tiče Direktive 91/271/EEC o tretmanu komunalnih otpadnih voda predviđen je kao konačni rok 31. Decembar 2015. godine, a utvrđeni su i prolazni rokovi za period 31. decembar 2008. godine i 31. decembar 2010. godine. Za Direktivu 96/61/EC o kontroli industrijskog zagađenja i upravljanju rizikom bio je predviđen prelazni period do 30. oktobra 2007. godine.

- Malta je ugovorila prelazne rokove za propise u sledećim oblastima: kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda, zaštita prirode i kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom. Prelazni rok za primenu Direktive 94/63/EC o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja je godina dana. U oblasti upravljanja otpadom krajnji prelazni rok je šest godina. Za tri propisa u oblasti kvaliteta voda ugovoren je prelazni rok sa maksimalnim trajanjem od 3 godine i 3 meseca. U oblasti zaštite prirode (za Direktivu 79/409/EEC) krajnji prelazni period je pet godina. Za Direktivu 2001/80/EC ugovoren je prelazni rok u trajanju od dve godine.

- Češka je prelazne periode ugovorila za propise u oblasti životne sredine u tri grupe: upravljanje otpadom, kvalitet voda i kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom.²¹¹ Kada se radi o Direktivi o ambalaži i

²⁰⁹ Do kraja 2008. godine obezbediće se usaglašenost za 2 aglomeracije (Limaslol i Paralimni) sa populacionim ekvivalentom većim od 15 000; do kraja 2009. godine biće obezbeđena usaglašenost za jednu sledeću aglomeraciju (Nikozia) sa populacionim ekvivalentom većim od 15 000 ; do kraja 2011. godine bilo je predviđeno obezbeđivanje usaglašenosti za još jednu aglomeraciju sa populacionim ekvivalentnom većim od 15 000 (Papos).

²¹⁰ Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 911-912. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0906:0914:EN:PDF>. (22.7.2013).

²¹¹ Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of

ambalažnom otpadu (94/62/EC) bio je predviđen rok za ostvarivanje ciljeva koji se odnose na reciklažu i ponovnu upotrebu do 31. decembra 2005. godine, s tim što su bili predviđeni i tzv. prolazni rokovi za 2004. godinu.

U pogledu zahteva koji se odnose na sisteme za sakupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda (91/271/EEC) predviđeno je da Češka do 31. decembra 2010. godine obezbedi usaglašenost. Pri tom su predviđeni i prolazni ciljevi za različite do kraja 2006. godine.

U pogledu Direktive o granicama emisija u vazduh za neke zagađujuće materije iz velikih spalivaonica (2001/80/EC) predviđeno je da dva postrojenja u Češkoj, odstupajući od primene člana 4(1) i dela A Aneksa III, granične vrednosti emisija za sumpor dioksid usaglase do 31. decembra 2007. godine.

- U slučaju Slovačke prelazni periodi su dogovoreni za četiri grupe propisa: kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda i kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom.²¹² Za Direktivu 94/63/EC o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja iz skladišta benzina i distribucije do benzinskih stanica bio je predviđen prelazni period do 31. decembra 2004. godine (za 41 skladište kapaciteta većeg od 50 000 tona/godišnje, odnosno do 31. decembra 2007. godine (za 26 skladišta kapaciteta manjeg od 25 000 tona/godišnje).

Kada je u pitanju Uredba (EEC) No 259/93 o nadgledanju i kontroli isporuka otpada, predviđeni su prelazni rokovi do 31. decembra 2011. godine. Za Direktivu 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu bio je predviđen kao krajnji rok 31. decembar 2007. godine, s tim što su bili utvrđeni posebni "prolazni" rokovi za 2004, 2005. i 2006. godinu.

Za Direktivu 84/156/EEC o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanja žive predviđen je prelazni rok do 31. decembra 2006. godine. Isti rok (31. decembar 2006. godine) bio je predviđen i za Direktivu 86/280/EEC o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta kada je u pitanju ispuštanje izvesnih opasnih substanci koje su uključene u Listu I Aneksa Direktive 76/464/EEC. Kada se radi o zahtevima iz Direktive 91/271/EEC o tretmanu

Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 809. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0803:0811:EN:PDF>. (22.7.2013).

²¹² Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 921-923. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0915:0924:EN:PDF>. (22.7.2013).

komunalnih otpadnih voda bili su predviđeni prelazni rokovi do kraja 2004, 2008, 2010 i 2012. godine.

Za Direktivu 94/67/EC o spaljivanju opasnog otpada i Direktivu 2000/76/EC o spaljivanju otpada bio je predviđen prelazni rok do 31. decembra 2006. godine (za 11 bolničkih postrojenja za spaljivanje i 7 postrojenja za spaljivanje opasnog otpada. Za ispunjavanje zahteva iz Direktive 96/61/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja bio je predviđen prelazni period do 31. decembra 2011. godine (za 6 postrojenja), 31. decembar 2010. godine (za 3 postrojenja) i 31. decembar 2009. godine (za 1 postrojenje). U pogledu Direktive 2001/80/EC o graničnim emisijama za neke zagađujuće materije u vazduh iz velikih spalivaonica bio je predviđen prelazni period do 31. decembra 2007. godine.

- Prelazne periode za propise u oblasti životne sredine Mađarska je ugovorila za propise iz tri grupe: upravljanje otpadom, kvalitet voda i kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom.²¹³ Za Direktivu 259/93 o nadgledanju i kontroli isporuka otpada predviđen je prelazni rok do juna 2005. Što se tiče Direktive 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu bio je predviđen prelazni period do 31. decembra 2005. godine sa definisanim međuciljevima za 2004, 2005. i 2006. godinu. Prelazni period do kraja 2015. godine ugovoren je za primenu Direktive 91/271/EEC (tretman komunalnih otpadnih voda), s tim što su ustanovljeni posebni rokovi za osetljiva područja za aglomeracije sa populacionim ekvivalentom većim od 10 000 (do 31. decembra 2008. godine), odnosno za područja sa aglomeracijama koje imaju populacioni ekvivalent veći od 15 000 (do 31. decembra 2010. godine).²¹⁴ Prelazni rokovi do 25. decembra 2009, odnosno 25. decembra 2006. godine bili su predviđeni za Direktivu 98/83/EC o kvalitetu voda namenjenih ljudskoj upotrebi.

Za Direktivu 94/67/EC o spaljivanju opasnog otpada, u delu koji se odnosi na granične vrednosti emisija i zahteve koji se odnose na merenja, bio je predviđen prelazni period do 30. juna 2005. godine (za 5 spalivaonica opasnih ulja i drugog tečnog otpada, za 14 spalivaonica bolničkog otpada i za 17 spalivaonica čvrstog i tečnog opasnog otpada). Prelazni rok za Direktivu koja

²¹³ Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 854-856. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0846:0858:EN:PDF>. (22.7.2013).

²¹⁴ Deset postrojenja koja pripadaju industrijskom sektoru koji je naveden u Aneksu III je bilo u obavezido 31. decembra 2008. godine usklade svoj rad sa Direktivom 91/271/EEC, u delu koji se odnosi na biorazgradive industrijske otpadne vode.

se odnosi na granice emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih spalivaonica (2001/80) ugovoren je (za 8 postrojenja) do 31. decembra 2004. godine.

- Pored propisa iz tri grupe, za koje su i druge analizirane države ugovorile prelazne rokove (upravljanje otpadom, kvalitet voda, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom), Estonija je ugovorila prelazni rok i za propis u oblasti zaštite prirode.²¹⁵ Kada je u pitanju Direktiva o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja (94/63/EC) predviđeni su prelazni rokovi u pogledu zahteva za dve postojeće instalacije na terminalima, do 31. decembra 2005. godine, odnosno do kraja 2006. godine. U pogledu primene Direktive o deponijama smeća (1999/31/EC) predviđen je izuzetak u pogledu pepela na postojećim deponijama, do 16. jula 2009. godine. Estonija se obavezala da obezbedi postepeno smanjenje do 2008. godine, prema tačno utvrđenim količinama za svaku godinu. U odnosu na primenu Direktive koja se odnosi na tretman komunalnih otpadnih voda (91/271/EEC) predviđeni su izuzeci u pogledu zahteva koji se odnose na sisteme za sakupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda do kraja 2010. godine. Izuzeci, odnosno prelazni rokovi su predviđeni i za primenu Direktive o kvalitetu vode namenjene za ljudsku upotrebu (98/83/EC): do kraja 2007. godine, odnosno do kraja decembra 2013. godine.

Primena Direktive o granicama emisija nekih zagađujućih materija u vazduh iz velikih spalivaonica (2001/80/EC) odlaže se u delu zahteva koji se odnose na granične vrednosti emisija za sumpor dioksid i prašinu do 31. decembra 2010. godine, odnosno do kraja 2015. godine.

U vezi sa primenom Direktive o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore 92/43/EEC predviđeno je da Komisija do 1. maja 2009. godine sačini izveštaj (za Savet) o budućoj primeni geografskih izuzetaka za *Lynx lynx* u skladu sa Aneksom IV Direktive, vodeći posebno računa o održivosti ove populacije i uticaju na održivost drugih divljih vrsta.

- Poljska je ugovorila prelazne rokove za propise u oblasti kvaliteta vazduha, upravljanja otpadom, kvaliteta voda, kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizicima i nuklearne bezbednosti i zaštite od radijacije. Za dva propisa u oblasti kvaliteta vazduha utvrđeni su prelazni rokovi u trajanju (najduže) do 3 godine. Za tri propisa u oblasti upravljanja otpadom

²¹⁵ Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 817-818. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0812:0818:EN:PDF>. (22.7.2013).

ugovoreni su prelazni rokovi sa najdužim trajanjem do 9 godina. U oblasti kvaliteta voda dogovoreni su prelazni rokovi za dva propisa EU. Najduži prelazni rok je utvrđen za Direktivu kojom se propisuju zahtevi za sisteme za prikupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda i to do kraja 2015. godine. Za dva propisa u oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom Poljska je ugovorila prelazne rokove. Najduži rok se odnosi na primenu Direktive 2001/80/EC o graničnim vrednosima emisija za azotne okside i to do kraja 2017. godine.

U oblasti nuklearne bezbednosti i zaštite od radijacije Poljska je ugovorila prelazni rok za primenu člana 8. Direktive 97/43/Euratom o zaštiti zdravlja od opasnosti od jonizujućeg zračenja u medicini, do kraja 2006. godine.

- Litvanija je ugovorila prelazne rokove za primenu propisa u oblasti kvaliteta vazduha, upravljanja otpadom, kvaliteta voda i kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom. Krajnji prelazni rok za primenu Direktive 94/63/EC (kontrola emisija isparljivih organskih jedinjenja) je kraj 2007. godine. Za primenu Direktive 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu predviđen je prelazni rok kraj 2006. godine, a kraj 2009. godine je krajnji prelazni rok za primenu Direktive 91/271/EEC o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Najduži prelazni rok ugovoren je za primenu Direktive 2001/80/EC o emisijama zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje i to kraj 2015. godine.

- Letonija je ugovorila prelazne rokove za propise u oblasti kvaliteta vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima i nuklearna bezbednost i zaštita od radijacije. Za Direktivu 94/63/EC (kontrola emisija isparljivih organskih jedinjenja) utvrđen je krajnji prelazni rok do kraja 2008. godine. U oblasti upravljanja otpadom za dva propisa EU su predviđeni prelazni rokovi, a najduži rok (do kraja 2010) za Uredbu 259/93. Za dva propisa u oblasti kvaliteta voda utvrđeni su prelazni rokovi, a najduži prelazni rok je kraj 2015. godine. U oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizika ugovoreni su prelazni rokovi za dva propisa (Direktivu 87/217/EEC koja se odnosi na sprečavanje zagađivanja životne sredine azbestom i Direktivu 96/61/EC koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine). Krajnji prelazni rok je kraj 2010. godine.

Za Direktivu 97/43/Euratom utvrđen je prelazni rok do kraja 2005. godine.

B. Države koje su pristupile EU 2007. godine

- Slično kao i neke druge države, Rumunija je ugovorila prelazne periode za četiri grupe propisa u oblasti životne sredine: kvalitet vazduha, upravljanje

otpadom, kvalitet voda, industrijsko zagađenje i upravljanje rizikom.²¹⁶ Međutim, ukupan broj propisa je veći.

Za Direktivu 94/63/EC o kontroli isparljivih organskih jedinjenja utvrđeni su prelazni rokovi za četiri odredbe: član 3 i Aneks I (do kraja 2007), član 4 i Aneks II (do kraja 2007), član 5 (do kraja 2007, 2008. i 2009) i član 6 i Aneks III (do kraja 2007, 2008. i 2009). U oblasti upravljanja otpadom utvrđeni su prelazni rokovi za četiri direktive. Za neke odredbe Uredbe 259/93 o nadgledanju i kontroli isporuka otpada predviđa se prelazni rok do kraja 2015. godine, odnosno za određene kategorije otpada do kraja 2011. godine.²¹⁷

Primena nekih odredbi Direktive 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu se odlaže: član 6.1a (kraj 2011) sa definisanim međuciljevima, član 6.1.b (do kraja 2013) sa definisanim međuciljevima, član 6.1c (do kraja 2011) sa definisanim međuciljevima, član 6.1d (do kraja 2013) sa definisanim međuciljevima, član 6.1e.i (do kraja 2013) sa definisanim međuciljevima, član 6.1e.iv (do kraja 2013) sa definisanim međuciljevima, član 6.1e.v (do kraja 2011) sa definisanim međuciljevima. U pogledu Direktive 1999/31/EC o deponijama otpada predviđeno je odlaganje primene nekih odredbi od 2007. do 2017. godine. Primena nekih odredbi Direktive 2002/96/EC o električnom i elektronskom otpadu se odlaže do kraja 2008. godine.

Kada se radi o propisima EU u oblasti kvaliteta voda predviđeni su prelazni rokovi za nekoliko odredbi pet direktiva: Direktiva 83/513/EEC o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta za kadmijum (kraj 2009), Direktiva 84/491/EEC (kraj 2009), Direktiva 86/280/EEC (kraj 2009), Direktiva 91/271/EEC o tretmanu komunalnih otpadnih voda (kraj 2018. sa definisanim međuciljevima) i Direktiva 98/83/EC o kvalitetu vode namenjene za ljudsku upotrebu (kraj 2010, odnosno 2015).

U grupi propisa koji se odnose na kontrolu industrijskog zagađenja ugovoreni su prelazni rokovi za tri propisa EU. Za Direktivu 96/61/EC utvrđeni su prelazni rokovi koji se odnose na tačno definisana postrojenja koja podležu obavezama iz ovog propisa (ukupno 195) od 2008. do 2015. godine. Za Direktivu 2000/76/EC o spalivaonicama otpada predviđen je prelazni rok do kraja 2008. godine za salivaonice medicinskog otpada (ukupno 58). Primena nekih odredbi Direktive 2001/80/EC o graničnim vrednostima emisija nekih

²¹⁶ Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 157, 21.6.2005. Annex VII, pp. 330-361. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0311:0361:EN:PDF>. (22.7.2013).

²¹⁷ Ovaj period, pod uslovima propisanim Direktivom 75/442/EEC može biti produžen od kraja 2015. godine.

zagađujućih materija iz velikih postrojenja za sagorevanje se odlaže do kraja 2008, 2009, 2010, 2011, 2012. i 2013. godine.

- Bugarska je u oblasti životne sredine ugovorila prelazne periode za sledeće grupe propisa: kvaliteta vazduha, upravljanje otpadom i kvalitet voda.²¹⁸ Za primenu pojedinih odredbi Direktive 94/63/EC o kontroli isparljivih organskih jedinjenja koje su rezultat odlaganja goriva i njegove distribucije do benzinskih stanica utvrđeni su prelazni rokovi za nekoliko odredbi i to do 31. decembra 2007. godine, odnosno 31. decembra 2009. godine. Kada se radi o Direktivi 1999/32/EC o smanjenju sadržaja sumpora u nekim tečnim gorivima prelazni rokovi su utvrđeni do 31. decembra 2011. godine (za primenu člana 3.1), odnosno do 31. decembra 2009. godine (za primenu člana 4.1).

Prelazni rokovi do 31. decembra 2009. godine, odnosno do 31. decembra 2014. godine utvrđeni su i za neke odredbe Uredbe 259/93 o nadgledanju i kontroli isporuka otpada. Kada je u pitanju Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu Bugarska je dogovorila prelazne rokove za primenu člana 6.1. koji se kreću od 2009. do 2014. godine. Ugovorom o pristupanju je predviđeno i odstupanje od primene člana 5.3a, 5.3b i Aneksa Direktive 1999/31/EC za 14 postojećih postrojenja i to do 31. decembra 2014 godine. Primena člana 5.5. i člana 7.2. Direktive 2002/96/EC u Bugarskoj se odlaže do 31. decembra 2008. godine. Primena člana 3, 4 i 5.2. Direktive 91/272/EEC se odlaže do 31. decembra 2014. godine sa definisanim među ciljevima.

Za dva propisa u oblasti kontrole industrijskog zagađenja zagađivanja predviđeni su prelazni rokovi. U slučaju Direktive 96/61/EC predviđa se odstupanje za član 5.1. (jedan broj postrojenja treba da pribavi integrisanu dozvolu do kraja 2008, 2009, odnosno 2011. godine).

Ugovor predviđa i odlaganje primene nekih odredbi Direktive 2001/80/EC o ograničavanju emisija nekih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za spaljivanje. Član 4.3. i deo A Aneksa III, IV i VII se ne primenjuje za neka postrojenja do kraja 2009, 2010, 2011, 2012, 2013. i 2014. godine.

²¹⁸ Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VII, OJL 157, 21.6.2005. pp. 292-301. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0278:0301:EN:PDF>. (22.7.2013).

C. Hrvatska (2013. godina)²¹⁹

Na propise koji se odnose na životnu sredinu neposredno upućuje član 15. i član 18. Akta o uslovima pristupanja RH EU.²²⁰ Članom 15. ovog dokumenta predviđa se da se „akti navedeni u Prilogu III prilagođavaju ... kako je navedeno u tom prilogu“. Članom 18. istog dokumenta propisano je da se „mere navedene u Prilogu IV primenjuju pod uslovima utvrđenima u tom Prilogu.“ Osim toga, uz Ugovor je pridodat i poseban protokol koji se odnosi na klimatske promene, tj. primenu Kjoto protokola.²²¹

U delu 8. Priloga III Akta o pristupanju navedena su dva propisa EU koji se odnose na klimatske promene.²²² To su: 1. Direktiva 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 13. oktobra 2003. o uspostavljanju sistema trgovine jedinicama emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) unutar Zajednice i o izmeni Direktive Saveta 96/61/EZ i 2. Odluka br. 406/2009/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. aprila 2009. o merama država članica za smanjenje njihovih GHG emisija s ciljem ispunjavanja obaveza Zajednice u pogledu

²¹⁹ Za Hrvatsku se daje detaljniji prikaz normi koje se odnose na prelazne mere u oblasti životne sredine iz dva razloga: radi se o državi koja je poslednja pristupila EU i radi se o državi iz neposrednog okruženja, zbog čega bi njena iskustva mogla biti značajnija za RS. Ovaj deo teksta je uz izvesne izmene preuzet iz članka Todić D., Dimitrijević D. Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji i odredbe o životnoj sredini, *Evropsko zakonodavstvo*, dvobroj 3-4/2013, str. 227-238.

²²⁰ Za tekst Ugovora (u originalu) videti: „Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Evropske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji.“ *Narodne novine*, br. 2/2012.

²²¹ Opštom odredbom člana 47. Akta o uslovima pristupanja Republike Hrvatske i prilagođavanju Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (u daljem tekstu: „Akt o uslovima pristupanja“), predviđeno je da „Hrvatska preduzima mere koje su potrebne kako bi od dana pristupanja bila usklađena s odredbama direktiva i odluka u smislu člana 288. UFEU-a, osim ako je u ovom Aktu predviđen neki drugi rok.“ (aut. pod). Taj „neki drugi rok“ (ili prelazni rokovi) predviđeni su i za jedan deo propisa koji se odnose na oblast životne sredine, pored propisa koji se odnose na neke druge oblasti.

²²² Prilog III, pored dela koji se odnosi na životnu sredinu, sadrži i spisak propisa koji se odnose na: slobodu pružanja usluga, pravo intelektualne svojine, finansijske usluge, poljoprivredu, ribarstvo, poreze, regionalnu politiku i strukturne instrumente.

smanjenja emisija GHG do 2020.²²³ U članu 9. (prvi stav) Direktive dodaje se sledeća rečenica: „Ukupna količina jedinica emisije na nivou Zajednice povećava se kao rezultat pristupanja Hrvatske samo za količinu jedinica emisije koje Hrvatska ponudi na aukciji u skladu sa članom 10. stav 1.“ U prilogu II.a. istog propisa se dodaje reč „Hrvatska 26%“.²²⁴ U Prilogu II., Odluke br. 406/2009/EZ iza „Francuska“, umeće se „Hrvatska 11%“, čime se propisuju granice emisija GHG za novu državu članicu u 2020. godini, u poređenju sa nivoom emisija iz 2005. godine.²²⁵

Član 18. Akta upućuje na Prilog V u kojem su navedene mere koje se primenjuju pod uslovima utvrđenim ovim prilogom.²²⁶ U tački 10. ovog priloga obuhvaćeni su propisi EU koji se odnose na šest oblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet voda, integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja i hemikalije.

a) Kvalitet vazduha

U delu koji se odnosi na kvalitet vazduha ugovoreni su prelazni rokovi za sprovođenje tačke A. i tačke B. Priloga XIV Direktive 2008/50/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o kvalitetu vazduha u životnoj sredini i čistijem vazduhu za Evropu.²²⁷ Referentna godina iz tačke A stava 1. je druga godina nakon završetka godine pristupanja Hrvatske. Pokazatelj prosečne izloženosti za tu referentnu godinu je srednja koncentracija u godini pristupanja te prvoj i drugoj godini nakon godine pristupanja. Cilj smanjenja izloženosti izračunava se u odnosu prema pokazatelju prosečne izloženosti u referentnoj godini koja je druga godina nakon završetka godine pristupanja Hrvatske.

²²³ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJL, 275, 25.10.2003, pp. 32-46. Decision No. 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, OJL, 140, 5.6.2009, pp. 136-148.

²²⁴ Prilog IIa se odnosi na povećanje dozvola kojima će zemlje članice trgovati u skladu s članom 10 (2)(a), u svrhu solidarnosti Zajednice i rasta kako bi se smanjile emisije i izvršilo prilagođavanje efektima klimatskih promena. Prilogom je obuhvaćeno 19 država. Tako, na primer, za neke druge države su utvrđeni drugi iznosi (Bugarska 53%, Češka 31%, Poljska 39%, Rumunija 53%, Slovenija 20%, Slovačka 41%, itd).

²²⁵ Za neke druge države su utvrđeni drugi iznosi. Na primer: Bugarska 20%, Češka 9%, Danska -20%, Mađarska 10%, Nemačka -14%, Poljska 14%, Rumunija 19%, Slovenija 4%, Slovačka 13%, itd.

²²⁶ Prilog V se odnosi, pored životne sredine, i na sledeće oblasti: slobodno kretanje robe, slobodno kretanje ljudi, slobodno kretanje kapitala, poljoprivreda, bezbednost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika, ribarstvo, saobraćaj, porezi, sloboda, sigurnost i pravda.

²²⁷ Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, OJL 152, 11.6.2008, p. 1.

b) Kvalitet voda

Za neke odredbe Direktive Saveta 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda i Direktive Saveta 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju Ugovor o pristupanju RH EU sadrži prelazne odredbe.²²⁸

1) Za Direktivu Saveta 91/271/EEZ predviđena su odstupanja u pogledu primene članova 3-7. Zahtevi u pogledu sistema za sakupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda primenjuju se u Hrvatskoj od 1. januara 2024. godine u skladu sa sledećim prelaznim ciljevima: do 31. decembra 2018. godine obezbediće se usklađenost u aglomeracijama većim od 15 000 ekvivalent stanovnika; do 31. decembra 2020. godine biće obezbeđena usklađenost u aglomeracijama većim od 10 000 ekvivalent stanovnika čije se otpadne vode ispuštaju u osetljiva područja, kao i za uređaje za pročišćavanje otpadnih voda koji su smešteni u odgovarajućim slivnim područjima Dunava i drugih osetljivih područja; do 31. decembra 2023. godine obezbediće se usklađenost u aglomeracijama većim od 2 000 ekvivalent stanovnika.

2) Ugovor o pristupanju RH EU predviđa da je prelazni rok za mikrobiološke parametre i indikatorske parametre (utvrđene u Prilogu I. – Deo A, odnosno Delu C Direktive Saveta 98/83/EZ) 1. januar 2019. godine i to samo za određene tačno nabrojane zone vodosnabdevanja u Hrvatskoj.

c) Upravljanje otpadom

Jedini propis EU u oblasti upravljanja otpadom za koji je Ugovorom o pristupanju RH EU predviđen prelazni rok za primenu je Direktiva Saveta 1999/31/EZ o odlagalištima otpada i to u odnosu na član 5. i član 14.

Zahtev za smanjenjem količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta na 75%, 50%, odnosno 35% ukupne količine (po težini) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997. godini u Hrvatskoj primenjuje se u skladu sa sledećim rokovima: do 31. decembra 2013. godine udeo biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta smanjuje se na 75% ukupne količine (po težini) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997. godini; do 31. decembra 2016. godine smanjuje se na 50% i do 31. decembra 2020. godine smanjuje se na 35%.

Sva postojeća odlagališta u Hrvatskoj moraju ispunjavati zahteve Direktive do 31. decembra 2018. godine, osim zahteva utvrđenih u Prilogu I. tačka 1. Hrvatska ima obavezu da obezbedi postupno smanjivanje otpada odloženog na posto-

²²⁸ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, OJL 135, 30.5.1991. p.91; Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, OJL 330, 5.12.1998, p. 32.

jeće divlje deponije u skladu sa sledećim godišnjim maksimalnim količinama: do 31. decembra 2013. godine: 1 710 000 tona; do 31. decembra 2014. godine: 1 410 000 tona; do 31. decembra 2015. godine: 1 210 000 tona; do 31. decembra 2016. godine: 1 010 000 tona; do 31. decembra 2017. godine: 800 000 tona.²²⁹

d) Upravljanje hemikalijama

U delu propisa EU koji se odnose na upravljanje hemikalijama prelazne mere su predviđene za Uredbu (EZ) br. 1907/2006 Evropskog parlamenta i Saveta o registrowanju, ocenjivanju, odobravanju i ograničavanju hemikalija (REACH), osnivanju Evropske agencije za hemikalije te o izmeni Direktive 1999/45/EZ i prestanku važenja Uredbe Saveta (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94, kao i Direktive Saveta 76/769/EEZ i Direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ.²³⁰

Primena nekoliko odredbi ovog propisa se odlaže. Najpre, produžava se rok za registraciju i predregistraciju supstanci koje su navedene u članu 23. stavovi 1. i 2, kao i članu 28, proizvođačima supstanci, uvoznicima i proizvođačima proizvoda s poslovnim sedištem u Hrvatskoj. Odobrava se razdoblje prilagođavanja od šest meseci od dana pristupanja za predregistraciju supstanci u postupnom uvođenju. Datum prvog i drugog roka za registraciju koji su utvrđeni u članu 23. stavovima 1. i 2. je 12 meseci od dana pristupanja. Osim toga, početak primene odredbi članova 6, 7, 9, 17, 18. i 33. se odlaže za šest meseci od dana pristupanja. Ove odredbe se odnose na sledeća pitanja: opštu obavezu da se registruju supstance (član 6), registraciju i notifikaciju supstanci u proizvodima (član 7), izuzetke od opšte obaveze registracije (član 9), registraciju internih izolovanih intermedijera (član 17), registraciju prevezenih izolovanih intermedijera (član 18) i dužnost dostavljanja informacija o supstancama u proizvodima (član 33).²³¹

²²⁹ Do 31. decembra svake godine, počevši od godine pristupanja, Hrvatska ima obavezu da dostavlja Komisiji izveštaj o postupnom sprovođenju Direktive i ispunjavanju prelaznih ciljeva.

²³⁰ Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency, amending Directive 1999/45/EC and repealing Council Regulation (EEC) No 793/93 and Commission Regulation (EC) No 1488/94 as well as Council Directive 76/769/EEC and Commission Directives 91/155/EEC, 93/67/EEC, 93/105/EC and 2000/21/EC, OJL 396, 30.12.2006. pp. 1-849.

²³¹ Odstupajući od prelaznih aranžmana navedenih za bilo koju od supstanci iz Priloga XIV, ako najkasniji datum za prijavu pada pre dana pristupanja ili manje od šest meseci od tog dana, podnosiocima prijave s poslovnim sedištem u Hrvatskoj odobrava se razdoblje prilagođavanja od šest meseci od dana pristupanja. Do isteka tog roka moraju biti primljene prijave za odobrenje.

e) Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja

U ovoj grupi Ugovorom o pridruživanju RH EU obuhvaćene su tri direktive: 1) Direktiva Saveta 1999/13/EZ o ograničavanju emisija isparljivih organskih jedinjenja koja nastaju upotrebom organskih rastvarača u određenim aktivnostima i postrojenjima, 2) Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ograničavanju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje i 3) Direktiva 2008/1/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja.

1) Za Direktivu Saveta 1999/13/EZ predviđeno je odlaganje primene dve grupe odredaba (i to člana 5. i Priloga IIA i IIB), tj. granične vrednosti ovih emisija se primenjuju od datuma koji su navedeni i u odnosu na tačno definisana postrojenja.²³² Prilog IIA sadrži tabelu kontrola graničnih vrednosti emisije, a Prilog IIB šemu smanjenja za određene kategorije operatera. Za dva postrojenja obaveza primene ovog dela ove direktive počinje da teče od 1. januara 2014. godine. Od 1. januara 2015. godine obaveza primene počinje da teče za tri postrojenja. Najveću grupu postrojenja (ukupno 36) čine ona za koja primena ovih odredaba počinje da teče od 1. januara 2016. godine. Odlaganje primene člana 5. predviđeno je samo u delu koji se odnosi na stav 3. tačka b. (obveza operatera da nadležnom telu dokaže da se za postupke premazivanja u brodogradnji koriste najbolje raspoložive tehnike).²³³

2) Odlaganje primene odredbi koje se odnose na granične vrednosti emisija za sumpor dioksid, azotne okside i čvrste čestice (član 4. stavovi 1. i 3. Direktive 2001/80/EZ) predviđeno je do 1. januara 2018. godine.²³⁴ Ova vrsta prelaznog roka predviđena je za deset postrojenja.

²³² Council Directive 1999/13/EC of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations, OJL 85, 29.3.1999, pp. 1-22. Ovde se radi o propisu koji je prema klasifikaciji EU u grupi propisa koji se odnose na monitoring atmosferskog zagađenja (videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15102030.htm>, 21.3.2013), ali je jednim delom u grupi propisa koji se odnose na industrijska zagađenja, odnosno IPPC direktivu (videti sajt Komisije: <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/solvents/legislation.htm>, 21.3.2013).

²³³ Tačkom b. se predviđa da se „aktivnosti koje se ne mogu obavljati u kontrolisanim uslovima mogu ... izuzeti od kontrola navedenih u Dodatku IIA, kad je ta mogućnost izričito navedena u tom Dodatku. Ukoliko se nadležnom telu pruže zadovoljavajući dokazi da ova opcija nije izvediva iz tehničkih i ekonomskih razloga, treba se primenjivati shema smanjivanja emisija iz Dodatka IIB. U ovom slučaju operater mora nadležnom telu pružiti zadovoljavajuće dokaze da koristi najbolje raspoložive tehnike.“ O odstupanjima na koja se odnose stavovi (a) i (b) države članice imaju obavezu da izveštavaju Komisiju u skladu s članom 11. U ovom delu je predviđen prelazni period do 1. januara 2016. godine za šest operatera, nakon čega će i oni biti u obavezi da primenjuju ovu odredbu.

²³⁴ Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, OJL 309, 27.11.2001, pp. 1-21.

3) Kada se radi o jednoj od najsloženijih direktiva u oblasti kontrole zagađenja (Direktiva 2008/1/EZ) Ugovor o pristupanju RH EU sadrži različite prelazne rokove: od 1. januara 2014. godine do 1. januara 2018. godine.²³⁵ Za sva postrojenja koja podležu obavezama iz ovog propisa ugovoreno je odlaganje primene člana 5. stava 1., koji se odnosi na obavezu funkcionisanja postrojenja u skladu s graničnim vrednostima emisija, ekvivalentnim parametrima ili tehničkim merama na osnovu najboljih raspoloživih tehnika (u skladu s članom 2. tačka 12). Predviđa se odlaganje primene zahteva koje treba da ispune u pogledu izdavanja dozvola za postojeća postrojenja. U šest grupa su razvrstana sva industrijska postrojenja koja podležu pod obaveze iz ove direktive a za koja je predviđeno odlaganje primene. Za najveći broj postrojenja (ukupno 14 postrojenja) je dogovoren najduži prelazni period od 4,5 godina (do 1. januara 2018. godine).

f) Horizontalno zakonodavstvo

Ugovorom o pristupanju RS EU ugovoreni su prelazni rokovi u odnosu na dva propisa EU koji su u samom Ugovoru označeni da pripadaju propisima horizontalnog karaktera. To su: 1) Direktiva 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju sistema trgovine dozvolama za emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) unutar Zajednice i o izmeni Direktive Saveta 96/61/EZ i 2) Uredba Komisije (EU) br. 920/2010 o standardizovanom i zaštićenom sistemu registara u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Saveta i Odlukom br. 280/2004/EZ Evropskog parlamenta i Saveta.²³⁶

1) U pogledu primene Direktive 2003/87/EZ Ugovorom su predviđena odstupanja koja se odnose na uključivanje svih letova između dva aerodroma koji se nalaze na hrvatskom državnom području te svih letova između aerodroma koji se nalazi na hrvatskom državnom području i aerodroma koji se nalazi u zemlji izvan područja EGP-a („dodatne zrakoplovne djelatnosti“). Predviđeno je nekoliko prelaznih rokova.²³⁷ Kada se radi o članu 3.c stav 2.

²³⁵ Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), OJL 24, 29.1.2008. pp. 8-29.

²³⁶ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, OJ L 275, 25.10.2003, p. 32; Commission Regulation (EU) No 920/2010 of 7 October 2010 for a standardised and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council, OJL 270, 14.10.2010, p. 1.

²³⁷ Ne dovodeći u pitanje ova odstupanja, Hrvatska donosi zakone i druge propise potrebne kako bi se osiguralo da ona može postupati u skladu s Direktivom od momenta pristupanja za celu 2013. godinu.

predviđeno je da razdoblje iz člana 13. stava 1. koje počinje 1. januara 2013, za dodatne vazduhoplovne delatnosti počinje 1. januara 2014. Što se tiče stava 4. istog člana Komisija odlučuje, na osnovu postupka iz iste odredbe, o istorijskim emisijama iz vazduhoplovstva za dodatne vazduhoplovne delatnosti u roku od šest meseci od dana pristupanja. Za primenu stava 3d. predviđena su dva odstupanja. Prvo, za stav 2. ovog člana primena teče od 1. januara 2014. godine.²³⁸ Drugo, za stav 3. „o pripisanim emisijama iz vazduhoplovstva od dodatnih vazduhoplovnih delatnosti odlučuje Komisija za referentnu godinu 2010. na osnovu najboljih raspoloživih podataka.“ U pogledu primene stava 3e. člana 3. predviđeno je šest izuzetaka.

2) Kada se radi o primeni Uredbe Komisije (EU) br. 920/2010 Ugovor o pristupanju RH EU predviđa da se članovi članovi 16., 29., 41., 46. i 54. i Prilog VIII., u vezi sa vazduhoplovnim delatnostima u Hrvatskoj primenjuju od 1. januara 2014. godine.

Propisi koje je Hrvatska usvojila u završnoj fazi pristupanja EU

U završnoj fazi pristupanja EU (misli se pre svega na prvu polovinu 2013. godine) RH je usvojila nekoliko ključnih zakona u oblasti životne sredine čime je ostvareno (ili pokušano da se ostvari) potpuno usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU.²³⁹ Interesantno je da je Evropska komisija u svom izveštaju od 10. oktobra 2012. godine (skoro devet meseci pre datuma prijema i više meseci pre nego što je Hrvatski sabor doneo propise kojima je obezbeđena usaglašenost nacionalnih propisa sa propisima EU – u delu za koji je to obezbeđeno) konstatovala da „Hrvatska općenito ispunjava obveze i zahtjeve koji proizlaze iz pristupnih pregovora i trebala bi biti sposobna provoditi pravnu stečevinu od dana pristupanja u područjima ... *okoliša*.“²⁴⁰

a) Zakonom o zaštiti okoliša (Narodne novine, br. 80/2013) se „u pravni poredak RH prenosi 11 direktiva i „utvrđuje okvir za sprovođenje“ 4 uredbe

²³⁸ Procenat jedinica emisije koje se ponude na aukciji za dodatne vazduhoplovne delatnosti srazmerni je deo jedinica emisije preostao nakon izračuna broja jedinica emisije koje se dodeljuju besplatno prema članu 3.e. stavu 3. tački (d) i broja jedinica emisije stavljenih u posebnu rezervu prema članu 3.f.

²³⁹ Dakle, ovde se ne analiziraju svi propisi koje je RH usvojila radi usklađivanja svog zakonodavstva sa propisima EU, odnosno ispunjavanja uslova za članstvo u EU, već samo oni koji su doneti u poslednjoj fazi pristupanja RH EU i koji su neposredno relevantni za ovu analizu.

²⁴⁰ Evropska Komisija, *Radni dokument Komisije, Sveobuhvatno izvješće o praćenju Hrvatske priloženo uz Priopćenje Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o glavnim nalazima Sveobuhvatnog izvješća o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU-u*, {SWD(2012) 338}, Brisel, 10. oktobra 2012. http://www.mvep.hr/files/file/2012/121108_izvjesceEK.pdf. (22.8.2013). str. 16.

(član 2). U dokumentaciji koja je priložena uz Predlog zakona koji je dostavljen Hrvatskom saboru eksplicitno se konstatuje da nije ostvareno potpuno usaglašavanje do datuma prijema RH u EU (1. juli 2013). Tako, na primer, u „Izjavi o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije“ konstatuje se da su odredbe sekundarnih izvora prava EU „djelimično prenesene“ u predlog propisa i da će se potpuno usklađivanje postići „donošenjem dodatnih podzakonskih propisa“. U odgovoru na pitanje koje se odnosi na rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti predloga propisa „s pravnom stečevinom Europske unije“ navodi se da je to „1 srpanj 2013. godine“. Istovremeno, prelaznim odredbama Zakona se ostavlja rok od godinu dana u kojem Vlada, odnosno nadležni ministar imaju obavezu da donesu podzakonske propise iz člana 268. i 269.

b) Zakon o zaštiti vazduha Hrvatski sabor je usvojio 28.8.2011. godine (Narodne novine, br. 130/2011) i u Izjavi o usklađenosti se konstatuje da će potpuna usklađenost biti postignuta „do ulaska Republike Hrvatske u EU.“ Podsećamo, Ugovor o pristupanju RH EU predviđa prelazni rok za odredbe Direktive 2008/50/EZ koje se odnose na referentnu godinu i pokazatelj prosečne izloženosti.²⁴¹

c) Kada je u pitanju oblast upravljanja vodama, Hrvatski sabor je Zakon o vodama usvojio još 11. 12. 2009. godine (Narodne novine, br. 153/2009) i u Izjavi o usklađenosti se nabrajaju sekundarni propisi EU. Tvrdi se da se „Zakonom ... preuzimaju odredbe navedenih direktiva i stvara pravni temelj za donošenje podzakonskih akata“.²⁴² Obe direktive koje se spominju u Ugovoru o pristupanju i za koje su ugovoreni prelazni rokovi su na listi sekundarnih propisa EU sa kojima je izvršeno usklađivanje (Direktiva 91/271/EZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda i Direktiva 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju). U predlogu za prvu izmenu ovog zakona od 25.10.2011. godine (objavljeno u „Narodne novine“, br. 130/2011) nema direktnog upućivanja ni na jednu od direktiva koju spominje Ugovor o pristupanju. U aprilu 2013. godine usvojene su nove izmene i dopune ovog zakona (Narodne novine, br. 56/2013) i u članu 1. nabraja se 13 direktiva EU koje se prenose u pravni poredak RH. Na ovom spisku su obe direktive spomenute u Ugovoru o pristupanju (tačka 4. i tačka 13, s tim što se u slučaju ove druge direktive prenošenje u pravni poredak RH odnosi samo na član 1, 2.1, i 4.2). Istovremeno, u Izjavi o usklađenosti, kada se navode odredbe sekundarnih izvora prava EU sa kojima je obezbeđena usklađenost, ne spominje se ni jedna od ove dve direktive. Međutim, konstatuje se da će pojedine odredbe sekundarnih izvora prava EU „biti u potpunosti

²⁴¹ Videti: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=23139. (23.8.2013).

²⁴² Videti Predlog zakona o vodama sa Konačnim predlogom zakona, str. 122. i 123. dokumenta na adresi: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=21800 (24.8.2013).

prenesene u podzakonske akte koji će biti donijeti nakon stupanja na snagu Zakona ...²⁴³

Hrvatska je, radi usklađivanja sa Direktivom 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju (za čiju je primenu u delu koji se odnosi na mikrobiološke i indikatorske parametre Ugovorom o pristupanju ugovoren prelazni rok za neke zone vodosnabdevanja) usvojila poseban zakon (Narodne novine, br. 56/2013). Ovim zakonom je predviđeno da potpuno usklađivanje sa Direktivom treba da se ostvari donošenjem Pravilnika o parametrima zdravstvene ispravnosti vode za piće.²⁴⁴ Međutim, rok za donošenje ovog pravilnika ističe nakon ulaska Hrvatske u EU (kraj oktobra 2013. godine, član 47. Zakona). Ovome treba dodati i činjenicu da je istim zakonom predviđeno da jedan deo njegovih odredbi (član 38, st. 1. i 2, t. 3. i 4; članovi 39-43) počinje da važi tek od 1. januara 2014. godine, što znači, nakon ulaska ove države u EU.

d) Kada je u pitanju oblast upravljanja otpadom, interesantno je da je Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, br. 94/2013) Hrvatski sabor usvojio 15. jula 2013. godine.²⁴⁵ Dakle, nakon datuma pristupanja RH EU. Ali, ni ovim kasnije usvojenim zakonom nije obezbeđeno potpuno prenošenje propisa EU u nacionalni pravni sistem. Pri tom se u obrazloženju Predloga zakona (dostavljen Hrvatskom saboru samo nekoliko dana pre zvaničnog prijema RH u EU, tj. 26. jula 2013, br. 022-03/13-01/167), u odgovoru na pitanje „jesu li odredbe sekundarnih izvora prava Evropske unije u potpunosti prenesene u prijedlog propisa (obrazloženje)“ konstatuje da će se za neke direktive „potpuno usklađivanje postići donošenjem dodatnih podzakonskih i ostalih propisa“.²⁴⁶ A sam Zakon u prelaznim odredbama predviđa, između ostalog, da će Vlada doneti uredbe koje proističu iz ovog zakona u roku od 12 meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Isti rok je predviđen i kao obaveza ministra u pogledu donošenja potrebnih pravilnika (član 182. stav 1. i 2). Istovremeno, treba konstatovati da je u Ugovoru o pristupanju RH EU prelazni rok, kada je u pitanju upravljanje otpadom, predviđen jedino za

²⁴³ Videti Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama sa Konačnim predlogom zakona, str. 152. dokumenta na adresi: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24773. (24.8.2013).

²⁴⁴ Videti Predlog zakona o vodi za ljudsku potrošnju, s Konačnim predlogom zakona, str. 33. dokumenta na adresi: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24723. (24.8.2013).

²⁴⁵ Videti: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=25064 (23.8.2013).

²⁴⁶ Videti dokument Prijedlog zakona o održivom gospodarenju otpadom, s Konačnim prijedlogom zakona na https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=25064 (23.8.2013), str. 132. Ili Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Evropske unije, str. 3.

primenu Direktive Saveta 1999/31/EZ o odlagalištima otpada i to njenog člana 5. koji se odnosi na smanjenje količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagališta i člana 14. koji se odnosi na postupanje sa postojećim odlagalištima.²⁴⁷

e) Za Zakon o hemikalijama, koji je usvojen u Hrvatskom saboru 1.2.2013. godine (Narodne novine, br. 18/2013), se konstatuje u Izjavi o usklađenosti da su odredbe sekundarnih izvora prava EU „u potpunosti prenesene u prijedlog propisa (obrazloženje).“²⁴⁸ Isto proizilazi i iz Uporednog prikaza podudaranja odredbi propisa EU s predlogom propisa koji se daje u prilogu. Ugovor o pristupanju RH EU predviđa prelazne rokove za neke odredbe Uredbe (EZ) br. 1907/2006 koja se ne spominje u spisku relevantnih „sekundarnih izvora prava Evropske unije,“ iako se u Uporednom prikazu podudaranja odredbi propisa EU s predlogom propisa navode i neke odredbe ove uredbe (član 1, 4, 14, 37, 126), i konstatuje da je sa njima obezbeđena usaglašenost relevantnih odredbi Zakona o hemikalijama. Međutim, prenošenje odredbi Uredbe (EZ) br. 1907/2006 u nacionalni pravni sistem sprovedeno je posebnim Zakonom o sprovođenju Uredbe (Narodne novine, br. 53/2008), odnosno Zakonom o izmenama i dopunama ovog Zakona koji je usvojen 1. februara 2013. godine (Narodne novine, br. 18/2013).

f) Može biti interesantna situacija sa Zakonom o zaštiti prirode (Narodne novine, br. 80/2013), koji je Hrvatski sabor usvojio neposredno pre prijema u EU (21. juna 2013. godine). U Izjavi o usklađenosti za ovaj zakon se konstatuje da su odredbe sekundarnih izvora prava EU „djelimično prenesene“, a „potpuno usklađivanje postići će se donošenjem dodatnih podzakonskih propisa“. Pri tom se u rubrici koja se odnosi na rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti ne navodi nikakav datum.²⁴⁹ Međutim, treba podsetiti da Ugovor o pristupanju RH EU uopšte ne predviđa prelazne rokove za propise koji se odnose na oblast zaštite prirode.²⁵⁰

²⁴⁷ Ovde treba konstatovati da se u Izjavi o usklađenosti navodi da će se za ovu direktivu, slično kao i za neke druge, „potpuno usklađivanje postići donošenjem dodatnih podzakonskih i ostalih propisa.“ Istovremeno se u istom dokumentu u odgovoru na pitanje koje se odnosi na rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti se konstatuje da je ona, zajedno sa nekim drugim direktivama, „prenesena kroz podzakonske propise temeljem postojećeg Zakona o otpadu ...“

²⁴⁸ Konačni prijedlog zakona videti na adresi: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24566. (23.8.2013).

²⁴⁹ Videti na strani 128. dokumenta „Konačni prijedlog zakona o zaštiti prirode“, na adresi: https://infodok.sabor.hr/Reports/KarticaAktaFrm.aspx?zak_id=24796. (23.8.2013).

²⁵⁰ U oblasti zaštite prirode je i Zakon o prekograničnom prometu i trgovini divljim vrstama koji je Hrvatski sabor usvojio 15. jula 2013. godine, tj. nakon pristupanja RH EU (Narodne novine, br. 94/2013). U Izjavi o usklađenosti se konstatuje da sve relevantne uredbe EU (navode se u

5.3.2.3. Ostale oblasti u kojima su ugovarani prelazni rokovi

A. Poreska politika

a) U Glavi VII Ugovora o funkcionisanju EU definišu se osnovni elementi politike EU u oblasti poreske politike, pored pravila o tržišnoj konkurenciji i usklađivanju prava. Opšte je pravilo da ni jedna država članica ne sme na proizvode drugih država članica neposredno ili posredno nametati unutrašnje poreze više od onih koje neposredno ili posredno nameće na slične domaće proizvode. Osim toga, ni jedna država članica ne sme na proizvode drugih država članica nametati unutrašnje poreze takve prirode koji bi omogućili posrednu zaštitu drugih proizvoda (Član 110).²⁵¹

Grupa propisa EU koji se odnose na poreze obuhvata 186 akata ove organizacije pri čemu najveći broj otpada na propise u oblasti indirektnog oporezivanja (133).²⁵²

b) Prelazni rokovi u ovoj grupi propisa predstavljaju treću grupu propisa za koje su sve države koje su pristupile EU u poslednja tri proširenja ugovorile prelazne rokove. Na dve direktive se odnose prelazne mere koje su ugovorile sve države. To su Direktiva br. 77/388/EEC o harmonizacija propisa država članica u vezi sa porezom na promet (Šesta direktiva), odnosno Direktiva Saveta 2006/112/EZ od 28. decembra 2006. o zajedničkom sistemu poreza na dodatu vrednost, kojom je ukinuta ova prethodna, i Direktiva Saveta 92/79/EEC od 19. oktobra 1992. o usklađivanju poreza na cigarete.

Za obe direktive su prelazne mere ugovorile četiri države i to iz svake od tri grupe (po nivou GDP/pc): Hrvatska (1. grupa), Slovačka i Mađarska (2. grupa) i Bugarska (3. grupa). Ostale države su ugovorile prelazne mere samo za Direktivu 77/388/EEC, tj. iz svake od tri grupe.

B. Energetika

a) Ciljevi politike EU u oblasti energetike definisani su članom 194. Ugovora o funkcionisanju EU i to na sledeći način: „U kontekstu stvaranja i

prethodnom delu Izjave), kao sekundarni izvori prava, danom pristupanja RH EU „postaju neposredno i u cjelosti primjenjive u Republici Hrvatskoj...“ Dakle, propisi EU su postali primenjivi pre donošenja Zakona koji se na njih odnosi i može se govoriti o retroaktivnom važenju ovih propisa.

²⁵¹ Ako se proizvodi izvoze na područje neke države članice, povraćaj unutrašnjih poreza ne sme prelaziti iznos unutrašnjih poreza koji se nameću na te proizvode, neposredno ili posredno (Član 111).

²⁵² Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap09.htm>. (28.2.2014).

funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i radi potrebe očuvanja i unapređenja životne sredine, cilj politike Unije u oblasti energetike u duhu solidarnosti među državama članicama je: a) obezbediti funkcionisanje energetskega tržišta; b) obezbediti sigurnost snabdevanja energijom u Uniji; c) unaprediti energetske efikasnost i štednju energije i razvoj novih i obnovljivih oblika energije; i d) unaprediti međusobnu povezanost energetskih mreža.

Od ukupnog broja od 427 EU propisa u oblasti energetike države koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja ugovorile su prelazne rokove samo za tri propisa (Direktiva 68/414/EEC koja se odnosi na obaveze država članica da održavaju minimalne rezerve nafte i naftnih derivata, Direktiva 96/92/EC koja se odnosi na zajednička pravila unutrašnjeg tržišta u oblasti električne energije i Direktiva 98/30/EC koja se odnosi na zajednička pravila unutrašnjeg tržišta prirodnim gasom).²⁵³

b) Sve države koje su pristupile EU 2004. godine (osim Mađarske) su ugovorile prelazne rokove za sprovođenje Direktive 68/414/EEC kojom se uvode obaveze država članica EEZ u pogledu održavanja minimalnih zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata.

Različiti su prelazni rokovi kao i broj dana prosečne potrošnje prema kojima se obračunavaju minimalne zalihe. Jedino su Estonija i Češka utvrdile i prelazni rok za još jedan propis EU, pored Direktive 68/414/EEC. U slučaju Estonije to je Direktiva 96/92/EC (zajednička pravila za unutrašnje tržište električne energije), a u slučaju Češke u pitanju je Direktiva 98/30/EC (koja se odnosi na zajednička pravila o internom tržištu prirodnog gasa).

Obe države koje su primljene u članstvo EU 1.1.2007. godine ugovorile su prelazni rok za primenu Direktive 68/414/EEC, s tim što postoje razlike u pogledu dužine prelaznog roka i broja dana prosečne potrošnje prema kojima se obračunavaju obavezne minimalne zalihe.

Republika Hrvatska, koja je primljena u članstvo 1.7.2013. godine nije ugovorila poseban prelazni period za primenu propisa u oblasti energetike.

C. Saobraćaj

a) EU deli nadležnost u oblasti saobraćaja sa državama članicama, slično kako je to članom 4. Ugovora o funkcionisanju EU, predviđeno za druge oblasti. Politiku u oblasti saobraćaja utvrđuje Evropski parlament i Savet. Oni, prema odredbama člana 91. Ugovora o funkcionisanju EU, delujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i nakon konsultovanja sa Ekonomskim

²⁵³ Za spisak propisa videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap12.htm>. (21.12.2013).

i socijalnim komitetom i Komitetom regiona: a) utvrđuju zajednička pravila koja se primenjuju na međunarodni prevoz u područje države članice ili iz njega, ili na prevoz preko područja jedne ili više država članica; b) utvrđuju uslove pod kojima prevoznici koji nemaju sedište ili boravište na području neke države članice mogu unutar te države članice obavljati usluge prevoza; c) donose mere za poboljšanje sigurnosti u prometu; d) donose ostale odgovarajuće propise.²⁵⁴

Propisi EU u oblasti saobraćaja obuhvataju 766 akata različitog karaktera od kojih se najveći deo odnosi na unutrašnji transport (370) i vazdušni transport (198).²⁵⁵

b) Sve države koje su primljene u EU 2004. godine (osim Slovenije) su ugovorile prelazne rokove za primenu propisa u oblasti saobraćaja.

- Prelazni rok u trajanju od dve godine Kipar je ugovorio za primenu odredbi Direktive 3821/85 koja se odnosi na opremu u drumskom saobraćaju. Malta je ugovorila prelazne rokove za tri propisa EU, a najduži prelazni rok od dve godine ugovoren je za Direktivu 92/6/EEC o instalacijama i korišćenju opreme za ograničenje brzine nekih kategorija motornih vozila i Direktivu 1999/62/EC o opterećenju teretnih vozila za korišćenje u nekim infrastrukturama.

- Slovačka je ugovorila prelazni period od dve godine za primenu Uredbe 3118/93 kojom se ustanovljavaju uslovi prema kojima nerezidentni prevoznici mogu vršiti usluge prevoza u okviru država članica.

- Mađarska je ugovorila prelazne rokove za četiri propisa EU, a najduži prelazni period od pet godina je ugovoren za primenu Direktive 96/53/EC kojom se za određena drumska vozila u okviru Zajednice propisuju maksimalne dozvoljene dimenzije u nacionalnom i međunarodnom prevozu i maksimalne težine u međunarodnom saobraćaju.

- I Češka je ugovorila prelazni rok od dve godine za primenu Uredbe 3118/93 kojom se utvrđuju uslovi pod kojima strani prevoznici mogu vršiti usluge nacionalnog cestovnog prevoza tereta unutar države članice. Slično kao i Estonija.

- Poljska je ugovorila prelazne rokove za tri propisa, a najduži prelazni rok od sedam godina ugovoren je za primenu Direktive 96/53/EC.

- I Letonija je ugovorila prelazne rokove za tri propisa, a najduži prelazni rok od tri godine se odnosi na primenu Direktive 96/26/EC koja se odnosi na

²⁵⁴ Kada se donose mere o kojima je ovde reč, vodi se računa o slučajevima kad bi njihova primena mogla ozbiljno uticati na životni standard i nivo zapošljavanja u određenim regionima te na upotrebu saobraćajne infrastrukture (Član 91. st. 2).

²⁵⁵ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap07.htm>, (1.3.2014).

pristup zanimanju prevoznika u cestovnom prevozu roba i u cestovnom prevozu putnika, o međusobnom priznavanju diploma, svedočanstava i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama kako bi se tim prevoznicima olakšalo ostvarivanje prava na slobodu poslovnog nastanjivanja u domaćem i međunarodnom saobraćaju.

- Litvanija je ugovorila prelazne rokove za najveći broj propisa (četiri), a najduži prelazni rok od dve godine je ugovoren za Uredbu 3118/93.

- Bugarska je ugovorila prelazne rokove za tri propisa EU. Najduži prelazni rok od sedam godina je ugovoren za primenu Direktive 96/53/EC. Na ovaj način je i Rumunija regulisala svoje prelazne rokove.

- Hrvatska je prelazne rokove u oblasti saobraćaja ugovorila za dva propisa EU. Najduži prelazni rok od tri i po godine se odnosi na primenu Uredbe 3577/92 o primeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prevozu unutar država članica.

D. Sloboda kretanja kapitala

a) Član 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisuje da su „zabranjena ... sva ograničenja za protok kapitala između država članica, kao i država članica i trećih zemalja. U okviru odredbi Poglavlja, zabranjena su sva ograničenja za platni promet koji se odvija između država članica, kao država članica i trećih zemalja.“²⁵⁶ Nastojeći u najvećoj mogućoj meri da ostvari cilj slobodnog protoka kapitala između država članica i trećih zemalja, ne dovodeći u pitanje ostala poglavlja Ugovora, Evropski parlament i Savet mogu, delujući u okviru redovnog zakonodavnog postupka, doneti mere o protoku kapitala u treće zemlje ili iz njih, a koje se tiču neposrednih ulaganja – uključujući i ulaganje u nekretnine – poslovno nastanjivanje, pružanje finansijskih usluga ili primanje hartija od vrednosti na tržištu kapitala (Član 64. St. 2).

Prema klasifikaciji propisa EU, propisi kojima se reguliše sloboda kretanja kapitala predstavljaju manju grupu propisa u grupi koja se odnosi na ekonomsku i monetarnu politiku obuhvatajući ukupno 32 propisa od ukupno 556 koliko se nalazi u ovoj grupi.²⁵⁷

²⁵⁶ Odredbe člana 63. ne dovode u pitanje primenu ograničenja na treće zemlje koja su na snazi od 31. decembra 1993. prema pravu države članice ili pravu Unije, a koja su usvojena u pogledu protoka kapitala u treće zemlje ili iz njih, i koja se tiču neposrednih ulaganja – uključujući i ulaganje u nekretnine – poslovno nastanjivanje, pružanje finansijskih usluga ili primanje hartija od vrednosti na tržište kapitala. U pogledu ograničenja koja postoje prema domaćem pravu Bugarske, Estonije i Mađarske, relevantan datum je 31. decembar 1999. godine (Član 64. St. 1).

²⁵⁷ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1040.htm>, (1.3.2014).

b) Prelazne rokove u ovoj oblasti ugovorilo je 12 država.

- Poljska je ugovorila prelazne mere koje se odnose na mogućnost da država koja pristupa zadrži pravila u vezi sa sticanjem nekretnina od strane stranaca (5 godina), kao i u vezi sa sticanjem poljoprivrednog zemljišta i šuma (12 godina).²⁵⁸ Ovu poslednju mogućnost Slovačka je ugovorila za rok od 10 godina.

- Slovenija je ugovorila prelazne mere koje se odnose na tržište nekretnina (7 godina), a Hrvatska prelazne mere kojim se državama koje pristupaju omogućava nastavak primene lokalnih propisa (10 godina).

- Istu vrstu prelaznih mera su ugovorile i Bugarska (5 i 7 godina), Rumunija (5 i 7 godina), Češka (5 i 7 godina), Estonija (5 godina), Kipar (1.66 godina), Litvanija (7 godina), Mađarska (5 godina uz mogućnost produženja za još 3 godine).

- Prelazna mera koja se odnosi na mogućnost koja se daje državi koja pristupa da zadrži na snazi pravila utvrđena u njenom zakonodavstvu, a koja se odnose na sticanje poljoprivrednog zemljišta i šuma od strane državljana sadašnjih država članica EU, kao i od strane kompanija koje su osnovane u skladu sa zakonom druge države članice i koje nisu osnovane, niti su registrovane i koje nemaju lokalni ogranak i agenciju u državi koja pristupa ugovorila je Letonija (10 godina uz mogućnost produženja još 3 godine).

E. Sloboda kretanja lica

a) Odredbe o slobodnom kretanju lica predstavljaju deo Naslova IV Ugovora o funkcionisanju Evropske unije („Slobodno kretanje lica, usluga i kapitala“) u okviru čega se posebno reguliše pitanje slobodnog kretanja radnika (član 45-48). Slobodno kretanje radnika u okviru Unije podrazumeva ukidanje svake diskriminacije u pogledu državljanstva između radnika iz država članica u pogledu zapošljavanja, zarade i ostalih uslova rada i zapošljavanja. To obuhvata nekoliko prava (osim mogućih ograničenja koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne bezbednosti ili javnog zdravlja) i to: a) prihvatanje stvarnih ponuda za zaposlenje; b) slobodno kretanje unutar područja država članica u tu svrhu; c) boravak u državi članici radi zapošljavanja u skladu sa odredbama o zapošljavanju državljana te države u skladu sa propisima; d) ostanak na

²⁵⁸ Radi se o mogućnosti koja se odnosi na primenu odredbi Zakona o kupovini nekretnina od strane stranaca od 24. marta 1920. godine (Dz.U. 1996, Nr 54, poz. 245 sa izmenama). Predviđeno je da se „opšte“ preispitivanje ovih prelaznih mera izvrši u roku od 3 godine od dana prijema u EU.

području države članice nakon zaposlenja u toj državi, pod uslovima sadržanim u propisima koje sastavlja Komisija (Član 45).

b) Prelazni rokovi koji se odnose na slobodu kretanja lica ugovoreni su za tri propisa EU: Direktivu Saveta br. 68/360/EEC o ukidanju ograničanja kratanja i nastanjivanja unutar Zajednice, Direktivu br. 96/71/EC i Uredbu Saveta (EEC) br. 1612/68 o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice. Za Uredbu Saveta (EEC) br. 1612/68 ugovarani su vremenski rokovi koji su, za različite odredbe ove uredbe, iznosili 2 godine, odnosno 2 godine uz mogućnost produženja 5 godina, ili 7 godina).

F. Sloboda pružanja usluga

a) Prema odredbama člana 56. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije „zabranjena su ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije kada se radi o državljanima država članica koji su poslovno nastanjenje ostvarili u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namenjene.“²⁵⁹ „Uslugama“ u smislu Ugovora smatraju se „one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, ako nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i lica. „Usluge“ naročito uključuju: a) delatnosti industrijske prirode; b) delatnosti trgovačke prirode; c) zanatske delatnosti; d) delatnosti slobodnih zanimanja.²⁶⁰

Propisi u oblasti slobode kretanja usluga pripadaju grupi propisa koja obuhvata 295 akata EU.²⁶¹

b) Prelazne rokove u oblasti slobode pružanja usluga ugovorilo je 10 država (Kipar, Slovenija, Slovačka, Mađarska, Estonija, Rumunija, Poljska, Litvanija, Letonija i Bugarska).

- Kipar je ugovorio prelaznu meru koja se odnosi na štednju i kredite u okviru Direktive 2000/12/EC o osnivanju i poslovanju kreditnih institucija (do kraja 2007). I Slovenija je ugovorila prelaznu meru za ovaj propis EU (do kraja 2004), pored toga što je ugovorila prelaznu meru za primenu Direktive Saveta br: 86/635/EEC o knjigovodstvu, završnom računu banaka i drugih finansijskih

²⁵⁹ Evropski parlament i Savet mogu, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, proširiti primenu odredbi ovog Poglavlja na državljane trećih zemalja koji pružaju usluge i koji su poslovno nastanjenje ostvarili unutar Unije (Član 56. St. 2).

²⁶⁰ Ne dovodeći u pitanje odredbe poglavlja o pravu poslovnog nastanjivanja, osoba koja pruža neku uslugu može u tu svrhu privremeno obavljati svoju delatnost u državi članici u kojoj se usluga pruža, i to pod istim uslovima koje ta država propisuje za svoje državljane (Član 57. st. 2).

²⁶¹ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap06.htm>, (1.3.2014).

institucija (do kraja 2004) i Direktive Evropskog Parlamenta i Saveta br: 94/19/EC o šemama depozitnih garancija (do kraja 2004). Prelazna mera koja se odnosi na obim i nivo pokriva koji je obezbeđen državi koja pristupa od strane kreditne institucije neke od države članice u okviru Direktive br. 97/9/EC koja se odnosi na sistem zaštite investitora ugovoren je do kraja 2005.

- Estonija je ugovorila prelazne rokove za Direktivu br. 94/19/EC o sistemu za zaštitu depozita i Direktivu br. 97/9/EC (do kraja 2005, odnosno do kraja 2007), kao i Letonija.

- Litvanija je ugovorila prelazne mere za Direktivu br. 94/19/EC (do kraja 2005, 2006, 2007). Mađarska je ugovorila prelazne mere za Direktivu br. 97/9/EC (do kraja 2004, odnosno 2007), odnosno za Direktivu br. 2000/12/EC (do kraja 2006, odnosno 2007). Slovačka je ugovorila prelazne mere za primenu Direktive br. 97/9/EC (do kraja 2004, 2005, 2006), a Poljska za primenu iste direktive do kraja 2005, 2006, 2007, odnosno Direktive br. 2000/12/EC do kraja 2005, 2007.

- Bugarska je ugovorila prelazne mere za neke odredbe Direktive 97/9/EC (do kraja 2009), dok je Rumunija za ovu istu direktivu ugovorila prelazni rok do kraja 2011.

G. Ribarstvo

a) Ribarstvo (zajedno sa poljoprivredom), osim pitanja koja se odnose na očuvanje morskih bioloških resursa, spada u grupu pitanja koja pripadaju podeljenoj nadležnosti između Unije i država članica (Član 4. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Prema odredbama člana 38. Ugovora „Unija utvrđuje i sprovodi zajedničku politiku poljoprivrede i ribarstva. Unutrašnje tržište obuhvata poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima.“²⁶²

Propisi EU koji se odnose na oblast ribarstva pripadaju grupi najrazvijenijih propisa. Ukupan broj od 1265 različitih akata u ovoj oblasti grupisano je u četiri grupe (opšte, snabdevanje i istraživanje, statistika, zajednička ribarska politika i spoljni odnosi).²⁶³ Ubedljivo najbrojnija grupa je ona koja se odnosi na zajedničku ribarsku politiku (ukupno 1069 akata). U ovoj grupi su sadržane četiri podgrupe propisa: strukturalne mere, organizacija tržišta, očuvanje

²⁶² Pod „poljoprivrednim proizvodima“ podrazumevaju se proizvodi sa zemlje, proizvodi koji su rezultat uzgoja stoke i ribarstva te proizvodi primarne prerade direktno vezani za te proizvode. Kad se spominje zajednička poljoprivredna politika ili poljoprivreda, i kada se koristi izraz „poljoprivredni“, razumeva se da se to odnosi i na ribarstvo, uzimajući u obzir poseban značaj toga sektora (član 38. st. 1).

²⁶³ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap04.htm>. (6.2.2014).

resursa i državna pomoć. Najbrojniju podgrupu čine propisi u oblasti očuvanja resursa (ukupno 901 akt), a u okviru ove podgrupe najznačajniji deo propisa pripada onima koji se odnose na kvote ulova i upravljanje zalihama (ukupno 806 akata).²⁶⁴

b) Prelazne rokove u oblasti ribarstva ugovorilo je ukupno šest država. Malta je ugovorila da, kada se radi o primeni Uredbe Saveta 3760/92 o osnivanju sistema Zajednice za ribarstvo i akvakulturu, udeo ove države za tunu bude određen od strane Saveta koji će takvu odluku doneti kvalifikovanom većinom na predlog Komisije i nakon saglasnosti Međunarodne Komisije za očuvanje tuna (ICCAT), nakon pristupanja ove države Uniji. U skladu sa Uredbom Saveta 3760/92 o osnivanju sistema Zajednice za ribarstvo i akvakulturu Poljska je ugovorila kvote (mogućnosti) za izlov devet kategorija riba haringu, losos, bakalar, list, skuše, crvene ribe, itd. Letonija je ugovorila određene kvote (dozvole) koje joj se dodeljuju na osnovu Uredbe Saveta 3760/92 o osnivanju sistema Zajednice za ribarstvo i akvakulturu i to prema vrstama i zoni ribolova, odnosno procentu učešća u mogućnostima ribolova Zajednice. I Estonija i Litvanija su, u skladu sa odredbama Uredbe 3760/92 o osnivanju sistema Zajednice za ribarstvo i akvakulturu, ugovorile kvote koje se odnose na haringu, losos i bakalar.

H. Sloboda kretanja robe

a) U okviru dela kojim se reguliše slobodno kretanje roba Ugovor o funkcionisanju Evropske unije posebno reguliše pitanja koja se se odnose na carinsku uniju, carinsku saradnju i zabranu kvantitativnih ograničenja između država članica (član 28-37). „Unija uključuje carinsku uniju koja obuhvata svu trgovinu roba i uključuje zabranu carina na uvoz i izvoz, zabranu svih nameta s istim efektom između država članica, kao i usvajanje zajedničke carinske tarife u njihovim odnosima s trećim zemljama.” (Član 28. St. 1).

U grupi propisa koji se odnose na slobodu kretanja robe, zajedno sa propisima koji se odnose na carinsku uniju, nalazi se ukupno 999 akata pri čemu najveći deo otpada na propise koji se odnose na zajedničku primenu carinskih tarifa (458).²⁶⁵

b) Malta je, za svrhe primene člana 31. Ugovora o EZ, ugovorila prelazne mere kojim se odlaže primena propisa EU koji se odnose na tržište naftnih proizvoda za određeni period (do kraja 2005), odnosno izdavanje dozvola za trgovinu (do 1. januara 2006. godine). Pored toga, predviđena je mogućnost da

²⁶⁴ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap041030.htm>, (6.2.2014).

²⁶⁵ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap02.htm>, (1.3.2014).

do kraja 2006. godine ostanu važeće dozvole za prodaju farmaceutskih proizvoda za ljudsku upotrebu (Direktiva br. 2001/83/EC). U odnosu na primenu nekih odredbi ove direktive i Kipar je ugovorio prelazni rok (do kraja 2005).

- Slovenija je ugovorila prelazne mere koje se odnose na tržišna ovlašćenja za farmaceutske proizvode, dozvole izdate na osnovu lokalnog propisa pre pristupanja EU za Direktivu br. 2001/83/EC (do kraja 2007). Za istu direktivu je Hrvatska ugovorila prelazni rok od 4 godine, tj. mogućnost da nastavi sa primenom nacionalnih mera.²⁶⁶

- Litvanija je ugovorila mogućnost da nastavi sa primenom nacionalnih mera u delu koji se odnosi na Direktivu br. 2001/82/EC o Kodeksu Zajednice koji se odnosi na veterinarske medicinske proizvode (do 1. januara 2007). U delu koji se odnosi na Direktivu br. 2001/83/EC predviđeno je da dozvole za prodaju farmaceutskih proizvoda za ljudsku upotrebu koje su izdate pre pristupanja EU ostanu na snazi, najkasnije do 1. januara 2007. godine.

- Poljska je ugovorila prelazne mere koje se odnose na izdavanje dozvola i to za Direktivu Saveta br. 90/385/EC (aktivni ugradivi medicinski uređaji), Direktivu Saveta br. 93/42/EEC (medicinska sredstva), Direktivu br. 98/79/EC o *in vitro* dijagnostičkim medicinskim sredstvima (za sve tri direktive do kraja 2005), odnosno za Direktivu 2001/82/EC o Kodeksu Zajednice koji se odnosi na veterinarske medicinske proizvode i Direktivu br. 2001/83/EC o Zakoniku zajednice koji se odnosi na lekove za ljudsku upotrebu (za obe direktive do kraja 2008).

I. Socijalna politika i zapošljavanja

a) U delu koji se odnosi na socijalnu politiku, Ugovor o funkcionisanju EU u članu 151. definiše ciljeve organizacije u ovoj oblasti na sledeći način: „Unija i države članice, imajući na umu osnovna socijalna prava sadržana u Evropskoj socijalnoj povelji potpisanoj u Torinu 18. oktobra 1961. i u Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika potpisanoj 1989, imaju za cilj unapređenje zapošljavanja, poboljšanih uslova života i rada, kako bi omogućile

²⁶⁶ „... odobrenja za stavljanje u promet lekova koji ne podležu članu 3. stavu 1. Uredbe (EZ) br. 726/2004 Evropskog parlamenta i Saveta od 31. marta 2004. o utvrđivanju postupaka Zajednice za odobravanje i nadzor nad lijekovima za ljudsku i veterinarsku upotrebu i o osnivanju Evropske agencije za lekove i koji su na popisu (u Dodatku ovom Prilogu, koji je dostavila Hrvatska), koja su data u skladu s hrvatskim zakonodavstvom pre dana pristupanja, ostaju važeća sve do njihove obnove u skladu s pravnom tekovinama Unije ili do isteka četiri godine od dana pristupanja, zavisno od toga što je ranije.“ (aut. pod). Prilog V, t. 1. Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji.

njihovo usklađivanje tokom poboljšanja uslova, pravilnu socijalnu zaštitu, dijalog između poslodavaca i radnika, razvoj ljudskih resursa u pogledu trajne visoke stope zapošljavanja i suzbijanja isključivosti.²⁶⁷

Svoje ciljeve u oblasti zapošljavanja Unija definiše u članu 145. Ugovora o funkcionisanju EU na sledeći način: „Države članice i Unija, u skladu s ovom Glavom, rade na razvijanju usklađene strategije zapošljavanja, a naročito na unapređivanju vešte, obrazovane i prilagodljive radne snage i tržišta rada podložnog promenama u privredi u pogledu ostvarenja ciljeva utvrđenih članom 3. Ugovora o Evropskoj uniji.“

b) Prelazne rokove u oblasti socijalne politike i zapošljavanja ugovorilo je pet država od trinaest koje su pristupile EU u poslednja tri proširenja (Slovenija, Malta, Poljska, Letonija i Bugarska).

- Slovenija je ugovorila prelazne rokove za pet propisa EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Primena Direktive 86/188/EEC o zaštiti radnika od rizika koji su povezani sa bukom na poslu se odlaže do 31. decembra 2005. godine. Do istog roka se odlaže i primena Direktive 91/322/EEC o ustanovljavanju indikativnih graničnih vrednosti primene Direktive 80/1107/EEC o zaštiti radnika od rizika koji su povezani sa izlaganjem hemijskim, fizičkim i biološkim agensima na poslu, kao i Direktive 98/24/EC o zaštiti zdravlja i bezbednosti radnika od rizika koji su povezani sa hemijskim agensima na poslu. Direktive 2000/39/EC o ustanovljavanju prve liste indikativnih profesionalnih graničnih vrednosti izlaganja u sprovođenju direktive 98/24/EC o zaštiti zdravlja i bezbednosti radnika od rizika povezanih sa hemijskim agensima na poslu, i Direktive 2000/54/EC o zaštiti radnika od rizika koji su povezani sa izlaganju biološkim agensima.²⁶⁸

- Malta je ugovorila prelazni rok za dve direktive iz oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Primena Direktive 89/655/EEC koja se tiče minimalnih bezbednosnih i zdravstvenih uslova za korišćenje radne opreme od strane radnika odlaže se do 1. januara 2006. godine u delu koji se odnosi na opremu za rad koja se koristi na dan pristupanja. Direktiva 93/104/EC koja se odnosi na neke aspekte organizacije radnog vremena (amandirana Direktivom 2000/34/EC) ne primenjuje se do 31. jula 2004. godine u proizvođačkim podsektorima hrane, sokova, tekstila, obuće i odeće, transportne opreme, električnih mašina, aparata, pribora i nameštaja. Pored toga, direktiva se ne

²⁶⁷ U tu svrhu Unija i države članice primenjuju mere koje uzimaju u obzir različite oblike domaće prakse, posebno na polju ugovornih odnosa, te potrebu da se održava tržišna konkurentnost privrede Unije (član 151. st. 1. i 2).

²⁶⁸ Od dana pristupanja i do kraja ovog perioda, Slovenija će informisati Komisiju o dinamiци preduzimanja mera koje su preduzete kako bi se obezbedila usklađenost sa Direktivom.

primenjuje do kraja 2004. godine u delu koji se odnosi na kolektivne sporazume koji postoje u ovim podsektorima na dan 12. decembar 2001. godine pod uslovom da ovi sporazumi sadrže odredbe koje su relevantne za član 6(2) sa rokom važnosti od jula 2004. godine.

- Poljska je ugovorila prelazni rok za primenu Direktive 89/655/EEC koja se tiče minimalnih bezbednosnih i zdravstvenih uslova za korišćenje radne opreme od strane radnika tako što je odložena njena primena do kraja 2005. godine, a u odnosu na radnu opremu koja je instalirana pre 31. decembra 2002. godine.²⁶⁹

- Letonija je ugovorila prelazne rokove za tri propisa u oblasti socijalne politike i zapošljavanja koji su označeni da pripadaju grupi propisa u oblasti „zdravlja i bezbednosti.“ Za Direktivu 89/654/EEC koja se tiče minimalnih bezbednosnih i zdravstvenih zahteva za radno mesto ugovoreno je neprimenjivanje do kraja decembra 2004. godine i to u pogledu instalacija koje su već u upotrebi na dan 27. marta 2002. godine. Ugovorom je predviđeno da se Direktiva 89/655/EEC koja se tiče minimalnih bezbednosnih i zdravstvenih zahteva za korišćenje radne opreme od strane radnika na poslu ne primenjuje do 1. jula 2004. godine i to kada se radi o radnoj opremi koja se već koristi na dan 13. decembar 2002. godine. Osim toga, Direktiva 90/270/EEC o minimalnim bezbednosnim i zdravstvenim zahtevima za rad sa opremom za ekran se odlaže za primenu do kraja 2004. godine kada se radi o opremi koja se već koristi na dan 1. juni 2001. godine.²⁷⁰

- U delu koji se odnosi na socijalnu politiku i zapošljavanje Bugarska je ugovorila prelazni rok za primenu Direktive 2001/37/EC o usklađivanju zakona i podzakonskih akata država članica u pogledu proizvodnje, predstavljanja i prodaje proizvoda od duvana. Uz odstupanje od člana 3. ove direktive, do 1. januara 2011. godine odlaže se primena maksimalnih količina katrana u cigaretama proizvedenim i prodavanim na teritoriji Bugarske.²⁷¹

²⁶⁹ Od dana pristupanja i do kraja ovog perioda, Poljska će nastaviti da Komisiju informiše o dinamici preduzimanja mera koje su preduzete kako bi se obezbedila usklađenost sa Direktivom.

²⁷⁰ Od dana prijema do kraja ovog perioda Letonija ima obavezu da Komisiji redovno dostavlja ažurirane podatke o rokovima i merama koje su preduzete da se obezbedi usklađenost sa Direktivom.

²⁷¹ Tokom ovog prelaznog perioda cigarete proizvedene u Bugarskoj sa količinom katrana većom od 10mg/cigareta neće biti prodavane u drugim državama. Cigarete sa količinom katrana preko 13mg neće biti izvožene u treće države (ovo ograničenje će biti smanjeno na 12mg od 1. januara 2008. godine, odnosno na 11mg od 1. januara 2010. godine. Bugarska će Komisiji dostavljati redovno ažurirane informacije o rokovima i merama koje su preduzete radi obezbeđivanja usaglašenosti sa Direktivom.

J. Politika konkurencije

a) Propisi EU u oblasti politike konkurencije obuhvataju 1819 različitih akata među kojima su najbrojniji oni koji se odnose na državnu pomoć i druge subvencije (1202).²⁷²

b) Prelazne mere za propise u oblasti politike konkurencije ugovorile su Kipar, Malta, Slovačka, Mađarska i Poljska. Kipar je ugovorio prelaznu meru (do kraja 2005) kojom mu se omogućava nastavak primene lokalnih propisa koji su važili 31. decembra 2000. godine, a koji se odnose na pravo kupovine stanova za "sekundarnu upotrebu" (Zakon o sticanju nepokretne imovine od strane stranaca, CAP. 109, zatim zakoni 52/1969, 55/1972, 50/1990, Odluka Saveta ministara br. 50.228 od 25.8.1999. godine i Uputstvo ministra unutrašnjih poslova lokalnim službenicima od 30.9.1999).

- Malti je data mogućnost da, odstupajući od primene člana 87. i 88. Ugovora o EZ i pod određenim uslovima, zadrži (do kraja 2008) operativnu pomoć koja se dodeljuje u okviru poreskih šema na osnovu članova 4. i 6. Zakona o unapređenju poslovanja. U odnosu na iste odredbe Ugovora o EZ dopušteno je odstupanje u smislu mogućnosti da Malta primeni određene korporativne poreske olakšice koje su garantovane Zakonom o industrijskom razvoju na dan 30. novembar 2000. godine. Ovaj prelazni rok je predviđen do kraja 2011. Predviđena je i prelazna mera u pogledu mogućnosti da Malta dodeljuje mere pomoći za restrukturiranje određenih kompanija (u sektoru brodogradnje), ili njihovih pravnih naslednika, za vreme trajanja procesa restrukturiranja, odnosno do kraja 2008. godine.

- Poljska je ugovorila prelazne mere kojim se odlaže primena propisa EU (član 87. i 88. Ugovora o EZ) za određeni period (do kraja 2011) tako što joj je odobreno da, pod određenim uslovima, primenjuje korporativne poreske olakšice koje su dodeljene pre 1. januara 2001. godine na osnovu Zakona o posebnim ekonomskim zonama iz 1994. godine. U odnosu na iste odredbe Ugovora o EZ Poljskoj je dopušteno odstupanje u smislu da, pod određenim uslovima, nastavi sa davanjem državne pomoći u oblasti životne sredine. Tako, na primer, za investicije u oblasti životne sredine čiji je cilj prilagođavanje standardima iz Direktiva 76/464/EEC, 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC i 86/280/EEC predviđen je rok do 31. decembra 2007. godine.

- I Mađarska je ugovorila prelazne mere u odnosu na primenu člana 87. i 88. Ugovora o EZ. Predviđena je mogućnost da od kraja 2011. godine (odnosno za određene odredbe do kraja 2005), pod određenim uslovima, može primenjivati korporativne poreske olakšice koje su bile u primeni na dan 1.

²⁷² Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap08.htm>, (1.3.2014).

januar 2003. godine na osnovu Zakona LXXXI iz 1996. godine o korporativnim porezima i porezima na dividende, odnosno na osnovu Zakona CXXV iz 1999. godine o budžetu za 2000. godinu. Predviđena je i mogućnost da primeni umanjenje lokalnih poslovnih poreza (do kraja 2007), na osnovu Zakona o lokalnim porezima iz 1990. godine, odnosno Zakona XLII iz 2002. godine o izmenama Zakona o porezima, doprinosima i drugim budžetskim plaćanjima.

- Rumunija je ugovorila mogućnost da nastavi dodelu korporativnih poreskih olakšica na osnovu Vladine Hitne Uredbe 24/1998 (do kraja 2008, odnosno do kraja 2010. godine). Takođe, dopušteno joj je da nastavi da do kraja 2011. godine primenjuje izuzetke predviđene Zakonom 84/1992 o slobodnim zonama. Posebne prelazne mere su predviđene za državnu pomoć u oblasti restrukturiranja industrije železa, do kraja 2005. odnosno do kraja 2008. godine.

5.4. DUŽINA UGOVORENIH PRELAZNIH ROKOVA (NAJDUŽI I PROSEČNI), OBLASTI I PODOBLASTI ZA KOJE SU UGOVORENI PRELAZNI ROKOVI

Dužina ugovorenih prelaznih rokova ovde se posmatra kao prosečna dužina i najduži period za koji je ugovoren prelazni rok. Ovi parametri će biti sagledati sa stanovišta kriterijuma dinamike proširenja EU (za poslednja tri proširenja), sa stanovišta kriterijuma razvijenosti država (GDP/pc u momentu učlanjenja u EU) i sa stanovišta regionalnog kriterijuma, tj. geografskog položaja pojedinih država. Polazi se od pretpostavke da bi u detaljnijoj analizi ovi podaci mogli predstavljati indikator na osnovu kojeg bi se mogli izvlačiti određeni zaključci od značaja za praksu dosadašnjih proširenja, odnosno buduća proširenja EU.

5.4.1. Dužina prelaznih rokova prema dinamici proširenja EU (za poslednja tri proširenja)

Dužina prelaznih rokova je ovde sagledana prema kriterijumu datuma uslaska u EU, tj. države su grupisane u tri grupe: one koje su primenjene u EU 2004, 2007. i 2013. godine. (Tabela 6)

Posmatrano zbirno za poslednja tri ciklusa proširenja EU iz Tabele 4. se vidi da su najduži prosečan prelazni rok ugovorile dve države koje su pristupile EU 2007. godine (4.12), zatim grupa od 10 država koje su postale članice 2004. godine (3.46) sa rasponom koji se kreće od 3.07 za Kipar do 5.25 za Poljsku. Najkraći prosečan ugovoreni prelazni rok imala je Hrvatska (2.74).

Tabela 6: Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova

Naziv države	Najduži rok (god)	Oblast	Podoblast	Prosečna dužina (u god)
Proš. 2004.	11,03			3,46
1. Češka	7	Sloboda kretanja kapitala; Sloboda kretanja ljudi (3 puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)		3,33
2. Estonija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	5
3. Kipar	8,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,07
4. Letonija	11,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kvalitet vode (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	3,67
5. Litvanija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	3,64
6. Madjarska	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,60
7. Malta	11	Poljoprivreda	Poljoprivredno zakonodavstvo	3,24
8. Poljska	13,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	5,25
9. Slovenija	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,70
10. Slovačka	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,78
Proš. 2007.	10			4,12
1. Bugarska	8	Porezi Životna sredina (osam puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Upravljanje otpadom (pet puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti); Kvalitet vode Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti);	4,05
2. Rumunija	12	Životna sredina	Kvalitet vode	4,19
Proš. 2013.	10,5			2,74
1. Hrvatska	10,5	Životna sredina	Kvalitet vode	2,74

Što se tiče najdužih ugovorenih rokova tu je prosek za države koje su pristupile EU 2004. godine najduži (11.03). Dužina prelaznih rokova se kreće u rasponu od 7 do 13.66 godina. Zatim dolazi Hrvatska (10.5), a prosečno najmanju verdnost kad se radi o najdužem prelaznom roku imale su države koje su pristupile EU 2007. godine (10 godina).

Međutim, ako se podaci iz Tabele 4. posmatraju pojedinačno za svaku od 13 država koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja, može se zaključiti sledeće:

- da je najduži prelazni rok ugovoren za Poljsku u trajanju od 13,66 g, i to ugovoren je dva puta za oblast „Životna sredina“, podoblast Kontrola zagađenja i upravljanje rizicima;

- poslednja na listi najduže ugovorenih prelaznih rokova je Češka sa rokom od 7 godina;

- za šest država najduže ugovoren prelazni rok iznosi 11, 66 godina;

Kada se posmatraju oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni najduži „prelazni rokovi“, kod 11 država najduži prelazni rokovi su ugovoreni iz oblasti Životna sredina, a kod čak osam država podoblast je bila „Kvalitet vode“.

Pored podoblasti kvaliteta vode, ostale podoblasti za koje su ugovoreni najduži prelazni rokovi su: kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, kao i upravljanje otpadom.

Ostale oblasti iz kojih su ugovoreni najduži prelazni rokovi su sloboda kretanja ljudi, sloboda kretanja kapitala, poljoprivreda i porezi. Jedino je za Maltu najduži ugovoreni prelazni rok iz oblasti poljoprivrede, podoblast poljoprivredno zakonodavstvo.

Kada se posmatraju prosečne dužine prelaznog roka uočava se da za Poljsku ta dužina iznosi 5,25 godina, potom sledi Estonija sa prosečnom dužinom prelaznog roka od 5 godina, a na poslednjem mestu po dužini prelaznog roka nalazi se Hrvatska sa prosečnom dužinom prelaznog roka od 2,74 godine.

5.4.2. Dužina prelaznih rokova prema regionalnoj pripadnosti država

Dužina prelaznih rokova ovde se posmatra sa stanovišta geografskog položaja pojedinih država. Sve države koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja su grupisane u sledeće četiri grupe: Mediteran (Kipar i Malta), Centralna Evropa (Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska, Slovenija), Baltik (Estonija, Litvanija i Letonija) jugoistočna Evropa (Bugarska, Rumunija, Hrvatska).²⁷³

²⁷³ Ovde bi trebalo imati u vidu da neke države mogu biti klasifikovane i na drugačiji način, i ne ulazi se detaljnije u same kriterijume klasifikacije.

Tabela 7: Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova – prema regionalnoj pripadnosti država

Region i naziv države	Najduže ugovoreni prelazni rok (u godinama)	Oblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Podoblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Prosečna dužina prelaznog roka (u godinama)
Mediteran	9.83			3.15
Kipar	8,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,07
Malta	11	Poljoprivreda	Poljoprivredno zakonodavstvo	3,24
Centralna Evropa	11.13			3.93
Češka	7	Sloboda kretanja kapitala; Sloboda kretanja ljudi (3 puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)		3,33
Slovačka	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,78
Mađarska	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,60
Poljska	13,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	5,25
Slovenija	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,70
Baltik	11.66			4.1
Estonija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	5
Litvanija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	3,64
Letonija	11,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kvalitet vode (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	3,67

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

Region i naziv države	Najduže ugovoreni prelazni rok (u godinama)	Oblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Podoblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Prosečna dužina prelaznog roka (u godinama)
Jugoistočna Evropa	10.16			3.81
Rumunija	12	Životna sredina	Kvalitet vode	4,19
Bugarska	8	Porezi Životna sredina (osam puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Upravljanje otpadom (pet puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti); Kvalitet vode (jedan put je ugovoren prelazni rok u ovoj podoblasti); Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti);	4,05
Hrvatska	10,5	Životna sredina	Kvalitet vode	2,74

Kako se vidi iz prethodne tabele najduži (prosečan) ugovoreni prelazni rok ima grupa država koja pripada baltičkom regionu (11.66), zatim slede države Centralne Evrope (11.13), pa države jugoistočne Evrope (10.16). Najkraći (prosečan) najduži ugovoren prelazni rok imaju države mediteranskog regiona (9.83).

Isti je raspored pojedinih grupa država i kada se radi o dužini prosečnog prelaznog roka. Najduži prosečan prelazni rok su ugovorile države baltičkog regiona (4.1), zatim slede države Centralne Evrope (3.93) i jugoistočne Evrope (3.81). Najkraći prosečno ugovoreni prelazni rok imaju države mediteranskog regiona (3.15).

6. PRISTUPANJE EU INEKI INDIKATORI ODRŽIVOG RAZVOJA

Eurostat koristi nekoliko indikatora za merenje stanja u oblasti održivog razvoja. Od preko sto indikatora deset se smatra glavnim za merenje napretka u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja koji su definisani Strategijom održivog razvoja. Oni su grupisani u sledeće teme: društveno-ekonomski razvoj, održiva potrošnja i proizvodnja, socijalna inkluzija, demografske promene, javno zdravlje, klimatske promene i energija, održivi transport, prirodni resursi, globalno partnerstvo i dobro upravljanje.²⁷⁴

Za osnov analize moguće je uzeti različite pokazatelje stanja. Detaljnija analiza, čiji rezultat bi trebalo da budu znatno precizniji zaključci, podrazumevala bi istovremenu analizu svih (ili većine) ključnih indikatora. Izbor indikatora koji su ovde prikazani zasnovan je na proceni relevantnosti za oblasti u kojima su ugovoreni prelazni rokovi, odnosno razumevanje stanja i tendencija u odnosima između pristupanja EU i uticaja na nove članice EU. Imajući u vidu oblasti u kojima su ugovoreni prelazni rokovi jedan deo indikatora održivog razvoja je moguće relativno jasno identifikovati. Pri tom bi trebalo imati u vidu da indikatori održivog razvoja nisu razvijeni za sve oblasti za koje su ugovarani prelazni rokovi, odnosno da se indikatori održivog razvoja ne podudaraju sa oblastima za koje su ugovarani prelazni rokovi i da je moguće koristiti neke druge indikatore.

6.1. NIVO EKONOMSKE RAZVIJENOSTI

Različiti bi indikatori i podaci mogli biti upotrebljeni za sagledavanje nivoa ekonomske razvijenosti i, sa ovim povezanim, stanja životne sredine) u državama koje su postale članice EU u prvoj deceniji XXI veka. Nivo ekonomske razvijenosti meren je GDP/pc.²⁷⁵ Ovi podaci pokazuju ogromne

²⁷⁴ Videti: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>. (4.2.2014). Ovome bi trebalo dodati i indikatore za praćenje napretka u ostvarivanju ciljeva „Evropa 2020“. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators. (21.2.2014).

²⁷⁵ Analiza odnosa između stanja u pojedinim oblastima od značaja za primenu propisa za koje su ugovoreni prelazni rokovi i dužine prelaznih rokova zaslužuje posebnu pažnju i preciznost.

razlike između država koje su pristupile EU. Osnovnom razlikom bi se mogla smatrati razlika u nivou GDP/pc gde su razlike između država koje su primane u EU u poslednja tri ciklusa proširenja (u momentu prijema u EU) iznosile preko četiri puta. Najveći GDP/pc imao je Kipar (preko 18 000 \$), a najmanji Bugarska (nešto preko 4 000 \$). Drugi indikatori razvijenosti (GNI/pc, GNI/pc PPP) pokazuju nešto manje razlike između najmanjih i najviših vrednosti, ali se u oba slučaja radi o značajnim razlikama.

Tabela 8: GDP/pc za države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU), poređeno po veličini GDP/pc u US\$

	God. prijema u EU	GDP/pc	GNI/pc	GNI/pc PPP
I grupa		14.777		
Kipar	2004	18,429	15,480	21,320
Slovenija	2004	14,607	12,470	20,370
Hrvatska	2013	13,227	13,290	19,760
Malta	2004	12,845	11,300	19,600
II grupa		8.343		
Češka	2004	9,336	7,520	18,110
Slovačka	2004	8,521	6,800	12,930
Mađarska	2004	8,247	6,550	14,640
Estonija	2004	7,270	5,820	12,710
III grupa		5.173		
Rumunija	2007	5,681	4,870	12,650
Poljska	2004	5,675	5,480	11,870
Litvanija	2004	5,387	4,600	11,720
Letonija	2004	4,811	4,440	10,590
Bugarska	2007	4,313	4,530	11,400

Napomene: Izvor: Svetska banka

GNI/pc – atlas metod, US\$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries>. (14.5.2013).

GNI/pc, PPP – GNI na osnovu pariteta kupovne snage, međunarodni US \$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD/countries>. (14.5.2013).

6.1.2. Regionalne razlike

Rasprava o regionalnim aspektima širenja EU predstavlja deo širih rasprava kojima se pridaje različit značaj.²⁷⁶ Za značajan deo regionalnih razlika se smatra da one vuku svoje korene iz razlika u nivou razvijenosti koje su postojale u državama pre njihovog pristupanja ovoj organizaciji. Primer država koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja ilustruje značajne razlike u nivou ekonomske razvijenosti (meren GDP/pc) sa različitim implikacijama takvog stanja. Kao što se vidi iz Tabele 8. posle dve države iz mediteranskog regiona, koje imaju ubedljivo najveći GDP/pc, dolazi grupa država iz centralne Evrope, zatim države jugoistočne Evrope i na kraju država baltičkog regiona. Pri tom bi trebalo imati u vidu da nivo razvijenosti dve države (Slovenije i Hrvatske) u okviru grupe država iz centralne Evrope, odnosno jugoistočne Evrope, značajno prevazilazi relativno ujednačene podatke za ostale države iz ove dve grupacije. Ovo se naročito odnosi na grupu država iz jugoistočne Evrope.

Razlike između najrazvijenijih i najmanje razvijenih država, koje su primljene u poslednja tri ciklusa proširenja, su preko četiri puta. U godini prijema u EU najveći GDP/pc imao je Kipar (preko 18 000 \$), a najmanji Bugarska (nešto preko 4 000 \$). Drugi indikatori razvijenosti (GNI/pc, GNI/pc PPP) pokazuju nešto manje razlike između najmanjih i najviših vrednosti, ali se u oba slučaja radi o značajnim razlikama. (Tabela 9)

6.1.3. Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU

Rast GDP/pc

Iz tabele 10 i grafikona 2, se mogu videti promene u GDP/pc za države koje su pristupile EU od 2004. godine, tendencije rasta GDP, odnosno uticaja svetske ekonomske krize.

²⁷⁶ Videti, npr. Dunford M., Smith A., Catching Up or Falling Behind? Economic Performance and Regional Trajectories in the "New Europe", *Economic Geography*, Vol. 76, No. 2/2009, pp. 169-195. Sidaway D. J. On the nature of the beast: re-charting political geographies of the European Union, *Geografska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 88, No. 1/feb.2006, pp. 1-14. Hudson R. Changing industrial production systems and regional development in the New Europe, *Transactions of the Institute of British Geographer*, Vol. 27, No.3/2002, pp. 262-281. Fratesi U. A globalization-based taxonomy of European regions, *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 4 No. 1/March 2012, pp. 1-23. doi:10.1111/j.1757-7802.2011.01052.x. Crescenzi R. Innovation and Regional Growth in the Enlarged Europe: The Role of Local Innovative Capabilities, Peripherality, and Education, *Growth and Change*, Vol. 36 No. 4/Fall 2005, pp. 471-507. Može biti interesantno da autori ovog teksta nisu naišli na argumente koji bi naveli na zaključak da je u postojećoj literaturi izražen poseban interes za pitanja koja su povezana sa prelaznim rokovima i njihovom vezom sa regionalnim i drugim aspektima razvoja EU.

Tabela 9: GDP/pc u \$ za države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU)

	God. prijema u EU	GDP/pc	GNI/pc	GNI/pc PPP
Mediteran		15,637 (prosek)		
Kipar	2004	18,429	15,480	21,320
Malta	2004	12,845	11,300	19,600
Centralna Evropa		8,2772 (prosek)		
Češka	2004	9,336	7,520	18,110
Slovačka	2004	8,521	6,800	12,930
Mađarska	2004	8,247	6,550	14,640
Poljska	2004	5,675	5,480	11,870
Slovenija	2004	14,607	12,470	20,370
Jugoistočna Evropa		7,740 (prosek)		
Rumunija	2007	5,681	4,870	12,650
Bugarska	2007	4,313	4,530	11,400
Hrvatska	2013	13,227	13,290	19,760
Baltik		5,822 (prosek)		
Estonija	2004	7,270	5,820	12,710
Litvanija	2004	5,387	4,600	11,720
Letonija	2004	4,811	4,440	10,590

Izvor: Svetska banka

GNI/pc – atlas metod, US\$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries>. (14.5.2013).

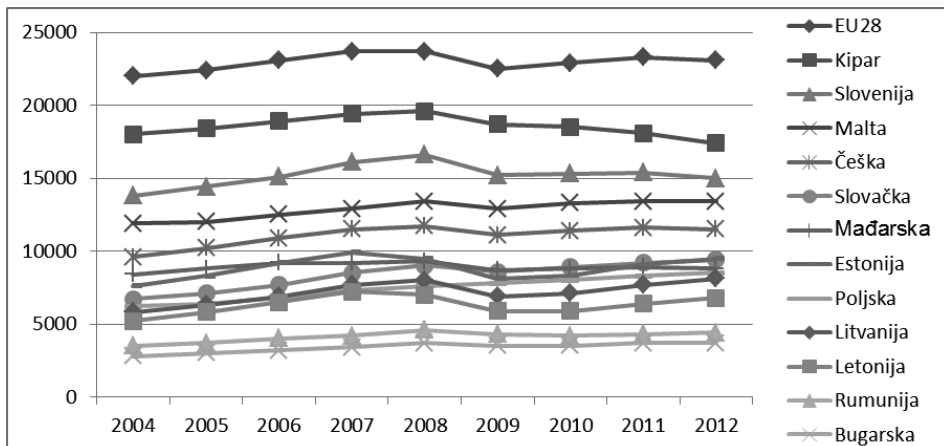
GNI/pc, PPP – GNI na osnovu pariteta kupovne snage, međunarodni US \$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD/countries>. (14.5.2013).

Tabela 10: Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU (Rast GDP/pc u Evrima)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 28	22000	22400	23100	23700	23700	22600	22900	23300	23100
Kipar	18000	18400	18900	19400	19600	18700	18500	18100	17400
Slovenija	13800	14400	15100	16100	16600	15200	15300	15400	15000
Hrvatska	7800	8100	8500	8900	9100	8500	8300	8600	8500
Malta	11900	12000	12500	12900	13400	12900	13300	13400	13400
Češka	9600	10200	10900	11500	11700	11100	11400	11600	11500
Slovačka	6700	7100	7700	8500	9000	8600	8900	9200	9400
Mađarska	8400	8800	9200	9200	9300	8700	8800	8900	8800
Estonija	7600	8300	9200	9900	9500	8100	8300	9100	9500
Poljska	6200	6400	6800	7300	7600	7800	8000	8300	8500
Litvanija	5800	6300	6900	7700	8000	6900	7100	7700	8100
Letonija	5200	5800	6500	7200	7000	5900	5900	6400	6800
Rumunija	3500	3700	4000	4200	4600	4300	4200	4300	4400
Bugarska	2800	3000	3200	3400	3700	3500	3500	3700	3700
Srbija	2600	2700	2800	3000	3100	3000	3100	3100	3100

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdec100&language=en>. (8.2.2014).

Grafikon 2: Pokazatelji promena u državama nakon njihovog prijema u EU (Rast GDP/pc)



6.1.3. GDP/pc i dužina prelaznih rokova

U tabeli ispod države koje su postale članice EU u posljednja tri proširenja ove organizacije su grupisane prema nivou ekonomske razvijenosti (meren GDP/pc u godini prijema u EU) i to tako što su sve grupisane u tri grupe: I grupa država: GDP/pc preko 12000\$; II grup država: GDP/pc 6000-12000\$; II grupa država: GDP/pc ispod 6000\$.

Tabela 11: Najduže ugovoreni prelazni rokovi, oblasti i podoblasti za koje su ugovoreni prelazni rokovi i prosečne dužine prelaznih rokova – prema nivou GDP/pc u godini učlanjenja u EU

Naziv države	Najduže ugovoreni prelazni rok (u godinama)	Oblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Podoblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Prosečna dužina prelaznog roka (u godinama)
I grupa	10,45			3,19
Kipar	8,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,07
Slovenija	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,70
Hrvatska	10,5	Životna sredina	Kvalitet vode	2,74
Malta	11	Poljoprivreda	Poljoprivredno zakonodavstvo	3,24

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

Naziv države	Najduže ugovoreni prelazni rok (u godinama)	Oblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Podoblast za koju je ugovoren najduži prelazni rok	Prosečna dužina prelaznog roka (u godinama)
II grupa	10.49			3.92
Češka	7	Sloboda kretanja kapitala; Sloboda kretanja ljudi (3 puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)		3,33
Slovačka	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,78
Mađarska	11,66	Životna sredina	Kvalitet vode	3,60
Estonija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	5
III grupa	11.39			4.16
Rumunija	12	Životna sredina	Kvalitet vode	4,19
Poljska	13,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	5,25
Litvanija	11,66	Životna sredina	Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima	3,64
Letonija	11,66	Životna sredina (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Kvalitet vode (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti)	3,67
Bugarska	8	Porezi Životna sredina (osam puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj oblasti)	Upravljanje otpadom (pet puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti); Kvalitet vode (jedan put je ugovoren prelazni rok u ovoj podoblasti); Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima (dva puta je ugovoren najduži prelazni rok u ovoj podoblasti);	4,05

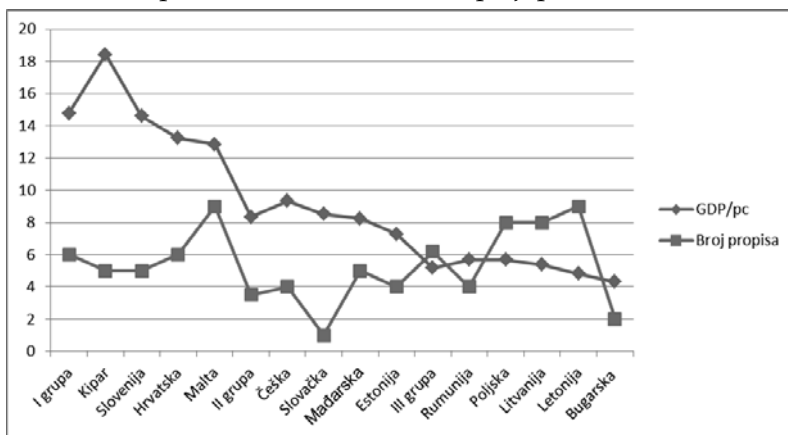
Iz Tabele 11. se vidi da je najduže ugovoreni prelazni rok u trećoj kategoriji država (čiji je GDP/pc ispod 6000\$) i on iznosi 11.39 godina, zatim u drugoj grupi država (čiji je GDP/pc između 6000 i 12000\$) i on iznosi 10.49 godina, a najmanji za grupu država čiji je najveći GDP/pc (preko 12000\$) i on iznosi 10.45 godina. Ista situacija postoji i kad se sagledaju prosečne dužine prelaznih rokova: najveća prosečna dužina je za najmanje razvijenu grupu država (4.16 godina), zatim srednje razvijene države (3.92 godine). Najmanji iznos prosečne dužine prelaznih rokova je u najrazvijenijim državama (3.19 godina).

6.1.4. GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (poljoprivreda)

Tabela 12: GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (poljoprivreda)

Naziv države	Propis EU za koji je ugovoren prelazni rok	Br. propisa
I grupa		6
Kipar	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1254/1999; Uredba br.: 2200/96; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 2002/53; Direktiva br.: 66/402;	5
Slovenija	I. Poljoprivreda Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 1493/1999; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 1999/74; Direktiva br. 2002/53; Direktiva br. 2002/55;	5
Hrvatska	I. Poljoprivreda Direktiva br. 2001/113; Uredba br. 1234/2007; Uredba br. 73/2009; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 2002/53; Direktiva br. 2002/55; Uredba br. 1069/2009;	6
Malta	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 1493/1999; Uredba br. 3950/92; Uredba br. 2201/96; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 1999/74; Direktiva br. 2002/53; Direktiva br. 92/46;	8
II grupa		3,5
Češka	I. Poljoprivreda II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433; Direktiva br. 1999/74; Direktiva br. 71/118; Direktiva br. 82/471;	4
Slovačka	I. Poljoprivreda II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433;	1
Mađarska	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1493/1999; Uredba br. 753/2002; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433; Direktiva br. 1999/74;	5
Estonija	I. Poljoprivreda Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 2092/91; Uredba br. 1255/1999; Uredba br. 2342/199; II. Veterin. i fitosan.	4
III grupa		6,2
Rumunija	I. Poljoprivreda Uredba br. 1493/1999; II. Veterin. i fitosan. Uredba br. 853/2004; Uredba br. 852/2004; Direktiva br. 91/414;	4
Poljska	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 478/97; Uredba br. 2848/98; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433; Direktiva br. 1999/74; Direktiva br. 69/464; Direktiva br. 1999/105;	8
Litvanija	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 2092/91; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433; Direktiva br. 71/118; Direktiva br. 94/65; Direktiva br. 93/85; Direktiva br. 2100/94;	8
Letonija	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; Uredba br. 1254/1999; Uredba br. 2092/91; II. Veterin. i fitosan. Direktiva br. 64/433; Direktiva br. 2002/53; Direktiva br. 71/118; Direktiva br. 2002/55; Direktiva br. 92/46; Uredba br. 1774/2002;	9
Bugarska	I. Poljoprivreda Uredba br. 2597/97; II. Veterin. i fitosan. Uredba br. 853/2004;	2

Grafikon 3: Odnos između GDP/pc, i broja propisa za koje su ugovoreni prelomni rokovi u oblasti poljoprivrede



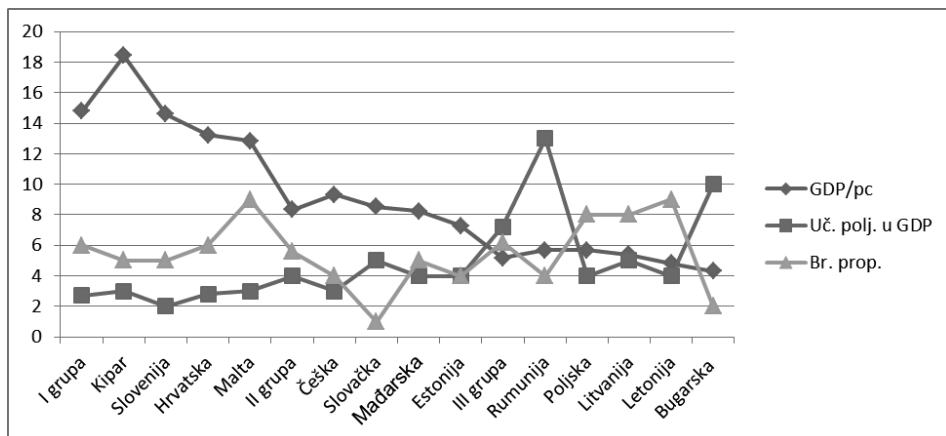
Iz gornjeg garfikona se može videti, između ostalog, da se kod država iz treće grupe po nivou GDP/pc (najmanje razvijenih) pojavljuje skok u broju propisa za koje su ugovale prelazne rokove, uz istovremeni pad GDP/pc u odnosu na druge države koje su pristupile EU 2004-2013.

Tabela 13. Učešće poljoprivrede u GDP (%)

Naziv države	Učešće poljoprivrede (dodata vrednost) u GDP (%)		
	2003	2008	2010
I gr.	2.7	3	3
Kipar	3	2	-
Slovenija	2	3	2
Hrvatska	2.8	5	5
Malta	3	2	2
II gr.	4	3.25	3.5
Češka	3	2	2
Slovačka	5	4	4
Mađarska	4	4	4
Estonija	4	3	4
III gr.	7.2	5	4.8
Rumunija	13	7	7
Poljska	4	4	4
Litvanija	5	4	4
Letonija	4	3	4
Bugarska	10	7	5

Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?page=2>. (16.2.2014).

Grafikon 4: GDP/pc (2003), Učešće poljoprivrede u GDP (2003) i broj propisa u oblasti poljoprivrede za koje su ugovoreni prelazni rokovi



Iz prethodog grafikona bi se, načelno govoreći, moglo zaključiti da izgleda da ne postoji direktna korelacija između učešća poljoprivrede u GDP, broja propisa za koje su ugovoreni prelazni rokovi u ovoj oblasti i GDP/pc. Najznačajnija odstupanja su u slučaju Rumunije i Bugarske gde je učešće poljoprivrede u GDP značajno veće (u odnosu na ostale države), ali broj propisa za koje je ugovoren prelazni rok to ne odražava.

6.1.5. GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (životna sredina)

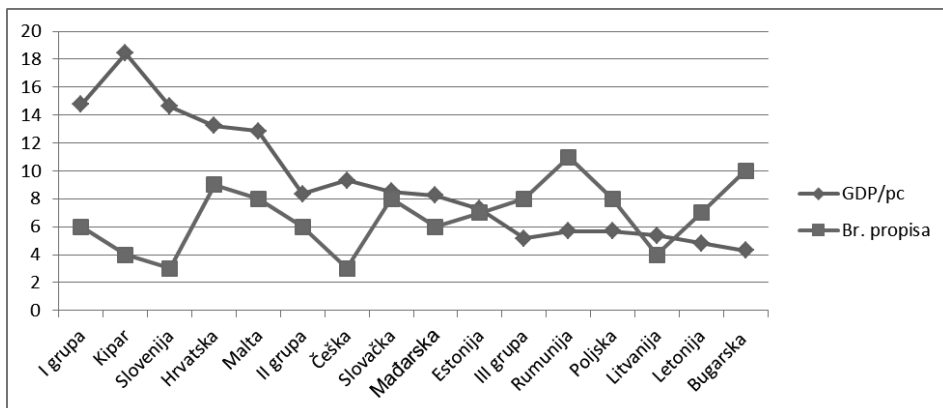
Tabela 14: GDP/pc i propisi EU za koje su ugovoreni prelazni rokovi (životna sredina)

Naziv države	Propis EU za koji je ugovoren prelazni rok	Br. prop.
I gr.	Preko 10 000 \$	
Kipar	I Vazduh Dir. 1999/32/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; IV Ind. zagađ. Dir. 2001/80/EC	4
Slovenija	II Optad Ur. br. 94/62/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; IV Ind. zagađ. Dir. 96/61/EC	3
Hrvatska	II Optad Dir. 1999/31/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 98/83/EC; IV Ind. zagađ. Dir. 2001/80/EC; Dir. 1999/13/EZ; Dir. 2008/1/EZ; VII Horiz. zak. Dir. 2003/87/EZ; Ur. br. 920/2010; VIII Hemikal. Ur. br. 907/2006	9

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

Naziv države	Propis EU za koji je ugovoren prelazni rok	Br. prop.
Malta	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; Ur. br. 259/93; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 86/280/EEC; Dir. 83/513/EE; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; V Priroda Dir. 79/409/EEC	8
II gr.	Od 6000 do 10000 \$	
Češka	II Optad Ur. br. 94/62/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC	3
Slovačka	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; Ur. br. 259/93; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 86/280/EEC; Dir. 84/156/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; Dir. 94/67/EC	8
Mađarska	II Optad Ur. br. 94/62/EC; Ur. br. 259/93; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 98/83/EC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; Dir. 94/67/EC	6
Estonija	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Dir. 1999/31/EC; Dir. 75/442/EEC; Dir. 91/689/EEC; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 98/83/EC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC	7
III gr.	Do 6000 \$	
Rumunija	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Dir. 1999/31/EC; Dir. 2002/96/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 98/83/EC; Dir. 86/280/EEC; Dir. 83/513/EE; Dir. 84/491/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; Dir. 96/61/EC; Dir. 2000/76/EC	11
Poljska	I Vazduh Dir. 94/63/EC; Dir. 1999/32/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; Dir. 1999/31/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 82/176/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; VI Nukl. bezb. Dir. 97/43/Eur	8
Litvanija	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC	4
Letonija	I Vazduh Dir. 94/63/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; Dir. 1999/31/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; Dir. 98/83/EC; IV Ind. загаđ. Dir. 96/61/EC; Dir. 87/217/EEC	7
Bugarska	I Vazduh Dir. 94/63/EC; Dir. 1999/32/EC; II Optad Ur. br. 94/62/EC; Dir. 1999/31/EC; Ur. br. 259/93; Dir. 75/442/EEC; Dir. 2002/96/EC; III Voda Dir. 91/271/EEC; IV Ind. загаđ. Dir. 2001/80/EC; Dir. 96/61/EC	10

Grafikon 5: GDP/pc (2003) i broj propisa u oblasti životne sredine za koje su ugovoreni prelazni rokovi



Iz gornjeg grafikona se može uočiti, između ostalog, da se kod treće grupe država (sa najnižim GDP/pc), osim Litvanije, pojavljuje porast broja propisa za koje su ugovoreni prelazni rokovi u odnosu na krivu koja označava GDP/pc.

6.2. NEKI INDIKATORI ODRŽIVOG RAZVOJA U OBLASTIMA U KOJIMA SU UGOVORENI PRELAZNI ROKOVI ILI OD ZNAČAJA ZA PRELAZNE ROKOVE

6.2.1. Poljoprivreda

Tabela 15: Površina pod organskom poljoprivredom (%)

I gr.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kipar	1	1.2	1.5	1.6	2.6	2.8	2.9	
Slovenija	4.6	5.5	5.9	6.1	6.3	6.4	7	7.3
Hrvatska	-	-	-	-	-	-	-	2.4
Malta	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.2	0.2	0.3

I gr.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
II gr.								
Češka	7.1	7.2	8.2	9	10.6	12.4	13.1	13.1
Slovačka	4.6	6.2	6.1	7.3	7.5	9.1	8.6	8.6
Mađarska	2.2	2.1	1.8	2.1	2.4	2.4	2.3	2.4
Estonija	7.2	9.6	8.7	9.6	11	12.8	14.1	14.9
III gr.								
Rumunija	0.7	0.8	1	1	1.2	1.3	1.6	2.1
Poljska	1	1	1.8	2	2.3	3.3	4.1	4.6
Litvanija	2.3	3.5	4.5	4.6	4.8	5.2	5.4	5.5
Letonija	6.8	9.4	8.1	8.9	8.7	9.2	10.1	10.6
Bugarska	0.2	0.1	0.3	0.3	0.2	0.5	0.5	0.8

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=tsdpc440&tableSelection=1>. (8.2.2014).

Iz Tabele 14. se uočava porast % površina zemljišta pod organskom proizvodnjom (između 2005. i 2012. godine) u svim novoprimljenim državama članicama EU.

6.2.2. Životna sredina

Kao što je već napomenuto, u delu koji se odnosi na životnu sredinu jasno se uočava nekoliko propisa EU za čije sprovođenje su sve države koje su pregovarale o članstvu u EU (ili ogromna većina njih) ugovorile prelazne rokove. U tom smislu, posebnu pažnju izazivaju indikatori održivog razvoja koji su povezani sa ovim direktivama.

6.2.2.1. Direktiva Saveta 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Tabela 16: Procenat stanovništva koji je pripojen na postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda (najmanje sekundarni tretman)

I gr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kipar	14	16	18	23	28	30	-	-	-	-
Slovenija	14	16	19	20	29	31	48	47	50	52
Hrvatska	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	36	36	36	36	36	36	36	35	42	48

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

II gr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Češka			70	71	71	73	73	75	75	
Slovačka	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Mađarska	30	29	36	39	41	52	55			
Estonija	68	68	70	70	71	73	73	74	80	80
III gr.										
Rumunija	-	-	-	-	17	17	-	-	-	-
Poljska	50	52	54	56	57	58	61	62	63	64
Litvanija	-	-	25	28		57	59	61	64	67
Letonija	-	-	63	68	64	64	63	63	-	-
Bugarska	36	37	38	38	38	38	39	40	41	43

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdnr320>. (8.3.2014).

Tabela 17: Procenat recikliranja komunalnog otpada

I gr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	3.1	3.2	3.7	4.2	5.2	7.3	8.3	14.3	19.8
Slovenija	12.6	20.4	18.6	15.4	21.9	18.9	19.6	21.6	34.1
Hrvatska	-	-	-	-	3.1	2.8	2.3	4	8.3
Malta	10.4	13.6	15.5	19	6.8	3.3	4.1	5.2	9.9
II gr.									
Češka	0.9	5.5	6.2	7.4	10.1	10.4	12.4	15.8	17.0
Slovačka	5.7	6	1.9	3.8	6.2	6.9	7.8	8.6	10.1
Mađarska	3.5	11.8	9.6	10.4	12.1	15.2	15.4	19.6	22.0
Estonija	15	24.8	22.5	17.4	23.1	20.2	21	18.2	26.3
III gr.									
Rumunija	0.2	1.1	1.8	0.5	0.4	0.9	1.1	1.1	1.1
Poljska	2.8	4.9	5.6	6.9	7.7	10.5	17.4	21.4	22.8
Litvanija	0.0	1.9	1.9	1.9	7.5	8.5	8.5	12.7	19.9
Letonija	2.3	4.6	3.8	3.6	5.0	6.4	7.7	9.4	9.7
Bugarska	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.8

Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020_rt120&tableSelection=1. (8.2.2014).

6.2.2.2. Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ograničavanju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje

Tabela 18: Emisije sumpornih oksida iz proizvodnje i distribucije energije

I gr.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 28	5762490	5409190	5244620	5011590	3598749	3013590	2684919	2710300
Kipar	33200	34070	27510	25510	20520	16070	20340	19370
Slovenija	40975	31892	9494	8790	7940	7180	6160	6760
Hrvatska	28710	35810	32750	42182	34771	40002	21992	21381
Malta	10700	11050	11180	11470	10470	7830	7990	7770
II gr.								
Češka	137310	140750	141860	150482	115250	115461	107840	113530
Slovačka	55971	51951	49091	40320	42460	40000	43484	46020
Mađarska	126770	21510	12292	18940	19010	15800	10680	13330
Estonija	73920	62090	62340	82370	62282	49151	78211	67451
III gr.								
Rumunija	490250	547160	569960	453000	455380	396300	300624	283760
Poljska	830490	812280	858840	791010	571400	449100	505890	479660
Litvanija	27580	28120	25570	20620	15700	17500	20040	16240
Letonija	2110	2160	1210	1220	730	730	770	330
Bugarska	721960	711860	704740	775772	523242	403190	346610	436930

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdpc26&language=en>. (9.3.2014).

Tabela 19: Emisije azotnih oksida iz proizvodnje i distribucije energije (tone)

I gr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	6420	6590	6920	7140	7470	6310	7420	6310	9680
Slovenija	14802	12741	12628	12842	11701	11945	10670	10989	10886
Hrvatska	14270	11870	12470	11540	13950	11690	11730	9678	9727
Malta	5180	5040	5140	5180	5280	5190	5220	4900	3950
II gr.									
Češka	105230	100780	95500	99940	104403	91020	86830	85030	80980
Slovačka	22670	22120	20780	17040	15920	15900	14680	13920	14520
Mađarska	33500	30110	27070	21870	30410	16290	13480	22760	19910
Estonija	15690	14180	12410	10900	14110	12303	10655	15306	15111
III gr.									
Rumunija	142930	129280	116650	112600	95170	92410	69050	59582	62610
Poljska	298780	292860	294900	303350	295030	272140	270250	288150	275650
Litvanija	11460	12750	10370	12730	11160	11240	10330	13350	8040
Letonija	5100	4780	4140	3830	4440	3360	3310	3120	3110
Bugarska	51560	48380	48201	49261	58010	56750	49590	49171	53901

Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tsdpc270HTMLDesc_403e6da4-574e-4a9f-a2e4-e4e9a9706fe4.htm. (9.3.2014).

Tabela 20: GHG Emisije (1990=100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-28	93.45	93.68	93.24	93.13	92.22	90.33	83.78	85.74	83.07
I gr.									
Kipar	148.02	149.87	149.62	153.65	156.7	160.42	155.61	150.58	147.47
Slovenija	106.65	108.27	110.16	111.54	112.4	116.33	105.48	105.75	105.88
Hrvatska	94.16	94.64	95.9	97.29	102.12	98.26	91.86	90.21	89.12
Malta	142.36	142.97	147.42	147.71	153.53	151.68	147.25	149.66	151.27
II gr.									
Češka	73.94	74.76	74.43	75.34	75.67	72.92	68.46	70.43	68.42
Slovačka	71.82	71.62	70.55	70.44	67.7	68.55	61.34	64.03	63.19
Mađarska	82.28	81.56	80.57	79.14	77.19	74.82	68.45	68.99	67.19
Estonija	46.48	47.4	45.82	44.35	52.16	48.47	40.25	49.45	51.81
III gr.									
Rumunija	59.33	58.23	57.89	59.69	58.36	57.48	49.24	47.76	50.46
Poljska	83.65	84.67	85.47	88.99	89.4	87.79	83.47	88.09	87.56
Litvanija	43.83	45.46	47.77	48.64	53.62	51.16	41.77	43.26	44.31
Letonija	41.41	42.04	42.49	44.44	46.46	44.68	42.18	46.7	44.67
Bugarska	58.88	58.14	58.34	59.06	62.62	61.3	52.85	55.2	60.45

Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_t2020_30HTMLNoDesc_be05de5a-a02c-45dd-9ff3-796117eb9d8f.htm. (4.2.2014).

6.2.2.3. Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu

Tabela: 21: Proizvodnja ambalažnog otpada/pc

I gr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar		196,1	162,4	81,6	99,9	110,3	99,7	95,9	88,8
Slovenija		80,9	84,3	101,7	105,1	106,4	101,5	99,5	101
Hrvatska									
Malta		102,7	104,8	107,2	117,8	119,6	122,1	110	127,8
II gr.									
Češka	70,6	76	82,8	87,5	93,2	92,8	85,3	87,7	90,1
Slovačka		68,8	64,4	55,7	58,9	60,1	73	80,4	82,2
Mađarska		80,6	84,6	87,9	96,3	100,1	97,6	74,4	84,1
Estonija		97,4	101,9	113,2	120,9	160	120,6	117,8	144,1
III gr.									
Rumunija			52,7	60,7	59,7	54,4	46,5	45,5	46,4
Poljska		89,4	91,9	95,8	82,2	109,7	99,1	112,4	119,7
Litvanija		68,1	77,3	83,6	101,4	98,2	78,1	82,9	96,5
Letonija		102,3	114,7	134,1	142	116,5	82,6	95,5	105
Bugarska			67,2	47,9	41,6	39,6	40,1	42,6	42,8

Izvor: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>. (4.2.2014).

Tabela 22. Procenat recikliranja ambalažnog otpada

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 27	-	-	54.6	56.9	59.2	60.5	62.5	63.3	63.6
I gr.									
Kipar	-	22	11.1	25.2	25.7	34	42.2	50	52
Slovenija	-	34.3	45.3	40.3	46.9	52.4	49.6	61	63.6
Hrvatska	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malta	-	5.9	8.1	10.8	10.4	45.9	36	28.5	42.3
II gr.									
Češka	51.4	55.7	59	63.4	65.9	67.1	68.8	70	69.7
Slovačka	36.3	37.6	29.8	36.3	61.1	47.7	59.9	45.7	62.4
Mađarska	-	43.3	45.9	48.9	46.4	50.8	51.1	51.7	59.3
Estonija	-	33.5	40.3	45.7	49.6	43.5	57.2	56.1	62.9
III gr.									
Rumunija	-		23	28.6	30.6	33.5	40.5	43.4	50
Poljska	-	28.3	29.5	37.1	48.2	42.9	36.8	38.9	41.2
Litvanija	-	32.7	32.5	37	42.9	51.7	57.7	60.4	62.2
Letonija	-	45.6	47	42.2	39.6	46.8	44.9	48.9	50.9
Bugarska	-		30.8	35	54.8	50.3	45.9	61.6	65.1

Izvor: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-056956_QID_-346140B9_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;WASTE,L,Z,0;STK_FLOW,L,Z,1;WST_OPER,L,Z,2;UNIT,L,Z,3;INDICATORS,C,Z,4;&zSelection=DS-056956WASTE,W1501;DS-056956UNIT,PC;DS-056956STK_FLOW,DOM;DS-056956INDICATORS,OBS_F.\(2.2.2014\).](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-056956_QID_-346140B9_UID_-3F171EB0&layout=TIME,C,X,0;GEO,L,Y,0;WASTE,L,Z,0;STK_FLOW,L,Z,1;WST_OPER,L,Z,2;UNIT,L,Z,3;INDICATORS,C,Z,4;&zSelection=DS-056956WASTE,W1501;DS-056956UNIT,PC;DS-056956STK_FLOW,DOM;DS-056956INDICATORS,OBS_F.(2.2.2014).) Napomena: Za UE 27-procene Eurostat

6.2.2.4. Direktiva 94/62/EC o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja

Tabela 23: Emisije nemetanskih isparljivih organskih jedinjenja (svi sektori emisija za nacionalnu teritoriju)

I gr.	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	15181	14729	14250	14002	13764	12458	11656	11623	9512
Slovenija	44315	41915	39677	39495	37678	35874	34764	34635	31753
Hrvatska	89979	97839	101618	110411	114023	109191	78285	77679	73009
Malta	3050	3385	3411	3659	3439	3128	2796	2787	3228
II gr.									
Češka	203162	198375	181657	178543	174378	166532	151923	151225	140020
Slovačka	69330	70862	73013	70313	67080	67230	64160	62268	68151
Mađarska	155653	146251	156983	163153	145433	148383	116213	98183	99903
Estonija	43217	43390	40362	38831	39150	37463	35901	35490	33478
III gr.									
Rumunija	308083	322830	310871	396124	396217	412053	365470	365184	355683
Poljska	550225	574146	572056	629486	610877	633317	614677	653481	651767
Litvanija	73976	73845	87091	96117	77128	71599	67520	71056	69376
Letonija	64919	109954	73806	74714	83027	73995	61401	66676	70401
Bugarska	89092	84189	86380	90433	84586	83976	91577	91509	91714

Izvor: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc280.\(9.2.2014\).](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc280.(9.2.2014).)

6.2.3. Energetika

Tabela 24: Potrošnja primarne energije (milioni tona ekvivalent nafte)

I gr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	2.3	2.4	2.6	2.4	2.4	2.5	2.7	2.8	2.7	2.6	2.6
Slovenija	6.5	6.6	6.7	6.8	7.0	7.0	7.0	7.5	6.9	7.0	7.1
Hrvatska	7.4	7.7	8.2	8.1	8.2	8.3	8.6	8.4	8.1	8.0	7.9
Malta	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	1.1
II gr.											
Češka	40.1	40.4	42.2	42.7	42.3	43.3	43.6	42.3	39.8	42.0	40.7
Slovačka	17.2	17.4	17.4	17.0	17.6	17.4	16.3	16.9	15.4	16.6	16.0
Mađarska	24.5	25.4	25.1	24.7	25.5	25.3	24.7	24.8	23.5	24.0	23.3
Estonija	5.0	4.9	5.4	5.5	5.4	5.3	5.9	5.7	5.2	6.1	6.1
III gr.											
Rumunija	35.6	37.0	38.7	37.5	36.8	38.3	37.7	37.5	33.1	33.3	33.9
Poljska	86.6	85.7	87.5	87.5	88.5	92.8	92.3	94.0	90.7	96.9	97.3
Litvanija	7.5	8.0	8.4	8.6	8.0	7.8	8.0	8.2	7.8	6.2	5.8
Letonija	4.0	4.0	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.5	4.3	4.5	4.1
Bugarska	18.5	18.5	18.7	18.3	19.2	19.8	19.5	19.1	17.0	17.5	18.8

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdcc120>. (5.2.2014)

Tabela 25: Udeo obnovljive energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije

I gr.	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	2.7	2.6	2.8	3.5	4.5	5.0	5.4	5.4
Slovenija	16.1	16.0	15.6	15.6	15.0	19.0	19.6	18.8
Hrvatska	15.2	14.1	13.8	12.5	12.2	13.3	14.6	15.7
Malta	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4
II gr.								
Češka	6.0	6.1	6.5	7.4	7.6	8.5	9.2	9.4
Slovačka	6.7	6.6	6.9	8.2	8.1	9.7	9.4	9.7
Mađarska	4.4	4.5	5.0	5.9	6.5	8.0	8.6	9.1
Estonija	18.4	17.5	16.1	17.1	18.9	23.0	24.6	25.9
III gr.								
Rumunija	17.0	17.6	17.1	18.4	20.3	22.3	23.4	21.4
Poljska	7.0	7.0	7.0	7.0	7.9	8.8	9.3	10.4
Litvanija	17.3	17.0	17.0	16.7	18.0	20.0	19.8	20.3
Letonija	32.8	32.3	31.1	29.6	29.8	34.3	32.5	33.1
Bugarska	9.2	9.2	9.4	9.0	9.5	11.7	13.7	13.8

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdc110>. (4.2.2014)

6.2.4. Saobraćaj

Tabela 26: Odnos između potrošnje energije u transportu i GDP (2000 = 100)

I gr.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kipar	103.6	99.6	103.9	100.3	97.6	94.4	92.6	92.0	92.0	92.6	92.5
Slovenija	101.1	99.6	98.0	97.3	99.7	99.3	105.0	119.0	110.9	111.1	118.5
Hrvatska	97.4	98.8	101.2	100.4	100.1	101.5	103.3	99.6	106.8	105.5	103.4
Malta	85.1	66.0	70.8	88.0	67.2	65.2	64.9	94.5	77.6	85.5	80.7
II gr.											
Češka	102.5	104.8	114.3	114.7	115.0	109.9	109.7	107.2	110.3	102.4	101.1
Slovačka	134.5	142.7	125.3	125.9	128.9	112.1	112.0	116.8	106.6	114.0	110.9
Mađarska	100.6	101.5	101.8	101.9	106.3	109.3	112.3	115.0	121.9	110.9	106.1
Estonija	110.4	109.7	98.0	94.8	93.7	89.2	89.2	88.2	93.5	96.3	87.7
III gr.											
Rumunija	113.9	110.1	109.9	105.1	94.7	90.6	91.0	96.2	103.7	97.6	98.2
Poljska	98.3	94.0	99.1	105.1	109.2	114.2	117.4	120.0	119.9	122.7	118.5
Litvanija	102.8	99.3	91.9	94.0	93.2	93.6	100.8	98.5	94.2	95.7	89.0
Letonija	109.2	104.6	103.5	100.3	96.1	95.6	98.3	97.1	105.4	112.9	105.4
Bugarska	99.7	99.9	103.9	104.8	109.8	110.6	100.3	99.2	98.8	96.9	97.2

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdtr100>. (9.2.2014).

6.2.5. Socijalna politika i zapošljavanje

Tabela 27: Procenat stanovništva u riziku od siromaštva

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27					16.4(e)	16.5(e)	16.5(e)	16.5	16.4	16.4	16.9	16.9(e)
I gr.												
Kipar			15	:	16.1	15.6	15.5	15.9(b)	15.8	15.6	14.8	14.7
Slovenija	11	10	10	:	12.2	11.6	11.5	12.3	11.3	12.7	13.6	13.5
Hrvatska			18	18	18	17	18	17.3	17.9	20.5(b)	21.3	20.5
Malta					14.3	14.2	15.1	15.3	14.9	15.5	15.6	15.1
II gr.												
Češka					10.4	9.9	9.6	9.0	8.6	9.0	9.8	9.6
Slovačka					13.3	11.6	10.6	10.9	11.0	12.0	13.0	13.2
Mađarska					13.5	15.9	12.3	12.4	12.4	12.3	13.8	14.0
Estonija	18	18	18	20.2	18.3	18.3	19.4	19.5	19.7	15.8	17.5	17.5
III gr.												
Rumunija	17	18	17	18	:	:	24.8	23.4	22.4	21.1	22.2	22.6
Poljska					20.5	19.1	17.3	16.9	17.1	17.6	17.7	17.1
Litvanija					20.5	20.0	19.1	20.0	20.6	20.2	19.2	18.6
Letonija					19.4	23.5	21.2	25.9	26.4	20.9	19.0	19.2
Bugarska	16	14	14	15	14	18.4	22.0	21.4	21.8	20.7	22.2	21.2

Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tsdsc230HTMLDesc_ebe96dc-a121-41f1-bf77-ee7f65576c53.htm. (22.2.2014).

Tabela 28: Dugoročna stopa nezaposlenosti

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28		4.1	4.2	4.3	4.2	3.8	3.1	2.6	3.0	3.9	4.2	4.7
I gr.												
Kipar	0.7	1.0	1.2	1.3	0.9	0.7	0.5	0.6	1.3	1.6	3.6	0.7
Slovenija	3.5	3.5	3.2	3.1	2.9	2.2	1.9	1.8	3.2	3.6	4.3	3.5
Hrvatska	-	9.2	8.4	7.5	7.5	6.8	5.9	5.3	5.1	6.7	8.6	10.3
Malta	3.3	3.2	3.4	3.1	2.9	2.7	2.5	3.0	3.2	3.0	3.0	3.3
II gr.												
Češka	4.2	3.7	3.8	4.2	4.2	3.9	2.8	2.2	2.0	3.0	2.7	3.0
Slovačka	12.3	11.5	11.9	11.8	10.3	8.3	6.7	6.5	9.3	9.3	9.4	12.3
Mađarska	2.4	2.4	2.7	3.2	3.4	3.4	3.6	4.2	5.5	5.2	4.9	2.4
Estonija	6.1	5.4	4.6	5.1	4.2	2.8	2.3	1.7	3.8	7.7	7.1	5.5
III gr.												
Rumunija	4.0(b)	4.2	4.7	4.0	4.2	3.2	2.4	2.2	2.5	3.1	3.2	4.0(b)
Poljska	11.0	11.1	10.3	10.3	7.8	4.9	2.4	2.5	3.0	3.6	4.1	11.0
Litvanija	7.4(e)	5.9(e)	5.8(e)	4.2(e)	2.3(e)	1.2(e)	1.1(e)	3.2(e)	7.5(e)	8.0	6.6	7.4(e)
Letonija	5.5	4.4	4.6	4.2	2.5	1.6	2.0	4.7	8.8	8.8	7.8	5.5
Bugarska	12.1	12.0	9.0	7.2	6.1	5.0	4.1	2.9	3.0	4.8	6.3	6.8

Izvor: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/_download/Eurostat_Table_tsdsc330HTMLDesc_fffe5ecea-b0da-41df-bcf7-204fce3eb458.htm. (22.2.2014).

Tabela 29: Resursna produktivnost²⁷⁷
(Eur/kg)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU 27	1.36	1.39	1.42	1.39	1.4	1.42	1.43	1.56	1.57	1.65	1.6
I gr.											I gr.
Kipar	0.77	0.71	0.78	0.71	0.71	0.76	0.72	0.57	0.69	0.75	0.83
Slovenija	0.74	0.74	0.7	0.73	0.78	0.7	0.68	0.8	0.89	0.96	1.07
Hrvatska	0.72	0.66	0.65	0.58	0.63	0.62	0.65	0.58	0.68	0.84	0.81
Malta	3.62	3.38	3.15	2.08	2.25	3.05	3.71	4.37	2.48	2.81	2.52
II gr.											
Češka	0.48	0.52	0.52	0.52	0.56	0.58	0.6	0.63	0.66	0.71	0.69
Slovačka	0.54	0.54	0.58	0.51	0.51	0.56	0.64	0.59	0.63	0.67	0.67
Mađarska	0.54	0.58	0.59	0.52	0.47	0.6	0.76	0.68	0.79	0.88	0.9
Estonija	0.46	0.41	0.32	0.35	0.39	0.39	0.35	0.38	0.36	0.38	0.42

²⁷⁷ Ovaj indikator pripada grupi indikatora iz Teme 2: Održiva potrošnja i proizvodnja.

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
III gr.											
Rumunija	0.23	0.26	0.25	0.25	0.24	0.24	0.21	0.18	0.21	0.23	0.21
Poljska	0.41	0.44	0.44	0.43	0.44	0.46	0.44	0.45	0.48	0.48	0.4
Litvanija	0.63	0.56	0.52	0.49	0.51	0.55	0.51	0.49	0.62	0.57	0.56
Letonija	0.28	0.28	0.3	0.31	0.3	0.31	0.32	0.37	0.39	0.34	0.32
Bugarska	0.17	0.18	0.18	0.17	0.18	0.18	0.18	0.18	0.22	0.22	0.2
Srbija	0.16	0.16	0.18	0.17	0.18	0.18	0.2	0.19	0.2	0.19	

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc100>. (8.2.2014).

Resursna produktivnost označava GDP podeljen sa domaćom potrošnjom materijala (DPM). DPM meri ukupnu količinu materijala koja se direktno koristi u privredi. Definiše se kao godišnja količina sirovina ekstrahovanih sa domaće teritorije plus sav fizički uvoz minus fizički izvoz. Termin „potrošnja“ označava „vidljivu potrošnju“ a ne finalnu potrošnju. DPM ne uključuje prethodne tokove uvoza i izvoza sirovina i proizvoda poreklom van teritorije privrede koja je u pitanju.

6.2.6. Ostali indikatori

Tabela 30: Broj EMAS registrovanih organizacija i lokacija

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27	3068	3037	3177	3507	3908	4233	4413	4521	4512	4452
I gr.										
Kipar	0	0	0	0	0	4	5	5	5	70
Slovenija	0	1	1	1	1	2	3	3	3	6
Hrvatska	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Malta	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
II gr.										
Češka	0	15	18	21	28	33	31	25	21	26
Slovačka	0	2	2	3	5	6	6	5	2	2
Mađarska	0	0	2	8	13	17	20	20	19	29
Estonija	0	0	1	2	2	2	2	3	3	3
III gr.										
Rumunija	0	0	0	0	1	1	3	4	4	4
Poljska	0	0	1	2	7	12	19	22	25	39
Litvanija	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10
Letonija	0	0	0	0	8	8	6	5	5	1
Bugarska	0	0	0	0	0	0	0		3	3

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc410>. (8.2.2014).

Tabela 31: Novi slučajevi pred Sudom pravde EU zbog kršenja obaveza od strane država članica²⁷⁸

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27					212	207	142	128	73	58
I gr.										
Kipar			0	0	1	2	3	1	1	2
Slovenija			0	0	1	1	0	3	1	3
Hrvatska										
Malta			0	2	3	5	3	0	1	0
II gr.										
Češka			0	4	6	6	4	2	5	0
Slovačka			0	2	1	1	2	3	1	1
Mađarska			0	0	2	3	1	3	0	4
Estonija			1	2	0	2	5	7	1	0
III gr.										
Rumunija					0	0	1	0	0	0
Poljska			0	3	7	10	11	9	7	12
Litvanija			0	0	1	1	0	0	0	1
Letonija			0	0	0	0	0	0	0	0
Bugarska					0	0	0	0	0	3

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdgo210&plugin=1>. (16.2.2014).

Tabela 32: Deficit transponovanja

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27	2.1	2.3	3.6	1.6	1.2	1.2	1.0	0.7	0.9	1.2	0.6
I gr.											
Kipar			4.4	1.1	0.8	1.2	1.7	0.8	1.4	2.0	0.8
Slovenija			3.2	1.2	1.0	0.7	0.4	0.5	0.9	1.4	0.8
Hrvatska			.	.	.	.	.	.	.	.	.
Malta			6.0	1.2	1.0	0.9	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
II gr.											
Češka			9.6	2.5	1.6	3.4	1.4	1.2	1.2	0.9	0.2
Slovačka			6.3	1.4	0.6	0.6	0.4	0.4	0.5	0.6	0.3
Mađarska			2.0	0.7	0.9	1.2	0.6	0.4	1.4	1.4	0.5
Estonija			5.0	1.3	1.1	1.0	1.1	1.7	1.3	0.9	0.1

²⁷⁸ Ovaj indikator pripada grupi indikatora obuhvaćenih Temom 10: Dobro upravljanje.

Pridruživanje Evropskoj uniji i održivi razvoj

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
III gr.											
Rumunija						0.8	0.4	0.3	0.5	1.2	0.4
Poljska			2.9	0.9	0.9	1.7	2.0	1.4	1.7	2.1	1.8
Litvanija			1.0	0.4	0.3	0.6	0.6	0.2	0.5	0.9	0.6
Letonija			7.0	1.1	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
Bugarska						0.8	0.4	0.3	0.4	0.9	0.6

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdgo220>. (16.2.2014).

(Deficit transponovanja pokazuje % direktiva (Jedinstvenog tržišta) za koje Komisija nije obavestena o merama transpozicije– u poređenju sa ukupnim brojem direktiva za koje je trebalo da se obavesti do određenog roka. Ovo se uzima kao jedan od indikatora povezanosti između politike EU i država članica. Evropski savet je 2007. godine usvojio kao cilj 1%. Indikator se dva puta godišnje ažurira a podaci koji se ovde navode odnose se na novembar).

Tabela 33: Udeo naknada u oblasti životne sredine i rada u ukupnim prihodima od naknada i socijalnim doprinosima (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 27	6.62	6.68	6.62	6.42	6.18	5.59	5.85	6.15	6.13	6.08	5.76
I gr.											
Kipar	9.58	11.76	12.21	10.11	9.21	8.4	8.19	8.23	8.17	8.22	7.63
Slovenija	8.59	8.65	8.67	8.29	7.86	7.97	8.06	9.57	9.64	9.26	10.15
Hrvatska	10.89	11.17	11.01	10.66	10.27	9.93	9.27	9.2	10.11	9.37	8.86
Malta	11.09	10.73	9.45	9.75	10	10.86	10.18	9.78	9.34	9.55	8.86
II gr.											
Češka	6.86	6.91	7.07	7.24	7.03	6.73	6.83	7.2	7.08	7.13	6.72
Slovačka	6.61	7.42	7.94	7.63	7.79	7.23	7.03	6.8	6.65	6.47	6.18
Mađarska	1.03	1.2	2.25	2.22	2.37	2.3	2.19	1.96	1.93	1.93	2
Estonija	6.4	6.12	6.88	7.43	7.14	6.99	7.33	8.36	8.72	8.58	8.56
III gr.											
Rumunija	7.62	8.54	8.71	7.24	6.81	7.09	6.35	6.98	7.52	6.67	6.84
Poljska	7.29	7.58	8.18	8.05	8.12	7.67	7.57	8.05	8.13	7.89	7.75
Litvanija	9.68	9.68	9.33	7.88	6	5.84	5.36	6.71	6.49	6.22	6.12
Letonija	8.12	8.75	9.13	9.18	7.89	6.8	6.71	8.75	8.71	8.95	8.65
Bugarska	8.21	9.51	9.76	9.58	9.46	10.11	10.69	10.49	10.6	10.54	10.11

Izvor: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdgo410&plugin=1>. (16.2.2014).

7. PRETPOSTAVKE I OKOLNOSTI OD ZNAČAJA ZA PRISTUPANJE REPUBLIKE SRBIJE EU, ODRŽIVI RAZVOJ I PRELAZNE ROKOVE

Značaj načina regulisanja prelaznih perioda za RS proizilazi iz opštih okolnosti vezanih za proces njenog pridruživanja Evropskoj uniji. Međutim, treba imati u vidu da je ovo pitanje snažno povezano sa stanjem u drugim oblastima, dinamikom i kvalitetom realizacije procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU, kao i instrumentima obezbeđivanja načina sprovođenja i poštovanja propisa. U širem smislu, pitanje načina regulisanja prelaznih perioda, pored elemenata izvesnog modela koji je EU izgradila u dosadašnjim pregovaračkim procesima sa državama kandidatima, povezano je sa nivoom ekonomske razvijenosti, ukupnom reformom javne uprave, procesom pripreme i usvajanja propisa u nacionalnom pravnom sistemu, uključujući i način usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. Ipak, najznačajnijim pitanjem može se smatrati pitanje realnih mogućnosti privrede i društva da sprovedu odgovarajuće propise koji su usklađeni sa propisima EU, ili za koje se veruje da su usklađeni sa propisima EU. Procena stanja kapaciteta i spremnosti zainteresovanih subjekata za sprovođenje propisa koji su usklađeni ili se usklađuju sa propisima EU ključni je element za razumevanje značaja prelaznih rokova i njihovo odgovarajuće definisanje.

7.1. NIVO EKONOMSKE RAZVIJENOSTI

Podaci o nivou ekonomske razvijenosti (meren GDP/pc), na koje je već ukazano u prethodnom delu teksta, pokazuju da ovaj činilac utiče na dužinu prelaznih rokova. Ako se trenutni nivo razvijenosti RS uporedi sa nivoom razvijenosti država koje su pristupile EU u poslednja tri ciklusa proširenja (mereno podacima za godinu pre ili u godini njihovog pristupanja ovoj organizaciji), odmah se uočava da se RS (prema podacima za 2012) nalazi u nivou koji su u momentu pristupanja EU imale države iz treće grupe onih koje su 2004. godine pristupile EU (Rumunija, Poljska, Litvanija) i nešto iznad Bugarske i Letonije.²⁷⁹ U odnosu na najrazvijeniji deo država iz te grupacije,

²⁷⁹ Verovatno bi za potrebe detaljnijeg istraživanja mogle da se sagledaju projekcije daljeg razvoja u ovoj oblasti i na osnovu toga da se naprave izvesna predviđanja mogućeg položaja RS u narednom periodu do stupanja u članstvo EU.

Srbija sada ima GDP/pc koji više od tri puta niži od onoga koji je imalo Kipar, odnosno koji se nešto manje od tri puta niži od onoga koji je imala Slovenija.

Tabela 34: GDP/pc za Srbiju i države članice EU primljene u EU 2004, 2007 i 2013. godine (podaci za godinu pre stupanja u EU), poređeno po veličini GDP/pc u US\$

	God. prijema u EU	GDP/pc	GNI/pc	GNI/pc PPP
Srbija		5.190 (za 2012)	5.280 (za 2012)	11.430 (za 2012)
I grupa				
Kipar	2004	18,429	15,480	21.320
Slovenija	2004	14,607	12,470	20,370
Hrvatska	2013	13,227	13,290	19,760
Malta	2004	12,845	11,300	19,600
II grupa				
Češka	2004	9,336	7,520	18,110
Slovačka	2004	8,521	6,800	12,930
Mađarska	2004	8,247	6,550	14,640
Estonija	2004	7,270	5,820	12,710
III grupa				
Rumunija	2007	5,681	4,870	12,650
Poljska	2004	5,675	5,480	11,870
Litvanija	2004	5,387	4,600	11,720
Letonija	2004	4,811	4,440	10,590
Bugarska	2007	4,313	4,530	11,400

Napomene: Izvor: Svetska banka

GNI/pc – atlas metod, US\$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD/countries>. (14.5.2013).

GNI/pc, PPP – GNI na osnovu pariteta kupovne snage, međunarodni US \$; Izvor: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD/countries>. (14.5.2013).

7.2. CILJEVI NACIONALNE STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA I USKLAĐIVANJE NACIONALNIH PROPISA SA PROPISIMA EU

Stanje u oblasti održivog razvoja, skoro šest godina nakon usvajanja Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR) moglo bi biti procenjavano na različite načine vodeći računa o strateškim opredeljenjima zemlje u različitim oblastima od značaja za održivi razvoj. Složenost takve procene proističe iz složenosti samog koncepta održivog razvoja, ali i uslova u kojima se ciljevi definisani strategijom realizuju. Ako se za osnovu uzmu kriterijumi definisani samom strategijom, onda bi trebalo imati u vidu da je u Prvom izveštaju o

napretku u sprovođenju NSOR (Vlada usvojila zaključkom 24. Juna 2010) konstatovano da je „od ukupno planiranih 512 mera/aktivnosti u 2008. i 2009. godini realizovano je oko 52%. Najveći broj realizovanih aktivnosti odnosi se na oblast ekonomije zasnovane na znanju (75,3 %). U oblasti društvenog razvoja realizovano je 52,7% predviđenih aktivnosti, dok je u oblasti zaštite životne sredine 42,5 % realizovanih aktivnosti u 2008. i 2009. godini u odnosu na predviđeno.“²⁸⁰

Prioriteti RS definisani NSOR značajnim delom se odnose na pojedina pitanja povezana sa usklađivanjem unutrašnjih propisa sa propisima EU.

a) U oblasti zaštite vazduha prvi „sektorski“ cilj utvrđen u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja je: „usklađivanje nacionalnih propisa koji se odnose na kvalitet vazduha i emisije u vazduh sa zakonodavstvom EU i usvajanje i sprovođenje međunarodnih sporazuma koji se odnose na zaštitu vazduha“.²⁸¹

Klimatske promene predstavljaju posebno pitanje koje se najčešće povezuje sa zaštitom vazduha iako se radi o znatno složenijem problemu koji zadire u različite sektorske politike. U delu Nacionalne strategije održivog razvoja koja se odnosi na „faktore rizika po životnu sredinu“²⁸² usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti klimatskih promena i oštećenja ozonskog omotača s propisima EU prvi je sektorski cilj od ukupno pet formulisanih. U vezi sa ovim su i sektorski ciljevi u oblasti obnovljivih izvora energije u delu koji se odnosi na „donošenje propisa za podsticanje korišćenja energije iz obnovljivih izvora (poreske olakšice, podsticajne cene električne energije iz obnovljivih izvora i dr.)“ koji su formulisani na trećem mestu liste od pet ciljeva Nacionalne strategije održivog razvoja.²⁸³

²⁸⁰ Veljković N. *Praćenje održivog razvoja u Srbiji*, Agencija za zaštitu životne sredine, Beograd, str. 3. <http://www.sepa.gov.rs/download/odrziviRazvoj/odrziviRazvojSrbija.pdf>. (3.2.2014). Izveštaj o napretku u sprovođenju strategije održivog razvoja za period od 2009. do 2017. godine, Službeni glasnik RS, broj 47/2010. Radi se o indikatorima koji su „usaglašeni s novom listom indikatora održivog razvoja UN, koja obuhvata i indikatore sprovođenja Milenijumskih ciljeva razvoja.“ Videti i izveštaje o stanju životne sredine na sajtu Agencije za zaštitu životne sredine. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=5000&id=13&akcija=showExternal> (3.3.2014), kao i izveštaje o sprovođenju drugih strateških dokumenata od značaja za oblast održivog razvoja. Za šire o proceni stanja nekih elemenata od značaja za održivi razvoj u RS videti kod Đukić, P. *Održivi razvoj – utopija ili šansa za Srbiju*, Beograd: Tehnološko-metalurški fakultet, Univerzitet u Beograd, 2011. Radojević, D. (ur.) *Održivi razvoj Srbije – naša zajednička budućnost: Nacionalna strategija održivog razvoja*, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, i Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije, Beograd. 2009.

²⁸¹ NSOR, Str.70.

²⁸² NSOR, str. 84.

²⁸³ NSOR, str. 83. Međutim, interesantno je da se u delu koji se odnosi na oblast fosilnih goriva, među četiri definisana cilja, ni jedan eksplicitno ne odnosi na usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU. NSOR, str. 81-82.

b) Prvi „sektorski“ cilj u oblasti održivog korišćenja vodnih resursa definisan Nacionalnom strategijom održivog razvoja odnosi se na „usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti voda sa zakonodavstvom EU, a posebno primenu Okvirne direktive o vodama EU“.²⁸⁴

c) Strateški ciljevi održivog korišćenja zemljišta definisani Nacionalnom strategijom održivog razvoja obuhvataju, najpre „usklađivanje zakonodavnih akata koji su u vezi s korišćenjem i zaštitom zemljišta sa zakonodavstvom EU;“²⁸⁵

d) Nacionalna strategija održivog razvoja u oblasti biodiverziteta i zaštite prirode ne sadrži posebno upućivanje na potrebu usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU već je kao prvi „sektorski“ cilj definisano „donošenje zakona o zaštiti prirode i ratifikacija međunarodnih ugovora“²⁸⁶ „Praksa EU“ se spominje kao deveti cilj koji se odnosi na genetički modifikovane organizme, t.j. „sprovođenje efektivnih mera kontrole genetički modifikovanih organizama (GMO) u skladu s praksom EU“;

e) Strateški ciljevi uređenja i korišćenja šuma i šumskih zemljišta definisani Nacionalnom strategijom održivog razvoja obuhvataju, najpre, „usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti održivog upravljanja šumama sa zakonodavstvom EU;“²⁸⁷

f) U oblasti korišćenja metaličnih sirovina i industrijskih minerala prvo-rangirani cilj definisan Nacionalnom strategijom održivog razvoja odnosi se na „usklađivanje propisa iz oblasti upravljanja resursima sa zakonodavstvom EU;“²⁸⁸

g) Ciljevi utvrđeni u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja koji se odnose na upravljanje otpadom obuhvataju, kao prvoformulisani (od ukupno šest) „usklađivanje propisa iz oblasti upravljanja otpadom sa EU direktivama“²⁸⁹

h) Prvi cilj u oblasti hemikalija (od pet formulisanih u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja) je „usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti upravljanja hemikalijama sa zakonodavstvom EU i izgradnja administrativnih i drugih kapaciteta za njihovo sprovođenje;“²⁹⁰

²⁸⁴ NSOR, str. 73.

²⁸⁵ NSOR, str. 75.

²⁸⁶ NSOR, str. 77.

²⁸⁷ NSOR, str. 79.

²⁸⁸ NSOR, str. 80.

²⁸⁹ NSOR, str. 86.

²⁹⁰ NSOR, str. 87.

i) „Usklađenost nacionalne regulative s međunarodnom pravnom regulativom“²⁹¹ je prvi sektorski cilj u oblasti udesa definisan Nacionalnom strategijom održivog razvoja.

j) U oblasti jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja prvo formulisani cilj definisan u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja odnosi se na „harmonizaciju nacionalnih propisa iz oblasti zaštite od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja sa zakonodavstvom EU i propisima Međunarodne agencije za atomsku energiju (IAEA).“²⁹²

k) Prva dva od pet formulisanih ciljeva u oblasti buke odnose se na usklađivanje propisa. Prvi nedvosmisleno jasno kroz formulaciju „usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti buke sa zakonodavstvom EU“ a drugi kroz formulaciju „uspostavljanje standarda za praćenje buke u naseljima i duž glavnih saobraćajnica – u fazama prema propisima EU i prema finansijskim mogućnostima“.²⁹³

l) U delu Nacionalne strategije održivog razvoja koji se odnosi na „uticaj ekonomskih sektora na životnu sredinu“²⁹⁴ usklađivanje nacionalnih propisa takođe je visoko na listi definisanih prioriteta. Tako na primer, ciljevi održivog industrijskog razvoja obuhvataju, najpre, „usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti zaštite vazduha, voda, zemljišta, postupanja sa otpadom i hemikalijama, te harmonizaciju propisa s propisima EU.“²⁹⁵ Na EU se odnosi i šesti cilj koji je definisan kao „primena upravljanja životnom sredinom u preduzećima ISO 14.000 i sistema EMAS.“ Prvi cilj u oblasti rudarstva (od ukupno šest) odnosi se na „usklađivanje propisa iz oblasti rudarstva sa zakonodavstvom EU“²⁹⁶ dok se od devet formulisanih ciljeva u oblasti energetike četvrti po redosledu odnosi na „usklađivanje nacionalnih propisa iz oblasti prirodnih resursa, upravljanja otpadom i upravljanja kvalitetom vazduha s propisima EU“²⁹⁷

²⁹¹ NSOR, str. 88. U delu Nacionalne strategije održivog razvoja koja se odnosi na Prirodne katastrofe (poplave, klizišta, požari i zemljotresi) nema posebnog upućivanja na potrebu usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU. NSOR, str. 90-91.

²⁹² NSOR, str. 89.

²⁹³ NSOR, str. 89.

²⁹⁴ Sagledavanje uticaja različitih privrednih sektora na životnu sredinu predstavlja jedno od ključnih pitanja budući da koncepcija održivog razvoja podrazumeva integraciju ciljeva zaštite životne sredine u sve sektorske politike od značaja za oblast životne sredine. Za šire videti: Todić, D., Savremena politika i pravo životne sredine, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008. str. 17, 73, itd.

²⁹⁵ NSOR, str. 92.

²⁹⁶ NSOR, str. 93.

²⁹⁷ NSOR, str. 94. Ovde bi trebalo imati u vidu da Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, kao poseban cilj uvođenja čistije proizvodnje, definiše i „stvaranje potrebnih

Prvi cilj održivog razvoja poljoprivrede (od pet formulisanih) je „usklađivanje nacionalnih propisa i akcija iz oblasti poljoprivrede sa zakonodavstvom i praksom u EU;“²⁹⁸

Opšti prioritetni programi i ciljevi u oblasti uvođenja čistije proizvodnje obuhvataju, najpre, „izmenu postojećih i donošenje novih propisa radi pospešivanja korišćenja čistije proizvodnje i usklađivanja sa zakonodavstvom EU“²⁹⁹;

Nasuprot navedenim primerima, ciljevi održivog razvoja šumarstva, lovstva i ribarstva utvrđeni NSOR ne obuhvataju, na eksplicitan način, usklađivanje nacionalnih propisa.³⁰⁰ Takođe, usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU nije formulisano kao cilj ni u oblasti saobraćaja i turizma.³⁰¹

²⁹¹ pravnih okvira kojim bi se podržavala primena čistije proizvodnje u odnosu na rešenja finalnog tretmana otpada i obezbedio zajednički pristup primeni čistije proizvodnje.“ Utvrđeno je pet strateških zadataka koji treba da omogućе ostvarivanje ovog cilja. To su: razvoj integrisanog i koordinisanog sistema politike i propisa za uspešnu primenu čistije proizvodnje; podrška primeni čistije proizvodnje potpisivanjem Međunarodne deklaracije o čistijoj proizvodnji; razvoj ekonomskih instrumenata koji će podržavati širu primenu čistije proizvodnje; uključivanje zahteva za čistijom proizvodnjom u sistem javnih nabavki; sklapanje dobrovoljnih sporazuma sa industrijom kojima se utvrđuju ciljevi zaštite životne sredine (održivog razvoja). Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009. str. 51-52.

²⁹⁸ NSOR, str. 97.

²⁹⁹ NSOR, str. 104. Ovde bi trebalo imati u vidu da Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, kao poseban cilj, u okviru uvođenja čistije proizvodnje, definiše i „stvaranje potrebnih pravnih okvira kojim bi se podržavala primena čistije proizvodnje u odnosu na rešenja finalnog tretmana otpada i obezbedio zajednički pristup primeni čistije proizvodnje.“ Utvrđeno je pet strateških zadataka koji treba da omogućе ostvarivanje ovog cilja. To su: razvoj integrisanog i koordinisanog sistema politike i propisa za uspešnu primenu čistije proizvodnje; podrška primeni čistije proizvodnje potpisivanjem Međunarodne deklaracije o čistijoj proizvodnji; razvoj ekonomskih instrumenata koji će podržavati širu primenu čistije proizvodnje; uključivanje zahteva za čistijom proizvodnjom u sistem javnih nabavki; sklapanje dobrovoljnih sporazuma sa industrijom kojima se utvrđuju ciljevi zaštite životne sredine (održivog razvoja). Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009. str. 51-52.

³⁰⁰ NSOR, str.98-100.

³⁰¹ NSOR, str. 100-103. Ipak, u prvoj grupi „konkurentskih nedostaka“ formulisanih u Strategiji razvoja turizma Republike Srbije konstatovano je postojanje problema povezanog sa „razvijenošću određenih zakona i propisa“. Strategija razvoja turizma Republike Srbije, str. 26. Takođe, jedan od šest strateških nedostataka u oblasti turizma odnosi se na „neprimenjivanje zakona, kontrole i kaznene politike kod incidenata na području životne sredine (divlje deponije)“ Ibid, str. 7. U delu koji se odnosi na „preduslove za efikasnu politiku razvoja turizma“ formulisano je nekoliko uslova koji su direktno povezani sa usklađivanjem propisa. Prva tri preduslova (od sedam formulisanih) se odnose na sledeće: „1) definisanje uslova koje operatori u sektoru turizma moraju ispunjavati (zakoni i uredbe); 2) organizovanje kontrole prihvatljivog ponašanja u realizaciji aktivnosti (inspekcija); 3) donošenje zajedničkih direktiva i/ili uputstava (pravilnici, norme i sl.) za sve ili većinu aktera u turizmu“. Ibid, str. 19.

7.3. PROCEDURA USAGLAŠAVANJA NACIONALNIH PROPISA SA PROPISIMA EU

Kao što je već napomenuto pristupanje države kandidata podrazumeva prethodno usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU. Taj proces se odvija u skladu sa propisima u oblasti državne uprave kojima se reguliše procedura pripreme i usvajanja propisa. Značaj ovog procesa proističe iz činjenice što priprema, izrada i usvajanje propisa mogu da imaju različit uticaj na funkcionisanje pojedinih elemenata pravnog sistema države i ostvarivanje ciljeva politike u različitim oblastima.³⁰² Ono se, na izvestan način, može smatrati jednim od centralnih delova reforme sistema državne uprave³⁰³ i zadire u pitanja koja su povezana sa ukupnom demokratizacijom društva, funkcionisanjem institucija političkog sistema i pravne države, poštovanjem ljudskih prava, decentralizacijom,³⁰⁴ itd. Ovo, između ostalog, i zbog toga što stvaranje uslova

³⁰² Za opštu procenu stanja u oblasti pripreme i usvajanja propisa videti: *Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji – procena*, OSCE, Beograd, 2011. <http://www.osce.org/sr/odihr/87871>. Kako se radi o postupku koji je vrlo složen, kako zbog broja potencijalno zainteresovanih subjekata tako i zbog složenosti procedure koordinacije i usklađivanja različitih interesa, to analiza celokupnog postupka pripreme i usvajanja propisa prevazilazi obim ovog rada. U ovom radu se primarno analizira postupak pripreme propisa za njihovo usvajanje do nivoa dostavljanja nacrta zakona Vladi. Iako je za potpuno razumevanje pojedinih delova postupka potrebno imati u vidu celinu, opredeljenje za analizu ove faze procedure zasnovano je na proceni da se radi o najosetljivijem delu kada bi uticaj na profilisanje zakonskog predloga mogao imati najširu osnovu. Takođe, ovim radom nije obuhvaćeno sagledavanje pitanja pripreme predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora. Ovde bi trebalo imati u vidu da noviji pokušaji da se ovo pitanje uredi posebnim zakonom, po ugledu na neke druge države, do sada nisu dali rezultate. Videti: Predlog zakona o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=166011. Za neke probleme u vezi sa zaključivanjem međunarodnih ugovora po osnovu ranije važećeg zakona videti: Dragoljub Todić, "Neki problemi u zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine", u Dragoljub Kavran i Gordana Petković (ur), "Pravo i životna sredina", Udruženje pravnika Jugoslavije i Jugoslovensko udruženje za javnu upravu, Beograd, 1997, str. 203-222.

³⁰³ Jer, „reforma državne uprave je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija“. Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji (2004), citirano prema Stevan Lilić, „Modernizacija srpske državne uprave“, u Ana S. Trbović, (ur) *Reforme: politička volja i administrativni kapacitet*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, 2011, str. 13.

³⁰⁴ Značaj ovih pitanja, posebno pitanja decentralizacije naročito je uočljiv na primeru propisa u oblasti životne sredine na osnovu kojih je lokalnoj samoupravi prenet u nadležnost (poveren) značajan deo poslova, o čemu će kasnije biti više reči. Inače, postojanje ovog problema uočeno je u nekim analizama koje su urađene za potrebe reforme sistema upravljanja u oblasti životne sredine. Na primer, konstatuje se da bi „zakoni (bi) trebalo da se pre smatraju društvenim ugovorom, a ne naredbama koje dolaze iz više sfere; stoga bi sva pitanja trebalo da budu

za sprovođenje postupka pripreme i izrade propisa uz učešće svih zainteresovanih subjekata, kao i usklađivanje njihovih interesa, predstavlja jedan od preduslova za obezbeđivanje potpunog i pravilnog sprovođenja propisa.³⁰⁵ Složenost procesa stvaranja prava neposredno opštim normama uslovljena je značajnim delom složenošću društvenih pojava i stvarnosti koja se „prevodi“ u pravne norme. Ukoliko se veze između društvene stvarnosti i upotrebe pravnih normi „ne ispituju dovoljno za svaku situaciju koja se pravom reguliše nema izgleda da će unošenje odgovarajućih tvorevina postići svoj cilj.“³⁰⁶ Značaj ovog pitanja je naročito naglašen u okolnostima koje karakterišu radikalne promene u sistemu ili njegovim pojedinim elementima poput promena koje su uslovljene usaglašavanjem nacionalnog zakonodavstva sa izvorima prava jednog specifičnog pravnog sistema kakav je onaj koji postoji i razvija se u okviru Evropske unije (EU). Jer, specifičnost pravnog sistema EU ima više dimenzija i one, najvećim delom, proizilaze iz specifičnosti EU kao organizacije,³⁰⁷ odnosno mogućnosti da se pojedini elementi pravnog sistema ovakve organizacije prenesu u društvene okolnosti kakve postoje u zemljama u tranziciji. Uvođenje potpuno novih elemenata sistema, instrumenata, pojmova, instituta, itd. u privredni i društveni život zemlje u tranziciji zahteva posebnu obazrivost, prelazne

tretirana na onom nivou koji je najbliži zajednici koja je u delokurugu zakona: *ratione loci*, Srbija je započela proces prenošenja vlasti na lokalnu samoupravu (LSU). Pitanje je da li to uvek odgovarajući nivo, s obzirom na probleme kapaciteta sa kojima se suočavaju LSU: *ratione materiae*.” *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), januar 2011. Dostupno na: http://www.easserbis.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf, str. 14.

³⁰⁵ „U suprotnom mogu se očekivati problemi u svakoj od narednih faza“. Snežana Đorđević, „Pojam javne politike i način dizajniranja politike“, *Srpska politička misao*, Institut za političke studije, Beograd, br. 3/2010, str. 97.

³⁰⁶ Radomir Lukić, *Metodologija prava*, Naučna knjiga, Beograd, 1983, str. 202.

³⁰⁷ Hartli (Hartley) se, objašnjavajući posebnost pravnog sistema Zajednice („različit – iako sa njima tesno povezan – kako od međunarodnog prava tako i od pravnog sistema država članica“), poziva na presudu *Van Gend and Loos*, „u kojoj je istaknuto da osnovni Ugovori Zajednice predstavljaju nešto više od običnih međunarodnih ugovora, ... dok pravna pravila koja iz njih proizilaze tvore unutrašnje pravo Zajednice.“ Iz toga se izvlači zaključak da se Ugovori Zajednice „ne moraju tumačiti na isti način kao obični ugovori, ... kao i da njihovo delovanje u državama članicama neće uvek biti isto.“ Tomas Hartli (T.C. Hartley), *Osnovi prava Evropske zajednice*, COLPI, Institut za ustavnu i pravnu politiku, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998. str. 85. Videti i: Videti i: Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru“, u Duško Dimitrijević i Miljuš Brano (prir.) *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zajdel Fondacija, Beograd, 2010, str. 111-131. Budimir Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 215.

rokove i duži vremenski period. A to podrazumeva i odgovarajuću proceduru pripreme i usvajanja propisa i njihovog usaglašavanja sa propisima EU.

Procedura pripreme, izrade i usvajanja propisa regulisana je odredbama nekoliko zakona i podzakonskih akata. Osnovni značaj imaju Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010), Poslovnik Vlade („Službeni glasnik RS“, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 i 37/11), Zakon o Narodnoj skupštini („Službeni glasnik, RS“, br. 9/10), Poslovnik Narodne skupštine RS („Službeni glasnik RS“, br. 52/10), Jedinствena metodološka pravila za izradu propisa („Službeni glasnik RS“, br. 21/10), itd.

Članom 65. stav 2. Zakona o državnoj upravi predviđeno je da se „postupak pripreme zakona i drugih opštih akata bliže (se) uređuje poslovníkom Vlade.“³⁰⁸ U skladu sa tim Poslovníkom Vlade propisano je da pravo da predloži materijal za sednicu Vlade ima organ državne uprave u čijem delokrugu je pitanje na koje se materijal odnosi (predlagač)³⁰⁹ kao i stalno radno telo Vlade koje može Vladi, mimo odredaba ovog poslovníka, neposredno da podnese predlog pojedinačnog akta (Čl. 35).³¹⁰

Najznačajnijim elementima postupka pripreme i usvajanja propisa, sa stanovišta usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, mogu se smatrati odredbe Poslovníka Vlade kojima je regulisan obavezan sadržaj obrazloženja nacrta zakona i predloga uredbe ili odluke Vlade (Čl. 39), odnosno odredbe kojima se propisuje obaveza dostavljanja priloga uz nacrt zakona (Čl. 40). U delu koji se odnosi na obrazloženje nacrta zakona i predloga uredbe ili odluke, nekoliko obaveznih delova obrazloženja može biti povezano sa postupkom usaglašavanja (razlozi za donošenje akta, objašnjenje osnovnih pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, procena finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje akta).

Što se tiče obaveze dostavljanja propisanih priloga uz nacrt zakona odredbama člana 40. Poslovníka predviđeno je da predlagač uz predlog zakona dostavlja izjavu da je nacrt zakona usklađen s propisima Evropske unije, u

³⁰⁸ Kada je u pitanju uloga Narodne skupštine postupak donošenja zakona regulisan je odredbama člana 150-170. Poslovníka Narodne skupštine. Kada se radi o Jedinствениm metodološkim pravilima za izradu propisa za našu analizu poseban zanačaj bi mogla imati „pravila izrade obrazloženja propisa“ (Čl. 58-61).

³⁰⁹ U detaljnijoj analizi ovo bi nas dalje upućivalo na relevantne odredbe Zakona o ministarstvima („Sl. glasnik RS“, br. 72/2012), kojima se propisuje delokrug poslova organa državne uprave.

³¹⁰ Inače, prema odredbama Ustava RS „pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača.“ (Čl. 107). Osim toga, Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti. Što se tiče referendumu koji raspisuje Narodna skupština, Ustav predviđa da se on raspisuje „na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača“ (Čl. 108).

obliku koji je usvojila Vlada, ili izjavu da o pitanju koje nacrt zakona uređuje ne postoje propisi Evropske unije. Jednim od najbitnijih elementa procedure može se smatrati obaveza predlagača da uz nacrt zakona dostavi i analizu efekata zakona, koja sadrži odgovarajuća objašnjenja, među kojima neka imaju ili mogu da imaju značaj za usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU.³¹¹ Naime, od predlagača zakona se očekuje da odgovori na sledeća pitanja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava. U suštini ovaj dokument (analiza efekata zakona) predstavlja neku vrstu pokušaja da se ukaže na neke efekte zakona koji treba da se usvoji.

Međutim, analiza dosadašnje prakse pripreme propisa pokazuje da se analiza efekata zakona većim delom svodi na davanje načelnih i tipskih odgovora bez stvarne i preciznije analize efekata zakona koji se predlaže.³¹² U odnosu na „*Regulatory Impact Analysis*“ (RIA) nedostaje detaljna analiza

³¹¹ Dakle, nije predviđeno da se analiza efekata radi za podzakonske propise. Imajući u vidu relativno raširenu praksu (makar kada su u pitanju propisi u oblasti životne sredine) da se brojna pitanja ne uređuju zakonom već se relevantnom zakonskom odredbom to prepušta da se učini podzakonskim propisom, može se postaviti pitanje da li bi uvođenje obaveze izrade analize efekata podzakonskih propisa doprinelo kvalitetnijem uređivanju pojedinih pitanja i njihovom kvalitetnijem sprovođenju u praksi. Ovo makar u slučajevima kada se radi o podzakonskim propisima koji po svom predmetu regulisanja mogu da zadiru u interese različitih subjekata.

³¹² U vezi sa ovim može se postaviti i pitanje uloge Saveta za regulatornu reformu. Npr. u mišljenju ovog tela koje se odnosi na obrazloženje Nacrta zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu od 20.1.2009. godine se konstatuje da obrazloženje „sadrži delimičnu analizu efekata“ a Zakon je (pored toga što sadrži samo „delimičnu“ analizu efekata) tokom te godine usvojen u Narodnoj skupštini. Videti: <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20ambalazi%20i%20ambalaznom%20otpadu.pdf>. U mišljenju o obrazloženju Nacrta zakona o izmeni i dopuni Zakona o upravljanju otpadom od 13. Marta 2012. godine Kancelarija „podseća obrađivača propisa da je ... trebalo da predoči kvantitativne procene na osnovu kojih bi se moglo sagledati koliko opterećenje privredi, naročito malim i srednjim preduzećima, predstavlja ovakvo zakonsko rešenje.“ Ipak, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata zakona je na kraju konstatovala da je obrazloženje nacrta zakona sadrži analizu efekata zakona „u skladu sa članom 40. Poslovnika Vlade“. Videti: <http://www.ria.merr.gov.rs/uploads/media/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20izmeni%20i%20dopuni%20Zakona%20o%20upravljanju%20otpadom.pdf>.

mogućih efekata zakona, a naročito primena ovog instrumenta u odnosu na podzakonske propise i strateške dokumente.³¹³

Spornim se može smatrati i mogućnost koja je ostavljena predlagaču zakona da uopšte ne dostavi analizu efekata zakona (čak ni takvu analizu kakva se trenutno priprema). Iako predlagač zakona u tim situacijama ima obavezu da to „posebno obrazloži“ može se postaviti pitanje kakvog značaja to obrazloženje ima sa stanovišta kvaliteta zakonskog predloga, odnosno mogućnosti da se kontrolišu razlozi zbog kojih predlagač procenjuje da ne treba da priloži analizu efekata zakona.

Osim toga, uz nacrt zakona predlagač ima obavezu da dostavi i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu. U odgovorima na svako od ovih pitanja mogu biti sadržane izvesne naznake koje govore o tome kako predlagač zakona razume način i dinamiku usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, odnosno koje su polazne pozicije predlagača zakona u odnosu na ova pitanja.

Učešće zainteresovanih subjekata

1) Obaveze koje se odnose na učešće drugih subjekata u postupku pripreme nacrta propisa Poslovnik Vlade propisuje u nekoliko svojih članova. Svakako, najjasnije je to učinjeno kroz definisanje obaveze predlagača da pribavi mišljenja drugih organa državne uprave. O nacrtu zakona i predlogu uredbe, odluke, memoranduma o budžetu, strategije razvoja, deklaracije i zaključka, predlagač pribavlja mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija, a o nacrtu zakona i mišljenje Kancelarije za evropske integracije (Čl. 46).³¹⁴ Mišljenja se pribavljaju i od organa državne uprave sa čijim delokrugom je

³¹³ Za iskustva Evropske komisije videti npr: Impact Assessment, Accompanying the document, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators as regards the placing on the market of portable batteries and accumulators containing cadmium intended for use in cordless power tools (Procenu uticaja Predloga za izmene i dopune Direktive 2006/66/EC o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima) (Brussels, 26.3.2012, SWD(2012) 66 final, http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/docs/ia_2012/swd_2012_0066_en.pdf). U slučaju Američke agencije za životnu sredinu videti npr. *Regulatory Impact Analysis for the Proposed Revisions to the National Ambient Air Quality Standards for Particulate Matter*, US EPA-452/R-12-003. June 2012, http://www.epa.gov/ttnecas1/regdata/RIAs/PMRIACombinedFile_Bookmarked.pdf; Ili primer iz Irske: *Regulatory Impact Analysis on Proposed Legislation to Increase Levies on Plastic Shopping Bags and Certain Waste Facilities*, AP EnvEcon Limited, Dublin, 2008. <http://www.environ.ie/en/Legislation/Environment/Waste/WasteManagement/FileDownload,21599,en.pdf>.

³¹⁴ Predlagač pribavlja i mišljenje Ministarstva spoljnih poslova ako se akt tiče odnosa Republike Srbije sa inostranstvom, mišljenje Ministarstva pravde ako se aktom propisuju krivična dela,

povezano pitanje na koje se akt odnosi čime je spisak subjekata koji bi mogli biti učesnici u postupku okvirno vrlo široko određen.³¹⁵

2) Učešće javnosti u postupku pripreme propisa regulisano je odredbama nekoliko članova Poslovnika Vlade.³¹⁶ U skladu sa odredbama člana 41. predlagач je u obavezi da „sprovede javnu raspravu“ u dva slučaja: ako se zakonom koji se priprema „bitno menja uređenje nekog pitanja“, odnosno ako se ovim zakonom „uređuje pitanje koje posebno zanima javnost.“³¹⁷ Program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi određuje nadležni odbor, na predlog predlagачa. Iako je Poslovníkom predviđeno da, ukoliko predlagач ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacрта zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi, ostaje nejasno kada, u kom postupku i čiju inicijativu nadležni odbor to utvrđuje.

privredni prestupi ili prekrsaji ili ako se njime ustanovljava ili oduzima sudska nadležnost ili propisuje stvarna nadležnost sudova, kao i mišljenje Republičkog javnog pravobranilaštva, ako se akt tiče zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije ili se njime stvaraju ugovorne obaveze za Republiku Srbiju.

³¹⁵ Iako bi se na pitanje ko i na osnovu čega tumači koji su to „organi državne uprave sa čijim delokrugom je povezano pitanje na koje se akt odnosi“ moglo načelno relativno lako odgovoriti (predlagач ima obavezu da na osnovu propisa kojima se reguliše delokrug poslova to učini) ostaje nejasno šta se događa ako to predlagач propisa ne protumači na način da budu obuhvaćeni svi organi državne uprave koji mogu biti zainteresovani. Odgovor na ovo pitanje bi verovatno zavisio od faze usvajanja propisa u kojoj se konstatuje da je predlagач propustio da definiše krug zainteresovanih organa na zadovoljavajući način, ali ostaje pitanje posledica takvog stanja i odgovornosti za to naročito ako se to ustanovi u kasnijoj fazi usvajanja propisa ili nakon njegovog stupanja na snagu.

³¹⁶ Ovde se ne ulazi posebno u raspravu o dilemama vezanim za razumevanje koncepta javnosti već se pod pojmom „javnost“ razume „jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe“ (Čl. 2. t. 4. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/2009). Za šire o nekim dilemama u razumevanju shvatanja javnosti videti: Milena Pešić, „Moderna i postmoderna tumačenja javne sfere“, *Srpska politička misao*, Institut za političke studije, Beograd, br. 4/2009, str. 77-104. Za šire o učešću javnosti videti: Ana Grbić i Dragoljub Todić, Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011, str. 379-407.

³¹⁷ U oba slučaja može se postaviti nekoliko pitanja, ali se sva mogu svesti na pitanje ko tumači, odnosno procenjuje da li se zakonom koji se priprema „bitno menja uređenje nekog pitanja“, odnosno ko tumači da li pitanje koje uređuje novi zakon „posebno zanima javnost“. Verovatno je da su u ovom položaju jedino „predlagач zakona“ i „nadležni odbor“. Drugo posebno pitanje na koje treba skrenuti pažnju je činjenica da ovom odredbom Poslovnika nije uopšte predviđena mogućnost „javne rasprave“ u toku pripreme podzakonskih propisa. A koliko je značajno pitanje učešća zainteresovanih subjekata u postupku donošenja podzakonskih propisa govori ne samo broj podzakonskih propisa nego i predmet njihovog uređivanja. Samo u oblasti životne sredine doneto je preko sto podzakonskih propisa kojima se obezbeđuje sprovođenje obaveza iz zakona usvojenih u poslednjih nekoliko godina.

U odnosu na propisanu proceduru i praksu koja se primenjuje uočeno je nekoliko pitanja koja zaslužuju da se na njih ovde ukaže. Prema konstatacijama Nacionalnog konventa o EU, naročitim problemom se smatra nedosledna praksa i pojava sužavanja mogućnosti da „javnost“ učestvuje u procedurama pripreme i donošenja propisa.³¹⁸ Mada je ovo pitanje snažno i posebno naglašeno odredbama sadržanim u *Arhuskoj konvenciji* koju je Republika Srbija ratifikovala („Službeni glasnik RS – Međ. ug.“, br. 38/09) u Poslovniku Vlade učesće javnosti ostaje na nivou diskrecionih prava nadležnog organa, odnosno predlagača. O širini diskrecionog prava može se naslućivati na osnovu tumačenja postojeće obaveze predlagača da „sprovede javnu raspravu“ jedino u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“ (Čl. 41. st.1).³¹⁹

Izmenama člana 41. Poslovnika Vlada koje su izvršene u martu 2013. godine izvršeno je izvesno preciziranje tako što je propisano kada postoji obaveza organizovanja javne rasprave (1. prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2. prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije; 3. prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4. prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede

³¹⁸ „Zakoni bi trebalo da se pre smatraju društvenim ugovorom, a ne naredbama koje dolaze iz više sfere; stoga bi sva pitanja trebalo da budu tretirana na onom nivou koji je najbliži zajednici koja je u delokurugu zakona: *ratione loci*, Srbija je započela proces prenošenja vlasti na lokalnu samoupravu (LSU). Pitanje je da li to uvek odgovarajući nivo, s obzirom na probleme kapaciteta sa kojima se suočavaju LSU: *ratione materiae*.“ *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), januar 2011. Dostupno na: http://www.easserbija.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf, str. 14.

³¹⁹ Slično kao i u članu 77. Zakona o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“, br. 79/05, 101/07). Nema preciznog odgovora na pitanje ko i na osnovu čega utvrđuje i šta znači „bitno“, odnosno „posebno“ u ovoj formulaciji. Osnovni zaključak ne ublažuje ni sadržaj stava 2. člana 41. Poslovnika Vlade koji kaže da „nadležni odbor pri razmatranju nacrtu zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi“, ako predlagač ne sprovede javnu raspravu a bio je obavezan, odnosno stava 3. koji kaže da „predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio, nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti.“ Interesantno je da je izmenama i dopunama Poslovnika Vlade („Sl. gl. RS“, br. 88/2009) predviđena „mogućnost“ sprovođenja javne rasprave „u pripremi strategije razvoja“ (Čl. 13. Odluke o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade), ali ostaje pitanje učesća javnosti u pripremi drugih strateških dokumenata. Pri tom se posebno imaju u vidu različiti strateški dokumenti u oblasti životne sredine i primena Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno Protokola o strateškoj proceni uticaja uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu čiji je član i Republika Srbija.

javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom) (aut. pod). Dakle, ostaju izvesne dileme u vezi sa sledećim pitanjima: 1. ko procenjuje da se radi o „novom sistemskom zakonu“, 2. Nadležno odbor Vlade može na predlog predlagača propisa da dopusti da se prilikom pripreme novog zakona ne organizuje javna rasparava, ali se ne zna na osnovu kojih kriterijuma, 3. Na osnovu kojih kriterijuma nadležni odbor Vlade na predlog predlagača propisa odlučuje da se izmenma i dopunama nekog zakona „bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona“, 3. Mogućnost da se organizuje javna rasprava prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora praktično je svedena na izuzetak (samo ako nadležni odbor na predlog predlagača zakona odluči).

Tek najnovijim izmenama Poslovnika Vlade (mart 2013) detaljnije su propisani procedura javne rasprave i sadržaj programa javne rasprave. Iako je Poslovníkom predviđeno da, ukoliko predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrta zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi, ostaje nejasno kada, u kom postupku i čiju inicijativu nadležni odbor to utvrđuje.

Spornim bi se mogla smatrati odredba člana 42. Poslovnika čiji je naslov „dostupnost materijala javnosti“ i koja kaže da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.“³²⁰ U vezi sa ovim je i pitanje javnosti rada Vlade, odnosno državne uprave u celini, a posebno pitanje dostupnosti materijala za sednice Vlade javnosti. Predviđeno je da se „materijal koji predstavlja državnu, vojnu ili službenu tajnu označava ... kao poverljiv“, ali nacrt zakona se ne može označiti kao poverljiv.

3) Budući da decentralizacija, kao jedan od sistemskih procesa podrazumeva i prenos nadležnosti na organe lokalne samouprave, to bi se odgovarajuće učešće predstavnika lokalne samouprave u postupku pripreme i izrade propisa moglo smatrati jednim od osnovnih kriterijuma uspešnosti ovog postupka. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, br. 129/07) u članu 79. propisuje da „organi i službe jedinice lokalne samouprave

³²⁰ Dakle, javnost je uskraćena za mogućnost učešća u donošenju propisa sve dok nadležni odbor ne donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta. Imaju li se u vidu napomene o diskrecionim pravima organa uprave kao i odredbe Poslovnika koje se odnose na „poverljiv materijal“ izgleda da nisu beznačajne mogućnosti za uskraćivanje učešća javnosti u donošenju značajnog dela propisa skoro neogranične. Evropski pokret u Srbiji, Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, Radna grupa Ekologija: *Analize i preporuke*, Beograd, 2010. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-radna-grupa-ekologija-analize-ipreporuke.pdf>, str. 26.

u vršenju svojih nadležnosti: ... 4) učestvuju, samostalno ili preko svojih asocijacija u pripremi zakona i drugih propisa čija je sadržina od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave." (aut.pod). U ovako formulisanoj odredbi verovatno ne bi trebalo biti sporno to što jedinice lokalne samouprave učestvuju samo kada je sadržina zakona i drugog propisa "od posebnog značaja za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave". Međutim, može biti sporan način i kriterijumi za utvrđivanje relevantnosti značaja nekog propisa za "ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave" posebno imajući u vidu postojeća pravila koja neposredno regulišu proceduru pripreme i usvajanja propisa. Zakonom je, takođe, predviđeno da organi i službe jedinice lokalne samouprave "1) daju organima Republike i teritorijalne autonomije *inicijative za uređivanje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu* i za preduzimanje mera od značaja za rešavanje pitanja iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave; 2) *podnose predstave i daju predloge u pogledu postupanja organa Republike i teritorijalne autonomije*; 3) *traže mišljenje od nadležnog organa Republike i teritorijalne autonomije u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave*" (aut. pod).³²¹

U vezi sa mogućnosti lokalne samouprave da učestvuje u pripremi propisa trebalo bi imati u vidu procenu da je „srpski zakonodavni proces horizontalan, a ne vertikaln. On započinje sa oformljenom grupom ad-hoc na nivou ministarstva, u čijem radu mogu da učestvuju i zainteresovane strane. Ta grupa priprema nacrt zakona koji dostavlja Odeljenju za harmonizaciju propisa iz oblasti zaštite životne sredine, zatim Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo, a onda se nacrt dostavlja Vladi, i konačno, ukoliko je nacrt zakona usvojen, Narodnoj skupštini na usvajanje.“³²² U RS „ne postoji

³²¹ U vezi sa ulogom lokalne samouprave u postupku pripreme i usvajanja propisa trebalo bi imati u vidu procene njihovih kapaciteta. Rezultati istraživanja prema dokumentu „*Pregled srednjoročnih prioriteta potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*“ su pokazali da su „najprioritetnije potrebe“ unapređenje kapaciteta zaposlenih kroz obuke, unapređenje radnih procesa koji se odnose na pružanje usluga građanima, unapređenje kapaciteta u vezi sa pripremom i sprovođenjem projekata, uspostavljanje ili unapređenje kvaliteta rada uslužnih centara u jedinicama lokalne samouprave. *Pregled srednjoročnih prioriteta potreba jedinica lokalne samouprave u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, novembar 2010. – januar 2011. Dostupno na: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-5.pdf>, str. 18.

³²² „Opšti je utisak da horizontalan zakonodavni proces nije zadovoljavajući, jer on podrazumeva usvajanje zakona kao polaznu tačku, sa mnogo praznina koje u međuvremenu treba popuniti, a ne kao odobrenje dogovora od strane višeg organa o tome ko je zadužen za šta, kojim sredstvima će se realizovati i kada. Ovaj proces prebacuje sav teret pomenutih pitanja na nivo ministarstva, koja se rešavaju kroz podzakonska akta, ...“ *Analiza pravnih praznina (konačni nacrt)*, Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine (SAOŽS) (EUROPEAID/127462/C/SER/RS), januar 2011. Dostupno na: http://www.easserbria.rs/Doc/Briefing_Note/Legal_Gap_Analysis_s.pdf, str. 13.

institucionalizovani (odnosno, obavezni) način za učešće predstavnika lokalnih vlasti u donošenju propisa i odluka od značaja za lokalnu samoupravu na centralnom nivou. Učešće predstavnika lokalnih vlasti u donošenju odluka od značaja za lokalnu samoupravu je za sada zasnovano jedino na *ad hoc* praksi određenih ministarstava, odnosno angažovanju asocijacije lokalnih vlasti da se na neki način uključe u taj proces.³²³

4) U suštinskom smislu osetljivost pitanja učešća privrednih subjekata u pripremi propisa povezana je sa vrstom i karakterom obaveza koje proizilaze (ili potencijalno proizilaze) iz propisa koji se donosi. Iako u praksi Privredna komora Srbije i regionalne privredne komore preduzimaju određene aktivnosti u ovoj oblasti, postojeći pravni sistem RS ne obezbeđuje odgovarajuću proceduru koja podrazumeva da predstavnici privrednih subjekata uvek imaju mogućnost neposredno formalizovanog uticaja na pripremu i donošenje propisa u ranoj fazi njihove pripreme. Takva situacija otvara niz pitanja i podstiče različite forme neformalnog delovanja u proceduri pripreme i usvajanja propisa.

Usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije³²⁴

1) Obaveza usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU definisana je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) („Sl. glasnik RS“, br.83/2008) koji već u članu 1. propisuje, između ostalog, da je cilj pridruživanja Srbije Evropskoj uniji „podržavanje napora Srbije da razvija privrednu i međunarodnu saradnju, između ostalog, i kroz usklađivanje svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice“.³²⁵ Ova obaveza je eksplicitno propisana članom 72. SSP kojim se Srbija obavezala da će „... nastojati da obezbedi postepeno

³²³ Dušan Damjanović, Jelena Jerinić, Tatjana Pavlović Križanić, (ur), *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji*, Beograd, Palgo centar, 2011. Dostupno na: http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2110_nova_knjiga1.pdf. str. 44. Za iskustva drugih država videti: Ibid, str. 33-43.

³²⁴ U ovom radu se ne ulazi u raspravu o nužnosti, opravdanosti, potrebi, složenosti, itd. ulaska RS u EU. Za neke naznake videti, npr. Mirjana Radojčić, *Srbija i Evropska unija – etika jednog međunarodno-političkog odnosa*, *Srpska politička misao*, 4/2011, str. 153-168; Milomir Stepić *Geopolitičnost širenja Evropske unije i položaj Srbije*, *Srpska politička misao*, br. 1/2010. str. 17-42; Momčilo Subotić, *Srbija i Evropska unija*, *Srpska politička misao*, br. 1/2010. str. 43-66.

³²⁵ Pri tumačenju smisla ovako formulisanoog cilja trebalo bi imati u vidu i druge ciljeve propisane u ovom članu i to: podržavanje napora Srbije u jačanju demokratije i vladavine prava; doprinos političkoj, privrednoj i institucionalnoj stabilnosti u Srbiji, kao i stabilizaciji regiona; obezbeđivanje odgovarajućeg okvira za politički dijalog, omogućavajući razvoj bliskih političkih veza između strana; podržavanje napora Srbije da završi tranziciju u funkcionalnu tržišnu privredu; unapređivanje skladnih ekonomskih odnosa i postepeno stvaranje zone slobodne trgovine između Zajednice i Srbije; podsticanje regionalne saradnje u svim oblastima obuhvaćenim ovim sporazumom.

usklađivanje postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Zajednice. Osim toga, „Srbija će obezbediti da će važeće i buduće zakonodavstvo biti pravilno primenjeno i sprovedeno“ kao i da će „... usklađivanje ... početi na dan potpisivanja Sporazuma i postepeno će se proširivati na sve elemente pravnih tekovina ...“ Značaj pitanja koja se odnose na oblast životne sredine eksplicitno je naglašen u nekoliko odredaba SSP. Pored člana 111,³²⁶ to su sledeće odredbe: član 61 (Pružanje usluga), član 88. (Politike saradnje), član 94 (Industrijska saradnja), član 108 (Transport), član 109 (Energetika), član 116 (Finansijska saradnja) i Protokol IV (Kopneni transport).

2) Osnovni instrument za sagledavanje stanja usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, u fazi pripreme zakona, je Izjava o usklađenosti.³²⁷ Naime, Poslovnik Vlade u članu 40. Predviđa obavezu predlagača Zakona da uz nacrt zakona dostavi i izjavu „da je nacrt zakona usklađen s propisima Evropske unije, u obliku koji je usvojila Vlada, ili izjavu da o pitanju koje nacrt zakona uređuje ne postoje propisi Evropske unije.“ Na ovakvo rešenje se dalje naslanja i obaveza predlagača zakona iz člana 46. Poslovnika kojim se propisuje da je predlagač u obavezi da pribavi i „mišljenje Kancelarije za evropske

³²⁶ „Strane će razvijati i jačati saradnju u oblasti životne sredine sa ključnim zadatkom zaustavljanja dalje degradacije i poboljšanja postojećeg stanja u oblasti životne sredine u cilju ostvarivanja održivog razvoja. Strane će naročito uspostaviti saradnju u cilju jačanja administrativnih struktura i postupaka radi obezbeđenja strateškog planiranja u oblasti životne sredine, a saradnju između relevantnih aktera usredsrediće na *usklađivanje propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Zajednice...*“

³²⁷ Obavezan sadržaj ovog dokumenta uključuje, između ostalog, i: „...3. Usklađenost propisa sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije sa druge strane („Sl. glasnik RS“, broj 83/08), odnosno sa odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Sl. glasnik RS“, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum); a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu sadržinu propisa; b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma; v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma; g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma; d) Veza sa Nacionalnim programom za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju; 4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije; a) Navođenje primarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima; b) Navođenje sekundarnih izvora prava EU i usklađenost sa njima; v) Navođenje ostalih izvora prava EU i usklađenost sa njima; g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost; d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije; 5. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost treba konstatovati tu činjenicu. U ovom slučaju nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa; 6. Da li su prethodno navedeni izvori prava EU prevedeni na srpski jezik?...“

integracije“ kada se radi o nacrtu zakona.³²⁸ Prilikom dostavljanja nacrtu zakona na mišljenje Kancelariji za evropske integracije, predlagač dostavlja i izjavu o usklađenosti sa propisima Evropske unije (st. 4).

3) Specifičnost usklađivanja nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU proističe iz nekoliko okolnosti među kojima karakter problema životne sredine i potrebe da se u ovaj proces uključi što veći broj zainteresovanih subjekata imaju opšti značaj.³²⁹ Potencijalno povećan interes javnosti za probleme životne sredine može biti povezan i sa podatkom da su za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine, naročito dela koji se odnosi na oblast industrijskog zagađenja, upravljanja otpadom i otpadnim vodama, potrebne značajne investicije.³³⁰ Na taj način odgovarajuća pravila pripreme propisa u ovim oblastima (i drugim povezanim oblastima) mogu imati uticaj na pregovaračku poziciju RS u pregovorima sa EU. Zbog svega toga, razumevanje stanja životne sredine i uloge i mogućnosti savremenih instrumenata politike u oblasti životne sredine nije moguće bez vođenja računa o povezanosti različitih sektorskih politika sa politikom životne sredine kao i međunarodnih dimenzija najvećeg broja savremenih problema životne sredine. U vezi sa ovim je i pitanje ogromnog broja propisa EU sa kojima država kandidat za članstvo treba da uskladi svoje zakonodavstvo,³³¹ odnosno pitanje dinamike usaglašavanja i procene aktuelnog nivoa usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU.³³² Specifičnost propisa

³²⁸ Pored obaveze da pribavi mišljenje Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Ministarstva finansija (isto kao i u slučaju predloga uredbe, odluke, memoranduma o budžetu, strategije razvoja, deklaracije i zaključka).

³²⁹ O tome na indirektan način svedoči i odredba člana 4. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (“Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010) kojom je propisano da se „smatra (se) da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona, postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a ako se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna, iz člana 2. ovog zakona postoji, osim ako organ vlasti dokaže suprotno.“

³³⁰ Procenjuje se da 83% od ukupnih troškova aproksimacije (10,6 milijardi evra) otpada na pet direktiva koje se odnose na: upravljanje komunalnim otpadnim vodama (91/271/EEC); vodu za piće (98/83/EC); nitrata (91/676/EEC); čvrsti komunalni otpad, ambalažu (94/62/EC), otpad od električne i elektronske opreme (2002/96/EC), otpadne baterije (2002/95/EC); i velika postrojenja za sagorevanje (2001/80/EC). *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, Vlada Republike Srbije Beograd, 2011. str. 12-13.

³³¹ Za pregled propisa videti: Dragoljub Todić, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011. str. 51-304.

³³² Videti npr. Izveštaj Evropske komisije za 2011. godinu: *Analitički izveštaj koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Mišljenje komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji*, Evropska komisija, SEC (2011) 1208, Brisel, 12.10.2011. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/analiticki_izvestaj_2010.pdf (12.2.2012); ili *Odgovori na upitnik Evropske komisije (poglavlje XXVII)*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010.

u oblasti životne sredine, za razmatranje pitanja usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, proističe i iz činjenice da propisi u oblasti životne sredine (propisi EU i nacionalni propisi) sadrže odredbe kojima se neki aspekti pripreme i usvajanja propisa (naročito učešće javnosti) regulišu posebno za ovu oblast sa mogućnosti širokog tumačenja i proširivanja na razne druge oblasti.³³³

5) Arhuska konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/09) u članu 8. predviđa da države članice imaju obavezu da nastoje „da promovišu efektivno učešće javnosti u odgovarajućoj fazi postupka, kada su opcije još uvek otvorene, tokom pripreme izvršnih propisa od strane organa javne vlasti i drugih opšte primenljivih zakonski obavezujućih pravila koja mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.“ U tom cilju Konvencija obavezuje države članice da preduzmu sledeće korake: „(a) Potrebno je utvrditi dovoljne vremenske rokove za efikasno učešće javnosti; (b) Potrebno je objaviti ili na drugi način staviti na raspolaganje javnosti nacrt pravila; i (v) Potrebno je dati javnosti mogućnost da učestvuje u raspravi direktno ili preko predstavničkih konsultativnih tela.“ Obaveza je organa javne vlasti da rezultat učešća javnosti „uzme u obzir u najvećoj mogućoj meri.“³³⁴ Naravno, odredbe Konvencije kojima se reguliše spomenuta obaveza država članica treba tumačiti u kontekstu ostalih odredaba i opšteg cilja ovog međunarodnog ugovora. Ovome bi trebalo dodati i druge međunarodne ugovore u kojima RS ima status člana a koji predviđaju različite obaveze država u pogledu učešća zainteresovanih subjekata u kreiranju i sprovođenju politike u oblasti životne sredine.³³⁵ U tom smislu naročito značajnim se mogu smatrati odredbe kojima se reguliše pitanje dostupnosti informacija koje se tiču životne sredine.

³³³ Ovome doprinosi, između ostalog, široko definisanje pojedinih osnovnih pojmova koje ovi propisi regulišu. Npr. pojam „životne sredine“; pojam „informacija o životnoj sredini“; pojam „javnosti“, itd.

³³⁴ Ovde se smatra otvorenim pitanje stvarnog sadržaja formulacije „u najvećoj mogućoj meri“, s obzirom na brojne i različite okolnosti koje mogu pratiti usvajanje nekog propisa.

³³⁵ Videti npr. Čl. 3. i 4. Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu i prekograničnom kontekstu („Sl. glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, br. 102/2007); Čl. 9. Konvencije o prekograničnim efektima industrijskih udesa („Sl. glasnik RS“, br. 42/2009); Čl. 11. i 16. Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera („Sl. glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, br. 1/2010); Čl. 2. i 13. Okvirne konvencije o zaštiti i održivom razvoju Karpata („Sl. glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, br. 102/2007); Čl. 5. i 6. Evropske konvencije o predelu („Sl. glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, br. 4/2011); Čl. 14. Konvencije o biološkoj raznovrstnosti („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/2001); Čl. 19. Konvencije Ujedinjenih nacija o borbi protiv dezertifikacije u zemljama sa teškom sušom i/ili dezertifikacijom, posebno u Africi („Sl. glasnik RS“ – Međunarodni ugovori, br. 102/2009); Čl. 6. i 12. Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/1997), itd.

6) Osim obaveza koje RS ima kao članica pomenute Arhuske konvencije nije bez značaja ni činjenica da je jedna od bitnih karakteristika skoro svih nacionalnih propisa u oblasti životne sredine, koji su usvojeni u poslednjih nekoliko godina, propisivanje obaveza nadležnih organa javne vlasti da obezbede učešće zainteresovanih subjekata (pre svega „javnosti“) u postupcima donošenja odluka koje se tiču životne sredine. Istovremeno, u ovoj grupi propisa je, u vezi sa učešćem zainteresovanih subjekata u donošenju odluka, snažno nalgašeno pitanje dostupnosti informacija koje se tiču životne sredine, kao neke vrste preduslova za obezbeđivanje efektivnog učešća javnosti.³³⁶

7) Svi zakoni u oblasti životne sredine usvajani od 2004. godine u oblasti životne sredine su prošli, na neki način, proceduru usaglašavanja sa propisima EU, i/ili proceduru ocene usaglašenosti. Iako se za značajan broj njih veruje da su usaglašeni sa odgovarajućim propisima EU, problemi u proceduri pripreme propisa (o kojima je bilo reči) najjasnije se manifestuju kroz probleme u njihovoj primeni, odnosno odsustvu potpune i dosledne primene. Odsustvo dosledne primene propisa konstatovano je u svim do sada objavljenim mišljenjima Evropske komisije o napretku Srbije, kao i različitim primerima u praksi.³³⁷

7.4. PRIMENA PROPISA

a) U raspravi o prelaznim rokovima i usaglašavanju nacionalnih politika i propisa sa politikama i propisima EU, odnosno ostvarivanju ciljeva u oblasti održivog razvoja, stanje u oblasti primene propisa mora biti posebno analizirano. Ovo stoga što je sprovođenje propisa u pravnom sistemu RS složen proces zavisao od brojnih činilaca od kojih neki imaju širi značaj i tiču se opštih društvenih okolnosti, a neki se mogu smatrati specifičnim za oblast održivog

³³⁶ Za šire videti: Tina Janjatić, Dragoljub Todić, „Pravo na informisanje u oblasti životne sredine“, *Pravni život*, br. 9/2010, str. 363-374.

³³⁷ Za neke primere videti, npr. Dragoljub Todić, Zorica Isoski, „Harmonizacija nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU i pravne praznine u nacionalnim propisima“, u Predrag Ilić, (ur) „Zaštita i zdravlje na radu i zaštita životne sredine“, zbornik radova sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem, Banja Luka, 24-26 juni 2009; str. 875-884; Zorica Isoski, Jadranka Radosavljević, Dragoljub Todić, „Upravljanje otpadom u propisima Republike Srbije i problemi operatera u primeni propisa“, 6. simpozijum „Reciklažne tehnologije i održivi razvoj“, sa međunarodnim učešćem, Soko Banja, 18-21. septembar 2011. godine, str. 174-180; Jadranka Radosavljević, Zorica Isoski, Dragoljub Todić, „Bezbednost industrijskih postrojenja u propisima EU i problemi u sprovođenju nacionalnih propisa“ u, Zbornik radova/Međunarodni kongres o pravno-ekonomskim i ekološkim aspektima sistema upravljanja zaštitom životne sredine u hemijskoj, petrohemijskoj i naftnoj industriji Chymicus IV, Tara, 11-14. Jun 2012. Beograd: Forum Kvaliteta, Asocijacija za globalna pitanja kvaliteta, 2102, str. 110-118.

razvoja i životne sredine. Opštom determinantom bi se mogli smatrati ciljevi i obaveze RS koje proističu iz trenutnog i budućeg statusa u odnosu na pitanje članstva u EU a naročito obaveze koje se tiču transpozicije propisa EU u nacionalni pravni sistem. Slično kao i u različitim drugim oblastima od donošenja propisa do njegove potpune primene potrebno je da prođe određen vremenski period čak i kada se ne radi o uvođenju pravnih novatorija kakvima propisi EU, u poređenju sa stanjem u Republici Srbiji, inače obiluju (npr. brojne odredbe Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakona o buci, propisi u oblasti zaštite vazduha, upravljanja hemikalijama, otpadom, propisi koji se odnose na EMAS, itd). Zbog toga, rasprava o uzrocima i posledicama aktuelnog stanja u ovoj oblasti podrazumeva sagledavanje različitih konkretnih pitanja koja mogu biti od značaja za sve faze pripreme i usvajanja propisa preko njihovog tumačenja do neposredne primene, nadzora nad primenom, pravnih procedura u slučaju ne poštovanja kao i primene podsticajnih instrumenata u oblasti životne sredine. U tom smislu tri pitanja zaslužuju posebnu pažnju: procedura pripreme i usvajanja propisa u kontekstu transpozicije propisa EU u nacionalni pravni sistem – kao činilac od značaja za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine; institucionalni kapaciteti i uloga organa i organizacija državne uprave i lokalne samouprave u tumačenju i sprovođenju propisa u oblasti životne sredine; ekonomski instrumenti u funkciji unapređenja sprovođenja i poštovanja propisa u oblasti životne sredine i održivog razvoja.

b) Stanje u oblasti sprovođenja propisa predmet je posebnih procena Evropske komisije gde se ono ističe kao jedno od pitanja koje bi trebalo biti predmet dodatnih napora nadležnih subjekata. Tako, na primer, u delu Godišnjeg izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, koji se odnosi na oblast životne sredine, generalno je konstatovano da je „sprovođenje zakona potrebno poboljšati na svim nivoima. U ovom pogledu, potrebno je uložiti dalje napore u izgradnji administrativnih kapaciteta.”³³⁸ Slično upućivanje na potrebu „jačanja kapaciteta za sprovođenje i primenu zakonskih propisa“ sadržano je i u Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu.³³⁹

Poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku RS sadrži više konstatacija koje se neposredno odnose na nivo usaglašenosti i stanje u oblasti primene propisa u različitim oblastima. Tako, na primer, kada je u pitanju borba protiv korupcije procenjuje se da „organi za primenu zakona moraju da steknu

³³⁸ *Izveštaj o napretku Srbije za 2009. godinu*, Evropska komisija, Brisel, SEK (2009) 1339, str. 50. <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=48>. (8.2.2012).

³³⁹ *Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu*, Evropska komisija, Brisel, SEC(2010) 1330, str. 40. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20a_neksom.pdf. (4.11.2012).

stručnost, posebno u finansijskim istragama, i da postanu proaktivniji,³⁴⁰ odnosno „potrebno je poboljšati sprovođenje pravnog okvira i efikasnost institucija nadležnih za borbu protiv korupcije,³⁴¹ odnosno konstatuje se da „nedostatak unutrašnjih kapaciteta i stručnosti za sprovođenje finansijskih istraga i nedostatak tehničke opreme za primenu specijalnih istražnih mera sprečava delotvornost istraga.“³⁴² U delu koji se odnosi na „demokratiju i vladavinu prava,“ procenjuje se da je „sprovođenje postojećeg zakonskog okvira za lokalnu vlast ... i dalje veoma ograničeno.“³⁴³ Kada se radi o ljudskim pravima i zaštiti manjina konstatuje se, između ostalog, sledeće: da su „potrebni ... dodatni naponi za obezbeđivanje potpune primene pravnog okvira i međunarodnih instrumenata“ (aut. pod);³⁴⁴ da „treba u potpunosti obezbediti doslednu primenu pravnog okvira za zaštitu manjina širom Srbije, posebno u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika i pristupa medijima i verskim službama na jezicima manjina.“³⁴⁵ Kada se radi o slobodi medija procenjuje se da „nije došlo da napretka u primeni strategije o medijima.“³⁴⁶ U delu koji se odnosi na „postojanje funkcionalne tržišne ekonomije“, procenjuje se da „iako se zakonska osnova dodatno razvila, treba ozbiljno ojačati sprovođenje zakona. Neujednačena i spora primena zakona utiče na troškove poslovanja.“³⁴⁷ Procenjujući kapacitet za suočavanje sa pritiscima konkurencije i tržišnim snagama iz EU konstatuje se da je „neformalni sektor ... ostao velik, usled nefleksibilnosti radnog zakonodavstva i iskorišćavanja slabosti u poreskoj politici i politici izdataka, kao i u primeni zakona.“³⁴⁸

U delu koji se odnosi na finansijske usluge, konstatuje se da „još nije ostvarena puna primena standarda Bazel II.“ U oblasti intelektualne svojine je procenjeno da se „kasni ... sa sprovođenjem nacionalne strategije i akcionog plana u oblasti prava intelektualne svojine za period 2011-2015. godine.“ „Dalje jačanje kapaciteta je potrebno, naročito za sprovođenje propisa i inspekcije“ u oblasti transportne politike. „Primena Zakona o energetici i usklađivanje sa trećim paketom pravnih tekovina EU o energetici zahtevaće povećanje broja osoblja AERS, kao i dalju izgradnju kapaciteta i jačanje nezavisnosti.“³⁴⁹

³⁴⁰ Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Strategija proširenja i ključni izazovi za 2013–2014. godinu, Evropska komisija, SWD (2013) 412, Brisel, 16.10.2013. str. 11.

³⁴¹ Ibid, str. 11, 57.

³⁴² Ibid, str. 51.

³⁴³ Ibid, str. 8.

³⁴⁴ Ibid, str. 12.

³⁴⁵ Ibid, str. 13.

³⁴⁶ Ibid, str. 12.

³⁴⁷ Ibid, str. 21.

³⁴⁸ Ibid, str. 23.

³⁴⁹ Ibid, str. 31, 30, 37, 38.

U oblasti socijalne zaštite je „zbog nedovoljno razvijenih mehanizama sprovođenja propisa i kontrole, sveukupna održivost penzijskog fonda i fonda za zdravstveno osiguranje još uvek ... izložena riziku.“³⁵⁰ Za stanje u oblasti koja se odnosi na izbeglice i interno raseljena lica procenjeno je da je „postignut ... izvestan napredak nakon usvajanja Zakona o prebivalištu i boravištu koji je omogućio IRL da prijave boravište na adresi centra za socijalni rad, ali nove odredbe još uvek treba da se u potpunosti primene u praksi.“³⁵¹ „Primena Sporazuma o readmisiji između EU i Srbije nastavlja se bez značajnijih problema, mada su kapaciteti i resursi za integraciju povratnika u okviru procesa readmisije veoma ograničeni.“³⁵² Kod policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala konstatuje se da „pravosudnim službama i službama za sprovođenje zakona nedostaje stručnost u rešavanju predmeta u oblasti pranja novca.“³⁵³

U oblasti životne sredine i klimatskih promena procenjuje se da je „potrebno ... poboljšati sprovođenje Direktive za procenu uticaja na životnu sredinu, posebno u pogledu postupka javne rasprave.“³⁵⁴ Osim toga, „potrebno je brže zatvarati deponije koje nisu u skladu sa propisima i unaprediti sprovođenje pravnih propisa o otpadu;“³⁵⁵ „Trenutne aktivnosti na jačanju inspekcije i sprovođenja treba da prati otklanjanje nedoslednosti i nepotpunosti u zakonodavstvu koje sprečavaju delotvorno sprovođenje.“³⁵⁶ Kada se radi o zaštiti potrošača i zdravlja procenjeno je da je „potrebno ... uložiti dodatne napore da bi se nastavilo sa sprovođenjem postojećeg zakonodavnog okvira, dalje usaglašavanje zakonodavnog okvira sa pravnim tekovinama EU i njegovo puno sprovođenje.“³⁵⁷

7.5. ODNOS EU PREMA PRELAZNIM MERAMA

Mogućnosti RS da ugovori prelazne rokove proističu iz relevantnih propisa EU i posebno su naglašene u stavovima EU iskazanim u dokumentu „Opšta pozicija EU“ koji je predstavljen na sastanku na nivou ministara na kom je otvorena međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. U tački 33. se konstatuje da „prihvatanje od strane Srbije prava i obaveza koje proističu

³⁵⁰ Ibid, str. 43.

³⁵¹ Ibid, str. 57.

³⁵² Ibid, str. 59.

³⁵³ Ibid, str. 62.

³⁵⁴ Ibid, str. 65.

³⁵⁵ Ibid, str. 65.

³⁵⁶ Ibid, str. 67.

³⁵⁷ Ibid, str. 68.

iz pravnih tekovina može da iziskuje prilagođavanje tekovinama i može, u izuzetnim slučajevima, da stvori potrebu za prelaznim merama koje se moraju definisati tokom pristupnih pregovora. Sve odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje odstupaju od pravnih tekovina ne mogu se smatrati presedanima u pristupnim pregovorima.“ (aut. pod). U skladu sa tim „Unija može da pristane na zahteve Srbije za prelaznim merama, pod uslovom da su one ograničene vremenski i u domašaju, kao i da ih prati plan sa jasno definisanim fazama primene pravnih tekovina. U oblastima koje se odnose na proširenje unutrašnjeg tržišta, regulatorne mere treba sprovesti brzo, a prelazni periodi treba da budu kratki i malobrojni; kada su neophodna veća usklađivanja koja iziskuju značajne napore, uključujući obimne finansijske izdatke, mogu se predvideti adekvatni prelazni aranžmani koji će biti deo kontinuiranog, detaljnog i finansijski definisanog plana usaglašavanja. U svakom slučaju, prelazni aranžmani ne smeju da obuhvataju izmene pravila i politika Unije, da remete njihovo redovno funkcionisanje, niti da dovedu do značajnih poremećaja konkurencije. S tim u vezi, moraju se uzimati u obzir interesi kako Unije, tako i Srbije. Prelazne mere i posebni aranžmani, naročito zaštitne klauzule, mogu biti dogovoreni i u interesu Unije, a u saglasnosti sa drugom alinejom stava 23. Zaključaka Evropskog saveta od 16/17. decembra 2004. godine.“³⁵⁸

7.6. MOGUĆI ZAKLJUČCI O PRELAZNYM ROKOVIMA IZ PRETHODNYH PROŠIRENYA – OD POTENCIJALNOG ZNAČAJA ZA RS

Imajući u vidu iskustva država koje su pristupile EU (naročito onih koje su to učinile u poslednja tri proširenja) moglo bi se zaključiti o postojanju nekoliko elemenata od značaja za RS i njene aktivnosti na planu sticanja članstva u EU. Najpre, opštom se može smatrati činjenica da postoji praksa svih država kandidata, koje su do sada pregovarale o članstvu u EU, da ugovaraju prelazne rokove za primenu određenih grupa propisa. Osim toga, kada su u pitanju oblasti koje su bile predmet pregovora i za koje su ugovarani neki prelazni rokovi, može se govoriti i o postojanju izvesnog modela, odnosno činjenici da su za određene grupe pitanja sve države ugovarale neke vrste prelaznih mera.

Za RS bi poseban značaj mogla imati razmatranja iskustva država koje su pristupile EU tokom poslednja tri proširenja iz nekoliko razloga.³⁵⁹ Polazeći od

³⁵⁸ *Opšta pozicija EU*, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).

³⁵⁹ Najpre, među državama koje su primljene u organizaciju se nalaze države koje su po nivou ekonomske razvijenosti i nekim drugim karakteristikama jednim značajnim delom (bar neke od njih) slične RS. Potom, prijem u organizaciju nekih država u poslednja tri proširenja znači

toga, i ako je uopšte moguće makar do izvesne mere analogno primenjivati rezultate pregovora drugih država (zbog različitih razloga), moglo bi se očekivati da će RS verovatno biti u situaciji da pregovara o prelaznim rokovima u određenim oblastima kao što su: sloboda kretanja lica, sloboda kretanja robe, sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja kapitala, politika konkurencije, poljoprivreda, bezbednost hrane, ribarstvo, transport, porezi, sloboda, sigurnost, pravda, socijalna politika i zapošljavanje, energetika, telekomunikacije i informacione tehnologije, životna sredina i carinska unija. Takođe, ako je suditi po iskustvu iz prethodna tri proširenja, može se očekivati da bi pregovori u vezi sa prelaznim merama mogli da se odnose, najvećim delom, u odnosu na propise u tri oblasti: Poljoprivreda, Životna sredina i Porezi. Najveći broj prelaznih mera koje bi RS mogla da ugovori mogao bi da se odnosi na prelazne mere kojima se odlaže primena propisa EU za određeni period i to iz oblasti životne sredine. Na osnovu iskustva iz prethodnih proširenja može se očekivati da bi najduži prelazni rokovi za RS mogli biti ugovoreni iz oblasti životna sredina, podoblasti kvalitet vode, kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizicima, kao i upravljanje otpadom.

Očekuje se da RS svoju poziciju u vezi sa mogućim ugovaranjem prelaznih mera i rokova što jasnije dokumentuje u skladu sa realnim interesima i mogućnostima privrede i društva kao i pravilima organizacije u koju se učlanjuje. Stanje u pojedinim oblastima i strateški ciljevi privrednog razvoja trebali bi da budu osnovni kriterijumi za definisanje pregovaračke pozicije RS tokom pregovora o članstvu. U tom smislu, neophodna je tehnička dogradnja unutrašnjih instrumenata koji obezbeđuju ovakvo profilisanje pozicije zemlje uključujući i znatno intenzivnije uključivanje zainteresovanih subjekata.

³⁹⁹ je i uspostavljanje neposrednih granica RS sa EU, odnosno državama članicama EU. Osim toga, za RS bi se jednom od najznačajnijih činjenica moglo smatrati to što je njen ukupni privredni razvoj opredeljujuće i sve više vezan za ovu organizaciju, odnosno pojedine države iz EU. Početak pregovora sa ovom organizacijom o članstvu u njoj, za RS predstavlja istovremeno i otvaranje niza novih pitanja od onih čisto tehničkog karaktera do onih koja podrazumevaju reforme u različitim sektorima privrede i društva. Jedno od pitanja koje će biti predmet posebnih rasprava se odnosi na način, mogućnosti, sadržaj, dužinu, itd. prelaznih rokova koje RS treba (ili može) da ugovori.

Literatura (V glava)

1) Monografske studije, zbornici radova i članci

- Adams N., Alden J., Harris N. *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate Publishing Group, Abingdon, Oxon, GBR, 11/2006.
- Albi A. Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums, *European Law Journal*, Vol. 15, No. 1, January 2009, pp. 46–69.
- Allemand F. The Impact of the EU Enlargement on Economic and Monetary Union: What Lessons Can Be Learnt From the Differentiated Integration Mechanisms in an Enlarged Europe?, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 5, September 2005, pp. 586–617.
- Avbelj M. Supremacy or Primacy of EU Law – (Why) Does it Matter?, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6, November 2011, pp. 744–763.
- Baker S. The European Union: Integration, Competition, Growth – and Sustainability, in Lafferty William, Meadowcroft James, *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, Oxford University Press, UK, Oxford, GBR, 2000, pp. 303-336.
- Baldwin E. R., Francois F. J., Portes R. The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, *Economic Policy*, Vol. 12. No. 24/2002, pp. 126-176.
- Carrera S. What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 699–721.
- Christiansen C.A., Tangen K. The Shadow of the Past: Environmental Issues and Institutional Learning in EU Enlargement Processes, *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 1, Issue 1/2002, pp. 67–86. DOI: 10.1002/jepp.97.
- *CO2 Emissions from Fuel Combustion – 2012 Edition*, International Energy Agency, Paris. 2012.
- Crescenzi R. Innovation and Regional Growth in the Enlarged Europe: The Role of Local Innovative Capabilities, Peripherality, and Education, *Growth and Change*, Vol. 36 No. 4/Fall 2005, pp. 471–507.
- Đukanović, M. *Životna sredina i održivi razvoj*, Elit, Beograd, 1996.
- Đukić, P. *Održivi razvoj – utopija ili šansa za Srbiju*, Beograd: Tehnološko-metalurški fakultet, Univerzitet u Beograd, 2011.
- Dølvik J.E., Visser J. Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?, *Industrial Relations Journal*, Vol. 40, No. 6/2009, pp. 491–509.
- Dunford M., Smith A., Catching Up or Falling Behind? Economic Performance and Regional Trajectories in the "New Europe", *Economic Geography*, Vol. 76, No. 2/2009, pp. 169-195.

- Ellison L. D. Divide and Conquer: The European Union Enlargement's Successful Conclusion?, *International Study Review*, Vol. 8, No. 1/2006, pp. 150-165.
- Fink-Hafner D. Post-accession politicization of national EU policy coordination: the case of Slovenia, *Public Administration*, 22 Jul 2013, pp. 1-16. doi: 10.1111/padm.12035.
- Fratesi U. A globalization-based taxonomy of European regions, *Regional Science Policy & Practice*, Vol. 4 No. 1/March 2012, pp. 1-23. doi:10.1111/j.1757-7802.2011.01052.x.
- Gerhards J., Hans S. Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries, *Journal of Common Market Studies*, Volume 49. Number 4/2011, pp. 741–766, DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02155.x.
- Goodstein S. E. *Ekonomika i okoliš, drugo izdanje*, MATE, d.o.o. Zagreb, 2009.
- Grbić, V., Antevski M., Todić, D. *Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- Greer L.S., Maria M.A.I. How Bureaucracies Listen to Courts: Bureaucratized Calculations and European Law, *Law & Social Inquiry*, 2013, pp. 1-26. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/lsi.12035/pdf>. (21.1.2013).
- Haris, Dž., *Ekonomija životne sredine i prirodnih resursa: savremeni pristup*, Datastatus, Beograd. 2009.
- Haughton T. When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe, *Political Studies Review*, Vol. 5/2007, pp. 233–246.
- Holscher J., Stephan J. Competition Policy in Central Eastern Europe in the Light of EU Accession, *Journal of Common Market Studies*, Volume 42. Number 2/2004. pp. 321–45.
- Hudson R. Changing industrial production systems and regional development in the New Europe, *Transactions of the Institute of British Geographer*, Vol. 27, No.3/2002, pp. 262-281.
- Ignjatić, M., Todić, D., Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta o promociji korišćenja energije iz obnovljivih izvora, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 35-36. 2011. str. 106-115.
- Ingham M., Ingham H. Enlargement and the labour market: perception, theory and fact, *Industrial Relations Journal*, Vol. 35, No.6/2004, pp. 500-517.
- Inglis, K. *Studies in EU External Relations, Volume 4: Evolving Practice In EU Enlargement With Case Studies In Agri-Food And Environment Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, NLD, 2010.
- Inglis K. Enlargement and the Environment Acquis, *Review of European Community & International Environmental Law*, No. 13 (2) 2004. pp. 135-151. <http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9388.2004.00392.x/pdf>. (14.5.2013).
- Inglis K. Implications of Enlargement for EC Agri-Food Law: the Accession Treaty, its Transitional Arrangements, and Safeguard Clauses, December 2003, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 5, September 2004, pp. 595–612.

- Kaleda S.L. Immediate Effect of Community Law in the New Member States: Is there a Place for a Consistent Doctrine?, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 1, January 2004, pp. 102–122.
- Karakas C. EU–Turkey: Integration without Full Membership or Membership without Full Integration? A Conceptual Framework for Accession Alternatives, *Journal of Common Market Studies*, Volume 51. Number 6/2013. pp. 1057–1073.
- Kosior K. New Stakeholders in the Common Agricultural Policy: A Real Burden to Reform Processes in the Enlarged European Union?, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 5, September 2005, pp. 566–585.
- *The Little Data Book on Climate Change 2011*, The World Bank. Washington, DC. 2012.
- Martin D.A., Mayers C.K., France M.C. The EU Restriction of Hazardous Substances Directive: Problems arising from Implementation Differences between Member States and Proposed Solutions, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 16, No. 2/2007, pp. 217–229.
- Milewicz M. K., Elsig M. The Hidden World of Multilateralism: Treaty Commitments of Newly Democratized States in Europe, *International Studies Quarterly*, 5 dec 2013, pp. 1–14. doi: 10.1111/isqu.12112.
- Milutinović S. *Urbanizacija i održivi razvoj*, Univerzitet u Nišu, Niš, 2004.
- Moisis S. Redrawing the Map of Europe: Spatial Formation of the EU's Eastern Dimension, *Geography Compass*, 1/1/2007, pp. 82–102.
- Morgera E., Durán G.M. Enlargement and EU Development Policy: An Environmental Perspective, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 13, No. 2/2004, pp. 152–163.
- Nadić, D. Održivi razvoj i principi održivog razvoja u strateškim dokumentima Republike Srbije, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, br. 6/2011, str. 213–224.
- Nadić, D. Komparativna analiza nacionalnih strategija održivog razvoja Republike Srbije, Crne Gore i Hrvatske, *Teme* br. 2/2012, str. 501–523.
- Neshkova I. M., Kostadinova T. The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies, *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 3, pp. 324–333, DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02483.x.
- Nicholas B. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, World Bank Publications, Herndon, VA, USA, 05/2005.
- OECD, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 37, OECD Publishing, 2007.
- Padgett S. Energy Co-operation in the Wider Europe: Institutionalizing Interdependence, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49. No. 5/2011. pp. 1065–1087, DOI: 10.1111/j.1468-5965.2010.02168.x.
- Pešić, R., *Ekonomija prirodnih resursa i životne sredine*, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu, 2002.
- Pinter J. Usherwood Simon, *European Union: A Very Short Introduction (2nd Edition)*, Oxford University Press, Oxford, GBR, 12/2007.

- Prager K., Prazan J., Penov I. Soil Conservation in Transition Countries: the Role of Institutions, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 22/2012, pp. 55–73.
- Pusca A. (ed), *European Union: Challenges and Promises of a New Enlargement*, International Debate Education Association, New York, NY, USA, 2003.
- Radojević, D. (ur.) *Održivi razvoj Srbije – naša zajednička budućnost: Nacionalna strategija održivog razvoja*, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, i Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije, Beograd. 2009.
- Reich N. The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 6, November 2005, pp. 675–698.
- Rogers, P.P., Jalal, K.F., Boyd, J.A, *An Introduction to Sustainable Development*, Earthscan, 2007.
- Sadurski W. Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe, *European Law Journal*, Vol. 10, No. 4, July 2004, pp. 371–401.
- Schimmelfennig F., Winzen T. Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Volume 52. Number 2/2014. pp. 354–370
- Schulze K., Tosun J. External dimensions of European environmental policy: An analysis of environmental treaty ratification by third states, *European Journal of Political Research*, 2013, 1, doi: 10.1111/1475-6765.12011, pp. 1-27. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.12011/pdf>. (22.7.2013).
- Sciberras A.M. Challenges for the Accession Countries in the EU's Environmental Field *Eipascop*, No. 2002/3, pp. 15-18. http://aei.pitt.edu/791/1/scop2002_3_4.pdf. (9.7.2013).
- Sidaway D. J. On the nature of the beast: re-charting political geographies of the European Union, *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 88, No. 1/feb.2006, pp. 1-14.
- Seguiti L.M. The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 23, No.2/Summer 2003, pp. 96-117.
- Soveroski M. EC Enlargement and the Development of European Environmental Policy: Parallel Histories, Divergent Paths? *Review of European Community & International Environmental Law*, No. 13 (2) 2004. pp. 127-134. <http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9388.2004.00391.x/pdf>. (14.5.2013).
- Strumia F. Remediating the Inequalities of Economic Citizenship in Europe: Cohesion Policy and the Negative Right to Move, *European Law Journal*, Vol. 17, No. 6, November 2011, pp. 725–743.
- Tang H. (Ed). *Winners and Losers in EU Integration: Policy Issues for Central and Eastern Europe*, World Bank Publications, Herndon, VA, USA, 04/2000.
- Thaut L. EU Integration & Emigration Consequences: The Case of Lithuania, *International Migration*, Vol. 47, No. 1/2009, pp. 191-233.
- Todić, D. Održivi razvoj između politike, prava, filozofije, ekonomije i demagogije, članak u monografiji „Održivi razvoj poljoprivrede i zaštita životne sredine“ (pr. J. Bošković, A. Ivanc i J. Simić), Megatrend univerzitet, Beograd, 2003. str. 367-400.

- Todić, D. Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine, *Pravni život*, br. 9/2007, Godina LVI, Knjiga 509, str.429-443.
- Todić, D. *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.
- Todić, D. Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije i usklađivanje propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU, u Sojanović, N., Golubović, S., (ur.) zbornik radova „*Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive*“, Sv.1., Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2009, str. 165-185.
- Todić, D. Ekološka politika EU u svetlu strateških opredeljenja u oblasti održivog razvoja, *Pravni život*, br. 10/2009, str. 53-66.
- Todić, D. Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 29-30. 2009. God. VIII, UDK 34, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 104-113.
- Todić, D., Tržišni instrumenti u politici životne sredine Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31-32/2010, str.124-133.
- Todić, D. Ciljevi politike Republike Srbije u oblasti održivog razvoja u svetlu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU, u Dimitrijević, D., Miljuš, B., (pr) „*Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*“, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zajdel Fondacija, Beograd, 2010. str. 327-342.
- Todić, D., Gucić, M. Učešće javnosti u društvenim procesima, u Radojević, D., (ur) „*Putokaz ka održivom razvoju: nacionalna startegija održivoog razvoja*“, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije, Beograd, 2011. str. 164-181.
- Todić, D., Propisi Evropske unije u oblasti klimatskih promena i neka otvorena pitanja, u Lilić, S., (pr) *Pravni i ekonomski izazovi klimatskih promena*, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, 2011. str. 85-109.
- Todić, D. *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- Todić D., Grbić V. Lisabonski ugovor i politika i propisi EU u oblasti životne sredine, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 41/2012, str. 70-83.
- Todić D. *Klimatske promene i reforma sistema upravljanja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014.
- Todić D., Dimitrijević D. Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji i odredbe o životnoj sredini, *Evropsko zakonodavstvo*, dvobroj 3-4/2013, str. 227-238.
- Vachudova M.A. EU leverage and national interests in the Balkans: The puzzles of enlargement ten years on, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1/2014, pp. 122-138.
- Vassiliou, George, *Accession Story: The EU from 15 to 25 Countries*, Oxford University Press, UK, Oxford, GBR, 04/2007.

- Veljković, N. *Praćenje održivog razvoja u Srbiji*, Agencija za zaštitu životne sredine, <http://www.sepa.gov.rs/download/odrziviRazvoj/odrziviRazvojSrbija.pdf>. (4.3.2014).
- Vodič kroz Strategiju Evropa 2020, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- Vukadinović, R., Jovanović, H., Međak, V., Todorić, V., *Kako usklađivati domaće propise sa pravnim tekovinama Evropske unije*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, Beograd, 2004.
- Vukasović, V., Todić, D. *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.
- Zubek R. Core executives and coordination of EU law transposition: evidence from new member states, *Public Administration*, Vol. 89, No. 2/2010, pp. 433–450.
- Zubek R., Staronova K. Organizing for EU implementation: the Europeanization of government ministries in Estonia, Poland, and Slovenia, *Public Administration*, Vol. 90, No. 4/2012, pp.937–956.

2) Ugovori o pristupanju EU

- Act concerning the conditions of accession and adjustments to the treaties, in Documents concerning accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom of Great Britain and North Ireland, Official Journal of the European Communities, Special Edition, 22 January 1972, pp. 14-159.
- Act concerning the conditions of accession of the Hellenic Republic and the adjustments to the treaties, in Documents concerning accession of the Hellenic Republic to the European Communities, OJL 291, Vol. 22, 19 November 1979, pp. 17-170.
- Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic and the adjustments to the treaties, in Documents concerning accession of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic to the European Communities, OJL 302, Vol. 28, 15 November 1985, pp. 23-397.
- Act concerning the conditions of accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJC 241 , Vol. 37, 29. August, 1994 pp. 0009 - 0404
- Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJL 236, 23.9.2003, pp. 817-818. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0812:0818:EN:PDF>. (22.7.2013); pp. 854-856. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0846:0858:EN:PDF>. (22.7.2013); pp. 809. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0803:0811:EN:PDF>. (22.7.2013); pp. 821-

822. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0819:0823:EN:PDF>. (22.7.2013); pp. 906-914. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0906:0914:EN:PDF>. (22.7.2013); pp. 921-923. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:236:0915:0924:EN:PDF>. (22.7.2013).

- Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Annex VI, *OJL* 157, 21.6.2005. pp. 292-301. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0278:0301:EN:PDF>. (22.7.2013); Annex VII, pp. 330-361. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:157:0311:0361:EN:PDF>. (22.7.2013).
- Ugovor između Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Republike Mađarske, Republike Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Slovačke Republike, Republike Finske, Kraljevine Švedske, Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske (države članice Evropske unije) i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji. *Narodne novine*, br. 2/2012.

3) Ostali dokumenti

a) Evropska unija

- *Conclusions on setting the framework for a Seventh EU Environment Action Programme*, 3173rd ENVIRONMENT Council meeting, Luxembourg, 11 June 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/130788.pdf. (22.11.2013).
- *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme*, *OJL*, 242, 10.09.2002, pp. 1-15.
- *Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, European Commission, com (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.
- *Godišnji izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu*, Brisel, SEK (2009) 1339, str. 50. <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=48>. (8.2.2012).
- *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu*, Strategija proširenja i ključni izazovi za 2013–2014. godinu, Evropska komisija, SWD (2013) 412, Brisel, 16.10.2013.
- *Opšta pozicija EU*, Sastanak na nivou ministara na kom se otvara međuvladina konferencija o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, 2014. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).
- *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet"*,

- European Commission, Brussels, 29.11.2012, COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD). http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf. (22.11.2013).
- *Renewed EU sustainable development strategy*, Brussels. Council of the European Union, 2006. Preuzeto iz http://ec.europa/sustainable/docs/renewed/eu_sds_en.pdf. (9.2.2012).
 - *Review of the EU Sustainable Development Strategy*, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006.
 - *Towards a thematic strategy on the urban environment*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2004)60 final, Brussels.
 - *Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 666 final, Brussels.
 - *Thematic Strategy on air pollution*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, COM(2005) 446 final, Brussels.
 - *Thematic Strategy on the Protection and Conservation of the Marine Environment*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, COM(2005)504 final, Brussels.
 - *Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels.
 - *Thematic Strategy for Soil Protection*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006)231 final, Brussels.
 - *Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, (COM(2003) 572 final, Brussels, 1.10.2003.
 - UNDP, *Human Development Report 2013, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, New York, 2013.

b) Srbija

- *Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf. (21.11.2013).
- *Nacionalna strategija održivog razvoja*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2008.
- *Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 (10.10.2013).
- *Nacionalna strategija upravljanja mineralnim resursima Republike Srbije do 2030. godine*, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 (10.10.2013).

- *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju*, Beograd, 2011. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 (10.10.2013).
- *Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (NPI)*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2008. <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=2>. (9.2.2013).
- *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016)*, Kancelarija za evropske integracije, februar 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf. (2.2.2014).
- *Nacionalni program zaštite životne sredine*. Vlada Republike Srbije. Beograd, 2010. („Službeni glasnik RS”, broj 12/10).
- *Predlog osnove za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, sa predlogom zaključaka*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/osnova_za_pregovore.pdf. (2.2.2014).
- *Predlog zaključka kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining)*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2013. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf (2.2.2014).
- *Prostorni plan Republike Srbije* („Službeni glasnik RS”, br. 13/96).
- *Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)* („Službeni glasnik RS”, br.83/2008).
- *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009-2013-2020*. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje. Beograd. 2009.
- *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015*, („Službeni glasnik RS”, br. 44/05).
- *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine*. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. (2.2.2014).
- *Strategija razvoja železničkog, drumskog, vodnog, vazdušnog i intermodalnog transporta u Republici Srbiji od 2008. do 2015. godine*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2008.
- *Strategija razvoja poljoprivrede Srbije*, http://www.minpolj.sr.gov.yu/index.php?Itemid=75&id=64&option=com_content&task=view. (9.3.2013).
- *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Uprava za šume, Beograd, 2006.
- *Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009.
- *Uvodna izjava Republike Srbije*, Međuvladina konferencija o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Vlada Republike Srbije, Brisel, 21. januar 2014. godine. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracki_okvir.pdf. (9.2.2014).
- *Vodoprivedna osnova Republike Srbije* („Sl. glasnik RS”, br. 11/2002).

REZIME SA ZAKLJUČCIMA

1. Složenost međusobnih veza između pridruživanja Evropskoj uniji i održivog razvoja uslovljena je karakterom oba procesa i različitim eksternim činiocima. Uslovi za članstvo u ovoj organizaciji i strateška opredeljenja u oblasti održivog razvoja, kao i drugim oblastima od značaja za održivi razvoj, predstavljaju opšte okolnosti. Njima bi trebalo dodati i specifičnosti regionalnih i globalnih procesa od značaja za održivi razvoj, uključujući i svetsku ekonomsku krizu. Usaglašavanje nacionalnih politika i propisa sa odgovarajućim politikama i propisima EU smatraju se formalnim elementom od značaja za pridruživanje EU. Suštinski elementi su povezani sa kvalitetom promena kojima teže države koje pristupaju EU, kao i promene koje države koje pristupaju izazivaju u državama koje su već članice organizacije i organizaciji u celini. Dinamika i strukturni karakter ovih procesa, broj učesnika i potrebe i mogućnosti njihovog usmeravanja zahtevaju izgradnju specifične metodologije i merila za praćenje napretka, osim već ustanovljenih indikatora održivog razvoja.

2. Evropska unija je prešla dugačak put od početnih integracija do današnjeg oblika. Integracija je menjala svoj intenzitet i dubinu, a Unija povećavala broj svojih članica do današnjih dvadesetosam. Nekada su svetski tokovi i dešavanja pogodovali rezultatima integracije, kao što je to bilo prilikom osnivanja, a nekada su je usporavali, što se desilo u vreme svetske krize. U određenim periodima je integracija ubrzavana ili usporavana zbog unutrašnjih razloga. Rezultati integracije i razvoja Evropske unije se ne mogu osporavati, pošto je ona najuspešnija regionalnija integracija na svetu.

Za razvoj Evropske unije je karakteristično smenjivanje političkih i ekonomskih determinanti, s tim što je većina važnih odluka i pokretača integracije bilo političkog karaktera, a dobra očekivanja i planovi ekonomskog. To, naravno, nije lako uskladiti u harmoničan razvoj sve veće Unije sve različitijih zemalja i regiona. Političke ambicije Evropske unije na evropskom i međunarodnom planu su često bile veće od ekonomskog racija.

Ako u dužem periodu evropske integracije pogledamo rezultate, i vratimo se osnovnom kriterijumu: da zemlja ima veće koristi unutar integracije nego izvan nje, a da to nije na uštrb koristi ostalih članica, onda se, bez dileme, može oceniti da je evropska integracija uspešna. Ni jedna članica do sada nije istupila iz Evropske unije, ali neke zemlje nisu ni htele u nju. Za Evropsku uniju je

karakteristično ambiciozno postavljanje ciljeva, koji se odnose i na zemlje kandidate, ali i njihovo delimično dostizanje. Smanjivanje razlika u razvojnom nivou njenih članica, regionalne nejednakosti, nedovoljan nivo ekonomske i socijalne koheziju, samo su neka od nerešenih pitanja, koja se sa svakim daljim proširenjem produbljuju.

Održivi razvoj figuriše u dokumentima Evropske unije još od početaka integracije, mada samo u nekim njegovim elementima, kao što je održivi ekonomski rast. Kasnije se održivi razvoj formuliše kao jedan od glavnih ciljeva, bez detaljnije razrade u strateškim dokumentima. Eskalacija ekoloških problema je, sa svoje strane, dovela u fokus potrebu brige o životnoj sredini, kako na evropskom tako i na globalnom nivou. Tek 2001. godine je usvojena strategija održivog razvoja Evropske unije, sa ambiciozno postavljenim ciljevima. Može se oceniti kao sveobuhvatna, čime je Evropska unija zaokružila kompletnu razvojnu strategiju: ekonomski i socijalni ciljevi iz Lisabonske strategije su dopunjeni ekološkim iz strategije održivog razvoja, na takav način da se uzajamno podržavaju. Možda je to način da se određeni neuspesi Lisabonske strategije ublaže i na ovaj način neki njeni ciljevi reaktiviraju i osnaže. Dovoljno je da spomenemo i upitamo: da li je Evropska unija društvo zasnovano na znanju, visoko konkurentno itd? Ili, šta je sa socijalnom kohezijom?

I nekoliko drugih strateških dokumenata pokušava definisati elemente politike od značaja za održivi razvoj. „Evropa 2020“ je fokusirana na tri međusobno povezana prioriteta (pаметan rast, održiv rast i inkluzivni rast).

Sve što važi za sadašnje članice Evropske unije, trebalo bi u potrebnoj meri da postignu i zemlje kandidati, da bi postale članice te evropske porodice. Vremenom je, i zavisno od karakteristika grupe zemalja kandidata, Evropska unija kreirala, menjala i dopunjavala pristupne kriterijume i uslove pristupanja. Pri tome je njena pomoć zemljama kandidatima bila značajna. Iako ispunjavanje predpristupnih kriterijuma od strane zemalja kandidata treba da rezultira u približavanju evropskom proseku njihovog nivoa ekonomskog razvoja, političke kulture i efikasnosti, podrazumevajući vladavinu prava, često to nije slučaj, pa su odluke o prijemu u članstvo politički vođene, kao što je bio i početak kandidature. To naročito važi za veliko, istočno proširenje Evropske unije, kao i za zemlje Zapadnog Balkana.

Pošto, između ostalog, članstvo u Uniji podrazumeva prihvatanje njenih vrednosti i politika, podrazumeva se da se to odnosi i na strategiju održivog razvoja. Iako je njene ciljeve vrlo teško argumentovano osporavati, veliko je pitanje šta je za koju zemlju održivi razvoj u određenom vremenu. Ili, može se tvrditi da je za sadašnje zemlje kandidate bilo kakav ekonomski rast i smanjivanje nezaposlenosti važnije od drugih ciljeva. Sa drugog stanovišta, možda je i za njih bolje da se celokupni korpus ciljeva strategije održivog razvoja usvaja u paketu. U svakom slučaju, to nije i neće biti predmet velike rasprave i izbora zemalja

kandidata: uslove postavlja Evropska unija, ocenjuje njihovo ispunjavanje i donosi odluke.

3. Aktuelni problemi u Evropskoj uniji su determinisani pre svega finansijskom i ekonomskom krizom koja je pogodila ovu integraciju. Uzroci krize su pre svega detektovani u sferi javnog duga i budžetskog deficita članica i na toj liniji kreirane su i mere za njeno prevazilaženje. U radu su identifikovane još neki uzroci krize: deficiti tekućih računa, nedostaci finansijske regulacije, ali, na drugoj strani, i preterana regulacija ove oblasti, kao i ne odgovarajući monitoring. Kriza je dovela do polarizovanja članica Evropske uniju po liniji severa i juga kontinenta, na zemlje dužnike i zemlje poverioce, na zemlje sa suficitom i na zemlje sa deficitom tekućih računa plaćanja i najsnažnije, na zemlje sa malom i podnošljivom stopom nezaposlenosti i na zemlje, koje su ušle u zonu istorijski visoke nezaposlenosti. Nove članice, primljene posle 2004 godine, koje po svojim privrednim kapacitetima pripadaju južnoj sferi kontinenta, u manjoj meri su zahvaćeni krizom i podvajanjem EU po gornjim osnovama, pre svega, zbog manje uključenosti njihovih privreda u finansijske i ekonomske tokove unije.

Analiza troškovne i cenovne konkurentnosti je pratila prethodno navedene tendencije i zaključke. Ona je indicirala da se konkurentnost u evrozoni i Eu u celini pogoršala u odnosu na konkurentnost u SAD-u i Japanu. Još oštriji raskorak u konkurentnosti identifikovan je među članicama EMU, opet na liniji podele na severne članice sa višom i južne, sa nižim stepenom konkurentnosti privreda. Kao i u analizi krize, istraživanje konkurentnosti novih članica, EU 12, indicira na njihovo značajno niži stepen konkurentnosti, koji se pri tom pogoršava.

4. Dosadašnja institucionalna rešavanja ovih problema, zasnovana su na parcijalnim osnovama, koja u uslovima neprihvatanja fiskalnog federalizma, političke integracije, pa i evro-obveznica, pre svega, od Nemačke, predstavlja realniji pristup. EMU merene kriterijumima Optimalnog valutnog područja, ali i/ili nivoom ekonomskog razvoja je moguća, pre svega, između starih petnaest članica EU i/ili članica koje imaju suficite tekućih računa. Na taj način se osnažuje ideja Evrope klubova ili Evrope u dve ili više brzina, prezentovane još Amsterdamskim ugovorom. Na ovom tragu se nalaze i druge ideje koje nude parcijalna rešenja: saniranje dugova prezaduženih članica, pa onda njihov izlazak iz zone; uvođenje Evropskog Stabilizacionog mehanizma (ESM) 2012, fonda sa kapitalom od 500 milijardi evra za saniranje eventualnih budućih finansijskih problema; etabliranje međuvladinog sporazuma: Ugovora o stabilizaciji, kordinaciji i upravljanju u Evropskoj i monetarnoj uniji (TSCG) iz 2012. Ovaj ugovor nije potpisan od strane Velike Britanije i Češke, i treba pre svega da ojača fiskalnu disciplinu. Međutim, ovaj pristup kao i prethodni, u osnovi se ne bavi razvojem realnog sektora ekonomije, nego kreira uslove za njegovo funkcio-

nisanje. Dometi ovih mera treba da se još testiraju, ali dosadašnji rezultati pre svega u Grčkoj i Španiji, nisu ohrabrujući. Dakle, potrebne su aktivnije razvojne mere usmerene na promenu privrede strukture u prezaduženim i deficitima tekućih računa opterećenim zemljama. Budžetski fondovi na nivou EU fokusirani na: Održivi razvoj, a posebno na rast konkurentnosti i zaposlenosti su mali i iznose oko 15% budžeta EU na godišnjem nivou, a koji sam ne prelazi 1,2 % GDP realizovanog u EU, dok su interna sredstva ovih članica usmerena na vraćanje dugova. Imajući sve gore izneto u vidu, kao i sporost reformi u EU vezanu za dugu procedure usaglašavanja, na srednji rok, ne mogu se očekivati neke bitnije izmene u pogledu odnosa Unije prema zemljama kandidatima. Ta ocena ima težinu za Srbiju. Ona proističe iz velikog stepena finansijske evroizacije u njoj. Ovo se dokumentuje sledećim činjenicama: u vlasništvu inostranih banaka je 74% bankarskog sektora Srbije, od čega 72% pripada bankama poreklom iz EU, dok doznake iz inostranstva, pretežno iz evrozone iznose 3,5 milijarde evra godišnje. Zadržavanje evrozone u istim uslovima u narednom periodu nameće Srbiji da prilagođava svoj kurs evru i to u užem rasponu nego što predviđa EMU II, što je moguće u režimu valutnog odbora.

5. Pristupanje novih članica Evropskoj uniji donelo im je određene prednosti u razvoju poljoprivrednog sektora ekonomije. Otvoreno im je tržište sa oko pet stotina miliona stanovnika, omogućen veći i raznovrsniji pristup različitim inputima za proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Sledili su i rezultati. Pre svega, oni su identifikovani na planu povećanja proizvodnje i produktivnosti. Sve to praćeno je i većim prihodima poljoprivrednika, kao vidljivom i željenom cilju pristupanja. Međutim, indicirani su i određeni problemi koji su pratili ovaj dinamičan razvoj i na određen način ga limitirali. Pre svega, koreni problema sa kojim su suočene nove članice Evropske unije leže u njihovoj farmerskoj strukturi, malim posedima koji su tri puta manji od prosečnog poseda u EU (23 ha). Na drugoj strani uključenje u tržišne tokove u EU-27 limitirano je sa već uspostavljenim tržišnim strukturama. One su determinisane sa vertikalno koordinisanim prehrambenim lancima etabliranim između, pre svega, multinacionalnih prerađivačke industrije i supermarketa koji kreiraju rigorozne uslove za prihvatanje novih snabdevača i aktera. Kao rezultat članice EU 12 su dobili trgovinski deficit u sferi agrarnih proizvoda sa EU.

Na planu tekuće agrarne politike, dakle u sferi njene implementacije u okviru prvog stuba Zajedničke agrarne politike može se sa puno verodostojnosti pretpostaviti da potencijalne članice EU mogu očekivati, da pored činjenice da imaju nižu produktivnost u poljoprivredi u odnosu na onu ostvarenu u EU, biti dodatno limitirane u takmičenju na jedinstvenom evropskom tržištu pošto će primati čak, u pojedinim godinama i za 75% niže subvencije od poljoprivrednika u EU. Na to između ostalog upućuju i razlozi koji su stare članice EU 15, stavljajući u takve budžetske i institucionalne okvire nove članice EU 12, nudile kao objašnjenje. Odlaganja primene režima direktnih plaćanja se zasniva na ne

primenjivanju svih zakona i odredbi iz Zajedničke agrarne politike EU u poljoprivredama novih članica EU 12, kao i neispunjavanja svih sanitarnih i inspeksijskih propisa, argumentacije koja će biti validno i za potencijalno nove članice.

6. Regionalna ekonomska ili kohezijska politika Evropske unije je dobrim delom usmerena na nove članice u kojima se nalaze najsiromašniji regioni. Svih dvadeset najsiromašnijih regiona klasifikovanih po tzv NUTS 2 kriterijumima nalaze se u novim članica EU 12 od kojih su čak jedanaest locirani u dve balkanske članice, odnosno u Bugarskoj i Rumuniji. Evaluacija rezultata regionalne politike EU ukazuje da je došlo do smanjenja siromašnih regiona i broja stanovnika u njima, kod novih članica EU 12, i to čak za deset miliona stanovnika. Na pozitivne elemente te politike mogu da računaju i zemlje kandidati i njihovi još brojniji siromašni regioni, pa dakle i Srbija, koja je već izvršila NUTS klasifikaciju regiona.

7. Najzad, valja istaći i da je teško izdvojiti i oceniti koliki je doprinos same regionalne politike procesu relativnog poboljšanja pozicije pojedinih regiona, a koliko doprinos drugih ekonomskih politika i aktivnosti, kao i samog spontanog delovanja tržišnih snaga. Međutim, uočljivo je da zamašne investicije u infrastrukturu (transport, energija, telekomunikacije) u kohezijskim članicama i nerazvijenim regionima ne bi bile moguće bez sredstava strukturnih fondova EU i asistencije Evropske investicione banke. Naravno, prilikom ovih ocena treba imati u vidu i značajne eksterne efekte koje regionalne politike produkuju, a koje se reflektuju na razna socio-ekonomska područja: zaposlenost, ekologiju, relaksiranje instrumenta monetarne politike Evropske Centralne Banke i dr. a koje su korisne za EU u celini i njenog jačanja kao globalnog partnera na svetskoj ekonomskoj i političkoj pozornici.

8. Iako prelazne mere i rokovi imaju relativno jasnu funkciju (da omoguće novim državama članicama EU izvestan period za prilagođavanje na okolnosti i primenu standarda propisanih odgovarajućim propisima EU, odnosno da celu organizaciju prilagode činjenici proširivanja važenja normi iz prava EU na nove države), kao i opštu prihvaćenost (sve države koje su pristupale EU u dosadašnjoj istoriji proširenja ove organizacije ugovarale su prelazne mere i rokove), veze između prelaznih mera i održivog razvoja trebao bi pažljivo razmatrati koristeći posebnu metodologiju. Ovakav pokušaj povezivanja prelaznih mera i stanja u oblasti održivog razvoja ne bi trebalo da ugrožava na izvestan način prepoznatu „autonomnu“ funkciju prelaznih rokova.³⁶⁰ Pored

³⁶⁰ Trebalo bi konstatovati da postojeća metodologija za praćenje stanja i procesa u oblasti održivog razvoja (u okviru EU) samo delimično korespondira raspravi o prelaznim merama i rokovima iako bi, u širem smislu reči, značajan broj već postojećih indikatora održivog razvoja mogao biti relevantan za analize u vezi sa prelaznim merama. Može se govoriti o potrebi da se postojeća metodologija doradi i na izvestan način jasnije dovede u vezu sa praćenjem stanja

postojanja određenih metodoloških dilema, ovome doprinosi više okolnosti među kojima bi se složenost procesa u oblasti održivog razvoja i relevantnost različitih pitanja za koja se ugovaraju prelazne mere i rokovi za procese u oblasti održivog razvoja, mogli smatrati opštim. Teškoće u praćenu ovih procesa proističu i iz činjenice da neki indikatori održivog razvoja samo na posredan način korespondiraju (ili se mogu dovesti u vezi) sa propisima za koje su ugovarani prelazni rokovi.

9. Grupe i brojnost propisa EU za čiju primenu su ugovarani prelazni rokovi upućuju na to da je za procenu procesa u oblasti održivog razvoja moguće, do izvesne mere, koristiti različite indikatore razvijene u okviru EU, odnosno drugih međunarodnih organizacija. Relevantnost pojedinih grupa propisa EU za koje su ugovarane prelazne mere i njihov uticaj na procese u oblasti održivog razvoja moglo bi biti predmet posebnog istraživanja. Ipak, polazeći od činjenice da je u nekim oblastima ugovaran ubedljivo najveći broj prelaznih rokova, odnosno da je u nekim oblastima prelaznim rokovima obuhvaćen znatno veći broj propisa EU u odnosu na neke druge, to bi za sagledavanje procesa u oblasti održivog razvoja (kako u državama koje pristupaju EU, tako i uticaj procesa pridruživanja na stare članice EU), poseban značaj moglo imati praćenje stanja u oblastima sa najviše ugovorenih prelaznih mera. Takvim se, prema broju propisa za koje su ugovarane prelazne mere i rokovi, mogu smatrati oblast poljoprivrede, životne sredine, energetike, saobraćaja, poreske politike, slobode kretanja (lica, kapitala, usluga, roba), itd. U tom smislu, analiza odnosa između nivoa razvijenosti (GDP/pc), broja i vrste propisa za koje su ugovarane prelazne mere i rokovi, kao i broja država koje ugovaraju prelazne mere i rokove pokazuje da se ne može govoriti o čvrstoj međuzavisnosti, ali da se mogu uočiti izvesne tendencije.

10. Za ukupno 15 propisa u oblasti poljoprivrednog zakonodavstva i 18 propisa u oblasti veterinarske i fitosanitarne zaštite su ugovorene prelazne mere i rokovi. Međutim, za razliku od propisa u oblasti životne sredine (za koje su ugovarani prelazni rokovi), u grupi propisa u oblasti poljoprivrede nema propisa koji se posebno izdvajaju po brojnosti država koje su ugovorile prelazne rokove. Najveći broj država (sedam) koje su ugovorile prelazni rok su to učinile za Uredbu Saveta (EC) br. 2597/97 o utvrđivanju dodatnih pravila o zajedničkoj organizaciji tržišta mleka i mlečnih proizvoda. Za dva propisa (Uredbu Saveta

u državama kandidatima za članstvo, odnosno praćenje njihovog (održivog) razvoja nakon prijema u EU, makar do isteka trajanja prelaznih rokova. Osim toga, trebalo bi imati u vidu i karakter međusobnih veza između pojedinih oblasti za koje su ugovarani prelazni rokovi, odnosno međusobnu povezanost pojedinih propisa za koje su ugovarani prelazni rokovi (metodologiju njihove klasifikacije), kao i specifičnosti svake pojedinačne oblasti. Ovome bi trebalo dodati i činjenicu da nije bez značaja i pitanje dinamike razvoja propisa i politike EU u pojedinim oblastima za koje se može smatrati da imaju uticaj na održivi razvoj.

(EC) br. 1254/1999 o zajedničkoj organizaciji tržišta goveđeg i telećeg mesa i Direktivu br. 64/433 o zdravstvenim problemima životinja koji utiču na promet govedima i svinjama unutar Zajednice). Za većinu ostalih propisa u oblasti poljoprivrede i fitosanitarne zaštite (33) svaka država je pojedinačno ugovarala prelazne mere i rokove.

11. U oblasti životne sredine jasno se izdvaja nekoliko propisa za koje su sve ili ogromna većina država ugovorile neke prelazne mere i rokove. To su pre svega propisi u tri oblasti: upravljanje otpadom, upravljanje vodama i kontrola industrijskog zagađenja. Najveći broj država je ugovorio prelazne rokove za sledeće propise EU: Direktivu Saveta 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda (za koju su svih 13 država iz poslednja tri ciklusa proširenja ugovorile prelazne rokove), Direktivu 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta o ograničavanju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (gde je 11 od 13 država ugovorilo prelazne rokove), Direktivu 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu (gde je 10 država ugovorilo prelazne rokove) i Direktivu 94/62/EC o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja (gde je 8 država ugovorilo prelazne rokove). Za stanje u oblastima koje regulišu ovi propisi postoje određeni indikatori i moguće je pratiti stanje.

12. Mada značaj energetskeg sektora za stanje u oblasti koja se, najčešće, obuhvata pojmom održivi razvoj, postaje sve aktuelniji, činjenica je da su prelazne mere u ovoj oblasti ugovorene samo za tri propisa. Pri tom bi za jedan od njih (i to onaj za koji su države najčešće ugovarale prelazne mere, Direktivu 68/414/EEC kojom se uvode obaveze država članica EEZ u pogledu održavanja minimalnih zaliha sirove nafte i/ili naftnih derivata), trebalo dokazivati karakter direktnih veza sa održivim razvojem, imajući u vidu prepoznatljive načine vezivanja energetike za održivi razvoj. Ovo je primer okolnosti zbog kojih bi utvrđivanje veza između prelaznih mera i održivog razvoja trebalo izmestiti u širi kontekst doprinosa celog sektora procesima u oblasti održivog razvoja a ne samo vodeći računa o konkretnim propisima koji su predmet pregovaranja.

13. U delu koji se odnosi na saobraćaj ugovarane su prelazne mere za primenu propisa EU koji se značajnim delom odnose na regulisanje odnosa na tržištu i, jednim delom, na određene standarde. Kada se radi o ribarstvu, koje se delom povezuje sa održivim razvojem, uglavnom su ugovarane prelazne kvote za izlov određenih vrsta. Pet država (od 13 koje je pristupilo EU u poslednja tri proširenja) je ugovorilo prelazne mere u oblasti socijalne politike i zapošljavanja i to uglavnom za propise koji se odnose na zaštitu zdravlja radnika.

14. Analiza jednog dela indikatora održivog razvoja nedvosmisleno jasno pokazuje da postoje tendencije unapređenja stanja nakon prijema država u EU. Naravno, za izvlačenje pouzdanijih zaključka potrebno je uzeti u obzir i različite druge okolnosti koje mogu uticati na stanje u nekoj konkretnoj oblasti (posebno

ekonomska kriza), kao i činioce koji determinišu politiku pojedine države u konkretnoj oblasti.

15. Analiza odnosa između nivoa razvijenosti i dužine prelaznih rokova (za države koje su pristupile EU u poslednja tri proširenja) pokazuje da postoji izvesna korelacija. Bez obzir na razlike koje se ne bi mogle smatrati značajnim, može se konstatovati da je grupa najrazvijenijih država (GDP/pc preko 10000\$), od 13 država koje su pristupile EU u poslednja tri proširenja, imala najkraće prelazne rokove (prosek 3,19 godina a najduže ugovoreni prosečni prelazni rok 10,45 godina), dok je grupa najmanje razvijenih država (GDP/pc ispod 6000\$) imala veće prelazne rokove (prosek 4,16 godina a najduže ugovoreni prosečni prelazni rok 11,39 godina). Najduže ugovarani prelazni rokovi se odnose na propise u oblasti životne sredine (najčešće), poljoprivrede, slobode kretanja ljudi, slobode kretanja kapitala i poreza. Ako se dužina ugovorenih prelaznih rokova sagleda sa stanovišta regionalnih kriterijuma uočava se da su najduže prelazne rokove (i prosečne i prosečne najduže) ugovarale države iz regiona Baltika, zatim Centralno Evropske države. Najkraće rokove su ugovarale dve države mediteranskog regiona. Trebalo bi ispitati da li ovakvi podaci proističu iz preklapanja uticaja nivoa ekonomske razvijenosti (GDP/pc) ili postoje posebne regionalne specifičnosti povezane sa stanjem u pojedinim oblastima koje utiču na to. Postoje i značajne razlike u dužini ugovorenih prelaznih rokova između pojedinačnih država.

16. Pridruživanje Republike Srbije Evropskoj uniji i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja determinisani su različitim činiocima (nivo ekonomske razvijenosti, karakteristike privredne strukture, nasleđeni tranzicioni problemi, slabosti pravnog sistema i problemi u primeni propisa, itd). Osim toga, pri sagledavanju i korišćenju iskustava drugih država, posebno onih koje su postale članice EU u poslednjih desetak godina, trebalo bi voditi računa o širim međunarodnim tendencijama i uticaju okruženja na položaj EU, dinamici promena u samoj organizaciji, a posebno pojedinim oblastima za koje se ugovaraju prelazne mere. Ipak, ne bi trebalo da bude spora oko toga da su usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU, primena propisa i ugovaranje prelaznih rokova međusobno povezani procesi koji pretpostavljaju, između ostalog, izgradnju pravila koja će omogućiti realnije sagledavanje interesa privrede i društva i znatno veće efektivno učešće zainteresovanih subjekata. Potreba za pažljivim pristupom u definisanju pregovaračke pozicije u pregovorima sa EU proističe i iz činjenice da se prelazni rokovi ugovaraju za samo ograničen broj propisa EU, uz ubedljivu argumentaciju i obrazložen plan mera za okončanje trajanja prelaznih rokova.

ISBN 978-86-7067-201-7
