

INSTITUT ZA MEĐUNARODNU POLITIKU I PRIVREDU

Vladimir Grbić
Miroslav Antevski
Dragoljub Todić

Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije

FINANSIRANJE I ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Vladimir Grbić, Miroslav Antevski i Dragoljub Todić

Institut za međunarodnu politiku i privredu

Prof. dr Vladimir Grbić
Dr Miroslav Antevski
Prof. dr Dragoljub Todić

FINANSIRANJE I ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Beograd, 2013

FINANSIRANJE I ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Vladimir Grbić, Miroslav Antevski i Dragoljub Todić

Izdavač

Institut za međunarodnu politiku i privredu
Makedonska 25, Beograd

Za izdavača

Dr Duško Dimitrijević, direktor

Recenzenti

Prof. dr Dragana Gnjatović

Univerzitet u Kragujevcu, Kragujevac

Dr Vid Vukasović, naučni savetnik

Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd

Prof. dr Zoran Njegovan

Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad

Dizajn korica i kompjuterska obrada
Snežana Vojković

Štampa

“Želnid”, Beograd

ISBN 978-86-7067-178-2

Copyright© Vladimir Grbić, Miroslav Antevski, Dragoljub Todić 2013.

Sva prava su zadržana. Zaštićeno zakonima Republike Srbije i međunarodnim sporazumima o intelektualnoj svojini. Nije dozvoljena reprodukcija, fotokopiranje, korišćenje u sistemima za pretraživanje podataka, transmisija, pretvaranje u elektronski oblik i slično bez prethodnog dogovora i pismenog ovlašćenja od strane autora.

SADRŽAJ

Predgovor	13
-----------------	----

I EVOLUCIJA INTEGRACIJE U EVROPSKOJ UNIJI

1.1. Razvoje evropske ideje i ekonomkse integracije do kraja drugog svetskog rata.....	15
1.2. Od obnove Evrope ka Evropske unije	17
1.3. Od Evropske ekonomske zajednice do Evropske unije	20
1.4. Evropske integracije i regionalne inicijative povezane sa Evropskom unijom	24
1.4.1. Evropsko udruženje slobodne trgovine	25
1.4.2. Evropski ekonomski prostor	26
1.4.3. Centalnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini	27
1.4.4. Baltička zona slobodne trgovine	28
1.4.5. Preferencijalni carinski sporazumi	29
1.4.6. Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi	29

II RACIONAL INTEGRACIJE

2.1. Ekonomske i političke determinante i specifičnosti evropskih regionalnih integracija	31
2.2. Efekti regionalne integracije	35
2.3. Efekti prelaska sa zajedničkog na jedinstveno tržište 1992. godine	42
2.4. Širenje Evropske unije na istok i jugoistok Evrope	44
2.4.1. Ponovno ujedinjenje Nemačke 1990. godine	44
2.4.2. Integrisanje zemalja Centralne i Istočne Evrope u Evropsku uniju	46

2.5. Efekti regionalne integracije tipa sever-sever i sever-jug u Evropi	49
2.5.1. Integracioni obrasci u Evropi	49
2.5.2. Konvergencija i divergencija dohodaka u Evropi	52
2.5.3. Regionalna kohezija u Evropskoj uniji	55

III ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

3.1. Elementi ekonomske politike	59
3.1.1. Pojmovno određenje	59
3.1.2. Nosioци i ciljevi ekonomske politike	60
3.2. Instrumenti ekonomske politike	64
3.3. Zajedničke politike Evropske unije	66
3.3.1. Podela Zajedničkih politika Evropske unije	66
3.3.2. Budžet i Zajedničke politike Evropske unije	68

IV INSTITUCIJE I ODLUČIVANJE

4.1. Institucionalni okvir Evropske unije	71
4.2. Glavne institucije Evropske unije	73
4.2.1. Evropski savet	73
4.2.2. Evropski parlament	73
4.2.3. Savet Evropske unije	75
4.2.4. Evropska komisija	76
4.2.5. Procedura donošenja odluka u Evropskoj uniji	77
4.2.6. Pravna akta Evropske unije	77
4.3. Ostale institucije Evropske unije	78
4.3.1. Sud pravde	78
4.3.2. Sud revizora	79
4.3.3. Evropski ekonomski i socijalni komitet	80
4.3.4. Komitet regiona	80
4.3.5. Evropska centralna banka	81

4.3.6. Evropska investiciona banka	82
4.3.7. Evropski investicioni fond	83
4.3.8. Evropski ombudsman	83
4.3.9. Evropski supervizor zaštite podataka	84
4.3.10. Interinstitucionalna tela	84
4.4. Agencije i druga tela Evropske unije	85

V FINANSIRANJE EU

1. Budžetsko finansiranje	87
1.1. Definisanje i opšte karakteristike budžeta	87
1.2. Budžetska načela funkcionisanja EU	88
1.3. Transformacija bužeta EU	92
1.4. Problemi u realizovanju budžeta EU	97
1.5. Budžetske procedure u EU	99
1.6. Sadašnje stanje budžeta EU	101
1.6.1. Finansijski okviri za period 2007–2013	101
1.6.2. Budžetski prihodi	106
1.6.3. Budžetski rashodi	109
2. Kriza u EU i budžet	113
2.1. Optimalno valutno područje i EMU	114
2.2. Osiguranje funkcionisanja EMU i transferni budžet	118
2.3. Uzroci krize i budžet	119
2.3.1. Javni dug	120
2.3.2. Deficiti tekućih računa	123
2.4. Antikrizna politika EU	126
2.4.1. Antikrizne mere	126
2.4.2. Dometi antikriznih mera	127
2.5. Redizajniranje EMU i budžet	129
2.6. Alternativni izvori finansiranja transfernog budžeta	132

VI ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EU

1. Nacionalno poreklo agrarne politike	137
2. Konstituisanje agrarne politike EU	141
3. Mehanizam cena i posledice	144
4. Prve reforme	151
5. Menadžement ponude ili sistem kvota	153
5.1. Implementacija sistema kvota	153
5.2. Ekonomija marketinških kvota	155
5.3. Implikacije sistema kvota	156
5.4. Sistem kvota i cene	160
6. Reforme 1992: MacSharry reformski paket	162
7. Agenda 2000	167
8. Novi reformski zahvati	171
8.1. Mere tržišne podrške i direktna plaćanja	172
8.2. Reforme i širenje programa ruralnog razvoja	180
9. Finansiranje zajedničke agrarne politike	183

VII REGIONALNA POLITIKA EU

1. Fenomeni regionalnih razlika	191
2. Teorije regionalnog razvoja i EU	193
3. Motivi regionalne politike EU	196
4. Podela regionalne politike EU: NUTS klasifikacija	197
5. Regionalni problemi EU	208
6. Regionalna ekonomska politika EU	208
6.1. Evolucija regionalne ekonomske politike EU	208
6.2. Regionalna politika EU za period 2000-2006	208
6.3. Regionalna politika EU za period 2007-2013	212
7. Finansiranje regionalne ekonomske politike EU	213
8. Rezultati regionalne ekonomske politike EU	219

VIII POLITIKA I PROPISI EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

A. OSNOVE POLITIKE EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE	225
1. Istorijski razvoj politike EU u oblasti životne sredine	225
2. Institucije EU nadležne za politiku i pravo u oblasti životne sredine	231
2.1. Agencije i druga tela Evropske unije	235
3. Pravni osnov i nadležnost EU u oblasti životne sredine	237
4. Načela i ciljevi politike EU u oblasti životne sredine	241
5. Strateški okviri politike EU u oblasti životne sredine	244
a) Akcioni programi EU u oblasti životne sredine	244
b) Tematske strategije	247
c) Strategija održivog razvoja	248
6. Strateški instrumenti za ostvarivanje definisanih ciljeva	254
B. IZVORI PRAVA I POLITIKA EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE	256
1. Primarni izvori prava životne sredine	257
2. Sekundarni izvori prava u oblasti životne sredine	257
3. Sekundarni propisi i politika EU i globalni problemi u oblasti životne sredine	258
3.1. Zaštita i upravljanje vodama	262
3.2. Monitoring atmosferskog zagađenja	267
3.3. Upravljanje hemikalijama	272
3.4. Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom	273
3.5. Genetički modifikovani organizmi (GMO)	275
3.6. Očuvanje divlje faune i flore	276
3.7. Upravljanje otpadom i čiste tehnologije	283
3.8. Zaštita od buke	288
3.9. Nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad	289
3.10. Civilna zaštita	291
3.11. Međunarodna saradnja EU u oblasti životne sredine	293
3.12. Horizontalno zakonodavstvo EU	295

IX POLITIKA I PROPISI EU U OBLASTI KLIMATSKIH PROMENA

1. Složenost problematike i osnovni pojmovi	296
2. Strateški ciljevi EU u oblasti klimatskih promena	297
3. Članstvo EU u međunarodnim ugovorima od značaja za klimatske promene	301
4. Klimatske promene u sekundarnim propisima EU	302
5. Institucije EU nadležne za oblast klimatskih promena	309

X POLITIKA I PROPISI EU U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA

1. Nadležnost	311
2. Razvoj politike EU u oblasti zaštite potrošača	312
3. Osnovni propisi	313
4. Najznačajnije institucije EU u oblasti zaštite potrošača	315

XI USKLAĐIVANJE NACIONALNE POLITIKE I PROPISA SA POLITIKOM I PROPISIMA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE, KLIME I ZAŠTITE POTROŠAČA ..

ZAKLJUČAK	329
-----------------	-----

Pregled tabela i slika

<i>Tabela 3.1.</i> Ciljevi ekonomske politike	59
<i>Tabela.3.2.</i> Generalne direkcije i usluge	65
<i>Slika 3.1.</i> Rashodi budžeta EU	67
<i>Tabela 5.1.</i> Ukupan budžet EU u 2002.godini	93
<i>Tabela 5.2.</i> Finansijsku izgledi EU-15 za period 2000–2006.	94
<i>Tabela 5.2.</i> Finansijsku izgledi EU-15 za period 2000–2006.	96
<i>Tabela 5.4.</i> Finansijski okvir za period 2007–2013.	99
<i>Tabela 5.5.</i> Neto platiše, neto korisnici za period 2007–2013.	101
<i>Tabela 5.6.</i> Doprinos država članica (u procentima)	102
<i>Tabela 5.7.</i> Budžet EU u 2011. godini	103
<i>Tabela 5.8.</i> Ukupni prihodi budžeta EU u periodu 2006-2010.god.(u %)	105
<i>Slika 5.1.</i> Struktra prihoda budžeta EU (1988-2013.)	106
<i>Slika 5.2.</i> Struktura budžetskih prihoda EU u 2011.	106
<i>Slika 5.3.</i> Struktura troškova budžeta EU (1988-2013.)	108
<i>Slika 5.4.</i> Struktura budžetskih rashoda : EU	108
<i>Slika 5.5.</i> Kretanje interesnih stopa država članica EU	118
<i>Tabela 5.9.</i> Javni dug kao % GDP	120
<i>Tabela 5.10.</i> Budžetski deficit kao % GDP	120
<i>Tabela 5.11.</i> Bilans tekućih računa (u milijardama evra)	122
<i>Tabela 5.12.</i> Inflacija, troškovi rada i bilans tekućih računa u evrozoni 1999-2012.	123
<i>Slika 5.6.</i> Bilans tekućih plaćanja kao procenat od GDP	126
<i>Tabela 5.13.</i> Kretanje makroekonomskih pokazatelja u periodu 2007-2011.	126
<i>Tabela 5.14.</i> Kretanje nezaposlenosti u EU	128
<i>Slika 6.1.</i> Cene žita u Engleskoj i SAD (petogodišnji proseci; 1818 =100)	137
<i>Slika 6.2.</i> Rast agrarne produktivnosti po glavi i po hektaru u osam zemalja Zapadne Evrope u periodu 1870–1910. godine (cene 1870.)	138
<i>Tabela 6.1.</i> Agrarni budžet od 1970-2000.g. (u 1000 miliona ECU)	145
<i>Tabela 6.2.</i> Korist i trošak agrarne podrške 1986/1987. (u milijardama \$)	147
<i>Slika 6.3.</i> Kvote za mleko u EU	152
<i>Slika 6.4.</i> Poređenje efekta ekonomije blagostanja u sistemu kvota i sistemu redukcije podrške cenama	153
<i>Slika 6.5.</i> Cene mleka u EU u periodu 1997–2009.	155

<i>Slika 6.6.</i> Troškovi Zajedničke agrarne politike po proizvodima	156
<i>Slika 6.7.</i> Izvoz mleka i mlečnih proizvoda u svetu i EU	157
<i>Tabela 6.3.</i> Prosečna tržišna cena mleka, cena mleka u senci kvotna renta u EU	159
<i>Slika 6.8.</i> Ekonomika set-aside režima EU	162
<i>Slika 6.9.</i> Evolucija troškova Zajedničke agrarne politike EU po oblicima podrške u periodu 1980–2002.	164
<i>Tabela 6.4.</i> Podela pojedinačnih plaćanja (PPP) po zemljama članicama	172
<i>Tabela 6.5.</i> Razvoj direktnih plaćanja poljoprivrednicama u novim članicama EU u % od pune EU stope od 2004. godine	174
<i>Slika 6.10.</i> Procentualni prikaz PPPP i subvencije vezane za specifične proizvode	176
<i>Slika 6.11.</i> Mere ruralnog razvoja po osama, nacionalne i EU subvencije	180
<i>Slika 6.12.</i> Udeo poljoprivrednog u u budžetu EU (%)	181
<i>Tabela 6.6.</i> Budžet ZAP-a u periodu 2007–2013. godine	182
<i>Slika 6.13.</i> Tendencije u troškovima poljoprivrednog budžeta ZAP-a	183
<i>Slika 6.14.</i> Učešće I i II stuba u budžetu ZAP-a za period 2007–2013 godine (u %) po članicama	184
<i>Slika 6.15.</i> Rashodi ZAP-a po sektorima i državama članicama	185
<i>Slika 6.16.</i> Struktura rashoda ZAP-a po članicama	185
<i>Tabela 7.1.</i> Odnos NUTS i LAU klasifikacije sa administrativnim regionima u zemljama članicama EU	197
<i>Tabela 7.2.</i> Najbogatiji i nasiromašniji regioni NUTS-2 (BDP PPP 2005)	202
<i>Tabela 7.3.</i> BDP (PPP) po stanovniku zemalja članica EU 2008. godine	205
<i>Tabela 7.4.</i> Transferi regionalne politike po zemljama članicama EU u periodu 2000-2006. po prioritarnim ciljevima (u milijardama eura)	210
<i>Tabela 7.5.</i> Transferi fondova regionalne politike po članicama i po ciljevima u 2007-2013. (milijardama eura, cene 2007. godine)	213
<i>Tabela 7.6.</i> Struktura finansiranja: ciljevi i fondovi u dva perioda regionalne politike	216
<i>Slika 7.1.</i> Rast BDP po zemljama članicama EU, SAD i Japana u periodu 1991-2000.	217
<i>Tabela 7.7.</i> Indikator regionalnih dispariteta bogatstva u EU-15, 1950-1990.	218
<i>Tabela 7.8.</i> Regioni sa GDP po stanovniku ispod 75% proseka EU-27 u periodu 1995–2004.	219
<i>Tabela 8.1.</i> Tematske strategije usvojene u okviru Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine	246
<i>Slika 8.1.</i> Indeks eksploatacije vode: ukupno godišnje zahvatanje kao procenat raspoloživosti dugoričnih vodnih resursa 1990. u poređenju sa 1998–2007.	261
<i>Slika 8.2.</i> Lokacije 191 postrojenja koja doprinose sa 50% ukupne štete procenjene 2009. godine.	266
<i>Slika 9.1.</i> Promene u prosečnoj globalnoj temperature iz tri izvora (1850–2011.)	295
<i>Slika 9.2.</i> Projektovana raspodela ekonomskih troškova klimatskih promena i socioekonomskog razvoja po tipovima uzroka i regionima	297

PREDGOVOR

Studija posvećena finansiranju i zajedničkim politikama Evropske unije je rezultat zajedničkog rada trojice autora: profesora Vladimira Grbića, doktora Miroslava Antevskog i profesora Dragoljuba Todić. Osnovna ideja rada je da se na jednom mestu prikaže razvoj evropskih ideja, institucija, odlučivanja i politika u sferi finansiranja Evropske unije.

Kamen temeljac u određenju institucionalne strukture Evropske unije, od samog njenog početka je uloga Evropske unije kao celine nasuprot ulozi nacionalnih država. Ova dva različita pristupa: federalizam ili međuvladina saradnja, ostala su do današnjeg dana. Njihov rezultat se vidi se u konstituisanju finansiranja Evropske Unije. Federalističko finansiranje vezano je, pre svega, za budžet Evropske unije koji je u radu prvo analiziran. Sastavni deo analize funkcionisanja budžeta predstavlja i analiza pojedinih sektorskih politika, pre svega poljoprivredne, regionalne i ekološke, koje su istražene u odgovarajućim delovima knjige; tek posmatrano u celini, ove analize su omogućile utvrđivanje tendencija u razvoju finansiranja budžeta. Finansiranje putem međuvladine saradnje takođe je vezano za same početke Evropske unije, delom je bilo parcijalno i sagledava se kroz razvoj brojnih institucionalnih oblika kao: Evropski fond za razvoj, Evropska investiciona banka, Evropski stabilizacioni mehanizam i dr. Sve ove institucije zajedno na neki način predstavljaju sistem finansiranja Evropske unije. Aktuelna finansijska i ekonomska kriza u Evropskoj monetarnoj uniji i Evropskoj uniji u celini, institucionalna nedovršenost i kontradikcije u finansijskoj sferi, pred rad su stavili istraživanje uloge budžeta, sada sagledanog u tom kontekstu. Iz tog napora su proistekli i određeni predlozi o njegovoj transformaciji u tzv. transferni budžet. Sa time smo pokušali da zaokružimo ovu temu od čijeg odgovora zavisi i trasiranje budućih tokova razvoja ili mogućih dezintegracija Evropske unije.

Poglavlja I, II, III, IV i deo VII napisao je dr Miroslav Antevski, poglavlja V, VI i VII profesor Vladimir Grbić, a poglavlja VIII, IX i X profesor Dragoljub Todić. Monografija je rezultat istraživanja u okviru dva naučna projekta: Fakulteta za državnu upravu i administraciju, Beograd: „Unapređenje javnih

politika u Srbiji u funkciji poboljšanja socijalne sigurnosti građana i održivog privrednog rasta“ – Projekat broj 47004, i naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integracionim procesima-spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbedononi aspekti“ – Projekat broj 179029 (za period: 2011–2014) , finansiranih od Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

Zahvaljujemo recenzentima profesorki Dragani Gnjatović, profesoru Zoranu Njegovanu i doktoru Vidu Vukasoviću na dragocenim sugestijama koje su nam nesebično davali prilikom oblikovanja fialnalne verzije studije.

Autori

Beograd, mart 2013. godine

I EVOLUCIJA INTEGRACIJE U EVROPSKOJ UNIJI

1.1. RAZVOJ EVROPSKE IDEJE I EKONOMSKE INTEGRACIJE DO KRAJA DRUGOG SVETSKOG RATA

Istorija integrisanja većih teritorija je stara koliko i organizovane države ili osvajački narodi, pa su, tako, najveći integrisan prostor ostvarili Mongoli u vreme vladavine Džingis kana; prostirao se od Pacifika do Mediterana. Za njim nije mnogo zaostajao ni Tamerlan nešto kasnije.¹ Slično istorijsko iskustvo je zabeleženo u Evropi i na Mediteranu, gde su, u periodima najveće moći, pojedine imperije obuhvatale velike teritorije. Najistaknutije među njima su bile: Rimsko imperija u periodu od I veka p.n.e. pa do V veka, država Karla Velikog (742–814), kao i dugovečne Vizantija i Otomanska imperija. Kraćeg veka, ali ne manjeg opsega i uticaja, bilo je Francusko carstvo u vreme Napoleonovih osvajanja 1809–1812, kao i nemačka osvajanja tokom Drugog svetskog rata.

Stara ideja o jedinstvenoj i velikoj Evropi pripada i osvajačima, trgovcima, vizionarima, i filozofima podjednako. Teško je razdvojiti političke i ekonomske elemente u njenoj realizaciji, ali se može reći da su se važniji talasi ekonomske integracije javljali posle velikih vojnih i političkih događaja u Evropi. Oni su se realizovali u različitim oblicima, imali su različit značaj i obuhvatali veći ili manji broj teritorija ili država. Pri tome možemo razdvojiti tri značajnija perioda: do Prvog svetskog rata, period između dva rata, i period posle Drugog svetskog rata.

Od početka XIX veka pa do kraja Prvog svetskog rata traje prvi period evropske integracije. Njega karakteriše 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

¹ Pored slobodne trgovine na tom ogromnom prostoru, treba pomenuti i transfer i difuziju znanja i tehnologija od Istoka ka Zapadu.

Trafalgara 1805. godine, i pobjeda saveznika nad Napoleonom u bici kod Vaterloa 1815. godine. Ovaj vek donosi ekspanzija međunarodne trgovine.

Na tlu Evrope, sklapaju se brojni savezi i sporazumi ekonomskog karaktera: preferencijalni trgovinski sporazumi, zone slobodne trgovine i carinske unije, kao i savezi među nemačkim i holandskim hanzeatskim gradovima. Prvi i najuspješniji integracioni pokušaji u Evropi započeti su u tadašnjim nemačkim zemljama. Početak je bio predlog pruske vlade iz 1819. godine o formiranju zone slobodne trgovine među nemačkim zemljama, pa se došlo do Sredjenemačkog trgovinskog saveza 1828. godine. Ovaj Savez je sledeće godine formirao zonu slobodne trgovine sa carinskom unijom, koju su već osnovali Pruska i Hesen-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. Ekonomska integracija nemačkih zemalja je u velikoj meri doprinela i nemačkom političkom ujedinjenju.

Po mnogo čemu je značajan i francusko-britanski preferencijalni trgovinski sporazum iz 1860. godine (Cobden-Shevalier Treaty); iako predstavlja najniži integracioni oblik, doprineo je okončanju viševjekovnog neprijateljstva i ratova između ove dve zemlje. Njime je ustanovljena klauzulu 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.

Savremena evropska ideja, kakvu danas poznajemo, vezuje se za period između dva svetska 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 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,² u kojem su udareni temelji Evropskog pokreta federalista, čiji je prvi sastanak održan u Milanu 1943. godine. Cilj ovog pokreta je bilo osnivanje Evropske federacije po završetku rata, da bi se izbegla dominacija Velike Britanije i SAD. U Parizu je 1946. osnovana Evropska unija federalista.³

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. 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.

1.2. OD OBNOVE EVROPE KA EVROPSKOJ UNIJI

Kao i svaki veliki rat, i Drugi svetski je doveo do izuzetno značajnih promena na globalnom nivou. Na političkom planu, glavni rezultati su bili preraspodela svetske moći i podela, a na ekonomskom, razrušeni ili znatno oštećeni ekonomski kapaciteti i infrastruktura, uz izuzetan rast ekonomije SAD.

Globalna politička podela je dovela do, grubo rečeno, formiranja dva 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. Drugu polovinu sveta je činilo nekoliko grupa zemalja: prvo, SAD sa znatno proširenom sferom uticaja, koja je sada obuhvatala Latinsku Ameriku, Pacifik, i delove Dalekog Istoka i Jugoistočne Azije; drugo, Velika Britanija, Kanada, i Australija; 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.

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, obnova se nametala kao prioritetan i neodložan posao. Ona se

² Ventotenski manifest je dobio naziv po ostrvu Ventotene, na koje su Spinelli i Rossi bili deportovani 1941. godine.

³ Interesantno je da Jovanović (2004, 2) navodi podatak da su obaveštajne službe SAD finansirale i vodile ovaj pokret.

teško, ili gotovo nikako, nije mogla sprovesti bez obimne pomoći najrazvijenije ekonomije sveta, SAD. 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.⁴ Na sastanku Velike četvorke u Parizu 02.07.1947. godine, Sovjetski savez je odbio učešće u Marshallovom planu,⁵ 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.⁶ Kasnije će OEEC prerasti u Organizaciju za evropsku saradnju i razvoj (Organisation for European Cooperation and Development - OECD).

Tadašnja uloga SAD u obnovi porušene Evrope treba biti realno vrednovana i ocenjena. 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.⁷ Realizacija Marshallovog plana je omogućila obnovu Zapadne Evrope, a SAD da održe visok nivo konjunktore svoje ekonomije, započet sredinom rata.

Pošto su odbile pomoć u obnovi u okviru Marshallovog plana, komunističke zemlje 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. U svim komunističkim zemljama uređenje društva i

⁴ 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.

⁵ Marshallov plan se zvanično zvao: Program obnove Evrope (European Recovery Program).

⁶ Nabrojane zemlje će kasnije biti osnivači i članice EFTA.

⁷ Treba imati na umu da su tadašnji dolarski iznosi, u današnjem ekvivalentu, višestruko veći od nominalnih.

upravljanje ekonomijom je bilo organizovano prema sovjetskom modelu. Sem Kine i Jugoslavije od 1947. godine, sve zemlje su bile pod direktnim političkim i vojnim patronatom Sovjetskog saveza.

Političke i vojne podele sveta i Evrope 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 je postignut 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, 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 (European Union – EU) 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, 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.⁸ 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.

Danas se može 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.”⁹ Najnovije rasprave iz 2012. u Velikoj Britaniji o mogućnosti raspisivanja referendumu o ostanku/izlasku iz Evropske unije, idu delom u prilog ovakvom mišljenju.

1.3. OD EVROPSKE EKONOMSKE ZAJEDNICE DO EVROPSKE UNIJE

Današnja Evropska unija prešla je dug put od svojih početaka, a odnose u njoj bi teško bilo razumeti bez poznavanja njene evolucije. U svojoj istoriji ima i dinamične periode ali i one koju su nazvani evroskleroza; nekada su

⁸ Samo da pomenemo činjenicu da je Engleska u dugom periodu držala u svom posedu Normandiju, delove Bretanje, luku Kale itd, u pojedinim periodima i više od polovine sadašnje Francuske. Kralj Henry V je osvojio gotovo celu Francusku, i da ga prerana smrt nije sprečila, bio bi krunisan i za francuskog kralja. Na moru, suparništvo i sukobi nikada nisu ni prestajali. Uopšte su francusko-engleski odnosi istorijski mnogo složeniji nego što to danas izgleda; pojedine engleske kraljice su bile iz Francuske, a mnogi engleski kraljevi su sahranjeni u Francuskoj, koju su, s pravom, smatrali svojom domovinom jer su bili normanskog porekla.

⁹ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet, 45.

institucionalna rešenja išla ispred prakse, a nekada su zastoji u integraciji dovodili do novih. Ukratko, integracioni proces je išao u bržim i sporijim talasima. Ono što je pri tome važno je 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, a ostale integracije i inicijative u Evropi su usko povezane sa Unijom, ili ih je ona inicirala i podržala.

Idejnim tvorcima posleratne evropske integracije smatraju se Altiero Spinelli i Jean Monnet.¹⁰ Uz saglasnost Konrada Adenauera, tadašnjeg nemačkog kancelara, Robert Schuman je 09.05.1950. u ime francuske vlade podneo Deklaraciju,¹¹ 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 su bili Evropski parlament i Sud pravde od 1957, 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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 bila samo uspješna 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, 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 Mاستrihtu 07.02.1992, koji je stupio na snagu 01.11.1993. godine. Potpisnice Ugovora su dvanaest država članica Evropskih zajednica. Posle Jedinstvenog evropskog akta, Ugovor iz Mاستrihta je druga 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 su bili 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.¹² Realizacija ovih ciljeva podrazumeva poštovanje novouvedenog načela supsidijarnosti.

Ugovor iz Mاستrihta doneo je još niz značajnih izmena osnivačkih ugovora. Evropski savet se njime definiše kao vrhovni politički organ, a umesto EEC

¹² „Postojanje i funkcionisanje EU počiva na zakonu. Čitav skup važećih zakona, politika i delatnosti EU naziva se *acquis communautaire* ili pravna tekovina EU.“ (Jovanović, 2004, 36.)

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.

Od samih početaka, 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.”¹³

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 17 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, i od 01.01.2011. Estonija.¹⁴

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

¹³ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet, 33.

¹⁴ 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 uspjelo.

Pristupilo se pripremanju 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.“¹⁵ 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.¹⁶ 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.“¹⁷ Ne bez problema i otpora, proces ratifikacija u zemljama članicama je okončan u novembru 2009. godine, tako da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 01.12.2009. godine.

1.4. EVROPSKE INTEGRACIJE I REGIONALNE INICIJATIVE POVEZANE SA EVROPSKOM UNIJOM

EEC nije bila jedina regionalna ekonomska integracija u posleratnoj Evropi. Ostale možemo podeliti u tri grupe: prvo, EFTA; drugo, regionalne integracije privremenog karaktera, čije su članice bile zemlje kandidati za članstvo u

¹⁵ Prolović, N. (2010), „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije“, *Međunarodna politika* 61(1138), 63.

¹⁶ Savet je 26.06.2010. usvojio odluku o njenom funkcionisanju i organizaciji.

¹⁷ Novičić, Ž. (2010), „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona“, *Međunarodni problemi* 62(3), 401.

Evropskoj uniji, i koje prestaju da postoje sa njihovim prijemom, kao što su CEFTA i BAFTA; i treće, regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi, sa jakim podrškom Evropske unije. Evropski integracioni proces je uključivao sve nabrojane integracije, sa promenama članstva pojedinih zemalja, da bismo došli do današnje Evropske unije.

1.4.1. Evropsko udruženje slobodne trgovine

Proces integracije na evropskom kontinentu tokom pedesetih godina prošlog veka nije tekao 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 njega napuštaju Velika Britanija i Danska, 1986. 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. 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 postavljeni. 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.

EFTA se može ocenjivati sa različitih stanovišta. 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.

1.4.2. Evropski ekonomski prostor

Zemlje članice EFTA su godinama bile glavni trgovinski partneri EEC, a kasnije Evropska unija njihov najveći. Kohezioni snaga 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.¹⁸ 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.¹⁹ On je podrazumeva najveći stepen saradnje Evropske unije sa nekom zemljom ili grupacijom, a cilj mu je bio proširenje 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

¹⁸ Referendumom iz 2001. godine odbijeno je i pristupanje Švajcarske Evropskoj uniji.

¹⁹ EEA ne uključuje: poljoprivredu, energetiku, spoljnu trgovinu, ugalj i čelik, spoljnu i bezbednosnu politiku.

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.

Očekivano, Sporazum o EEA ukida sve carine i kvantitativna ograničenja, kao i sve mere istog dejstva. Pored robne razmene, sporazum reguliše i slobodno kretanje kapitala i radne snage, kao i slobodu pružanja usluga. Sam sporazum je izuzetno obiman i obuhvata niz oblasti i pitanja koja se u drugim sporazumima ne sreću; ona su preuzeta iz zakonodavstva Evropske unije i inkorporisana u tekst sporazuma, a cilj njihovog unošenja, i rezultat njihove primene je izuzetno visok nivo integrisanosti ova dva tržišta. Pored zakonodavstva, značajno je da se na sporazum primenjuje i sudska praksa Evropske unije. Na ovaj način su detaljno regulisani položaj i pitanja: preduzeća, konkurencije, porekla robe, carinske i administrativne procedure i saradnje, tehničkih propisa i standardizacije, kvaliteta proizvoda i zaštite potrošača, životne sredine itd.

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.

1.4.3. Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini

Osnivanju ove integracije prethodio je sastanak visokih predstavnika Poljske, Čehoslovačke i Mađarske 15.02.1991. u Višegradu (Mađarska). Tom prilikom 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 učešće zapadnoevropskih institucija, ide ka integraciji i pridruživanju evropskim političkim, ekonomskim, bezbednosnim i pravnim sistemima, kroz razvoj demokratije i tržišne privrede. Realno, to je više bila grupa za pritisak i lobiranje.

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. 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. Kada Hrvatska postane punopravna članica Evropske unije sredinom 2013. godine, aktuelni sastav CEFTA će činiti: Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Albanija, Moldavija i Kosovo.

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.

Za nove i buduće članice Evropske unije, CEFTA se pokazuje kao dobro predvorje. Iako prelaznog karaktera, zona slobodne trgovine, kombinovana sa sporazumima o pridruživanju, daje najveći broj korisnih efekata. Sve dosadašnje 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. Na kraju su primljene u Evropsku uniju. Time je i prvobitna Deklaracija iz Višegrada realizovana.

1.4.4. Baltička zona slobodne trgovine

Baltičku zonu slobodne trgovine (Baltic Free Trade Area - BAFTA) osnovale 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.

1.4.5. Preferencijalni carinski sporazumi

Karakter preferencijalnih carinskih sporazuma imaju sporazumi o pridruživanju, koje je Evropska unija zaključivala sa zemljama potencijalnim kandidatima. 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 su prva faza u procesu pridruživanja, na čijem kraju ovi sporazumi 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,²⁰ 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.

1.4.6. Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi

Regionalne inicijative su manje čvrsti sporazumi od klasičnih regionalnih ekonomskih integracija, i uglavnom su usmerene na unapređenje raznih oblika regionalne saradnje. Njihovi najčešći inicijatori su Evropska unija, SAD, i zemlje regiona. Mada su deklarirani ciljevi pri osnivanju često ambiciozni, njihov domet je ograničen. Ipak, treba ceniti njihov doprinos unapređenju političkog dijaloga među susednim zemljama, i rešavanju nekih čisto regionalnih problema. One su bile način ponovnog uspostavljanja poverenja i saradnje među zemljama, naročito u Jugoistočnoj Evropi.²¹ Zbog toga ih najviše ima u politički i bezbednosno nestabilnim regionima. Kao i ostale labavije forme integracije, i one gube na značaju ili se gase sa prijemom određenog broja članica u Evropsku uniju.

Kao najznačajnije, mogu se navesti sledeće: Centralnoevropska inicijativa (Central European Initiative – CEI) formirana 11.11.1989; Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (Southeast Europe Cooperative Initiative – SECI) iz 1996.

²⁰ 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).

²¹ Detaljan pregled inicijativa i postignutih rezultata može se naći u: Lopandić, D. (2001), *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Beograd: IMPP i Evropski pokret u Srbiji.

godine; i Crnomorska ekonomska saradnja (Black Sea Economic Cooperation - BSEC) osnovana 1992. godine; Jadransko-jonska inicijativa, Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i Dunavska komisija.

LITERATURA

- 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.
- Grgić, M., i Bilas, V. (2012), *Teorija regionalnih ekonomskih integracija*, Zagreb: Sinergija-nakladništvo d.o.o.
- Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet
- Lopandić, D. (2001), *Regionalne inicijative u jugoistočnoj Evropi*, Beograd: Institut za Međunarodnu politiku i privredu i Evropski pokret u Srbiji
- Lopandić, D. (2012), „Dva veka preoblikovanja međunarodnih odnosa na Balkanu – od imperija do evropske integracije”, *Međunarodna politika* 63(1146): 5–17.
- Novičić, Ž. (2010), „Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona”, *Međunarodni problemi* 62(3): 397–417.
- Petrović, P., i Antevski, M. (2007), „Stari i novi Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini – CEFTA”, *Pravni život* 56(12), tom IV: 493–502.
- Prolović, N. (2010), „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije”, *Međunarodna politika* 61(1138): 62–75.

II RACIONAL INTEGRACIJE

Regionalna integracija može biti različitog karaktera, zavisno od motiva i njenih pokretača: ekonomska, politička, vojna i odbrambena, kao što može imati različitu čvrstinu i biti u određenim vidovima. Istorijski gledano, posebno u Evropi, može se reći da su različiti vidovi integracija imali pretežno ekonomski karakter, uz značajan upliv političkih faktora. Nekada je redosled uticaja bio i obrnut. Tako se nije teško složiti sa Machlupovim¹ stavom da je trgovina srž ekonomske integracije, a podela rada njen temeljni princip. To bi bio najracionalniji i praksi najbliži pristup. Za njegovu potvrdu dovoljno je podsetiti se da su svi integracioni sporazumi počinjali sa liberalizacijom trgovine, i da su pitanja vezana za trgovinu centralni deo svakog od njih. Trgovina je bila osnova svake dalje, šire i dublje integracije.

2.1. EKONOMSKE I POLITIČKE DETERMINANTE I SPECIFIČNOSTI EVROPSKIH REGIONALNIH INTEGRACIJA

Za nastanak, opstanak, stabilnost i budući razvoj regionalne integracije neophodno je postojanje saglasnosti ključnih interesa zemalja članica, glavnih socijalnih grupa, i na kraju, širokih slojeva stanovništva; svi ključni faktori moraju imati jači interes i ispunjavati ga u okviru integracije pre nego izvan nje. Da li takva saglasnost interesa postoji ili ne, najlakše se može zaključiti iz činjenice da li neka zemlja ostaje u okviru integracije, ili istupa iz nje, a u evropskoj praksi postoje primeri za sve slučajeve.

Uticaj ekonomskih i političkih determinanti na nastanak i funkcionisanje evropskih integracija se periodično smenjivao u svom značaju; nastanak posleratnih integracija je bio direktan rezultat političkih dogovora, kao što su i pravci (dez)integracija u Evropi početkom devedesetih godina prošlog veka

¹ Machlup, F. (1979), *A History of Thought on Economic Integration*, London: Macmillan.

primarno bili pokretani političkim i bezbednosnim motivima. 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, koliko će imati 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.”² Pitanje funkcionalnosti i efikasnosti institucija Evropske unije nije gubilo na aktuelnosti od samog osnivanja integracije, ali je postajalo izrazito važno uvek sa novim proširenjima.³ „Logična posledica proširenja je uvek nužnost usklađivanja interesa uvećanog broja aktera. Zbog toga su širenje Evropske unije i produbljivanje 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.”⁴ 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.”⁵

Ako se uzmu u obzir realne teškoće u funkcionisanju Evropske unije, pa se to stavi u relaciju sa potencijalno ekonomski i politički optimalnim brojem i sastavom, to nas vodi zaključku da je politička ideja evropskog jedinstva ipak dovoljno

² Alesina, A. (2002), „The Size of Countries: Does it Matter?”, Discussion Paper 1975, Cambridge, MA: Harvard University, Harvard Institute of Economic Research, 25–26.

³ 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 izjašnjanju 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.

⁴ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski, 97

⁵ Ruta, M. (2005), „Economic Theories of Political (Dis)integration”, *Journal of Economic Surveys* 19(1), 2.

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, i Zapadnom Balkanu nešto kasnije. 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.⁶

„Ekonomske faktori su odlučujući za produblivanje integracije.”⁷ 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 Tiroi 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

⁶ 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 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.

⁷ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski, 98.

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.”⁸ 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 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 mali. 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 komplikovanom podelom nadležnosti i dejstva pojedinih pravnih akata. Njegov razvoj prati internu integraciju, uz težnju

⁸ Alesina, A., et al. (2000), “Economic Integration and Political Disintegration”, *American Economic Review* 90(5), 1293–1294.

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.

2.2. EFEKTI REGIONALNE INTEGRACIJE

Liberalizacija trgovine je početak i osnov svake regionalne ekonomske integracije. Ona može biti unilateralna, regionalna i multilateralna. Pri tome, unilateralna liberalizacija trgovine može podsticajno delovati na razvoj lokalne industrije, ali se smatra da dobiti od liberalizacije trgovine kroz regionalnu ekonomsku integraciju premašuju one od unilateralne liberalizacije (Puga and Venables, 1998, 243–244). Ako se pođe od činjenice da integracija „zahteva bar određenu podelu rada i slobodu kretanja roba i usluga unutar grupe”⁹, 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.¹⁰ Jedna od posledica su veće razvojne mogućnosti za svaku zemlju članicu, ali treba imati u vidu da

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

¹⁰ 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 elektronicu 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.)

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 učestvovala sve zemlje sveta. Međutim, iskustvo višedecenijskih, teških i često neuspješnih, rundi pregovora pod okriljem UNCTAD je pokazalo 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 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.¹¹ „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.“¹² 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 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“.¹³

¹¹ Detaljnije videti u: Viner, J. (1965/1937), *Studies in the Theory of International Trade*, New York: Harper and Brothers, i kasnijim radovima.

¹² Venables, A. J. (1999), „Regional Integration Agreements: a force for convergence or divergence?“, Policy Research Working Paper 2260, Washington, DC: World Bank, 4.

¹³ 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.

Držeći se Vinerovog bazičnog kriterijuma, zaključci koje su izvukli Baier i Bergstrand (2004, 33), 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, 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 trgovine, ali i da je relativno malo.¹⁴

Dalja istraživanja su prošila 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.”¹⁵ Efekti integracije imaju najjače dejstvo na proizvodnju i trgovinu međunarodnim dobrima (*tradable goods*)¹⁶, i na one industrije koje ostvaruju velike ekonomije obima (*economies of scale*). 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.¹⁷ Integracije jug-jug su osetljive na veličinu tržišta, dok podela dobitaka

¹⁴ „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.

¹⁵ Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski, 39.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 zemalja zavisi od njihovih karakteristika i razlika (Puga and Venables, 1999, 309). Regionalne integracije u određenoj meri poništavaju efekat domaćeg tržišta za pojedinačne zemlje, značajan kod velikih, i ujednačavaju uslove pristupa za sve zemlje članice.¹⁸ 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.

Polazeći od činjenice da koristi i štete od međunarodne trgovine nikada nisu bile pravično i ravnomerno raspoređene, i da su regionalne ekonomske integracije u svojoj osnovi trgovinski sporazumi, osnovni dobici od integracije se mogu definisati kao sledeći:

- uklanjanje barijera u trgovini, smanjenje troškova trgovine 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, moguće i negativnim) efektima;
- smanjenje neefikasnosti u poslovanju firmi;
- iskorišćavanje ekonomija obima, koje integrisano tržište omogućava;
- jačanje 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;
- veći raspoloživi obim roba i usluga za potrošače, što povećava blagostanje stanovništva;

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.

¹⁸ 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.

- 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. Najčešće, na kratak rok 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 statički najjači neposredno pre i po osnivanju integracije, a dinamički prevladavaju nakon perioda prilagođavanja i rastu u dužem roku.¹⁹ Oni pomeraju tehnološke granice i doprinose rastu. „Jedna od teškoća međunarodne ekonomske integracije je što njeni dobici pridolaze svakome na dugi rok, ali u relativno malim obrocima. Troškovi integracije mogu biti mnogo lakše identifikovani.”²⁰ Ukupni dobici 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 povećanje razvojnih potencijala zemlje, odn. „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 bi bio u stanju da dobije ako deluje sam.”²¹

Jedan od integracionih efekata u Evropskoj uniji je bila većoj međupovezanost nacionalnih ekonomija i njihov međuzavisni rast, i 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.”²² Pripadnost neke zemlje regionalnoj integraciji utiče na ekonomski rast članica. Prema

¹⁹ 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.” (Schiff, M., and Winters, L. A. (1998), “Dynamics and Politics in Regional Integration Arrangements: An Introduction”, *World Bank Economic Review* 12(2), 178)

²⁰ Jovanović, M.N. (1998), *International Economic Integration*, London: Routledge, 357.

²¹ *Ibid.*, 351.

²² 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.

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%.²³

Uticao 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 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.”²⁴ 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, cerealije, 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 (Foreign Direct Investment - FDI) 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”.²⁵ 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.

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

²³ Ibid., 9.

²⁴ Goto, J. (1997), “Regional Economic Integration and Agricultural Trade”, Policy Research Working Paper 1805, Washington, DC: World Bank, 55-56.

²⁵ Hatzius, J. (2000), “Foreign direct investment and factor demand elasticities”, *European Economic Review* 44(1), 138.

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 preliva na evropske zemlje nečlanice EMU, iako je to manje naglašeno u poređenju sa uticajem na članice EMU.”²⁶

Distribucija koristi od učešća u EMU za pojedine zemlje članice zavisila je od struktura ekonomija i rigidnosti/fleksibilnosti u formiranju cena 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.”²⁷ Prema ovom kriterijumu, Nemačka i Francuska dobijaju sa članstvom u EMU, dok je za Veliku Britaniju bio bolji izbor da ostane izvan EMU.

Kada je reč o Evropskoj uniji, aktuelna su, između ostalih, i sledeća dva pitanja: 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”.²⁸ 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 prednosti američke privrede 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.”²⁹ Autor

²⁶ Allen, F., and Song, W-L. (2005), “Financial Integration and EMU”, *European Financial Management* 11(1), 23.

²⁷ Dellas, H., and Tavlas, G. (2005), “Wage Rigidity and Monetary Union”, *Economic Journal* 115(506), 909.

²⁸ Fontagné, L., *et al.* (2005), “Trade in the Triad: how easy is the access to large markets?”, *Canadian Journal of Economics* 38(4), 1402.

²⁹ 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, 39.

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.“³⁰ Paradoks 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.

2.3. EFEKTI PRELASKA SA ZAJEDNIČKOG NA JEDINSTVENO TRŽIŠTE 1992. GODINE

Današnja Evropska unija u svojoj istoriji pruža dobar primer dometa pojedinih integracionih formi i njihovih mogućih efekata.³¹ EEC je već u desetogodišnjem periodu, negde 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. 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,

³⁰ Ibid., 1.

³¹ 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 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. ekonomska unija. Detaljnije o integracionim šemama videti u: Antevski, M. (2008a), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski, 41–46.

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).³² 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 zadataka iz Bele knjige trebala je da, uklanjanjem nekarinskih 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. 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.“³³ 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 Matrihta; i treće, Evropska unija je dostigla realnu sposobnost da uključi tranzicione zemlje u Evropski integracioni proces.

Jedinstveno tržište je bilo 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.“³⁴

Između brojnih prednosti koje je donelo jedinstveno tržište, ono je podstaklo i interno i međunarodno kretanje kapitala, i investicionu aktivnost. „Postoje značajni empirijski dokazi o važnosti Jedinstvenog tržišta u ohrabivanju više stranih direktnih investicija u EU. U slučaju manjih i perifernijih zemalja, kao što su Irska, Španija, i Portugal, ovaj efekat je bio posebno značajan.“³⁵ Veći priliv FDI podstiče vlade zemalja domaćina da poboljšavaju ukupno poslovno okruženje, što ima pozitivan efekat i na poslovanje domaćih firmi.

³² 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.

³³ Jovanović, M.N. (1998), *International Economic Integration*, London: Routledge, p. 165.

³⁴ Engel, C., and Rogers, J.H. (2004), "European product market integration after the euro", *Economic Policy* 19(39), p. 375.

³⁵ Neary, J. P. (2002), "Foreign Direct Investment and Single Market", *Manchester School* 70(3), 291.

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 Maastrichta. „Bez obzira kako se tumači, Ugovor iz Maastrichta 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.”³⁶ Jača politička saradnja među članicama je bila preduslov za stvaranje EMU, a time i prave ekonomske unije.

2.4. ŠIRENJE EVROPSKE UNIJE NA ISTOK I JUGOISTOK EVROPE

2.4.1. Ponovno ujedinjenje Nemačke 1990. godine

Nešto pre okončanja formiranja jedinstvenog tržišta, došlo je do ponovnog ujedinjenja dve Nemačke 1990. godine. To bi faktički bilo prvo proširenje EEC na Istok od početka devedesetih. 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 su činili 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.

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

³⁶ Jovanović, M. N. (2004), *Evropska ekonomska integracija*, Beograd: Ekonomski fakultet, 27.

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.³⁷

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 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

³⁷ Jedinični trošak rada je pokazatelj cenovne konkurentnosti, i predstavljen je odnosom između ukupnih troškova rada i produktivnosti rada.

nacionalni korpus je ponovo ujedinjen. Sa tadašnjom populacijom od 82,4 miliona stanovnika, i jakom ekonomijom, Nemačka je 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.

2.4.2. Integrisanje zemalja Centralne i Istočne Evrope u Evropsku uniju

Pad Berlinskog zida krajem 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 teкао 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 14.07.1989,³⁸ 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 Economique). 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 društva,³⁹ 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 početkom proširenja Evropske unije na Istok. Nakon toga, započeti su i

³⁸ PHARE je kao program Evropske unije uveden Uredbom Saveta (EEC) 3906/89 od 18.12.1989. godine.

³⁹ U periodu od 1990–1994. godine, zemljama regiona je u okviru PHARE odobreno € 4,2 milijardi.

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 je već postalo jasno da se širenje Evropske unije ubrzava, i da pomalo izmiče kontroli. Pošto je EU 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 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:

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;⁴⁰

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

- razvoj efikasnosti državne uprave;
- primena harmonizovanih propisa;

⁴⁰ 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.

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 sve su u fazi pridruživanja.. Evropska unija je imala ukupno pet proširenja do danas, i narasla je od prvobitnih šest članica na dvadesetsedam. Prvo proširenje EEC je bilo 01.01.1973. 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 Nemačke uključena i bivša Istočna Nemačka. Četvrto proširenje, sada već Evropske unije, bilo je sa prijemom Austrije, Švedske i Finske 01.01.1995, i 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.⁴¹ Od zemalja Zapadnog Balkana jedino je Hrvatska uspela da dođe do punopravnog članstva u Evropskoj uniji, i ono će zvanično biti 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.

⁴¹ 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.

2.5. EFEKTI REGIONALNE INTEGRACIJE TIPAA SEVER-SEVER I SEVER-JUG U EVROPI

2.5.1. Integracioni obrasci u Evropi

Integracioni obrazac je jedna od najvažnijih determinanti integracionih efekata, njihovog karaktera i distribucije koristi od integracije među članicama. U međunarodnoj integracionoj praksi mogu se identifikovati i razdvojiti tri integracionog obrasca prema kriterijumu 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.

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 politički cilj do današnjih dana. Brze, i sve brže tehnološke promene su takvu dinamiku samo dodatno ubrzavale.

Pitanja uzroka i mehanizama koji dovode do neravnomerne distribucije ekonomske aktivnosti, industrijske koncentracije, rastućih strukturnih dispariteta među regionima i zemljama, za nalaženje odgovora su zahtevala novi pristup. „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”.⁴² Zbirni rezultati novijih doprinosa u teoriji međunarodne trgovine, i delovima drugih teorija koje su sa njom povezane, u poslednje dve decenije su u velikoj meri 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.

⁴² Antevski, M. (2007), „Efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi tipa sever-sever i sever-jug”, *Ekonomski anali* 51(174–175), 174.

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.⁴³ 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.⁴⁴

Zavisno od razvojnog nivoa zemalja članica i njihovih ekonomskih struktura, postoje tri integraciona obrasca sa različitim efektima: sever-sever, sever-jug, i jug-jug. 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 o korisnosti 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 malog 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 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

⁴³ 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.

⁴⁴ Primer koji se u literaturi najčešće sreće su američke investicije u severne, pogranične delove Meksika.

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.”⁴⁵

„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.”⁴⁶ 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 konvergencija dohodaka i harmoničnog razvoja, među zemljama i regionima unutar njih.

U Evropi se mogu identifikovati svi klasični i školski primeri pokretača trgovine među zemljama i regionima, 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,⁴⁷ 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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Antevski, M. (2007), „Efekti regionalne ekonomske integracije u Evropi tipa sever-sever i sever-jug”, *Ekonomski anali* 51(174-175), 176.

⁴⁷ Kao što u jednom svom radu čini npr. Neary, J. P. (2003), „Competitive versus Comparative Advantage”, *World Economy* 26(4), 457.

proizvođača i snabdevača, basene specifično kvalifikovane radne snage, razmenu i prelivanje znanja, važni su pokretači trgovine robom, poluproizvodima, i uslugama u razvijenim zemljama.⁴⁸ Liberalizacija trgovine robom, faktorima proizvodnje i uslugama, koju regionalna integracija donosi, podsticajno deluje na ekonomski razvoj, zaposlenost i faktorske prinose.

2.5.2. Konvergencija i divergencija dohodaka u Evropi

Pitanje konvergencije/divergencije dohodaka je izuzetno važno u svakoj zemlji i integraciji, pa je redovna tema u teoriji i praksi 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.”⁴⁹ 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 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 su zabeležene u Irskoj i Finskoj, gde počinju da se lociraju i šire industrije visokih tehnologija i visokih kvalifikacija.⁵⁰ 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

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Ben-David, D. (1996), "Trade and convergence among countries", *Journal of International Economics* 40(3-4), 281.

⁵⁰ „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).

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.”⁵¹

Kako navodi Ben-David (1993, 662), disperzija realnog dohotka po glavi je bila prilično stabilna u dužem periodu od 1870. do sredine pedesetih godina prošlog veka. 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, Zapadna Evropa je konvergirala i životnom standardu SAD. Uspesne novoprimitljene članice Evropske unije su nastavile trend konvergencije u dohocima, i u velikoj meri zatvorile početni jaz sa najrazvijenijim zemljama.⁵² „Ponašanje razlika u dohotku izgleda da pokazuje snažnu vezu između uklanjanja trgovinskih barijera i smanjenja u stepenu dispariteta u dohotku kroz zemlje EEC.”⁵³ Dalja istraživanja (ne)ravnornosti konvergencije u dohocima su pokazala da postoji jasna veza između dinamike liberalizacije trgovine i konvergencije u dohocima (Ben-David, 1993, 676).

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. 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.”⁵⁴ 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.

⁵¹ Gugler, K., and Pfaffermayr, M. (2004), “Convergence in Structure and Productivity in European Manufacturing?”, *German Economic Review* 5(1), 76.

⁵² 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%.

⁵³ Ben-David, D. (1993), “Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence”, *Quarterly Journal of Economics* 108(3), 655.

⁵⁴ De Robertis, G. (2001), “European Integration and Internal Economic Geography: The Case of Italian Manufacturing Industry 1971–1991”, *International Trade Journal* 15(3), 364.

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.”⁵⁵

Schiff i Wang (2004) su, testirajući hipotezu prirodnih trgovinskih partnera u dinamičkom okviru, ispitivali uticaj trgovine na prelivanje (spillover) tehnologije 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”.⁵⁶ 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, 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.”⁵⁷

⁵⁵ Paluzie, E., *et al.* (2001), “Regional Integration and Specialization Patterns In Spain”, *Regional Studies* 35(4), 294.

⁵⁶ 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, 9.

⁵⁷ Barry, F. (2000), “Convergence is Not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe”, *World Economy* 23(10), p. 1393.

2.5.3. Regionalna kohezija u Evropskoj uniji

Regionalna kohezija, ili konvergencija, je politički cilj od suštinske važnosti za Evropsku uniju. 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.”⁵⁸ 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.”⁵⁹ 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.⁶⁰ 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.* (2005, C134) ističu regionalne klastere 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. Analizirajući podatke o dodatnoj 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).”⁶¹ 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,

⁵⁸ Ciccone, A. (2002), „Agglomeration effects in Europe”, *European Economic Review* 46(2), 220.

⁵⁹ *Ibid.*, 222–223.

⁶⁰ 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 sugeriše, 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).

⁶¹ Ciccone, A. (2002), „Agglomeration effects in Europe”, *European Economic Review* 46(2), 215.

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 sugerise 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.”⁶² Navodeći vrlo ilustrativne uspešne primere razvojnih regionalnih politika, koje su praktikovali Vels i Irska, ističe kritičnu ulogu koju pri njihovoj realizaciji ima tržište tada.⁶³ 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 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

- 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.

⁶² Giannetti, M. (2002), “The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?”, *European Economic Review* 46(3), 560.

⁶³ Najvitalnije evropske privrede u poslednjoj deceniji, Irska i Velika Britanija, imale su najmanje rigidna tržišta radne snage, uključujući i odnos prema radnoj snazi iz novoprimitljenih članica Evropske unije.

II Racional integracije

- 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.
- 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 International Economics* 40(3–4): 279–298.
- Ciccone, A. (2002), “Agglomeration effects in Europe”, *European Economic Review* 46(2): 213–227.
- Corrado, L., Martin, R., and Weeks, M. (2005), “Identifying and Interpreting Regional Convergence Clusters across Europe”, *Economic Journal* 115(502): C133–C160.
- 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 1971-1991”, *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.
- Engel, C., and Rogers, J. H. (2004), “European product market integration after the euro”, *Economic Policy* 19(39): 347–384.
- 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.
- 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.
- 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), „Predivanje 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.
- 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.
- 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.

III ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Pojam ekonomske politike podrazumeva dva različita određenja i polja istraživanja. Prvo, predstavlja skup instrumenata i aktivnosti države, kojima se usmeravaju privredni akteri u cilju realizacije određenih društvenih ciljeva. Drugo, predstavlja posebnu naučnu disciplinu čiji je zadatak da analizira instrumente i mere države i njihovu efikasnost.

U ovom radu, nas pre svega interesuje instrumenti i mere koji se odnose na prvi pristup, dakle na one koje se implementiraju u privrednoj pragmi u realizaciji društvenih ciljeva, kao i na efekte tih mera. U tom kontekstu, u sklopu različitih politika koje se primenjuju u Evropskoj uniji, tzv. zajedničkih politika, naša pažnja je fokusirana na ekonomske politike, koje su prvenstveno finansirane iz budžeta Evropske unije.

3.1. ELEMENTI EKONOMSKE POLITIKE

3.1.1. Pojmovno određenje

Određene mere i instrumenti ekonomske politike imaju dugu istoriju. Brojni zapisi koji dosežu čak do četvrtog milenijuma govore o pravilima za kontrolu trgovine i distribuciju žitarica u Kini, kao artikala od posebne važnosti. Da su u približno isto vreme takva nastojanja postojala na hebrejskim teritorijama i u Egiptu, takođe svedoče brojni starozavetni i egipatski zapisi.¹ Međutim u ovom obliku, sa današnjim koncepcijskim pristupom i instrumentarijumom, ekonomska politika se javlja tek posle velike ekonomske krize 1930-tih, kada se posle perioda ekonomskog liberalizma ponovo promoviše država kao akter u privrednom životu. Dakle, autonomno delovanje tržišta ne ispunjava socijalno poželjne ciljeve i potrebno ga je svesnom i koordiniranom ljudskom aktivnošću korigovati i usmeriti. Šta sadrži pojam ekonomske politike?

¹ Spitz, P., *The Public Granary*, FAO, CERES, (1978), naveo Trkulja, M., Dunderov, M., Gajić, M., Lovre, K., *Komparativna analiza agrarne politike agrarnih zemlja*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, Ekonomski fakultet, Subotica, 1986, 4.

Može se reći da ne postoji opšte prihvaćena definicija ekonomske politike, pošto autori drugačije naglašavaju različite elemente ovog pojma. Navedimo neke definicije ekonomske politike:

Tako, na primer, Linderman, J. B. ukazuje: „Ekonomska politika je skup aktivnosti koje društvo, obično putem vlade, preduzima u nameri da ostvari ekonomske ciljeve.« Isti autor dodaje: »Ekonomska politika priznaje da 'slobodne tržišne' snage ne vode ekonomiju do rezultata koje društvo želi.“²

Po autorima rečnika za ekonomiju i biznis, ekonomska politika predstavlja: „Kombinaciju fiskalnih, monetarnih i drugih politika angažovanih da se ostvare ekonomski ciljevi vlade“.³ (Stiegeler S. E., ed., 1985, 328)

Po autorima ekonomskog rečnika, pojam ekonomske politike podrazumeva: „svesnu –ciljnu promenu određenih ekonomskih veličina da bi se ostvarili neki unapred postavljeni ekonomski ciljevi. U užem smislu, to je skup instrumenata, mera i mehanizama koje preduzima vlada da bi ostvarila ekonomske ciljeve kakvi su rast društvenog proizvoda, niska stopa inflacije, budžetska ravnoteža. Osnovni subjekti ekonomske politike su vlada i centralna banka.“⁴

I pored prisutnog različitog akcentiranja pojedinih dimenzija ekonomske politike, mogu se ipak izvući sledeći zajednički elementi definicije ekonomske politike:

- država, odnosno vlada kao nosilac, subjekt ekonomske politike;
- ekonomski ciljevi, čiji rezultati predstavljaju ishodište aktivnosti ekonomske politike;
- instrumenti i mere kojima se vlade služe u ostvarivanju ciljeva ekonomske politike.

Razmotrimo svaki od elementa ekonomske politike posebno, pa onda na kraju sagledajmo i uslove, odnosno determinante u kojima se odvijaju njene aktivnosti.

3.1.2. Nosioци i ciljevi ekonomske politike

Ako bismo pokušali da odredimo kriterije za utvrđivanje osnovnih karakteristika nosilaca ekonomske politike mogli bismo da prihvatimo sledeće:⁵

- definisan interes;

² Linderman, J. B. (2001), *Microeconomics*, New York: Baron's Educational Series, 9.

³ Stiegeler, S. E., ed., (1985), *A Dictionary of Economics Business*, London and Sydney: Pan Books, 328.

⁴ Jakšić, M., Medojević, B., i Backović, M., red. (2001), *Ekonomski rečnik*, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu, 136.

⁵ Jurković, P., i Jakšić, Z. (1981), *Uvod u teoriju ekonomske politike*, Zagreb: Narodne novine, 12.

- sposobnost odlučivanja od opšteg značaja za normalno odvijanje reprodukcije što izvire iz raspolaganja sredstvima, informacijama ili političkim ovlaštenjima;
- akcione sposobnosti;
- samostalnost delovanja.

Pod ove kriterijume mogu se podvesti pre svega savezne i lokalne vlade, centralna banka, razne međunarodne organizacije. Stvarna donošenja i sprovođenja ekonomske politike zavisi od konkretnih uslova pojedine zemlje. U nekoj zemlji, na primer, Međunarodni monetarni fond donosi najvažnije ekonomske odluke i programira ciljeve. Međutim, on ne poseduje akcionu sposobnost da ih realizuje, kao što ih ne poseduju ni razne interesne grupe koje, na primer, u drugoj zemlji, u senci mogu da donose relevantne odluke. Savezne, odnosno republičke vlade u pretežnom broju slučajeva ispunjavaju sve navedene kriterije i mogu se smatrati osnovnim nosiocem ekonomske politike.

Što se tiče ciljeva ekonomske politike, tu izgleda postoje najmanje dilema. Pod ekonomskim ciljevima podrazumevaju se želje ili namere nosilaca ekonomske politike da ostvare određeno društveno stanje koje se ne može ostvariti bez svesne aktivnosti, odnosno ne može se ostvariti spontanijem delovanjem tržišnih snaga. Ciljevi se takođe, skoro po pravilu dele na kratkorodne, čiju realizaciju država predviđa za godinu dana, i dugoročne, za čije ostvarenje se predviđa pet ili deset godina. O kojim ciljevima se radi može se videti iz sledećeg pregleda:⁶

Tabela 3.1. Ciljevi ekonomske politike

Cilj	Kratki opis cilja
I Pretežno kratkoročni (konjunktorni)	
1. Puna zaposlenost	Ovo uključuje kratkoročni cilj smanjenja ciklične nezaposlenosti, kao i dugoročni cilj smanjenja strukturne i frikcionne nezaposlenosti.
2. Stabilnost cena	Ovo se takođe uglavnom smatra kratkoročnim ciljem, premda neke zemlje na stabilnost cena počinju gledati kao na dugoročan problem.
3. Poboljšanje bilansa plaćanja	Ovaj cilj uključuje kako kratkoročnu potrebu zaštite deviznih rezervi, tako i strukturne promene u učešću izvoza i uvoza u narednom dohotku.

⁶ Kirschen, E. S. (1964), *Economic Policy of Our Time*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 6–7.

II Pretežno dugoročni (strukturalni) G l a v n i	
4. Ekspanzija proizvodnje (ekon. rast)	Ovaj se cilj posmatra u vezi sa dugoročnim stimulisanjem ekonomskog rasta.
5. Pобољшanje alokacije faktora proizv.	Ovaj cilj uključuje: a.) stimulisanje unutrašnje konkurencije; b.) stimulisanje koordinacije; c.) povećanje mobilnosti radne snage u zemlji; d.) povećanje mobilnosti kapitala u zemlji e.) stimulisanje međunarodne podela rada
6. Zadovoljenje kolektivnih potreba	Zajedničke potrebe se grupišu u sledeće kategorije: a.) organi uprave b.) odbrana c.) međunarodni poslovi d.) školstvo, kultura i nauka e.) narodno zdravlje
7. Pобољшanje u raspodeli dohotka i bogatstva	Ovaj cilj se tiče kako direktnih promena u raspodeli dohotka (npr. kroz oporezivanje), tako i promena koje se sprovode indirektnim putem, npr. promene sistema socijalnog osiguranja. To uključuje svaku smišljenu promenu bilo u pravcu veće jednakosti ili nejednakosti u pogledu sticanja dohotka. To takođe uključuje redistribuciju bogatstva raznim poreskim merama.
8. Zaštita i stimulisanje razvoja i pojedinih regiona i grana ekonomije	Ovo uključuje kako zaštitu koja se daje nekoj grani privrede, koja ja pod pretnjom domaće ili inostrane konkurencije, tako i davanje različitih beneficija pojedinim granama privrede ili regionima, predviđenih društvenim planom razvoja zemlje.
S p o r e d n i	
9. Pобољшanje modela lične potrošnje	Obuhvata sve promene koje se žele ostvariti u modelu individualne potrošnje. To nekada može biti restrikcija potrošnje određenih proizvoda, a u drugim prilikama stimulisanje potrošnje određene vrste proizvoda, ili pak individualne potrošnje u celini.
10. Sigurnost snabdevanja	Tiče se naročito sigurnosti snabdevenosti osnovnim proizvodima.
11. Povećanje veličine i poboљшanje strukture populacije	Ovde su uključene mere u vezi s emigracijom i stopom nataliteta.
12. Skraćenje radnog vremena	Uključuje skraćenje radne nedelje i produženje godišnjeg odmora.

Praktično identičan pristup ima Bornstein,⁷ koji ciljeve takođe deli na kratkoročne i dugoročne. Kratkoročni ili operativni ciljevi sastavni su deo tekuće ekonomske politike. Tipični kratkoročni ciljevi su: puna zaposlenost, stabilnost cena ili poboljšanja u platnom bilansu zemlje. Tipični dugoročni ciljevi su: ekspanzija proizvodnje, odnosno veći ekonomski rast, povećanje efikasnosti, veća međunarodna konkurentnost, veća jednakost u raspodeli dohotka i povećana socijalna sigurnost i dr.

Kako u ekonomskoj praksi izgleda promocija ekonomskih ciljeva može se videti iz njihove kompozicije iz Rimskog ugovora, osnivačkog dokumenta Evropske unije.

Već u preambuli Ugovora o Evropskoj uniji navode se ekonomski ciljevi njenog osnivanja. Tako se među ključne ciljeve u Ugovoru ističu:⁸

1. uspostavljanje zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije;
2. sprovođenje zajedničkih politika ili aktivnosti u cilju unapređenja skladnog, uravnoteženog i trajnog ekonomskog razvoja;
3. visok stepen zaposlenosti i socijalne zastite;
4. trajan i neinflatoran rast, visok nivo konkurentnosti i uskladenosti ekonomskih rezultata;
5. podizanje nivoa i kvaliteta života;
6. ekonomsku i društvenu povezanost i solidarnost između država članica.

Ekonomska saradnja pretpostavlja pre svega uklanjanje raznih oblika diskriminacija. Zato je u Ugovoru predviđeno:

- zabrana između država članica carinskih dažbina i količinskih ograničenja na uvoz i izvoz roba, kao i svih drugih mera koje imaju slično dejstvo;
- unutrašnje tržište koje karakteriše ukidanje prepreka za slobodno kretanje lica i protok roba, usluga i kapitala između država članica;

Praktično svi ciljevi iz pregleda dati su i u ovom početnom, dakle još nedovoljno definisanom aktu, sa visokim stepenom agregacije: stabilnost cena (tačka 4), puna zaposlenost (tačka 3), zadovoljenje zajedničkih potreba (tačka 3 i 5), poboljšanje alokacije faktora proizvodnje (tačka 1).

Osnovni problem kod koncipiranja i realizacije ciljeva javlja se zbog činjenice da među njima postoji konfliktnost. Tipičan primer za to je konflikt između ubrzanog ekonomskog rasta i održavanja ekonomske stabilnosti. Ovo je posebno

⁷ Bornstien, M. (1989), *Comparative Economic Systems*, Irwin Omewoold, 1–3.

⁸ Lopandić, D., prir. (2003), *Osnivački ugovori Evropske unije*, Ugovor iz Nice sa amandmanima na ugovor o EU, 47.

važno kod manje razvijenih ekonomija kod kojih visoke stope rasta prate deficiti platnog i/ili budžetskog bilansa. Stoga postoji potreba kvantifikacije ciljeva, vremenskog određenja realizacije i skala prioriteta, u slučaju njihove konfliktnosti. Sve to podrazumeva visoku transparentnost sprovođenja sa precizno određenim realizatorom, odnosno odgovornim institucijama.

3.2. INSTRUMENTI EKONOMSKE POLITIKE

Pod instrumentima ekonomske politike podrazumevaju se varijable koje se primenjuju pri realizaciji ciljeva; na primer, kamate, porezi, devizni kursevi.

Kao najznačajniji instrumenti ekonomske politike smatraju se:

- monetarna politika (emisija novca, operacije na otvorenom tržištu, obavezne rezerve, kamatne stope);
- fiskalna politika (porezi, carine, takse, zajmovi);
- spoljnotrgovinska politika devizni kurs, nekarinske barijere, carine);
- politika dohotka (transferi, socijalna pomoć).

Pod merama ekonomske politke podrazumevaju se promene u visini, kao i samo uvođenje ili ukidanje ekonomskih instrumenata; na primer, promena visina kamatnih stopa ili poreza, ukidanje ili uvođenje pojedinih poreza ili carina i dr.

Instrumenti ekonomske politike mogu se klasifikovati na različite načine:⁹

- Klasifikacija ekonomske politike prema području delovanja. Ova klasifikacija podrazumeva podelu ekonomske politike na: opšu ili neselektivnu ekonomsku politiku, odnosno onu ekonomsku politiku koja se tiče cele ekonomije; i selektivnu ekonomsku politiku, koja se determiniše ciljno: na pojedine sektore i regione ili na pojedine, posebno značajnije firme/preduzeća;
- Klasifikacija ekonomske politike prema ekonomskoj strukturi. Ova klasifikacija podrazumeva podelu delovanja ekonomske politike na pojedine privredne sektore (poljoprivredu, industriju, trgovinu, energetiku...) ili na pojedine regione (regionalna, ruralna, prostorna, urbana...);
- Klasifikacija ekonomske politike prema sadržaju ciljeva. Ova klasifikacija podrazumeva grupisanje mera ekonomske politike prema ciljevima države; stabilizaciona politika, politika strukturnog prilagođavanja ekonomije su najčešća odrednica ove podele;

⁹ Adžić, S., i Radić, M. (2002), *Privredni sistem i ekonomska politika*, Subotica: Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet u Subotici.

- Klasifikacija ekonomske politike prema vremenu njenog trajanja. Ova podela je veoma raširena, već je pomenuta, i odnosi se pretežno na podelu na kratkoročne i dugoročne determinisane instrumente ekonomske politike;
- Klasifikacija ekonomske politike prema intenzitetu. Ova podela ekonomske politike pravi razliku na tački kada se delovanje odnosi na jedan instrument ili kada je program kompleksan, obuhvata više instrumenata sa ciljem suštinske promene uslova poslovanja u privredi;
- Klasifikacija ekonomske politike prema političkoj i teritorijalnoj organizaciji države. Instrumenti i mere ekonomske politke u ovoj podeli komponuju se u skladu sa teritorijalnoj podeli države. Ova podela usložnjava ekonomsku politiku zato što se otvara problem oko centralizacije/decentralizacije odlučivanja, kordinacije i konfliktnosti instrumenata i mera zasnovanoj na toj osnovi;
- Klasifikacija ekonomkse politike prema nameni. Ova podela može se izvršiti po raznim kriterijumima, ali se najčešće u njenom sadržaju nalaze: monetarna, fiskalna, politika dohotka i spoljnotrgovinska politika.

Instrumenti ekonomske politike se, prema načinu delovanja, mogu podeliti na sledeće kategorije:¹⁰

- Ugrađene stabilizatore. Ovi instrumenti su oni koji deluju automatski, prilagođavajući se okolnostima u privrednom okruženju. Za njihovo reagovanje nije potrebno donošenje specijalnih odluka nosilaca ekonomske politike. Adekvatan primer predstavlja progresivno oporezivanje, koje se primenjuje sa povećanjem dohotka poreskog obveznika;
- Instrumenti povezani sa pravilima. Ovi instrumenti se primenjuju u skladu sa ranije utvrđenim pravilima koje, u odgovarajućim ekonomskim okolnostima, slede kreatori ekonomske politike. Primer za ovu kategoriju delovanja ekonomske politike predstavlja situacija kada je povećanje novca u opticaju povezano sa povećanjem stope rasta društvenog proizvoda;
- Diskrecioni instrumenti. Ovi instrumenti ekonomske politike nosioci ekonomske politike donose u skladu sa konkretnom procenom ekonomske situacije, i u skladu sa njom, definišu instrumente. Na primer, zabrana izvoza kukuruza u Srbiji i Hrvatskoj u 2007. godini sa ciljem da se ublaže posledice sušne godine;
- Instrumenti propisani zakonom. Zakoni se donose u parlamentu, a važe dok ne budu izmenjeni u proceduri sa kojom su doneseni. Tako, na primer, zakonski se određuje odnos neto i bruto zarade, odnosno odnos koji zaposleni prime kao neposrednu naknadu za rad i deo koji ide u različite fondove (zdrastvene, penzione...).

¹⁰ Dimitrijević, B., i Fabris, B. (2004), *Teorija i analiza ekonomske politike*, Beograd: Ekonomski fakultet, 10–11.

Složenost formulisanja mera ekonomske politike koje stoji pred njenim nosiocima, odnosno kreatorima, vidi se prilikom razmatranja odnosa između postavljenih ciljeva i raspoloživih instrumenata za njihovu realizaciju. Da bi konkretna ekonomska politika bila efikasna, relacija između ciljeva i instrumenata za njihovu realizaciju mora biti konzistentna. Konzistentnost zato podrazumeva sklad između puno faktora: realizacija jednog cilja isključuje realizaciju drugog; primena jednih instrumenata ometa efikasnost ispunjenja drugog; odluke se donose u uslovima određenih ograničenja: političkih, institucionalnih, pravnih. O složenosti odnosa između postavljenih ciljeva i izbora instrumenata za njihovu realizaciju indiciraju analize pojedinih istraživanja.

Tako, na primer, Gnjatović i Grbić¹¹ ukazuju da za dvanaest postavljenih ciljeva ekonomska politika ima na raspolaganju čak tristatni instrumenata, od kojih su četrdeset važni. Ovako veliki broj instrumenata ostavlja veliki kreativni prostor nosiocima ekonomske politike. Pozitivni efekti ove činjenice su: mogućnost ravnomernije i doziranije raspodele negativnih efekata pojedinih mera ekonomske politike na različite ekonomske sektore i socijalne grupe; ovako u osnovi manje opterećenje po instrumentu doprinosi lakšem prihvatanju pojedinih mera od različitih socijalnih i ekonomskih aktera.

Međutim, što bi u osnovi trebalo da bude glavni zaključak koji se može izvući iz ovog pregleda je da ovako veliki broj raspoloživih instrumenata ekonomske politike za realizaciju postavljenih ciljeva ukazuje da nijedan cilj i instrument za njegovu realizaciju ne treba posmatrati izolovano, već u sklopu mogućih instrumenata i ukupnog skupa željenih ciljeva.

3.3. ZAJEDNIČKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

3.2.1. Podela zajedničkih politika Evropske unije

Vrsta nadležnosti Evropske unije u pojedinim segmentima politike podeljena je na četiri grupe:¹² prvo, isključive; drugo, podeljene; treće, i Unija i zemlje članice; i četvrto, dopunske.

U isključive nadležnosti Unije spada pet oblasi: carinska unija, konkurencija, evro (monetarna politika), morski i biološki resursu (deo ribolovne politike) i trgovina.

¹¹ Gnjatović, D., i Grbić, V. (2009), *Ekonomska politika, Teorija-Analiza –Primena*, Beograd: Megatrend univerzitet, 10.

¹² Prokopijević, M. (2009), *Evropska unija-Uvod*, Beograd: Službeni glasnik, 182; Stojanović, S. (2009), *Finansiranje Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik, 19.

III Zajedničke politike Evropske unije

U drugu grupu spadaju nadležnosti koje su podeljene između zemalja članica i Unije, i tu spada jedanaest oblasti: unutrašnje tržište, socijalna politika, kohezija (regionalna politika), poljoprivreda i ribolov, životna sredina, zaštita potrošača, saobraćaj, transeveropske mreže, energija, sloboda, pravda i sigurnost, i opšti okvir zdravstvene politike.

U treću grupu spadaju nadležnosti gde zemlje članice mogu dodati svoje politike politikama Unije i tu su tri oblasti: istraživanje i tehnološki razvoj, kosmos i humanitarna pomoć.

Konačno, u četvrtu grupu spadaju politike gde na nacionalne politike, koje čine osnovu, Unija može nadovezati svoje politike. Sedam je stavki u ovoj grupi: zaštita potrošača, industrija, turizam, obrazovanje i profesionalni trening, građanska zaštita i administrativna saradnja.

Za sprovođenje ovih politika u domenu, odnosno u nadležnosti Evropske unije zadužena je Evropska komisija. U tu svrhu Evropska komisija je strukturirana na Generalne direkcije, koje operativno sprovode zajedničke politike.

Tabela.3.2. Generalne direkcije i usluge

POLITIKE	Evropska pomoć-kancelarija za saradnju
Poljoprivreda i razvoj sela	Spoljni odnosi
Ekonomski i finansijski poslovi	Humanitarna pomoć
Obrazovanje i kultura	Trgovina
Zapošljav., socijalna pitanja i jednake prilike	OPŠTE USLUGE
Preduzeća i industrija	Evropska kancelarija za sprečavanje pronevera
Zaštita okoline	Eurostat
Ribolov i pomorska pitanja	Štampa i komunikacije
Zdrastvo i zaštita potrošača	Kancelarija za publikacije
Informaciono društvo i mediji	Opšti sekretarijat
Unutrašnje tržište i usluge	UNUTRAŠNJE USLUGE
Centar za zajedničko istraživanje	Budžet
Pravda, sloboda i bezbednost	Grupa za političko savetovanje
Regionalna politika	Informatika
Istraživanje	Infrastruktura i logistika
Porezi i carinska unija	Unutrašnja revizija
Saobraćaj i energija	Tumačenje
SPOLJNI ODNOSI	Zakonske usluge
Razvoj	Personal i administracija
Širenje Unije	Prevođenje

Izvor: [http:// Europa.eu.int/comm](http://Europa.eu.int/comm)

Evropska unija ima zajedničke politike u svim važnijim oblastima. Ta činjenica govori i da je to maksimum koje njene članice mogu da postignu na ovom stepenu integracije, što bi realno i bilo dovoljno pod uslovom uspešne implementacije tih politika. Da li će i kada doći do formulisanja jedinstvenih politika Evropske unije, ostaje da se vidi.

3.2.2. Budžet i zajedničke politike Evropske unije

Ove prethodno iznete oficijelne podele se prilagođavaju potrebama specifičnih prikaza i analiza, što čine neki od najpoznatijih međunarodnih autora u ovoj oblasti, kao Molle¹³, ili Baldwin i Wyplosz.¹⁴ Tako, na primer, Molle u svom radu analizira evropske integracije kroz nekoliko segmenata: carinsku uniju, zajedničko tržište, sektorske aktivnosti: poljoprivreda, industrija, energetika, kao i analizom uslova za uravnotežen rast: politika alokacije, stabilizacije, redistribucije i spoljnih odnosa. Na drugoj strani, u istoimenom radu kao kod prethodnog autora, Baldwin i Wyplosz svoje istraživanje u osnovi fokusiraju na dve politike u Evropskoj uniji: mikroekonomsku: poljoprivrednu, regionalnu, politiku konkurencije i spoljnotrgovinsku, i na makroekonomsku: monetarnu i fiskalnu. Dakle, kao kriterij uzimaju standardnu podelu u ekonomskoj analizi zasnovanu na makroekonomskom i mikroekonomskom aspektu pojava.

Za potrebe analize izvršene u ovom radu istraživanje je sprovedeno na osnovu generalnog kriterija: budžeta Evropske unije i politika koje on finansira. O stanju na ovom planu određenu informacionu poruku daje nam sledeća slika.

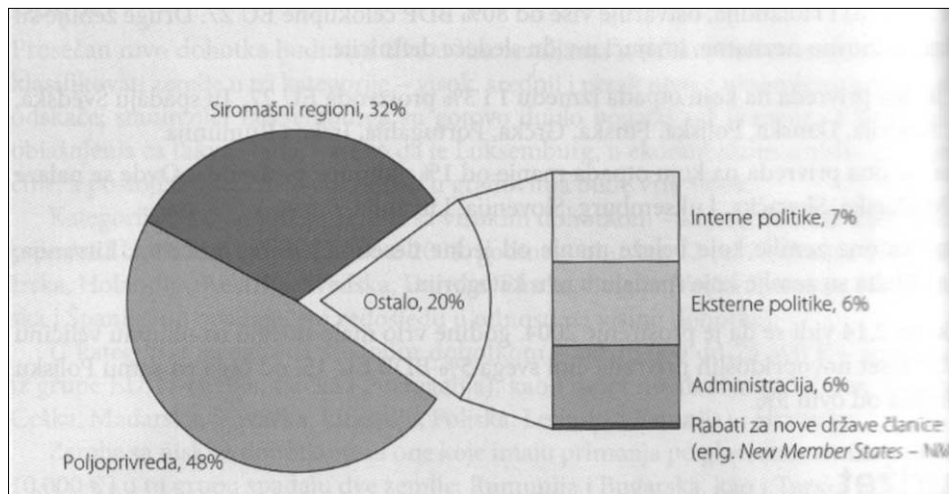
Budžet Evropske unije predstavlja stožer njenog finansiranja i usmeren je na sledeće politike: poljoprivrednu i kohezionu, odnosno regionalnu. Imajući ovo u vidu, u radu je posebno istraživana budžet Evropske unije i njegove transformacije, kao i politike koje on pretežno finansira: poljoprivredna i regionalna. Pošto se u okviru ovih politika značajna sredstava odvajaju za ekološke programe, obrađena je i ekološka politika i s njom vezana politika klimatskih promena, kao i politika zaštite potrošača.

Međutim, pošto budžet unije iznosi samo 1% od ukupnog GDP Evropske unije, posebna analiza finansiranja politika iz njegovog domena trebala je da nam pokaže da li se nadležnosti Evropske unije u njima smanjuju ili povećavaju, i da li su kapaciteti ovakvog komunalnog načina finansiranja dovoljni.

¹³ Molle, W. (1997), *The Economics of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Third Edition, Ashgate.

¹⁴ Baldwin, R. & Wyplosz, C. (2009), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill International UK Limited.

Slika 3.1. Rashodi budžeta EU



Nametalo se i pitanje da li su brojne finansijske institucije, nastale na bazi međuvladine saradnje, nadomestile plitke finansijske kapacite budžeta. Aktuelna kriza monetarne integracije i njene implikacije na probleme cele Unije otvorile su i pitanje mogućnosti budžeta da odgovori na njene izazove. U tom sklopu napravljen je istraživački napor da se predlog budžeta koji bi popunio institucionalne praznine i predstavljao adekvatan odgovor na potrebe daljeg razvoja Evropske unije u sferi finansiranja.

LITERATURA

- Adžić, S., i Radić, M. (2002), *Privredni sistem i ekonomska politika*, Subotica: Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet u Subotici.
- Baldwin, R. & Wyplosz, C. (2009), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill InterationalUK Limited.
- Bornstein, M. (1989), *Comparative Economic Systems*, Irwin Homewood.
- Dimitrijević, B., i Fabris, N. (2004), *Teorija i analiza ekonomske politike*, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Gnjatović, D., i Grbić, V. (2009), *Ekonomska politika, Teorija-Analiza-Primena*, Beograd: Megatrend univerzitet.
- Jakšić, M., Medojević, B., i Backović, M., red. (2001), *Ekonomski rečnik*, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.

- Jurkovič-Jašić (1981), *Uvod u teoriju ekonomske politike*, Zagreb: Narodne novine.
- Kirchen, E. S. (1964), *Economic Policy of Our Time*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Linderman, J. B. (2011), *Microeconomics*, New York: Barron's Educational Series Ltd.
- Lopandić, D., prir. (2003), *Osnovnački ugovori Evropske unije, Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor iz Nice sa amandmanima na ugovor o EU*, Beograd.
- Molle, W. (1997), *The Economics of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Third Editions, Ashgate.
- Prokopijević, M. (2009), *Evropska unija-Uvod*, Beograd: Službeni glasnik.
- Spitz, P. (1978), *The Public Granary*, FAO, CERES.
- Stiegeler S. E., ed. (1985), *A Dicitonary of Economics and Business*, London and Sydney: Pan Boks, Ltd.
- Stojanović, S. (2009), *Finansiranje Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik.

IV INSTITUCIJE I ODLUČIVANJE U EVROPSKOJ UNIJI

4.1. INSTITUCIONALNI OKVIR EVROPSKE UNIJE

Današnji institucionalni okvir Evropske unije čine tri grupe:¹

Glavne institucije Evropske unije:

1. Evropski savet (European Council)²
2. Evropski parlament (European Parliament)
3. Savet Evropske unije (Council of the European Union)
4. Evropska komisija (European Commission)

Ostale institucije Evropske unije:

1. Sud pravde (Court of Justice)
2. Sud revizora (Court of Auditors)
3. Evropski ekonomski i socijalni komitet (European Economic and Social Committee)
4. Komitet regiona (Committee of the Regions)
5. Evropska investiciona banka (European Investment Bank)
6. Evropski investicioni fond (European Investment Fund)
7. Evropska centralna banka (European Central Bank)
8. Evropski ombudsman (European Ombudsman)

¹ Ovde su dati zvanični nazivi institucija Evropske unije. Njihovi prevodi na srpski mogu u manjoj meri varirati, što će biti napomenuto u daljem tekstu.

² Evropski savet (European Council) treba razlikovati od Saveta Evrope (Council of Europe), koji nije institucija Evropske unije, i o kome je bilo reči u prethodnim delovima teksta.

9. Evropski supervizor zaštite podataka (European Data Protection Supervisor)
10. Izdavački ured (Publications Office)
11. Evropski ured za selekciju personala (European Personnel Selection Office)
12. Evropska škola administracije (European School of Administration)
13. Evropska služba spoljnih poslova (European External Action Service - EEAS)

Agencije i druga tela Evropske unije

3 grupe:

1. Decentralizovane agencije i tela, kojih ima više od 30 u zemljama Evropske unije, i čija je funkcija implementacija politika Evropske unije;
2. Agencije i tela pod okriljem EURATOM;
3. Izvršne agencije, koje se ustanovljavaju za određen period, i povezane su sa određenim programima Evropske unije.
4. U ovu grupu spada i Evropski institut za inovacije i tehnologiju (The European Institute of Innovation and Technology – EIT), nezavisno telo koje bi trebalo da pomogne unapređenju inovativne sposobnosti Evropske unije.

Administracija Evropske unije

Prema zvaničnim podacima, Evropska unija troši oko 6% budžeta godišnje na osoblje, administraciju i održavanje zgrada. Evropska komisija je organizaciono podeljena na Generalne direktorate, kojima rukovode Generalni direktori, ogovorni Komesaru. Generalni direktorati bi odgovarali resornim ministarstvima nacionalnih država, i pokrivaju određene oblasti ili delatnosti, kao što je npr. trgovina. Evropska komisija sada zapošljava oko 38.000 ljudi. Evropski parlament ima oko 6.000 ljudi koji su angažovani u generalnom sekretarijatu i političkim grupama. U generalnom sekretarijatu Saveta Evropske unije radi oko 3.500 zaposlenih. Tome treba dodati i oko 1.750 lingvista, 600 zaposlenog pomoćnog osoblja, 600 prevodilaca itd.

4.2. GLAVNE INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

4.2.1. Evropski Savet

Evropski savet je institucija koja nije bila predviđena Rimskim ugovorom. Pre ustanovljavanja Evropskog saveta, u periodu od 1961. do 1974. godine, sličnu funkciju su imale evropske konferencije na vrhu. Njihov cilj je bila razmena mišljenja između šefova država ili vlada zemalja članica, i postizanja zajedničke pozicije u pitanjima čije rešavanje olakšava dalju integraciju u Evropi. Završnim saopštenjem Sastanka na vrhu u Parizu decembra 1974. godine, ustanovljen je Evropski savet, a prvi put se sastao u Dublinu, 10. i 11. marta 1975. godine. Jedinstveni evropski akt je formalno ozakonio njegovo postojanje, a njegov status je definisan Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, i to dvoznačno: da daje političke smernice Evropskoj uniji i da rešava probleme koje Savet Evropske unije nije rešio. Sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 01.12.2009, Evropski savet je zvanično postao institucija Evropske unije.

Evropski savet čine šefovi država ili vlada zemalja članica Evropske unije, njegov Predsednik i Predsednik Evropske komisije. Po potrebi, i zavisno od pitanja o kome se raspravlja, Evropskom savetu mogu pomagati određeni resorni ministri ili članovi Evropske komisije. Predsednik se bira kvalifikovanom većinom glasova.

Funkcija Evropskog saveta je da definiše opšte političke pravce razvoja i prioritete Evropske unije. On nema zakonodavne funkcije. Evropski savet se sastaje dva puta svakih šest meseci, a ukoliko se ukaže potreba, Predsednik Evropskog saveta može sazvati i specijalni sastanak. Politička uloga ove institucije je veća nego njena formalno određena uloga. Ovo proističe iz autoriteta predstavnika: šefova država ili vlada, ali i iz osnovne aktivnosti: političke inicijative.

Načelno, Evropski savet odlučuje konsenzusom glasova. Ako je drugačije precizirano Ugovorom za određene slučajeve, onda se odluke donose jednoglasno ili kvalifikovanom većinom. Evropski savet se obično sastaje u Briselu, a ponekad i na drugom mestu.

4.2.2. Evropski parlament

Kao i svaki drugi, i Evropski parlament je glavna zakonodavna institucija Evropske unije, zajedno sa Savetom Evropske unije. U prvim razvojnim fazama, osnovne aktivnosti Evropskog parlamenta su se iscrpljivale kroz debate, bez obavezujućeg karaktera, ali tokom vremena, sa jačanjem integrativnih veza, njegove nadležnosti su se povećavale. Međutim, pošto Evropska unija nema vladu, polje aktivnosti Evropskog parlamenta su znatno manje nego u zemljama članicama. Članovi Evropskog parlamenta su poslanici, koji se biraju na

neposrednim izborima svakih pet godina, i predstavljaju narode Evropske unije. Broj poslaničkih mesta direktno zavisi od veličine populacije zemlje članice, a od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, broj poslanika iz neke zemlje članice može biti od 6 do 96. Zbog tih novih pravila je, na primer, broj poslanika iz Nemačke smanjen sa 99 na 96, dok je Malta od 5 dobila 6 poslaničkih mesta. Na početku 2013. godine, Evropski parlament ima 754 poslanika.

Tri su glavne funkcije Evropskog parlamenta:

- raspravljavanje i usvajanje zakona, zajedno sa Savetom Evropske unije. Ugovor iz Lisabona je proširio nadležnosti i uticaj Evropskog parlamenta na sadržinu zakona u sledećim oblastima: poljoprivreda, enetgetska politika, imigracija i fondovi Evropske unije.
- demokratski nadzor nad evropskim institucijama, koji se sprovodi preko: odobravanja izbora članova Evropske komisije; provere rada Evropske komisije putem izveštaja ili ispitivanja Komesara; razmatranja peticija građana i ustanovljavanja odgovarajućih komiteta; davanja mišljenja o ključnim temama koje razmatra Evropski savet.
- raspravljavanje i usvajanje budžeta Evropske unije, zajedno sa Savetom Evropske unije. Komitet Evropskog parlamenta vodi računa o rashodima budžeta, i godišnje ocenjuje kako je Evropska komisija raspolagala budžetom u prethodnoj godini.

Evropski parlament zaseda u Strazburu (plenarne sednice) i Briselu, Komitet u Briselu, a administrativni uredi (Generalni sekretarijat) u Luksemburgu.

4.2.3. Savet Evropske unije

Savet Evropske unije se često naziva i Savet ministara, predstavlja vlade zemalja članica Evropske unije, koje delegiraju resorne ministre, zavisno od pitanja koje se raspravlja. Generalni sastanak Saveta Evropske unije bavi se opštim pitanjima, i na njemu su zastupljeni ministri inostranih poslova zemalja članica. Posebni sastanci se bave specijalnim problemima funkcionisanja Evropske unije i na njemu su zastupljeni odgovarajući resorni ministri, pa se takvi Saveti onda nazivaju po delatnosti: Agrarni savet, Transportni savet itd.

Činjenica da Savet Evropske unije predstavlja vlade zemalja članica nužno utiče da je snaga ove institucije podeljena. On je vodeća institucija u Evropskoj uniji u donošenju odluka, pri čemu u najvećem broju slučajeva, odlučuje na osnovu predloga Evropske komisije i na osnovu konsultacija sa Evropskim parlamentom, Ekonomskim i Socijalnim komitetom i Komitetom regija. Sedište saveta je u Briselu, ali se određeni sastanci održavaju i u Luksemburgu.

Glavne funkcije Saveta Evropske unije su:

- usvajanje zakona Evropske unije, pri čemu Savet Evropske unije i Evropski parlament podjednako učestvuju u procesu donošenja i usvajanja zakonskih predloga Evropske komisije;
- koordinacija ekonomskih politika zemalja članica Evropske unije;
- u ime Evropske unije, potpisuje međunarodne sporazume sa trećim zemljama u različitim oblastima kao na primer: životna sredina, trgovina, ribarstvo, transport itd;
- zajedno sa Evropskim parlamentom, odobrava godišnje izvršenje budžeta Evropske unije;
- predstavlja glavno mesto saradnje među državama članicama na razvijanju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike;
- koordinacija između sudova i policija zemalja članica, u cilju: jednakog tretmana svih građana Evropske unije u sudovima članica, granične kontrole, borbe protiv međunarodnog terorizma i organizovanog kriminala.

Savetom Evropske unije predsedava stalno Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku u slučaju Saveta ministara spoljnih poslova, a u svim ostalim slučajevima resorni ministar zemlje članice koja, po sistemu rotacije, tada predsedava Evropskom unijom.

Sistem donošenja odluka u Savetu Evropske unije:

- Donošenje odluka u Savetu Evropske unije, po pravilu, se vrši kvalifikovanom većinom. Broj glasova kojima neka zemlja članica raspolaže je u direktnoj proporciji sa njenom populacijom, s tim što postoji pozitivna diskriminacija u korist najslabije naseljenih zemalja članica. Ukupan broj glasova u Savetu Evropske unije je 345, a po navedenom kriterijumu oni su po zemljama raspoređeni na sledeći način: Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija imaju po 29 glasova; Španija i Poljska po 27; Rumunija 14; Holandija 13; Belgija, Portugal, Grčka, Mađarska i Češka po 12; Austrija, Švedska i Bugarska po 10; Danska, Finska, Irska, Slovačka i Litvanija po 7; Luksemburg, Slovenija, Kipar, Estonija i Letonija po 4; i Malta 3 glasa.

U ovom sistemu donošenja odluka kvalifikovanom većinom, odluka se smatra donetom ako za nju glasa većina od 27 zemalja članica (nekada i dve trećine) sa najmanje 255 glasova za; da bi takva odluka bila usvojena, ukupan broj navedenih glasova treba da predstavlja minimum 62% od ukupne populacije Evropske unije.

U posebno osetljivim pitanjima, kao što su bezbednost, spoljni poslovi i opozivanje, odluke se donose jednoglasno. To znači da svaka zemlja članica ima pravo veta.

Od 2014. godine će biti uveden sistem glasanja dvostrukom većinom. To konkretno znači da će usvajanje odluka biti moguće ako za njih bude obezbeđena dvostruka većina: većina zemalja članica (najmanje 15), i većina predstavljene populacije, tako da će glasovi koji su za morati predstavljati najmanje 65% od ukupne populacije Evropske unije. Da je jednostavno, sigurno nije, ali se ovom sistemu ne može osporavati demokratičnost.

4.2.4. Evropska komisija

Evropska komisija je jedna od glavnih institucija Evropske unije, i njeno osnovno izvršno telo. Predstavlja interese Evropske unije kao celine. Sastoji se od 27 Komesara, iz svake zemlje članice po jedan, čiji mandat traje pet godina, a Predsednik svakom od njih dodeljuje jedan od resora. Evropski savet imenuje Predsednika Evropske komisije, kao i Komesare u saglasnosti sa Predsednikom. Evropski parlament odobrava izbor i Predsednika i Komesara, i jedino on može da opozove nekog od Komesara. Sedište Evropske komisije je u Briselu i Luksemburgu.

Glavna funkcija Evropske komisije je implementacija politika Evropske unije, najkraće rečeno. Ona tu svoju funkciju obavlja putem četiri glavne grupe aktivnosti:

1. predlaganje novih zakona Evropskom parlamentu i Savetu Evropske unije, u interesu Evropske unije kao celine i njenih građana, i to u pitanjima koja ne mogu biti efikasno regulisana u nacionalnim državama, ili na regionalnom ili lokalnom nivou. Pre formulisanja nacrt predloga zakona, Evropska komisija obavlja niz konsultacija, i tek ako se najmanje 14 od 27 Komesara saglase sa nacrtom, on se prosleđuje Evropskom Parlamentu i Savetu Evropske unije;
2. sprovođenje budžeta Evropske unije i upravljanje njenim fondovima. Evropska komisija, zajedno sa Savetom Evropske unije i Evropskim parlamentom, utvrđuje dugoročne prioritete rashode u tzv. finansijskom okviru Evropske unije; podnosi na odobrenje nacrt godišnjeg budžeta Evropskom parlamentu i Savetu Evropske unije; nadzire trošenje sredstava iz fondova Evropske unije za njene politike (kao što je poljoprivredna, na primer) i programe. Detaljan nadzor nad rashodima budžeta Evropska komisija vrši preko Suda revizora;
3. sprovođenje i jačanje zakonitosti, zajedno sa Sudom pravde. Ono se sastoji u nadzoru primene evropskog zakonodavstva u zemljama članicama. U slučajevima kada oceni da se evropsko zakonodavstvo u nekoj zemlji ne primenjuje na adekvatan način, najpre upućuje zvaničan zahtev da se

nedostatak otkloni, a ako to ne bude urađeno, podnosi izveštaj Sudu pravde, koji može izreći kazne nekoj od zemalja članica ili institucija;

4. predstavlja Evropsku uniju kao celinu na međunarodnom planu, u međunarodnim organizacijama, obavlja pregovore međunarodnog karaktera i zaključuje međunarodne sporazume u njeno ime.

4.2.5. Procedura donošenja odluka u Evropskoj uniji

U donošenju pravnih akata Evropske unije učestvuju tri od četiri njene glavne institucije: Evropski parlament, Savet Evropske unije i Evropska komisija. Standardna procedura donošenja odluka u Evropskoj uniji bila je: saodlučivanje (codecision), što znači da Evropski parlament zajedno sa Savetom odobrava pravna akta. Aktuelna procedura se naziva Redovna zakonodavna procedura (Ordinary Legislative Procedure).

Procedura, ukratko, ima sledeći tok. Komisija predlaže nacрте novih pravnih akata. Pre toga, sačinjava procenu uticaja (ekonomskih, društvenih i ekoloških), konsultuje zainteresovane strane, javno mnjenje i nacionalne parlamente članica. Evropski parlament i Savet razmatraju predloge pravnih akata koje je podnela Komisija, eventualno predlažu amandmane, a ako nemaju jedinstven stav, ide se na drugo čitanje predloga, tokom koga se, opet, mogu predlagati amandmani. Tokom drugog čitanja, Evropski parlament može blokirati usvajanje predloženog pravnog akta ako se ne složi sa Savetom. U takvim slučajevima, Komitet za usaglašavanje nastoji da usaglasi različite stavove, a ako u tome ne uspe, u tom finalnom čitanju obe institucije mogu blokirati usvajanje predloga. Naravno, ako se u svemu slože, u bilo kom čitanju, predloženi pravni akt se usvaja.

4.2.6. Pravna akta Evropske unije

Pored osnivačkog, i svih naknadnih Ugovora, Evropska unija ima pet vrsta pravnih akata, različite snage i oblasti primene:

1. *Uredbe (Regulations)* – Uredbe su obavezujuća pravna akta, koja se u celosti primenjuju na teritoriji Evropske unije.
2. *Direktive (Directives)* – Direktive su pravna akta koja postavljaju ciljeve koje sve članice Evropske unije treba da ispune. Primer: direktiva o radnom vremenu
3. *Odluke (Decisions)* – Odluke su direktno primenljiva pravna akta koja su obavezujuća za one na koje se odnose, kao što mogu biti zemlje članice Evropske unije ili pojedinačne firme.

4. *Preporuke (Recommendations)* – Preporuke nisu obavezujuće i nemaju direktne pravne posledice. One su mišljenja pojedinih institucija Evropske unije, kojima se preporučuje/sugerise određena aktivnost, u određenom pravcu, bez pravnih obaveza po one na koje se odnose.
5. *Mišljenja (Opinions)* – Mišljenja su izjave glavnih institucija Evropske unije, nisu obavezujuća i ne postavljaju pravne obaveze onima na koje se odnose. Mišljenja mogu davati: Evropska komisija, Savet Evropske unije, Evropski parlament, Komitet regiona i Evropski ekonomski i socijalni komitet.

4.3. OSTALE INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

4.3.1. Sud pravde

Sud pravde je institucija Evropske unije koja tumači i razvija evropsko zakonodavstvo, starajući se da se ono primenjuje u svim zemljama članicama na isti način. Rešava pravne sporove između vlada i institucija Evropske unije, kao i slučajeve kada su prava pojedinaca, firmi ili organizacija povređena od strane institucija Evropske unije.

Sud pravde ima po jednog sudiju iz svake zemlje članice Evropske unije, kojima pomaže osam nezavisnih advokata (*advocates-general*), sa mandatom od šest godina, koji može biti obnovljen. Vlade zemalja članica daju saglasnost na njihova imenovanja.

Opšti sud (*General Court*), u cilju pomoći i olakšanja rada Suda pravde, rešava sledeće sporove: pojedinaca, firmi, nekih organizacija, i povrede prava konkurencije. Za rešavanje sporova između Evropske unije i njenog osoblja zadužen je Sud civilnih službi Evropske unije (*EU Civil Service Tribunal*).

Najčeće vrste slučajeva kojima se Sud pravde bavi su sledeće:

1. donošenje preliminarne odluke (*preliminary ruling*), koja ima karakter saveta, na zahtev nacionalnih sudova u slučajevima kada nisu sigurni u tumačenje ili validnost nekog evropskog zakona, a u cilju pravilne i jednake primene evropskog zakonodavstva u svakoj zemlji članici;
2. postupak zbog neispunjavanja obaveza regulisanih evropskim zakonodavstvom od strane neke zemlje članice, koji može pokrenuti Evropska komisija ili zemlja članica, kada Sud pravde, posle ispitivanja okolnosti, presuđuje da se obaveze usklade sa zakonom;
3. poništenje evropskog zakona, u sledećim slučajevima: prvo, kada zemlja članica, Evropska komisija, Savet Evropske unije i Evropski parlament (pod određenim uslovima) veruju da je neki zakon nelegalan; drugo, na zahtev pojedinca, kada ga određeni zakon direktno pogađa na njegovu štetu; i treće,

- kada Sud pravde ustanovi da određen zakon nije propisno usvojen ili nije propisno baziran na Ugovoru;
4. akcija zbog neizvršenja, koju Sud pravde zvanično beleži na zahtev zemlje članice ili institucije, u slučajevima kada Evropski parlament, Savet Evropske unije i Evropska komisija propuste da izvrše neku radnju na koju ih obavezuje Ugovor;
 5. direktna akcija, koju Sud pravde preduzima na zahtev pojedinca, koji je pretrpeo štetu prouzrokovanu činjenjem ili nečinjenjem Zajednice ili njenog osoblja, u cilju njegovog obeštećenja.

4.3.2. Sud revizora

Sud revizora se kod nas još naziva i finansijski sud, računovodstveni sud ili revizorski sud. Osnovan je na inicijativu Evropskog parlamenta 1975. godine, sa osnovnim zadatkom da vrši nadzor nad finansijama Evropske unije, i njemu podnosi izveštaje. On je nezavisan u svom radu od svih ostalih institucija Evropske unije, ima po jednog člana iz svake zemlje članice Evropske unije, kojima mandat traje šest godina, i može se obnavljati. Članovi Suda revizora između sebe biraju Predsednika, sa mandatom od tri godine, koji se može obnavljati. Revizori su podeljeni u revizorske grupe, pripremaju nacрте izveštaja na osnovu kojih Sud donosi odluke. Pored njih, u Sudu revizora radi još oko 800 zaposlenih. Sedište Suda revizora je u Luksemburgu.

Osnovni zadaci Suda revizora su sledeći:

1. podnošenje godišnjeg izveštaj za prethodnu godinu Evropskom parlamentu i Savetu evropske unije, na osnovu koga Evropski parlament odobrava budžet za tekuću godinu;
2. davanje mišljenja o finansijskom zakonodavstvu Evropske unije;
3. inspekcija i revizija finansija institucija Evropske unije, zemalja članica i zemalja koje primaju pomoć od Evropske unije;
4. provera svih koji rukuju fondovima Evropske unije, o čemu izveštaje podnosi Evropskoj komisiji i vladama zemalja članica;
5. borba protiv prevara; pošto Sud revizora nema konkretna pravna ovlašćenja u ovoj materiji, on takve eventualne slučajeve predaje Evropskom uredu za borbu protiv prevara (OLAF – the European Anti-Fraud Office).

4.3.3. Evropski ekonomski i socijalni komitet

Evropski ekonomski i socijalni komitet je ustanovljen davne 1957. godine, najpre kao forum za raspravu pitanja koja su se tada ticala jedinstvenog tržišta, a kasnije kao konsultativno telo koje daje svoja mišljenja o raznim pitanjima, a naročito o zakonskim predlozima, institucijama koje donose odluke: Savetu Evropske unije, Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu. U proseku, dostavi oko 170 savetodavnih dokumenata i mišljenja godišnje, koja se objavljuju u Službenom listu Evropske unije.

Članovi ovog komiteta pripadaju trima velikim grupama građana Evropske unije: poslodavcima, zaposlenima, i raznim interesnim grupama, kao što su potrošači, farmeri, ribari i sl, odnosno svim velikim ekonomskim, socijalnim i interesnim grupama. Otuda proiće i važnost njihovih saveta i mišljenja o zakonskim predlozima.

Članove ovog komiteta postavljaju vlade zemalja članica iz navedenih grupa građana, a imenuje Savet Evropske unije sa mandatom od pet godina, koji se može obnavljati. Njihove funkcije se ne plaćaju. Trenutno, Evropski ekonomski komitet ima 344 člana, a kao i u drugim slučajevima, broj članova iz neke zemlje članice zavisi od veličine njene populacije. Sadašnji raspored broja članova po zemljama je sledeći: Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija imaju po 24 člana; Španija i Poljska po 21; Rumunija 15; Belgija, Holandija, Austrija, Švedska, Portugal, Češka, Grčka, Mađarska i Bugarska po 12 članova; Irska, Danska, Finska, Litvanija i Slovačka po 9; Estonija, Letonija i Slovenija po 7; Luksemburg i Kipar po 6; i Malta 5 članova.

4.3.4. Komitet regiona

Komitet regiona je ustanovljen Ugovorom iz Mاستrihta, i predstavlja savetodavnu instituciju, u kojoj su predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti. Ugovor iz Lisabona je ojačao ulogu Komiteta regiona tako što je obavezao tri glavne institucije da se, o zakonskim predlozima koji se tiču lokalnih vlasti, moraju prethodno sa njima konsultovati. O takvim pitanjima komitet regiona daje svoja mišljenja. Na taj način su interesi pojedinih regiona zastupljeni u zakonodavnoj proceduri.

Komitet regiona sada ima 344 člana, koje imenuje Savet Evropske unije na period od pet godina, na predlog zemalja članica.

Komitet regiona formuliše opštu politiku i usvaja mišljenja na pet plenarnih sednica godišnje. Za razmatranje pojedinih pitanja i pripremu mišljenja za usvajanje na plenarnim sednicama, Komitet regiona ima šest komisija, za: teritorijalnu koheziju; ekonomsku i socijalnu politiku; obrazovanje, mlade i

istraživanje; životnu sredinu, klimatske promene i energiju; građanstvo, upravljanje, institucionalne i spoljne poslove; i prirodne resurse.

4.3.5. Evropska centralna banka

Stvaranjem monetarne unije stekli su se uslovi za formiranje ekonomske unije u Evropi, odn. Evropske unije 1992. godine. To je, sa svoje strane, učinilo nužnim osnivanje centralne monetarne institucije, tj. centralne banke monetarne unije. Tako je nastala Evropska centralna banka (ECB), koja je otvorena 30.06.1998. godine. Kako Evropska unija nije unitarna, pa ni federalna državna tvorevina, rešenje je nađeno u formiranju Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB), u koji, pored ECB, ulaze i centralne banke svih zemalja članica Evropske unije, za sada njih 27 (od polovine 2013, njima će se pridružiti i Hrvatska narodna banka). Sedište ECB je u Frankfurtu. ECB je potpuno nezavisna u svom radu.

Osnovne funkcije Evropske centralne banke su kao i kod svake druge centralne banke u svetu:

1. održavanje stabilnosti cena, odn. inflacije pod kontrolom, naročito u evrozoni; i
2. stabilnost finansijskog sistema, koji održava putem osiguranja i nadzora finansijskih tržišta i institucija.

Može se dodati i odgovornost za ekonomsku i monetarnu politiku Evropske unije, kao i razvoj koordinacije i bliske saradnje sa centralnim bankama evrozone.

Osnovni zadaci Evropske centralne banke, odnosno Evropskog sistema centralnih banaka, koji u procesu funkcionisanja čine jednu celinu, su sledeći:

1. određivanje ključne kamatne stope i kontrola ponude novca;
2. upravljanje deviznim rezervama evrozone i održavanje stabilnog kursa evra;
3. obezbeđivanje nadzora nad finansijskim tržištima i institucijama, i uredno funkcionisanje platnog sistema;
4. ovlašćivanje centralnih banaka u evrozoni da emituju evro novčanice;
5. praćenje trendova cena i procena rizika po stabilnost cena.

Rukovodna struktura Evropske centralne banke ima tri glavna tela, idući od nižeg ka višem nivou:

- Izvršni odbor (Executive Board), koji ima redovnu rukovodnu funkciju. Sastoji se od šest članova, koje postavljaju lideri zemalja evrozone. Među njima je jedan predsednik i jedan podpredsednik odbora;

- Upravni savet (Governing Council), koji određuje monetarnu politiku evrozone i fiksira kamatne stope po kojima Evropska centralna banka pozajmljuje novac komercijalnim bankama. Upravni savet čine: Izvršni savet i guverneri nacionalnih centralnih banaka zemalja evrozone, njih 17;
- Generalni savet (General Council), ima nešto širu funkciju, a čine ga predsednik i podpredsednik Evropske centralne banke i guverneri nacionalnih banaka svih zemalja članica Evropske unije, njih 27. Funkcija Generalnog saveta je da pomažu Evropskoj centralnoj banci u nadzoru i pripremi novih potencijalnih članica evrozone.

4.3.6. Evropska investiciona banka

Evropska investiciona banka je jedna od starijih institucija jer je osnovana Rimskim ugovorom. Njena prvobitna funkcija je određena tako da doprinosi uravnoteženom razvoju EEC preko ekonomske integracije i socijalne kohezije. Akcionari Evropske investicione banke su sve zemlje članice Evropske unije. Bankom upravljaju: Odbor guvernera, koga čine ministri finansija zemalja članica, Odbor direktora, Revizorski komitet i Upravni komitet. Banka je finansijski nezavisna institucija

Današnja funkcija Evropske investicione banke se sastoji u finansijskoj podršci projektima u Evropskoj uniji, kao i u budućim članicama i partnerskim zemljama. Pored fondova akcionara, sredstva pribavlja na tržištu kapitala, a pozajmljuje ih pod povoljnim uslovima za projekte koji su u skladu sa ciljevima politika Evropske unije. Kamatne stope njenih zajmova su projektovane tako da pokrivaju troškove njenih kreditnih sredstava, uz dodatih samo 0,15% sredstava za troškove banke kao institucije. Drugim rečima, daju kredita uz subvencioniranje kamatnih stopa. Njen zadatak je da, davanjem zajmova i garancija pod povoljnim uslovima, finansira projekte (po pravilu do 50% vrednosti projekta) koji su u skladu sa ciljevima politika Evropske unije.

Evropska investiciona banka pruža sledeće usluge: prvo, zajmove; drugo, tehničku pomoć; i treće, garancije. Korisnici kredita mogu biti iz javnog i privatnog sektora, od najvećih do najmanjih kompanija. Tehničku pomoć pružaju timovi ekonomista, inženjera i drugih specijalista. Garancije se mogu davati bankama, garantnim institucijama i fondovima, lizing kompanijama i drugim.

Oko 90% kredita koje odobrava Evropska investiciona banka ide na finansiranje projekata u okviru Evropske unije. Pri tome, ona ima 6 prioritnih ciljeva, čije programe finansijski pokriva:

1. kohezija i konvergencija;
2. podrška malim i srednjim preduzećima;

3. održivost životne sredine;
4. implementacija inicijative Inovacija 2000;³
5. razvoj Transevropskih transportnih i energetske mreže;
6. održiva, konkurentna i bezbedna energija.

Delovanjem ove banke ublažava se ekonomski jaz između zemalja Evropske unije. Sa početkom procesa tranzicije u bivšim evropskim socijalističkim zemljama, Evropska investiciona banka je proširila svoje delovanje na njih, što je doprinelo da većina njih postanu članice Evropske unije.

Treba pomenuti još tri polja, regiona delovanja Evropske investicione banke izvan Evropske unije: prvo, Južna i Istočna Evropa; drugo, u okviru Susedske politike Evropske unije: Mediteransko susedstvo i Rusija i istočno susedstvo; i treće, zemlje u razvoju sa kojima Evropska unija saraduje, u tri grupe: a.) Afrika, Karibi i Pacifik, b.) Južna Afrika, c.) Azija i Latinska Amerika.

4.3.7. Evropski investicioni fond

Evropski investicioni fond je ustanovljen 1994. godine u cilju podrške i pomoći malom biznisu. Njegov većinski akcionar je Evropska investiciona banka, a za podršku malom biznisu koristi vlastite fondove i sredstva koje mu povere Evropska investiciona banka i Evropska unija.

Evropski investicioni fond nije banka niti kreditna institucija, nego svoju aktivnost obavlja preko banaka i finansijskih posrednika. Na taj način obezbeđuje preduzetnički kapital malim i srednjim firmama, ili obezbeđuje garancije finansijskim institucijama za pokriće njihovih kredita malim i srednjim firmama. Prioritet u podršci imaju nove i tehnološki usmerene firme.

Aktivnost Evropskog investicionog fonda geografski pokriva: Evropsku uniju, Hrvatsku, Tursku i preostale zemlje EFTA.

4.3.8. Evropski ombudsman

Evropskog ombudsmana bira Evropski parlament sa mandatom od pet godina, koji se može obnoviti. Glavni zadatak Evropskog ombudsmana je da

³ „Evropski savet je u svojim zaključcima sa sastanka u Lisabonu u martu 2000, zatražio jačanje podrške malim i srednjim preduzećima (small and medium-sized enterprises - SMEs). Tako je osnovan 'EIB grupa' koju čine EIB i Evropski investicioni fond, s ciljem da se poveća evropska konkurentnost. Putem inicijative Inovacija 2000, ona podstiče preduzetništvo, inovaciju i optimalno korišćenje ljudskih izvora davanjem srednjoročnih zajmova i bankarskih garancija i finansiranjem delatnosti preduzetničkog kapitala.”, (Babić, B., et al. (2005), *Evropojmovnik: dodatak Eurožargon*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, 44)

odgovara na žalbe građana, firmi i organizacija, i tako otkriva slučajeve u kojima institucije, tela, uredi, agencije Evropske unije krše zakon, ne poštuju principe dobre uprave ili povređuju ljudska prava. To se naročito odnosi na: nefer odnos, diskriminaciju, zloupotrebu sile, odbijanje ili nedovoljno pružanja informacija, nepotrebno kašnjenje, nekorektan postupak.

Evropski ombudsman je potpuno nezavisan u svom radu, a jednom godišnje podnosi izveštaj o svojim aktivnostima Evropskom parlamentu. Posle istrage slučaja, Evropski ombudsman nastoji da reši problem u dobronamernom maniru, tako što će obavestiti onoga ko ga je prouzrokovao, dati mu određenu preporuku, a ako ništa od toga ne uspe, može dostaviti specijalni izveštaj o tome Evropskom parlamentu.

Treba naglasiti da je aktivnost Evropskog ombudsmana ograničena isključivo na institucije i tela Evropske unije, tako da nema nadležnosti na lokalnom ili nacionalnom nivou.

4.3.9. Evropski supervizor zaštite podataka

Evropski supervizor zaštite podataka je ustanovljen 2001. godine sa ciljem da obezbedi poštovanje privatnosti podataka kada evropske institucije obrađuju ili koristi lične podatke građana. On radi zajedno sa svojim službenicima koji su raspoređeni u svim institucijama i telima Evropske unije.

Pod obradom ličnih podataka se ovde podrazumeva: prikupljanje, snimanje, skladištenje, otkrivanje radi konsultacija, slanje ili davanje na raspolaganje drugima, blokiranje, brisanje ili uništavanje.

Evropska pravila u ovoj materiji su dosta stroga, pa, na primer, institucijama Evropske unije nije dozvoljeno da obrađuju lične podatke koji bi otkrivali rasu, etničko poreklo, religiju, političku pripadnost, članstvo u sindikatu i sl.

4.3.10. Interinstitucionalna tela

U ovu grupu spadaju:

1. *Tim za reagovanje na kompjuterske opasnosti* (Computer Emergency Response Team – CERT)), ustanovljen 01.07.2011. kao pilot projekt, a služi kao podrška timovima za bezbednost informacionih tehnologija u svim institucijama Evropske unije;
2. *Evropska škola za administraciju*, osnovana 10.02.2005. godine sa ciljem pružanja obuke u specifičnim oblastima za osoblje svih zemalja članica;

3. Ured za odabir evropskog personala, počeo sa radom u januaru 2003. godine, sa ciljem postavljanja konkurentnih ispita za regrutovanje osoblja za rad u svim institucijama Evropske unije;
4. Izdavački ured, koji objavljuje sve zvanične publikacije Evropske unije.

4.4. AGENCIJE I DRUGA TELA EVROPSKE UNIJE

1. Decentralizovane agencije i tela, kojih ima više od 30 u zemljama Evropske unije, i čija je funkcija implementacija politika Evropske unije;
2. Agencije i tela pod okriljem EURATOM;
3. Izvršne agencije, koje se ustanovljavaju za određen period, i povezane su sa određenim programima Evropske unije.

U ovu grupu spada i Evropski institut za inovacije i tehnologiju (The European Institute of Innovation and Technology - EIT), nezavisno telo koje bi trebalo da pomogne unapređenju inovativne sposobnosti Evropske unije.

LITERATURA

- Antevski, M. (2008), *Regionalna ekonomska integracija u Evropi*, Beograd: M. Antevski.
- Babić, B., Lopandić, D., i Vekarić, V. (2005), *Evropojmovnik: dodatak Evrožargon*, Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Internet portal Evropske unije: europa.eu.

V FINANSIRANJE EVROPSKE UNIJE

Uloga nacionalne države nasuprot ulozi EU kao celine predstavljalo je osnovu, kamen temeljac u određenju institucionalnog struktuiranja Evropske unije, od samog njenog početka. Da li u centar ovog odnosa staviti nacionalne države i nacionalni suverenitet, a zajedničke odnose graditi kroz međuvladinu saradnju ili supranacionalnu tvorevinu EU formirati kao federalističku strukuru sa svojim zajedničkim institucijama? Ova dva pristupa izgradnji EU ostala su do današnjih dana aktuelna.

Po nekim analizama¹ pristup međuvladine saradnje kao osnov delovanja i vere u efikasnost nacionalnih država zagovarale su zemlje koje nisu, pogotovu u Drugom svetskom ratu bile pod stranom okupacijom. To su pre svega, sledeće zemlje: Velika Britanija, Danska, Norveška i Island. Na drugoj strani, u zemljama koje su proživele stranu okupaciju i osetile oštricu lošeg vođstva, bio je popularniji federalistički pristup. Tu se pre svega radi o sledećim zemljama: Belgiji, Holandiji, Luksemburgu, Francuskoj, Austriji, Nemačkoj i Italiji.

Rezultat ovakvog različitog pristupa: federalizam ili međuvladina saradnja vidi se u konstituisanju finansiranja Evropske Unije. Federalističko finansiranje vezano je, pre svega, za budžet EU koji će biti analiziran u ovom delu rada. Finansiranje putem međuvladine saradnje takođe je vezano za same početke EU, delom je bilo parcijalno i može se analizirati kroz razvoj brojnih institucionalnih oblika kao: Evropski fond za razvoj; Evropske investicione banke; Evropskog stabilizacionog mehanizma i dr. Sve ove institucije zajedno na neki način predstavljaju sistem finansiranja EU.

Ovaj deo rada u osnovi smo podelili u dva dela.

Prvi deo je posvećen razmatranju evolucije i analizi funkcionisanja budžeta EU, analizi koja je već dobro utemeljena u literaturi o ovim pitanjima.² Međutim, sastavni deo analize funkcionisanja budžeta predstavlja i analiza finansiranja

¹ Baldwin, R., Wyplosz, C., (2010), *Ekonomija evropskih integracija*, treće izdanje, Datastatus, Beograd.

² Gnjatović, D, Grbić V., (9), *Ekonomika politika, Teorija-Analiza-Primena*, Megatrend, 2009. br. str. 295; Stojanović, S, *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, 2009, Beograd.

pojedinih sektorskih politika, obrađenih u odgovarajućim delovima knjige; tek posmatrano zajedno, ova istraživanja omogućavaju utvrđivanje tendencija u razvoju budžeta, koji će biti prezentovani u zaključcima monografije.

Drugi deo rada smo fokusirali na aktuelna pitanja, na istraživanje finansijske i ekonomske krize u Evropskoj monetarnoj uniji i Evropskoj uniji u celini i ulozi budžeta u tom kontekstu. Iz tog napora su proistekli i određeni predlozi o njegovoj transformaciji u tzv. transferni budžet. Sa time smo pokušali da zaokružimo ovu temu od čijeg odgovora zavisi i trasiranje budućih tokova razvoja ili mogućih dezintegracija EU.

1. BUDŽETSKO FINANSIRANJE

1.1. Definicija i opšte karakteristike budžeta

U literaturi postoje brojne definicije budžeta – za postojanje i funkcionisanje države, asocijacije država ili međunarodne organizacije – najvažnijeg finansijskog instrumenta. Tako su pojedini autori koji se bave izučavanjem ovog pitanja sakupili desetine različitih definicija budžeta.³ Različito pojmovno odredjenje budžeta zavisi od ugla israživanja i primenjene metodologije, tako da se definicije razlikuju u zavisnosti od toga da li se budžet primarno izučava sa finansijskog, pravnog, političkog, ekonomskog ili socijalnog stanovišta. Imajući ovo u vidu možemo u prvom redu analizirati različite aspekte ovako shvaćenog pogleda na budžet, da bismo na kraju dali jednu sveobuhvatnu, dakle univerzalnu definiciju ovog pojma.

Budžet oslikava različite aspekte države, asocijacije država ili međunarodnih organizacija i zbog toga se u finansijskoj teoriji analizira kao: a) predmet finansijske analize; b) pravni akt; c) politički akt, kao i instrument d) ekonomske i e) socijalne politike.⁴

a) Budžet kao predmet finansijske analize. Budžet kao predmet finansijske analize sagledava i prihodnu i rashodnu stranu, odnosno utvrđuje kako se sakupljaju sredstva radi ostvarenja određenih društvenih ciljeva, na primer, finansiranje zdravstva i obrazovanja i kako se sredstva raspodeljuju, opet, na primer, za finansiranje pomenutih delatnosti. U tom cilju se na strani prihoda specificira iz kojih izvora se sakupljaju sredstva (porezi, carine), a na strani rashoda, na koje delatnosti se ona usmeravaju (zdravstvo, vojska i dr.).

³ Pantić, D., (1996), Budžet Evropske zajednice, Ekonomski institut, Centar Group, Beograd.

⁴ Gnjatović, D., (1999), Finansije i finansijsko pravo, Policijska akademija, Beograd.

b) Budžet kao pravni akt. Budžet je pravni akt zato što se posle sprovedene procedure usvaju u parlamentu, u formi zakona.

c) Budžet kao politički akt. Budžet predstavlja politički akt, pre svega, zato što se normativno odredjuju prioriteta jednog društva. Tako, na primer, budžetom se određuje da li će u narednoj godini biti veća izdvajanja za socijalna davanja, kao što su penzije ili zdravstvene sheme ili će biti veća izdvajanja za razvoj, kao što su davanja za naučna istraživanja ili izgradnju određene privredne infrastrukture.

d) Budžet kao instrument ekonomske politike. Pošto se finansiranje budžeta, odnosno sakupljanje javnih prihoda, pre svega, odvija putem poreza otvara se prostor za upravljanjem kupovnom moći na tržištu. Smanjenjem budžetskih prihoda i smanjenjem visine poreza u jednoj budžetskoj godini otvara se prostor za povećanje tražnje i pokretanje privredne aktivnosti. I obrnuto. Povećanjem javnih prihoda i poreskih zahvata otvara se mogućnost za smanjenje tražnje i suzbijanje inflacije.

e) Budžet kao instrument socijalne politike. Budžet omogućava, pored ekonomske, vođenje i socijalne politike. Preraspodelom budžetskih prihoda putem budžeta omogućava se finansiranje, dimenzioniranje i usmeravanje rashoda na socijalne namene, kao što su, na primer, izdvajanja za nezaposlene.

Sve što je dosad izloženo opravdava postojanje brojnih definicija budžeta pošto on predstavlja pokazatelj finansijske, političke, ekonomske i socijalne strukture jedne države, asocijacije država ili međunarodnih organizacija. Ipak može se utvrditi jedna zajednička nit svih ovih dimenzija budžeta. Ona i određuje definiciju budžeta. Dakle, budžet se generalno može odrediti kao plan prihoda i rashoda jedne države, asocijacije država ili međunarodnih organizacija za jedno vremensko razdoblje, koje se obično vezuje za jednu godinu.

1.2. Budžetska načela funkcionisanja EU

Pri izradi budžeta primenjuju se određena pravila, koja se odnose na procedure sastavljanja, formu i sadržinu budžeta i koja se nazivaju budžetska načela. Ova, može se reći klasična pravila, koja su na snazi u zemljama članicama primenjuju se i u Evropskoj uniji. Radi se o sledećim principima ili načelima:

- Načelo jedinstva
- Načelo univerzalnosti
- Načelo anualiteta
- Načelo ravnoteže
- Načelo specifikacije

- Načelo jedinstvenog računa
- Načelo transparentnosti i doslednog finansijskog menadžmenta

Načelo jedinstva

Načelo budžetskog jedinstva znači da svi prihodi i rashodi treba da budu uključeni u jedan budžet i da u njemu budu prikazani na isti način u pogledu potpunosti, klasifikacije i trajanja. Dakle, princip jedinstva podrazumeva da se svi prihodi i rashodi Evropske unije moraju zajedno prikazati u jedinstvenom budžetu. Ovaj princip nije se primenjivao od osnivanja EU. Zajednica za uglj i čelik, Euroatom, kao i EZ su imali posebne budžete koji su objedinjeni 1965. mada je, do 2002. godine, Evropska zajednica za uglj i čelik zadržala svoj operativni budžet. Karakteristično je da još uvek postoje izvesni izuzeci od primene principa budžetskog jedinstva. Radi se o sledećem:

1. Evropski fond za razvoj je još uvek izvan opšteg budžeta.
2. Operacije u vezi sa pozajmljivanjem i kreditiranjem nisu prikazane kao stavke u budžetu Unije. Razlog za ovaj izuzetak predstavlja nemogućnost Evropske unije da učestvuje u operacijama na finansijskim tržištima, da pozajmljuje sredstva ili uzima kredite. Ipak, pravilo se krši time što Evropska centralna banka može da uzima pozajmice za Evropsku uniju, a to predstavlja indirektan način zaduživanja same Unije.
3. Finansijska aktivnost Evropske investicione banke i zaduživanje preko nje.
4. Operativni rashodi nastali aktivnostima u zajedničkoj međunarodnoj i bezbednosnoj politici i saradnji u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova se unose u budžet. Međutim, određeni rashodi nastali prilikom implementacije ove politike smatraju se rashodima država članica i nadoknadjuju se iz njihovog BDP-a.
5. Evropski stabilizacioni mehanizam sa svojim fondovima predstavlja poseban vanbudžetski vid finansiranja članica Evropske Monetarne unije.

Načelo univerzalnosti

Ovo načelo izražava zahtev da svi planirani prihodi i rashodi budu uneseni u budžet. Ovo u osnovi znači da visina i vrsta javnih prihoda i rashoda je u sferi odlučivanja i kontrole parlamentarnih organa. Ovaj princip ne proizilazi direktno iz Ugovora o Evropskoj zajednici, već iz Finansijske uredbe. U članu 4. Uredbe predviđeno je da se svi prihodi i rashodi unose u budžet u celini, bez ikakvih međusobnih prilagođavanja, kao i da ukupni prihod služi za pokriće ukupnih aproprijacija za plaćanje. U skladu sa principom univerzalnosti, budžetski prihodi

ne mogu biti korišćeni za finansiranje određenih rashoda, a takođe prihodi i rashodi se ne mogu unositi u budžet jedni naspram drugih. Ovo znači da se svi prihodi u potpunosti unose u budžet i posmatraju kao celina iz koje se izdvajaju sredstva za finansiranje svih budžetskih rashoda. Međutim, finansijska uredba u čl. 4 i 18 predviđa i određene izuzetke, a to su:

- Određeni istraživački programi
- Prihodi namenjeni za određene specifične svrhe, kao što su prihodi od fondacija, poklona.
- Doprinosi aktivnostima EU od država nečlanica.

Pored navedenih postoje i drugi izuzeci koji su uvedeni radi pojednostavljenja procedure, dakle tehničke su prirode i odnose se na razne tipove prihoda i rashoda od kazni, novčanih depozita, različitih oblika korekcija, nastalih iz neusaglašenosti u terminima plaćanja .

Načelo anualiteta

Princip anualiteta ili godišnjosti budžeta Evropske unije znači da su budžetske operacije povezane sa budžetom konkretne godine.

Princip anualiteta se zasniva na primeni mešovitog sistema, odnosno metoda finansijske godine i menadžment metoda. Prvi metod podrazumeva da prihodi mogu biti naplaćeni i da rashodi mogu biti izvršeni nezavisno od datuma svog nastanka; jedino je važan datum kada dospeva obaveza ili kada nastaju prava. Drugi metod podrazumeva da se svakodnevni prihodi i plaćanja izvršena u toku godine uzimaju u obzir, bez obzira na datum nastanka obaveze. Inače, u izvršenju budžeta Unije finansijski metod se primenjuje na prihodnu stranu, a menadžment metod na rashodnu stranu budžeta.

Načelo ravnoteže

Načelo budžetske ravnoteže postoji „kada ukupnoj sumi državnih rashoda u budžetu odgovara ukupna suma redovnih prihoda (porezi, takse, doprinosi, prihodi državne imovine i državnih preduzeća).”⁵ Savremene države ponekad često odstupaju od ovog pravila i pribegavaju deficitarnom finansiranju budžeta putem javnog duga, što, u principu, ne važi za budžet EU, kao budžeta asocijacije država. Dakle, načelo ili princip ravnoteže podrazumeva da prihodna strana budžeta Evropske unije mora biti jednaka rashodnoj strani, odnosno da prihodi predviđeni za jednu finansijsku godinu treba da budu jednaki aroprijacijama za plaćanja u toku te godine.

⁵ Lovčević, J, (1993), Insitucije javnih finansija, Službeni list, Beograd.

Veoma je važno napraviti razliku između ravnoteže u vreme pripreme i odobravanja budžeta i ravnoteže u vreme budžetske implementacije. Princip ravnoteže se strogo primenjuje prilikom izrade budžeta i u toku procedure njegovog usvajanja – konačan rezultat ove procedure predstavlja stroga ravnoteža između prihodne i rashodne strane budžeta Unije. U toku implementacije budžeta moguća je pojava razlika između rashoda i prihoda, kao u slučaju kada Unija ima određene rashode koji nisu bili predviđeni inicijalno usvojenim budžetom ili u slučaju kada predviđeni rashodi premaše odobreni iznos. Ovakva situacija se može izbeći korekcijama u toku finansijske godine.

Takođe, potrebno je razlikovati pozitivnu i negativnu budžetsku ravnotežu, odnosno suficit i deficit. Pozitivna ravnoteža postoji kada prikupljeni prihodi pokrivaju sve budžetske rashode. U poređenju sa pozitivnom ravnotežom, negativna ravnoteža ne predstavlja normalno stanje budžeta Unije. Ona je pre izuzetak, koji se pojavljuje u slučajevima kada prikupljena sredstva ne mogu u potpunosti da pokriju budžetske rashode. Ova situacija se može izbeći vršenjem izvesnih prilagođavanja na obe strane budžeta Unije.

Načelo specifikacije

Načelo budžetske specijalizacije (specifikacije) znači da svaki budžetski kredit mora da ispuni određenu svrhu, odnosno da bude iskorišćen za precizno utvrdjene namene, kako bi se postiglo da bude iskorišćen u skladu sa odlukama parlamenta koji ga je doneo.

Princip specifikacije podrazumeva da svaka aproprijacija mora imati odgovarajuću svrhu i biti određena za postizanje konkretnog cilja, a sve radi sprečavanja nastanka konfuzije između aproprijacija i činjenice da je budžet izvršen onako kako je i ustanovljen.

Da bi se ovaj princip operacionalizovao, Finansijskom uredbom EU je propisana horizontalna i vertikalna (budžetska nomenklatura) struktura budžeta. Pod horizontalnom strukturom se podrazumeva podela budžeta na opšti račun prihoda i sekcije, kojima je budžet izdodeljen na račune prihoda i rashoda i to po institucijama EU. Pod vertikalnom strukturom se podrazumeva nomenklatura budžeta, koja utvrđuje naslove, glave, članove i stavke, koji predviđaju da nijedan prihod ne može biti naplaćen i nijedan rashod izvršen, ako nije usaglašen sa određenim članom budžeta.

Načelo jedinstvenog računa

Princip jedinstvenog računa znači da Evropska unija ima jedinstvenu valutu koja se upotrebljava prilikom plaćanja u većini država-članica. Uvođenje evra

1999. godine, prvo u platni prometa od 2002. godine kao efektivna valuta u gotovinski, predstavlja realizaciju ovog principa u Evropskoj monetarnoj uniji. Ovaj princip u osnovi je predviđen još Rimskim ugovorom, a pokušaji njegove realizacije su bili brojni, kao na primer, primena EKI-a.

Načelo transparentnosti i doslednog finansijskog menadžmenta

Ovo načelo pretpostavlja, konvencionalnim rečnikom rečeno, javnost, odnosno upoznavanje građana sa sadržinom budžeta pre njegovog izglasavanja, a naročito kada je konačno prihvaćen. Deli se na načelo transparentnosti i na načelo doslednog jasnog finansijskog menadžmenta.

Princip transparentnosti znači da je budžet Evropske unije javni dokument, dostupan široko zainteresovanoj javnosti. Ovo dalje znači objavljivanje budžeta, njegove izmene i usvajanja završnog računa, kao i obezbeđivanje neophodnih informacija budžetskim organima i Revizorskom sudu. Informacije se dostavljaju Komisiji svakog meseca i tri puta godišnje u toku perioda budžetske implementacije.

Princip doslednog ili jasnog finansijskog menadžmenta bi trebalo primeniti u potpunosti u toku budžetske implementacije. U praksi, trebalo bi da se zasniva na definisanju proverenih ciljeva, čiji se monitoring može vršiti putem merljivih pokazatelja, a sve u cilju da se menadžment zasnovan na sredstvima promeni u onaj koji je usmeren na postizanje rezultata.

1.3. Transformacija budžeta EU

Od svog osnivanja dakle od 1958. godine Evropska unija nije imala jedinstven budžet. Iako je njen cilj prema osnivačkim ugovorima bio da uspostavi temelje za sve bližu uniju evropskih naroda, to se nije manifestovalo kroz budžet.

Prema uslovima Rimskog ugovora, Komisiji je dat operativni budžet i zadatak upravljanja Socijalnim fondom i Fondom za poljoprivredu. Evropska zajednica za uglj i čelik (Pariski ugovor, 1951.) i Evropska zajednica za atomsku energiju-Euroatom (Rimski ugovor, 1958.) takođe su započeli sa svojim sopstvenim budžetima, kako je već ukazano, a koji su bili finansirani nacionalnim doprinosima. Potpisivanjem ugovora o spajanju izvršnih organa tri evropske zajednice 1965. godine: Evropske zajednice za uglj i čelik, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske ekonomske zajednice u jednu, Evropsku zajednicu, budžeti tri zajednice svedeni su na jedinstveni budžet, opšti budžet Evropskih zajednica.

U početku se opšti budžet sastojao od finansijskih sredstava stavljenih na raspolaganje od država članica i troškova raspodeljenih, na osnovu njihovih

zajedničkih odluka. Budžet je bio specifičan iz više razloga: a) prihoda koji su poticali od fiksnih finansijskih doprinosa od strane država članica prema utvrđenoj skali, i rashoda koji su bili usmereni na jasno definisane aktivnosti. Drugim rečima, nisu postojali izvorni prihodi EU; b) dodatno ograničenje je bilo (i dalje jeste), a zasnovano je na Rimskom ugovoru da prihodi i rashodi prikazani u budžetu treba da budu u ravnoteži. Dakle, suprotno državnim budžetima, deficitarno finansiranje putem javnog zaduživanja nije dozvoljeno.

Jednom rečju, opšti budžet konstituisan u tom periodu, nije se mnogo razlikovao od budžeta drugih međunarodnih organizacija, koje obično imaju umerenije ciljeve od onih koje ima EU.

Savet je 1970. godine odlučio da postepeno zameni direktne doprinose država članica u budžet sa prihodima koji se u njega slivaju automatski iz odgovarajuće dodeljenih izvornih prihoda. Prednost budžeta, potpuno finansiranog iz sopstvenih izvora, prema Rimskom ugovoru je u tome da je Komisija ostvarila odredjen stepen uticaja, putem slabljenja svoje finansijske zavisnosti od država članica koje ne mogu kasniti sa plaćanjem, ali je obezbedila da se izvori prihoda i smer trošenja striktno drže unutar ranije određenog uskog okvira. Kao rezultat, u trenutnoj fazi evropske integracije budžet se i dalje zasniva na uskim temeljima i ostaje i dalje relativno mali.

Od početka 1980-ih, budžet EU finansirao se iz svojih „sopstvenih izvora“ koji su se sastojali od:

- a) carina, poljoprivrednih dažbina i dažbina za šećer uvezen iz zemalja van EU;
i
- b) doprinosa članica na bazi poreza na dodatu vrednost (PDV-a, engl. VAT). To se zasniva na hipotetičkim prihodima dobijenim primenom zamišljene stope PDV-a od 1 posto, a povećane na 1.4 posto u 1985. godini na zamišljenu zajedničku osnovicu PDV-a (asortiman roba i usluga), i on nije uslovljen sa stvarnim PDV sistemom. Kao indirektni porez, PDV je regresivan i ne odražava sposobnost plaćanja. U pojedinim slučajevima dakle, oslanjanje na zajedničku osnovicu PDV-a prouzrokovalo je neravnotežu između velikih doprinosa država članica u budžet i relativno niskog blagostanja (npr. Velika Britanija).

Budžetski rashodi za politike Zajednice bili su (i dalje su) pod uticajem nekoliko stavki koje su prouzrokovale različite distributivne efekte među partnerima:

- a) izdaci za Zajedničku poljoprivrednu politiku (CAP), koji su do sredine 1980. činili više od dve trećine ukupne sume i išli su uglavnom na države članice sa relativno velikim viškovima ili veoma subvencionisanim poljoprivrednim proizvodima (npr. Danska, dok su Nemačka i Velika Britanija bile čisti b)

uvoznici poljoprivrednih proizvoda i stoga mali primaoci izdataka za CAP);
i

- c) „strukturni fondovi“ za regionalni razvoj i socijalnu politiku, koji su, kako zbog toga što su činili manje od 20 procenata od ukupne sume, tako i zbog slabe proširenosti na države članice, nisu bili u stanju da uravnoteže raspodelu rashoda.

Kako se budžet sastavlja svakog decembra, njegova najveća stavka potrošnje, u okviru Zajedničke poljoprivredne politike, je zasnovana na predviđanju i zato neprecizna ili pogrešna (zbog fluktuacija u obimu proizvodnje, koja nastaje kasnije u godini, i neizvesnosti od međunarodnih cena). Kao rezultat, često su nastajali deficiti između planiranih i stvarnih obaveznih izdataka koje su države članice morale da finansiraju sa dodatnim vanrednim doprinosima u toku fiskalne godine. To je stvorilo nevericu i zastoje kako u uplatama tako i u primanjima iz godišnjeg budžeta. Nakon dugog perioda kretanja iz jedne finansijske krize u drugu, ali i pojave novih-starih ciljeva, jačanje aktivnosti na kompletiranju programa jedinstvenog tržišta, a od 1992. godine i prelazak na Evropsku monetarnu uniju (EMU), na kraju je prisilila EU da sprovede dugo očekivanu radikalnu prepravku finansija. Ona se bazirala na predlogu da se mora postaviti plafon za iznos koji EU može prikupiti od država članica. Sopstveni plafon sredstava određen je na 1.21 posto od BNP-a u 1995. godini, i povećan fazono na 1.27 posto od BNP-a u 1999. godini. Jedinstvena stopa PDV-a postepeno je smanjena sa 1.4 procenta na 1 procenat u 1999. godini sa osnovicom PDV-a limitiranom na najviše 50 procenata od BNP-a. U praksi, ove reforme značile su da pored tradicionalnih sopstvenih izvora koje čine: 1) poljoprivredne dažbine (sada zamenjene fiksnim tarifama) i dažbine za šećer, 2) carine, i 3) trećeg izvora zasnovanog na PDV-u, bude uveden i 4) četvrti izvor popune zasnovan na bruto nacionalnom proizvodu (BNP-u) država članica, a koji reflektuje relativno bogatstvo i dohodak građana svake od zemalja. Kao rezultat, doprinosi članica u budžet postali su pravedniji. S obzirom, da je 1992. godine izvor zasnovan na PDV-u predstavljao 61,6 posto od ukupnih prihoda, u 1998. godini on se spustio na 41 posto i predviđeno je bilo da padne na oko 33 posto sa odgovarajućim povećanjem izvora zasnovanog na BNP-u (koji je dostigao 43 posto u 1998. godini).

EU je takodje odlučila da restruktira rashodnu stranu budžeta putem (a) povećanja rashoda za otprilike 22 procenata u realnim vrednostima za period od 1993 do 1999. godine kako bi pomogla u promovisanju tzv. ekonomske i društvene kohezije, među državama članicama i regionima EU radi ubrzanog napretka ka EMU; i (b) povećanja raspodele sredstava za Strukturne fondove za 40 posto i 9 posto za poljoprivredu u realnim vrednostima..

Rashodi zajednice ograničeni su okvirom koji pokriva više godina, poznat kao *finansijska perspektiva*. Ona se definiše kao poseban dokument čije je

sastavljanje u funkciji budžetskog planiranja, kako bi se predupredio problem budžetske neravnoteže.⁶ Finansijska perspektiva za period od 2000. do 2006. godine postavlja godišnje plafone za sedam kategorija potrošnje (tabela 5.1.):

1. poljoprivredu, za CAP i seoski razvoj;
2. strukturne operacije, za Strukturne fondove (regionalne i socijalne) i Kohezioni fond;
3. interne politike, kao što su istraživanje, energija i transport;
4. spoljašnje operacije, uglavnom razvojna i humanitarna pomoć pridruženim i drugim zemljama;
5. uprava;
6. rezerve (monetarne, vanredna pomoć i kreditne garancije);
7. pomoć pre pristupa, za poljoprivredu, strukturalne instrumente i PHARE program za zemlje kandidate.

Tabela 5.1. Ukupan budzet EU u 2002.godini

Prihodi	
Bruto nacionalni proizvod	43.00%
Porez na dodatu vrednost	38,30%
Carine	14,80%
Takse	3.90%
Rashodi	
Zajednicka poljoprivredna pol.	45.20%
Strukturni fondovi	34.50%
Interne politike	6.50%
Spoljnje delovanje	5.10%
Administracija	5.20%
Sredstva za pridruzivanje	3.30%
Rezerve	0.20%

Izvor: European Commission, 2002.

⁶ Pantić, D., (1996)., Budžet Evropske zajednice, Ekonomski institut, Centar Group, Beograd.

Tabela 5.1. prikazuje strukturu prihodne i rashodne strane opšteg budžeta u 2002. godini. Na prihodnoj strani, BNP izvor, koji je dominantan od 1998. godine, i PDV izvor čine 82 procenta od ukupnog. Sa liberalizacijom svetske trgovine, uključujući i poljoprivredne proizvode, udeli prihoda od carina i poljoprivrednih dažbina dalje će opadati, dok će značaj BNP izvora rasti. Rashodna strana budžeta pokazuje da poljoprivreda i dalje zauzima 45.20 procenta. Iako je to značajno poboljšanje u odnosu na ranije budžete, kada je 70-80 posto rashoda bilo usmereno na poljoprivredu u periodu od 1960 do 1980. godine, to je ipak i dalje dosta visok procenat. Strukturni fondovi (za regionalna i socijalne namene) čine drugu po redu najveću stavku, dok sve ostalo dobija oko 20 procenata od ukupne sume.

Tabela 5.2. Finansijsku izgledi EU-15 za period 2000–2006.

	milioni evra		%	
	2000	2006	2000	2006
Poljoprivreda	49920	41660	44.5	46.2
troškovi CAP	36620	37290		
ruralni razvoj	4300	4370		
Strukturne aktivnosti	32045	29170	34.8	32.3
Interne politike	5900	6200	6.4	6.9
Spoljnje aktivnosti	4550	4610	4.9	5.1
Administracija	4560	5100	5	5.7
Rezerve	900	400	1	0.4
Sredstva za pridruživanje	3120	3120	3.4	3.4
Ukupna sredstva za obaveze	91995	90260	100	100
Ukupna sredstva za plaćanje	89590	89310		
Raspoloživa za pridruživanje		14220		
Limit sredstava za plaćanje	89590	103530		
Limit iz vlastitih sred.(%BNP)	1.27	1.27		

Izvor; Hitiris, T., 2003.

Tabela 5.2. predstavlja finansijsku perspektivu za godine 2000. i 2006. Kod pripreme te perspektive, Komisija je uzela u obzir verovatno pristupanje šest, a ne deset, novih država članica od 2002. godine pa nadalje i priložila indikativan

finansijski okvir za Uniju 21 zemlje sa dodatnom stavkom rashoda. U sklopu ograničenja od 1.27 posto od finansijskog plafona BNP-a, raspodela pretpostavlja stabilizaciju budžetskih rashoda na opštem realnom nivou za 2000. godinu. Međutim, ti planovi su zasnovani na trenutnoj situaciji i na pretpostavci rasta BNP-a od 2.5 posto godišnje za postojeće države članice i 4 posto godišnje za nove države članice za period finansijskog okvira.

1.4. Problemi u realizovanju budžeta EU

Dosada prezentovani kratki pregled karakteristika budžeta i budžetskih procedura u EU ukazuju da je on stalno bio, ne samo pod lupom javnosti, nego da je bio izložen intervencijama i sledstveno tome, određenim promenama. Ovo je sa svoje strane izazivalo probleme u njegovom donošenju i tenziju među članicama.

Pre svega, valja ukazati da priroda donošenje odluka u EU, tromost u usaglašavanju o raznim pitanjima, posebno o budžetskim, uticalo je da su se transformacije odvijale veoma sporo. Pored toga, njegova uska struktura prihoda i rashoda utiče na njegov zahvat u državama članicama. Na primer, budžet je često stvarao neplanirane međudržavne raspodele dohotka, koje su od 1970-ih u EU izazivale oštre krize koje su pretile da uspore evropsku integraciju. Ti problemi nastaju zbog: veličine neto doprinosa država, i zbog razlika između doprinosa svake zemlje u budžet i plaćanja iz budžeta. Za neke države članice (naročito za Veliku Britaniju) neto doprinosi su bili redovno pozitivni i 'prekomerni' u odnosu na njihovo blagostanje. Ta nepravednost prouzrokovana je određenim aspektima budžetskog procesa koji potiču kako sa prihodne tako i sa rashodne strane budžeta. Sve ovo izazivalo je određene krize u odnosima među članicama koje su razrešavane daljim reformama. (tabela 5.3.)

Budžetski rashodi Evropske unije bili su (i dalje su) pod uticajem nekoliko stavki koje su prouzrokovala različite distributivne efekte među članicama.

Prekomerni teret poljoprivredne potrošnje u ukupnim rashodima bio je glavni uzrok problema s kojim se suočavala Velika Britanija, koja je uplaćivala prema svom relativnom blagostanju, ali je primala u skladu sa svojim relativno malim poljoprivrednim sektorom. Zbog toga je vlada Velike Britanije zatražila veliko smanjenje njenog doprinosa. U pokušaju postizanja sporazuma, EU je povezala budžetsku debatu sa smanjenjem rashoda za Zajedničku poljoprivrednu politiku putem uspostavljanja proizvodnih normi koje bi, ukoliko su bivale premašene, bile podvrgnute „suodgovornoj dažbini“ koju su plaćali proizvođači. Ali takav mehanizam nije rešio budžetski problem. Nakon snažnih zahteva od strane Britanske vlade, Evropski savet iz 1984. je u Fontejnbleu odlučio da će svaka država članica koja snosi prekomerne budžetske troškove u odnosu

Tabela 5.3. Neto platiše, neto korisnici i standard (1999. godina)

	Neto pozicija ukupno (milioni evra)	Neto pozicija u % BDP	Neto pozicija u evrima po glavi stanovn.	BDP po glavi stan. Prema standardu kupovne moći
Luksemburg	-94,3	-0,55	-220	179
Danska	50	0,03	9	118,4
Holandija	-2014,2	-0,57	-128	112,8
Irska	1930,5	2,5	516	111,9
Austrija	-725,6	-0,38	-90	111,6
Belgija	-426,5	-0,18	-42	111,1
Nemačka	-9478,9	-0,49	-116	107,5
Švedska	-1004,6	-0,47	-113	102,3
Velika Britanija	-3506,8	-0,26	-59	102
Finska	-252,8	-0,22	-49	100,3
Italija	-1260,2	-0,12	-22	100,1
Francuska	-640,6	-0,05	-11	99,3
Španija	7090,7	1,31	180	82
Portugalija	2802	2,79	281	75,4
Grčka	3755,6	3,2	357	67,1

Izvor: European Commission, 2002.

na svoje relativno blagostanje izvući korist od ispravke. Na osnovu toga, doprinosi PDV-a Velike Britanije umanjeni su za dve trećine od njihovog neto doprinosa u budžet EU. Savet nije promenio pravila „sopstvenih izvora“ nego je jednostavno odlučio da će trošak britanskog smanjenja da se podeli na druge države članice, gde je najveći budžetski davalac Nemačka, plaćala najviše.

Trenutno su finansije EU poravnate. Izdvajanje pojedinih članica zajedno iznosi 1.2 procenta BNP-a EU. Državni budžeti država članica EU su u proseku preko 40 posto njihovog BNP-a. Iako poređenje između budžeta EU i državnih budžeta nije odgovarajuće, jer ovaj prethodni ne uključuje troškove za odbranu, obrazovanje, zdravlje, itd., nema sumnje da je budžet EU mali. Jer, ulazak zemalja centralne i istočne Evrope, formiranje EMU, i drugi politički i ekonomski događaji u Evropi i u ostatku sveta potvrđuju da su veličina i struktura budžeta

neadekvatni za ulogu koju bi EU trebala da igra, pa će radi toga biti neophodne reforme i pravedniji sistem ispravki u bliskoj budućnosti.

Na to ukazuje i sledeća situacija. Do proširenje EU je došlo za deset članica i realizovano je 2004 godine. Proširenje EU je dovelo i do dupliranja poljoprivredne radne snage i obradivog zemljišta, a unutrašnje tržište se povećalo za 100 miliona novih potrošača. Međutim, ovo proširenje nije praćeno i sa odgovarajućim povećanjem budžeta EU, odnosno pristupom poljoprivrednika novih članica odgovarajućim fondovima. Kao i kod nekih drugih problema, na primer, slobodnog kretanja radne snage za sve članice EU, došlo je do odlaganja rešenja. Jer, pridruživanje bi trebalo da poljoprivrednicima u novim članicama omogući ulazak u režim Zajedničke Agrarne Politike, odnosno da omogući finansiranje njihove proizvodnje garantovanim cenama, premijama, subvencijama itd. To se nije desilo ili ne u obimu koji se očekivao. Slična situacija važi i kod pitanja učešća u finansiranju u regionalnim projektima. Praktično sve novoprime članice imaju BNP po stanovniku 75% ispod proseka ostvarenog u EU i trebalo bi da budu participanti u stuktturnim fondovima, što se nije dogodilo u meri u kojoj se očekivalo, što je delom i vezano za njihove unutrašnje slabosti.

1.5. Budžetske procedure u EU

Budžet čije se nominalne vrednosti izražavaju u evrima sastavlja se godišnje za kalendarsku godinu. Dopunski budžeti se dodaju tokom godine, kada je to potrebno. Prema ugovoru, Savet i Evropski parlament su budžetska vlast i imaju zajedničku odgovornost za određivanje budžeta EU na osnovu predloga od Komisije. Međuinstucionalni sporazum o budžetskoj disciplini i poboljšanju budžetskog postupka (iz 1993. godine) utvrđuje način na koji ove tri institucije ispunjavati svoje obaveze u skladu sa ugovorom. U pripremi i usvajanju budžeta, tri institucije se pridržavaju sledećeg postupka:

1. **Budžet predlaže Evropska komisija**, a odobravaju ga zajedno Evropski parlament i Savet ministara, dakle i predstavništvo građana zemalja članica i predstavništvo njihovih vlada.
2. **Prema članu 272. Ugovora iz Rima**, postupak usvajanja budžeta traje od 1. jula do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Međutim, u praksi ovaj postupak počinje mnogo ranije.
3. **Prednacrt budžeta** – Od proračuna dostavljenih od strane pet institucija Zajednice (Saveta, Komisije, Parlamenta, Suda pravde i Socijalno-ekonomskog komiteta), Komisija prikuplja i sastavlja zahteve svih relevantnih odeljenja u skladu sa potrebama Evropske unije i političkim prioritetima za narednu godinu, zatim ih do 15. juna šalje Savetu i Parlamentu. Komisija

takođe učestvuje u arbitražnom postupku između protivrečnih zahteva na osnovu prioriteta koji se odnose za tu određenu godinu.

4. **Prvi pretres nacrt budžeta** – Savet sprovodi prvi pretres, a zatim nakon saglasnosti sa Parlamentom do 31. jula utvrđuje nacrt budžeta.
5. **Nacrt budžeta** – nacrt se do 15. septembra dostavlja Parlamentu.
6. **Prvi pretres nacrt budžeta** – sprovodi se tokom oktobra u Parlamentu. Parlament izmenjuje i dopunjuje, predlaže modifikacije ili odbacuje nacrt budžeta i vraća ga na Savet za drugo razmatranje i izmene. Savet postupa po predloženim izmenama i dopunama i modifikacijama i Parlamentu vraća nacrt budžeta na drugi pretres do 22. novembra.
7. **Drugi pretres nacrt budžeta** – ukoliko Parlament ne odbaci ceo budžet, Savet utvrđuje konačni obim obaveznih izdataka. Pošto Savet odlučuje o obaveznim izdacima, Parlament je zadužen za revidiranje neobaveznih izdataka. U tom delu budžeta Parlament može da prihvati ili odbaci predlog Saveta.
8. **Usvajanje budžeta** – budžet se usvaja pre Nove godine i može da se sprovede kada ga odobri Parlament na osnovu tri petine ukupnog broja glasova.

Konačno usvajanje budžeta je prerogativ predsednika Evropskog parlamenta. Iako sa 80 procenata rashoda rukovode organi država članica, Komisija ima ukupnu odgovornost za sprovođenje budžeta, i odgovorna je Evropskom parlamentu u pogledu obezbeđivanje da se budžet ostvaruje kao što je izglasano.

Po završetku budžetske godine, šesta institucija EU, Finansijski sud ili Sud revizora, kontroliše sve račune prihoda i rashoda EU i odlučuje da li je upravljanje finansijama bilo ispravno i propisno. Konačno, nakon što Parlament pregleda račune, razmatrajući izveštaj Suda revizora i uzimajući u obzir preporuke Saveta, on odobrava parlamentarno oslobađanje, potvrđujući, odnosno dozvoljavajući upravljanje sredstvima EU od strane Komisije.

To je pojednostavljena verzija kompleksne procedure koja često stvara zastoje u odobravanju budžeta preko roka za završetak ovog procesa. U prošlosti je često dolazilo do komplikacija kod klasifikacije rashoda na obavezne i neobavezne. Prema Rimskom ugovoru obavezan je onaj rashod koji neminovno nastaje iz ovog Ugovora ili iz dokumenata usvojenih u skladu s tim. Ta bleđa definicija prouzrokovala je mnogo sporova u razgraničenju između Saveta i Parlamenta, koji ima nadležnost da odlučuje samo o neobaveznim rashodima i samo u okviru ranije određenih granica, dok Savet ima „zadnju reč“ u vezi sa obaveznim rashodima. Konačno je stvar rešena Međuinstitucionalnim sporazumom (1993) koji je pojasnio ulogu svake institucije u budžetskom postupku.

Trenutno stanje budžeta EU dakle, odražava stepen i stanje ekonomske integracije u Evropi. Za sada ne postoji otvoreno pitanje o korišćenju budžeta kao instrumenta za sprovođenje politika EU u celini, osim onih izričito navedenih u

ugovorima. Na primer, sa integracijom monetarne politike u Evropsku monetarnu uniju, direktna saradnja izmedju država članica se neminovno povećava, ali opšta makroekonomska politika se i dalje smatra prerogativom, odnosno u odgovornosti je nacionalnih vlada.

1.6. Sadašnje stanje budžeta EU

1.6.1. *Finansijske okvir za period 2007–2013.*

Finansijske perspektive, (okvir), za period 2007-2013 godine se u strukturi predviđenih izdvajanja razlikuje od finasijskih perspektiva za period 2000-2006.godine. Te razlike onemogućavaju direktno poređenje ova dva budžeta. (tabela 5.4.)

5.4. Finansijski okvir za period 2007–2013.

Obaveze	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Održivi razvoj	58735	61875	64895	67350	69795	72865	75950
1.a.Konkurentnost za rast i zaposlenost	12105	14390	16680	18965	21250	23540	25825
1b.Kohezija za rast i zaposlenost (a)	46630	47485	48215	48385	48545	49325	50125
Zaštita i upravljanje prirodnim resursima	57180	57900	58115	57980	57850	57825	57805
Od čega-poljoprivreda, mere tržišne podrške i direktna plaćanja	43500	43673	43354	43034	42714	42506	42293
Građanstvo,sloboda , bezbednost i pravda	2570	2935	3235	3530	3835	4145	4455
EU kao globalni partner (b)	11280	12115	12885	13720	14495	15115	15740
Administracija (c)	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500
Nadoknade (d)	120	60	60	0	0	0	0
Ukupne obaveze	133560	138700	143140	146670	150200	154315	158450

Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije

Ukupna plaćanja(a) (b)	114740	124600	136500	127700	126000	132400	138400	143100	Prosek
Plafon obaveza kao % od GNI	1.09%	1.15%	1.23%	1.12%	1.08%	1.11%	1.14%	1.15%	1.14%
Nepredviđeni troškoviu %	0.15%	0.09%	0.01%	0.12%	0.16%	0.13%	0.10%	0.09%	0.10%
Plafon doprinosa kao % od GNI	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

www.europa.eu/scadplus/leg/eu/lvb/

Budžet za ovaj period, ipak, može se konstatovati, bitno se razlikuje u strukturi rashoda od prethodnog; sada se sredstva pretežno usmeravaju u održivi razvoj, a ne u poljoprivredu. U prvoj godini finansijskih perspektiva za održivi razvoj je predviđeno oko 40% sredstava, a u poslednjoj 2013., 50% sredstava budžeta. Dakle, strukturni i kohezioni fondovi na koje je u prethodnom periodu usmeravano nešto preko 30% budžeta sada postaju prioritet. Najveće preusmeravanje sredstava se odnosi na rashode u poljoprivredu koji su u dosadašnjem razvoju EU izazivali najveće polemike i osporavanja. Za njih je predviđeno oko 40% ukupnih prihoda sa tendencijom smanjenja. Sam nacrt budžeta je donet pre pristupanja novih članica iz 2004 godine čime je izbegnut njihov uticaj na njegovo formiranje, pa se njihovo puno uključivanje predviđa tek u poslednjoj budžetskoj godini. Time su izneverena i očekivanja da će se budžet značajnije povećati. Međutim, i ovo relativno manje povećanje budžeta se ne realizuje, da bi se potrošnja kretala u okviru predviđenih budžetskih prihoda. Napetosti, oko različite koristi od budžeta ostaće i za ovaj budžetski okvir (Tabela 5.5.)

Tabela 5.5. Neto platiše, neto korisnici za period 2007–2013.

Država članica	Novac iz EU (milijarde Evra)	Novac iz EU (milijarde evra)	Neto korist (u milijardama evra)	Stanovništvo (2007) Stanovništvo	Neto korist po stanov.
<u>Austria</u>	10	19	-8.5	8,298,923	-1024
<u>Belgium</u>	39	33	+6.4	10,584,534	605
<u>Bulgaria</u>	12	2.3	+9.7	7,679,290	1263
<u>Cyprus</u>	01	1.1	-0.1	778,684	-128
<u>Czech Republic</u>	31	9.2	+22	10,287,189	2139
<u>Denmark</u>	10	17	-7.2	5,444,242	-1322
<u>Estonia</u>	04	0.8	+3.2	1,342,409	2384
<u>Finland</u>	09	13	-3.7	5,276,955	-701
<u>France</u>	89	140	-51	63,392,140	-805
<u>Germany</u>	78	164	-86	82,314,906	-1045
<u>Greece</u>	40	15	+25	11,171,740	2238
<u>Hungary</u>	32	8.4	+24	10,066,158	2384
<u>Ireland</u>	12	11	+0.6	4,312,526	139
<u>Italy</u>	70	116	-46	59,131,287	-778
<u>Latvia</u>	06	1.4	+4.6	2,281,305	2016
<u>Lithuania</u>	09	1.7	+7.3	3,384,879	2157
<u>Luxembourg</u>	10	2.3	+7.7	476,187	16170
<u>Malta</u>	01	0.5	+0.5	407,810	1226
<u>Netherlands</u>	13	37	-24	16,357,992	-1467
<u>Poland</u>	87	22	+65	38,125,479	1705
<u>Portugal</u>	29	12	+17	10,599,095	1604
<u>Romania</u>	32	7.2	+25	21,565,119	1159
<u>Slovakia</u>	14	3.5	+11	5,393,637	2039
<u>Slovenia</u>	06	3.1	+2.9	2,010,377	1443
<u>Spain</u>	78	76	+2.2	44,474,631	49
<u>Sweden</u>	09	20	-11	9,113,257	-1207
<u>United Kingdom</u>	46	103	-57	60,816,701	-937

www.europa.eu/scadplus/leg/eu/lvb/

U finansijskim okvirima za period 2007-2103. predviđeni su neto korisnici sa negativnim skorom. Novina u odnosu na raniji period je da pored tradicionalnih budžetskih davaoca kao što je Nemačka, Francuska, Italija, Holandija, Velik Britanija i dr. se nalazi jedna novoprimiteljena članica, Kipar. Naravno, kakav će biti dalji razvoj događaja, ostaje da se vidi.

Aktuelni finansijski i budžetski sistem EU postavljen je na relativno stabilnim osnovama, ali se one ipak „poljuljaju“ svaki put kada dođe do proširivanja članstva. Razlog za to je što su novi članovi znatno slabije ekonomske snage u odnosu na najstarije članove Unije i, uglavnom, svoju privrednu aktivnost zasnivaju na poljoprivrednoj proizvodnji, koja je u najvećem broju slučajeva znatno ruinirana usled posledica ranije primene komandne ekonomije, ali i zbog dejstva prirodnih faktora.

Kao budžet izgleda posmatran iz ugla učešća pojedine članice u njegovom ukupnom iznosu pokazuju sledeći podaci (tabela 5.6.)

Tabela 5.6. Doprinos država članica (u procentima)

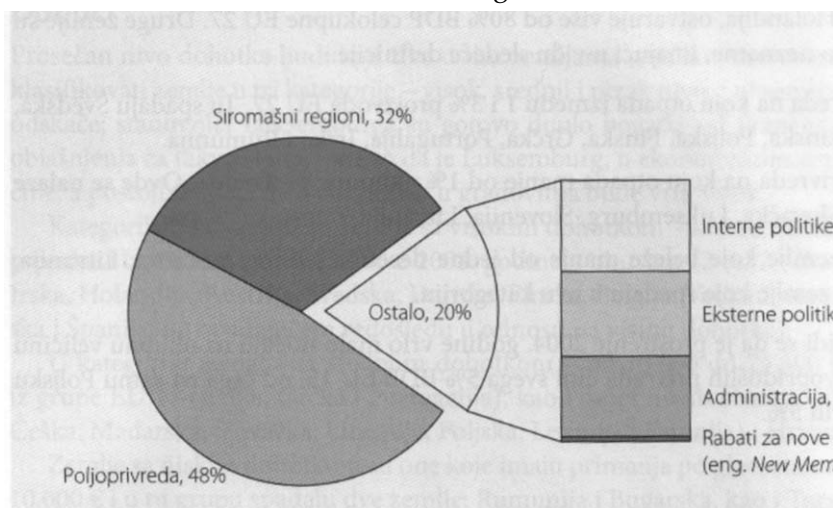
Država	%	Država	%
Belgija	3,53	Luksemburg	0,27
Bugarska	0,14	Mađarska	0,55
Republika Češka	0,51	Malta	0,03
Danska	2,00	Holandija	4,85
Njemačka	20,50	Austrija	2,41
Estonija	0,05	Poljska	1,30
Grčka	1,47	Portugalija	1,15
Španija	7,85	Rumunija	0,37
Francuska	19,55	Slovenija	0,18
Irska	0,91	Slovačka	0,21
Italija	12,86	Finska	1,47
Kipar	0,09	Švedska	2,74
Latvija	0,07	Velika Britanija	14,82
Litvanija	0,12		

Izvor: European Council: Financial Perspective 2007–2013, Brussel

Evidentno je da nekoliko najačih zemlja EU pretežno doprinose punjenju budžeta ove zajednice. To su pre svega Nemačka, Francuska, Engleska i Italija, koje su zajedno participili sa 67,73% u ukupnim sredstvima u 2011 godini.

Ista godina 2011. daje sliku i strukturu raspodele sredstava u kojima participiraju pojedine zajedničke politike EU (tabela 5.7.)

Tabela 5.7. Budžet EU u 2011. godini



Podaci iz budžeta EU za 2011. ukazuju da izdvajanja za poljoprivredu, kohezionu politiku i zaštitu prirodnih resursa predstavljaju najveći deo budžetskih toškova, što je uticalo da ove zajedničke politike predstavljaju i predmet ovoga rada.

1.6.2. Budžetski prihodi

U prvim godinama nastanka Evropska ekonomska zajednica je finansirana pomoću priloga zemalja članica. Tokom prve polovine 70-ih godina došlo je do bitne promene, Evropska unija je dobila sopstvene izvore finansiranja i to: deo carina od uvoza u Evropsku uniju iz trećih zemalja, prihode od nameta pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i deo PDV-a u iznosu od 1% od ukupno prikupljenih prihoda. Zemlje članice su zadržavale 10% od iznosa prikupljenih za dve prvo navedene svrhe, usled troškova ubiranja tih sredstava. Evropska unija od tada sa sopstvenim resursima finansira svoje troškove. Pravno, ovi resursi pripadaju Uniji. Zemlje članice ih skupljaju u ime Evropske unije i zatim ta sredstva prebacuju u budžet Unije.

Tokom prvih godina postojanja ovog sistema finansiranja EU, sredstva čiji je izvor uvoz su bila najznačajniji generator prihoda, ali se to brzo promenilo usled preorijentacije trgovine na partnere unutar Unije. Do toga je došlo zbog ulaska u carinsku uniju. Ubrzo je PDV postao najvažniji izvor punjenja budžeta Unije sa 57,6%, nameti na poljoprivredni uvoz su doprinosili sa 31,8%, a iz carine prema trećim zemljama je prikupljeno oko 10,5%. To je stanje sa početka 80-ih godina.

Od tada pa do 1999. godine struktura budžetskih prihoda je znatno promenjena:

- Poljoprivreda – 2,5%
- Carine – 15,5%
- PDV – 35,5%
- Prilozi država-članica na osnovu BDP-a – 45,9%
- Razni sitni prihodi – 0,8%
- Prenos iz prethodne godine – 1,6%
- Sopstveni resursi – 0,8%

Prihod od PDV-a od 2002. godine je smanjen na 0,5%, a državama članicama je dozvoljeno da zadrže 20% od prihoda dobijenih iz carina i od nameta na poljoprivredni uvoz. Porasla je uloga priloga država-članica na osnovu visine BDP-a, što se primenjuje od 1988. godine.

Od 1988. godine sredstva koja čine prihod budžeta se mogu podeliti na četiri grupe:

TOR – tradicionalni prihodi – sastoje se od carina koje se naplaćuju na uvoz dobara koja dolaze iz zemalja van Evropske unije. Oni donose odprilike oko 17,3 milijarde EUR-a, tj. čine 15% prihoda budžeta.

Indirektni prihodi – VAT – čine 15% prihoda budžeta, tj. oko 17,8 milijardi EUR-a.

Dopunski prihodi – sredstva koja se baziraju na bruto nacionalnom dohotku (gross national income – GNI) se prikupljaju tako što je određen procenat (0,73%) koji se primenjuje na bruto nacionalni dohodak svake države-članice. Ovako prikupljena sredstva predstavljaju najveći izvor prihoda budžeta i iznose 80 milijardi EUR-a, tj. čine 69% svih prihoda.

U budžet se takođe slivaju sredstva iz drugih izvora, kao što su kazne, viškovi iz prethodnih godina, određeni porezi koje plaćaju zaposleni pri organima i institucijama Evropske unije na svoja primanja, zatim određeni doprinosi zemalja van Evropske unije za određene programe Unije, zatim sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone. Ovako skupljeni resursi čine i do 1,5% budžeta, tj. oko 1,3 milijarde EUR-a.

Tendencije u razvoju i strukturi prihoda budžeta EU prezentuje sledeći podaci:

Tabela 5.8. Ukupni prihodi budžeta EU u periodu 2006-2010.god.(u %)

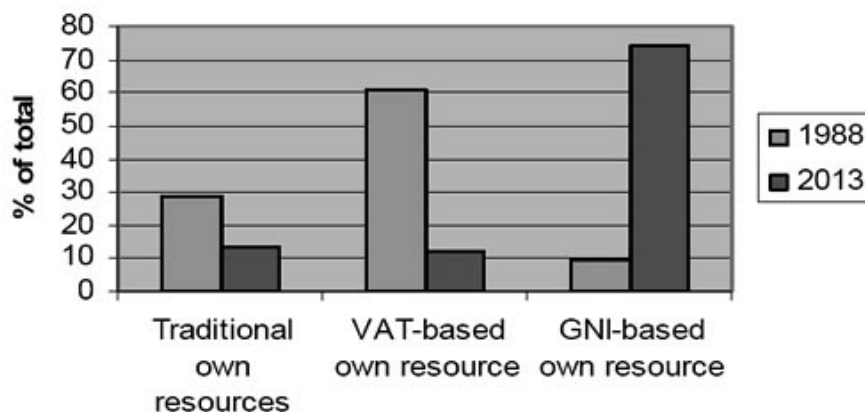
Vrsta prihoda	2006	2007	2008	2009	2010
TORs	13	15	16	13	12
PDV	14	15	16	12	11
BNP	72	69	67	73	76
Ostali prihodi	1	1	1	2	1
UKUPNO	100	100	100	100	100

<http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget>

Značajno je istaći da je u okviru ukupne sume prihoda koja se naplati u toku godine, najveće učešće prihoda koje se zasniva na BNP-u (oko 67-76%), zatim sledi prihod koji se ostvari iz izvora zasnovanog na PDV-u (12-16%) i prihod iz tradicionalnih izvora (12-16%). Trendencija razvoja budžetskih prihoda u dužem periodu potvrđuje ove nalaze.

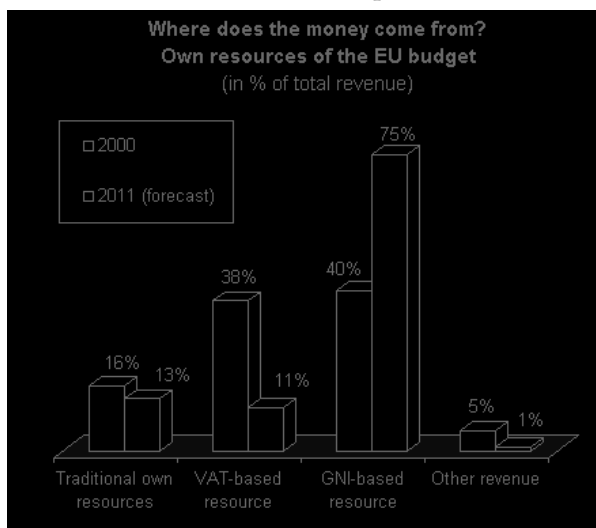
Slika 5.1. Struktra prihoda budžeta EU (1988–2013.)

Revenues structure (1988-2013)



Budžetski prihodi koji su zasnovani na Bruto društvenom proizvodu postepeno preovlađuju i poslednjih godina daju preko 70% svih budžetskih prihoda, što potvrđu podaci analizirani na kraćoj vremenskoj distanci.

Slika 5.2. Struktura budžetskih prihoda EU u 2011.



Izvor: http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm.

1.6.3. Budžetski rashodi

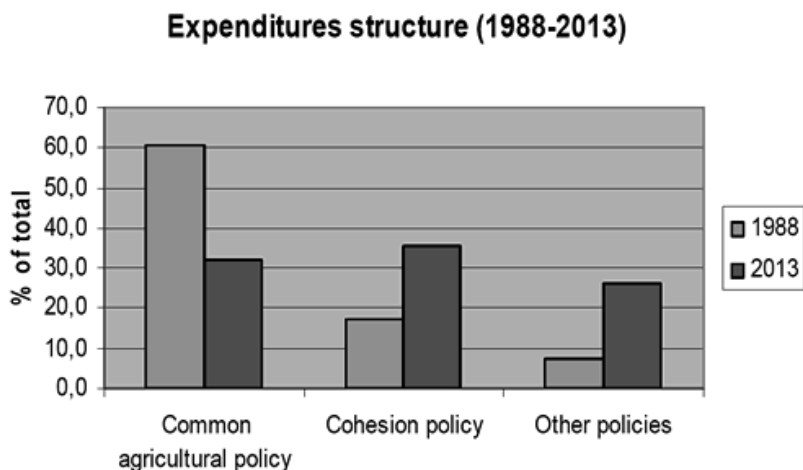
Od važnosti nije samo kako se formiraju budžetski prihodi već i na šta se usmeravaju budžetski rashodi. Od ukupnog budžeta oko 20% iznosa se usmerava preko tela Unije, a oko 80 % preko država članica. Najveća odgovornost za upravljanje budžetom leži na Evropskoj komisiji. Glavna pravila koja regulišu način potrošnje i upravljanja sredstvima Evropske unije nalaze se u Finansijskim pravilima. Ova pravila su dopunjena sa tzv. *Implementing Rules*, odnosno drugom setu finansijskih pravila, a u cilju njihove pravilne primene. Pre nego što se odobre bilo koja sredstva za određene programe, svaki zahtev mora da prođe strogu proceduru i mora da ima određenu pravnu potporu. Ova pravila i postoje kako bi se osigurala objektivnost prilikom ocene isplativosti pojedinih projekata i time postavili određeni limiti potrošnje.

Najvažniji rashodi, predviđeni Finansijskom uredbom su:

1. Poljoprivreda
 - Rashodi za Zajedničku poljoprivrednu politiku
 - Ruralni razvoj
2. Strukturne operacije
 - Strukturni fondovi
 - Kohezioni fond
3. Unutrašnje politike
4. Spoljna akcija
5. Administracija
6. Rezerve
 - Monetarne rezerve
 - Rezerve za slučaj vanrednih potreba
 - Rezerve garancija za pokriće zajmova datih državama-nečlanicama
7. Pomoć pre pristupanja Evropskoj uniji

Tendencije u promenama strukture budžetskih rashoda možemo analizirati iz sledeće informacione poruke.

Slika 5.3. Struktura troškova budžeta EU (1988–2013.)



Među navedenim grupama rashoda, najveće je učešće rashoda za poljoprivredu i strukturne operacije.

Slika 5.4. Struktura budžetskih rashoda EU



Izvor: http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm,

1. Rashodi za poljoprivredu

Rashodima za poljoprivredu obuhvaćene su različite mere čije se preduzimanje finansira u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.

Od samog ustanovljavanja, svrhu Zajedničke poljoprivredne politike predstavljalo je obezbeđivanje racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje, tržišne stabilnosti, kao i garantovanje bezbednosti u snabdevanju hranom u vezi sa specifičnom prirodom proizvodnje. Zasnovana na principu višestruke primene, Zajednička poljoprivredna politika mora u potpunosti biti kompatibilna s održivim razvojem, naročito sa unapređivanjem metoda proizvodnje koji doprinose zdravoj životnoj sredini i efektivnoj upotrebi izvora, kao i osiguravanjem socijalne prihvatljivosti ove politike Unije.

2. Strukturne operacije

Rashodi za strukturne operacije uvedeni su za finansiranje mera strukturne pomoći u cilju unapređivanja ekonomske i socijalne kohezije u Uniji. Doprinos Unije mora biti praćen nacionalnim finansiranjem, tako da podrazumeva saradnju između Komisije i organa država-članica. Sredstvima Strukturnih fondova finansiraju se brojne operacije, kao što su:

- Promovisanje razvoja i strukturnog prilagođavanja regiona koji zaostaju u razvoju;
- Pomoć regionima, graničnim regionima ili delovima regiona koji su ozbiljno ugroženi opadanjem industrijske proizvodnje;
- Prilagođavanje i modernizacija politika i sistema obrazovanja, treninga i zapošljavanja;
- Podrška konkurentnosti različitih struktura u oblasti ribarstva; razvoj uspešnih poslovnih preduzeća i održavanje ravnoteže između ribarskih kapaciteta i dostupnih izvora;
- Prekogrančna, transnacionalna i interregionalna saradnja;
- Transnacionalna saradnja u borbi protiv diskriminacije i nejednakosti na tržištu rada;
- Ekonomsko i socijalno obnavljanje gradova, itd.

3. Unutrašnje politike

Od usvajanja Jedinstvenog evropskog akta, a u cilju ubrzavanja izgradnje unutrašnjeg tržišta, Unija je proširila oblasti nekih svojih postojećih politika. U skladu sa tim, oblasti unutrašnjih politika obuhvataju:

- Poljoprivrednu politiku
- Regionalnu politiku
- Oblast ribarstva i moreplovstva
- Saobraćaj
- Operacije u vezi sa treninzima, obrazovanjem, mladima, kulturom, informisanjem, audio-vizuelnim medijima i drugim socijalnim aktivnostima
- Aktivnosti u vezi sa energetsom politikom, nuklearnom bezbednošću i zaštitom životne sredine
- Aktivnosti u vezi sa proširivanjem unutrašnjeg tržišta i
- Aktivnosti u cilju unapređivanja konkurentnosti industrije Unije putem istraživanja i tehnološkog razvoja.

4. Spoljna akcija

Ova grupa rashoda obuhvata aktivnosti Unije u vezi sa trećim državama, osim kada se radi o rashodima u vezi sa proširivanjem Evropske unije i rashodima načinjenim od strane Evropskog fonda za razvoj. Reč je o sledećim grupama rashoda

- Mere u oblasti opšte saradnje: uglavnom humanitarna pomoć i pomoć u hrani; inicijative u oblasti demokratije i ljudskih prava; aktivnosti u okviru zajedničke inostrane i bezbednosne politike; kompenzaciona plaćanja državama-nečlanicama u okviru sporazuma o ribolovu radi pristupa njihovim vodama ili u vezi sa aktivnostima zaštite životne sredine izvan teritorije Evropske unije; učesće Unije u različitim operacijama u vezi sa zemljama u razvoju, uključujući i doprinose programima implementiranim od strane drugih međunarodnih tela ili nevladinih organizacija; operacije u slučaju vanrednih potreba;
- Saradnja sa balkanskim državama;
- Saradnja sa mediteranskim državama-nečlanicama;
- Saradnja sa azijskim i latino-američkim državama u razvoju;
- Aktivnosti u vezi sa Južnom Amerikom;
- Saradnja sa državama Afrike, Kariba i Pacifika.

5. Administrativni rashodi

Administrativnim rashodima obuhvaćeni su rashodi svih institucija Unije. U pitanju su:

- Određeni interinstitucionalni rashodi (penzije službenika i stalnog osoblja; subvencije Evropske unije evropskim školama; tekući troškovi Kancelarije za službene publikacije Evropskih zajednica)
- Rashodi institucija za: osoblje, zgrade i opremu, obradu podataka, podršku osoblju i decentralizovanoj administraciji, aktivnosti u vezi sa interinstitucionalnom saradnjom, Službeni list, publikacije, itd.
- Rashodi u vezi sa obnavljanjem specijalnih funkcija: opšte dotacije, subvencije različitim telima, učešće u događajima koji su od interesa za Evropsku uniju.

6. *Rezerve*

U budžetu Evropske unije predviđene su tri grupe rezervi: monetarna rezerva, rezerva za slučaj vanrednih potreba i rezerva garancije. Svaka od ovih rezervi ima jasno utvrđen cilj koji treba ostvariti u određenoj oblasti.

- Pomoć u pretpristupnom periodu obuhvata:
- Pomoć državama-kandidatima iz Evrope;
- Poseban oblik pomoći predstavlja CARDS program, kao oblik finansijske pomoći koju Unija pruža državama zapadnog Balkana, koje su potencijalni kandidati za članstvo
- IPA program predstavlja jedinstveni instrument finansijske pomoći u predpristupnom periodu. Počev od 2007. godine ovim programom zamenjeni su svi dotadašnji programi pretpristupne pomoći i CARDS program.

2. KRIZA EU I BUDŽET

Finansijska kriza u svetu je nastala u SAD u 2007. godini. Kriza je otkrila mnoge slabosti u monetarnoj politici, finansijskoj regulaciji i kontroli, kao i nedostatke u funkcionisanju međunarodnih finansijskih institucija. Zemlja koja predstavlja najveću političku, ekonomsku silu i čija valuta služi kao pretežno svetsko sredstvo plaćanja i držanja nacionalnih rezervi, predstavlja i osnovnog kreatora svetskih ekonomskih tokova, kako pozitivnih, tako i negativnih.

Ukratko, ekspanzivna monetarna politika SAD-a, niske kamatne stope, kao i politika favorizovanja siromašnijeg dela stanovništva da kupuje kuće i stanove, davanjem kredita bez dovoljne provere korisnika, uz istovremeno oficijelno tolerisanje da banke nepoštuju odnos plasmana i sopstenog kapitala, kao i neefikasan rad rejting agencija, predstavlja osnovu ovog procesa. On je doveo do rasta cena nekretnina koji je dalje podgrejavan plasmanima subprimarnih (drugorazrednih) hipotekarnih kredita sa promenljivim kamatnim stopama.

Rast cena hipoteka u jednom momentu je dostigao nivo kada korisnici nisu bili u stanju da vraćaju kredite, što je uzrokovalo nelikvidnost bankarskog sektora, paniku investitora i kolaps na tržištu. Pošto je veliki broj hartija od vrednosti izdat na bazi subraim kredita, koje su Američke banke prodale u svetu, kriza je dobila šire razmere.

Kriza se iz SAD-a proširila na svetsku privredu, pa i na Evropu. Reduciranje aktivnosti realnog sektora dovela je do smanjenja spoljnotrgovinskih rezultata i nižih investicija, a kontaminirana finansijska aktiva, kao što su hipotekarni krediti iz SAD-a, predstavljali su predmet poslovanja većih banaka Nemačke, Francuske, Velike Britanije.

Međutim, Evropska unija ima svoje vlastite generatore krize. Može se reći da je svetska kriza samo ubrzala proces koji je već pokrenut u Evropskoj uniji. Pomogla je da se ispod novčanog vela evrozone otkriju autonomni problemi evropske privrede i društva. Uvođenje evra i gubljenje dela suverenosti članica, drugačije je dimenzioniralo performanse evropskih privreda, a na drugoj strani, pretpostavljalo je i drugačiju institucionalnu strukturu EU.⁷

Osnovni ciljevi ovog dela rada su strukturirani na sledeći način. Prvo, da se utvrdi koje su teorijske pretpostavke monetarne integracije, pre svega, oličene u teoriji optimalnog valutnog područja, kao i kontraverze vezane za uvođenje evra, sa kojim se ova kriza u osnovi identifikuje. Drugo, da se sagleda makroekonomske determinante funkcionisanja privrede EU, kao i same uzroke krize. Treće, da se analiziraju dometi preduzetih mera u EU na planu rešavanja krize. Četvrto, da se indicira na moguća rešenja u raspletu krize, kao i na potrebe daljeg institucionalnog prilagođavanja evrozone i EU u celini, i konstituisanja transfornog budžeta.

2.1. Optimalno valutno područje i EMU

Uvođenje monetarne integracije bilo je predviđeno još u Rimskom ugovoru. Formiranje carinske unije vezano je za uspostavljanje zajedničke mere vrednosti. Međutim, trebalo je da prođe pedeset godina i dva neuspešna pokušaja fiksiranja kursa u EU u liku vezivanja valuta za dolar tzv. monetarane zmijske (1972–1977) u prvom, i funkcionisanja ekija (1979–1993.) u drugom pokušaju, da bi se došlo do monetarne integracije i zajedničke valute, evra 1999.⁸

⁷ Grbić, V., Todić, D.(11), Finansijska kriza u svetu i javni dug Srbije, Medjunarodni naučni skup, Drugi talas ekonomske krize-posledica na privredu regioana i moguća rešenja, 2012, Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica 2012, str. 541–551.

⁸ Grbić V.,(1).Monetarna integracija u EU: izazovi i rešenja, Ekonomika preduzetništva, br. 5, 2004, str. 257–265.

Monetarna integracija pretpostavlja jedinstven ekonomski prostor, formiran od više nacionalnih država, koje bi prihvatile jedinstveno merilo cena, odnosno zajednički devizni kurs. To merilo može se realizovati na tri načina: uvođenjem fiksnih pariteta nacionalnih valuta, primenom jedne nacionalne valute na čitav integrisani prostor i etabliranjem potpuno nove valute. Teorijsku osnovu za ovakav pristup u ekonomskoj politici nalazi se u teoriji o „optimalnom valutnom području“. Njen rodonačelnik je Robert Mundell koji je u svom članku iz 1961. godine⁹ istakao: „Kad bi svet mogao biti podeljen na područja unutar kojih postoji mobilnost činilaca proizvodnje i područja između kojih ne postoji, tada bi svako područje moralo imati zasebnu valutu koja fluktuiru u odnosu na drugu valutu“. To je, dakle, po Mundellu 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, tzv. asimetrični i simetrični šokovi tražnje, kao zamena za devalvaciju valute predviđa se i fleksibilnost cena i nadnica. Ovo potonje, postalo je pod terminom „interna devalvacija“ glavno oružje integrisanih članica EMU u samostalnoj borbi za podizanje konkurentnosti svojih privreda.

Koncepcija optimalnog valutnog područja može se interpretirati i na sledeći način. Više zemalja formira monetarnu uniju i odredi zajedničku valutu. Na taj način svaka od njih izgubi sposobnost samostalnog određivanja deviznog kursa. Međutim, ako se dogodi neki eksterni šok, koji pogodi samo jednu zemlju, tzv. asimetrični šok, ako se, na primer, smanji uvozna tražnja za njenim proizvodima, onda se njene manevarske sposobnosti u smislu korišćenja ekonomske politike, odnosno depresijacije valute, ograničene. Ona ne može smanjiti vrednost svoje valute i na taj način reducirati troškove i učiniti svoju robu ponovo konkurentnom na spoljnjem tržištu. Alternativni mehanizam međutim, ostaje u uslovima kada postoje visoka mobilnost radne snage među integrisanim zemljama ili visoka fleksibilnost nadnica, na kojima posebno insistira teorija optimalnog valutnog područja. U slučaju smanjenja proizvodnje radnici u jednoj zemlji traže posao u drugoj gde se ova situacija nije desila što deluje kao pritisak na smanjenje nadnica u celom optimalnom valutnom području. Isti efekat se postiže reduciranjem nadnica u zemlji koja je pogođena smanjenjem tražnje za njenim proizvodima. Ono doprinosi povećanju konkurentnosti te zemlje, što utiče na konkurentno ponašanje u celom optimalnom valutnom području, odnosno monetarnoj uniji.

Dalji doprinos teoriji optimalnog valutnog područja vezan je za McKinona.¹⁰ Kao važan kriterij koji definiše valutno područje iz aspekta

⁹ Mundell R., 1961., *A Theory of Optimum Currencies Areas*, *American Economic Review* . 657–665.

¹⁰ McKinnon, R., (1963), *Optimum Currency Area*, *American Economic Review*, September, pp. 717–725.

mogućnosti ustanovljenja jedinstvenog deviznog kursa, odnosno jedinstvenog merila cena on ističe stepen otvorenosti privrede. Otvorenost privrede je u obrnutoj srazmeri sa mogućnošću samostalne upotrebe deviznog kursa kao instrumenta ekonomske politike. Drugim rečima, obično u maloj zemlji, ukoliko veći deo domaće proizvodnje učestvuje u robnoj razmeni sa zemljama monetarne integracije, preporučuje se uvođenje fiksnog kursa. I obrnuto, fluktuirajući devizni kurs može biti delotvoran instrument ekonomske politike u uslovima velike, samodovoljne privrede, koja ima relativno nizak obim trgovinske razmene sa okruženjem. Ako se poslužimo prethodno izloženim slučajem eksternog šoka tražnje u jednoj zemlji monetarne unije, onda se može konstatovati da će on biti ublažen, ako ta zemlja ima intenzivnu trgovinu sa drugim članicama. U slučaju smanjenja mogućnosti izvoza i fiksnog deviznog kursa, postojanja deflacionog mehanizma umesto devalvacionog, smanjenje cena proizvoda dovešće do intenzivnije razmene sa partnerima u optimalnom valutnom području.

Razvoj teorije optimalnog valutnog područja vezan je i za kriterij diversifikovane proizvodnje, koji je prezentovao Kenen, R.¹¹ Prema ovom autoru države čija je proizvodna struktura diversifikovana, odnosno raznovrsna, imaju prostora za veći stepen prilagođavanja uslovima razmene sa drugim zemljama i stoga ne moraju često da menjaju devizne kurseve. Dakle, raznovrsan asortiman proizvodnje po ovom kriteriju teorije o optimalnom valutnom području se pojavljuje kao supstitut ili dopuna kriterija mobilnosti faktora proizvodnje iz originalne verzije teorije. Za ovog autora se vezuje i isticanje značaja centralizacije i transfera budžetskih sredstava za održanje stabilnosti optimalnog valutnog područja.

U daljem razvoju teorija OVP se proširila iz realnog, u finansijski sektor. Umesto ili zajedno sa diversifikacijom proizvodnog asortimana privrednih aktera, odgovarajući odgovor na eksterne šokove tražnje može da da odgovarajući finansijski portfolio, odnosno drugačiju podelu rizika.¹² Njegova razučena struktura u slučajevima šokova tražnje omogućava pomeranja ulaganja iz jedne u drugu zemlju područja, odnosno njegovo participiranje u novom, poslovno povoljnijem okruženju.

¹¹ Kenen, R., (1969). *The Theory of Optimum Currency Areas, An Eclectic View*, in Mundel nad Swoboda (eds.), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.

¹² Mundell, R., (1973), *Uncommon Arguments for Common Currencies*, in H.G. Johnson and A. K. Swoboda, (eds.), *The Economics of Common Currencies*, George Allen and Unwin Ltd. London, pp. 114–132.

Možda krucijalan doprinos razvoju ideje OVP u krugu tradicionalnih interpretacija teorije dao je Ishiyama, Y.¹³ On je istakao da zemlje, pre ulaska, u evrozonu moraju računati na svoju sklonost ka inflacionom ponašanju. Ono je u stvari već unapred određeno, odnosno dato je socijalnim preferencijama društva. Tako se u teoriju OVP uvodi još jedan, veoma širok kriterijum.

Nova etapa razvoju teorija OVP pomerila je fokus istraživanja sa potencijalnih troškova na potencijalne koristi koje formiranje zajedničke valutne zone izaziva. Ona ima mnoge dimenzije: endogenos nasuprot specijalizaciji, decentralizovanost i centralizovanost tržišta rada, politička integracija. Navedimo najvažnije.

Najreprezentativniji od svih novih teorija OVP se nalazi u endogenom karakteru zone. Tako Frankel i Rose¹⁴, naglašavaju da zona ima potencijala da samostalno kreira svoj razvoj. Sa razvojem integracije razvija se diversifikacija proizvodnje, širenje trgovine ublažava nastanak asihronih poslovnih ciklusa, razvoj finansijskog tržišta podržava porfolio diversifikaciju i slobodno kretanje kapitala. Međutim, postoje i autori koji smatraju da se endogenos karaktera OVP ne treba da zaustavi samo na trgovinskoj i proizvodnoj sferi i korelacijama. U tom smislu, De Grauwe i Mongelli¹⁵, se usmeravaju na endogenos ekonomske i finansijske integracije, endogenos simetričnih šokova i endogenost, odnosno fleksibilnost tržišta rada. Blanchard i Wolfers¹⁶, naglašavaju endogenos institucija tržišta rada, a Issing¹⁷ ističe endogenos političke integracije. Na drugoj strani, postoje i suprotni pogledi, pa Frankel i Rose¹⁸, sledeći pogled Krugmana¹⁹, ukazuju da događaji mogu otići i u drugom pravcu. Integracija naime povećava specijalizaciju država, odnosno povećava verovatnoću asimetričnih šokova.

Već ovaj kratak pregled pogleda na mogućnosti funkcionisanja OVP ukazuje na složenost i neizvesnost poduhvata uvođenja evra. U njega se ipak ušlo, iako

¹³ Ishiyama, Y., (1975), *The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey*, IMF Staff Papers, 22., pp. 244–383.

¹⁴ Frankel, J, Rose, A., (1997), *Is EMU more justifiable ex post than ex ante?*, *European Economic Review*, 41, 753–760.

¹⁵ De Grauwe P., Mongelli, F., (2004), *Endogeneities of Optimum currency areas*, December, mimeo

¹⁶ Blanchard, O., Wolfers, J., 2000., *The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment. The aggregate evidence*, *The Economic Journal*, 110., pp. 133, March.

¹⁷ 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.

¹⁸ Frankel, J, Rose, A., (1997), *Is EMU more justifiable ex post than ex ante?*, *European Economic Review*, 41, 753–760.

¹⁹ Krugman, P., (1993), *Lessons of Massachusetts for EMU* in Torres F., Giavazzi, F., (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, New York.

institucionalna struktura evra nije bila formirana. Mاستrihtskim ugovorom utvrđeni su kriteriji za članstvo u EMU, tzv. 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.²⁰

2.2. Osiguranje funkcionisanja EMU i transferni budžet

Dalja elaboracija teorije Optimalnog valutnog područja dala je odgovor na pitanje kako olakšati prilagođavanje zemlje pogođene asimetričnim šokom tražnje u slučajevima nedovoljne mobilnosti radne snage i manje fleksibilnost nadnica. Odnosno dala je odgovor na pitanje koje su institucionalne pretpostavke potrebne u OVP u uslovima kada ne postoji potrebna brzina u prilagođavanju faktora proizvodnje situaciji na tržištu.²¹ U osnovi nude se dva mehanizma prilagođavanja: javni i privatni.

U javnom mehanizmu, polazi se od pretpostavke da OPV čine dve zemlje Nemačka i Francuska, gde je u Nemačkoj došlo do povećanja, a u Francuskoj do smanjenja tražnje za njenim proizvodima. Mehanizam nudi postojanje Evropske vlade i zajednički budžet. Centralizovan budžet omogućava naplatu poreza i doprinosa za nezaposlene i njihovu distribuciju sa jednog mesta. Pad proizvodnje i zaposlenosti u Francuskoj automatski vodi smanjenju poreza i povećanju prinadležnosti za nezaposlene u ovoj zemlji, dok se suprotno dešava u Nemačkoj. Ovo dovodi do uravnoteženja potrošnje u obe zemlje, a troškovi monetarne integracije se smanjuju. Nemačka iz ove šeme ne gubi zbog toga što iz asimetričnog šoka koji je pogodio Francusku, a koji se ovim mehanizmom prelio i na nju, izlazi konkurentnija. Opasnost koji ovaj mehanizam nosi leži u tkzv. moralnom hazardu, pošto transferisani dohodak smanjuje originalni tržišni pritisak na Francusku ekonomiju da se prilagodi tržišnim izazovima. Odnosno privremena situacija vodi težnji da se pretvori u trajnu.

Ako ne dođe do centralizacije budžeta, nego svaka država, iz primera, nastavi da funkcioniše sa nacionalnim budžetom, posledice su sledeće. Pad proizvodnje u Francuskoj dovodi do pada poreskih prihoda i smanjenje budžeta. Istovremeno dolazi do povećanja budžetskih troškova zbog većih rashoda za nezaposlene. Sve ovo dovodi do budžetskog deficita i povećanja spoljnog zaduživanja Francuske. U Nemačkoj, se događa suprotan proces. Povećava se proizvodnja, i

²⁰ Grbić V., (4), Ekonomija Evropske unije, 2005, br. str. 288.

²¹ De Grauwe P., Mongelli, F. (2004), Endogeneities of Optimum currency areas, December, mimeo.

poreski prihodi i dolazi do budžetskog suficita. Ovi automatski stabilizatori u Nemačkoj, ponovo dovode do usklađivanja potrošnje i apsorbovanja asimetričnih šokova i smanjenja troškova monetarne integracije. Međutim, postoji opasnost, pošto se sada dohodak transferiše, ne regionalno među članicama monetarne integracije, kao u prethodnom slučaju, već, međugeneracijski, jer će građani Francuske, da bi zadržali sadašnju potrošnju morati manje da troše u budućnosti. Pored toga, dug može da postane neodrživ, ako se ova situacija nastavi, što se, kako ćemo videti i desilo u nekim zemljama EU.

U mehanizmu privatnog osiguranja polazi se od pretpostavke integrisnog tržišta akcija i državnih obveznica, kao i bankarskog sektora. Takođe se polazi od pretpostavke pada tražnje za Francuskim proizvodima, a rasta za Nemačkim. Pad tražnje akcija Francuskih firmi, pošto su one u vlasništvu građana obe zemlje pogađa građane i Nemačke i Francuske. Isto se dešava sa participiranjem u rastu vrednosti akcija Nemačkih firmi, u kome participiraju pored Nemačkih i građani Francuske. U osnovi isti mehanizam važi za tržište obveznica.

Problem kod implementiranja ovog mehanizma leži u činjenici da tržište rada ne koincidira sa tržištem obveznica. Imućniji građani su vlasnici hartija od vrednosti, siromašniji nisu. U slučajevina asimetričnih šokova tražnje i pojave nezaposlenosti, veći, a siromašniji deo stanovništva, u ovom slučaju Francuske, ostaje nezbrinut. Privatni mehanizam osiguranja funkcionisanja OVP ne može automatski da funkcioniše bez javnog.

2.3. Uzroci krize u EU

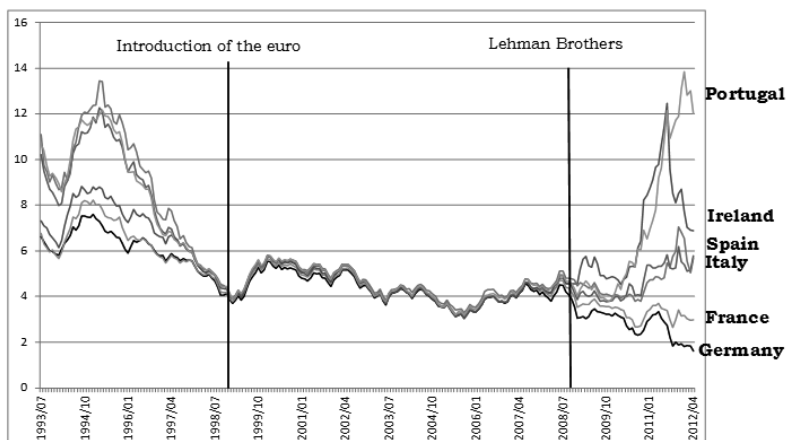
Finansijska kriza u svetu je nastala u SAD. Kriza je otkrila mnoge slabosti u monetarnoj politici, finansijskoj regulaciji i kontroli, kao i nedostatke u funkcionisanju međunarodnih finansijskih institucija. Kriza se iz SAD prelila širom sveta, pa i u Evropu. Sužavanje aktivnosti realnog sektora rezultiralo je u smanjenju spoljnotrgovinskih rezultata i nižim investicijama, a kontaminirana finansijska aktiva, kao što su hipotekarni krediti iz SAD-a., predstavljali su predmet poslovanja većih banaka Nemačke, Francuske, Engleske. Međutim, evrozona ima svoje vlastite generatore krize. U njihovoj eksplikaciji, u osnovi, mogu se definisati dva različita pristupa.²²

²² Grbić, V. (12). „Kriza u evrozoni: uzroci i politike“, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke, sveska 140, 2012 br 3. str. 455–469.

2.3.1. Javni dug i finansijska nestabilnost

Javni dug i finansijska nestabilnost ili kako se ponegde i u literature navodi „Nemački“ pogled predstavlja danas, posebno u implementaciji ekonomskih mera, prevladajući pristup ovim pitanjima. On zagovara stav da su južne zemlje evrozone nedovoljno fiskalno odgovorne, da do sada nisu bile spremne da sprovedu mere unapređenja politike ponude, te stoga treba primeniti oštu fiskalnu disciplinu u njima. To bi smanjilo rizik napuštanja ovih zemalja evrozone. U eksplicaciji svojih stavova autori ovog pristupa polaze od ovog grafikona²³ (slika 5.5.)

Slika 5.5. Kretanje interesnih stopa država članica EU



Pre stvaranja evra, do 1999. godine, interesne stope na državne obveznice članica su značajnije fluktuirale. Njihovo približavanje i uravnoteženje posle kreiranja evra objašnjava se sledećim elementima.²⁴ Prvo, stvorili su se uslovi za smanjenje rizika nelikvidnosti, osnaženog u prethodnih pet godina. Drugo, pojačana su očekivanja da će implementacija evra dovesti do strukturnih reformi u perifernim zemljama zone. Treće, opasnost da realni nedostak premije na rizik

²³ Von Hagen Jurgen., Scuknetcht Ludger., Wolswijk, Guido., "Government bond risk premium in the EU revised: The impact of the financial crisis", European Journal of Political Economy, 2011, 27, 36–43.

²⁴ Arghurou. Michael Giorgiu, Kontonikas Alexandrous., "The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion", European Commission, Economic and Financial Affairs, Economic Papers 436, 2011, Brussels.

u evrozoni i prelivanje kamatnih stopa i dugova sa tim povezano, rešeno je svečanom izjavom država članica da neće izbavljati prezadužene članice. Ovo je predstavljalo i uvod u Mاستrihtski sporazum.

Intenzifikacija krize naročito posle neuspeha Lehman Brotheres u septembru 2008. godine dovelo je do širenja opsega interesnih stopa na državne obveznice zemalja članica EU. Pre krize, interesne stope na državne obveznice su varirale unutar jednog procentog poena, kada se kao standard uzmu Nemačke državne obveznice. Od starta krize ovakvo variranje je značajno prošireno, njihov vrh trenutno se još ne nazire, dok se stanje, sudeći po grafikonu, izjednačilo sa situacijom pre stvaranja evrozone.

U osnovi, tržište evrozone je funkcionisalo pod implicitnom pretpostavkom da će države članice ipak garantovati obveznice država članica.²⁵ Udruženo sa nedostatkom ekonomskog monitoringa pod nadzorom EU, ovo je dovelo do slabljenja, ako ne i gubljenja tržišnog pritiska na unapređenja finansijskog sistema i strukturnih reformi. Uvođenje premije na rizik, posle pojave krize, uloga domaćih banaka, doduše kontaminiranih sa US hipotekarnim kreditima, je bila osnova procesa zaduživanja. Išla je u dva pravca²⁶. Prvo, države članice su rekaptalizovale banke koristeći javni novac i tako povećale javni dug (tabela 5.9.)

Posmatrano po zemljama članicama rast javnog duga, od momenta nastanka krize, je u južnim zemljama tzv. PIIGS članicama, eskalirao. Tako, na primer, u Grčkoj je dug analiziran kroz učešće u GDP od 105% u 2007. godini povećan na 166%, u 2012. godini, u Irskoj od 25 % na 109%, u Španiji od 36% na 67%, u Portugaliji od 68% na 106%, a u Italiji od 104% na 121 %. Na drugoj strani, može se konstatovati, u severnim razvijenijim zemljama, rast javnog duga, bio je znatno umereniji.

Drugo, rešavanje bankarske nelikvidnosti je suzilo prostor za kreditiranje privatnog sektora i povećalo dalju fiskalnu neravnotežu i budžetski deficit (tabela 5.10.).

Ovo se na svaku zemlju zone odrazilo različito, ali u celini, sa efektima prelivanja.²⁷ Na ovo se može dodati i izazovi iz šireg okruženja nastali povećanja internacionalnih premija na rizik (mereno preko odnosa US državnih i trezorskih obveznica).

²⁵ De Grauwe Paul, *Ekonomija monetarne unije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stankovića Sremski Karlovci, 2004, Novi Sad, str. 338.

²⁶ Gerlach Stefan, Schulz Alexander, Wolff Guntram, "Banking and sovereign risk in the euro-area", CERP Discussion Paper, 2010, No. 7833.

²⁷ Arghurou Michael Giorgiu, Kontonikas Alexandrous, "The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion, European Commission, Economic and Financial Affairs, Economic Papers, 436, 2011, Brussels.

Tabela 5.9. Javni dug kao % 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, Economic and Financial Affairs, Public Finance, 2011, 25.

Tabela 5.10. Budžetski deficit kao % GDP

	1998	2008	2009	2010	2011	2012
Belgija	-0,9	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-4,2
Nemačka	-2,2	0,1	-3,0	-3,3	-2,0	-1,2
Estonija		-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-2,4
Irska	2,4	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	-8,8
Grčka		-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-9,3
Španija	-3,2	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	-5,3
Francuska	-2,6	-3,3	-7,7	-7,0	-5,8	-5,3
Italija	-2,8	-2,7	-5,4	-4,6	-4,0	-3,2
Luksemburg	3,4	3,0	-0,9	-1,7	-1,0	-1,1
Holandija	-0,9	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	-2,3
Austrija	-2,4	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-3,3
Portugalija	-3,4	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-4,5
Slovenija	-2,4	-1,8	-6,0	-5,6	-5,8	-5,0
Finska	1,6	4,2	-2,6	-2,5	-1,0	-0,7
Malta	-9,9	-4,5	-3,7	-3,6	-3,0	-3,0
Kipar	-4,1	0,9	-6,0	-5,3	-5,1	-4,9
Slovačka	-5,3	-2,1	-8,0	-7,9	-5,1	-4,6
EA-17	-2,3	-2,0	-6,3	-6,0	-4,3	-3,5
EU-27	-1,9	-2,4	-6,8	-6,4	-4,7	-3,8

Izvor: European Commission, Economic and Financial Affairs, Public Finance, 2011, 25.

Institucionalni generatori krize javnog duga su locirani, pre svega, u zemljama evrozone. Manifestuju se u raskoraku između centralizovane monetarne politike koju sprovodi Evropska centralna banka (ECB) i decentralizovane fiskalne politike, koje su u nadležnosti zemalja članica. Kao rezultat ove konstrukcione greške u funkcionisanju, postoje dva paralelna procesa u EMU. Inflacija određena rastom cena na malo, drži se u kontrolisanim granicama od strane ECB; evro je fiksiran na unutrašnjem planu i konkurentan na spoljnjem, u odnosu na druge relevantne valute. Na drugoj strani, poreska politika i budžet su vođeni autonomno od strane članica, bez spoljnje koordinacije, pošto se Pakt za stabilnost i rast pokazao nedostatak u toj ulozi.

2.3.2. *Deficiti tekućih računa*

Deficit tekućih računa bilansa plaćanja ili „kenzijanski pogled“ na uzroke krize predstavlja opoziciju prethodnom pristupu. Objašnjenje za nastanak krize javnog duga, u kojeg se transformisala finansijska kriza, po ovom konceptu, leži u suficitu tekućih računa koji donosi koristi zemljama severa, dok južne zemlje evrozone, koje imaju deficite tekućih računa, nailaze na teškoće u njegovom saniranju, što u konačnom vodi, odnosno prouzrokuje krizu državnog duga i finansijsku nestabilnost.²⁸ Drugim rečima, problem ne leži u unutrašnjem dugu, već u spoljašnjem dugu, koji se transformisao u državni javni dug.

Ovaj pristup je delom nastao na kritici prethodne koncepcije. Tako, na primer, Krugman²⁹, ističe da su pre izbijanja krize neke južne zemlje evrozone, kao na primer Španija imale bolje pozicije nego severne zemlje mereno odnosom duga i GDP, dakle da fiskalni deficit nije dovoljna činjenica da se objasni kriza javnog duga. Pored toga, rigorozna finansijska disciplina, ima „negativne multiplikatore“³⁰ koji smanjuju odnos duga prema GDP, ali to ne čine u istoj srazmeti sa drugim agregatima, i to, pre svega, sa nezaposlenošću.

U svom punom kapacitetu, posmatrano po zemljama evrozone, neravnoteže tekućih računa bilansa plaćanja, odgovarajuću informativnu poruku pružaju sledeći podaci (tabela 5.11.)

²⁸ Arghurou, Michael Giorgiu, Chourtagareas Giorgius, "Current Account Imbalances and Real Exchange Rates in the Euro Area", *Review of International Economics*, 16(4), 2008: 747-764

²⁹ Krugman Paul, "Insane in Spain", *The New York Times*, 15. April, 2012

³⁰ Wyplosz, Charles, "The Eurozones May 2010 strategy is a disaster: Time to pay up and end the crisis", www.voxeu.org, 20 jun 2012.

Tabela 5.11. Bilans tekućih računa (u milijardama evra)

Zemlje	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU-27	-35,7	-63,5	-139,6	-125,9	-255,4	-99,5	-95,7
Euro zona	60,8	10,8	-12,8	7,4	-143,5	-25,9	-42,2
Belgija	9,3	6,0	5,9	5,4	-5,7	-5,7	5,2
Bugarska	-1,3	-2,7	-4,6	-7,8	-8,2	-3,1	-0,5
Češka	-4,7	-1,0	-2,4	-5,7	-3,3	-3,4	-4,7
Danska	5,9	9,0	6,5	3,1	6,8	7,3	13,0
Nemačka	102,8	112,9	145,0	181,2	154,8	133,7	141,5
Estonija	-1,1	-1,1	-2,1	-2,6	-1,6	0,5	0,5
Irska	-0,9	-5,7	-6,3	-10,1	-10,2	-4,7	0,8
Grčka	-10,7	-14,7	-23,8	-32,6	-34,8	-25,8	-23,0
Španija	-44,2	-66,9	-88,3	-105,3	-104,7	-54,5	-48,4
Francuska	9,0	-8,3	-10,3	-18,9	-33,7	-28,4	-33,7
Italija	-4,6	-12,6	-22,3	-19,9	-45,2	-30,1	-54,1
Kipar	-0,6	-0,8	-1,0	-1,9	-2,7	-1,8	-1,7
Latvia	-1,4	-1,6	-3,6	-4,7	-3,0	1,6	0,5
Litvanija	-1,4	-1,5	-2,6	-4,1	-4,2	1,2	0,4
Luksemburg	3,3	3,5	3,5	3,8	2,0	2,4	3,1
Mađarska	-6,8	-6,4	-6,6	-7,2	-7,7	-0,2	1,1
Malta	-0,3	-0,4	-0,5	-0,3	-0,3	-0,4	-0,2
Holandija	37,5	38,0	50,4	38,4	25,5	24,3	38,6
Austrija	5,2	5,3	7,3	9,6	13,8	7,5	8,5
Poljska	-10,8	-5,9	-10,4	-19,3	-23,8	-12,1	-16,5
Portugalija	-12,4	-15,9	-17,2	-17,1	-21,7	-18,4	-17,2
Rumunija	-5,1	-6,9	-10,2	-16,8	-16,2	-4,9	-4,9
Slovenija	-0,7	-0,5	-0,8	-1,6	-2,6	-0,5	-0,3
Slovačka	-2,7	-3,3	-3,5	-2,9	-4,0	-1,6	-2,3
Finska	9,4	5,3	7,0	7,7	4,7	3,4	3,3
Švedska	19,1	20,2	26,6	31,2	29,4	20,5	23,0
V.Britanija	-36,9	-47,8	-63,3	-51,3	-24,6	-23,0	-42,9
Island	-1,1	-2,2	-3,2	-2,3	-2,8	-1,1	-1,1
Norveška	26,5	39,7	46,2	40,1	54,5	35,8	38,7
Hrvatska	-1,5	-2,0	-2,7	-3,2	-4,4	-2,4	-0,6
Turska	-11,5	-17,8	-25,6	-27,9	-28,1	-10,0	-35,9
Japan	138,5	133,3	136,0	154,0	105,1	101,6	147,6
SAD	-505,4	-602,2	-637,1	-519,7	-460,5	-269,2	-357,0

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

Četiri zemlja severa Evrozone su, u posmatranom periodu, permanentno ostvarivale suficit tekućih računa, i to, pre svega, Nemačka, Holandija, Finska, Austrija, a sa malim odstupanjima i Belgija. Članice koje pripadaju krugu PIIGS zemalja su, u istom razdoblju, beležile deficite, osim Irske koja je doduše samo u 2010., poslednjoj raspoloživoj godini imala blagi suficit. Visok deficit Francuske se objašnjava drugim uzrocima.³¹ Oni leže u strategiji multinacionalnih kompanija Francuske koje su favorizovale Strane direktne investicije i prihode po toj osnovi, na račun izvoza. Naravno, ostaje otvoreno pitanje koliko je unutrašnja situacija u Francuskoj determinisala ovakav pristup, i to ne, kako pokazuje tabela zbog visokih jediničnih troškova rada, nego zbog prisustva visoke inflacije.

Da su severne zemlje, pre svega, imale koristi od nižeg rasta troškova rada i realne depresijacije kursa u odnosu na južne zemlje, u periodu od nastanka evra pokazuju sledeći podaci. (tabela 5.12.)

Tabela 5.12. Inflacija, troškovi rada i bilans tekućih računa u evrozoni 1999-2012.

	CPI inflacija	ULC % 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, ULC= jedinični troškovi rada, CA = Bilans tekućih računa,

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

Podaci pokazuju da su na neravnoteže u računu tekućih plaćanja između severnih i južnih zemalja evrozone, pored drugih faktora, uticale razlike merene visinom rasta nadnica i inflacije, koja nisu mogle biti kompenzovane sa

³¹ Gaulier Gaulier, Taglioni Daria, Vicard Vincent, "Tradable sectors in Eurozone periphery countries did not underperform in the 2000s", www.voxeu.org, 24 jul 2012.

prilagođavanjem realnog deviznog kursa. Ove razlike između severnih i južnih zemalja evrozone ukazuje ne samo da su one, u osnovi, zasnovane na različitom nivou produktivnosti, nego i na različitoj strukturi privrede, odnosno nedostatku razmenljivih dobara u izveznoj ponudi, kod potonjih.

Ovo se potkrepljuje sa dva reda objašnjenja koji imaju istu osnovu u ekonomijama zemalja evrozone, ali predstavljaju različite strane istog novčića, odnosno predstavljaju, kako stranu ponude, tako i stranu tražnje. Strana ponude otkriva, na šta su analize Evropske komisije indicirale:³² nedostatak konkurentnosti, manjak razmenljivih dobara, prebrz rast nadnica, fiskalnu nedisciplinu, neodmeren rast korišćenja spoljnih finansijskih sredstava kod PIIGS zemalja. Na strani tražnji, na čime insistiraju autori iz južnih zemalja evrozone³³ leži drugi obrazac razvoja, determinisan rastom tražnje u južnim zemljama, a ne ponude, kao što je to bio slučaj u severnim zemljama evrozone, dakle opet, „rđavo ponašanje“. Ovaj pristup je bio logičan i očekivan u slučaju iste mere vrednosti u liku evra, konvergiranih kamatnih stopa i nižeg, posebno ličnog standarda u južnim zemljama, koji je u tim uslovima težio da se poveća, što je poznata tendencija u privrednom razvoju, prisutna i u istoriji EU.³⁴

U osnovi, ovaj pristup polazi od pretpostavke da sprovođenje fiskalne discipline rizikuje da bude kontraproduktivna na duži rok, odnosno da ima negativan uticaj na razvoj.

2.4. Antikrizna politika Evropske unije

2.4.1 Antikrizne mere

Države članice i Evropske unija u celini su od nastanka krize sprovodile niz mera u pravcu njenog eliminisanja. Dobar pregled antikriznih mera možemo naći u dokumentima Evropske komisije (2011(1): 8), a koje su fokusirane na sledeće.

Prvo, osnovni zadatak Evropske monetarne integracije je uspostavljanje finansijske stabilnosti. Ona treba da normalizuje finansijsko tržište, te da prepusti ekonomiji da automatski deluje, bez spoljnih intervencija. Mere za fiskalno konsolidovanje evrozone predstavljaju set konvencionalnih mera primenjivanih od strane Međunarodnog monetarnog fonda, u različitim prilikama i zemljama.

³² European Commission, 2010, Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy, 2010(1), p 1–155.

³³ Uho. Jorge., Jesus, Paul., Fabrero, Eladio., “Current Account Imbalances in the Monetary Union and Great Recession: Causes and Policies”, *Panoeconomicus*, Special Issue, 5, 2011, 571–592.

³⁴ Grbić Vladimir, (2) “Grčka poljoprivreda i Evropska ekonomska zajednica, Moguća paradigma jugoslovenskom agraru”, *Ekonomika poljoprivrede*, br 9, 1989, 321–335.

Smanjenje deficita budžeta se predviđa, na rashodnoj strani, smanjenjem troškova socijalnih beneficija, zdravstvene zaštite i penzija, smanjenje zarada službenika u javnom sektoru, a na prihodnoj strani, povećanjem indirektnih poreza, a posebno poreza na dodatu vrednost.

Drugo, unapređenje upravljanja u Evropi implementacijom: Evropskog semestra, ojačanja sprovođenja fiskalne discipline u Paktu za Stabiliteti i Rast kroz njegovu ugradnju u nacionalna zakonodavstva (Ugovor o stabilnosti, Koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji 2012.) i etabliranje novog monitoring mehanizma za praćenje makroekonomskih (ne) ravnoteža, posebno računa tekućih plaćanja.

Treće, obezbeđenje finansijske podrške prezaduženim zemljama primenom: Evropskog Finansijskog Stabilizacionog Mehanizma, a od 2013. i Evropskog Stabilizacionog Mehanizma.

Četvrto, reformu finansijske supervizije i regulacije osnivajem novih (hedžing fondova, rating agencija), reformu postojećih (Evropski Sistemski Risk Supervizijski Bord), kao i mehanizme supervizije i regulacije (stress test).

Peto, implementaciju strukturnih reformi usmerenih na poboljšanje produktivnosti i konkurentnosti (Euro Plus Pakt).

2.4.2. Dometi antikriznih mera

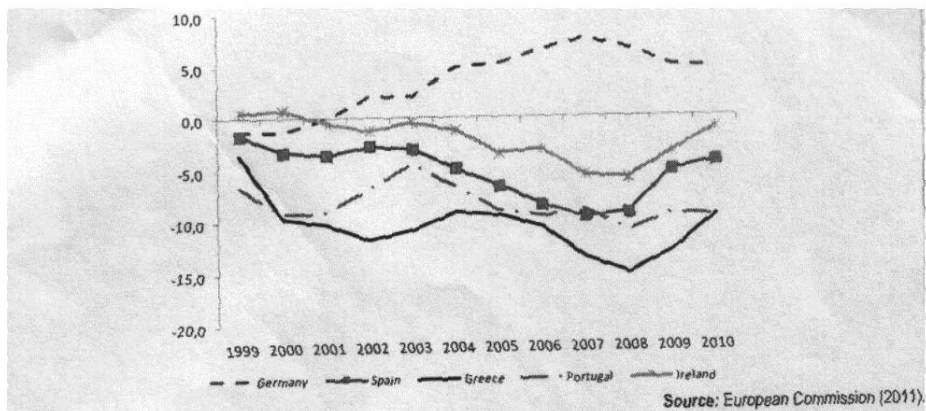
Osnovni problem evrozone, rast javnog duga i njegova neodrživost, kako pokazuje tabela 5.9. nije rešen. Poslednjih godina, smanjuje se tempo njegovog rasta, ali se to dešava u uslovima opadanja GDP u evrozoni , sa očekivanjima njegovog negativnog rasta u 2012. od -0,5,³⁵ što relativizira ovu tendenciju, a sa mogućim efektima tzv. „grudve snega“.

Na drugoj strani, situacija je povoljnija na planu rešavanja problema bilansa tekućih računa. Jer, analize Evropske komisije³⁶ indiciraju da su antikrizne mere bile uspešnije na planu sužavanja gega u segmentu tekućih računa između severnih i južnih zemalja evrozone. To se jasno vidi ako se napravi paralela između stanja u Nemačkoj i u četiri zemlje koje imaju najveće deficite, a koji su do izbijanja krize rasli (slika 5.6.)

³⁵ WEO, World Economic Outlook, www.imf.org, 24 january 2012.

³⁶ European Commission, (2011), Economic and Financial Affairs, Public Finance, 2011.

Slika 5.6. Bilans tekućih plaćanja kao procenat od GDP



Samu unutrašnju strukturu, odnosno determinante ovih konvergentnih kretanja između severnih i južnij zemalja pokušaćemo da sagledamo analizom sledećih podataka. (tabela 5.13.)

Tabela 5.13. Kretanje makroekonomskih pokazatelja u periodu 2007–2011. (svi podaci dati kumulativno)

	Realna domaća tražnja	Realni devizni kurs zasnovan na ULC u \$	(CA)Tekući račun/učešće u % u GDP	Izvoz /učešće u % u GDP
	% rasta	% rasta	% promene	% promene
Nemačka	3.3	0.1	-2.4	2.9
Holandija	-7.2	0.6	0.8	8.5
GIIPS prosek	-11.6	-2.5	3.9	6.4
Giips prosek minus Irska	-10	0	3.2	1.7
Grčka	-18.4	2.3	6.0	0.5
Irska	-20.6	-10.9	7.1	25.1
Italija	-4.4	2.2	-1.0	-0.1
Portugalija	-7.2	-0.2	1.5	3.3
Španija	-7.6	-4.4	6.2	3.2

Izvor: CA, GDP, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database 2012, Dadush U., Wyne, Z., Is the euro rescue succeeding? An update, vox.eu.org, april 2012.

Podaci indiciraju na sledeće zaključke:

Pre svega, ako je cilj ekonomske politike EU bio zauzdavanje tražnje u tzv. PIIGS zemljama evrozone, on je jednim delom realizovan, posebno u Irskoj i Grčkoj, gde je realna domaća tražnja opala 20, 6%, odnosno 18,4 % procenata.

Međutim, drugi pokazatelji ne indiciraju veći pomak, i u osnovi su zasnovani na opadanju tražnje, a ne na svom realnom rastu. Učešće deficita računa tekućih plaćanja u GDP u svim PIIGS zemljama, osim u Italiji, se smanjio u proseku za 3,9 % zahvaljujući, pre svega, kontrakciji tražnje, a u celini je ostao značajan. Rast izvoza ponovo meren kao učešće u GDP, kad se oduzme Irska, opet je manji nego što ga je realizovala Nemačka i Holandija. Na sve ovo je uticao i realni devizni kurs meren US dolarom, koji nije značajnije depresirao, osim u Irskoj.

Posmatrano u celini postoje veliki izgledi da se negativni trendovi nastave. Rast zasnovan na domaćoj tražnji nema osnove, strukturne reforme su izostale, instrumenti internih devalvacija su slabšaši, a kohezioni elementi u evrozoni su više usmereni na ublažavanje, nego na rešavanje problema. Dugotrajna recesija izgleda kao izglednija perspektiva, nego oporavak evrozone i EU u celini. Na ovu situaciju posebno ukazuje dalji rast nezaposlenosti koji u apsolutnim brojevima u EU iznosi 24,3 miliona ljudi, a u evrozoni 14,5, miliona ljudi,³⁷ kao najteži problem u svakoj ekonomiji. (tabela 5.14.)

U PIIGS 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%. Na drugoj strani u zemljama severnog dela evrozone: Nemačkoj, Belgiji, Holandiji, Austriji stope nezaposlenosti posmatrano u celini ostaju na predkriznom nivou.

2.5. Redizajniranje EMU i budžet

Projekat Evropske monetarne unije, pa i celog EU, se nalazi pred najvećim izazovom u svojoj istoriji. Ova ozbiljnost problema traži i ozbiljnije, odnosno radikalnije odgovore. Da li će za to biti snage, vizije i političke izvodljivosti, pokazaće vreme. Na ovom mestu samo ćemo ukazati na nekoliko stvari. Pre svega, na pitanje uzroka krize, od kojih zavisi i formulisanje dalje strategije, može se odgovoriti na sledeći način. Fiskalne neravnoteže predstavlja faktor koji je doprineo pogoršanju stanju finansijske nestabilnosti. Međutim, teško bi se finansijska nedisciplina južnih zemalja evrozone mogla definisati kao uzrok krize, već se pre može razumeti kao njena prateća pojava. Prvorodni uzrok krize leži u unutrašnjim neravnotežama zemalja članica, koji svoj ekonomski izraz imaju u

³⁷ ECB Pocket book, 2012, 4.

Tabela 5.14. 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
Mađarska	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
SAD	4,0	4,8	5,8	6,0	5,5	5,1	4,6	4,6	5,8	9,3	9,6	8,9

Izvor: Eurostat(une_rt_a)

nedovoljno konkurentnoj robi PIIGs zemalja i sledstveno tome, deficitu njihovih računa. Drugim rečima, na duži rok, dva pristupa uzroka krize nisu nekompatibilna, pošto osnaženje finansijske discipline predstavlja etapu u rešavanju problema jačanja konkurentnosti privreda, odnosno širenja sektora razmenljivih dobara pre svega u južnim zemljama EU.

Osnovno je, da se uoči, da je uravnoteženje ukupnog bilansa moguće samo delovanjem, kako u zemljama sa velikim deficitom, tako i u zemljama sa velikim suficitom tekućih računa. Nedostatak sinhronizovanog delovanja je doprineo da Grčka kriza eskalira, dug postane neodrživ, odnosno da izmakne kontroli. Ovo, na primer, podrazumeva da se reformiše tržište rada u zemljama PIIGS-a, da bi se plate prilagodile produktivnosti rada, ali i da se reformiše Nemački privredni sistem u pravcu podsticanja potrošnje, a ne izvoza, putem poreskih reformi. Ali da bi se to ostvarilo potrebno je da se postigne saglasnost za to i na nivou Evrogrupe, a vremenom i da se promeni i Lisabonski sporazum,³⁸ odnosno da se u Evropskoj uniji vrše dalja institucionalna unapređenja. Moguće aktivnosti u ovom pravcu su:

Pre svega, prilikom rešavanja krize-treba imati u vidu, da kriza ima spoljni generator, uvezena je iz SAD-a, sa kojom EU ima razvijene ekonomske odnose, a zajedno sa NAFTAOM pokriva najveći deo svetske trgovine, pa je za njeno rešavanje uslov stabilnost privrede u toj velikoj zemlji.

Potom, treba ukazati i da formiranje evrozone predstavlja nepovratan proces. Ne samo zbog toga što nije predviđena izlazna opcija iz evrozone, nego i zbog toga što su troškovi takvog izlaza suviše visoki i traže kompleksne promene: insitucionalne, zakonske, finansijske.³⁹

Zatim, za rešavanje dužničkog problema, pre svega, u Grčkoj, potrebno je aktivirati radikalnije mere, pošto je očigledno da Grčka nije u stanju da vrati dug, i da se samostalno razvija. Stoga, neophodno je restituirati dugove Grčke, i to u pravcu, otpisa, i prolongiranja otplate. Na taj način se može uspostaviti održivost razvoja, ne samo Grčke, nego i cele evrozone.

Dalje, treba imati u vidu da 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

³⁸ Todić Dragoljub, Grbić Vladimir (15), Lisabonski sporazum i politika i propisi EU u oblasti životne sredine, Evropsko zakonodavstvo, br. 41., 2012, str. 70-84.

³⁹ Eischengreen B, (2007), *The Breakup of the Euro Area*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 13393.

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 aktuelni pristup. Šta su konsekvence? EMU merene OVP kriterijumima 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 ovoj liniji se nalaze i druge ideje koje nude parcijalna rešenja: saniranje dugova prezaduženih članica, pa onda njihov izlazak iz zone; uvođenje samo jednog ili dva dodatna poreza na nivou EU. Međutim, ovaj pristup kao i prethodni, je bremenit teškoćama. Prepreke ne leže samo u zakonodavstvu EU koje ne predviđa izlazak iz evrozona, već pre svega u činjenici da izlazak podrazumeva devalvaciju, koje pokreće dalje bekstvo investitora, dalji razvoj krize, što je sada prevelik izazov.

Najzad, ali ne na kraju, a imajući u vidu gore izloženo, kao određena solucija ipak je potrebno zagovarati formiranje određenog budžeta na nivou evrozona za reagovanje u uslovima različitih šokova tražnje, kao što stoji u konceptu optimalnog valutnog područja. Neki od postojećih poreskih oblika u EU dakle, treba preusmeriti u tom pravcu

Sve izneto, sprovođenje ovako koncipiranih aktivnosti može izazvati različite vrste troškova i problema, ali ipak predstavlja osnovu za dalji razvoj. Druga alternativa, u osnovi nudi: hroničnu nezaposlenost, depresiju, deindustrijalizaciju i depopulaciju za zemlje PIIGS, a verovatno kasnije i za EU u celini.

2.6. Alternativni izvori finansiranja transfernog budžeta

Arhitektura finansijskih institucija EU i EMU se polako kompletira. Počela je sa stvaranjem zajedničkog budžeta EU i različitih fondova, Evropske investicione banke, Evropske centralne banke, Pakta za stabilnost i razvoj, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, Evropskog finansijskog Stabilizacionog Mehanizma, a od kraja 2012. i Evropskog Stabilizacionog Mehanizma i Jedinstvenog mehanizma nadzora banaka. Sve ove institucije treba u svom

domenu da omogućuje nesmetano i usaglašeno odvijanje privrednih ciklusa u EU i EMU. Pored toga, iako je najveći broj od njih fokusiran na EMU, kao zbog međusobne povezanosti privrednih tokova u EU, tako i zbog već ugovorenih obaveza o postojanju člana EMU po ispunjenju kriterija konvergencije, ove institucije utiču na funkcionisanje EU u celini, a perspektivno, trebalo bi da postanu zajedničke na celom evropskom prostoru. Međutim, njihovo konstituisanje nije zatvorilo pitanje osnovne institucionalne neusklađenosti uspostavljene između centralizovane monetarne i decentralizovane fiskalne politike. Izgradnjom zajedničke fiskalne politike prvo u EMU, a kasnije u EU u celini ovaj problem može da se zatvori, za šta je potrebna promena Lisabonskog sporazuma. Na ovom mestu ćemo samo skicirati moguće izvore prihoda budžeta konstituisanog na bazi zajedničke fiskalne politike, za čije dalje formiranje, naravno, su potrebne detaljnije analize. Radi se o sledećim fiskalnim izvorima:

- Porez na finansijske transakcije;
- Porez na dobit korporacije ;
- Porez na dohodak građana;
- Modifikovani PDV;
- Oporezivanje energetske izvora;
- Akcize na alkohol i duvan;
- Oporezivanje komunikacijskih usluga;
- Porez po odbitku na prihod od kamate;
- Porez na transfer prihoda od centralnih banaka;

Najzad, istakli bismo da u prilog očuvanja EMU i usklađenog funkcionisanja EU u celini pored iznetih govore i neki spoljašnji razlozi. Poslednjih decenija na svetskoj privrednoj i političkoj pozornici pored postojećih: SAD-a, EU, Rusije, Japana, pojavile su se snažne zemlje: Kina, Indija, Brazil, što je konkurentsku utakmicu učinilo složenijom i težom. Problemi u EU, kao i njeno eventualno vraćanje na početak integracionog procesa stavilo bi male evropske narode i zemlje u još teži položaj. Stoga očuvanje i unapređenje funkcionisanja EU dobija još jednu dimenziju i podsticaj.

Citirana literatura

- Arghourou, Michael Giorgiu, Chourtagareas Giorgius, "Current Account Imbalances and Real Exchange Rates in the Euro Area", *Review of International Economics*, 16(4), 2008: 747-764.
- Arghourou, Michael Giorgiu, Kontonikas Alexandrous, "The EMU sovereign-debt crisis: Fundamentals, expectations and contagion", European Commission, Economic and Financial Affairs, Economic Papers 436, 2011, Brussels.

- Baldwin, R. Wyplosz, C. (2010), *Ekonomija evropskih integracija*, treće izdanje, Datastatus Beograd.
- Blanchard, O. Wolfers, J. 2000, The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment. The aggregate evidence, *The Economic Journal*, 110, pp.133, March.
- Dadush U. Wyne, Z. (2012), Is the euro rescue succeeding. An update, *voxeu.org*, april.
- De Grauwe P, Mongelli, F. (2004), Endogeneities of Optimum currency areas, December, mimeo.
- De Grauwe Paul, *Ekonomija monetarne unije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stankovića Sremski Karlovci, 2004, Novi Sad.
- ECB Pocket book, 2012.
- European Council: Financial Perspective 2007–2013, Brussel.
- Eischengreen B, (2007), *The Breakup of the Euro Area*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 13393.
- European Commission, (2002), General Budget of the European union for the Financial Year 2002.
- European Commission, 2010, Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, *European Economy*, 2010(1), p. 1–155.
- European Commission, (2011), Economic and Financial Affairs, Public Finance, 2011.
- European Commission, (2011(1), Quarterly Report on the Euro Area.
- Eurostat, (2012), (online data codes, bop_q_euro and bop_q_c) ECB.
- Eurostat (une_rt_a).
- 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.
- Gnjatović, D, (1999), *Finansije i finansijsko pravo*, Policijska akademija, Beograd.
- Grbić V. (1), Monetarna integracija u EU: izazovi i rešenja, *Ekonomika preduzetništva*, br. 5, 2004, str. 257–265.
- Grbić, V. (4), *Ekonomija Evropske unije*, 2005, str. 288.
- Gnjatović D., Grbić V., (9), *Ekonomika politika, Teorija-Analiza-Primena*, Megatrend, 2009, str. 295.
- Grbić, V., Todić, D, (11), *Finansijska kriza u svetu i javni dug Srbije, Međunarodni naučni skup, Drugi talas ekonomske krize-posledica na privredu regiona i moguća rešenja*, 2012, Univerzitet Edukons, Sremska Kamenica, 2012, str. 541–551.
- Grbić, V. (12), *Kriza u evrozoni: uzroci i politike*, Zbornik Matice Srpske za društvene nauke, sveska 140, 2012, 3, str. 455–469.
- Grbić Vladimir, (2) „Grčka poljoprivreda i Evropska ekonomska zajednica, Moguća paradigma jugoslovenskom agraru,” *Ekonomika poljoprivrede*, br. 9, 1989, 321–335.

- Gaulier, D., Taglioni, D., Vicard, V., "Tradable sectors in Eurozone periphery countries did not underperform in the 2000s" www.voxeu.org, 24 jul 2012,
- Gerlach Stefan., Schulz Alexander, Wolff Guntram.. "Banking and sovereign risk in the euro-area", CERP Discussion Paper, 2010., No. 7833.
- Hitiris, T., (2003), *European Union Economics*, Fifth edition, Pearson Education.
- International Monetary Fund, (2012,) *World Economic Outlook Database*.
- International Monetary Fund, (2012), *World Economic Outlook*.
- Ishiyama, Y., (1975)., *The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey*, IMF Staff Papers, 22, pp. 244–383.
- 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.
- Kenen, R., (1969), *The Theory of Optimum Currency Areas, An Eclectic View*, in Mundel nad Swoboda (eds.), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kuenzel, R., (2011), *The EU's comprehensive policy response to the crisis*, Quarterly report on the euro area, European Commission, pp. 7–15.
- Krugman, P., (1993)., *Lessons of Massachusetts for EMU* in Torres F., Giavazzi, F., (eds.) *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, New York.
- Krugman Paul, „Insane in Spain“, *The New York Times*, 15. April, 2012. London, pp, 114–132.
- Lovčević, J. (1993) *Insitucije javnih finansija*, Službeni list, Beograd.
- McKinnon, R., (1963), *Optimum Currency Area*, *American Economic Review*, September, pp. 717–725.
- Mundell R., 1961., *A Theory of Optimum Currecies Areas*, *American Economic Review*, pp. 657–665.
- Mundell, R., (1973)., *Uncommon Arguments for Common Currencies*, in H.G. Johnson and A. K.
- Swoboda, (eds.), *The Economics of Common Currencies*, George Allen and Unwin Ltd. London, pp, 114–132
- Micssosi, Stefano, "An Agenda for the European Council. Feasible Steps to Bring the Eurozone Back from the Precipice", CEPS Policy Brief No. 274, 2012, Brussels.
- OECD, *Main economics indicator*, (2012).
- Pantić, D. (1996), *Budžet Evropske zajednice*, Ekonomski institut, Centar Group, Beograd.
- Stojanović, S, (2009) , *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik ,Beograd.
- Schgerri Silvia, Zoli, Edda, "Euro Area Sovereign Risk During the Crissis" *International Monetary Fund, International Working Paper*, 2009. WP/o9/222.

- Spilimbergo Antonio, Symansky Steven, Blanchard Olivier, Cottarelle Carlo, „Fiscal Policy for the Crisis“, Interantionla Monetary Fund , Staff Position Note, December 29, SPN/08/01 , 2008.
- Todić Dragoljub, Grbić Vladimir (15), Lisabonski sporazum i politika i propisi EU u oblasti životne sredine, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 41, 2012, str. 70–84.
- Uho, Jorge, Jesus, Paul., Fabrero, Eladio., „Current Account Imbalnces in the Monetary Union and Great Recession: Causes and Policies, Panoeconomicus, Special Issue, 5, 2011, 571–592.
- Von Hagen Jurgen, Scuknetcht Ludger, Wolswijk, Guido, “Government bond risk premium in the EU revised: The impact of the financial crisis”, *European Journal of Political Economy*, 2011, 27, 36–43.
- Wyplosz, Charles, “The Eurozones May 2010 strategy is a disaster: Time to pay up and end the crisis”, www.voxeu.org, 20 jun 2012.
- WEO, World Economic Outlok, www.imf.org, 24 january 2012.
- Zemanek Holger, Belke, Ansgar Hubertus, Schnabl Gunther, “Current Account Balances and Structural Adjusment in the Euro Area”, *International Economics and Economics Policiz*, 7(1), 2010, 83–127.
- www.europa.eu/scadplus/leg/eu/lvb/.
- www.europa.eu/scadplus/leg/eu/lvb/.
- <http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget>.
- http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm.
- http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm.

VI ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

UVOD

Zajednička agrarna politika (ZAP) je konstituisana već u prvim dokumentima Evropske unije, odnosno ugrađena je u Rimski ugovor. Na nju se od tada odnosio najveći deo zajedničkog budžeta. Na početku, na finansiranje ZAP-a je odlazilo preko 70% budžetskih rashoda, dok se danas ovaj procenat smanjio na preko 40%, što još uvek govori o njenom značaju za tok i budućnost evropskih integracija. Zajedničku agrarnu politiku razmatraćemo prateći sledeći logički tok. Prvo, analiziraćemo nacionalne korene agrarne politike, kao temeljnu prethodnicu i determinantu kasnijeg razvoja događaja. Drugo, istražićemo osnovne elemente konstituisanja agrarne politike Evropske unije. Treće, sagledaćemo baznu komponentu, čvrsto jezgro agrarne politike Evropske unije, a to je politika cena, kao i njene glavne posledice. U osnovi, iako u početku zamišljena kao razumna podrška poljoprivredi, agrarna politika Evropske unije je evoluirala u protekcionističke vode, izazivajući značajne posledice na različitim poljima. Četvrto, analiziraćemo reforme agrarne politike Evropske unije i pojavu novih instituta, posebno direktnih plaćanja poljoprivrednicima. Najzad razmotrićemo načine finansiranja ZAP, poziju i strukturu agrarnog budžeta. Sve ovo će doprineti da se agrarna politika ove velike grupacije zemalja bolje sagleda, kako njeni dometi, tako i njena evidentna ograničenja.

1. Nacionalno poreklo agrarne politike

Evropska unija je formirana 1958. godine. Agrarna politika je predstavljala jednu od osnovnih zajedničkih politika nove integracione celine: nastala je integracijom nacionalnih politika članica koje su već imale bogato iskustvo u

državnoj intervenciji na agrarnom tržištu. Drugim rečima, iako to možda nije bila prvobitna namera, agrarni protekcionizam je bio ugrađen u temelje nove politike, koju je sada bilo potrebno harmonizovati.¹ Sam agrarni protekcionizam se javlja u evropskim zemljama kasnih devedesetih godina kao reakcija na agrarnu krizu odnosno pad poljoprivrednih cena. Do tog perioda, potreba za agrarnom zaštitom nije postojala. Stanovništvo u Evropi je raslo. Potrebe za hranom i odećom su se povećavale, a poljoprivredne cene rasle. Poljoprivrednici su povećavali investicije u nove kulture i tehnike proizvodnje. Ponuda se povećavala. Izvoz poljoprivrednih proizvoda je doprinosa da se smanji pritisak na agrarne cene. Sama industrijska revolucija koja je počela u Velikoj Britaniji bila je delom zasnovana na rastu poljoprivredne proizvodnje, boljem standardu stanovništva i stvaranjem tržišta za industrijske proizvode.

Prva agrarna kriza u Evropi je vezana za prodor – u uslovima revolucije u preokookeanskom transportu i uvođenja parne mašine i brodova velike tonaže² – jeftinijih proizvoda sa drugih kontinenata, u prvom redu žita, na evropsko tržište. Pokazalo se da pre svega severnoamerički veliki posed, u radno ekstenzivnim proizvodnjama, sa porodičnom radnom snagom, sa malim ulaganjima i niskim prinosima derivira kvantum proizvoda, kome ne mogu da konkurišu evropski proizvođači sa sitnim posedom i raznovrsnom nespecializovanom proizvodnom strukturom. Pored ovoga, na pad agrarnih cena uticali su i drugi faktori. Tražnja za agrarnim proizvodima se smanjivala, pošto se energija stvorena kroz poljoprivredne proizvode i vučnu stoku zamenjivala sa električnom i parnom, a pojavila su se i veštačka vlakna u proizvodnji odeće. Cene su smanjene i zbog rasta prinosa, odnosno ponude u poljoprivredi, vezanog za razvoj hemijske industrije i jeftinih veštačkih đubriva. Podaci pokazuju (Slika 6.1.) da je najveći pad poljoprivrednih cena, u tkzv. prvoj agrarnoj krizi, dostignut između 1880. i 1890. godine devetnaestog veka. Međutim, drugi, još žešći pad agrarnih cena je dostignut u tzv. drugoj agrarnoj krizi između 1920. i 1930. godine, a podstaknut je svetskom privrednom krizom.³

Na ove novu situaciju u poljoprivredi različite zemlje reagovala su diferencirano. Razmotrimo ih pojedinačno.⁴

Danska i Holandija nisu koristile protekcionističkih mera radi odbrane od krize. Agrarne okolnosti u njima su bile sledeće. Obe su imale male ali

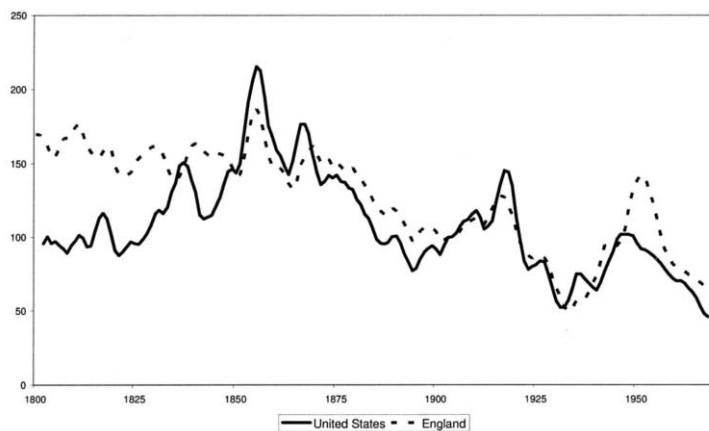
¹ Grbić V. (8), Globalizacija i održivi razvoj, Megatrend, 2008. str. 32.

² Stipetić, V, 1969, Poljoprivreda i privredni razvoj, Informator, Zagreb, str. 364.

³ Michell, B.R., 1975, European Historical statistics, Cambridge.

⁴ Koning, N, 2006, Agriculture, development and international trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, Roppa, Wageningen University, The Netherland, p. 3, 4.

Slika 6.1. Cene žita u Engleskoj i SAD (petogodišnji proseci; 1818 = 100)

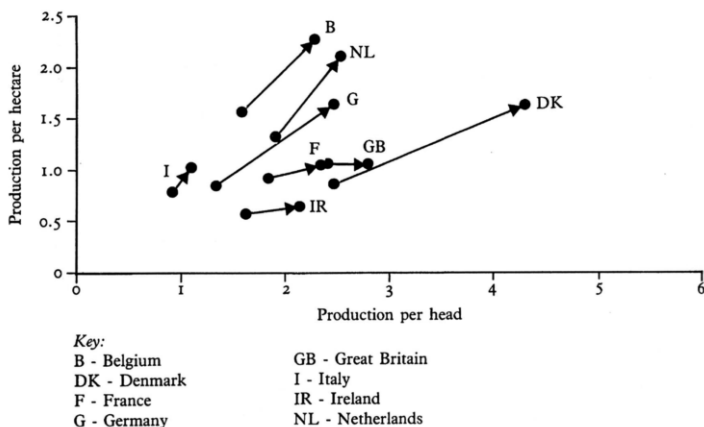


produktivne posede sa niskim troškovima rada. Obe su takođe bile geografski dobro situirane u blizini prosperitetnih Britanskih i Nemačkih gradova. U njima je tražnja za mesnim i hortikulturnim proizvodima bila visoka, a kod ovih proizvoda su cene manje pale nego kod drugih proizvoda, posebno žitarica. Kad su se agrarne cene povećale posle 1890. godine, vlade ovih zemalja su ulagala u poljoprivredna istraživanja i obrazovanje. Međutim, posle druge agrarne krize, odnosno pad cena u periodu 1920–1930. i Danska i Holandija su pribegle protekcionističkim merama.

Velika Britanija je takođe primenjivala slobodnu trgovinu poljoprivrednih proizvoda do 1930. godine. Ona je imala tehnički naprednu poljoprivredu koja je primenjivala đubriva, navodnjavanje i odvodnjavanje, poljoprivrednu mehanizaciju i dr. Međutim, Velika Britanija je bila i vodeća zemlja u svetu u industrijskom razvoju. Nadnice u poljoprivredi su rasle pod pritiskom rasta industrijskih nadnica, dok su poljoprivredne cene opadale pod pritiskom inostrane konkurencije. Došlo je do napuštanja poljoprivrednih aktivnosti, drenažni sistemi su zanemareni, a skoro milion hektara obradivog zemljišta je pretvoreno u pašnjake. Skoro polovinu veka (Slika 6.2.) rast poljoprivrede je stagnirao, a protekcionističkin merama država je pribegla od 1930. godine. Međutim, Britanska industrija je bila dovoljno snažna da prihvati viškove poljoprivrednih radnika.⁵

⁵ Zanden, J. L. van, 1991, The First Green Revolution: the growth of production and productivity in European agriculture 1870–1914, *Economic History Review*, vol. 215–239.

Slika 6.2. Rast agrarne produktivnosti po glavi i po hektaru u osam zemalja Zapadne Evrope u periodu 1870–1910. godine (cene 1870.)



Francuska i Italija su počele da uvode protekcionističke mere odmah posle prve agrarne krize. Uprkos tome napredak poljoprivrede je bio na sličnom nivou kao u Velikoj Britaniji. (Slika 6.2.) Razlozi se mogu naći u slabostima zakupničkog sistema u kojem je najveći broj poljoprivrednika bio⁶ i koji nije davao mnogo sigurnosti za razvoj proizvodnje, kao i u niskom nivou poljoprivrednih istraživanja i obrazovanja proizvođača. Međutim, neka istraživanja⁷ indiciraju da je zaštita poljoprivrede pomogla industrijskom razvoju i rastu tražnje za industrijskim proizvodima. Ovo je bilo posebno važno zbog činjenice da Italija i Francuska, za razliku od Velike Britanije („svetske fabrike“), su bile zavisne od domaćeg tržišta.

Nemačka je takođe počela da štiti svoju poljoprivredu od kraja devetnaestog veka. Međutim, za razliku od Italije i Francuske ona je izvršila značajne zemljišne reforme i izgradila sistem poljoprivrednog istraživanja i obrazovanja. Produktivnost poljoprivrede se povećavala i, iako na početnom nižem nivou u posmatranom periodu (Slika 6.2.) približila se onoj u ostvarenoj u Danskoj i Holandiji. Razvoj poljoprivrede je bio praćen razvojem prehrambene industrije, a bogatiji farmeri su pomogli razvoju tržišta industrijskih proizvoda, pa je Nemačka je pretekla Veliku Britaniju kao industrijsku silu. Treba pomenuti da je razvoj na

⁶ Mirković, M. 1979., Održavanje seljačkog poseda, u knjizi, Seljaštvo u kapitalističkim formacijama, Informator, Zagreb, (Prvo izdanje 1937).

⁷ Koning, N, 2006, Agriculture, development and international trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, Roppa, Wageningen University, The Netherland, p. 10.

sličnim osnovama uspešno ponovljen i nekim tzv. Novoindustrijalizovanim zemljama (Japan, Južna Koreja). Važno je pomenuti i da se sve evropske zemlje posle drugog svetskog rata zadržale protekcionističke mere.

Kakve su konsekvence protekcionističke politike na međunarodnu trgovinu poljoprivrednim proizvodima? Do 1930. godine zaštita poljoprivrednika u evropskim zemljama dovodila je do pada cena poljoprivrednih proizvoda u međunarodnoj trgovini i preteranu proizvodnju. Viškovi proizvoda koji su se pojavljivali po pojedinim zemljama i čije cene su bile više od svetskih bile su subvencionirane da bi se ovaj gep prevazišao (dumping). Od 1930. godine problemi agrarnih cena i viškova su postali još oštriji. Troškovi dumpinga su porasli, a problemi plasmana, kako na domaćem, tako i na svetskom tržištu su se zaoštrili. Da bi rešili ove probleme pojedine zemlje su pribegle ograničavanju proizvodnje. Tako na primer, Francuska je uvela kontrolu proizvodnju žita, Holandija proizvodnje stoke i povrća, Sjedinjene Američke Države duvana i pamuka. Slične ideje i rešenja su primenjene i posle Drugog svetskog rata. Generalni ugovor o carinama i trgovine (GATT) iz 1948. iako je propisivao slobodnu trgovinu, dozvoljavao je farmerima da kontrolišu njihovu proizvodnju i izvoz.

2. Konstituisanje agrarne politike EU

Poljoprivreda i trgovina su dva sektora u kojima je Evropska unija uspostavila čvrste integracione veze od samog početka, od samog svog nastanka. Izgradjeni su brojni zajednički instrumenti i mere agrarne politike, obezbedjena njihova podrška u posebnom budžetu i učinjeni značajni naponi u donošenju odluka za njihovu realizaciju.

Razlozi visokog interesovanja za probleme poljoprivrede u Evropskoj uniji, ali i u svim visoko razvijenim zemljama, a poslednjih decenija, i u manje razvijenim zemljama (na primer, Kina, Indija, Brazil) su brojni. Kao neposredni mogu se istaknuti još živa sećanja na Drugi svetski rat i nestašice hrane koje su pratile sve evropske zemlje, čak i posle njegovog završetka. Ali kao važnije, bazične razloge možemo ukazati na sledeće.

- težnja za samodovoljnom, nezavisnost od drugih zemalja u snabdevanju hranom, između ostalog i zbog vojnostrateških razloga i ratne opasnosti;
- štednja deviznih sredstava, orijentacijom na domaću proizvodnju, a reduciranjem uvoza poljoprivrednih proizvoda i izdataka za te svrhe;
- eksterni efekti proistekli iz relativno jeftinih poljoprivrednih proizvoda. Niže poljoprivredne cene omogućavaju niže nadnice u svim granama privrede, i stabilizaciju cena u ukupnoj ekonomiji;

- povećanje produktivnosti i efikasnosti u poljoprivredi i rast poljoprivrednog dohotka;
- rešavanje regionalnih pitanja posebno onih vezanih za potrebnu gustinu stanovništva i sprečavanje devastacije pojedinih regiona, i pitanja očuvanja životne sredine;
- biološki karakter poljoprivredne proizvodnje, vremensko nepodudaranje ponude i tražnje, kao i niska elastičnost tražnje, otvara pitanje eksternog rešavanje problema tržišnih poremećaja;
- snaženja uticaja poljoprivrednih proizvođača na rešavanje društvenih pitanja i neophodnost organizovanog reagovanja na njihove zahteve. Tzv. agrarni lobi čine pored poljoprivrednika i predstavnici svih delatnosti vezanih za nju: preradivača, proizvođača opreme i inputa, agrarnih banaka i dr.

Nažalost, ovi razumni argumenti najčešće ostaju u senci agrarnog protekcionizma koje državana intervencija u poljoprivredi po pravilu stvara.

U svakom slučaju, formiranje EU na samom početku predviđalo je dva uslova, koja su već postojala. Prvo, da sve zemlje koje se pridružuju EU i koje su postale njene članice do 2004. su štitile svoje farmere. Drugo, sve ove zemlje su bile potpisnice GATT koji je tražio da se kombinuje agrarni protekcionizam sa kontrolom proizvodnje (supply management). Usvojeni su i osnovni principi:

Prvi, jedinstveno tržište. Unutar Eu granice su otvorene Poljoprivredni proizvodi mogu da se slobodno prodaju unutar EU, a carine se uvode na jeftinije uvozne proizvode sa spoljnog -svetskog tržišta;

Drugo, komunitarna prednost. Ovo znači da poljoprivredni proizvodi koji se troše u EU i koji mogu efikasno da se proizvedu unutar njenih granica treba da budu zaštićeni merama agrarnog protekcionizma.

Treće, paritet i produktivnost. Paritet znači da farmerski pritisak treba da bude jednak onima u drugom sektoru. Ovo može biti ostvareno putem cena. Ali pošto cene ne smeju biti suviše visoke, te zbog toga i nedostupne potrošačima, treba povećavati produktivnost, i na toj osnovi smanjivati troškove i cene.

Četvrto, finansijska solidarnost. Nju je naravno teško obezbediti, a palijativna rešenja su se tražila u stvaranju originalnih sredstava agrarnog budžeta punjenih iz uvoznih carina i onda iz dodataka koje obezbeđuju članice.

Zakonska osnova zajedničke poljoprivredne politike je postavljena u članovima 32–47 Rimskog ugovora iz 1957.

U članu 39 ovog ugovora stoji:

„1. Ciljevi zajedničke poljoprivredne politike su:

- a) povećanje produktivnosti u poljoprivredi unapređenjem tehničkog razvoja, racionalizacijom poljoprivredne proizvodnje i optimalnim korišćenjem faktora proizvodnje, naročito radne snage;
- b) obezbedjenjem na taj način odgovarajućeg životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, posebno putem povećanja zarada u poljoprivredi;
- c) stabilizacija tržišta;
- d) garantovano snabdevanje;
- e) obezbeđenje snabdevanja potrošača po razumnim cenama.

2. Prilikom formulisanja zajedničke poljoprivredne politike i posebnih načina njene primene, treba voditi računa o:

- a) posebnom karakteru poljoprivredne delatnosti koji proizilazi iz socijalne strukture poljoprivredne i strukturnih i prirodnih razlika između poljoprivrednih područja;
- b) potrebe da se postepeno izvrše odgovarajuća usklađivanja;
- c) činjenici da poljoprivreda u državama članicama predstavlja privrednu oblast, koja je tesno povezana sa celokupnom nacionalnom privredom.⁸

Analiza ciljeva agrarne politike, ustvari ukazuje, da se sve zemlje, dakle ne samo zemlje članice EU, susreću sa jednom protivurečnošću, koja je imanentna prirodi agrarnih ciljeva. To je činjenica da one bar normativno iskazuju nameru da povećavaju produktivnost u poljoprivredi (cilj a.) i da snabdevaju potrošače po razumnim cenama (cilj e). Protivurečnost se sastoji u tome što povećanje produktivnosti u poljoprivredi ima svoju cenu, pogotovo u zemljama koje imaju jaku industriju, višak kapitala i snažan agrarni lobi i koju, u krajnjoj liniji, plaća potrošač. Budžet EU za 1995. godinu namenjen zajedničkoj agrarnoj politici je iznosio 36.994 miliona ECU, dakle, 48% ukupnog budžeta EU); pored toga, svaka zemlja formira svoj agrarni budžet. Ova kontroverza se u različitim zemljama različito „rešava“. U EU, pošto produktivnost i ponuda rastu, a tražnja ima tendenciju stabilnosti, agrarna politika postaje sve „efikasnija“, viškovi hrane i troškovi finansiranja proizvodnje rastu. U slabije razvijenim zemljama postoji velika odstupanja između proklamovanih ciljeva i privredne prakse. Poljoprivreda se tretira kao akumulativni rezervoar industrije i najjeftinije sredstvo smanjenja socijalnih tenzija kod gradskog stanovništva. Kod zemalja, sa povoljnom resursno-ekološkom situacijom, ovaj problem se ne postavlja, budžetska izdvajanja su mala, proizvodnja je visoka, viškovi hrane se izvoze, ali u tim zemljama relativno mali porodični posed nije nosilac proizvodnje, glavni snabdevač tržišta.

⁸ Lopandic, D., Janjević, M., 1995, Ugovor o Evropskoj uniji-Od Rima do Maastrichta, Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str. 51.

Ovako definisani ciljevi su ostali nepromenjeni sve do Maastrichtskog ugovora (1992.g), kada je utvrđeno da sve sektorske politike, uključujući i zajedničku poljoprivrednu politiku, moraju uzeti u obzir, odnosno biti usmerene ka cilju uspostavljanja kohezije, zaštite životne sredine i unapređenje zdravlja. Ovo usmerenje je detaljno obrađeno Amsterdamskim ugovorom (1997.g.) uz dodavanje osnovnim ciljevima tri nova cilja,⁹ koji proizilaze iz:

- Člana 6. istog ugovora, na bazi koga se uvodi obaveza implementacije mera zaštite okoline u sve politike i aktivnosti EU, prvenstveno u cilju uspostavljanja održivog razvoja;
- Člana 152. kojim se uspostavlja da definicija i implementacija politika EU mora uključiti visok nivo zaštite ljudskog zdravlja;
- Člana 159. kojim se ustanovljava da definicija i implementacija politika EU moraju biti usmerene ka povećavanju regionalne kohezije.

Poslednje dopune osnovnih osam ciljeva su proistekli iz dokumenta „Agenda 2000”, koja ne zadirući u osnovne ciljeve definiše dopunske dimenzije i pravac razvoja zajedničke poljoprivredne politike. Odlukama sadržanim u dokumentu „Agenda 2000” zajednička poljoprivredna politika se obogaćuje novim elementima, koji je usmeravaju u pravcu regionalnog razvoja, sa sledećom redefinicijom ciljeva:¹⁰

- Usmeravanje zajedničke poljoprivredne politike na kvalitet i sigurnost hrane;
- Obezbeđenje adekvatnog životnog standarda poljoprivrednim proizvođačima;
- Integracija mera zaštite životne sredine u zajedničku poljoprivrednu politiku;
- Stvaranje alternativnih mogućnosti zapošljavanja u ruralnim sredinama i ojačavanje politike ruralnog razvoja,
- Pojednostavljenje zakonske regulative Evropske Unije.

3. Mehanizam cena i posledice

Razlozi za uspostavljanje zajedničke agrarne politike, kako smo videli, bili su brojni, ali neposredno sigurno vezani sa nestašicama pojedinih poljoprivrednih proizvoda i sa zaostajanjem poljoprivrednih područja i dohodaka poljoprivrednika prema drugim referentnim područjima i delatnostima.¹¹

⁹ Gajić M, Lovre, K. Trkulja, Đ., 2004, *Ekonomika ruralnog razvoja*, Subotica, str.68

¹⁰ Gajić M, Lovre, K. Trkulja, Đ., 2004, *Ekonomika ruralnog razvoja*, Subotica, str. 69.

¹¹ Grbić V. (3), *Agrarna politika Evropske unije*, Megatrend revija, 1, 2005, str. 70.

Od samog početka agrarna politika Evropske unije je bila fokusirana na tržišnu politiku. Rešavanje problema paritetnih dohodaka poljoprivrednika i snabdevanje tržišta postao je praktično jedini prioritet. Prvobitno zamišljena primena strukturne politike ostavljena je za niz godina u drugi plan.

Osnovna karakteristika ovakvog sistema agrarne politike, i pored raznih dimenzija i formalnih zamršenosti, su agrarne cene. One su, u prelaznoj fazi, bile različite od zemlje do zemlje, pa su se 1968. godine, za većinu poljoprivrednih proizvoda izjednačile.

Nivo agrarnih cena, utvrđuje se jednom godišnje, uglavnom ne na osnovu objektivnih kriterijuma, nego kao rezultat pregovora između zemalja članica. Ishod je bio visok nivo agrarnih cena, određen pod političkim uticajem, znatno viši od nivoa cena na svetskom tržištu.¹²

Osnovne cene preko kojih funkcioniše organizovanje tržišta poljoprivrednih proizvoda i mehanizam zaštite su: ciljna (indikativna ili orijentaciona) cena; interventna cena, ulazna (prag ili plafonirana) cena, tržišna cena, uvozna cena i svetska cena.

Ciljna cena (target price) je poželjna cena koju Evropska unija želi da obezbedi poljoprivrednom proizvođaču za određenu poljoprivrednu sezonu. Naziva se još indikativna ili orijentaciona cena u zavisnosti od vrste poljoprivrednog proizvoda.

Interventna cena (intervention price) je najniža cena koja se garantuje proizvođačima. Po ovim cenama Evropska unija se obavezuje da izvrši otkup ponuđenih poljoprivrednih proizvoda. Ova cena je niža od indikativne cene, a motiv njene primene je da zaštiti dohodak poljoprivrednih proizvođača u slučaju visoke ponude i da stabilizuje tržište.

Ulazna cena (threshold price) je cena koju definišu organi Evropske unije, a po kojoj se poljoprivredni proizvodi uvoze iz trećih zemalja na zajedničko tržište. Na osnovu ove cene određuje se visina prelevmana tj. prelevmani treba da nivelišu razliku između svetske cene i ulazne cene. Dakle, osnovna svrhe ulazne cene je da omogući da prodajna cena uvoznog proizvoda bude na nivou indikativne cene. Naziva se i prag-cena ili plafonirana cena.

Prelevmani predstavljaju, po svojoj ekonomskoj suštini, promenljive carine. Osnovni cilj je da se obezbedi poželjni nivo unutrašnjih cena na zajedničkom agrarnom tržištu i da se minimizira uticaj svetskih cena na unutrašnje cene Ekonomske unije. To se postiže carinskim opterećenjem uvoznika za određeni poljoprivredni proizvod u slučaju da je uvozna cena niža od željene domaće cene.

¹² Ivanović, P, S, 1986, Agrarni protekcionizam i njegov uticaj na jugoslovenski izvoz, Ekonomika poljoprivrede, Beograd, str. 24.

Što su niže uvozne cene u odnosu na domaće, carinsko opterećenje je veće i obratno, sa porastom uvoznih carina, carinsko opterećenja su niža. Dakle, visina prelevmana odgovara razlici između viših domaćih i nižih inostranih cena.

Subvencije za izvoz predstavljaju drugu stranu režima prelevmana. Subvencijom se izvozniku nadoknadjuje razlika između viših domaćih i nižih svetskih cena. Time se obezbeđuje konkurentnost poljoprivrede Evropske unije na svetskom tržištu. Po pravilu visina subvencija je jednaka visini prelevmana za iste poljoprivredne proizvode.

Originalni sistem agrarne politike Evropske unije funkcioniše tako što se proizvođačima unapred, pre početka poljoprivredne sezone prezentuju ciljne, orijentacione cene. Na osnovu toga država vodi svoju agrarnu politiku. Na primer, ponudi proizvođačima niže ciljne cene žitarica, a više cene mleka, ako ima problema sa potonjom proizvodnjom. Proizvođačima ovo, pak, služi kao osnova za proizvodni izbor u toj poljoprivrednoj sezoni. Sama tržišna cena se formira u zavisnosti od domaće ponude i tražnje. U slučaju da je domaća ponuda veća od tražnje, tržišna cena se formira ispod ciljne cene. Donja granica tržišne cene, iz vizure agrarne politike, određena je interventnom cenom koja predstavlja najnižu cenu koja se garantuje proizvođačima. Po toj ceni se otkupljuju sve ponuđene količine.

Da bi ovakav sistem mogao da funkcioniše potrebno je da bude poluzatvoren, odnosno da ne bude debalansiran sa robom sa svetskog tržišta. Stoga je za robe koje se nalaze u režimu interventne cene na domaćem tržištu, bila predviđena zaštita od strane uvozne robe, putem prelevmana. S time se sistem zatvara i može da funkcioniše.

Imajući gore izneto u vidu treba ukazati da se organizacija poljoprivrednog tržišta klasifikovala u tri grupe:¹³

- a) organizacija zajedničkog tržišta na osnovu potpune garancije cena (mleko i mlečni proizvodi, žitarice, šećer);
- b) organizacija zajedničkog tržišta na osnovu delimične garancije cena (voće i povrće, goveđe meso);
- c) organizacija zajedničkog tržišta bez sistema garancije.

Na drugoj strani, sistem permanentno promenljivih prelevmana primenjivao se na sektoru žita, šećera, mlečnih proizvoda, pirinča i maslinovog ulja, dok se za svinjsko meso, živinsko meso i jaja primenjivao sistem fiksnih prelevmana, pri čemu se njihov iznos određivao svaka tri meseca. Za goveđe meso se primenjivao kombinovan sistem carinskih opterećenja i promenljivih prelevmana.

¹³ Stanšić, D, 2001 Agrarna politika Evropske unije, Beograd., str. 44.

Ovako ustrojen sistem agrarne politike dopunjen je i sa sledećim merama: subvencioniranje držanja rezervi poljoprivrednih proizvoda i intervencije u slučajevima tržišnih poremećaja; subvencioniranje same proizvodnje (premiranje): po hektaru/ po grlu stoke; subvencioniranje finalne potrošnje određenih proizvoda (kompenzacije); subvencioniranje korišćenja, potrošnje određenih inputa (regresiranje).

Ovako koncipirana agrarna politika pokazala se brzo efikasna, i to shvaćeno, u najužem smislu. Došlo je do značajnog rasta proizvodnje i do samodovoljnosti, odnosno viška agrarnih proizvoda. Međutim, analizirana u širem smislu, dakle, uzimajući u obzir implikacije agrarne politike na različite privredne i društvene strukture, ona je imala negativne posledice. To je stvorile nekoliko tipova pritisaka za njenu izmenu:

- A) Budžetski pritisak;
- B) Potrošački pritisak;
- C) Međunarodni pritisak;
- D) Pritisak za očuvanje životne sredine.

Razmotrimo posebno ove dimenzije agrarne politike.

A) Budžetski pritisak. Konceptija agrarne politike zasnovana na zaštiti dohotka poljoprivrednika i podršci cena preovlađujuće grupe poljoprivrednih proizvoda u zemljama Evropske unije, zahtevala je značajnu budžetsku podršku za njenu realizaciju.

Kako se rast budžetske potrošnje razvijao indiciraju sledeći podaci (tabela 6.1.)

Tabela 6.1. Agrarni budžet od 1970–2000.g. (u 1000 miliona ECU)

Fond	1970.*	1980.*	1990.*	2000.*
Garancije	2.0	11.2	29.2	39.1
Usmeravanje	-	0.4	1.6	3.1
Ukupno	2.0	11.6	30.8	42.2

* Petogodišnji proseci oko referentne godine

Izvor: European Commsission, The Agricultural situation in the Community, različite godine

U apsolutnim brojevima budžetska potrošnja se povećala u posmatranom periodu za preko dvadeset puta. Ako se po referentnim godinama obračuna prosek troškova agrarnog budžeta po zemlji članici, uzimajući u obzir svako proširenje Evropske unije, onda ovi troškovi iznose: 1970. godine 0,3 milijarde ekija; 1980. godine 1,3 milijarde ekija; 1990. godine 2,6 milijarde ekija; 2000. godine, 2,8 milijarde ekija. Dakle, u periodu od 1970 do 1990. godine, na osnovu analiza proseka izdvajanja za ove namene po zemlji članici, može se zaključiti da je agrarni budžet povećan za oko devet puta. U poslednjem analiziranom periodu, od 1990. do 2000. godine, kako ćemo videti, ad hoc preduzete mere, dale su rezultate, pa je došlo do stagnacije njegovog rasta.¹⁴

Analiza češća agrarnog budžeta u ukupnom budžetu Evropske unije indicira da se njegovo učešće smanjilo. Tako je ono 1980. godine iznosilo 73 posto, a 1989. godine 66 posto, a što je posebno takođe rezultat određenih mera, o kojima će biti više reči u narednom poglavlju.

Inicijative ili pritisak da se rashodi agrarnog budžeta ograniče, odnosno da se limitira njegovo dalje povećanje, posebno je dolazilo od zemalja neto davaoca u agrarni budžet kao što su: Nemačka i Velika Britanija, čija su davanja u 1992. godine iznosile respektivno: 9,7 i 2,4 milijarde ekija. Na drugoj strani zemlje neto primaoci subvencija iz agrarnog budžeta: Grčka (3,6); Španija (2,7); Irska (2,1) i Portugalija (2,1) milijarde ekija,¹⁵ su pokazivale manje volje da preduzmu reforme u tom pravcu.

B) Potrošački pritisak. Uvođenje carina, posebno varijabilnih carina, odnosno prelevmana, kao i ukupna agrarna politika Evropske unije izazvalo je određene posledice u proizvodnoj strukturi zemalja članica. Proizvođači poljoprivrednih proizvoda ovih zemalja bili su na dobitku i povećali su svoju proizvodnju. Potrošači poljoprivrednih proizvoda koji su se našli u ovom režimu, suočili su se sa višim cenama, odnosno bili su na gubitku, kao i poreski obveznici, sada izloženi većim poreskim davanjima za agrarni budžet. Materijalizovano, izraženi u realnim veličinama, dobitci i gubitci od primenjene agrarne politike u Sjedinjenim Amerčkim Državama, Evropskoj uniji i Japanu dati su u sledećoj tabeli 6.2.

¹⁴Grbić V. (3), Agrarna politika Evropske unije, Megatrend revija, 1, 2005., str. 72.

¹⁵ Ackrill, R. W., Suardi, M., Hine, R. C., Rayner, A. J. 1994, The Distributional Effects of the Common agricultural Policy between Member States: Budget and Trade Effects, Credit Research Paper 4/1; University of Nottingham.

Tabela 6.2. Korist i trošak agrarne podrške 1986/1987. (u milijardama \$)

Zemlje	Proizvodjačka korist	Potrošački troškovi	Troškovi poreskih dav.	Neto ekonomski* troškovi
SAD	26.3	6.0	30.0	9.2
EU	33.3	32.6	15.6	14.9
Japan	22.6	27.7	5.7	8.6

* Neto ekonomski troškovi: potrošački troškovi+troškovi poreskih davaoca – proizvođačka korist.

Izvor: Roningen, V. O., Dixit, P. M, (1989.).

Proizvođačka korist u Evropskoj uniji skoro da je bila jednaka potrošačkim gubitcima, dok su troškovi poreskih davanja, upola manji nego potrošački troškovi i predstavljaju neto ekonomske troškove. Neto ekonomski troškovi u SAD-u i Japanu su niži nego u Evropskoj uniji i imaju drugačiju strukturu, međutim, treba imati u vidu da se ove zemlje razlikuju od zemalja Evropske unije i u drugim elementima agrarne strukture (broj stanovnika, veličina proizvodnje, posedovnoj strukturi).

Veličini potrošačkih troškova može se prići i iz drugog ugla, ugla merenja po kategorijama potrošača. Tako je procenjeno da troškovi agrarne politike Evropske unije povećavaju troškove života četvoročlane porodice za 900\$ godišnje, što iznosi 17,3\$ nedeljno. Poseban problem, pri tom, predstavlja raspodela troškova; naime, ona sa preko 60 procenata pogađa najsiromašnije porodice. Dakle, dohodak siromašnijeg dela gradskog stanovništva se preliva ka bogatijim farmerima Evropske unije, pošto oni preko veće proizvodnje, više i participiraju u subvencijama (garantovnim cenama i dr.). Za izmene ovakve agrarne politike se posebno zalažu udruženja potrošača, dok na očuvanje statusa quo važan uticaj ima tzv. agrarni lobi sastavljen od brojnih učesnika u agrarnom reprodukcijom lancu.

C) Međunarodni pritisak. Agrarna politika Evropske unije je dovela do značajnih pomeranja tokova prometa poljoprivrednih proizvoda u svetu. Ograničenje uvoza agrarnih proizvoda, subvencioniranje domaće proizvodnje, pojava viškova i subvencioniranje izvoza poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji je pogodilo treće zemlje, zemlje koje imaju komparativne prednosti za razvoj ovog sektora privrede. O razmerama ovog procesa lepu ilustraciju daje primer prometa junećeg i telećeg mesa. U 1973. godini uvoz ovog mesa u Evropsku uniju

iznosi 983 000 t. Samo 4 godine kasnije uvoz je smanjen na 210 000 tona, a 4 godine posle toga 1981 tokovi su se promenili i Evropska unija je postala neto izvoznik sa 389 000 t godišnje. U poslednjoj deceniji dvadesetog veka, 1995–2000. godina izvozne količine iz Evropske unije su se stabilizovale na oko 600.000 tona junećeg i telećeg mesa godišnje. Dakle, ne samo da su se treće zemlje, zemlje van Evropske unije susrele sa ograničenijima plasmana svog agrarnog izvoza na ovo tržište, nego su morale da se suoče sa konkurencijom sa subvencioniranim agrarnim proizvodima Evropske unije na drugim tržištima. Već osamdesetih godina došlo je do promena u vodećoj ulozi svetskog agrarnog izvoznika: Sjedinjene Američke Države, do tada najveći izvoznik, zamenjen je sa Evropskom unijom.

Prirodno je da su Sjedinjene Američke Države bili glavni inicijator pregovora u okviru GATT iz 1992. godine u tzv. Urugvajskoj rundi, a u pravcu smanjenja poljoprivrednih subvencija. U tom zahtevu bila su podržana od tzv. Cairns grupe, odnosno grupe najvećih proizvođača i izvoznika poljoprivrednih proizvoda (Australija, Novi Zeland). Iako je poljoprivreda bila samo jedna od 14 tačaka pregovora Sjedinjene Američke Države su postavile uslov da neće staviti potpis na ugovor ako pitanje poljoprivrede ne bude rešeno. Posle dugih pregovora sporazum je sklopljen 1994. godine, i to sa primenom od 2000. godine sledećih mera:¹⁶

- smanjenje mera internih subvencija u poljoprivredi za 20 procenata;
- smanjenje postojećih i budućih carina za 36 procenata, a svaki pojedinačni predmet carinjenja za 15 procenata;
- smanjenje troškova za izvozne subvencije za 36, a ukupan obim izvoznih subvencija za 21 procenat.

E) Pritisak za očuvanje životne sredine. Razvoj poljoprivredne proizvodnje bio je vezan sa intenzivnom upotrebom raznih, pre svega, hemijskih sredstava i imao je kao posledicu, pogoršanje životne sredine. Prilikom objašnjenja tog procesa može se ukazati na sledeće posledice intenzifikacije poljoprivrede na pogoršanje životne sredine.

U prvom redu, povećano korišćenje veštačkih đubriva, koje doprinosi povećanju poljoprivredne proizvodnje za preko pedeset procenata,¹⁷ je uticalo na zagađenje voda. Naime, posle upotrebe veštačkih đubriva u proizvodnji, dolazi do određenog stepena njihovog taloženja što doprinosi zagađenju prvo podzemnih voda, a posle toga voda reka i jezera. Potom, proširenje poljoprivrednih područja, pre svega, pašnjaka, uklanjanjem žive ograde i drveća

¹⁶ Grbić, V. (2), Poljoprivreda i budžet Evropske unije, Ekonomika poljoprivrede, br. 3–4, 2004, str. 274.

¹⁷ Grbić, V., 2002, Neka pitanja potrošnje i proizvodnje mineralnih đubriva u Srbiji, Primena đubriva, Ekonomika preduzetništva, br. 1.

uništavalo je prirodnu sredinu. Zatim, prirodna sredina je uništavana i konstantnom upotrebom pesticida i herbicida, koji sadrže toksične materije.¹⁸ Dalje, sušenjem močvarnih i plavnih područja i melioracija pašnjaka izazvala je gubitak ptica, biljaka, insekata na tim prostorima, odnosno poremećena je ambijentalna, prirodna ravnoteža. Najzad, ali ne na kraju, valja ukazati da su, nerazvijena i planinska područja bila permanentno izložena napuštanjem poljoprivrednog stanovništva, smanjenjem korišćenja poljoprivrednih površina i farmi, kao i ukupnoj devastaciji prostora.

Organizovana politika borbe za očuvanje životne sredine u poljoprivrednim područjima novijeg je datuma. Evropska komisija je 1984. godine prezentovala dokument u kojem se eksplicitno ističe ovaj problem. Od tada se preduzimaju mere za smanjenje intenzifikacije proizvodnje, kao i za konzerviranje tradicionalnih metoda proizvodnje. O nekim od tih mera biće više reči u poglavlju o strukturnim merama koje se preduzimaju u poljoprivredi Evropske unije.

4. PRVE REFORME ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE

Reformama ili preciznije, pokušajima reformi strukturne agrarne politike su pristupilo veoma brzo, već deset godina posle ustanovljenja ZAP, ali bez većih rezultata.

U 1968. EU je publikovala dokument: Memorandum o reformama CAP. Ovaj dokument je široj javnosti poznatiji pod nazivom Mansoltov plan, nazivu dobijenog po imenu njenog tvorca, u to vreme Vice predsednika Evropske komisije zaduženog za poljoprivredu. Osnovni cilj plana je bio smanjivanje obradivih površina i njihovo pošumljavanje, smanjivanje broja zaposlenih u poljoprivredi, povećanja veličine farmi, kao i opreznija politika cena. Reforma je obuhvatala period od 1968–1980. godine. Smatralo se da će povećanje površina farmi i produktivnosti dovesti do smanjenja broja zaposlenih. Šansu bi dobili mlađi radnici putem prekvalifikacija, a deca farmera bi dobila mogućnost da se obrazuju i školuju. Ovaj plan je veoma često citiran u našoj stručnoj i naučnoj literaturi tog vremena, ali i kasnije, naročito konsekvence ovog njegovog drugog cilja. Tako je isticano da jedna porodica, sa dva sposobna člana, može da obradi, pod žitima 100 ha, a pod zasadima 30 ha.¹⁹ Zbog svoje radikalnosti i strogoće,

¹⁸ Grbić, V., Todić, D., (13), Ekonomski instrumenti za uparavljanje 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. 58.

¹⁹ Popović, S, 1979, Aktuelna pitanja agrarne politike na području SR Srbije bez pokrajina, Institut za ekonomiku poljoprivred, Beograd, 114.

smatralo se, ovaj plan ili reforma nikada nije sprovedena. Ipak je od tada određen pravac politike koju će ZAP ubuduće voditi, a odnosi se na smanjenje podrške tržištu i snažniju podršku strukturnim merama.

U 1972. godini su predstavljene prve strukturne, razvojne mere u CAP. Njihov cilj je bio da se modernizuje evropska poljoprivreda. Godine 1972. donete su tri Direktive za dalje reforme poljoprivrede:

1. Modernizacija poljoprivrede – da bi se povećala produktivnost, daje se pomoć za modernizaciju, opremu i objekte, sa težnjom da dohoci u poljoprivredi postanu paritetni u odnosu na dohotke iz drugih sektora privrede.
2. Rano penzionisanje – pomoć za ukрупnjavanje poseda preko davanja nadoknada starijim poljoprivrednicima za penzionisanje i podsticanje mladih da se bave poljoprivredom.
3. Socio-ekonomsko prilagođavanje – pomoć za obrazovanje i obuku poljoprivrednika koji žele da ostanu na imanju ili da se prekvalifikuju.

Međutim, rezultati su bili ispod očekivanja, a proizvodni viškovi, odnosno debalans između ponude i tražnje, kao i drugi dodatni negativni efekti CAP su produbljavani.

Prva direktiva krenula je u pravcu modernizacije samo velikih farmi, dok su male farme bile zapostavljene. Takođe su i druge dve direktive nedovoljno implementirane, mali broj ljudi se penzionisao ili prekvalifikovao. Sprovođenje direktiva se podudarala sa opštom privrednom recesijom, tako da su šanse za zapošljavanje u drugim sektorima bile jako male.

U 1983. godini, Evropska komisija je napravila predlog za fundamentalne reforme.²⁰ Formalno, one su prezentovane u publikaciji tzv. Green Paper, pod nazivom: Perspektive zajedničke agrarne politike. Osnovni cilj dokumenta je da dovede ponudu i tražnju u balans, odnosno da prezentuje nove mehanizme u reduciranju proizvodnih viškova, kao i da analizira alternativna rešenja u budućem razvoju CAP-a. Dotadašnja rešenja ZAP su se zasnivala na velikim troškovima i rasipanju resursa. Viškovi proizvodnje su eliminisana na sledeće načine: jedan deo se izvezio uz pomoć subvencija, drugi deo se skladištio, dok je treći deo uništavan. Sve ovo je uticalo na budžet i opterećivalo ga, a remetilo je i svetsko tržište. Novi pravac kojim je trebala da ide ZAP odnosio se na:

- uspostavljanje ravnoteže između ponude i tražnje
- restriktivnije monetarne politike

²⁰ Tardit, S. 1987., The "Green Paper" in a long-term perspective, European Review of Agricultural Economics, volume 14–1.

- vođenje selektivnije politike u vezi sa podrškom malim i velikim farmerima
- davanje podrške proizvodnji u oblastima gde treba očuvati ruralni ambijent
- davanje podrške za razvoj industrije za preradu poljoprivrednih proizvoda
- poboljšavanje ekološke svesti proizvođača

U okviru ovih paketa mera uvedene su određene novine u ZAP-u usmerene na ograničavanje proizvodnje. Primer prvih ograničavanja proizvodnje, koji je pomogao da se smanje viškovi, ostavaren je uvođenjem kvota za mleko. Krajem osamdesetih uvedene su još dve novine koje su trebale smanjiti proizvodnju i viškove poljoprivrednih proizvoda. Prva se odnosila na neobrađivanje jednog dela poljoprivrednog zemljišta i ograničavanje broja grla stoke, poznata kao „set aside“ mera. Druga se odnosila na direktna plaćanja, koja su uvedena u ZAP 1988. godine. Ona su postala bitan faktor subvencionisanja poljoprivrede i omogućila su da se cene proizvoda obaraju i ujednačavaju sa cenama na svetskom tržištu. Međutim, potonje dve mere su u reformi osamdesetih nedovoljno efikasno realizovane, pa su tek devedesetih godina sprovedene temeljnije reforme.

5. MENADŽMENT PONUDE ILI SISTEM KVOTA

5.1. Implementacija sistema kvota

Viškovi agrarnih proizvoda, uz održavanje visokih cena agrarnih proizvoda, već od sedamdesetih godina provocirali su kreatore agrarne politike Evropske unije da preduzimaju različite mere radi regulisanja ovog problema. U prvom redu sprovedene su mere subvencionisanja izvesnih kategorija finalnih potrošača, kao i industrijskih korisnika poljoprivrednih proizvoda. Na drugoj strani sprovedjene su mere redukcije budžetskih troškova za neke proizvode iz režima interventnih, garantovanih cena: skraćivanje perioda otkupa ovih proizvoda, kao i podizanje standarda kvaliteta proizvoda koji ulaze u režim otkupa.²¹ Treba ukazati da su efekti ovih mera bili mali, pa je Evropska unija donela odluku da pređe na radikalnije mere intervencije radi smanjenja obima ponude poljoprivrednih proizvoda.

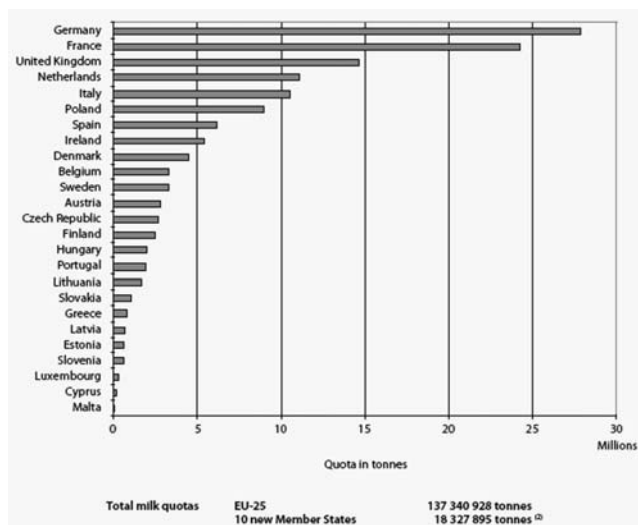
Početak osamdesetih prešlo se na sistem kvota. Sistem je primenjen na proizvodnju mleka i proizvoda od mleka na koje je odlazilo oko 20 % troškova ukupnog agrarnog budžeta Evropske unije. Sistem je predstavljen u sledećim

²¹ Colman, D, (2001): The Common Agricultural Policy, in Artis M., and Nixon, F., (ed.), The Economic of the European Union, Policy and Analysis, Oxford University Press, p. 103.

okolnostima: a) dugoročnim viškovima proizvodnje mleka i prerađevina; b) depresiji na svetskom tržištu; c) eskalaciji budžetskih troškova za ove namene.

Sistem je zasnovan na značajnom stepenu administriranja. Svaka država članica dobila je svoje kvote zasnovane na proizvodnji ostvarenoj u 1981. godini. Onda su kvote u zemljama članicama alocirane po farmerima, opet na osnovu ranije realizovanog nivoa njihove proizvodnje. Sistem funkcioniše tako što se ustanovi prag proizvodnje koji farmeri mogu da dostignu. Za ekscesnu proizvodnju, posle tog nivoa, proizvođači ne samo da ne dobijaju garantovane cene, nego su izloženi super porezima. Raspodela kvota po članicama EU pokazuje sledeći grafikon (Slika 6.3.)

Slika 6.3. Kvote za mleko u EU



Izvor: European Commission, (2006)., Milk and Milk Products in the EU, p. 13.

Uvođenje sistema kvota za mleko odmah je dao rezultate. Tako, na primer, proizvodnja mleka je za ukupnu Evropsku uniju smanjena od 103,7 miliona tona u 1984. godini, kada je uvedena na 96 miliona tona u 1992. godini u EU10. Pokazala se efikasna i u realizovanju osnovnog cilja – smanjenju budžetskih rashoda, čemu je doprineo tehnološki lako izvodljiv sistem monitoringa. Naime, mleko se otkupljuje u određenom broju mlekara, gde se lakše može ustanoviti ko je prevazišao odobrenu kvotu.

Evropska unija je osamdesetih godina uvela još dva tipa sistema kvota, nešto liberalnijih, i to za proizvodnju žitarica, koja se takođe pokazala preterana. Oni

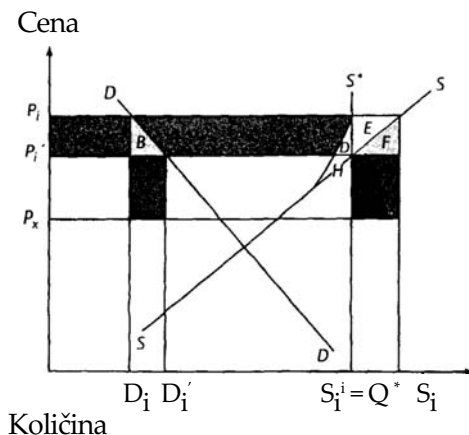
funkcionišu tako što se preko trgovinskih organizacija otkupljuju proizvodi, po interventnim cenama, do momenta kada ponuda dostigne određenu kvotu. Posle toga, dodatne količine se otkupljuju po nižim cenama. Pre svega, zbog nemogućnosti odgovarajućeg monitoringa ovaj sistem se nije pokazao dovoljno efikasnim i napušten je.

Na ovom mestu treba ukazati da sistem kvota za mleko postoji, još kod jednog velikog proizvođača, Kanade. On je uveden ranije, 1969. godine, prvo u proizvodnji mleka, a nešto kasnije u proizvodnji brojlera, ćuraka i jaja. Glavni cilj Kanadskog sistema kvota je kontrola domaće proizvodnje i prodaje proizvoda u njihovom režimu. Za razliku od sisteme u EU, u Kanadi se kvote prodaju na aukciji, pa ulazak u ove proizvodnje zahteva značajne početne investicije.²²

5.2. Ekonomija marketinških kvota

Ekonomska analiza koristi, odnosno troškova koje donosi implementacija sistema kvota za mleko i mlečne proizvode u EU se vrši kroz komparaciju sa sistemom u kome je smanjeno subvencioniranje proizvodnje mleka i mlečnih proizvoda. Dakle, model prikazuje realnu stanje u ovom sektoru EU, gde postoji ovakva situacija i gde su cene veće od svetskog nivoa.²³

Slika 6.4. Poređenje efekta ekonomije blagostanja u sistemu kvota i sistemu redukcije podrške cenama



²² Brander, A. (2007): An analysis of the Canadian milk quota system vs American free market, www.msn.edu/-brandera/portfolio/quotasystem.pdf.

²³ Colman, D. (2001): The Common Agricultural Policy, in Artis M., and Nixon, F., (ed.), The Economic of the European Union, Policy and Analysis, Oxford University Press, p. 110.

Smanjenje interventnih cena za mlečne proizvode od P_i na P_i' bi uticalo da potrošači povećaju njihovu potrošnju od D_i na D_i' a proizvođače da smanje njihovu proizvodnju od S_i na S_i' pomerajući tako linju ponude SS na dole. Pošto nivo proizvodnje opada od $(S_i - D_i)$ na $(S_i' - D_i')$, onda i budžetski troškovi raspolaganja izvoznim subvenijama takođe padaju. Redukcija nivoa interventnih cena bi povećala potrošački višak na polje $A+B$ smanjila proizvođački višak na polje $A+B+C+D+E$ i smanjila budžetske troškove podrške na $B+C+D+E+F+G+I$ prouzrokujući ukupan neto efekat od $B+G+F+I$.

Implementacija ukupne kvote Q^* (koja, zbog lakše komparacije je jednaka S_i) pomera krivu ponude na SS^* . Na nivou proizvodnje Q^* kriva ponude je potpuno neelastična što obeshrabruje proizvođače, farmere da premaše kvotu, pošto će biti izloženi ekstra plaćanjima. Na drugoj strani, na potrošače ne utiče ova politika, oni nastavljaju da kupuju isti nivo proizvodnje D_i po cenama višim od svetskih P_x , tako da, u stvari, ne dolazi do promena u potrošačkom višku. Slika sugerise da farmeri gube proizvođački višak u području $E+D+H$. Područje E predstavlja neizbežan proizvodni gubitak, proistekao iz prirode kvote kao restriktivnog ekonomskog instrumenta. Dok područje $D+H$ izaziva gubitke zbog načina na koji se ona distribuiraju proizvođačima. Jer, distribuiranje kvota na osnovu proizvodnje realizovane u prethodnom periodu, a ne na osnovu kriterija efikasnosti omogućava ostajanje u proizvodnji neefikasnih proizvođača, a nedovoljne dobitke efikasnim, odnosno proizvođačima sa nižim troškovima. Međutim, pošto je transfer kvota dozvoljen (EC,2010) bilo putem prodaje ili lizinga, moguće je da se proizvođački gubitak reducira na područje E . Redukcije u proizvođačkom višku rezultiraju u budžetskim uštedama u odnosu na početno stanje opisano u području $E+F+I$. Ukupno posmatano, slika 6.4. ukazuje da primena kvota donosi neto dobitak od $F+I$ koji je manji nego što bi se dobio sa smanjenjem cena na P_i od $B+G$.

Nameće se pitanje zašto se EU opredelila za podoptimalno rešenje. Naveli bismo nekoliko razloga. Pre svega, sistem kvota omogućava držanje cena mleka i mlečnih proizvoda pod kontrolom, uz održavanje odgovarajućeg nivoa proizvodnje. Potom, ovim sistemom se obezbeđuje smanjenje budžetskih troškova. Zatim, zbog zaštite farmerskih dohodaka ili obezbeđenje njihove sigurnosti. Najzad, smanjuju se subvencije za izvoz i dampinško ponašanje EU, zbog čega je EU oštro osuđivana u međunarodnim pregovorima o ovim pitanjima.

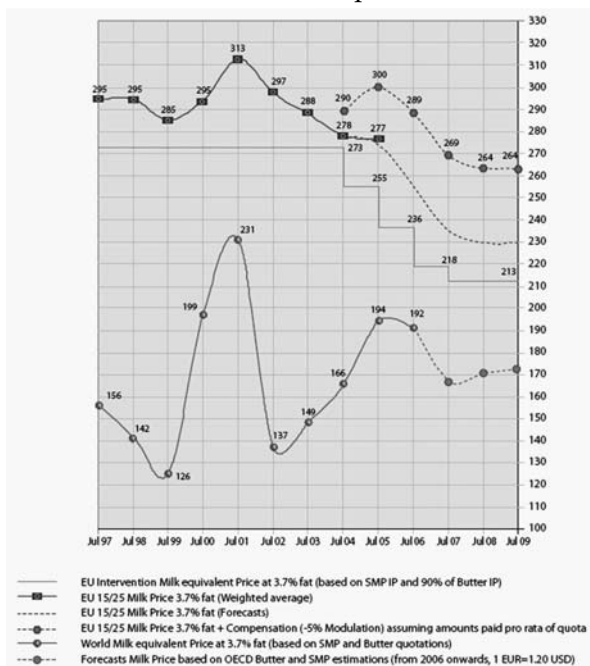
5.3. Implikacije sistema kvota

Kada se ocenjuju rezultati implementacije sistema kvota za mlečne proizvode može se konstatovati da je on, analiziran iz ugla poluzatvorene ekonomije, čiji instrument ovaj sistem u osnovi predstavlja, ispunio prethodne ciljeve.

a) Pre svega, cene mleka i mlečnih proizvoda u EU su ostale stabilne. O tome odgovarajuću informativnu poruku daje sledeći grafikon 6.5.

Cene mleka i proizvoda od mleka merena preko mlečnog ekvivalenta ostale su u jednom dugom periodu stabilne. Od 1997. do 2009. godine, kako pokazuje grafikon 6.5., cene su bile stabilne sa relativno blagim oscilacijama. Međutim, na cene mleka delovali su i drugi brojni faktori, pa je teško izolovati samo uticaj sistema kvota. Pre svega, potrošnja mleka merena mlečnim ekvivalentom se u razvijenim zemljama stabilizovala. U EU je potrošnja per capita u 1990. godini iznosila 363 litre, a u 2007. godini 382 litre, dok u SAD za iste godine potrošnja per capita iznosi 274 litre i 295 litre.²⁴ Pored toga, na ponudu mleka i troškove proizvodnje su uticale i tehnološke inovacije i strukturne promene, koje su, pak, po nekim istraživanjima takođe indukovane sistemom kvota.²⁵

Slika 6.5. Cene mleka u EU u periodu 1997–2009.



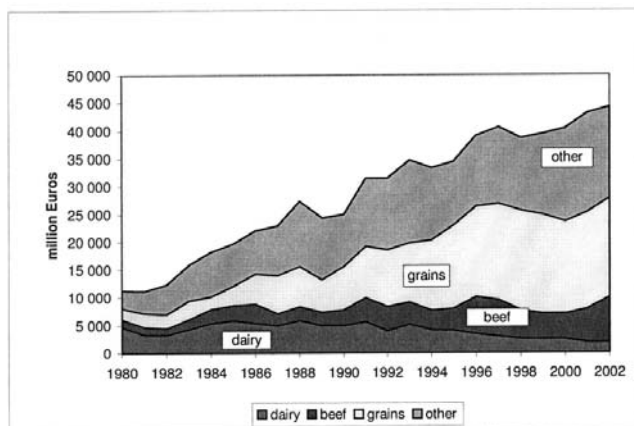
Izvor: European Commission, (2006), Milk and Milk Products in the EU, p. 15.

²⁴ FAO, 2009.

²⁵ Malak-Rawlikowska, A., The Milk Quota System—Effect on Structural Changes in Dairy Production, Poster Paper Presented at the IAMO Forum 2006, “Agriculture in the Face of Changing Markets, Institutions and Policies: Challenges and Strategies” Hale, Germany, 2006.

- b) Stalna težnja svake budžetske politike, pa i budžetske politike EU, se sastoji u tome da se rashodi za određene namene redukuju, primena sistema kvota je najdirektnije doprinela. To se može videti iz slike 6.6.

Slika 6.6. Troškovi Zajedničke agrarne politike po proizvodima



Izvor: Koning, N., 2006. Koning, N., 2006, Agriculture, development and international trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, Roppa, Wageningen University, The Netherland, p. 7.

Za period 2007-2013. godine planirane su dalje redukcije budžeta EU, iako je unija proširena čak za 12 novih članica – na dalje smanjenje rashode za poljoprivredu. Tako je za 2013. godinu projektovan rashod usmeren na poljoprivredu od 42 milijarde evra, odnosno rashod na nivou realizovanom u 2000. godini kad je EU imala 16 članova, a ne 27.²⁶

- c) Interesantan je i stav raznih farmerskih organizacija prema sistemu kvota ili mendžmentu ponude, kako se on takođe naziva. Različiti stavovi o ovom pitanju prate čitav period postojanja kvota u EU, ali su se naročito aktuelizovali najavom napuštanja sistema kvota u 2015. godini. Navedimo stavove najznačajnijih.²⁷ EDA (The European Dairy Association) generalno podržava liberalizaciju proizvodnje mleka i mlečnih proizvoda, ali zahteva postepenu liberalizaciju uvoznih tarifa, što bi sprečilo destabilizovanje unutrašnjeg tržišta ovih proizvoda u EU.

²⁶ www.europa.eu/scadplus/leg/eu/ivb/.

²⁷ Grbić V., Milanović, M., Đorović, M. (6), Ekonomika sistema kvota za mleko u agrarnoj politici Evropske unije, Ekonomika poljoprivrede br. 4, 2010. str. 520.

COCERAL, (Nacionalan trgovinska organizacija sastavljena od većine članica EU-25). Ona je za ukidanje kvota i obezbeđenje slobodne trgovine sa malim ograničenjima i državnim intervencijama.

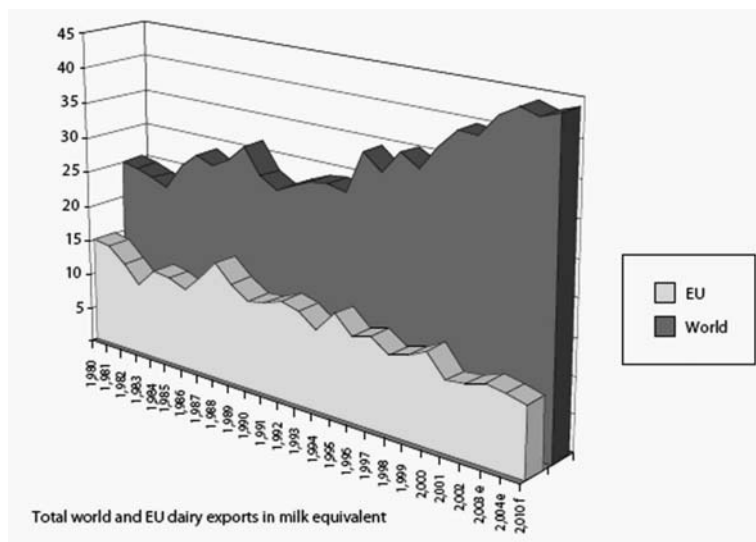
EMB (European Milk Board). Ona je protiv ukidanja kvota, odnosno za podršku regulisanja obima proizvodnje mleka u EU. NMV (Netherlands Association of Milk Producers), Holandska članica ove asocijacije je štampala publikaciju sa sledećim naslovom: „Napuštanje kvota za mleko: istorijska greška“, u znak podrške ovom stavu.

CPE (European peasant coordination) i EFS (European platform on food sovereignty) su takođe za očuvanje sistema kvota.²⁸

U slučajevima, pozitivnog ili neutralnog stava farmerskih organizacija, koji u osnovi prevladuje, motiv se može tražiti u očuvanju viših dohodaka (većih od svetskih) koji sistem kvota obezbeđuje.

- d) Uvođenje sistema kvota, praćen o sa redukovanjem subvencija za izvoz imalo je negativne efekte na obim izvoza mleka i mlečnih proizvoda iz EU (slika 6.7.)

Slika 6.7. Izvoz mleka i mlečnih proizvoda u svetu i EU



Izvor: European Commission, (2006), Milk and Milk Products in the EU, 20.

²⁸ (IATP), The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction, Institute for Agriculture and Trade Policy, Minneapolis, Minnesota, USA, 2007, p. 4.

Odgovor na pitanje razloga za pogoršanje pozicije EU u svetskoj trgovini mlekom i mlečnim proizvodima ulazi u suštinu problema analize. Slike stanja realne ekonomije proizvođača ovih proizvoda u EU treba da utvrdi visinu njihovih cena, i troškova proizvodnje upostavljenih u režimu kvota i komparira ih sa onim postignutim u svetu. Rečju analiza treba da utvrdi da li sistem kvota obezbeđuje kompetitivnu produktivnost rada, odnosno da odgovori da li ga treba zadržati u sistemu Zajedničke agrarne politike ili ne, naravno valorizovano iz aspekta ekonomske analize.

5.4. Sistem kvota i cene

Skoro već tridesetogodišnje postojanje kvota u instrumentariju Zajedničke agrarne politike EU raskinulo je vezu između visine cena i obima proizvodnje. Stoga je za analizu reakcije proizvodnje mleka na ukidanje kvota i uspostavljanja slobodnog tržišta ovih proizvoda potrebno poznavanje najmanje nekoliko elementa: pre svega, visinu tzv. cena u senci mleka, visinu rentne kvote za mleko, i naravno, visinu same tržišne cene mleka.

Cene u senci, mogu se definisati kao proizvodne cene za mleko koje bi motivisale proizvođače da proizvode mleko do visine dobijene kvote i to bez postojanje kvotnog ograničenja. Drugim rečima, proizvođač bi izabrao, ili dostigao nivo proizvodnje gde su marginalni troškovi jednaki ceni. Odnosno cene u senci odgovaraju marginalnim troškovima proizvodnje na nivou utvrđenih kvota, i to u realnim uslovima eksternog određivanja cena koje preovlađuje u poljoprivrednoj proizvodnji.

Razlika između cene mleka koju proizvođač prima i cene u senci se naziva kvontna renta. U osnovi proizvođač nastavlja proizvodnju i ako cena eksterno određena, putem tržišta ili administrativno, pada. Ako cena pak padne ispod rentne kvote i otkrni nivo cene u senci proizvođač onda preispituje svoje odluke o obimu proizvodnje i visini troškova.

Kakva je situacija u ovom pogledu u EU pokazuje nam tabela 6.3.

Ovi podaci omogućavaju donošenje nekoliko reda zaključaka.

Prvo, prosečne tržišne cene mleka u EU su se u većini zemalja u posmatranom periodu smanjile, a samo su kod dve zemlje ostale na istom nivou (Italija i Španija). Izuzetak su samo Grčka i Portugalija gde je došlo do blagog povećanja prosečnih tržišnih cena.

Drugo, marginalni troškovi proizvodnje oličeni u ceni mleka u senci su se u svim zemljama značajnije povećali, osim u Španiji i naročito Holandiji. Kao rezultat ova dva procesa nejednakog intenziteta došlo je do smanjenja rentnih kvota (osim u Španiji i Holandiji). U Švedsko i Velikoj Britaniji su one potpuno

Tabela 6.3. Prosečna tržišna cena mleka, cena mleka u senci kvotna renta u EU

Države članice	Prosečna tržišna cena mleka ECU/kg		Cena mleka u senci ECU/kg		Rentna kvota za mleko ECU/kg	
	1998	2008	1998	2008	1998	2008
Austrija	0,290	0,277	0,158	0,188	0,133	0,085
Belgija i Luksemb.	0,286	0,257	0,194	0,219	0,091	0,078
Danska	0,332	0,274	0,194	0,233	0,138	0,041
Finska	0,348	0,328	0,263	0,328	0,298	0,023
Francuska	0,307	0,284	0,198	0,229	0,108	0,055
Nemačka	0,309	0,262	0,170	0,235	0,140	0,027
Grčka	0,329	0,345	0,207	0,314	0,121	0,031
Irska	0,285	0,262	0,144	0,190	0,140	0,072
Italija	0,361	0,361	0,229	0,270	0,133	0,091
Holandija	0,322	0,266	0,206	0,138	0,116	0,128
Portugalija	0,245	0,265	0,179	0,230	0,066	0,035
Španija	0,285	0,287	0,178	0,161	0,107	0,121
Švedska	0,329	0,266	0,279	0,266	0,050	0,000
Velika Britanija	0,277	0,254	0,159	0,254	0,118	0,000

Izvor: za 1998.godinu: (INRA) : Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for the milk and milk products, Institut Nationale de la Recherche Agronomique, University of Wageningen, 2002., 9. Za 2008. godinu: (IEI), Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system, Institut D'Economie Industrielle, 2008., 15–81.

nestale, pa se proizvođači u ovim zemljama nalaze pred velikim problemima; suočeni su sa preipitavanjem svojih unutrašnjih ekonomija i redukcije troškova ili napuštanja proizvodnje.

Treće, zemlje sa najnižim marginalnim troškovima u EU-15 u 2008. godini su Holandiji, Španija, Austrija i Irska, a sa najvišim zemlje na severu EU: Finska i Švedska i jugu Grčka i Italija. Francuska i Nemačka imaju marginalne troškove blizu EU proseka. Ovaj prosek za EU 27 za 2008 godinu iznosi: prosečna tržišna cena mleka (ECU /kg) 0,270; cena mleka u senci (ECU/KG) 0,223; rentna kvota (ECU/KG) 0,047 i to pri proizvodnji mleka od 138.925.000 tona i broju mlečnih krava od 23.533.000.²⁹

²⁹ Kasthanova, E, Global trends in milk production and trade: the impact on the european milk market, Biotchnology in Animal Husbandry 26 (1-2), Institute for Animal Husbandry., 2010,p.,130

Dakle, marginalna cena koja pokriva troškove u sadašnjem privrednom trenutku iznosi u EU oko 25 ct/kg dok u Južnoj Americi, Okeaniji, Poljskoj je ona ispod 17\$ /100 kg mleka, a u Argentini, Indiji i Poljskoj velike farme mogu proizvoditi mleko ispod 15\$ na 100 kg mleka.³⁰ Situacija na ovom planu je takođe dovoljno indikativna kada se posmatraju proizvodne cene, a ne marginalni troškovi. Tako na primer, u periodu 2005-2007. proizvodna cena kravljeg mleka, u zemljama koje oslikavaju prosek EU, u Francuskoj je bila 389 \$/100kg Nemačkoj 382\$/100kg, ista kao i u Holandiji. U Italiji je iznosila 482 \$/100kg, a u Švedskoj 414\$/100kg, U Kanadi koja takođe koristi sistem kvota je bila čak 513\$/100kg, a u SAD 350 \$/100kg. U isto vreme tradicionalni izvoznici Australija i Novi Zeland imali su proizvodnu cenu od 251 odnosno 255 \$/100 kg a Brazil 243\$/100 kg, Ruska Federacija 277\$/100 kg.³¹

Stoga, ovi viši troškovi farmera u EU ukazuju da pored ukidanja kvotnog sistema pred njima stoji i dug put smanjivanja troškova proizvodnje, posebno imajući u vidu stagnatnu tražnju na domaćem tržištu, visoku konkurenciju, i niže cene od njihovih na međunarodnom tržištu, kao i tendenciju smanjivanja subvencija. Da li će evropski farmeri moći da odgovore na ove izazove može bliže da odgovori analiza elastičnosti ponude, koja se mora izvršiti za svaku zemlju posebno.

6. REFORME 1992: MACSHARRY REFORMSKI PAKET

Na drugi značajan reformski zahvat, odnosno na dalje reforme agrarne politike EU započete 1992. godine (tzv. MacSharry reformski paket), odlučujuću ulogu su odigrali međunarodni pritisci trgovinskih partnera EU, posebno SAD-a. Oni su nekoliko godina kasnije potvrđeni rezultatima pregovora u okviru GATT-a. Između ostalog, reformom su unutrašnje subvencije smanjene za dvadeset procenata, a spoljne carine za 36% procenata. Dakle, iako je sistem garantovanih cena zadržan, usled promena u visini carina on je debalansiran, odnosno omogućeno je da strani jeftiniji proizvodi određuju tržišnu cenu. Rezultati te nove tržišne situacije različito se reflektovao na aktere u ovom procesu: potrošači u EU su bili na dobitku usled smanjenja cena, budžet je trpeo manja opterećenja, međutim, izgubili su proizvođači: niže cene su im smanjile dohodak.

Sa ciljem da koriguju ove posledice na dohodak farmera u EU je odlučeno da se farmerima kompenzuju potencijalni gubici u prihodu, ali pod uslovom da

³⁰ Kasthanova, E, Global trends in milk production and trade: the impact on the european milk market, Biotehnology in Animal Husbandry 26 (1-2), Institute for Animal Husbandry, 2010,p132

³¹ FAO,(2009)Statistical Yearbook.

prihvate određena ograničenja ili uslove. Za proizvođače u stočarstvu određeno je da kompenzacije, odnosno direktna plaćanja mogu da prime farmeri samo za određeni broj stoke zasnovan na istorijski određenom broju grla u stadu, dok su za proizvođače žitarica predviđene kompenzacije putem direktnog plaćanja za one koji prihvate da određene površine svog poseda ne obrađuju u toj proizvodnoj sezoni, odnosno koji prihvate tzv. set-aside program. Razmotrimo ovu potonju situaciju bliže.

Ovaj instrument agrarne politike je prvi put prezentovan 1988. godine, ali tek početkom devedesetih je počela njegova šira primena praćena snažnijom budžetskom podrškom. Po ovom rešenju agrarne politike proizvođači žitarica koji imaju proizvodnju veću od 92 tone ovih proizvoda, imaju mogućnost: a) da koriste sve svoje obradive površine u proizvodnji i da im ona bude otkupljena u slučaju nemogućnosti realizacije na tržištu po novoj (nižoj) garantovanoj, interventnoj ceni ili; b) da uđu u set-aside programe i tako budu izabrani za kompenzatorno, direktno plaćanje za proizvode sa zemljišta koje je ostalo u proizvodnji.

Farmeri koji su odabrali drugu strategiju, odnosno strategiju b), ušli su u režim dva tipa kompenzatornih, direktnih nadoknada. Prva nadoknada se dobija na osnovu površina (ha) koji nisu aktivirani u proizvodnji u toj godini (set-aside compensation, SAP), a druga nadoknada se realizuje za proizvodnju ostvarenu u toj godini (arable area compensation AAP), ali se isplate ne vrše po prinosisima, nego na osnovu zasađenih površina (ha), kao i u prethodnom slučaju.

Iznos cenovne kompenzacije se dobija konvertovanjem prinosa po površini na osnovu fiksiranog prinostnog faktora. Sam prinostni faktor se dobija na osnovu kalkulacije zasnovane na istorijski utemeljenim statističkim serijama i razlikuju se od regiona do regiona. Od, na primer, jugoistoka Engleske gde se za kompenzaciona plaćanja koristi referencijalni prinos od 10 t/ha, do Katanije u Italiji sa 1, 49t/ha, pri prosečnom prinosu od 4,9 t/ha na nivou EU.³²

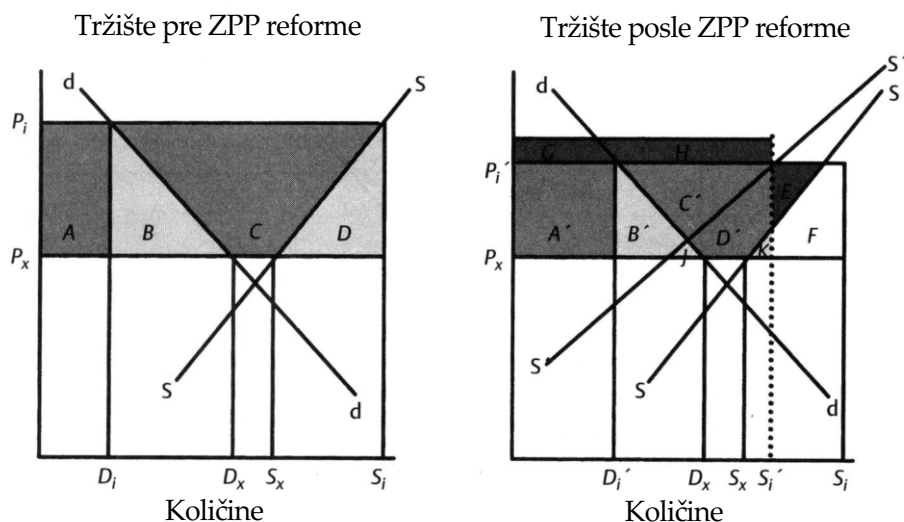
Pojedinačni farmeri, odluku da li da učestvuju u set-aside šemi donose na osnovu tržišne cene žitarica i sopstvenih godišnjih prinosa. Dakle, odluka zavisi od vrednosti kompenzacionih plaćanja iz set-aside šeme u odnosu na dohodak koji bi se dobio na osnovu samostalne aktivnosti na istim površinama. Kada su cene žitarica visoke, oportunitetni trošak od ostavljanja zemlje neobrađene je takođe visok i farmer verovatno neće da participira u šemi. Kada tržišne cene padaju, oportunitetni trošak od neobrađivanja zemlje takođe opada. U jednoj

³² Piccinini, A., Losebz, M, 2001, Agricultural Policies in Europe and th USA. Farmer between Subsidies and the Market, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.,p,16 (navela Popović, V., 2003.,Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd., str. 144).

tački, vrednost kompenzacionog plaćanja iz participiranja u set-aside šemi će biti jednaka nezavisno od toga da li farmer ostavlja zemlju neobrađenu ili je obrađuje. Cena žitarica koja dovodi do ove situacije može se nazvati „indiferentna cena“, pošto je farmer indiferentan da li da učestvuje ili ne u proizvodnji u okviru šeme, jer mu je profit u oba slučaja isti. Međutim, ako je tržišna cena žitarica veća od indiferentne cene, racionalni proizvođač-farmer bi se odlučio da zasadi svoje ukupne površine. Ako je tržišna cena žitarica, pak, manja od indiferentne cene, racionalni proizvođač bi se odlučio da učestvuje u set-aside programu i da participira u kompenzacionom, odnosno direktnom plaćanju. Rečju, koju će odluku farmer doneti, da li da učestvuje ili ne u set-aside šemi, zavisi od od tržišnih cena i prinosa koji ostvaruje. Dakle, ako su tržišne cene više i ako farmer ima natprosečne prinose, više nego što iznosi prinostni faktor koji se izračunava u njegovoj regiji, onda mu odgovara samostalan nastup i obratno.

MacSharry reforme, odnosno primenu direktnih plaćanja je potrebno analizirati iz aspekta transfernih efekata. Za to istraživanje odgovarajuću podlugu može nam dati slika 6.8.³³

Slika 6.8. Ekonomika set-aside režima EU



³³ Colman, D, (2001): The Common Agricultural Policy, in Artis M., and Nixon, F., (ed.), The Economic of the European Union, Policy and Analysis, Oxford Univesity Press, p. 116.

Od početnog situacije pre ZPP reformi i kupovne cene od P_i podrška ceni za žitarice je pala na P_i . Smanjenje cena je dovelo do povećanja tražnje na D_i i smanjenje ponude na S_i . Rezultat ovoga je pre svega smanjenje gubitaka u potrošačkom višku $(A+B) - (A'+B'+J)$ koji implicira zaključak da su potrošači u EU imali koristi od ove reforme ZPP.

Efekat na proizvođače nije tako očit. Od početne pozicije pre reforme $(A+B+C)$ proizvođački višak je reduciran na $(A'+B'+C'+D'+J)$. Međutim, kako je već istaknuto određeni krug proizvođača ulazi u režim direktnih kompenzacija. Kolika su one? Na slici budžetski transferi koji treba da ih pokrenu dati su u trouglu E situiranog između S_i i S'_i a iznad trougla D_i i trougla k. Sama direktna kompenzaciona plaćanja za AAP reprezentovana su područjem G i H , odnosno područjem iznad linije, cene P_i . Dakle, ukupan iznos plaćanja po AAP i SAP šemi mogu se prikazati područjem $E+G+H$. Imajući ovo u vidu promene u proizvođačkom višku se mogu analizirati poređenjem dve slike: tržišta pre i posle reforme ZPP, a date su: $(A+B+C) - (A'+B'+C'+D'+E+J+G+H)$. Da li je on veći ili manji zavisi da li je vrednost AAP+SAP šeme direktnih plaćanja veća ili manja od gubitka u proizvođačkom višku proisteklom iz smanjenja podržavane cene na P_i i proizvodnje na S_i . Istraživači realnih tendencija u direktnim plaćanjima u ZPP ukazuju da su ova plaćanja bila previsoka: over-generous.³⁴ U suštini iznos direktnih plaćanja je uslovljena promenama u svetskoj ceni žitarica i obima participacija u set-aside šemi. Pored toga na visinu direktnih plaćanja utiče i administrativni troškovi koji nisu prikazani na slici.

Analiza privredne prakse EU indicira da su tržišni uslovi takvi da su praktično sve veće farme postale participanti nekog oblika set-aside šeme.³⁵ To je dovelo do rasta ukupne mase direktnih plaćanja farmerima i ona danas predstavljaju preovlađujući oblik intervencije agrarne politike EU³⁶ (Slika 6.9).

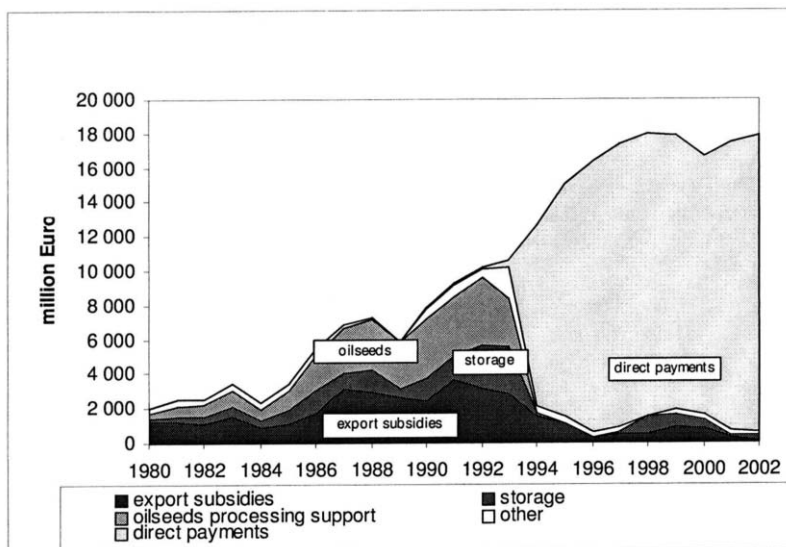
Slične rezultate o preovladanju troškova direktnih plaćanja putem set-aside šema pokazuju i neka druga istraživanja. Tako, na primer, novija istraživanja ukazuju da učešće direktnih plaćanja u ukupnim izdacima agrarne politike EU iznosi čak 71%, na tržišnu podršku se troši 30,6%, na izvozne subvencije 14,6%

³⁴ Colman,D,(2001): The Common Agricultural Policy, in Artis M., and Nixon,F., (ed.),The Economic of the European Union, Policy and Analysis, Oxford Univesity Press, p. 96–124.

³⁵ Colman,D,(2001): The Common Agricultural Policy, in Artis M., and Nixon,F., (ed.), The Economic of the European Union, Policy and Analysis, Oxford Univesity Press, p. 96–124.

³⁶ Koning, N, 2006, Agriculture, development and international trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union, Roppa, Wageningen University, The Netherland, 8.

Slika 6.9. Evolucija troškova Zajedničke agrarne politike EU po oblicima podrške u periodu 1980–2002.



a na skladištenje samo 4,0%.³⁷ Sve ovo je dovelo do određenog kruga pozitivnih, ali i do određenog kruga negativnih efekata.³⁸

U pozitivne efekte bismo ubrojili:

- Uravnoteženje budžetskih rashoda. Primena direktnih plaćanja doprinela je zadržavanju budžetskih izdvajanja EU namenjenih poljoprivredi na nivo od nešto preko 40.000 miliona eura godišnje, odnosno zaustavljen je rast rashoda za ove namene tako karakterističan za ranije periode, ali i oslobođena sredstva za podršku ruralnom razvoju.
- Smanjene su cene poljoprivrednih proizvoda i relaksirani rashodi potrošača. Istovremeno kompenzovani su gubici bar većih ali značajnijih proizvođača.
- Oslabljena je veza između subvencija i proizvodnje i delom se izišlo u susret odredbama GATT-a koji toleriše direktna plaćanja ako se odnose na fiksirane površine i fiksiran broj grla stoke.

U negativne efekte bismo ubrojili:

³⁷ Prokopijević, M., 2005., Evropska unija, Uvod, Službeni glasnik, Beograd, str., 143.

³⁸ Grbić, V.(5), Ekonomska analiza set-aside programa agrarne politike Evropske unije, Ekonomika poljoprivrede br. 3. 2006., str. 283.

- a) Praktični problemi u sprovođenju ovog instrumenta agrarne politike. Oni se manifestuju: farmeri intenzivnije koriste inpute na zemlji koja je ostala u proizvodnji; stavljaju u set-aside program manje produktivne površine; zemljište koje je ostalo van proizvodnje poboljšava plodnost, što se reflektuje u proizvodnom izboru farmera i pritisku na nadoknade u narednom periodu itd. Sve ovo je uticalo da smanjenje zemljišta ne dovodi do procentualnog smanjenja proizvodnje i tržišnih viškova.
- b) Neravnomerna raspodela direktnih plaćanja pre svega između farmi gde 20% najvećih dobija oko 70% sredstava, ali i između sektora proizvodnje i regiona EU. Ovo činjenica na duži rok potkopava agrarnu strukturu i poništava dostignute rezultate.
- c) Nastavila se politika dumpinga. To je dalje uticalo na obaranje cena na svetskom tržištu zasnovanog ne na produktivnosti, nego na subvencijama, što je dalje dovelo na obaranje svetskih cena.

Treba ukazati da novija povećanja cena agrarnih proizvoda na svetskom tržištu ne menjaju potonje zaključke. Njihovo poreklo leži u povećanju tražnje za agrarnim proizvodima pokrenutom većom tražnjom za alternativnim energentima – biogorivima i povećanom nivou potrošnje u novoindustrijalizovanim zemljama, pre svega, Kini.³⁹

7. AGENDA 2000

Kako smo ukazali u 1992. godini je izvršena reforma, koja se generalno uzevši, smatra uspešnom. Njeni osnovni elementi su: smanjenje cena poljoprivrednih proizvoda, odnosno povećanje njihove konkurentnosti na međunarodnom tržištu, kompenzacija farmerima za gubitke u prihodu, kao i nove mere usmerene na razvoj poljoprivrede i zaštitu životne sredine. Međutim, niz okolnosti: priprema uvođenja jedinstvene valute u EU i sa tim u vezi, budžetska ograničenja, pojačana konkurencija iz drugih zemalja, naročito zemalja u razvoju, nova runda pregovora u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, tražile su dalje prilagođavanje agrarne politike.

U 1997. godini Evropska komisija je predložila reforme Zajedničke agrarne politike, u okviru tzv. Agende 2000. Pregovori oko usvajanja Agende 2000 su trajali nekoliko godina i zaključeni su usvajanjem reforme ZAP na Evropskom savetu u Berlinu, marta 1999. godine.

³⁹ Grbić V. (8), Globalizacija i održivi razvoj, Megatrend, 2008. str. 131.

Agenda 2000 predstavlja najpsežnije i najradikalnije mere, od ustanovljenja ZAP-a. Agenda 2000 nastavlja reforme iz 1992. godine i stvara uslove za razvoj multifunkcionalne, održive i konkurentne poljoprivrede u EU.

Agenda 2000 iz 1999. godine uvodi tzv. Evropski model poljoprivrede koji se zasniva na sledećim elementima:

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

Uvedena je i podela zajedničke agrarne politike na dva stuba – na podršku tržištu kroz sistem garantovanih cena i na ruralni razvoj. Dalje smanjivanje sistema garantovanih cena odnosilo se najviše na žitarice i na govedinu, ali je i dalje ostao sistem kompenzacija kroz direktnu podršku proizvođačima. Po prvi put se uvodi sistem mera cross-compliance (unakrsna uslovljenost), koji je u vezi sa očuvanjem životne sredine, kao uslovom za ostvarenje prava na pojedinačna direktna plaćanja.

Politika ruralnog razvoja sprovodila se kroz tri elementa: jačanje poljoprivrede kroz strukturne mere, zaštita životne sredine i ruralnog nasleđa i modernizacija i diverzifikacija ruralnih oblasti.

U osnovne mere strukturne agrarne politike spadaju:

- a) podrška menadžmentu;
- b) unapređenju trgovinskih kanala za agrarne proizvode;
- c) smanjenje regionalnih razlika.

Kako se te mere instrumentalizuju najbolje se vidi iz seta mera prezentovano u Regulativi 1257/1999. koja reguliše ovu problematiku.⁴⁰

Radi se o sledećim merama:

- A) Pridružene mere reformi iz 1992.: ranije penzionisanje poljoprivrednika; zaštita poljoprivredne životne sredine i posumljavanje, razvoj nedovoljno razvijenih područja.
- B) Mere za modernizaciju i diversifikovanje poljoprivrednih domaćinstava, investicije u farme; osnivanje farmi mladih poljoprivrednika; obuka;

⁴⁰ Grbić, V, (10)., 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, 2009. str. 65–71.

investiciona podrška marketinškim aktivnostima; dodatna podrška za šumarstvo, promociju i konverziju poljoprivrede.

Sadržaj mera:

A) Pridružene mere reformi iz 1992.

Ranije penzionisanje poljoprivrednika

Podrška može biti data farmeru preko 55 godina, koji se najmanje deset godina, pre toga, bavi poljoprivredom, i koji napušta komercijalnu proizvodnju. Podrška iznosi 15.000 EUR godišnje, najviše 150.000 EUR, odnosno daje se do 75 godine. Ako farmer već prima neku penziju može dobiti razliku do te sume.

Svoju farmu ili deo zemljišta farmer koji prima podršku ustupa drugom farmeru, koji je svoje sposobnosti u poljoprivredi dokazao u poslednjih pet godina. Moguće je i da zemljište promeni namenu i postane npr. ekološki rezervat ili šumsko područje.

Podršku mogu dobiti i poljoprivredni radnici (plaćeni ili pomagači u porodici) istih godina, angazovani u poljoprivredi u poslednjih pet godina najmanje sa pola radnog vremena, i to u iznosu od 3.500 EUR godišnje, odnosno ukupno 35.000 EUR, kad ulazi u režim starosnih godina normalnog penzionisanja (posle 75).

Zaštita poljoprivredne životne sredine

Ovu podršku primaju farmeri koji najmanje pet godina primenjuju metode predviđene za zaštitu poljoprivredne životne sredine i seoske sredine, a sa ciljem da promovišu proizvodnju i farmerske metode prilagođenu takvim uslovima (ekstenzifikacija proizvodnje, konzervacija životne sredine visoke prirodne vrednosti). Za ove namene farmeri primaju: za jednogodišnje kulture 600 EUR; za višegodišnje zasade 900 EUR; a za druge namene 450 EUR; i to po hektaru.

Razvoj nedovoljno razvijenih područja

Nedovoljno razvijena područja, na primer, planinska područja, mogu da dobiju podršku da bi obezbedila kontinuirani i održivi razvoj u korišćenju zemljišta, očuvanja seoskog okruženja i ispunjenja zahteva zaštite poljoprivredne životne sredine. Za ovu podršku, u vidu kompenzacije za neostvareni prihod, kvalifikuju se farmeri koji upražnjavaju najmanje petogodišnju praksu saglasnu sa gore iznetim zahtevima. Ova kompenzacija se kreće od 25 EUR do 200 EUR po hektaru.

B) Mere za modernizaciju i diversifikaciju poljoprivrednih domaćinstava

Investicije u poljoprivredna domaćinstva

Podrška investicionim naporima poljoprivrednih gazdinstava se obezbeđuje sa ciljem da se poboljša poljoprivredni prihod i radni, životni i proizvodni uslovi. Investicije moraju da zadovolje sledeće uslove: smanjenje proizvodnih troškova, unapređenje diverzifikacije proizvodnje koja ima tržišne izgleda, unapređenje kvaliteta, prirodnog okruženja, zdravstvenih, higijenskih uslova i brige o životinjama. Podrška ne prelazi 40% od ukupne vrednosti investicije osim u nedovoljno razvijenim regionima gde je 50%. Povećanje podrške moguće je i u slučajevima mlađih farmera, i to od 45 do 55 %.

Pomoć mladim farmerima

Pomoć se daje mlađim farmerima po sledećim kriterijumima: da je kućedomaćin mlađi od 40 godina; da poseduje adekvatna znanja; da nije koristio ovu pomoć ranije; da mu je gazdinstvo vitalno i da ispunjava higijenske propise i propise o zaštiti životinja.

Pomoć može imati dva oblika: jednokratnu premiju od 25.000 EUR ili da pokriva kamatu na kredit uzet za zasnivanje farme.

Stručno obrazovanje

Pomoc se daje u cilju poboljšanja obrazovanja poljoprivrednika o novim proizvodnim postupcima, primeni proizvodnih metoda kompatibilnih sa zaštitom životne sredine, održavanju poljoprivrednog okruženja, higijenskih standarda i brige o životinjama, kao i unapređenju upravljanjem njihovim gazdinstvom.

Unapređenje prodaje poljoprivrednih proizvoda

Osnovni cilj ove podrške je da se poveća konkurentnost poljoprivrednih proizvoda, racionalizuju proizvodne procedure i marketinški kanali, promeni struktura proizvodnje u pravcu veće tržišnosti, primeni nova tehnologija, poboljša kontrola kvaliteta i higijenskih uslova, ohrabre inovacije i zaštita životne sredine. Podrška za ove namene može pokriti do 50% od prihvaćenih investicija.

Šumarstvo

Ova podrška se dodeljuje privatnim vlasnicima šuma ili opštinama za unapređenje održivog razvoja šuma, zaštitu i širenje šumskih površina.

Kvantifikovano ova podrška se odnosi na:

- Pošumljavanje i to za kompenzaciju prihoda, ako je promenjena namena zemljišta, i za samo izvođenje radova, i kreće se od 185 do 725 EUR po hektaru.

- Zaštita šumskog zemljišta, gde je zaštita i ekološka uloga od javnog interesa. Ova podrška varira između 40 i 125 EUR.

Strukturno prilagođavanje ruralnih područja

Podrška može biti i u drugim aktivnostima koje nisu obuhvaćene pomenutim merama, a koje u celini unapređuju ruralni razvoj. U te mere bi se ubrojalo: komasacija, razvoj ključnih servisnih usluga u ruralnim područjima, obnavljanje sela i zaštita ruralnog nasleđa, promocija turizma i zanata.

Može se na kraju reći da je Agenda 2000 dala osnovu ZAP-u u novom milenijumu. Toj oceni doprinose sledeći elementi. U agendi je prihvaćena i već davno uočena činjenica da nerazvijena područja EU, pre svega čine poljoprivredni regioni. Oni se ne mogu razvijati samo na osnovu poljoprivrede već je potrebno implementacija i drugih privrednih aktivnosti, dakle multifunkcionalan razvoj. Njega je potrebno materijalizovati sa posebnim fondom, budžetskim i razvojnim stubom u koji se slivaju veća sredstva. Dakle dva stuba čine ZAP i to: podrška tržištu kroz tržišne intervencije i ruralni razvoj. Nastavljene su reforme iz 1992. godine u pravcu daljeg smanjenja interventnih cena, kod žitarica (-15%) i kod govedine (-20%), a povećana su kompenzaciona, direktna plaćanja. Nova mera „unakrsna uslovljenost“ je uvedena da bi farmeri održavali zemljište u dobrom stanju i u uslovima zdrave životne sredine, a da bi uopšte ostvarili prava na sredstva. Dakle, kao kriterium za subvencije se pojavljuje ekološki principi i održivi ruralni razvoj. Reforme iz Agende 2000 usmerene na stvaranje veće osnove za širenje uloge tržišta su otvorile i neke probleme. Posebno je vidljiv problem uloge pojedinih zemlja u implementaciji ZAP-a, posebno kod budućih deset članica, koje su trebale da pristupe EU 2004 godine. Samostalnost u primeni mera, i nejednak pristup fondovima kod novih članica tražio je nove formule za rešavanje ovih pitanja.

8. NOVA REFORMSKA REŠENJA

Dalje reforme ZAP počele su 2003. godine tzv. Fišerovom reformom. Ona predstavljaju nastavak reformi započetih 1992. godine, kao i reformi iz Agende 2000 godine. Na njihovu implementaciju uticali je više faktora. Pre svega, veliko proširenje EU koje se realizovala 2004. godine. Trebalo je odgovoriti na niz pitanja. Da li zadržati složenu institucionalnu strukturu, brojne instrumente i mere u uslovima povećanja broja učesnika sa deset novih?. Kako finansirati budžet ZAP-a, ako sve nove članice participiraju u njemu? Da li je moguće centralizovano upravljanje ZAP-om u novim uslovima? Zatim, trebalo je izaći u susret zahtevima proisteklim iz međunarodnih pregovora iz tzv. „Doha runde“, koji su tražili

ispunjenje nerealizovanih odredaba Urugvajске runde pregovora, ali i na nove zahteve u pravcu smanjenja subvencija. Bilo je potrebno odgovoriti i na nova, stara pitanja. Šta staviti u fokus daljeg razvoja ZAP-a, potrošača ili proizvođača? Na ove složene zahteve Reforma je pokušala da odgovori primenom nekoliko politika i to:⁴¹

- Nastavak i dublja primena Agende 2000 u pravcu deregulacije tržišta i daljeg smanjenja garantovanih cena
- Daljeg razvijanja sistema razdvajanja direktne podrške od rezultata proizvodnje
- Smanjenja direktnih plaćanja u slučajevima ne ispunjenja predviđenih standarda EU (o bezbednosti hrane, očuvanje životne sredine, zdravlja i dobrobit životinja)
- Jačanje ruralnog razvoja i multifunkcionalne poljoprivrede.
- Uvođenje mehanizama za očuvanje fiskalne discipline, odnosno ograničavanje budžetskih rashoda

U osnovi, operacionalizacija ovih elemenata išla je u dva pravca: prvi, reformi mera tržišne podrške i reformi sistema direktnih plaćanja (I stub ZAP-a) i drugi, širenjem programa ruralnog razvoja (II stub ZAP-a). Razmotrimo ih posebno.

8.1 Mere tržišne podrške i direktna plaćanja

U merama tržišne politike još uvek determinirajuću ulogu imaju interventne, odnosno garantovane cene poljoprivrednih proizvoda. Svaka dosadašnja reforma agrarne politike uključujući i ovu koja je započela 2003. godine je smanjivala 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 (izvozne subvencije, 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.

Najveći deo iz ovog korpusa mera, međutim, fokusira se na direktna plaćanja. Njihova reforma iz 2003. godine predstavlja nastavak reformi započetih 1992. godine. Međutim, za razliku od reformi iz 1992. godine u kojima je naglasak, odnosno pretežni deo sredstava išao na plaćanja proizvođačima, pa je bio vezan

⁴¹ www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm.

za realizaciju konkretne proizvodnje ili za proizvodnju ostvarenu u prethodnom periodu, u ovoj reformi 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. U ovom konceptu, dakle nije bilo mesta za set-aside programe, pa su oni 2008. i ukinuti.

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 započelih 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 obrađivanih 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 6.4).⁴²

Tabela 6.4. Podela pojedinačnih plaćanja (PPP) po zemljama članicama

Istorijski	Regionalni	Statični hibridni model	Dinamični hibridni model
Austrija Belgija Francuska Grčka Irska Italija Holandija Portugalija Španija Škotska Vels	Malta Slovenija	Danska Luksemburg Svedska Severna Irska	Finska Nemačka Engleska

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 preostalim 10 novih država članica.

⁴² 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.

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 svaka 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 %, ⁴³ a njen budžetski nacionalni plafon iznosi godišnje (2005. godina) 375. miliona evra, ⁴⁴ dok Austrija, susedna zemlja Mađarskoj, dakle stara članica, ima 83.214 km² poljoprivrednog zemljišta, od čega obradivog 16,7 %, ⁴⁵ a njen budžetski plafon je iznosio u 2005. godini 613 miliona evra, odnosno skoro dva puta više. ⁴⁶

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 data određena ograničenja čija kvantifikacija je data u tabeli 6.5. ⁴⁷

⁴³ Statistical Yearbook EU , 2011, 12

⁴⁴ 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.p.,32

⁴⁵ Statistical Yearbook EU , 2011, 12

⁴⁶ 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., p.32.

⁴⁷ EU, Enlargement,2003.,East Europe, London: Agra Europe., p., 2.

Tabela 6.5. 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

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.⁴⁸ 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 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.

B) Subvencije farmerima vezane za specifične proizvode (eng. coupling), a nezavisno od ostvarene proizvodnje. Ovaj institut predstavlja direktnu opoziciju prethodnom.

⁴⁸ EU, Enlargement, 2003., East Europe, London: Agra Europe., p. 5.

Države članice EU mogu zadržati određen nivo subvencija vezanih za specifične proizvode onda kada kao rezultat implementacije PPPP-a nastanu ozbiljniji tržišni poremećaji ili čak dođe do napuštanja proizvođačke prakse u određenim poljoprivrednim granama. Ova mogućnost se odnosi na govedinu, žitarice, pamuk, maslinovo ulje, semensku proizvodnju, ovčije meso, dakle odnosi se na osnovne poljoprivredne proizvode, kao i na varijacije između određenih dobara. Države članice mogu takođe garantovati „dodatne subvencije“ određenim poljoprivrednim granama koje se smatraju važnim za zaštitu ili unapređenje prirodne okoline, ili za poboljšanje kvaliteta i prodaje poljoprivrednih proizvoda. Za ova dodatna plaćanja može se iskoristiti do 10 procenata od fondova dostupnih na nacionalnom nivou pod režimom PPPP-a. Dodatna plaćanja, stoga, smanjuju iznos fondova namenjenih za osnovne PPPP subvencije, kao i za subvencije za specifične poljoprivredne proizvode.⁴⁹

Tamo gde subvencije vezane za specifične poljoprivredne proizvode postoje, one se načelno plaćaju po hektaru poljoprivrednih zasada, a u stočarstvu, subvencije su načelno zasnovane na obimu, tj. veličini stada.

U 2007. oko 60% direktnih subvencija su imale tzv. proizvodno specifični karakter, tj. bile su vezane za proizvodnju određenih poljoprivrednih proizvoda i to: žitarice i industrijske kulture 27,3%, teletina 27,3% mleko 10,1% ovce i koze, 5,3%. Međutim, važno je uzeti u obzir da ovi podaci ne otkrivaju velike razlike u preraspodeli fondova među članicama. Do sada su samo Irska, Luksemburg, Malta i Britanija u potpunosti usvojile PPPP. Ostale države članice su zadržale značajan udeo davanja vezanih za specifične proizvode (znači nije došlo do potpunog "razdvajanja"), uključujući i Portugal, Španiju i Holandiju.⁵⁰

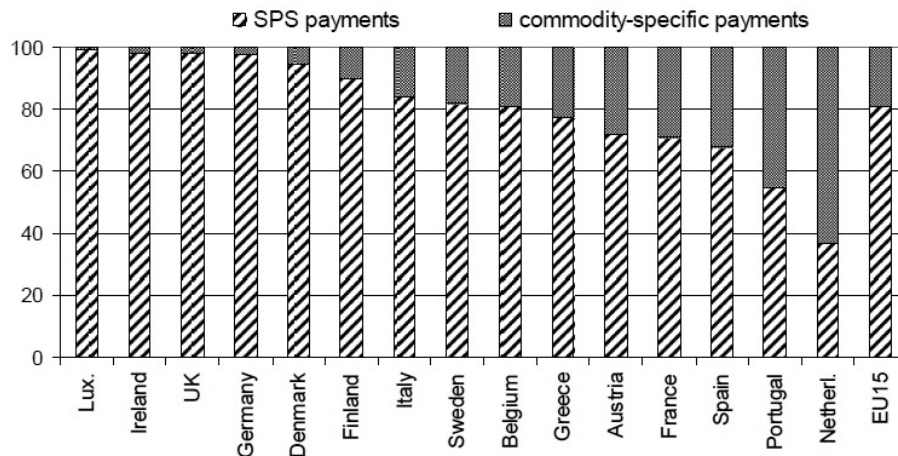
Reforma ZAP-a iz 2008. tzv. "Health check" reforma uvodi mere čiji je cilj da se „udvojena“ plaćanja, vezana za specifične proizvode, pretvore u pojedinačna „razdvojena“ plaćanja poljoprivrednim proizvođačima. Prema navodima Evropske Komisije, ovo bi trebalo da poveća nivo „razdvojenih“ subvencija na preko 90% svih direktnih subvencija.

- C) Subvencije farmerima vezane za ispunjenje određenih standarda u proizvodnji (eng. cross-compliance, odnosno „unakrsni uslovi“), a nezavisno od ostvarene proizvodnje. Obavezno ispunjavanje „unakrsnih uslova“ takođe predstavlja ključni element reforme započete 2003. godine.

⁴⁹ Garzon, Isabelle, (2006), *Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm*, Palgrave MacMillan.

⁵⁰ European Commission, *Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information*, 2011.

Slika 6.10. Procentualni prikaz PPPP i subvencije vezane za specifične proizvode



Izvor : Garzon, Isabelle, 2006

Da bi farmeri dobili prava na direktna plaćanja morali su da ispune neke druge posebne uslove, kao što su poštovanje ekoloških principa, tj. proizvodnja kvalitetnih zdravstveno bezbednih prehrambenih proizvoda, dobrobit domaćih životinja i biljaka, očuvanje zemljišta u dobrom proizvodnom stanju, zaštita životne sredine i očuvanje prirodnih resursa. Svi ovi uslovi mogu se svrstati u dve grupe:

I. Statutarni upravljački zahtevi (Statutory Management Requirements) – oni obuhvataju trenutno važeće propise EU u oblasti zdravlja biljaka i životinja.

Tako, na primer, prvi set direktiva koji pokriva pitanja zaštite životne sredine sa rokom primene od januara 2005. godine se odnosi na sledeće probleme:⁵¹

- očuvanje divljih ptica;
- zaštita podzemnih voda od zagađenja prouzrokovanih određenim opasnim supstancama;
- zaštita životne sredine, posebno zemljišta, kada se kanalizacioni mulj koristi u poljoprivredi;

⁵¹ 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. p. 37.

- zaštita vode od zagađenja prouzrokovanim nitratima iz poljoprivrednih izvora;
- očuvanje prirodnih habitusa i divlje flore i faune.

II. Očuvanje zemljišta u dobrom proizvodnom stanju i zaštita životne sredine (Good Agricultural and Environmental Conditions). Standardi dobrog poljoprivrednog i ekološkog stanja predviđaju sledeće mere:⁵²

- zaštitu zemljišta od erozije;
- održavanje organske materije u zemljištu i strukture zemljišta;
- osiguranje minimalnog nivoa održavanja;
- izbegavanje pogoršanja staništa;
- zaštita i upravljanje vodama.

Ispunjenje zahteva unakrsnog uslovljavanja se odnose na celu farmu, dakle i na zemljište i farmerske aktivnosti koje nisu uključene u sistem direktnih plaćanja. Neispunjenje će zahtevati nametanje određene kazne u vidu smanjenja direktnih plaćanja, i to: za 3% (1–5%) u slučajevima prvog ne ispunjenja i od 15 % do 100 %, u slučajevima, namernog neispunjenja, zavisno od težine, obim, trajnosti i ponavljanja ne ispunjenja. Dakle, kako postojeći statutarni zahtevi, tako i standardi dobrog poljoprivrednog i ekološkog stanja se sprovode putem kontrole u sistemu direktnih plaćanja, pri čemu svaka država članica ima pravo da ih bliže definiše.

U cilju ispunjenja ekoloških standard EU i drugih zahteva proisteklih iz „unakrsnih uslova“ u sistem je etabliran Savetodavni servis (eng, advisory service). Ovo telo od 2010. je postalo obavezno, a zemljama članica je dozvoljeno da kompenziraju troškove usluga ove institucije do 80% sredstava.

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).

Ovo je još jedna temeljna mera proistekla iz reforme. Vodi poreklo iz Agenda 2000, gde je predviđeno da zemlje mogu da smanje iznos direktnih plaćanja za farme koje su na višem nivou od proseka regiona, i to za 20%. Ovu meru su primenjivale samo Velika Britanija i Francuska, ali su odustale od nje zbog problema alokacije dobijenih sredstava. Modulacija je postala obavezna u novoj reformi. Veličina EU budžeta usmerenog na Drugi stub je značajno manja nego ona koja se daje za Prvi stub. Da bi se ovo regulisalo aktivira se modulacioni

⁵² ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_en.htm.

mehanizam koji postepeno smanjuje direktna plaćanja zagarantovana u EU15 kroz Prvi stub i prebacuje tu sumu u budžet namenjen politici ruralnog razvoja. Pritom, modulacioni mehanizam se primenjuje na čitav godišnji budžet namenjen direktnim davanjima po poljoprivrednom gazdinstvu, osim dela koji se odnosi na 5000€ direktnih plaćanja po poljoprivrednom gazdinstvu. Stepen modulacija iznosi 5% na godišnjem nivou, i u skladu sa 'Health Check' reformom iz 2008. ovaj procenat je ravnomerno rastao do ciljnih 10% na godišnjem nivou u 2012. Fond koji se dobija na ovaj način se raspodeljuje po određenim kriterijumima: veličina zemljišta, zaposlenost, i dr. pri čemu, pojedinačna zemlja članica zadržava jedan procenat, a pri tom ne može primiti manje od 80 % svog doprinosa. Nove države članice su izuzete iz modulacije dok se tranzicija u pun nivo direktnih subvencija ne postigne 2013., a 2016. za Bugarsku i Rumuniju.⁵³

E) Mere usmerene na ispunjenje finansijske discipline u cilju zadržavanja budžetskih okvira u granicama određenim finansijskim perspektivama EU.

Smanjenje finansiranja ZAP-a u okviru mera tržišne intervencije i konstituisanje sistema direktnih plaćanja, nije dovelo do redukcije troškova ove politike. Ona je merama reforme postala efikasnija, pošto su proizvođači dobili više prostora da proizvode profitabilnije proizvode, ojačana je njena ekološka dimenzija, ali su troškovi ostali isti, i to sa tendencijom povećanja. Zbog toga, se od 2007. godine predviđena godišnja budžetska ograničenja direktnih davanja, ako predviđenja indiciraju njihovo prekoračenje, ove mere finansijske discipline sprovodi Evropska komisija. Od njih su izuzete mere ruralnog razvoja, koja treba da postane prevlađujuća politika u budućnosti.

Najzad, valja na ovom mestu istaći, radi preciznosti, kratak pregled mera, koje su već pomenute u tekstu, a vezane su za poslednju reformu ZAP-a, tzv. „Health Check“ reforme iz 2008. godine. Radi se o sledećim merama: ukidanje subvencija na bazi tzv. set-aside programa; smanjenje broja specifičnih proizvoda, kao i sredstava za te namene, tzv. coupling programa; uvođenje insituta pomoći u hrani najsiromašnijim slojevima stanovništva; povećanje sredstava za transfer iz fondova prvog stuba u drugi, na 10% tzv. modulacije, što je već realizovano.

8.2. Reforme i širenje programa ruralnog razvoja

Program ruralnog razvoja predstavlja direktnog naslednika Agende 2000. U njoj je inicirano stvaranje drugog stuba ZAP-a koji je agregirao agrarne, ekološke i regionalne sisteme podrške. Promene inicirane reformama iz 2003. godine dalje

⁵³ 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.

sublimišu stare i nove mere i promovišu održivu poljoprivrednu proizvodnju. To pre svega pretpostavlja promene u strukturi agarara, transformacije koje traže sredstva, što se obezbeđuje jačanjem bužeta stuba II. Tako je reformom Evropski fond za garancije i usmeravanje osnovan (1960), podeljen 2005. godine na dva:

- I. Evropski fond za usmeravanje (sprovodi politiku garancija u poljoprivredi EU). On je usmeren na podršku poljoprivredi, u vidu: pomoći pri izvozu poljoprivrednih proizvoda u treće zemlje, direktnih plaćanja, interventnih mera za regulisanje poljoprivrednog tržišta i drugih promotivnih mera.
- II. Evropski fond za ruralni razvoj (sprovodi politiku ruralnog razvoja). On postoji da pomogne razvoju sela i poljoprivrede, da pruži administrativnu i tehničku pomoć poljoprivrednicima.

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 industrij i šumarstvu, kao i proizvodnji visokokvalitetnih proizvoda.
- Osa 2: Poboljšanje prirodne okoline i podrška sistemu upravljanja zemljištem – pruža mere zaštite i unapređenja nacionalnih resursa, kao i zaštite šumskih ekosistema i kulturnog nasleđa 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:

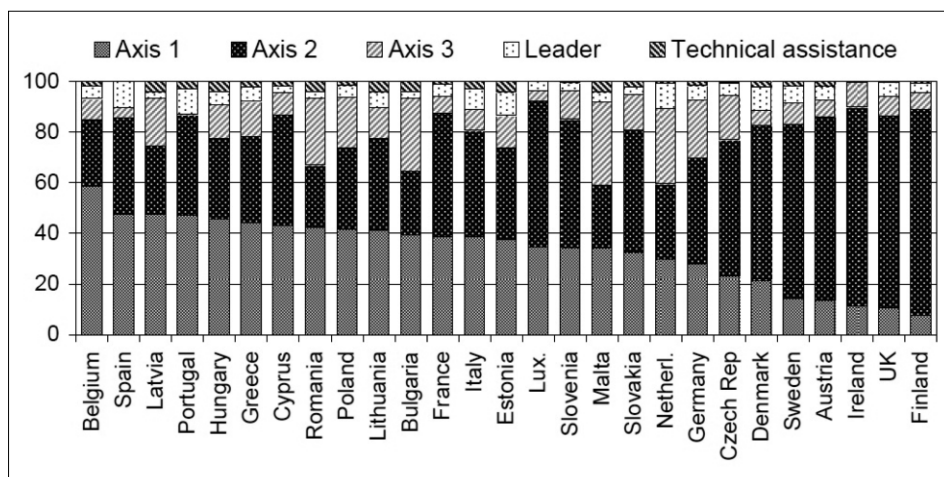
- Strateška Osa (eng. Leader Axis): Razvoj lokalnih partnerstava u cilju mobilizacije i razvoja ruralnih zajednica – predstavlja program komplementaran trima navedenim merama kroz uvođenje lokalno zasnovanih, vertikalnih mera politike održivog ruralnog razvoja, uz fokus na stvaranju partnerstva i mreže 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 između triju mera da bi se njihovi efekti maksimizirali te potencijalne kontradikcije predupredile

Izbor i implementacija mera ruralnog razvoja su decentralizovani kako bi se na što bolji način pristupilo realizaciji specifičnih potreba pojedinih ruralnih područja. Shodno tome, države članice su odgovorne za uspostavljanje

sopstvenih strategija ruralnog razvoja na nacionalnom ili regionalnom nivou, i to u periodu od sedam godina. Ipak, Evropska Komisija propisuje minimalno učešće u rashodima za svaku osu – 10% za Osu 1, 25 % za Osu 2, 10% za Osu 3 i 5% za Stratešku Osu. Takođe, Komisija mora dati odobrenje za programe svake od država članica.

Kao što tabela 6.7. pokazuje, 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 6.11. 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.⁵⁴ U proseku, oko polovine finansija dolazi is budžeta EU, dok se druga polovina finansira od država članica, iako nivo kofinansiranja može varirati od države do države.⁵⁵

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

⁵⁴ Uredba Saveta Evrope (EC) 1698/2005 od 20 Septembra 2005.

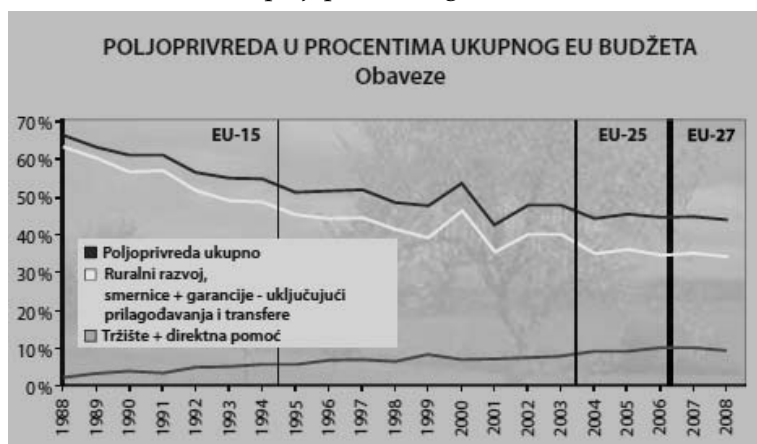
⁵⁵ OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.

proizvodnje u poljoprivredi i prehrambenoj industriji za 6-8 % u EU.⁵⁶ 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.⁵⁷

9. FINANSIRANJE ZAP-a

Zajednička agrarna politika Evropske unije je utemeljena u Rimskom ugovoru o osnivanju Evropske unije. Fond za podršku poljoprivredi je osnovan 1960. Godine i od početka funkcionisanja EU je najviše participirao u njenom budžetu. O ovom učešću odgovarajuću informativnu poruku daje sledeća slika 6.10.

Slika 6.12. Udeo poljoprivrednog u u budžetu EU (%)



Izvor: <http://ec.europa.eu/agriculture/2008>

⁵⁶ OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.

⁵⁷ OECD (2011), Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing.

Krajem osamdesetih godina na poljoprivredni budžet je odlazilo skoro sedamdeset procenata ukupnih izdvajanja budžeta EU. To učešće se tokom narednih godina smanjivalo, uprkos povećanju broja članica, tako da je krajem dvehiljaditih godina, odnosno 2008. godine iznosilo ispod pedeset procenata ukupnog budžeta EU.

Iako je uvek budžet ZAP-a, u svojoj unutrašnjoj strukturi bio podeljen na dva dela: deo namenjen intervencijama na tržištu i deo namenjen intervencijama u ruralnom razvoju, (ma kako se ovi tipovi intervencija u određenim menama agrarne politike zvali), njegova formalna podela na dva budžeta u skladu sa podelom na dva stuba agrarne politike je, kako smo ukazali, izvršena 2005. godine. Pritom, učešće ukupnog poljoprivrednog budžeta namenjenog ruralnom razvoju (II stubu) je uvek bili značajno manje. Tako, na primer, rashodi koji su planirani za I stub u periodu od 2007-2013. godine tri puta su veći od planiranih rashoda za II stub za isti period.

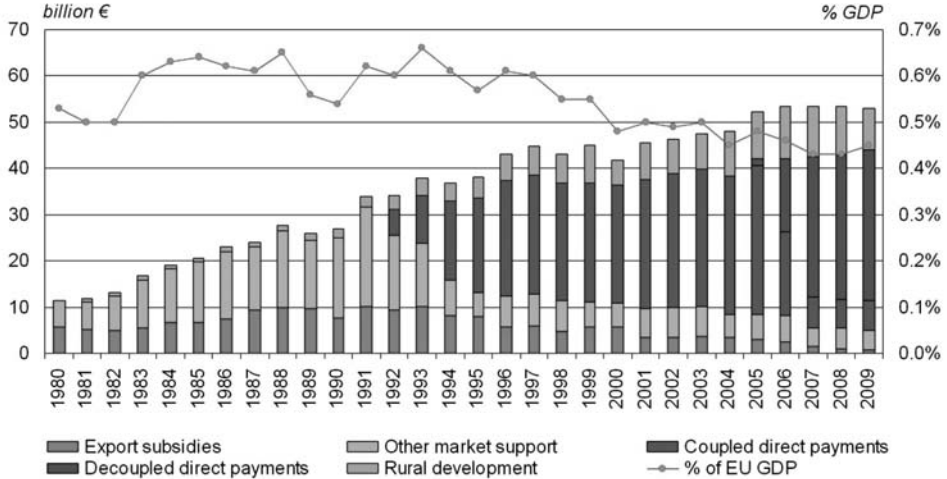
Tabela 6.6. Budžet ZAP-a u periodu 2007–2013. godine

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

Sredstva budžeta ZAP-a namenjena ruralnom razvoju u 2013. godini iznose oko 24% ukupnih sredstava, dok su 2000. godine (tabela 6.9.) iznosili 7%. Nameće se pitanje na koje rashode idu ova sredstva. Na njih indiciraju podaci sledeće slike (tabela 6.9)

Slika 6.13. Tendencije u troškovima poljoprivrednog budžeta ZAP-a



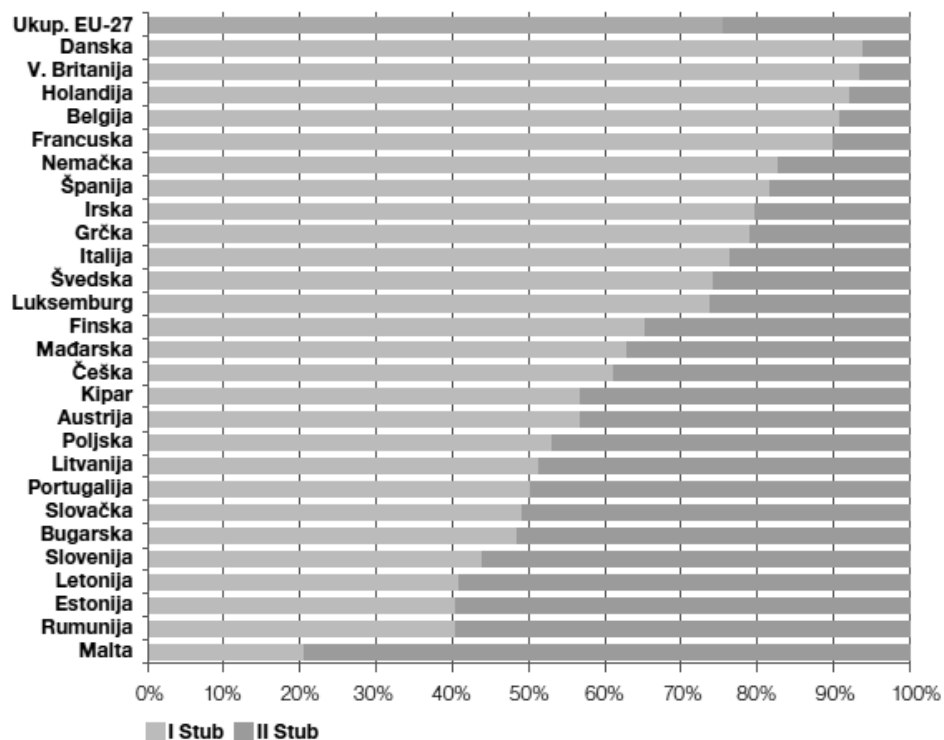
Izvor EC, 2010a.

U 2009. u posljednjoj raspoloživoj godini, bila je sledeća raspodela rashoda po instrumentima ZAP-a. Na prvi, najmanji stub, posmatrano od horizontalne ose, odnosno na izvozne subvencije odlazilo je tek nešto više od 0,01% GDP EU ili jedna milijarda evra. Na sledeći stub posmatrano od horizontalne ose, odnosno na druge tržišne podrške potrošeno je 0,04 % GDP EU, odnosno 4 milijardi evra. Na sledeći, treći stub od horizontalne ose, odnosno na specifične proizvode (coupling plaćanja) odlazilo je 0,05 % GDP EU, odnosno oko 5 milijardi evra. Na četvrti stub, posmatrano od horizontalne ose, odnosno na odvojena direktna plaćanja odlazio je najveći deo budžeta ZAP-a oko 0,3 % GDP EU, odnosno oko 30 milijardi evra. Na poslednji peti stub, posmatrano od horizontalne ose, trošeno je 0,07 % GDP EU, odnosno oko 7 milijardi evra. Dakle, u celini posmatrano, direktna razdvojena plaćanja, kao i troškovi ruralnog razvoja postali su najveći korisnici, odnosno nosioci rashodi budžeta ZAP-a.

Međutim, u raspodeli ovih sredstava budžeta ZAP-a postoje značajne razlike među članicama, na šta ukazuju podaci sledeće slike. (Slika 6.14.)

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 imaju stare članice.

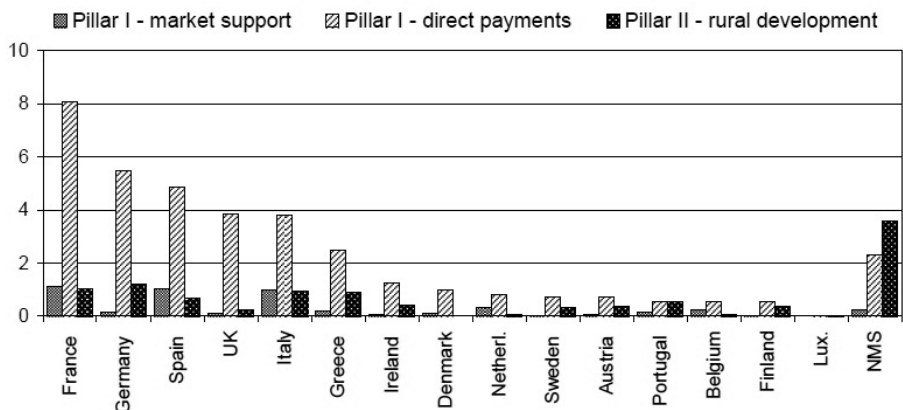
Slika 6.14. Učešće I i II stuba u budžetu ZAP-a za period 2007–2013 godine (u %) po članicama



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

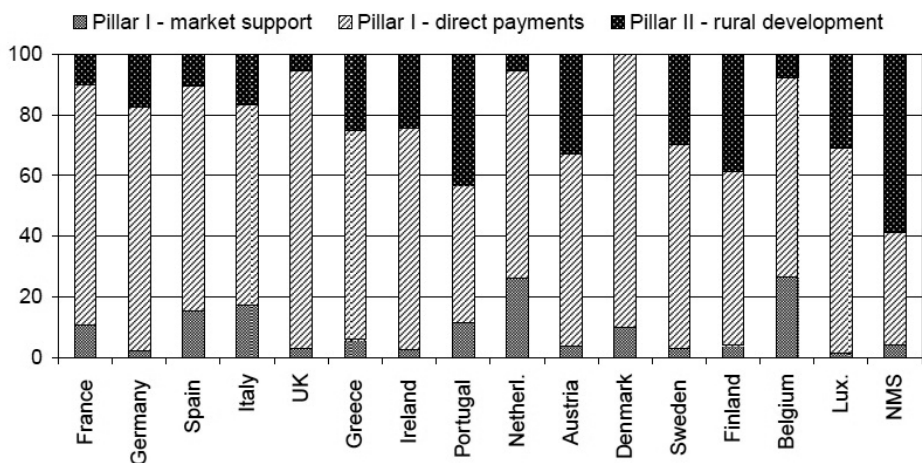
Ovi podaci otvaraju pitanje budžetske raspodele sredstava ZAP-a, pitanje koje prati i ukupan budžet EU od samog početka.

Slika 6.15. Rashodi ZAP-a po sektorima i državama članicama



Izvor: EC, 2010.

Slika 6.16. Struktura rashoda ZAP-a po članicama



Izvor: EC, 2010.

Uzevši sve tri potonje slike koje prikazuju rashode budžeta ZAP-a, po sektorima i državama članicama, može se zaključiti, sledeće. Kod starih članica EU-15 (osim Portugalije), najveći deo podrške odlazi na direktna kompenzaciona davanja. Kod novih članica rashodi koji odlaze na ruralni razvoj imaju značajniji udeo. Na ovu podelu utiče sledeći faktori: realno stanje agrarne strukture u svakoj od ovih zemalja, fleksibilan sistem implementacije i monitoring ovih mera, i, što je najvažnije, individualni doprinosi svake članice, koji se, kako smo ukazali, odnose na ruralni razvoj, odnosno na odgovarajući Fond budžeta ZAP-a

Sve ove tendencije, uzete zajedno, opadanje oslanjanja mera agrarne politike na tržišne intervencije i direktna davanja, jačanje ruralno razvojnih politika i fonda za ove namene, proširenje sredstava budžeta ZAP-a sa sredstvima članica, kao i njegovo ukupno dugogodišnje zadržavanje na praktično neizmenjenom odnosu učešća u ukupnom budžetu EU ukazuje na jačanje uloge članica na račun ZAP-a.

Citirana literatura

- Ackrill, R.W., Suardi, M., Hine, R.C., Rayner, A.J., 1994, *The Distributional Effects of the Common agricultural Policy between Member States: Budget and Trade Effects*, Credit Research Paper 4/1; University of Nottingham
- Brander, A. (2007): *An analysis of the Canadian milk quota system vs American free market*, www.msn.edu/-brandera/portfolio/quotasystem.pdf.
- Colman, D. (2001): *The Common Agricultural Policy*, in Artis M., and Nixon, F., (ed.), *The Economic of the European Union, Policy and Analysis*, Oxford University Press, p. 96–124.
- Colman D, 2001, *The Common Agricultural Policy in Artis, M., Nixon, F., (ed.), The Economic of the European Union, Policy and Analysis*, Oxford, University Press.
- 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.
- European Commission, (2006), *Milk and Milk Products in the EU*.
- EU, *Enlargement, 2003.*, East Europe, London: Agra Europe.
- European Commission, *Prospects for agricultural markets and income in the European Union 2008–2015*, 2009.
- European Commission, *Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information*, 2010.
- European Commission, *Agriculture in the European Union Statistical and Economic Information*, 2011.
- European Commission, *Situation and Prospects for EU Agriculture and Rural Areas*, 2010a
- FAO, (2009) *Statistical Yearbook*.

- Gajić M, Lovre, K., Trkulja, Đ., 2004., *Ekonomika ruralnog razvoja*, Subotica.
- 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.
- Grbić, V. (2), *Poljoprivreda i budžet Evropske unije*, *Ekonomika poljoprivrede*, br. 3-4, 2004, str. 269-277.
- Grbić V. (3), *Agrarna politika Evropske unije*, *Megatrend revija*, 1, 2005., str. 69-87.
- Grbić, V. (5), *Ekonomika analiza set-aside programa agrarne politike Evropske unije*, *Ekonomika poljoprivrede* br. 3. 2006., 279–289.
- Grbić V., Milanović, M., Đorović, M. (6), *Ekonomika analiza sistema kvota za mleko u agrarnoj politici Evropske unije*, *Ekonomika poljoprivrede* br. 4. 2010. str. 515–529.
- Grbić, V., 2005, *Ekonomika Evropske unije*, *Megatrend*, Univerzitet primenjenih nauka, Beograd.
- Grbić, V., 2002, *Neka pitanja potrošnje i proizvodnje mineralnih đubriva u Srbiji*, *Primena đubriva*, *Ekonomika preduzetništva*, br. 1.
- Grbić V. (8), *Globalizacija i održivi razvoj*, *Megatrend*, 2008, br. str. 202.
- Grbić, V. (10), *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, 2009, str. 65–71.
- Grbić, V., Todić, D., (13), *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. (14), *Neka pitanja potrošnje i primene veštačkih đubriva u Srbiji-primena đubriva*, *Ekonomika preduzetništva*, br. 1, 2002.
- Garzon, Isabelle, (2006), *Reforming the common agricultural policy: history of a paradigm*, Palgrave McMillan.
- Ivanović, P. S., 1986, *Agrarni protekcionizam i njegov uticaj na jugoslovenski izvoz*, *Ekonomika poljoprivrede*, Beograd.
- (IEI), *Economic analysis of the effects of the ehpirry of the EU milk quota system*, Institut D’Economie Industrielle, 2008, 15–81.
- (INRA): *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for the milk and milk products*, Institut Nationale de la Recherche Agronoique, University of Wageningen, 2002.
- (IATP), *The Common Agricultural Policy: A Brief Introduction*, Institut for Agriculture and Trade Policy, Minnneapolis, Minesota, USA, 2007.
- Koning, N, *Agriculture, development nad intrernational trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union*, Wageningen University, The Netherlands, 2006.

- Kasthanova, E, Global trends in milk production and trade: the impact on the european milk market , *Biotechnology in Animal Husbandry* 26 (1-2),Institute for Animal Husbandry., 2010,129-134
- Koning, N, 2006, *Agriculture, development and international trade: Lessons to be learned from the Common Agricultural Policy of the European Union*, Roppa ,Wageningen University, The Netherland
- Lopandic,D., Janjević, M.,1995, *Ugovor o Evropskoj uniji-Od Rima do Mاستrihta, Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd*
- Malak-Rawlikowska,A., *The Milk Quota System-Effect on Structural Changes in Dairy Production, Poster Paper Presented at the IAMO Forum 2006, "Agriculture in the Face of Changing Markets, Institutionons and Policies: Challenges and Strategies"* Hale, Germany, 2006.
- Mirković, M. 1979.,*Održavanje seljačkog poseda, u knjizi, Seljaštvo u kapitalističkim formacijama,Informator , Zagreb, (Prvo izdanje 1937.)*
- Michell,B,R., 1975,*European Historical statistics, Cambridge*
- OECD (2011), *Disaggregated Impacts of CAP Reforms: Proceedings of an OECD Workshop Publishing*
- Popović, V., 2003.,*Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd*
- Piccinini , A., Losebz,M, 29001, *Agricultural Policies in Europe and th USA. Farmer betwee Subsidies and the Market, Basingstoke, Hampshire: Palgrave*
- Popović,S, 1979, *Aktuelna pitanja agrarne politike na području SR Srbije bez pokrajina,Institut za ekonomiku poljoprivred ,Beograd*
- Prokopijević, M., 2005., *Evropska unija, Uvod, Službeni glasnik, Beograd*
- Roningen,V,O, Dixit,P,M,,1989, *How Level is the Palying field:An Economic Analysis of Agricultural Policy Reforms in Industrila MArket Economies,FAE Report 239,Washington,DC.*
- Stipetić, V, 1969, *Poljoprivreda i privredni razvoj, Informator, Zagreb*
- Stanšić,D,2001 *Agrarna politika Evropske unije, Beograd*
- Statistical Yearbook EU
- Tardit,S.,1987., *The "Green Paper" in a long-term perspective, European Review of Agricultural Economics, volume 14-1.*
- Zanden, J,L. van,1991, *The First Green Revolution: the growth of production and productivity in European agriculture 1870–1914, Economic History Review, vol. 215–239*
- www.europa.eu/scadplus/leg/eu/ivb/).
- www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/index_en.htm
- ec.europa.eu/agriculture/direct-support/cross-compliance/index_en.htm).
- <http://ec.europa.eu/agriculture/2008>

VII REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Rešavanja regionalnih problema, ili u terminologiji EU, kohezionih ili strukturnih problema (u radu se svi nazivi upotrebljavaju kao sinonimi), predstavlja važnu aktivnost u Evropskoj uniji. Oko trećina bužeta EU se odvaja za te svrhe. Regionalne neravnoteže na koje se fokusira ova ekonomska politika se razumeju kao odnos između manje i više razvijenih regiona u zemljama članicama i potrebe redistribucije sredstava da bi se ove neravnoteže ublažile. Naravno da regionalne neravnoteže, od kojih nisu isključene ni najrazvijenije zemlje EU, su povezane i sa nivoom razvijenosti samih zemalja članica.

Ove probleme i politike za njihovo rešavanje analiziraćemo na sledeći način. Prvo, sagledaćemo osnovna pitanja sa kojima se suočava regionalna politika; izdvojićemo, pritom, pitanja uzroka regionalnih problema, načine njihovog merenja i identifikovanja, posebno pitanje konstituisanja ekonomske tipologije regiona, i najzad ukazaćemo na instrumentarij koji stoji pred ekonomskom politikom u rešavanju ovih pitanja. Drugo, razmotrićemo teorijske stavove o složenim pitanjima na koje, odmah valja reći, nisu dati dovoljno jasni odgovori, pitanjima uticaja koje ekonomska integracija nosi na (ne)rešavanja regionalnih neravnoteža. Drugo, sagledaćemo najvažnije motive i ciljeve regionalne politike EU, odnosno razloge ili obrazloženja za njihovu implementaciju. Treće analiziraćemo metode merenja i statističkog obuhvatanja regionalnih problema u EU. Četvrto, razmotrićemo osnovne regionalne probleme sa kojima se suočava EU. Peto, analiziraćemo regionalne ekonomske politike koje koristi EU. Šesto, razmatraćemo fondova koji je podržavaju, odnosno daju finansijsku osnovu za njenu primenu i sedmo, analiziraćemo same efekte integracije na uklanjanju regionalnih dispariteta.

1. FENOMEN REGIONALNIH RAZLIKA

Generalno posmatrano, regionalne neravnoteže su nasledjene, dakle imaju svoje dublje istorijske korene. Ako se ova civilizacijska koprena razgrme onda se mogu prepoznati sledeći uzroci regionalnih neravnoteža.¹

¹ Vanhove, N. Klansen, L, 1987., *Regional Policy: A European Approach*, Aldershot: Avebury, Jovanović, M, 2004 *Ekonomija evropskih integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, sr. 516.

- Rigidnost (krutost) tržišta (na primer, mala pokretljivost faktora);
- geografski faktori;
- razlike u raspoloživosti resursa;
- obrazovanost rukovodstva i profesionalno obučavanje radne snage;
- regionalna privredna struktura (u nekim područjima industrijska proizvodnja sa starim tehnologijama, a u drugim sa modernim tehnologijama);
- institucionalni faktori kao što su centralizacija državnih institucija (Pariz je očigledan primer);
- nacionalno određivanje plata uprkos razlikama u produktivnosti rada i uslovima tržišta rada u različitim regionima (primer juga Italije tzv. Meccidjorno).

Regionalne neravnoteže se mogu manifestovati i meriti na različite načine: veličinom bruto društvenog proizvoda po stanovniku; putem analize broja nezaposlenih ili zaposlenih radnika, učešća poljoprivrednog stanovništva u ukupnom, učešća pojedinih industrijskih grana u bruto društvenom proizvodu, gustini stanovništva i stopi migracije itd. Da bi se ova merenja vršila potrebno je definisati regione, i to ne na osnovu njihovih administrativnih, dakle državnih, opštinskih ili drugih granica, već na osnovu ekonomskih kriterija. Ovi kriteriji uvažavaju socio-ekonomsku strukturu, intenzitet i kvalitet veza između elemenata te strukture, kao i njenih međuregionalnih ekonomskih veza, kvalitet i dispozicija osnovnih privrednih grana u regionu. U teoriji je veoma prihvaćena podela na četiri grupe regiona:² a) razvijeni regioni; b) nerazvijeni regioni; c) regioni u depresiji; d) regioni u zaostajanju.

a) Osnovno obeležje razvijenih regiona je da su oni prošli intenzivnu industrijalizaciju. Ekonomska strukturu ovih regiona karakteriše prevladavanje sekundarnih i tercijalnih delatnosti. Poljoprivreda ima zanemarljivo učešće. U industriji preovladavaju moderne, propulzivne grane, koje joj omogućuju visok obim izvoza, odnosno značajan obim međuregionalne razmene; na toj osnovi ostvaruju koristi i od ekonomije obima. Na određen način ovi regioni uživaju određene monopolske beneficije od tehnoloških informacija i dostignuća, koje su im dostupnije nego drugim regionima. Ovi regioni se, međutim, suočavaju sa problemima proisteklim iz visoke aglomeracije stanovništva, preterane urbanizacije, visoke

² Sieber, H, 1969. *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, Scranton, Čobeljić, N, 1975., *Privreda Jugoslavije, Rast ,struktura i funkcionisanje, Savremena administracija, Knjiga Prva, Beograd, p. 248.*

- koncentracije aktivnosti koje podižu troškove infrastrukture i sa problemom rešavanja zagađenosti okruženja.
- b) Osnovno obeležje nerazvijenih regiona je preovladavanje poljoprivrede u privrednoj strukturi. Ovo obeležje daje ton, karakteriše druge ekonomske veličine u regionu: nisku produktivnost rada, niski dohodak po stanovniku, rascepanu privrednu strukturu i niski intenzitet ekonomskih veza. Migracije stanovnika iz regiona su visoke, a standard života nizak. Dohodak po radniku u poljoprivredi je po pravilu u celom svetu, osim u Holandiji, najniži ili među najnižim, među privrednim granama.
- c) Izmedju ova dva polarizovana tipa regiona nalazi se regionu u depresiji. To su područja koje se nalaze na višem stupnju ekonomskog razvoja koje obeležava zrela industrijska struktura. Pod zreloom industrijskom strukturom podrazumevamo pretežno učesće starih industrijskih grana koje su se razvile na početku industrijalizacije, a u svom miljeu poseduju i razvijenu infrastrukturu. To su, na primer, tekstilna industrija, industrija uglja, industrija čelika. Ove grane su izgubile tehnološku trku sa novim modernim industrijama, koje su se kasnije razvile, pa je region doveden u stanje stagnacije. Kao rezultat tog procesa opada dohodak po radniku, nivo produktivnosti rada, intenzitet međuregionalnih veza i dohotka koje one odbacuju. Javlja se nezaposlenost, i to ne samo među nekvalifikovanom već i među kvalifikovanom i obrazovanom radnom snagom. Stagnacija ne obezbeđuje dovoljnu akumulaciju za nova ulaganja u cilju prilagođavanja ovih grana i regiona novim uslovima na tržištu i uvođenjem novih tehnologija i grana; dakle, transformacija ovih industrijskih grana može se izvršiti samo uz eksterno angažovanje resursa.
- d) Regione u zaostajanju karakteriše dostignut stepen razvoja, koji je dovoljan da ih odvoji od nerazvijenih regiona, ali ipak nedovoljan da slede prosečan razvoj u zemlji. Zato su osuđeni na zaostajanje. Obeležava ih proizvodna struktura regionalnog i lokalnog značaja sa malim međuregionalnim vezama. Ona ne obezbeđuje dovoljan dohodak iz razmene sa okruženjem, lokalno tržište ima malu kupovnu snagu, pa ukupna ostvarena akumulacije u regiona mu ne omogućava da sledi nacionalne proseke.

Ovakva podela regiona je sa odredjenim izmenama prihvaćena i u Evropskoj uniji. U radu svojih tela i ukupnim aktivnostima koristi se ova tipologija s tim što se umesto regiona u zaostajanju u fokusu pažnje nalaze prigranična područja, u geografskom smislu krajnje tačke aktivnosti države ili unije.

Na osnovu ovakve tipologije, identifikuju se regionu, koji onda predstavljaju polje aktivnosti sledećih regionalnih politika:

- investicione politike: povoljniji kreditni uslovi; niže kamate; garantovanje otplate kredita; direktni finansijski transferi;
- politika cena i dohotka: dvojne cene ili dvostruki sistem cene, koji ne podržava samo kvalitet proizvoda, nego sadrži i podsticaj proizvođačima; garantovane cene, bolji tržišni uslovi; subvencije;
- profesionalno obučavanje, kako za unapređenje znanja i veština u pojedinim profesijama, tako i za unapređenje znanja u nekim drugim, naročito marketinškim aktivnostima;
- poreska politika, koja se sprovodi kroz različite oblike poreskih olakšica;
- javne nabavke i snabdevanje robama, uslugama i infrastrukturom;
- decentralizacija vladinih službi, čak i njihovo dislociranje u nerazvijene regione, kao i decentralizacija obrazovnih i zdravstvenih usluga;
- beneficirani uslovi u transportu i korišćenju energije;
- lakše izdavanje dozvola za osnivanje preduzeća i obezbeđenje lokacija;
- trgovinska zaštita.

Na uspeh u primeni ovih mera utiču brojni faktori. Svakako, međutim, treba izdvojiti dva: prvo, njihova kordinisana primena, i pravovremeno obezbeđenje i implementacija neophodnih sredstava. U tom cilju u Evropskoj uniji su obezbedjeni brojni fondovi o čemu će, biti više reči nešto kasnije.

2. TEORIJE REGIONALNOG RAZVOJA I EU

Nameće se pitanje da li integracija više zemalja, stvaranje jedinstvenog tržišta bez barijera pospešuje produbljivanje regionalnih dispariteta ili ih sprečava? Odnosno da li se ekonomski efekti koje donosi veće tržište mogu na jednak način projektovati i na pitanja regionalnog razvoja?

U traženju odgovora na ova i slična pitanja treba podsetiti da je ekonomska nauka i na njoj zasnovan privredna praksa dugi niz decenija bila zasnovana na neoklasičnoj ekonomskoj misli. Osnovne pretpostavke ove doktrine su: perfektnost tržišta, puna mobilnost faktora, apsolutna raspoloživost informacija. Iz ovakvih pretpostavki proizilazi da kretanje faktora proizvodnje u međuregionalnoj razmeni se realizuje u skladu sa tražnjom ovih faktora. Tako, na primer, na osnovu pretpostavki ovog koncepta, kapital se kreće iz razvijenih u manje razvijene regione gde je tražnja za njim jača, a profiti na uloženi kapital veći. Radna snaga, pak, ide ka razvijenijim regionima gde je tražnja za njom jača, a nadnice više. Nerazvijeniji regioni se na taj način oslobađaju viška radne snage uz istovremen priliv potrebnog kapitala što na međuregionalnom nivou

posmatranja vodi izjednačavanju ekonomske snage različitih regiona. Činjenica da je karakteristika privrede regionalno posmatrano, upravo nedovoljna mobilnost faktora proizvodnje i monopolski utemeljena preduzeća, pa i čitave privredne strukture, nije dovoljno uvažavana. Pored toga, za realizaciju ovakvog scenarija, odnosno ovih pretpostavki neoklasične teorije je potrebno vreme, verovatno čitave decenije, pa se one nisu u potpunosti mogle proveriti na širem prostoru, u većem broju zemalja, pošto su poslovni ciklusi i privredne krize vraćali ekonomske događaje na početak.

Novi pristup i drugačije razumevanje regionalnog razvoja izneli su Myrdal, Hirschman, Čobeljić,³ a u novije vreme Krugman,⁴ u svojoj „novoj ekonomskoj geografiji“. Razumevanje uzroka i procesa perpetuiranja regionalnih nejednakosti u ovom pristupu ide sledećim redom. Logika ekonomske motivacije navodi aktere privrednih procesa da usmeravaju svoje aktivnosti na lokacije i regione gde je prosečan privredni rast bio viši u prethodnim periodima, ostavljajući druge delove i regione zemlje u nerazvijenosti. Delovanje tržišnih snaga ubrzava ove procese, podržava neprekidan rast jednih regiona uz zaostajanje drugih, i u odsustvu spoljne intervencije, regionalne razlike se uvećavaju umesto da se smanjuju.

Sve navedene koncepcije imale su u vidu, pre svega, regionalne odnose u jednoj zemlji. Nameće se pitanje efekata koje jedna svesno vođena ekonomska integracija između više zemalja kao ova što se odvijala u EU može doneti na planu (ne)eliminisanja regionalnih debalansa.

Po nekim mišljenjima⁵ ekonomska integracija, širenje jedinstvenog tržišta može pojačati regionalne nejednakosti, jačati proces polarizacije, odnosno snaženje koncentracije ekonomskih aktivnosti na nivou EU, i tako stvarati nove regionalne probleme. Jer, ekonomska integracija ili novostvoreni ekonomski prostori mogu ohrabriti izgradnju nove industrije ili realokaciju stare u industrijska područja EU koja nude bolju infrastrukturu, raspoložu obučenim radnicima, širim tržištem, nižim transportnim troškovima i obezbeđuju veću korist od ekonomije obima. To na postojeće regionalne probleme u pojedinim članicama nameće nove probleme, formira nove-stare centre koncentracije aktivnosti, aglomeracije stanovništva, sada van granice zemlje i dalje produbljuje regionalne razlike. Pored ovog iznetog, kreiraju se i još dva reda problema.

Prvo, postojeće mere regionalne politike na nivou članica kao: subvencije, poreske olakšice, niže kamate nisu kompatibilne sa slobodnim tržištem i njegovim daljim usavršavanjem i moraju se napuštati. Ovo će dodatno smanjiti

³ Myrdal, G. 1957., *Economic Theory and Under developed Regions*, London, Hirschman, A. 1958., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Čobeljić, N., 1975., *Privreda Jugoslavije, Rast, struktura i funkcionisanje*, Savremena administracija, Knjiga Prva, Beograd.

⁴ Krugman, P. 1991. *Geography and Trade*, Mit Press. Cambridge, MA.

⁵ Hitiris, T., 2003., *European Union Economics*, FT Prentice Hall, pp. 224.

potencijale te članice za tržišnu utakmicu u EU, posebno za njene nerazvijenije regione koji su i bili participanti te politike.

Drugo, postojeće mere ekonomske politike u novom okviru evropskog ujedinjenja mogu dati sasvim suprotne efekte od onih koje su davale u prethodnom miljeu.

Imajući sve ovo u vidu jedini izlaz se nalazi u konstituisanju zajedničke regionalne politike, čime se i pristupilo u Evropskoj uniji.

3. MOTIVI REGIONALNE POLITIKE EU

Osnovni ciljevi koji se postavljaju pred Evropsku uniju u pravcu rešavanja regionalnih dispariteta su u osnovi isti kao i ciljevi koji se postavljaju pred drugim zemljama, posebno federativno uređenim, po istim pitanjima. Dakle, glavni ciljevi se mogu svesti na sledeće: prvo, da se pomogne razvoju regiona koji zaostaju u razvoju; drugo da se smanje regionalni debalansi između zemalja članica, odnosno rešava tzv. kohezioni problem.⁶

Postoje brojni razlozi koji pokušavaju da argumentuju potrebu realizovanja ovih ciljeva. Jer, u ekonomskom smislu može se postaviti teza da je ekonomski prihvatljivije da se nastavi polarizovan razvoj; da je dalje produbljivanje neravnoteža između regiona „jeftinije“ nego njihovo ispravljanje. Posebno zbog toga što se mnoga pitanja rešavaju na duži rok, na njih utiču brojni faktori i u dinamičnom privrednom razvoju ih je teško kvantifikovati, pa dakle imati i jasnu sliku, šta je u ekonomskom smislu prihvatljivije.

Analitičari procesa evropskih integracija nude sledeća obrazloženja po ovom pitanju.⁷ Prvo, Evropska unija opravdava ovaj tip aktivnosti kao vid solidarnosti između bogatih i siromašnih zemalja zajednice. Drugo, glavni cilj zajedničke regionalne politike je da olakša restrukturiranje, odnosno promene privredne strukture u nerazvijenim, ekonomsko slabim regionima u pravcu realizovanja jedinstvenog tržišta i osavremenjavanja ekonomskog sistema. Sa početkom primene, Evropske Monetarne Unije i učešća zemalja članica u jedinstvenom sistemu monetarne politike, pojavilo se još jedan važan argument. Zajednička regionalna politika može postati važan instrument u rešavanju problema asimetričnih šokova.⁸

⁶ Tondl, G., 2001., Regional Policy, in Artis, M., Nixon F, (eds.) The Economic of European Union, Policy and Analysis, Third Edition, pp. 181.

⁷ Molle, W., 1997, The Economic of European Integration, Theory, Practice, Policy, Third Edition, Ashgate.

⁸ 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 University Press.

U literaturi o pitanjima regionalnog razvoja se javljaju brojna objašnjenja o potrebi ispravljanja regionalnih debalansa. Čini nam se da dva, na određen način agregirana argumenta, daju dobru osnovu za opravdanje ovakvog tipa angažovanja.⁹

Prvo, 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 takođe 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 Grčkoj ili Portugaliji.

Drugo, makroekonomska politika stabilizacije ima svoju regionalnu dimenziju. Suzbijanje inflacije u jednom regionu može izazvati povećanje nezaposlenosti u drugom. Direktnija intervencija koja se realizuje putem regionalne politke u odnosu na rešenja koje nudi, na primer, monetarna politika može izravnati ove šokove. Iza ovih ekonomskih, stoje politički razlozi, koji su se manifestovali u dugoročnim pregovorima, u kojima su manje razvijene zemlje u EU uspele da obezbede mehanizam kompenzacija za potencijalno negativne efekte koje ekonomska integracija nosi.¹⁰

4. PODELA REGIONA U EU: NUTS KLASIFIKACIJA

Regionalne neravnoteže se mogu manifestovati i meriti na različite načine: veličinom bruto društvenog proizvoda po stanovniku; putem analize broja nezaposlenih ili zaposlenih radnika, učešća poljoprivrednog stanovništva u ukupnom, učešća pojedinih industrijskih grana u bruto društvenom proizvodu, gustini stanovništva i stopi migracije itd. Da bi se ova merenja vršila potrebno je definisati regione, i to ne na osnovu njihovih administrativnih, dakle državnih, opštinskih ili drugih granica, već na osnovu ekonomskih kriterijuma.

⁹ Grbić, V. (7), Regional disparities in the European Union: Policy objectives, the poorest regions and multifunktional agriculture, *Ekonomika poljoprivrede*, Br 2, 2010, str. 148.

¹⁰ Allen, D., 1996, Cohesion and Structural Adjustments, in Wallace, H., Wallace, W, (eds.), *Policy Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press.

Ovi kriterijumi treba da uvažave socio-ekonomsku strukturu, intenzitet i kvalitet veza između elemenata te strukture, kao i njenih međuregionalnih ekonomskih veza, kvalitet i dispozicija osnovnih privrednih grana u regionu.

Statička 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 kohezivne politike one služe 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 članica, 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.

Osnovni ciljevi uspostavljanje NUTS podele¹¹ 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.

¹¹ ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_eu.html.

VII Regionalna politika Evropske unije

Od kriterija koji mogu da se uzmu u obzir prilikom definisanja regiona: ekonomskih, istorijskih, kulturnih i dr. EU se odlučila za institucionalni kriterijum, pa se podela na osnovu broja stanovnika, poklapa sa administrativnom podelom. Na to indiciraju podaci sledeće tabele (Tabela 7.1.)

Tabela 7.1. 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	Regierungsbzirkel	39	Kreise	429	Verwaltungs-gemeinschaften	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	Periferias	13	Nomoi	51	Dimoi/Koinotites	1034	Demotiko diamerisma/Koinotiko diamerisma	6130
Spanija	Agrupacion de comunidades autonomas	7	Comunidades y ciudades autonomas	19	Provincias+islas+Ceuta y Melilla	59			Municipios	8111
Francuska	Z.E.A.T+DOM	9	Regions+DOM	26	Departments+DOM	100	Cantons derattachent	1787	Communes	36683
Italija	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provincia	107			Comuni	8101
Kipar		1		1		1	Eparchies	6	Dimoi, koinotites	613
Latvia		1		1	Apskritis	10	Savivaldybes	60	Seniunijos	518
Litvanija		1		1		1	Cantons	13	Communes	116
Malta		1		1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68

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

Finansiranje i zajedničke politike Evropske unije

Zemlja	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
Madjarska	Statistikai nagyregioik	3	Tervezesi-stadistikai regioik	7	Megyek+Buda pest	20	Statistikai kistersegek	168	Telepulesek	3152
Holandija	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40			Gemeenten	443
Austrija	Gruppen von Bundeslandern	3	Bundeslander	9	Gruppen von Politischen Bezirken	35			Gemeinden	2357
Poljska	Regiony	6	Wojewodztwa	16	Podregiony	66	Powiaty i miasta na prawach powiaty	379	Gminy	2478
Portugalija	Continente	3	Comissoes de Coordenaca Regional +Regioes Autonomas	7	Grupos de Concelhos	30	Concelhos - Municipios	308	Freguesias	4260
Rumunija	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet+Bucures ti	42			Comuni+ Municipiui+ Orase	3174
Slovenija		1	Kohezijske regije	2	Statisticne regije	12	Upravne enote	58	Obcine	210
Slovacka		1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2928
Finska	Manner-Suomi, Ahvenananaa/ Fasta Finland, Aland	2	Suuralueet/ Storumraden	5	Maakunnat/ Landskap	20	Seutukunnat/ Ekonomiska regioner	77	Kunnat/ Kommuner	416
Velika Britanija	Government Office Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	37	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or district)	133	Lower tier authorities (district) or individual unitary authorities or LECs (or parts thereof); Districts	443	Wards (or parts thereof)	10664
E- 27		97		271		1303		8398	121601	

5. REGIONALNI PROBLEMI EU

Regionalne probleme EU možemo analizirati sa dva aspekta. Prvo, probleme koji se pojavljuju u pojedinim regionima, područjima u okviru članica EU definisanim na osnovu ekonomske tipologije regiona. Drugo, disparitete i probleme koji se pojavljuju u odnosima među članicama EU, a koji delom proističu iz prethodnih neravnoteža, a delom su autonomno pokrenuti.

A) Regionalni problemi pojedinih područja EU

Područja, regione u okviru EU smo, definisali na osnovu ekonomske podele, široko prihvaćene u ekonomskoj teoriji,¹² čiju smo koncepcijsku sliku već skicirali i to kao: a) razvijene regione; b) nerazvijene regione; c) regione u depresiji; d) pogranične regione.

a) Razvijeni regioni ali i/ili prenaseljeni regioni, je izraz koji se često koristi u literaturi o regionalnom razvoju u EU. Ove regione karakteriše snažno prisustvo sekundarnih i tercijalnih delatnosti u privrednom tkivu. Pri tom, poseban naglasak je na tercijalnim aktivnostima koje pre svega uključuju: bankarski sektor, usluge osiguranja, konsalting usluge, ali i tradicionalne aktivnosti ovog sektora, kao što je trgovina na veliko. O razmerama neravnoteža govore određeni podaci. Tako, na primer, Pariski region koji pokriva samo 2% teritorije Francuske, ali na kojem živi 20% stanovništva, zapošljava 23% ukupno zaposlenih i produkuje 30% od ukupnog bruto nacionalnog dohotka. Ranstad region u Holandiji u koga su uključena četiri grada: Amsterdam; Utreht; Roterdam i Hag okuplja čak 46% stanovništva Holandije. London i jugoistočna Engleska pokriva 12% teritorije, a na njoj žive 30% stanovništva.¹³ Ako se standard kupovne moći u EU uzme kao 100, regioni koji su imali preko 150 % ili više od proseka u EU su: centralno područje Londona (229); Hamburg (198); Luksemburg (172); Brisel (170); Darmštat (167); Beč (166); Oberbajern (165); Pariz (156)¹⁴ Ova oštra odstupanja od proseka EU mogu dovesti do podela u njoj. Stoga je potrebna određena doza spoljnje intervencije na tom planu, da podele ublaži i eliminiše i to, pre svega, u obliku regionalne politike.

Osnovni problem ovih područja, pretežno velikih gradova, leži u polarizovanju privatnih i društvenih efekata, odnosno koristi od ulaganja u ova područja. Ova područja, regioni su atraktivni za privatna ulaganja pošto poseduju izgrađenu infrastrukturu, kvalifikovanu radnu snagu, veliko tržište. Međutim, ulaganja u njih povećava društvene troškove: infrastruktura i stanogradnja su višestruko skuplje nego u drugim područjima, dolazi i do povećanje zagađenosti, buke i drugih urbanih problema. Zadatak regionalne politike se javlja na dva plana: prvo, da privatne aktivnosti usmerava u druge regione; drugo, da postojeću privrednu strukturu inovira uvek novim, profitno atraktivnijim delatnostima.

¹² Sieber, H, 1969, Regional Economic Growth: Theory and Policy, Scranton.

¹³ Hitiris, T., 2003., European Union Economics, FT Prentice Hall, p. 228.

¹⁴ Behrens, A. 2000., Per capita GDP below 75% of the EU average in 50 of the 211 EU regions, Statistics in Focus, Theme 1-1/ 2000, Eurostat, p. 2., Jovanović, M, 2004., Evropske ekonomske integracije, Ekonomski fakultet, Beograd, 530.

b) Nerazvijeni regioni u EU. Ovi regioni su, po pravilu, visoko zavisni od poljoprivrede; ona preovlađuje u privrednoj strukturi, kako u stvaranju dohotka, tako i u zaposlenosti. U preciznijoj elaboraciji ovih regiona mogu se prepoznati dva tipa.

Prvi, nerazvijeni regioni pretežno locirani u planinskim (iznad 500 m nadmorske visine) ili brdskim područjima, kao i na ostrvima. U njima preovlađuje poljoprivreda sa seljačkim gazdinstvom koje sadrži polunaturalnu ili polukomercijalizovanu proizvodnu strukturu, ulaganja u proizvodnju su mala, produktivnost i prihodi veoma niski. Ako se standard kupovne moći u EU označi kao 100 onda u ova područja (ne računajući francuske regione u inostranstvu) ulaze grčki i poneki španski region: Iperios (43); Akores (50); Vorei Aidjao (51); Ekstramadura (54); Madera (55); Ditiki Elada (57); Peloponez (57); Andalusija (58).¹⁵ Drugi, nerazvijeni regioni locirani u tradicionalno poljoprivrednim područjima. U njima pretežno egzistiraju komercijalizovana gazdinstva, sa većim ulaganjem kapitala u proizvodnju, višom produktivnošću i ostvarenim dohotkom. Njihova nerazvijenost nije tako izražena i vezana je za dva reda problema. Prvi je prouzrokovan visokom migracijom poljoprivrednog stanovništva iz poljoprivrednih u industrijske regione koja se posle Dugog svetskog rata odvijala u svim zemljama Evrope. Kao posledica ovog procesa u regionu je reduciran broj poljoprivrednog stanovnika, ali produktivnost često nije povećana zbog visokog učešća starog stanovništva (preko 30 % u ukupnom) koji je bliži gašenju svojih aktivnosti, nego njihovom daljem razvijanju. Drugo, dohodak ostvaren u poljoprivredi je u svim zemljama EU (i u svetu) niži od prosečnih dohodaka ostvarenih u drugim delatnostima; ovo naravno prouzrokuje dalju migraciju poljoprivrednog stanovništva, pogoršanje njihovih radnih i socijalnih karakteristika. Nesposobnost vanpoljoprivrednih sektora u zemljama članicama da apsorbuju svo poljoprivredno stanovništvo, kao i generalno niska mobilnost radne snage u EU su brana bržem odvijanju ovih procesa. O uzrocima zaostajanja produktivnosti rada i dohodka u poljoprivredi u odnosu na druge delatnosti više smo ukazali u odeljku posvećenom poljoprivredi. Na ovom mestu ćemo samo još istaći da regionalna politika na ovim područjima treba da bude usmerena na podizanju njihove vitalnosti, razvoj delatnosti koje pomažu odvijanju poljoprivrednih aktivnosti, odnosno razvoj tzv. integralne poljoprivrede (seoska infrastruktura, razvoj raznih zanata i malih i srednjih preduzeća vezanih za poljoprivredne aktivnosti, seoski turizam itd.), kao i zaštitu poljoprivredne životne sredine.

¹⁵ Benres, A., 2000., Per capita GDP below 75% of the EU average in 50 of the 211 EU regions, Statistics in Focus, Theme 1-1/ 2000, Eurostat, p 2., Jovanović, M, 2004., Evropske ekonomske integracije, Ekonomski fakultet, Beograd, 530.

- c) Regioni u depresiji. Regioni u depresiji predstavljaju važan problem EU. Zemlje članice su bile među prvim zemljama u svetu na početku industrijske revolucije u zasnivanju privrednih grana koje su predstavljale osnov za razvoj drugih industrija kao što su: proizvodnja uglja i čelika ili su predstavljale značajnu kariku u unapređenju kvaliteta života ili ubrzanju ukupnog razvoja tog doba, kao što je industrija tekstila i brodogradnja. Te grane su kasnije izgubile korak u razvoju, postepeno zaostajući za novim industrijskim granama kao što je proizvodnja provodnika ili elektronska industrija, polako zapadajući u probleme. Brojna su područja EU koje karakterišu ove grane: južna i istočna Belgija, rurska i sarska oblast kao i delovi istočne Nemačke, severna i istočna Francuska, severna Španija, Velika Britanija i to: zapadna i centralna Škotska; Južni Vels; severna i severno-zapadna Engleska, severna Irska, severne luke Italije. Rešavanje problema ovih područja predstavlja veoma delikatno pitanje. Radi se uglavnom o radnointenzivnim granama; višak radnika koji nastaje usled zaostajanja ovih grana praktično je nemoguće zaposliti u novim industrijama, pošto su nove tehnologije proizvodnje, zasnovane na radnoštednoj opremi. Radi se takođe o industrijama koje su izložene žestokoj konkurenciji sa proizvodima iz novoindustrializovanih zemalja kao što je Rusija, Kina, Brazil, Indija i to industrijama čija je proizvodnja skupa, odnosno opterećena visokim troškovima ne samo zbog viših nadnica u EU nego u konkurentnim zemljama, nego i zbog visoke potrošnje energije za proizvodnju. Prevazilaženje ovih problema na duži rok moguće je samo izgradnjom nove privredne stukture, ali na kraći rok rešavanje problema će biti moguće uz održavanje određenih režima subvencija starim postrojenjima i/ili socijalnim davanjima nezaposlenim radnicima.
- d) Prigranična područja. Na ovim područjima se par exellans prelamaju pitanja prednosti ili gubitaka koje međudržavna evropska integracija nosi na planu integrisanja njenih regiona. Pogranični regioni su periferni regioni, koje najčešće obeležavaju odlike regiona u zaostajanju. Dakle, tempo njihovog razvoja je ispod proseka nacionalne ekonomije kojoj pripada. Ulaskom zemlje u EU problemi ovih regiona mogu se ispoljiti na različite načine. Tako, na primer, regioni koji su imali snažne veze sa svojom matičnom metropolom ili sa nacionalnim okruženjem formiranjem jedinstvenog tržišta i padom nacionalnih granica svoje ekonomske veze mogu efikasnije da realizuju sa susednim regionima u drugoj zemlji članici. Preorijentacija na nove partnere dolazila bi verovatno zbog većeg tržišta, nižih transportnih troškova, i ekonomije obima koja bi na toj osnovi nastala. Prednosti od integracije u EU za razvoj ovog regiona bi bile evidentne. Moguća je i drugačija situacija. Stvaranjem jedinstvenog tržišta i pojeftinjenjem transportnih troškova metropole sa obe strane granica bi postale još atraktivnije što bi dovelo do daljeg seljenja aktivnosti iz perifernih regiona u njih. U ovim situacijama gubitak od

Tabela 7.2. Najbogatiji i nasiromašniji regioni NUTS-2 (BDP PPP 2005)

Member State	Region	GDP per capita	
		in Euros	As % of EU
			27 average
European Union		22,400	100.0%
Austria		28,852	128.8%
Richest	Vienna	39,774	177.6%
Poorest	Burgenland	19,877	88.7%
Belgium		27,135	121.1%
Richest	Brussels-Capital	53,876	240.5%
Poorest	Hainaut	17,819	79.5%
Bulgaria		7,913	35.3%
Richest	Yugozapaden	11,704	52.2%
Poorest	Severozapaden	6,023	26.9%
Cyprus		20,753	92.6%
Czech Republic		17,156	76.6%
Richest	Prague	35,901	160.3%
Poorest	Central Moravia	13,393	59.8%
Denmark		28,375	126.7%
Richest	Hovedstaden	36,073	161.0%
Poorest	Sjaelland	21,265	94.9%
France	25,077	111.9%	
Richest	Île-de-France	38,666	152.6%
Poorest	French Guiana	11,306	48.5%
Germany		25,797	115.2%
Richest	Hamburg	45,271	182.1%
Poorest	Northeast Brandenburg	16,627	72.2%
Estonia		14,093	62.9%
Finland		25,774	115.1%

VII Regionalna politika Evropske unije

Richest	Åland	31,245	139.5%
Poorest	East Finland	19,114	85.3%
Greece		21,589	96.4%
Richest	Attica	29,361	106.1%
Poorest	West Greece	13,235	59.1%
Hungary		14,393	64.3%
Richest	Central Hungary	23,489	104.9%
Poorest	Northern Hungary	9,153	40.9%
Ireland		32,197	143.7%
Richest	Southern and Eastern	35,420	158.1%
Poorest	Border, Midland and Western	23,367	104.3%
Italy		23,474	104.8%
Richest	Lombardy	30,613	144.7%
Poorest	Sicily	15,098	77.4%
Latvia		11,180	49.9%
Lithuania		11,914	53.2%
Luxembourg		59,202	264.3%
Malta		17,330	77.4%
Netherlands		29,374	131.0%
Richest	Groningen	36,728	164.0%
Poorest	Flevoland	21,573	96.3%
Poland		11,482	51.3%
Richest	Mazowieckie	18,184	81.2%
Poorest	Lubelskie	7,839	35.0%
Portugal		16,891	75.4%
Richest	Lisbon	23,816	106.3%
Poorest	Norte	13,399	59.8%
Romania		7,933	35.4%
Richest	Bucharest-Ilfov	16,760	74.8%
Poorest	North East Romania	5,430	24.2%
Slovakia		13,563	60.6%
Richest	Bratislava Region	33,124	107.9%
Poorest	Východné Slovensko	9,663	43.1%
Slovenia		19,462	86.9%
Richest	Zahodna Slovenija	23,453	104.7%
Poorest	Vzhodna Slovenija	16,049	71.4%

Spain		23,069	103.0%
Richest	Madrid	29,997	123.9%
Poorest	Extremadura	15,608	65.7%
Sweden		27,721	123.8%
Richest	Stockholm	38,574	152.2%
Poorest	East Middle Sweden	23,621	95.4%
United Kingdom		26,715	119.3%
Richest	Inner London	67,798	212.7%
Poorest	Cornwall & Isles of Scilly	17,343	72.4%

integracije u EU je očigledan i zadatak regionalne politike, na planu ozdravljenja ekonomije ovih regiona složen. Najčeće se manifestuje u raznim oblicima podrške osnivanju malih i srednjih preduzeća u ovim područjima.

B) Regionalne razlike među članicama EU

Regionalne razlike među zemljama članicama EU su takođe značajne. Empirijsku potvrdu može pružiti tabela 7.3. koja daje podatke u apsolutnim iznosima BDP po tekućim cenama i po glavi stanovnika stanje po pojedinim zemljama EU. Tabela međutim, pruža podatke i o BDP izraženom u standardu kupovne moći (SKM) koji se zasniva na relativnim cenama tzv. korpe odabranih – reprezentativnih i uporedivih roba i usluga. Ovaj potonji podatak bolje oslikava životni standard i potencijale tržišta po zemljama EU. Po prvom redu podataka razlike među članicama ukazuju da zemlja sa najvišim BDP po glavi stanovnika: Luksemburg ima četiri puta veći BDP po glavi stanovnika nego Portugal, zemlja sa najnižim nivoom ovog indikatora u EU. Međutim, treba ukazati da čak devet od petnaest zemalja EU imaju veoma izjednačen BDP po glavi koji se kreće oko 20,000 evra godišnje.

Razlike medju članicama posmatrane po drugom indikatoru indiciraju na manje razlike. Tako razlika između Luksemburga, koji ima najviši BDP izražen u SKM po glavi stanovnika i Grčke koja ima najniži iznosi oko dva ipo puta. Jedinstveno tržište je verovatno odlučujuće doprinelo i velikoj izjednačenosti u kupovnoj moći između najvećeg broja članica.

VII Regionalna politika Evropske unije

Tabela 7.3. BDP (PPP) po stanovniku zemalja članica EU 2008. godine

GDP (PPP) per capita 2008
 >€30,000 >€25,000 >€20,000 >€15,000 >€10,000

Member States	GDP (PPP) 2008 millions of euro	GDP (PPP) per capita 2008 euro	Percentage of EU 27 average GDP (PPP) per capita 2008
European Union	12,172,536	25,800	100%
1 Germany €	2,309,810	28,100	111%
2 United Kingdom	1,847,105	28,800	114%
3 France €	1,744,444	27,600	108%
4 Italy €	1,500,475	25,200	98%
5 Spain €1,189,174	26,700	103%	
6 Netherlands €	530,564	32,500	131%
7 Poland	515,608	14,300	55%
8 Belgium €	319,867	29,300	118%
9 Sweden	274,499	30,300	123%
10 Greece €	271,206	24,900	97%
11 Austria €	264,472	31,800	125%
12 Romania	244,289	12,285	45%
13 Czech Republic	209,773	21,100	82%
14 Portugal €	194,502	18,700	73%
15 Denmark	171,298	30,500	119%
16 Hungary	158,304	16,100	63%
17 Ireland €	157,070	36,300	140%
18 Finland €	155,640	28,800	115%
19 Slovakia €	98,655	18,300	71%
20 Bulgaria	76,400	10,200	39%
21 Lithuania	50,515	15,900	62%
22 Slovenia €	44,429	23,600	91%
23 Latvia	32,802	14,400	56%
24 Luxembourg €	31,376	70,400	273%
25 Estonia	24,005	17,400	68%
26 Cyprus €	18,109	23,800	92%
27 Malta €	7,824	19,800	77%

Source: GDP(PPP): EUROSTAT Š6Ć, PERCENTAGES: EUROSTAT(Š7Ć).

6. REGIONALNA EKONOMSKA POLITIKA EU

Regionalnu ekonomsku politiku EU razmotrićemo na sledeći način. Prvo ukratko ćemo sagledati istoriju regionalne ekonomske politike EU. Zatim ćemo sagledati ciljeve regionalne politike i kriterije za njihovo sprovođenje. Potom ćemo ukazati na fondove koji podržavaju razvoj regionalne ekonomske politike EU. Potom, indiciraćemo na mehanizme kordinacije, procedure i principe neophodne za sprovođenje ove politike. Najzad, analiziraćemo efekte regionalne redistribucije sredstava.

6.1. Evolucija regionalne ekonomske politike

Razvoj regionalne ekonomske politike u EU nema dugo istoriju. Može se, imajući u vidu, arbitrarnost koju svaki ovakav predlog nosi, podeliti u četiri perioda. Prvi period se donosi na vreme od osnivanja EU do 1973. godine, odnosno do prvog proširenja EU. U tom periodu regionalna ekonomska politika bila je u potpunosti u nadležnosti država članica. Po prijemu novih članica 1973. godine počeo je novi, drugi period u razvoju regionalne politike. Nove članice: Velika Britanija i Irska imale su brojne regionalne neravnoteže i probleme vezane za njih i otvorile su pitanje za njihovo rešavanje. Već 1975. godine je osnovan Evropski fond za regionalni razvoj sa sredstvima namenjenim za materijalnu podršku regionalnim ekonomskim politikama. Treći period je vezan, pre svega, za donošenje Jedinstvenog evropskog akta 1987. godine, ali i proširenje EU iz 1986. godine sa dve velike članice: Španijom i Portugalijom sa značajno nižim prosekom BDP per capita nego što je egzistirao u EU i unutrašnjim regionalnim neravnotežama. Izvršena je rekonstrukcija Evropskog fonda za regionalni razvoj i konstituisan novi sistem finansiranja, a regionalna politika je formulisana na osnovu šest ciljeva. Četvrti period je vezan za finansijske perspektive i budžet 2000-2006. godine kada su određena nova, značajnija sredstva za ove namene, pošto stvaranje Evropske monetarne unije (EMU) i kruti kriteriji za njeno održanje, regionalne probleme i politike za njeno rešavanje stavlja u fokus interesovanja ekonomske politike. Peti period se odnosi na finansijske perspektive 2007-2013. godine i karakteriše ga najveći iznos utvrđenih finansijskih sredstava namenjenih najsiromašnijim članicama, kao i fokusiranje na prioriteta na brži privredni razvoj. Novine predstavljaju i sredstva namenjena životnoj sredini i klimatskim promenama.¹⁶

Na ovom mestu valja još ukazati da je ova evolucija regionalne ekonomske politike imala takođe svoj finansijski izraz i razvoj koja se može pratiti kroz

¹⁶ Mirić O, 2009, Regionalna politika u EU kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret, Beograd.

povećanje učešća sredstava za tzv. strukturne operacije u budžetu EU. Tako je učešće sredstava za strukturne operacije u budžetu EU u 1976. godini iznosili 8,2 posto, u 1991. godini 23,4 posto, a u 2000. godini 32,3 posto, dok u 2007. godini, odnosno prosečno godišnje izdvajanje za period 2007-2013. iznosi 35,7 posto¹⁷.

6.2..Regionalna politika EU za period 2000-2006.

Regionalna politika EU u periodu 1993-2000. se zasnivala na šest ciljeva i to:¹⁸

Cilj 1. Unapređenje zaostalih regiona, koji su ispod 75% GDP per capita u odnosu na prosek EU.

Cilj 2. Konverzija regiona u industrijskom opadanju.

Cilj3. Suzbijanje dugoročne i nezaposlenosti mladih

Cilj 4. Suzbijanje nezaposlenosti i pomaganje zaposlenima da se prilagode industrijskim promenama i promenama proizvodnih sistema

Cilj 5a. Modernizacija i prilagođavanje poljoprivrednih struktura

Cilj 5b. Unapređenje razvoja seoskih područja s prioritetima da se otvore nova radna mesta izvan poljoprivrede i ribarstva, po mogućnosti u oblasti malog preduzetništva i ribarstva

Cilj 6. Pomoć za udaljene i slabo naseljene regione Finske i Švedske

Za period 2000-2006. izvršeno je sažimanje elemenata ovih ciljeva i njihovo svođenje na tri i to:¹⁹

e) Ciljevi i kriteriji. U finansijskim perspektivama za period 2000-2006. u EU su predviđeni sledeći ciljevi regionalne ekonomske politike.

- CILJ 1. Razvoj regiona koji najviše zaostaju u razvoju.
- CILJ 2. Ekonomska i socijalna transformacija područja koja su suočena sa strukturnim problemima (prisustvo tradicionalnih industrijskih grana koje zahtevaju restruktuiranje, nezaposlenost).
- CILJ 3. Prilagođavanje i modernizacija politika i sistema obrazovanja, obuke i zapošljavanja, odnosno unapređenje ljudskog resursa.

Primena ovih ciljeva zahtevala je ustanovljenje određenih kriterija za njihovu primenu. Tako su razvijeni sledeći kriteriji.

¹⁷ European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.

¹⁸ (Prokopijević, M, 2009, Evropska unija, Uvod, Službeni glasnik, Beograd, str. 472.

¹⁹Hitiris, T., 2003., European Union Economics, FT Prentice Hall, p. 234.

CILJ 1. Regioni koji zaostaju u razvoju za prosekom EU

- regioni sa BDP koji je 75% ispod proseka EU.
- regionu u Finskoj i Švedskoj sa niskom gustinom stanovništva, odnosno sa manje od 8 stanovnika po kvadratnom kilometru.
- najudaljeniji regionu: francuski prekomorski departmani, Kanarska ostrva, Madeira.

Ovi regionu pokrivaju 22 % stanovništva EU.

CILJ 2. Regionu koji se suočavaju sa strukturnim problemima.

- industrijska područja sa:
 - a) stopom nezaposlenosti iznad proseka u EU;
 - b) većim procenatom poslova u industrijskom sektoru nego što je proseku u EU;
 - c) opadanjem industrijske zaposlenosti.
- poljoprivredna područja sa nižom gustinom stanovništva i višom zaposlenošću u poljoprivredi nego što je proseku u EU.
- urbana područja koje karakteriše:
 - a) dugoročna nezaposlenost;
 - b) visok nivo siromaštva;
 - c) posebno oštećena životna sredina;
 - d) visoka stopa kriminaliteta;
 - e) nizak nivo obrazovanja.
- područja zavisna od ribarstva.
- druga područja koja su:
 - a) poljoprivredna, sa starim stanovništvom ili sa opadajućim brojem stanovnika;
 - b) suočena sa ozbiljnim strukturnim problemima visoke nezaposlenosti zbog procesa restrukturiranja.

Ovi regionu pokrivaju 18% stanovništva EU.

CILJ 3. Razvoj ljudskog resursa

Ova područja ulaze u režim Nove evropske strategije zapošljavanja proistekle iz Amsterdamskog ugovora i predviđaju sledeće mere.

- promociju aktivne politike tržište rada u cilju borbe protiv nezaposlenosti;
- unapređenju pristupa tržištu rada;
- povećanju mogućnosti zapošljavanja;
- promovisanju mera koje osiguravaju socijalne i ekonomske promene;
- promovisanju jednakih mogućnosti zapošljavanja za muškarce i žene.

Druge mere

U druge, dopunske mere ulaze tzv. zajedničke inicijative. One podrazumevaju program aktivnosti koje u posebno određenim oblastima dopunjuju mere strukturne politike. U periodu 2000-2006. godine sprovode se sledeći programi.

- međuregionalna i transnacionalna saradnja (Interreg) u cilju balansiranog socijalnog i ekonomskog razvoja;
- unapređenje seoskih područja (LEADER);
- privredno oživljavanje gradova ili delova, tkiva gradova pogođenih krizom (URBAN);
- unapređenje ljudskih resursa u obezbeđenju jednakih šansi, odnosno diskriminacija na tržištu rada (EQUAL);
- razvoj inovativnih strategija u cilju podrške jačanju regionalne konkurencije (Innovative actions).

Za statističke potrebe uradjena je u EU nomenklatura teritorijalnih jedinica koja klasifikuje regione u skladu sa ciljevima regionalne politike i to: Cilj 1. pokriva 78 regiona; Cilj 2. pokriva 211 regiona; Cilj 3. 1093 regiona.

Što se tiče regionalne raspodele sredstava fondova po članicama unije i po ciljevima regionalne politike situacija je sledeća: (Tabela 7.4)

Za period 2000-2006. sredstva po ciljevima regionalne politike i po primaocima dati su u tabeli. Podaci pokazuju da se najviše sredstava odvaja i plasira za prevazilaženje zaostalosti regiona, odnosno za cilj , tek onda slede sredstva za pokrivanje podrške ostvarenju cilja 3 i 2 i za zajedničke inicijative. Najveći korisnici sredstava su od tzv. kohezivnih članica, Španija, a od ostalih članica, Italija (nerazvijeni jug zemlje i strukturni problemi severnih luka Jadrana), kao i Nemačka (istočni delovi zemlje), a zatim slede Grčka i Portugalija. I za nove članice primljene 2004. godine odvojena su sredstava, međutim ona su primana samo za kraću period, do 2006. godine, pa su sledstveno tome ove zemlje i manji participanti u ukupnom budžetu.

Tabela 7.4. Transferi regionalne politike po zemljama članicama EU u periodu 2000-2006. po prioritarnim ciljevima (u milijardama eura)

	Ukupni strukturni fondovi 2000-6	Prosečan godišni doprinos		Novi ciljevi 1.	Novi ciljevi 2.	Novi ciljevi 3.	Instrumenti u ribarstvu	Zajedničke inicijative	Kohezioni fond	% udela primaoca
		2000-6 (%BDP 1999.)	1994-99 (%BDP 1994.)							
Bogate članice										
Belgija	2.037	0,12	0,15	625	433	737	34	209		0,9
Danska	825	0,09	0,14	0	183	365	197	80		0,4
Nemacka	29,764	0,23	0,24	19,958	3,510	4,581	107	1,608		14,0
Francuska	15,666	0,18	0,23	3,805	6,050	4,540	225	1,046		7,4
Italija	29,656	0,35	0,36	22,122	522	3,744	96	1,172		14,0
Luksemburg	91	0,07	0,15	0	40	38	0	13		0,1
Holandija	3,286	0,12	0,15	123	795	1,686	31	651		1,5
Austrija	1,831	0,14	0,15	261	680	528	4	358		0,9
Finska	2,090	0,27	0,30	913	489	403	31	254		1,0
Švedska	2,186	0,16	0,13	722	406	720	60	278		1,0
Velika Britanija	16,596	0,18	0,21	6,251	4,695	4,568	121	961		7,8
Kohezione članice										
Irska	3,974	0,64	2,53						720	1,9
Španija	56,205	1,18	1,62						11,160	26,5
Portugalija	22,760	2,04	3,87						3,060	10,7
Grčka	24,883	2,38	3,34						3,060	11,7
Ukupno	211,850			54,780	17,803	21,910	906	6,650	18,000	100,0

Izvor: Eurostat, EC DG 16, (navedeno Tondi, G, 2001., 183).

6.3. Regionalna politika EU za period 2007-2013.

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

Konvergenција – 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, završi u tzv. EU-15, biće u režimu

ovog cilja. Sam cilj se odnosi na podržavanje razvoja i otvaranje radnih mesta u najmanje razvijenim regionim Evropske unije.

Kompetetivnost 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 omogućice se ovim regionima da održe korak sa svremenim 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, prekvalifikacije, 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.

Za realizaciju ovako koncipirane politike predviđena su nova rešenja i regulative:

- Generalna regulativa, koja je usmerena na programiranje, upravljanje i kontrolu.
- Regulisanje Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), odnosno usmeravanje sredstava na projekte uređenja životne sredine, sprečavanje rizičnih situacija i izgradnja infrastrukture u manje razvijenim regionima.
- Regulisanje Evropskog socijalnog fonda (ESF) u cilju zapošljavanja, povećanja produktivnosti, a u skladu sa Evropskom strategijom za zapošljavanje.
- Regulisanje kohezionog fonda, tako da se investira u projekte zaštite životne sredine i izgradnju transevropske mreže u deset novih članica, plus Portugalija i Grčka, gde je BDP po stanovniku manji od 90% proseka u EU.
- Regulativa, nova, za prekogranične projekte za koji je formiran novi instrument: Evropska grupa za prekogranične projekte (EGCS)

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

- postizanjem strateškog pristupa razvoju, socioekonomskoj i teritorijalnoj koheziji;
- pojednostavljenje ciljeva i regulative, fleksibilniji finasijki manažment, transparentnost fondova i njihova neoposrednija povezanost sa ciljevima;
- veće uključivanje regionalnih i lokalnih aktera u programe, odnosno decentralizacije „vlasništva“.

Za realizaciju Regionalne politike 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 (euractiv.com/en./future-eu/new-eu-cohesion-policy-2007-2013/article-131988). 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: (Tabela 7.5.)

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 koristili 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.

7. FINANSIRANJE REGIONALNE EKONOMSKE POLITIKE EU

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. Obezbeđuje 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

Tabela 7.5. Transferi fondova regionalne politike po članicama i po ciljevima u 2007–2013. (milonima evra, cene 2007. godine)

Zemlja	Konvergencija	Konkurencija i zaoslenost	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. EC, 2007

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 obrzovanja i treninga.

- **Evropski fond za razvoj i garancije u poljoprivredi (EFRGP).** 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 prilagođavanje 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.

Već je ukazano i na četiri posebna programa koji se finansiraju iz strukturnih fondova (ERRF) i (ESF) i usmereni su na rešavanje problema cele teritorije EU, a to su: LEADER, EQU L, URBAN i Interreg. U poslednjem periodu regionlane 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. FIFG postaje deo Evropskog ribolovnog fonda (EFF) i ne učestvuje više u kofinansiranju regionalne politike.

Na ovom mestu potrebno je istaći uloga koordinacionih mehanizama u realizaciji finansiranja regionalne politike. Brojnost fondova i složenost i raznolikost regionalnih problema po pojedinim članicama nameće ovo pitanje.

U početku sprovođenja regionalne ekonomske politike sredstva za ove namene najčešće su dodeljivane izolovano, bez uvida trošenja jedno od drugih, regiona od regiona, fonda od fonda. Kao rezultat takvog pristupa moglo je doći do preklapanja davanja i nepotrebnih troškova, efekti bi mogli da budu neodgovarajući, čak i da naiđu na limite određene zakonom o opadajućim prinosima. EU je odlučila da uvede više reda u ovoj oblasti, odnosno da prezentuje jedinstvenu strukturnu politiku. Prve mere su trebale da budu predložene u 1987. u Jedinstvenom evropskom aktu. Reforme su nastavljene 1993, a 1999. u okviru usvajanja tzv. Agende 2000. Savet je u junu 1993. usvojio odgovarajuće propise u cilju pojednostavljenje postupka i povećanja efekta regionalne politike.

Jedna od ključnih mera u okviru mehanizma realizovanja kordinacionih mehanizma definisana je sa tzv. Zajedničkim konceptom unapređenja. Ovaj kordinacioni mehanizam pravi država članica za svoje regione i čine je nacionalni i regionalni planovi za realizovanje ciljeva 1, 2, 3. Sami planovi sadrže strategiju, ciljeve, težišta, načine uvođenja mera, efekte, kao i informacije o sprovođenju programa.

Koji su fondovi korišćeni za koje ciljeve, a u skladu sa kriterijumima, pre svega sa nižim BDP od proseka po stanovnika u EU od 75% pokazuju podaci sledeće tabele 7.6.

Svaki nacionalni plan odobrava Komisija, a njen predlog usvaja Savet i to nakon učestvovanja Evropskog parlamenta u procesu saodlučivanja i dobijanja mišljenja Komiteta regiona.

Na osnovu inicijative Komisije preduzimaju se i dopunske mere, tzv. Zajedničke inicijative, odnosno sprovođenje programa: Interreg; Leader; Urban; Equal.

Prilikom sprovođenja regionalne ekonomske politike EU, pre svega, u procesu realizovanja Zajedničkog koncepta unapređenja, poštuju se određeni principi:

- a) Princip subsidijarnosti. Mere se u duhu ovog principa preduzimaju kao dopuna nacionalnih aktivnosti i to jedino ako država članica nema dovoljno sredstava. Prag međutim nije postavljen kod države korisnika već kod fondova EU čija podrška regionalnim inicijativama članica ne sme da predje 4% njenog bruto nacionalnog dohotka, što je regulisano odgovarajućom uredbom.
- b) Princip saglasnosti. Prilikom donošenja mera mora postojati saglasnost na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i saglasnost sa privrednim i socijalnim partnerima, što se obezbeđuje tzv. Dijalogom socijalnih partnera.

Tabela 7.6. Struktura finansiranja: ciljevi i fondovi u dva perioda regionalne politike

2000-2006		2007-2013	
Ciljevi	Finansijski instrumenti	Ciljevi	Finansijski instrumenti
Cilj 1 Nerazvijeni regioni Kohezioni fond	ERDF ESF EAGGF Garantije EAGGF Upravljanje FIFG Kohezioni fond	Cilj 1 Konvergenција	ERDF ESF Kohezioni fond
Cilj 2 Ekonomска I socijalna transformacija	ERDF ESF	Cilj 2 Konkurentnost I zapošljavanje	ERDF ESF
Cilj 3 Training I politika zapošljavanja	ESF	Cilj 3 Evropska teritorijalna saradnja	ERDF
Interreg III URBAN II EQUAL Leader+	ERDF ERDF ESF EAGGF Upravljanje		
Razvoj sela I restrukturirajne ribolova	EAGGF Garantije FIFG		
Izvan Cilja 1			
4 cilj 4 inicijative zajednice Kohezioni fond	6 instrumenata	3 cilja	3 instrumenta

Izvor : European Commission, 2007

- c) Princip uskladjenosti mera regionalne sa drugim ekonomskim i socijalnim politikama , što se obezbedjuje na nivou EU.

8. Rezultati regionalnih politika EU

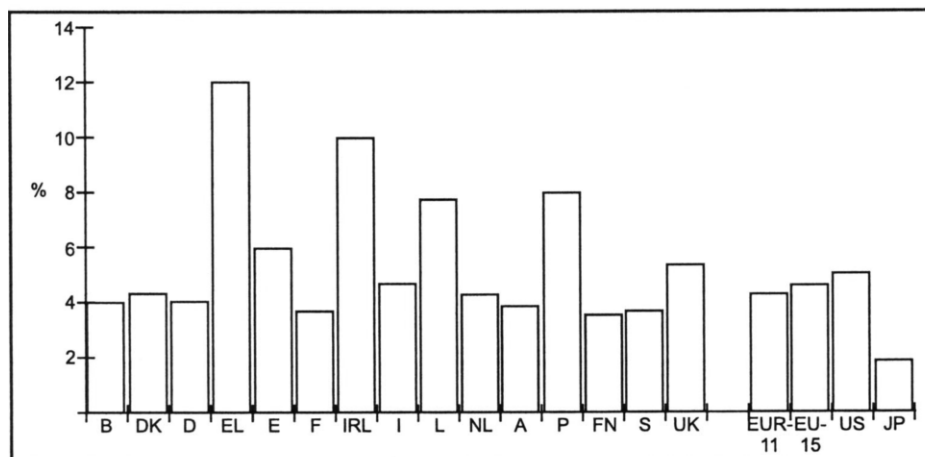
Istraživanje rezultata regionalnih politika u uravnoteženju regionalnih debalansa u EU , kao što smo već istakli, u velikom zavisi od metodološkog pristupa, odnosno pre svega, od izbora indikatora. Regionalne politike imaju veliko polje delovanja, širok raspon uticaja na različite sfere, tako da ocena rezultata njihove uspešnosti varira od toga da li se izabrani pokazatelji odnose na: stanovništvo, tržište rada i nezaposlenost, transformaciju privredne strukture i učešće pojedinih privrednih grana u njoj, ekološku dimenziju problema itd.

Na ovom mestu korišćemo klasični ekonomski indikator, odnosno GDP po stanovniku, kao agregirani pokazatelj uspešnosti.

Sama analiza efekata eliminisanja regionalnih debalansa u EU demantuje zagovornike argumentacije da razvoj integracije i otklanjanje raznih oblika tržišnih barijera produbljuje regionalne disparitete. Ovo ćemo pokušati da ilustrujemo sledećim redom podataka.

Ako posmatramo privredni rast preko BDP po stanovniku kako je prikazano na slici 7.1, dobijamo sledeće informacije

Slika 7.1. Rast BDP po zemljama članicama EU, SAD i Japana u periodu 1991-2000.



Izvor: Eurostat (2000).

U periodu 1991-2000. godine natprosečni rast, veći porast BDP po glavi stanovnika od proseka EU i od rasta BDP po stanovniku u SAD-u i Japanu imale su najsiromašnije zemlje u EU: Grčka, Portugalija i Španija, dakle tzv. kohezione članice i Luksemburg. Na duži rok ovo znači da se one približavaju prosecima ekonomskih agregata ostvarenim u EU, odnosno da nadoknađuju zaostatke u razvoju. Ova tendencija se potvrdila i kod prijema novih članica u EU, u 2004 godini. Nove članice su pre i posle pristupanja EU ostvarivale veće stope rasta od prosečnog rasta GDP -a u EU -27, kao i od prosečnog rasta GDP-a ostvarenog u EU-15, dakle kod starih članica.²⁰ Još indikativniju informativnu poruku o smanjenju regionalnih debalansa pruža sledeća analiza (Tabela 7.7).

Tabela 7.7. Indikator regionalnih dispariteta bogatstva u EU-15, 1950–1990.

		1950	1960	1970	1980	1990
1	Dispariteti između regiona	0,124	0,100	0,079	0,058	0,057
2	Dispariteti između zemalja	0,096	0,080	0,063	0,043	0,040
3	2:1%	77	80	80	75	70

" Bruto regionalni proizvod po glavi stanovnika zasnovan na deviznom kursu

Izvor: Molle, W., 1980., Molle, W., 1990., Molle, W., 1995., naveo Molle, W., 1997., 437.

Podaci pokazuju da su se razlike u regionalnom razvoju, kako između regiona unutar pojedinih članica, tako i regionalne razlike između samih članica u procesu ekonomske integracije u EU smanjivale.

Novija istraživanja sprovedena od Evropske komisije u osnovi potvrđuju navedene rezultate realizovane za period 1950-1990. U periodu 1995–2005., dakle u periodu pre krize u EU, ostvareni su sledeći rezultati u kohezionoj politici, opet evaluirani korišćenjem BDP per capita (Tabela 7.8.).

²⁰ European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.

Tabela 7.8. 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 (milionima)	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 EC, 2007, 9

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 7, a analizirano samo kod novih članica ovaj broj se smanjio sa 51 na 49 regiona, a posmatrano kroz broj stanovnika, regionalni problemi su se smanjili za 10 miliona ljudi odnosno od 103 miliona na 93 miliona.

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 periodu u odnosu na G-27 sa 74 % na 88 %, Španija i Irska sa 91% na 103%.²¹ Najzad, valja ukazati da je teško izdvojiti i i oceniti koliki je doprinos same regionalne politike ovom procesu, 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 ne bi bile moguće bez sredstava strukturnih fondova i asistencije Evropske investicione banke. Naravno, prilikom ovih ocena treba imati u vidu i značajne eksterne efekte koje regionalne politike proizvode, a koje se reflektuju na razna socio-ekonomska područja: zaposlenost, ekologiju, relaksiranje instrumenta monetarne politike Evropske Centralne Banke i dr.

²¹ European Commission, 2007, Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.

Citirana literatura

- Allen,D., 1996, Cohesion and Structural Adjustments, in Wallace,H., Wallace, W, (eds.) , Policy Making in the EU, Oxford, Oxford University Press.
- 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.
- Behrens,A., 2000.,Per capita GDP below 75% of the EU average in 50of the 211 EU regions, Statistics in Focus, Theme 1-1/ 2000,Eurostat.
- Čobeljić, N, 1975., Privreda Jugoslavije, Rast, struktura i funkcionisanje, Savremena administracija, Knjiga Prva, Beograd.
- European Commission, 2007,Growing Regions, growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion, Luxembourg, Office for Official Publication.
- Grbić,V.(7), Regional disparities in the European Union: Policy objectives, the poorest regions and multifunkcional agriculture, Ekonomika poljoprivrede, Br 2, 2010, str. 147–153.
- Hirschman,A.1958, The Strategy of Economic Development, New Haven.
- Hitiris, T., 2003., European Union Economics,FT Prentice Hall.
- Jovanović, M, 2004., Evropske ekonomske integracije, Ekonomski fakultet, Beograd.
- Krugman, P.1991. Geography and Trade, Mit Press.Cambridge, MA.
- Mirić O, 2009, Regionalna politka u EU kao motor ekonomksog razvoja, Evropski pokret, Beograd.
- Myrdal,G.1957., Economic Theory and Underdeveloped Regions, London.
- Molle,W., 1997.Teh Economic of European Integration, Theory, Practice, Policy, Third Edition, Ashgate.
- Prokopijević, M., 2009, Evropska unija, Uvod, Službeni glasnik, Beograd.
- Sieber, H, 1969.Regional Economic Growth: Theory and Policy, Scranton.
- Tondl, G., 2001., Regional Policy, in Artis, M., Nixon F, (eds.) The Economic of European Union, Policy and Analysis, Third Edition.
- Vanhove, N. Klansen, L, 1987., Regional Policy: A European Aprouach, Aldershot: Averby.
- ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/application_regions_eu.html.
- ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/introannex_eu.html.
- euractiv.com/en./future-eu/new-eu-cohesion-polcy-2007-2013/article-131988.

VIII POLITIKA I PROPISI EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

U raspravi o opštim okvirima politike EU u oblasti životne sredine nekoliko prethodnih metodoloških pitanja zaslužuju da se na njih skrene pažnja.¹ Najpre, širina pojma životne sredine vidljiva je i iz strukture propisa EU u oblasti životne sredine, odnosno konkretnih pitanja koja su obuhvaćena ovim propisima i politikom EU u celini. Više je definicija pojma životne sredine koji na različite načine ilustruju ili pokušavaju da ilustruju ovu širinu. Tako, na primer, prema definiciji Evropske agencije za životnu sredinu pojam „životna sredina“ je „koncept koji uključuje sve aspekte čovekovog okruženja, utičući na pojedince i društvene grupe,“ odnosno kao „kombinaciju elemenata čiji kompleksni međustobni odnosi čine okruženje i u uslove za život pojedinca i društva ... Životna sredine uključuje izgrađeno okruženje i prirodno okruženje i sve prirodne resurse uključujući vazduh, zemljište i vodu. To uključuje i okruženje radnog mesta“.² Prema odredbama člana 2. t. 10. Konvencije o građanskoj odgovornosti za štete nastale u životnoj sredini usled aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu (1993) „Životna sredina“ uključuje: životne izvore kako abiotske tako i biotske, kao što su vazduh, voda, tlo, fauna i flora i interakciju medju istim tim faktorima; svojinu koja predstavlja deo kulturnog nasledja i karakteristične aspekte pejzaža.“

Osim toga, tendencije savremene politike u oblasti životne sredine nije moguće upotpunosti razumeti bez vođenja računa o elementima koji definišu značenje

¹ Ovde se ne ulazi u različite aspekte moguće sociološke i/ili politikološke analize politike EU u oblasti životne sredine, iako bi to bilo interesanto, naročito sa stanovišta praćenja načina kreiranja politike u institucijama EU kao i uloge različitih subjekata u tom procesu. Takođe, ovde se ne razmatraju ni neke druge teorijske i praktične dimenzije politike EU u oblasti životne sredine iako postoji prostor i interes za to. U ovom radu se, prevashodno, zadržavamo na normativnim aspektima politike EU u oblasti životne sredine, kao relativno jasno formulisanoj i prepoznatljivoj strani politike. Zbog toga se u odgovoru na pitanje o odnosu između prava i politike polazi od „klasičnih“ pretpostavki o povezanosti i uslovljenosti prava i politike koja su zasnovana na shvatanju prava kao „izrazu volje vladajuće klase“, bez obzira kako „vladajuću klasu“ trenutno definisali.

² http://glossary.eea.europa.eu/terminology/concept_html?term=environment.

drugih pojmova koji su u uskoj vezi sa definicijom pojma „životna sredina“ i problemima životne sredine u celini. Osnovni opšti pojam bez kojeg nije moguće razumevanje principa politike i prava životne sredine EU je pojam „održivog razvoja“.

Širok spektar pitanja koja uključuje politika u oblasti životne sredine definisan je i onim čime se Evropska komisija, odnosno Direktorat za životnu sredinu primarno bave. To su pitanja koja se odnose na: vazduh, hemikalije, industriju, međunarodna pitanja, korišćenje zemljišta, more i obalu, prirodu i biodiverzitet, buku, zemljište, održivi razvoj, otpad i vodu.³

O politici i propisima EU se govori na jednom mestu zbog nekoliko razloga opšteg tipa. Najpre, čini se da govoriti o politici bez govora o pravu izgleda suviše široko i neobavezujuće. Potom, treba imati u vidu da se tumačenje politike u određenoj oblasti može najpouzdanije vršiti, između ostalog, i analizom prava koje predstavlja materijalizaciju odgovarajuće politike, s obzirom da se „usvojena politika prevashodno realizuje putem prava“⁴. Dakle, prirodna veza između ove dve sfere izgleda sasvim logična i podrazumeva se i to na različitim nivoima: od povezanosti između subjekata politike i subjekata prava u procesu izgradnje političkih i pravnih instrumenata do samog procesa sprovođenja odgovarajuće politike, odnosno primene odgovarajućih pravnih normi. S druge strane, razgovarati o pravu bez politike izgleda suviše sužavati polje analize na postojanje određenih normativnih izraza bez uvažavanja širih okolnosti koji ih uslovljavaju. To svakako može biti jedan od načina razmatranja ali on nije od velike koristi kada se žele sagledati realnih pravci određenih društvenih procesa i, naročito, rastumačiti mogući uzroci raskoraka između normativnog i stvarnog. Na kraju, poseban razlog zbog čega se zajedno govori o pravu i politici životne sredine proizilazi i iz specifičnosti problematike životne sredine kao društvene, političke, pravne, itd. sfere. A neke od glavnih osobenosti problematike životne sredine bi mogle biti njena multidisciplinarnost i univerzalnost. Ako svemu ovome dodamo i specifičan kontekst koji proističe iz institucionalne i pravne arhitekture EU kao međunarodne organizacije i/ili složene države, onda rasprava o politici EU u oblasti životne sredine podrazumeva obavezu vođenja računa o značenju različitih drugih činilaca specifičnih za životnu sredinu i EU kao organizaciju, zatim specifičnosti uređivanja zaštite životne sredine u evropskom regionu i subregionalnim nivoima od značaja za evropski region,⁵ kao i obavezu

³ Videti: http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm.

⁴ R. Ratković, *Životna sredina i politika*, u Zborniku radova *Životna sredina i usklađeni razvoj*, Udruženje „Nauka i društvo Srbije“, Beograd, 1996, str. 84.

⁵ Za šire videti: Todić, D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008, str. 279–402.

uvažavanja specifičnih odnosa između prava EU, nacionalnih pravnih sistema i međunarodnog prava, itd.

A. OSNOVE POLITIKE EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

1. Istorijski razvoj politike EU u oblasti životne sredine

Brojni su faktori uticali i utiču na aktivnosti EU u oblasti životne sredine ili u vezi sa životnom sredinom. Otuda bi u detaljnijoj analizi razvoj politike i propisa EU u ovoj oblasti trebalo posmatrati u kontekstu različitih činilaca kao što su: nastanak i razvoj ove organizacije u celini, zatim imajući i vidu okolnosti naučno-tehnološkog i privrednog razvoja, razvoja tržišta,⁶ kao i razvoja svesti o značaju problema životne sredine u međunarodnoj zajednici. Osim toga, razvoj politike i propisa EU u oblasti životne sredine pod uticajem su stanja i tendencija u oblasti izgradnje različitih institucionalnih formi za sprovođenje aktivnosti u oblasti životne sredine na međunarodnom planu, odnosno reforme sistema upravljanja u oblasti životne sredine na globalnom nivou.⁷ Ovome treba dodati i liderske pretenzije EU naročito u nekim segmentima politike u oblasti životne sredine za čije objašnjenje se koriste različiti argumenti iako se koreni „globalnog liderstva u oblasti životne sredine mogu pronaći na raskrsnici domaće politike i međunarodne političke ekonomije“.⁸

Smatra se da je intenzivnije političke akcije u oblasti životne sredine Evropska zajednica (EZ) počela da preduzima početkom sedamdesetih godina XX veka što koincidira sa trendom jačanja svesti o značaju problema životne sredine i globalnim posledicama ovih problema u međunarodnoj zajednici u celini.⁹

⁶ Za šire o različitim fazama u razvoju tržišta u svetlu uloge tehničke standardizacije u razvoju politike u oblasti životne sredine videti: Frankel, C., Why has Technical Standardization become a Tool for Environmental Policy?, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 3, no. 2, 2004. http://www.journal-tes.dk/vol%203%20no%202/Christian%20Frankel_lav.pdf?id=00029.

⁷ Videti, npr. Jänicke Martin, Jacob Klaus (Eds.) *Environmental Governance in Global Perspective, New Approaches to Ecological Modernisation*, Freie Universität Berlin, Department of Political and Social Sciences, 2006. <http://foper.sfb.rs/pdf/JanickeJorgens.pdf>.

⁸ Za šire videti videti: Kelemen R. Daniel, *Globalizing European Union Environmental Policy*, Paper presented at The European Union Studies Association, 11th Biennial International Conference, Marina Del Rey, California, April 23rd-25th, 2009. http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen_r_daniel.pdf. p. 21.

⁹ Jedna od manifestacija takvog odnosa je održavanje Stokholmske konferencije o čovekovoј sredini (1972) nakon čega se stvaraju uslovi za intenziviranje aktivnosti na planu međunarodno-pravnog regulisanja pojedinih pitanja u oblasti životne sredine. Kao jedan od najznačajnijih rezultata ovog skupa smatra se dogovor u vezi sa formiranjem Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP). Inače, ako za najprepoznatljiviji kriterijum za ocenu razvoja međunarodnopravnog

Istraživanja ekološke istorije (ili istorije u oblasti životne sredine) potvrđuju da su šezdesetih godina XX veka različita pitanja koja se tiču životne sredine postala predmet posebnog interesovanja među stručnjacima i diplomatama iz različitih međunarodnih organizacija kao što su Međunarodna unija za zaštitu prirode, Savet Evrope, Ujedinjene nacije, OECD, itd.¹⁰ Istoriju razvoja politike EU u oblasti životne sredine Hay deli na nekoliko faza: prva ili „idealistička“ faza (1973 – 1982), faza koja korespondira sa jačanjem unutrašnjeg tržišta (1982–1987), faza integracije politike životne sredine (1987–1992), faza izvesnog zastoja (1992–1995), faza novog talasa propisa (1997–2003) i faza VI akcionog programa za životnu sredinu i tematskih strategija.¹¹

U početku su preduzimane mere neophodne radi rešavanja hitnih problema u pojedinim oblastima da bi se kasnije postepeno počele preduzimati i mere zasnovane na celovitom pristupu i traganju za sinergijom između ciljeva poslovnog sektora i ciljeva politike u oblasti životne sredine. Ipak, procenjuje se da napredak nije bio linearan i da je politika životne sredine uvek bila vrlo osetljiva na šira ekonomska i politička kretanja.¹² Prvim propisima bila su obuhvaćena različita pitanja kao što su: klasifikacija i označavanja opasnih hemikalija (1967), zatim upravljanje otpadom (Direktiva 75/442), zaštita voda (Direktiva 75/440 i 76/464), zaštita vazduha, zaštita ptica, itd. Različite mere koje su preduzimane u tom periodu bile su na specifičan način povezane sa pitanjima u oblasti životne sredine i imale su prevashodno ciljeve koji su se odnosili na zajedničko tržište. Pravni osnov njihovog usvajanja bilo član 100. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (npr. ispitivanje novih hemikalija, usklađivanje pristupa kontroli zagađenja, itd). Serija od šest do sada donetih akcionih

regulisanja zaštite životne sredine uzmemo stanje i razvoj međunarodnih ugovora onda je, do izvesne mere, moguće govoriti o nekoliko faza u razvoju međunarodnog prava životne sredine: prva faza od početka razvoja do početka drugog svetskog rata; druga faza od drugog svetskog rata do Štokholmske konferencije 1972. godine; treća faza od Štokholmske konferencije do Konferencije u Rio 1992. godine i četvrta faza od Rio konferencije do danas. Za šire videti: Todić, D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, 2008. str. 31–36.

¹⁰ Za šire videti: Meyer, Jan-Henrik 2011: *Appropriating the Environment. How the European Institutions Received the Novel Idea of the Environment and Made it Their Own*, KFG Working Paper Series, No. 31, September 2011, Kolleg-Forschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe”, Freie Universität Berlin. pp. 9–12. http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_31.pdf.

¹¹ Videti: Hey Christina, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>.

¹² Scheuer, S., (ed), *EU Environmental Policy Handbook - A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau (EEB), Brussels, 2005, str. 18. Za osnovne naznake o značajnijim datumima u istorijskom razvoju politike EU u oblasti životne sredine videti: <http://www.eea.europa.eu/environmental-time-line>.

programa EU u oblasti životne sredine započela je 1972. godine čime je učinjen ključni preokret u politici EU. Prvim Akcionim programom (1972) je precizirano da Komisija treba da predloži mere za smanjenje zagađivanja, unapređivanje prirodne i urbane životne sredine, preduzme potrebne aktivnosti vezane za probleme životne sredine uzrokovane oštećenjem pojedinih prirodnih resursa i unapređenjem svesti o problemima životne sredine i obrazovanja. Ove aktivnosti su uticale na preduzimanje aktivnijih mera na pripremi i usvajanju pojedinih propisa u oblasti životne sredine.¹³

Razvoj politike i prava životne sredine EU može se pratiti i kroz razvoj mesta i uloge koju pitanja životne sredine imaju u osnivačkim aktima EZ, odnosno EU. Pri tom treba imati u vidu da je politika u oblasti životne sredine ugrađena u ugovornu strukturu Zajednice tek Jedinstvenim evropskim aktom 1987. godine da bi njen okvir bio dalje proširivan, ili samo na izvestan način makar posredno menjan, Ugovorom o Evropskoj uniji (1992), Ugovorom iz Matrihta (1992), Amsterdamskim ugovorom (1997), Ugovorom iz Nice (2003) i na kraju Lisabonskim ugovorom (2009). Dakle, Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Rrimski ugovori, 1958) nije sadržavao posebne odredbe o životnoj sredini što se, najčešće, objašnjava opštim okolnostima koje su vladale u vreme zaključivanja ovog ugovora, odnosno prevashodnim ciljevima ugovora, odnosno opštom svesti o značaju pojedinih pitanja u oblasti životne sredine.

Do 1987. godine usvojeno je oko 200 propisa i to na osnovu tadašnjeg člana 100. (kasnije 115, odnosno 135) ili na osnovu člana 235. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ipak, odsustvo jasnog pravnog osnova za politiku Zajednice u oblasti životne sredine bilo je izloženo kritici naročito jednog dela članica organizacije koje su vršile pritisak u pravcu uključivanja pitanja životne sredine u aktivnosti Zajednice.

a) Značaj Jedinstvenog evropskog akta (1987) proizilazi iz činjenice da on uvodi posebnu glavu naslovljenu sa „životna sredina“ (Članovi 130s-t) obezbeđujući izričitu pravnu osnovu za politiku Zajednice u oblasti životne sredine. Na osnovu ovih odredaba Komisija je imala mogućnost da predlaže donošenje propisa u različitim oblastima sa ciljem da se obezbedi zaštita i unapređivaje kvaliteta životne sredine, doprinese zaštiti ljudskog zdravlja i obezbedi racionalno korišćenje prirodnih resursa. Ovim dokumentom je utvrđeno da se aktivnosti u oblasti životne sredine imaju preduzimati u skladu sa principom prevencije, principom da šteta treba da bude sprečena na izvoru nastajanja i principom zagađivač-plaća. Posebno značajnim se smatra činjenica

¹³ U ovom delu teksta se za osnovu analize uzima deo teksta koji je autor objavio u okviru publikacije: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 19–50.

da je uveden i princip integracije, t.j. da zahtevi u oblasti životne sredine moraju biti integrisani u druge politike Zajednice.

U pripremi i sprovođenju aktivnosti u oblasti životne sredine Zajednica je imala obavezu da uzima u obzir nekoliko različitih činilaca: raspoloživa naučna i tehnička saznanja, stanje životne sredine u različitim regionima Zajednice, potencijalne koristi i troškove preduzimanja mera i odsustva preduzimanja mera i ekonomski i društveni razvoj Zajednice u celini. Predviđeno je da Zajednica može preduzimati mere onde gde se ciljevi mogu bolje ostvariti na nivou Zajednice nego preduzimanjem mera od strane država članica pojedinačno. Istovremeno, države članice se ne sprječavaju da održavaju i uvode mere koje su mnogo strožije od mera koje su ustanovljene na nivou Zajednice sve dok su one kompatibilne sa ukupnim ciljevima Zajednice.

b) Ugovor iz Maastrichta (1992) obezbeđuje dalje jačanje mesta i uloge politike Zajednice u oblasti životne sredine uključivanjem, među svoje osnovne ciljeve, i unapređivanje „održivog i ne-inflatornog rasta uz poštovanje životne sredine (član 2). Već u Preambuli Ugovora se konstatuje sledeće: „Odlučni da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primene politike koje će obezbediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima.“ Značaj ekonomskog i društvenog napretka koji je u ravnoteži i koji je održiv, naglašen je i u članu B u delu Zajedničkih odredaba Ugovora. Jačanje mesta i uloge politike životne sredine našlo je odraza i u delu Naslova koji se odnosi na životnu sredinu kroz formulaciju da je cilj politike „visok nivo zaštite“ zasnovane na principu predostrožnosti, pored drugih principa koji su već bili formulisani u Jedinstvenom evropskom aktu. Osim toga, značaj povezivanja ciljeva politike u oblasti životne sredine sa ciljevima u drugim sektorskim oblastima dodatno je naglašen kroz formulaciju iz člana 130r da zahtevi zaštite životne sredine moraju biti integrisani u definisanje i sprovođenje drugih politika Zajednice.¹⁴ Značaj Maastrichtog ugovora treba posmatrati i u kontekstu izmenjene uloge Evropskog parlamenta i Saveta u donošenju odluka, t.j. jačanja uloge Evropskog parlamenta u razvoju politike životne sredine ustanovljavanjem procedure zajedničkog odlučivanja sa Svetom, odnosno proširivanjem broja oblasti u kojima Svet može usvajati propise korišćenjem „kvalifikovane većine“ umesto jednoglasnosti.¹⁵

¹⁴ Značaj politike Zajednice u oblasti životne sredine osnažen je Deklaracijom država članica o proceni uticaja na životnu sredinu mera zajednice iz aneksa Ugovora. <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0102000040>.

¹⁵ Ipak, i dalje je ostalo jednoglasno odlučivanje u Svetu o nekim pitanjima kao što su prostorno planiranje i korišćenje zemljišta (osim upravljanja otpadom i mera „opšte prirode“), upravljanje vodnim resursima, izvori energije i snabdevanje energijom.

c) Prema odredbama Amsterdamskog ugovora (1997) održivi razvoj je eksplicitno definisan kao cilj Zajednice. Zajednica ima za cilj da unapređuje „skladan, uravnotežen i održiv razvoj privrednih aktivnosti“ i „održiv i ne-inflatoran rast“, zajedno sa „visokim stepenom zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakosti između muškaraca i žena, visokim nivoom konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, itd. (Član 2). U vezi sa ovim je i jačanje zahteva za integraciju ciljeva u oblasti politike životne sredine u druge sektore definisano odredbom člana 6. Ugovora kroz formulaciju da „zahtevi u oblasti zaštite životne sredine moraju biti integrisani u formulisanje i sprovođenje drugih politika Zajednice.¹⁶

Pored toga, značaj Amsterdamskog ugovora, zajedno sa prethodnim izmenama, proizilazi iz činjenice da je donošenje odluka koje se tiču životne sredine učinjeno jednostavnijim budući da je procedura zajedničkog odlučivanja (osim predviđenih izuzetaka) postala uobičajena čime je ojačana uloga Evropskog parlamenta. Ovo je prošireno i na politiku u oblasti transporta, Trans-Evropske mreže i propise koji se odnose na Strukturalni fond. Širim ciljevima utvrđenim u članu 174¹⁷ obezbeđena je pravna osnova Zajednice da deluje u svim oblastima od značaja za politiku životne sredine.

d) Što se tiče Ugovora iz Nice (2001) treba imati u vidu da nisu učinjene izmene osnovnih već ranije definisanih odredaba koje se odnose na životnu sredinu. Ipak, izvestan doprinos promenama politike u oblasti životne sredine smatraju se i promene u sistemu glasanja koje se odnose na sistem kvalifikovane većine.

e) Izvesne specifičnosti u pristupu problemima u oblasti životne sredine koje su definisane Lisabonskim ugovorom mogu se sagledavati iz nastojanja da se pitanja životne sredine neposrednije povežu sa problemima održivog razvoja, odnosno sektorskim politikama među kojima posebno mesto zauzima energetika, klimatske promene i razvoj obnovljivih izvora energije.¹⁸ U Lisabonskom ugovoru je formulisano posebno poglavlje posvećeno energetici što ima poseban značaj za politiku u oblasti životne sredine i klimatskih promena. Osim toga, mesto i značaj Lisabonskog ugovora za razumevanje politike u oblasti životne sredine trebalo bi

¹⁶ Nadovezujući se na Deklaraciju iz Maastrichta koja je samo obavezivala da se „uzmu u obzir“ uticaji predloga na životnu sredinu, Deklaracijom uz Amsterdamski ugovor Komisija je obavezana da obezbedi da se pripreme studije procene uticaja na životnu sredinu uvek kada priprema predloge akata koji mogu imati značajne implikacije na životnu sredinu. Ovakav razvoj situacije je imao uticaja na jačanje položaja Generalnog direktorata za životnu sredinu (DG Environment) kao i dalje aktivnosti u oblasti politike razvoja uključujući Kardifski proces i donošenje Strategije održivog razvoja EU.

¹⁷ Učinjena je i odgovarajuća prenumeracija članova tako da je je raniji član 130r postao član 174 (sada član 191).

¹⁸ Videti alineju 9. Preambule Ugovora o EU.

posmatrati u kontekstu opštih vrednosti za koje se zalaže ova organizacija.¹⁹ Ostale elemente politike u oblasti životne sredine Lisabonski ugovor u osnovi ostavlja na nivou i u okvirima rešenja koja su bila sadržana u ranijim dokumentima ove organizacije.²⁰ Neki autori smatraju da Lisabonski ugovor ne donosi značajnije novine za oblast životne sredine već kao jedinu potencijalno interesantnu inovaciju vide posebnu proceduru zbog ne obaveštavanja o merama sprovođenja, kao i novu odredbu o osnovu za ispitivanje legalnosti evropskih akata koji mogu imati za posledicu širi pristup pravdi i u pitanjima koja se tiču životne sredine.²¹

Takođe, trebalo bi imati u vidu da za odvijanje međunarodne saradnje EU u oblasti životne sredine može biti značajna činjenica da je EU Lisabonskim ugovorom dobila pravni subjektivitet (član 47 UEU). Članom 37. UEU propisano je da Unija može zaključivati sporazume s jednom ili više država ili međunarodnih organizacija unutar područja obuhvaćenih Poglavljem 2. (Posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici). Istovremeno, članom 3. stav 2. UFEU propisana je ekskluzivna nadležnost Unije da, pod određenim uslovima, zaključuje međunarodne sporazume.²² Pored toga, trebalo bi imati u vidu i više drugih odredaba UoFEU.

Jačanje „demokratskih kapaciteta“ EU snažno je povezano za pitanjem učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine i položajem organizacija civilnog društva.²³ EU kao članica Arhuske konvencije o dostupnosti informacija,

¹⁹ Prema odredbama člana 2. Ugovora o Evropskoj uniji Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrednosti zajedničke državama članicama, u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, ne diskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

²⁰ Iako se 1987. godina obično uzima kao prekretnica u razvoju prava životne sredine EU (budući da je životna sredina u Jedinstvenom evropskom aktu dobila posebno poglavlje (članovi 130r, s i t) neki autori smatraju da se više radi o „kontinuitetu nego promeni“. Ovo, pre svega, sa stanovišta „pristupa i prakse“, s obzirom da se principi formulisani u ovom poglavlju mogu pronaći i u ranijim dokumentima organizacije. Hey Christian, EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, in Scheuer Stefan (ed), *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Making it accessible to environmentalists and decision makers, European Environmental Bureau, September 2005, Brussels, Belgium, p. 20.

²¹ Vedder Hans, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, *Journal of Environmental Law* (2010) doi: 10.1093/jel/eqq001 First published online: February 24, 2010.

²² Kad zaključivanje međunarodnih sporazuma predviđa zakonski akt Unije ili ako je potrebno kako bi se Uniji omogućilo ostvarivanje njene unutrašnje nadležnosti, ili u onoj meri u kojoj bi njegovo zaključivanje moglo uticati na zajednička pravila ili izmeniti njihovo područje primene.

²³ U vezi sa tim treba podsetiti da je članom 11. stav 4. predviđeno da milion građana, državljana većeg broja država članica, može zatražiti od Evropske komisije da, u okviru svojih ovlašćenja, podnese odgovarajući predlog o nekom pitanju, ako građani smatraju da je potrebno donošenje pravnog akta unije radi promene Ugovora.

učesću javnosti i dostupnosti pravde u pitanjima koja se tiču životne sredine razvila je svoj sopstveni sistem pravnih normi u ovim oblastima.²⁴ Neposredan značaj za stanje u oblasti životne sredine u državama članicama, odnosno učesće javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine, može se razmatrati sa različitih stanovišta: od instrumenata koje nudi Arhuska konvencija, preko instrumenata nadzora nad poštovanjem propisa EU, do podsticaja državama članicama (naročito novim članicama i državama koje su nekoj fazi pristupanja EU), itd. Pravo građana na informisanje je šire definisano novim članom 15 UFEU, a izmenjena je i odredba koja se odnosi na pristup pravdi (član 263 UFEU) kao i obezbeđivanje poštovanja propisa (član 83, 260, 261 UFEU).

2. Institucije EU nadležne za politiku i pravo u oblasti životne sredine

a) Način organizovanja institucija koje imaju određene nadležnosti za obavljanje poslova u oblasti životne sredine predstavlja posebno pitanje koje bi trebalo posmatrati u kontekstu uloge različitih subjekata celog sistema uključujući ulogu privrednih subjekata i asocijacija, javnosti i nevladinih organizacija, naučnih institucija, itd. Ostvarivanje ciljeva politike u oblasti životne sredine na nivou jednog složenog sistema kakav je EU podrazumeva koordinisano delovanje i jasne procedure usaglašavanja interesa različitih subjekata koji deluju na nivou EU i država članica.²⁵ Ovo posebno imajući u vidu da veći broj različitih institucija EU ima određene nadležnosti u oblasti životne sredine ili njihove nadležnosti mogu biti od značaja za oblast životne sredine. Neke od njih imaju opšti karakter sa formalno definisanim nadležnostima u Lisabonskom ugovoru kao što su, npr. Evropski parlament, Savet Evropske unije, Savet ministara, Evropska komisija, Evropska investiciona banka, Sud pravde EU, itd. dok se neke od njih prevashodno bave pitanjima životne sredine.

²⁴ Za izveštaj EU o sprovođenju Arhuske konvencije u 2011. godini videti: http://apps.unece.org/ehlm/pp/NIR/listnr.asp?wf_Countries=EU&Quer_ID=&LngIDg=EN&YearIDg=2011.

²⁵ Za potrebe ovog rada se ne ulazi detaljnije u analizu ovog pitanja već načelno ukazuje na neke najznačajnije institucije u ovoj oblasti. Inače, posebno interesantnim bi moglo biti pitanje komparacije načina organizacije poslova u oblasti životne sredine u različitim državama članicama EU u delu koji se odnosi na sprovođenje propisa EU. U tom kontekstu bi i pitanje kapaciteta institucija u oblasti životne sredine u državama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u EU moglo biti predmet posebnog istraživanja. Na primer, za procene administrativnih kapaciteta 13 država kandidata od kojih su sada svi (osim Turske) već članovi EU videti: *Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries*, Ecotec Research and Consulting in association with The Institute of European Environmental Policy, London (IEEP London), The Finnish Environment Institute (FEI) and experts from across the Candidate Countries. http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/administrative_capacity.pdf.

b) Pri razmatranju značaja Evropskog parlamenta²⁶ za politiku i propise u oblasti životne sredine trebalo bi imati u vidu opštu nadležnost i funkcije Evropskog parlamenta koje se odnose na zakonodavna i budžetska pitanja. Osim toga, Evropski parlament nadgleda i kontroliše Savet Evropske unije i Komisiju budući da raspolaže ovlašćenjima u oblasti kontrole i izbora funkcionera. Parlament ima ovlašćenje da postavlja pitanja koja se dostavljaju Komisiji ili Savetu Evropske unije kao i da raspravlja o izveštajima koje Evropska komisija dostavlja Evropskom parlamentu.

Parlament se sastoji od 736 članova koji predstavljaju građane i koji su organizovani u grupe u skladu sa političkom pripadnošću, a ne na nacionalnoj osnovi. Među sedam političkih grupa, koliko postoji u Parlamentu, jedna od njih se jasno deklariše kao „Zeleni“ (“The Greens/European Free Alliance”) sa ukupno 55 poslanika. Ova grupa se zalaže za to „da Evropa postane globalni lider u oblasti zaštite životne sredine, miru i socijalnoj pravdi, fer globalizaciji i borbi za ljudska prava.“²⁷

Komiteo za za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost hrane je jedan od dvadeset stalnih komiteta (spoljni poslovi, razvoj, međunarodna trgovina, industrija, istraživanje i energija, transport i turizam, regionalni razvoj, pravna pitanja, itd). Komitet ima 64 člana i isto toliko zamenika na čijem čelu se trenutno nalazi predstavnik Grupe saveza socijalista i demokrata u Evropskom parlamentu (iz Nemačke). Nadležnost ovog komiteta obuhvata, između ostalog, i politiku životne sredine i mere zaštite. To uključuje sledeća pitanja: zagađivanje vazduha, zemljišta i voda, upravljanje otpadom i reciklažu, opasne supstance, buku, klimatske promene, zaštitu biodiverziteta; održivi razvoj; međunarodne i regionalne mere i sporazume, saniranje šteta u životnoj sredini, civilnu zaštitu, Evropsku agenciju za životnu sredinu i Evropsku agenciju za hemikalije.²⁸

c) Savet Evropske unije²⁹ je nadležan za donošenje političkih odluka i ima određene zakonodavne nadležnosti. Jedno od pitanja kojima se bavi odnosi se i na oblast životne sredine.

d) Savet ministara je institucija koja se sastoji od ministara iz država članica u različitim oblastima (poljoprivreda, transport, socijalna pitanja, finansije, itd).

²⁶ http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_en.htm

²⁷ Za kratak pregled istorijskog razvoja “zelenih” videti: <http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/6/6648.history.htm>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?language=EN&body=ENVI> (datum pristupanja: 16.09.2010)

²⁹ <http://www.european-council.europa.eu/the-institution?lang=en>.

Ministri za životnu sredinu se sastaju formalno četiri puta godišnje, odlučuju kvalifikovanom većinom i zajednički sa Evropskim parlamentom.³⁰

e) Kao izvršno telo EU, glavne nadležnosti Evropske komisije³¹ odnose se na iniciranje i predlaganje politike i propisa koji se dalje dostavljaju Evropskom parlamentu i Evropskom savetu kao o staranje o poštovanju propisa. Direktorat za životnu sredinu³² je jedan od 40 direktorata (DGs) i drugih službi Komisije. Pored aktivnosti koje se odnose na obezbeđivanje poštovanja propisa EU (uključujući i ispitivanje žalbi građana i nevladinih organizacija i pokretanja procedura za kršenje propisa) Direktorat finansira projekte u oblasti životne sredine.

U ostvarivanju ciljeva u oblasti životne sredine, pored Direktorata za životnu sredinu, nekoliko drugih direktorata ima izvesne nadležnosti kao što su: Direktorat za poljoprivredu i ruralni razvoj, Direktorat za energiju, Direktorat za preduzeća i industriju, Direktorat za zdravlje i potrošače, itd. U novoj Komisiji imenovan je i poseban direktorat za pitanja koja se odnose na klimu.³³

f) Ciljevi Evropske investicione banke³⁴, osnovane Rimskim ugovorom iz 1958. godine, odnose se, između ostalog, na obezbeđivanje sredstava za kapitalna ulaganja namenjena za razvoj i integraciju EU. Investiranjem u državne ili privatne projekte, banka doprinosi održivom razvoju Evropske unije i ostvarivanju ciljeva u oblasti životne sredine.

Tzv. Evropski principi za životnu sredinu³⁵ ustanovljeni su kao zajednički pristup pet multilateralnih evropskih finansijskih institucija (Evropska investiciona banka, Savet evropske banke za razvoj, Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj, Nordijska korporacija za finansiranje u oblasti životne sredine i Nordijska investiciona banka) s ciljem da se obezbedi usklađena politika, standardi i praksa u oblasti finansiranja projekata. Potpisnici se obavezuju da, pri finansiranju projekata, poštuju osnovne politike EU u oblasti životne sredine iz člana 174. stav 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. U geografskom pogledu, potpisnici su se obavezali na poštovanje ovih principa u državama gde posluju uključujući i zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU.

³⁰ Za šire o aktivnostima videti: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/environment>.

³¹ http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm (datum pristupanja: 23.09.2010)

³² http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm (datum pristupanja: 23.09.2010)

³³ "DG Klima". Videti: http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm (datum pristupanja: 23.09.2010)

³⁴ <http://www.eib.europa.eu/projects/topics/environment/index.htm?lang=en> (datum pristupanja: 23.09.2010)

³⁵ <http://www.eib.europa.eu/infocentre/epe/index.htm?lang=en> (datum pristupanja: 23.09.2010)

Svi projekti koji se finansiraju od strane ovih finansijskih institucija moraju biti u saglasnosti sa pomenutim principima i relevantnim sekundarnim zakonodavstvom EU (pravila o proceni uticaja na životnu sredinu, direktive EU u oblasti industrijske proizvodnje, upravljanja vodama i otpadom, zagađenja vode i zemljišta, profesionalne bezbednosti i zdravlja i zaštite prirode). Projekti koje finansiraju ili u čijem finansiranju učestvuju ove finansijske institucije moraju biti u saglasnosti i sa međunarodnim multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine (biodiverzitet, klimatske promene, ozonski omotač, močvere, postojani organski zagađivači, prekogranično zagađivanje vazduha, ugrožene vrste, dostupnost informacija).

g) Sud pravde EU³⁶ je centralna pravosudna institucija sa sedištem u Luksemburgu čiji je zadatak da osigura poštovanje propisa EU u kontekstu tumačenja i primene Osnivačkih ugovora. Sud se u svojoj dosadašnjoj praksi bavio različitim pitanjima u oblasti životne sredine donoseći odluke i utvrđujući odgovarajuća pravila u tumačenju i primeni pojedinih propisa.³⁷

h) Značaj Evropskog ombudsmana³⁸ treba posmatrati u kontekstu mogućnosti koje stoje na raspolaganju građanima radi zaštite njihovih prava, uključujući i prava u oblasti životne sredine. Evropski ombudsman, koga imenuje Evropski parlament, ima ulogu da postupa po pritužbama građana koji smatraju da su njihova prava povređena odlukama Evropskih institucija. Pod ovim se podrazumevaju situacije kada je određena evropska institucija propustila da preduzme mere koje je bila dužna da učini ili je učinila nešto što nije trebala učiniti.³⁹

i) Značaj Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta za aktivnosti koje se odnose na oblast životne sredine proizilazi iz sastava ovog tela i njegove uloge u sistemu. Članovi ovog tela pripadaju jednoj od tri grupe: poslodavci, zaposleni i različite interesne grupe kao što su farmeri, potrošači, itd. Bez obzira što se radi o telu koje ima „konsultativni“ karakter uloga koju ovo telo ima u zakonodavnom postupku može doprineti donošenju kvalitetnijih propisa usklađenih sa realnim potrebama i mogućnostima različitih interesnih grupa. Svoja mišljenja o različitim pitanjima o kojima se sprovodi zakonodavni postupak ovo telo dostavlja Komisiji, Savetu i Parlamentu. Teme kojima se bavi ovo telo kao što su

³⁶ http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/ (datum pristupanja: 28.09.2010).

³⁷ Za listu najznačajnijih slučajeva videti: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/cases_judgements.htm (datum pristupanja: 9.8.2010).

³⁸ <http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm> (datum pristupanja: 10.9.2010).

³⁹ Uvođenje institucije ombudsmana u pravni sistem Republike Srbije može se pratiti u poslednjoj deceniji kroz aktivnosti „zaštitnika građana“ na različitim nivoima vlasti (republički, pokrajinski, gradski, opštinski) i ove aktivnosti jednim delom obuhvataju i pojedina pitanja u oblasti životne sredine. Za šire o aktivnostima ove institucije na republičkom nivou videti: <http://www.ombudsman.rs/>.

poljoprivreda, radna sredina, itd, jednim delom, su snažno povezane sa problemima životne sredine.⁴⁰

j) Aktivnosti Komiteta regionalnih i lokalnih vlasti odvijaju se kroz šest komisija za različita područja među kojima se jedna oblast odnosi na životnu sredinu, klimatske promene i energiju (pored teritorijalne kohezije; ekonomske i socijalne politike; obrazovanja, mladih i istraživanja; građanstva, upravljanja, institucionalnim i spoljnim poslovima; prirodnih resursa). Komisija, Savet i Parlament su u obavezi da konsultuju ovaj komitet kada donose odluke koje se tiču regionalnih i lokalnih vlasti među kojima su u odluke koje se odnose na oblast životne sredine.⁴¹

Agencije i druga tela Evropske unije

Agencije Evropske unije, za razliku od institucija kao što su Savet, Parlament, Komisija, itd. su tela koja su formirana aktima sekundarnog zakonodavstva radi sprovođenja određenih tehničkih, naučnih i drugih zadataka. To su: Evropska agencija za bezbednost i zdravlje na radu – OSHA (Španija), Evropska agencija za hemikalije – ECHA (Finska), Evropska agencija za životnu sredinu – EEA (Danska), Evropska agencija za bezbednost hrane – EFSA (Italija), Evropska fondacija za poboljšanje radnih i životnih uslova - EUROFOUND (Irska), Agencija za kontrolu ribarstva - CFCA (Španija), Kancelarija za biljnu raznolikost - CPVO (Francuska), Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti – ECDC (Švedska), Evropski centar za razvoj stručnog usavršavanja – CEDEFOP (Grčka), Evropska agencija za osnovna prava – EFRA (Austrija), Evropska agencija za nadzor navigacionog satelitskog sistema - EGSA (Belgija), Evropska agencija za pomorsku bezbednost – EMSA (Portugal), Evropska agencija za lekove – EMEA (Velika Britanija), Evropski centar za kontrolu droga i zavisnosti – EMCDDA (Portugal), Evropska agencija za bezbednost mreža i podataka – ENISA (Grčka), Evropska agencija za železnice – ERA (Francuska), Evropska fondacija za stručno usavršavanje – ETF (Italija), Kancelarija za usklađivanje na unutrašnjem tržištu – OHIM (Španija), Prevodilački centar za tela Evropske unije – CdT (Luksenburg), Evropski institut za ravnopravnost polova - EIGE (Litvanija), Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na spoljnim granicama – FRONTEX (Poljska), Evropska agencija za vazдушnu bezbednost – EASA (Nemačka).

Veći broj agencija ima ili može da ima značaj za oblast životne sredine,⁴² a za oblast životne sredine posebno su značajne Evropska agencija za životnu sredinu i Evropska agencija za hemikalije.

⁴⁰ Za šire videti: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.themes>.

⁴¹ Za šire videti: <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>.

⁴² http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm (datum pristupanja: 10.9.2010)

Evropska agencija za životnu sredinu⁴³

Evropska agencija za životnu sredinu (EEA) je osnovana 1990. godine i njena uloga je da podrži održivi razvoj i postigne značajan i merljiv napredak u očuvanju životne sredine u Evropi, pružajući važne i pouzdane informacije institucijama koje kreiraju politike i donose odluke, ali i najširoj javnosti. EEA započela je sa radom 1994. godine. Sedište joj je u Kopenhagenu /Danska/. Agencija je otvorena prema državama koje nisu članice EU, ali su zainteresovane za pojedina pitanja u oblasti životne sredine, kao što su Island, Lihtenštajn i Norveška koje su članice od osnivanja.

Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije⁴⁴ je institucija koja saraduje sa Evropskom agencijom i to na osnovu odredbe člana 20. stav 3. Zakona o ministarstvima („Sl. glasnik RS“, br. 36/09). Utvrđeno je da Agencija za zaštitu životne sredine, kao organ uprave u sastavu Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja sa svojstvom pravnog lica, obavlja poslove državne uprave koji se, između ostalog, odnose na: „saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET).“

Evropska agencija za hemikalije⁴⁵

Evropska agencija za hemikalije (ECHA) je institucija EU koja se bavi unapređivanjem kvaliteta života kroz obezbeđivanje bezbednog korišćenja hemikalija i podsticanje inovacija. U skladu sa ovim, osnovni propisi kojima se bavi ova institucija odnose se na hemikalije a naročito REACH Uredba o registraciji, proceni i ograničenjima hemikalija iz 2007. godine i CLP Uredba o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i jedinjenja iz 2009. godine. Agencija obezbeđuje koordinaciju aktivnosti u vezi sa primenom ovih propisa radi postizanja konzistentne i dosledne primene. Istovremeno, Agencija državama članicama i evropskim institucijama obezbeđuje odgovarajuće naučne informacije o pitanjima koja se tiču bezbednosti i različitih društveno-ekonomskih aspekata korišćenja pojedinih hemikalija. Sedište Agencije je u Helsinkiju (Finska).⁴⁶

⁴³ <http://www.eea.europa.eu/> (datum pristupanja: 10.9.2010)

⁴⁴ <http://www.sepa.gov.rs> (datum pristupanja: 16.10.2010)

⁴⁵ http://echa.europa.eu/home_en.asp (datum pristupanja: 10.9.2010)

⁴⁶ U sistemu upravljanja u oblasti životne sredine u Republici Srbiji bila je uspostavljena Agencija za hemikalije. Ova institucija je bila osnovana odlukom Vlade („Sl. glasnik RS“, broj 78/09) radi obezbeđivanja administrativnih uslova za kvalitetno, efikasno i bezbedno upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima. Pravni osnov za osnivanje Agencije bio je u Zakonu o hemikalijama („Sl. glasnik RS“, broj 36/09). Međutim, izmenama Zakona o hemikalijama („Sl. glasnik RS“, broj 93/12) ova institucija je ukinuta.

Statistički zavod Evropskih zajednica⁴⁷

Eurostat, sa sedištem u Luksemburgu, je osnovan 1953. godine. Osnovne funkcije Eurostata su: pružanje neophodnih statističkih podataka institucijama EU kako bi mogle da analiziraju, vode i procenjuju komunitarne politike, kao i snabdevanje javnih ustanova, preduzeća, obrazovnih ustanova, novinara i građana statističkim podacima. Komunitarna statistika se deli na 9 grupa: opšta statistika; ekonomija i finansije; stanovništvo i socijalni uslovi; industrija, trgovina i usluge; poljoprivreda i vodoprivreda; spoljna trgovina; saobraćaj; životna sredina i energetika, i nauka i tehnologija. U delu koji se odnosi na životnu sredinu obuhvaćene su sledeće oblasti: proizvodnja, tretman i reciklaža otpada, vodni resursi i tretman otpadnih voda, troškovi zaštite životne sredine, porezi u oblasti životne sredine, proizvodi za zaštitu bilja, zaštita vazduha i klimatske promene, korišćenje zemljišta, uticaji pojedinih ekonomskih sektora (deo o poljoprivredi koji obuhvata podatke o pesticidima, đubrivu i organskoj proizvodnji, a deo o transportu obuhvata različite aspekte životne sredine uključujući efikasnost transporta i cene).⁴⁸

3. Pravni osnov i nadležnost EU u oblasti životne sredine

Pitanje nadležnosti EU u najužoj je vezi sa ciljevima ove organizacije. Prema odredbama člana 3. Ugovora o EU, "Unija svoje ciljeve ostvaruje odgovarajućim sredstvima, koja su primerena nadležnostima koje su joj date Ugovorima." Zbog toga, pitanje nadležnosti EU u oblasti životne sredine može se sagledavati na osnovu tumačenja različitih odredbi Ugovora o funkcionisanju EU i Ugovora o EU i u odnosu različite aspekte nadležnosti: nadležnost EU za obavljanje poslova u oblasti životne sredine u odnosu na nadležnost država članica, nadležnost u pitanjima međunarodne saradnje u oblasti životne sredine, nadležnost pojedinih organa EU, nadležnost u drugim oblastima od značaja za oblast životne sredine, itd.

a) Pored odredaba o kojima je već bilo reči, nadležnost EU u oblasti životne sredine definisana je eksplicitno članom 4. Ugovora o funkcionisanju EU i to kao podeljena nadležnost između Unije i država članica, isto kao i nadležnost u oblasti ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, poljoprivrede i ribarstva

⁴⁷ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/introduction> (datum pristupanja: 10.9.2010)

⁴⁸ Kada je u pitanju Republika Srbija trebalo bi imati u vidu da se jedna od statističkih oblasti koja se prati od strane Republičkog zavoda za statistiku odnosi na životnu sredinu i obuhvata vodu, vazduh, hemikalije, otpad, troškove zaštite životne sredine i krivična dela protiv životne sredine. <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/drugastrana.php?Sifra=0010&izbor=tabela> (datum pristupanja: 10.9.2010).

(osim očuvanja morskih bioloških resursa), zaštite potrošača, transporta, energetike, transevropskih mreža, neka pitanja u oblasti javnog zdravlja, itd. Od značaja za oblast životne sredine je i činjenica da je u grupi pitanja gde EU ima ekskluzivnu nadležnost i oblast „očuvanja morskih bioloških resursa, u skladu sa zajedničkom politikom u oblasti ribarstva“ (član 3. stav 1.d Ugovora o funkcionisanju EU), pored pitanja koja se odnose na carinsku uniju, ustanovljavanje pravila vezanih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, monetarnu politiku za države čija je moneta evro, itd.

Kao što je već napomenuto, relevantnim odredbama Ugovora Unija je dobila pravnu osnovu za delovanje u različitim oblastima od značaja za politiku životne sredine. Ipak, potrebno je imati u vidu da se ne radi o ekskluzivnoj nadležnosti već da se ona deli sa državama članicama, t.j. da je nadležnost Zajednice u oblasti politike životne sredine ograničena sa dva ključna činioca. Prvi je princip subsidijarnosti koji je prvi put u vezi sa politikom životne sredine uveden u Jedinstveni evropski akt, a Mاستrihtim ugovorom je njegova uloga proširena. Delimično kao rezultat primene ovog principa neke direktive su dobile formu „okvirnih“ propisa nastojeći da državama članicama ostave značajniju slobodu u njihovom sprovođenju. Na osnovu načela supsidijarnosti, u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija će delovati samo onda i ukoliko ciljevi predloženog delovanja ne mogu biti na zadovoljavajući način ostvareni od strane država članica (bilo na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou), a mogu, zbog razmera ili rezultata predloženog delovanja, biti bolje ostvareni na nivou Unije (Član 5. st.3. Ugovora o Evropskoj uniji).⁴⁹ Drugi činilac je zahtev da se za određena, naročito osetljiva pitanja, i dalje traži jednoglasnost umesto većinske podrške država članica u Savetu ministara („zeleni“ porezi, neki aspekti upravljanja vodnim resursima, prostornog planiranja, energetske politike, itd). Rezultat ovakvog stanja je činjenica da su u pravu životne sredine oblast zagađivanja vazduha i voda i upravljanje otpadom relativno široko regulisani dok su neka pitanja ostala relativno ne razvijena (planiranje korišćenja zemljišta, upravljanje saobraćajem, itd).

b) Na pitanje međunarodne saradnje u oblasti životne sredine odnose se odredbe člana 191. stav 4. gde je propisano da u okviru svojih odgovarajućih nadležnosti, Unija i države članice saraduju sa trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama s tim što modaliteti saradnje mogu biti predmet sporazuma između Unije i trećih zainteresovanih strana.⁵⁰ Istovremeno se

⁴⁹ Za šire o pravilima primene principa supsidijarnosti i proporcionalnosti videti: *Protocol 2, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, (O J C 83, 30.3.2010, pp. 206–209.)

⁵⁰ Članom 3. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU propisana je ekskluzivna nadležnost Unije da, pod određenim uslovima, zaključuje međunarodne sporazume.

konstatuje da ova odredba ne prejudicira nadležnost država članica za pregovaranje u međunarodnim forumima i za zaključivanje međunarodnih sporazuma.

U vezi sa ovim, treba imati u vidu da su odredbe o životnoj sredini sadržane i u Naslovu V Ugovora o Evropskoj uniji koji se odnosi na aktivnosti Unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike. Tako je definisano da će Unija sprovoditi zajedničku politiku i aktivnosti i raditi na ostvarivanju visokog nivoa saradnje u oblasti međunarodnih odnosa s ciljem, između ostalog, da se ubrza ekonomski, društveni i razvoj u oblasti životne sredine zemalja u razvoju sa primarnim ciljem iskorenjivanja siromaštva (čl. 21. st.2.d), odnosno s ciljem pomoći razvoju međunarodnih mera potrebnih radi očuvanja i unapređenja kvaliteta životne sredine i održivog razvoja globalnih prirodnih resursa i obezbeđenja održivog razvoja.

c) Nadležnost pojedinih organa EU za obavljanje poslova u oblasti životne sredine, pored opštih odredbi kojima se reguliše uloga pojedinih organa, regulisana je i članom 192. Ugovora o funkcionisanju EU. Predviđeno je da Evropski parlament i Savet u skladu sa propisanom pravnom procedurom i posle konsultovanja Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja i Komiteta regiona donosi odluke o delovanju koje Unija treba da preduzme radi ostvarenja ciljeva navedenih u članu 191.⁵¹

Izuzetno, i uz poštovanje odredbi člana 114 (ranije 95),⁵² Savet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnom procedurom i nakon Evropskog parlamenta, Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja i Regionalnog komiteta, donosi:

- odredbe isključivo fiskalne prirode;
- mere koje se odnose na prostorno planiranje;
- upravljanje količinama vodnih resursa ili utičući na rasplaganje ovim resursima;
- korišćenje zemljišta, sa izuzetkom upravljanje otpadom;

⁵¹ Uz poštovanje načela zagađivač-plaća, kada mera ustanovljena na osnovu ovog stava podrazumeva nesrazmerne troškove za administrativne organe države članice, u aktu o utvrđivanju mera utvrđuju se odgovarajuće odredbe koje se odnose na privremene izuzetke i/ili finansijsku podršku iz Kohezionog fonda ustanovljenu u skladu sa odredbom člana 177. (član 191. stav 5).

⁵² Ovde treba dodati i mogućnost delovanja Saveta u skladu sa postupkom iz člana 251, i nakon konsultovanja Ekonomskog i socijalnog komiteta, radi usklađivanja odredbi zakonskih i upravnih akata država članica čiji je cilj uspostavljanje i delovanje unutrašnjeg tržišta. članom 3. stav 2. Ugovora o funkcionisanju EU propisana je ekskluzivna nadležnost Unije da, pod određenim uslovima, zaključuje međunarodne sporazume.

– mere koje značajno utiču na izbor neke države članice u pogledu različitih izvora energije i opšte strukture njenog snabdevanja energijom.⁵³

Inače prema odredbama već spomenutog člana 114. Ugovora o funkcionisanju EU Komisija, u svojim predlozima predviđenim stavom 1, a koji se odnose na zaštitu životne sredine (isto kao i zdravlje, bezbednost i zaštitu potrošača), uzima kao polaznu osnovu visok stepen zaštite, uzimajući posebno u obzir sva nova otkrića zasnovana na naučnim činjenicama. U okviru svojih ovlašćenja, Evropski parlament i Savet, takođe, nastoje ostvariti ovaj cilj (stav 3). Ako, nakon što su Evropski parlament i Savet, Savet ili Komisija usvojili određenu meru usklađivanja, država članica i dalje smatra potrebnim zadržati domaće odredbe na osnovu viših razloga koji su naznačeni članom 36,⁵⁴ ili onih koji se odnose na zaštitu životne sredine ili radnu sredinu o tim odredbama obaveštava Komisiju, kao i o razlozima za njihovo zadržavanje (stav 4). Pored toga, ne dovodeći u pitanje stav 4, ako, nakon što su Evropski parlament i Savet, Savet ili Komisija usvojili određenu meru usklađivanja, država članica i dalje smatra potrebnim da uvede domaće odredbe zasnovane na novim naučnim dokazima koji se odnose na zaštitu životne sredine ili radne sredine, a sve zbog problema koji je svojstven toj državi članici, a koji je nastao nakon usvajanja mere usklađivanja, ona ima obavezu da o predviđenim odredbama i o razlozima za njihovo uvođenje obavesti Komisiju.

Opšte akcione programe kojima se utvrđuju prioritetni ciljevi koji treba da budu ostvareni, donosi Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa uobičajenom procedurom i posle konsultovanja Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja i Komiteta regiona.⁵⁵

d) Na oblast životne sredine odnosi se i odredba člana 177. Ugovora o funkcionisanju EU kojom (Naslov XVIII – ekonomska, socijalna i teritorijalna

⁵³ Ipak, Savet, postupajući jednoglasno na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona, može da odluči da primeni uobičajenu proceduru na ova pitanja (član 191. stav 2).

⁵⁴ Radi se o odredbama koje se odnose na zabranu količinskih ograničenja između država članica, tj. zabranjena su količinska ograničenja na uvoz i sve mere s istim efektom između država članica (član 34), odnosno zabranjena su količinska ograničenja na izvoz i sve mere s istim učinkom između država članica (član 35). Međutim, navedene odredbe ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili roba u tranzitu, a koje su opravdane razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka; zaštite nacionalnih blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Takve zabrane ili ograničenja, međutim, ne smeju biti sredstva proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine između država članica.

⁵⁵ Mere za sprovođenje ovih programa donose se prema opisanoj proceduri iz stava 1. i 2. člana 191. (član 191. stav 3). Propisano je da države članice, poštujući određene mere usvojene od strane Unije, obezbeđuju finansiranje i izvršenje politike u oblasti životne sredine (stav 4).

kohezija) je predviđeno da Kohezioni fond treba da obezbedi finansijsku podršku projektima u oblasti životne sredine, isto kao i projektima koji se odnose na transevropske mreže u oblasti prevozne infrastrukture.⁵⁶

e) U vezi sa životnom sredinom je i nadležnost koja se odnosi na energetiku. Članom 194. Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da u kontekstu stvaranja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i radi potrebe očuvanja i unapređenja životne sredine, EU u oblasti energetike (u duhu solidarnosti među državama članicama) ima sledeće ciljeve: (a) obezbeđenje funkcionisanja energetskeg tržišta; (b) obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom u Uniji; (c) unapređivanje energetske efikasnosti i štednje energije kao i razvoj novih i obnovljivih oblika energije; i (d) unapređenje međusobne povezanosti energetskih mreža.

f) U Povelji o osnovnim pravima Evropske unije životna sredina se spominje u članu 37. Propisano je da "visok nivo zaštite životne sredine i unapređenja kvaliteta životne sredine mora biti integrisan u politike Unije i obezbeđen u skladu sa principom održivog razvoja."

4. Načela i ciljevi politike EU u oblasti životne sredine

a) Osnovna načela na kojima se zasniva politika EU u oblasti životne sredine su: načelo predostrožnosti, načelo preventivne akcije, načelo da šteta u životnoj sredini treba da bude ispravljena na izvoru zagađivanja i načelo zagađivač – plaća.⁵⁷

Princip prevencije se smatra zlatnim pravilom u oblasti životne sredine i to kako zbog ekoloških tako i zbog ekonomskih razloga. Često je nemoguće stvoriti uslove za popravljavanje stanja nakon što je životna sredina pretrpela ogromna oštećenja. Ponekad su određene vrste faune i flore izgubljene zauvek. Ponekad se deponovanjem zagađujućih materija koje imaju dug vek u more čini nepopovljiva šteta ekosistemima, itd. Zbog svega toga se smatra da je princip prevencije opšte prihvaćen iako ponekad nije eksplicitno formulisan u političkim i pravnim dokumentima. Ovaj princip podrazumeva i korišćenje posebnih tehnika kao što je tehnika analize rizika za određene planirane aktivnosti. Princip prevencije ne znači nametanje obaveze apsolutne dužnosti sprečavanja svih šteta

⁵⁶ Isti član se odnosi i na nadležnosti u vezi sa strukturalnim fondovima.

⁵⁷ Neki međunarodni ugovori se direktno pozivaju na ove, ili neke od ovih, principa (Okvirna konvencija UN o promeni klime, Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera, Okvirna konvencija o zaštiti i održivom razvoju Karpata, Stokholmska konvencija o dugotrajnim zagađujućim supstancama, itd). Ovo nas navodi na potrebu pažljivijeg istraživanja karaktera i uloge principa kao osnove politike i prava. Takođe, ovo upućuje i na potrebu sagledavanja preciznijih veza između evropskog prava i međunarodnog prava.

već više podrazumeva obavezu postupanja sa “dužnom pažnjom”, razumno i u dobroj veri.

Princip predostrožnosti ima za cilj da se odredi odnos prema situacijama kada postojeća naučna saznanja ne obezbeđuju dovoljno argumenata za izvođenje čvrstih zaključaka o uzrocima i posledicama određenih pojava. U skladu sa tim proklamuje se da onda kada postoji opasnost od ozbiljnih i nenadoknadivih šteta u životnoj sredini nedostatak pune naučne izvesnosti neće biti korišćen kao razlog za odlaganje troškovno efikasnih mera sprečavanja degradacije životne sredine (princip 15 Rio deklaracije). Princip se pojavio prvi put u Deklaraciji usvojenoj na međunarodnoj konferenciji o Severnom moru 1987. godine da bi se nakon toga počeo pojavljivati u svim relevantnim dokumentima o životnoj sredini. On je, takođe, jedan od bazičnih principa politike EU u oblasti životne sredine.

Principom zagađivač plaća ustanovljava se pravilo da je zagađivač koji prouzrokuje štetu u životnoj sredini odgovoran i treba da plati nadokandu i troškove remedijacije te štete. Ovaj princip je najpre ustanovljen od strane OECD kao ekonomski princip i najefikasniji način za alociranje troškova prevencije i mera kontrole od strane javnih vlasti. Imao je za cilj podsticanje racionalnog korišćenja resursa životne sredine i izbegavanje poremećaja u međunarodnoj trgovini i investiranju. Mnogi međunarodni dokumenti se na različite načine eksplicitno pozivaju na ovaj princip. Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju u svom 16. principu ovako razrađuje sadržaj principa zagađivač plaća: “nacionalni organi treba da nastoje da unapređuju ugradnju troškova za zaštitu životne sredine u sistem obračuna troškova i korišćenje ekonomskih instrumenata, imajući u vidu da, u načelu, zagađivač treba da snosi troškove posledica zagađivanja, uz dužno poštovanje javnih interesa i bez ometanja međunarodne trgovine i investiranja”. U vezi sa ovim je i princip korisnik plaća pri čemu se misli na korisnika prirodnih resursa i drugih vrednosti životne sredine.

Pored ova četiri načela, koja se eksplicitno spominju u članu 191. Ugovora o funkcionisanju EU, može se govoriti i o drugim načelima zaštite životne sredine u EU: načelo održivog razvoja, načelo supsidijarnosti, načelo srazmernosti, načelo informisanja i učešća javnosti.⁵⁸

Istovremeno, propisana je mogućnost da mere usklađivanja kojima se zadovoljavaju zahtevi u pogledu zaštite životne sredine obuhvataju, ukoliko je to potrebno, zaštitnu klauzulu kojom se omogućava državama članicama, da

⁵⁸ Čavoški, A., *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik., Beograd, 2007, str. 14-22. Principi međunarodnog prava životne sredine obuhvataju, pored navedenih, i princip suvereniteta nad prirodnim resursima, obaveza neprouzrokovanja štete, princip zajedničke ali različite odgovornosti, princip pravičnog udela u korišćenju resursa, itd. Louka, E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006. p. 49-54. Todić, D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, Beograd. 2008. str. 59-64.

zbog neekonomskih razloga vezanih za životnu sredinu, donesu privremene mere, što podleže proceduri kontrole na nivou Unije.

Prilikom utvrđivanja politike iz oblasti životne sredine, propisana je obaveza da se vodi računa o: raspoloživim naučnim i tehničkim podacima, uslovima životne sredine u različitim regionima Zajednice, prednostima i opterećenjima koji mogu da proisteknu iz poduhvata ili odsustva poduhvata, ekonomskom i društvenom razvoju Unije u celini i uravnoteženom razvoju njenih regiona.⁵⁹

b) Ciljevi politike EU u oblasti životne sredine definisani su u nekoliko odredbi Ugovora o funkcionisanju EU i Ugovora o EU i treba ih tumačiti u kontekstu ukupnih ciljeva EU i širem razvojnom i međunarodnom kontekstu uz snažnije naglašavanje mesta i uloge održivog razvoja. Smisao opštih ciljeva i vrednosti za koje se zalaže EU trebalo bi tražiti kroz tumačenje različitih odredbi Lisabonskog ugovora iako su eksplicitne odredbe o ciljevima sadržane već u članu 3. Ugovora o EU. Prema ovim odredbama „cilj je Unije unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njezinih naroda. Unija svojim građanima pruža područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica, u kojem se slobodno kretanje granica osigurava uz odgovarajuće mere vezane uz kontrolu spoljnih granica, azil, imigracije te sprečavanje i suzbijanje kriminala.”⁶⁰

Umesto ranijeg poziva za „održivi razvoj ekonomskih aktivnosti“ definisano je da će Unija „raditi za održivi razvoj Evrope zasnovan na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj i društveno tržišnoj privredi, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka kao i „visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine“. Zbog ciljeva vezanih za snažniju integraciju i povezivanje politike životne sredine i drugih srodnih oblasti (energetika, poljoprivreda, ribarstvo, itd) nekoliko je drugih odredaba Ugovora takođe dobilo na značaju. Pored toga, u istom članu Lisabonskog ugovora se naglašava značaj odgovornosti EU za globalno stanje životne sredine tako što se definiše da će Unija u svojim odnosima sa svetom „doprinositi miru, bezbednosti i održivom razvoju Planete, solidarnosti, međusobnom poštovanju među narodima, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava

⁵⁹ Mere zaštite koje donosi EU (na osnovu člana 192) ne sprečavaju zadržavanje ili uvođenje, od strane svake države članice, jačih mera zaštite. Na opšti način je utvrđena obaveza da takve mere treba da budu u skladu sa Ugovorima i o njima se obaveštava Komisija. (član 193).

⁶⁰ U nastavku člana 3. daje se širi spisak ciljeva, odnosno vrednosti za koje se Unija zalaže. Unija unapređuje naučni i tehnološki napredak i bori se protiv društvenog isključivanja i diskriminacije, unapređuje socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, međugeneracijsku solidarnost i zaštitu prava deteta. Unija unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama. Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičku raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasleđa Evrope. Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta euro.

a posebno prava dece, kao i skriktnom nadleganju i razvoju međunarodnog prava uključujući poštovanje principa Povelje Ujedinjenih nacija“ (član 3. st.5).⁶¹ Smatra se da na ovaj način Ugovor daje i jaču pravnu osnovu za aktivnosti EU u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja u svetu a ne samo u Evropi.⁶²

Član 11. Ugovora (ranije član 6), osim što je izbačeno upućivanje na član 3., nije promenjen te glasi: „Obaveza zaštite životne sredine mora biti integrisana u definisanje i sprovođenje politika i aktivnosti Zajednice posebno sa ciljem podsticanja trajnog razvoja.“

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 unapredjenju, 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.

5. Strateški okviri politike EU u oblasti životne sredine

a) Akcioni programi EU u oblasti životne sredine

a) Akcioni programi EU u oblasti životne sredine predstavljaju dokumente koji na najširi način utvrđuju politiku EU u ovoj oblasti. Početak njihovog donošenja se podudara sa prvim pokušajima EU da se problemima životne sredine pozabavi na sistematski način. Njima su definisani osnovni polazni stavovi u pogledu procene stanja u pojedinim sektorima relevantnim za životnu sredinu i utvrđeni ciljevi, principi, prioriteti i instrumenti neophodni za ostvarivanje ciljeva. Sadržaj akcionih programa odslikava razvoj politike EU u ovoj oblasti, uključujući i razvoj pitanja nadležnosti ove organizacije u domenu životne sredine, kao i druge elemente politike EU od značaja za životnu sredinu. Do sada je doneto pet akcionih programa koji su se odnosili na određene vremenske periode: prvi akcioni program donet je za period od 1973. do 1976. godine, drugi akcioni program se odnosio na period od 1978. do 1981. godine,

⁶¹ Osim toga, “u svojim odnosima sa svetom Unija podržava i unapređuje svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana.”

⁶² Za neke aspekte globalne uloge EU u oblasti životne sredine videti: Keleman, R. D., *Globalizing European Union Environmental Policy*, Paper presented at The European Union Studies Association, 11th Biennial International Conference, April 23rd – 25th, 2009, www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/keleman_07A.pdf (datum pristupanja: 10. august 2010).

treći akcioni program se odnosio na period od 1982. do 1986. godine, četvrti akcioni program se odnosio na period od 1987. do 1992. godine i peti akcioni program se odnosio na period od 1993. do 2000. godine.

b) Peti akcioni program, poznat pod nazivom "Ka održivosti", razlikuje se od ranijih programa po pristupu formulisanom u samom naslovu dokumenta, čime se nastoje obuhvatiti više globalni problemi sa dugoročnim projekcijama. U dokumentu je formulisan, kao cilj, promena modela rasta na način koji će unaprediti održivi razvoj. Ovim dokumentom EU kao svoje prioritete utvrđuje sledeće:

- dugoročno upravljanje prirodnim resursima: zemljištem, vodom, pejzažima i obalama,
- integralan pristup borbi protiv zagađivanja i delovanje radi prevencije otpada,
- redukcija potrošnje energije iz neobnovljivih izvora,
- unapredjenje upravljanja i razvoj efikasnih i čistih načina transporta,
- priprema koherentnih mera radi unapredjenja kvaliteta urbane sredine i
- unapredjenje zdravlja i bezbednosti posebno u vezi sa upravljanjem industrijskim opasnostima, nuklearnom bezbednosti i zaštitom od radijacije.

Tokom 1998. godine ovaj program je Odlukom Evropskog parlamenta i Saveta delimično dopunjen tako što su posebno naglašena neka prioritetna područja od kojih se očekivalo da daju novi doprinos ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. Pri tom se, pre svega, misli na integraciju životne sredine u druge politike, fokusiranje na interventna područja (poljoprivreda, industrija, transport, energija i turizam), širenje spektra instrumenata koji treba da obezbede veću efikasnost, bolje sprovođenje i obezbeđivanje poštovanja legislative, jačanje javne svesti i problemima životne sredine, itd.

c) Nakon širih diskusija pripremljen je tekst Šestog akcionog programa "Životna sredina 2010: naša budućnost, naš izbor". Ovaj strateški dokument obuhvata period prve decenije 21. veka. Definisano je pet prioriternih pravaca strategijske akcije:

- unapredjenje sprovođenja postojeće legislative (podrška IMPEL mreži⁶³ i njeno proširivanje na zemlje kandidate za članstvo, izveštavanje o sprovođenju prava životne sredine, strategija "ime, sramota i slava" u sprovođenju legislative, unapredjenje standarda inspekcije, korišćenje Evropskog suda),

⁶³ Videti: <http://impel.eu/> (datum pristupanja 11.09.2010).

- integracija problema životne sredine u druge sektorske politike (ustanovljavanje dodatnih integracionih mehanizama, dalji razvoj indikatora monitoringa integracionog procesa),
- jačanje građanske inicijative i pružanje pomoć u cilju promene ponašanja (podsticanje građana da unapredjuju svoje ponašanje u vezi sa životnom sredinom, poboljšavanje kvaliteta informacija o životnoj sredini),
- partnerstvo sa poslovnim sektorom i bliža saradnja sa tržištem (podsticanje korišćenja šeme eko-menadžmenta i kontrole – EMAS, podsticanje kompanija da objavljuju svoje aktivnosti u vezi sa poštovanjem zahteva životne sredine, ustanovljavanje integralne politike proizvoda, unapredjenje korišćenja i procene efikasnosti šeme ekooznačavanja, unapredjenje “zelenih nabavki”, donošenje legislative o odgovornosti u oblasti životne sredine) i
- uzimanje u obzir problema životne sredine pri planiranju korišćenja zemljišta (publikovanje saopštenja o značaju integrisanja životne sredine u planiranje i upravljanje korišćenjem zemljišta, unapredjenje primene Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu, širenje najbolje prakse i brza razmena iskustava u vezi sa održivim razvojem uključujući urbani razvoj, uključivanje održivog razvoja u Regionalnu politiku zajednice, razvoj aktivnog partnerstva za održivi turizam).

Šesti akcioni program istovremeno utvrđuje i četiri prioriteta područja akcije. To su:

- klimatske promene,
- biodiverzitet,
- životna sredina i zdravlje i
- održivo upravljanje resursima i otpadom.⁶⁴

d) Prema zaključcima Saveta EU VII akcioni program u oblasti životne sredine („Živeti dobro u okviru kapaciteta naše planete“) treba da obezbedi „viziju do 2050. i ciljeve do 2020.“ a pitanja kojim se bavi ovaj program (u fazi usvajanja) grupisana su u nekoliko grupa kao što su: bolje sprovođenje, poštovanje, monitoring i jačanje politike i propisa; tranzicija ka zelenoj ekonomiji, itd.⁶⁵ U skladu sa ovim Predlog

⁶⁴ Za procenu rezultata ostvarenih kroz aktivnosti planirane u okviru VI akcionog programa videti: Homeyer Ingmar, Withana Sirini, et al, *Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme*, DG ENV.1/SER/2009/0044, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels, Central European University, Budapest, 21 February 2011. http://www.ieep.eu/assets/790/6EAP_final_report.pdf.

⁶⁵ *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.

odluke Evropskog parlamenta i Saveta iz novembra 2012. godine definiše devet prioritarnih područja delovanja i to: zaštita, očuvanje i jačanje prirodnog kapitala EU, preusmeravanje EU ka resursno efikasnoj i zelenoj konkurentnoj nisko ugljeničnoj ekonomiji, zaštita građana EU od pritisaka u vezi sa životnom sredinom i rizika za zdravlje i dobrobit, maksimizacija koristi od propisa EU u oblasti životne sredine, obezbeđivanje instrumenata za praćenje primene propisa i jačanje dokazne osnove politike u oblasti životne sredine, obezbeđivanje investicija u životnu sredinu i klimatske promene, obezbeđenje integracije životne sredine u sektorske politike i koherentnosti politika, jačanje održivosti gradova u EU i poboljšanje efektivnosti EU u aktivnostima koje se odnose na regionalne i globalne izazove u oblasti životne sredine i klimatskih promena.⁶⁶

b) Tematske strategije

Tematske strategije su uvedene kao instrumenti kojima se na konkretniji način utvrđuju načini sprovođenja ciljeva iz VI akcionog programa u oblasti životne sredine i predstavljaju neku vrstu novog pristupa u razvoju politike EU u oblasti životne sredine. Ovim dokumentima su obuhvaćena pitanja i problemi u oblasti životne sredine koji prevazilaze značaj pojedinog sektora ili oblasti i naglašavaju određena pitanja takozvane horizontalne integracije (između sektora) i vertikalne integracije (između različitih nivoa vlasti).⁶⁷

Tematskim strategijama je obuhvaćeno sledećih sedam oblasti: zaštita zemljišta, morska sredina, održivo korišćenje pesticida, zagađivanje vazduha, urbana sredina, održivo korišćenje i upravljanje prirodnim resursima i reciklaža otpada. Prema odredbama VI akcionog programa, tematske strategije treba da obuhvate identifikaciju predloga koji su potrebni radi dostizanja ciljeva utvrđenih programom, kao i procedura predviđenih za njihovo donošenje (Član 4.1).

Iako su tematske strategije bile zamišljene kao neka vrsta okvirnih dokumenata kojima se definišu, razvijaju i usvajaju odgovarajuće mere potrebne

⁶⁶ *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.

Za šire o analizi stanja u svakoj od navedenih prioritarnih oblasti u svetlu predviđanja daljeg razvoja situacije, ključnih izazova, finansiranja i argumenata u prilog prioritarnom značaju definisanih ciljeva videti: Annex 6, *The Underlying Analysis of Priority Objectives*. http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/ia_annexes/Annex%206%20-%20The%20underlying%20analysis%20of%20the%20priority%20objectives.pdf.

⁶⁷ U skladu sa tim, ovi dokumenti su razvijani kroz mrežu radnih grupa u koje su bili uključeni eksperti Komisije, država članica i drugih zainteresovanih subjekata.

za ostvarivanje ciljeva u određenim oblastima, neke strategije su većim delom fokusirane na usvajanje preporuka za nacionalne aktivnosti, kao i nekih mekih formi saradnje na nivou EU. Time je i politički karakter i značaj ovih dokumenata na izvestan način više naglašen u odnosu na karakteristike instrumenata koji treba da budu osnova za buduće konkretne predloge mera.

Šestim akcionim programom je predviđeno da tematske strategije budu završene u roku od tri godine od usvajanja Programa. Prva tematska strategija (vazduh) predstavljena je u septembru 2005. godine, a tematska strategija za zemljište godinu dana kasnije. Svih sedam strategija je predstavljeno kao neobavezujuće Saopštenje komisije, zajedno sa Procenom uticaja i, u nekim slučajevima, predlozima vezanim za podršku usvajanjem odgovarajućih propisa.

Tabela 8.1. Tematske strategije usvojene u okviru Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine

Tematska strategija	Saopštenje Komisije (COM)	Datum objavljivanja
Kvalitet vazduha	(COM(2005)446)	21.09.2005
Zaštita morske sredine	(COM(2005)504)	24.10.2005
Održivo korišćenje prirodnih resursa	(COM(2005)670)	21.12.2005
Prevenција i reciklaža otpada	(COM(2005)666)	21.12.2005
Urbana sredina	(COM(2005)718)	11.01.2006
Održivo korišćenje pesticida	(COM(2006)372)	12.07.2006
Zaštita zemljišta	(COM(2006)231)	22.09.2006

c). Strategija održivog razvoja

Opšta strateška opredeljenja Evropske unije u vezi sa održivim razvojem izražena su u većem broju dokumenata među kojima najveći značaj ima Strategija održivog razvoja u kojoj se definišu okviri koncepcije.⁶⁸ Najpre, formulisano je

⁶⁸ Videti: "A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development" - Communication from the Commission of 15 May 2001 (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264;

Communication from the Commission of 13 December 2005 on the review of the Sustainable Development Strategy – A platform for action (COM(2005) 658;

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

da se strategija održivog razvoja zasniva na principu da se ekonomski, socijalni i ekološki efekti svih sektorskih politika moraju uzeti u obzir u procesima donošenja odluka. Posebna pažnja u dokumentima pridaje se principu predostrožnosti, principu zagađivač plaća, principu korisnik plaća i principu subsidijarnosti. O načinu razumevanja suštine koncepcije održivog razvoja u EU svedoče i strateški dokumenti kojima su definisani instrumenti za ostvarivanje ciljeva iz Strategije održivog razvoja kao što su: Strategija za integraciju politike u oblasti životne sredine u politike EU⁶⁹ (energija, održiva poljoprivreda, unutrašnje tržište, politika u oblasti ribarstva, ekonomska politika, transport, spoljna politika, razvoj i upravljanje priobalnim zonama, urbana životna sredina, itd), Strategija o održivom korišćenju prirodnih resursa,⁷⁰ Strategija o prevenciji i recikliranju otpada,⁷¹ Tehnologije životne sredine za održivi razvoj, Unapređenje korporativne društvene odgovornosti, itd.

U trećem delu Strategije održivog razvoja EU utvrđuju se dugoročni ciljevi i akcioni prioriteti EU pri čemu se naročito insistira na širokom i međusektorskom pristupu. Aktivnosti u vezi sa ograničavanjem klimatskih promena i podsticanjem korišćenja čistih tehnologija posebno se razmatraju. To obuhvata dostizanje ciljeva utvrđenih Kjoto protokolom i insistiranje na dostizanju ovih ciljeva od strane ostalih industrijalizovanih zemalja sveta. Dugoročni ciljevi obuhvataju i znatno odgovornije upravljanje prirodnim resursima, unapređivanje sistema transporta i korišćenja zemljišta.

Ovako formulisane ciljeve treba posmatrati, pre svega, u kontekstu opštih ciljeva definisanih u Strategiji održivog razvoja, grupisanih u četiri grupe koji obuhvataju sledeće: 1) Zaštitu životne sredine (obezbeđenje kapaciteta Zemlje radi podrške životu u svim njegovim formama, poštovanje granica prirodnih resursa na Planeti i obezbeđivanje visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine; sprečavanje i smanjivanje zagađivanja životne sredine i unapređenje održive proizvodnje i potrošnje radi razdvajanja veze između ekonomskog rasta i degradacije životne sredine); 2) Društvenu jednakost i koheziju (unapređivanje demokratskog, socijalnog, kohezivnog, zdravog, bezbednog i društva koje poštuje osnovna prava, kulturni diverzitet i jednake mogućnosti kao i borba protiv diskriminacije u svim oblicima); 3) Ekonomski napredak (unapređenje prosperitetne, inovativne, znanjem bogate, konkurentne

⁶⁹ *Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) [COM(1998) 333;*

⁷⁰ *Communication from the Commission of 21 December 2005 - Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources [COM(2005) 670;*

⁷¹ *Commission Communication of 21 December 2005 "Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste" [COM(2005) 666;*

i eko-efikasne privrede koja obezbeđuje visok životni standard i punu i visokokvalitetnu zaposlenost u celoj EU); i

4) Poštovanje međunarodne odgovornosti (podsticanje osnivanja i odbrana stabilnosti demokratskih institucija u celom svetu, zasnovanih na miru, bezbednosti i slobodi; aktivna promocija održivog razvoja širom sveta i obezbeđivanje uslova da unutrašnje i spoljne politike EU budu u saglasnosti sa globalnim održivim razvojem i njenim međunarodnim obavezama).⁷²

Strategija održivog razvoja EU u svih sedam ključnih oblasti definiše opšte i operativne ciljeve koje treba ostvariti kao i mere koje treba preduzeti.⁷³

a) Opšti cilj, u delu koji se odnosi na klimatske promene i čistu energiju, je ograničavanje klimatskih promena uključujući i troškove koji nastaju usled klimatskih promena i negativan uticaj na društvo i životnu sredinu.⁷⁴ U definisanju operativnih ciljeva polazi se od obaveza EU 15 i većine EU 25 utvrđenih Kjoto protokolom, prema kojem je cilj da se do 2012. godine smanji emisija gasova sa efektom staklene bašte za EU 15 za 8% u odnosu na 1990. godinu.⁷⁵ U vezi sa tim prognozira se da bi to doprinelo da prosečna temperatura ne poraste više od 2 stepena u odnosu na pre-industrijski nivo.

⁷² *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)-Renewed Strategy, op. cit, str. 3–4.*

⁷³ Ovome bi trebalo dodati i dve oblasti u kojima EU takođe definiše svoje strateške ciljeve tretirajući ih kao ključne multisektorske politike od značaja za održivi razvoj: obrazovanje i obuka i istraživanje i razvoj.

⁷⁴ U vezi sa klimatskim promenama trebalo bi imati u vidu i ciljeve utvrđene u članu 5. VI akcionog programa EU u oblasti životne sredine. *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, op. cit. strp. 6–8.*

⁷⁵ Aktuelni propisi EU u oblasti klimatskih promena uglavnom su zasnovni na rešenosti organizacije da doprinese ostvarivanju ciljeva Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama, odnosno Kjoto protokola uz ovu konvenciju. Videti: *Council Decision 2002/358/EC of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfillment of commitments thereunder [Official Journal L 130 of 15.05.2002]; 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 [Official Journal L 275 of 25.10.2003]; Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol [Official Journal L 49 of 19.02.2004]; Commission Communication of 9 February 2005 "Winning the battle against global climate change" (COM(2005) 35 - Official Journal C 125 of 21 May 2005); Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 3 June 1998 – Climate change – Towards an EU post-Kyoto strategy [COM (98) 353 – Not published in the Official Journal].*

Jedan od ciljeva podrazumeva i to da energetska politika treba da bude konzistentna sa ciljevima koji se odnose na bezbednost snabdevanja, konkurentnost i ekološku održivost, a sve u skladu sa Energetskom politikom koju je Evropski savet ustanovio u martu 2006. godine, definišući energetska politiku ključnom za izazove u oblasti klimatskih promena. Osnovni zahtev, vezan sa klimatske promene, odnosi se na potrebu da adaptacija na promene klime i ograničavanje klimatskih promena treba da budu „integrisani u sve relevantne evropske politike.“ Utvrđen je cilj da do 2010. godine 12% potrošnje energije i 21% električne energije treba da bude proizvedeno iz obnovljivih izvora imajući u vidu povećanje njihovog udela do 15% do 2015. godine. Istovremeno, određen je kao indikativni cilj da se do 2010. godine obezbedi da 5,75% goriva za transport budu biogoriva podrazumevajući da udeo biogoriva raste do 8% do 2015. godine. Ukupna ušteda u finalnoj potrošnji energije trebala bi da se ostvari u nivou od 9% do 2017. godine, u skladu sa Direktivom o energetske efikasnosti.⁷⁶

b) Opšti strateški cilj EU u oblasti očuvanja i upravljanja prirodnim resursima definisan je kao „unapređenje upravljanja i izbegavanje preterane eksploatacije prirodnih resursa polazeći od vrednosti koje obezbeđuje ekosistem“.⁷⁷ Operativni ciljevi⁷⁸ obuhvataju: unapređenje resursne efikasnosti radi smanjenja ukupnog korišćenja ne obnovljivih prirodnih resursa i sa tim povezanog uticaja na životnu sredinu koje nastaje usled korišćenja sirovina tako što se koriste obnovljivi izvori prirodnih resursa na nivou koji ne dostiže njihove regenerativne kapacitete; obezbeđivanje i održavanje konkurentne prednosti kroz unapređivanje resursne

⁷⁶ Mere koje bi EU trebalo da preduzme radi ostvarivanja ovih ciljeva odnose se na pripremu opcija za period nakon 2012.godine, prateći Montrealski akcioni plan o klimi usvojen u skladu sa Okvirnom konvencijom UN o klimatskim promenama. To uključuje i razmatranje mogućnosti za smanjenje emisija između 15-30% do 2020. godine – za grupu razvijenih zemalja (uz rezerve u pogledu diferenciranog pristupa i fer i fleksibilnog okvira za učesće različitih država), prioritizaciju novih aktivnosti radi smanjenja emisija iz automobila i aviona, u okviru druge faze Evropskog programa o klimatskim promenama, pripremu EU šeme trgovine emisijama, liderstvo u usvajanju i sprovođenju EU akcionog plana u oblasti energetske efikasnosti, unapređivanje dugoročnog korišćenja obnovljivih izvora energije na troškovno efikasan način, kao i korišćenje biomase i diverzifikaciju izvora snabdevanja gorivom, jačanje efikasnosti korišćenja postojećih energetske postrojenja, itd.

⁷⁷ Ciljevi VI akcionog programa u oblasti životne sredine definisani u članu 8. ovog dokumenta odnose se na „prirodne resurse i otpad“, a trebalo bi voditi računa i o rešenjima koja se odnose na „prirodu i biodiverzitet“ (Član 6). *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, op. cit, strp. 12–13, odnosno str. 8–10.*

⁷⁸ Radi dalje razrade ciljeva, EU je 2005. godine usvojila Tematsku strategiju o održivom korišćenju prirodnih resursa. Videti: *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, Commission of the European Communities, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels, 21.12.2005.*

efikasnosti,⁷⁹ odnosno unapređivanje eko-efikasnih inovacija; unapređivanje upravljanja, izbegavanje preterane eksploatacije obnovljivih prirodnih resursa kao što su u oblasti ribarstva, biodiverziteta, vode, vazduha i atmosfere, obnovu morskih ekosistema do 2015. godine, u skladu sa Planom iz Johanezburga (2002); usporavanje daljih gubitka biodiverziteta i doprinos značajnom smanjenju gubitka biodiverziteta u svetu do 2010; doprinos efektivnom dostizanju četiri globalna cilja UN o šumama do 2015.; izbegavanje stvaranja otpada i povećanje efikasnosti korišćenja prirodnih resursa primenom koncepta „životnog ciklusa“ i unapređenjem ponovnog korišćenja i reciklaže.

c) Opšti cilj u delu strateških opredelenja koja se odnose na održivi transport⁸⁰ sastoji se u obezbeđivanju uslova da transportni sistemi dostignu ekonomske, društvene i ekološke potrebe dok bi se minimizirao njihov nepoželjni uticaj na privredu, društvo i životnu sredinu.⁸¹

d) Unapređenje održivih modela potrošnje i proizvodnje opšti je strateški cilj EU u delu koji se odnosi na održivu potrošnju i proizvodnju.⁸²

⁷⁹ U najširem smislu rečü „resursna efikasnost“ ili „resursna produktivnost“ može biti definisana kao efikasnost sa kojom se koristi energija i materijali u privredi, t.j. dodata vrednost po jedinici resursnog inputa. To znači da resursna produktivnost može biti definisana analogno radnoj produktivnosti: dodata vrednost po jedinici ljudskog resursa. „Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources“, op. cit. 2003; str. 9.

⁸⁰ Oblast transporta nije posebno izdvojena u VI akcionom programu Zajednice u oblasti životne sredine ali su određena pitanja povezana sa transportom eksplicitno sadržana u različitim delovima ovog dokumenta (Tačka 30. Preambule – ekonomska globalizacija i životna sredina, Član 2. tačka 5 – principi i ciljevi; Član 5. tačka 2.(iii) – smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene bašte, Član 5. tačka 2 (vi) – upotreba odgovarajućih instrumenata, Član 5. tačka 4 – klimatske promene i proširivanje Zajednice, Član 6. tačka 2. (b, g) – ciljevi u oblasti prirode i biodiverziteta i pomorski transport, Član 7. tačka 2 (f) – prioritete aktivnosti u oblasti javnog zdravlja i kvaliteta života u delu koji se odnosi na kvalitet vazduha, Član 7. tačka 2. (g) - prioritete aktivnosti u oblasti javnog zdravlja i kvaliteta života u delu koji se odnosi na buku, Član 7. tačka 2. (h) – tematska strategija o urbanoj sredini).

⁸¹ Razrada ovako definisanog cilja obuhvata „razdvajanje ekonomskog rasta i potreba za transportom sa ciljem da se smanji uticaj na životnu sredinu“; dostizanje održivog nivoa korišćenja energije u transportu i smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte; smanjivanje emisija zagađujućih substanci u sektoru transporta na nivo koji minimizira efekte na ljudsko zdravlje, odnosno životnu sredinu; dostizanje uravnoteženog napretka ka ekološki prijateljskom transportu radi dostizanja održivog transporta i mobilnosti sistema; smanjivanje buke koja potiče iz transporta i to kako na izvoru, tako i kroz mere smanjenja, radi minimiziranja uticaja na zdravlje ukupnog nivoa izlaganja buci; modernizacija EU okvira za javni putnički transport radi podsticanja bolje efikasnosti i performansi do 2010; smanjenje emisija CO₂ novih vozila na 140g/km do 2008/09. godine i 120g/km do 2012. godine, itd.

⁸² Operativni ciljevi obuhvataju unapređenje održive potrošnje i proizvodnje kroz naglašavanje društvenog i privrednog razvoja u okviru kapaciteta ekosistema i razdvajanje ekonomskog rasta od degradacije životne sredine; unapređenje ekološkog i društvenog učinka za proizvode i

e) Opšti cilj u oblasti javnog zdravlja definisan je kao “unapređenje dobrog javnog zdravlja pod jednakim uslovima i unapređenje zdravstvene zaštite”⁸³.

f) Opšti cilj u oblasti društvene integracije, demografije i migracije podrazumeva stvaranje inkluzivnog društva uzimajući u obzir solidarnost između i unutar generacija i obezbeđivanje i porast kvaliteta života građana kao preduslova za dugoročnu dobrobit pojedinca.⁸⁴

g) Globalne aspiracije EU u vezi sa održivim razvojem definisane su ciljevima koji su grupisani u deo Strategije koji je naslovljen sa „globalno siromaštvo i izazovi održivog razvoja“. Opšti je cilj da se aktivno unapredi održivi razvoj i obezbedi da unutrašnje i spoljne politike EU budu konzistentne sa globalnim održivim razvojem i međunarodnim obavezama EU.⁸⁵

procesu i podsticanje njihovog razumevanja od strane poslovnog sektora i potrošača; dostizanju (do 2010. godine) prosečnog nivoa Zelenih javnih nabavki u EU, jednakog onom koji trenutno ostvaruju države članice gde to najbolje funkcinise; porast globalnog učešća u tržištu u oblasti ekoloških tehnologija i eko-inovacija. Za šire videti: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan*, {SEC(2008) 2110}, {SEC(2008) 2111}, COM(2008) 397 final, Brussels, 16.7.2008.

⁸³ Član 7. VI akcionog programa Zajednice u oblasti životne sredine definiše ciljeve i prioriteta područja delovanja u oblasti životne sredine, zdravlja i kvaliteta života. *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*, op. cit, str. 10-12. Operativni ciljevi obuhvataju, između ostalog, unapređenje odgovarajućih kapaciteta; dalje unapređenje propisa u oblasti ishrane uključujući i preispitivanje obeležavanja hrane; unapređenje zdravlja životinja i standarda dobrobiti u EU i na međunarodnom planu; ograničavanje porasta hroničnih bolesti kao i bolesti koje su povezane sa stilom života a posebno među socijalno-ekonomski ugroženih grupa i područja; smanjenje zdravstvenih nejednakosti unutar i između država članica, obraćajući pažnju na šire determinante zdravlja (u saradnji sa Svetskom zdravstvenom organizacijom, Svetom Evrope, OECD i UNESCO); obezbeđenje da se do 2020. godine hemikalije, uključujući i pesticide, proizvode i koriste na načina koji ne predstavlja značajnu opasnost za ljudsko zdravlje i životnu sredinu, itd.

⁸⁴ Konkretniji ciljevi odnose se, između ostalog, na preduzimanje mera radi odlučnog uticaja na smanjenje broja ljudi koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti do 2010. godine, a posebno radi smanjenja siromaštva dece; obezbeđivanje visokog nivoa društvene i teritorijalne kohezije na nivou EU i u državama članicama kao i poštovanje kulturne različitosti; značajan porast učešća žena i starijih radnika na tržištu radne snage, kao i povećanje zaposlenosti migranata do 2010. godine; razvoj EU migracione politike koju bi pratile politike kojima se jača integracija migranata i njihovih porodica, uzimajući u obzir ekonomske aspekte migracija; smanjivanje negativnih efekata globalizacije na radnike i njihove porodice; unapređivanje porasta zaposlenosti mladih; porast učešća na tržištu radne snage osoba sa posebnim potrebama, itd.

⁸⁵ Član 9. VI akcionog programa Zajednice u oblasti životne sredine utvrđuje ciljeve i prioriteta područja delovanja u oblasti međunarodnih poslova. *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*, op. cit. str. 13-14. Operativni ciljevi obuhvataju, između ostalog, i sledeće: ostvarivanje napretka u pravcu dostizanja obaveza EU u pogledu međunarodno utvrđenih ciljeva koji su

Strateški instrumenti za ostvarivanje definisanih ciljeva

Prva dva od predviđenih načina za ostvarivanje ciljeva definisanih u VI akcionom programu EU u oblasti životne sredine odnose se na „razvoj novih propisa i izmene postojećih“, odnosno “podsticanje efikasnije primene i poštovanja propisa Zajednice u oblasti životne sredine, bez uticaja na pravo Komisije da pokrene odgovarajuće procedure zbog kršenja propisa.”⁸⁶ Pored toga, instrumenti za ostvarivanje definisanih ciljeva obuhvataju i preduzimanje daljih mera radi integracije zaštite životne sredine u pripremu, definisanje i sprovođenje politika i aktivnosti Zajednice u različita područja, što podrazumeva definisanje specifičnih ciljeva u oblasti životne sredine, rokova i indikatora u različitim sektorima.⁸⁷

Aktivnosti vezane za ostvarivanje strateških ciljeva podrazumevaju i promociju modela održive proizvodnje i potrošnje putem efektivne primene principa koji su

sadržani u Milenijumskoj deklaraciji, kao i onih koji su proistekli iz zaključaka Svetskog samita o održivom razvoju (Johanezbur, 2002) i drugih sličnih procesa kao što je Monetarni konsensus o finansiranju razvoja, Doha razvojna agenda i Pariska deklaracija o usklađivanju pomoći; doprinos unapređenju međunarodnog upravljanja u oblasti životne sredine, a naročito u kontekstu rezultata Svetskog samita (2005) kao i jačanje multilateralnih sporazuma u oblasti životne sredine; porast obima pomoći do 0,7% bruto nacionalnog dohotka do 2015. godine sa međuciljem od 0,56% u 2010. godini; države članice preduzimaju mere radi dostizanja 0,7% ODA/GNI cilja do 2015. godine, a one koje su već ostvarile taj cilj obavezuju se da održe ovaj cilj iznad (one države članice koje su postale članice 2002. godine nastoje da povećaju svoj ODA/GNI do 0,33% do 2015. godine; unapređivanje održivog razvoja u kontekstu WTO pregovora, u skladu sa preambulom Sporazuma iz Marakeša; uključivanje pitanja održivog razvoja u sve EU spoljne politike, uključujući i Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, itd.

⁸⁶ To podrazumeva i jačanje mera radi unapređenja poštovanja pravila Zajednice o zaštiti životne sredine i naglašavanje kršenja propisa; promovisanje unapređenja standarda koji se tiču dozvola, inspekcije, monitoringa i poštovanja od strane država članica; sistematskije preispitivanje primene propisa u oblasti životne sredine u državama članicama; unapređenje razmene informacija o najboljoj praksi u primeni propisa uključujući i Evropsku mrežu za sprovođenje i poštovanje prava životne sredine (IMPEL mreža) u okviru njene nadležnosti (Član 3. tačka 1. i 2. VI akcionog programa u oblasti životne sredine). Ovome treba dodati i mere koje se odnose na jačanje sistema odgovornosti generalno, definisane u tački 8.

⁸⁷ Ovo obuhvata i obezbeđivanje da strategije donete u okviru Saveta u različitim oblastima budu sprovedene i da to doprinese ostvarivanju ciljeva u oblasti životne sredine; preispitivanje, pre usvajanja, da li aktivnosti u ekonomskom i društvenom sektoru doprinose, odnosno da li su koherente, sa ciljevima i vremenskim rokovima iz VI akcionog programa; ustanovljavanje potrebnih unutrašnjih mehanizama u institucijama Zajednice, uzimajući u obzir potrebe unapređenja transparentnosti i dostupnosti informacijama radi obezbeđivanja da pitanja životne sredine budu potpuno uzeta u obzir u političkim inicijativama Zajednice; redovan monitoring kroz odgovarajuće indikatore koji su elaborirani na osnovu zajedničke metodologije za svaki sektor i izveštavanje o procesu sektorskih integracija; dalju integraciju kriterijuma životne sredine u finansijske programe Zajednice bez uticaja na postojeće; potpunu i efektivnu primenu procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu; itd.

ustanovljeni u članu 2. VI akcionog programa u oblasti životne sredine, a naročito putem primene ekonomskih instrumenata.⁸⁸ Posebna pažnja posvećena je unapređenju saradnje i partnerstva sa preduzećima i njihovim asocijacijama i uključivanju socijalnih partnera, potrošača i njihovih organizacija s ciljem unapređivanja učinka u životnoj sredini i modela održive proizvodnje (unapređenje politike integrisane proizvodnje uzimajući u obzir i pristup koji je zasnovan na "životnom ciklusu" proizvoda, široko podsticanje značaja EMAS-a⁸⁹ i razvoj inicijativa kojima se kompanije podstiču da objavljuju nezavisno verifikovane izveštaje o učincima u oblasti životne sredine i održivog razvoja, ustanovljavanje programa pomoći u poštovanju propisa sa posebnim naglaskom na mala i srednja preduzeća, stimulisanje uvođenja šema nagrađivanja za učinak kompanija u oblasti životne sredine, podsticanje proizvodnih inovacija s ciljem "ozeljenjavanja" tržišta putem unapređivanja širenja rezultata LIFE programa⁹⁰, podsticanje dobrovoljnog obavezivanja ili sporazumevanja s ciljem definisanja jasnih ciljeva u oblasti životne sredine uključujući i ustanovljavanje procedura u slučaju neusaglašenosti).

Definisane mere podrške integraciji životne sredine u finansijski sektor zaslužuju posebnu pažnju. One podrazumevaju, između ostalog, podsticanje dobrovoljnih inicijativa koje obuhvataju smernice za uključivanje podataka o troškovima kompanije u oblasti životne sredine u godišnje finansijske izveštaje i razmenu najboljih praksi između država članica, poziv Evropskoj investicionoj banci da jača integraciju ciljeva u oblasti životne sredine a naročito da podrži održivi razvoj zemalja kandidata, unapređenje integracije ciljeva i zahteva u oblasti životne sredine u aktivnosti drugih finansijskih institucija kao što su Evropska banka za obnovu i razvoj.

Unapređivanje saradnje i partnerstva sa potrošačkim grupama i nevladinim organizacijama i unapređivanje boljeg razumevanja i učešća u pitanjima koja se tiču životne sredine od strane građana posebno su razrađeni. Ovo uključuje i obezbeđivanje pristupa informacijama, učešće javnosti i dostupnosti pravosuđa putem rane ratifikacije Arhuske konvencije,⁹¹ podršku obezbeđivanju dostupnih

⁸⁸ To obuhvata reformu sistema subvencija u oblastima koje imaju značajan uticaj na životnu sredinu, analizu ekološke efikasnosti trgovinskih dozvola u oblasti životne sredine, promociju i podsticanje primene fiskalnih mera, kao što su ekološke takse, na nivou Zajednice i u okviru država članica, unapređivanje integracije zahteva u oblasti životne sredine u aktivnosti u oblasti standardizacije.

⁸⁹ Za šire videti: http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm#2 (datum pristupanja: 14.9.2010).

⁹⁰ Uredba (EC) No 1655/2000 Evropskog parlamenta i Saveta od 17. jula 2000. koja se tiče finansijskih instrumenata u oblasti životne sredine (LIFE), (OJ L 192, 28.7.2000, p. 1).

⁹¹ U slučaju Srbije videti Zakon o potvrđivanju Konvencije (Sl. glasnik RS-Međ. Ugovori, br. 38/09, str. 23-40).

informacija o stanju i trendovima u životnoj sredini, opšte unapređivanje svesti o životnoj sredini, razvoj opštih pravila i principa za dobro upravljanja u oblasti životne sredine i razvoj dijaloga.

Posebna grupa mera se odnosi na podsticanje i unapređivanje efektivnog i održivog korišćenja i upravljanja zemljištem i morem, uzimajući u obzir zahteve u oblasti životne sredine.⁹²

B. IZVORI PRAVA I POLITIKA EU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

Nadležnost EU u oblasti životne sredine jasno je definisana osnivačkim aktima kao nadležnost koju ova organizacija ima za obavljanje određenih poslova u oblasti životne sredine i to na način da je sprovođenje aktivnosti u ovoj oblasti podeljeno između Unije i država članica. Međutim, osnivačkim aktima Unije, osim što je propisano da u nadležnosti Unije spada i „životna sredina“ nije navedeno šta se sve podrazumeva pod ovim pojmom, tj. kojim konkretnim pitanjima se Unija može (i treba) da bavi. Na opšte dileme koje proizilaze iz definicije pojma „životna sredina“ ukazano je na početku ovog teksta, ali i dalje se može smatrati otvorenim pitanje kriterijuma podele nadležnosti i ustanjavanje precizne linije razgraničenja između nadležnosti organa Unije i nadležnosti država članica. Ovo bez obzira što je na osnovu dosadašnje prakse moguće relativno jasno odrediti osnovne grupe pitanja kojima se Unija bavi kada je u pitanju oblast životne sredine, kao i odgovarajuće procedure u vezi sa tim.

Dakle, pored osnovačkih akata Unije kao izvori prava u ovoj oblasti pojavljuju se i brojni propisi koje donose organi Unije. U tom smislu osnovna podela izvora prava EU za svoj kriterijum uzima „primarni“, odnosno „sekundarni“ karakter ovih propisa. Budući da su način i procedura usvajanja ovih propisa, uključujući i nadležnosti pojedinih organa, unapred propisani to se političko delovanje (u najširem smislu reči) u različitim fazama njihovog usvajanja pretpostavlja. Jedno od centralnih pitanja koje zaokuplja pažnju teorijske misli i prakse je pitanje izgradnje odgovarajućih instrumenata za jačanje mogućnosti građana da što neposrednije učestvuju u ovim postupcima.

⁹² To podrazumeva unapređivanje najboljih praksi, vodeći računa o regionalnim specifičnostima i naročito uvažavajući program Integriranog upravljanja obalnim područjem; unapređenje najboljih praksi i mreža podrške razmeni iskustava o održivom razvoju uključujući urbana područja, more, obalno područje, planinska područja, močvare i druga osetljiva područja; izgradnju širih okvira za agro-ekološke mere u skladu sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom; podsticanje država članica da uzmu u obzir regionalne planove kao instrumente za unapređivanje zaštite životne sredine i razmenu informacija o održivom regionalnom razvoju, naročito urbanih i gusto naseljenih oblasti, itd.

1. Primarni izvori prava životne sredine

Najznačajniji primarni izvor prava EU su osnivački ugovori iako ovoj kategoriju pripadaju i opšta pravna načela. Ovome treba dodati i međunarodne sporazume koje zaključi Evropska zajednica sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama za koje se, kada je u pitanju hijerarhija normi, smatra da su ispod primarnog prava, a iznad sekundarnog prava.⁹³

Lisabonski ugovor

Kao što je već ukazano, nekoliko se odredbi Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije direktno odnose na oblast životne sredine i održivog razvoja. Ključnim se mogu smatrati odredbe sadržane u članovima 191-193. - Naslov XX (ranije članovi 174-176 - Naslov XIX) kao i članu 4. i članu 11. (ranije član 6) Ugovora o funkcionisanju EU kao i član 3. (ranije član 2) Ugovora o EU. U odnosu na ranija rešenja, Lisabonski ugovor (stupio na snagu 1. decembra 2009. godine) suštinski ne dira u osnovni sadržaj relevantnih odredaba o životnoj sredini koje su već bile sadržane u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (članovi 175-176), osim što su u novoj numeraciji u Ugovoru o funkcionisanju Evropske zajednice postali članovi 191-193.

2. Sekundarni izvori prava u oblasti životne sredine

Sekundarnim izvorima prava obuhvaćeni su oni propisi koje donose nadležni organi Unije. Prema odredbama člana 288. Ugovora o funkcionisanju EU institucije Unije, u sprovođenju svoje nadležnosti, donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja pri čemu su prva tri obavezujući na različite načine. Uredbe imaju opštu primenu i primenjuju se u celini i direktno. Direktive su obavezne sa stanovišta rezultata koji treba da se ostvari, a državama članicama se ostavlja mogućnost izbora metoda i forme. Odluke su obavezne u celini u odnosu na onoga kome su upućene (kada je to naznačeno). Sama procedura usvajanja akata regulisana je odredbama članova 293-299. istog Ugovora.

Ostavljajući po strani izvesne dileme oko načina klasifikovanja sekundarnih propisa EU u oblasti životne sredine (o čemu je već bilo reči u uvodnim napomenama) sve izvore prava ovde izlažemo na sledeći način: horizontalno zakonodavstvo, nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad, zaštita i upravljanje vodama, monitoring atmosferskog zagađenja, sprečavanje zagađivanja bukom,

⁹³ Košičiarova, S., *EC Environmental Law*, Plzen: Aleš Čenek, 2009, p. 23.

hemikalije, industrijski rizici, biotehnologije, očuvanje divlje faune i flore, upravljanje otpadom i čiste tehnologije i civilna zaštita.⁹⁴

Inače, ukupno 788 različitih akata EU u oblasti "životne sredine" (prema podacima sa sajta "EUR – Lex")⁹⁵ klasifikovano je u četiri kategorije: opšte odredbe i programi, zagađenje i neprijatnosti, prostor, životna sredina i prirodni resursi i međunarodna saradnja.

Od ukupnog broja važećih propisa na programe, dokumente i propise opšteg karaktera otpada 140. Najbrojnija grupa akata je ona koja se odnose na zagađenje (ukupno je 435) a unutar ove grupe najbrojnija je podgrupa koja se odnosi na monitoring atmosferskog zagađenja (154), zatim hemikalije, industrijski rizik i biotehnologiju (genetički modifikovane organizme) (ukupno 116) nakon čega dolazi podgrupa propisa koji se odnose na "zaštitu i upravljanje vodama" (63), nuklearnu bezbednost i radioaktivni otpad (61) i na kraju sprečavanje zagađenja bukom (13).

Grupa propisa koja se odnosi na "prostor, životnu sredinu i prirodne resurse" (ukupno 151 različitih propisa) najbrojniji su propisi koji se odnose na "upravljanje otpadom i čiste tehnologije" (76), zatim propisi iz oblasti "očuvanja divlje faune i flore" (62) i na kraju propisi koji se odnose na "upravljanje i efikasno korišćenje prostora, životne sredine i prirodne resurse" (10). U oblasti "međunarodne saradnje" ukupno je 95 važećih propisa EU.⁹⁶

Sekundarni propisi i politika EU i globalni problemi u oblasti životne sredine

Kao što se to već i na prvi pogled može videti sve grupe propisa (osim grupe propisa koji spadaju u tzv. horizontalno zakonodavstvo), a time i sve politike EU, jasno su povezane sa najznačajnijim globalnim (opštim) problemima u oblasti

⁹⁴ Prema Pregledu važećih propisa EU u oblasti životne sredine ("EUR – Lex"), osim dela koji se odnosi na "međunarodnu saradnju" koji ovde neće biti posebno prikazan. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1510.htm>. Pojedini međunarodni ugovori u oblasti životne sredine će, shodno osnovnom predmetu regulisanja, biti prikazani unutar svakog poglavlja pojedinačno. Ovakvo opredelenje je uslovljeno i činjenicom da Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, ne sadrži posebno poglavlje o međunarodnoj saradnji. Videti: *Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju (NPI)*, Vlada, Beograd, juni 2008. str. 619-676; *NPI-ID*, op. cit. str. 571-600.

⁹⁵ Zaključno sa 31. decembrom 2012. godine. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1510.htm>.

⁹⁶ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap151040.htm>.

životne sredine u celini.⁹⁷ A rasprava o globalnim problemima u oblasti životne sredine u suštini je rasprava o savremenim globalizacijskim dilemama i njihovim implikacijama na oblast životne sredine i obrnuto. Razmatranje odnosa između globalizacije i životne sredine može biti učinjeno na različite načine u zavisnosti od više činilaca (na primer, od toga koji dominantni aspekt globalizacije se uzima kao polazna osnova, od toga kojim problemima životne sredine se daje naročit značaj, od toga koje institucije su u središtu analize, od toga kako se razumeju pozicije pojedinih subjekata, od toga kako se razume položaj zemalja u razvoju, itd.)⁹⁸. Ipak, metodološki posmatrano, može se govoriti o dva osnovna pristupa. Na jedan način se sagledavaju uticaji koji globalizacijski procesi (ekonomski, trgovački, bankarski, vojni, bezbednosni, kulturni, naučni, itd.) imaju na upravljanje zaštitom životne sredine a na drugi način se sagledavaju uticaji koji problemi životne sredine, njihovo rešavanje i uopšte razumevanje imaju na odvijanje procesa globalizacije. U oba slučaja se može govoriti o nekoliko globalizacijskih procesa u vezi sa životnom sredinom koji predstavljaju glavne determinante ekološkog menadžmenta u savremenim uslovima. Globalizacijski okviri ekološkog menadžmenta određeni su najvećim delom onim što se u savremenom rečniku naziva ekološka kriza i posledicama procesa koji proizlaze iz tako određene ekološke krize. Globalni odgovor na okolnosti ekološke krize koji je sadržan u filozofiji i koncepciji održivog razvoja predstavlja takođe jedan od najznačajnijih elemenata upravljanja u zaštiti životne sredine koji se mora imati u vidu. Zatim, tu su globalni subjekti upravljanja zaštitom životne sredine. U tom kontekstu posebno mesto zauzimaju problemi životne sredine koji imaju globalni karakter i međusobno preklapanje ovih problema sa problemima koji imaju dominantno regionalni ili lokalni karakter, kao i globalizacija odgovorajućih instrumenata (mehanizama) ekološkog menadžmenta.⁹⁹

⁹⁷ U slučaju tzv. horizontalnog zakonodavstva EU ove veze nisu već na prvi pogled očigledne nego su prikrivene i trebalo bi ih dokazivati u svakom konkretnom slučaju. Ovakav utisak postoji, pre svega, zbog „tehničkog“ karaktera ovih normi. Međutim, globalni značaj naročito nekih pitanja koja su obuhvaćena ovom grupom normi (učesće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, pristup informacijama o životnoj sredini, odgovornost za štetu u životnoj sredini, procena uticaja na životnu sredinu, strateška procena uticaja na životnu sredinu, itd) ne bi trebalo da bude sporan.

⁹⁸ Za šire videti: Panayotou, T. *Globalization and environment*, CID Working Paper No. 53, July 2000, Center for International Development at Harvard University; *Globalization and the environment – perspectives from OECD and Dynamic Non-Member Economies*, proceedings, OECD, 2000. *Globalization, growth and poverty: building an inclusive world economy*, A World Bank Policy Research Report, Washington, 2002; *From Globalization to Sustainable Development: UNEP's work on trade, economics, and sustainable development*, Background Paper No. 1, Department of Economic and Social Affairs, May 2002.

⁹⁹ Za šire videti: Todić, D., *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008, str. 156. i dalje.

Stoga definisanje najznačajnijih problema u oblasti životne sredine u nekim međunarodnim dokumentima i teorijskim raspravama ima prepoznatljive zajedničke elemente. Milenijumska deklaracija OUN kao najznačajnije probleme životne sredine spominje sledeće: klimatske promene i Kjoto protokol, očuvanje, upravljanje i održivi razvoj svih vrsta šuma, puno sprovođenje Konvencije o biodiverzitetu i Konvencije o dezertifikaciji, upravljanje vodnim resursima, prirodne i čovekom izazvane katastrofe i pristup informacijama u vezi sa ljudskim genom.¹⁰⁰ U završnom dokumentu sa Konferencije u Rio de Žaneiru 2012. godine "Budućnost kakvu želimo" posebno se ukazuje na nekoliko najznačajnijih problema u oblasti životne sredine i oni uključuju: klimatske promene, zaštitu biodiverziteta, šume, dezertifikaciju i gubitak zemljišta, upravljanje hemikalijama i otpadom, itd.¹⁰¹ Kada govori o globalnim problemima Howard spominje: populacioni pritisak, klimatske promene i ratove. Kada govori o „zdravlju životne sredine“ na regionalnom nivou on posebno analizira: zagađivanje vazduha, proizvodnju energije, urbanizaciju, transportne probleme, vodu i zdravlje. U lokalne probleme on svrstava: upravljanje čvrstim i opasnim otpadom, kontrolu pesticida, bezbednost hrane, kvalitet vazduha u zatvorenim prostorijama, bezbednost na radu, radijaciju, pripremu za reagovanje u vanrednim situacijama, itd.¹⁰²

Svoj odnos prema problemima u oblasti životne sredine (uključujući globalne probleme), Evropska unija je definisala u nekoliko strateških dokumenata koje je ova organizacija donela u poslednjih nekoliko godina.

Šesti akcioni program "Životna sredina 2010: naša budućnost, naš izbor" (obuhvata period prve decenije 21. veka) utvrđuje četiri prioriteta područja akcije među kojima se nalaze i „klasični“ globalni problemi u oblasti životne sredine.¹⁰³ To su: klimatske promene, biodiverzitet, životna sredina i zdravlje i održivo upravljanje resursima i otpadom.

Opšta strateška opredeljenja Evropske unije u vezi sa održivim razvojem izražena su u većem broju dokumenata među kojima najveći značaj ima Strategija

¹⁰⁰ *United Nations Millennium Declaration*, A/res/55/2, 18 September 2000, par. 23. Za šire videti i Kofi A. Annan, *We the Peoples – the role of the UN in the 21 century*, New York, UN, 2000.

¹⁰¹ *The Future We Want: Outcome document adopted at Rio+20*, A/CONF.216/L.1. 19 June 2012. <http://www.uncsd2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%20201230pm.pdf>

¹⁰² Frumkin Howard (ed) *Environmental Health, from global to local*, Jossey-Bass, San Francisco, 2006. http://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=gM9T-HvI8EAC&oi=fnd&pg=PR5&dq=global+and+local+environmental+issues&ots=10UZAFngvr&sig=i2WAjKGDqIPQAlbehKy-nM3YILs&redir_esc=y#v=onepage&q=global%20and%20local%20environmental%20issues&f=false

¹⁰³ Za šire videti: *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*, (OJ L 242, 10.09.2002, pp. 1–15).

održivog razvoja u kojoj se definišu okviru koncepcije.¹⁰⁴ O načinu razumevanja suštine koncepcije održivog razvoja u EU svedoče i strateški dokumenti kojima su definisani instrumenti za ostvarivanje ciljeva iz Strategije održivog razvoja kao što su: Strategija za integraciju politike u oblasti životne sredine u politike EU¹⁰⁵, Strategija o održivom korišćenju prirodnih resursa¹⁰⁶, Strategija o prevenciji i recikliranju otpada¹⁰⁷, Tehnologije životne sredine za održivi razvoj, Unapređenje korporativne društvene odgovornosti, itd.

Strategija „Evropa 2020“ usmerena je na tri međusobno povezana prioriteta: 1. pametan rast – razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama (naučno-tehnološka istraživanja i razvoj, inovacije, obrazovanje i digitalno društvo). 2. održivi rast - istovremeno podstiče konkurentnost i proizvodnju koja se efikasnije odnosi prema resursima. 3. inkluzivni rast – bolja participacija na tržištu rada, borba protiv siromaštva i socijalna kohezija. Među pet glavnih ciljeva ovog strateškog dokumenta jedan se neposredno odnosi na oblast životne sredine a ostali posredno. Klimatske promene su oblast u kojoj je definisan konkretan cilj koji treba ostvariti do 2020. godine i on je konkretizovan tašto što je definisano da će se do 2020. godine ostvariti 20% smanjenja emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte u odnosu na 1990. godinu, (ili čak za 30% ako dozvole uslovi), zatim 20% povećanje udela obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji i za 20% povećanje energetske efikasnosti.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Videti: “A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development” - Communication from the Commission of 15 May 2001 (Commission’s proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264; Communication from the Commission of 13 December 2005 on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action (COM(2005) 658; Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS)-Renewed Strategy, Council of the European Union, Brussels, 26 June 2006. COM 10917/06.

¹⁰⁵ Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) [COM(1998) 333;

¹⁰⁶ Communication from the Commission of 21 December 2005 - Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources [COM(2005) 670;

¹⁰⁷ Commission Communication of 21 December 2005 “Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste” [COM(2005) 666;

¹⁰⁸ Ostali glavni ciljevi Strategije odnose se na povećane zaposlenosti, povećanje procenta BDP koji se izdvaja za istraživanje i razvoj, smanjenje stope ranog napuštanja škole i smanjenje broja stanovnika koji žive ispod linije siromaštva. Za šire videti: Kronja J., et. al. *Vodič kroz strategiju Evropa 2020*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011. <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-evropu-2020.pdf>.

2.1. Zaštita i upravljanje vodama

Politika EU u oblasti zaštite i upravljanja vodnim resursima određena je, na opšti način, stanjem i karakteristikama vodnih resursa na Planeti kao i dostignutim nivoom međunarodno-pravnog regulisanja u ovoj oblasti na globalnom i regionalnom novou, odnosno specifičnim interesima EU i država članica u ovoj oblasti. Procenjuje se da je ukupna količina vode na Planeti je neizmeriva ali se procenjuje na oko 1,41 bilion kubnih kilometara, odnosno obuhvata oko 71% od ukupne površine Zemlje.¹⁰⁹ Nešto više od 97% ove količine vode se nalazi u svetskim okeanima i morima i zbog soli koju sadrži nije za piće, ne može da se koristi za uzgoj žitarica ili za većinu industrijskih namena. Skoro 3% je slatka voda ali je najveći deo toga (skoro 87%) zarobljeno u glečerima, u atmosferi, zemlji ili pod zemljom.

Na postojećem nivou razvoja međunarodne politike u oblasti životne sredine upravljanje vodnim resursima se razmatra kroz dve odvojene grupe instrumenata: instrumenti koji se odnose na zaštitu i upravljanje morskim resursima i instrumenti koji se odnose na zaštitu i upravljanje slatkovodnim resursima. Osnovni okviri politike u domenu očuvanja i zaštite morske sredine utvrđeni su u posebnoj grani prava: pravu mora. Ova grana prava se dugo razvijala kroz običajno i ugovorno pravo. Sadašnji nivo razvoja ove oblasti najvećim delom je našao svoj odraz u onome što se naziva Konvencija UN o pravu mora¹¹⁰ (UNCLOS) koja je potpisana na Jamajci 1982. godine a stupila na snagu 16. novembra 1994. godine. Ovaj međunarodni dokument ima za cilj da reguliše sve aspekte korišćenja okeana uključujući i zaštitu i očuvanje morske sredine. Pored ovog međunarodnog dokumenta postoji i veći broj drugih dokumenata kojima se uređuju pojedina konkretnija pitanja iz domena zaštite morske sredine. Ovi dokumenti su uglavnom doneti u okviru Međunarodne pomorske organizacije i odnose se na pitanja bezbednosti na moru, pitanja odgovornosti i nadoknade štete i pojedina posebna pitanja zaštite morske sredine.

Zaštita i upravljanje slatkovodnim resursima

a) Postojeći uslovi života na Zemlji (rast populacije, poljoprivredna proizvodnja, industrija, itd) doveli su do značajnog ugrožavanja vodnih resursa. U vezi sa tim evidentna su dva fundamentalna problema globalnog karaktera: nedostatak vode u mnogim delovima sveta i značajno pogoršavanje kvaliteta vode. Dakle, s jedne strane je evidentan nedostatak vode a sa druge strane je evidentan proces značajnog pogoršavanja kvaliteta voda tamo gde ih ima.

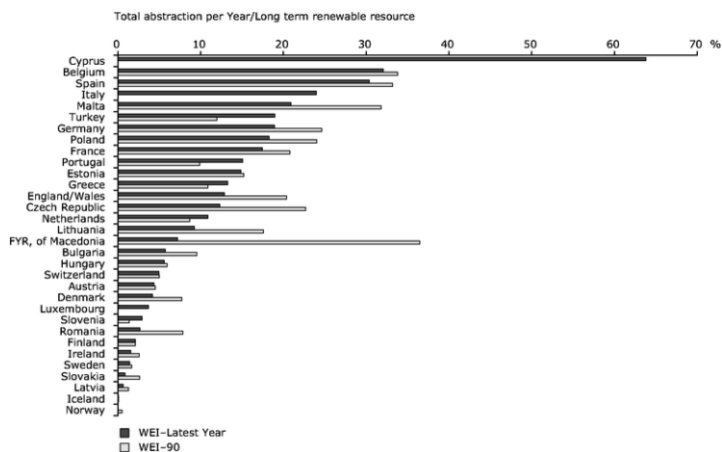
¹⁰⁹ World Resources 1992-93, New York, Oxford University Press, 1992, p.160.

¹¹⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).

Osnovni razlog za obe pojave je u konstantnom povećanju potrošnje vode od pedesetih godina dvadesetog veka. I to od strane svih privrednih sektora. Neprečišćene ili nedovoljno prečišćene otpadne vode se ispuštaju u površinske vode, a problemi u vezi sa korišćenjem đubriva u poljoprivredi direktno utiču na stanje reka i jezera. Pored ovih aktivnosti podzemne vode su ugrožene i procesima sa neadekvatno uređenih lokacija za odlaganje otpada kao i procesima u industrijskim instalacijama. Dodatni razlog koji komplikuje situaciju u vezi sa zaštitom i upravljanjem slatkovodnim resursima proističe iz karakteristike postojećeg stanja u ovoj oblasti koja se ogleda u činjenici da je značajan broj vodotokova podeljen između dve ili više država koje raspolažu određena prava na njihovu eksploataciju. Takvo stanje u međunarodnoj zajednici nameće potrebu pažljivog odnosa prema ovim pitanjima imajući u vidu različite aspekte mogućih odnosa u vezi sa ovim, a posebno perspektive mogućih konflikata i bezbednosne izazove u vezi sa ovim.

Procenjuje se da je ukupno zahvatanje vode u EU smanjeno za 12% u poslednjih 17 godina (1990 – 2007.), ali je oko jedna petina evropske populacije i dalje izložena problemima u vezi sa raspoloživosti vode (113 miliona stanovnika).¹¹¹

Slika 8.1. Indeks eksploatacije vode: ukupno godišnje zahvatanje kao procenat raspoloživosti dugoričnih vodnih resursa 1990. u poređenju sa 1998–2007.



Izvor: Evropska agencija za životnu sredinu, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-exploitation-index-wei-3>.

¹¹¹ Za šire videti: EEA, 2009. *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought*, EEA Report No. 2/2009, European Environment Agency, Copenhagen. <http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe>.

b) Upravljanje i zaštita voda smatraju se najšire regulisanim pitanjima unutar legislative EU u oblasti životne sredine. Politika zaštite voda u EU počinje sa sedamdesetim godinama i Prvim akcionim programom 1973. godine. Nakon toga je 1975. godine usledilo donošenje Direktive o podzemnim vodama, a 1980. godine Direktive o vodi za piće. Ovaj prvi talas legislative u oblasti voda uključuje i legislativu kojom su određeni standardi kvaliteta voda (za kupanje, za ribe, za ljuskare, podzemne vode itd). Usvajena je i Direktiva o ograničavanju vrednosti emisija (1976) kao i direktive ("kćeri") kojima su regulisani limiti emisija za različite supstance.

Drugi talas legislative u oblasti zaštite voda usledio je donošenjem Direktive o tretmanu urbanih otpadnih voda (1991) i Direktive o nitratima (1991). Kasnije je usledila revizija direktiva o vodi za piće i vodi za kupanje, razvoj Akcionog programa za podzemne vode i predlog za direktivu o ekološkom kvalitetu vode (1994). Usvajanje Direktive o integrisanom sprečavanju i kontrolu zagadjivanja životne sredine (IPPC) (1996) predstavljalo je značajan doprinos razvoju stanja u oblasti voda.

Najnoviji pristup zaštiti voda polazi od stavova da efikasna zaštita voda zahteva adekvatnu legislativu kojom se regulišu ograničenja emisija, ali istovremeno i legislativu o standardima kvaliteta voda (tj. polazi se od stava o neophodnosti tzv. kombinovanog pristupa). U skladu sa tim i politika EU u oblasti zaštite voda je u dvostrukom smislu u "mešovitoj" nadležnosti. S jedne strane mere za ostvarivanje postavljenih ciljeva kombinuju se između mera same EU i mera država članica, a s druge strane za oblast zaštite voda nadležan je različit broj organa i institucija kako EU tako i država članica. Formalno posmatrano, osnova novog pristupa je utvrđena Petim akcionim programom EU, a u Izveštaju o sprovođenju ovog programa utvrđena su tri ključna cilja za 2000 godinu. To su: prevencija prevelike eksploatacije voda za piće ili industrijske i druge svrhe, prevencija zagadjenja podzemnih voda i bolji ekološki kvalitet površinskih i morskih voda.

Istovremeno aktom Komisije iz 1996. godine, koji je upućen Savetu EU i Evropskom parlamentu¹¹², utvrđeno je da ciljevi "održive politike u oblasti voda" treba da obezbede na "troškovno efikasan i efikasan način" sledeće: sigurnost snabdevanja vodom za piće, sigurnost snabdevanja vodom radi zadovoljavanja ostalih ekonomskih zahteva; zaštita i očuvanje morske sredine; kvalitet i kvantitet vodnih izvora (zajedno sa fizičkom strukturom vodne sredine) dovoljan da zaštiti i održi "dobro stanje životne sredine" i funkcionisanje vodene sredine kao i da zadovolji potrebe za vodom močvarnih i kopnenih ekosistema i staništa;

¹¹² "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - European Community Water Policy", COM (96) 59 final of 21.02.1996.

sprečavanje ili smanjivanje negativnog uticaja poplava i minimiziranje uticaja suša. Ovaj pristup je, u osnovi, u skladu sa osnovnim principima i ciljevima EU u oblasti zaštite voda: visok nivo zaštite, "princip predostrožnosti", princip preventivne akcije, princip da zagađivanja životne sredine treba da prioritetno budu ispravljena na samom izvoru, princip zagađivač plaća, princip integracije, upotreba raspoloživih naučnih i tehničkih podataka, varijabilnost uslova životne sredine u regionima Zajednice, troškovna efikasnost, ekonomski i socijalni razvoj EU i uravnotežen razvoj njegovih regiona, međunarodna saradnja i subsidijarnost. Navedenom politikom u oblasti voda obuhvaćeni su različiti tipovi zagađivanja: zagađivanja iz tačkastih izvora, zagađivanja iz difuznih izvora, akcidentalna zagađivanja, zakiseljavanje i eutrofikacija.

Prioriteti politike u oblasti voda definisani su u Šestom akcionom programu EZ tako da se oblast voda spominje u okviru prioriternih aktivnosti u vezi sa sledećim pitanjima: a) klimatske promene (priprema mera adaptacije na klimatske promene), član 5.3 – podsticanje regionalnog klimatskog modeliranja i procena radi pripreme regionalnih mera adaptacije kao što su upravljanje vodnim resursima, očuvanje biodiverziteta, dezertifikacija, sprečavanje poplava i podrška jačanju svesti građana i poslovnog sektora; b) zdravlje i kvalitet života, član 7.1.6 – podizanje nivoa kvaliteta podzemnih i površinskih voda; član 7.2.e – održivo korišćenje i visok nivo kvaliteta voda; član 7.2.h; c) održivo korišćenje i upravljanje prirodnim resursima i otpadom, član 8.1.3, član 8.2(i)d – promovisanje ekstrakcije i proizvodnih metoda i tehnika radi unapređivanja eko-efikasnosti i održivog korišćenja sirovina, energije, voda i drugih resursa.

Osnovni propisi EU

Prema predmetu svoga regulisanja, odnosno, prema osnovnom predmetu zaštite sve najznačajnije izvore EU u oblasti zaštite voda mogli bi grupisati na nekoliko grupa: propisi kojima se reguliše pitanje emisije opasnih supstanci u površinske vode, propisi kojima se utvrđuju ciljevi kvaliteta voda, propisi kojima se reguliše tretman urbanih otpadnih voda, propisi u oblasti zaštite reka, propisi koji se odnose na zaštitu podzemnih voda, propisi kojima se reguliše zaštita mora od zagađivanja.

Opšti okviri politike EU u oblasti voda definisani su u Direktivi Evropskog parlamenta i Saveta 2000/60/EC kojom se uspostavlja okvir za delovanje Zajednice u oblasti politike voda.¹¹³ Već u prvom stavu preambule zapisano je

¹¹³ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73). Za prevod na srpski jezik videti: "Direktive Evropske unije o vodama", Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Republička direkcija za vode, Beograd, 2005, str. 13–90.

da „voda nije komercijalni proizvod kao drugi, već nasleđe koje mora biti štićeno, branjeno i tretirano kao takvo“. Svrha Direktive je da uspostavi okvir za zaštitu kopnenih površinskih voda, mešovityh voda, priobalnih morskih voda i podzemnih voda, čime se: (a) sprečava dalje pogoršavanje i zaštićuje i poboljšava status akvatičkih ekosistema, kao i suvozemnih i močvarnih ekosistema koji su, sobzirom na njihove potrebe za vodom, direktno zavisni od akvatičkih ekosistema; (b) promovise održivo korišćenje vode zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa; (c) usmerava i unapređuje zaštita i poboljšava akvatična sredina u celini, kroz specifične mere za progresivno umanj enje ispuštanja, emisija i gubitaka priorit etnih supstanci i prekid ili postepeno fazno ukidanje ispuštanja, emisija i gubitaka priorit etno opasnih supstanci; (d) osigurava progresivno umanj enje zagađenja podzemne vode i sprečava njeno dalje zagađivanje, i (e) doprinosi ublažavanju efekata poplava i suša.

Direktiva uspostavlja okvir za zaštitu kopnenih površinskih voda, mešovityh voda, obalnih morskih voda i podzemnih voda. Krajnji cilj Direktive je da se postigne eliminacija priorit etnih opasnih supstanci i doprinese postizanju koncentracija u morskoj sredini približno vrednostima koje se prirodno javljaju. U najširem smislu reči cilj Okvirne direktive je postizanje „dobrog statusa“ svih voda u roku od petnaest godina od dana stupanja na snagu ove direktive. Status voda je definisan posredstvom statusa površinskih voda (hemijski i ekološki) i statusa podzemnih voda (hemijski i kvantitativni). Direktiva utvrđuje i elemente za određivanje svakog od navedenih statusa (odličan, dobar, osrednji) a za izraženo modifikovane i veštačke vodotoke kalsifikacija se vrši na osnovu ekološkog potencijala (maksimalan, dobar, osrednji). Radikalna novina u ovoj oblasti je i utvrđivanje jasnijih kriterijuma za određivanje ekološkog statusa vodotokova.

Direktiva uspostavlja nekoliko osnovnih principa politike EU u oblasti voda. To su: princip prevencije, princip predostrožnosti, princip „zagađivač plaća“, rešavanje problema zagađivanja na njegovom izvoru, integracija zaštite voda i životne sredine u sve druge relevantne sektore, uvažavanje različitih uslova koji vladaju u regionu, itd. Smatra se da Okvirna direktiva donosi više kvalitativnih novina u odnosi na prethodne propise. Osnovne novine proističu iz odredaba kojima se obezbeđuje sistem upravljanja preko rečnih slivova, zatim, putem korišćenja kombinovanog pristupa kontroli zagađenja korišćenjem graničnih vrednosti emisije i ciljnih kriterijuma kvaliteta, zatim, putem uvođenja javnosti u proces konsultovanja i odlučivanja u vezi sa vodama.¹¹⁴

¹¹⁴ Za šire o propisima EU u oblasti upravljanja vodnim resursima videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 127–150.

Međunarodni ugovori u oblasti zaštite vodnih resursa u kojima EU ima status člana

Zaštita voda, ili preciznije zaštita morske sredine i zaštita reka regulisani su sa nekoliko međunarodnih ugovora u kojima su Zajednica (odnosno Unija) i države članice strane ugovornice. To su: Konvencija o sprečavanju zagađivanja mora sa kopnenih izvora (Pariska konvencija), Konvencija o sprečavanju zagađivanja mora sa kopnenih izvora, Konvencija za zaštitu Sredozemnog mora od zagađivanja, Sporazum o saradnji u rešavanju zagađivanja Severnog mora uljem i drugim štetnim supstancama, Sporazum o saradnji za zaštitu obala i voda Severnoistočnog Atlantika od zagađivanja, Konvencija o zaštiti morske životne sredine područja Baltičkog mora (Helsinška konvencija, 1974), Konvencija za zaštitu morske sredine područja Baltičkog mora (Helsinška konvencija, 1992), Konvencija o zaštiti morske sredine Severnoistočnog Atlantika (Pariska konvencija).

Što se tiče međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu i upravljanje rekama nekoliko njih u kojima je Zajednica (odnosno Unija) strana ugovornica zaslužuje posebnu pažnju: Bonska konvencija za zaštitu Rajne od hemijskog zagađivanja, Sporazum iz Regensburga o saradnji i održivom upravljanju vodnim resursima Dunavskog bazena, Magdeburška konvencija o Međunarodnoj komisiji za zaštitu Elbe, Sofijska konvencija o saradnji za zaštitu i održivo upravljanje rekom Dunav, Konvencija o Međunarodnoj komisiji za zaštitu Odre od zagađivanja, Konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera (Helsinška konvencija, 1992).

2.2. Monitoring atmosferskog zagađanja

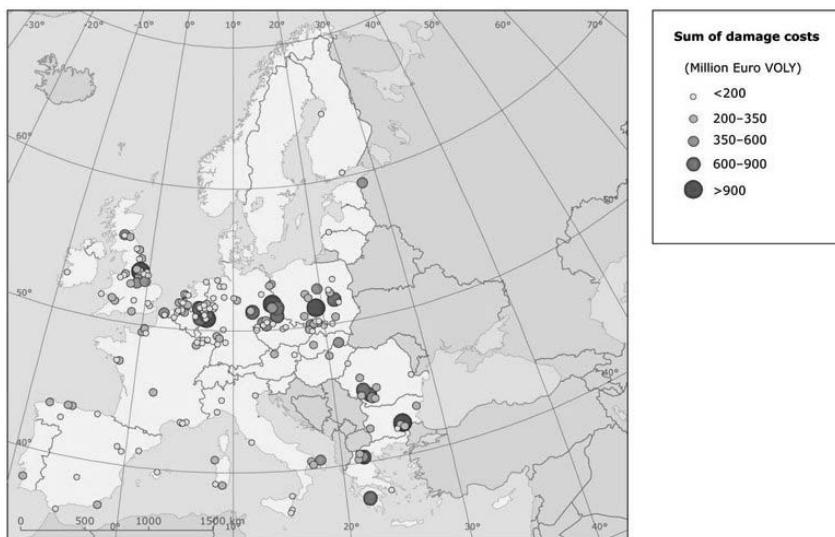
Kvalitet vazduha je jedno od pitanja koje izaziva najviše pažnje značajnog dela građana EU i ono predstavlja jednu od oblasti gde je EU najaktivnija. Smatra se da su problemi atmosferskog zagađivanja počeli da igraju značajnu ulogu u politici i legislativi EU od osamdesetih godina XX veka i to kao izvesna reakcija na pitanja inicirana donošenjem i ratifikacijom (od strane Zajednice) Konvencije o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979). Nakon toga je usvojena prva direktiva u ovoj oblasti koja se odnosila na sumpor dioksid.¹¹⁵ Na dnevni red su došla pitanja vezana za kisele kiše, odnosno borbu protiv zagađivanja vazduha određivanjem graničnih vrednosti za emisije nekih

¹¹⁵ Prvo pitanje koje je u oblasti zaštite vazduha bilo predmet regulisanja jesu zagađivanja sumpordioksidom i suspendovanim česticama za šta je doneta Direktiva Saveta 80/779/EEC od 15. jula 1980. o graničnim vrednostima kvaliteta vazduha i vrednostima za sumpor dioksid i suspendovane čestice.

zagađujućih supstanci kao i ograničavanje emisija zagađujućih supstanci iz velikih postrojenja za spaljivanje. Kasnije je u prvi plan došao razvoj legislativne u domenu zaštite ozonskog omotača, ograničavanja emisija ugljendioksida i oštećenja šuma atmosferskim zagađenjem.

Bez obzira što se procenjuje da je kao rezultat preduzetih mera učinjen pomak u eliminaciji problema koji se odnose na neke zagađujuće supstance u vazduhu (kao što su sumpor dioksid, olovo, azotni oksidi, ugljen monoksid, benzen, itd.) kvalitet vazduha i dalje predstavlja jedan od ozbiljnih problema (letnji smog poreklom iz prizemnog ozona, suspendovane čestice) zbog čega se smatra potrebnim dalje preduzimanje mera na različitim nivoima (lokalnom, nacionalnom, evropskom, međunarodnom). Noviji podaci o štetama koje nastaju usled zagađivanja vazduh iz industrijskih postrojenja pokazuju da zagađivanje vazduha iz 10 000 najvećih postrojenja u Evropi košta građane između 102 i 169 milijardi Evra. Negde oko polovine od ovog iznosa (između 51 i 85 milijardi) uzrokovano je emisijama iz 191 postrojenja.¹¹⁶

Slika 8.2. Lokacije 191 postrojenje koja doprinose sa 50% ukupne štete procenjene 2009. godine.



Izvor: Evropska agencija za životnu sredinu (<http://www.eea.europa.eu/pressroom/newsreleases/industrial-air-pollution-cost-europe>)

¹¹⁶ Za šire videti: *Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe*, EEA Technical report No 15/2011, EEA, Copenhagen, 2011. <http://www.eea.europa.eu/publications/cost-of-air-pollution>.

Opšti okviri politike EU u oblasti kvaliteta vazduha definisani su u Šestom akcionom programu u oblasti životne sredine. Jedan od ciljeva koji je definisan u ovom dokumentu odnosi se upravo na postizanje takvog nivoa kvaliteta vazduha koji neće imati za posledicu neprihvatljive uticaje ili predstavljati rizik za ljudsko zdravlje i životnu sredinu. Celi član 5. ovog dokumenta odnosi se na ciljeve i prioritetna područja delovanja u vezi sa klimatskim promenama. Prioritetne aktivnosti se odnose na sprovođenje međunarodnih obaveza definisanih Kjoto protokolom, smanjivanje emisija gasova staklene bašte u energetskom sektoru, transportu, industrijskoj proizvodnji i drugim privrednim granama. Jedan od definisanih prioriteta odnosi se na mere adaptacije na posledice klimatskih promena kao i na uključivane pitanja klimatskih promena u spoljnu politiku i politiku održivog razvoja Zajednice.

Tematska strategija o zagađivanju vazduha

Tematska strategija o zagađivanju vazduha,¹¹⁷ kao ključni strateški dokument EU u ovoj oblasti, definiše ciljeve za smanjivanje nekih zagađujućih materija, naglašava značaj zakonodavnog regulisanja u borbi protiv zagađivanja na dva osnovna načina: unapređivanjem zakonodavstva u oblasti životne sredine i kroz integraciju pitanja kvaliteta vazduha u relevantne politike.

Ovim dokumentom se propisuju ciljevi u oblasti zagađivanja vazduha i predlažu mere za njihovo ostvarenje do 2020. godine: unapređivanje postojećeg zakonodavstva i to u oblastima koje predstavljaju najštetnije zagađujuće supstance, i putem što šireg uključivanja svih sektora i politika koje imaju uticaj na zagađivanje vazduha. Zagađujuće supstance koje izazivaju najveću zabrinutost sa stanovišta uticaja na ljudsko zdravlje su troposferski ozon i suspendovane čestice (naročito PM 2.5). Pored toga, cilj je efikasnija zaštita ekosistema naročito od kiselih padavina i izloženosti azotu i ozonu.

Strategijom su ustanovljeni posebni dugoročni ciljevi (2020. godina) koji se odnose na: smanjenje gubitaka u očekivanoj dužini života kao posledica izloženosti čvrstim materijama (za 47%); smanjenje akutne smrtnosti zbog izloženosti ozonu (za 10%); smanjenje u depoziciji kiseline za 74% u šumskim područjima i 39% u područjima površinskih slatkih voda; smanjenje područja ekosistema izloženih eutrofikaciji (za 43%).

Da bi se ostvarili ovi ciljevi procenjeno je da je potrebno da se emisije SO₂ smanje za 82%, NO_x za 60%, isparljivih organskih jedinjenja (VOCs) za 51% i PM 2,5 (čestice koje se emituju direktno u vazduh) za 59% u poređenju sa emisijama u 2000. godini.

Strategijom je definisano da se jedan od ključnih aspekata politike odnosi na unapređivanje legislative u oblasti kvaliteta vazduha, odnosno njeno pojednostavljivanje.¹¹⁸

Efikasnija upotreba energije smatra se jednim od osnovnih ciljeva čija realizacija treba da doprinese ostvarivanju ciljeva Strategije. Utvrđeni su ciljevi koji se odnose na proizvodnju energije i struje iz obnovljivih izvora energije (12%, odnosno 21% do 2010) pri čemu se kao glavni činilac ističe bio gorivo. Strategija predviđa i moguće proširenje IPPC Direktive kao i Direktive o energetskej efikasnosti zgrada a predviđeno je donošenje-standarda za mala postrojenja za grejanje. Takodje, predviđeno je i preispitivanje mogućnosti smanjenja VOC.

Što se tiče transporta, Strategijom je predviđeno dalje smanjivanje emisija iz transportnog sektora. To takodje podrazumeva i dalje unapređivanje procedura odobravanja vozila kao i druge mere koje se tiču naknada za različita vozila.

Posebno pitanje kojim se Strategija bavi je pitanje uticaja vazdušnog saobraćaja na klimatske promene dok se u slučaju pomorskog transporta predviđa nastavak pregovora u okviru Međunarodne pomorske organizacije (IMO). Takođe, u Strategiji se naglašava značaj preduzimanja mera za unapređenje smanjivanja korišćenja azota u ishrani životinja kao i veštačkih đubriva dok se u delu koji se odnosi na ruralni razvoj ukazuje na potrebu smanjivanja emisija amonijaka iz poljoprivrednih izvora naročito kroz modernizaciju farmi. Pored rečenog, Strategijom se ukazuje na potrebu da se pitanja kvaliteta vazduha uzmu u obzir u međunarodnim forumima i bilateralnim odnosima.¹¹⁹

¹¹⁷ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Thematic Strategy on air pollution [SEC(2005) 1132] {SEC(2005) 1133}, /* COM/2005/0446 final */, Brussels, 21.09.2005. Strategija je jedna od sedam strategija čija izrada je predviđena Šestim akcionim programom i prva koja je formalno usvojena od strane Komisije. Zasnovana je na istraživanjima koja su sprovedena u okviru CAFE Programa (Clean Air for Europe) i drugih programa. Videti i: *Commission communication of 4 May 2001 "The Clean Air for Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality"*.*

¹¹⁸ Sačinjeni su predlozi za preispitivanje važećih propisa kroz kombinovanje rešenja koja su sadržana u Okvirnoj direktivi, prvoj, drugoj i trećoj „direktivi kćerkama“ i Odluke o razmeni informacija. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council of 21 September 2005 on ambient air quality and cleaner air for Europe [COM(2005)447 - Not published in the Official Journal]*. Osim toga, Strategijom su predložene izmene propisa o limitima nacionalnih emisija, produženje nekih rokova za sprovođenje propisa, modernizacija komunikacija, unapređenje koherentnosti sa drugim politikama u oblasti životne sredine.

¹¹⁹ Pored ove strategije u najužoj vezi sa zaštitom vazduha su i Evropska strategija: Zelena vozila (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee of 28 April 2010 - A European strategy on clean and energy efficient vehicles [COM(2010)186 final - Not published in the Official Journal]* (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0186:FIN:EN:PDF>), zatim Strategija EU

Propisi EU u oblasti monitoringa atmosferskog zagađenja

Spisak propisa EU u oblasti atmosferskog zagađenja obuhvata ukupno 154 akata EU različitog karaktera. Najbrojnije su direktive, zatim slede odluke, uredbe, preporuke, akti koji se odnose na međunarodne ugovore i rezolucije.¹²⁰ Propisi EU u oblasti monitoringa i zaštite vazduha mogu biti grupisani različite načine obuhvatajući, između ostalog, sledeće grupe propisa: propise koji se odnose na kvalitet ambijentalnog vazduha, propise kojima se ustanovljavaju ograničenja emisija iz stacionarnih postrojenja, propisi kojima se regulišu pojedina pitanja vezana za gasove sa efektom staklene bašte, propisi koji se odnose na zagađivanje vazduha iz mobilnih izvora, propisi kojima se reguliše razmena informacija u vezi sa monitoringom kvaliteta vazduha, itd.¹²¹

Međunarodni ugovori

Kada se radi o međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite vazduha u kojima EU ima status člana i sprovodi određene aktivnosti onda bi, pored međunarodnih ugovora koji se odnose na klimatske promene i zaštitu ozonskog omotača (o čemu će kasnije biti više reči) trebalo posebno imati u vidu Konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979)¹²² sa osam protokola. Značaj ovog međunarodnog ugovora proističe, između ostalog, i iz činjenice da on obuhvata države u regionu Ekonomske komisije UN za Evropu kao i da je domet ovog ugovora značajno proširen sa osam protokola kojima su regulisana pojedina konkretna pitanja u vezi sa smanjivanjem emisija pojedinih zagađujućih materija, odnosno u vezi sa načinom ostvarivanja ciljeva Konvencije. To su: Ženevski Protokol iz 1984. godine o dugoročnom finansiranju Programa saradnje za praćenje i procenu prekograničnog prenosa zagađujućih materija u vazduhu na velikim udaljenostima u Evropi (EMEP),¹²³ Helsinški

o biogorivima (2006): Commission Communication of 8 February 2006 entitled "An EU Strategy for Biofuels" [COM(2006) 34 final - Official Journal C 67 of 18 March 2006] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0034:FIN:EN:PDF>).

¹²⁰ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15102030.htm>. (datum pristupa: 31.12.2012). Klasifikacija je data prema osnovnom nazivu dokumenta. Međutim, treba imati u vidu da postoje različita preplitanja među pojedinim od izvora prava. Npr. neke odluke se odnose na međunarodne ugovore, itd.

¹²¹ Za detaljnije o propisima EU u oblasti zaštite vazduha videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 151-184.

¹²² Videti: http://www.unece.org/env/lrtap/status/lrtap_st.htm (datum pristupa: 20.09.2012).

¹²³ 86/277/EEC: Council Decision of 12 June 1986 on the conclusion of the Protocol to the 1979 Convention on long-range transboundary air pollution on long-term financing of the cooperative programme for monitoring and evaluation of the long-range transmission of air pollutants in Europe (EMEP), (OJ L 181, 4.7.1986, p. 1-1).

Protokol iz 1985. godine o smanjenju emisija sumpora ili njihovih prekograničnih tokova za najmanje 30 procenata,¹²⁴ Sofijski Protokol iz 1988. godine o kontroli emisija oksida azota i njihovih prekograničnih tokova, Ženevski Protokol iz 1991. godine o kontroli emisija isparljivih organskih jedinjenja ili njihovih prekograničnih tokova, Protokol o daljem smanjenju emisija sumpora iz Osla 1994. godine,¹²⁵ Protokol o teškim metalima iz Arhusa 1998. Godine, Protokol o stalnim organskim zagađivačima (POPs – Persistent Organic Pollutants) iz Arhusa 1998. godine i Protokol o smanjenju acidifikacije, eutrofikacije i prizemnog ozona donesen 1999. u Getenburgu.¹²⁶

2.2. Upravljanje hemikalijama

Porast upotrebe hemikalija u većem delu razvijenih društava imao je za posledicu, između ostalog, sve izraženiju zabrinutost zbog mogućih uticaja na zdravlje i životnu sredinu. Pojedine hemikalije koje je čovek stvorio mogu da se pronađu i u najudaljenijim mestima u životnoj sredini, životinjama i ljudskim bićima. Jedno od prvih pitanja koje je, na porastu saznanja o mogućim negativnim efektima hemikalija, postavljeno odnosilo se na potrebu obezbeđivanja dovoljnih informacija o pojedinim hemikalijama. Na veze između pojave pojedinih zdravstvenih problema i stanja u oblasti upravljanja hemikalijama ukazuje se i u premabuli VI akcionog programa EU u oblasti životne sredine (tačka 23) i konstatuje da je potrebno znatno unapređivanja znanja i informisanja (tačka 24, 25, 26).¹²⁷

Ciljevi EU u oblasti upravljanja hemikalijama definisani su odredbama VI akcionog programa EU u oblasti životne sredine u delu koji se odnosi na zdravlje i kvalitet života. Cilj je da se do 2020. godine postigne da se hemikalije proizvode i koriste na način koji neće podrazumevati negativne uticaje na zdravlje i životnu sredinu uz potrebu prevazilaženja postojećih nedostataka u znanju o karakteristikama, upotrebi, odlaganju i izloženosti hemikalijama (član 7. stav 1. al. 3). Opasne hemikalije treba da budu zamenjene bezbednijim hemikalijama ili

¹²⁴ 93/361/EEC: Council Decision of 17 May 1993 on the accession of the Community to the Protocol to the 1979 Geneva Convention on long-range transboundary air pollution concerning the control of emissions of nitrogen oxides or their transboundary fluxes, (OJ L 149, 21.6.1993, p. 14–15).

¹²⁵ 98/686/EC: Council Decision of 23 March 1998 on the conclusion by the European Community of the Protocol to the 1979 Convention on long-range transboundary air pollution on further reductions of sulphur emissions, (OJ L 326, 3.12.1998, p. 34–34).

¹²⁶ 2003/507/EC: Council Decision of 13 June 2003 on the accession of the European Community, to the Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution to Abate Acidification, Eutrophication and Ground-Level Ozone, (OJ L 179, 17.7.2003, p. 1–2).

¹²⁷ Za šire o različitim aspektima aktivnosti EU u oblasti hemikalija videti sajt Evropske agencije za hemikalije: <http://echa.europa.eu/>

bezbednijim alternativnim tehnologijama bez upotrebe hemikalija. U skladu sa ovim ciljevima, definisane su prioritetne oblasti delovanja koje se odnose na: istraživanja u vezi sa hemijskom bezbednosti; odgovornost proizvođača, uvoznika i korisnika za unapređenje znanja o hemikalijama i rizicima njihovog korišćenja, odlaganja, itd; razvoj koherentnog sistema testiranja, procene rizika i upravljanja rizikom; obezbeđivanje pristupa javnosti odgovarajućim informacijama, itd. (član 2. stav b). U stavu C. istog člana definišu se prioritetni ciljevi kada je u pitanju upravljanje biocidima, a u tački D. hemikalijama i biocidima. Posebno se ukazuje na značaj ratifikacije Roterdamske konvencija o postupku davanja saglasnosti za uvoz na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998) („PIC“ konvencija) i Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (2001) („POPs“ konvencija).¹²⁸

U Tematskoj strategiji o održivom korišćenju pesticida (2006) (COM (2006)372)¹²⁹ sagledava se postojeće stanje i definišu pravci daljeg delovanja s ciljem smanjivanja rizika od korišćenja pesticida po ljudsko zdravlje i životnu sredinu. Istovremeno, cilj je održati nivo produktivnosti u proizvodnji useva i unaprediti kontrolu korišćenja i distribucije.¹³⁰

2.4. Kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom

Industrijski sektor je odgovoran za značajan deo opterećenja koje trpi životna sredina u EU i evropskom region u celini usled emisija zagađujućih materija, učešća u emisijama gasova sa efektom staklene bašte, proizvodnje otpada, itd. Imajući ovo u vidu jedan deo politike i prava EU u oblasti životne sredine još od sedamdesetih godina XX veka bio je orijentisan prevashodno na primenu različitih mera u o odnosu na izvore emisija zagađujućih supstanci porekom iz industrije. Procenjuje se da velika industrijska postrojenja presudno doprinose ukupnim emisijama atmosferskog zagađenja (83% SO₂, 34% NO_x, itd) sa značajnim uticajem na sve činioce životne sredine (zemljište, vodu, vazduh) proizvedeci ogromne količine otpada i utičući na potrošnju energije i stanje u energetskom sektoru.¹³¹ Istovremeno, procenjuje se da je stanje u oblasti industrijskog

¹²⁸ Za detaljnije o propisima EU u oblasti hemikalija videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 194-211.

¹²⁹ *A Thematic Strategy on the Sustainable Use of Pesticides, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 12.7.2006, COM(2006) 372 final*, http://ec.europa.eu/environment/ppps/pdf/com_2006_0372.pdf (Datum pristupa: 7.6.2010)

¹³⁰ Za šire o stanju i politici EU u oblasti održivog upravljanja pesticidima videti: <http://ec.europa.eu/environment/ppps/home.htm> (Datum pristupa: 7.6.2010)

¹³¹ Za šire videti: <http://ec.europa.eu/environment/air/pollutants/stationary/index.htm>.

zagađenja značajno unapređeno u poslednjih nekoliko decenija i to zahvaljujući različitim merama koje su preduzimane i procesima koji se odvijaju kao što su: stroži propisi u oblasti životne sredine, tendencija selidbe nekih velikih industrijskih zagađivača, unapređenje energetske efikasnosti, učešće kompanija iz različitih sektora industrije u primeni dobrovoljnih instrumenata kojima se obezbeđuje smanjivanje negativnih uticaja na životnu sredinu, itd.¹³²

Smatra se da je na razvoj politike i regulative EU u oblasti sprečavanja i kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom značajno uticao tzv. Seveso akcident iz 1976. godine (Italija) u hemijskoj fabrici pesticida i herbicida.¹³³ Od tada pa do danas preduzeto je mnoštvo različitih aktivnosti i donesen veći broj dokumenata i propisa kojima se utvrđuju različiti instrumenti s ciljem stvaranja uslova za sprečavanje i smanjivanje negativnih uticaja koje industrija ima ili može da ima na životnu sredinu.

Šesti akcioni program EU u oblasti životne sredine na nekoliko mesta naglašava mesto i ulogu industrijskog sektora. Najpre, kada se govori o tematskim strategijama (član 4) naglašava se da ovi dokumenti treba da budu razvijani i sprovedeni u najužoj saradnji sa relevantnim subjektima kao što su predstavnici industrije (pored NGO, javnosti, nadležnih organa i država kandidata, prema potrebi) (stav 3). Zatim se, kada se govori o ciljevima i prioritetnim područjima delovanja u oblasti klimatskih promena, formulišu dva posebna cilja: smanjenje emisije gasova staklene bašte u industrijskoj proizvodnji (član 5. stav 2. tačka iv); i korišćenje drugih instrumenata kao što su podsticanje zaključivanja sporazuma u oblasti životne sredine sa industrijskim sektorom o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte (član 5. stav 2. tačka vi). U delu koji se odnosi na ciljeve u oblasti zaštite prirode i biodiverziteta, jedan od definisanih ciljeva je i unapređenje održivog upravljanja preradom minerala i smanjivanje uticaja ove grane industrije na životnu sredinu (član 6. stav 2. tačka d). Kada se govori o ciljevima i prioritetnim područjima delovanja u oblasti životne sredine, zdravlja i kvaliteta života kao jedno od prioritetnih područja spominje se kvalitet vazduha i razvoj i sprovođenje mera u sektoru industrije, pored sektora transporta i energetike (član 7. stav 2. tačka f).

Propisi EU u oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom

Imajući u vidu kompleksnost problema u vezi sa kontrolom industrijskog zagađenja kako sa stanovišta izvora zagađenja tako i sa stanovišta mera i

¹³² Videti: <http://www.eea.europa.eu/themes/industry/intro>.

¹³³ Za šire videti: <http://ec.europa.eu/environment/seveso/index.htm>.

instrumenata koji se primenjuju ili mogu da primenjuju u ovoj oblasti lista propisa koja se odnosi (ili potencijalno odnosi) na industrijski sektor može da obuhvati brojne propise. Osnovni cilj propisa u oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom sastoji se u sprečavanju, minimiziranju ili regulisanju industrijskog zagađenja na izvoru nastajanja. Najznačajnijim bi se mogli smatrati sledeći: Direktiva 2008/1/EZ o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, Direktiva 96/82/EC o kontroli opasnosti velikih akcidenata koji uključuju opasne supstance (Seveso II), Direktiva Saveta 2001/80/EEZ o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih ložišta, Uredba (EZ) No 1221/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o dobrovoljnom učešću organizacija u upravljanju zaštitom životne sredine Zajednice i šemi ocenjivanja (EMAS), Uredba (EZ) No. 1980/2000 o revidiranoj šemi eko-označavanja Zajednice. Pri tom bi trebalo imati u vidu i brojne izvore prava EU u drugim oblastima kao što su: nuklearna sigurnost, upravljanje radioaktivnim otpadom, upravljanje hemikalijama, upravljanje određenim vrstama otpada, zaštita voda, zaštita vazduha, zaštita prirode, oblast biotehnologija a naročito problematika genetski modifikovanih organizama, itd.¹³⁴ Ovome bi trebalo dodati i relevantne međunarodne ugovore kojima se definišu međunarodne obaveze EU, odnosno država članica EU među kojima posebno mesto ima Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa.

2.5. Genetički modifikovani organizmi (GMO)

Zabrinutost zbog mogućih uticaja GMO na životnu sredinu i zdravlje nešto je novijeg datuma, u odnosu na inicijative koje su se odnosile na hemikalije. Sedamdesetih godina XX veka pojavili su se prvi znaci zabrinutosti pre svega inicirani od strane zaposlenih i naučnih radnika u pojedinim istraživačkim laboratorijama. U današnjim uslovima najznačajnije aktivnosti usmerene ka preduzimanju mera kontrole rizika podržane su od strane različitih nevladinih organizacija u oblasti životne sredine i zaštite potrošača. Danas se smatra da su neka pitanja u vezi sa GMO (kao što su namerno ispuštanje GMO u životnu sredinu, GM hrana i genetske modifikacije na životinjama) u značajnoj meri politizovana, za razliku od primene biotehnologija u medicinske svrhe.¹³⁵

Šesti akcioni program u oblasti životne sredine definiše ciljeve i prioritetna područja delovanja EU u oblasti GMO u delu koji se odnosi na oblast prirode i biološke različitosti. Predviđeno je da ciljevi obuhvataju sledeće: razvoj odredaba

¹³⁴ Za detaljnije o propisima EU u oblasti industrijskog zagađenja videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 212–237.

¹³⁵ *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest, 2008. p. 921.

i metoda procene rizika, identifikacije, označivanja i utvrđivanja porekla GMO-a, kako bi se osiguralo efikasno praćenje i nadzor nad njihovom uticaju na zdravlje i životnu sredinu; brza ratifikacija i primena Kartaga protokola o biološkoj sigurnosti, te podrška u izradi regulatornih okvira u trećim državama pružanjem tehničke i finansijske pomoći (član 6. stav 2. tačka i.)¹³⁶

U praksi, propisi se trenutno uglavnom primenjuju na namerno ispuštanje GMO u životnu sredinu, na primer, gajenje GM biljaka, kao što je kukuruz i uvoz, distribucija i industrijska prerada GM hrane i stočne hrane. Ključnim se smatra obezbeđivanje uslova za korišćenje GMO u saglasnosti sa principom predostrožnosti u cilju zaštite ljudskog zdravlja i životne sredine. Dakle, izdavanje odobrenja za namerno ispuštanje GMO u životnu sredinu zahteva temeljnu procenu rizika po životnu sredinu i zdravlje.

Evropska uprava za sigurnost hrane (The European Food Safety Authority - EFSA)¹³⁷ usvaja naučna mišljenja u vezi sa sigurnošću svakog GMO, na osnovu koje Komisija donosi svoje predloge u pogledu odobrenja/dozvola. Odobreni GMO predstavljaju predmet sistematskog postmarketinškog praćenja, obeležavanja, a deo zahteva se odnosi i na sledljivost.¹³⁸

Na međunarodnom nivou poseban značaj ima Protokol o biološkoj sigurnosti (Kartagena, 2000) koji ima za cilj stvaranje uslova da se zaštiti biološki diverzitet od potencijalnih opasnosti koje mogu nastati od živih modifikovanih organizama (LMO) koji nastaju u modernoj biotehnologiji. Protokol ustanovljava svojevrsnu formu sporazuma o proceduri prethodnog obaveštavanja radi obezbeđivanja uslova da država može doneti odgovarajuću odluku pre izdavanja saglasnosti za izvoz takvih organizama na njihovu teritoriju.

2.6. Očuvanje divlje faune i flore

Opšti kontekst politike EU u oblasti očuvanja divlje faune i flore, odnosno biodiverziteta proizilazi iz saznanja o značaju biodiverziteta¹³⁹ za savremeni život na Planeti o čemu se raspravlja na različite načine. Najkraće, čovek predstavlja

¹³⁶ *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*, op. cit. p. 10.

¹³⁷ Za šire videti: <http://www.efsa.europa.eu/en/gmotopics/topic/gmo.htm>.

¹³⁸ Za detaljnije o propisima EU u oblasti GMO videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 238–248.

¹³⁹ "Biodiverzitet", prema članu 2. Konvencije o biološkom diverzitetu obuhvata „raznovrsnost živih organizama iz svih izvora uključujući, između ostalog, suvozemne, morske i druge vodene ekosisteme i ekološke komplekse čiji su deo“. To takođe uključuje i „raznovrsnost u okviru vrste, između vrsta i između ekosistema“.

integralni deo biodiverziteta i on je potpuno zavisan od njega. Biodiverzitet obezbeđuje veliki broj dobara i usluga koje održavaju život čoveka na Zemlji. Smatra se da su naše potrebe za delovima prirode izuzetno velike i nepredvidive. „Proizvodi i usluge“ koje obezbeđuje postojanje biodiverziteta uključuju: obezbeđenje hrane, goriva i vlakana, obezbeđenje zaštite i materijala za gradnju, čišćenje vazduha i vode, detoksikacija i raspadanje otpada, stabilizacija i regulisanje procesa u vezi sa stanjem klime na Zemlji, obuzdavanje poplava, suša, ekstremnih temperatura, snage vetra, proizvodnja i obnavljanje plodnosti zemlje, oprašivanje biljaka, uključujući i mnoge useve, kontrola štetočina i bolesti, održavanje genetičkih resursa kao ključnog elementa za različitost useva i gajenje biljaka i životinja, medicinu i druge proizvode, kulturne i estetske koristi, sposobnost adaptacije na promene, itd. U pokušaju da grupišemo razloge zbog kojih se biodiverzitet smatra značajnim najčešće se razmatraju različiti aspekti sledećih razloga: globalni, naučni, ekonomski, etički, estetski itd.¹⁴⁰

Opšti elementi politike EU u oblasti zaštite prirode i biodiverziteta definisani su VI akcionim programom i zasnovani su na tzv. pristupu sa više koloseka.¹⁴¹ Prema VI akcionom programu EU oni obuhvataju nekoliko segmenata: razvoj mreže NATURA 2000, razvoj projekata u okviru LIFE programa, razvoj legislativne u oblasti životne sredine, a naročito u oblasti zaštite voda i vodnih resursa, smanjivanja zagađivanja vazduha, zakiseljavanja i eutrofikacije kao i procene uticaja projekata, planova i programa korišćenja zemljišta, razvoj odgovarajuće politike u poljoprivrednom sektoru, revizija zajedničke politike u oblasti ribarstva i razvoj odgovarajućih mehanizama u oblasti upravljanja obalnim područjima.¹⁴² Uporedo sa ovim ciljevima nastoji se postići što potpunije integrisanje zahteva za zaštitu prirode u odgovarajuće politike EU u drugim oblastima, među kojima su najznačajnije poljoprivreda, transport, regionalni razvoj, itd.

Razumevajući širinu i značaj problema očuvanja prirodnih resursa Zajednica je, kao sastavni deo politike u ovoj oblasti, počela da izdvaja značajna finansijska sredstva. Finansijska intervencija Zajednice u oblasti očuvanja prirode počinje još od sedamedestih godina, a prvi mali budžet za ove namene utvrđen je 1982–83. godine. U ovim okvirima su obezbeđena sredstva za akcije usmerene na zaštitu ozbiljno ugroženih sisara, ptica i reptila i to u okviru pedesetak projekata u ukupnom iznosu od oko 3 milona ekija. Među više različitih instrumenata

¹⁴⁰ Stevanović, Vasić navode kao posebnu vrednost biodiverziteta činjenicu da biodiverzitet predstavlja svojevrsnu nacionalnu kulturnu baštinu. Stevanović V, Vasić V, (pr) *Biodiverzitet Jugoslavije: sa pregledom vrsta od međunarodnog značaja*, Biološki fakultet, Beograd, 1995, str.8.

¹⁴¹ Za podatke o proceni stanja biodiverziteta videti: *EU 2010 Biodiversity Baseline*, EEA Technical report No 12/2010, EEA, Copenhagen, 2010.

¹⁴² „*Environment 2010: Our future, our choice*” – the sixth EU environment action programme 2001–10, op. cit. p. 3.

najpoznatija su tzv. ACE Uredbe od kojih se prva (Uredba 1872/84) odnosilo na period od jula 1984. do juna 1987. godine, a druga (Uredba 2242/87) se odnosi na period od 1987. godine do jula 1991. godine. Prvom uredbom su obezbedjena sredstva za tri glavne oblasti: razvoj novih čistih tehnologija, razvoj novih tehnologija za merenje i monitoring kvaliteta prirodne sredine, kao i održavanje i ponovno uspostavljanje ozbiljno ugroženih biotopa koji su staništa ugroženih vrsta i naročito su značajni za Zajednicu. Ovim poslednjim je proširena lista projekata tako što su finansiranjem obuhvaćeni i oblast otpada, obnova kontaminiranih lokacija, obnova zemljišta oštećenog požarima, erozijama i desertifikacijom.

Krajem 1991. godine ustanovljen je poseban fond za aktivnosti Zajednice u oblasti očuvanja prirode "Akcije za prirudu Zajednice" (ACNAT) (Pravilo Saveta 3907/91). Kroz ovaj program je nastavljena podrška u okviru Direktiva o pticama, ali i šire obuhvatajući tako i druge ugrožene vrste i staništa. Na ovaj program se dalje nadovezuje usvajanje Direktive Saveta 1973/92 kojim je utvrđen tzv. LIFE I fond čija je osnovna namena bila da pomogne u razvoju i primeni ciljeva iz programa Zajednice kako je to podvučeno u Petom akcionom programu Zajednice. Za period od 1992-1995. godine budžet ovog programa je iznosio 400 miliona ekija¹⁴³ a jedna od pet prioriternih oblasti bila je zaštita staništa i prirode, odnosno sprovođenje Direktive Saveta 92/43EEC o očuvanju staništa i Direktiva 79/409/EEC o očuvanju divljih ptica.

Za period od 1996. do 1999. godine ustnovljen je poseban LIFE II fond sa ukupnim budžetom od 45 miliona ekija od čega je skoro polovina bila namenjena za zaštitu prirode. Od 1999. godine LIFE fond postaje otvoren i za zemlje koje su u postupku pristupanja EU i Rumunija je prva koja je učestvovala (kroz 7 projekata) u korišćenju sredstava ovog fonda.

U odnosu na zaštitu prirode sredozemnog područja utvrđen je poseban program u okviru koga je od 1986. do 1991. godine finansirano 198 projekata (vrednost oko 38 miliona ekija) od kojih je preko 25% bilo usmereno na očuvanje staništa i ugroženih vrsta. Krajem osamdesetih godina predmet posebnog interesovanja Zajednice postala je životna sredina priobalnog područja i priobalnih voda u severnoevropskom pomorskom području za šta je ustanovljen poseban fond (NORSPA). U okviru ovog programa bilo je obuhvaćeno 38 projekata u ukupnom iznosu od 16 miliona ekija.

Prioriteti delovanja Zajednice u oblasti zaštite divlje faune i flore definisani su na nekoliko mesta u Šestom akcionom programu EU u oblasti životne sredine: član

¹⁴³ Ukupan finansijski doprinos ACNAT i LIFE I iznosio je 149 miliona ekija za 176 projekata; "LIFE – Nature: A brief history of nature conservation financing", Internet, <http://www.europa.eu.int/comm/life/nature/history.htm> (Datum pristupa: 6.3.2010).

6. se u celini odnosi na prioriteta područja delovanja u oblasti zaštite prirode i biodiverziteta a članom 8. su definisani ciljevi i prioriteta područja delovanja u oblasti održivog korišćenja i upravljanja prirodnim resursima i otpadom. Ciljevi Zajednice u delu koji se odnosi na zaštitu biodiverziteta obuhvataju sledeće: zaustavljanje daljeg uništavanja biodiverziteta, zaštitu i obnavljanje prirode i biodiverziteta sprečavanjem uništavanja; sprečavanje, obnovu i održivo korišćenje morske sredine, obala i močvara kao i područja sa značajnim predeonim vrednostima i osetljivih područja; očuvanje vrsta i staništa sa posebnim ciljem sprečavanja usitnjavanja staništa; promociju održivog korišćenja zemljišta sa naročitim naglaskom na sprečavanje erozije, zagađivanja i dezertifikacije.

Strategija EU u oblasti održivog korišćenja prirodnih resursa

Budući da zaštitu prirode i biodiverziteta treba posmatrati u širem kontekstu razvojnih ciljeva i instrumenata upravljanja, to naročito značaj imaju okviri politike definisane strateškim dokumentima u oblasti korišćenja prirodnih resursa. Ključnim dokumentom u ovoj oblasti može se smatrati Tematska strategija o održivom korišćenju prirodnih resursa¹⁴⁴ dok su šira opredeljenja ove organizacije definisana Strategijom održivog razvoja EU¹⁴⁵ i odredbama već pominjanog VI akcionog programa EU u oblasti životne sredine. Takođe, u nekoliko drugih strateških dokumenata utvrđeni su različiti mehanizmi od neposrednog značaja za oblast održivog korišćenja prirodnih resursa među kojima treba posebno imati u vidu, najpre, ostale tematske strategije koje je ova organizacija donela na osnovu odredaba Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine: Tematska strategija o prevenciji i recikliranju otpada,¹⁴⁶ Tematska strategija za zaštitu zemljišta,¹⁴⁷ Tematska strategija o urbanoj životnoj sredini,¹⁴⁸ Tematska strategija

¹⁴⁴ *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, Commission of the European Communities, COM(2005) 670 final, {SEC(2005) 1683}, {SEC(2005) 1684}, Brussels, 21.12.2005.*

¹⁴⁵ *Review of the EU Sustainable Development Strategy, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006;*

¹⁴⁶ *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, Commission of the European Communities Brussels, 21.12.2005, COM(2005) 666 final;*

¹⁴⁷ *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, Commission of the European Communities, {SEC(2006) 1165}, {SEC(2006) 620}, Brussels, 22.9.2006, COM(2006)231 final;*

¹⁴⁸ *Thematic Strategy on the Urban Environment, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2005) 718 final, {SEC(2006) 16 }, Brussels, 11.1.2006;*

u oblasti morske sredine,¹⁴⁹ Tematska strategija o zagađenju vazduha,¹⁵⁰ Tematska strategija o održivoj upotrebi pesticida.¹⁵¹

Opšti cilj preduzimanja mera sastoji se u smanjenju negativnog uticaja na životnu sredinu koji uzrokuje korišćenje prirodnih resursa uz istovremeno povećanje „resursne produktivnosti“.¹⁵² Polazeći od procene o pogoršavanju trendova u oblasti životne sredine i ekonomskih izazova povezanih sa konkurentskim pritiscima i novim međunarodnim obavezama, u Strategiji održivog razvoja EU¹⁵³ je identifikovao sedam ključnih izazova i odgovarajućih ciljeva, odnosno mera i aktivnosti koje treba sprovesti. Pored klimatskih promena i čiste energije, održivog transporta, javnog zdravlja, socijalnog uključivanja, globalnog siromaštva, demografije i migracija, Strategija je identifikovala ključnim izazovom i probleme u oblasti očuvanja i upravljanja prirodnim resursima i sa ovim povezanu održivu potrošnju i proizvodnju. Prema istom dokumentu, operativni ciljevi u oblasti održivog korišćenja prirodnih resursa obuhvataju unapređivanje resursne efikasnosti, smanjivanje korišćenja neobnovljivih prirodnih resursa i sa tim povezanog uticaja na životnu sredinu, smanjivanje korišćenja obnovljivih prirodnih resursa na nivou koji je ispod regenerativnih kapaciteta; dostizanje i održavanje konkurentskih prednosti unapređivanjem resursne efikasnosti kroz, između ostalog, korišćenje eko-efikasnih inovacija; unapređivanje upravljanja i izbegavanje prekomerne eksploatacije obnovljivih prirodnih resursa (biodiverzitet, ribarstvo, vode, zemljište, atmosfera) i obnova degradiranih morskih ekosistema do 2015. godine; zaustavljanje daljeg gubitka biodiverziteta i doprinos značajnom smanjenju gubitka biodiverziteta u svetu do 2010. godine; doprinos ostvarivanju četiri globalna cilja UN u oblasti šuma do

¹⁴⁹ *Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council, of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive), (OJL, 164, 25.06.2008, cmp. 19-40.)*

¹⁵⁰ *Thematic Strategy on air pollution, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2005) 446 final, {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133}, Brussels, 21.9.2005,*

¹⁵¹ *A Thematic Strategy on the Sustainable Use of Pesticides, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission of the European Communities, {COM(2006) 373 final}, {SEC(2006) 894}, {SEC(2006) 895}, {SEC(2006) 914}, Brussels, 12.7.2006, COM(2006) 372 final;*

¹⁵² U najširem smislu reču „resursna efikasnost“ ili „resursna produktivnost“ može biti definisana kao efikasnost sa kojom se koriste energija i materijali u privredi, tj. dodata vrednost po jedinici resursnog inputa. To znači da se resursna produktivnost može definisati analogno radnoj produktivnosti: dodata vrednost po jedinici ljudskog resursa. „Towards a thematic strategy on the sustainable use of natural resources“, op. cit. 2003; str. 9.

¹⁵³ *A Sustainable Europe for a Better World - A European Union Strategy for Sustainable Development, COM(2001)264 final, Brussels, 15.5.2001; Review of the EU Sustainable Development Strategy, Council of the European Union (10917/06 EU SDS), Brussels, 26 June 2006.*

2015. godine; izbegavanje stvaranja otpada i povećanje efikasnosti korišćenja prirodnih resursa primenom koncepta „životnog ciklusa“ i unapređenje ponovnog korišćenja i reciklaže.¹⁵⁴

Strategijom održivog korišćenja prirodnih resursa, koja je doneta na osnovu Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine,¹⁵⁵ definišu se smernice aktivnosti EU u narednih 25 godina čiji je opšti cilj efikasnije i održivo korišćenje prirodnih resursa kroz njihov životni ciklus. Nešto konkretnije govoreći, cilj Strategije je smanjivanje negativnog uticaja na životnu sredinu usled korišćenja prirodnih resursa, njihovog oštećenja i zagađivanja životne sredine uz istovremeno ostvarivanje Lisabonskih ciljeva vezanih za ekonomski razvoj i zapošljavanje. Strategija ne ustanovljava set kvantitativnih ciljeva za „resursnu efikasnost i smanjeno korišćenje resursa“, polazeći od procene da to u momentu usvajanja nije bilo moguće zbog postojećeg nivoa znanja o stanju i razvoju indikatora.¹⁵⁶

Sadržina mera

Jednom od opštih pretpostavki za ostvarivanje definisanih ciljeva smatra se stvaranje uslova da pitanja koja se tiču eksploatacije prirodnih resursa budu uključena u sve relevantne politike.¹⁵⁷ Najznačajniji elementi sektorskih inicijativa odnose se na EU strategiju za rast i zaposlenost kao i inicijative koje su objavljene od strane Komisije u okviru dokumenta koji se odnosi na sprovođenje Lisabonskog programa Zajednice: „Politički okvir jačanja proizvodnje – ka integrisanom pristupu za industrijsku politiku.“¹⁵⁸

¹⁵⁴ *Review of the EU Sustainable Development Strategy, op. cit, str 13.*

¹⁵⁵ Inače, odredbama sadržanim u članu 8. tačka 2. Šestog akcionog programa EU u oblasti životne sredine definisano je šta strateški dokument ove organizacije koji se odnosi na resurse treba da obezbedi. *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, (OJ L, 242, 10.09.2002, str. 13.)*

¹⁵⁶ U Aneksu 1. uz Strategiju daje se primer „trendova resursne produktivnosti“.

¹⁵⁷ Videti: *Integrating environmental consideration into other policy areas – a stocktaking of the Cardiff process, Commission of the European Communities, Com (2004) 394 final, Brussels, 01.06.2004;*

¹⁵⁸ Predviđeno je da ove inicijative treba da sadrže neke ključne elemente kao što su: pregled najznačajnijih sektorskih uticaja na životnu sredinu na osnovu seta ključnih indikatora razvijenih od strane Evropske agencije za životnu sredinu i uzimajući u obzir korisne informacije koje su već prikupljene u okviru razmene informacija o najboljim tehnikama u skladu sa Direktivom koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine (*Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version), OJ L 24 of 29.1.2008*), identifikacija mogućnosti za tehničke izmene u proizvodnim procesima uključujući informacije o postojećim inicijativama i dobroj praksi u pojedinim kompanijama kao i informacije o novim tehnologijama, procena

Ostvarivanje ciljeva definisanih u Strategiji održivog korišćenja prirodnih resursa podrazumeva različite aktivnosti koje treba da unaprede razumevanje i nivo znanja o korišćenju resursa u Evropi, negativnim uticajima na životnu sredinu i značaju u EU i globalno; da razviju sredstva monitoringa i izveštavanja o napretku u EU, državama članicama i privrednim sektorima; da ubrzaju primenu strategijskih pristupa i procesa u privrednim granama i državama članicama i podstaknu razvoj odgovarajućih planova i programa; da podignu nivo svesti među relevantnim subjektima i građanima o značaju negativnog uticaja korišćenja resursa na životnu sredinu.¹⁵⁹

Pored primene mera zasnovanih na sagledavanju „životnog ciklusa“ na postojeće sektorske politike, Strategija naglašava i značaj primene Integrisane proizvodne politike (IPP – “integrated product policy”)¹⁶⁰ kao i korišćenje rezultata sprovođenja Akcionog programa za tehnologije u oblasti životne sredine usvojenog 2004. godine¹⁶¹ kao i mera ostvarenih u sektoru transporta, energetike, ribarstva, poljoprivrede, itd.

Procenjuje se da značajan deo aktivnosti koje treba da se sprovedu u procesu primene Strategije mogu najbolje da budu sprovedene na nacionalnom nivou imajući u vidu i činjenicu da jedan deo oblasti koje se odnose na prirodne resurse (poljoprivreda, ribarstvo, itd) nije u nadležnosti Zajednice. Ovo se posebno odnosi na ustanovljavanje i primenu ekonomskih instrumenata kao i mere u oblasti obrazovanja. Mere i programi koje ustanovljavaju države članice treba da budu fokusirane na prirodne resurse koji imaju najznačajniji uticaj na životnu sredinu i treba da uključe instrumente za praćenje napretka i razvojne ciljeve, gde je moguće.¹⁶²

mogućnosti da se dobre prakse u pojedinim kompanijama pretvore u „kritičnu masu poslovnih aktivnosti“ uz naročiti naglasak na „eko-inovacije i održivo korišćenje resursa“, mehanizme monitoringa i izveštavanja.

¹⁵⁹ *Thematic Strategy on the sustainable use of natural resources, op. cit. str. 5-6.*

¹⁶⁰ Za šire videti “*Integrated Product Policy – Building on Environmental Life-Cycle Thinking*”, COM (2003) 302, final, Brussels, 18.06.2003. <http://ec.europa.eu/environment/ipp/> (Datum pristupa: 16.3.2010).

¹⁶¹ Za šire videti: *Stimulating Technologies for Sustainable Development: An Environmental Technologies Action Plan for the European Union*, COM (2004) 38 Final, Brussels, 28 January 2004. http://ec.europa.eu/environment/etap/policy/actionplan_en.html (Datum pristupa: 16.3.2010)

¹⁶² U Aneksu 5. uz Strategiju navedene su neke mere koje države treba da razmotre. Osnovni cilj nacionalnih mera, koje treba da budu razvijene u skladu sa propisima EU, su razvoj „vizije kako obezbediti bezbednost snabdevanja prirodnim resursima uz smanjivanje uticaja na životnu sredinu u okolnostima privrednog rasta“. One obuhvataju prikupljanje podataka o zalihama, rezervama i zemljištu; mapiranje postojećih prirodnih resursa raspoloživih u okviru teritorije EU (biotički i abiotički); projekcije budućih potreba za prirodnim resursima; ekonomske instrumente i slične mere; razmatranje mera unapređenja svesti potrošača posebno uvođenje „šeme održivog označavanja“; mere koje se odnose na uvoz prirodnih resursa uključujući identifikaciju zemalja

Primena specifičnih novih mera se odnosi naročito na ustanovljavanje Centra za podatke o prirodnim resursima, Visokog foruma sastavljenog od službenika država članica odgovornih za razvoj politike u oblasti prirodnih resursa, predstavnika Komisije, potrošačkih organizacija, industrije, NGO, obrazovnih institucija, itd. Osnivanje Međunarodnog foruma o održivom razvoju i prirodnim resursima, zajedno sa UNEP-om i drugim zainteresovanim subjektima, jedna je od prioriternih mera koja se predlaže radi sprovođenja potrebnih aktivnosti na globalnom nivou.¹⁶³

Najznačajniji propisi

Najznačajnijim propisima EU u oblasti zaštite divlje faune i flore mogu se smatrati nekoliko međunarodnih ugovora i nekoliko sekundarnih propisa. Od međunarodnih ugovora u oblasti zaštite divlje flore i faune naročito su značajni sledeći: Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja, Konvencija o zaštiti evropske divljači i prirodnih staništa, Konvencija o očuvanju biodiverziteta, Konvencija o sprečavanju širenja pustinja, Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES), Konvencija o zaštiti Alpi, itd.

Među sekundarnim propisima najznačajnije su dve direktive: Direktiva 92/43/EEC o očuvanju prirodnih staništa divlje faune i flore i Direktiva 2009/147/EZ o očuvanju divljih ptica (kojom je zamenjena prethodna Direktiva 79/409/EEZ o pticama) i uredbе: Uredba Saveta (EC) No 338/97 od 09.decembra 1996. godine o zaštiti vrsta divlje faune i flore regulisanjem njihove trgovine i Uredba Komisije (EZ) br. 865/2006 od 4. maja 2006. kojom se utvrđuju detaljna pravila sprovođenja Uredbe Saveta (EZ) br. 338/97 o zaštiti vrsta divlje faune i flore regulisanjem trgovine tim vrstama.¹⁶⁴

2.7. Upravljanje otpadom i čiste tehnologije

Postoje različiti podaci o porastu generisanja otpada u svetu i EU kao i predviđanja daljih tokova sa posledicama koje to ima, ili može da ima, na stanje

izvoznica i mere za smanjenje globalnog uticaja na životnu sredinu; korišćenje odgovarajućih indikatora (zajednički razvijenih u okviru EU); ustanovljavanje konkretnog i realnog vremenskog okvira za sprovođenje definisanih aktivnosti i mera do 2030. godine.

¹⁶³ Panel je osnovan 2007. godine i on treba da obezbedi nezavisne naučne procene o prirodnim resursima u globalnom kontekstu i da doprinese boljem razumevanju razdvajanja privrednog razvoja od negativnih uticaja na životnu sredinu. Aneks 6. uz Strategiju detaljnije definiše ova pitanja. Videti i <http://www.unep.fr/scp/rpanel/> (Datum pristupa: 16.3.2010)

¹⁶⁴ Za šire o propisima EU u oblasti zaštite divlje flore i faune videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 249–270.

životne sredine i privredu u celini. Tako npr. između 1990. i 1995. godine zabeležen je porast proizvodnje otpada u EU i EFTA za 10% dok je GDP porastao za 6%. Najveći doprinos porastu proizvodnje otpada imalo je povećanje komunalnog otpada iako je poraslo generisanje i opasnog otpada. Generalno, sa porastom nivoa privredne aktivnosti predviđa se i stalan porast generisanja otpada iako ove korelacije nisu precizno razjašnjene.¹⁶⁵

Postupanje sa otpadom u EU i stanje u ovoj oblasti različito je od države do države iako postoje izvesne opšte i zajedničke karakteristike. Procenjuje se da dominira odlaganje komunalnog otpada na deponije (49%), potom dolazi spaljivanje (18%), reciklaža i kompostiranje (33%). U državama novim članicama, iako se stanje ubrzano menja, dominira odlaganje na deponije iako je to u savremenoj politici najnepoželjnija opcija. Inače, postoje velike razlike u stanju između pojedinih država članica budući da kod nekih ubedljivo dominira odlaganje na deponije (99%), za razliku od drugih gde je odlaganje na deponije zanemarljiv način postupanja sa otpadom (10%), i gde dominiraju drugi oblici postupanja sa otpadom (reciklaža 65%), itd.¹⁶⁶

Intenzivnije aktivnosti na planu regulisanja upravljanja otpadom EZ je započela već u periodu realizacije prvog akcionog programa, tj. u periodu od 1973. do 1976. godine. U tom periodu su usvojeni i prvi propisi u ovoj oblasti: Direktiva 75/439 o upravljanju otpadnim uljima i o uklanjanju polihlorovanog bifenila i polihlorovanog terfenila. Nakon toga usledilo je donošenje većeg broja propisa, tako da danas sekundarni propisi EU u oblasti upravljanja otpadom spadaju u grupu najbrojnijih propisa. Osim toga, pri razmatranju pravne regulative u oblasti upravljanja otpadom trebalo bi voditi računa o politici i propisima EU u različitim drugim oblastima. Ovo se pre svega odnosi na one propise koje se odnose na zaštitu zemljišta, voda, prirode, kao i propise koji, zbog svog sistemskog značaja i uticaja na različite sektore, najčešće označavaju kao „horizontalno“ zakonodavstvo EU.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Commission Communication of 21 December 2005 "Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste" [COM(2005) 666 - Not published in the Official Journal]. Brussels, 21.12.2005, p.5. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:EN:PDF> (Datum pristupa 16.3.2010)

¹⁶⁶ *Ibid*, p. 4.

¹⁶⁷ Kao što su: Direktiva 96/61/EEC o integralnoj prevenciji i kontroli zagađenja koja se primenjuje na industrijska i druga postrojenja i aktivnosti koje su klasifikovane prema nivou zagađivanja i riziku koji te aktivnosti mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu; Direktiva 2001/42/EC o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu čiji je cilj postizanje visokog nivoa zaštite životne sredine i doprinos uključivanju faktora bitnih za životnu sredinu u proces pripreme i usvajanja planova i programa, radi unapređenja održivog razvoja; zatim Direktiva 2003/4 o pristupu informacijama, Direktiva 2003/35/EC o učešću javnosti u odlučivanju u izradi planova i programa u oblasti životne sredine, itd.

Osnovni elementi politike EU u oblasti upravljanja otpadom definisani su relevantnim odredbama Ugovora o funkcionisanju EU u delu koji odnosi na životnu sredinu, Šestog akcionog programa EU u oblasti životne sredine i Tematske strategije o prevenciji i reciklaži otpada.

Šestim akcionim programom EU utvrđeni su opšti i konkretni ciljevi u oblasti upravljanja prirodnim resursima i otpadom.¹⁶⁸ Opšti ciljevi su da se obezbedi da potrošnja obnovljivih i neobnovljivih resursa ne prevaziđe kapacitete životne sredine kao i da se dostigne razdvajanje korišćenja resursa od ekonomskog rasta kroz značajna unapređenja resursne efikasnosti i smanjenja otpada. Utvrđen je, kao poseban cilj, smanjenje količine otpada za konačno odlaganje za 20% do 2010. godine, odnosno za 50% do 2050. godine. Radi dostizanja ovih ciljeva predviđeno je preduzimanje sledećih aktivnosti: razvoj strategije za održivo upravljanje resursima i utvrđivanje prioriteta u smanjivanju potrošnje, oporezivanje korišćenje resursa, uklanjanje subvencija koje podstiču prekomerno korišćenje resursa, integrisanje pitanja resursne efikasnosti u integralnu proizvodnu politiku, sistem eko-označavanja, sisteme procene uticaja, itd, donošenje strategije za reciklažu otpada, unapređivanje postojećih sistema upravljanja otpadom i investicija u kvantitativnu i kvalitativnu prevenciju i integraciju prevencije otpada u integrisanu proizvodnu politiku i Strategiju Zajednice o hemikalijama.

Prema odredbama Člana 1. tačka 4. Odluke o ustanovljavanju Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine, jedan od „prioritetnih ciljeva“ koji Zajednica treba da dostigne odnosi se na oblast „prirodnih resursa i otpada“, pored klimatskih promena, prirode i biodiverziteta, zdravlja i kvaliteta života. Predviđeno je da Program ima za cilj, između ostalog, „bolju resursnu efikasnost kao i upravljanje resursima i otpadom radi ostvarivanja više održivih modela proizvodnje i potrošnje.“ Na taj način treba ostvariti „razdvajanje korišćenja resursa i proizvodnje otpada od stope ekonomskog rasta“ s ciljem da se obezbedi da potrošnja obnovljivih i neobnovljivih resursa ne prevaziđe kapacitete životne sredine (Član 2. tačka 2).

Pored toga, u delu Akcionog programa koji se odnosi na “ciljeve i prioritetna područja za aktivnosti u oblasti borbe protiv klimatskih promena” predviđeno je da se definisani ciljevi trebaju ostvariti, između ostalog, i putem prioritetnih aktivnosti koje se odnose na smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte “u drugim sektorima” uz vođenje računa o potrebi smanjenja ovih emisija i u Strategiji Zajednice koja se odnosi na upravljanje otpadom (Član 5). Slično i u delu Akcionog programa koji se odnosi na ciljeve i prioritetna područja aktivnosti u oblasti prirode i biodiverziteta (Član 6). Opšti ciljevi utvrđeni Programom

¹⁶⁸ Videti: *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* (OJ L 242, 10.09.2002, p.13). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:242:0001:0001:EN:PDF> (Datum pristupa: 8.4.2010).

trebaju biti ostvareni sredstvima koja se, u delu koji se odnosi na „akcidente i katastrofe“ odnose na razvoj budućih mera radi pomoći u sprečavanju rizika od velikih akcidenata sa posebnim naglaskom na one koji se odnose na „razvoj mera u oblasti rudarskog otpada“, pored cevovoda, rudarstva, pomorskog transporta opasnih supstanci (Tačka 2. b).

Ključni značaj za oblast upravljanja otpadom ima Član 8. Programa koji se u celini odnosi se na „ciljeve i prioritetna područja aktivnosti u oblasti održivog korišćenja i upravljanja prirodnim resursima i otpadom“. Ciljevi Zajednice u ovoj oblasti obuhvataju sledeće: obezbeđivanje da potrošnja resursa i njihovi uticaji ne prevaziđu kapacitet životne sredine i razdvajanje veza između ekonomskog rasta i korišćenja resursa;¹⁶⁹ dostizanje značajnog ukupnog smanjenja u obimu nastanka otpada putem inicijative za prevenciju otpada, bolju resursnu efikasnost i usmeravanje ka više održivim modelima proizvodnje i potrošnje; značajno smanjivanje u količini otpada koji treba da bude odložen i obimu proizvodnje opasnog otpada uz izbegavanje porasta emisija u vazduh, vodu i zemljište; podsticanje ponovne upotrebe otpada koji se proizvodi, tako da obim njihove opasnosti treba da bude smanjen i da predstavljaju što manji rizik. Prednost treba da bude data ponovnoj upotrebi, a naročito reciklaži. Količina otpada za odlaganje treba bude minimizirana i treba da bude bezbedno odložen. Otpad namenjen za odlaganje treba da bude tretiran što je moguće bliže mestu njegovog nastanka, sve do toga da ovo ne vodi ka smanjenju efikasnosti u operacijama tretmana otpada.

Ovi ciljevi treba da budu ostvareni uz vođenje računa o Integralnoj proizvodnoj politici i Strategiji Zajednice za upravljanje otpadom.¹⁷⁰ kroz različite prioritetne aktivnosti.

Tematska strategija o prevenciji i reciklaži otpada

Tematska strategija o prevenciji i reciklaži otpada usvojena je 21. decembra 2005. godine i ima za cilj da sagleda i proceni politiku EU u oblasti otpada, pojednostavi i razjasni postojeći pravni okvir, ustanovi ciljeve i osnovne instrumente pomoću kojih će se ostvariti unapređivanje upravljanja otpadom i smanjenje nastanka otpada.¹⁷¹ U skladu sa tim predloženo je, između ostalog,

¹⁶⁹ U vezi sa ovim utvrđen je „indikativan cilj“ da se ostvari 22% proizvodnje struje iz obnovljivih izvora do 2010. godine s ciljem da se značajno poveća resursna i energetska efikasnost.

¹⁷⁰ Council Resolution of 24 February 1997 on a Community strategy for waste management (OJ C 76, 11.3.1997, p. 1).

¹⁷¹ Ipak, zbog karaktera problema upravljanja otpadom trebalo bi voditi računa i tematskim strategijama u drugim oblastima kao što su: Tematska strategija o zaštiti zemljišta, Tematska strategija o održivom korišćenju resursa, Tematska strategija u oblasti zaštita vazduha, Tematska strategija o urbanoj životnoj sredini, itd.

dalje unapređivanje Okvirne direktive o otpadu (2006/12/EC), uključivanje u EU propisa pristupa zasnovanog na "životnom ciklusu", utvrđivanje minimalnih standarda za aktivnosti u oblasti reciklaže, traganje za novim metodama ubrzavanja reciklaže, podsticanje preusmeravanja biološkog otpada sa deponija i revidiranje Direktive o otpadnom mulju (86/278/EC).

Principi upravljanja otpadom

Može se reći da nekoliko principa upravljanja otpadom, utvrđeni u različitim dokumentima i propisima, predstavljaju osnovu politike EU u ovoj oblasti. Pored opštih principa politike EU u oblasti životne sredine definisanih Ugovorom o funkcionisanju EU (prevencija, predostrožnost, zagađivač-plaća i sprečavanje štete u životnoj sredini na izvoru nastanka) nekoliko principa se specifično odnosi na oblast upravljanja otpadom ili na specifičan način izvedeni iz opštih principa. U skladu sa član, 4. Direktive 2008/98/EC o otpadu hijerarhija principa podrazumeva da strategije upravljanja otpadom moraju primarno biti zasnovane na sprečavanju proizvodnje (nastanka) otpada i minimiziranju štetnih efekata otpada. Onda kada ovo nije moguće, otpadni materijali treba da budu ponovo korišćeni, reciklirani, obnovljeni ili korišćeni kao izvor energije. U poslednjoj fazi ostavljena je mogućnost za primenu mera koje se odnose na odlaganje otpada u skladu sa definisanim standardima. Ovome treba dodati i sledeće principe: princip blizine (otpad treba da bude odlagan što je moguće bliže izvoru nastanka), princip odgovornosti proizvođača (koji podrazumeva da privredni subjekti moraju biti uključeni u mere zasnovane na pristupu koji polazi od principa „životnog ciklusa“ za supstance, delove ili proizvode koji oni proizvode ili koriste), sprečavanje ilegalne trgovine otpadom i ilegalnog odlaganja otpadom (što podrazumeva preduzimanje odgovarajućih mera monitoringa, obezbeđivanja poštovanja propisa i međunarodne saradnje) i princip najboljih raspoloživih tehnika koje ne zahtevaju prevelike troškove (što podrazumeva da emisije iz postrojenja u životnu sredinu moraju biti smanjene što je više moguće i na najekonomičniji način).

Propisi EU u oblasti upravljanja otpadom

Imajući u vidu karakter predmeta regulisanja, svi propisi EU u ovoj oblasti mogu biti grupisani na sledeći način: opšti propisi u oblasti otpada; propisi koji se odnose na otpad koji nastaje kao rezultat potrošačkih aktivnosti, odnosno propisi koji se odnose na posebne tokove otpada; propisi koji se odnose na opasan otpad i ostale propise. Pri tom se mora imati u vidu da se radi o uslovnoj klasifikaciji čija je svrha obezbeđivanje lakše preglednosti propisa budući da postoji višestruka povezanost i međusobno preplitanje značaja pojedinih propisa

iz različitih grupa.¹⁷² Poseban značaj ima učešće EU, odnosno država članica EU u aktivnostima koje se sprovode u okviru Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (Bazel, 1989).

2.8. Zaštita od buke

Procenjuje se da je značajan broj stanovnika Evrope izložen negativnim efektima buke u životnoj sredini iz različitih izvora (saobraćaj, industrija, rekreativne aktivnosti, itd)¹⁷³ zbog čega buka predstavlja jedan od glavnih lokalnih problema životne sredine sa značajnim posledicama po zdravlje stanovništva.¹⁷⁴ Ipak, tek 1993. godine Evropska zajednica je najavila promenu politike u ovoj oblasti u skladu sa relevantnim rešenjima sadržanim u Petom akcionom programu.

Zelenom knjigom Evropske komisije (1996) problemi sa bukom su eksplicitno definisani kao problemi životne sredine čime je otvorena rasprava o politici u oblasti buke i daljim merama. Utvrđena su dva pravca delovanja: opšta politika u oblasti buke (zajednički metodi za procenu izloženosti buci, ustanovljavanje zajedničkog indeksa izloženosti buci, ograničavanje prenosa buke, razmena informacija i iskustava, unapređivanje koherentnosti programa istraživanja u oblasti buke) i smanjivanje emisija na izvoru (drumski, železnički i vazdušni saobraćaj i buka od opreme koja se koristi na otvorenom prostoru). Najznačajniji deo politike EU u ovoj oblasti usmeren je ka smanjivanju buke putem uvođenja obaveznih tehničkih standarda za proizvode, odnosno putem ustanovljavanja graničnih vrednosti emisije za pojedine proizvode (motorna vozila, motocikli, avioni, kućni aparati, različita oprema, itd).

Jedan od ciljeva utvrđenih u Članu 7 t.1. Šestog akcionog programa Zajednice u oblasti životne sredine odnosi se na smanjivanje broja ljudi koji su dugoročno ugroženi nadprosečnim nivoom buke, a naročito buke iz saobraćaja.¹⁷⁵

¹⁷² Širi prikaz propisa EU u oblasti upravljanja otpadom može se pronaći u: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 271-298.

¹⁷³ Procenjuje se da je oko 20% stanovništva Zapadne Evrope izloženo negativnim efektima buke koji se sa zdravstvenog stanovišta smatraju neprihvatljivim. *Commission of the European Communities. (1996). Future noise policy – European Commission Green paper, COM (96) 540 Final, Brussels, 04.11.1996. p.1.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0540:FIN:EN:PDF> (datum pristupanja: 22.07.2010)

¹⁷⁴ Procenjuje se da su eksterni troškovi zbog buke (pre svega u saobraćaju) kreću između 0,2 i 2 % GDP. *Ibid*, p. 1a. Slično i u European Environment Agency. (2007). *Europe's Environment – the fourth assessment*, Copenhagen. p. 66.

¹⁷⁵ *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*, (OJ L, 242, 10.09.2002), str. 10.

Lista propisa EU u oblasti buke obuhvata akate različite vrste. Opšti karakter ima Direktiva 2002/49/EC od 25 juna 2002. godine o proceni i upravljanju bukom u životnoj sredini¹⁷⁶. Propisi EU u oblasti kontrole buke iz specifičnih izvora mogu biti podeljeni u četiri kategorije kojima su obuhvaćeni izvori buke iz motornih vozila, aviona, različitih uređaja i opreme u domaćinstvima.¹⁷⁷

2.9. Nuklearna bezbednost i radioaktivni otpad

Nuklearna bezbednost predstavlja jedno od osetljivijih pitanja politike u oblasti životne sredine (ili u vezi sa životnom sredinom). Kontroverznost ovog pitanja uslovljava i rasprava o mestu i ulozi nuklearne energije i energetskog politici u celini.¹⁷⁸

Osnovni pravni okvir za delovanje u ovoj oblasti utvrđen je Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Rim, 25. mart 1957. godine).¹⁷⁹ On reguliše pitanja radiološke zaštite zaposlenih i javnosti, snabdevanje uranijumom za razvoj nuklearnog sektora i obezbeđenje fisionih materijala (npr. sprečavanje da budu upotrebljeni za neovlašćene vojne potrebe), opšte aspekte kao što su istraživanje, širenje informacija, investicije, ulogu pojedinih organa zajednice, itd. Na osnovama ovog ugovora Evropska komisija je stekla nadnacionalna ovlašćenja u tri oblasti: radiološka zaštita, snabdevanje nuklearnim fisionim materijalima i nuklearna bezbednost.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise - Declaration by the Commission in the Conciliation Committee on the Directive relating to the assessment and management of environmental noise (OJ L 189, 18.7.2002, p. 12–25)

¹⁷⁷ Za šire o propisima u oblasti zaštite od buke videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 187–193.

¹⁷⁸ Više od polovine građana Evrope doživljava rizik od nuklearne energije veći od koristi nuklearne energije kao izvora energije. *Europeans and Nuclear Safety*, Special Eurobarometer 271, European Commission, 2007, p. 17.

¹⁷⁹ Consolidated version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, OJ C 841, 30.3.2010, p. 1–112. Videti i: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm

¹⁸⁰ Inače, nekoliko je međunarodnih tela i organizacija uključeno u aktivnosti vezane za bezbedno upravljanje radioaktivnim otpadom u EU. Posebno mesto zauzimaju Međunarodna komisija za radiološku zaštitu, Međunarodna agencija za atomsku energiju, Agencija za nuklearnu energiju OECD. Opštim principima za upravljanje radioaktivnim otpadom, koji su utvrđeni u "Osnovama bezbednosti" Međunarodne agencije za atomsku energiju, a koji se još nazivaju i 9 "zapovesti" obuhvaćeni su sledeći ciljevi: zaštita ljudskog zdravlja, zaštita životne sredine, zaštita preko državnih granica, zaštita budućih generacija, opterećivanje budućih generacija, nacionalni pravni okvir, kontrola proizvodnje radioaktivnog otpada, međuzavisnost proizvodnje radioaktivnog otpada i upravljanja i bezbednost postrojenja.

Osnovni ciljevi i zadaci Zajednice definisani su članom 2. Ugovora kao: unapređenje istraživanja i širenja tehničkih informacija, ustanovljavanje jedinstvenih standarda bezbednosti radi zaštite zdravlja zaposlenih i javnosti kao i obezbeđivanje njihove primene, olakšavanje investiranja i obezbeđivanje osnivanja osnovnih postrojenja potrebnih za razvoj nuklearne energije u EU, obezbeđivanje snabdevanja svih korisnika nuklearnog goriva u EU, funkcionisanje sistema koji treba da obezbedi da nuklearni materijali namenjeni za civilne potrebe ne budu korišćeni za druge (posebno vojne) potrebe, itd. Različita pitanja u vezi sa podsticanjem napretka u oblasti nuklearne energije predmet su regulisanja članova grupisanih u Naslov II (članovi 4–106).

Članovima 30-39. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju predviđene su izvesne opšte norme vezane za zaštitu zdravlja i bezbednost za koje je nadležna ova organizacija. Njima se propisuju ovlašćenja Zajednice da utvrdi "osnovne standarde" zaštite zdravlja radnika i javnosti od opasnosti koje proističu od jonizujućeg zračenja (čl.30).¹⁸¹ "Osnovne standarde" priprema Komisija nakon što pribavi mišljenja eksperata koje odredi Naučni i tehnički komitet. Takodje, Komisija je obavezna da pribavi i mišljenje Ekonomskog i socijalnog komiteta, nakon čega se konsultuje Evropski parlament, da bi Savet kvalifikovanom većinom iste usvojio (čl.31).¹⁸² Komisija je ovlašćena da sačini potrebne preporuke za harmonizaciju odredaba primenjivih u ovoj oblasti u državama članicama (čl.33), da sačini preporuke s obzirom na nivo radiaktivnosti u vazduhu, vodi i zemljištu, da izdaje uputstva državama članicama u hitnim situacijama (čl.38),¹⁸³ da u okvirima Zajedničkog nuklearnog istraživačkog centra ustanovi zdravstvenu i bezbednosnu dokumentaciju i odeljenje za studije (čl.39), itd.

S druge strane, Ugovorom je utvrđeno da su države članice obavezne da ustanove potrebne mehanizme kako bi se obezbedilo poštovanje "osnovnih standarda". Takodje, one su obavezne da preduzmu i neophodne mere s obzirom na obrazovanje i profesionalnu obuku, zatim da obaveštavaju Komisiju o propisima koje primenjuju u njihovim državama (čl.33). U slučaju preduzimanja opasnih eksperimenata, države su dužne da preduzmu dodatne zdravstvene i bezbednosne mere za šta je neophodno mišljenje Komisije.¹⁸⁴ Države su obavezne i da ustanove

¹⁸¹ To znači utvrđivanje maksimalno dozvoljenih doza "kompatibilnih sa adekvatnom bezbednošću"; maksimalno dozvoljeni nivoi izlaganja i kontaminacije i osnovni principi praćenja zdravlja radnika.

¹⁸² "Osnovni standardi" se po istoj proceduri mogu menjati ili dopunjavati s tim što pravo inicijative imaju i države članice (čl.32).

¹⁸³ Ugovor predviđa da ukoliko država koja je u pitanju ne preduzme u predviđenom roku sve potrebne mere sprečavanja kršenja osnovnih standarda i pravila, Komisija ili zainteresovana država mogu stvar izneti pred Sud pravde.

¹⁸⁴ Kada se radi o eksperimentima koji će uticati i na teritoriju druge države članice, onda je neophodna saglasnost Komisije (čl.34).

neophodne instalacije (postrojenja) radi izvršavanja stalnog monitoringa nivoa radioaktivnosti u vazduhu, vodi i zemljištu, kao i da obezbede saglasnost ovih sa "osnovnim standardima" (čl.35),¹⁸⁵ da snabdeju Komisiju sa podacima u vezi sa planom odlaganja radioaktivnog otpada, o čemu Komisija treba da da svoje mišljenje (čl.37), itd.

Propisi EU u oblasti nuklearne bezbednosti i radioaktivnog otpada

Ukupna legislativa EU u oblasti nuklearne bezbednosti i radioaktivnog otpada mogla bi se grupisati u nekoliko kategorija. U najširem smislu reču to su: a) međunarodne konvencije u oblasti nuklearne bezbednosti i upravljanja radioaktivnim otpadom i b) uredbe, direktive i druge izvori prava koji su doneti od strane organa EU, a kojima se uređuju pojedina konkretna pitanja kao što su: bezbednost nuklearnih instalacija, rizik od jonizujućeg zračenja, prekogranično kretanje, radiološki vanredne situacije, itd.

Najveći broj međunarodnih ugovora u ovoj oblasti zaključene su u okviru ili pod pokroviteljstvom Međunarodne agencije za atomsku energiju i od izuzetnog su značaja za EU i države članice. Najznačajnijim bi se mogle smatrati sledeće konvencije: Konvencija o nuklearnoj bezbednosti, Konvencija o ranom obaveštavanju o nuklearnim nesrećama, Konvencija o pomoći u slučaju nuklearnog akcidenta ili radiološki vanredne situacije, Zajednička konvencija o bezbednosti upravljanja upotrebljenim gorivom i o bezbednosti upravljanja radioaktivnim otpadom, Sporazum između Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom) i država nečlanica Evropske unije o učešću država nečlanica u dogovorima Zajednice u pogledu rane razmene informacija u slučaju radiološke opasnosti.¹⁸⁶

2.10. Civilna zaštita

Porast broja vanrednih situacija u poslednjih dvadesetak godina, i to kako prirodnih tako i onih izazvanih čovekim delovanjem, imao je za posledicu gubitke ljudskih života, uništavanje privredne i društvene infrastrukture, značajne štete u životnoj sredini, itd. Dalje pogoršanje situacije se očekuje sa porastom

¹⁸⁵ Istovremeno se Ugovorom Komisiji daje pravo pristupa takvim postrojenjima. Takođe, države su obavezne da periodično Komisiji dostavljaju informacije o podacima o nivoima radiaktivnosti kojoj je javnost izložena.

¹⁸⁶ Za detaljnije o propisima u oblasti nuklearne bezbednosti videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 112–125.

učestalosti i intenziteta ekstremnih meteoroloških događaja (oluje, nevremena, vrela talasi, itd.), a kao posledica ukupnih klimatskih promena.¹⁸⁷

Prioritetne aktivnosti EU u oblasti “nesreća i katastrofa” definisane su članom 6. stav 2. tačka b. Šestog akcionog programa u oblasti životne sredine. One obuhvataju sledeće: unapređenje koordinacije Zajednice u vezi s akcijama država članica u slučaju nesreća i katastrofa, na primer, uspostavljanje mreže za razmenu preventivnih praksi i sredstava; razvoj daljih mera koje će doprineti sprečavanju rizika od većih nesreća, naročito u vezi s rizicima koje uzrokuju cevovodi, rudarstvo, morski prevoz opasnih materija kao razvoj mera za rudarski otpad.¹⁸⁸

Strategija Zajednice o sprečavanju prirodnih i čovekom izazvanih nesreća zasnovana je na tri ključna elementa: razvoj postojećih znanja radi unapređivanja efikasnosti preventivnih politika, proširivanje i jačanje saradnje svih subjekata koji su uključeni u upravljanje vanrednim situacijama i fokusiranje pravnih i finansijskih instrumenata na preventivne aktivnosti. Posebno se naglašava značaj međunarodne saradnje i u tom smislu prioriteta delovanja Komisije odnose se na prevenciju vanrednih situacija kroz saradnju sa trećim državama a naročito, između ostalog, sa državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima u sprovođenju Inicijative za smanjenje rizika od nepogoda.¹⁸⁹ Takođe, Komisija će nastaviti da koordinira svoje aktivnosti sa aktivnosima u okviru Međunarodne strategije za smanjenje rizika od nezgoda¹⁹⁰ i obezbediti jače veze sa EU strategijom za smanjenje rizika od nezgoda u zemljama u razvoju.¹⁹¹

¹⁸⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Community approach on the prevention of natural and man made disasters {SEC(2009)202} {SEC(2009)203}, /* COM/2009/0082 final */ , p. 3.

¹⁸⁸ 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, op. cit. p. 6.

¹⁸⁹ Ibid, p. 8.

¹⁹⁰ Za šire videti: <http://www.unisdr.org/>

¹⁹¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU strategy for supporting disaster risk reduction in developing countries {SEC(2009) 217} {SEC(2009) 218} {SEC(2009) 220}, /* COM/2009/0084 final */. Takođe, za šire videti i: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Civil protection - State of preventive alert against possible emergencies, /* COM/2001/0707 final */; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Civil protection - Progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies /* COM/2002/0302 final */; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on reinforcing the Union's disaster response capacity /* COM/2008/0130 final */; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Flood risk management - Flood prevention, protection and mitigation /* COM/2004/0472 final */; 1999/847/EC: Council Decision of 9 December 1999 establishing a Community action programme in the field of civil protection,

2.11. Međunarodna saradnja EU u oblasti životne sredine

Međunarodna saradnja EU u oblasti životne sredine predstavlja jedan od najznačajnijih aspekata delovanja EU imajući u vidu ukupnu ulogu EU u međunarodnoj zajednici i liderske aspiracije EU u oblasti životne sredine na međunarodnom planu. Kada se radi o međunarodnim aspektima delovanja u oblasti životne sredine onda se praćenje aktivnosti EU prati i sagledava kroz pet segmenata: multilateralna saradnja, bilateralni i regionalni odnosi, životna sredina i održivi razvoj, zelena diplomatija, finansiranje aktivnosti u oblasti životne sredine u trećim državama.¹⁹² U delu koji se odnosi na multilateralnu saradnju aktivnosti EU odvijaju se u okviru sledećih pitanja: Rio+20 Konferencija UN o održivom razvoju, Komisija UN za održivi razvoj, UNEP, Milenijumski razvojni ciljevi, održiva potrošnja i proizvodnja, Svetski samit o održivom razvoju, G 20, OECD i multilateralni ugovori u oblasti životne sredine. Bilateralna saradnja se odvija najvećim delom u okviru aktivnosti koje se odnose na proširenje EU, a prioriteti regionalne saradnje su usmereni ka Evropskoj ekonomskoj zoni, evropsko susedstvo (Istočni susedi i Mediteranski susedi), G20-ključni trgovinski partneri (industrijalizovane zemlje i ekonomskije u razvoju) i ostalim regionima (Arktic, Afrička unija, ASEM i Centralna Azija).

Analiza članstva EU u međunarodnim multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine pokazuje da je EU članica svih najznačajnijih međunarodnih ugovora u ovoj oblasti. Najznačajniji međunarodni ugovori u kojima je EU članica obuhvataju, prema oblasti regulisanja, sledeće:

- Vazduh: Ženevska konvencija o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979) sa protokolima
- Biotehnologije: Konvencija o biodiverzitetu (1992) sa Kartagena protokolom (2000)
- Hemikalije: Roterdamska konvencija o postupku davanja saglasnosti na osnovu prethodnog obaveštenja za određene opasne hemikalije i pesticide u međunarodnoj trgovini (1998); Stokholmska konvencija o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (2001)
- Civilna zaštita i akcidenti u životnoj sredini: Helsinška konvencija o industrijskim akcidentima (1992), Barcelonska konvencija (1976) sa protokolima; Helsinška konvencija o Baltičkom moru (1992); OSPAR Konvencija (1992), Bonski sporazum (1983) i Lisabonski sporazum (1990).

OJ L 327, 21.12.1999, p. 53–57. Za detaljnije o propisima EU u oblasti civilne zaštite videti: Todić, D., Vodiči kroz EU politike – Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 299-303.

¹⁹² Za šire videti: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/index_en.htm.

– Klimatske promene i oštećenje ozonskog omotača: Okvirna konvencija UN o promeni klime (1992) i Kjoto protokol (1997); Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača (1985) i Montrealski protokol sa amandmanima

Upravljanje: Arhuska konvencija (1998); Espo konvencija o EIA (1991)

Industrija: Helsinška konvencija o industrijskim akcidentima (1992)

Korišćenje zemljišta: Alpska konvencija (1991)

Priroda i biodiverzitet: Konvencija o biodiverzitetu (1992) i Kartagena protokol o biološkoj sigurnosti (2000); Bona konvencija o očuvanju migratornih vrsta (1979); Bernska konvencija o evropskoj divljači i staništima (1979); Konvencija o zaštiti kičmenjaka koji se koriste za eksperimentalne i druge naučne svrhe (1986); Alpska konvencija (1991) i protokoli; Konvencija o očuvanju morske faune i flore Antartika (1980)

Zemljište: UNCCD Konvencija o borbi protiv dezertifikacija u Africi (1994)

Otpad: Bazelska konvencija o opasnom otpadu (1989)

Vode: Helsinška konvencija o međunarodnim vodotokovima i jezerima (1992); konvencije o rečnim bazenima (Dunav, 1987, Elba, 1990, Odra, 1996, Rajna, 1999); Barcelonska konvencija (1976) sa amandmanima i protokolima; OSPAR konvencija (1992) sa amandmanima; Bona sporazum (1983); Helsinška konvencija o Baltičkom moru (1992).¹⁹³

2.12. Horizontalno zakonodavstvo EU

Značaj propisa horizontalnog karaktera (a time i politike koja korespondira ovoj grupi propisa ili je na različite načine povezana sa njima) proizilazi iz „povezujućeg“ uticaja koje primena instrumenata iz ove grupe može da ima na različite medijume (elemente) životne sredine. Skoro da nije moguće zamisliti ostvarivanje ciljeva u bilo kojoj konkretnoj oblasti bez primene instrumenata iz grupe horizontalnog zakonodavstva koji stoje na raspolaganju nadležnim subjektima sistema upravljanja u oblasti životne sredine. Ovo zbog toga što horizontalno zakonodavstvo u oblasti životne sredine obuhvata različita pitanja i propise koji imaju međusektorski značaj, za razliku od propisa koji se odnose na određene konkretne oblasti ili medijume kao što su npr. zaštita vazduha, zaštita i upravljanje vodnim resursima, upravljanje otpadom, itd. Specifičnost ovog dela politike i prava životne sredine EU proizilazi i iz činjenice što se propisi

¹⁹³ Spisak koji se navodi je prema metodologiji same organizacije. Videti: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm. Zbog činjenice da su pojedini od međunarodnih ugovora značajani za različita pitanja, neki od njih se istovremeno spominju u više grupa. Za detaljan presek stanja videti spisak na adresi: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/agreements_en.pdf

iz ove grupe uglavnom bave proceduralnim aspektima pojedinih pitanja od značaja za druge oblasti. Na taj način se obezbeđuju mehanizmi i instrumenti potrebni za unapređivanje odlučivanja, razvoj i sprovođenje politike i propisa u različitim konkretnim oblastima kao što su zaštita i upravljanje vodama, zaštita vazduha, zaštita biodiverziteta, kontrola industrijskog zagađenja, upravljanje otpadom, itd. Stoga su u ovoj grupi, između ostalog, propisi kojima se regulišu, odnosno koji se odnose na sledeća pitanja: osnivanje Evropske agencije za životnu sredinu (EEA), Evropski registar ispuštanja i transfera zagađujućih supstanci (EPRTR), LIFE + program, stratešku procenu uticaja na životnu sredinu (SEA), procenu uticaja projekata na životnu sredinu (EIA), pristup javnosti informacijama u oblasti životne sredine, učešće javnosti u odlučivanju o pitanjima koja se tiču životne sredine, odgovornost za štete u životnoj sredini, Program za unapređivanje aktivnosti NGO u oblasti životne sredine, minimalne zahteve za inspekciju u oblasti životne sredine, infrastrukturne i prostorne informacije (INSPIRE), itd.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Izbor prema *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest, 2008. str. 29-66. Preuzeto iz <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook.pdf>; Videti i: Berglund, M., von Raggamby, A., (2008). *Horizontal Environmental EC Legislation – A Short Policy Guide*, European Communities. (http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_en.pdf) Za detaljnije o ovim propisima videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 55–111.

IX POLITIKA I PROPISI EVROPSKE UNIJE U OBLASTI KLIMATSKIH PROMENA

1. Složenost problematike i osnovni pojmovi

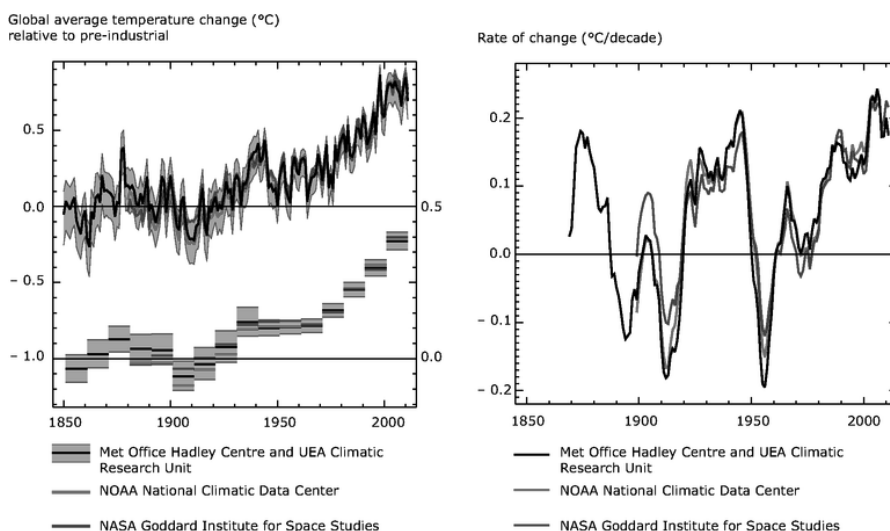
Složenost analize politike i propisa EU u oblasti klimatskih promena posebno je uslovljena uzrocima, posledicama i širinom problema koje klimatske promene obuhvataju kao i brojem i raznovrsnošću subjekata na čije interese klimatske promene i mere u ovoj oblasti utiču ili mogu da utiču. Instrumenti i mere usmerene protiv klimatskih promena i/ili mere adaptacije na klimatske promene podrazumevaju učešće brojnih subjekata i značajna finansijska izdvajanja privrede i društva u celini. U prilog tome govore i već viđeni problemi kao i aktuelne teškoće i suprotstavljeni interesi u pregovorima o nastavku politike međunarodne zajednice u oblasti klimatskih promena.¹ Na to upućuju i zaključci iz normativne analize koju nije moguće potpuno razumeti bez vođenja računa o širini predmeta uređivanja koji je određen definicijom pojma klimatske promene iz člana 1. tačka 2. Okvirne konvencije UN o promeni klime kao i nekim drugim odredbama. Prema pomenutoj odredbi klimatske promene se odnosi na „promenu klime koja je direktno ili indirektno uslovljena ljudskim aktivnostima koje izazivaju promene u sastavu globalne atmosfere, i koja je superponirana na prirodna kolebanja klime, osmotrena tokom uporedivih vremenskih perioda.“ Sličan značaj imaju i definicije pojmova „klimatski sistem“ i „nepovoljni uticaji promena klima“ iz istog međunarodnog ugovora.

U najužoj vezi sa pojmom „klimatske promene“ je pojam „klimatski sistem“ na osnovu kojeg se najbolje vidi sva širina pitanja koja pokreće ili može da pokrene rasprava o klimatskim promenama. Ovaj pojam „označava celinu koja

¹ Za opšti pregled rezultata 18. Konferencije država članica Konvencije o klimatskim promenama, u Dohi videti, na primer, tekst: *“Nations take ‘essential’ next step in climate change fight”*, <http://www.cop18.qa/news/singlestory.aspx?id=297>.

obuhvata atmosferu, hidrosferu, biosferu i geosferu i njihove interakcije“ (član 1. t.3). Na isti način širini rasprave o klimatskim promenama doprinosi i pojam “nepovoljni uticaji promene klime” koji označava „promene u fizičkoj životnoj sredini ili ‘biotí’, usled promene klime, a koje imaju značajne štetne posledice na sastav, sposobnost obnavljanja ili produktivnost prirodnih i kontrolisanih ekosistema ili na funkcionisanje društveno-ekonomskih sistema ili ljudsko zdravlje i blagostanje.“

Slika 9.1. Promene u prosečnoj globalnoj temperaturi iz tri izvora (1850–2011.)



Izvor: Evropska agencija za životnu sredinu, <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/change-in-global-average-temperature>.

2. Strateški ciljevi EU u oblasti klimatskih promena

Klimatske promene kao strateški cilj EU defisan je u Lisabonskom ugovoru i Šestom akcionom programu u oblasti životne sredine. U članu 191. stav 1. definisano je da politika Unije u oblasti životne sredine treba da doprinese, između ostalog, ostvarenju sledećih ciljeva: “unapređenju mera na međunarodnom nivou za rešavanje regionalnih ili svetskih problema životne sredine, *naročito borbi protiv klimatskih promena.*” (aut. pod).

Jedan od ciljeva koji je definisan u Šestom akcionom programu EU u oblasti životne sredine odnosi se na ciljeve i prioriteta područja delovanja u vezi sa

klimatskim promenama (član 5).² On obuhvata aktivnosti koje se odnose na: sprovođenje međunarodnih obaveza definisanih Kjoto protokolom i smanjivanje emisija gasova staklene bašte u energetskom sektoru, transportu, industrijskoj proizvodnji i drugim privrednim granama, na mere adaptacije na posledice klimatskih promena kao i na uključivanje pitanja klimatskih promena u spoljnu politiku i politiku održivog razvoja Zajednice. Predlog Sedmog akcionog programa EU u oblasti životne sredine zadržava aktivnosti u oblasti klimatskih promena, kao jedan od strateških prioriternih ciljeva EU. Prema ovom dokumentu šesti prioritetni cilj odnosi se na obezbeđivanje investicija u oblasti životne sredine i politiku u oblasti klime, a deveti prioritetni cilj se odnosi na jačanje efikasnosti EU u aktivnostima koje se odnose na regionalne i globalne izazove u oblasti životne sredine i klimatskih promena.³ Pri tom bi, naravno, trebalo imati u vidu i druge prioritetne ciljeve koji se na posredan način odnose na klimatske promene kao što su: očuvanje, zaštita i jačanje EU prirodnog kapitala, usmeravanje EU ka resursno efikasnoj, zelenoj i konkurentnoj nisko-ugljeničnoj ekonomiji, zaštita građana EU od rizika po zdravlje, itd.

Zbog složenosti uzroka i posledica klimatskih promena, u detaljnijoj analizi bi trebalo imati u vidu opredeljena EU sadržana u tematskim strategijama kojima je obuhvaćeno sledećih sedam oblasti: zaštita zemljišta, morska sredina, održivo korišćenje pesticida, zagađivanje vazduha, urbana sredina, održivo korišćenje i upravljanje prirodnim resursima i reciklaža otpada i sve one imaju značaj za klimatske promene.⁴ Tematskom strategijom o zagađivanju vazduha⁵ se, između

² *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*, OJ L 242, 10.09.2002, p. 6-8.

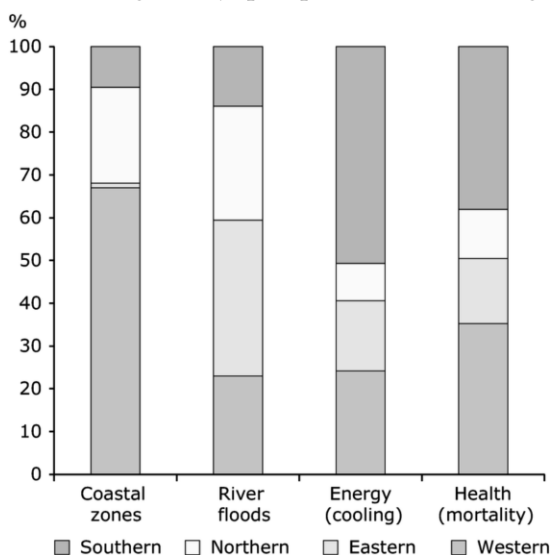
³ *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet"*, European Commission, Brussels, 29.11.2012, COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD). http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/7EAP_Proposal/en.pdf. p. 21, 34.

⁴ Inače, tematske strategije su uvedene kao instrumenti kojima se na konkretniji način utvrđuju načini sprovođenja ciljeva iz VI akcionog programa u oblasti životne sredine i predstavljaju neku vrstu novog pristupa u razvoju politike EU u oblasti životne sredine. Ovim dokumentima su obuhvaćena pitanja i problemi u oblasti životne sredine koji prevazilaze značaj pojedinog sektora ili oblasti i naglašavaju određena pitanja takozvane horizontalne integracije (između sektora) i vertikalne integracije (između različitih nivoa vlasti). Za šire videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, str. 39-50.

⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Thematic Strategy on air pollution (SEC(2005) 1132) (SEC(2005) 1133), /* COM/2005/0446 final */*, Brussels, 21.09.2005. Strategija je jedna od sedam strategija čija izrada je predviđena Šestim akcionim programom i prva koja je formalno usvojena od strane Komisije. Zasnovana je na istraživanjima koja su sprovedena u okviru CAFE Programa (Clean Air for Europe) i drugih programa. Videti i: *Commission communication of 4 May 2001 "The Clean Air for Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality"*.

ostalog, definišu ciljevi za smanjivanje nekih zagađujućih materija, naglašava značaj zakonodavnog regulisanja u borbi protiv zagađivanja na dva osnovna načina: unapređivanjem zakonodavstva u oblasti životne sredine i kroz integraciju pitanja kvaliteta vazduha u relevantne politike.⁶ Efikasnija upotreba energije smatra se jednim od osnovnih ciljeva čija realizacija treba da doprinese ostvarivanju ciljeva Strategije. Utvrđeni su ciljevi koji se odnose na proizvodnju energije i struje iz obnovljivih izvora energije pri čemu se kao glavni činilac ističe bio gorivo. Strategija predviđa i moguće proširenje IPPC Direktive kao i Direktive o energetskej efikasnosti zgrada a predviđeno je donošenje standarda za mala postrojenja za grejanje. Takođe, predviđeno je i preispitivanje mogućnosti smanjenja emisija isparljivih organskih jedinjenja, smanjenje emisija iz sektora saobraćaja (uključujući

Slika 9.2. Projektovana raspodela ekonomskih troškova klimatskih promena i socioekonomskog razvoja po tipovima uzroka i regionima



Izvor: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/projected-distribution-of-economic-costs>.

⁶ U najužoj vezi sa zaštitom vazduha su i Evropska strategija: Zelena vozila (2010): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee of 28 April 2010 – A European strategy on clean and energy efficient vehicles [COM(2010)186 final – Not published in the Official Journal] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0186:FIN:EN:PDF>), zatim Strategija EU o biogorivima (2006): Commission Communication of 8 February 2006 entitled "An EU Strategy for Biofuels" [COM(2006) 34 final – Official Journal C 67 of 18 March 2006] (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0034:FIN:EN:PDF>).

i vazdušni saobraćaj), unapređenje smanjivanja korišćenja azota i amonijaka u poljoprivredi, itd.

Opšti cilj definisan Strategijom održivog razvoja EU, u delu koji se odnosi na klimatske promene i čistu energiju, je ograničavanje klimatskih promena uključujući i troškove koji nastaju usled klimatskih promena i negativan uticaj na društvo i životnu sredinu. U definisanju operativnih ciljeva polazi se od obaveza EU 15 utvrđenih Kjoto protokolom, prema kojem je cilj da se do 2012. godine smanji emisija gasova sa efektom staklene bašte za EU 15 za 8% u odnosu na 1990. godinu. U vezi sa tim prognozira se da bi to doprinelo da prosečna temperatura ne poraste više od 2 stepena u odnosu na pre-industrijski nivo.

Najjasnije formulisani strateški ciljevi politike EU u oblasti klimatskih promena su oni sadržani u Strategiji „Evropa 2020“ koji obuhvataju tri ključne oblasti i cilja. Najznačajniji i prvi cilj EU odnosi se na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine. Pri tom treba imati u vidu da je predloženo povećanje smanjenja emisija na 30% do 2020. godine pod uslovom da se druge, kako razvijene, tako i zemlje u razvoju, obavežu na fer udeo u budućem globalnom klimatskom sporazumu nakon isteka prvog obavezujućeg perioda po osnovu Kjoto protokola.⁷ Projekcije Komisije u vezi sa smanjenjem gasova sa efektom staklene bašte do 2050. godine utvrđene su na nivou smanjenja između 80–95% s krajnjim ciljem da se obezbede uslovi za povećanje prosečne temperature ispod 2%.⁸ Drugi cilj EU odnosi se na ostvarivanje 20% učešća obnovljivih izvora energije u potrošnji električne energije a treći na unapređivanje energetske efikasnosti kroz smanjenje primarne potrošnje energije za 20% (u poređenju sa projektovanim nivoima).

Međutim, za razumevanje implikacija ovako definisanih ciljeva neophodno je voditi računa o ukupnoj politici EU u oblasti održivog razvoja⁹, životne

⁷ U maju 2010, Evropska komisija je objavila Saopštenje koje sadrži analizu implikacija različitih nivoa ambicija (ciljevi od 20% i 30%) i procene rizika od curenja ugljenika. European Commission, 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage, {SEC(2010) 650}, Brussels, 26.5.2010, COM(2010) 265 final. Za podatke o emisijama GHG videti: Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2004 and inventory report 2006, Submission to the UNFCCC Secretariat, European Environment Agency, 2006; Report of the review of the initial report of the European Community, FCCC/IRR/2007/EC, 15 February 2008.

⁸ *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011, p. 3.

⁹ Za šire videti: Todić, D., Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja, *Pravni život*, str. 53–66.

sredine¹⁰, prirodnih resursa¹¹, industrijskog sektora, zatim poljoprivredi, saobraćaju, itd. što zahteva znatno detaljniju analizu. Različiti instrumenti za ostvarenje ovih ciljeva razvrstani su u dve velike grupe koje su naslovljene sa "Industrijska politika za eru globalizacije" i "Resursno efikasna Evropa".¹²

3. Članstvo EU u međunarodnim ugovorima od značaja za klimatske promene

Značaj članstva EU u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena (ili u vezi sa klimatskim promenama), kao i njihovo sprovođenje, treba posmatrati u kontekstu činjenice da ovakav status značajnim delom determiniše ukupnu međunarodnu saradnju EU u oblasti životne sredine. Može se reći da će ovaj segment međunarodne saradnje imati sve veći značaj i da je ovo delimično povezano sa globalnim pretenzijama ove organizacije. Pri tom treba imati u vidu da je celi sistem institucija u okviru OUN, ali i regionalno, relevantan za ostvarivanje pojedinih ciljeva u oblasti klimatskih promena. To otvara određena pitanja povezana sa načinom upravljanja aktivnostima koje se odvijaju u okviru pojedinih međunarodnih ugovora kao i koordinacijom aktivnosti koje se odvijaju u okviru različitih međunarodnih ugovora a od značaja za EU. Opšte mesto i značaj međunarodnih ugovora u sistemu propisa EU samo je polazno stanovište, dok je tumačenje konkretnih obaveza koje proističu iz ovih međunarodnih ugovora sadržinski element potencijalne analize načina funkcionisanja instrumenata predviđenih međunarodnim ugovorima.¹³

Nekoliko međunarodnih ugovora u oblasti zaštite vazduha, odnosno u oblasti klimatskih promena univerzalnog ili regionalnog karaktera definišu obaveze EU i država članica. Najpre, treba imati u vidu da je EU članica Okvirne konvencije UN o promeni klime od 21. marta 1994. godine, Kjoto protokola od 16. februara 2005. godine¹⁴, Bečke konvencije o zaštiti ozonskog omotača od 17.

¹⁰ Videti: *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*, (OJ L 242, 10.09.2002, p. 1-15).

¹¹ Za šire videti: Todić, D., *Strategija Evropske unije o održivom korišćenju prirodnih resursa, Evropsko zakonodavstvo*, br. 29-30. 2009. str. 104-113.

¹² Za šire videti: Todić, D., *Klimatske promene*, u Kronja, J., (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 64-80.

¹³ Što prevazilazi okvire ovog rada. Inače, u hijerarhiji propisa EU, međunarodni sporazumi koje zaključuje Evropska zajednica sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama su ispod izvora primarnog prava. Istovremeno, neki autori smatraju da su međunarodni ugovori iznad izvora sekundarnog prava. Košičarova, S., *EC Environmental Law*, Plzen: Aleš Čenek, 2009, p. 23.

¹⁴ Videti: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php; http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php.

oktobra 1988. godine i Montrealskog protokola od 16. oktobra 1988. godine.¹⁵ Ovome treba dodati Ženevsku konvenciju o prekograničnom zagađivanju vazduha na velikim udaljenostima (1979) sa osam protokola.¹⁶ Osnovni činioci koji određuju položaj EU u međunarodnim ugovorima u oblasti klimatskih promena (i životne sredine u širem smislu) je status definisan za grupu članica iz Aneksa I Okvirne konvencije¹⁷, odnosno konkretnim obavezama država članica među kojima je i ona koja se odnosi na smanjenje emisije gasova staklene bašte za 8% u odnosu na stanje 1990. godine.¹⁸ Kao članica Okvirne konvencije EU je svoju Petu komunikaciju dostavila Sekretarijatu Konvencije u decembru 2009. godine i „nacionalni inventar“ za 2011. godinu u maju ove godine.¹⁹

Iako se na sajtu Okvirne konvencije UN o promeni klime, kada se govori o zajedničkim međusektorskim tematskim područjima delovanja, posebno spominju jedino Konvencija o biodiverzitetu i Konvencija o borbi protiv dezertifikacije u Africi, zbog širine onoga što obuhvata pojam „klimatske promene“ status člana u nekoliko drugih međunarodnih ugovora mora biti uzet u obzir.²⁰ Imajući u vidu definiciju pojma „klimatski sistem“ to su skoro svi oni međunarodni ugovori koji su već spomenuti u prethodnom delu i odnose se na zaštitu prirode i biodiverzitet, zaštitu zemljišta, upravljanje vodnim resursima, otpad, accidente u životnoj sredini, itd.

4. Klimatske promene u sekundarnim propisima EU

Kao što je to već napomenuto kada se radi o međunarodnim ugovorima, izgleda da je skoro nemoguće potpuno jasno i precizno odrediti koji se svi propisi EU sekundarnog karaktera mogu smatrati propisima u oblasti klimatskih

¹⁵ Videti: http://ozone.unep.org/new_site/en/treaty_ratification_status.php. Ovome treba dodati i status člana u sva četiri amandmana na Montrealski protokol (Londonski, Kopenhaški, Montrealski i Pekinški).

¹⁶ EU je članica svih, osim VOC protokola koji je potpisala.

¹⁷ Pokrenut je postupak izmena i dopuna Aneksa I tako da će i jedina preostala članica EU, Kipar, koja nije bila članica, postati članica Aneksa I. Videti: Proposal from Cyprus and the European Union to amend Annex I to the Convention, FCCC/CP/2011/3, 26 July 2011. Prethodno je (2009) Malta dobila ovaj status. Videti: Proposal from Malta to amend Annex I to the Convention, FCCC/CP/2009/2, 13 May 2009.

¹⁸ Za tri najznačajnija gasa (CO₂, Nox, CH₄), dok se za tri preostala gasa (HFCs, PFCs, SF₆) mogu birati referentne godine (1990. ili 1995).

¹⁹ http://unfccc.int/resource/docs/natc/ec_nc5.pdf; http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5270.php

²⁰ Kao zajednički elementi delovanja spominju se: transfer tehnologija, obrazovanje, istraživanje, sistematsko praćenje, izveštavanje, izgradnja kapaciteta, uticaji i adaptacija. http://unfccc.int/cooperation_and_support/cooperation_with_international_organizations/items/2533.php

promena. Ipak, neke polazne kriterijume odredila je sama organizacija i oni mogu poslužiti kao osnova za raspravu o ovim pitanjima. U tom smislu, treba reći da sekundarni propisi EU u oblasti klimatskih promena predstavljaju deo celine koja se u metodologiji same organizacije označava kao grupa propisa koja se odnosi na „monitoring atmosferskog zagađenja” i koja u celini obuhvata 137 različitih akata.²¹ Budući da se samo jedan deo njih neposredno odnosi na pojedina pitanja u vezi sa klimatskim promenama uža klasifikacija propisa u oblasti klimatskih promena može biti predmet posebne rasprave.

1. Prema klasifikaciji propisa EU koja se daje na sajtu Direktorata za klimu svi sekundarni propisi u ovoj oblasti (ukupno 39) su grupisani u sedam posebnih grupa i to: monitoring i izveštavanje o gasovima sa efektom staklene bašte, šema (sistem) trgovine dozvolama za emisije, odluka koja se odnosi na „rapodelu napora” vezanih za smanjenjem emisija između država članica do 2020. godine, skupljanje i odlaganje ugljenika, saobraćaj i kvalitet goriva, zaštita ozonskog omotača i fluorovani gasovi.²²

a) U prvoj grupi propisa koji se odnose na monitoring gasova sa efektom staklene bašte i izveštavanje osnovni propis je Odluka Saveta 2002/358/EC kojom se, u ime Evropske zajednice, odobrava (potvrđuje) Kjoto protokol. Sa dve kasnije donete odluke Komisije (2006/944/EC i 2010/778/EU) određuju se odgovarajući nivoi emisija koji su dodeljeni Zajednici i svakoj državi članici pojedinačno. U drugoj grupi propisa su dve odluke koje se neposredno odnose na mehanizam monitoringa emisije i sprovođenje Kjoto protokola (280/2004/EC i 2005/166/EC).²³

²¹ Za šire videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15102030.htm> (datum pristupanja 25.8.2011).

²² http://ec.europa.eu/dgs/clima/acquis/index_en.htm. U Priručniku za sprovođenje propisa EU u oblasti životne sredine, koji je prevashodno napisan za potrebe stručnjaka u državama kandidatima (i potencijalnim kandidatima) za prijem u EU, daje se pojedinačni prikaz ukupno 18 propisa (u grupi propisa koji se odnose na vazduh). Pored propisa koji se odnose na kvalitet ambijentalnog vazduha (6 propisa), obuhvaćeni su i propisi koji se odnose na kvalitet goriva, emisije iz mobilnih izvora i informisanje potrošača (6 propisa), isparljiva organska jedinjenja (2 propisa), trgovinu dozvolama za emisije (2 propisa) i EMEP protokol (1 propis). *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, 2008. p. 153–348.

Za noviji sažet presek propisa EU u oblasti klimatskih promena videti i: Townshend, T., (et al.) *GLOBE Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, April 2011. pp. 45–76. U istoj publikaciji se daje i prikaz nacionalnih propisa pojedinih zemalja EU i drugih država.

²³ Komisija je u martu 2011. godine pokrenula raspravu o izmenama pravila koja se odnose na Odluku 280/2004/EC a radi (prevashodno) usklađivanja sa merama iz paketa „klima i energija”. http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2011030702_en.htm.

b) U grupi propisa koji se odnose na sistem trgovine dozvolama za emisije osnovni izvor prava je Direktiva 2003/87/EC kojom se utvrđuje sistem (šema) trgovine dozvolama za emisiju gasova sa efektom staklene bašte u okviru Zajednice i kojom se menja i dopunjava Direktiva Saveta 96/61/EC a koja je kasnije izmenjena i dopunjena Direktivom 2004/101/EC, Direktivom 2008/101/EC, Uredbom 219/2009 i Direktivom 2009/29. Prema odredbi Člana 2., Direktiva se primenjuje na emisije koje su posledica aktivnosti navedenih u Dodatku I, kao i na gasove staklene bašte navedene u Dodatku II (CO₂, CH₄, N₂O, HFC8, PFC8 i SF6) i to bez ikakvog uticaja na zahteve propisane Direktivom 96/61/EZ.²⁴ Od 2008. godine države članice imaju mogućnost primene trgovanja kvotama emisija i na aktivnosti, postrojenja i gasove staklene bašte koji nisu navedeni u Dodatku I pod uslovom da to Komisija odobri, uzimajući u obzir sve relevantne kriterijume (Član 24. stav 1). Države članice su imale obavezu da obezbede da od 1. januara 2005. godine ni jedno postrojenje ne preduzima aktivnosti navedene u Dodatku I²⁵ koje bi rezultirale emisijom gasova navedenih u vezi s tom aktivnošću, osim ako operater nema dozvolu koju je izdalo nadležno telo²⁶ ili ako je postrojenje privremeno isključeno iz šeme Zajednice u skladu sa članom 27. (Član 4).²⁷

²⁴ Ipak, treba imati u vidu da su države članice, prema odredbama člana 8. Direktive obavezne da preduzimu sve potrebne mere kako bi obezbedile da, u slučaju kad postrojenja obavljaju aktivnosti iz Dodatka I Direktive 96/61/EZ, uslovi i postupak za izdavanje dozvole za emisiju gasova staklene bašte budu usklađeni s uslovima i postupkom za izdavanje dozvole iz te Direktive. Zahtevi sadržani u članovima 5, 6. i 7. ove Direktive mogu postati sastavni deo postupaka propisanih Direktivom 96/61/EZ.

²⁵ Aktivnosti u sektoru energetike (Postrojenja za sagorevanje ulazne kalorijske snage sagorevanja veće od 20 MW - osim postrojenja za spaljivanje opasnog ili komunalnog otpada, Rafinerije nafte, Koksare); Proizvodnja ili obrada železa i čelika (Postrojenja za prženje ili sinterovanje železne rude - uključujući rudu sumpora, Postrojenja za proizvodnju sirovog železa ili čelika, uključujući neprekidno livenje kapaciteta većeg od 2,5 tona na sat); Proizvodnja minerala (Postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima kapaciteta većeg od 500 tona na dan ili za proizvodnju vapna u rotacionim pećima proizvodnog kapaciteta većeg od 50 tona na dan ili u drugim vrstama peći proizvodnog kapaciteta većeg od 50 tona na dan; Postrojenja za proizvodnju stakla, uključujući ona namenjena proizvodnji staklene vune, kapaciteta većeg od 20 tona na dan; Postrojenja za izradu keramičkih proizvoda pečenjem, naročito krovnog crepa, cigle, vatrostalne cigle, pločica, grnčarije ili porculana, proizvodnog kapaciteta većeg od 75 tona na dan i/ili kapaciteta peći većeg od 4 m³ i gustoće materijala u peći većeg od 300 kg/m³); Ostale aktivnosti (Industrijska postrojenja za proizvodnju: a) papirne kaše od drveta ili drugih vlaknastih materijala, b) papira i kartona, proizvodnog kapaciteta većeg od 20 tona na dan.

²⁶ Države članice imaju obavezu da preduzmu potrebne administrativne mere, uključujući imenovanje nadležnog tela ili više njih, kako bi osigurale primenu pravila iz ove Direktive. U slučajevima kad se odredi više od jednog nadležnog tela, rad tih tela, u skladu s ovom Direktivom, mora biti koordinisan (Član 18).

²⁷ Za šire videti: Čavoški, A., „Sistem kredita za emisiju gasova sa efektom staklene bašte u Evropskoj uniji”, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 27–28/09, str. 117–125.

Svi ostali propisi koji se odnose na trgovinu dozvolama bi mogli da se svrstaju u dve grupe: 1. propisi kojima se reguliše funkcionisanje sistema koji Direktiva 2003/87/EC ustanovljava (uredbe 2216/2004 i 920/2010 koje se odnose na standardizaciju sistema registara, Uredba Komisije 1031/2010 koja se odnosi na vreme i administraciju i druge aspekte javne prodaje dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte, Odluka Komisije 2006/780/EC o izbegavanju duplog računanja smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, Odluka Komisije 2007/589/EC o ustanovljavanju smernica za monitoring i izveštavanje, Odluka Komisije 2010/2 o listi sektora i podsektora koji se smatraju izloženi značajnom riziku od curenja ugljenika) i 2. propisi kojima se u sistem trgovine uključuje i oblast avijacije (Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2008/101/EC, Odluka Komisije 2009/450/EC o tumačenju vazduhoplovnih aktivnosti koje se navode u Aneksu I Direktive 2003/87/EC), Uredba Komisije 748/2009 o listi operatera koji sprovode aktivnosti koje se navode u Aneksu I Direktive 2003/87/EC, Uredba Komisije 82/2010/ o listi operatera).

c) Odlukom Evropskog parlamenta i Saveta 406/2009/EC koja se odnosi na raspodelu „napora“ država članica radi ostvarivanja ciljeva Zajednice u oblasti smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte do 2020. godine propisuju se godišnje kvote emisija za svaku državu članicu, regulišu se korišćenje kredita iz projektnih aktivnosti, način izveštavanja i procena napretka, korektivne mere, itd.

d) Jedini propis EU kojim se reguliše skupljanje ugljendioksida i njegovo odlaganje u „podzemne geološke strukture“ je Direktiva 2009/31/EZ koja ima za cilj da se obezbedi „ekološki“ bezbedno odlaganje ugljendioksida u „podzemne geološke formacije“ na takav način da se spreče i, gde je to moguće, eliminišu mogući negativni uticaji i bilo kakav rizik za životnu sredinu i ljudsko zdravlje.²⁸ Direktivom se detaljnije uređuju kriterijumi za izbor lokacija za odlaganje, izdavanje dozvole za istraživanje, izdavanje, korišćenje, sadržaj, promene, ažuriranje, itd; dozvole za odlaganje, funkcionisanje postrojenja, obaveze operatera, mere u slučaju neplaniranih situacija, zatvaranje postrojenja, prenos odgovornosti, mere finansijskog obezbeđenja, pristup trećih strana mreži za transport i lokaciji za odlaganje, rešavanje sporova, prekogranična saradnja, informisanje javnosti, kaznene odredbe, itd. Takođe, Direktiva se određuje i prema izmenama drugih propisa EU koje su nastale njenim donošenjem (Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu 85/337/EEC, Okvirne direktive 2000/60/EC o vodama, Direktive 2001/80/EC o ograničenju emisija nekih zagađujućih materija iz velikih postrojenja za spaljivanje, Direktive 2004/35/EC o odgovornosti u pogledu prevencije i remedijacije štete u životnoj sredini, Direktive 2006/12/EC o otpadu, Direktive 2008/1/EC o integrisanom sprečavanju i kontroli industrijskog zagađenja i Uredbe 1013/2006 o transportu otpada.

e) U delu propisa EU koji se odnose na transport i kvalitet goriva dve direktive se odnose na kvalitet goriva (98/70/EC i 2009/30/EC) dok se ostali propisi odnose na informisanje potrošača o CO₂ emisijama i to u pogledu reklamiranja novih putničkih automobila (Direktiva 1999/44/EC), standarde emisionog učinka za nova putnička i nova laka komercijalna vozila (Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 443/2009 i 510/2011) kao i monitoring i dostavljanje podataka o registraciji novih putničkih automobila (Uredba Komisije 1014/2010).

f) Ključni propis EU u delu koji se odnosi na zaštitu ozonskog omotača je Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 1005/2009 o supstancama koje oštećuju ozonski omotač i Uredba 744/2010 kojom je ova prethodna izmenjena u pogledu korišćenja halona. Ovome treba dodati i Odluku Komisije 2010/372 o korišćenju kontrolisanih supstanci.

g) Najbrojnija lista sekundarnih propisa odnosi se na fluorovane gasove pri čemu je osnovni propis Uredba Evropskog parlamenta i Saveta 842/2006 kojom se ustanovljava format izveštaja koji treba da dostavljaju proizvođači, uvoznici i izvoznici fluorovanih gasova sa efektom staklene bašte.²⁹ Svi ostali propisi su neka vrsta razrade obaveza iz ove uredbe: Uredba Komisije 1493/2007, zatim Uredba Komisije 1494/2007 o načinu obeležavanja proizvoda i opreme koja sadrži fluorovane gasove, Uredba Komisije 1497/2007 o ustanovljavanju standardnih zahteva za proveru curenja iz stacionarnih sistema za zaštitu od požara, Uredba Komisije 1516/2007 o ustanovljavanju standardnih zahteva za proveru curenja iz stacionarnih frižidera, uređaja za hlađenje vazduha ili toplotnih pumpi koje sadrže fluorovane gasove sa efektom staklene bašte). Četiri uredbe Komisije se odnose na pravila međusobnog priznavanja sertifikacije kompanije i osoblja koje sprovode određene aktivnosti u vezi sa fluorovanim gasovima (303/2008, 304/2008, 305/2008, 306/2008). Uredba 307/2008 se odnosi na minimalne zahteve koji se odnose na programe obuke i uslove međusobnog priznavanja obuke za sisteme hlađenja u nekim motornim vozilima koji sadrže fluorovane gasove sa efektom staklene bašte. Uredba 308/2008 ustanovljava formu notifikacije za obuku i sertifikovane programe država članica.

2. Normativni okvir zvanične politike EU u oblasti klimatskih promena sadržan u paketu propisa za ostvarenje „20-20-20“ ciljeva („klimatski i energetske paket“), dogovoren od strane Evropskog Parlamenta i Saveta u decembru 2008. i junu 2009. godine detaljnije je razrađen u instrumentima definisanim u četiri

²⁸ Za osnovne naznake videti: Robertson, K., Findsen, J., Messner, S., *International Carbon Capture and Storage Projects Overcoming Legal Barriers*, DOE/NETL-2006/1236, June 23, 2006. <http://www.netl.doe.gov/energy-analyses/pubs/CCSregulatorypaperFinalReport.pdf>

²⁹ Cilj mera ustanovljenih ovim propisima je smanjenje emisija nekih fluorovanih gasova (fluorougļjovodonici, perfluorougļjenici i sumporheksafluorid).

grupe komplementarnih propisa. Jedna, za našu analizu značajnija novina, u odnosu na gore već dati presek propisa je u tome što su dodati i propisi koji se odnose na obnovljive izvore energije, čiji je krajnji cilj da se zajednički poveća udeo obnovljivih izvora energije u EU za 20% do 2020.³⁰ Takođe, naglašen je značaj Direktive koja se odnosi na energetske učinak zgrada (2002/91/EC) kao i nekih propisa koji se odnose na podršku istraživanjima radi razvoja nove generacije „ekološki“ čistih vozila.

U Direktivi Evropskog parlamenta i Saveta br. 2009/28/EC od 23. aprila 2009. godine o unapređenju korišćenja energije iz obnovljivih izvora, pored promocije korišćenja električne energije iz obnovljivih izvora, ukazuje se na neophodnost podsticanja energetske efikasnosti, potrošnje električne energije dobijene iz obnovljivih izvora, smanjenje zavisnosti EU od uvoznih energenata (posebno nafte i gasa), sigurnost snabdevanja energijom i povećanje zaposlenosti i regionalnog razvoja. Sve navedeno ima za cilj smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte u skladu sa odredbama Kjoto protokola i Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama, kao i u skladu sa budućim međunarodnim planovima i planovima Zajednice u vezi sa smanjenjem emisija gasova staklene bašte za period posle 2012. godine.³¹

Direktivom se propisuju obavezujući nacionalni ciljevi koji se odnose na udeo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije, kao i za udeo energije iz obnovljivih izvora u transportnom sektoru. Takođe, Direktivom se utvrđuju pravila u vezi sa statističkim transferima između zemalja članica, zajedničkim projektima između zemalja članica, zajedničkim projektima zemalja članica sa trećim zemljama, garancijom o poreklu, administrativnom procedurom, informacijama i obukama, kao i sa pristupom elektro energetske mrežama za energiju proizvedenu iz obnovljivih izvora. Direktivom se uspostavljaju kriterijumi održivosti za biogoriva i biotečnosti (čl. 1).³² Ova Direktiva je mnogo detaljnija i

³⁰ Raspravu o udelu energetskeg sektora u budućim aktivnostima EU treba posmatrati i kroz ciljeve ustanovljene predlogom nove direktive o energetskeg efikasnosti iz juna 2011. godine. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC, European Commission, COM(2011) 370 final, 2011/0172 (COD), Brussels, 22.6.2011.

³¹ „Energija iz obnovljivih izvora“ označava energiju dobijenu iz obnovljivih, ne fosilnih izvora i to: energiju vetra, solarnu, aerotermlnu, geotermlnu, hidrotermalnu, energiju mora i okeana, hidroenergiju, energiju biomase, zemnog gasa, deponijskog gasa i biogasa. Videti: “Directive No. 2009/28/EC, Art. 2.a, OJ L 140, 05.06.2009, p. 27.

³² „Garancija o poreklu“ označava elektronski dokument kojim se obezbeđuje garancija krajnjim potrošačima da je određeni udeo ili količina energije proizvedena iz obnovljivih izvora, kao što se zahteva u članu 3 (6) Direktive 2003/54/ES; „Biotečnosti“ označava tečna goriva proizvedena iz biomase koje se koriste za energetske potrebe, osim za transport, uključujući električnu energiju, grejanje i hlađenje. (Videti: “Directive 2009/28/EC, Art. 2.j and 2.h, p. 27).

obuhvatnija od Direktiva 2001/77/EC i Direktive 2003/30/ES, što ukazuje na povećanje značaja korišćenja obnovljivih izvora energije i povećanje ozbiljnosti kojoj se ovoj temi prilazi u EU. Direktiva 2009/28/ES će zameniti Direktivu 2001/77/EC i Direktivu 2003/30/EC u primeni od 1. januara 2012. godine.

Nacionalni ciljevi za udeo energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije u 2020. godini propisani su Aneksom I. Da bi se postigao cilj od 20%, od svake zemlje članice EU-27 se zahteva da uveća svoj udeo obnovljivih izvora za 5,5% u odnosu na nivo iz 2005. godine, sa preostalim uvećanjem izračunatim na osnovu bruto domaćeg proizvoda po glavi stanovnika (GDP). Radi poređenja, EU je u Aneksu I Direktive 2009/28/EC za Španiju, koja je 2005. godine imala udeo energije proizvedene iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije od 8,7%, postavila cilj od 20%; za Poljsku određeno uvećanje sa 7,2% na 15% udela energije dobijene iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije 2020. godine; za Slovačku Republiku utvrđeno je povećanje sa 6,7% na 14%; za Bugarsku sa 9,4% na 16%; za Sloveniju sa 16% na 25%, itd.

3. Među ostalim propisima EU u oblasti zaštite vazduha koji su od značaja za klimatske promene nekoliko grupa propisa zaslužuje da se na njih posebno ukaže. To su: a) propisi koji se odnose na kvalitet ambijentalnog vazduha,³³ b) propisi koji se odnose na ograničenje emisija iz stacionarnih postrojenja³⁴. Takođe, značajan deo propisa EU kojima se regulišu pojedini aspekti zaštite od industrijskog zagađivanja imaju posredan značaj za stanje u oblasti klimatskih promena. U tom smislu posebno bi trebalo imati u vidu neke systemske propise EU kao što su: Direktiva Saveta 2008/1/EC od 15. januara 2008. godine koja se odnosi na integrisano sprečavanje i kontrolu zagađenja,³⁵ Direktiva 96/82/EC o kontroli opasnosti velikih akcidenata koji uključuju opasne supstance,³⁶ Uredba (EZ) No 1221/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. godine o dobrovoljnom učešću organizacija u upravljanju zaštitom životne sredine Zajednice i šemi ocenjivanja (EMAS),³⁷ Uredba (EZ) No. 1980/2000 o revidiranoj

³³ Videti npr. *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* (OJ L 152, 11.6.2008, p. 1–44)

³⁴ Videti npr. *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* (OJ L 309, 27.11.2001, p. 1–21).

³⁵ *Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version) (Text with EEA relevance)* (OJ L 24, 29.1.2008, p. 8–29).

³⁶ *Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances* (OJ L 10, 14.1.1997, p. 13–33).

³⁷ Ovo je prevod dokumenta čiji je naziv: *Regulation (EC) No 1221/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the voluntary participation by organisations in a Community*

šemi eko-označavanja Zajednice,³⁸ itd. Svemu ovome treba dodati i jedan deo propisa koji se odnose na upravljanje vodama, hemikalijama, zaštitu prirode, upravljanje otpadom, itd.³⁹

5. Institucije EU nadležne za oblast klimatskih promena

U okviru Evropske komisije Generalni direktorat za klimu („DG Klima“) osnovan je u februaru 2010. godine. Prethodno je ova oblast bila uključena u Direktorat za životnu sredinu. Ovaj direktorat je nadležan za vođenje međunarodnih pregovora o klimi, bavi se pitanjima koja se odnose na posledice klimatskih promena, ostvarivanje ciljeva predviđenih za 2020. godinu i razvija i sprovodi sistem trgovine emisijama, prati ostvarivanje ciljeva koji se odnose na smanjenje emisija van sistema trgovine emisijama koji se realizuje u državama članicama, itd.⁴⁰

eco-management and audit scheme (EMAS), repealing Regulation (EC) No 761/2001 and Commission Decisions 2001/681/EC and 2006/193/EC (OJ L 342, 22.12.2009, p. 1–45). Videti: Vlada Republike Srbije. (2008b). Nacionalni program za integraciju Srbije u Evropsku uniju, Beograd. str. 720.

³⁸ *Regulation (EC) No 1980/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 on a revised Community eco-label award scheme (OJ L 237, 21.9.2000, p. 1–12).*

³⁹ Videti: Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, op. cit. 127–150, 194–211, 249–270, 271–298.

⁴⁰ Za šire o institucijama nadležnim za poslove životne sredine (koje su istovremeno značajne i za oblast klimatskih promena) videti deo ovog rada koji se odnosi na životnu sredinu.

X POLITIKA I PROPISI EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ZAŠTITE POTROŠAČA

Procenjuje se da jedinstveno tržište nudi evropskim potrošačima (493 miliona potrošača) širi izbor, bolji kvalitet i niže cene kroz integraciju i poboljšanu ekonomiju obima. Takođe, otvaraju se nove mogućnosti za biznis i pomaže se pokretanje ekonomskog rasta. Smatra se da potrošački izdaci učestvuju sa oko 56% u EU GDP i da su ključni za ostvarivanje ciljeva Evropa 2020 kao i da stimulisane ove tražnje može imati glavnu ulogu u izlasku EU iz krize.¹ Međutim, rezultati istraživanja potrošačkih uslova potvrđuju da je maloprodajno unutrašnje tržište EU još uvek daleko od toga da bude u potpunosti integrisano.² Procenjuje se da EU potrošači i dalje preferiraju da kupuju robu i usluge u svojoj zemlji, iako se poslednjih pet godina može primetiti stabilno (i dalje sporo), povećanje nivoa prekogranične kupovine. Skoro trećina EU potrošača napravila je najmanje jednu tzv. prekograničnu kupovinu u 2011., bilo prilikom putovanja u inostranstvo ili preko drugih prodajnih kanala (tj. internet, telefon i pošta). Isto tako, većina preduzeća prodaje svoje proizvode samo domaćim potrošačima. Udeo trgovaca koji prekogranično prodaju svoja dobra ostao je relativno stabilan od 2006., sa nešto više od četvrtine prodavaca koji su se proširili na prodaju u najmanje jednoj drugoj zemlji EU u 2011.

Smatra se da je efikasno sprovođenje propisa koji se odnose na bezbednost potrošača i proizvoda od ključnog značaja kada je u pitanju obnova poverenja potrošača na jedinstvenom tržištu. Takođe je od ključnog značaja za renomirane firme koje inače mogu da imaju probleme sa nelojalnom

¹ *A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 22.5.2012, COM(2012) 225 final, p. 2.

² *Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market Monitoring the integration of the retail single market and consumer conditions in the Member States*, Seventh edition – May 2012, European Commission, Brussels, May 2012, SEC(2012) 1 65 final, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/information_sources/docs/ca/7th_edition_scoreboard_en.pdf. p. 4.

konkurencijom.³ Iako ogromna većina prodavaca izjavljuje da oni u potpunosti poštuju propise o zaštiti potrošača (98%), trećina potrošača ne oseća da se poštuju njihova prava. Na osnovu iskustva potrošača i trgovaca, broj obmanjujućih i varljivih reklama i ponuda porastao je od 2010.⁴

Problem postojanja više nacionalnih sistema obligacionog prava trgovci u EU doživljavaju kao glavnu prepreku prekogranične trgovine. U novembru 2011, Komisija je predložila da se donese Zakon o alternativnom rešavanju sporova (ADR) i za onlajn rešavanje sporova (ODR) kako bi se olakšalo vansudsko obeštećenje i povećalo poverenje potrošača i trgovaca na jedinstvenom tržištu. Takođe, istraživanje pokazuje da su neophodni kontinuirani naponi u cilju povećanja poverenja potrošača i firmi u elektronsku trgovinu, posebno prekograničnu. Sve u svemu, u 2011. godini nešto više EU potrošača kupovalo je robu i usluge preko Interneta (43% u odnosu na 40% u 2010).⁵

1. Nadležnost

U skladu sa odredbama člana 4. Ugovora o funkcionisanju EU zaštita potrošača spada u grupu pitanja (oblasti) gde EU deli nadležnost sa državama članicama. Nadležnost EU propisana je članom 169. (Naslov XV) Ugovora kojim je propisano sledeće: „Radi unapređenja interesa potrošača i obezbeđenja visokog stepena zaštite potrošača, Unija doprinosi zaštiti zdravlja, bezbednosni i ekonomskih interesa potrošača, kao i unapređenju njihovih prava na informiranje, obrazovanje, te organizovanje radi očuvanja njihovih interesa.” Unija doprinosi ostvarenju ovih ciljeva: (a) merama koje se usvajaju u skladu s članom 114. u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta; i (b) merama kojima se podržavaju, dopunjuju i nadziru politike država članica. Mere kojima se podržavaju, dopunjuju i nadziru politike država članica usvajaju Evropski parlament i Savet, delujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savetovanja s Odborom za ekonomska i socijalna pitanja. Ove mere ne

³ U 2011, 58% od EU potrošača osećali su se adekvatno zaštićeni zahvaljujući postojećim merama za zaštitu potrošača (poredeći sa 57% u 2010). Više od 6 od 10 ispitanika (isto kao u 2010) smatra da državni organi štite njihova prava kao potrošača (62%) i da trgovci poštuju ta prava (65%). Poređenje rezultata u dužem vremenskom periodu ukazuje na to da je nivo potrošačkog poverenja i zadovoljstva sa postojećim merama za zaštitu potrošača u stalnom porastu od 2009. Ibid, p. 4, 37.

⁴ Skoro polovina potrošača u EU (46%) i skoro trećina (31%) trgovaca su izjavili da su naišli na takvu praksu. Ovo predstavlja povećanje od 4 i 6 procentnih poena, respektivno, od prošle godine. Isto tako, više potrošača (69%) kaže da su naišli na nepoželjne i neprikladne komercijalne reklame, izjave ili ponude (+8 procentnih poena od 2010). Nezakonite reklame i ponude su očigledno manje uobičajena pojava, ali su ipak primećene od strane 29% potrošača (isto kao i prošle godine) i 23% od trgovaca (naspram 21% u 2010). Ibid, p. 4.

⁵ Ibid, p. 3.

sprečavaju državu članicu da se pridržava ili da uvodi strože mere zaštite. Te mere moraju biti u skladu s Ugovorima. O njima se obaveštava Komisija.

2. Razvoj politike EU u oblasti zaštite potrošača

Oblast zaštite potrošača postala je posebna politika EU tek Ugovorom iz Maastrichta. Pre toga se ona razvijala bez izričite ugovorne nadležnosti uglavnom kao deo aktivnosti koje su se odnosile na stvaranje unutrašnjeg tržišta. Smatra se da je osnova zakonodavstva u ovoj oblasti ustanovljena Rezolucijom Saveta od 14. aprila 1975. godine o preliminarnom programu Evropske ekonomske zajednice koji se odnosi na zaštitu potrošača i politiku informisanja.⁶ Nakon 1990. godine razvoj politike u oblasti zaštite potrošača odvija se u okviru akcionih programa Evropske komisije koji su donošeni za trogodišnje periode. Poslednji dokument takve vrste donet je za period od 1999-2001. godine.⁷ Nakon toga je usvojena Strategija politike zaštite potrošača 2002-2006.⁸ sa tri srednjoročna cilja: visok stepen zaštite potrošača, efikasno sprovođenje pravila zaštite potrošača i uključivanje potrošačkih organizacija u evropske politike. Razrada ovih ciljeva i formulisanje mera za njihovo ostvarivanje sadržani su u Zelenoj knjigi o zaštiti potrošača u EU iz 2001. godine.⁹

Neki primeri koji su ilustrovali slabnosti sistema bezbednosti hrane za ljude i stočne hrane (BSE, dioksini i sl). inicirali su potrobu preduzimanja jasnijih mera u ovoj oblasti i podizanje nivoa bezbednosti hrane na listi političkih prioriteta. Zbog toga je 2000. godine usvojena Bela knjiga o bezbednosti hrane¹⁰ i Komisija je predložila niz mera koje su trebale da podignu nivo bezbednosti hrane kao što su: uspostavljanje nezavisnog evropskog tela za hranu sa odgovornosti koje uključuju i nezavisne naučne savete o svim aspektima bezbednosti hrane; poboljšani zakonski okvir koji obuhvata sve aspekte hrane "od farme do stola", veće usklađivanje nacionalnih sistema kontrola, dijalog sa potrošačima i drugim zainteresovanim stranama.

U poslednoj fazi razvoja politike zaštite potrošača Komisija je 13. marta 2007. godine usvojila novu Strategiju politike zaštite potrošača za period od 2007–2013.

⁶ Official Journal C 92, 1975. U ovoj rezoluciji je spomenuto pet osnovnih prava potrošača: pravo na zaštitu zdravlja i bezbednosti, pravo na informisanje i obrazovanje, pravo na zaštitu ekonomskih interesa, pravo na naknadu i pravni lek i pravo na predstavljanje.

⁷ COM(1998) 696 final, 1.12.1998. Ovaj dokument se fokusira na tri opšta cilja politike zaštite potrošača u EU i to: veća zastupljenost potrošača, visok stepen zdravlja i bezbednosti za potrošače i potpuno poštovanje ekonomskih interesa potrošača u Uniji.

⁸ COM(2002) 208 final objavljen u OJ C 137, 8.6.2002.

⁹ COM(2001) 531 final, 2.10.2001.

¹⁰ COM/99/0719 final.

godine čime su definisani novi prioriteti i aktivnosti u oblasti zaštite potrošača. Prioriteti strategije obuhvataju sledeće: povećanje poverenja potrošača na unutrašnjem tržištu što doprinosi poboljšanju konkurentnosti privrede i osnivanjem jedinstvenog regulatornog okruženja na evropskom tržištu, koje efikasno štiti potrošače; stvaranje uslova da potrošačka pitanja budu uzeta u obzir u svim politikama EU; komplementarna potrošačka politika država članica; jačanje pozicije potrošača na tržištu kroz razvoj mera za obrazovanje potrošača, aktivnu podršku potrošačke organizacije EU kao i njihovo uključivanje u donošenje politika; prikupljanje podataka vezanih za potrošnju i podršku razvoju novih predloga zakona i drugih inicijativa.

3. Osnovni propisi

Da oblast zaštite potrošača predstavlja jedan od najznačajnijih delova politike EU govori i činjenica da je u ovoj oblasti do sada doneto 808 različitih akata.¹¹ Sadržinski posmatrano politika EU u ovoj oblasti obuhvata nekoliko grupa pitanja među kojima su najznačajnija pitanja koja se odnose na informisanje i obrazovanje potrošača (527 akata), zaštita zdravlja i bezbednost potrošača (227 akata), zaštitu ekonomskih i pravnih interesa potrošača (38 akata) i označavanje i pakovanje proizvoda.

Zaštita zdravlja i bezbednosti potrošača

- Direktiva 2001/95/EEZ o opštoj bezbednosti proizvoda (Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety – OJ 2002 L 11)
- Direktiva 85/374/EEZ o odgovornosti za neispravan proizvod (Council Directive of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products – 85/374/EEC – OJ 1985 L 210), izmenjena i dopunjena Direktivom 1999/34/EZ (Directive 1999/34/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 1999 amending Council Directive 85/374/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products – OJ 1999 L 283).

¹¹ Stanje na dan 16. Decembar 2012. godine. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1520.htm>.

Zaštita ekonomskih interesa potrošača

- Direktiva 98/6/EZ o zaštiti potrošača u pogledu isticanja cene proizvoda (Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers – OJ 1998 L 80)
- Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenim poslovnim praksama (Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council („Unfair Commercial Practices Directive“) – OJ 2005 L 149)
- Direktiva 85/577/EEZ o zaštiti potrošača u pogledu ugovora sklopljenih izvan poslovnih prostorija (Council Directive 85/577/EEC of 20 December 1985 to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises – OJ 1985 L 372)
- Direktiva 90/314/EEZ o turističkim paket aranžmanima (Council Directive 90/314/EEC of 13 June 1990 on package travel, package holidays and package tours – OJ 1990 L 158)
- Direktiva 97/7/EZ o zaštiti potrošača u pogledu ugovora sklopljenih na daljinu (Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts – OJ 1997 L 144) izmenjena i dopunjena Direktivom 2002/65/EZ (Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC – OJ 2002 L 271)
- Direktiva 87/102/EEZ o potrošačkim kreditima (Council Directive 87/102/EEC of 22 December 1986 for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit – OJ 1987 L 42) izmijenjena i dopunjena Direktivom 90/88/EEZ (Council Directive 90/88/EEC of 22 February 1990 amending Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit – OJ 1990 L 61) i Direktivom 98/7/EZ (Directive 98/7/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 amending Directive 87/102/EEC for the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning consumer credit - OJ 1998 L 101)

- Direktiva 2002/65/EZ o sklapanju na daljinu ugovora o potrošačkim finansijskim uslugama (Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services and amending Council Directive 90/619/EEC and Directives 97/7/EC and 98/27/EC – OJ 2002 L 271)
- Direktiva 94/47/EZ o „tajmšeru“ (Directive 94/47/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 1994 on the protection of purchasers in respect of certain aspects of contracts relating to the purchase of the right to use immovable properties on a timeshare basis – OJ 1994 L 280)
- Direktiva 93/13/EEZ o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima (Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts – OJ 1993 L 95)
- Direktiva 1999/44/EZ o određenim aspektima prodaje potrošačke robe i garancijama (Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 on certain aspects of the sale of consumer goods and associated guarantees – OJ 1999 L 171)

Pravna zaštita potrošača

- Uredba 2006/2004 o saradnji u zaštiti potrošača (Regulation (EC) 2006/2004 of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws (the Regulation of consumer protection cooperation) – OJ 2004 L 364)
- Direktiva 98/27/EZ o sudskim/upravnim zabranama za zaštitu interesa potrošača (Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests – OJ 1998 L 166)

4. Najznačajnije institucije EU u oblasti zaštite potrošača

Kao što je već napomenuto zaštita potrošača je deo politike kojoj pripadaju i pitanja koja se odnose na javno zdravlje. U okviru Evropske komisije postoji poseban direktorat (“SANCO”) u čijoj nadležnosti su pitanja koja se odnose na zaštitu potrošača i javno zdravlje.¹² Istovremeno, u okviru Evropskog parlamenta postoji poseban Odbor (ili komitet) za unutrašnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO)¹³ kao i nekoliko drugih odbora u čijoj nadležnosti se mogu naći određena

¹² Shemu organizacije videti na: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/chart.pdf.

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/imco/home.html>.

pitanja od značaja za oblast zaštite potrošača (npr. životna sredina, javno zdravlje i bezbednost hrane – ENVI).¹⁴

Među specijalizovanim institucijama koje se u okviru EU bave pitanjima zaštite potrošača posebno mesto imaju: Mreža evropskih potrošačkih centara,¹⁵ Evropska agencija za bezbednost hrane,¹⁶ Sistem brzog uzbunjivanja (RAPEX),¹⁷ Evropska agencija za lekove,¹⁸ Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti,¹⁹ itd.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/envi/home.html>.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm.

¹⁶ <http://www.efsa.europa.eu/>.

¹⁷ http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/index_en.htm.

¹⁸ <http://www.ema.europa.eu/ema/>.

¹⁹ <http://www.ecdc.europa.eu/en/Pages/home.aspx>.

XI USKLAĐIVANJE NACIONALNE POLITIKE I PROPISA SA POLITIKOM I PROPISIMA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE, KLIME I ZAŠTITE POTROŠAČA

1) Nekoliko odredaba Sporazumoma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) („Sl. glasnik RS“, br.83/2008) odnosi se na obaveze Republike Srbije u vezi sa usaglašavanjem nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima EU. Ovaj sporazum 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*“.¹ Osim toga, ova obaveza je eksplicitno propisana i članom 72. SSP kojim se Srbija obavezala da će „... *nastojati da obezbedi postepeno 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. Predviđeno je da „politike i ostale mere (budu) oblikovane tako da omogućće održiv ekonomski i društveni razvoj Srbije. Ove politike treba da omogućće da se i pitanja zaštite životne sredine od samog početka u potpunosti uključe i povežu sa zahtevima za harmoničnim društvenim razvojem (član 88. stav 2) (aut. pod). Članom 111. Sporazuma propisano je da će „Strane ... razvijati i jačati saradnju u oblasti životne sredine sa ključnim zadatkom zaustavljanja dalje degradacije i

¹ 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, omoguććavajući 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.

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...*“ . Osim toga, još nekoliko odredaba Sporazuma odnosi se na oblast životne sredine. To su sledeće odredbe: član 61 (Pružanje usluga), član 94 (Industrijska saradnja), član 108 (Transport), član 109 (Energetika), član 116 (Finansijska saradnja) i Protokol IV (Kopneni transport).

2) Sa unutrašnje-pravnog stanovišta posmatrano, usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU regulisano je pravilima kojima se reguliše priprema i donošenje propisa među kojima osnovni značaj ima Poslovnik Vlade. Osnovni instrument za sagledavanje stanja usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, u fazi pripreme zakona, je Izjava o usklađenosti.² 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 integracije“ kada se radi o nacrtu zakona.³ Prilikom dostavljanja nacrta zakona na mišljenje Kancelariji za evropske

² 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?...“

³ 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).

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.⁴ 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.⁵ 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,⁶ odnosno pitanje dinamike usaglašavanja i procene aktuelnog nivoa usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU.⁷ Specifičnost propisa 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

⁴ 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.“

⁵ 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); nitrate (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.

⁶ Za pregled propisa videti: Dragoljub Todić, *Vodič kroz EU politike – životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011. str. 51-304.

⁷ 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.

i usvajanja propisa (naročito učešće javnosti) regulišu posebno za ovu oblast sa mogućnosti širokog tumačenja i proširivanja na razne druge oblasti.⁸

5) Više odredaba Arhuske konvencije 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) može biti značajno za razumevanje obaveza države u pogledu načina usaglašavanja nacionalne politike i propisa u oblasti životne sredine. 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 primenjivih 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.“⁹ 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.¹⁰ U tom smislu naročito značajnim se mogu smatrati odredbe kojima se reguliše pitanje dostupnosti informacija koje se tiču životne sredine.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹

7) U skladu sa opisanim pravilima može se konstatovati da su svi zakoni u oblasti životne sredine usvajani od 2004. godine u oblasti životne sredine 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.¹²

U Izveštaju Evropske komisije za 2012. godinu konstatuje se određen napredak u značajnom delu propisa koji se usklađuju sa propisima EU: horizontalno zakonodavstvo, upravljanje otpadom, upravljanje vodnim resursima, zaštita prirode, upravljanje hemikalijama, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, itd.¹³ Ipak, posebno se naglašava potreba jačanja administrativnih kapaciteta u sektoru životne sredine.

¹¹ Za šire videti: Tina Janjatović, Dragoljub Todić, „Pravo na informisanje u oblasti životne sredine“, *Pravni život*, br. 9/2010, str. 363-374.

¹² 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.

¹³ *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, Evropska komisija, 10.10.2012. godine. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_na_pretku_2012.pdf. str. 80-82.

8) Što se tiče oblasti klimatskih promena procenjuje se da je „neznan napredak postignut ... u usaglašavanju sa pravnim tekovinama EU o klimi. Značajni naponi su neophodni za podizanje svesti o mogućnostima i izazovima u pogledu klimatskih promena, uspostavljanje više strateškog pristupa za Srbiju, usaglašavanje i sprovođenje pravnih tekovina EU o klimi, kao i jačanje administrativnih kapaciteta i međuinstitucionalne saradnje.“¹⁴

9) Prema odredbama člana 78. SSP „ugovorne strane će saradivati kako bi usaglasile standarde zaštite potrošača u Srbiji sa standardima u Zajednici. Delotvorna zaštita potrošača je nužna kako bi se obezbedilo valjano funkcionisanje tržišne ekonomije i ta zaštita će zavisiti od razvoja administrativne infrastrukture radi obezbeđivanja nadzora nad tržištem i sprovođenja zakona u ovoj oblasti.“ Radi ostvarivanja ovih ciljeva strane ugovornice su se (u njihovom zajedničkom interesu) obavezale da obezbede: a) politiku aktivne zaštite potrošača u skladu sa komunitarnim pravom, uključujući veću informisanost i razvoj nezavisnih organizacija; b) usklađivanje zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa zaštitom koja je na snazi u Zajednici; c) delotvornu pravnu zaštitu potrošača radi poboljšanja kvaliteta potrošačke robe i održavanja odgovarajućih standarda bezbednosti; d) nadzor nad sprovođenjem pravila od strane nadležnih organa i omogućavanje pristupa pravdi u slučaju spora; e) razmenu informacija o opasnim proizvodima.

Usklađivanjem propisa o zaštiti potrošača nastoje se postići dva osnovna opšta cilja. Prvi je podizanje nivoa zaštite zdravlja i bezbednosti kao i ekonomskih interesa potrošača kako bi oni povratili veru u tržište i postali aktivni učesnici tržišnih odnosa. Drugi cilj je otklanjanje prepreka slobodnom kretanju robe i usluga na zajedničkom tržištu koje proizlaze iz različitih pravila država članica o zaštiti potrošača. Kada je u pitanju Republika Srbija procenjuje se da je tokom 2011. odnosno 2012. godine “ostvaren ... određen napredak u oblasti zaštite potrošača. Što se tiče *horizontalnih aspekata*, saradnja sa udruženjima za zaštitu potrošača se poboljšala, kao i kampanje za podizanje svesti i edukaciju potrošača. Međutim, administrativni kapaciteti Odeljenja za zaštitu potrošača u okviru Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede i koordinacija sa resornim ministarstvima i zakonodavnim telima je i dalje slaba. Nacionalni savet za zaštitu potrošača još uvek nije obrazovan.”¹⁵ Ipak, u Izveštaju se konstatuje da “nije ostvaren napredak u pogledu *pitanja koja se odnose na bezbednost proizvoda*.

¹⁴ *Ibid*, str. 83.

¹⁵ *Ibid*, str. 84-85. Osim toga, “ostvaren je određen napredak u pogledu *pitanja koja se odnose nebezbedne proizvode*. Zakonski propisi o potrošačkom kreditu su dodatno usaglašeni sa pravnim tekovinama EU. Međutim, neophodno je dalje usaglašavanje Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga.”

Sredstva i postupci za proces medijacije treba da se ojačaju kako vi se obezbedila pravilna i efektivna primena pravila zaštite potrošača i nadzora tržišta. Dalje usaglašavanje sa pravnim propisima nije sprovedeno.”¹⁶

LITERATURA

- Adapting to climate change: Towards a European framework for action*, White paper, Commission of the European Communities, COM(2009) 147/4, Brussels, 1.4.2009.
- Adelle, C., et al. *Climate Change and Energy Security in Europe, Policy Integration and its Limits*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2009.
- Anderson, J., (et al.) *Linking the EU's Emissions Trading System to any Future US Emissions Trading Scheme*, European Parliament, 2009. http://www.ieep.eu/assets/425/linking_eu_ets.pdf
- Birnie, P.W., Boyle, A.E., *International Law and Environment*, Oxford University Press, 2002, pp. 137–147.
- de Cendra de Larragan, J., *International Dimensions of Climate Change – Report 4: A reflection on the long-term evolution of international climate change law and potential impact upon key areas that may require a response from the United Kingdom*, Universtiy College, London, 2010. <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/internationaldimensions/11-1020-reflection-on-evolution-international-climate-change-law>
- Climate Change and Human Rights: A Rough Guide*, International Council on Human Rights Policy, Switzerland, 2008.
- Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08, 14 March 2008. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf.
- 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.
- Consultation document EU environment policy priorities for 2020: Towards the seventh EU Environment Action Programme*, http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/7EAP_Consultation_document_FINAL.pdf.
- Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market Monitoring the integration of the retail single market and consumer conditions in the Member States*, Seventh edition – May 2012, European Commission, Brussels, May 2012, SEC(2012) 1 65 final, http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/information_sources/docs/ca/7th_edition_scoreboard_en.pdf.
- Čavoški, A., “Samit u Kopenhagenu – uspeh ili razočarenje”, *Evropsko zakonodavstvo*, broj 31-32/10, str. 134–139.

¹⁶ *Ibid.*, str. 85.

- 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*, (OJ L 242, 10.09.2002, p. 1-15).
- Droge, S., *Klimatska strategija EU – osnovni elementi međunarodne klimatske politike nakon 2012. godine*, u Simurdić, M., (ur) *Klimatske promene: studije i analize*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 105-116.
- EU Environmental Governance: A Benchmark of Policy Instruments, With a focus on Agriculture, Energy and Transport*, A Study commissioned by the Belgian Federal Department of the Environment Ministry for Public Health, Food Chain Security & Environment, Final Report: 1 June 2002. http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1909/1909_study.pdf.
- Europe 2020 – a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, COM (2010) 2020. Brussels. 3 March 2010.
- The European Environment State and Outlook 2010, Mitigating Climate Change*, EEA, Copenhagen, 2010.
- A European Consumer Agenda - Boosting confidence and growth*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 22.5.2012, COM(2012) 225 final. http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_en.pdf.
- EEA, 2009. *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought*, EEA Report No. 2/2009, European Environment Agency, Copenhagen. <http://www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe>.
- EEA, 2010. *The European environment – state and outlook 2010: synthesis*. European Environment Agency, Copenhagen. <http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis>.
- EEA, 2012. *Climate Change, Impacts, Vulnerability in Europe 2012*. EEA Report, No. 12/2012, European Environment Agency, Copenhagen. <http://www.eea.europa.eu/publications/climate-impacts-and-vulnerability-2012>.
- Fifth National Communication from the European Community under the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*, European Commission, Technical Report - 2009 – 038.
- Frankel, C., *Why has Technical Standardization become a Tool for Environmental Policy?*, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 3, no. 2, 2004. http://www.journaltes.dk/vol%203%20no%202/Christian%20Frankel_lav.pdf?id=00029.
- Grbić, A., Todić, D., *Javne politike i učešće javnosti u njihovom kreiranju*, *Megatrend revija*, Vol. 8 (2) 2011.
- Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, 2008. p. 153-348.
- Haug, C., (et al.) *Navigation the dilemmas of climate policy of Europe: evidence from policy evaluation studies*, *Earth and Environmental Science, Climatic Change (2010) Vol.*

XI Usklađivanje nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima Evropske unije
u oblasti životne sredine, klime i zaštite potrošača

101, No. 3-4, p. 427-445. <http://www.springerlink.com/content/761887rn27n60173/fulltext.pdf>

Hey Christina, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>.

Heyvaert, V., *Europe in a Climate of Risk: Three Paradigms at Play*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 06/2010, London School of Economics and Political Science, 2010.

Homeyer Ingmar, Withana Sirini, at al, *Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme*, DG ENV.1/SER/2009/0044, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels, Central European University, Budapest, 21 February 2011. http://www.ieep.eu/assets/790/6EAP_final_report.pdf.

Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World, UNDP, 2007.

Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu, Evropska komisija, 10.10.2012. godine. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf.

Jänicke Martin, Jacob Klaus (Eds.) *Environmental Governance in Global Perspective, New Approaches to Ecological Modernisation*, Freie Universität Berlin, Department of Political and Social Sciences, 2006. <http://foper.sfb.rs/pdf/JanickeJorgens.pdf>.

Janjatović, T., Todić, D., Pravo na informisanje u oblasti životne sredine, *Pravni život*, br. 9/2010, str. 363-374.

Jonatan G., *The Path to the EU Environmental Policy: Domestic Politics, Supranational Institutions, Global Competition*, European University Institute, Presented at the Fifth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, May 29 – June 1, 1997, Seattle, Washington. http://aei.pitt.edu/2600/1/002570_1.pdf.

Kelemen R. Daniel, *Globalizing European Union Environmental Policy*, Paper presented at The European Union Studies Association, 11th Biennial International Conference, Marina Del Rey, California, April 23rd-25th, 2009. http://aei.pitt.edu/33075/1/kelemen_r_daniel.pdf.

Louka, E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006.

Meyer, Jan-Henrik 2011: *Appropriating the Environment. How the European Institutions Received the Novel Idea of the Environment and Made it Their Own*, KFG Working Paper Series, No. 31, September 2011, Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin. http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_31.pdf.

Oikonomou, V., Jepma, C.J., A framework on interactions of climate and energy policy instruments, *Earth and Environment Science, Adaptation strategies for global change*, Vol.13, No. 2 pp.131-156.

Odgovori na upitnik Evropske komisije (poglavlje XXVII-životna sredina), Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83>

%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.166.html.

Odgovori na upitnik Evropske komisije (poglavlje XXVIII-zaštita potrošača i zdravlja), Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. <http://www.seio.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0.166.html>.

Pachauri, R.K. and Reisinger, A. (Eds) *Climate Change 2007: Synthesis Report*, An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Geneva, 2008. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm

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.

A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 112 final, Brussels, 8.3.2011.

Scheuer Stefan (Ed), *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau, <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B&showMeta=0>.

Stevanović V, Vasić V, (pr) *Biodiverzitet Jugoslavije: sa pregledom vrsta od međunarodnog značaja*, Biološki fakultet, Beograd, 1995.

Stern Review: The Economics of Climate Change (Executive Summary) <http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/226271-1170911056314/3428109-1174614780539/SternReviewEng.pdf>; ili u srpskoj verziji: Simurdić, M., (ur) *Klimatske promene: studije i analize*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 13-50.

Thematic Strategy on air pollution, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, {SEC(2005) 1132} {SEC(2005) 1133}, /* COM/2005/0446 final */ , Brussels, 21.09.2005.

Todić, D., *Održivi razvoj i principi politike i prava životne sredine*. *Pravni život*, 9/2007, 429-443.

Todić, D., *Ekološki menadžment u uslovima globalizacije*, Megatrend univerzitet, Beograd, 2008.

Todić, D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Megatrend univerzitet, 2008.

Todić, D., *Ekološka politika EU u svetlu strateških opredelenja u oblasti održivog razvoja*, *Pravni život*, br. 10/2009, 53-66.

XI *Usklađivanje nacionalne politike i propisa sa politikom i propisima Evropske unije u oblasti životne sredine, klime i zaštite potrošača*

- Todić, D., Tržišni instrumenti u politici životne sredine Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 31-32/10, str. 124-133.
- Todić, D., *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- Todić, D., Klimatske promene i odgovornost u međunarodnom pravu i pravu EU, *Pravni život*, br. 9/2011, str. 533-547.
- Todić, D., Klimatske promene, u Kronja, J., (ur) *Vodič kroz Strategiju EU 2020*, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 64-80.
- Todić, D. Social and Environmental Issues Related to the Security in SEE Countries, in Montini, M., Bogdanovic, S., (ed) *Environmental Security in South – Eastern Europe*, Springer Science + Business Media B.V. 2011, pp. 43-58.
- Todić, D. „Pravni okviri politike Evropske unije u oblasti organske poljoprivrede i životne sredine“, *Ekonomika poljoprivrede*, Beograd, Radovi sa naučnog skupa sa međunarodnim učešćem „Perspektive agrobiznisa Srbije i evropske integracije“, Beograd, 26. maj 2006. str. 425-440.
- Todić, D., Dimitrijević, D., Energetska bezbednost u međunarodnom pravu životne sredine (Energy security in international environmental law), *Teme*, 2/2012, 703-721.
- Todić, D., Grbić, A., Hemijski udesi u propisima Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 39-40/12, str. 337-352.
- Towards a comprehensive climate change agreement in Copenhagen*, Commission of the European Communities, COM(2009) 39 final, Brussels, 28.1.2009.
- Townshend, T., (et al.) *GLOBE Climate legislation study*, Grantham Research Institute on Climate Change and Environment, April 2011.
- Vukasović, V., Todić, D., *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

ZAKLJUČAK

Finansiranje EU je od samog početka bilo zasnovano na dva principa: federalističkom i principu međuvladine saradnje. Budžet EU je zasnovan na prvom principu. Funkcionisanje budžeta je, i pored brojnih kritika, najtransparentnija institucija u sistemu finansiranja; razlog za to leži u složenom usaglašavanju i brojnim procedurama. U fokusu svog delovanja budžet EU ima Zajedničku poljoprivrednu politiku i regionalnu politiku. U cilju realizacije ovih politika osnivani su brojni fondovi: Fond za upravljanje u poljoprivredi, Fond za ruralni razvoj, Evropski regionalni razvojni fond, Evropski socijalni fond i dr. Vršene su i značajne transformacije u njihovom funkcionisanju u pravcu racionalizacije troškova finansiranja, ali i zbog potrebe usaglašavanja sa zahtevima glavnih trgovinskih partnera i Svetske trgovinske organizacije. Kao zajednička nit u transformacijama finansijskih fondova budžeta EU je bila ekološka dimenzija problema, pa je ekološka politika, pored sopstvenih izvora, našla izvore u poljoprivrednim i regionalnim projektima. Sve tri politike nalaze se u režimu podeljene nadležnosti EU. Njihovo finansiranje se vrši, kako iz budžeta EU, tako i iz fondova država članica. Pošto je bužet EU ograničen na samo nešto preko 1% od ukupnog GDP EU, finansiranje sve više pada u nadležnost članica. To se dešava čak i u okviru samog budžeta. Tako se novi fond za razvoj poljoprivrede kofinsira iz doprinosa članica od 2005 godine.

Finansiranje na bazi međuvladine saradnje takođe počinje od samog osnivanja EU. Evropski fond za razvoj osnovan je veće 1957. godine. Od tada se finansijska arhitektura unije, bazirana na ovom principu, postepeno kompletira. Formiraju se: Evropska investiciona banka, Evropska centralna banka, Pakt za stabilnost i razvoj, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, Evropski finansijski stabilizacioni mehanizam, a od kraja 2012. godine i Evropski Stabilizacioni mehanizam i Jedinstveni mehanizam nadzora banaka.

Najveći broj fondova i institucija je osnovan posle početka svetske finansijske krize, dakle posle kraha Lehman Brothers u 2008. godini. Tako je Evropski

finansijski stabilizacioni mehanizam osnovan već početkom 2010. godine sa fondom od 700 milijardi evra, što je ravno veličini petogodišnjeg budžeta EU. Njegovo etabliranje, međutim, nije bilo rezultat neke unapred planirane aktivnosti, već iznuđeni odgovor na krizu. Sredstva koja su preko njega plasirana uslovljena su reduciranjem 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. Postignuti su određeni rezultati na planu smanjenja tražnje, posebno u Grčkoj i Irskoj, ali uz rekordno povećanje nezaposlenosti, opadanje proizvodnje i sa izgledima za dugotrajnu recesiju.

Sve ove institucije treba u svom domenu da omoguće nesmetano i usaglašeno odvijanje privrednih ciklusa u EU i EMU. Pored toga, iako je najveći broj od njih fokusiran na EMU, kako zbog međusobne povezanosti privrednih tokova u EU, tako i zbog već ugovorenih obaveza o postojanju člana EMU po ispunjenju kriterija konvergencije, ove institucije utiču na funkcionisanje EU u celini, a perspektivno, trebalo bi da postanu zajedničke na celom evropskom prostoru. Međutim, njihovo konstituisanje nije zatvorilo pitanje osnovne institucionalne neusklađenosti uspostavljene između centralizovane monetarne i decentralizovane fiskalne politike. Stoga određena centralizacija fiskalne funkcije i formiranje transfernog budžeta bi trebalo da odgovori na izazove izazvane eksternim šokovima, odnosno da omogući nesmetano odvijanje privrednog ciklusa. Ovo odgovara rešenjima primenjenim u federalnim državama, kao na primer SAD, dakle primena ovog rešenja bi trasirala put ka federalističkoj budućnost Evrope. U prilog ovom pravcu, zasnovanom na zajedničkoj odgovornosti u EMU, govore rastući prinosi na obim, odnosno jačanje evra kao svetske valute, reduciranje preliivanja među članicama i jačanje automatskih stabilizacionih mehanizma, dok protivargumenti leže u činjenici da se nacionalne razlike u ekonomskoj strukturi i preferencijama mogu eksponirati samo posredno. U radu su indicirana sredstva iz kojih bi se ovakav budžet formirao. Međutim, da li će formiranje transfernog budžeta biti ciljna ili iznuđena aktivnost, ili će događaji otići u drugom pravcu, ostaje da se vidi.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

336(4-672EU)

338.43.02(4-672EU)

339.924(4-672EU)

349.6(4-672EU)

ГРБИЋ, Владимир

Finansiranje i zajedničke politike

Evropske unije / Vladimir Grbić, Miroslav

Antevski, Dragoljub Todić. - Beograd :

Institut za međunarodnu politiku i privredu,

2013 (Beograd : Želnid). - 330 str. : graf.

prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 250. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz većinu
poglavlja.

ISBN 978-86-7067-178-2

1. Антевски, Мирослав [аутор] 2. Тодић,

Драгољуб [аутор]

а) Европска унија - Интердисциплинарни
приступ

COBISS.SR-ID 197236748

ISBN 978-86-7067-178-2