



# RESURSI, POLJOPRIVREDA I KOHEZIJA

**Izdavač: Beogradska otvorena škola (BOŠ)**  
**Bulevar oslobođenja 177, 11000 Beograd, Srbija**  
**[www.bos.rs](http://www.bos.rs)**

**Autor: Dragan Roganović**

**Urednici: Bojana Džulović, Branislav Cvetković, Miljana Jovanović**

**Dizajn: Dana Tasovac**

**Prelom: Dana Tasovac**

**Lektura i korektura: Marijana Milošević**

**Ova analiza je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje  
pristupanja Srbije Evropskoj uniji”,**

**koji realizuje Beogradska otvorena škola uz podršku Švedske.**

**Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno  
i mišljenje donatora.**



# SADRŽAJ

REZIME.....	4
UVOD.....	5
POGLAVLJE 11 – POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ.....	7
POGLAVLJE 12 – BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA.....	13
POGLAVLJE 13 – RIBARSTVO.....	16
POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA.....	18
POGLAVLJE 33 – FINANSIJE I BUDŽETSKE ODREDBE.....	21
ZAKLJUČCI.....	24

# REZIME

Cilj ove analize jeste da ponudi pregled osnovnih elemenata pregovora, kao i stanja u pregovorima u oblasti Klastera 5: Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj; Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; Poglavlje 13 – Ribarstvo; Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Od pet poglavlja koje obuhvata ovaj klaster, Srbija je otvorila ukupno dva poglavlja (poglavlja 13 i 33), a za preostala tri poglavlja (poglavlje 11, 12 i 22) je u fazi ispunjavanja uslova za otvaranje poglavlja.

Analiza će dati prikaz onoga što obuhvataju poglavlja u okviru Klastera 5 i daće vremenski pregled dosad postignutih pregovaračkih rezultata za svako poglavlje. Posebno će biti naglašene koristi koje će građani imati od članstva i usaglašavanja zakonodavnog okvira Srbije sa zakonodavstvom Evropske unije.

Prilikom izrade analize korišćena su zvanična i javno dostupna dokumenta Republike Srbija i EU, nastala u toku pregovora i redovni godišnji izveštaji Evropske komisije.

# UVOD

Republika Srbija je 2020. godine prihvatila da primeni revidiranu metodologiju, definisanu u Saopštenju Komisije „Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan“. Ovaj sporazum je odobren na prvoj Međuvladinoj konferenciji sa Srbijom, 22. juna 2021. Na ovoj Međuvladinoj konferenciji sa Srbijom postavljeni su temelji da se, po revidiranoj metodologiji, otvaranje klastera bazira na osnovu očekivanog napretka zemlje.

U skladu s revidiranom metodologijom, 33 pregovaračka poglavlja su grupisana u šest klastera, dok su dva poglavlja (Poglavljje 34 i Poglavljje 35) ostala van klastera. U okviru Klastera 5: Poljoprivredna politika, kohezija i resursi svrstana su sledeća poglavlja:

- Poglavljje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj;
- Poglavljje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika;
- Poglavljje 13 – Ribarstvo;
- Poglavljja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata;
- Poglavljje 33 – Finansijske i budžetske odredbe.

Za otvaranje jednog klastera je neophodno da budu otvorena sva poglavlja koja ga čine. Kako navedeni uslov nije ispunjen, Republika Srbija do sredine 2022.godine nije otvorila Klaster 5, jer je samo deo poglavlja otvoren. Naime u okviru Klastera su do sad otvorena dva poglavlja (Ribarstvo i Finansijske i budžetske odredbe). Kako je saglasno metodologiji za otvaranje klastera potrebno otvoriti sva poglavlja koja ga čine, otvaranje ovog klastera podrazumeva početak pregovora u tri preostala poglavlja, što ukazuje da će sam proces u okviru ovog klastera biti kompleksan, zahtevan i verovatno dug, s obzirom na dosadašnju dinamiku pregovora u navedenim poglavljjima. Posebno treba istaći kompleksnost u okviru Poglavljja 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika, gde situaciju, uz kompleksnost usaglašavanja same legislative i razvoj administrativnih kapaciteta, dodatno usložnjava činjenica da je za pojedine zakone postoji nadležnost nekoliko ministarstava (npr. ministarstva zadužena za poljoprivredu, trgovinu, zdravlje itd.).

U okviru skrining izveštaja kao uslov za otvaranje Poglavljja 11 dobijena su dva merila:

- Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan, koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
- Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Poglavljje nije otvoreno, jer merila nisu ispunjena. Merilo vezano za IPARD II je ispunjeno, a Akcioni plan je pripremljen i u fazi je revizije.

U okviru Poglavljje 12 skrining izveštaj je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju tri merila:

- Srbija treba da usvoji zakonodavni okvir koji je usklađen s pravnim tekovinama Evropske unije, da obezbedi puno prenošenje pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja i da omogući jasno dodeljivanje nadležnosti, naročito u pogledu kontrolnih tela;
- Srbija treba Komisiji da predstavi sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Evropske unije iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, uključujući i planove za razvoj odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procenu neophodnih finansijskih sredstava. Naročitu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;
- Srbija treba Komisiji da predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

Poglavlje 13 je otvoreno za pregovore.

Kada govorimo o Poglavlju 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata kao rezultat procesa skringa, Evropska komisija objavila je Izveštaj, gde je kao merilo za otvaranje poglavlja navedeno da je potrebno izraditi detaljan Akcioni plan, kojim će se odrediti jasni ciljevi i vremenski okvir za ispunjavanje zahteva kohezivne politike Evropske unije. Republika Srbija je pripremila Akcioni plan za ispunjenje zahteva u oblasti kohezivne politike Unije i on se sastoji od šest povezanih odeljaka, predstavljenih u narativnim i tabelarnim delovima: 1. Zakonodavni okvir; 2. Institucionalni okvir; 3. Administrativni kapaciteti, 4. Programiranje; 5. Praćenje i vrednovanje; 6. Finansijsko upravljanje i kontrola (uključujući reviziju).

Poglavlje 33 obuhvata pravila koja se odnose na finansijska sredstva neophodna za finansiranje budžeta Evropske unije, tačnije o sredstvima koje naša država kao članica treba da uplati na osnovu bruto nacionalnog dohotka. Ovo poglavlje je otvoreno na Međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije, održanoj u Briselu, 25. juna 2018. godine.

# POGLAVLJE 11 – POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ



Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije definiše okvir za pregovore i usaglašavanje pravne regulative Republike Srbije u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj i ona je u dužem periodu bazirana na dva stuba. Prvi stub čine direktna plaćanja i tržišne intervencije, dok se drugi stub odnosi na politiku ruralnog razvoja.

Direktna plaćanja omogućavaju da poljoprivrednici dobijaju podsticaje bez obzira na to kojom se vrstom proizvodnje bave, ali uz poštovanje određenih principa kao što su: očuvanje životne sredine i zdravlja ljudi, bezbednost hrane, poštovanje dobrobiti životinja, održavanje zemljišta u dobrom stanju. Na ovaj način uspostavljeni podsticaji imaju cilj da obezbede stabilan prihod, bez obzira na tržišna kolebanja.

Ruralni razvoj obuhvata mere koje su neophodne za razvoj aktivnosti u ruralnim oblastima, a koje doprinose jačanju konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva, poboljšanju biodiverziteta ruralnih područja, unapređenju kvaliteta života, kao i mere za podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije.

Kada govorimo o Srbiji, treba naglasiti da je u 2021. godini došlo do stvaranja preduslova za nastavak implementacije Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA III), uključujući i IPARD kao jedan od ključnih elemenata u okviru poglavlja 11, 12 i 13. Naime, u junu 2021. godine postignut je politički dogovor između Saveta i Evropskog parlamenta o predlogu Komisije za Uredbu o instrumentu za pretpristupnu pomoć (IPA III). Uredba je usvojena 15. septembra 2021.<sup>1</sup>

IPA III ima pristup koji uključuje strateško i dinamično raspoređivanje pomoći i stvaranje preduslova za članstvo Srbije. Fokusirajući finansijsku pomoć Evropske unije na ključne prioritete, IPA III će služiti daljim reformama u poglavljima 11, 12 i 13, kao i u implementaciji konkretnih mera podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju kroz IPARD III program. Na taj način se podstiče održivi društveno-ekonomski razvoj i približavanje Srbije EU.

Izveštajni period za 2021. godinu je u značajnoj meri i dalje vezan za programski period 2014–2020, zbog nastavka implementacije IPARD II programa u Srbiji. Treba uzeti u obzir ovaj programski period Evropske unije sa ključnim ciljevima, koji su usmereni na stabilno snabdevanje evropskog tržišta poljoprivrednim proizvodima po pristupačnim cenama, sa akcentom na obezbeđivanje adekvatnih prihoda poljoprivrednicima, uključujući i značajnu pažnju usmerenu na mala poljoprivredna gazdinstva.

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) za period 2014–2020. godine je bila bazirana na fundamentalnim principima:

- Reforma direktnih plaćanja za podršku poljoprivrednicima (stub 1) i budžet za ruralni razvoj i očuvanje prirode (stub 2);
- Kraj kvota i drugih oblika podrške tržišta.

Veći naglasak na merama zaštite životne sredine, gde se do 30% sredstava odobrava farmerima koji diversifikuju proizvodnju, uključuju plodored na svojoj zemlji, ili održavaju stalne pašnjake.

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2021:330:FULL&from=EN>

Kada je reč o usaglašavanju srpske poljoprivrede i ruralnog razvoja s politikama EU, treba uzeti u obzir i novu Zajedničku poljoprivrednu politiku EU za programski period 2021–2027. Sporazum o reformi zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) zvanično je usvojen 2. decembra 2021. godine. Novo zakonodavstvo, čija primena treba da počne 2023. godine, otvara put politici koja je pravedna, zelena i još snažnije zasnovana na učinku.

Njome se teži da evropski farmeri imaju održivu budućnost, da budžetska davanja na značajan način budu usredsređena na podršku manjim farmama i da omogući veću fleksibilnost zemalja Unije u prilagođavanju mera lokalnim uslovima.

Poljoprivreda i ruralna područja su centralni deo Evropskog zelenog dogovora, a nova ZPP je ključno oruđe u dostizanju ambicija u ostvarivanju politika „od farme do viljuške”, kao i za očuvanje biodiverziteta.

Ciljevi su:

1. obezbeđivanje pravičnog prihoda poljoprivrednicima;
2. povećanje konkurentnosti;
3. poboljšanje položaja farmera u lancu snabdevanja;
4. podržavanje akcija klimatskih promena;
5. unapređenje brige o životnoj sredini;
6. očuvanje predela i biodiverziteta;
7. podržavanje generacijske obnove seoskih područja;
8. obezbeđivanje vitalnih ruralnih područja;
9. zaštita kvaliteta hrane i zdravlja;
10. negovanje znanja i inovacija.

Finansijski okvir za realizaciju ZPP za period 2021–2027. je planiran u ukupnom iznosu od 387 milijardi evra, od čega je 291,1 milijarda predviđena za Evropski garantni fond za poljoprivredu, a 95,5 milijardi za Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

## Sadržaj poglavlja

*Acquis* u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja obuhvata veliki broj obavezujućih pravila, od kojih je većina direktno primenljiva. Suštinski uslovi za funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) jesu adekvatna primena ovih pravila i njihovo efektivno sprovođenje i kontrola od strane efikasne državne administracije.

Za uspešno vođenje ZPP-a zemlje članice moraju da primenjuju propise EU koji se tiču šema direktnih dotacija i da sprovode pravila tržišta Evropske unije za različite poljoprivredne proizvode. Oko 35%–40% budžeta Unije se izdvaja za poljoprivredu i ruralni razvoj (ovaj iznos uključuje i oblasti sadržane u poglavljima 12 i 13).

Za pravilno sprovođenje ZPP-a neophodno je ispuniti brojne zahteve.

Za prvi stub potrebno je uspostaviti neophodnu infrastrukturu, ojačati postojeću i osnovati nove administrativne strukture kao što su:



- funkcionalna agencija za plaćanje koja će: primati i proveravati zahteve, vršiti plaćanja, omogućiti ispravno podnošenje dokumenata u formi koje su zahtevane od Evropske unije, voditi evidenciju o plaćanjima i o obavljenim kontrolama;
- uspostavljanje Integrisanog sistema administracije i kontrole (IACS/IAKS) koji predstavlja kompjuterizovanu bazu podataka;
- uspostavljanje sistema identifikacije poljoprivrednih parcela;
- uspostavljanje sistema za identifikaciju i registraciju životinja, kao i registre gazdinstava;
- uspostavljanje Mreže računovodstvenih podataka na farmama (FADN), koja je kao administrativno telo odgovorna za odabir gazdinstava u kojima se sakupljaju potrebni podaci;
- uspostavljanje organizacije proizvođača, čije formiranje iniciraju sami proizvođači i deluju u skladu s propisima Evropske unije;
- uspostavljanje administracija za efikasnu primenu propisa Evropske unije.

Za drugi stub neophodno je imati efikasnu administraciju koja će osigurati primenu pravila u sprovođenju mera ruralnog razvoja, te procenu efikasnosti i kvaliteta sprovođenja politike ruralnog razvoja. Osim toga, neophodno je obezbediti:

- identifikaciju potreba ruralnih područja;
- izradu, primenu i upravljanje programima;
- monitoring, izveštavanje, kontrolu i vrednovanje programa i mera u okviru istih.

### **Tok pregovora i usaglašavanja sa zakonodavstvom Evropske unije**

Poglavlje 11 nije otvoreno za pregovore, a u toku je priprema pregovaračke pozicije.

Evropska komisija je na bazi održanih eksplanatornih i bilateralnih skringa pripremila skringing izveštaj u kojem je konstatovano da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da je za otpočinjanje pregovora potrebno ispuniti dva merila:

- Srbija treba da predstavi Komisiji akcioni plan, koji će biti osnov za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Akcioni plan će obuhvatiti i razvoj administrativnih kapaciteta, procenu zahtevanih resursa, kao i razvoj Integrisanog administrativnog i kontrolnog sistema radi pripreme za upravljanje i kontrolu plaćanja;
- Srbija treba da dostavi Komisiji zahtev za poveravanje poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II, u skladu sa odredbama Sprovedene uredbe Komisije 447/2014.

Akcioni plan za Poglavlje 11, kao jedno od dva merila, Vlada Republike Srbije usvojila je u novembru 2018. godine i poslat je Evropskoj komisiji na odobrenje. U toku je ažuriranje Akcionog plana i to plana realizacije aktivnosti i rokova za njihovu realizaciju.

Drugo merilo o poveravanju poslova u vezi sa sprovođenjem budžeta za IPARD II je ispunjeno u decembru 2015. godine.

Kako od 2023. godine počinje primena ZPP-a za period 2021–2027. godine predstoji revizija Akcionog plana, saglasno novom političkom okviru.

Najveći napredak u prethodnom periodu u okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj, predstavlja implementacija IPARD II programa u Srbiji.

Dosad je u Srbiji u okviru IPARD II program 2014–2020. godine, sprovedeno 13 poziva u okviru tri akreditovane mere (mera 1: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava; mera 3: Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva; mera 7: investicije za diversifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja). Pored navedene tri mere akreditovana je i mera 9: Tehnička pomoć.

### **Tekuće stanje u pregovaračkom poglavlju i ključne preporuke**

U svom Godišnjem izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija konstatuje: „Srbija je dostigla izvestan nivo pripremljenosti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izvestan napredak je postignut u pogledu sprovođenja preporuka iz prethodnog izveštaja, naročito kroz usvajanje okvirnog zakonodavstva o zajedničkoj organizaciji tržišta i zaključivanjem prvog poziva za IPARD II meru o 'Diverzifikaciji poljoprivrednih gazdinstava i razvoju poslovanja' u oktobru 2020. godine.”

U okviru Poglavlja 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj ponovljena je preporuka, iz Izveštaja za prethodnu godinu, da je neophodno ubrzanje obrade prijave za mere koje su već poverene u sklopu programa IPARD II da bi se izbegao gubitak fondova EU i da bi se nastavilo s poveravanjem zadataka u vezi sa izvršenjem budžeta za ostale mere u okviru programa.

IPARD II program je zaključno s krajem marta 2022. godine imao ukupno 13 raspisanih poziva (mera 1 – sedam poziva, mera 3 – četiri poziva, mera 7 – dva poziva). U tabeli je dat prikaz s brojem aplikacija i finansijskim rezultatima.

Status	Broj zahteva	Vrednost (evro)
Podneti zahtevi	2.523	271.205,333
Odobreni zahtevi	895	71.436,200
Isplaćeno po zahtevima	527	23.617,514

Pokazateljima dosadašnjih dostignuća potvrđuje se zabrinutost Evropske komisije za brzinu realizacije, jer je dosad odobreno 40,4%, a isplaćeno oko 13,4% od ukupno planiranih sredstava za Srbiju u okviru IPARD II programa.

Kada govorimo o IPARD programu, treba naglasiti da je odlukom Evropske komisije C(2022) 1537<sup>2</sup> od 9. marta 2022. godine, usvojen IPARD III Program Republike Srbije za period 2021–2027. godine. Mere koje su predviđene IPARD III programom su:

- Mera 1: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
- Mera 3: Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
- Mera 4: Agro-ekološko-klimatske mere i mera organske proizvodnje;
- Mera 5: Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup);
- Mera 6: Investicije u ruralnu javnu infrastrukturu;
- Mera 7: Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoja poslovanja;

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/commission-implementing-decision-adopting-ipa-iii-rural-development-programme-ipard-iii-republic-1_en)

- Mera 9: Tehnička pomoć.

Pored toga, nalazi Godišnjeg izveštaja u vezi sa horizontalnim pitanjima su:

- Konstatuje se da je u toku izrada narednih nacionalnih programa za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2021–2024. godine, gde je potrebno obezbediti komplementarnost sa IPARD III Programom;
- Trebalo bi nastaviti sprovođenje aktivnosti iz Akcionog plana za usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- Treba ubrzati uspostavljanje Integrisanog sistema upravljanja i kontrole (IACS);
- Bez odlaganja treba Sistem identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) proširiti na celu teritoriju Republike Srbije;
- Republika Srbija mora obezbediti razdvajanje plaćanja od proizvodnje i povezivanje plaćanja zasnovanog na površini sa standardima unakrsne usklađenosti;
- Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima (FADN) je uspostavljen, ali njegov uzorak i kvalitet podataka je neophodno dalje poboljšati kako bi bio u potpunosti reprezentativan;
- U oblasti zajedničke organizacije tržišta (CMO), okvirno zakonodavstvo je usvojeno u junu 2021. godine. Takođe, trebalo bi usvojiti sekundarno zakonodavstvo u oblastima marketinških standarda, javnog i privatnog skladišta i organizacije proizvođača kako bi bilo moguće pristupiti sprovođenju plana usklađivanja s pravnim tekovinama;
- Popunjavanje upražnjenih radnih mesta u Upravi za agrarna plaćanja (IPARD Agencija) je preduslov za ubrzanje obrade IPARD prijave, kako bi se izbegavao rizik od povlačenja sredstava iz fondova EU;
- U okviru politike kvaliteta, potrebno je rešiti problem stalnih kašnjenja u usvajanju zakonodavstva o šemama kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, kako bi sektor mogao da se razvije;
- Kada je reč o organskoj poljoprivredi, zakonodavstvo je usklađeno s pravnim tekovinama EU o organskoj proizvodnji, ali se još čeka na njegovo usvajanje. Potrebno je pratiti preporuku Tvinig projekta o jačini kapaciteta u oblasti politike organske proizvodnje i kvaliteta hrane, koji je zaključen početkom 2021. godine.

Navedeni nalazi ukazuju na potrebu da se ulože dodatni naponi nadležnih organa, a pre svega Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kako bi se otvorili pregovori u okviru Poglavlja 11, unapredili kapaciteti administracije i samih poljoprivrednih subjekata, kao i da bi se ubrzalo korišćenje raspoloživih fondova za jačanje kapaciteta srpske poljoprivrede i uspešan nastup na zahtevnom EU tržištu.

### **Korist od članstva u EU**

Koristi od članstva u Evropskoj uniji su višestruke, kada je reč o Poglavlju 11 i to su:

- **Podrška ruralnim područjima.** Specifičnost ruralnih područja je slaba naseljenost, s dosta ograničenja za razvoj ekonomskih aktivnosti, izuzimajući poljoprivredu i šumarstvo, a veoma često se suočavaju s lošom infrastrukturnom opremljenošću i nedostatkom potrebnih usluga. Dodatni problem je što u Srbiji gotovo da ne postoji fond koji je namenjen unapređenju ruralnih područja. Evropska unija ima dugogodišnje iskustvo u podršci ruralnim područjima i to kako u podršci diverzifikaciji ruralne ekonomije tako i u razvoju infrastrukture, usluga i kapaciteta u ruralnim područjima.

- **Direktna plaćanja poljoprivrednicima.** Vlasnici poljoprivrednog zemljišta u Evropskoj uniji su obuhvaćeni merama direktnog plaćanja po jedinici površine i na taj način u samom startu, bez obzira na vrstu proizvodnje, imaju značajnu prednost u odnosu na poljoprivrednike u Srbiji, koji, takođe, dobijaju subvencije po jedinici površine, ali je ta suma višestruko manja od one u Uniji.
- **Pristup evropskom tržištu.** Članstvom u Uniji srpskoj poljoprivredi se otvara tržište od preko 500 miliona ljudi s jedne strane, a s druge se podrškom dostizanju potrebnih standarda stvaraju mogućnosti za plasman poljoprivredne proizvodnje. Pored toga, članstvom u Evropskoj uniji srpska poljoprivreda bi imala olakšice koje imaju članice Evropske unije kroz trgovinski ugovore koje je Unija sklopila s drugim zemljama.
- **Elektronska baza poljoprivrednih podataka.** Elektronske baze imaju višestruki značaj, a pre svega omogućavaju bolje planiranje i sagledavanje rezultata poljoprivredne politike. Pored toga, uspostavlja se integrisani sistem administracije i kontrole, čime se povećava efikasnost sistema podrške, kao što se i smanjuje mogućnost nenamenskog trošenja sredstava.
- **Organizacije poljoprivrednih proizvođača.** U cilju podrške poljoprivrednim proizvođačima, pre svega onim malim, EU podržava samoorganizovanje poljoprivrednika. Organizacije proizvođača ili udruženja organizacija proizvođača pomažu poljoprivrednicima da smanje troškove transakcija i sarađuju pri preradi i plasmanu svojih proizvoda. Organizacije proizvođača jačaju kolektivnu pregovaračku moć poljoprivrednika: koncentrišući snabdevanje, poboljšavajući marketing, pružanjem tehničke i logističke pomoći svojim članovima, pomažući u upravljanju kvalitetom, podržavajući prenošenje znanja.
- **Mogućnost lakšeg planiranja u poljoprivredi.** Zemlja članica ima obavezu pripreme višegodišnjih programskih planova za poljoprivredu i ruralni razvoj, koristeći prikupljene podatke u elektronskim bazama i na participativni način. Navedeni pristup obezbeđuje bolje korišćenje raspoloživih sredstava. Upravo kao zemlja kandidat Srbija prilikom izrade nacionalnog IPARD programa stiče potrebna iskustva u planiranju, baziranom na analitičkom i participativnom planiranju.
- **Očuvanju životne sredine i ruralnih predela.** Evropski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj u poslednja dva programska perioda na značajan način finansijski podržavaju zeleniju poljoprivredu i ruralna područja. Na taj način se, pored održivog razvoja, značajno doprinosi očuvanju životne sredine i unapređenju kvaliteta življenja.

Kao primer koristi od članstva i značaja dobre pripreme zemlje kandidata u pretpristupnom periodu može poslužiti Hrvatska.

Hrvatskoj je iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, za period od 2014. do 2020. godine, ukupno namenjeno 2,05 milijardi evra. Za direktna plaćanja je iz Evropskog garantnog fonda u poljoprivredi u istom razdoblju je odobreno 2,15 milijardi evra. Zbir navedenih sredstava daje sumu od 4,2 milijarde evra, koja je uložena u mehanizaciju, primarnu poljoprivredu, preradu, navodnjavanje, očuvanje životne sredine, razvoj poljoprivrednih gazdinstava, kao i za obnovu i izgradnju ruralne komunalne infrastrukture (npr. vrtića, objekata za kulturu i sport i sl.).

Hrvatska je u pretpristupnom periodu imala na raspolaganju dva pristupna poljoprivredna fonda: SAPARD i IPARD. Ukupna iskorišćenost SAPARD-a, koji je započeo 2006. godine, bila je 48,4%, tj. oko 12 miliona evra. Iskorišćenost IPARD programa je znatno poboljšana pa je iznosila 60,45%, a ukupno raspoloživa sredstva su iznosila 148 miliona evra.

Iz ovog primera o Hrvatskoj može se videti da članstvo u Evropskoj uniji donosi višestruko veća sredstva za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju, a takođe je i procenat iskorišćenosti rastao, saglasno razvoju kapaciteta za apsorpciju sredstava.

# POGLAVLJE 12 – BEZBEDNOST HRANE, VETERINARSKA I FITOSANITARNA POLITIKA

## Sadržaj poglavlja

Ovo poglavlje donosi pristup Evropske unije usmeren ka obezbeđivanju visokog nivoa zdravstvene zaštite, zdravlja i dobre nege životinja, i zdravlja biljaka, kroz koherentne mere kontrole procesa „od farme do trpeze” i adekvatno nadgledanje tog procesa, uz obezbeđivanje efikasnog funkcionisanja tržišta Unije.

*Acquis* uspostavlja higijenske standarde za prehrambene proizvode i pravila u oblasti veterine, koja su od ključnog značaja za zdravlje i dobrobit životinja i bezbednost hrane životinjskog porekla na evropskom tržištu.

Pravila u oblasti fitosanitarne zaštite obuhvataju pitanja kvaliteta semena, proizvoda za zaštitu biljaka, štetnih organizama, genetički modifikovanih organizama, kao i ishrane životinja.

Zemlje članice moraju imati adekvatnu administrativnu strukturu koja bi bila u stanju da vrši inspekciju i kontrolu prehrambenih proizvoda, uključujući i odgovarajuće laboratorijske kapacitete. Tako u pretpristupnom periodu zemlje kandidati, kao što je i Srbija, treba da usaglase svoju zakonsku regulativu, kao i da unaprede tehničke, administrativne i ljudske kapacitete za sprovođenje zakonske regulative.

## Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

U dosadašnjem procesu pristupanja u okviru Poglavlja 12 realizovani su eksplanatorni i bilateralni skrining. Eksplanatorni skrining je realizovan od 3. do 7. februara 2014. godine u Briselu. U okviru eksplanatornog skrininga Evropska komisija je predstavila zakonodavstvo iz oblasti koje pokriva Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.

Bilateralni skrining je održan od 20. do 24. oktobra 2014. godine, tokom kojeg je Delegacija Republike Srbije predstavila Evropskoj komisiji zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti bezbednosti hrane, veterinarskih i fitosanitarnih pitanja, stepen usklađenosti s pravnim tekovinama Unije, kao i planove za postizanje potpune usaglašenosti.

Izveštaj skrininga za pregovaračko Poglavlje 12 i rezultati skrininga su objavljeni u februaru 2017. godine. Skrining izveštaj je konstatovao da Srbija nije dovoljno spremna za pregovore i da će pregovori biti otvoreni po ispunjenju tri merila:

- Srbija treba da usvoji zakonodavni okvir koji je usklađen s pravnim tekovinama Evropske unije, da omogući puno prenošenje pravnih tekovina u okviru ovog poglavlja i da obezbedi jasno dodeljivanje nadležnosti, naročito u pogledu kontrolnih tela;
- Srbija treba Komisiji da predstavi sveobuhvatnu nacionalnu strategiju, uključujući i akcioni plan sa konkretnim rokovima, koji će služiti kao osnova za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Unije iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike, uključujući i planove za razvoj odgovarajućih administrativnih kapaciteta i procenu neophodnih finansijskih sredstava. Naročitu pažnju treba posvetiti detaljnom akcionom planu za kontrolu i iskorenjivanje klasične svinjske kuge kod domaćih svinja i divljih svinja nakon obustavljanja vakcinacije;
- Srbija treba Komisiji da predstavi klasifikaciju svih prehrambenih objekata i svih objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla, koja će činiti osnovu za budući Nacionalni program za unapređenje prehrambenih objekata i objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla.

Republika Srbija je preuzela određene aktivnosti u cilju ispunjavanja merila za otvaranja pregovaračkog Poglavlja 12, uključujući slanje Evropskoj komisiji na neformalne konsultacije dva paketa predloga zakona u aprilu 2021. godine. U toku je analiza dobijenih komentara Komisije na pojedine predloge zakona s liste propisa koji će predstavljati zakonodavni okvir za Poglavlje 12. Takođe, u fazi pripreme su i novi predlozi zakona, koji će se po njihovom završetku proslediti Evropskoj komisiji.

Prvi Nacrt sveobuhvatne nacionalne strategije za prenošenje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Unije iz oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike sa Akcionim planom poslat je u septembru 2021. godine na neformalne komentare Evropskoj komisiji. Nakon dobijanja komentara od strane Komisije pristupilo se pripremi drugog Nacrta Strategije sa Akcionim planom, koji će biti poslat na komentare Evropskoj komisiji.

Kategorizacija oko 500 objekata koji posluju sa hranom životinjskog porekla je trenutno u završnoj fazi. Proces klasifikacije oko 170 objekata za tretiranje sporednih proizvoda životinjskog porekla je završen. Proces kategorizacije objekata za preradu hrane neživotinjskog porekla je završen, a nadležne službe vrše redovan monitoring i kontrolu, u cilju održavanja dostignutog nivoa usaglašenosti.

### **Tekuće stanje u pregovaračkom poglavlju i ključne preporuke**

U Godišnjem izveštaju za 2021. godinu Evropska komisija konstatuje da je Republika Srbija postigla ograničen napredak u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike.

U narednoj godini Srbija treba da:

- usvoji sveobuhvatnu Strategiju i Akcioni plan za usaglašavanje, sprovođenje i primenu pravnih tekovina Evropske unije u oblasti bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- pojača napore na održivom upravljanju pesticidima;
- poboljšava primenu pristupa zasnovanog na proceni rizika u pogledu zvanične kontrole uvoza.

U oblasti opšte bezbednosti hrane je postignut napredak u pogledu pripreme, ali još uvek postoji obaveza usvajanja Strategije i Akcionog plana za potpuno usklađivanje nacionalnih propisa s pravnim tekovinama EU. Usvojeni su pravilnici o programima monitoringa za hranu životinjskog i biljnog porekla, kao i za hranu za životinje, ali i dalje nije uspostavljena elektronska razmena podataka i dokumentacije. Kod procene rizika za uvoz nije promenjen pristup Republike Srbije, a takođe nisu izrađeni integrisani višegodišnji planovi kontrole, niti je sprovedena revizija inspeksijskog kadra.

Neophodno je nastaviti s jačanjem kapaciteta Uprave za veterinu, uključujući zapošljavanje dodatnih stručnjaka za studijsko-analitičke poslove i sprovođenje obuka. Potrebno je završiti usklađivanje nacionalnog zakonodavstva o dobrobiti životinja s pravnim tekovinama Evropske unije.

Tokom 2021. godine u oblasti veterinarske politike su usvojeni godišnji programi mera zdravstvene zaštite životinja. Nakon ukidanja vakcinacije domaćih svinja protiv klasične kuge svinja u decembru 2019. godine, nisu prijavljeni novi slučajevi.

S druge strane, afrička kuga svinja se i dalje širi i kod divljih i kod domaćih svinja i obuhvata sve veći broj opština, ugrožavajući uzgoj svinja i proizvodnju svinjskog mesa u Republici Srbiji.

Višegodišnji program za iskorenjivanje besnila kod divljih životinja, koji je započeo 2010. godine i finansiran od strane Unije, i dalje se nastavlja. Republika Srbija ima obavezu da obezbedi potrebna sredstva za sprovođenje budućih kampanja vakcinacije nakon 2023. godine.

Kada je reč o hrani, hrani za životinje i sporednim proizvodima životinjskog porekla, radi se na usaglašavanju s pravnim tekovinama EU. Sprovodi se Uredba o kategorizaciji objekata hrane životinjskog porekla, ali još uvek nije završen započeti proces kategorizacije objekata. Postoji potreba za unapređenjem upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla. Usvojen je Pravilnik o načinu razvrstavanja i unapređenju objekata za sporedne proizvode životinjskog porekla, ali klasifikacija objekta tek treba da bude završena.

Kad govorimo o pravilima za bezbednost hrane i posebnim pravilima za hranu za životinje, dozvoljeni nivo aflatoksina u mleku je pet puta viši od dozvoljenog nivoa u EU. Budući da ova situacija traje godinama, potrebno je sprovesti efektivne mere za smanjenje prisustva aflatoksina u hrani za životinje i u mleku, a time bi se stekli uslovi da se usaglasi njegov maksimalno dozvoljeni nivo sa EU regulativom.

Direkcija za nacionalne referentne laboratorije ojačana je zapošljavanjem dodatnog kadra, a Uprava za zaštitu bilja je zaposlila 18 novih inspektora. Usvojeni su godišnji programi mera zaštite zdravlja bilja, a Lista odobrenih aktivnih supstanci u sastavu pesticida je usklađena s pravnim tekovinama Evropske unije.

U cilju ublažavanja uticaja na javno zdravlje i životnu sredinu, Srbija treba da intenzivira svoja zalaganja u pogledu održivog upravljanja pesticidima potpunim usklađivanjem s legislativom EU i boljom primenom važećeg zakonodavstva, pre svega u sakupljanju i bezbednom odlaganju ambalaže u kojima su se nalazili pesticidi, kao i u obuci i kontroli uređaja za primenu pesticida.

Kada je u pitanju usklađivanja zakonodavstva Srbije u oblasti genetički modifikovanih organizama (GMO) s pravnim tekovinama Unije, konstatuje se da nije bilo nikakvog napretka. Ovo pitanje je ujedno i ključno za napredak u pregovorima o članstvu u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, kao i za otvaranje ovog poglavlja.

Navedeni nalazi ukazuju na potrebu da se ubrza proces i ulože dodatni naponi nadležnih organa, kako bi se otvorili pregovori u okviru Poglavlja 12. Takođe, neophodno je dalje raditi na unapređenju administrativnih i tehničkih kapaciteta nadležnih službi, kao i samih poljoprivrednih proizvođača i prerađivača.

### **Korist od članstva u EU**

Koristi od članstva u Evropskoj uniji u okviru Poglavlja 12 su višestruke, a ključne su:

- Sledljivost hrane „od farme do viljuške” , čime se dodatno obezbeđuje sigurnost potrošača i zaštita savesnih proizvođača u kriznim situacijama;
- Veća bezbednost hrane, kako one koja se uvozi tako i one koja se proizvodi u Srbiji. Na ovaj način se doprinosi stvaranju uslova za unapređenje zdravstvenog stanja stanovništva;
- Proizvodi iz Srbije se bez ograničenja i dodatnih kontrola mogu plasirati na evropsko tržište i tržišta s kojim EU ima potpisane trgovinske sporazume;
- Ne gubi se mogućnost proizvodnje tradicionalnih proizvoda, a dodatno se dobija mogućnost podrške za njihovu zaštitu nekm od postojećih sistema kvaliteta. Zakonska regulativa EU ostavlja

mogućnost da se manje količine proizvoda (npr. mlečni proizvodi) i dalje proizvode za sopstvene potrebe, ali u slučaju stavljanja u promet onda moraju biti ispunjeni odgovarajući higijensko-sanitarni uslovi u procesu prerade i proizvodnje;

- Unapređuje se sistem za obezbeđivanje dobrobiti životinja, čime se dodatno doprinosi kvalitetu proizvoda koji od njih potiču;
- Unapređuje se kontrola upotreba pesticida i zbrinjavanje opasnog i neopasnog ambalažnog otpada koji nastaje prilikom korišćenja pesticida.

## POGLAVLJE 13 – RIBARSTVO

### Sadržaj poglavlja

*Acquis* u oblasti ribarstva sadrži regulative koje se direktno primenjuju, tj. ne zahtevaju dodatne mere implementacije u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, to zahteva sprovođenje mera za pripremu administrativnih i operativnih kapaciteta, kako bi mogli da uzmu učešće u Zajedničkoj ribarskoj politici (ZRP), koja obuhvata pitanja iskorišćavanja i upravljanja ribljim resursima, nadzora i kontrole, pitanja strukturne politike, tržišta i kontrole državne pomoći. U određenim slučajevima je potrebno prilagođavanje postojećih ugovora i sporazuma s trećim državama ili međunarodnim organizacijama, a koje se tiču ribolova.

### Tok pregovora i usaglašavanja sa evropskim zakonodavstvom

U okviru Poglavlja 13 se u dosadašnjem procesu pristupanja EU najdalje odmaklo, a sagledavajući postignuto u tri potpoglavlja koja su u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Na eksplanatornom skriningu, održanom 30. septembra 2014. godine, stručnjaci Generalnog direktorata za pomorsku politiku i ribarstvo predstavili su pravne tekovine EU u ovoj oblasti. Tokom bilateralnog skrininga, održanog 14. novembra 2014. godine, srpska delegacija je predstavila domaće zakonodavstvo u oblasti ribarstva, kao i uočene razlike u odnosu na pravne tekovine Evropske unije.

Izveštaj o skriningu je izrađen tokom 2015. godine. U skrining izveštaju nisu navedena početna merila, već je preporučeno otvaranje pregovora u ovom poglavlju. Srbija je dobila poziv za podnošenje Pregovaračke pozicije za poglavlje 13, što je Vlada i uradila i dostavila poziciju Evropskoj komisiji u novembru 2017.

Pregovori EU i Srbije u Poglavlju 13 su zvanično otpočeli u junu 2018. godine.

### Tekuće stanje u pregovoračkom poglavlju i ključne preporuke

U Izveštaju o napretku Evropska komisija za 2021. godinu konstatuje da je Srbija umereno pripremljena za Poglavlje 13 i da je postignut ograničen napredak u sprovođenju preporuke iz prethodnog izveštaja, posebno kroz izradu Akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU.

U narednoj godini Republika Srbija treba da:

- Finalizuje proces usvajanja Akcionog plana, kojim će se obezbediti puna usaglašenost sa zahtevima legislative EU do dana pristupanja, naročito u pogledu organizacije tržišta, akvakulture, prikupljanja podataka i kontrolnih mera protiv nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova;



- Reši problem ozbiljnog nedostatka osoblja kod nadležnih organa odgovornih za formulisanje politike i kontrolu radi sprečavanja prevara u oblasti ribarstva, uključujući i kontrolu na granicama.

Preporučuje se da Republika Srbija pojača svoje napore na jačanju kapaciteta za formulisanje, primenu i sprovođenje politike u oblasti ribarstva. Potrebno je unaprediti saradnju između nadležnih institucija, uključujući kontrolu na granici kao i druge kontrole, a radi sprečavanja prevara. Ovo uključuje pre svega koordinaciju carinske službe i veterinarskih inspekcija, kao i uspostavljanje jasnih protokola za međuinstitucionalnu koordinaciju.

Strukturne mere koje se odnose na ribolov malog obima ili ribolov u kopnenim vodama tek treba uspostaviti. U skladu s pravnim tekovinama EU potrebno je usvojiti zakonodavstvo o podršci tržištu.

Prikupljanje statističkih podataka o akvakulturi za 2020. godinu sprovedeno je u skladu s pravnim tekovinama EU. Republika Srbija je usvojila i usaglasila s legislativom EU, pravne propise o kvalitetu proizvoda ribarstva, rakova, školjkaša, morskih ježeva, morskih krastavaca, žaba, kornjača, puževa i njihovih proizvoda.

Srbija treba u narednom periodu da primeni pravilnik o međunarodnoj potvrdi ulova i da svoj pravni okvir potpuno uskladi s pravnim tekovinama EU u pogledu nezakonitog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova.

### **Korist od članstva u Evropskoj uniji**

Članstvo u Evropskoj uniji, a time i usaglašena legislativa u okviru Poglavlja 13, donela bi niz koristi Srbiji, a neke od ključnih su:

- Uspostavljanje efikasne kontrola nelegalnog, neprijavljenog i neregulisanog ribolova. Time se, pored doprinosa u bezbednosti trgovine ribom i ribljim proizvodima, obezbeđuje očuvanje ribljevog fonda i zaštita ovog važnog resursa;
- Uvođenje sertifikata o ulovu, koji na direktan način takođe podržava bezbednost u ishrani i zaštitu ribljevog fonda;
- Postaju dostupni podsticaji za unapređenje i očuvanje ribnjaka. Na ovaj način se direktno podržavaju domaći proizvođači i omogućava se održivo unapređenje sektora ribarstva, koji ima značajan potencijal, ali i nisku iskorišćenost zbog ograničenog tržišta i nedostatka finansijske podrške za razvoj privrednih subjekata koji se bave ribarstvom.

# POGLAVLJE 22 – REGIONALNA POLITIKA I KOORDINACIJA STRUKTURNIH INSTRUMENTATA

## Sadržaj poglavlja

U okviru ovog poglavlja pregovara se o uslovima, strukturi i procedurama za korišćenje Evropskih strukturnih i investicionih fondova (fondovi ESI), u prvom redu iz Evropskog fonda za regionalni razvoj i Evropskog socijalnog fonda i (za neke države članice) iz programa Kohezionog fonda. Zajedničke odredbe koje se primjenjuju na ova tri fonda važe i u slučaju Evropskog fonda za pomorstvo i ribarstvo i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj.

Sredstva iz navedenih fondova će Srbiji biti raspoloživa nakon pristupanja Evropskoj uniji, a dotad se kroz pregovorački proces u okviru ovog poglavlja i kroz sprovođenje programa i projekata koje Unija finansira tokom pretpristupnog perioda pripremamo za što efikasnije korišćenje fondova ESI.

Preko 35% budžeta Evropske unije se izdvaja na aktivnosti finansirane iz Strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

Podoblasti u okviru Poglavlja 22 su:

- Zakonodavni okvir;
- Institucionalni okvir;
- Administrativni kapaciteti;
- Programiranje;
- Praćenje i procena;
- Finansijsko upravljanje i kontrola.

## Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Republika Srbija je, kao i u drugim poglavljima, prošla kroz prethodno definisane korake u procesu pregovora o pristupanju EU u okviru Poglavlja 22.

Analitički pregled i procena usaglašenosti s pravnom tekovinom EU, odnosno skrining za Poglavlje 22, obavljani su 1. i 2. oktobra 2014. godine i 28. i 29. januara 2015. Kao rezultat skrininga, Evropska komisija je izradila Izveštaj o skriningu, konstatujući da se Srbija ne može smatrati dovoljno pripremljenom za pregovore o ovom poglavlju i kao merilo otvaranja preporučuje se izrada detaljnog akcionog plana. Akcionim planom se postavljaju jasni ciljevi i vremenski okvir, kako bi se ispunili zahtevi kohezione politike EU.

Izveštaj o skriningu procenio je kao delimično usklađenost s pravnim tekovinama EU, kao i delimično razvijene kapacitete za sprovođenje usklađivanja s pravnom tekovinom EU u oblastima koje pokriva ovo poglavlje.

Vlada Republike Srbije je, na predlog Ministarstva za evropske integracije, na sednici održanoj 4. aprila 2019. godine, usvojila Akcioni plan za Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Akcioni plan pokriva šest oblasti u kojima su definisane mere, čije sprovođenje treba da omogući usklađivanje sa kohezionom politikom, i to: Zakonodavni okvir, Institucionalni okvir,

Administrativni kapaciteti, Programiranje, Praćenje i vrednovanje, Finansijsko upravljanje i kontrola (uključujući reviziju). Napredak u realizaciji Akcionog plana je vidljiv, ali i veoma neujednačen – praćeno po aktivnostima institucija ukljućenim u njegovo sprovođenje.

### **Tekuće stanje u pregovoračkom poglavlju i ključne preporuke**

Godišnji izveštaj Evropske komisije konstatuje da je umereno pripremljena u oblasti regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata. Ostvaren je ograničen napredak u sprovođenju preporuka iz 2020. godine, a posebno u oblasti finansijskog upravljanja.

Ključne preporuke Evropske komisije su:

- Potrebno je da se sprovede usvojeni Akcioni plan, kako bi se ispunili zahtevi kohezivne politike EU, uključujući nominovanje institucija i tela, po potrebi i u zavisnosti od slućaja, u skladu s planom;
- Potrebno je unaprediti kapacitete centralnih, regionalnih i lokalnih tela, sa akcentom na indirektnom upravljanju programima u okviru pretprišupne pomoći EU i pružiti garancije da se ključne pozicije u strukturi popune na trajnoj osnovi, uz zadržavanje ključnog kadra;
- Potrebno je da se Srbija postara da svi instrumenti budu usklaćeni sa zahtevima Evropske unije u smislu programiranja i principa partnerstva i uzme u obzir zahteve budućih strukturnih/kohezivnih fondova u institucionalnom urećenju.

Takoće su u Godišnjem izveštaju date preporuke za svaku od šest podoblasti.

**Zakonodavni okvir.** Priprema Predloga Zakona o sistemu upravljanja fondovima kohezivne politike Evropske unije u Republici Srbiji je otpočela krajem 2019. godine i bilo je planirano njegovo usvajanje tokom 2021. godine. Kako se to nije desilo, preporuke Evropske komisije je da treba ubrzati rad na Nacrtu Zakona o kohezivnoj politici iz 2020. godine, a time i definisanje ciljeva kohezivne politike, uvoćenje ključnih principa i uspostavljanje pravnog osnova za razvoj institucionalnog okvira za sprovoćenje kohezivne politike.

Zakonom o budžetskom sistemu isplaniran je višegodišnji budžet. Nacionalno sufinansiranje za programe pretprišupne pomoći Evropske unije je obezbećeno na nivou projekta, pa je preporuka da se osigura sistematski pristup razvoju, sufinansiranju i sprovoćenju višegodišnjih operativnih programa.

**Institucionalni okvir.** Odluku o institucionalnom okviru za kohezivnu politiku tek treba doneti, pa je saglasno tome potrebno ubrzati imenovanje institucija i organa za sprovoćenje kohezivne politike, uz istovremenu izgradnju njihovih kapaciteta.

Uspostavljen je institucionalni okvir za upravljanje Instrumentom za pretprišupnu pomoć Evropske unije (IPA), ali postoji potreba za dodatnim poboljšanjem indirektno upravljaćke strukture, kako bi se osiguralo efikasno ugovaranje i sprovoćenje IPA programa.

**Administrativni kapaciteti.** Izveštaj konstatuje nedovoljno razvijene administrativne kapacitete u ključnim institucijama koje se bave upravljanjem fondovima EU, uz česte promene na rukovodećim pozicijama u indirektnim upravljaćkim strukturama i često imenovanja rukovodilaca na pozicijama vršilaca dužnosti. Problem ostaju i znaćajne promene osoblja u ključnim ministarstvima koja vrše sprovoćenje IPA fondova, kao i odliv iskusnog osoblja.

Preporuka je da treba raditi na razvoju delotvornije politike zadržavanja zaposlenih u javnom sektoru, čime bi se unapredili administrativni kapaciteti, a time smanjili rizici od gubitka IPA fondova Evropske unije.

**Programiranje.** U okviru ove podoblasti je potrebno usvojiti razvojni plan, kao pravno definisanu osnovu za politiku regionalnog razvoja. Ovaj plan treba da omogući valorizaciju razvojnih potencijala svih regiona u Srbiji, kao i smanjenje regionalnih i lokalnih razlika. Preporuka je da je potrebno utvrditi broj operativnih programa za kohezionu politiku. Kod sistema investicionog planiranja nedostaje koherentnosti, što uzrokuje netransparentno planiranja ulaganja i finansiranje, kao i primenu različitih tehničkih standarda.

**Praćenje i procena.** Nadležni odbori za praćenje su osnovani u okviru indirektnog upravljanja i oni funkcionišu. Konstatuje se da još uvek nema izveštaja o napretku u sprovođenju plana procene za indirektno upravljanje IPA fondovima, kao ni izveštaja o uspostavljanju sistema praćenja i procene u skladu sa zahtevima kohezione politike.

**Finansijsko upravljanje i kontrola.** U ovoj podoblasti su učinjeni značajni pomaci i uočeno je poboljšanje kapaciteta u okviru nacionalnih sistema za indirektno upravljanje IPA fondovima, podrazumevajući i poboljšanja kapaciteta revizorskog tela.

### **Korist od članstva u EU**

Sprovođenjem evropskog zakonodavstva i politike koja se tiče ovog poglavlja Srbija će nakon članstva u EU moći da koristi evropske strukturne i investicione fondove u iznosu koji je nekoliko puta veći nego u periodu pre članstva, a sve u cilju unapređenja infrastrukture, konkurentnosti ekonomije, ljudskih resursa, kvaliteta života građana i bolje povezanosti s drugim članicama Evropske unije.

# POGLAVLJE 33 – FINANSIJE I BUDŽETSKE ODREDBE

## Sadržaj poglavlja

Pregovaračko Poglavlje 33 obuhvata pravila o sopstvenim sredstvima koja predstavljaju finansijske prihode budžeta Evropske unije. Budžetska sredstva Unije prikupljaju se iz tri osnovne vrste prihoda: tradicionalnih sopstvenih sredstava (prihodi od carina, uključujući carine na poljoprivredne proizvode); sopstvenih sredstava po osnovu poreza na dodatnu vrednost (PDV) i sopstvenih sredstava iz uplata država članica na temelju bruto nacionalnog dohotka (BND). Uplate sopstvenih sredstava država članica određuju se na osnovu bruto nacionalnog dohotka i predstavljaju najvažniji izvor prihoda Evropske unije i u znatnoj meri su direktno povezane sa ekonomskom snagom pojedinih država članica. Godišnji budžet se planira u okviru finansijske perspektive, koja čini višegodišnji finansijski okvir za budžetske prioritete tokom srednjoročnog perioda i ona se pre svega bavi rashodima budžeta, odnosno programima koji se finansiraju iz zajedničkog budžeta Evropske unije.

Ovo poglavlje obuhvata pravila koja se tiču finansijskih izvora potrebnih za finansiranje budžeta EU.

Propisi u ovoj oblasti direktno se primenjuju i ne zahtevaju dodatne mere implementacije u nacionalno zakonodavstvo.

## Tok pregovora i usaglašavanja sa EU zakonodavstvom

Eksplanatorni skrining za Poglavlje 33 – Finansijske i budžetske odredbe, na kome su prezentovane pravne tekovine EU u ovom poglavlju, održan je 27. januara 2015. godine.

Bilateralni skrining za pregovaračko Poglavlje 33, na kome je predstavljen napredak u ovoj oblasti, uočene razlike u odnosu na predstavljene propise EU, kao i predloge za njihovo prevazilaženje, održan je 24. marta 2015. godine.

Na bilateralnom skriningu službenici nadležnih ministarstava i institucija detaljno su predstavili situaciju u Republici Srbiji u ovoj oblasti i to: sopstvena sredstva, administrativnu infrastrukturu, izvor iz poreza na dodatu vrednost i izvor iz bruto nacionalnog proizvoda.

Evropska komisija je skrining izveštaj za Poglavlje 33 dostavila u decembru 2015. godine. Izveštajem je dat presek stanja i ocena o spremnosti Republike Srbije za otvaranje ovog pregovaračkog poglavlja.

Pregovaračka pozicija Vlade Republike Srbije za Poglavlje 33 je usvojena u junu 2017. godine i prosleđena Evropskoj komisiji. Takođe je i Evropska komisija definisala pregovaračku poziciju EU.

Na osmom sastanku Pristupne konferencije sa Srbijom na ministarskom nivou, održanom 25. juna 2018, otvoreni su pregovori o Poglavlju 33 – Finansijske i budžetske odredbe. Srbija je na Konferenciji prezentovala svoju pregovaračku poziciju, u kojoj je tražila primenu prelaznih korektivnih mera vezanih za uplate Republike Srbije u budžet Evropske unije.

Na navedenoj konferenciji EU je prezentovala merilo za privremeno zatvaranje poglavlja: Srbija povećava svoj administrativni kapacitet – uključujući uspostavljenu koordinacionu strukturu – i u tom cilju usvaja akcioni plan kako bi se u dovoljnoj meri pripremila i uvela proceduralna pravila koja će osigurati da Srbija, od dana pristupanja, moći pravilno da izračuna, prognozira, prikuplja, plaća, kontroliše i izveštava EU o sopstvenim resursima, u skladu s pravnom tekovinom EU.

## **Tekuće stanje u pregovoračkom poglavlju i ključne preporuke**

Prema Izveštaju Evropske komisije Srbija je ostvarila izvestan nivo pripremljenosti u oblasti finansijskih i budžetskih odredbi. Postignut je izvestan napredak u sprovođenju preporuka u pogledu politika i u osnovnim oblastima politike koje utiču na pravilno funkcionisanje sistema sopstvenih sredstava.

Preporuke su da Srbija u 2022. godini treba da se posebno posveti sledećim pitanjima:

- Potrebno je nastaviti s jačanjem administrativnih kapaciteta koordinacione grupe i institucija uključenih u sistem sopstvenih sredstava;
- Potrebno je razviti organizacione i proceduralne veze između ovih institucija;
- Neophodno je ubrzati pripreme, kako bi se ispunili specifični administrativni uslovi za sopstvena sredstva, kao što je utvrđeno propisima o sopstvenim sredstvima. U tom cilju, potrebno je izraditi Akcioni plan s vremenskim rokovima za ispunjavanje administrativnih uslova za sopstvena sredstva.

Ostali nalazi Izveštaja su:

### **Tradicionalna sopstvena sredstva (TSS)**

Carinsko zakonodavstvo je u najvećoj meri usklađeno s pravnim tekovinama EU, jer je Uprava carina Republike Srbije kroz uspostavljene procedure osigurala da se slučajevi prevare i nepravilnosti prijavljuju srpskim nacionalnim organima. Prijavljivanje se obavlja fizičkim putem i Srbija ne koristi OWNRES, niti bilo koju drugu sličnu nacionalnu elektronsku bazu podataka, za izveštavanje o prevarama i nepravilnostima za iznose preko 10.000 EUR.

Carina je u 2020. godini nastavila sa simulacijom obračuna tradicionalnih sopstvenih sredstava. Postojeći računovodstveni sistem ne koristi dva različita računa, jedan za naplaćena ili obezbeđena dugovanja (tzv. A račun), a drugi za nenaplaćena/neobezbeđena dugovanja ili obezbeđena dugovanja u pogledu kojih je podneta žalba (tzv. B račun). Postoji sistem internih i eksternih kontrolnih aktivnosti, i nekoliko odeljenja pri Upravi carina, uključujući i Odeljenje za unutrašnju reviziju, koje sprovodi internu reviziju, dok eksternu reviziju sprovodi Državna revizorska institucija.

### **Sredstva zasnovana na porezu na dodatu vrednost (PDV)**

Nastavljeno je sa usklađivanjem nacionalnog PDV sistema s pravilima Evropske unije. Postoji dovoljan broj izvora podataka za izračunavanje ponderisane prosečne stope, koja proizilazi iz tabela ponude i upotrebe.

### **Sredstva zasnovan na bruto nacionalnom dohotku**

- Nacionalni računi se u najvećoj meri sastavljaju u skladu sa Evropskim sistemom računa (ESA 2010). Potrebno je izraditi kompletne podatke, zahtevane prema programu za dostavljanje podataka ESA 2010.
- Republika Srbija je 2020. godine završila reviziju bruto društvenog proizvoda (BDP-a). To je rezultiralo potpuno revidiranim nizom podataka o bitnim makroekonomskim agregatima za period od 1995. do 2019. godine. Poboljšana je iscrpnost nacionalnih računa i obračuna bruto nacionalnog dohotka (BND). Procene o BND-u uključuju procene u vezi s neformalnom ekonomijom.
- Ne procenjuju se prevare u pogledu PDV-a.

- Rezultati poreske revizije još uvek se ne koriste za poboljšanje iscrpnosti nacionalnih računa.
- Zavod za statistiku kontinuirano poboljšava metode i izvore podataka i redovno dostavlja Evrostatu podatke o BND-u i BDP-u.
- Rad na izradi inventara BND-a, na osnovu već postojećeg opisa izvora i metoda korišćenih za sastavljanje nacionalnih računa, započet je 2018. godine i planira se njegovo intenziviranje.

### **Administrativna infrastruktura**

- Potrebno je dodatno ojačati kapacitet institucija.
- Grupa za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima EU je ojačana, a njen zadatak je da obezbede tačan obračun, računovodstvo, predviđanje, prikupljanje, plaćanje, kontrolu i izveštavanje o sprovođenju politike i pravila Ervopske unije o sopstvenim sredstvima. Potrebno je da grupa iskoristi postojeći twining u cilju daljeg jačanja kapaciteta koji će doprineti ispunjenju zadataka koordinacije.
- Potrebno je dalje razvijati organizacione i proceduralne veze između institucija koje su uključene u sopstvena sredstva.

### **Korist od članstva u EU**

Od trenutka pristupanja Evropskoj uniji, država članica uplaćuje potrebne doprinose u zajednički budžet Unije, tako da je u mogućnosti da u određenom iznosu koristi sredstva iz fondova EU. Sprovođenje pravnih tekovina EU u ovoj oblasti podrazumeva da država članica raspolaže administrativnim kapacitetom koji će moći da pouzdano i propisno obavlja delatnosti u vezi sa određivanjem i stavljanjem na raspolaganje finansijskog doprinosa zemlje članice budžetu EU.

Ovo poglavlje predstavlja preduslov za korišćenje fondova, posle pristupanja zemlje Evropskoj uniji, pa je jasno da spunjenje uslova iz ovog poglavlja donosi značajnu korist novim članicama, kroz finansijsku podršku iz EU fondova.

# ZAKLJUČCI

Klaster 5 objedinjuje možda i najznačajnija poglavlja sa aspekta finansijskih sredstava koja jedna zemlja članica može koristiti iz fondova Evropske unije, jer kohezioni fondovi i Fond za poljoprivredni i ruralni razvoj u budžetu Unije čini između 70% i 75%.

Napredak u poglavljima koja čine ovaj klaster je različit, ali je dobrim delom uslovljen i kompleksnošću samih poglavlja. Utisak je da će u narednom periodu biti posebno potrebno ulaganje velikih napora u okviru Poglavlja 13, što svakako ne isključuje potrebu kontinuiranog rada u poglavljima u kojima još uvek nisu otvoreni pregovori (poglavlja 11 i 22).

Posebnu pažnju u narednom periodu treba posvetiti podizanju kapaciteta i to ne samo onih koji se bave pregovorima i onih u nacionalnim institucijama, već i onima na lokalnom nivou, jer treba podsetiti da su poglavlja 11 i 22 usko vezana za finansijsku podršku lokalnim samoupravama (npr. ruralna infrastruktura, kohezioni fondovi) i poslovnom sektoru. Shodno tome, svi potencijalni akteri treba da budu dobro informisani i sa izgrađenim kapacitetima za aktivno učešće u svim fazama.

Neophodno je unaprediti informisanje građana, kao što je prethodno rečeno, ovaj klaster možda i na najkonkretniji način donosi finansijsku korist i lokalnim zajednicama, a time doprinosi unapređenju životnih uslova i socio-ekonomskom razvoju, čak i slabije razvijenim područjima.



