

<https://doi.org/10.21301/eap.v18i3.11>

Sofija Nikolić Popadić

Institut društvenih nauka

<https://orcid.org/0000-0002-5938-4462>

snikolic@idn.org.rs

Marko Milenković

Institut društvenih nauka

<https://orcid.org/0000-0001-9170-1571>

marko_milenkovic@hotmail.com

Usklađivanje poljoprivredne politike Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije – zaštita životne sredine i uticaj na položaj poljoprivrednika*

Apstrakt: Poljoprivredna politika je jedna od ključnih javnih politika sa značajnim uticajem na ljude koji se profesionalno bave poljoprivredom, kao i na stanovništvo koje živi u seoskim područjima. U njoj su sadržani različiti ciljevi i smernice razvoja što predstavlja polazište za donošenje propisa koji imaju direktan uticaj na poljoprivredne proizvođače i njihov život. U radu se najpre analizira važeći strateški okvir poljoprivredne politike u Srbiji, zatim osnove Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije, nakon čega sledi analiza nivoa njihove usklađenosti. Posebno se analiziraju mere za zaštitu životne sredine i klimatske promene za koje se zaključuje da će značajno uticati na život seoskog stanovništva. Konačno, ističe se i pitanje prihvatanja promena od strane poljoprivrednika jer oni predstavljaju glavni faktor za njihovo sprovođenje i ostvarenje ciljeva određenih u okviru strategija i propisa.

Ključne reči: Zajednička poljoprivredna politika, Evropska unija, poljoprivredni proizvođači, pristupanje EU, ekonomske promene, kulturne promene

* Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2022 – 2023. godinu, koji podržava Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija, i delimično je baziran na doktorskoj disertaciji Sofije Nikolić Popadić, odbranjenoj na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Sofija Nikolić Popadić želi da zahvali Dr Marku Milenkoviću za komentorstvo na Institutu društvenih nauka tokom procesa izrade disertacije i rada koji je iz nje proizašao.

Uvod – značaj poljoprivredne politike

Poljoprivredna proizvodnja, i pored značajnog ekonomskog razvoja od početka ovog veka, i dalje ima natprosečan udeo u bruto domaćem proizvodu Srbije u poređenju sa razvijenim zemljama, uz značajan deo populacije koji još uvek živi u ruralnim područjima i na određeni način ostaje povezana s poljoprivrednom proizvodnjom (Eurostat 2022). Iako manjeg ekonomskog značaja za države članice Evropske unije, zbog svog prevashodno bezbednosnog značaja, poljoprivredna politika zauzima važnu poziciju među politikama EU još od 60-ih godina XX veka i predstavlja i najznačajniju stavku u budžetu Unije (Kesner-Škreb 2008, Danielsen 2013). Javne politike imaju veliki značaj i uticaj na različite aspekte ljudskog života (Cairney 2019, 2). Postoje brojne definicije i načini određivanja šta sve pojam javne politike obuhvata. Pod njima se, u najširem smislu govoreći, podrazumeva opšti okvir sprovođenja aktivnosti vlade kako bi bili ostvareni ciljevi, javni interesi i vrednosti društvene zajednice (Grimm 2019, 4). Poljoprivredna politika predstavlja jednu od ključnih javnih politika sa značajnim uticajem na ljude koji se profesionalno bave poljoprivredom, kao i na stanovništvo koje živi u seoskim područjima. Ona obuhvata interakciju poljoprivrede, ekonomije, politike i društva (Simantov 1973, 77). U njoj su sadržani različiti ciljevi i smernice razvoja koje predstavljaju polazište za donošenje propisa sa direktnim uticajem na poljoprivredne proizvođače i njihov život. Neki od ciljeva poljoprivredne politike mogu biti porast poljoprivredne proizvodnje, ekonomski rast, veći izvoz, porast prihoda poljoprivrednika, veća zaposlenost, sigurnost snabdevanja hranom, zaštita životne sredine, prilagođavanje klimatskim promenama, politička i socijalna stabilnost i sl (Ellis 1992, 18). Poljoprivredna politika je povezana i sa drugim javnim politikama, kao što su politika tehnološkog razvoja, spoljnotrgovinska politika, politika zaštite životne sredine i održivog razvoja, politika ravnomernog regionalnog razvoja (Zakić, Stojanović 2008, 399), a pored toga može biti usko povezana i sa socijalnom politikom, politikom koja se odnosi na mlade u seoskim sredinama, porodičnom politikom itd.

Poljoprivredne politike se uglavnom donose na nacionalnom nivou, ali mogu biti formirane i na nivou regionalnih integracija kao što je Evropska unija. Republika Srbija se tokom prethodnih godina nalazila u periodu prilagođavanja strategija i pravnih propisa u ovom domenu sa pravnim tekovinama Evropske unije. U Srbiji se trenutno odigravaju važni procesi koji uključuju: 1) smanjenja dela stanovništva koje se aktivno bavi poljoprivredom, 2) uvećavanja poljoprivrednih poseda, 3) povećavanje proizvodnje poljoprivrednih proizvoda i rast njihovog izvoza, kao i 4) postepeno uvođenje standarda kvaliteta proizvoda i njihove kontrole, te smo još na kraju prve decenije ovog veka važne ekonomske promene posmatrali i kao kulturne (Milenković 2010, 129). Reforme zakonodavstva ima-

ju značajan uticaj na sve prethodne procese. Ovome svakako treba dodati i kontinuirano povećavanje standarda zaštite životne sredine i borbe protiv klimatskih promena, koje postaju sve značajniji aspekt poljoprivredne politike.

Seljaštvo je vekovima imalo važnu ulogu u srpskoj politici, a njegov značaj traje do danas. Istorijski gledano, većina srpskog stanovništva živela je u seoskim sredinama i bavila se zemljoradnjom, što je seljaštvu – odnosno političkim partijama narodnjačke provinijencije – davalo značajnu ekonomsku i društvenu moć (Isić 2000). U savremeno doba seljaštvo u Srbiji predstavlja jednu od ključnih demografskih grupa na izborima, jer i dalje predstavlja nezamenariv udeo birača. Politički akteri često teže da svojim platformama dopru do seljaštva tako što se bave njihovim specifičnim brigama i potrebama, kao što su pristup zemljištu, poljoprivredne subvencije i razvoj ruralne infrastrukture. Pored toga, seljaštvo u Srbiji ima jake kulturne veze sa istorijom i tradicijom zemlje i često simbolizuje konzervativniju i nacionalističku perspektivu u poređenju sa urbanim stanovništvom. Tako je i u savremeno doba – uprkos tome što većina stanovništva živi u urbanim naseljima, seljak-domaćin smatra se životnim idealom za značajan deo populacije, pa ostaje među najvažnijim simbolima (Naumović 2009; Čolović 1997) u političkom životu zemlje. Iako se ta činjenica može smatrati samo kao jedna odlika lokalnog političkog foklora, ona ima značajne posledice po javne politike (Stojiljković i Spasojević 2018). Polazeći od nalaza Miloša Milenkovića o politici identiteta skrivenoj u javnim, naizgled samo ekonomskim politikama posvećenim subvencionisanju malih poljoprivrednih gazdinstava (Milenković 2016) o ekonomskim kao kulturnim promenama (Milenković 2010), u ovom članku razmatramo posledice promene poljoprivredne politike Republike Srbije iz perspektive promene položaja poljoprivrednika. Imajući sve izneto na umu, ovde analiziramo perspektive reforme javnih politika u oblasti poljoprivrede koje bi mogle da budu od interesa i za kolege iz oblasti istorije, ekonomije i etnologije/antropologije.

U radu se najpre analizira važeća poljoprivredna politika u Srbiji. Drugi deo rada je posvećen Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije, nakon čega sledi analiza nivoa usklađenosti poljoprivredne politike i propisa Republike Srbije sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije. Imajući u vidu da Zajednička poljoprivredna politika takođe prolazi kroz period transformacije i da se od ove godine očekuje implementacija novih mera, potrebno je sagledati na koji način će to u narednim godinama uticati i na Srbiju s obzirom na to da se očekuje i donošenje nove Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja (trenutno važeća ističe 2024. godine). Očekuje se da će novine čije je uvođenje u toku, odnosno predstoji, uticati na dosadašnji tradicionalni način života i obrade poljoprivrednog zemljišta od strane poljoprivrednika u Srbiji. U radu se posebno analizira na koji način će mere za zaštitu životne sredine i klimatske promene uticati na promene života seoskog stanovništva. Pored toga,

veoma značajno je i pitanje prihvatanja promena od strane poljoprivrednika jer oni predstavljaju glavni faktor za njihovo sprovođenje i ostvarenje ciljeva određenih u okviru strategija i propisa.

Poljoprivredna politika Republike Srbije

Poljoprivredna politika Republike Srbije se zasniva na strateškim dokumentima u kojima su sadržani osnovni ciljevi i pravci razvoja, čije je sprovođenje, odnosno ostvarenje, regulisano u okviru zakonskih i podzakonskih akata. S obzirom na to da osnovu poljoprivredne politike čini Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine, njoj će biti posvećena posebna pažnja u narednom odeljku.

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine

Kao što je na samom početku Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine navedeno, „svaka država ima odgovornost da definiše okvir političkih i institucionalnih promena koje doprinose efikasnijem razvoju poljoprivrednog sektora i blagostanju stanovnika iz ruralnih područja” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS), što je ujedno bila i težnja Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine prilikom izrade ove strategije. Cilj donošenja Strategije je uspostavljanje temelja nove poljoprivredne politike Republike Srbije „u skladu sa principima modernog upravljanja javnim politikama” i opredeljenja ka preuzimanju „modela evropske podrške poljoprivredi” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS).

U Strategiji su sadržani različiti ciljevi, smernice za reforme i razvoj u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Osnovna vizija razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina je da do kraja perioda važenja Strategije (2024) sektor poljoprivrede bude zasnovan na razvoju znanja, modernih tehnologija i standarda koji pružaju inovativne proizvode stranim tržištima i omogućuju stabilan dohodak domaćim proizvođačima (više o našoj poljoprivrednoj politici u kontekstu EU integracija videti: Đurić 2018). Neophodno je da upravljanje prirodnim resursima, životnom sredinom, kulturnom baštinom u ruralnim područjima bude zasnovano na principima održivog razvoja kako bi ruralne sredine privukle što više stanovništva, posebno mladih, da u njima žive i rade (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS). Osnovni principi koji bi trebalo da omoguće ostvarenje ove vizije su: postojanje, odnosno razvoj održive i multifunkcionalne poljoprivrede; policentrični razvoj koji treba da bude zasnovan na uvažavanju različitih sistema poljoprivredne proizvodnje i različitih vrsta gazdinstava uz jednaku po-

svećenost poljoprivrednicima i drugim subjektima koji su uključeni u proizvodni lanac, ali i uz poklanjanje posebne pažnje mladim poljoprivrednicima, kao i poljoprivrednicima koji se nalaze u područjima sa otežanim uslovima rada. Pored toga, predviđeno je i da se izvrši modernizacija organa i organizacija i reforma institucionalnog okvira, kako bi bilo omogućeno sprovođenje strategije i ostvarenje vizija i ciljeva. Poslednji princip na kome se zasniva poljoprivredna politika je stabilnost poljoprivrednog budžeta, što između ostalog podrazumeva prilagođavanje i rast podrške poljoprivredi, jer je nestabilnost u pogledu obima sredstava njihovih korisnika predstavljala prepreku u porastu konkurentnosti ovog sektora. U Strategiji je kao primer i model promena predložen sistem koji postoji u okviru Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS).

U okviru Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja određeno je pet strateških ciljeva. To je, pre svega, rast proizvodnje i stabilnost dohotka poljoprivrednih proizvođača za šta je neophodno obezbediti dogovarajuće proizvodne uslove koji bi im to omogućili. Cilj koji se nadovezuje na prethodni je rast konkurentnosti poljoprivrede i prilagođavanje potrebama i zahtevima tržišta uz tehničko-tehnološko unapređenje. Jedan od ciljeva je i održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine, s obzirom na to da poljoprivredna proizvodnja zavisi od kvaliteta i obima prirodnih resursa koji su ograničeni. Ostvarenje ovog cilja je usko povezano i sa obezbeđivanjem prehrambene sigurnosti. Neophodno je načiniti promene u kontekstu izmenjenih klimatskih uslova, smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte, sprečavanja promene namene poljoprivrednog zemljišta, racionalnog korišćenja vodnih resursa, zaštite biodiverziteta, šuma i dr. Strategijom je predviđeno da je za postizanje ovih ciljeva neophodno da bude definisana nova „politika podrške koja uvažava multifunkcionalnost poljoprivrede” i da „država svojim autoritetom treba da kreira uslove koji će doprineti očuvanju” vitalnosti prirodnih resursa za buduće generacije (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS; Nikolić Popadić 2023). Jedan od ciljeva koji se odnosi na ruralna područja je unapređenje kvaliteta života i smanjenje siromaštva u tim sredinama. Poslednji cilj koji u stvari na neki način predstavlja osnovu i obuhvata sve prethodne je „efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina”. U skladu sa tim, u Strategiji je istaknuto da: „Kompleksnost sektora poljoprivrede, jačina izazova sa kojima sa suočava proizvodnja hrane i multidimenzionalni aspekti uticaja poljoprivrede na socijalnu i ekonomsku strukturu, sugerišu da država ne može da izbegne svoju ulogu u rukovođenju društveno odgovornom i strukturno održivom razvoju. U tom smislu, uloga države je da kreira ambijent koji će usmeravati odluke i ublažiti neželjene posledice autonomnih odluka poljoprivrednika i drugih ruralnih stanovnika” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS). Prethodno navedeno je od izuzetnog značaja jer ukazuje na ključnu ulogu koju država ima, odnosno kakvu bi u skladu sa Strategijom trebalo

da ima u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja, što direktno utiče na način poljoprivredne proizvodnje, poljoprivredne proizvođače i život stanovnika ruralnih područja. Ukazano je da poljoprivrednici, odnosno stanovnici ruralnih sredina ne mogu samostalno da donose odluke već je potrebno da to bude učinjeno na koordinisan način od strane države. Jedan od razloga za to je i kompleksnost poljoprivredne proizvodnje i njen uticaj na mnogobrojne sektore i oblasti, poput, na primer, zaštite životne sredine i klimatskih promena, gde individualne odluke poljoprivrednih proizvođača mogu dovesti do negativnih posledica, kao što je zagađenje životne sredine, doprinos nastanku klimatskih promena ili neprilagođavanje proizvodnje izmenjenim klimatskim uslovima, što može doprineti ugrožavanju prehrambene sigurnosti i dr. Sa druge strane, država se ne javlja samo kao ograničavajući i usmeravajući faktor već i kao ključni činilac u pomoći poljoprivrednicima i seoskom stanovništvu radi postizanja različitih ciljeva.¹

Potrebno je istaći da je Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja kreirana imajući u vidu proces evropskih integracija, i to u periodu kada je Srbija dobila status kandidata za EU i otpočinjala pregovore za pristupanje EU, te je već na samom početku navedeno da Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine „izražava spremnost i osposobljenost da permanentno, postepeno i dosledno preuzima elemente evropskog modela poljoprivrede i uvodi ih u svoju političku praksu, obezbeđujući tako u dugoročnoj perspektivi najveće koristi za srpske poljoprivrednike, pravna lica i preduzetnike, kao i stanovnike iz ruralnih područja” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS). Na osnovu analize Strategije možemo zaključiti da, pored klimatskih promena i globalizacije privrede, jedan od značajnih „spoljnih izazova razvoja” poljoprivrede Republike Srbije predstavlja upravo proces evropskih integracija i prilagođavanja Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije (Ristić 2016, 214). O značaju razumevanja i prilagođavanja Zajedničkoj poljoprivrednoj politici govori i činjenica da je u 2021. godini 53,3% ukupne vrednosti izvoza poljoprivredno-prehrambenih pro-

¹ Strategija predviđa četrnaest prioriternih područja u kojima je neophodno sprovesti odgovarajuće promene kako bi bili ostvareni ciljevi poljoprivredne politike. To su sledeća područja: „1. stabilizacija dohotka poljoprivrednih proizvođača; 2. finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja i upravljanje rizicima; 3. efikasno upravljanje zemljištem i povećanje dostupnosti zemljišnih resursa; 4. unapređenje stanja fizičkih resursa; 5. unapređenje sistema transfera znanja i razvoj ljudskih potencijala; 6. prilagođavanje i ublažavanje uticaja klimatskih promena; 7. tehnološki razvoj i modernizacija poljoprivredne proizvodnje i prerade; 8. razvoj tržišnih lanaca i logističke podrške sektoru poljoprivrede; 9. zaštita i unapređenje životne sredine i očuvanje prirodnih resursa; 10. očuvanje poljoprivrede, prirodnih i ljudskih resursa u područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi; 11. diverzifikacija ruralne ekonomije i očuvanje kulturne i prirodne baštine; 12. unapređenje socijalne strukture i jačanje socijalnog kapitala; 13. modernizacija i prilagođavanje organa i organizacija i zakonodavstva; 14. unapređenje kvaliteta i bezbednosti proizvoda” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS).

izvoda Srbije bilo plasirano na tržište Evropske unije, dok je 66,8% od ukupnog uvoza takvih proizvoda u Srbiju bilo iz Evropske unije (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede 2022, 29). U skladu s tim, naredni odeljak rada će biti posvećen upravo Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije.

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije

Početak razvoja Zajedničke poljoprivredne politike vezuje se za pedesete godine 20. veka. Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice 1957. godine postavljen je okvir Zajedničke poljoprivredne politike, a godinu dana kasnije su detaljnije utvrđena i načela na kojima će se zasnivati. Sve države članice Evropske ekonomske zajednice su je prihvatile 1962. godine, od kada počinje i njena zvanična primena (Kesner-Škreb 2008, 543). Osnovni principi na kojima se zasniva Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) su jedinstveno tržište i zajedničko regulisanje cena proizvoda, finansijska solidarnost u okviru koje Zajednica, odnosno Unija, snosi troškove sprovođenja određenih mera i princip prioriteta, tj. davanja prednosti poljoprivrednim proizvodima država članica (Danielsen 2013). Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, odnosno danas važećim Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, određeni su osnovni ciljevi ZPP. To su: povećanje produktivnosti poljoprivrede uz podsticanje tehničkog napretka, racionalnijeg razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog korišćenja faktora proizvodnje; obezbeđivanje pristojnog životnog standarda poljoprivredne zajednice i povećanje prihoda poljoprivrednika; stabilizacija tržišta; redovno snabdevanje, kao i snabdevanje potrošača po cenama koje su razumne (Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 39).

Današnja ZPP se zasniva na sistemu dva stuba. Prvi stub se odnosi na tržišne mere i direktna plaćanja, a drugi na politiku ruralnog razvoja (Götz 2012, 14). U okviru dela koji se odnosi na direktna plaćanja predviđeni su mnogi finansijski instrumenti kojima se podstiču različite poljoprivredne prakse, kao što su, na primer, one koje se odnose na životnu sredinu i klimatske promene, podsticanje određene vrste poljoprivredne proizvodnje, pomoć mladim poljoprivrednicima i malim poljoprivrednim proizvođačima, onima čija gazdinstva se nalaze u područjima sa prirodnim ograničenjima i dr.² Finansijska podrška je predviđena i u okviru drugog stuba koji uključuje mere povezane sa ruralnim razvojem.³

² Detaljnije vid. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347, 20.12.2013. Latest consolidated version: 01/01/2023.

³ Detaljnije vid. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European

Reforma Zajedničke poljoprivredne politike se sprovodi na svakih nekoliko godina. Na taj način se teži uvođenju promena u segmentima koji nisu dali odgovarajuće rezultate, usklađivanje poljoprivredne politike sa novim tendencijama, ciljevima, politikama koje se sprovode i u drugim sektorima. Do skoro je važila ZPP za period od 2014. do 2020. godine. Zatim je usledio tranzicioni period, da bi od 1. januara 2023. godine bila započeta primena nove, odnosno reformisane ZPP za period od 2023. do 2027. godine (European Commission 2023). S obzirom na to da je ceo sistem ZPP veoma kompleksan, širok i zahvata brojne oblasti poljoprivredne proizvodnje i ruralnog razvoja, celokupna analiza bi zahtevala znatno veći prostor nego što je obim jednog članka. Zbog toga smo se odlučili da izdvojimo nekoliko segmenata, odnosno mera u okviru ZPP koji mogu imati značajan uticaj na poljoprivredne proizvođače i stanovništvo u ruralnim sredinama, naročito u pogledu izmene tradicionalnih načina poljoprivredne proizvodnje.

Mere koje su uvedene u okviru pretposlednje i poslednje reforme, a koje imaju direktan uticaj na način poljoprivredne proizvodnje odnose se na zaštitu životne sredine i klimatske promene. Potreba da mere za zaštitu životne sredine budu integrisane u ZPP je prepoznata još tokom osamdesetih godina 20. veka (Jack 2009), ali je njihov broj bio mali i implementacija je tekla sporo. Od 2014. godine je zaštititi životne sredine posvećena znatno veća pažnja. Tada je i pitanje klimatskih promena našlo svoje mesto u okviru ZPP (Nikolić Popadić 2023). Jedan od načina da se poljoprivredni proizvođači obavežu, odnosno podstaknu na primenu mera koje su povoljne za klimu i životnu sredinu je kroz različite sisteme podsticaja, tj. plaćanja. Naime, 2014. godine je uvedena takozvana zelena komponenta direktnih plaćanja s ciljem da upravo podstakne implementaciju poljoprivrednih praksi koje su povoljne za životnu sredinu i klimu. Neke od konkretnih mera koje treba da doprinesu zaštititi životne sredine i smanjenju negativnog uticaja poljoprivredne proizvodnje na klimu mogu imati značajan uticaj na praksu poljoprivrednih proizvođača. Jedna od mera je raznovrsnost useva, u skladu sa kojom poljoprivrednici koji imaju poljoprivredno zemljište površine između 10 i 30 hektara moraju gajiti najmanje dve vrste useva, dok je zastupljenost tri različite vrste useva neophodna za one koji obrađuju više od 30 hektara zemljišta (Regulation (EU) No. 1307/2013, Art. 44).⁴ Pored mera koje pogađaju poljoprivrednike u zavisnosti od površine zemljišta koje obrađuju, po-

Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, OJ L 347, 20.12.2013. Latest consolidated version: 01/01/2023.

⁴ Ukoliko poljoprivrednici koriste u poljoprivrednoj proizvodnji više od 15 hektara, neophodno je da izdvoje najmanje 5% od te površine za ekološke namene, kao što su, na primer, poljoprivredno-šumske površine ili zemljište na kome neće koristiti đubriva i pesticide i sl. Pored toga potrebno je zadržati i površine pod trajnim travnjacima (Regulation (EU) No. 1307/2013, Art. 43–46; Nikolić Popadić 2023).

stoje i mere koje je neophodno da primenjuju svi poljoprivredni proizvođači bez obzira na veličinu njihovog poseda. Jedan od načina podrške poljoprivrednim proizvođačima je sistem unakrsne usklađenosti (*cross-compliance*), koji, između ostalog, ima uticaj i na primenu mera u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Naime, svi poljoprivrednici korisnici direktnih plaćanja moraju poštovati propise i standarde koji se odnose na „životnu sredinu, klimatske promene i dobro poljoprivredno stanje zemljišta; javno zdravlje, zdravlje životinja i biljaka; dobrobit životinja” (Regulation (EU) No. 1306/2013, Art. 93). Mimo osnovnih mera koje su obavezne za sve poljoprivrednike, predviđen je i sistem podrške za poljoprivredne proizvođače koji žele da idu korak dalje i primenjuju mere koje zahtevaju značajnija finansijska sredstva, zbog čega su im obezbeđena agro-ekološka-klimatska plaćanja u okviru mera podrške ruralnom razvoju.⁵ Ipak, prethodno navedeni načini uticaja na poljoprivredne proizvođače da izmene svoju poljoprivrednu praksu i da doprinesu zaštiti životne sredine i ublažavanju klimatskih promena u ciklusu ZPP 2014–2020 nisu dali željene rezultate (European Court of Auditors, 2017).

Pristup problemu je donekle izmenjen donošenjem nove ZPP za period od 2023. do 2027. godine. Naime, državama članicama su data znatno veća ovlašćenja. Predviđeno je da implementacija nove ZPP bude zasnovana na strateškim planovima država članica uzimajući u obzir specifične potrebe svake države, što se, između ostalog, odnosi i na pitanja zaštite životne sredine i klimatske promene. Pored toga, nova ZPP ima veće ambicije u pogledu ekoloških i klimatskih ciljeva, a značajnu promenu čini i „prelazak sa pridržavanja ekološki prihvatljivih poljoprivrednih praksi na zapravo postizanje poboljšanja ekoloških i klimatskih performansi poljoprivrede” (Dessart et al. 2021, 11). Predviđena je tzv. nova zelena arhitektura kojom se uvode, odnosno menjaju dosadašnji načini funkcionisanja i instrumenti podsticanja primene praksi koje su korisne za životnu sredinu i klimu. Naime, uvedena je nova poboljšana uslovljenost (*new enhanced conditionality*) u okviru koje je predviđena revizija i poboljšanje standarda koji treba da obezbede da poljoprivredno zemljište bude u dobrim poljoprivrednim i ekološkim uslovima koji su postojali u okviru sistema unakrsne usklađenosti, uz uvođenje dodatnih obaveza (Dessart et al. 2021, 12). Predviđeno je i uvođenje eko-šema koje treba da podstaknu poljoprivredne proizvođače da primenjuju mere i prakse koje prevazilaze propisani minimum predviđen sistemom uslovljenosti. Njihova primena će biti na dobrovoljnoj bazi, one će se odnositi na klimu, životnu sredinu i dobrobit životinja, a sredstva za to će dobijati na godiš-

⁵ Poljoprivrednici mogu na dobrovoljnoj bazi da prihvate primenu agroekoloških klimatskih mera na period od 5 do 7 godina, a finansijska podrška ima za cilj da pokrije dodatne troškove, odnosno izgublenu dobit do koje može doći prilikom primene ovih mera (Regulation (EU) No. 1305/2013, Art. 28; Nikolić Popadić 2023).

njem nivou (Dessart et al. 2021, 12; Albrecht, Nikolić Popadić 2022, 45–46).⁶ Pored toga, postoji još jedna mera čija je primena od strane poljoprivrednika takođe na dobrovoljnoj bazi, a to su agro-ekološke klimatske mere. One su namenjene za primenu praksi koje prevazilaze propisani minimum, ali njihova primena od strane poljoprivrednika treba da traje u dužem vremenskom periodu, 5 do 7 godina (Nikolić Popadić 2023). Donosioci odluka u državama članicama treba da adekvatnim prilagođavanjem, određivanjem načina korišćenja prethodno navedenih instrumenata i postizanjem balansa omogućće ostvarivanje ciljeva ZPP u pogledu ekoloških i klimatskih ambicija (Dessart et al. 2021, 12–13).

Iz prethodne analize možemo zaključiti da države članice imaju značajnu ulogu u određivanju mera ZPP koje je potrebno primeniti na njihovoj teritoriji. Ovom izmenom u pristupu omoguććeno je da države prilagode mere konkretnim potrebama na terenu. U tom smislu postoje značajna očekivanja od donosilaca odluka. Pored toga, potrebno je naglasiti da je za sprovođenje mera krucijalna uloga poljoprivrednih proizvođača s obzirom na to da njihove poljoprivredne prakse predstavljaju osnovu promene i na njima će se nalaziti najveći teret i očekivanja u pogledu ostvarivanja rezultata predviđenih ZPP i propisima države članice (Nikolić Popadić 2023).

Usklađenost poljoprivredne politike i propisa Republike Srbije sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije – stanje i perspektive daljeg razvoja i promena

Kao što je već rećeno, u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije izražena je spremnost tadašnjeg Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine da radi na usklađivanju i prilagođavanju domaćih propisa u ovoj oblasti sa pravnim tekovinama Evropske unije. Poljoprivreda i ruralni razvoj su obuhvaćeni pregovaraćkim Poglavljem 11 u okviru klastera 5, koji nažalost još uvek nije „otvoren”, odnosno u vezi sa kojim pregovaranje između EU i Srbije još uvek nije započeto (Ministarstvo za evropske integracije, 2023). U godišnjem izveštaju o napretku Srbije za 2021. godinu zaključeno je da je napravljen određeni napredak u skladu sa preporukama iz prethodnog izveštaja, ali da je potrebno uložiti dodatne napore ka daljem usklađivanju. Posebno je naglašena potreba da budu ubrzani procesi u vezi sa programima IPARD II i IPARD III

⁶ Na državama članicama je da preciziraju mere koje je potrebno primeniti u okviru eko-šema u skladu sa *Uredbom (EU) 2021/2115 Evropskog Parlamenta i Saveta od 2. decembra 2021. godine o utvrđivanju pravila o podršci strateškim planovima koje će izraditi države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike i finansirati iz Evropskog garantnog fonda za poljoprivredu i Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i stavljanja van snage Uredbi (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013.*

(European Commission 2021, 117–118). Prema oceni iz Izveštaja, neophodno je nastaviti rad na pripremi nacionalnog programa ruralnog razvoja i nacionalnog programa za poljoprivredu do 2024. godine, što je i učinjeno. Potrebno je ubrzati uspostavljanje integrisanog sistema administracije i kontrole, proširiti sistem identifikacije zemljišnih parcela, neophodno je razdvojiti plaćanja od proizvodnje i povezati plaćanja po površini sa standardima sistema unakrsne usklađenosti, kao što je to u EU (European Commission 2021, 117–118). Ocenjeno je da su propisi u vezi sa organskom proizvodnjom usklađeni sa evropskim, ali se još uvek čeka na njihovo usvajanje. Generalni zaključak je i da je neophodan napredak u implementaciji akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU *acquis* u poljoprivredi i ruralnom razvoju (European Commission 2021, 117). Izveštaj za 2022. godinu je u domenu poljoprivrede i ruralnog razvoja sličan prethodnom, uz dodatak da je napravljen pomak usvajanjem izmena i dopuna Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Kao i u izveštaju za 2021. godinu, naglašena je potreba za daljim usklađivanjem domaćih propisa sa pravnim tekovinama EU (European Commission 2022, 126–127).

Kada je u pitanju primena mera koje se odnose na zaštitu životne sredine i klimatske promene, nakon analize propisa došli smo do zaključka da su neophodne značajne reforme u tom domenu u domaćoj regulativi kako bi bili dostignuti ciljevi postavljeni u okviru ZPP. Naime, u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu nisu predviđene posebne mere u vezi sa klimatskim promenama (Nikolić Popadić 2023). Postoje pojedine mere koje, između ostalog, mogu uticati i na sprečavanje negativnog efekta poljoprivredne proizvodnje na životnu sredinu, a delimično i na smanjenje negativnog doprinosa nastanku klimatskih promena. To su, na primer, zabrana ispuštanja i odlaganja štetnih i opasnih materija na poljoprivrednom zemljištu i u kanalima, zabrana korišćenja folije koja nije biorazgradiva, kontrola količine unetog mineralnog đubriva i pesticida, zabrana spaljivanja organskih ostataka posle žetve i dr. (Zakon o poljoprivrednom zemljištu, čl. 16, 21, 28). Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju sadrži odredbu koja se nalazi i u uredbi EU a odnosi se na pitanje zaštite životne sredine i klimatske promene, odnosno na osnovne obaveze primalaca podsticaja u poljoprivrednoj proizvodnji, o čemu je prethodno bilo reči. Naime, „korisnik podsticaja⁷ dužan je da se pridržava propisa kojima se uređuju standardi kvaliteta životne sredine, zaštita javnog zdravlja, zaštita zdravlja životinja i biljaka, zaštita dobrobiti životinja i zaštita poljoprivrednog zemljišta. Ako korisnik podsticaja nenamernim činjenjem, odnosno propuštanjem ne postupi u skladu sa stavom 2. ovog člana u toku kalendarske godine, direktor Uprave donosi rešenje o smanjenju iznosa

⁷ U skladu sa zakonom, korisnici podsticaja mogu biti „poljoprivredna gazdinstva i porodična poljoprivredna gazdinstva koja su upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava, jedinice lokalne samouprave, kao i druga lica i organizacije” (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, čl. 15).

ukupnih podsticaja dodeljenih u kalendarskoj godini u procentu koji je srazmeran stepenu odgovornosti” (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, čl. 18). Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju su, između ostalog, predviđeni i podsticaji za podršku programima koji se odnose na očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa.⁸ Zakonom nije izvršeno dalje preciziranje primene ovih mera (videti više: Nikolić Popadić 2022, 480).

Na osnovu analize možemo zaključiti da postoji osnovni nivo usklađenosti domaćih propisa sa propisima u okviru ZPP EU u domenu zaštite životne sredine i klimatskih promena, ali je neophodno njihovo dalje proširenje, s obzirom na to da u domaćim propisima postoji samo nekoliko osnovnih odredbi koje se nalaze u uredbama EU. Pored toga, neophodno je izvršiti i prilagođavanje tih odredbi domaćim uslovima poljoprivredne proizvodnje i stanja životne sredine. Dodatne promene u ovoj oblasti su neophodne imajući u vidu i da je Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije doneta u periodu važenja prethodne ZPP, kao i da važenje Strategije ističe naredne godine. Dakle, neophodne su dodatne promene u strateškom smislu, kao i u samim propisima, kako bi se postiglo usklađivanje sa novim instrumentima i merama u okviru ZPP 2023–2027. koje se odnose na zaštitu životne sredine i klimatske promene.

Međutim, nije dovoljno samo usklađivanje propisa i preuzimanje odredbi koje se nalaze u uredbama EU (uz prilagođavanje domaćim uslovima), već je neophodna i njihova adekvatna primena u praksi. U tom procesu poljoprivredni proizvođači imaju veoma značajnu ulogu. Jedan od primera postojanja raskoraka između propisa i prakse, gde se konkretno vidi uticaj poljoprivrednika, jeste zabrana spaljivanja žetvenih ostataka na poljoprivrednom zemljištu, koja je u Srbiji regulisana na adekvatan način, čak i rigoroznije nego što je to učinjeno u propisima EU i država članica (Nikolić Popadić 2022, 483–484). Međutim, i pored postojanja zakonskih zabrana, svake godine se javlja problem spaljivanja biljnih ostataka nakon žetve, kojim se izazivaju požari. Poljoprivrednici takvu praksu smatraju tradicionalnom i ona se prenosi s kolena na koleno, međutim njena primena izaziva višestruko štetne posledice, kao što su zagađenje životne sredine, brojni negativni uticaji na stanje poljoprivrednog zemljišta, doprinos nastanku klimatskih promena i slično (Nikolić Popadić 2022, 466–468). Dakle, uporedo sa promenama u propisima, neophodno je raditi i na podizanju svesti seoskog stanovništva o štetnosti primene pojedinih mera u poljoprivredi.

⁸ Oni obuhvataju podsticaje za: 1) održivo korišćenje poljoprivrednog zemljišta; 2) održivo korišćenje šumskih resursa; 3) organsku proizvodnju; 4) očuvanje biljnih i životinjskih genetičkih resursa; 5) očuvanje poljoprivrednih i ostalih područja visoke prirodne vrednosti; 6) podršku agroekološkim merama, dobroj poljoprivrednoj praksi i drugim politikama zaštite i očuvanja životne sredine (Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, čl. 37).

Uticaj postojećih politika i propisa i očekivanih izmena u skladu sa politikama EU na poljoprivrednike u Srbiji

Poljoprivredna politika i propisi mogu imati značajan uticaj na poljoprivredne proizvođače, njihov način poljoprivredne proizvodnje, kao i kvalitet života.⁹ Uloga seljaka u savremenoj evropskoj politici je složena i višestruka. Među pojedinim oblastima javne politike na koje se fokusiraju kritičari poljoprivredne politike EU izdvajaju se: trgovinska politika, subvencije, genetski modifikovani organizmi i prehrambeni suverenitet.¹⁰ Kritičari poljoprivredne politike Evropske unije često koriste imidž seljaka kao simbol otpora protiv onoga što vide kao pretnju tradicionalnoj poljoprivredi i seoskom životu.¹¹ Oni, neretko, tvrde da su poljoprivredne politike EU, koje su zasnovane na modelu intenzivne, industrijalizovane poljoprivrede, dovele do opadanja malih, porodičnih farmi i gubitka ruralnih zajednica. Jedan od osnovnih ciljeva ZPP je upravo opstanak malih, porodičnih poljoprivrednih gazdinstava putem različitih mera u okviru politika poljoprivrednog i ruralnog razvoja. Međutim, i pored mera u okviru ZPP, rezultati pojedinih istraživanja ukazuju da u starim državama članicama na severu i zapadu Evrope preovlađuju velike farme (Papadopoulos 2015, 48). Stiče se utisak da ZPP, i pored reformi, nije uspela u potpunosti da umanjí problem nejednakosti velikih i malih poljoprivrednih gazdinstava (Papadopoulos 2015, 48).

⁹ Značajnu studiju o poljoprivredi i evropeizaciji iz antropološke perspektive uradio je Slobodan Naumović (Naumović 2013).

¹⁰ Postoje mnoge analize pitanja koja se odnose na seljake, poljoprivredu i evropsku politiku. „Novo seljaštvo: borbe za autonomiju i održivost u eri imperije i globalizacije” (van der Ploeg 2009) istražuje ulogu malih farmera u suočavanju sa globalizacijom i tvrdi da seljački način života može biti održiva alternativa industrijalizovanoj poljoprivredi. „Politička ekonomija agrarnih promena: Esej o zelenoj revoluciji” (Griffin 1990) je klasik koji analizira uticaj tzv. zelene revolucije na agrarne strukture u zemljama u razvoju i tvrdi da je pomeranje ka industrijalizovanoj poljoprivredi imalo negativne posledice za poljoprivredu malog obima. „Ratovi hrane” (Bello 2009) istražuje globalni sistem ishrane i tvrdi da je dominacija velikih korporacija i industrijskih poljoprivrednih praksi glavna pretnja bezbednosti hrane i održivosti životne sredine. Konačno, „Europe’s Green Revolution and Others Since: The Rise and Fall of Peasant-Friendly Breeding Plant” (Harwood 2012) istražuje istoriju politika razvoja poljoprivrede u Evropi i tvrdi da je pomak ka industrijalizovanoj poljoprivredi imao negativne posledice i po male poljoprivrednike i po životnu sredinu.

¹¹ Koristeći sliku seljaka kao simbol otpora protiv onoga što vide kao štetne efekte industrijalizovane poljoprivrede i globalizovanih tržišta na tradicionalnu poljoprivredu i seoski život, kritičari javnih politika EU se zalažu za politiku koja daje prioritet održivosti, zaštiti životne sredine i očuvanju ruralnih zajednica, neretko to čineći „u ime nacije”, nasuprot EU, koja navodno briše nacionalne specifičnosti (o meri u kojoj je ovo netačno videti: Milenković 2013, koji objašnjava da je najveći deo evropskog novca u okviru kulturne politike usmeren na održavanje pojedinačnih identiteta a ne na njihovo gušenje).

Kada je o Srbiji reč, javljaju se oprečna mišljenja u pogledu primene i efekata Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije. Naime, sa jedne strane se očekuje da Strategija „obezbedi rešenje mnogih problema u poljoprivredi”, dok, sa druge strane, postoje procene da ona „neće dati zapažene rezultate, jer, slično prethodnim strateškim dokumentima u ovoj oblasti, veoma ambiciozno, navodi dosta prioriternih područja strateških promena i operativnih ciljeva, koje treba u relativno kratkom roku ostvariti, što je dosta nerealno imajući u vidu sve probleme sa kojima se agrar suočava. Takođe, sadrži određene elemente identične sa agrarnom politikom EU, koja je mnogo efikasnija od domaće u pogledu implementacionih mehanizama za podršku agrarnom sektoru, kao i sa stanovišta ostvarenih rezultata” (Ristić 2016, 224).

Iz analize Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije možemo zaključiti da je uloga države u ovom domenu izuzetno važna, s obzirom na to da država „kreira ambijent koji će usmeravati odluke i ublažiti neželjene posledice autonomnih odluka poljoprivrednika i drugih ruralnih stanovnika” (Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja RS). Međutim, državu, donosiocima odluka i propise ne treba posmatrati samo kao usmeravajuće i ograničavajuće faktore, već je potrebno istaći i njihovu značajnu ulogu u podsticanju dobrih poljoprivrednih praksi i pomoći poljoprivrednicima i seoskom stanovništvu u postizanju predviđenih ciljeva. Možemo zaključiti da promene koje je donela nova ZPP u znatnoj meri dodatno ističu ulogu države u poljoprivrednoj politici i sprovođenju konkretnih mera. S obzirom na to da je težište donošenja konkretnih odluka i mera koje je potrebno implementirati upravo na državama članicama, nadamo se da možemo očekivati u narednom periodu da uloga države i u Srbiji bude više prepoznata u ovoj oblasti, posebno kada su u pitanju klimatske promene i zaštita životne sredine. Propisivanje i sprovođenje konkretnih mera, kao što je izmena u načinu poljoprivredne proizvodnje, obrade zemljišta, smanjena upotreba pesticida i veštačkih đubriva, kao i veća zastupljenost organske proizvodnje koja ima značajne benefite po životnu sredinu i klimatske promene u odnosu na konvencionalnu (Nikolić Popadić 2020), kao i druge mere, imaju direktan uticaj na poljoprivredne proizvođače i seosko stanovništvo. Od njih se i do sada očekivalo da izmene nekadašnje tradicionalne pristupe u poljoprivrednoj proizvodnji, kao što je prestanak prakse spaljivanja žetvenih ostataka, a u budućnosti se očekuje da će zahtevi koji će biti stavljeni pred poljoprivrednike biti sve veći, između ostalog imajući u vidu i sve značajniji pritisak koji klimatske promene stavljaju na poljoprivredne proizvođače (Nikolić Popadić 2023). U ovom celom procesu je izuzetno značajno pronaći adekvatan balans između zahteva prema poljoprivrednicima i pomoći od strane države i lokalnih samouprava, posebno u finansijskom smislu, imajući u vidu da primena pojedinih mera može značajno uticati na prinose i smanjenje prihoda. Iako su zahtevi u pogledu mera za zaštitu životne sredine i klimatske promene podstaknuti, između ostalog, i potrebom za uskla-

đivanjem domaće pravne regulative sa pravnim tekovinama EU, neophodno je istaći da su ova pitanja od izuzetnog značaja i za sam opstanak produktivnosti poljoprivrede u Srbiji u budućnosti i da je neophodno raditi na primeni mera i promeni negativne prakse ne samo radi ostvarenja ciljeva harmonizacije već i zbog potreba države i poljoprivrednih proizvođača. U ovom procesu značajnu ulogu imaju donosioci odluka i stručnjaci iz različitih oblasti, ali je ključna uloga poljoprivrednika bez čijeg učešća nije moguće sprovođenje promena. Oni svojim aktivnostima direktno utiču na poljoprivredno zemljište, životnu sredinu, klimu, ali ostaje utisak da velika većina poljoprivrednika nije svesna značaja koji imaju i dugoročnog uticaja i posledica njihovih postupanja. Zbog toga je od izuzetne važnosti podizanje svesti i edukacija poljoprivrednika u ovom domenu, kako bi zajedničkim angažovanjem ostvarili predviđene ciljeve (Nikolić Popadić 2020) i doprineli održivom razvoju uz očuvanje svojih specifičnosti.

Zaključne napomene

Transformacija kroz koju prolazi srpsko društvo od početka veka je kompleksna i obuhvata sve sektore u društvu, uključujući poljoprivrednu proizvodnju. Imajući u vidu „jako socijalističko nasleđe u privredi i njenom poimanju, na (u velikoj meri) egalitarističko siromaštvo u kome je naše društvo živelo kroz svoju istoriju, trenutne ekonomske i pravne promene u Srbiji su signifikantne. One nisu uvek dovoljno brze ali predstavljaju temelje velike kulturne promene u decenijama koje slede” (Milenković 2010, 131). U radu smo sagledali osnovne trajektorije transformacije naše poljoprivredne politike u kontekstu procesa evropskih integracija, naročito u pogledu agroekoloških i mera usmerenih na klimatske promene. Na osnovu analize propisa i strateških akata zaključujemo da postoji osnovni nivo usklađenosti propisa Republike Srbije sa propisima u okviru ZPP EU u domenu zaštite životne sredine i klimatskih promena, ali da nije napravljen dovoljan napredak u ovoj oblasti i da je dalje usklađivanje neophodno ukoliko Srbija želi da ostvari članstvo u EU ili potencijalno (samo) unutrašnjem tržištu (o modalitetima i potencijalima diferencirane integracije Srbije i Balkana videti: Milenković 2023). Ovo usklađivanje mora da prati konstantne promene zakonodavstva u samoj Uniji, ali i da se istovremeno prilagođava domaćim uslovima poljoprivredne proizvodnje i stanja životne sredine. Dodatno, veoma je značajno i pitanje prihvatanja promena od strane poljoprivrednika jer oni predstavljaju glavni faktor za njihovo sprovođenje i ostvarenje ciljeva određenih u okviru strategija i propisa. Sve ovo predstavlja značajan izazov za kreatora poljoprivredne politike u kontekstu potrebe prilagođavanja, s jedne strane, a neizvesnosti pristupanja Uniji i njenim agrarnim fondovima, s druge strane. Propisivanje i sprovođenje novih i sve kompleksnijih mera, kao što je izmena u načinu poljoprivredne proizvodnje, obrade zemljišta, smanjena upotreba pesti-

cida i veštačkih đubriva, kao i veća zastupljenost organske proizvodnje donose značajne benefite životnoj sredini i doprinose smanjenju emisija gasova staklene bašte, te, posredno, mitigaciji klimatskih promena. Od poljoprivrednika se i do sada očekivalo da izmene nekadašnje tradicionalne pristupe u poljoprivrednoj proizvodnji, među kojima se za životnu sredinu kao značajan ističe prestanak prakse spaljivanja žetvenih ostataka, a u budućnosti se očekuje da će zahtevi koji će biti stavljani pred poljoprivrednike biti sve veći, između ostalog imajući u vidu i sve značajniji pritisak koji klimatske promene stavljaju na poljoprivredne proizvođače. Ključnu ulogu u ovom procesu moraju da odigraju sami poljoprivrednici od kojih se očekuje promena, često povezana sa korekcijama tradicionalnih obrazaca proizvodnje i življenja u ruralnim područjima.

Reference

- Albrecht, Juliane, Nikolić Popadić, Sofija. 2022. „Legal challenges of restricting land use for natural flood protection in the hinterland”. In T. Hartmann, L. Slavíková, M. E. Wilkinson (Eds.), *Spatial Flood Risk Management: Implementing Catchment-based Retention and Resilience on Private Land*, 33–51. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800379534>
- Bauer, Michael W. Guy B. Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit, and Stefan Becker (eds.). 2021. *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bello, Walden. 2009. *The food wars*. London and New York: Verso.
- Brass, Tom. 2000. *Peasants, populism, and postmodernism: The return of the agrarian myth*. London and Portland, OR: Frank Cass Publishers.
- Burds, Jeffrey. 1998. *Peasant dreams and market politics: labor migration and the Russian village, 1861–1905*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cairney, Paul. 2019. *Understanding Public Policy, Theories and Issues*, 2nd Edition. London: Bloomsbury Publishing.
- Čolović, Ivan. 1997. *Politika simbola: ogledi o političkoj antropologiji*. Beograd: Radio B92.
- Danielsen, Jens Hartig. 2013. *EU Agricultural Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Academic Publishers.
- Dessart, F. J., Rommel, J., Barreiro-Hurlé, J., Thomas, F., Rodríguez-Entrena, M., Espinosa-Goded, M., Zagórska, K., Czajkowski, M., van Bavel, R. 2021. *Farmers and the new green architecture of the EU common agricultural policy: a behavioural experiment*. European Commission, Joint Research Centre, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/718383>
- Đurić Mila. 2018. *Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
- Ellis, Frank. 1992. *Agricultural Policies in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Głowska-Grajper, Małgorzata. 2018. „Memory in Post-communist Europe: Controversies over identity, conflicts, and nostalgia”. *East European Politics and Societies* 32(4): 924–935.

- Götz, Volkmar. 2012. „Das Recht der Gemeinsamen Agrarpolitik – Kontinuität, Wandel, Systematik”, in: José Martinez (Hrsg.), *Die Gemeinsame Agrarpolitik vor neuen Herausforderungen, 50 Jahre Institut für Landwirtschaftsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Griffin, Keith. 1990. *The political economy of agrarian change: An essay on the Green Revolution*. London and Basingstoke: MacMillan.
- Grimm, Heike M. 2019. *Public Policy Research in the Global South*. Cham: Springer.
- Harwood, Jonathan. 2012. *Europe's Green Revolution and Others Since: The Rise and Fall of Peasant-Friendly Plant Breeding*. New York: Routledge.
- Isić, Momčilo. 2000. *Seljaštvo u Srbiji 1918–1941: Socijalno-ekonomski položaj seljaštva*. Knjiga 1. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Institut za noviju istoriju Srbije.
- Jack, Brian. 2009. *Agriculture and EU environmental law*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Marina Kesner-Škreb. 2008. „Zajednička poljoprivredna politika Europske unije”. *Financijska teorija i praksa*, 4.
- Milenković, Marko. 2010. „Prihvatanje evropskih standarda u oblasti ekonomskog prava i (anticipirane) kulturne promene u Republici Srbiji”. *Etnoantropološki problemi*, 5(1): 111 – 135. <https://doi.org/10.21301/eap.v5i1.6>
- Milenković, Miloš. 2013. „On Maintaining National Identity and Cultural Heritage in European Integrations: Basic Misconceptions and Important Possibilities”. *Etnoantropološki problemi/Issues in Ethnology and Anthropology* 8(2): 453–470. <https://doi.org/10.21301/EAP.v8i2.6>
- Milenković, Miloš. 2016. „Identitetske subvencije: Identitet „skriven” u prividno neutralnoj (ekonomskoj) politici”. U: Milenković, Miloš. *Antropologija multikulturalizma*, Beograd: Filozofski fakultet i SGC, 207–228.
- Milenković, Miloš. 2022. „Metodologija društvenih nauka i humanistike u doba populističkog poricanja nauke”. *Antropologija* 22(3): 9–19.
- Naumović, Slobodan. 2009. *Upotreba tradicije u političkom i javnom životu Srbije na kraju dvadesetog i početkom dvadeset prvog veka*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu.
- Naumović, Slobodan. 2013. *Fields of paradox: three case studies on the Europeanisation of agriculture in Serbia*. Beograd: Srpski genealoški centar. Odeljenje za etnologiju i antropologiju Filozofskog fakulteta.
- Nikolić Popadić, Sofija. 2020. „Način upotrebe poljoprivrednog zemljišta i zdravlje ljudi u Republici Srbiji i Evropskoj uniji”. U *Promišljanja aktuelnih društvenih izazova: regionalni i globalni kontekst*, uredili Ivana Arsić, Vladimir, Mentus 86–107. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Nikolić Popadić, Sofija. 2022. „Zabrana spaljivanja žetvenih ostataka na poljoprivrednom zemljištu”. *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 94(2): 465–510 <https://doi.org/10.5937/gakv94-36068>
- Nikolić Popadić, Sofija. 2023. „Klimatske promene i poljoprivredna proizvodnja – pravni i strateški okvir”. U *Klimatske promene – pravni i društveni izazovi*, uredili Sofija Nikolić Popadić, Marko Milenković, 169–195. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Papadopoulos, Apostolos G. 2015. „The Impact of the CAP on Agriculture and Rural Areas of EU Member States”. *Agrarian South: Journal of Political Economy* 4(1): 22–53. <https://doi.org/10.1177/2277976015574054>

- Ristić, Lela. 2016. „Spoljni izazovi razvoja agrara Republike Srbije”. U *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije*, redaktor Vlastimir Leković, 211–229. Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
- Simantov, A. 1973. „Economic, Social and Political Priorities in Agricultural Policy Formulation in Industrialized Countries”. *Conference International Association of Agricultural Economists, August 19–30, 1973, São Paulo, Brazil*.
- Stojiljković, Zoran i Dušan Spasojević. 2018. Populistički Zeitgeist u „proevropskoj” Srbiji. *Politička misao* 55(3): 104–128. <https://doi.org/10.20901/pm.55.3.04>
- Van der Ploeg, Jan Douwe. 2009. *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London and Sterling, VA: Earthscan.

Izvori

- European Commission. 2021. Commission staff working document Serbia 2021 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2021 Communication on EU Enlargement Policy, SWD/2021/288 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0288>
- European Commission. 2022. Commission staff working document Serbia 2022 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy, SWD/2022/338 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0338>
- European Court of Auditors, Special Report No 21, Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective, 2017 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_EN.pdf (pristupljeno 12.2.2023)
- European Commission. 2023. The common agricultural policy at a glance. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_en#-cap-2023-27 (pristupljeno 12.2.2023)
- Eurostat. 2022. Enlargement countries – agriculture, forestry and fishing statistics. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_agriculture,_forestry_and_fishing_statistics (pristupljeno 12.2.2023)
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. 2022. Izveštaj o stanju u poljoprivredi u Republici Srbiji u 2021. godini, Knjiga I. <http://www.minpolj.gov.rs/download/ZK-2021-I-knjiga.pdf?script=lat> (pristupljeno 28.4.2023)
- Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. 2023. Pregovaračka poglavlja. <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracki-klasteri/> (pristupljeno 12.2.2023)
- Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by

- the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, OJ L 435, 6.12.2021, p. 1–186.
- Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, OJ L 347, 20.12.2013.
- Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 85/2014.
- Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 10/2013, 142/2014, 103/2015 i 101/2016.
- Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2009, 10/2013 – dr. zakon, 101/2016, 67/2021 – dr. zakon i 114/2021.
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 65/2008 – dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 – dr. zakon.
- Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version), Official Journal of the European Union, C 202/47, 7.6.2016.
- Zakić, Zorka, Žaklina Stojanović. 2008. *Ekonomika agrara*. Beograd: Centar za izdavačku deatlnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Sofija Nikolić Popadić
Institute of Social Sciences

Marko Milenković
Institute of Social Sciences

*Harmonization of the agricultural policy
of the Republic of Serbia with the the European Union acquis
– environmental protection and impact on the position of farmers*

Agricultural policy is one of the key public policies and has a significant impact on farmers as well as on the population living in rural areas. The policy comprises various development goals and represent the starting point for the adoption of regulations that have a direct impact on agricultural producers and their lives. The paper first analyzes the current agricultural policy in Serbia. The second part of the paper is dedicated to the Common Agricultural Policy of the European Union, followed by an analysis of the level of harmonisation of the agricultural policy and regulations of the Republic of Serbia with the Common Agricultural Policy of the European Union. Bearing in mind that the Common Agricultural Policy is currently undergoing transformation and that the implementation of new measures is expected from 2023, it is analysed how this change

will affect Serbia in the coming years, given that the new Agriculture Strategy is to be adopted as the current one expires in 2024. The paper specifically analyzes how measures for environmental protection and climate change will affect the lives of the rural population. Introduction and implementation of new and increasingly complex measures, such as new ways of agricultural production, soil cultivation, reduced use of pesticides and artificial fertilizers, as well as greater representation of organic production bring significant benefits to the environment and contribute to the reduction of greenhouse gas emissions and to climate change mitigation. Until now, farmers have been expected to change their former traditional approaches to agricultural production, among which the burning crop residues stands out as important for the environment, and in the future the greater demands will be placed on farmers, especially having in mind climate change mitigation and adaptation measures. As the paper concludes, the key role in this process must be played by the farmers themselves, who are expected to change, often traditional patterns of production and living in rural areas.

Keywords: Common Agricultural Policy, European Union, agricultural producers, EU accession, economic changes, cultural changes

Harmonisation de la politique agricole de la République de Serbie avec les acquis communautaires de l'Union Européenne – protection de l'environnement et impact sur la position des agriculteurs

La politique agricole est l'une des politiques publiques clés ayant un impact important sur les personnes professionnellement engagées dans l'agriculture ainsi que sur la population vivant dans les zones rurales. Elle contient divers objectifs et directives de développement qui représentent le point de départ pour l'adoption des règlements ayant un impact direct sur les producteurs agricoles et leurs vies. Cet article observe d'abord le cadre stratégique actuel de la politique agricole en Serbie, ensuite les bases de la Politique agricole commune de l'Union européenne suivie d'une analyse du niveau de leur conformité. En outre on analyse les mesures de protection de l'environnement et les changements climatiques pour lesquels on conclut qu'ils exerceront une influence importante sur la vie de la population rurale. Finalement, on souligne la question d'acceptation de changements par les agriculteurs car ils représentent le facteur principal de leur mise en œuvre et de la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des stratégies et des réglementations.

Mots-clés: Politique agricole commune, Union européenne, producteurs agricoles, adhésion à l'UE, changements économiques, changements culturels

Primljeno / Received: 20.3.2023.

Prihvaćeno / Accepted: 24.4.2023.