



Prof. dr Katarina Đurić

AGRARNA POLITIKA



UNIVERZITET U NOVOM SADU
POLJOPRIVREDNI FAKULTET

AGRARNA POLITIKA

Prof. dr Katarina Đurić





UNIVERZITET U NOVOM SADU
POLJOPRIVREDNI FAKULTET

Prof. dr Katarina Đurić

AGRARNA POLITIKA

Novi Sad, 2021.

EDICIJA OSNOVNI UDŽBENIK

Osnivač i izdavač edicije

Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Trg Dositeja Obradovića 8, 21000 Novi Sad

Godina osnivanja

1954

Glavni i odgovorni urednik edicije

Dr Nedeljko Tica, redovni profesor

Dekan Poljoprivrednog fakulteta

Članovi komisije za izdavačku delatnost

Dr Ljiljana Nešić, redovni profesor – predsednik

Dr Branislav Vlahović, redovni profesor – član

Dr Milica Rajić, redovni profesor – član

Dr Nada Plavša, vanredni profesor – član

СИР - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

338.43.02(075.8)

ЂУРИЋ, Катарина, 1977-

Agrarna politika / Katarina Đurić. - Novi Sad : Poljoprivredni fakultet, 2021 (Novi Sad : Perins inženjering). - 171 str. : ilustr. ; 25 cm. - (Edicija Osnovni udžbenik / Poljoprivredni fakultet, Novi Sad)

Tiraž 20. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svako poglavlje.

ISBN 978-86-7520-532-6

a) Аграрна политика

COBISS.SR-ID 43653385

Autor

Dr Katarina Đurić, redovni profesor

Glavni i odgovorni urednik

Dr Nedeljko Tica, redovni profesor

Dekan Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu

Urednik

Dr Dejan Janković, vanredni profesor

**Direktor Departmana za ekonomiku poljoprivrede
i sociologiju sela, Poljoprivredni fakultet u Novom Sadu**

Recenzenti

Dr Stanislav Zekić, redovni profesor

Ekonomski fakultet u Subotici, Univerzitet Novi Sad

Dr Mirela Tomaš Simin, docent

Poljoprivredni fakultet, Univerzitet Novi Sad

Izdavač

Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Zabranjeno preštampavanje i fotokopiranje. Sva prava zadržava izdavač.

Štampanje odobrio: Komisija za izdavačku delatnost,

Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Tiraž: 20

Mesto i godina štampanja: Novi Sad, 2021.

PREDGOVOR

Udžbenik "Agrarna politika" pisan je za studente Agroekonomskog studijskog programa, kao i studijskog programa Agroturizam i ruralni razvoj Poljoprivrednog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. Sadržaj udžbenika je koncipiran u skladu sa nastavnim planom i programom istoimenog izbornog premeta na trećoj godini osnovnih akademskih studija. Takođe, udžbenik može korisno poslužiti i studentima drugih studijskih programa i fakulteta za izučavanje problematike iz oblasti agrarne politike.

Udžbenik je strukturiran u osam poglavlja: (1) Pojam i klasifikacija mera agrarne politike, (2) Agrarna politika u Republici Srbiji, (3) Zajednička agrarna politika Evropske unije, (4) Agrarna politika u zemljama u razvoju, (5) Merenje podrške poljoprivredi PSE metodologijom, (6) Metode mikroanalize u kreiranju i upravljanju agrarnom politikom, (7) Politika ruralnog razvoja, (8) Zadrugarstvo kao specifični element agrarne politike. Na početku svakog poglavlja napisan je kratak sadržaj, kao uvod u problematiku koja se u okviru poglavlja objašnjava. Svako poglavlje sadrži pitanja za proveru znanja, kao i pregled referentne literature.

U prvom poglavlju opisan je razvoj agrarne politike, kao praktične i naučne discipline. Budući da agrarna politika predstavlja samo segment makroekonomske politike, u ovom poglavlju objašnjen je i pojam makroekonomske politike i njena tri elementa: ciljevi, subjekti i mere. Takođe, prvo poglavlje sadrži detaljnu sistematizaciju mera agrarne politike, koje poznaće savremena praksa, a to su mere zemljишne politike, ekonomske mere i organizaciono – razvojne mere.

Druge poglavlje odnosi se na aktuelnu agrarnu politiku u Republici Srbiji. Na početku ovog poglavlja ukazano je na značaj koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi naše zemlje. Zatim je prikazan institucionalni okvir za vođenje agrarne politike, koji sadrži zakonodavno-pravne dokumente u oblasti poljoprivrede, najznačajnije institucije, kao i razvojne, odnosno strateške dokumente. Poseban akcenat u ovom poglavlju stavljen je na bužetsko finansiranje mera agrarne politike i sistematizaciju postojećih subvencija namenjenih poljoprivredi i ruralnom razvoju. Kao posebna mera agrarne politike obrađena je poljoprivredna savetodavna služba, odnosno način njenog organizovanja i funkcionisanja u našoj zemlji.

Treće poglavlje udžbenika posvećeno je agrarno-političkoj praksi zemalja Evropske unije. Objasnjena je geneza ove ekonomske integracije, kao i razlozi na nastanak Zajedničke agrarne politike. U ovom poglavlju detaljno je opisan način transformisanja poljoprivredne politike Evropske unije od njenog nastanka do najnovijih reformi. U cilju boljeg razumevanja Zajedničke agrarne politike i njenih mehanizama, u trećem poglavlju

je dat prikaz agrarnih resursa i agrarne strukture Evropske unije, kao zajednice dvadeset i sedam zemalja.

U četvrtom poglavlju udžbenika prikazana je agrarna politika u zemljama u razvoju. Pre svega, objašnjen je značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi ove grupe zemalja, kao i uloga agrarnog sektora u procesu njihovog privrednog razvoja. Koncept održive intenzifikacije, kao instrument za upravljanje zemljишnim resursima, predstavljen je kao jedna od najznačajnijih mera zemljишne politike u zemljama u razvoju. Takođe, u ovom poglavlju dat je prikaz kreditne politike u poljoprivredi, politike cene, kao i politike subvencija inputa za poljoprivrednu proizvodnju. Budući da je racionalno upravljanje prirodnim resursima jedan od preduslova održivog razvoja, u ovom poglavlju prikazani su i mehanizmi za upravljanje vodnim resursima u ovoj grupi zemalja.

Peto poglavlje udžbenika osmišljeno je sa cijem da objasni mehanizme za merenje uspeha agrarne politike, pre svega primenom PSE metodologije koja je razvijena u okviru OECD-a. Osim nastanka i razvoja PSE metodologije i vrste indikatora kojima se meri efikasnost podrške poljoprivredi, u ovom poglavlju objašnjen je i način obračuna indikatora, kao i model za ocenu agrarne politke.

U šestom poglavlju udžbenika ukazano je na značaj primene metoda mikroanalize u kreiranju i upravljanju agrarnom politikom. Ovo poglavlje sadrži objašnjenje različitih vrsta formalnih i neformalnih metoda mikroanalize, uz elaboriranje njihovih prednosti i ograničenja. Kao metod koji je našao primenu širom sveta, kako u oblasti agrarne politike, tako i programa ruralnog razvoja, detaljno je objašnjena suština i značaj metoda participativnog učenja i delovanja (PLA). Na kraju ovog poglavlja, dat je i praktičan primer primene metoda participativnog učenja i delovanja u našoj zemlji.

Politika ruralnog razvoja nalazi se u fokusu sedmog poglavlja udžbenika. Pored definisanja pojma ruralnog razvoja, elaborirani su njegovi ključni ciljevi i dimenzije. Kao osnov za kreiranje i operacionalizaciju politke ruralnog razvoja, u ovom poglavlju objašnjena je metodologija za ruralnu regionalizaciju koja je razvijena u okviru OECD-a i EU. Definisan je pojam i objašnjeni su različiti tipovi politike ruralnog razvoja, kao drugog stuba agrarne politike. Sedmo poglavlje takođe sadrži i prikaz politike ruralnog razvoja u zemljama Evropske unije i u Republici Srbiji.

Poslednje, osmo poglavlje udžbenika nosi naziv „Zaduge kao specifični element agrarne politike“. Ovo poglavlje ima zadatak da studentima približi zadružne ideje i vrednosti, kao i da ih upozna sa genezom zadrugarstva, kako u svetu, tako i na području Republike Srbije. Pored toga, poglavlje sadrži principe i načela savremenog zadrugarstva, kao i iskustva u oblasti poljoprivrednog zadrugarstva u pojedinim zemljama Evropske unije. U osmom poglavlju udžbenika, opisano je aktuelno stanje poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji, odnosno zakonska regulativa i nadležnosti ključnih institucija u ovoj oblasti. Takođe, dat je prikaz mera agrarne politike kojima se podstiče razvoj afiramacija i razvoj zadruga u našoj zemlji.

Udžbenik je osmišljen i pisan tako da studentima obezbedi osnovna znanja u odabranim oblastima, kao i da ih podstakne na dalja istraživanja pojedinih segmenta ekonomske politike u agraru.

Veliku zahvalnost na poverenju, pomoći i podršci dugujem svojim uvaženim recenzentima, prof. dr Stanislavu Zekiću i doc. dr Mireli Tomaš Simin, čije su sugestije bile više nego značajne prilikom izrade udžbenika. Za moralnu podršku pruženo tokom pisanja ove knjige neizmerno se zahvaljujem svojoj porodici.

Novi Sad, 2021.

Prof. dr Katarina Đurić

SADRŽAJ

I POGLAVLJE		
1.	POJAM I KLASIFIKACIJA MERA AGRARNE POLITIKE.....	1
1.1.	Razvoj agrarne politike – istorijski pregled.....	1
1.2.	Makroekonomski okvir za vođenje agrarne politike.....	3
1.2.1.	Ciljevi ekonomske politike.....	4
1.2.2.	Subjekti (nosioci) ekonomske politike.....	7
1.2.3.	Mere i instrumenti ekonomske politike.....	7
1.3.	Sistematisacija mera agrarne politike.....	8
1.3.1.	Mere zemljišne politike.....	8
1.3.2.	Ekonomske mere agrarne politike.....	10
1.3.3.	Organizaciono-razvojne mere agrarne politike.....	19
	Pitanja za proveru znanja.....	23
	Literatura.....	24
II POGLAVLJE		
2.	AGRARNA POLITIKA U REPUBLICI SRBIJI.....	25
2.1.	Značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi.....	25
2.2.	Institucionalni okvir agrarne politike u Republici Srbiji.....	28
2.2.1.	Zakonodavno-pravna regulative u oblasti poljoprivrede.....	28
2.2.2.	Institucije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji.....	31
2.2.3.	Strateški dokumenti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.....	32
2.3.	Budžetsko finansiranje mera agrarne politike u Republici Srbiji.....	36
2.4.	Poljoprivredna savetodavna služba kao mera agrarne politike u Republici Srbiji.....	41
	Pitanja za proveru znanja.....	45
	Literatura.....	46
III POGLAVLJE		
3.	ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE.....	48
3.1.	Osnivanje Evropske unije i nastanak Zajedničke agrarne politike.....	48
3.2.	Agrarni resursi i agrarna struktura Evropske unije.....	51
3.3.	Reforme Zajedničke agrarne politike Evropske unije.....	54
3.3.1.	Mekšerijeva reforma Zajedničke agrarne politike.....	57
3.3.2.	Agenda 2000	58
3.3.3.	Fišlerova reforma Zajedničke agrarne politike	60
3.3.4.	Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2007. godine.....	62
3.3.5.	Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2013. godine.....	63
3.3.6.	Zajednička agrarna politika za period od 2021. do 2027. godine	64
	Pitanja za proveru znanja.....	67
	Literatura.....	68
IV POGLAVLJE		
4.	AGRARNA POLITIKA U ZEMLJAMA U RAZVOJU.....	70
4.1.	Uloga poljoprivrede u privrednoj strukturi zemalja u razvoju.....	70
4.2.	Poljoprivreda i privredni razvoj u zemljama u razvoju.....	72
4.3.	Mere zemljišne politike u zemljama u razvoju.....	72
4.4.	Kreditna politika u poljoprivredi u zemljama u razvoju.....	78
4.5.	Upravljanje vodnim resursima u zemljama u razvoju.....	79
4.6.	Politika cena poljoprivredno-prehrabbenih proizvoda u zemljama u razvoju.....	81

4.7.	Politika subvencionisanja inputa u poljoprivredi u zemljama u razvoju.....	83
	Pitanja za proveru znanja.....	84
	Literatura.....	85
V POGLAVLJE		
5.	MERENJE PODRŠKE POLJOPRIVREDI.....	86
5.1.	Nastanak i razvoj PSE metodologije.....	86
5.2.	Vrste indikatora za merenje podrške poljoprivredi.....	88
5.3.	Način obračuna PSE indikatora.....	90
5.4.	Model za ocenu agrarne politike	92
5.5.	Uticaj mera podrške poljoprivredi na svetsko tržište hrane.....	94
	Pitanja za proveru znanja.....	96
	Literatura.....	97
VI POGLAVLJE		
6.	METODE MIKROANALIZE U KREIRANJU I UPRAVLJANJU AGRARNOM POLITIKOM.....	99
6.1.	Značaj primene metoda mikroanalize u upravljanju razvojem poljoprivrede i ruralnih područja.....	99
6.2.	Vrste metoda mikroanalize.....	102
6.3.	Metod participativnog učenja i delovanja (PLA)	105
6.4.	Prednosti i ograničenja PLA metode.....	108
6.5.	Praktična primena PLA metodologije – kreiranje lične karte sela.....	110
	Pitanja za proveru znanja.....	116
	Literatura.....	117
VII POGLAVLJE		
7.	POLITIKA RURALNOG RAZVOJA.....	118
7.1.	Ruralni razvoj – pojam i ciljevi.....	118
7.2.	Dimenzije ruralnog razvoja.....	121
7.3.	Politika ruralnog razvoja – pojam i tipovi politike.....	123
7.4.	Definisanje ruralnih područja – ruralna regionalizacija.....	126
7.5.	Politika ruralnog razvoja u Evropskoj uniji.....	131
7.6.	Politika ruralnog razvoja u Republici Srbiji.....	139
	Pitanja za proveru znanja.....	144
	Literatura.....	145
VIII POGLAVLJE		
8.	ZADRUGARSTVO KAO SPECIFIČNI ELEMENT AGRARNE POLITIKE	148
8.1.	Pojam i koreni nastanka zadrugarstva.....	148
8.2.	Istorijat zadruga na području Republike Srbije.....	151
8.3.	Principi i načela savremenog zadrugarstva.....	152
8.4.	Poljoprivredno zadrugarstvo u zemljama Evropske unije.....	156
8.5.	Aktuelno stanje poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji.....	161
8.5.1.	Zakonodavno – pravni okvir poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji.....	162
8.5.2.	Institucije u oblasti poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji.....	165
8.5.3.	Mere agrarne politike kao podrška razvoju poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji.....	166
	Pitanja za proveru znanja.....	169
	Literatura.....	170

I POGLAVLJE

1. POJAM I KLASIFIKACIJA MERA AGRARNE POLITIKE

Svaka država dinamiku i pravac svog ekonomskog rasta i razvoja usmerava mehanizmima (makro)ekonomske politike. Uspeh ekonomske politike u velikoj meri je uslovjen kvalitetom koordinacije i sinergije između njena tri elementa, a to su ciljevi, mere i subjekti. Zbog specifičnosti poljoprivrede, kao privredne delatnosti, postoji potreba za kreiranjem i sprovodenjem specifične ekonomske politike u agraru, odnosno agrarne politike.

Iako svoje korene ima još u antičkom dobu, agrarna politika u savremenim uslovima sastoji se iz tri grupe mera: (1) mere zemljišne politike, (2) ekonomske mere agrarne politike i (3) organizaciono – razvojne mere. Instrumenti i mere agrarne politike različite su po obuhvatu, dejstvu, delovanju i mehanizmima primene, ali imaju jednu zajedničku karakteristiku. Naime, cilj svih mera agrarne politike je unapređenje poljoprivrede i ruralnih područja na kojima je proizvodnja hrane primarna i dominantna privredna delatnost.

1.1. Razvoj agrarne politike – istorijski pregled

Iako se agrarna politika smatra mladom naučnom disciplinom, određeni dokazi o postojanju intervencija države u oblasti poljoprivrede datiraju iz antičkog doba. Istorijski izvori ukazuju na to da su još u starom veku, na području rimskog carstva osim slobodnih seljaka i njihovih poseda, dominantnu ulogu imali veliki posedi (latifundije) sa robovskom radnom snagom. U takvim uslovima, vremenom dolazi do narastanja socijalnih tenzija i čestih pobuna robova i siromašnih seljaka.

U srednjem veku i kasnijim epohama menja se privredna struktura, tako da sve veći značaj dobija tzv. gradska privreda, a poljoprivreda i selo gube prvo bitni primat. Iako su poljoprivrednici i dalje proizvodili hranu za gradsko stanovništvo, poljoprivreda je imala sve manje učešće u podršci države. Uz zabranu razvoja trgovine i zanatstva na selu, selu su nametnuta i druga ograničenja koja čine određene elemente ekonomske politike. Jedno od takvih ograničenja bila je zabrana izvoza žita i drugih poljoprivrednih proizvoda, uz istovremenu liberalizaciju uvoza, što je nepovoljno uticalo na opstanak poljoprivrednih gazdinstava.

U XVI veku dolazi do formiranja većih država na području Evrope. Novostvorene države su donosile i odgovarajuće zakonske propise koji su bili obavezujući. Deo tih propisa odnosio se i na oblast poljoprivrede, posebno za oblasti uvoza i izvoza agrarnih proizvoda, korišćenje zemljišta, šuma, ribolova. Upravo se ovaj period i doneti zakoni smatraju počecima konstituisanja agrarne politike. S obzirom da je većina donetih mera bila na štetu siromašnih seljaka, vlasnika malih poseda, postepeno počinju da se uvode i određene mere koje su im, makar simbolično, davale izvesne olakšice. Neke od tada donetih mera odnosile su se na izdavanje dozvola za obavljanje zanatskih usluga, kao i na izvesni stepen liberalizacije izvoza, posebno žita.

Buržoaske revolucije dovode do ukidanja feudalnih odnosa, a to je za značilo i donošenje novih agrarno – političkih mera. Pojava fiziokratskih ideja i učenja u XVIII veku donela je novi preokret u korist poljoprivrede i sela¹. Proces industrijalizacije imao je dvojak uticaj na oblast agrara. Sa jedne strane, razvoj novih i usavršavanje postojećih sredstava za proizvodnju u velikoj meri je unapredio oblast poljoprivrede. Takođe, napredak gradske privrede i razvoj gradova doveo je do proširenja tržišta i rasta tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Oba navedena faktora delovala su stimulativno na razvoj poljoprivrede i sela. Međutim, činjenica da se veliki deo radne snage iz poljoprivrede seli u industriju, usled masovne proletarizacije seljaka, značajno je smanjio broj radnika u agraru. Preostali poljoprivrednici bili su suočeni sa potrebama za dodatnim izvorima finansiranja, tako da dolazi do pojave poljoprivrednih kredita i zajmova. Neretko poljoprivrednici su se, usled nedostatka finansijskih sredstava za tekuću ili investicionu potrošnju, zaduživali kod zelenaša. Država je svoj doprinos rešavanju ovih problema dala osnivanjem specijalizovanih poljoprivrednih kreditnih zadruga.

Razvoj agrarne politike nastavio se tokom kapitalističke epohe, naročito krajem XIX veka na području zemalja zapadne Evrope. Ovaj period obeležila je, pre svega, oskudica poljoprivredne radne snage zbog masovnog odliva radnika u gradsku privrodu i administraciju. Sa druge strane, usled prekooceanske konkurenциje javlja se velika ekonomski kriza na zapadnoevropskom tržištu žita. U novonastaloj situaciji, poljoprivreda je bila primorana da se suočava sa niskim cenama svojih proizvoda i skupom radnom snagom.

Zbog izrazito teške agrarne krize u zemljama zapadne Evrope počinju da se primenjuju različite mere agrarne politike sa ciljem da se položaj poljoprivrede i poljoprivrednika poboljša. Najveći deo tada usvojenih mera odnosio se na zaštitu domaće poljoprivrede od

¹Fiziokratizam je ekonomski teorija razvijena u Francuskoj tokom XVIII veka koja je smatrala da se izvori bogatstva i ekonomskog razvoja nalaze u poljoprivrednoj aktivnosti. Nastala je kao oštra reakcija na merkantilizam. Najznačajniji predstavnik fiziokratizma, pored Fransa Keneja, bio je Žak Tirgo. Fiziokrati su smatrali da je prirodni poredak zasnovan na nepromjenjivim prirodnim zakonima i kao takav je najbolji i najracionalniji. Zbog toga, po ugledu na njega, trebalo je ustanoviti i poredak u društvu i privredi. Kao što priroda ima svoje samoregulativne mehanizme, i u društvenom i u ekonomskom poretku, ustanovljenim po ugledu na prirodne zakone, takođe postoji samoregulativni mehanizmi. Zbog toga su fiziokrati smatrali kako svako upitanje države u takav poredak može samo smetati i praviti štetu, te su zastupali tezu da ekonomski život treba prepustiti ekonomskim zakonitostima i ekonomskoj slobodi.

inostrane konkurenције. Sa tim ciljem uvode se različiti oblici carinskih i necarinskih barijera, kao i mera za finansijsku podršku domaćoj poljoprivrednoj proizvodnji. Mehanizmi podrške u pojedinim zemljama bili su različiti. Dok se jedna grupa zemalja opredeljivala za jačanje samostalnog seljaštva, kroz obezbeđivanje zemlje unutrašnjom kolonizacijom u ređe naseljena područja, druge države su opstanku i razvoju agrara doprinisile aktivnom kreditnom podrškom.

Prvi svetski rat doneo je nove izazove i potrebe za vođenjem aktivne agrarne politike. Potrebe za hranom, kao strateškim proizvodom i glavnim proizvodom poljoprivrede, posebno su došle do izražaja u ratnom periodu. Stvarajući razna strukovna udruženja i političke saveze, i sami poljoprivrednici su sve više počeli da utiču na kreiranje agrarne politike u svojim državama.

Velika ekomska kriza tridesetih godina XX veka² ostavila je niz negativnih efekata na svetsku privrednu. Posledice krize na agrarni sektor bile su nesagledive. Širina i dubina krize izazvali su takve posledice da je sve više počela da sazreva ideja o međunarodnoj saradnji i ukidanju trgovinskih barijera. Veća saradnja na multilateralnoj osnovi i ukidanje protekcionističkih mera trebalo je da omoguće oporavak posle skoro deceniju dugog kriznog perioda.

Dalji razvoj agrarne politike u pojedinim državama i delovima sveta bio je određen, pre svega, izabranom strategijom privrednog razvoja. Veći ili manji stepen restriktivnosti ili podsticaja na razvoj poljoprivrede ostvarivan je u zavisnosti od mesta i značaja koji je agrarni sektor imao u izabranoj strategiji privrednog razvoja. U državama gde je bio primenjen koncept industrijalizacije, poljoprivreda je bila stavljena u drugi plan. To znači da je država merama agrarne politike u tom razdoblju podsticala razvoj industrije, prevashodno uz veliku participaciju agrarnog stanovništva i njegovog dohotka u tom razvoju.

1.2. Makroekonomска политика као оквир за вођење аграрне политике

U ekonomskoj literaturi, makroekonomski politika se obično posmatra kao nauka, ali i kao praktična disciplina koja se bavi kreiranjem, objašnjavanjem i praćenjem ukupnih razvojnih tokova, kao i tumačenjem razvojnih zakonitosti u određenom vremenskom periodu i na određenom prostoru.

Agrarna politika, kao sastavni deo makroekonomski politike, predstavlja nauku i praktičnu disciplinu koja treba da bude u službi razvoja poljoprivrede. Kreiranje i sprovođenje agrarne politike je složen zadatak s obzirom da je strukturu mera, instrumenata i ciljeva potrebno uskladiti sa velikim brojem faktora. Tu se, pre svega, misli na heterogenost agrarne strukture i agrarnih resursa u svakoj zemlji, veliki broj

² Velika ekomska kriza ili Velika depresija je globalni ekonomski krah koji je počeo 1929. godine i trajao do 1939. Bio je to najduži i najošttri sunovrat koji je ikada iskusio industrijalizovani Zapadni svet. Počela je u Sjedinjenim Državama padom berze 29.10.1929. godine, na dan poznat kao Crni utorak, rezultovala drastičnim padom autputa, dramatičnim rastom nezaposlenosti i akutnom deflacijom.

ekonomskih subjekata u agraru i brojnim specifičnostima poljoprivrede kao privredne delatnosti.

Inače, sama reč politika obično se poistovećuje sa načelima kojima se rukovodi neka akcija usmerena na ostvarivanje postavljenih ciljeva. Preciznije određenje tih načela podrazumeva poznavanje strukture svake politike. Strukturu makroekonomске politike čine tri osnovna elementa:

- ciljevi;
- subjekti (nosioci);
- mere.

Makroekonomска политика може се дефинисати као посебна област економске науке, takođe и практична активност коју у регулisanju привредног живота, у складу са одабраним цилевима, спроводе држава и други subjekti³. Економска политика обухвата разноврсне облике државне интервенције у привредном животу. Са променом карактера друштено-економског система, истовремено долази до промена садржаја и функција економске политике. Паралелно са тим променама menjaju се и цилеви, mere, као и улога и сastav subjekata, односно nosilaca економске политике.

1.2.1. Ciljevi ekonomске politike

Ciljevi predstavljaju први и најзначајнији елемент економске политике. Нjima се израžавају намере и жеље subjekata економске политике, или оних subjekata у чijem интересу ови subjekti odlučuju. Ciljevi економске политике могу се дефинисати као жељена будућа stanja, најчешће različita od sadašnjeg, ali koja se неће ostvariti same od sebe, као rezultat autonomnog процеса или promene, već se могу постиći само svrshishodnom ljudskom akcijom⁴.

Jedan od осnovних предуслова успјене економске политике је да njeni ciljevi буду realni. Pre svega, subjekti економске политике moraju ciljeve definisati u складу са постојећим resursima kojima привреда raspolaže, као што су radna snaga, sredstva за proizvodnju, prirodni resursi. Sa druge стране, будући да привреда svake земље функционише u saradnji sa међunarodnim okruženjem, при definisanju ciljeva економске политике neophodno je уваžiti i okolnosti na међunarodном економском (i političkom) planu. Само на тaj начин, dakle, definisanjem realnih, ostvarivih ciljeva економска, па и agrarna politika jedne земље има uslova da bude efikasna.

Drugi предуслов који subjekti економске политике moraju imati u виду при definisanju ciljeva je da ciljevi буду merljivi, односно да se mogu kvantitativno iskazati. Kvantifikovanje ciljeva makroekonomске политике на основу relevantnih statističkih podataka omogućuje nosiocima економске политике i економским analitičarima da sagledaju dinamiku i stepen ostvarivanja razvojnih programa u привреди. Praćenje i ocenjivanje (monitoring i evaluacija) ciljeva економске политике u određenom

³ Vacić, 1988.

⁴ Županov, 1973.

vremenskom periodu obezbeđuje neophodne podatke za utvrđivanje eventualnih ograničenja koja postoje u realaciji ciljeva, a samim tim i mogućnost za otklanjanje tih organičenja. Na taj način, stvara se dobra osnova za kreiranje efikasne ekonomske politike u budućem vremenskom razdoblju.

S obzirom da je privredni sistem pripada grupi otvorenih i dinamičnih sistema⁵, na njegovo funkcionisanje i razvoj deluju brojni unutrašnji i spoljašnji faktori. U takvim okolnostima, promene u privrednom sistemu su stalna pojava. Zbog toga, prilikom definisanja ekonomske politike neophodno je da se ciljevi postave tako da budu fleksibilni. Ukoliko u privrednom okruženju, na unutrašnjem ili međunarodnom nivou dođe do određenih promena, ciljeve ekonomske politike nije uputno potpuno napuštati, već ih prilagoditi novonastalim promenama. Na taj način se ne odustaje od definisanih strateških pravaca privrednog razvoja, a nastale promene u privredi se uspešno prevazilaze.

Prilikom definisanja ciljeva ekonomske politike, odnosno strategije ekonomskog razvoja, važno je poći od faktora koji različitom snagom i smerom utiču na privredne subjekte, kao osnovne elemente privrednog sistema. Ovi faktori se mogu podeliti na unutrašnje i spoljašnje⁶. Pri tome, važno je istaći da kada su u pitanju faktori iz međunarodnog ekonomskog okruženja, intenzitet njihovog uticaja na dinamiku privrednog razvoja određene države je u obrnutoj сразмери sa veličinom zemlje, kao i stepenom njene ekonomske razvijenosti.

Ciljevi ekonomske politike, u zavisnosti od vremenskog perioda za koji se donose, mogu se podeliti na kratkoročne i dugoročne. Pri tome, dugoročni ciljevi mogu se grupisati u dve kategorije, a to su glavni i sporedni.

Kada su u pitanju ciljevi ekonomske politike čija se realizacija planira u periodu do godinu dana, radi se o kratkoročnim ciljevima. Tri osnovna kratkoročna cilja makroekonomske politike su:

- ostvarivanje pune zaposlenosti;
- ostvarivanje stabilnosti cena, i
- poboljšanje platnog bilansa.

Ostvarivanje pune zaposlenosti podrazumeva nultu stopu nezaposlenosti u određenoj zemlji. Ostvarivanje stabilnosti cena podrazumeva nepostojanje inflacije. Ova dva cilja predstavljaju ekonomske okolnosti kojima se teži, ali koje je u ekonomskoj praksi nemoguće postići. Naime, bez obzira na dostignut stepen privredne razvijenosti u svakoj državi postoji određena stopa nezaposlenosti i određen, makar simboličan rast cena. Zbog toga, kada govorimo o ova dva kratkoročna cilja, treba imati u vidu da se teži smanjenju stepena nezaposlenosti i ograničavanju inflatornih kretanja. Poboljšanje platnog bilansa, kao kratkoročni cilj ekonomske politike, podrazumeva kako kratkoročnu potrebu zaštite

⁵ Njegovan i Đurić, 2017.

⁶ Mihajlović i Arsenović, 2002.

deviznih rezervi, tako i strukturne promene u učešću izvoza i uvoza u vrednosti bruto domaćeg proizvoda.

Tabela 1. Faktori koji određuju dinamiku privrednog razvoja

Oblast delovanja	Faktor
Spoljašnji	
1. prirodno okruženje	Veličina zemlje i njen geografski položaj Prirodna bogatstva i prirodni uslovi Broj stanovnika Stopa priraštaja stanovništva
2. društveno okruženje	Politički sistem zemlje Kadrovska i materijalna potencijal naučnoistraživačkog sistema Mreža i kvalitet institucija Agrarna struktura i agrarni odnosi
3. međunarodno okruženje	Promene u međunarodnoj podjeli rada Dostignuti nivo i dalji pravci ekonomskih integracija na globalnom nivou Uticaji međunarodnih ekonomskih organizacija
Unutrašnji	
	Proizvodna struktura Nivo tehnološkog napretka Raspoloživost stručnim kadrovima Efikasnost sistema upravljanja

Izvor: Mihajlović i Arsenović, 2002.

Dugoročni ciljevi ekonomске politike podeljeni su u dve kategorije: glavni i sporedni. Glavni dugoročni ciljevi na makroekonomskom nivou su:

- ekspanzija proizvodnje (privredni rast);
- poboljšanje alokacije faktora proizvodnje;
- zadovoljenje kolektivnih potreba;
- poboljšanje u raspodeli dohotka i bogatstva;
- zaštita i stimulisanje razvoja pojedinih regiona i grana privrede.

Kao sporedni dugoročni ciljevi na makroekonomskom nivou definisani su: poboljšanje modela lične potrošnje, sigurnost snabdevanja, povećanje veličine i poboljšanje strukture populacije i skraćenje radnog vremena.

Kada se posmatra njihov međusobni odnos, ciljeve ekonomске politike delimo na nezavisne, komplementarne i konfliktne. U slučaju da ostvarivanje jednog cilja nije uslovljeno ostvarivanjem drugog cilja, oni su međusobno nezavisni. Broj ovakvih ciljeva

u ekonomskoj politici je relativno mali. Najveći broj ciljeva su međusobno zavisni. Ukoliko ostvarivanje jednog cilja pomaže ostvarivanju drugog cilja, oni su komplementarni. Konfliktnost ciljeva znači da pri ostvarivanju jednog od njih, dolazi do onemogućavanja ili otežanog ispunjavanja drugog.

1.2.2. Subjekti (nosioци) ekonomске politike

Subjekti ili nosioци ekonomске politike su svi subjekti u jednoj državi koji imaju pravo da donose makroekonomске odluke obavezujućeg karaktera, a koje deluju na pravac i smer privrednog razvoja. Kao najznačajniji subjekti ekonomске politike izdvajaju se:

- makroekonomski subjekti koji imaju pravo da donose obavezujuće odluke, kao što su državni i zakonodavni organi;
- udruženja privrednih subjekata, gde se ubrajaju privredne komore i udruženja poslodavaca;
- društveno-političke organizacije i partije, koje svojim programima i političkim odlukama utiču na kreiranje ekonomске politike;
- veliki privredni sistemi unutar kojih postoje formalni ili neformalni monopolii u određenoj delatnosti kao što su saobraćaj, energetika i sl.;
- međunarodne ekonomске institucije (WB, MMF, OECD).

Nosioci ekonomске politike neposredno utiču na izbor, uvrđivanje i ostvarivanje ciljeva ekonomске politike. Da bi ekonomска politika bila uspešna, neophodno je da njeni nosioци, pre svega, imaju interes za usmeravanje ekonomskih tokova. Takođe, oni bi trebalo da imaju sposobnost za donošenje odluka i pokretanje akcija. Još jedna karakteristika subjekata ekonomске politike koja određuje uspeh u ostvarivanju ciljeva, je njihova nezavisnost, odnosno samostalnost pri donošenju odluka.

1.2.3. Mere i instrumenti ekonomске politike

Instrumenti ekonomске politike su sredstva pomoću kojih se ostvaruje određeni makroekonomski cilj. Najznačajniji instrumenti ekonomске politike su: instrumenti javnih finansija, instrumenti kreditno-monetaryne politike, instrumenti sistema i politike cene, instrumenti spoljnotrgovinskog i deviznog režima, instrumenti sistema i politike dohotka i njegove raspodele itd.

Mere ekonomске politike definišu se kao odluke ili akcije subjekata ekonomске politike kojima ovi deluju na pravac, smer i dinamiku privrednog razvoja. Prema obuhvatu, mere ekonomске politike mogu biti: opšte i posebne. Opšte mere ekonomске politike, na primer promena valutnog kursa, imaju značaj za sve privredne oblasti. Posebne mere ekonomске politike su od interesa samo za određene privredne oblasti, na primer poljoprivredu. Prema teritorijalnom dejstvu, mere se mogu podeliti na unutrašnje i spoljnoekonomске. Unutrašnje mere se dalje mogu podeliti na nacionalne, regionalne i lokalne u zavisnosti od obuhvata teritorije na koju se odnose.

Prema stepenu delovanja na pojedine privredne aktivnosti, može se govoriti o linearnim i selektivnim merama ekonomске politike. Linearnim se smatraju one mere ekonomске

politike koje imaju podjednako dejstvo na sve privredne oblasti. Selektivne mere ostvaruju različit stepen uticaja na pojedine privredne delatnosti.

Prema objektu delovanja, mere ekonomске politike dele se na: realne, monetarno-kreditne i fiskalne. Prve se tiču same privrede u okviru koje se ovim meraima ostvaruju različite zabrane ili podsticaji u obavljanju privrednih aktivnosti. Monetarno-kreditne mere imaju zadatak da utiču na makroekonomsku stabilnost na osnovu stabilnosti domaće valute i regulisanja količine novca u opticaju. Preko fiskalnih mera ekonomске politike, država upravlja javnim finansijama.

Prema načinu delovanja mere ekonomске politike se mogu podeliti na posredne (indirektne) i neposredne (direktne). U zavisnosti od širine izbora subjekata na koje se odnose, mere ekonomске politike dele se na direktivne i indikativne (usmeravajuće).

1.3. Sistematisacija mera agrarne politike

Agrarna politika predstavlja skup mera i instrumenata kojima se utiče na funkcionisanje i razvoj poljoprivrede u jednoj zemlji. U zavisnosti od oblasti njihovog delovanja, mere agrarne politike podeljene se u tri grupe:

- (1) mere zemljišne politike;
- (2) ekonomski mera agrarne politike, i
- (3) organizaciono-razvojne mere.

1.3.1. Mere zemljišne politike

Zemljište predstavlja dragocen prirodni resurs i osnovni faktor poljoprivredne proizvodnje. Zbog svojih specifičnosti, kao što su (relativna) neistrošivost, nepokretnost, neumnoživost i različita plodnost, zemljište kao faktor poljoprivredne proizvodnje zahteva poseban set mera agrarne politike⁷. Racionalno upravljanje poljoprivrednim zemljištem, u savremenim uslovima, nameće se kao imperativ. Očuvanje fizičkih i hemijskih

⁷ *Neistrošivost tj. postojanost* zemljištadolazi do izražaja u slučaju racionalnog korišćenja ovog prirodnog resursa. Pod racionalnom upotrebom zemljišta podrazumeva se takva obrada zemljišta pri kojoj se pored potreba sadašnje generacije vodi računa i o potrebama budućih generacija. Prav ilno korišćenje zemljišta uz primenu odgovarajućih melioracionih mera može da obezbedi i unapređenje kvaliteta zemljišta u dugoročnom vremenskom periodu. *Nepokretnost* zemljišta je specifičnost koja određuje lokaciju poljoprivredne proizvodnje. Za razliku od nekih drugih grana proizvodnje, na primer industrije, poljoprivredna proizvodnja može se organizovati samo na prostoru gde su locirane obradive poljoprivredne površine. U pojedinim slučajevima to može znatno da poskupi proizvodnju s obzirom na transportne troškove i udaljenost od tržišta. *Neumnoživost* zemljišta uslovljava stepen intenzivosti njegovog korišćenja. Poljoprivredno zemljište po svom obimu je ograničeno, a prevođenje nepoljoprivrednog zemljišta u poljoprivredno na današnjem nivou razvoja još uvek je samo simbolična pojava. Zbog toga je neophodno da se raspoložive poljoprivredne površine racionalno iskoriste u smislu određivanja optimalnog intenziteta njegove upotrebe. *Različita plodnost* je prirodna osobina poljoprivrednog zemljišta koja ima ekonomskog uticaja na njegovu upotrebu u svrhu proizvodnje hrane. Različita plodnost poljoprivrednog zemljišta uslovljava strukturu proizvodnje, odnosno izbor biljnih kultura koje će se uzbogati. Ova specifičnost odražava se u velikoj meri na način organizovanja poljoprivredne proizvodnje u smislu određivanja komplementarnih useva koji se mogu smenjivati na parcelama. Takođe, različita plodnost uslovljava i razlike u stepenu dodavanja pojedinih hranjivim materijama zemljištu, kao i u primeni agrotehničkih mera (Đurić, 2015).

karakteristika zemljišta i njihovo unapređenje može se ostvariti jedino uz odgovorno korišćenje ovog prirodnog resursa. Na taj način, obezbeđuje se održivo upravljanje zemljištem.

Mere zemljišne politike svrstane su u tri grupe. Prvu grupu čine mere za regulisanje posedovnih odnosa i to: agrarna reforma i mere za zaštitu poseda od cepanja, komasacija, arondacija, agrarni maksimum i minimum i sistem nasleđivanja. Drugu grupu mera čine mere za poboljšanje kvaliteta zemljišta. Kvalitet zemljišta unapeđuje se melioracijama i bonitiranjem. Treću grupu mera zemljišne politike predstavljaju mere koje se sprovode u cilju zaštite ovog nezamenjivog prirodnog resursa.

Agrarna reforma je mera agrarne politike kojom se menjaju posedovni odnosi u poljoprivredi i vrši redistribucija agrarnih resusa jedne zemlje. Sprovođenje agrarne reforme povezano je s promenama u društveno-ekonomskom sistemu i vrši se najčešće na prelazu društva iz jednog društveno-ekonomskog sistema u drugi. Osnovni razlozi zbog kojih se sprovodi agrarna reforma vezuju se za težnju da se prevaziđe privredna nerazvijenost i agrarna prenaseljenost. Zaostajanje poljoprivrede u privrednom razvoju, a samim tim i njena nemogućnost da obezbedi dovoljnu količinu hrane za domaće stanovništvo, naročito u prenaseljnim područjima, opravdani su razlozi za sprovođenje agrarne reforme.

Cilj zbog koga se ova mera agrarne politike sprovodi je, pre svega, promena svojinskih odnosa, ali i poboljšanje uslova za razvoj poljoprivredne proizvodnje, na osnovama racionalnijeg korišćenja poljoprivrednog zemljišta i radne snage. Dakle, agrarna reforma pored svog ekonomskog i političkog prefiksa, ubraja se u red mera sa izaženim socijalnim obeležjima.

Komasacija se preduzima radi uređenja zemljišne teritorije, najčešće na nivou katastarske opštine, sela, opštine ili regiona. Njome se ne menjaju svojinski odnosi, već se vrši grupisanje većeg broja manjih parcela u manji broj većih parcela, uz istovremeno uređenje potrebne infrastrukture na komasiranom području. U zavisnosti od ciljeva koji se žele postići, kao i načina na koji se sprovodi grupisanje parcela i uređenje zemljišta, razlikuju se: radikalna i umerena komasacija. Pored ove podele, u praksi se sprovodi i tzv. funkcionalna komasacija koja može biti vezana za proces eksproprijacije zemljišta⁸, regulisanja i izrade novih, urbanistički sređenih naselja, prilikom uređenja atara i sl.

Arondacija je mera zemljišne politike kojom se vrši grupisanje parcela u okviru jednog zemljišnog kompleksa, bez da se dira postojeća putna mreža ili neka druga infrastruktura. Ova mera agrarne politike manje je radikalna u odnosu na umerenu komasaciju. Razlozi za sprovođenje arondacije su utvrđeni zakonom.

⁸ Eksproprijacija je pravni institut koji dozvoljava prinudni prelaz nepokretnosti iz privatne u državnu svojinu zbog opšteg interesa, a uz naknadu. Pri tom, opšti interes može biti u slučaju izgradnje privrednih, stambenih, komunalnih, prosvetnih, kulturnih i drugih sličnih objekata. Za eksproprijanu nepokretnost se daje pravična nadoknada i to po pravilu u novcu, a po sporazumu stranaka i u vidu druge nepokretnosti u kom slučaju se ekproprijacija pojavljuje ne samo kao način prestanka, već i sticanja svojine.

Sistem nasleđivanja predstavlja jedan od oblika očuvanja krupnog poljoprivrednog poseda na osnovu prenošenja prava nasleđivanja isključivo na jednog naslednika.

Agrarni maksimum i minimum spadaju u red mera agrarne politike kojima se posed čuva od cepanja. Pri tom, agrarni maksimum predstavlja meru kojom se utvrđuje najveći posed koji može biti u vlasništvu jednog gazdinstva. Na taj način ograničava se ekonomsko jačanje gazdinstava i koncentracija zemljišta. Agrarni minimum je mera agrarne politike koja ima za cilj da spreči pretvaranje siromašnih seljaka u beskućnike.

Melioracije zemljišta predstavljaju tehničke mere agrarne politike kojima se održavaju i unapređuju fizičke, hemijske i biološke osobine tla. Njihov cilj je povećanje i stabilizacija prinosa. Razlikuju se hidrotehničke, agrotehničke i kulturnotehničke melioracije. Hidrotehničke melioracije obuhvataju navodnjavanje, odvodnjavanje i zaštitu od plavljenja. Kulturnotehničke melioracije predstavljaju mere kojima se odstranjuju mikroreljefne nesavršenosti u cilju bolje primene agrotehničkih mera.

Bonitiranje je mera agrarne politike kojom se vrši ocenjivanje proizvodnih sposobnosti, odnosno poljoprivrednih vrednosti zemljišta. U okviru bonitiranja zemljište se klasificuje ili grupiše prema njegovim trajnim karakteristikama. Prema kvalitetu, utvrđuju se klase zemljišta od prve do osme. Klase se dalje razvrstavaju u podklase, što omogućava klasifikaciju zemljišta prema načinu iskorišćavanja.

1.3.2. Ekonomске mere agrarne politike

Ekonomске mere agrarne politike predstavljaju posebnu grupu mera koje se sprovode zbog specifičnosti poljoprivrede u odnosu na druge privredne delatnosti. Zavisnost od prirodnih, pre svega agroekoloških uslova, dovodi do toga da se u poljoprivredi, znatno više nego u ostalim privrednim delatnostima javlja rizik u poslovanju oličen u oscilacijama proizvodnih i ekonomskih rezultata. Drugim rečima, poljoprivreda predstavlja „fabriku pod otvorenim nebom“ u kojoj visina, ali i kvalitet ostvarenih rezultata (prinosa) zavisi od klimatskih i drugih prirodnih uslova, na koje čovek, još uvek, nema značajnijeg uticaja. Nestabilnost proizvodnih i ekonomskih rezultata, odnosno dohotka poljoprivrednih gazdinstava, prouzrokuje potrebu da se u poljoprivredi sprovodi poseban režim mera ekonomске politike, koje su prilagođene specifičnostima agrara. Taj set mera upravo predstavlja agrarnu politiku.

Sistem i politika cena poljoprivrednih proizvoda. Sistem i politika cena predstavljaju osnovni mehanizam primarne raspodele⁹. Drugim rečima, ovaj instrument ekonomске politike direktno određuje učešće pojedinih privrednih delatnosti u raspodeli dohotka, a samim tim opredeljuje i položaj privrednih delatnosti u privrednoj strukturi, kao i mogućnosti njihovog funkcionisanja i razvoja. Sistemom i politikom cena, odnosno

⁹ Primarna raspodela je utvrđivanje udela privrednih subjekata u ukupnom društvenom proizvodu. Ova raspodela se ostvaruje na tržištu, posredstvom cena. Upravo zbog toga se dešava da različiti proizvođači u primarnoj raspodeli ostvare rezultate koji ne odgovaraju njihovom radnom angažovanju i materijalnom ulaganju u proizvodnju. Putem cena se, naime, vrše prelivanja na tržištu. (Njegovan, 2018.)

paritetom cena pojedine privredne delantosti mogu biti favorizovane u smislu obezbeđenja povoljnijih uslova za njihov razvoj. Zbog svega navedenog, može se reći da je sistem i politika cena najznačajniji instrument ekonomske politike.

Za razliku od industrije i drugih nepoljoprivrednih sektora, poljoprivreda je specifična oblast, pa samim tim zahteva kreiranje i primenu drugačijeg sistema i politike cena. Neodrživost slobodne konkurenциje na tržištu poljoprivrednih proizvoda proističe, pre svega, iz njene visoke zavisnosti od prirodnih uslova za proizvodnju, odnosno fluktuacija u proizvodnji izazvanih pod dejstvom faktora iz prirodnog okruženja. Te oscilacije su razlog zbog koga je u poljoprivredi neophodna intervencija države u vidu različitih oblika zaštitnih cena. Osnovni smisao zaštitnih cena poljoprivrednih proizvoda je očuvanje dohotka poljoprivednih proizvođača na prihvativom nivou. Najznačajniji oblici zaštitnih cena u poljoprivredi su: garantovana cena, orijentaciona (indikativna) cena, uvozna prag cena i minimalna izvozna cena.

Slika 1. Oblici zaštitnih cena u poljoprivredi



Garantovana cena je najniža cena koja može biti plaćena proizvođaču određenih poljoprivrednih proizvoda i po kojoj su tržišne institucije, kao što su direkcija za robne rezerve, državne agencije i veletržnice, u obavezi da intervenišu na tržištu u uslovima poremećaja. Garantovane cene se određuju za brašno, šećer, jestivo ulje, sveže meso, pasterizovano mleko, puter, mleko u prahu, fermentisani duvan. U slučaju da tržišne cene određenih poljoprivrednih proizvoda padnu ispod nivoa garantovanih cena, tržišne institucije su u obavezi da otkupe sve količine određenog proizvoda koji zadovoljava standarde kvaliteta.

Orijentaciona (indikativna) cena predstavlja ciljnu tržišnu cenu proizvoda i služi kao orijentacioni osnov za aktiviranje mera ekonomske politike, kao što su intervencije stabilizacionih robnih rezervi, interventni uvoz, uvozna zaštita i druge mere. Osnovni cilj primene ovih cena je zaštita proizvođača i potrošača, odnosno održavanje nivoa tržišnih cena poljoprivrednih i prehrabnenih proizvoda oko nivoa tih ciljnih cena. Po pravilu, orijentacione ili indikativne cene utvrđuju se za sve proizvode za koje su propisane i

garantovane cene. I garantovane i indikativne cene donosi vlada, a na predlog ministarstva za poljoprivredu.

Uvozna prag cena, kao dopunski cenovni oblik, determiniše najniži granični nivo cena određenih proizvoda uvoznog porekla, koji obezbeđuju da ciljna struktura domaćeg tržišta ne bude ugrožena uvozom.

Minimalna izvozna cena je najniži nivo cena određenih poljoprivrednih proizvoda po kojima se mogu zaključivati spoljnotrgovinski poslovi izvoza. Ovaj cenovni oblik se utvrđuje kada nadležni organ proceni da je to u interesu ostvarivanja politike zaštitne domaće proizvodnje i realizacije politike izvoza ovih proizvoda. Uvozna prag cena, kao i minimalna izvozna cena primenjuju se u cilju zaštite domaćih proizvođača od inostrane konkurenциje i povećanja konkurentnosti domaće poljoprivrede, kako na domaćem, tako i na svetskom tržištu.

Investiciona i kreditna politika u poljoprivredi. Investicije u privredi, pa samim tim i u poljoprivredi, sastoje se iz investicija u osnovna i obrtna sredstva. Investicije u osnovna sredstva namenjene su za zamenu i proširenje osnovnih sredstava. U poljoprivredi to mogu biti: podizanje višegodišnjih zasada, kupovina zemljišta, izgradnja građevinskih objekata, kupovina poljoprivredne mehanizacije i sl. Investicije u obrtna sredstva omogućavaju uvećanje zaliha sirovina, nedovršene proizvodnje i gotovih proizvoda. Jedan od izvora novčanih sredstva za investicije su krediti.

Zbog svojih specifičnosti, pre svega biološkog karaktera proizvodnje i izražene sezonosti, poljoprivreda pripada grupi privrednih delatnosti u kojima je mogućnost samofinansiranja na niskom nivou. U nedostatku potrebne akumulacije za samofinansiranje, u poljoprivredi je izražena potreba za kreditima. U zemljama u kojima je poljoprivreda, kao privredna delantost, na niskom nivou razvijenosti, potreba za kreditima je srazmerno veća.

Poljoprivredni kredit je, u uslovima nedostatka potrebne akumulacije za samofinansiranje investicija, nužna alternativa za funkcionisanje i razvoj agrara. Kredit predstavlja oblik međusektorskih veza u određenoj privredi preko kojih se, posredstvom kreditiranja, vrši alokacija ukupne akumulacije na pojedine proizvodne segmente i subjekte. Zbog specifičnosti poljoprivrede i poljoprivredni kredit se, po pravilu, odlikuju nižom kamatnom stopom, kao i dužim rokom otplate. Povoljni uslovi vraćanja kredita namenjenih poljoprivredi odlikuju se i tzv. grejs periodom koji podrazumeva da se tokom određenog perioda ne otplaćuju ni kamata ni glavnica. To je, u stvari, period između otplate kredita i dospeća prve rate ili anuiteta. Grejs period može trajati od nekoliko meseci do nekoliko godina.

Poreski sistem i poreska politika u poljoprivredi. Poreska, odnosno fiskalna politika je jedan od najznačajnijih instrumenata ekonomске politike. Merama poreske politike upravlja se javnim finansijama, odnosno javnim prihodima i rashodima. Javni prihodi predstavljaju prihode koje ubira država i kojima se alimentira državni budžet. Postoje različiti oblici javnih prihoda, među kojima su najznačajniji: porezi, doprinosi, takse, naknade, kazne, prihodi od kamata. Javni rashodi su svi oni troškovi koji nastaju kako bi

državne institucije i delatnosti od javnog značaja moglo normalno da funkcionišu. Državni budžet je jednogodišnji dokument koji predstavlja finansijski plan javnih rashoda i javnih prihoda.

Poreski sistem svake zemlje čine: vrste poreza, predmet oporezivanja, poreski obveznik, poreska osnovica, poreske stope, poreska oslobođanja i poreske olakšice. Da bi poreski sistem vršio svoju osnovnu funkciju, on pre svega treba da bude pravičan. Pravičan poreski sistem je onaj koji je dovoljno podsticajan za poreske obveznike u smislu njihove motivisanosti za dalje unapređenje proizvodnje.

Poljoprivredni proizvođači, kao poreski obveznici, plaćaju porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva. Poreska osnovica kod ove vrste poreza može biti katastarski ili stvarni prihod. Katastarski prihod od poljoprivrede i šumarstva je prihod koji je u katastru zemljišta utvrđen za svaku posebnu jedinicu zemljišta, odnosno šume, koja se može koristiti za poljoprivrednu proizvodnju, odnosno šumarstvo, bez obzira da li se kao takva koristi ili ne. Stvarni prihod od poljoprivrede i šumarstva utvrđuje se na isti način kao osnovica poreza na dohodak po osnovu prihoda od samostalne delatnosti. Poljoprivrednici su u mogunosti da izaberu plaćanje poreza po onoj poreskoj osnovici koja je za njih povoljnija.

U okviru poreskog sistema u poljoprivredi postoje i određena poreska oslobođanja. Predviđeno je da se od plaćanja poreza izuzmu sledeće zemljišne površine:

- zemljište na kome su podignuti nasipi, kanali i ustave, kao i drugi objekti namenjeni za odbranu od poplava, navodnjavanje ili zaštitu od erozije;
- zemljište čije je korišćenje zakonom zabranjeno;
- zemljište stranih državljana pod zgradama i uz zgrade diplomatskih i konzularnih predstavništva, kao i zemljište pod zgradama međunarodnih organizacija;
- zemljište koje čini okolinu zaštićenih spomenika kulture i zaštićenih objekata prirode;
- zemljište koje čini dvorište crkava, hramova, manastira i džamija, kao i
- zemljište pod zgradama i uz zgrade za stanovanje u svojini građana površine do 500 kvadratnih metara.

Praksa razvijenih zemalja je da se poreska politika koristi kao svojevrsna mera razvojne politike, pre svega zbog činjenice da se poreskom politikom podstiču investiciona ulaganja u poljoprivredi. Naime, u ovoj grupi zemalja značajna sredstva iz budžeta izdvajaju se za izgradnju raznovrsne infrastrukture za poljoprivrodu, kao što su putevi, kanali, sistemi za navodnjavanje, melioracije i sl.

Takođe, poreska politika je u direktnoj vezi i sa socijalnom politikom s obzirom da se poreskom politikom rešavaju i određeni problemi socijalne politike. S tim u vezi, imaju se u vidu naplate poreza i doprinosa za zdravstveno i penzиона osiguranje, kao i posebni vidovi socijalnih transfera. Naime, u pojedinim državama penziona osiguranje nije obavezno, već je organizovano na dobrovoljnoj osnovi. U takvima slučajevima, država je u

mogućnosti da kroz sistem subvencionisanja uključi što veći broj poljoprivrednika u sistem penzionog osiguranja.

Što se tiče socijalnih transfera, merama agrarne politike se mogu motivisati poljoprivrednici za određena zanimanja, kao i život i rad na područjima od posebnog značaja, ali koja nisu dovoljno atraktivna za veću i profitabilnu poljoprivrednu proizvodnju. Dobri primeri ovakve prakse su Norveška, Švajcarska i Austrija, u kojima su razrađeni mehanizmi koji poljoprivrednicima koji svoju proizvodnju organizuju na područjima sa nepovoljnim agroekološkim uslovima, obezbeđuju izvesne garantovane dohotke, poreske olakšice i/ili poreska oslobođanja za bavljenje dopunskim delatnostima na gazdinstvu. Na taj način, poreskom politikom se utiče i na ostvarivanje jednog od osnovnih ciljeva politike ruralnog razvoja, a to je diverzifikacija ruralne ekonomije.

Sistem i politika subvencionisanja u poljoprivredi. Snižavanje troškova proizvodnje i povećanje dohotka poljoprivrednika predstavljaju suštinski cilj sistema subvencionisanja u okviru agrarne politike svake zemlje. Po svojoj prirodi mere subvencionisanja se, u najvećem broju slučajeva mogu svrstati u domen politike cena za poljoprivredne i prehrambene proizvode. Najznačajniji vidovi subvencionisanja su: regresi, premije, direktni podsticaji i kompenzacije. Subvencije se mogu podeliti u dve kategorije¹⁰:

1. subvencije kojima se neposredno utiče na usklađivanje ponude i na dohodak poljoprivrednih proizvođača, i
2. subvencije kojima se smanjuju troškovi poljoprivredne proizvodnje.

U prvu kategoriju subvencija ubrajaju se premije, direktni podsticaji i kompenzacije, dok se u drugoj kategoriji nalaze različite vrste regresa, kao i subvencionisanja poreskih i socijalnih obaveza poljoprivrednika.

Premije su novčani iznosi koji se isplaćuju poljoprivrednim proizvođačima za isporučene poljoprivredne proizvode. Ovaj vid subvencija isplaćuje se poljoprivrednicima u cilju stimulisanja proizvodnje određenih strateških poljoprivrednih proizvoda. Zbog niskog nivoa cena, poljoprivredni proizvođači nisu motivisani za proizvodnju. Međutim, zbog društvenog interesa koji posotji kod ovih proizvoda, kao što su na primer mleko i pšenica, država isplatom premija stimuliše proizvodnju. Premije mogu imati za cilj povećanje obima proizvodnje, povećanje tržišnosti i poboljšanje kvaliteta proizvoda. Poseban oblik premija su izvozne premije, koje se koriste za unapređenje izvoza, odnosno povećanje konkurentnosti.

Direktni podsticaji ili direktna plaćanja su vrsta subvencija koje se isplaćuju poljoprivrednim gazdinstvima kako bi se ostvarili definisani ciljevi agrarne politike i očuvalo dohodak poljoprivrednika na željenom nivou. U određenim slučajevima, direktni podsticaji se isplaćuju po grlu stoke, odnosno hektaru poljoprivrednog zemljišta i tada za cilj imaju povećanje obima proizvodnje. Postoje, međutim, u agropolitičkoj praksi direktni podsticaji za ograničavanje obima proizvodnje, kao što je tzv. *set-aside* sistem.

¹⁰ Božić i sar., 2011.

Primena ovakvih podsticaja odnosi se na površine poljoprivrednog zemljišta ili grla stoke koji su isključeni iz proizvodnje i bio je deo agrarne politke zemalja Evropske unije. Takođe, postoje i direktna plaćanja po gazdinstvu, odnosno farmi, čiji se obim utvrđuje na osnovu visine subvencija koje su isplaćivanje u ranijem periodu.

Kompenzacije su oblik subvencija koje se isplaćuju prerađivačima u cilju da oni svoje finalne proizvode plasiraju na tržište po nižim cenama, kako bi se ostvarila zaštita standarda potrošača. Kompenzacije predstavljaju oblik nadoknade negativnih razlika u cenama preko potrošnje.

Tabela 2. Vrste subvencija u poljoprivredi

Subvencije u poljoprivedi	Premije	Novčani iznosi koji se isplaćuju poljoprivrednim proizvođačima za isporučene poljoprivredne proizvode
	Regresi	Novčani iznosi koji se u određenom procentu isplaćuju za kupljenu količinu inputa neophodnih za poljoprivrednu proizvodnju
	Kompenzacije	Oblik subvencija koje se isplaćuju prerađivačima u cilju da oni svoje finalne proizvode plasiraju na tržište po nižim cenama, kako bi se ostvarila zaštita standarda potrošača
	Direktna plaćanja	Oblik subvencija čija je namena ostvarivanje ciljeva agrarne politike i očuvanje dohotka poljoprivrednika na željenom nivou

Izvor: Đurić, 2015.

Regresi su novčani iznosi koji se u određenom procentu isplaćuju za kupljenu količinu inputa neophodnih za poljoprivrednu proizvodnju. Regresi se isplaćuju za kupovinu goriva i đubriva, kao i kod plaćanja premija osiguranja useva, plodova i životinja. Visina regresa uvrđuje se po jedinici kupljenog proizvoda i isplaćuje direktno proizvođačima

inputa ili organizacijama koje se bave proizvodnjom i prometom ovih proizvoda, smanjenjem cena njihovih proizvoda za iznos regresa. Još jedna od oblika subvencionisanja poljoprivrednih proizvođača je regresiranje kamata na kredite, kojim se utiče na poboljšanje uslova kreditiranja poljoprivrede.

Subvencionisanje različitih poreskih i socijalnih obaveza poljoprivrednika, kao što su premije osiguranja useva, plodova i životinja; poreske olakšice i/ili oslobođanja; olakšice pri plaćanju doprinosa, taksi i drugih dažbina, takođe mogu pozitivno uticati na ekonomski položaj poljoprivrednih proizvođača.

Spoljnotrgovinska politika u poljoprivredi. Spoljnotrgovinska politika, kao sastavni deo agrarne politike, sastoje se iz skupa mera kojima se reguliše uvoz, odnosno izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda¹¹. Najznačajniji ciljevi ove politike su:

- održavanje stabilnosti tržišta i cena poljoprivrednih proizvoda;
- podsticanje efiksanosti korišćenja raspoloživih resursa u poljoprivredi;
- zaštita domaće poljoprivredne proizvodnje od nelojalne konkurencije izvan zemlje;
- povećanje dohotka poljoprivrednika, kao i
- poboljšanje trgovinskog i platnog bilansa.

Najvažnija mera spoljnotrgovinske politike su carine, a osim carina (tarifa) postoje i različiti vidovi netarifnih mera, kao što su: prelevmani, kvote, izvozni podsicaji, damping cene, devizni režim, zabrane.

Carine predstavljaju vrstu posrednog ili indirektnog poreza na robu koja prelazi granicu u bilo kom smeru. Postoji više vrsta carina, koje se uvrđuju prema različitim kriterijumima (Tabela 3.).

Posebna vrsta carina su akcize, koje se plaćaju na domaće i uvezene proizvode čija se potrošnja teško može supstituisati. Tu se, pre svega, misli na duvanske prerađevine, alkoholna pića, kafu, derivate nafte i druge slične proizvode.

Prelevmani su vid necarinskih dažbina kojima se štite domaći proizvođači od prekomernog uvoza proizvoda po nižim cenama u odnosu na cene na domaćem tržištu. Prelevmani predstavljaju razliku između niže uvozne cene uvećane za carine i manipulativne trokove i više domaće cene.

Kvote su vid kvantitativnih ograničenja uvoza koje se utvrđuju kao obim proizvoda unutar koga će se primenjivati niže carinske stope. Ukoliko se uvoze veće količine od propisanih, primenjuju se više stope carina.

Izvozni podsicaji ili izvozne subvencije su mera spoljnotrgovinske politike kojom se štiti položaj domaćih proizvođača na inostranom tržištu. Ove subvencije prestavljaju razliku u

¹¹ Božić i sar., 2011.

ceni između više cene domaćih proizvođača i niže cene na izvoznom tržištu. Na taj način, postiže se veća cenovna konkurentnost prilikom izvoza.

Tabela 3. Vrste carina

Prema pravcu kretanja robe	Uvozne Izvozne Tranzitne
Prema načinu obračuna	Vrednosne (<i>ad valorem</i>) Specifične
Prema načinu uvođenja	Ugovorne (konvencionalne) Autonomne
Prema visini opterećenja	Preferencijalne Diferencijalne
Prema ekonomskoj funkciji (cilju uvođenja)	Finansijske (fiskalne) Ekonomске (zaštitne) Represivne

Izvor: sistematizacija autora prema Božić i sar., 2011.

Damping cene su mera spoljnotrgovinske politike koja se primenjuje prilikom izvoza na inostrano tržište. Primena ove mere podrazumeva da se proizvodi prilikom izvoza prodaju po cenama koje su niže i od cene koštanja, s tim što se gubitak nadoknađuje povećanjem nivoa cena na domaćem tržištu. Damping cene se najčešće primenjuju prilikom prvog plasiranja robe na određeno inostrano tržište. Nakon osvajanja novog tržišta, cene na njima se obično povećavaju.

Devizni režim je mera indirektnog ograničavanja ili podsticanja izvoza koja ima poseban značaj u zemljama koje nemaju konvertibilnu valutu¹². Sastavni deo deviznog režima su tzv. retencione kvote koje označavaju samo deo vrednosti izvezene robe koju izvoznici dobijaju u devizama, dok ostatak zadržava centralna banka isplaćujući ga izvoznicima u nacionalnoj valuti.

Najdrastičniji vid ograničenja u okviru mera spoljnotrgovinske politike je zabrana, odnosno embargo izvoza i uvoza. Ovom merom se potpuno ograničava, odnosno zabranjuje izvoz i uvoz.

¹² Konvertibilnost valute predstavlja sposobnost jedne valute da se relativno lako zameni za drugu valutu ili za zlato. Da bi jedna valuta mogla postati konvertibilna iza nje mora da stoji stabilna privreda, a platni bilans ne sme da pokazuje veći i dugotrajniji deficit. Za konvertibilnost valute potreban je i određeni stepen političke stabilnosti u zemlji.

Tabela 4. Instrumenti spoljnotrgovinske politike

Instrumenti spoljnotrgovinske politike	
Uvozna zaštita	Izvozni podsticaji
Carine i akcize	Direktnе izvozne subvencije (izvozne premije)
Prelevmani	Indirektnо podsticanje izvoza – povraćaj carina
Uvozni režim	Usaglašavanje standarda, tehničkih i drugih propisa sa međunarodnim
Necarinske mere	Minimalne izvozne kvote Kvantitativno regulisanje izvoza

Izvor: Sistematisacija autora prema Božić i sar., 2011.

Osiguranje u poljoprivredi kao mera agrarne politike. Osiguranje u poljoprivredije oblik ekonomске zaštite proizvođača i instrument upravljanja rizikom. Predmet osiguranja mogu biti sve poljoprivredne kulture (osiguranje useva i plodova) i domaće životinje (osiguranje životinja). Osiguranjem se pokrivaju rizici, odnosno štete nastale usled prirodnih nepogoda ili nesrećnog slučaja koji mogu da dovedu do gubitaka iskoristivih delova biljnih kultura ili oboljenja i uginuća životinja¹³.

Osiguranje kao mera agrarne politike vezuje se za rizik od nepredvidivih prirodnih nepogoda, kao što su suša, poplava, grad, požar, udar groma, oluja i sl. koje mogu uticati na proizvodni proces, proizvodne rezultute i ekonomski položaj poljoprivrednih proizvođača. Dakle, radi se o tri vrste rizika: proizvodni, ekonomski i lični.

Proizvodni rizik u poljoprivredi posebno je naglašen zbog zavisnosti proizvodnog procesa od prirodnih, agroekoloških i pedoloških uslova. Naime, biljna, a samim tim i stočarska proizvodnja imaju visok stepen zavisnosti od vremenskih prilika, bolesti, plodnosti zemljišta i drugih faktora na koje čovek ne može ili može u maloj meri uticati. Upravo zbog ove specifičnosti, u poljoprivredi je potreba za osiguranjem posebno izražena. Budući da se radi o privrednoj delatnosti sa ograničenim mogućnostima samofinansiranja, javlja se potreba za određenim vidovima subvencija u oblasti osiguranja.

Pored proizvodnog rizika, u poljoprivredi se javljaju i finansijski rizici koji se odnose na nesigurnost i nedovoljnost finansijskih sredstava koja se izdvajaju za proizvodnju, visoke kamatne stope na kredite, rizik od promene kursa, kao i neostvarivanje planiranih prihoda od proizvodnje¹⁴.

¹³ Đurić, 2015.

¹⁴ Ivanović i Marković, 2018.

Treća grupa rizika, koji nisu vezani isključivo za poljoprivredu, nazivaju se lični rizici, a odnose se na radnu snagu, odnosno zdravstveno stanje nosilaca poljoprivrednog gazdinstva i zaposlenih na gazdinstvu.

Elementi sistema osiguranja su: ugovor (polisa), osiguranik, premija osiguranja, osiguravajuće društvo (osiguravač). Osiguranje u poljoprivredi se zasniva na ugovoru, odnosno polisi osiguranja koja se zaključuje između osiguranika i osiguravajućeg društva. Osiguranik je u obavezi da plati ugovorenu sumu novca, tzv. premiju osiguranja. Sa druge strane, osiguravajuće društvo (osiguravač) se obavezuje da osiguraniku nadoknadi eventualnu, ugovorom predviđenu, štetu. Osiguranik premiju osiguranja uplaćuje unapred, a osiguravajuće društvo je obavezno da eventualnu štetu nadoknadi srazmerno vrednosti uplaćene sume¹⁵.

Visina premije osiguranja određuje se srazmerno visini, odnosno klasi rizika u određenom području i kod određenih useva. Drugim rečima, visina premije osiguranja zavisi od više činilaca, a to su: vrsta useva, odnosno životinja, izabrane vrste rizika za osiguranje, uslovi i način uzgoja, ugovorena franšiza¹⁶. Ukoliko dođe do osigurnog slučaja, u poljoprivredi se razlikuju dve kategorije štete: potpuna i delimična. U slučaju da je vrednost ostatka prinosa manja u odnosu na vrednost neostvarenih troškova proizvodnje, radi se o potpunoj šteti. Kod potpune štete, osiguravajuće društvo isplaćuje iznos osiguranja ili stvarne vrednosti prinosa, umenjene za planirane troškove proizvodnje, a uvećan za troškove uklanjanja preostalih biljnih ostataka. Delimična šteta je situacija u kojoj se od oštećenog useva može ostvariti određena dobit. Osiguravajuće društvo je tada u obavezi da osiguraniku isplati odgovarajući iznos, odnosno procenat sume osiguranja jednak procentu nastalog oštećenja.

1.3.3. Organizaciono-razvojne mere agrarne politike

Naučna, tehnička i tehnološka dostignuća u savremenim uslovima označeni su kao faktori koji određuju dinamiku razvoja agrarnog sektora svake zemlje. Ključnu ulogu u stvaranju i osposobljavanju za uspešan rad naučno-istraživačkih, ali i razvojnih i savetodavnih institucija u oblasti poljoprivrede, ima država. Mere agrarne politike koje se ubrajaju u red organizaciono-razvojnih su:

- poljoprivredno obrazovanje,
- poljoprivredna savetodavna služba, i
- naučno-istraživački rad u oblasti poljoprivrede.

Poljoprivredno obrazovanje, kao uslov razvoja poljoprivrede, organizovano je u okviru srednjih poljoprivrednih škola i fakulteta. Iako nije obavezno, znanje iz oblasti biotehnologije i agroekonomije više je nego poželjno, ne samo za poljoprivredne proizvođače, već za sve subjekte koji na direktni ili indirektni način doprinose razvoju poljoprivrede.

¹⁵ Boži i sar., 2011.

¹⁶ Franšiza predstavlja procenat nastale štete koju je osiguranik, voljan da sam snosi, bez nadoknade, i utvrđuje se pri zaključivanju ugovora o osiguranju.

Poljoprivredna savetodavna služba predstavlja svojevrsnu sponu izmeđunaučno-istraživačkog rada i poljoprivredne prakse. Kroz različite sisteme i metode savetodavnog rada ona ima zadatak da nosiocima poljoprivredne proizvodnje učini dostupnim informacije vezane za savremena dostaiguća biotehnologije, aktuelno stanje ponude i tražnje na domaćem i svetskom tržištu, kao i sve mogućnosti koje im stoje na raspolaganju kada su u pitanju subvencije, regresi, krediti i ostale mere agrarne politike koje sprovodi država. Rad savetodavne službe dragocen je i zbog povratnih informacija koje savetodavci, radeći na terenu, dobijaju od poljoprivrednika a sve u cilju unapređenja agrarne politike u budućem periodu.

Poseban vid podrške razvoju poljoprivrede predstavljaju naučno-istraživačke institucije. Njihov rad je po pravilu uskospesijalizovan, vezan za izučavanje pojedinih grupa kultura ili linija poljoprivredne proizvodnje. Osim toga pojedine naučno-istraživačke jedinice bave se svim pitanjima iz oblasti agroindustrijske proizvodnje. Za razliku od poljoprivrednog savetodavstva, koje može biti organizovano kao javni servis, ali i u vidu privatnih konsultantskih agencija, institucije koje se bave naučno-istraživačkim radom, zbog značaja i rizika koje nose, po pravilu su finansirane od strane države.

S obzirom da ima neposredan uticaj na nivo edukacije i informisanja nosilaca poljoprivredne proizvodnje, a samim tim i njihov ekonomski položaj, u nastavku će biti više reči o poljoprivrednoj savetodavnoj službi kao mera agrarne politike.

Poljoprivredna savetodavna služba kao mera agrarne politike. U uslovima kontinuiranog procesa unapređenja poljoprivrede i ruralnih područja, pre svega kroz tehnološki napredak i podizanje nivoa znanja i stručnosti poljoprivrednika, poljoprivredna savetodavna služba smatra se jednom od najznačajnijih organizaciono – razvojnih mera agrarne politike. U savremenim uslovima, ciljevi poljoprivrednog savetodavstva mogu se grupisati u nekoliko kategorija¹⁷:

1. implementacija tehničko-tehnoloških inovacija u poljoprivredi;
2. edukacija i informisanje poljoprivrednih proizvođača i ruralnog stanovništva;
3. prikupljanje informacija o potrebama poljoprivrednika i svim proizvodnim, tehnološkim, ekonomskim i sociološkim kretanjima u ruralnoj sredini;
4. pružanje moralne i materijalne podrške poljoprivrednom, odnosno ruralnom stanovništvu;
5. ostvarivanje pozitivnog uticaja na održivi razvoj poljoprivrede i ruralnih područja.

Ključni cilj poljoprivrednog savetodavstva nalazi se u sferi tehničko-tehnološkog razvoja. Za operacionalizaciju ovog cilja od presudnog značaja je prikupljanje i difuzija informacija o najnovijim naučnim i tehnološkim dostaigućima iz oblasti agrara, kao i neposredna primena savremenih rešenja u proizvodnji¹⁸.

¹⁷ Đurić, 2020.

¹⁸ Anderson i Feder, 2004.

Takođe, posebna pažnja treba da bude usmerena ka prikupljanju i obradi informacija o potrebama proizvođača i svim proizvodnim, tehnološkim, ekonomskim i sociološkim kretanjima u ruralnoj sredini. Pružanje moralne i materijalne podrške proizvođačima još je jedan od cijeva poljoprivredne savetodavne službe u savremenim uslovima, čije ostvarivanje, po pravilu, dovodi do vraćanja poverenja poljoprivrednika u državu i njene institucije. Nepoverenje poljoprivrednika prema državi i nedostatak motivacije za prihvatanje savremenih dostignuća u praksi identificuju se kao najčešća ograničenja pri obavljanju aktivnosti poljoprivredne savetodavne službe.

Poslednjih godina, naročito u razvijenim državama u svetu, sve više se naglašava potreba za ostvarivanjem unapređenja poljoprivrede kroz koncept održivog razvoja. Ovakav razvojni koncept podrazumeva proizvodnju kvalitetnih, zdravstveno bezbednih poljoprivredno-prehrabbenih proizvoda uz očuvanje ograničenih prirodnih resursa i zaštitu životne sredine. U skladu sa takvim trendom agrarnog razvoja, kreiraju se i ciljevi poljoprivrednog savetodavstva u pojedinim državama¹⁹.

Ciljevi i zadaci poljoprivredne savetodavne službe, kao specifične institucije i faktora agrarnog razvoja, na direktni način determinišu pojedinačne zadatke savetodavnog personala. Ovi zadaci se mogu podeliti u tri grupe:

1. savetodavni zadaci;
2. istraživanje i razvoj, i
3. obrazovanje i obuka.

Uspeh rada poljoprivredne savetodavne službe u velikoj meri određen je znanjem, iskustvom i sposobnošću savetodavnih radnika. U zavisnosti od stepena stručnosti, nadležnosti i funkcija, kao i od položaja u hijerarhiji organizacije savetodavstva, razlikuju se dve kategorije savetodavnih radnika: savetodavci i specijalisti. Prvu grupu predstavljaju savetodavci za pitanja poljoprivredne proizvodnje (farm adviser), dok se druga kategorija savetodavnih radnika, specijalisti, bave pitanjima vezanim za domaćinstvo i okvire života na selu (home adviser).

Još jedna klasifikacija savetodavnih radnika izvršena je prema stepenu njihove stručnosti za pojedina pitanja u oblasti poljoprivrede. U tom kontekstu, možemo govoriti o specijalistima koji predstavljaju eksperete za pojedine oblasti i po pravilu imaju viši stepen stručnosti i iskustva u odnosu na savetodavce. Podela unutar grupe specijalista može se izvršiti na više načina, ali je najrasprostranjenija podela do koje se dolazi ukoliko se kao kriterijum uzima polje njihovog delovanja. Na taj način razlikuju se specijalisti za pojedine stručne oblasti u okviru poljoprivrede ili domaćinstva i života na selu i specijalisti – metodolozi za pitanja u vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom, domaćinstvom i seoskom omladinom²⁰.

¹⁹ Birner i sar., 2009.

²⁰ Đurić, 2020.

Tabela 5. Aktivnosti savetodavaca

Polje delovanja	Aktivnosti
Realizacija poslovnih veza sa poljoprivrednicima	<ul style="list-style-type: none"> - Obilazak sela, pojedinaca i institucija iz okruženja - Zajedničko obavljanje poslova sa poljoprivrednicima - Kontakti sa zaposlenima u državnim, istraživačkim i obrazovnim institucijama
Razvoj odgovarajućeg savetodavnog mehanizma	<ul style="list-style-type: none"> - Formiranje odbora ili komisija za definisanje problema - Sprovođenje i vrednovanje programa - Učestvovanje savetodavaca u radu odbora i komisija koje se bave ruralnim razvojem
Organizovanje i realizacija programa obrazovanja	<ul style="list-style-type: none"> - Prezentacije, susreti, dogovori, dani polja u cilju unapređenja znanja poljoprivrednika - Saradnja sa istraživačkim institucijama u vidu postavljanja izložbi, prikaza, prezentacija i sl.
Pružanje informacija poljoprivrednicima	<ul style="list-style-type: none"> - Obavljanje pojedinačnih razgovora - Organizovanje zajedničkih debata i neformalnih diskusija - Prenošenje sopstvenih zapažanja
Timski rad sa ostalim članovima savetodavne grupe	<ul style="list-style-type: none"> - Planiranje, sprovođenje i vrednovanje programa

Izvor: Roling, 1988.

Specijalisti, kao eksperti za određene oblasti poljoprivrede ili određene discipline, zaduženi su za rad na terenu, odnosno direktni kontakt sa poljoprivrednim proizvođačima. Zbog toga se smatra da ova kategorija savetodavnih radnika predstavlja kariku između naučno-istraživačkih i obrazovnih institucija i poljoprivrednika.

Pitanja za proveru znanja:

1. Istorijski pregled razvoja agrarne politike.
2. Makroekonomска политика као оквир за водење agrарне политике.
3. Ciljevi ekonomske politike.
4. Subjekti (nosioci) ekonomske politike.
5. Mere i instrumenti ekonomske politike.
6. Sistematizacija mera agrarne politike.
7. Mere zemljišne politike.
8. Ekonomski mere agrarne politike.
9. Sistem i politika cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.
10. Investiciona i kreditna politika u poljoprivredi.
11. Poreski sistem i poreska politika u poljoprivredi.
12. Sistem i politika subvencionisanja u poljoprivredi.
13. Spoljnotrgovinska politika u poljoprivredi.
14. Osiguranje u poljoprivredi kao mera agrarne politike.
15. Organizaciono – razvojne mere agrarne politike.
16. Poljoprivredno savetodavna služba kao mera agrarne politike.

Literatura:

1. Anderson, J.R., Feder, G. (2004). *Agricultural Extension: Good Intentions and Hard Relates*, The World Bank Research Observer, Vol. 19, Issue: 1, March 2004, p. 41-60
2. Birner, R., Davis, K., Pender, J., Nkonya, E., Anandajayasekeram, P., Ekboir, J., Mbabu, A., Spielman, D.J., Horna, D., Benin, S., Cohen, M. (2009). *From Best Practice to Best Fit: A Framework for Designing and Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide*, The Journal of Agricultural Education and Extension, 15:4, p. 341-355
3. Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
4. Božić, Lj. (1960). *Agrarna politika sa osnovama zemljoradničkog zadrugarstva, "Veselin Masleša"*, Sarajevo
5. Dlesk, M. (2000). *Agrarna politika i prehrambena sigurnost zemlje*, Ekonomika poljoprivrede, 1-2, Beograd
6. Đekić, S. (2006). *Ekonomika poljoprivrede*, Ekonomski fakultet, Niš
7. Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
8. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
9. Đurić, K. (2020). *Stanje i perspektive poljoprivrednog savetodavstva u Republici Srbiji*, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
10. Ivanović, S., Marković, T. (2018). *Upravljanje investicijama u agrobiznisu*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
11. Kaucki, K. (1953). *Agrarno pitanje*, Kultura, Beograd
12. Marković, P. i sar. (1986). *Ekonomika poljoprivrede*, Kulturni centar, Gornji Milanovac
13. Mihajlović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
14. Njegovan, Z., Đurić, K. (2017). *Privredni sistem i ekonomska politika*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
15. Njegovan, Z. (2018). *Principi ekonomije*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
16. Pejčić, H. (2004). *Ekonomika poljoprivrede*, Ekonomika, Niš
17. Randelović, V. (2001). *Ekonomika poljoprivrede i zadrugarstvo*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
18. Roling, N. (1988). *Extension service: Information systems in agricultural development*, Cambridge University Press
19. Vacić, A. (1988). *Ekonomska politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd
20. Vučatović-Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2001). *Agrarna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Beograd
21. Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2008). *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd
22. Županov, J. (1973). *Ciljevi dugoročnog razvoja*, Ekonomski institut, Zagreb

II POGAVLJE

2. AGRARNA POLITIKA U REPUBLICI SRBIJI

Značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi Republike Srbije ogleda se u relativno visokom učešću agrara u vrednosti bruto domaćeg proizvoda, bruto dodate vrednosti, zaposlenosti, izvozu. Uprkos relativno dobroj obezbeđenosti prirodnim resursima, naročito zemljišnim, ostvareni rezultati u poljoprivredi nisu zadovoljavajući. Jedan od osnovnih razloga ovakvih tendencija je nekonzistentnost agrarne politike u prethodnom vremenskom periodu. Kako bi se ova ograničenja otklonila u Republici Srbiji donet je set zakona i razvojnih dokumenata u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja kojima se stvara povoljan institucionalni ambijent. Subvencije u poljoprivredi strukturirane su po ugledu na Zajedničku agrarnu politiku (CAP like policy) s obzirom na kandidaturu za članstvo u Evropskoj uniji i potrebu da se nacionalna agrarna politika postepeno harmonizuje sa CAP. Međutim, učešće agrarnog budžeta u ukupnom budžetu Republike Srbije i dalje nije dovoljno da se odgovori na realne zahteve poljoprivrede i ruralnog razvoja za finansiranjem.

2.1. Značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi

U privrednoj strukturi Republike Srbije poljoprivreda ima važnu ulogu. O značaju poljoprivrede i prehrambene industrije, koje zajedno čine agrarni sektor, dovoljno govori podatak da ove dve delatnosti u GDP učestvuju sa čak 23%. Dobra obezbeđenost poljoprivrednim zemljištem i pogodni prirodni uslovi utiču na ostvarivanje visokog učešća GDP poljoprivrede u ukupnoj bruto dodatoj vrednosti (Gross Value Added - GVA²¹) u Republici Srbiji. Pored toga, spor proces reformisanja privrede i razvoja sekundarnog i tercijarnog sektora utiču na visok udeo agrarnog sektora u svim makroekonomskim agregatima. Pri tome, GDP u ruralnim područjima Republike Srbije iznosi 74% od nacionalnog proseka i prema procenama oko milion ljudi u ovim područjima suočeno je sa siromaštвом.

Učešće poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti od 19,3% takođe govori u prilog da ova privredna delatnost apsorbuje značajan deo radno aktivnog stanovništva.

²¹ Bruto dodata vrednost predstavlja vrednost svih dobara i usluga koji su raspoloživi za različite vrste upotrebe, izuzev međufazne potrošnje (Njegovan i Đurić, 2017)

Osim dominacije ruralnog stanovništva, i raspoloživost prirodnih resursa, pre svega zemljišnih, govori u prilog značaju koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi Republike Srbije. Međutim, iako je raspoloživost poljoprivrednog zemljišta na relativno visokom nivou i iznosi 0,7 ha po stanovniku, ovaj prirodni resurs se ne koristi racionalno. Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva u Republici Srbiji, prema podacima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, iznosi svega 5,77 ha što upućuje na izrazito nepovoljnu posedovnu strukturu, koja se negativno odražava na produktivnost i konkurentnost poljoprivredne proizvodnje. U strukturi poljoprivrede dominiraju mala gazdinstva, posmatrano sa aspekta raspoloživog poljoprivrednog zemljišta, broja uslovnih grla stoke i ostvarene vrednosti proizvodnje.

Najveći deo poljoprivrednog zemljišta nalazi se u posedu individualnih poljoprivrednih gazdinstava, a pored njih, nosioci poljoprivredne proizvodnje su i privredna društva. O niskom stepenu razvijenosti poljoprivede i niskom nivou produktivnosti govore i podaci o visini prinosa najvažnijih proizvoda. Uz to, uočavaju se i značajna variranja visine prinosa u zavisnosti od klimatskih uslova, što ukazuje na ostvaren nizak stepen intenzivnosti proizvodnje.

Kada je u pitanju spoljna trgovina poljoprivrednim proizvodnima, Republika Srbija od 2005. godine ostvaruje deficit, koji iznosi prosečno 357 miliona USD godišnje. Naime, u regionu Zapadnog Balkana Republika Srbija je vodeći proizvođač poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i jedina zemlja neto-izvoznik hrane. U razmeni agroindustrijskih proizvoda, Republika Srbija beleži deficit. Međutim, u strukturi izvoza dominiraju primarni poljoprivredni proizvodi, dok se uvoze prehrambeni, odnosno proizvodi višeg stepena prerade, što se može oceniti kao nepovoljno.

Jedno od osnovnih ograničenja razvoja poljoprivrede u Republici Srbiji je nedostatak konzistentne agrarne politike i strategije koja će suštinski voditi ka promenama i prilagođavanju Zajedničkoj agrarnoj politici (CAP) EU. Umesto toga, prisutan je pragmatični 'ad hoc' pristup rešavanju problema. Nedostatak jasne strategije i prioriteta u oblasti agrarne politike u velikoj meri ograničava rast konkurentnosti agrarnog sektora, ostvarivanje dugoročno održivog razvoja i obezbeđivanje dobrobiti ruralnog stanovništva. Jedna od najznačajnijih karakteristika agrarne politike u Republici Srbiji je nepredvidiv i nestabilan budžetski okvir, tako da se distribucija sredstava na pojedine namene menja iz godine u godinu. Izražena promenljivost u strukturi i visini budžetskih transfera poljoprivredi posledica je promena ukupnog nacionalnog budžeta, koji se javlja u uslovima političke i ekonomske nestabilnosti.

Tabela 6. Značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi Republike Srbije

	Prosek za period 2012-2019.
GDP per capita (USD/stanovnik)	5.770
Učešće GVA poljoprivrede i prehrambene industrije u ukupnom GDP (%)	23
Učešće GVA poljoprivrede u ukupnom GDP (%)	6,3
Učešće poljoprivrede u zaposlenosti (%)	19,3
Učešće seoskog u ukupnom stanovništvu (%)	49,6
Prinos pšenice (t/ha)	4,3
Proizvodnja mleka (l/grlo)	3.380
Poljoprivredno zemljište po stanovniku (ha)	0,7 kpz ²² 0,46 pz ²³
Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva (u ha)	5,44
Trgovinski bilans poljoprivrede (mil.USD)	+ 357

Izvor: obračun autora na osnovu podataka RZS

Iako na niskom stepenu razvijenosti, poljoprivreda u Republici Srbiji predstavlja važnu privrednu delatnost. Njena uloga ogleda se u obezbeđenju prehrambene sigurnosti zemlje, proizvodnji sirovina za nepoljoprivredne delatnosti, obezbeđivanju proizvoda za izvoz. Pored toga, s obzirom na tradiciju bavljenja poljoprivredom i dominaciju ruralnih područja, ova delatnost u Republici Srbiji ima i socijalni i demografski značaj. Mada, demografski značaj se polako gubi, jer je evidentno pražnjenje ruralnih područja i niska ili negativna stopa nataliteta.

²² Korišćeno poljoprivredno zemljište

²³ Poljoprivredno zemljište

2.2. Institucionalni okvir agrarne politike u Republici Srbiji

Kreiranje i sprovođenje agrarne politike u svakoj zemlji ostvaruje se sinergijskim delovanjem velikog broja subjekata. S obzirom da se ova sektorska politika donosi na makroekonomskom nivou, njen uspeh uslovjen je efikasnosću institucija, zakonskih propisa i razvojnih dokumenata koji su na direktni način vezani za oblast poljoprivrede. U tom kontekstu, u nastavku će biti dat prikaz najvažnijih institucija, zakona i strategija u oblasti poljoprivrede u Republici Srbiji.

2.2.1. Zakonodavno – pravna regulativa u oblasti poljoprivrede

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije. Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju određuju se: (1) ciljevi poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, (2) način ostvarivanja ciljeva poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, (3) Registar poljoprivrednih gazinstava, (4) evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi i (5) nadzor nad sprovođenjem zakona.

Prema Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju, poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja obuhvataju mere i instrumente koje sprovode nadležni subjekti, a u cilju (SG RS, 2009):

1. Rasta proizvodnje i stabilnosti dohotka proizvođača;
2. Rasta konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološkog unapređenja sektora poljoprivrede;
3. Održivog upravljanja resursima i zaštite životne sredine;
4. Unapređenja kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenja siromaštva;
5. Efikasnog upravljanja javnim politikama i unapređenja institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

U odeljku IV ovog zakona, u okviru člana 9, definisane su vrste podsticaja koje stoje na raspolaganju poljoprivrednim proizvođačima u Republici Srbiji. Naime, podsticaji su, prema svom obliku i nameni, sistematizovani u tri grupe:

1. Neposredni (direktni) podsticaji;
2. Tržišni podsticaji, i
3. Strukturni podsticaji.

Tabela 7. Vrste podsticaja poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji

Vrste podsticaja	Mere podrške
Neposredni podsticaji	<ul style="list-style-type: none"> - Premije - Podsticaji za proizvodnju - Regresi - Podrška nekomercijalnim poljoprivrednim gazdinstvima
Tržišni podsticaji	<ul style="list-style-type: none"> - Izvozni podsticaji - Troškovi skladištenja - Kreditna podrška
Strukturni podsticaji	<ul style="list-style-type: none"> - Mere ruralnog razvoja - Poboljašanje zaštite i kvaliteta poljoprivrednog zemljišta - Mere institucionalne podrške

Izvor: SG RS, 2009

Premije su novčani iznosi koji se isplaćuju poljoprivrednicima za isporučene poljoprivredne proizvode. Podsticaji za proizvodnju predstavljaju novčane iznose subvencija koji se isplaćuju po zasejanom hektaru određenog useva ili grlu stoke. Regresi su vrsta podsticaja kojima se, u određenom procentu, subvencionise kupovina inputa za poljoprivredu, kao što su gorivo, mineralno đubrivo, premije osiguranja itd. Podrška nekomercijalnim poljoprivrednim gazdinstvima je novčani iznos namenjen poljoprivrednicima koji jedini prihod ostvaruju od obavljanja poljoprivredne proizvodnje, a upisani su u Registar poljoprivrednih gazdinstava kao nekomercijalna poljoprivredna gazdinstva.

Tržišni podsticaji realizuju se u vidu podsticaja izvozu, troškova skladištenja i kreditne podrške. Izvozni podsticaji ostvaruju se povraćajem propisanog procenta od vrednosti izvezene robe. U cilju prevencije poremećaja na tržištu poljoprivrednih proizvoda, država pruža podršku i učestvuje u troškovima skladištenja. Kao jedan od izvora finansiranja, kako tekuće, tako i investicione potrošnje, Zakonom je propisana kreditna podrška poljoprivredi.

Strukturni podsticaji obuhvataju mere ruralnog razvoja, mere za poboljašje kvaliteta zemljišta i njegove zaštite, kao i institucionalne mere podrške. Merama ruralnog razvoja podstiče se rast konkurentnosti u poljoprivredi i šumarstvu, unapređuje se program zaštite životne sredine, očuvanje biodiverziteta i diverzifikacija ruralne ekonomije. Mere poboljšanja kvaliteta i zaštite zemljišta odnose se na unapređenje fizičkih, hemijskih i bioloških osobina zemljišta, kao i postupke u vidu protiverozivnih mera, melioracija, komasacije i drugih oblika zaštite. Mere institucionalne podrške su vrsta podsticaja

kojima se podstiču programi istraživanja u poljoprivredi, programi savetodavnih službi, promovisanje poljoprivrede, sistem tržišnih informacija poljoprivrede Republike Srbije, kao i drugi programi.

Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije usvojen je 2013. godine, a određene izmene usvojene su 2014., 2015. i 2016. godine. Zakonom se uređuju sledeće oblasti:

- (1) Vrste podsticaja²⁴;
- (2) Način korišćenja podsticaja;
- (3) Registar podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju;
- (4) Uslove za ostvarivanje prava na korišćenje podsticaja.

Zakonom je predviđeno postojanje četiri vrste podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju: (1) direktna plaćanja, (2) podsticaji merama ruralnog razvoja, (3) posebni podsticaji i (4) kreditna podrška.

Slika 2. Vrste podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji



Obim sredstava za isplatu podsticaja, koji propisuje Vlada Republike Srbije, ne može biti manji od 5% budžeta države za odgovarajuću godinu. Pravo na korišćenje podsticaja imaju poljoprivredna gazdinstva koja su upisana u Registar, jedinice lokalne samouprave, kao i druga lica i organizacije. Porodična poljoprivredna gadzinstva, takođe mogu biti korisnici budžetskih podsticaja. U zavisnosti od toga da li su tržišno usmerena ili ne, ova gazdinstva se dele u dve kategorije: komercijalna i nekomercijalna porodična poljoprivredna gazdinstva.

Prema ovom zakonu, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije u obavezi je da do 30. juna tekuće godine objavi izveštaj o stanju u poljoprivredi u

²⁴ Podsticaji su sredstva obezbeđena u budžetu Republike Srbije, kao i sredstva obezbeđena iz drugih izvora koja se dodeljuju poljoprivrednim gazdinstvima i drugim licima u skladu sa zakonom u funkciji ostvarivanja ciljeva poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja (SG RS, 2016)

prethodnoj kalendarškoj godini. Ovaj izveštaj, koji nosi naziv Zelena knjiga, sadrži ocenu stanja i ekonomskog položaja poljoprivrede, kao i efekte realizacije mera agrarne politike.

2.2.2. Institucije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije je ključna institucija u oblasti agrara koja obavlja poslove državne uprave vezane za strategiju i politiku razvoja poljoprivrede i prehrambene industrije. Ministarstvo je organizovano u nekoliko sektora:

- (1) Sektor za poljoprivrednu politiku;
- (2) Sektor za ruralni razvoj;
- (3) Sektor za pravne i normativne poslove;
- (4) Sektor za poljoprivredne inspekcije;
- (5) Sekretarijat;
- (6) Kabinet ministra, i
- (7) Grupa za internu reviziju.

Shodno svojim nadležnostima, u okviru Ministarstva funkcioniše sedam uprava: uprava za veterinu, uprava za šume, uprava za poljoprivredno zemljište, uprava za zaštitu bilja, uprava za agrarna plaćanja, direkcija za vode i direkcija za nacionalne referentne laboratorije.

Sektor za poljoprivrednu politiku u svojoj nadležnosti ima sledeće aktivnosti:

- Praćenje domaće i svetske poljoprivredne proizvodnje, potrošnje, prerade, cena i trgovine primarnim poljoprivrednim proizvodima, organskim proizvodima, proizvodima ribarstva i prehrambene industrije;
- Priprema stručne osnove za izradu propisa iz oblasti poljoprivrede i njihovo usklađivanje sa pravnom regulativom Evropske unije u oblasti agrara;
- Učešće u izradi strateških dokumenata u oblasti poljoprivrede;
- Predlaganje načina raspodele budžetskih sredstava za poljoprivredu;
- Predlaganje mera agrarne politike, kao i njihovo praćenje i ocenjivanje ostvarenih efekata;
- Priprema informacija i dokumenata za proces pregovora sa Evropskom unijom i Svetskom trgovinskom organizacijom.

Sektor je podeljen na grupe, odnosno uže organizacione jedinice sa tačno definisanim nadležnostima: grupa za proizvodnju i tržište ratarskih proizvoda; grupa za proizvodnju i tržište voća, povrća i jahkih alkoholnih pića; odsek za analitiku i statistiku; odsek za označavanje hrane, šeme kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i organsku proizvodnju; grupa za stočarstvo i preradu stočarskih proizvoda; grupa za vinogradarstvo i vinarstvo, kao i grupa za praćenje uticaja klime na sektor poljoprivrede.

Sektor za ruralni razvoj obavlja poslove koji se odnose na izradu, praćenje i sprovodenje IPARD programa, kao i Nacionalnog programa za ruralni razvoj. Osnovni cilj ovog sektora je povećanje efikasnosti i unapređenje efektivnosti mera ruralnog razvoja i socioekonomskih aspekata života u ruralnoj sredini. Takođe, sektor obezbeđuje podršku

diverzifikaciji ruralne ekonomije i podstiče razvoj nepoljoprivrednih delatnosti kojima se deluje pozitivno na stabilnost dohotka poljoprivrednih gazdinstava i podizanje nivoa životnog standarda ruralne populacije.

Sekretariat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo AP Vojvodine je institucija koja obavlja poslove u oblasti poljoprivrede, šumarstva, lovstva, vodoprivrede, prehrambene industrije, veterinarstva, zaštite bilja, ribarstva, zemljoradničkog zadrugarstva i ruralnog razvoja. Rad Sekretarijata odvija se u okviru osam sektora:

- (1) Sektor za sprovođenje poljoprivredne politike;
- (2) Sektor za biljnu poizvodnju;
- (3) Sektor za stočarsku proizvodnju;
- (4) Sektor za vodoprivredu;
- (5) Sektor za poljoprivredno zemljište;
- (6) Sektor za šumarstvo;
- (7) Sektor za lovstvo i akvakulturu, i
- (8) Sektor za pravne i opšte poslove.

U Sektoru za sprovođenje poljoprivredne politike vrši se praćenje evropskih integracija u oblasti ruralnog razvoja i savetodavne službe, kao i studijsko – analitički, dokumentacioni i statističko – evidencijski poslovi vezani za razvoj i revitalizaciju sela. Takođe, u nadležnosti ovog Sektora priprema se i prati realizacija programa podrške sprovođenja poljoprivredne politike i sistematizuju podaci o raspoloživim potencijalima u cilju stvaranja informacione baze za planiranje mera podrške za sprovođenje agrarne politike. U opis nadležnosti Sektora za poljoprivrednu politiku ubrajaju se i praćenje reformi Zajedničke agrarne politike Evropske unije, praćenje i analiza organizovanosti zemljoradnika i razvoja zadrugarstva, kao i razvoja poljoprivrednih savetodavnih službi.

2.2.3. Strateški dokumenti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024. godine predstavlja osnovni i dugoročni strateški dokument kojim su definisani ciljevi, prioriteti i okviri političkih i institucionalnih reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izrada ovog razvojnog dokumenta motivisana je potrebom da se novim konceptom agrarne politike i politike ruralnog razvoja odgovori na sve brojnije izazove koji stoje pred našim agrarnim sektorom u procesu evropskih integracija.

Na osnovu aktuelnog stanja agroindustrijskog sektora, kao i stanja u ruralnim područjima Republike Srbije, u ovom strateškom dokumentu pošlo se od vizije budućeg funkcionisanja i razvoja poljoprivrede i sela. Naime, realizacijom mera i aktivnosti koje su propisane ovim razvojnim dokumentom, nastoji se da po isteku planiranog perioda, odnosno 2024. godine poljoprivreda Republike Srbije bude sektor čije je funkcionisanje i razvoj zasnovan na znanju, modernim tehnologijama i standardima. Od takvog sistema se očekuje da potrošačima na domaćem, ali i inostranom tržištu ponudi inovativne proizvode, a proizvođačima stabilan i održiv dohodak. Dalje, vizija Strategije ide u pravcu ostvarivanja ekološke, ekonomske i socijalne održivosti, kako bi se prirodnim

resursima gazdovalo na racionalan način, a mlado stanovništvo ekonomski motivisalo za život na selu i rad u poljoprivredi.

Tabela 8. Izazovi razvoja agroprivrede i ruralnih područja Republike Srbije

Unutrašnji izazovi	Spoljni izazovi
Održivo upravljanje resursima	Klimatske promene
Transfer znanja i tehničko-tehnološki napredak	Ekomska globalizacija
Rast konkurentnosti	Članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji
Prehrambeni lanac i logistička podrška sektoru poljoprivrede	Zajednička agrarna politika – zahtevi procesa evropskih integracija
Razvoj ruralnih područja i jačanje socijalne strukture	

Izvor: SG RS, 2014.

Saglasno viziji, u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja definisani su ciljevi čije ostvarivanje se očekuje u periodu do 2024. godine:

- (1) Rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;
- (2) Rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede;
- (3) Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
- (4) Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
- (5) Efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

Na osnovu analize stanja i uočenih unutrašnjih i spoljnijih izazova, u Strategiji je definisano četrnaest prioritetnih područja delovanja, kao i operativni ciljevi za svako prioritetno područje. Prepoznat kao faktor koji utiče na konkurenčnost poljoprivrede, sistem za prenos znanja i difuziju inovacija, odnosno savetodavni sistem, u Strategiji je postavljen kao jedno od prioritetnih područja delovanja.

Nacionalni program za poljoprivredu Republike Srbije za period 2018-2020. godine predstavlja razradu Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja na srednjeročnom nivou. Nacionalni program, koji je usvojen 2017. godine, sastoji se iz nekoliko delova:

- (1) Opšte odredbe;
- (2) Opis mera;
- (3) Finansijski plan, i
- (4) Implementacija programa.

Ovaj dokument je, u stvari, operativni program za sprovođenje poljoprivredne politike, koji sarži mere klasifikovane u nekoliko grupa: direktna plaćanja, mere za unapređenje tržišta, mere za posebne podsticaje i kreditnu podršku poljoprivredi.

Tabela 9. Program mera razvoja poljoprivrede u Republici Srbiji za period od 2018. do 2020. godine

Vrsta podsticaja	Grupe mera
Direktna podrška	Direktna plaćanja – plaćanja po autputu
	Direktna plaćanja po površini/grlu
Mere uređenja tržišta	Horizontalne mere
	Mere po pojedinim tržištima
Posebni podsticaji	Podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa
	Podsticaji za proizvodnju sadnog materijala, sertifikaciju i klonsku selekciju
	Promotivne aktivnosti u poljoprivredi
Kreditna podrška	

Izvor: SG RS, 2017.

Izbor mera agrarne politike određen je, pre svega, u saglasnosti sa nacionalnim prioritetima definisanim u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine. Istovremeno, uvažene su potrebe za postupnim prilagođavanjem nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije. Prilikom izrade Nacionalnog programa za razvoj poljoprivrede uzete su u obzir:

- Potrebe za uskađenošću mera sa Sporazumom o poljoprivredi Svetske trgovinske organizacije;
- Potrebe definisanja kriterijuma i jasnih procedura za ostvarivanje prava na podršku;
- Principi obaveznog ispunjenja određenih zahteva, u slučajevima gde je to moguće, sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije;
- Principi postepenog uvođenja novih i ukidanja postojećih mera agrarne politike;
- Izbegavanje uvođenja komplikovanih šema.

Uzimajući u obzir analizu stanja u poljoprivredi i njene potencijale, kao i specifične potrebe ruralnih područja, mere su prioritetno usmerene ka podizanju konkurentnosti u sektoru poljoprivrede i prerađivačke industrije. Pored toga, one prate potrebu za jačanjem ekonomskog i socijalne pozicije ruralnih područja. Unapređenje socio-ekonomskog položaja ruralnih područja ostvaruje se na osnovu povećanja dohotka poljoprivrednih proizvođača, kao i stvaranja mogućnosti za zapošljavanje ruralnog stanovništva u nepoljoprivrednim sektorima. Posebna pažnja prilikom programiranja mera usmerena je na održivo

upravljanje prirodnim resursima, zaštitu životne sredine i očuvanje biodiverziteta. Prilikom određivanja politike i izrade planova u oblasti poljoprivredne proizvodnje uvažavaju se i strateška opredeljenja Republike Srbije u oblasti energetike, kako bi se doprinelo dostizanju nacionalnih ciljeva u oblasti primene obnovljivih izvora energije, određenih strateškim dokumentima u sektoru energetike.

Nacionalni program za ruralni razvoj Republike Srbije za period od 2018. do 2020. godine propisuje srednjeročne pravce razvoja ruralnih područja i daje detaljan opis načina za sprovođenje mera politike ruralnog razvoja u navedenom periodu. Politika ruralnog razvoja usmerena je na ostvarivanje sledećih ciljeva:

- (1) Unapređenje konkurentnosti;
- (2) Očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa;
- (3) Diverzifikacija dohotka i unapređenje kvaliteta života stanovništva u ruralnim područjima;
- (4) Priprema i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja;
- (5) Unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja.

Ostvarivanje ciljeva bazirano je na četiri ključna principa: održivi razvoj, policentrični razvoj, modernizacija i stabilnost agrarnog budžeta. Održivi razvoj poljoprivrede i sela podrazumeva tehničko – tehnološki napredak, uvođenje inovativnih rešenja, odgovorno upravljanje prirodnim resursima, dugoročno očuvanje biodiverziteta i poboljšanje kvaliteta života ruralne populacije kako bi se zaustavili negativni demografski trendovi. Policentrični razvoj baziran je na uvažavanju različitosti sistema proizvodnje i tipova poljoprivrednih gazdinstava koji proizilaze iz heterogenih geografskih, prirodnih, socio-ekonomskih i drugih karakteristika ruralnih područja Republike Srbije. Modernizacija organa i organizacija za upravljanje javnim politikama neophodan je uslov da bi se efikasno i transparentno sprovodili zacrtani razvojni ciljevi i upravljalo javnim fondovima. Stabilnost i konzistentnost agrarnog budžeta, ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva zahteva neophodna prilagođavanja na strani budžetske podrške poljoprivredi.

Balansiran i socijalno održiv razvoj ruralnih područja zahteva sinergiju i dobru koordinaciju svih sektorskih politika koje imaju dodira sa ruralnim stanovništvom i njihovim resursima. Posebno velika odgovornost je na agrarnoj politici, koja bi kroz regulisanje strukturnih promena u sektoru trebalo da obezbedi stabilnost poljoprivredne proizvodnje, prehrambene industrije i šumarstva, kao vodičih sektora ruralne ekonomije. Na taj način, agrarna politika bi trebalo da doprinese ekonomskom razvoju ruralnih sredina i smanjenju jaza u odnosu na urbane centre.

Napuštanje poljoprivrede i sela, kao zakonita posledica privrednog razvoja, povlači za sobom duboke demografske debalanse i gubitak dela produktivnih resursa. Ove promene neminovno dovode do ireverzibilnih procesa, koji se ogledaju u negativnim efektima u snabdevanju javnim dobrima koje obezbeđuje poljoprivreda i ruralne sredine. Stvaranje povoljnih uslova za život i rad mladih i njihovo zadržavanje u ruralnim sredinama,

obezbeđenje atraktivnijih radnih mesta i jednakih mogućnosti za njihove porodice, jedan je od osnovnih ciljeva politike koja treba da obezbedi ravnomerniji regionalni razvoj Republike Srbije.

2.3. Budžetsko finansiranje mera agrarne politike u Republici Srbiji

Postoje brojni razlozi koji opravdavaju državni intervencionizam u poljoprivredi. Neophodnost delovanja države primenom mera agrarne politike obrazlaže se, pre svega, potrebom da se poveća efikasnost poljoprivredne proizvodnje²⁵. Jedan od argumenata koji govori u prilog primeni subvencija u poljoprivredi je i potreba da se dohodak poljoprivrednika održi na željenom nivou. Pored toga, država se smatra subjektom koji kroz vođenje ekonomске politike u oblasti agrara ima značajan uticaj na ostvarivanje nacionalne prehrambene bezbednosti, odnosno očuvanju obima proizvodnje na željenom nivou.

Specifičnosti poljoprivrede kao što su zavisnost od prirodnih uslova, ciklusi u proizvodnji, spor obrt kapitala i male mogućnosti samofinansiranja uslovljavaju potrebu za zaštitom dohotka poljoprivrednika od strane države. Uloga države ogleda se, pre svega, u obezbeđenju izvora finansiranja tekuće i investicione potrošnje u agrarnom sektoru na način koji će omogućiti povoljnije uslove poslovanja poljoprivrednim gazdinstvima. Finansiranje poljoprivrede može se vršiti iz različitih izvora, od kojih je jedan i agrarni budžet. Obim i struktura agrarnog budžeta trebalo bi da budu usaglašeni sa strateškim pravcima agrarnog i ruralnog razvoja.

Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakonom o budžetu Republike Srbije na godišnjem nivou definišu se obim sredstava, vrste i maksimalni iznosi po vrstama subvencija u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Sredstva agrarnog budžeta raspoređena su na sledeće četiri programske aktivnosti, odnosno namene:

- direktna plaćanja,
- mere ruralnog razvoja,
- kreditna podrška poljoprivredi, i
- posebni podsticaji.

U okviru programske aktivnosti „direktna plaćanja“ nalaze se subvencije namenjene poljoprivrednoj proizvodnji. Direktna podrška, uvedena je po ugledu na Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije i obuhvata podsticaje za biljnu i stočarsku proizvodnju. Direktna plaćanja obuhvataju tri vrste subvencija: premije, podsticaji za proizvodnju i regresi.

Premije za mleko su vrsta subvencija koja ima značajan udeo u ukupnim budžetskim sredstvima namenjenim poljoprivredi²⁶. Pravo na ostvarivanje premije ima poljoprivredno

²⁵ Zakić i Stojanović, 2008.

²⁶ Učešće premija za mleko u agrarnom budžetu Republike Srbije za period od 2015. do 2020. godine iznosi oko 20% (Zakon o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije).

gazdinstvo koje je upisano u Registar, prijavilo vrstu i broj životinja i izvršilo obeležavanje i registraciju grla u Centralnoj bazi podataka o obeležavanju životinja. Posebna vrsta subvencija isplaćuje se gazdinstvima za proizvodnju mleka u otežanim uslovima rada u poljoprivredi²⁷.

Podsticaji za proizvodnju utvrđuju se posebno za biljnu, a posebno za stočarsku proizvodnju. U biljnoj proizvodnji postoje osnovni podsticaji i proizvodno vezani podsticaji. Osnovni podsticaji ostvaruju se po hektaru biljne proizvodnje. Pravo na korišćenje osnovnih podsticaja ima pravno ili fizičko lice koje je upisano u Registar kao nosilac komercijalnog poljoprivrednog gazdinstva. Podsticaji se ostvaruju za zasejane površine pod odgovarajućom kulturom do najviše 20 hektara obradivog poljoprivrednog zemljišta. Proizvodno vezane subvencije ostvaruju se po površini biljne proizvodnje uz minimalno ostvaren prinos po hektaru za određenu vrstu biljne proizvodnje i određenu kulturu poljoprivrednih proizvoda.

Podsticaji u stočarstvu isplaćuju se za: kvalitetne priplodne mlečne krave; kvalitetne priplodne tovne krave; krave za ugoj teladi za tov; krave doilje; kvalitetne priplodne ovce i koze; kvalitetne priplodne krmače; tov junadi; tov jagnjadi; tov jaradi i tov svinja. Ove subvencije isplaćuju se u odgovarajućem iznosu po grlu, a pravo na njih imaju registrovana poljoprivredna gazdinstva koja su izvršila obeležavanje i registraciju grla u Centralnoj bazi podataka o obeležavanju životinja. Takođe, iz agrarnog budžeta isplaćuju se subvencije u živinarstvu i ribarstvu.

Regresi se isplaćuju za kupljeno gorivo, đubrivo, seme i drugi reproduktivni materijal, kao i za troškove skladištenja u javnim skladištima. Regresi za gorivo, đubrivo i seme isplaćuju se u odgovarajućem iznosu po hektaru za istu površinu za koju može da se ostvari pravo na osnovne podsticaje. Regresi za troškove sladištenja u javnim skladištima isplaćuju se u minimalnom iznosu od 40% od troškova skladištenja.

Podsticaji za mere ruralnog razvoja obuhvataju podršku programima koji se odnose na:

- unapređenje konkurentnosti;
- očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa;
- diverzifikaciju dohotka i unapređenja kvaliteta života u ruralnim područjima;
- pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja, i
- unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja.

²⁷ Podsticja sa otežanim uslovima za rad u poljoprivredi su određena Pravilnikom o određivanju područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi (SG RS, br. 39/2016) za period od tri godine. Status područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi ima naseljeno mesto na teritoriji opštine, odnosno grada ili cela teritorija opštine, odnosno sva naseljena mesta na teritoriji opštine koja ispunjavaju bar jedan od sledećih kriterijuma: (1) nalaze se u planinskim područjima na prosečnoj nadmorskoj visini od 500 i preko 500 metara (2) nalaze se u granicama područja nacionalnog parka (3) imaju broj zaposlenih manji od 100 na 1000 stanovnika (SG RS, 2016a).

Tabela 10. Vrste mera agrarne politike u oblasti ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Rb.	Cilj	Mera
1.	Unapređenje konkurentnosti	Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednog gazdinstva
		Uspostavljanje i jačanje udruženja u oblasti poljoprivrede
		Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i proizvoda ribarstva
		Upravljanje rizicima
2.	Očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa	Podsticaji za održivo korišćenje poljoprivrednog zemljišta
		Podsticaji za održivo korišćenje šumskih resursa
		Podsticaji za organsku proizvodnju
		Podsticaji za očuvanje biljnih i životinjskih genetičkih resursa
		Podsticaji za očuvanje poljoprivrednih i ostalih područja visoke prirodne vrednosti
		Podsticaji za podršku agroekološkim merama, dobroj poljoprivrednoj praksi i drugim politikama zaštite i očuvanja životne sredine i prirodnih resursa
3.	Diverzifikacija dohotka i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima	Investicije u unapređenje i razvoj ruralne infrastrukture
		Podsticaji za unapređenje ekonomskih aktivnosti na selu kroz podršku nepoljoprivrednim aktivnostima
		Podsticaji za podršku mladima u ruralnim područjima
		Sprovođenje aktivnosti u cilju podizanja konkurentnosti u smislu dodavanja vrednosti kroz preradu, kao i na uvođenje i sertifikaciju sistema kvaliteta hrane, organskih proizvoda i proizvoda geografskog porekla na gazdinstvima
4.	Priprema i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja	Podsticaji za pripremu lokalnih strategija ruralnog razvoja
		Podsticaji za sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja
5.	Unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja	Podrška za razvoj tehničko-tehnoloških, primenjenih, razvojnih, inovativnih projekata u poljoprivredi i ruralnom razvoju
		Podrška pružanju saveta i informacija poljoprivrednim proizvođačima, udruženjima, zadružama i drugim pravnim licima u poljoprivredi

Izvor: SG RS, 2016.

Posticaji za mere ruralnog razvoja sprovode se u vidu naknade dela troškova u određenom procentu od vrednosti pojedine vrste mere i utvrđuju se u minimalnom iznosu od 30% ukupne vrednosti pojedine vrste mere, odnosno 45% u otežavajućim uslovima rada u poljoprivredi.

Posebni podsticaji su budžetske subvencije koje su namenjene poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji, a pokrivaju sledeće oblasti:

- podsticaji za marketing – informacione sisteme u poljoprivredi;
- podsticaji za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima;
- podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa, radi ostvarivanja odgajivačkih ciljeva u stočarstvu;
- podsticaji za promotivne aktivnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju, i
- podsticaji za proizvodnju sadnog materijala i sertifikaciju i klonsku selekciju.

Podsticaji za marketing-informacione sisteme u poljoprivredi su plaćanja za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka o kretanjima cena odabranih poljoprivrednih proizvoda. Podsticaji za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima su plaćanja za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju definisanih računovodstvenih i ekonomskih podataka sa odabranih poljoprivrednih gazdinstava. Podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa, radi ostvarivanja odgajivačkih ciljeva u stočarstvu su podsticaji za: kontrolu produktivnosti priplodnih i kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; odabiranje i proizvodnju priplodnih i kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; odabiranje i korišćenje kvalitetnih muških i ženskih priplodnih domaćih životinja za proizvodnju; ispitivanje prenošenja osobina na potomstvo kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; kontrolisano razmnožavanje domaćih životinja; vođenje matične evidencije domaćih životinja; proizvodnju i uvođenje u proizvodnju drugih rasa i novonastalih rasa i hibrida domaćih životinja; druge odgajivačke i zootehničke mere.

Podsticaji za promotivne aktivnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju su plaćanja koja se odobravaju za organizovanje, odnosno učešće na naučno-stručnim skupovima, seminarima, radionicama, predavanjima, privrednim manifestacijama, sajmovima i izložbama iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Podsticaji za proizvodnju sadnog materijala i sertifikaciju i klonsku selekciju su plaćanja za podizanje matičnih zasada voćaka, vinove loze i drugih biljnih vrsta, proizvodnju sadnog materijala, kao i za nabavku opreme, tehničkih sredstava, biljnog materijala, održanje kolekcija i drugo u cilju proizvodnje i sertifikacije sadnog materijala i klomske selekcije sorti voćaka, vinove loze i drugih biljnih sorti.

Kreditna podrška je vrsta podsticaja kojima se poljoprivrednim gazdinstvima olakšava pristup kreditnim sredstvima. Pravo na ostvarivanje ovog vida podrške imaju pravna i fizička lica koja su u Registru upisana kao nosioci komercijalnog poljoprivrednog gazdinstva.

U ukupnom iznosu budžetskih sredstava namenjenih poljoprivredi u periodu od 2013. do 2017. godine, direktna plaćanja imaju najveće učešće i ono iznosi oko 86,79%. Mere ruralnog razvoja u ukupnom agrarnom budžetu učestvuju sa 9,57%, dok je kreditna podrška prisutna sa 2,05%, a posebni podsticaji sa svega 1,59%.

Tabela 11. Učešće pojedinih vrsta subvencija u agrarnom budžetu Republike Srbije (2013 – 2017.g.)

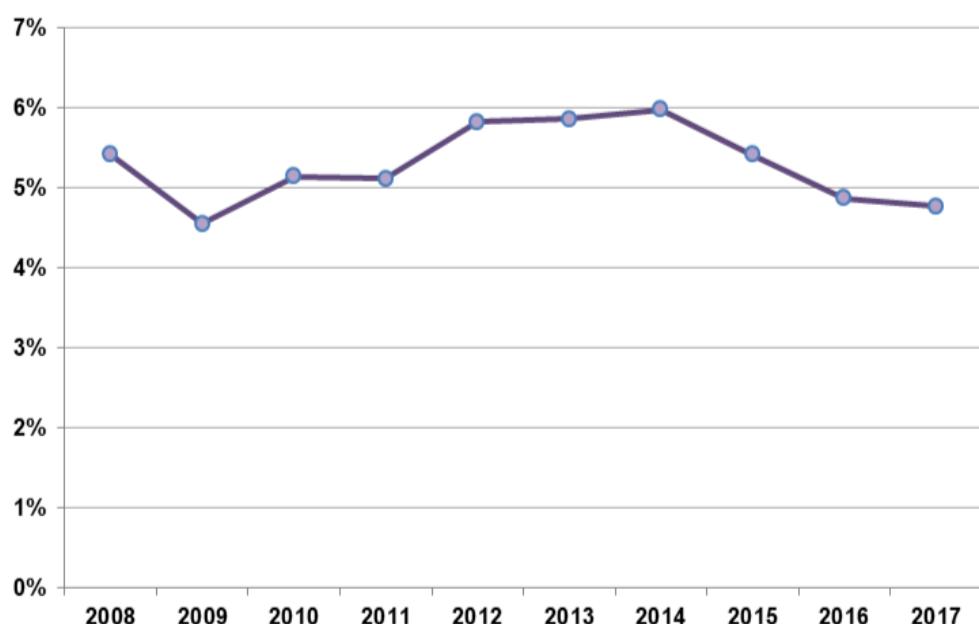
Programska aktivnost/vrsta subvencija	Učešće u agrarnom budžetu (u %)
Direktna plaćanja	86,79
Mere ruralnog razvoja	9,57
Kreditna podrška	2,05
Posebni podsticaji	1,59
Ukupno	100

Izvor: Uredba o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju

Učešće agrarnog budžeta u ukupnim budžetskim sredstvima Republike Srbije varira iz godine u godinu. Prema podacima Zakon o budžetu Republike Srbije u periodu od 2008. do 2017. godine najniže učešće agrarnog budžeta u ukupnom budžetu iznosilo je 4,55% a zabeleženo je 2009. godine. U posmatranom periodu, najveće učešće sredstava namenjenih poljoprivredi u ukupnim budžetskim sredstvima realizovano je 2014. godine, a udeo je iznosio 5,98%.

Ukoliko se posmatraju proseci analiziranog perioda, evidentan je najviši nivo prosečnog učešća u periodu 2012 – 2014. godine (prosečno učešće 5,90%). Najniže učešće sredstava za poljoprivrednu u ukupnom budžetu zabeleženo je u periodu 2015 – 2017. godine (prosečno učešće 5,03%).

Grafikon 1. Učešće budžetskih izdvajanja za poljoprivrednu u ukupnim budžetskim sredstvima Republike Srbije u periodu od 2008. do 2017. godine



Izvor: Zakon o budžetu Republike Srbije za odgovarajuće godine

Struktura agrarnog budžeta po stubovima podrške u Republici Srbiji često je varirala. Ove varijacije javile su se kao posledica nekonzistentne agrarne politike, zasnovane na promenama u pristupu kreiranju mera agrarne politike i politike ruralnog razvoja. Obim podrške agrarnom sektoru često je više bio odraz ekonomskih prilika u državi, nego što je bio odraz realnih potreba poljoprivrede i ruralnog razvoja za finansijskom podrškom.

Usvajanje zakonskih i strateških razvojnih dokumenata doprinelo je jasnjem i preglednjem grupisanju mera u okviru pojedinih tipova podrške. Istovremeno dolazi do proširenja vrsta mera i povećanja broja potencijalnih korisnika, a u cilju približavanja nacionalne agrarne politike i politike ruralnog razvoja Zajedničkoj agrarnoj politici Evropske unije.

2.4. Poljoprivredna savetodavna služba kao mera agrarne politike u Republici Srbiji

Poljoprivredna savetodavna služba predstavlja jednu od najvažnijih organizaciono-razvojnih mera u okviru agrarne politike, čiji je cilj da kroz povezivanje svih relevantnih subjekata omogući prenos znanja i informacija poljoprivrednicima i ruralnom stanovništvu uopšte. S tim u vezi, može se reći da poljoprivredno savetodavstvo predstavlja jedan od osnovnih faktora agrarnog i ruralnog razvoja.

Poljoprivredna savetodavna služba Republike Srbije organizovana je po teritorijalnom principu. Hijerarhijski je organizovana u dva nivoa: republički i područni. Na republičkom nivou, funkcije poljoprivredne savetodavne službe obavljaju resorno ministarstvo i Institut za primenu nauke u poljoprivredi. Na području manjih administrativnih jedinica, odnosno okruga i opština, funkcioniše ukupno 35 poljoprivrednih stanica, instituta, centara koji pružaju savetodavne usluge poljoprivrednicima.

Na području Centralne Srbije poslovima savetodavstva u poljoprivredi bave se 23 službe, a njihov rad usmeren je na podizanje opšteg nivoa znanja poljoprivrednih proizvođača i njihove informisanosti, a kao krajnji ciljevi savetodavnog rada izdavajaju se:

- (1) modernizacija proizvodnje i rast konkurentnosti,
- (2) kvalitetna proizvodnja i rast profitabilnosti,
- (3) proizvodnja zdravstveno bezbedne hrane,
- (4) interesno udruživanje poljoprivrednika,
- (5) očuvanje prirodnih resursa i zaštita životne sredine i
- (6) poboljšanje uslova života u ruralnim područjima.

Svaka poljoprivredna savetodavna stanica, institut ili zavod svoj savetodavni rad realizuje na teritoriji određenog broja opština i zadužena je za prenos znanja i informacija svim zainteresovanim poljoprivrednim gazdinstvima na tom području.

Na teritoriji Centralne Srbije na savetodavnim poslovima u poljoprivredi u okviru državne savetodavne službe angažovano je ukupno 194 savetodavaca. Broj savetodavaca se razlikuje između pojedinih poljoprivrednih savetodavnih službi i kreće se od 3 do 12.

Organizacija područnih poljoprivrednih savetodavnih službi usklađena je sa strukturon proizvodnje koja je zastupljena na njenom području delovanja. Osim službi za pojedine grane poljoprivredne proizvodnje i zaštitu bilja, u pojedinim područnim savetodavnim službama postoji i odsek za agroekonomiju, u okviru koga se pružaju sledeće usluge:

- Informisanje poljoprivrednika o meraima agrarne politike;
- Podrška u izradi biznis planova, kalkulacija i investicionih programa;
- Pomoć u formiranju i radu udruženja i zemljoradničkih zadruga, i
- Edukacija u oblasti seoskog turizma, geografskoj zaštiti poljoprivrednih proizvoda i marketingu.

Akreditovane laboratorije takođe su deo savetodavnog sistema u našoj zemlji. U skadu sa stručnim kadrovima i opremom, pojedine područne savetodavne službe raspolažu laboratorijama za agrohemijska ispitivanja zemljišta, semenskim i fitosanitarnim laboratorijama.

Posebno mesto u organizacionoj strukturi poljoprivredne savetodavne službe Srbije ima *Institut za primenu nauke u poljoprivredi*. Ova naučnoistraživačka institucija, čije je sedište u Beogradu, osnovana je 1977. godine integracijom Zavoda za selekciju stoke i matično knjigovodstvo i Centra za unapređenje poljoprivredne proizvodnje NR Srbije. Svoj rad Institut bazira u tri segmenta: istraživanje – transfer znanja – savetodavstvo.

Održivi razvoj poljoprivrede zahteva multidisciplinarni pristup u istraživanjima. Upravo zbog toga, stručni tim Instituta za primenu nauke u poljoprivredi čini 12 doktora nauka i 4 magistra iz različitih oblasti poljoprivrede. Ključni doprinos Instituta savetodavnom radu u poljoprivredi ogleda se u saradnji između naučnoistraživačkih institucija, koje se javljaju kao kreatori znanja, državnih institucija koje su kreatori agrarne politike i poljoprivrednih savetodavnih službi koje vrše transfer znanja i informacija ka poljoprivrednicima.

Od 2010. godine Institut za primenu nauke u poljoprivredi dobio je status Ovlašćene organizacije od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije za obavljanje obuka i usavršavanje poljoprivrednih savetodavaca i poljoprivrednih proizvođača. U skadu sa tim, Institut organizuje module za transfer znanja i to kroz tri ose:

- (1) Osavremenjavanje znanja;
- (2) Proširenje znanja, i
- (3) Ovladavanje savetodavnim veštinama.

Poljoprivrednu savetodavnu službu AP Vojvodine čini trinaest organizacionih jedinica, od čega dvanaest poljoprivrednih stanica i jedna enološka služba. Na području AP Vojvodine, u okviru državne poljoprivredne savetodavne službe zaposleno je ukupno 84

savetodavna radnika. Broj savetodavaca se razlikuje između pojedinih stanica i kreće se od 5 do 10, u zavisnosti od veličine područja koje je obuhvaćeno savetodavnim radom. Prosječno, u jednoj poljoprivrednoj stanici AP Vojvodine, zaposleno je sedam savetodavaca.

Osim područnih poljoprivrednih stanica, savetodavni sistem AP Vojvodine čine i Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, Centar za usavršavanje i Centar za ruralni razvoj. U okviru Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo postoji Sektor zadužen za sprovođenje poljoprivredne politike, praćenje evropskih integracija u oblasti ruralnog razvoja i savetodavne službe. Formiranje i poseban *Odsek za poljoprivredno savetodavstvo* koji se bavi:

- (1) Praćenjem i analizom razvoja poljoprivredne savetodavne službe u cilju unapređenja poljoprivredne proizvodnje;
- (2) Pripremom i praćenjem realizacije programa unapređenja savetodavnih poslova u poljoprivredi AP Vojvodine, i
- (3) Realizacijom saradnje sa nadležnim organima Republike, gradova i opština.

Centar za ruralni razvoj funkcioniše u okviru Poljoprivrednog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. Rad Centra usmeren je na dve oblasti: (1) savetodavstvo, edukacija i trening savetodavaca u poljoprivredi i (2) ruralnosociološka istraživanja. Centar za ruralni razvoj realizuje projekte iz oblasti poljoprivrednog savetodavstva, ruralnog razvoja i socijalne ekologije.

Centar za usavršavanje poljoprivrednih savetodavaca i proizvođača funkcioniše u okviru Poljoprivredne stanice Novi Sad. Kao što i naziv upućuje, osnovna delatnost ovog centra je edukacija, odnosno unapređenje nivoa znanja i nosilaca poljoprivredne proizvodnje i savetodavnih kadrova. Poslovi Centra za usavršavanje poljoprivrednih savetodavaca i proizvođača su raznovrsni, a mogu se grupisati u tri celine: (1) razvojni programi, (2) edukacija i (3) praćenje i ocenjivanje rada poljoprivredne savetodavne službe.

Osim službe koja je organizovana od strane države i koja se finansira iz budžeta, postoje i privatne konsultantske firme, koje svoj savetodavni rad zasnivaju na komercijalnoj osnovi. U skladu sa procesom društveno-ekonomске tranzicije i afirmacije privatne svojine, u našoj zemlji dolazi do postepene komercijalizacije poljoprivrednog savetodavstva. Delatnost privatnih savetodavnih službi uglavnom je usmerena na pružanje informacija i tehničku podršku pri izradi konkursne dokumentacije i poslovnih planova.

Ostale usluge koje spadaju u delokrug rada privatnih savetodavnih službi odnose se na sledeće oblasti:

- Zaštita bilja (izlazak na teren, vođenje knjige polja);
- Knjigovodstvene usluge;
- Usluge osiguranja,

- Pravna pomoć.

Osim konsultantskih agencija, u oblasti agrara posluju i brojne firme koje su, u stvari, zastupnici proizvođača inputa. Prodaja poljoprivredne mehanizacije, semenske robe, kao i sredstava za zaštitu bilja često ima i prefiks savetodavnog rada, s obzirom da komercijalisti na terenu pružaju savetodavne usluge proizvođačima, odnosno potencijalnim kupcima. Međutim, polazeći od glavne misije savetodavstva, a to je edukacija, potrebno je napraviti strogu distinkciju između zastupnika – trgovaca i savetodavnih radnika.

Oblast poljoprivrednog savetodavstva u Republici Srbiji regulisana je nizom zakonodavno-pravnih akata. Krovni zakonski okvir u ovoj oblasti je Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju usvojen 2009. godine. Ovim zakonom, koji je izvesne izmene i dopune doživeo tokom 2013. i 2016. godine, definisano je da se savetodavne usluge svrstavaju u red mera agrarne politike u okviru institucionalne podrške, odnosno tzv. strukturnih podsticaja. Zakonom o obavljanju savetodavnih i stručnih poslova u oblasti poljoprivrede, koji je usvojen 2010. godine, uređena su pitanja vezana za uslove i načine obavljanja savetodavnih poslova, registar poljoprivrednih savetodavaca, obuku i usavršavanje savetodavaca i poljoprivrednika, kao i planiranje i razvoj savetodavnih poslova u poljoprivredi.

Pravilnik o načinu obavljanja savetodavnih poslova u poljoprivredi Republike Srbije iz 2014. godine definisano je da se savetodavni rad u poljoprivredi može organizovati primenom individualnih i grupnih metoda, kao i primenom medija. Ovim dokumentom su takođe rešena pitanja u oblasti praćenja, prikupljanja i diseminacije podataka. Na nivou AP Vojvodine 2006. godine usvojen je Pravilnik o organizovanju i radu poljoprivredne savetodavne službe. Usvajanjem Pravilnika konstituisana je poljoprivredna savetodavna služba AP Vojvodine, a definisani su odnosi, prava i obaveze savetodavaca i hijerarhijska struktura savetodavnog sistema.

Kao delatnost koja ostvaruje značajan uticaj na dinamiku agrarnog i ruralnog razvoja, poljoprivredno savetodavstvo zauzima odgovarajuće mesto u svim strateškim i razvojnim dokumentima Republike Srbije. U Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine, kao jedna od četrnaest prioritetnih oblasti, definisan je sistem za prenos znanja i difuziju inovacija, odnosno savetodavni sistem. U cilju unapređenja savetodavne delatnosti u Strategiji se predlaže poštovanje principa dvosmernog informisanja, kao i jačanje saradnje između svih učesnika u procesu kreiranja i prenosa znanja. Takođe, u ovom razvojnog dokumentu predlaže se usvajanje novog zakonskog okvira, koji bi omogućio da poljoprivredna savetodavna služba u većoj meri odgovori na potrebe poljoprivrednika. Kako bi se savetodavni sistem u oblasti poljoprivrede unapredio, Nacionalnim programom za poljoprivrednu i Nacionalnim programom za ruralni razvoj Republike Srbije za period od 2018. do 2020. godine predviđeno je izdvajanje sredstava za: savetodavnu delatnost, monitoring i evaluaciju, edukaciju i jačanje kapaciteta savetodavne službe.

Pitanja za proveru znanja

1. Značaj agarnog sektora u privrednoj strukturi naše zemlje.
2. Institucionalni okvir agrarne politike u Republici Srbiji.
3. Zakoni u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji.
4. Institucije zadužene za kreiranje i sprovođenje agrarne politike u Republici Srbiji.
5. Strateški dokument za definisanje pravca razvoja poljoprivrede i ruralnih područja u Republici Srbiji.
6. Vrste subvencija u poljoprivredi i ruralnom razvoju koji se finansiraju iz agrarnog budžeta.
7. Direktna plaćanja kao oblik podrške poljoprivredi u Republici Srbiji.
8. Poljoprivredna savetodavna služba kao faktor agrarnog i ruralnog razvoja.
9. Način organizovanja poljoprivredne savetodavne službe u našoj zemlji.
10. Najznačajniji zadaci poljoprivrednog savetodavstva.

Literatura

1. Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
2. Božić, Lj. (1960). *Agrarna politika sa osnovama zemljoradničkog zadrugarstva*, "Veselin Masleša", Sarajevo
3. Dlesk, M. (2000). *Agrarna politika i prehrambena sigurnost zemlje*, Ekonomika poljoprivrede, 1-2, Beograd
4. Đurić, K., Njegovan, Z. (2012). *Uticaj zakona o restituciji na unapređenje posedovne strukture u Republici Srbiji*, časopis Agroekonomika, br. 56, Vol. 56, str. 28-38
5. Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet Novi Sad
6. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
7. Đurić, K., Cvijanović, D., Prodanović, R., Čavlin, M., Kuzman, B., Lukač Bulatović, M. (2019). *Serbian Agriculture Policy: Economic Analysis Using the PSE Approach*, Sustainability 2019, 11, p. 309
8. Đurić, K., Vukoje, V., Tomaš Simin, M. (2016). *Agrarni budžet kao oblik finansiranja poljoprivrede u Republici Srbiji i Hrvatskoj*, Agroekonomika br. 71, str. 13-21
9. Đurić, K. (2020). *Stanje i perspektive poljoprivrednog savetodavstva u Republici Srbiji*, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
10. Đurić, K., Prodanović, R., Jahić, M. (2017). *Komparacija poljoprivrednog savetodavnog sistema Republike Srbije i Evropske unije*, Evropsko zakonodavstvo, br. 60/2017, str. 209-226
11. Đurić, K., Prodanović, R. (2017). *Mehanizmi podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u AP Vojvodini*, Ekonomija – teorija i praksa, Vol. X, broj 10 (3), str. 49-60
12. Đekić, S. (2006). *Ekonomika poljoprivrede*, Ekonomski fakultet, Niš
13. Kuzman, B., Đurić, K., Mitrović, Lj., Prodanović, R. (2017). *Agricultural budget and agriculture development in Republic of Serbia*, Economics of Agriculture, br. 2/2017, str. 515-531
14. Marković, P. i sar. (1986). *Ekonomika poljoprivrede*, Kulturni centar, Gornji Milanovac
15. Marković, K., Mihajlović, L. (2004). *Savetodavstvo u funkciji razvoja agroprivrede u Republici Srbiji*, Tematski zbornik sa naučnog skupa sa međunarodnim učešćem, pod nazivom: Kapital u poljoprivredi, str. 167-171, Ekonomski fakultet, Subotica
16. Marković, K. (2006). *Mesto i uloga zemljišne politike u okviru integralne politike ruralnog razvoja Srbije*, Zbornik radova pod nazivom: «Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji – ruralna Srbija u procesu harmonizacije sa Evropskom Unijom», br. 4., Ekonomski fakultet, Beograd, str. 141-152

17. Marković, K., Mihajlović, L. (2006). *Institucionalne prepostavke za unapređenje konkurentnosti poljoprivrede Srbije*, Ekonomika poljoprivrede, god./vol.LIII, br.2 (93-524), 2006., str. 245-251
18. Marković, K. (2006). *Poljoprivredni kredit kao mera podsticanja razvoja agrarnog sektora republike Srbije*, Savremena poljoprivreda, br. 5.(2006), Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, str. 51-56
19. Marković, K., Tomaš, M. (2010). *Zakonodavno-pravni okvir kao jedan od uslova za razvoj poljoprivrednog savetodavstva*, časopis Agroekonomika, broj 45-46, vol. 45-46, str. 61-68, YU ISSN 0350-5928, UDK: 338.43
20. Marković, K. (2008). *Mere budžetske podrške poljoprivredi u Srbiji i Evropskoj Uniji – komparacija i mogućnosti usklađivanja*, Tematski zbornik pod nazivom «Evropska unija i Zapadni Balkan – izazovi za agroprivrodu Srbije: Šta nam je činiti?», Društvo agrarnih ekonomista Srbije i Regionalna privredna komora, Beograd, Novi Sad, str. 49-55
21. Mihajlović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
22. Mihajlović, L., Marković, K. (2004). *Poljoprivredno savetodavstvo kao faktor agrarnog razvoja u zemljama u tranziciji*, Tematski zbornik radova u časopisu Ekonomika poljoprivrede, pod naslovom: Poljoprivreda u tranziciji – komparativna iskustva i perspektive, god. LI, broj 3-4, str.119-127, Naučni skup sa međunarodnim učešćem, Poljoprivredni fakultet, Zemun
23. Mihajlović, L., Marković, K. (2004). *Reforme zemljišne politike u funkciji održivog razvoja poljoprivrede i ruralne sredine zemalja u tranziciji*, Zbornik radova pod nazivom: Institucijalne reforme i tranzicija agroprivrede u republici Srbiji – u trendu je ruralna ekonomija (3.), str. 91-106, Ekonomski fakultet, Beograd
24. Njegovan, Z., Đurić, K. (2017). *Privredni sistem i ekonomска политика*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
25. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 41/2009, 10/2013, 10/2016, *Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju*
26. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 10/2013, 142/2014, 103/2015, 101/2016, *Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju*
27. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 85/2014, *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024.godine*
28. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 120/2017, *Nacionalni program za poljoprivrednu Republiku Srbiju za period 2018 – 2020. godine*
29. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 60/2018, *Nacionalni program za ruralni razvoj Republike Srbije za period 2018 – 2020. godine*
30. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 39/2016, *Pravilnik o određivanju područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi*
31. Vujatović-Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2001). *Agrarna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Beograd
32. Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2008). *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd

III POGLAVLJE

3. ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Agrarna politika Evropske unije predstavlja jednu od prvih zajedničkih sektorskih politika i osnova na kojima počiva zajednica evropskih država. Od početka njene primene, 1962. godine, do danas doživela je veliki broj izmena i reformi. U skladu sa promenom okolnosti unutar Unije, ali i na svetskom tržištu poljoprivredno – prehrambenih proizvoda, menjali su se ciljevi Zajedničke agrarne politike i mehanizmi podrške poljoprivrednim proizvođačima. Međutim, bez obzira na brojne reforme, ZAP i dalje ima izražen protekcionistički karakter i visoko učešće u ukupnim budžetskim sredstvima Evropske unije.

3.1. Osnivanje Evropske unije i nastanak Zajedničke agrarne politike

Evropska unija danas predstavlja zajednicu dvadeset i sedam država. Njeni korenji, međutim, vezuju se za period posle Drugog svetskog rata, kada su počele da se konkretizuju dugo vremena prisutne ideje o ujedinjenju evropskih država i naroda. Naime, Drugi svetski rat prouzrokovao je, ne samo nesagledive ljudske žrtve, već je i razorno delovao na ekonomsku sferu života. U ratom podeljenoj Evropi postalo je jasno da rekonstrukcija društva i ekonomski oporavak moraju biti zasnovani pre svega na svojevrsnom obliku pomirenja između država koje su se u ratu nalazile na suprotstavljenim stranama. Ekonomski savez između zemalja zapadne Evrope, pre svega Francuske i Nemačke, bio je jedini siguran put oporavka i napretka.

U takvim društveno – ekonomskim okolnostima, koncipiran je dokument pod nazivom Maršalov plan²⁸, koji je odigrao presudnu ulogu u oporavku privrede u zapadnoj Evropi.

²⁸ Maršalov plan, službeno nazvan Plan evropske obnove, je bio službeni plan SAD o obnovi posleratne Evrope i suzbijanju uticaja komunizma nakon Drugog svetskog rata. Zadatak izrade plana dobio je Džordž Maršal i njegove kolege iz Stejt departmenata. Plan obnove je napravljen na sastanku između država učesnica plana 12. jula 1947. godine. Maršalov plan nudio je takvu vrstu pomoći i Sovjetskom Savezu i njegovim saveznicima, no samo ako bio oni napravili političke reforme i prihvatali neki oblik spoljašnje

Međutim, prvi konkretni korak ka ujedinjenju evropskih država bio je oličen u usvajanju plana Francuskog ministra inostranih poslova Roberta Šumana o udruživanju Francuske i Zapadne Nemačke u oblasti industrije gvožđa i čelika. Usvajanjem i realizacijom ove ideje, simbolično su „sirovine rata“ postale sredstvo pomirenja između dve ključne države za dalje ujedinjenje Evrope. Dobri efekti koji su, za samo nekoliko godina, postignuti u okviru Zajednice za ugalj i čelik, podstakli su i ohrabrili Evropske države ka produbljivanju ekonomске saradnje i na druge privredne oblasti.

Sledeći korak u integracionim procesima konkretizovan je u okviru Rimskog ugovora, koji su Italija, Luksemburg, Zapadna Nemačka, Francuska, Holandija i Belgija potpisale 25. marta 1957. godine. Ovim ugovorom formalno je osnovana Evropska Ekonomski Zajednica (European Economic Community – EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (European Atomic Energy Community - Euroatom)²⁹. Ključni ciljevi Rimskog sporazuma bili su:

- Uspostavljanje zajedničkog tržišta;
- Usklađivanje ekonomskih politika država članica;
- Ostvarivanje kontinuiranog ekonomskog rasta;
- Rast životnog standarda, i
- Jačanje političkih veza između država članica.

U okviru geneze nastanka, odnosno početka funkcionisanja Zajedničke agrarne politike (ZAP), treba istaći da se već posle 1950. godine javila ideja o uvođenju multinacionalne saradnje u domenu agrarnog sektora u Zapadnoj Evropi, što je zapravo bio prvi korak ka formiranju jedinstvene poljoprivredne politike. Ohrabren, naime, uspehom saradnje u okviru Evropske Zajenice za ugalj i čelik, Savet Evrope započinje pregovore o uspostavljanju saradnje i integracije i u oblasti poljoprivrede.

Član 48. Rimskog sporazuma, kojim je osnovana Evropska Ekonomski Zajednica, potvrđuje da se «zajedničko tržište odnosi i na trgovinu agrarnim proizvodima» i da takva organizacija tržišta treba da bude ostvarena uspostavljanjem ZAP. Navedeni sporazum, usvojen 1957. godine, članom 39. definisao je sledeće glavne ciljeve Zajedničke agrarne politike³⁰:

1. Porast produktivnosti u poljoprivrednoj proizvodnji putem implementacije elemenata tehničko-tehnološkog progresa, uz obezbeđenje racionalnog razvoja poljoprivrede i optimalno korišćenje faktora proizvodnje, naročito radne snage;

kontrole. Plan je sprovođen četiri godine sa početkom u julu 1947. godine. U tom periodu triaest milijardi američkih dolara ekonomski i tehničke pomoći je poslato evropskim zemljama koje su postale članice OECD. Do perioda kada je plan došao do tačke svog kompletiranja, privreda svake države učesnice, osim Nemačke, porasla je u odnosu na predratnu. Tokom sledeće dve decenije, skoro sve države zapadne Evrope doživele su ekonomski rast i poboljšanje životnog standarda. Maršalov plan se dugo smatrao jednim od prvih procesa evropskih integracija.

²⁹ Đurić, 2018.

³⁰ Tracy, 1996.

2. Obezbeđenje fer životnog standarda za poljoprivrednu populaciju, naročito kroz povećanje dohotka profesionalnih poljoprivrednih proizvođača;
3. Stabilizacija tržišta;
4. Sigurnost u snabdevanju potrošača, kao i
5. Snabdevanje potrošača prehrambenim proizvodima po prihvatljivim cenama.

Radi ostvarivanja navedenih ciljeva, članom 34. istog Sporazuma predviđeno je formiranje Zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (Common Organization of the Agricultural Markets – COM).

U Stresi (Italija) je u julu 1958. godine održana konferencija kojoj su, pored ministara poljoprivrede svih šest zemalja članica, prisustvovali i predstavnici poljoprivrednih proizvođača i prerađivačko – prehrambene industrije. Primarni zadatak ove konferencije bio je da se kroz komparaciju nacionalnih agrarnih politika utvrde polazne osnove za pomirenje različitih interesa i uspostavljanje ZAP. Na ovoj konferenciji definisana su tri principa na kojima počiva Zajednička agrarna politika:

1. **Jedinstveno tržište** koje podrazumeva ukidanje carina i ostalih trgovinskih prepreka, kao i slobodan protok roba između zemalja članica. Osim toga, jedinstveno tržište podrazumeva i uspostavljanje zajedničkih cena i istih pravila konkurenčije. Kako bi se obezbedila nesmetana razmena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na jedinstvenom evropskom tržištu bilo je neophodno ostvarivanje i visokog stepena harmonizacije administrativnih odredbi i standarda u oblasti sanitarne i veterinarske kontrole.
2. **Prioritetnost Zajednice (Unije)** čiju suštinu predstavlja nastojanje Unije da svoje tržište zaštiti od uvoza. Kako bi se ovaj princip ostvario, sa nivoa država članica, preneta su ovlašćenja za utvrđivanje prioriteta koji se daje plasmanu domaćih proizvoda kroz jedno nacionalno tržište, na nivo Unije. Na taj način je na osnovu prioritetnog statusa Unije omogućena zaštita domaćeg tržišta od prekomernog uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po niskim cenama iz trećih zemalja, a time je očuvan i dohodak evropskih poljoprivrednika. Pored toga, primena adekvatnog sistema instrumenata pri uvozu i izvozu omogućila je zaštitu od stalnih promena cena na svetskom tržištu, a uspostavljena je i zadovoljavajuća stabilnost u snabdevanju.
3. **Finansijska solidarnost** predstavlja treći bazni princip na kome se zasniva funkcionisanje ZAP. Finansijska solidarnost prepostavlja obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava na nivou Unije radi finansiranja operacionalizacije mera ZAP. Evropska Ekonomска Zajednica je prilikom svog osnivanja formirala fond koji je alimentiran doprinosom svih šest zemalja članica, a čija su se sredstva koristila za pokrivanje nastalih troškova u funkcionisanju evropske agrarne politike. Evropski fond za garantovanje i usmeravanje poljoprivrede (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF) osnovanom je 1960. godine. Kasnije, on je razdvojen i danas se ZAP finansira iz dva fonda od kojih je jedan usmeren na

finansiranje mera za direktnu podršku poljoprivredi (EAGF-European Agriculture Guarantee Fund), a iz drugog se obezbeđuje finansiranje mera ruralnog razvoja (EAFRD-European Agriculture Fund and Rural Development).

Pošto su utvrđeni, i od strane svih šest zemalja članica EEZ bili prihvaćeni osnovni ciljevi, principi i mehanizmi finansiranja Zajedničke agrarne politike, ona je 30. jula 1962. godine i zvanično stupila na snu

3.2. Agrarni resursi i agrarna struktura Evropske unije

Kreiranje i sprovođenje agrarne politike koja će biti zajednička za šest država, bio je složen zadatak. Međutim, sa svakim novim uvećanjem Evropske ekonomske zajednice, a kasnije Evropske unije, izazovi uspešnog vođenja Zajedničke agrarne politike postajali su sve veći. Nakon prvih šest zemalja članica, koje su osnovale Evropsku ekonomsku zajednicu, vremenom je došlo do značajnog povećanja broja članica, a samim tim i sve većeg stepena heterogenosti agrarne strukture i agrarnih resursa.

Tabela 12. Hronologija pristupanja država članica Evropske unije

Datum pristupanja	Države nove članice
25. mart 1957.	Francuska, Italija, Nemačka, Holandija, Belgija, Luksemburg
1. januar 1973.	Danska, Irska, Velika Britanija
1. januar 1981.	Grčka
1.januar 1986.	Španija, Portugal
1.januar 1995.	Austrija, Finska, Švedska
1.maj 2004.	Češka, Estonija, Kipar, Latvija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija
1.januar 2007.	Rumunija, Bugarska
1.jul 2013.	Hrvatska

Izvor: ec.europa.eu/neighbourhood-engagement/policy/from-6-to-28-member/en

Ruralna područja čine 44% teritorije Evropske unije. Međutim, postoje značajne razlike u stepenu ruralnosti u pojedinim državama članicama. Dok u Irskoj, Finskoj, Estoniji, Portugalu i Austriji dominantno ruralna područja čine čak 80% teritorije, Kipar, Luksemburg i Malta uopšte nemaju predominantno ruralne regije. Takođe, izražene su i razlike u pogledu značaja koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi pojedinih zemalja članica. Ove razlike, merene učešćem poljoprivrede u vrednosti Bruto domaćeg proizvoda³¹, naročito su izražene između starih i novih članica Evropske unije.

³¹ Bruto domaći proizvod je najčešće korišćen agregat nacionalnih računa. On predstavlja meru proizvodnje, a ne meru dohotka, blagostanja ili bogatstva. Njime je određen konačni rezultat proizvodnje ukupne ekonomije u određenom periodu (Njegovan i Đurić, 2017).

Jedan od ključnih ciljeva agrarne, ali i politike ruralnog razvoja, je diverzifikacija ruralne ekonomije. Drugim rečima, cilj je da se merama državne podrške omogući poljoprivrednim gazdinstvima da se osim primarne poljoprivredne proizvodnje bave i drugim delatnostima koje se nadovezuju na primarnu proizvodnju. Na taj način, kroz preradu primarnih proizvoda i njihov plasman u okviru sektora usluga, dohodak poljoprivrednih gazdinstava postaje stabilniji, a njihov životni standard dostiže viši nivo. U pogledu dostignutog stepena diverzifikacije ruralne ekonomije postoje bitne razlike između pojedinih zemalja članica Evropske unije. Tako na primer, u Nemačkoj, Danskoj, Austriji i Švedskoj više od 60% poljoprivrednih gazdinstava je diverzifikovalo svoju privrednu aktivnost, dok se taj procenat u novim članicama kreće od 19% u Češkoj i 16% u Sloveniji do samo 1% u Litvaniji i Bugarskoj.

Značaj primarnog sektora ogleda se i u tome koliko poljoprivreda apsorbuje raspoložive radne snage. Posmatrano sa tog aspekta, između zemalja članica Evropske unije, prema zvaničnim podacima Eurostata, uočavaju se značajne razlike. Relativni značaj agrarnog sektora, mereno procentom zaposlenosti, znatno je veći u zemljama koje su Evropskoj uniji pristupile nakon 2004. godine. U tzv. novim članicama taj ideo je prosečno 12,6%, dok je u starim članicama svega 2,8%. Pri tom, u zemljama koje su na najnižem stepenu ekonomskog razvoja primarni sektor apsorbuje još uvek značajan deo radno aktivne populacije (Bugarska 18,8%, Rumunija 18,8%).

Značajna variranja postoje i u pogledu posedovne strukture, odnosno prosečne veličine poljoprivrednih gazdinstava. Podaci Eurostata upućuju na to da je posedovna struktura u zemljama starima članicama povoljnija u odnosu na nove članice. Dok je prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva u starim članicama 28,1 ha, u novim članicama ona iznosi 7,8 ha.

Ekomska veličina gazdinstava izazava se vrednošću standardnog autputa³². Između starih i novih zemalja članica postoje značajne razlike u pogledu ekomske veličine poljoprivrednih gazdinstava mereno vrednošću standardnog autputa. Stare zemlje članice ostvaruju sedam puta veću vrednost u odnosu na trinaest novih zemalja članica. Prema zvaničnim podacima, standardni autput na nivou starih članica iznosi 61.916 evra, a u novim članicama ostvaruje se prosečno 8.672 evra.

Najveća prema površini kojom raspolažu i ekomski najefikasnija poljoprivredna gazdinstva Evropske unije nalaze se u njenim severnim i centralnim delovima (Holandija, Danska, Belgija), dok su fizički i ekomski najmanja gazdinstva locirana uglavnom u novim istočnim zemljama članicama. Pri tome, prosečna veličina gazdinstva može varirati od zemlje do zemlje s obzirom da se u prosečnoj vrednosti može nalaziti veliki broj malih gazdinstava i tek nekoliko ekstremno velikih gazdinstava ili farmi, kao što je to čest slučaj u zemljama istočne Evrope.

³² Standardni autput predstavlja vrednost poljoprivrednog autputa, odnosno ostvarene proizvodnje po proizvođačkim cenama izraženo u evrima po hektaru ili grlu stoke.

Poljoprivredno zemljište čini 48%, odnosno skoro polovinu teritorije Evropske unije. Zastupljenost pojedinih kategorija zemljišta je različita i varira u zavisnosti od karakteristika područja, pre svega geografske visine i konfiguracije terena. Obezbeđenos t ovim prirodnim resursom značajno varira između pojedinih zemalja članica. Tako na primer, poljoprivredno zemljište Francuske čini čak 16% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta Evropske unije. Na vrhu liste zemalja bogatih poljoprivrednim zemljištem su i Španija i Nemačka.

Tabela 13. Performanse agrarnog sektora Evropske unije

Pokazatelj	Stare članice	Nove članice
Učešće poljoprivrede u zaposlenosti	2,8%	12,6%
Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva	28,1 ha	7,8 ha
Prosečni standardni autput	61.916 eura	8.672 eura
Stopa rasta standardnog autputa	+ 7,2%	+ 5,1%
Učešće u korišćenom poljoprivrednom zemljištu EU	71%	29%
Učešće navodnjavane površine u ukupnom poljoprivrednom zemljištu	7,8%	1,1%

Izvor: Eurostat

Ukupno navodnjavano zemljište u Evropskoj uniji iznosi 10,2 miliona hektara. Najveće površine pod sistemima za navodnjavanje nalaze se u Španiji, Francuskoj, Italiji, Grčkoj i Portugalu. Ove države su najveći korisnici vodnih resursa Evropske unije sa ukupnom apsorpcijom od 86%. Zalivni sistemi najmanje se koriste u poljoprivredi Danske i Holandije. U ove dve zemlje navodnjava se ukupno 3% poljoprivrednog zemljišta.

Organska poljoprivredna proizvodnja³³ u Evropskoj uniji zastupljena je na više od 11 miliona hektara, što čini 6,4% korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Budući da zemljište koje je u postupku konverzije čini 19,3% ukupnih površina pod organskom proizvodnjom, za očekivati je da će ovaj vid proizvodnje u skoroj budućnosti ostvariti značajan porast. Posmatrano po pojedinim zemljama, najveće povećanje površina u

³³ Zemljište koje je prošlo proces konverzije sa konvencionalne na organsku poljoprivredu i ono koje je u postupku konverzije.

sistemu organske proizvodnje ostvarije Bugarska i Hrvatska, u kojima su površine u postupku konverzije zastuljene sa 82%, odnosno 66% u ukupnim površinama pod organskom proizvodnjom.

3.3. Reforme Zajedničke agrarne politike Evropske unije

Zajednička agrarna politika jedna je od prvih zajedničkih sektorskih politika Evropske ekonomске zajednice. U vreme njenog kreiranja i početka primene, Evropska ekonomска zajednica proizvodila je svega 80% od svojih potreba za poljoprivredno – prehrambenim proizvodima. Shodno tome, postavljeni su i početni ciljevi ZAP, koji su bili usmereni na rast produktivnosti i proizvodnje u poljoprivredi.

U početnim godinama svog funkcionisanja, ZAP bila je bazirana na snažnoj finansijskoj podršci. Od ukupnog budžeta Evropske ekonomске zajednice, oko 70% sredstava bilo je usmereno na sektor poljoprivrede. Sistem garantovanih cena, tržišne intervencije, uvozna zaštita i subvencije čija je visina bila određena obimom proizvodnje, predstavljaju instrumente kojima je ZAP već u prvoj deceniji primene omogućila da Evropska ekonomска zajednica od neto uvoznika hrane, postane neto izvoznik. Naime, obimna finansijska podrška poljoprivredi, dovela je do rasta proizvodnje u gotovo svim sektorima.

Osim proizvodnje za zadovoljenje sopstvenih potreba, rasli su i viškovi poljoprivredno – prehrambenih proizvoda. To je bilo naročito izraženo u pojedinim sektorima, kao što su mleko, goveđe meso, šećer, žitarice, masliovo ulje, vino. Pojava viškova, prouzrokovala je i izvesne probleme. Naime, Evropska ekonomска zajednica svoju proizvodnju nije bazirala na konkurentnosti poljoprivrede, već na visokom nivou subvencija. Upravo zbog toga, izvoz viškova na svetsko tržište morao je biti praćen podrškom države, odnosno merama agrarnog protekcionizma, pre svega izvoznim subvencijama³⁴. Međutim, pored pozitivnih efekata izvoza agrarnih proizvoda, izvozne subvencije su vodile produbljavanju problema za Evropsku ekonomsku zajednicu. Sa jedne strane, obimno subvencionisanje izvoza vodilo je ka rapidnom rastu budžetskih izdataka, što je prouzrokovalo nezadovoljstvo pojedinih zemalja članica EEZ. Na drugoj strani, izvozne subvencije, kao mera agrarnog protekcionizma, prouzrokovale su direktni negativni efekti na položaj drugih neto izvoznika na međunarodnom tržištu hrane. Zbog toga, ove mere agrarne politike EEZ bile su oštro kritikovane od strane drugih država. Izuzetno zaštićeno tržište i primena mera agrarnog protekcionizma dovela su EEZ do zaoštravanja odnosa sa njenim tradicionalnim trgovinskim partnerima, zagovornicima liberalizacije.

³⁴ Izvozne subvencije su mera agrarnog protekcionizma kojom se stimuliše izvoz domaćih proizvoda na svetsko tržište i tako štiti domaća poljoprivreda od inostrane konkurenциje. Subvencije se daju domaćim proizvođačima i na taj način im se omogućava snižavanje cene, odnosno utiče se pozitivno na njihovu cenovnu konkurenčnost. Izvozne subvencije mogu biti direktnе i indirektnе. U slučaju direktnih izvoznih subvencija poljoprivrednim proizvođačima se isplaćuju finansijska sredstva za podsticanje izvoza, odnosno pokrivanje razlika u ceni, dok se kod indirektnih izvoznih subvencija radi o različitim meraima kao na primer: poreske olašice, povoljniji uslovi kreditiranja, bescarinski uvoz repromaterijala i slično (Đurić, 2015).

Tabela 14. Početni efekti Zajedničke agrarne politike

Pozitivni efekti	Negativni efekti
Rast produktivnosti u poljoprivrednoj proizvodnji	Smanjenje kvaliteta prirodnih resursa (zemljišta) usled intenziviranja proizvodnje
Rast prinosa	Pojava viškova određenih proizvoda čije je čuvanje prouzrokovalo dodatne troškove
Povećanje proizvodnje hrane	Pojava subvencionisanog izvoza i nezadovoljstvo trgovinskih partnera
Povećanje dohotka poljoprivrednika	Rast troškova za finansiranje ZAP
EEZ od uvoznika postaje izvoznik hrane	Regionalne razlike u stepenu razvijenosti poljoprivrede i ruralnih područja
	Razlike u visini dohotka pojedinih kategorija poljoprivrednih gazdinstava

Izvor: sistematizacija autora prema Garzon, 2006.

Finansiranje poljoprivrede kroz instrumente ZAP, osim značajnog opterećenja budžeta, dovelo je već u prvoj deceniji primene i do niza drugih negativnih efekata. Naime, sistem subvencionisanja u kome je obim subvencija bio direktno srazmeran obimu proizvodnje, doprineo je pojavi značajnih razlika u visini dohotka pojedinih kategorija poljoprivrednih gazdinstava. Gazdinstva koja su raspolagala većim proizvodnim kapacitetima, ostvarivala su srazmerno veći obim subvencija i dohotka u odnosu na manja gazdinstva. Prema podacima Evropske Komisije, oko 80% sredstava namenjenih poljoprivredi bilo je u funkciji podrške 20% uglavnom krupnih komercijalnih gazdinstava, dok je ogroman broj malih i srednjih porodičnih gazdinstava praktično bio izuzet iz ovakve dohodovne podrške³⁵. Na taj način su gazdinstva koja su rapolagala manjim brojem hektara poljoprivrednog zemljišta i/ili brojem grla stoke, postavljena u neravnopravan položaj u odnosu na gazinstva većih proizvodnjih performansi. Ovakva distribucija sredstava podrške negativno je uticala na rast kupovne moći poljoprivrednika na malim i srednjim porodičnim gazdinstvima, što je, između ostalog, rezultiralo procesom deagrarizacije i smanjivanju aktivnog poljoprivrednog stanovništva na području zapadne Evrope.

Nastojanja za povećanjem prinosa i obima proizvodnje u prvoj deceniji primene ZAP bila su praćena intenziviranjem poljoprivredne proizvodnje. Primena tekovina tehničko-tehnološkog progrusa, pre svega poljoprivredne mehanizacije i agrohemikalija, neminovno je dovela do narušavanja kvaliteta prirodnih resursa, pre svega poljoprivrednog zemljišta. Zbog svih navedenih problema, bilo je jasno da je postojeću Zajedničku agrarnu politiku potrebno prilagoditi novonastalim okolnostima, odnosno reformisati.

³⁵ Mihajlović i Arsenović, 2002.

Tabela 15. Prve reforme Zajedničke agrarne politike

Dokument	Predložene mere	Očekivani efekti
Program o strukturnoj politici u poljoprivredi (1972.g.)	Direktiva o modernizaciji	Povećanje produktivnosti kroz investicije u opremu i objekte Obezbeđivanje paritetnog dohotka zaposlenih u poljoprivredi u odnosu na zaposlene u drugim sektorima
	Direktiva o ranom penzionisanju	Ukrupnjavanje poseda na osnovu nadoknada za penzionisanje starijih lica i podsticanje mladih da se bave poljoprivredom
	Socio-ekonomска direktiva	Prekvalifikacija poljoprivrednika koji ostaju na imanju kroz pružanje pomoći za obuku i obazovanje
Zeleni papir (1985.g.)	Redukcija cenovne podrške	Smanjenje proizvodnje u suficitarnim sektorima Smanjenje dohodovnih razlika između pojedinih kategorija gazdinstava
	Podrška područjima od interesa za održanje agrookruženja	Ostvarivanje podrške socijalnom balansu i uravnotežen regionalni razvoj Očuvanje ruralnog ambijenta
	Mere zaštite životne sredine i očuvanja prirodnih resursa	Podizanje nivoa svesti poljoprivrednika o značaju očuvanja prirodnih resursa Zaštita životne sredine i prirodnih resursa

Izvor: sistematizacija autora prema Božić i sar, 2011. i Mihajlović i Arsenović, 2002.

„Memorandum o reformi Zajedničke agrarne“ politike usvojen je 1968. godine. Ovaj dokument, poznat i pod nazivom Mansholtov plan³⁶, bio je upozorenje o potrebi reforme agrarne politike. Mansholtov plan predlagao je smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi i ukrupnjanje poljoprivrednih poseda. Planom je predložena reforma ZAP u kojoj bi se sa tržišno-cenovne podrške prešlo na podršku strukturnim merama. Naime, u prethodnom periodu postalo je jasno da se jedino unapređenjem proizvodne strukture i redukcijom cenovne podrške može zaustaviti hiperprodukcija prisutna u pojedinim sektorima poljoprivrede³⁷.

Kao odgovor na potrebe za reformisanjem agrarne politke i rešavanje nagomilanih problema u sektoru poljoprivrede, usvojena su dva dokumenta: „Program o strukturnoj politici u poljoprivredi“ 1972. godine i „Zeleni papir“ 1985. godine.

Iako su bile ambiciozno osmišljene, reforme ZAP ovičene u dokumentu „Zeleni papir“, ipak nisu dovele do očekivanih efekata. Zbog nagomilanih, kako unutrašnjih, tako i eksternih problema početkom 1990-ih usledila je nova reforma evropske agrarne politike.

3.3.1. Mekšerijeva reforma Zajedničke agrarne politike

Mekšerijeva³⁸ reforma ZAP iz 1992. godine osmišljena je i realizovana u toku Urugvajske runde međunarodnih trgovinskih pregovora. Ova, do tada najradikalnija reforma ZAP, bila je inicirana kako unutrašnjim, tako i spoljnim pritiscima. Kao najznačajniji faktori koji su doveli do Mekšerijeve reforme izdvajaju se³⁹:

- rast viškova pojedinih poljoprivredno-prehrabrenih proizvoda,
- razlike u visini dohotka pojedinih kategorija poljoprivrednih gazdinstava,
- rast budžetskih izdataka za poljoprivredu,
- neslaganja između zemalja neto-davaoca i neto-primaoca sredstava iz zajedničkog budžeta,
- pritisci sa međunarodnog tržišta, kao i
- proširenje Unije novim zemljama članicama.

Suština ove reforme bila je smanjenje podrške i liberalizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda. Mekšerijeva reforma realizovana je primenom sledećih mera⁴⁰:

1. postepeno snižavanje (institucionalnih) cena za najznačajnije poljoprivredne proizvode (žita i goveđe meso);

³⁶ Sicco Mansholt je bio poljoprivrednik, član holandskog otpora tokom Drugog svetskog rata, nacionalni političar i prvi evropski komesar za poljoprivredu. Njegove ideje postavile su osnovu za Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije.

³⁷ Božić i sar., 2011.

³⁸ Ray MacSharry je bio irski političkar i evropski komesar za poljoprivredu i ruralni razvoj od 1989. do 1993. godine.

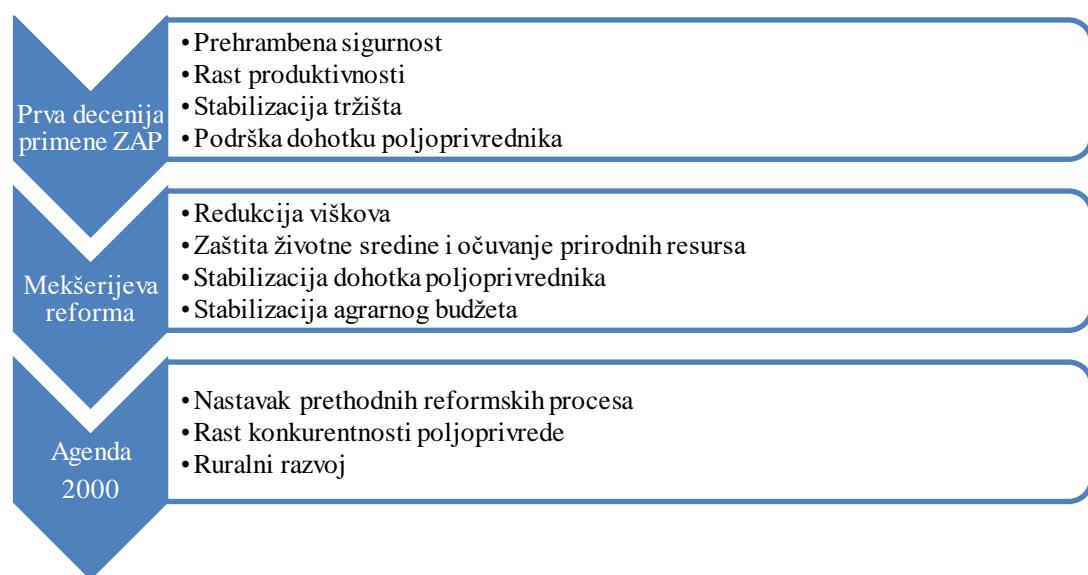
³⁹ Cunha and Swinbank, 2011.

⁴⁰ Daugbjerg, 2014.

2. uvođenje direktnih plaćanja za poljoprivredna gazdinstva po hektaru i grlu stoke, koja se bazira na ranijem nivou proizvodnje;
3. plaćanje kompenzacija poljoprivrednim proizvođačima za izuzimanje zemljišnih površina iz proizvodnje (set-aside sistem);
4. plaćanje kompenzacija poljoprivrednim proizvođačima za ekstenzifikaciju stočarske proizvodnje;
5. uvođenje tzv. pridruženih mera u domenu ruralnog razvoja.

Mekšerijeva reforma predstavljala je značajan pomak u prelasku sa cenovne na direktnu podršku evropskim poljoprivrednim proizvođačima. Takođe, ovom reformom se prvi put uvode mere kojima se stimuliše ruralni razvoj. Međutim, i pored propisanih reformskih zahvata, jak agrarni lobi u Evropskoj uniji spremio je planirana ograničenja obima proizvodnje i smanjenje podrške. Naime, iako je Mekšerijeva reforma dovela do redukcije cena, one su i dalje bile iznad referentnih cena na svetskom tržištu, u suficitarnim sektorima proizvodnja je i dalje ostala prekomerna, a samim tim troškovi budžeta su nastavili svoj rast. Nagoveštaj rešenja problema agrarnog sektora Evropske unije nazirao se u obrisima nove reforme, poznate pod nazivom Agenda 2000.

Slika 3. Ciljevi Zajedničke agrarne politike 1962. – 2006.



3.3.2. Agenda 2000

Usvojena od strane Evropske Komisije na Berlinskom samitu 1999. godine, Agenda 2000 je predstavljala akcioni program za šestogodišnji period koji je obuhvatio sve makroekonomski segmente Evropske unije, pa i poljoprivredu. Ključni razlozi koji su doveli do ove reforme ZAP bili su:

1. prekomerna proizvodnja u pojedinim sektorima,
2. očekivano proširenje Unije novim članicama, kao i

3. zahtevi Svetske trgovinske organizacije u okviru Doha runde multilateralnih trgovinskih pregovora.

Kao prioritetni ciljevi reformisanja ZAP u okviru Agende 2000 se navode⁴¹:

- redukcija cena poljoprivrednih proizvoda, kako bi se izašlo u susret zahtevima međunarodnih trgovinskih sporazuma;
- redistribucija podrške agraru, kako bi se otklonile evidentne razlike u visini dohotka između pojedinih regiona i proizvođača;
- kreiranje poljoprivredne politike koja bi bila prihvatljiva za građane, odnosno potrošače;
- pojednostavljenje mera upravljanja tržištem poljoprivrednih proizvoda, što se naročito odnosilo na nove članice, kao i kreiranje modela multifunkcionalne poljoprivrede i obezbeđenje ruralnog razvoja.

Ključni zaokret, koji je učinjen sprovođenjem Agende 2000, bilo je definisane politike ruralnog razvoja kao „drugog stuba“ ZAP. Ova promena je, međutim, bila samo deklarativno zalažanje kreatora reformi za rurani razvoj. Iako je oblast ruralnog razvoja postala normativno uređena, dominantni deo sredstava za finansiranje usmeravan je ka „prvom stubu“ ZAP, a to su mere tržišne podrške. Agenda 2000, kao reformski zahvat, donela je nekoliko novina. Pored postavljanja ruralnog razvoja kao „drugog stuba“ ZAP, ovom reformom uvedeno je poštovanje tzv. ekoloških principa kao kriterijuma za utvrđivanje nivoa subvencija. Takođe, reformom iz 2000. godine prvi put se u ZAP uvodi pojam multifunkcionalnost⁴².

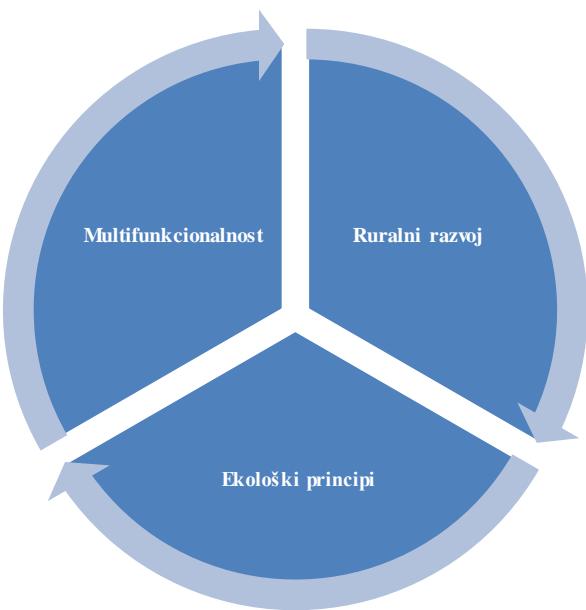
Međutim, brojni faktori, kao što su: nerešeni problemi iz prethodnog perioda, pritisak Svetske trgovinske organizacije i planirano „istočno“ proširenje Evropske unije⁴³, kao i promene u preferencijama potrošača neminovno su vodili daljim reformama Zajedničke agrarne politike.

⁴¹ Đurić, 2018.

⁴² Multifunkcionalnost - kao koncept poljoprivrede označava kontinuirano investiranje u razvoj poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje radne snage u poljoprivredi, zatim pružanje podrške regionima sa ograničenim mogućnostima za razvoj, kao i sveobuhvatno angažovanje proizvođača hrane i drugih subjekata u cilju očuvanja prirodnih resursa (Đurić, 2015).

⁴³ Najveće proširenje u istoriji Evropske unije desilo se 1. maja 2004. godine, kada se Uniji pridružilo čak deset zemalja istočne Evrope, bivših socijalističkih zemalja. U okviru ovog proširenja, članice EU postale su: Češka, Estonija, Kipar, Latvija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija. Tzv. „istočno“ proširenje dovelo je do povećanja stepena heterogenosti agrarne strukture EU i izraženih regionalnih razlika u pogledu stepena razvijenosti poljoprivrede.

Slika 4. Elementi reforme Agenda 2000



3.3.3. Fišlerova reforma Zajedničke agrarne politike

Reforma ZAP iz 2003. godine, poznatija pod nazivom Fišlerova reforma⁴⁴, sprovedena je sa ciljem da se nastave promene inicirane u prethodno realizovanim reformskim zahvatima, u pravcu redukcije mera koje imaju distorzivan uticaj na svetsko tržište. Pored toga, akcenat je stavljen na ispunjavanje određenih ekoloških principa, odnosno kriterijuma iz domena zaštite životne sredine, zdravstvene bezbednosti hrane i zaštite dobrobiti domaćih životinja.

Posebna pažnja u okviru Fišlerove reforme posvećena je poboljšanju implementacije programa za ruralni razvoj. Naime, kao sastavni deo reformskog paketa 2005. godine usvojena je nova politika ruralnog razvoja za period od 2007. do 2013. godine. Ipak kao ključne promene, uvedene Velikom reformom iz 2003. godine, smatraju se promene u mehanizmima podrške proizvođačima. Pored snižavanja interventnih cena za pojedine poljoprivredno-prehrambene proizvode, uvedena je šema jedinstvenih plaćanja po farmi.

Osnovni elementi Fišlerove reforme su:

1. šema jedinstvenih plaćanja;
2. redukcija direktnih plaćanja;
3. mehanizam finansijske discipline;
4. reforma tržišne politike i
5. jačanje politike ruralnog razvoja.

⁴⁴ Franz Fischler je austrijski političar. Bio je evropski komesar za poljoprivredu, ruralni razvoj i ribarstvo od 1995. do 2004. godine.

Tabela 16. Stubovi Zajedničke agrarne politike posle reforme 2003. godine

Stub ZAP	Vrsta podsticaja	Opis mera
PRVI STUB	Direktna plaćanja	<i>Cross-compliance</i> (unakrsno usklađivanje) – sistem subvencija u kome visina podsticaja za proizvođače zavisi od toga u kolikoj meri proizvođači poštuju pravila vezana za zaštitu životne sredine, zdravstvenu bezbednost hrane i dobrobit domaćih životinja.
	Tržišne intervencije	Interventni otkup Povlačenje proizvoda sa tržišta Spoljnotrgovinske regulative Mere podrške potrošnji određenih poljoprivredno-prehrabrenih proizvoda
DRUGI STUB	Podrška ruralnom razvoju	Mere za jačanje konkurentnosti Mere za očuvanje i zaštitu životne sredine i ruralnih predela Mere za poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i diverzifikaciju ruralne ekonomije

Izvor: Đurić, 2018.

Šema jedinstvenih plaćanja, koja se smatra najznačajnjim elementom Fišlerove reforme, uvedena je 2005. godine. Ova šema u praksi znači da se farmerima isplaćuju subvencije, čiji iznos ne zavisi od obima proizvodnje. Na taj način se u suštini uklanja veza između proizvodnje i subvencija (podrške), a evropskim farmerima daje više slobode da se ponašaju kao tržišno orijentisani proizvođači. Pri tome, predviđeno je diskreciono pravo za sve zemlje članice da svoje farmere, pored utvrđene standardne podrške na nivou Unije, delimično subvencionisu i vlastitim budžetskim sredstvima i to do 2008. godine⁴⁵.

Uvođenje šeme jedinstvenih plaćanja osmišljeno je sa ciljem da se unapredi ekološki i ekonomski održiva poljoprivreda. Naime, kriterijumi na osnovu kojih se određuje pravo farmera na korišćenje subvencija su poštovanje ekoloških principa, odnosno proizvodnja kvalitetnih zdravstveno bezbednih prehrabrenih proizvoda, obezbeđenje dobrobiti domaćih životinja i očuvanje prirodnih resursa. Suština promena koje su započele 2003.

⁴⁵ Kelch i Normile, 2004.

godine ogleda se u prerastanju Zajedničke agrarne politike (CAP)⁴⁶ u Zajedničku politiku održivog agrarnog i ruralnog razvoja (CARPE)⁴⁷. Kao primarni cilj kreatora ove reforme prepoznaje se stvaranje efikasne i, u kontekstu racionalnog korišćenja prirodnih resursa, održive poljoprivrede, uz istovremeno očuvanje i unapređenje prirodnih resursa.

3.3.4. Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2007. godine

U periodu od 2007. do 2013. godine tri suštinska cilja Zajedničke agrarne politike bila su:

- sigurno snabdevanje evropskog tržišta hranom,
- očuvanje prirodnih resursa i
- balansirani teritorijalni razvoj.

Drugim rečima, Evropska unija je imala cilj da koristi jaku Zajedničku agrarnu politiku kako bi omogućila pametniji, više održiv i obuhvatniji razvoj u ruralnim oblastima. Uvedeni su i novi instrumenti koji su Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije trebali da učine „zelenijom, pravednjom, efikasnijom i efektivnijom“.

Značaj poljoprivrede, a samim tim i Zajedničke agrarne politike u Evropskoj uniji može se sagledati iz strukture evropskog budžeta. Učešće izdataka za Zajedničku agrarnu politiku, koje obuhvata poljoprivrednu, ruralni razvoj, životnu sredinu i ribarstvo, u periodu od 2007. do 2013. godine iznosilo je čak 42,5% od ukupnog budžeta Evropske unije (Tabela 17.). Iako se kroz nekoliko poslednjih reformi svoje agrarne politike Evropska unija zalaže za redukciju budžetskih izdataka za poljoprivrednu, oni se i dalje mogu oceniti kao relativno visoki.

Tabela 17. Raspodela budžetskih sredstava Evropske unije za period 2007 – 2013. godine

Namena	Učešće u budžetu (u %)
Održivi razvoj	44,6
Prirodni resursi: poljoprivreda, ruralni razvoj, životna sredina, ribarstvo	42,5
Fundamentalne slobode, bezbednost i pravda	1,3
EU kao globalni igrač	5,7
Administracija i ostalo	5,9

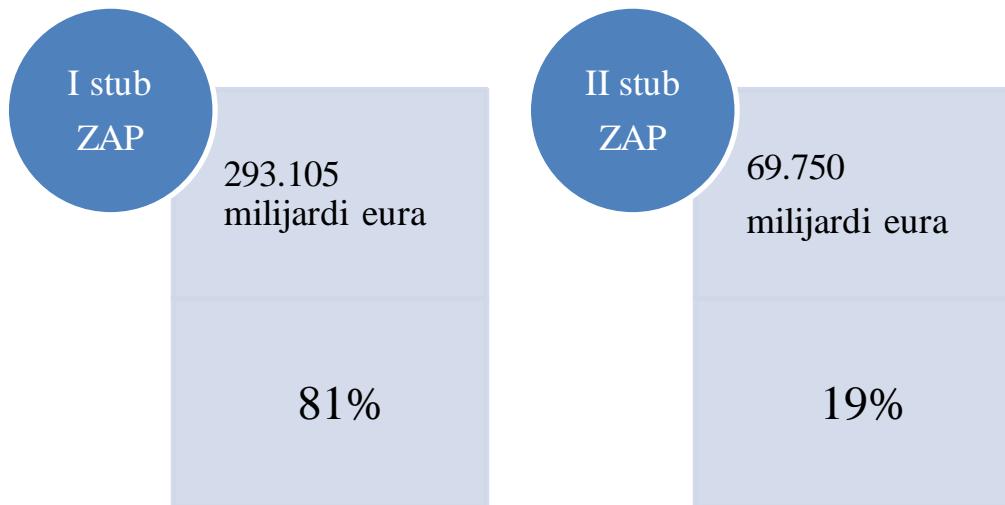
Izvor: European Commision, 2010,

⁴⁶ CAP – Common Agriculture Policy – Zajednička agrarna politika

⁴⁷ CARPE – Common Agricultural and Rural Policy for Europe - Evropska zajednička agrarna i ruralna politika

Raspodela sredstava, pokazuje da su u periodu od 2007. do 2013. godine rashodi za I stub Zajedničke agrarne politike tri puta veći u odnosu na rashode za II stub u istom periodu (Slika 5.).

Slika 5. Budžet Zajedničke agrarne politike u periodu od 2007. do 2013. godine po stubovima podrške



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

3.3.5. Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2013. godine

Reforma ZAP 2013. potencijalno predstavlja najznačajniju reformu od nastanka evropske poljoprivredne politike. Nakon trogodišnjih pregovora, koji su počeli velikom javnom debatom o ulozi, značaju i očekivanjivanjima od ZAP, kreirana je nova poljoprivredna politika za period od 2014. do 2020. godine.

Tri dugoročna cilja izdvojila su se kao najznačajniji ciljevi ZAP za period od 2014. do 2020. godine⁴⁸:

- 1) održiva proizvodnja hrane,
- 2) održivo upravljanje prirodnim resursima i
- 3) uravnotežen teritorijalni razvoj.

Realizacija navedenih ciljeva trebalo je da doprinese rastu konkurentnosti agrarnog sektora Evropske unije, unapređenju primene koncepta održivog razvoja i povećanju efektivnosti. U ovom programskom periodu (2014 – 2020.) obim sredstava namenjen za finansiranje ZAP iznosio je 37,8% od ukupnog budžeta Unije, što predstavlja smanjenje u odnosu na prethodni obračunski period.

⁴⁸ Đurić i Njegovan, 2016.

Rast konkurentnosti agrarnog sektora već se u reformi iz 2003. godine pojavljuje kao jedan od prioriteta. Napuštanjem sistema subvencija čija je visina određena obimom proizvodnje omogućeno je poljoprivrednicima da svoju proizvodnju planiraju na osnovu zahteva tržišta. Reformom ZAP iz 2013. godine ide se korak dalje, s obzirom da je predviđeno ukidanje proizvodnih ograničenja za šećer, mleko i vino i dozvoljavanje proizvođačima da odgovore na rastuću svetsku tražnju za ovim proizvodima.

Jačanje proizvođačkih kooperativa, pružanje sistemske podrške za mlade proizvođače i uvođenje instrumenata za zaštitu od rizika u proizvodnji u cilju povećanja konkurentnosti takođe predstavljaju novine u ZAP koje su počele da se primenjuju od 2014. godine. Takođe, od 2015. godine uveden je novi instrument ZAP u okviru njenog prvog stuba, a to su tzv. Zelena direktna plaćanja. Za finansiranje ovih subvencija opredeljeno je 30% od ukupno predviđenih sredstava za direktna plaćanja. Pored osnovnih plaćanja, zelenih direktnih plaćanja, podrške područjima sa ograničenim prirodnim uslovima i pomoći mlađim poljoprivrednicima (samo 14% poljoprivrednika Evropske unije mlađe je od 40 godina), zemljama članicama ostavlja se i mogućnost za primenu šeme redistributivnih plaćanja. Šema redistributivnih plaćanja namenjena je jačanju malih i srednjih gazdinstava kako bi se smanjile razlike u nivou dohotka između pojedinih kategorija gazdinstava, ali i pojedinih regiona unutar Unije.

Drugi stub ZAP, politika ruralnog razvoja za period od 2014. do 2020. godine usmerena je na ostvarivanje sledećih ciljeva:

1. Omogućavanje uspešnog transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. Ostvarivanje održivog razvoja poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje njihove konkurentnosti;
3. Jačanje aktivnosti iz oblasti prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. Obnavljanje, čuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine sa aspekta poljoprivrede i šumarstva;
5. Promovisanje efikasnosti resursa i
6. Promovisanje socijalne inkluzije, redukcija siromaštva i ekonomski razvoj ruralnih područja.

3.3.6. Zajednička agrarna politika za period od 2021. do 2027. godine

U skladu sa novim izazovima koji stoje pred svetskom poljoprivredom, kao što su negativni efekti klimatskih promena i promene na tržištu hrane, Evropska unija menja svoje prioritete u oblasti agrarne politike. U tom kontekstu, Evropska unija definisala je devet ciljeva svoje Zajedničke agrarne politike za period od 2021. do 2027. godine⁴⁹:

⁴⁹ EC, 2018.

- 1) Obezbeđenje održivog dohotka poljoprivrednih gazdinstava i sigurnog snabdevanja hranom;
- 2) Obezbeđenje veće tržišne orijentacije proizvođača i rasta konkurentnosti zasnovanog na istraživanju, novim tehnologijama i digitalizaciji;
- 3) Unapređenje položaja poljoprivrednih proizvođača u prehrambenom lancu;
- 4) Ostvarivanje doprinosa ublažavanju i prilagođavanju klimatskim promenama, kao i održivoj energiji;
- 5) Obezbeđivanje podsticaja održivom razvoju na osnovu efikasnog upravljanja prirodnim resursima kao što su zemljište, voda i vazduh;
- 6) Ostvarivanje doprinosa zaštiti biodiverziteta na osnovu očuvanja ekosistema i zaštite staništa i pejzaža;
- 7) Motivisanje mlađih poljoprivrednika i obezbeđivanje uslova za poslovanje u ruralnim područjima;
- 8) Promovisanje zapošljavanja, rasta, socijalne inkluzije i lokalnog razvoja ruralnih područja, uključujući bioekonomiju i održivo šumarstvo;
- 9) Odgovaranje na zahteve društva za zdravstveno bezbedom hranom i pružanje punog doprinosa dobrobiti domaćih životinja.

Ključna promena koja se planira u periodu od 2021. godine u okviru Zajedničke agrarne politike je obezbeđivanje većeg stepena nezavisnosti državama članicama da u setu ponuđenih instrumenata podrške agraru izaberu one mehanizme koji su najprimereniji njihovim specifičnim razvojnim potrebama. Na taj način bi se mere Zajedničke agrarne politike učinile efikasnijim u pogledu ostvarivanja navedenih ciljeva. Drugim rečima, radikalna izmena u odnosu na dosadašnju praksu ZAP biće mogućnost da zemlje članice određuju svoje razvojne prioritete i prilagode mere⁵⁰.

Predlog Evropske komisije za period od 2021. do 2027. godine, koji se odnosi na finansijski okvir ZAP je taj da se za navedeni period izvoji 365 milijardi eura za mere agrarne politike. Oko 80% tih sredstava biće usmereno na direktnu podršku poljoprivrednicima i tržišne mere i biće realizovano preko Evropskog fonda za garantovanje u poljoprivredi (EAGF). Ostali deo od 20% sredstava biće usmeren na podršku ruralnom razvoju kroz odgovarajući fond (EAARD).

U odnosu na prethodni programski period od 2014. do 2020. godine ukupna sredstva podrške poljoprivredi smanjuju se za 15% (Tabela 18.). Pri tome, posmatrajući na nivou EU27, sredstva namenjena direktnoj podršci smanjena su u odnosu na prethodni programski period za 11%, dok su sredstva za finansiranje mera ruralnog razvoja smanjena za čak 28%⁵¹. I pored toga, ZAP ostaje druga po redu zajednička politika EU, kada je u pitanju obim njenog finansiranja. Ipak, prvi put u svojoj istoriji, Zajednička agrarna politika smanjila je svoje učešće u ukupnom EU budžetu na ispod 30%.

⁵⁰ Lovec i sar, 2020.

⁵¹ Wieliczko, 2019.

Tabela 18. Raspored budžetske podrške poljoprivredi u EU za period 2021 – 2027. godine

Alokacija CAP podrške	Iznos podrške (u milionima eura)	Udeo u ukupnim sredstvima (u %)	Smanjenje obima podrške (u %) EU27 2014-2020/EU27 2021-2027
Agrarna politika – ukupno	365.006	100	-15
Prvi stub CAP – fond EAGF	286.195	80	-11
Drugi stub CAP – fond EAFRD	78.811	20	-28

Izvor: EC, 2018.

Zajednička agrarna politika, kao jedan od stubova Evropske unije, osmišljena je sa ciljem da svim poljoprivrednicima na području Unije obezbedi jednakе uslove za poslovanje i pristup tržištu. Međutim, povećanjem broja članica vremenom je došlo do nepremostivih razlika u stepenu razvijenosti poljoprivrede u pojedinim državama, a te razlike su takođe evidentne i između pojedinih regiona istih država. Takođe, povećavanjem broja članica heterogenost agrarne strukture i agrarnih resursa Evropske unije sve je više izražena⁵².

Evropska Komisija zbog toga predlaže veću raznolikost mera i mehanizama podrške, a sve u cilju da se izade u susret zahtevima svake pojedinačne članice. Shodno takvim tendencijama, agrarna politika Evropske unije postepeno gubi prefiks „zajednička“. Ono što se predlaže kao moguće rešenje je postavljanje izvesnog minimuma zajedništva, kada su u pitanju zahtevi koji se postavljaju pred zemlje članice u procesu primene mera CAP koji će garantovati da svi poljoprivrednici posluju pod istim uslovima.

⁵² Đurić i sar., 2020.

Pitanja za proveru znanja:

- 1) Društveno – ekonomski okolnosti osnivanja Evropske ekonomski zajednice.
- 2) Nastanak, početni ciljevi i principi Zajedničke agrarne politike.
- 3) Agrarni resursi i agrarna struktura Evropske unije.
- 4) Početne reforme Zajedničke agrarne politike.
- 5) Mekšerijeva reforma – ciljevi, mere i ostvareni dometi.
- 6) Agenda 2000.
- 7) Reforma ZAP iz 2003. godine – Fišlerova reforma.
- 8) Ciljevi i mere ZAP u periodu od 2014. do 2020. godine.
- 9) Zajednička agrarna politika u periodu od 2021. do 2027. godine.

Literatura:

1. Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
2. Cunha, A., Swinbank, A. (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process – Explaining the MacSharry, Agenda 2000 and Fischler Reforms*, Oxford University Press, London
3. Daugbjerg, C., Swinbank, A. (2011). *Explaining the “Health Check” of the Common Agricultural Policy: budgetary politics, globalisation and paradigm change revisited*, Policy Studies, 32 (2), 127-41
4. Daugbjerg, C. (2014). *Explaining Reform and Reversal of the EU’s Common Agriculture Policy 1992 – 2013*, paper presented at the ECPR General Conference, Glasgow, 3-6 September 2014
5. Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). *Izazovi Zajedničke agrarne politike Evropske unije u period posle 2020. godine*, Ekonomija – teorija i praksa, Vol. XIII, br. 3, str. 34-47
6. Đurić, K. (2018). *Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija*, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
7. Njegovan, Z., Đurić, K. (2017). *Privredni sistem i ekonomska politika*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
8. Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
9. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
10. Đurić, K., Prodanović, R. (2017). *Uticaj Zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije*, Kultura polisa, br. 34, godina XIV, str. 317-329
11. Đurić, K., Janković, D., Milić, D., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D. (2019). *Regulative u poljoprivredi Evropske unije*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
12. Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019). *Support to young farmers through agricultural policy measures-experience of the EU and Serbia*, Economics of Agriculture 1/2019, p. 237-249
13. Đekić, S. (2006). *Ekonomika poljoprivrede*, Ekonomski fakultet, Niš
14. European Commission (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products, (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union and (EU) No 229/2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands*, COM(2018)394

15. Garzon I. (2006). *The MacSharry Reform (1992)*. In: Reforming the Common Agricultural Policy. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, London
16. Kelch, D., Normile, M.A. (2004). *CAP Reform of 2003-04*, USDA, Electronic Outlook Report from the Economic Research Service
17. Lovec, M., Šumrada, T., Erjavec, E. (2020). New CAP Delivering Model, Old Issues. *Intereconomics*, 2020(2), p.p. 112-119
18. Marković, K., Njegovan, Z., Pejanović, R. (2012). *Former and Future Reforms of Common Agriculture Policy of the European Union*, časopis Ekonomika poljoprivrede, br. 59., Vol. LIX, No 3.(357-572), 2012, str. 483-498
19. Mihalović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
20. Tracy, M. (1996). *Država i poljoprivreda u Zapadnoj Evropi 1880-1988*, Mate, Zagreb
21. Wieliczko, B. (2019). Planned Shape of the CAP 2021 – 2027 versus Globalisation and Integration Process. *Problems of World Agriculture*, 19(2), 224 – 232
22. Vujatović-Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2001). *Agrarna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Beograd
23. Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2008). *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd

IV POGLAVLJE

4. AGRARNA POLITIKA U ZEMLJAMA U RAZVOJU

U privrednoj strukturi zemalja u razvoju poljoprivreda po pravilu ima veliki udio, kako u učešću u ostvarenoj vrednosti bruto domaćeg proizvoda, tako i u pogledu zapošljavanja velikog dela radne snage. Uloga primarnog sektora u ekonomskom razvoju ove grupe zemalja ogleda se, pre svega, u njenom proizvodnom, faktorskom, a zatim i izvoznom doprinosu. Međutim, nivo razvijenosti agrarnog sektora je izuzetno nizak. Tehnološki napredak u poljoprivredi, očuvanje dohotka poljoprivrednika i obezbeđivanje prehrambene sigurnosti su tri ključna izazova na koje agrarna politika u zemljama u razvoju treba da odgovori. Država svoj doprinost ostvarivanju navedenih ciljeva obezbeđuje primenom više relevantnih instrumenata agrarne politike, među kojima su najznačajniji: upravljanje zemljišnim resursima, upravljanje vodnim resursima, sistem i politika cena, kreditna politika i sistem subvencionisanja inputa.

4.1. Uloga poljoprivrede u privrednoj strukturi zemalja u razvoju

Učešće agrarnog sektora⁵³ u privrednoj strukturi u pojedinim zemljama značajno varira u vrednosti bruto domaćeg proizvoda. Učešće primarnog sektora u vrednosti BDP izrazito je veće u zemljama sa nižim dostignutim stepenom ekonomske razvijenosti i kreće se od 15% u grupi niskodohodovnih srednjerasvijenih država do 23% u zemljama u razvoju. Analogno tome kreće se i učešće poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti. Naime, dok je u visokorazvijenim državama u primarnom sektoru zaposleno tek 3% radno aktivnog stanovništva, agrarni sektor zemalja u razvoju apsorbuje oko 60% raspoložive radne snage (Tabela 19.).

⁵³ Agrarni sektor sastoji se iz skupa aktivnosti u okviru kojih se koriste zemljište i ostali prirodni resursi za proizvodnju proizvoda biljnog i životinjskog porekla koji se mogu koristiti za direktnu potrošnju, prodaju ili kao sirovine u prerađivačkoj industriji. Pored toga, agrarni sektor obuhvata šumarstvo, lov i ribolov (Cafiero, 1993).

Tabela 19. Učešće pojedinih privrednih sektora u BDP i zaposlenosti

	Zemlje u razvoju	Srednjerasvijene zemlje		Visokorazvijene zemlje
		Srednje razvijene niskodohodovne zemlje	Srednje razvijene visokodohodovne zemlje	
Učešće u BDP (u %)				
Poljoprivreda	23	15	6	1
Industrija	40	47	38	29
Usluge	37	38	56	70
Učešće u zaposlenosti (u %)				
Poljoprivreda	59	39	21	3
Industrija	11	23	26	23
Usluge	30	38	53	74

Izvor: World Bank, 2020.

Vezu između vrednosti poljoprivredne proizvodnje i nivoa dohotka domaćinstva objašnjava Engelov zakon. Prema ovom zakonu, domaćinstva koja raspolažu nižim nivoom dohotka, najveći deo svojih prihoda troše na zadovoljenje bazičnih potreba, kao što su hrana, odevanje i stanovanje. Sa rastom prihoda, smanjuje se procentualni udeo troškova za podmirenje osnovnih potreba, a veći deo prihoda usmeren je na zadovoljenje ostalih potreba, kao što su obrazovanje, komunikacije, prevoz, lična nega, putovanja i sl.

Uloga poljoprivrede u privredi svake države može se posmatrati i analizirati sa više aspekata. Osnovna uloga poljoprivrede je obezbeđivanje dovoljne količine prehrambenih proizvoda za zadovoljenje potreba ukupne populacije. Ispunjeno ovog strateškog uslova predstavlja polaznu osnovu ekonomskog razvoja zemlje. Savremena poljoprivreda igra važnu ulogu u snabdevanju prerađivačke industrije, pre svega prehrambene, sirovina. Najzad, poljoprivreda je značajan nosilac tražnje za industrijskim proizvodima i uslugama drugih privrednih delatnosti.

Na kreiranje i sprovođenje agrarne politike u velikoj meri utiču karakteristike i dostignuti stepen razvoja poljoprivrednog sistema. Tu se, pre svega, misli na način organizovanja proizvodnje, broj i veličinu poljoprivrednih gazdinstava, dostignuti stepen tehnološkog nivoa proizvodnje, institucionalni okvir i razvijenost unutrašnjeg tržišta. Poznavanje strukture agrarnog sistema veoma je važan faktor od koga zavisi efikasnost agrarne politike. Činjenica je, naime, da iste mere agrarne politike mogu dati dijametralno različite efekte u zavisnosti od stepena razvijenosti svakog pojedinačnog segmenta agrarnog sektora. Na primer, ukoliko je u jednoj državi nerazvijena infrastruktura za obradu i transport povrća, visoke cene povrća možda neće biti dovoljne za stimulisanje ove proizvodnje.

Poljoprivredna proizvodnja u zemljama u razvoju uglavnom je organizovana na porodičnim gazdinstvima. Ovakav način organizacije poljoprivrede daje mogućnost zaposlenja svim članovima domaćinstva i na taj način smanjuje stopu nezaposlenosti u ruralnim područjima. Budući da se značajan deo proizvedene robe koristi za podmirenje

potreba domaćinstva, a tek neznatni deo iznosi na tržište, politika cena, kao instrument agrarne politike, ne ostvaruje svoj puni efekat na dohodak poljoprivrednika. Pri tome, još jedna zajednička karakteristika poljoprivrede u zemljama u razvoju je dominacija malih gazdinstava u agrarnoj strukturi. Kategorija „mala gazdinstva“ utvrđuje se na osnovu više kriterijuma, a najvažniji su: raspoložive površine poljoprivrednog zemljišta, ostvarena vrednost proizvodnje i broj zaposlenih.

4.2. Poljoprivreda i privredni razvoj u zemljama u razvoju

Poljoprivreda predstavlja značajan faktor privrednog napretka u zemljama u razvoju. U ranijem periodu uloga poljoprivrede u privrednom razvoju posmatrana je samo sa aspekta poljoprivrede kao izvora radne snage i izvora kapitala za industrijski razvoj. U početnim fazama privrednog razvoja rast produktivnosti u agrarnom sektoru oslobađa višak radne snage koja prelazi u industriju. S obzirom da je u pitanju uglavnom radna snaga nižeg stepena obrazovanja, to obara visinu zarada i daje dodatni doprinos razvoju industrije. Pored toga, u početnim fazama privrednog razvoja, poljoprivredni sektor je jedini izvor proizvoda koji se mogu tržišno valorizovati na inostranom tržištu. Na taj način, poljoprivreda obezbeđuje izvoz i devizni priliv.

Nastojanja da se ubrza industrijski napredak u zemljama u razvoju često dovode do depresiranja cena u agrarnom sektoru. Ovakva kretanja, koja uslovljavaju pad cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda dodatno otežavaju ekonomski položaj poljoprivrednog stanovništva i izazivaju pojavu ruralnog siromaštva. Iskustva mnogih zemalja pokazuju da je takva strategija ekonomskog razvoja ostvarila niz negativnih posledica u sektoru poljoprivrede.

Uspostavljanje modela balansiranog privrednog razvoja pokazalo se kao strategija koja doprinosi razvoju celokupne ekonomije jedne zemlje. Podrška rastu poljoprivrede utiče pozitivno na razvoj i ostalih privrednih sektora. Naime, razvoj poljoprivrede i rast dohotka poljoprivrednog stanovništva doprinosi redukciji siromaštva, pre svega u ruralnim, ali i u urbanim područjima. Sa druge strane, rast dohotka poljoprivrednika povećava tražnju za industrijskim proizvodima i uslugama i na taj način se stimuliše razvoj sekundarnog i tercijarnog sektora privrede.

U aktuelnim uslovima, većina zemalja u razvoju postavila je kao svoj prioritet vođenje efikasne poljoprivredne politike. Da bi se ovaj cilj ostvario, neophodno je, pre svega, realno sagledavanje, kako razvojnih potencijala, tako i ograničenja. Sveobuhvatna analiza razvojnih okolnosti omogućava odabir instrumenata agrarne politike koji mogu biti efikasni i usmeravati razvoj poljoprivrede u željenom pravcu.

4.3. Mere zemljišne politike u zemljama u razvoju

Zemljište predstavlja osnovni faktor i uslov poljoprivredne proizvodnje. Kao ograničen resurs, zemljište u velikoj meri određuje ostvarivanje osnovne funkcije poljoprivrede, a to je proizvodnja dovoljne količine hrane za domaće stanovništvo. Ova funkcija poljoprivrednog zemljišta naročito dolazi do izražaja u zemljama u razvoju, koje su često

uvozno zavisne, a u isto vreme se suočavaju sa ograničenim finansijskim sredstvima za uvoz hrane. U takvim uslovima, mere agrarne politike koje se odnose na način upravljanja poljoprivrednim zemljištem poimaju se kao najvažnija grupa mera.

Na ograničenim zemljišnim površinama, proizvodnja hrane za rastuću populaciju predstavlja izazov na koji se može uspešno odgovoriti jedino kroz povećanje produktivnosti zemljišta. Međutim, intenziviranje upotrebe ovog dragocenog prirodnog resursa može vremenom da dovede do njegove delimične i/ili potpune devastacije. Upravo zbog toga se akcenat stavlja na racionalnom i odgovornom upravljanju poljoprivrednim zemljištem, jer se jedino na taj način može ostvariti balans između nastojanja da se proizvede dovoljna količina hrane i očuva kvalitet zemljišta. Jedno od rešenja, koje se sve više primenjuje, kako u zemljama u razvoju, tako i u razvijenom delu sveta je model održive intenzifikacije⁵⁴.

S obzirom na limitiranost poljoprivrednog zemljišta, pristup održive intenzifikacije podrazumeva povećanje proizvodnje hrane na postojećim raspoloživim površinama na način da se smanji pritisak na zemljište, a u isto vreme ne ugroze kapaciteti za proizvodnju hrane u budućnosti. Iako prihvaćen od strane određenog broja zemalja, koncept održive intenzifikacije u poljoprivredi nailazi na brojne kritike, što zbog svoje isključive fokusiranosti na proizvodnju, što zbog izvesni kontroverzi koje sa sobom nosi.

Prema podacima FAO-a, na području Sub-Saharske Afrike 230 miliona ljudi, kao i 40% dece uzrasta do pet godina imaju zaostatke u mentalnom i fizičkom razvoju kao posledice nedovoljnog unosa hrane. Zajednička odluka 193 zemlje sveta, doneta u septembru 2015. godine, definisana je kao globalni cilj održivog razvoja, a podrazumeva eliminisanje gladi do 2030. godine. Četiri ključna izazova na koje je potrebno odgovoriti da bi se ovaj cilj realizovao su:

1. integrisanje tržišta hrane na regionalnom, nacionalnom i globalnom nivou;
2. intenzifikacija poljoprivredne proizvodnje, ali do granice do koje se ne ugrožava životna sredina;
3. unapređenje nauke u oblasti poljoprivrede i poljoprivrednog savetodavstva, kao i
4. ekonomsko osnaživanje malih porodičnih gazdinstava.

Dakle, da bi se uspešno realizovala borba protiv gladi, neuhranjenosti i siromaštva, a u isto vreme očuvala i unapredila životna sredina od koje zavise životi miliona ljudi, neophodno je što hitnije globalno promovisati koncept održive intenzifikacije poljoprivrede. Održiva intenzifikacija poljoprivredne proizvodnje je koncept koji se svodi na to da se, dugoročno posmatrano, primenom inovacija proizvede više hrane uz racionalan pristup inputima, da bi se smanjio štetni uticaj na prirodnu sredinu⁵⁵.

⁵⁴ Održiva intenzifikacija ne predstavlja ništa drugo do traganje za načinom da se poveća proizvodnja uz istovremeno što manje negativne uticaje na biodiverzitet. (Garnett i sar., 2013).

⁵⁵ Jumma i sar., 2013.

Slika 6. Korišćenje zemljišta pri različitim modelima održive intenzifikacije

Prirodna staništa	Ekstenzivna proizvodnja	Intenzivna proizvodnja
Početno korišćenje zemljišta		
Model: čuvanja (štедnje) zemljišta		
Prirodna staništa	Ekstenzivna proizvodnja	Intenzivna proizvodnja
Model: poljoprivreda naklonjena očuvanju zaštićenih vrsta		

Izvor: Phalan i sar., 2011.

U uslovima kada imamo četiri ograničenja: (1) potrebu za rastom prinosa, (2) limitiranost resursa, (3) potrebu za zaštitom životne sredine i (4) problem prehrambene nesigurnosti, koncept održive intenzifikacije u poljoprivredi mogao bi da predstavlja funkciju maksimiziranja dobiti uz minimalne gubitke.

Ovaj pristup razvoju poljoprivrede primarno je fokusiran na očuvanje prirodnih resursa i ravnoteže. Međutim, on ima i druge dimenzije. Pet pitanja koja su u direktnoj vezi sa primenom koncepta održive intenzifikacije poljoprivrede su:

1. očuvanje biodiverziteta i zemljišta;
2. dobrobit domaćih životinja;
3. ishrana ljudi;
4. ruralna ekonomija, i
5. održivi razvoj.

Očuvanje biodiverziteta i upotreba zemljišta. Angažovanjem zemljišnih i vodnih resursa, poljoprivredna proizvodnja utiče na narušavanje biodiverziteta. U tom smislu, poljoprivreda predstavlja veću pretnju biodiverzitetu u odnosu na sve ostale čovekove aktivnosti. Jedan od načina ublažavanja tog negativnog uticaja poljoprivrede je njena integracija sa aktivnostima vezanim za zaštitu životne sredine kroz praksu tzv. deljenja zemljišta. Održavanje proizvodnje na određenom nivou, u uslovima održive poljoprivrede koja rezultira smanjivanjem prinosa, zahteva angažovanje većih površina poljoprivrednog zemljišta. U takvim uslovima, koncept održive intenzifikacije predlaže alternativno rešenje koje se ogleda u deljenju zemljišnih teritorija između poljoprivredne proizvodnje i konzervacije. Pri tome, rast proizvodnje hrane obezbeđuje se na obrađenom poljoprivrednom zemljištu, dok se istovremeno, deo zemljišta na drugoj lokaciji ostavlja za potrebe tzv. konzervacije.

Dobrobit životinja. Reč „intenzifikacija“ i dobrobit životinja gotovo da se ne mogu koristiti zajedno. Naime, dokazan je izrazito negativan uticaj intenzivne konvencionalne proizvodnje na zdravlje i dobrobit životinja. Uspešna primena koncepta održive intenzifikacije u stočarskoj proizvodnji podrazumeva:

- (a) utvrđivanje etičkog okvira koji bi, u kontekstu brige o dobrobiti životinja, isključio iz prakse pojedine opcije uzgoja;
- (b) utvrđivanje oblasti sa najvećim potencijalom za primenu koncepta održive intenzifikacije uz istovremeno postizanje zadovoljavajućih efekata na uslove rasta i razvoja životinja, i
- (c) prepoznavanje ograničenja da se odgovori na buduću rastuću tražnju za proizvodima stočarstva uz istovremeno postizanje dobrobiti životinja. To ujedno predstavlja signal koji ukazuje na potrebu da se sprovedu hitne aktivnosti kako bi se redukovala prekomerna potrošnja i eskalirajuća tražnja u pojedinim državama.

Ljudska ishrana. Pored adekvatne energetske vrednosti i sadržaja proteina, prehrambena sigurnost podrazumeva i zadovoljavanje potreba stanovništva za različitim mikroelementima kroz unos hrane. Kљučna odrednica kvalitetne ljudske ishrane je raznovrsnost. Dosadašnji razvoj tehnologije u poljoprivredi, u težnji da prebrodi problem prehrambene nesigurnosti, u većoj meri je bio fokusiran na rast prinosa u odnosu na unapređenje kvaliteta i raznovrsnosti poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Suština koncepta održive intenzifikacije ogleda se upravo u tome da se pored težnji za povećanjem prinosa, u poljoprivredi vodi računa i o kvalitetu i raznovrsnosti hrane.

Ruralna ekonomija. U mnogim zemljama agrarna politika neraskidivo je vezana sa ekonomskom podrškom razvoju ruralne ekonomije. Suština i mere podrške mogle bi se radikalno unaprediti kroz primenu koncepta održive intenzifikacije. U tom kontekstu, neophodno je:

- (a) identifikovati oblasti u kojima postojeći mehanizmi podrške mogu biti reorijentisani kako bi podsticali primenu koncepta održive intenzifikacije;
- (b) inovirati rad poljoprivredne savetodavne službe u cilju pružanja podrške primeni novog koncepta održive intenzifikacije poljoprivrede, i
- (c) podsticati upotrebu savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija i odgovarajućih finansijskih instrumenata koji bi omogućili stanovništvu ruralnih sredina uspešnu primenu koncepta održive intenzifikacije u skladu sa zahtevima tržišta.

Održivi razvoj. U novorazvijenim zemljama za niskodohodovne proizvođače rast prinosa i dohotka poljoprivrednika predstavljaju prioritete. Ostvarivanje ovih prioriteta je, međutim, često onemogućeno ograničenjima koja se odnose na ekonomski, fizički i humani kapital, kao i institucionalne manjkavosti. Zbog navedenih prioritetnih ciljeva, ali i brojnih ograničenja koja stoje na putu njihovom ostvarivanju, veoma je važno oceniti mogućnost ove grupe država da svoje investicije u poljoprivrednu usmere ka proizvodnim tehnologijama koje će u dugoročnoj vremenskoj perspektivi omogućiti održiv razvoj.

Zbog toga je neophodno da se održiva intenzifikacija poljoprivrede, kao nov pristup proizvodnji hrane, uključi u sve strategije i planove održivog razvoja. Da bi se to ostvarilo, potrebno je:

- (a) od strane društva i kreatora agrarne i ruralne politike prepoznati koncept održive intenzifikacije kao pristup koji može ostvariti pozitivan uticaj na jačanje ruralnih zajednica, unapređenje malih porodičnih gazdinstava i zaposlenost, a pri tom izbeći negivne društvene i kulturne uticaje, pre svega gubitak plodnog poljoprivrednog zemljišta i migracije stanovništva iz ruralnih sredina;
- (b) investiranje u socijalni, finansijski, prirodni i fizički kapital kako bi se obezbedila uspešna primena koncepta održive intenzifikacije, i
- (c) u slučajevima gde ciljevi održivog razvoja (kao što je sprečavanje migracija ili očuvanje biodiverziteta) zahtevaju akcije čije sprovođenje prouzrokuje visoke troškove, razvijati mehanizme koji će kategorijama ekonomski slabih proizvođača kroz sistem subvencija omogućiti sprovođenje adekvatnih mera.

Uspeh primene koncepta održive intenzifikacije na planu redukcije gladi i siromaštva, odnosno obezbeđenja prehrambene sigurnosti, zavisi od više faktora. Međunarodni i nacionalni centri za istraživanja u oblasti poljoprivrede predstavljaju subjekte čije aktivnosti u velikoj meri određuju uspeh koncepta održive intenzifikacije. Pored njih, i svi drugi relevantni učesnici u prehrambenom lancu, od proizvođača i potrošača do nevladinih organizacija i univerziteta, na svom nivou daju odgovarajući doprinos eliminisanju ruralnog siromaštva. Takođe, uspeh održive intenzifikacije određen je i primenom odgovarajućeg pristupa razvoju poljoprivrede. Izdvojila su se tri ključna pristupa: agroekološki, genetski i socio-ekonomski. Agroekološki pristup podrazumeva primenu ekoloških principa u poljoprivrednoj praksi. Genetski pristup predstavlja primenu savremenih tekovina molekularne biologije. Socio-ekonomski pristup predstavlja korišćenje društvenih, ekonomskih i institucionalnih mera. Svaki od navedena tri pristupa daje svoj specifični doprinos, bilo da se radi o održivom razvoju, očuvanju biodiverziteta ili redukciji emisije štetnih gasova. Iako su koristi od navedena tri prisupa različiti, njihovom kombinacijom može se uticati na ostvarivanje minimalnih negativnih efekata i maksimizaciju ekološke i ekonomske koristi.

Socio-ekonomski pristup održive intenzifikacije često se nepravedno zanemaruje. Njegov značaj je krucijalan za uspeh primene koncepta održive intenzifikacije poljoprivrede. Socijalne, ekonomske i institucionalne mere obezbeđuju povoljan ambijent za uspešnu primenu inovacija. Razvoj efikasnog tržišta, kako inputa, tako i gotovih proizvoda, takođe se pokazao kao bitan uslov uspeha intenzifikacije. Tu se, pre svega, misli na neometan pristup poljoprivrednika tržištu semenskog i sadnog materijala, đubriva i ostalih inputa, kreditima, fondovima i osalim izvorima finansiranja, skladištima, kao i kvalitetnim savetodavnim uslugama. Kreiranje stabilne, odnosno dugoročne agrarne politike obezbeđuje preko potrebnu sigurnost poljoprivrednim proizvođačima.

Tabela 20. Aspekti i pristupi konceptu održive intenzifikacije poljoprivrede

Višestruke korsiti	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalna upotreba inputa - Smanjivanje degradacije zemljišta - Smanjivanje emisije štetnih gasova - Jačanje tzv. prirodnog kapitala
Uključivanje većeg broja subjekata	<ul style="list-style-type: none"> - Poljoprivredni proizvođači - Potrošači - Privatni sektor - Organizacije civilnog društva - Nevladine organizacije - Međunarodni i nacionalni istraživački centri - Univerziteti
Primena različitih pristupa	<ul style="list-style-type: none"> - Ekološka intenzifikacija - Genetička intenzifikacija - Socio-ekonomска intenzifikacija
Rad na više nivoa	<ul style="list-style-type: none"> - Makroekonomski nivo-delovanje na nivou društva kao celine - Mikroekonomski nivo-delovanje na nivou poljoprivrednog gazdinstva

Izvor: Jumma i sar., 2013.

S obzirom na brojne nepoznanice i otvorena pitanja koja prate koncept održive intenzifikacije poljoprivrede, primena ovog koncepta vezana je uz brojne kontroverze. Njegovo prihvatanje od strane javnog mnjenja, ali i jednog dela stručne javnosti, predstavlja jedan od najvećih izazova. Međutim, i pored izvesnog otpora koji se javlja na pomen održive intenzifikacije, opšte je prihvaćeno mišljenje da je na globalnom planu prioritet broj jedan proizvodnja dovoljne količine hrane uz očuvanje tzv. prirodnog kapitala. Zaustavljanje dalje degradacije zemljišta i vode, kao i sprečavanje klimatskih promena koji su prihvaćeni od strane svetske javnosti, samo su još jedna od potvrda da su inovacije u poljoprivrednoj praksi u bliskoj budućnosti neminovne.

Kao i kod ostalih inovacija, i na primeru koncepta održive intenzifikacije postoje izvesni kompromisi. Prednosti koje se očekuju i one koje se postižu u srednjeročnom periodu, veoma često nisu u istoj ravni. Da bi se ova dva pola što više približila jedan drugom, potrebno je da se u primeni koncepta održive intenzifikacije obezbedi veći stepen fleksibilnosti, odnosno prilagođavanja specifičnim uslovima regionala i zemalja. Holistički pristup, koji podrazumeva kombinaciju konzervacione poljoprivrede sa uzgojem visokoprinosnih sorti, uz primenu principa integralnog upravljanja pesticidima, trebalo bi da negativne uticaje poljoprivrede na prirodnu sredinu svede na minimum, a da istovremeno maksimizira pozitivne efekte.

Kada govorimo o konceptu održive intenzifikacije, kao novom konceptu razvoja poljoprivrede, važno je istaći da je mnogo više otvorenih pitanja u odnosu na odgovore.

Da bi koncept održive intenzifikacije poljoprivrede unapredio svetsku prehrambenu sigurnost, potrebno je da bude prepoznat kao šansa i prihvaćen od strane: naučno-istraživačkih organizacija i institucija, tržišta, kao i obrazovnog i savetodavnog sistema. Upravo od dinamike razvoja novih tehnologija zavisi prehrambena sigurnost i uspeh odgovora na izazove očuvanja ograničenih prirodnih resursa, pre svega zemljišta. Naravno, pre svega je potrebno da se kroz agrarnu i ruralnu politiku zemalja u razvoju formiraju odgovarajuće institucije i stvori „povoljna klima“ za prihvatanje inovacija kakva je održiva intenzifikacija poljoprivrede.

Održiva intenzifikacija je nov koncept, koji se razvija, a čiji su smisao i ciljevi uveliko predmet brojnih rasprava i debata. Međutim, održivu intenzifikaciju ne treba posmatrati kao jedini, već samo kao jedan od bitnih koraka koje je potrebno sprovesti kako bi se na globalnom nivou unapredio tzv. prehrambeni sistem, odnosno obezbedio i održivi razvoj i prehrambena sigurnost. Pri tome, ne treba zanemariti činjenicu da oba cilja, i održivost i prehrambena sigurnost, imaju kako društvenu i etičku dimenziju, tako i izuzetno snažan i direktni uticaj na životnu sredinu.

4.4. Kreditna politika u poljoprivrdi zemalja u razvoju

Spor obrt kapitala, sezonski karakter proizvodnje, kao i visok stepen zavisnosti od agroekoloških uslova utiču na povećanu potrebu za kreditnim sredstvima u poljoprivredi. Kredit, kao izvor finansiranja, u poljoprivredi se može koristi za investicionu i tekuću potrošnju. Praksa zemalja u razvoju je da država, odnosno Vlada, obezbeđuje kredite za razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj. U najvećem broju slučajeva, Vlade zemalja u razvoju preuzimaju ulogu finansijskog posrednika u poljoprivredi i plasiraju kredite preko državnih poljoprivrednih banaka.

Zbog uverenja da je tražnja za poljoprivrednim kreditima elastična, odnosno da direktno zavisi od visine kamatne stope, država obezbeđuje kredite pod povoljnijim uslovima. Međutim, iako je kamatna stopa stimulativna, visoki transakcioni troškovi ograničavaju veliki broj poljoprivrednika da koriste kredite. Ovo ograničenje je naročito prisutno u najbrojnijoj kategoriji malih poljoprivrednih gazdinstava, kod kojih su potrebe za kreditima najizraženije.

Pored visokih transakcionih troškova, koji limitiraju korišćenje kredita kao izvora finansiranja u poljoprivredi, najčešći problemi odnose se i na mogućnosti poljoprivrednih gazdinstava da na vreme izmiruju svoje obaveze nastale zaduživanjem. Kako bi izbegla ovakve probleme u funkcionisanju kreditnog sistema u poljoprivredi, Vlada se često opredeljuje za to da vraćanje kredita vezuje za tržišni plasman poljoprivrednih proizvoda. Naime, cena kredita se ukalkuliše kao sastavni deo prodajne cene poljoprivrednih proizvoda i na taj način se obezbeđuje blagovremeno izmirivanje kreditnih obaveza.

Ipak, iskustvo većine zemalja u razvoju pokazuje da je održivost ovakvog kreditnog sistema pod velikim znakom pitanja. Snižavanje transakcionih troškova i pojednostavljenje birokratskih procedura predlažu se kao mehanizmi za postizanje većeg stepena efikasnosti kredita u poljoprivredi. Sa druge strane, ono što je zajedničko svim

zemljama u razvoju je nerazvijenost štednje domaćinstva, kao ekonomске kategorije. Ukoliko bi se štednja domaćinstava postupno razvijala, bili bi stvoreni povoljniji uslovi za korišćenje kredita kao izvora finansiranja u poljoprivredi. Ovo se, pre svega, odnosi na mogućnost poljoprivrednih gazdinstava da na vreme izmiruju svoje kreditne obaveze. Da bi se ovaj cilj ostvario, neophodno je obezbediti efikasnije informisanje poljoprivrednika, čime bi se posredno uticalo i na smanjenje njihovog nepoverenja prema bankarskom sistemu.

Faktori koji uslovjavaju probleme u funkcionisanju kreditnih sistema u zemljama u razvoju su sledeći (Norton, 2002):

- Visoka zavisnost proizvodnje, a samim tim i prihoda poljoprivrednih gazdinstava od prirodnih uslova, naročito klimatskih;
- Nerazvijenost štednje na nivou poljoprivrednih gazdinstava;
- Nepoverenje poljoprivrednika prema bankama;
- Nedostatak početnih investicionih sredstava za osnivanje i početak rada poljoprivrednih banaka na lokalnom nivou.

Međutim, za prevazilaženje ovih ograničenja postoje i rešenja:

- Uvođenje sistema grupnog zaduživanja, kako bi se rizik otplate kredita preneo na više subjekata i samim tim smanjio;
- Decentralizovanje sistema odlučivanja i prenos nadležnosti na lokalne filijale;
- Unapređenje sistema informisanja poljoprivrednika;
- Motivisanje bankarskih službenika za efikasniji rad;
- Obezbeđivanje većeg broja finansijskih usluga ruralnom stanovništvu.

4.5. Upravljanje vodnim resursima u zemljama u razvoju

S obzirom da su vodni resursi javno dobro, upravljanje ovim resursima u zemljama u razvoju po pravilu se nalazi u nadležnosti države. Značaj vodnih resursa u poljoprivredi je velik jer omogućava smanjenje zavisnosti od klimatskih uslova i time obezbeđuje veću stabilnost prinosa. Upravo zbog toga se smatra da je politika upravljanja vodnim resursima, odnosno sistemima za navodnjavanje i odvodnjavanje, usko povezana sa merama kojima se subvencionije upotreba inputa u poljoprivredi, kao što su mineralno đubrivo, seme, sadni materijal, sredstva za zaštitu bilja i sl.

Izgradnja sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje zahteva velika investiciona sredstva, koja se često mogu obezdati samo iz eksternih izvora finansiranja, kao što su krediti. Održavanje ovih sistema i njihova efikasna primena uslovljena je nabavkom savremene opreme i naprednih tehnologija, što takođe zahteva kontinuirano investiranje. Zbog toga se naglašava veza između politike upravljanja vodnim resursima i kreditne politike u poljoprivredi.

Postoji i veza između politike upravljanja vodnim resursima i politike cena poljoprivrednih proizvoda. Naime, dostupnost sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje

daje mogućnost poljoprivrednicima da lakše prelaze sa gajenja jedne kulture na drugu. Na taj način se upotreba sistema za navodnjavanje dovodi u vezu sa mogućnostima promene strukture poljoprivredne proizvodnje i veće raznovrstnosti useva. Veća raznovrsnost useva podrazumeva veću elastičnosti tražnje. Zbog navedene zavisnosti, politika cena može uticati u većoj meri na opredeljenje poljoprivrednika za uzgoj određene kulture koja je profitabilnija.

Tri ključna pitanja koja su vezana za uspostavljanje efikasne politike upravljanja vodnim resursima su:

- Izbor tehnologije navodnjavanja;
- Izbor subjekata koji upravljaju sistemima za navodnjavanje, i
- Određivanje udela poljoprivrednika u troškovima navodnjavanja.

Kada je u pitanju izbor tehnologije navodnjavanja, postoje dve alternative. Prva mogućnost je izbor tradicionalnih tehnologija, koje su radno-intenzivne, ali sa druge strane ne zahtevaju velika investiciona ulaganja. Druga opcija su savremene tehnologije, koje su manje zahtevne kada je u pitanju angažovanje radne snage, obezbeđuju veću uštedu vode, a kao osnovni nedostatak ovih tehnologija navodi se činjenica da je za njihovu izgradnju i upotrebu neophodno znatno više finansijskih sredstava u odnosu na tradicionalne metode navodnjavanja.

Budući da su vodni resursi javno dobro, a njihova primena u poljoprivredi se može smatrati delatnošću od opšteg društvenog značaja, logično je da upravljanje vodnim resursima i sistemima za navodnjavanje bude u nadležnosti države, odnosno javnih preduzeća.

Besplatna upotreba irigacionih sistema često vodi ka neracionalnoj upotrebi vodnih resursa. Na taj način dovodi se u pitanje dostupnost vode za ostale namene. Kako bi se ovaj problem predupredio, neophodno je, kroz određivanje cene upotrebe vode za navodnjavanje, podići nivo svesti poljoprivrednika o vrednosti ovog resursa i značaju njegove racionalne upotrebe.

Efikasnost upotrebe vodnih resursa u poljopirvredi u najvećoj meri je određena sposobnostima države da vodi podsticajnu politiku u ovoj oblasti. Vodni resursi su ograničeni i kao takvi moraju se racionalno koristiti. U uslovima ograničenosti i/ili oskudice vodnih resursa, primarni zadatak je utvrđivanje balansa između dve vrste troškova: troškova potrebnih za snabdevanje vodom i oportunitetnih troškova preusmeravanja vode za druge namene. Visina ove dve grupe troškova razlikuje se od države do države, a zavisi od raspoloživosti vodnih resursa, s obzirom da se, osim za potrebe u poljoprivredi, voda koristi i za druge namene.

Drugo pitanje na koje agrarna politika treba da obezbedi odgovor je na proizvodnju kojih useva je usmerena primena sistema za navodnjavanje. Ukoliko je upotreba vode u poljoprivredi vezana za poljoprivredne proizvode koji su namenjeni izvozu, to može

ugroziti redovno snabdevanje domaćeg tržišta poljoprivredno-prehrambenim proizvodima.

4.6. Politika cena poljoprivredno – prehrambenih proizvoda u zemljama u razvoju

Sistem i politika cena poljoprivredno – prehrambenih proizvoda smatra se jednim od instrumenata agrarne politike kojim država u najvećoj meri utiče na visinu i stabilnost dohotka poljoprivrednika. Zbog specifičnosti poljoprivredne proizvodnje, odnosno njene izražene zavisnosti od agroekoloških uslova, rizici u proizvodnji znatno su veći u odnosu na druge privredne delatnosti. Visina proizvodnih, a samim tim i ekonomskih rezultata u poljoprivredi određena je delovanjem prirodnih uslova nad kojima čovek nema kontrolu. Iz tog razloga, sistemom i politikom cena, a naročito postojanjem sistema zaštitnih cena u poljoprivredi, država nastoji da stepen rizika u proizvodnji smanji i doprinese stabilnosti dohotka poljoprivrednika. Sa druge strane, strateški zadatak poljoprivrednog sektora svake zemlje, a naročito privredno nerazvijenih zemalja, je da obezbedi dovoljnu količinu hrane za domaće stanovništvo. To je razlog više koji opravdava postojanje posebnog sistema cena u poljoprivedi.

U zemljama u razvoju u primeni su četiri mehanizma u okviru agrarne politike za očuvanje cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na željenom nivou (Cafiero, 2003):

- Administrativna cena;
- Minimalna garantovana cena;
- Šema kontrole cena, i
- Oporezivanje potrošnje.

Primena ovih mera agrarne politike opravdana je, pre svega, zbog održavanja cena prehrambenih proizvoda na nivou koji je prihvatljiv za potrošače. Nizak nivo životnog standarda i relativno mala kupovna moć većine stanovništva u zemljama u razvoju zahteva primenu takvih mera cenovne politike koje će omogućiti održavanje cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na prihvatljivom nivou.

Izražena zavisnost proizvodnih rezultata, a samim tim i dohotka poljoprivrednih proizvođača od agroekoloških uslova nameće potrebu da se kroz odgovarajući sistem cena obezbedi stabilnost prihoda nosilaca poljoprivredne proizvodnje.

Usled primene strategije privrednog razvoja koji favorizuje industriju, često se u zemljama u razvoju javlja depresiranje cena proizvoda primarnog sektora. Takav odnos cena agrarnih i industrijskih proizvoda nepovoljno se odražava na visinu i stabilnost dohotka većine poljoprivrednih proizvođača. Kako bi povećala prihod poljoprivrednika usled depresiranja cena poljoprivrednih u odnosu na industrijske proizvode, država opravdano primenjuje sistem zaštitnih cena u poljoprivedi.

Administrativne cene. Ovo je instrument agrarne politike koji predstavlja unapred određen nivo tržišnih cena, u određenoj meri nezavisan od stvarnog odnosa ponude i tražnje. Primena ovog mehanizma opravdava se, pre svega, zbog obezbeđenja dostupnosti hrane za domaće stanovništvo u čijoj strukturi potrošnje dominiraju upravo prehrambeni proizvodi. Radi se, naime, o siromašnim slojevima stanovništva koji najveći deo ostvarenog dohotka troše na zadovoljavanje bazičnih potreba, među kojima hrana ima dominantno mesto.

Iako doprinosi očuvanju dohotka poljoprivrednika i budžeta potrošača, administriranje cena ipak ima i određene negativne posledice. Pre svega, administrativna, odnosno fiksirana cena neminovno dovodi do destabilizacije tržišta, s obzirom da je skoro nemoguće unapred upravljati kretanjem ponude i tražnje. Destabilizacija tržišta se može javiti u dva oblika. Jedan od scenarija je rast ponude u odnosu na tražnju, kada se javlja viškovi ili zalihe određenih proizvoda. Drugi negativni efekat administrativnih cena može izazvati deficit, odnosno nestašicu određenih proizvoda, ukoliko je ponuda niža u odnosu na tražnju.

Minimalna garantovana cena. Ovo je mera agrarne politike koja predstavlja minimalnu cenu određenog poljoprivrednog proizvoda, koju određuje i garantuje država. Osmišljena je da održi dohodak poljoprivrednika na prihvatljivom nivou. I ovu mjeru politike cena je ponekad teško realizovati, jer u slučaju poremećaja na tržištu Vlada je obavezna da otkupi viškove poljoprivrednih proizvoda po garantovanim cenama.

Minimalna garantovana cena određuje se prema visini prosečnih troškova proizvodnje za određeni proizvod, s tim što se na godišnjem nivou vrši korekcija cene u skladu sa stopom inflacije.

Stabilizacija cena. Promene u nivou proizvodnje, koje se dešavaju pod uticajem klimatskih faktora, uslovjavaju variranje cena poljoprivredno – prehrambenih proizvoda. U slučaju rasta proizvodnje, ponuda raste u odnosu na tražnju, što dovodi do pada cena. U slučaju da, usled nepovoljnih vremenskih uslova, dođe do pada proizvodnje, javlja se deficit proizvoda na tržištu i povećanje cena. Upravo zbog izraženog uticaja klimatskih uslova na ostvarene prinose i ukupnu proizvodnju, u poljoprivredi je neophodno da država, primenom odgovarajućih mehanizama, uspostavlja stabilnost cena poljoprivrednih proizvoda. Na taj način, posredno, kroz sistem i politiku cena, država utiče na stabilnost dohotka poljoprivrednih proizvođača.

Jedan od mehanizama koji se koristi u ovu svrhu je sistem otkupa poljoprivrednih proizvoda i formiranje zaliha. Naime, država određuje minimalnu tržišnu cenu po kojoj otkupljuje sve proizvode od poljoprivrednika i čuva ih u zalihamu do momenta rasta tržišnih cena, kada te proizvode plasira na tržište. Ovakav način očuvanja dohotka poljoprivrednika je efikasan, međutim, on prouzrokuje troškove čuvanja zaliha koji u određenim slučajevima mogu biti tako visoki da značajno optereće budžet zemalja u razvoju.

Oporezivanje potrošnje. Poljoprivredni proizvodi mogu biti predmet oporezivanja, bez obzira da li se radi o porezu na potrošnju ili proizvodnju. Ove vrste poreza postoje u zemljama u razvoju, a uvode se kao alternativa porezu na dohodak od poljoprivrede. Čest je slučaj da se ovaj način oporezivanja odnosi na poljoprivredne proizvode koji su namenjeni izvozu. Po pravilu, ovakvo oporezivanje uvodi se u državama koje namaju adekvatan sistem oporezivanja dohotka od poljoprivrede. Najčešći argument koji se navodi kao opravdanje uvođenja poreza na potrošnju je da ova vrsta poreza ne uzrokuje variranja u nivou poljoprivredne proizvodnje.

4.7. Politika subvencionisanja inputa u poljoprivredi zemalja u razvoju

Osim cene poljoprivredno – prehrabnenih proizvoda, kao najvažnijih autputa agrarnog sektora, država može čuvati dohodak poljoprivrednika na željenom nivou i kroz subvencionisanje inputa za proizvodnju. Predmet subvencionisanja su najčešće đubriva, agrohemikalije, voda, električna energija. Uz ostale nepromenjene uslove, snižavanje cena inputa dovodi do proporcionalnog snižavanja troškova poljoprivrednih gazuinstava, odnosno rasta njihovog dohotka. Ovakav vid subvencionisanja po pravilu vodi ka povećanju obima proizvodnje, što je sa aspekta zemalja u razvoju, koje se najčešće suočavaju sa deficitom poljoprivredno – prehrabnenih proizvoda veoma značajno.

Još jedan od zajedničkih imenitelja poljoprivrede u svim zemljama u razvoju je nizak tehnološki nivo razvijenosti proizvodnje. U ekstenzivnoj proizvodnji, koja je zasnovana na tradicionalnim tehnologijama, ne može se ostvariti zadovoljavajuća visina prinosa i kvalitet poljoprivrednih proizvoda. Takođe, ekstenzivna proizvodnja po pravilu je vezana za ostvarivanje viših troškova po jedinici proizvoda, što nepovoljno utiče na cenovnu konkurentnost agrarnog sektora na domaćem i svetskom tržištu. Upravo iz tih razloga subvencionisanje inputa u poljoprivredi zemalja u razvoju predstavlja jedan od najvažnijih instrumenata agrarne politike.

Malim porodičnim gazdinstvima, sa ekstenzivnom proizvodnjom, koja čine najveći deo agrarne strukture u zemljama u razvoju, tekovine savremenih tehnologija su najčešće nedostupne. Jedini način da se i ova kategorija gazdinstava upozna sa blagodetima novih tehnologija i uvede ih u praksi su upravo subvencije države. Subvencije za nabavku savremene opreme i repromaterijala mogu značajno da doprinesu podizanju tehnološkog nivoa poljoprivredne proizvodnje u zemljama u razvoju, a samim tim i njihovoj prehrabenoj sigurnosti.

Pitanja za proveru znanja

1. Značaj poljoprivrede u privrednoj strukturi zemalja u razvoju.
2. Oblici doprinosa poljoprivrede privrednom razvoju.
3. Koncept održive intenzifikacije u poljoprivredi zemalja u razvoju.
4. Kreditna politika u poljoprivredi zemalja u razvoju.
5. Upravljanje vodnim resursima u zemljama u razvoju.
6. Politika cena poljoprivredno – prehrambenih proizvoda u zemljama u razvoju.
7. Mehanizam administrativnih cena agrarnih proizvoda u zemljama u razvoju.
8. Uloga i značaj minimalnih garantovanih cena poljoprivrednih proizvoda u zemljama u razvoju.
9. Sistemi stabilizacije cena i oporezivanja potrošnje poljoprivrednih proizvoda u zemljama u razvoju.
10. Subvencionisanje inputa kao mera agrarne politike u zemljama u razvoju.

Literatura

1. Cafiero, C. (2003). *Agricultural Policies in Developing Countries*, National Agricultural Policy Center, FAO, Rome
2. Đurić, K. (2015) *Food security as a goal of global sustainable development after 2015*, Contemporary Agriculture, Vol. 64, No. 3-4, p. 254-260
3. Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet Novi Sad
4. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Sustainable intensification in agriculture as a factor of achieving food security*, Economics of Agriculture 3/2016, p. 929-942
5. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
6. FAO (2011). *Land degradation assessment in drylands (LADA)*, Project findings and recommendations, United Nations environmental programme, FAO, Rome
7. FAO (2015). *The State of Food Insecurity in the World*, Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress, Rome
8. Fresco, L.O. (2015). *The new green revolution: bridging the gap between science and society*, Current Science, Vol. 109, No. 3, p. 430-438
9. Garnett T, Appleby MC, Balmford A, Bateman IJ, Benton TG, Bloomer P, Burlingame B, Dawkins M, Dolan L, Fraser D, Herrero M, Hoffmann I, Smith P, Thornton PK, Toulmin C, Vermeulen SJ, Godfray HC. (2013). *Sustainable intensification in agriculture: premises and policies*, Science, 2013 Jul 5;341(6141), p. 33-4
10. Juma, C., Tabo, R., Wilson, K., Conway, G. (2013). *Innovation for Sustainable Intensification in Africa*, The Montpellier Panel, Agriculture for Impact, London
11. Kharas, H., McArthur, J., Gertz, G., Nowlds, S., Noe, L. (2015). *Ending rural hunger: mapping needs and action for food and nutrition security*, Global Economy and Development at Brookings
12. Marković, K. (2011). *Faktori razvoja poljoprivrede i njihov uticaj na svetsku prehrambenu situaciju*, Agroekonomika, br.51-52, Vol. 51-52, str. 49-58
13. Mihalović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
14. Norton, R.D. (2002). *Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences*, FAO Agricultural Policy Service – Policy Assistance Division, working document No. 43
15. Pingali, P.L. (2012). *Green Revolution: Impact, limits, and the path ahead*, PNAS-Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America, Vol. 109, No. 31, Pp. 12302-12308
16. Phalan, B., Balmford, A., Green, R.E., Scharlemann, J.P.W. (2011). *Minimising to harm to biodiversity of producing more food globally*, Food Policy, 36, p. 62-71
17. UNITED NATIONS (2014). *The road to Dignity by 2030 – Ending poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, Syntesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda, New York

V POGLAVLJE

5. MERENJE PODRŠKE POLJOPRIVREDI

Agrarni protekcionizam predstavlja primenu mera agrarne politike koje su zasnovane na snažnom intervencionizmu države. Sa jedne strane, ovakve mere doprinose očuvanju dohotka poljoprivrednih proizvođača na željenom nivou, štiteći ih od inostrane konkurenциje. Međutim, mere agrarnog protekcionizma, naročito izvoznih subvencija, direktno ugrožavaju položaj poljoprivrednika u drugim zemljama koje učestvuju na međunarodnom tržištu. U okviru Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) od osamdesetih godina XX veka razvija se metodološki postupak za merenje stepena podrške, odnosno zaštite domaće poljoprivrede. Za ove namene razvijen je set indikatora, među kojima je najznačajniji Ekvivalent subvencionisanja proizvođača (PSE), po kojem je metodologija i dobila ime. Pored mogućnosti da se države, na osnovu vrednosti ovog pokazatelja, rangiraju prema stepenu agrarnog protekcionizma koji primenjuju, ova metodologija je značajna i za davanje smernica državama na koji način da reformišu svoju agrarnu politiku u cilju smanjenja njenog distorzivnog uticaja na međunarodne trgovinske odnose.

5.1. Nastanak i razvoj PSE metodologije

Krajem osamdesetih godina XX veka u okviru zemalja OECD-a⁵⁶ počela je da se primenjuje metodologija za kvantifikovanje stepena podrške poljoprivredi.

Deficit poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u posleratnoj Evropi uslovio je potrebu za uvođenjem poljoprivredne politike čije bi mere rezultirale, pre svega, rastom ukupne agrarne produkcije. Uvođenjem Zajedničke agrarne politike, čije su osnovne

⁵⁶ OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj. Osnovana je 14. decembra 1960. godine. Nastala je iz Organizacije za evropsku ekonomsku saranju (OEEC), osnovane 1948. godine, sa ciljem da pomogne ostvarenju i administraciji Maršalovog plana o rekonstrukciji Evrope nakon Drugog svetskog rata. Kasnije je njeno članstvo prošireno i na neevropske zemlje. Danas broji 37 zemalja članica, a ciljevi su joj: povećanje privrednog rasta i zaposlenosti, povećanje životnog standarda, razvoj svetske ekonomije, zdrav ekonomski napredak u zemljama članicama i nečlanicama, razvoj svetske trgovine bez diskriminacije.

karakteristike snažna budžetska podrška i protekcionistički karakter, evropske zemlje su već sedamdesetih godina postale najveći svetski proizvođač i izvoznik hrane. Međutim, pored niza pozitivnih efekata ovog rapidnog rasta poljoprivredne proizvodnje, javili su se i određene negativne implikacije. Negativni uticaj ogledao se, pre svega, u sve većim troškovima poljoprivredne politike koja je bila opterećena troškovima zaliha i izvoznih subvencija. Pored toga, na međunarodnom tržištu hrane, negativne posledice snažnog agrarnog protekcionizma osetile su zemlje u razvoju. Početkom osamdesetih godina postalo je jasno da je neophodna izmena postojećeg koncepta podrške poljoprivredi. U tom kontekstu, u okviru OECD-a, na ministarskom savetu 1982. godine, usvojen je osnovni okvir za merenje podrške poljoprivredi, a kao primarni indikator definisan je PSE⁵⁷ – ekvivalent subvencija za proizvođače.

U početku, PSE je označavao plaćanje koje bi bilo potrebno da se poljoprivrednicima nadoknadi gubitak dohotka usled ukidanja određenih mera podrške, odnosno agrarne politike (OECD, 1987.). Iako je prvo bila osmišljena kao metodologija za projektovanje uticaja promena cena na svetskom tržištu hrane na redukciju poljoprivrednih subvencija, PSE je prepoznat kao solidan indikator za komparativnu analizu agrarnih politika različitih zemalja. Pojam „ekvivalent subvencija“ vodi poreklo iz ekonomske teorije zaštite, koja je razvijena šezdesetih godina XX veka, a u poljoprivredi ga je prvi upotrebio Tim Josling početkom sedamdesetih godina u istraživanju u okviru organizacije FAO.

U studiji OECD-a „Nacionalne politike i poljoprivredna trgovina“ iz 1987. godine, prvi put je korišćena PSE metodologija kao instrument analize agrarnih politika zemalja članica ove organizacije. Paralelno, uveden je i CSE⁵⁸ indikator, koji je označavao godišnju vrednost transfera potrošačima poljoprivrednih proizvoda, merenu na nivou poljoprivrednih gazdinstava, a koji potiču od primenjenih mera agrarne politike.

Nadoknada dohotka ili ekvivalent subvencija nisu bili suština PSE pokazatelja, niti pravi naziv za njega. Pre svega, činjenica je da isti iznos subvencija može izazvati različite efekte na nivo dohotka poljoprivrednika, u zavisnosti od načine njihove isplate (po jedinici proizvoda, hektaru ili grlu stoke)⁵⁹. Zbog uočenih nedostataka, PSE metodologija je tokom devedesetih godina reformisana.

Pre svega, promenjeno je značenje akronima PSE od „ekvivalent subvencionisanja proizvođača“ na „procenjena podrška proizvođačima“⁶⁰. Ova promena nastala je zbog činjenice da pojedini transferi iz budžeta ka poljoprivredi nisu namenjeni subvencionisanju poljoprivredne proizvodnje, već ka tzv. opštim uslugama, koje na indirektni način utiču na rast dohotka gazdinstava. Zbog toga je izraz „podrška“ primereniji u odnosu na izraz „subvencionisanje“. Analogno tome, izvršena je i izmena

⁵⁷ PSE – *Producer Subsidy Equivalent*, ekvivalent subvenicija za proizvođeče (OECD, 2016, str. 21.)

⁵⁸ CSE – *Consumer Subsidy Equivalent*, ekvivalent subvencija za potrošače (OECD, 2016., str. 22.)

⁵⁹ Peters, 1988.

⁶⁰ PSE – *Producer Support Estimate*, procenjena podrška proizvođačima

originalnog značenja CSE indikatora sa „ekvivalent subvencionsanja potrošača“ na „procena podrške potrošačima⁶¹“.

5.2. Vrste indikatora za merenje podrške poljoprivredi

Zbog nedostataka i ograničenja, metodologija je ponovo revidirana u više navrata. Nakon prvih izmena 1999. godine, usledile su izmene 2007., a zatim i 2013. godine. Aktuelna metodologija podrazumeva primenu seta pokazatelja podrške poljoprivrednicima.

Procena podrške proizvođačima (PSE) predstavlja godišnji iznos ukupnih transfera od potrošača i poreskih obveznika ka poljoprivrednicima, mereno na nivou poljoprivrednog gazdinstva, a na osnovu mera podrške poljoprivredi, bez obzira na njihovu prirodu, ciljeve ili uticaj na proizvodnju i dohodak.

Procentualni PSE (% PSE) PSE kao udio u bruto prihodima gazdinstva.

Koeficijent nominalne podrške proizvođačima (NAC⁶²) utvrđuje se kao odnos bruto prihoda gazdinstva ostvarenog na osnovu podrške poljoprivredi i bruto prihoda koji bi bio ostvaren prema važećim cenama na svetskom tržištu.

Koeficijent nominalne zaštite proizvođača (NPC⁶³) predstavlja odnos između prosečne cene koja se isplaćuje proizvođačima i izvozne cene.

Podrška pojedinačnom proizvodu (SCT⁶⁴) godišnja novčana vrednost bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika ka proizvođačima, namenjena za subvencionisanje proizvodnje određenog proizvoda.

Procentualni SCT (%SCT) predstavlja procentualno učešće budžetske podrške namenjene određenom proizvodu u ukupnoj vrednosti transfera za taj proizvod.

Podrška grupi proizvoda (GCT⁶⁵) je godišnja novčana vrednost bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika poljoprivrednim proizvođačima određene grupe proizvoda.

Ukupni transferi proizvođačima (ACT⁶⁶) predstavljaju godišnju novčanu vrednost bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika poljoprivrednim proizvođačima koja nije vezana za određenu grupu proizvoda, već za ukupnu poljoprivrednu proizvodnju.

Ostali transferi proizvođačima (OTP⁶⁷) predstavljaju godišnju novčanu vrednost bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika poljoprivrednim proizvođačima koja proizilazi iz mera agrarne politike koje nisu direktno vezane za poljoprivrednu proizvodnju.

⁶¹ CSE – *Consumer Support Estimate*, procenjena podrška potrošačima

⁶² NAC – *Producer Nominal Protection Coefficient*

⁶³ NPC – *Producer Nominal Protection Coefficient*

⁶⁴ SCT – *Producer Single Commodity Transfers*

⁶⁵ GCT – *Group Commodity Transfers*

⁶⁶ ACT – *All Commodity Transfers*

⁶⁷ OTP – *Other Transfers to Producers*

Podrška opštim uslugama (GSSE⁶⁸) je godišnja novčana vrednost bruto transfera koja potiče od mera agrarne politike koje imaju uticaj na razvoj institucija i infrastrukture u oblasti poljoprivrede. Ovaj vid podrške ne utiče direktno na prihode poljoprivrednika, ali posredno deluje na bolje uslove za njihovo poslovanje.

Ukupna podrška poljoprivredi (TSE⁶⁹) predstavlja zbir ukupnih transfera namenjenih poljoprivredi, bez obzira da li se odnose na podršku proizvođačima ili potrošačima poljoprivrednih proizvoda.

Procenjena podrška potrošačima (CSE) predstavlja godišnju novčanu vrednost bruto transfera potrošačima poljoprivrednih proizvoda koji proizilaze iz mera agrarne politike.

Procentualni CSE (% CSE) predstavlja udio budžetskih transfera potrošačima u ukupnim troškovima domaćinstva.

Tabela 21. OECD indikatori podrške poljoprivredi

Vrsta indikatora	Način obračuna indikatora	Subjekti u poljoprivredi kojima je podrška namenjena
PSE	% PSE	Poljoprivredna gazdinstva
	NAC	
	NPC	
SCT	% SCT	
GCT		
ACT i OTP		
GSSE	% GSSE	Svi poljoprivredni proizvođači u jednoj državi
CSE	% CSE	Potrošači poljoprivrednih proizvoda
	NAC	
	NPC	
TSE	% TSE	Svi subjekti u poljoprivredi

Izvor: OECD, 2016.

⁶⁸ GSSE – General Services Support Estimate

⁶⁹ TSE – Total Support Estimate

5.3. Način obračuna PSE indikatora

Jedan od pokazatelja podrške poljoprivredi, PSE izračunava se na osnovu sledeće relacije:

$$PSE = MPS + BOT$$

pri čemu je:

MPS – cenovna podrška tržištu

BOT – budžetski i ostali transferi proizvođačima.

Cenovna podrška poljoprivredi svodi se na kalkulaciju razlike u ceni ili Price Gap. Utvrđuje se kao razlika između domaćih i svetskih tržišnih cena. Uglavnom se izračunava za tzv. standardne ili MPS/PSE proizvode, odnosno proizvode agrarnog sektora koji se poimaju kao reprezentativni⁷⁰.

Pri utvrđivanju MPS za stočarske proizvode, neophodno je uzeti u obzir da pored razlike u nivou svetske i domaće cene odnosnog proizvoda, postoji i korekcija za stočnu hranu. Naime, u zavisnosti od toga da li su cene biljnih proizvoda, koji se koriste kao stočna hrana, na domaćem tržištu ispod ili iznad nivoa svetskih cena, domaći proizvođači mogu imati određene koristi odnosno eventualne gubitke. MPS će imati manju vrednost u slučaju da su biljni proizvodi potrošeni za stočnu hranu, sa stanovišta stočara oporezovani, odnosno u slučaju da je domaća cena viša od svetske. Ukoliko je cena na domaćem tržištu niža u odnosu na svetsku cenu, u slučaju da su biljni proizvodi subvencionisani, korigovani MPS za odnosni proizvod biće veći.

Utvrđivanje cenovne podrške može se ilustrovati sledećom matematičkom relacijom:

$$MPS = QP_p - QP_b$$

pri čemu je:

MPS – cenovna podrška tržištu (Market Price Support)

Q – količina

P_p – proizvođačka cena

P_b – svetska cena.

Suština elaboriranja MPS komponente nalazi se u činjenici da se radi o podršci proizvođačima koju, u stvari, putem većih domaćih cena u odnosu na svetske, plaćaju potrošači poljoprivrednih proizvoda. S obzirom na sadržinu matematičkog izraza MPS,

⁷⁰ S obzirom da se MPS izračunava na osnovu tzv. reprezentativnih proizvoda, a zatim extrapolira na nivo ukupne proizvodnje, da bi se smanjila mogućnost greške, MPS/PSE proizvodi treba da pokriju dovoljno velik deo ukupne proizvodnje. Prema navodima OECD, ta granica je oko 70 % ukupne vrednosti poljoprivredne proizvodnje (Volk, T. 2004., str. 33)

jasno je da od ukupnog obima proizvodnje određenog proizvoda zavisi i visina ukupne podrške.

U skladu sa navedenim, dolazi se do zaključka da je MPS indikator koji ukazuje u kojoj meri i na koji način podrška poljoprivredi, putem tržišnih cena, utiče, ne samo na proizvođače, već i na potrošače određenog proizvoda.⁷¹

Budžetska plaćanja, kao druga komponenta PSE, mogu se javiti u različitim oblicima. Najčešće su to:

- 1) stvarna plaćanja proizvođačima ili
- 2) smanjeni budžetski prihodi.

Matematička relacija za izračunavanje druge komponente PSE glasi:

$$\text{BOT} = \text{B} + \text{C} + \text{D} + \text{E} + \text{F} + \text{G} + \text{H}$$

gde su:

BOT – budžetska i ostala plaćanja proizvođačima

B – plaćanja na bazi outputa

C – plaćanja na bazi zasejane površine

D – plaćanja na bazi prava iz ranijeg perioda

E – plaćanja na bazi korišćenih faktora proizvodnje

F – plaćanja na bazi ograničenja u korišćenju inputa

G – plaćanja na bazi ostvarenog dohotka

H – ostala plaćanja.

Uticaj budžetskih plaćanja proizvođačima je najintenzivniji kod mera koje predstavljaju podršku određenom proizvodu, odnosno kod plaćanja na osnovu outputa. Sprovođenjem ovih mera podrške, cena proizvoda za proizvođače se povećava, zbog čega se, zbog takve svoje prirode, budžetska plaćanja na bazi outputa često upoređuju i/ili čak izjednačavaju sa MPS.

Direktan uticaj na proizvodnju, ali u znatno manjoj meri u odnosu na budžetska plaćanja po outputu, ostvaruje se kod budžetskih plaćanja baziranih na obimu zasejanih površina ili broju grla stoke. Ovde se, zapravo, radi o vidu podrške koju proizvođači ostvaruju po osnovu prava na nadoknade iz ranijeg perioda. Drugim rečima, oni nisu obavezni da proizvode određeni proizvod, da bi imali pravo na ovaj vid subvencija.

⁷¹ MPS je, prema metodologiji OECD, indikator koji se odnosi samo na jedan proizvod.

Primarni cilj budžetskih plaćanja koja se zasnivaju na korišćenju faktora proizvodnje ogleda se u smanjivanju troškova za proizvođače. Putem ovakvih plaćanja, naime, država stimuliše proizvodnju određenog proizvoda, čiji se inputi subvencionisu.

Uticaj na poljoprivrednu proizvodnju, koji se ostvaruje putem plaćanja na bazi ograničenja u korišćenju inputa manji je u odnosu na ostale vrste budžetskih plaćanja. Osnovni razlog takvog uticaja skopčan je sa uslovom da se ova plaćanja odnose isključivo na inpute čija je upotreba iz određenog, na primer, ekološkog, razloga ograničena ili u potpunosti ukinuta.

Plaćanja na bazi nivoa ostvarenog dohotka uslovljena su, u stvari, nepostizanjem određenog nivoa dohotka u okviru poljoprivrednog gazdinstva.

5.4. Model za ocenu agrarne politike

Model za ocenu agrarne politike (PEM⁷²) razvijen je i primenjuje se u okviru OECD za simulaciju uticaja podrške, odnosno mera agrarne politike na ekonomske promenjive kao što su: proizvodnja, trgovina, cene, prihod, snabdevenost tržišta. Modelom je obuhvaćeno nekoliko grupa proizvoda iz različitih sektora poljoprivrede: žita, uljarice, mleko i goveđe meso.

Model je dizajniran da prevede podatke o vrednosti PSE indikatora u ekonomske uticaje politika na tržište i proizvođače. Ovaj model OECD koristi kako bi što bolje ocenio uticaj reformi agrarne politike na poljoprivrednu proizvodnju, trgovinu, prihode poljoprivrednika i životnu sredinu. Na taj način OECD pruža preporuke, pre svega za zemlje članice, na koji način da kreiraju, odnosno reformišu svoju poljoprivrednu politiku.

Na osnovu podataka za period od 2016. do 2018. godine, uočava se značajno variranje u visini podrške poljoprivredi u pojedinim zemljama članicama OECD (Tabela 22.). Najveći stepen zaštite poljoprivrede, mereno % PSE, prisutan je u Norveškoj, Japanu, Južnoj Koreji, Švajcarskoj i Islandu. U ovim državama preko 50% bruto prihoda poljoprivrednih gazdinstava potiče upravo od različitih vidova vladinih transfera za subvencionisanje proizvodnje. Sa druge strane, države poput Novog Zelanda, Australije, Brazila i Čilea, imaju stepen zaštite manji od 5%. U analiziranom periodu, prosečna vrednost % PSE za zemlje članice OECD iznosi približno 18%.

Ukoliko se analizira struktura podrške poljoprivredi, mereno PSE indikatorom, dolazi se do zaključka da se najveći deo podrške u većini zemalja realizuje kroz prvu PSE komponentu, a to je cenovna podrška tržištu (MPS). OECD ocenjuje da ove mere, širokoraspstranjene, kako u zemljama članicama, tako i u ostalim državama, u velikoj meri utiču na pojavu distorzija na svetskom tržištu hrane⁷³. Pored toga, ova vrsta podrške poljoprivredi, uglavnom deluje u pravcu povećanja intenziteta korišćenja poljoprivrednog zemljišta, a često i njegove neracionalne upotrebe, pa su negativne implikacije na životnu

⁷² PEM – Policy Evaluation Model

⁷³ OECD, 2018.

sredinu nesagledive. U zemljama OECD udeo MPS komponente u ukupnom PSE indikatoru iznosi prosečno 45%. Dakle, najveći deo podrške poljoprivredi i zaštite dohotka poljoprivrednika ne plaća država iz budžeta, već upravo potrošači poljoprivredno-prehrambenih proizvoda kroz veće cene na domaćem tržištu koje plaćaju za određene zaštićene proizvode.

Tabela 22. Vrednost PSE indikatora u pojedinim državama

Država	% PSE		
	2018. godina	2017. godina	2016. godina
Ukrajina	-7,7	-8,6	-6,3
Vijetnam	-0,9	-2,5	0,6
Novi Zeland	0,9	0,8	0,7
Australija	1,7	1,9	1,6
Čile	2,6	3,0	3,2
Brazil	2,7	3,8	3,1
Kazahstan	5,5	5,0	12,5
Kanada	9,3	9,3	9,7
SAD	9,6	9,5	8,8
Meksiko	8,8	9,8	10,2
Kostarika	7,8	10,0	-
Rusija	13,3	13,9	24,6
Kina	15,5	14,9	20,1
Kolumbija	13,1	15,5	16,6
Izrael	17,3	15,7	9,7
Evropska unija	19,3	19,6	19,0
Filipini	26,1	24,5	-
Indonezija	-	24,9	24,6
Turska	25,3	26,5	20,9
Japan	46,0	47,0	48,2
Južna Koreja	52,3	49,3	49,7
Island	57,6	55,5	49,1
Švajcarska	56,0	57,7	55,7
Norveška	57,3	59,7	59,7
OECD prosek	18,0	18,0	17,0

Izvor: OECD (2016a, 2017, 2018.)

Analiza strukture PSE indikatora ukazuje na to da su u pojedinim zemljama, kao što su Australija, Čile, Brazil, Meksiko, kao i zemljama članicama Evropske unije, u većoj meri zastupljeni različiti budžetski transferi poljoprivrednicima, kao ključni vid podrške. Na primer, u Evropskoj uniji, za period od 2016. do 2018. godine, učešće budžetskih transfera u strukturi PSE iznosi čak 64%, dok je na području SAD 45%. Ove države, kroz reforme svojih agrarnih politika, sve više napuštaju distorzivne mere agrarnog protekcionizma i cenovne podrške tržištu, što se može oceniti kao pozitivan pomak u odnosu na prethodne decenije.

Kao pozitivan primer navodi se Evropska unija, koja je u programskom periodu od 2014. do 2020. godine, najveći deo svojih mera agrarne politike zasnivala na sistemu tzv.

unakrsnog usklađivanja i isplatu subvencija uslovaljavala poštovanjem ekoloških principa od strane poljoprivrednika. Na taj način, smanjen je negativan uticaj mera agrarne politike na životnu sredinu. Takođe, ranijim reformama svoje poljoprivredne politike, Evropska unija je razdvojila visinu subvencija od obima proizvodnje, što je imalo pozitivnog uticaja na smanjenje distorzivnih efekata ove politike, kako unutar Unije, tako i na svetskom tržištu.

5.5. Uticaj mera podrške poljoprivredi na svetsko tržište hrane

Uprkos reformama agrarnih politika, obim podrške poljoprivredi u pojedinim zemljama i dalje se može oceniti kao relativno visok (Tabela 22.). Ukoliko se podje od činjenice da je podrška namenjena onim proizvodima koji su usmereni ka izvozu, jasno je da uticaj mera podrške poljoprivredi na međunarodno tržište nije zanemarljiv. Naime, podaci međunarodnih relevantnih institucija ukazuju da jedanaest proizvoda kojima je upućen najveći obim podrške čine oko 50% ukupnog svetskog prometa poljoprivrednih proizvoda, a pet najzaštićenijih proizvoda čine oko 15% prometa.

Analiza podrške poljoprivredi, primenom PSE metodologije, potvrđuje uticaj mera agrarne politike na pojavu poremećaja na međunarodnom tržištu hrane. Države koje primenjuju viši nivo podrške, ostvaruju bolje pozicije na svetskom tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. S obzirom da njihova dominacija nije zasnovana na tehnološkom napretku, inovacijama ili kvalitetu, već na direktnim merama agrarnog protekcionizma, ove države ugrožavaju ekonomski položaj ostalih učesnika na tržištu. Primena mera zaštite poljoprivrede i izvoznih subvencija u visokodohodovnim zemljama depresiraju međunarodne cene poljoprivrednih proizvoda već decenijama, smanjujući na taj način zarade poljoprivrednih proizvođača u zemljama u razvoju. Visok nivo protekcionističkih mera u poljoprivredi jedan je od faktora koji uslovjava produbljivanje jaza između razvijenih i nerazvijenih zemalja i rast siromaštva.

Posle višedecenijskih trgovinskih pregovora, vođenih u okviru GATT-a, a kasnije i WTO, 2015. godine postignut je dogovor o ukidanju izvoznih subvencija. Prema sporazumu koji su zemlje članice WTO definisale na ministarskoj konferenciji u Nairobi, ukidanje izvoznih subvencija se realizuje postupno. Naime, privredno razvijene države su bile u obavezi da sve vidove izvoznih subvencija u poljoprivredi ukinu odmah po stupanju na snagu sporazuma, dok su zemlje u razvoju imale nešto povoljnije uslove. Za grupu zemalja u razvoju predviđeno je ukidanje izvoznih subvencija do kraja 2018. godine, uz obezbeđivanje prelaznog perioda do 2023., odnosno 2030. godine⁷⁴. U toku prelaznog perioda, zemlje u razvoju su se obavezale da nivo izvoznih subvencija ne povećavaju u odnosu na prosečan nivo ovog vira podsticaja u poslednjem petogodišnjem periodu, kao i da primenjuju samo one vidove podrške koji ne ugrožavaju ostale učesnike na tržištu.

Očekuje se da će smanjenje podrške poljoprivredi u zemljama OECD ostvariti pozitivan efekat na redukciju siromaštva u zemljama u razvoju do 2030. godine. Uz to, na

⁷⁴ WT/MIN (15)/45 – WT/L/980 – dokument Svetske trgovinske organizacije o ukidanju izvoznih subvencija (Nairobi Package on Agriculture)

poboljšanje položaja ove grupe zemalja trebalo bi da utiče i niz drugih reformskih mera, kao što su ukidanje poreza na potrošnju ili uvođenje određenih vidova subvencija za slojeve stanovništva ugrožene ekstremnim siromaštvom. Takođe, otvaranje tržišta za direktnе strane investicije trebalo bi da omogući zemljama u razvoju da podignu nivo svog tehnološkog napretka, a samim tim i da se uspešnije takmiče na međunarodnom tržištu.

Pitanja za proveru znanja:

1. Okolnosti na međunarodnom tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda koje su uslovile potrebu za razvojem PSE metodologije.
2. Vrste indikatora za merenje podrške poljoprivredi.
3. Način obračuna PSE indikatora.
4. Model za ocenu agrarne politike.
5. Uticaj izvoznih subvencija na međunarodnu trgovinu agrarnih proizvoda.

Literatura:

1. Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
2. Butault, J.P. (2011). *Evolution of Agricultural Support in Real Terms*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 37, OECD Publishing, Paris
3. Đurić, K. (2015). Ekonomika poljoprivrede – praktikum, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
4. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
5. Đurić, K., Cvijanović, D., Prodanović, R., Čavlin, M., Kuzman, B., Lukač Bulatović, M. (2019). *Serbian Agriculture Policy: Economic Analysis Using the PSE Approach*, Sustainability 2019, 11, p. 309
6. Gendova Ruzsikova, K. (2019). *Differences in agricultural support between countries – the OECD measurement*, Acta Regionalia et Environmentalia, No. 1 (2019), p. 10-14.
7. Greenville, J. (2017). *Domestic Support to Agriculture and Trade: Implications for Multilateral Reform*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva
8. Josling, T., Tangermann, S. (1989). *Measuring Levels of Protection in Agriculture: A Survey of Approaches and Results*, in: Agriculture and Government in Interdependent World: Proceedings of Twentieth International Conference of Agricultural Economists, IAAE
9. Josling, T., Valdes, A. (2004). *Agricultural Policy Indicators*, FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper, No. 4, FAO, Rome
10. Josling, T. (1975). *Agricultural Protection and Stabilisation Policies: a Framework of Measurement in the Context of Agricultural Adjustment*, FAO, Rome
11. Josling, T. (1973). *Agricultural Protection: Domestic Policy and International Trade*, FAO, Rome
12. Josling, T. (1993). *Of Models and Measures: Some Thoughts on the Use and Abuse of Policy Indicators*, in: The Environmental, government policies, and international trade: proceedings: paper presented at the Dec. 1990 annual meeting of the International Agricultural Trade Research Consortium, San Diego, California
13. Legg, W. (2003). *Agricultural Subsidies: Measurement and Use in Policy Evaluation*, Journal of Agricultural Economics, Vol. 54, No. 2, p. 175-201
14. Marković, K. (2008). *Transformacija Zajedničke agrarne politike i implikacije na poljoprivredu Srbije*, odbranjena doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Subotica
15. Marković, K. (2008). *Mere budžetske podrške poljoprivredi u Srbiji i Evropskoj Uniji – komparacija i mogućnosti usklađivanja*, Tematski zbornik pod nazivom «Evropska unija i Zapadni Balkan – izazovi za agroprivrodu Srbije: Šta nam je

- činiti?», Društvo agrarnih ekonomista Srbije i Regionalna privredna komora, Beograd, Novi Sad, str. 49-55
16. Marković, K. (2009). *Zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji sa osvrtom na Srbiju*, Agroekonomika br. 41-42, Vol. 41-42, str. 24-36, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
 17. Martini, R. (2011). *Long Term Trends in Agricultural Policy Impacts*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris
 18. Mihajlović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
 19. OECD (2016). *OECD Producer Support Estimate and related indicators of agricultural support – Concepts, Calculation, Interpretation and Use*, The PSE Manual, OECD, Paris
 20. OECD (1987). *National Policies and Agricultural Trade*, OECD, Paris
 21. OECD (2017). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017*, ISBN 978-92-64-27567-8, OECD Publishing, Paris
 22. OECD (2018). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2018*, ISBN 978-92-64-30234-1, OECD Publishing, Paris
 23. OECD (2016). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, ISBN 978-92-64-20893-3, OECD Publishing, Paris
 24. Peters, G. (1988). *The Interpretation and Use of Producer Subsidy Equivalents*, Oxford Agrarian Studies, Vol. XVII, Oxford
 25. Tangermann, S. (2005). *Is the Concept of the Producer Support Estimate in Need of Revision?* OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 1, OECD, Paris
 26. Volk, T. (2004). *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u period tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*, odbranjena doktorska disertacija, Poljoprivredni fakultet, Beograd

VI POGLAVLJE

6. METODE MIKROANALIZE U KREIRANJU I UPRAVLJANJU AGRARNOM POLITIKOM

Jedan od ključnih zadataka agrarne politike, kao sektorske politike usmerene na ruralna područja i poljoprivrednu, je prihvatanje njenih instrumenata i mera od strane ruralnog stanovništva. Usklađivanje ciljeva agrarnog sektora na makroekonomskom nivou i nivou poljoprivrednih gazdinstava je kompleksan zadatak, a njegova uspešna realizacija zavisi, između ostalog, i od adekvatne primene metoda mikroanalize. Naime, primenom ove grupe metoda prikupljaju se povratne informacije od poljoprivrednika o postojećem stanju, potencijalima i ograničenjima koja stoje na putu uspešnoj implementaciji mera agrarne politike. Ove informacije predstavljaju dragocen input za kreatore agrarne politike, kako bi ona u budućem vremenskom periodu prevazišla postojeća ograničenja i bila u većoj meri usklađena sa očekivanjima i potrebama nosilaca poljoprivredne proizvodnje. Metode mikroanalize dele se na formalne i neformalne, a svoju primenu nalaze kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju. Jedna od metoda mikroanalize – participativno učenje i delovanje (PLA) stavlja akcenat na aktivnu participaciju ruralnog stanovništva u kreiranju situacione analize, kao i iznalaženju opcija za prevazilaženje postojećih problema ruralnih lokalnih zajednica.

6.1. Značaj primene metoda mikroanalize u upravljanju razvojem poljoprivrede i ruralnih područja

Agrarni razvoj predstavlja složenu oblast, koja pored razvoja poljoprivrede i prehrambene industrije, podrazumeva i unapređenje ulova za život i rad u ruralnim područjima. Drugim rečima, u savremenim uslovima, razvoj poljoprivrede i ruralnih područja postavljeni su u sinergijski odnos. Iskustva razvijenih zemalja potvrđuju da je ostvarivanje ciljeva u razvoju nacionalne poljoprivrede nemoguće bez stvaranja povoljnog ambijenta za život u ruralnim sredinama, koja su nosioci poljoprivredne proizvodnje. Jedan od primera koji potvrđuju ovu tezu je praksa zemalja Evropske unije, koje svoju Zajedničku agrarnu politiku baziraju na dva ravnopravna stuba: direktna podrška poljoprivredi i podrška ruralnom razvoju.

Specifičnosti poljoprivredne proizvodnje i njena izrazita zavisnost od prirodnih, agroekoloških faktora uslovljavaju neophodnost državne intervencije u ovoj privrednoj oblasti. Takođe, strateški značaj poljoprivrede, koji se ogleda u činjenici da se u ovoj privrednoj delatnosti proizvode koji služe za zadovoljavanje egzistencijalnih

potreba ljudi, naglašava potrebu za kreiranjem i primenom specifičnih instrumenata i mera agrarne politike, kao ekonomske politike u poljoprivredi.

Kreiranje i sprovođenje agrarne politike predstavlja složen postupak čiji je uspeh uslovjen velikim brojem prirodnih, ekonomskih i socijalnih faktora. Po pravilu, ciklus kreiranja i primene ekonomske politike u poljoprivredi sastoji se iz nekoliko faza⁷⁵:

- (1) Prikupljanje informacija na mikroekonomskom nivou, odnosno nivou poljoprivrednih gazdinstva i makroekonomskom, odnosno nivou nacionalne poljoprivrede;
- (2) Definisanje stanja u agrarnom sektoru i definisanje razvojnih ciljeva;
- (3) Formulisanje instrumenata i mera agrarne politike;
- (4) Izbor razvojnih programa u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- (5) Primena agrarne politike;
- (6) Praćenje i ocenjivanje efekata mera agrarne politike.

Poljoprivredna politika definiše se u cilju ostvarivanja strategije razvoja nacionalnog agrarnog sektora. Međutim, pored makroekonomskog nivoa, u planiranju i sprovođenju agrarne politke veoma je važno sagledati razvojne potrebe i mogućnosti nosilaca poljoprivredne proizvodnje, odnosno mikroekonomski, ili nivo poljoprivrednih gazinstava. Najzad, svi instrumenti i mera agrarne politke svoje direktnе efekte ostvaruju upravo na mikroekonomskom nivou i odražavaju se na stabilnost i visinu dohotka, a samim tim i životnog standarda poljoprivrednih proizvođača. Zbog toga, prikupljanje povratnih informacija od poljoprivrednika i ruralnog stanovništva uopšte, predstavlja jednu od veoma važnih faza u ciklusu upravljanja agrarnom politikom. U tom procesu primenjuju se metode mikroanalize, kao efikasan alat za dobijanje informacija sa poljoprivrednih gazinstava.

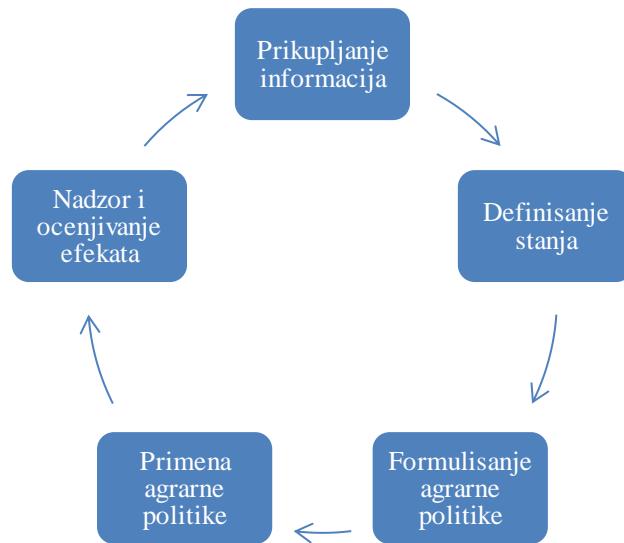
Pri sagledavanju značaja primene metoda mikroanalize u upravljanju agrarnom politikom, potrebno je poći od činjenice da primena agrarne politike nije jednosmeran proces. U vezi sa tim, s razlogom se naglašava izuzetan značaj povratnih informacija sa poljoprivrednih gazinstava o uspehu primene određenih mera agrarne politike i politike ruralnog razvoja. Na taj način obezbeđuju se informacije o problemima na koje agrarna politika i politika ruralnog razvoja nailaze u svojoj primeni.

Metodama mikroanalize prikupljaju se informacije na poljoprivrednim gazdinstvima o tome koliko su mera razvojne politike prihvачene od strane poljoprivrednih proizvođača, sa kojim se problemima i ograničenjima oni suočavaju i šta očekuju od države. Prikupljena informaciona građa predstavlja dragocenu osnovu od koje se polazi pri formulisanju agrarne politike za naredni period. Opravdanje za primenu metoda mikroanalize nalazi se upravo u činjenici da je uspeh ili neuspeh jedne razvojne politike u

⁷⁵ Upon i Dixon, 1996.

direktnoj vezi sa stepenom njene prihvaćenosti od strane subjekata kojima je namenjena⁷⁶.

Slika 7. Ciklus planiranja i primene agrarne politike



Budući da sprovođenje agrarne politike nije jednosmeran proces, kao veoma značajan izvor povratnih informacija od ruralnog stanovništva, a naročito poljoprivrednih proizvođača, javlja se primena odgovarajućih metoda mikroanalize. Ovim metodama prikupljaju se sve informacije na poljoprivrednim gazdinstvima koje su relevantne za otklanjanje eventualnih propusta u postojećim agrarno-političkim rešenjima i njihovom otklanjanju u budućem vremenskom periodu. Primenom metoda mikroanalize na gazdinstvima se prikupljaju informacije o:

- proizvodnim resursima kojima gazinstva raspolažu;
- mogućnostima pristupa poljoprivrednika zajedničkim resursima;
- proizvodnim i drugim ciljevima poljoprivrednika i njihovih asocijacija;
- mogućnostima uticaja poljoprivrednika na kreiranje sistema i politike cena, kao i politike korišćenja resursa;
- mogućnostima pristupa i korišćenja javne infrastrukture i javnih službi.

Prikupljanjem ovih informacija stvara se realna slika i obezbeđuje razumevanje ponašanja i reakcija poljoprivrednih proizvođača i celokupne ruralne populacije u odnosu na različite uticaje i uslove u kojima obavljaju poljoprivrednu proizvodnju kao delatnost od koje zavisi njihova egzistencija.

⁷⁶ Đurić, 2015.

6.2. Vrste metoda mikroanalize

Informacije koje se primenom metoda mikroanalize dobijaju na poljoprivrednim gazdinstvima predstavljaju značajan input pri definisanju razvojne politike i strategije. Metode mikroanalize omogućavaju identifikovanje poljoprivrednih razvojnih problema, kao i ograničenja na mikroekonomskom nivou koja direktno utiču na funkcionisanje i razvoj nosilaca poljoprivredne proizvodnje.

U prikupljanju povratnih informacija na mikroekonomskom nivou koristi se veliki broj metoda, s tim što se prednost u primeni neretko daje ekonomskim metodama, zbog njihove pouzdanosti i tačnosti. U zavisnosti od cilja istraživanja i vrste potrebnih informacija, pri analiziranju agrarnih programa i politike mogu se koristiti neke od sledećih metoda⁷⁷:

- kvalitativni neformalni procesi odlučivanja;
- statističke analize;
- ekonometrijske analize;
- simulacija;
- sistem analize poljoprivrede;
- matematičko programiranje;
- integralno modeliranje poljoprivrednih gazdinstava;
- matrica strateških analiza.

Primena navedenih, tzv. formalnih metoda mikroanalize po pravilu prouzrokuje visoke troškove i zahteva duži vremenski period za prikupljanje informacija. Upravo to su osnovni razlozi zbog čega se u praksi, naročito manje razvijenih država, primenjuju tzv. neformalne metode mikroanalize. Navedena pojava naročito je bila izražena osamdesetih godina XX veka, kada je počela masovnija primena metoda brze ruralne procene (RRA – Rapid Rural Appraisal) i participativne ruralne procene (PRA – Participatory Rural Appraisal).

Kao osnovne prednosti neformalnih metoda, kako brze, tako i participativne ruralne procene, navode se činjenice da je za njihovu uspešnu primenu dovoljno obezbediti manje interdisciplinarne timove koji u saradnji sa lokalnim ruralnim stanovništvom realizuju prikupljanje odgovarajućih podataka. Pri tom, za ovakav rad karakteristično je da se odvija na terenu, bez obimnih priprema i da se u relativno kratkom vremenskom periodu u saradnji sa lokalnim stanovništvom zajednički predlažu najpovoljnija rešenja problema⁷⁸.

⁷⁷ Upon i Dixon, 1996.

⁷⁸ Mihajlović i Arsenović, 2002.

Tabela 23. Poređenje rezultata pojedinih metoda mikroanalize

Rezultati	Sistemi analize poljoprivrede	Ekonometrijske metode	Modeli farmerskih gazdinstava	Modeli programiranja	Analize strateških matrica	Agregatni modeli
Stepen pokrivenosti	Lokalno	Lokalna ili sektorska	Loklano	Loklano	Sektorski jednostavne aktivnosti	Nacionalna
Detaljnost pokrivenosti	Fleksibilna	Prilično fleksibilna	Niska	Fleksibilna	Niska	Niska
Primjenjivost	Visoka	Nesigurna	Nesigurna	Moguća	Nesiguna	Neizvesna
Snaga (moć objašnjenja)	Visoka ali subjektivna	Može biti testirana	Srednja	Zavisi od formulacije	Niska	Zavisi od formulacije
Dinamika	Moguća	Moguća	Ne	Moguća	Ne	Moguća
Jasnost (shvatljivost)	Visoka	Primenjiva	Niska	Niska	Prilično visoka	Veoma niska

Izvor: Gosling i Edwards, 2003.

Iako se pouzdanost informacija do kojih se dolazi primenom neformalnih metoda može staviti pod znak pitanja, njihova primena je rasprostranjena, pre svega zbog brzine kojom se stiže do potrebnih informacija. Osim toga, podaci se, primenom odgovarajuće tehnike, prikupljaju na terenu, često i u okviru samo jedne posete. Priprema procedure ispitivanja je relativno jednostavna, pa su i troškovi koje prouzrokuju ove metode srazmerno niski.

Pored navedenih karakteristika neformalnih metoda mikroanalize, kao jedna od njihovih najznačajnijih prednosti navodi se neposredni kontakt sa ruralnim stanovništvom, koji obezbeđuje, ne samo dvosmerni protok informacija, već i direktnu participaciju poljoprivrednika u postupku rešavanja njihovih problema. Na taj način se poljoprivrednici posredno uključuju i u proces kreiranja agrarne politike i razvojnih programa, što je od velike važnosti, kako za kvalitet dobijenih rešenja, tako i za prihvatanje agrarne politike od strane poljoprivrednika. Uvažavanjem stavova poljoprivrednika pozitivno se deluje na njihov odnos prema institucionalnom okviru poljoprivrede, kroz stvaranje atmosfere poverenja između poljoprivrednika i nosilaca agrarne politike.

Tabela 24. Tehnike prikupljanja informacija u okviru neformalnih metoda mikroanalize

Neformalne metode mikroanalize	
Tehnike	Opis rada
Semi-struktuirani intervjui	Multidisciplinarna grupa istraživača i odgovarajuća grupa ruralnog stanovništva učestvuju zajedno u analiziranju situacije i traženju rešenja
Grupni intervjui	Sa posebnim grupama ruralnog stanovništva razgovara se o specifičnim problemima, koji su za njih od posebnog značaja
Preseci	Koriste se u opisu određenih problema i mogućnosti korišćenja zemljišta ili nekih drugih resursa
Kartografija i modeliranje	Postupak u okviru kojeg se skiciraju mape određenih resursa, kao i modeli odgovarajućih bio-resursa
Sezonske šeme	Koriste se u traženju odgovora zainteresovanih klijenata na izazove novih tehnologija ili podsticaja u uslovima sezonskih oscilacija proizvodnje

Izvor: Mihalović i Arsenović, 2002.

U određenim slučajevima, u skladu sa ciljem istraživanja na mikroekonomskom nivou, angažuju se veća finansijska sredstva za prikupljanje informacija. Metod koji se u takvim slučajevima koristi su tzv. farmerski menadžment pregledi, kao i pregledi troškova obrade. Primenom odgovarajuće tehnike, ovim metodama mikroanalize prikupljaju se podaci kao što su:

- podaci o inputima;
- podaci o autputu;
- podaci o dobiti;
- podaci o ekonomskom položaju poljoprivrednika;
- stavovi poljoprivrednika o pojedinim pitanjima.

U okviru jedne ili više uzastopnih poseta, najčešće primenom metode studije slučaja, prikupljaju se podaci o svim aspektima poslovanja poljoprivrednih gazdinstava. Na taj način stiče se potpuni uvid u njihove proizvodne aktivnosti i finansijske efekte proizvodnje. Razvoj farmerskih menadžment pregleda, kao metodološkog postupka za prikupljanje informacija, ide u pravcu kreiranja manjih upitnika, sa preciznim pitanjima, kao i obuhvatom manjih uzoraka. Tako dobijeni podaci na mikro planu koriste se za osmišljavanje odgovarajućih razvojnih programa i strategija.

Osim navedenih metoda mikroanalize, u primeni se nalaze i tzv. ad-hoc pregledi, usmereni na pojedine specifične probleme, odnosno njihovo rešavanje. Budući da podrazumevaju rad na terenu i neposredan kontakt sa ruralnom populacijom, ad-hoc pregledi često obezbeđuju širok spektar informacija o stanju i problemima u ruralnim područjima. Kao osnovni nedostatak ove metode navodi se nemogućnost komparacije podataka koji su prikupljeni na različitim lokacijama i u različitim vremenskim intervalima.

Tabela 25. Komparacija različitih izvora informacija na mikro nivou

Karakteristike informacija na mikro nivou			
	Neformalne metode mikroanalize	Farmerski menadžment pregledi	Ostale metode
Obuhvatnost	Da	Da	Promenjiva
Pokrivenost	Lokalna	Lokalna ili nacionalna	Lokalna ili nacionalna
Tačnost – preciznost	Subjektivno	Promenjiva	Promenjiva
Konzistentnost	Subjektivno	Potencijalno visoka	Često niska
Troškovi	Niski	Visoki	Promenjivi
Sporedna upotreba	Zavisi od podataka koji se prikupljaju i mogućnosti dobijanja povratne informacije		

Izvor: Stober, 2005.

Obeležja različitih vrsta metoda mikroanalize pokazuju da je za uspešno upravljanje agrarnom politikom i programima razvoja neophodna kombinovana primena neformalnih i formalnih mehanizama za prikupljanje informacija. Svaka vrsta metoda mikroanalize ima izvesne prednosti i ograničenja, koja mogu u većoj ili manjoj meri doći do izražaja u određenim uslovima. U manje razvijenim zemljama, u kojima agrarni sektor ima značajno učešće u privrednoj strukturi, korišćenje manje formalnih metoda za prikupljanje podataka na mikroekonomskom nivou je preporučljivo. Primenom neformalnih metoda ostvaruje se dijalog na relaciji: istraživač – poljoprivrednik i na toj osnovi dobijaju se značajne informacije o ciljevima poljoprivrednika, njihovim aktivnostima i ograničenjima.

6.3. Metod participativnog učenja i delovanja

Participativno učenje i delovanje (PLA – Participatory Learning and Action) je vrsta kvalitativnog istraživanja koje se može koristiti za dublje razumevanje zajednice ili situacije. Ova metoda mikroanalize ima široku primenu u radu sa ruralnim lokalnim zajednicama. Kao što i njen naziv govori, acenat kod primene ove metode stavljen je na aktivnu participaciju članova zajednice, u ovom slučaju ruralne populacije. Prema

definiciji, osnovna svrha PLA metode je da podrži ljude u zajednicama da analiziraju svoju situaciju, umesto da ona bude analizirana od strane ljudi koji nisu članovi zajednice, kao i da obezbedi da se svako učenje bude prevedeno u akciju, odnosno da se primeni u praksi⁷⁹.

Prvobitno, PLA se zvao Participativna ruralna procena (PRA – Participatory Rural Appraisal) ili Brza ruralna procena (RRA – Rapid Rural Appraisal). U zemljama OECD-a prvu primenu imao je osamdesetih i devedesetih godina XX veka. Metodologija je kreirana sa ciljem procene situacije u ruralnim oblastima, mada je danas njena primena zastupljena u svim ostalim segmentima privrede i društva, kako u ruralnim, tako i u urbanim područjima. Primena ove metodologije moguća je u svim fazama projektnog cilusa, od dizajniranja, planiranja i praćenja do pregleda i ocenjivanja. Ime metode promenjeno je u Participativno učenje i delovanje kako bi odražavalo njenu šиру primenu i kako bi se naglasilo da je proces osmišljen da pomogne pokretanju akcije na lokalnom nivou.

Participativno učenje i delovanje je pristup koji je potrebno objasniti sa dva aspekta. Pre svega, u pitanju je način razmišljanja u kom je naglašena aktivna participacija ruralnog lokalnog stanovništva u analizi problema, kao i sprovođenju akcija za njihovo rešavanje. Takođe, osim lokalne populacije, primenom ove metodologije, podstiču se na aktivnost i svi subjekti koji predstavljaju institucije na lokalnom nivou.

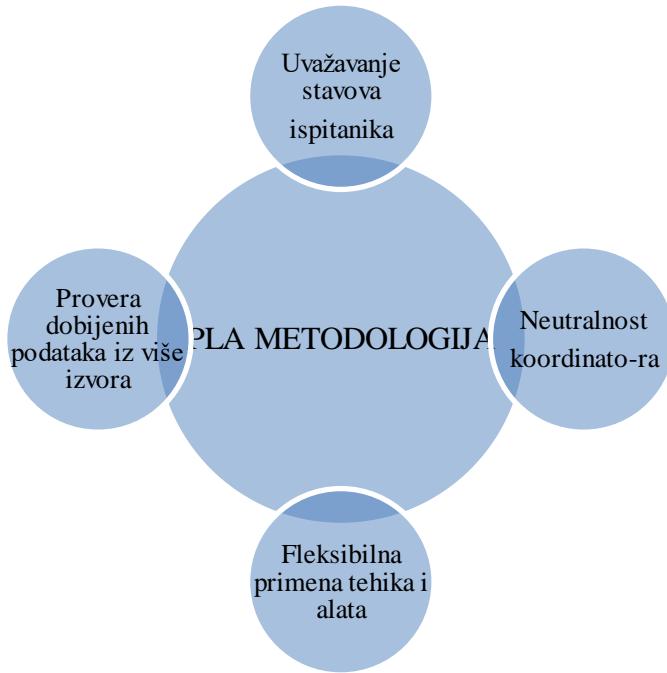
Tokom dugogodišnje primene u praćenju i razvoju agrarnih programa, izdvojili su se osnovni principi koji se poštuju prilikom primene PLA metodologije⁸⁰:

- (1) metod je zasnovan na grupnoj analizi i učenju;
- (2) dizajniran je tako da bude fleksibilan i inovativan;
- (3) pristup u radu, u smislu jezika i koncepta rada, prilagođen je lokalnoj kulturi i kontekstu;
- (4) metod je kreiran tako da podstakne na aktivno učešće marginalizovanih kategorija ruralnog stanovništva, kao što su deca, žene, siromašni i osobe sa invaliditetom;
- (5) prikupljanje informacija se vrši iz više izvora, kako bi podaci bili što pouzdaniji i kako bi se uvažila različita gledišta;
- (6) istraživači se u primeni PLA metode u ruralnim lokalnim zajednicama moraju postaviti u ulogu koordinatora, a ne trenera ili nastavnika.

⁷⁹ Gosling i Edwards, 2003.

⁸⁰ Napier i Simister, 2017.

Slika 8. Osnovni principi PLA metode



PLA je, pre svega, participativni proces u kome se u prvi plan stavljuju ciljevi ruralnog lokalnog stanovništva. Zbog toga, metodološki postupak se prilagođava specifičnostima ruralne zajednice u kojoj se primenjuje. Zatim se bira skup odgovarajućih tehnika i alata. Osnovni kriterijum pri izboru tehnike rada je da ona u potpunosti podržava participativni pristup radu. Za uspešnu primenu PLA metode veoma je važno da se dobijene informacije unakrsno proveravaju, odnosno da budu potvrđene iz više različitih izvora u zajednici.

Tabela 26. Tehnike i alati u okviru PLA metode

Tehnike	Alati
Mape	Mape preseka
	Društvene mape
	Mape mobilnosti
Dijagrami	Dijagrami dnevne rutine
	Dijagrami analize načina života
	Dijagrami protoka
	Venov dijagram
Vežbe za rangiranje i bodovanje	Rangiranje prioriteta i matrica rangiranja

Izvor: Napier i Simister, 2017.

Za opis karakteristika područja u okviru PLA metode koriste se mape. Mapa zajednice je, u stvari, crtež područja, koji se koristi za njegovo opisivanje iz perspektive lokalnog stanovništva. Postoji više vrsta mapa: (1) mape preseka, (2) društvene mape i (3) mape mobilnosti. Na mapama preseka predstavljeni su prirodni resursi ruralne lokalne zajednice, pre svega poljoprivredno zemljište prema kategoriji, odnosno načinu

korišćenja. Društvene mape predstavljaju mape ruralne lokalne zajednice koje pokazuju gde žive pojedine grupe ili kategorije stanovništva, kao što su bogati, siromašni, etničke ili verske grupe. Mape mobilnosti analiziraju i upoređuju kretanja pojedinih grupa u ruralnoj lokalnoj zajednici, zatim njihove kontakte i interakciju.

Dijagrami, kao tehnika za prikupljanje podataka u okviru PLA metode, prikazuju informacije u lako razumljivom obliku. Obično se razvijaju na participativan način, pomoću lokalnih resursa. Dijagrami dnevne rutine prikazuju raspodelu vremena pojedinih grupa stanovništva na različite svakodnevne aktivnosti. Dijagrami analize načina života opisuju socio-ekonomske karakteristike domaćinstava, način donošenja odluka i ponašanja. Dijagrami protoka predstavljaju vizuelni alat za praćenje toka resursa ruralne lokalne zajednice. Venovi dijagrami koriste se za prikazivanje ključnih institucija i pojedinaca u ruralnoj lokalnoj zajednici, kao i njihovog odnosa i značaja za donošenje odluka.

Osim navedenih tehnika i alata, značajna je i primena vežbi za rangiranje i bodovanje. Ove vežbe korisne su za upoređivanje preferencija, prioriteta i mišljenja različitih grupa zajednice ili društvenih aktera. Značajne su jer podstiču diskusiju, koja može voditi rešavanju problema.

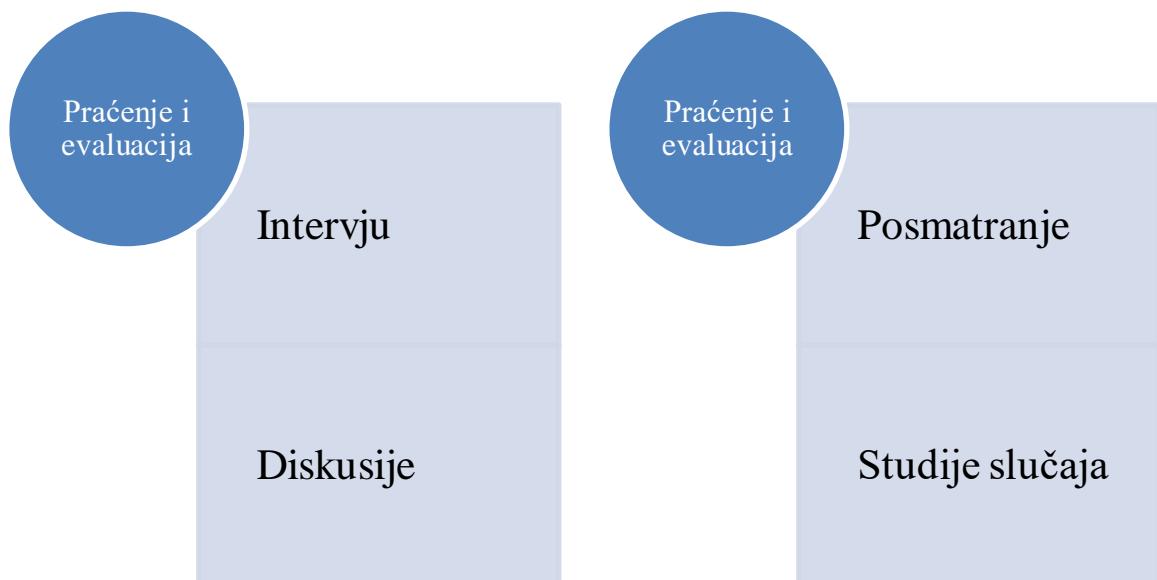
6.4. Prednosti i ograničenja PLA metode

Primena PLA metode omogućava upoznavanje sa kapacitetima ruralne lokalne zajednice, kao i njenim ograničenjima viđenim iz presperspektive lokalnog stanovništva. Ovo je veoma značajna prednost PLA metodologije, s obizrom da je u ocenjivanju i praćenju razvojnih programa i mera politike ruralnog razvoja i agrarne politike uvek korisno uzeti u obzir stavove ruralnog stanovništva, odnosno poljoprivrednih proizvođača. Takođe, ova metoda daje dobre rezultate u pronalaženju razloga zbog kojih određeni razvojni programi i projekti ne daju očekivane rezultate i gde se, po mišljenju nosilaca poljoprivredne proizvodnje, nalaze ograničenja.

Pod uslovom da se u potpunosti poštuju svi relevantni principi u okviru njene primene, PLA metoda može doprineti osnaživanju ruralnog lokalnog stanovništva, pre svega kroz bolju percepciju njihovih raspoloživih kapaciteta. Osnovni uslov da bi primena PLA metode bila uspešna je da koordinatori prilagode tehnike i koncept rada mentalitetu lokalnog stanovništva. Oni bi trebalo da osiguraju poštovanje etičkih standarda i potpuno poštuju stavove ispitanika.

Najznačajniji nedostatak PLA metode je vreme potrebno za njeno uspešno sprovođenje. Takođe, jedan od potencijalnih nedostataka je taj što su dobijeni podaci specifični samo za nivo određene lokalne zajednice, pa se iz tog razloga u najvećem broju slučajeva ne mogu porebiti ni uopštavati.

Slika 9. Tehnike za praćenje i evaluaciju u okviru PLA metode



Izvor: Chambers, 2008.

Kao što je navedeno, jedno od ključnih ograničenja PLA metode je njeno trajanje. Primena ove metode u ruralnim lokalnim zajednicama po pravilu se odvija u tri faze⁸¹:

- (1) faza pripreme
- (2) faza probnog rada
- (3) faza implementacije.

Faza pripreme traje do šest meseci. U ovoj fazi održavaju se konsultacije u kojima učestvuju PLA konsultantni, odnosno koordinatori i predstavnici vlasti na lokalnom nivou. Faza probnog rada uključuje rad sa lokalnim stanovništvom, uz aktivnu koordinaciju PLA konsultanata i prestavnika lokalne samouprave. Probni rad obično obuhvata period od sedam do deset dana. Zatim sledi faza implementacije, koja je vremenski najzahtevnija, jer se realizuje u periodu od dve do četiri godine, u zavisnosti od vrste projekta i postavljenih ciljeva. U ovoj fazi, pored predstavnika lokalnih vlasti i PLA koordinatora u rad su uključene različite interesne grupe, kao i lokalna udruženja.

Primena PLA ili neke druge metode mikroanalize prvenstveno bi trebalo da obezbedi relevantne podatke koje će kreatori agrarne politike i politike ruralnog razvoja koristiti kao validne inpute u procesu osmišljavanja razvojnih strategija. Informacije do kojih se dolazi metodama mikroanalize, po pravilu bi trebalo da odražavaju realne potrebe i aspiracije poljoprivrednika, kao i drugih socijalnih grupa koje nastanjuju ruralna područja.

⁸¹ Ploeg i Douwe, 2003.

Kao i u svakom metodološkom postupku i u slučaju metoda mikroanalize postoje ograničenja, zbog kojih se dobijeni rezultati moraju uzeti sa izvesnom dozom rezerve. To ostavlja prostora za njihovo buduće usavršavanje i ublažavanje i/ili otklanjanje postojećih nedostataka. Ovaj zadatak trebalo bi shvatiti kao imperativ, jer samo realne, tačne i blagovremene informacije dobijene od poljoprivrednika mogu voditi ka uklanjanju postojećih nedostataka agrarne i politike ruralnog razvoja.

Kako bi se ograničenja metoda mikroanalize svela na najmanju meru, jedan od prioriteta je formiranje stručnih timova za njihovu operacionalizaciju. Pored stručnih kvalifikacija, koje su osnovni i neprikosnoveni uslov, istraživači takođe treba da poseduju iskustvo i uvežbanost u radu na terenu. Naime, neposedan rad sa ruralnom populacijom je specifičan i zahteva strpljenje, kao i poznavanje i razumevanje loklanog mentaliteta, običaja i stila života. Kao veoma čest problem u ralizaciji metoda mikroanalize javlja se svojevrstan otpor i nepoverenje lokalnog stanovništva prema timu istraživača, tako da je iskustvo istraživača od neprocenjive vrednosti za prevazilaženje ovih ograničenja.

Ništa manje važna nije tehnička opremljenost timova za istraživanje. Naime, razvoj informacione tehnologije poslednjih godina u velikoj meri olakšao je primenu metoda mikroanalize i otklonio neke njene nedostatke. Međutim, ne treba gubiti iz vida da savremena tehnička oprema zahteva i odgovarajuća investiciona ulaganja, što može značajno poskupeti primenu metoda. Ovo se može javiti kao bitno ograničenje, naročito u zemljama u razvoju, čija su finansijska sredstva namenjena u svrhe mikroanalize ruralnih razvojnih programa značajno limitirana.

Podaci prikupljeni na poljoprivrednim gazdinstvima, u ruralnim lokalnim zajednicama, primenom formalnih i/ili neformalnih metoda mikroanalize svrstavaju se u grupu izuzetno vrednih inputa za kreiranje efikasnih razvojnih programa i politika⁸². Drugim rečima, uspeh poljoprivredne politike u direktnoj je zavisnosti od poznavanja i razumevanja potreba, ciljeva i očekivanja različitih tipova poljoprivrednih gazdinstava.

6.5. Praktična primena PLA metodologije – kreiranje lične karte sela

Primena PLA metodologije zastupljena je u različitim oblastima. Međutim, bez obzira na sektor u kome se primenjuje, ova metoda ima za cilj da problem koji se rešava osvetli sa aspekta lokalnog stanovništva i motiviše njihovo aktivno učešće. PLA metodologija podrazumeva primenu „bottom-up“ pristupa u rešavanju problema⁸³. U nastavku će biti opisan način praktične primene PLA metodologije pri izradi tzv. ličnih karti sela u okviru programa ruralnog razvoja.

U cilju kreiranja lične karte sela primenjuju se opšta i specifična sredstva participativne ruralne procene. Na taj način obezbeđuje se dobijanje što sveobuhvatnije, preciznije i

⁸² Mihajlović i Arsenović, 2002.

⁸³ „Bottom – up“ pristup podrazumeva da lokalno stanovništvo učestvuje u donošenju odluka vezanih za strategiju i određivanje prioriteta koje je potrebno sprovesti u njihovoj loklanoj zajednici.

realnije analize trenutnog stanja u ruralnoj lokalnoj zajednici. Svako sredstvo koje se primenjuje u okviru PLA metode osvetljava stanje u ruralnoj zajednici sa tri aspekta: poljoprivrednog, ekonomskog i socio-kulturnog⁸⁴.

Kroz aktivno učešće lokalnog stanovništva u razgovoru dobijaju se korisne informacije za naredne faze projekta. U zavisnosti od konkretnog slučaja, mogu se primenjivati neke od sledećih PLA sredstava:

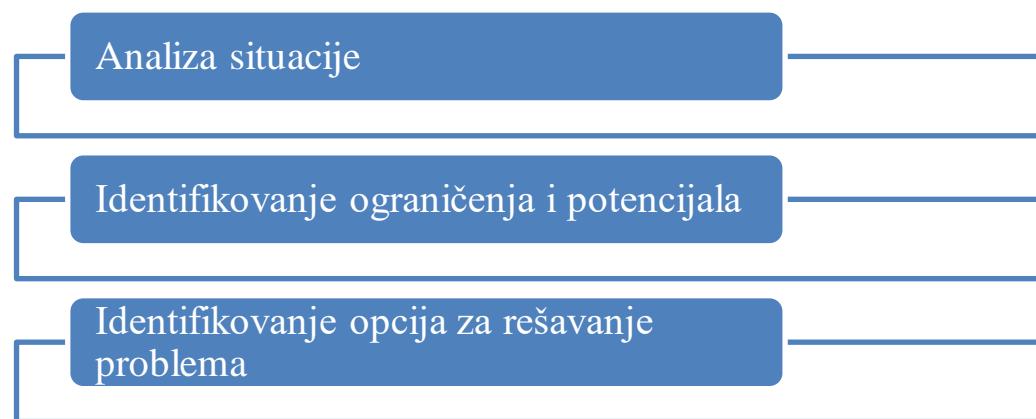
- mape: mobilne, socijalne, fokus resursa, zdravstvenih ustanova, domaćinstava i sl.;
- vremenske linije;
- vremenski trendovi;
- sezonski kalendari;
- dijagrami;
- kategorizacije prema životnom standardu, prihodima i sl.

Primenom nekih od navedenih sredstava prikuplja se veliki broj informacija, čijom se sistematizacijom od strane PLA moderatora opisuje trenutna situacija u ruralnoj lokalnoj zajednici. Inače, primena PLA metodologije sastoji se iz dve faze:

- (1) analiza situacije u zajednici, i
- (2) planiranja u svrhu poboljšanja stanja u zajednici.

U obe faze od izuzetne važnosti je aktivna participacija ruralnog stanovništva, a rad PLA moderatora bi trebalo da se svodi na koordinaciju u procesu analize trenutne situacije, identifikacije potencijala ruralne loklane zajednice, identifikaciju postojećih ograničenja, kao i iznalaženje opcija za rešavanje problema.

Slika 10. Faze u procesu primene PLA metodologije u izradi lične karte sela



Analiza situacije je prva faza u procesu, u kojoj je neophodno aktivno učešće članova loklane zajednice, kako bi se realno predstavila situacija u ruralnoj loklanoj zajednici i time obezbedilo donošenje pravih i pravovremenih odluka u procesu rešavanja problema. Zatim se zajedničkim radom lokalnog stanovništva i PLA moderatora utvrđuju postojeći

⁸⁴ Vukadinović i sar., 2009.

potencijali lokalne zajednice, kao i ograničenja koja onemogućavaju njen napredak. Na taj način se identifikuju problemi i dobijaju saznanja o potreboj podršci za njihovo ublažavanje i/ili otklanjanje, kao i za racionalnije korišćenje raspoloživih potencijala sela.

Predstavljanje situacije u selu primenjuje se kao prvo u nizu sredstava za situacionu analizu zato što omogućava sticanje uvida u način na koji meštani vide svoju situaciju, koje probleme i potencijale smatraju važnim, i daje opšti okvir za primenu ostalih PRA sredstava. Ovo sredstvo se koristi kako bi se stvorio uvid u trenutnu situaciju koja vlada u lokalnoj zajednici, a na osnovu razgovora sa njenim stanovnicima. Razgovor se vodi tako što se meštanima dozvoli da sami iznesu svoje mišljenje o tome koji su problemi, a koji potencijali njihovog sela⁸⁵.

Tabela 27. Učesnici sastanka u okviru PLA metodologije u ruralnoj lokalnoj zajednici

Učesnici sastanka	PLA moderatori	Sastanak vode dvoje PLA moderatora. Poželjno je da budu različitog pola.
	Predstavnici ruralne lokalne zajednice	Poljoprivrednici, predstavnici udruženja, žene, mladi, manjine, privrednici.

Izvor: Doyle, 2007.

Sastanak sa predstvincima ruralne lokalne zajednice odvija se u nekoliko faza. Nakon uvodne reči PLA moderatora, sledi predstavljanje. Moderatori obično dolaze iz relevantnih institucija ili udruženja, mreže za ruralni razvoj ili nekog sličnog entiteta. Treća faza je objašnjavanje svrhe sastanka, odnosno cilja dolaska u lokalnu zajednicu.

U četvrtoj fazi objašnjava se način rada i daje vremenska odrednica sastanka. PLA moderatori bi trebalo da istaknu značaj pune participacije svih prisutnih u razgovoru, kako bi rad bio što efikasniji. Praksa pokazuje da se najbolji rezultati postižu ukoliko se prvo inicira razgovor o potencijalima ruralne lokalne zajednice, a potom o problemima i ograničenjima. Posle ovih nekoliko uvodnih smernica, sledi glavni deo sastanka, koji obično traje 30 – 45 minuta.

Sledeća faza sastanka je razrada teme. U ovoj fazi se, kroz razgovor sa predstvincima lokalne zajednice, identifikuju potencijali i ograničenja zajednice. Na taj način vrši se situaciona analiza, kao važan korak u razvojnog procesu. Nakon utvrđivanja potencijala i ograničenja kroz razgovor, sledi vizuelizacija. Naime, najefikasniji oblik vizuelizacije je zapisivanje potencijala i ograničenja/problema na papire, a zatim njihov prikaz u dve kolone na tabli ili velikom listu papira.

⁸⁵ Vukadinović i sar. 2009.

Tabela 28. Faze sastanka u okviru PLA istraživanja

Rb.	Faza
1.	Uvodna reč
2.	Predstavljanje učesnika
3.	Objašnjenje svrhe sastanka
4.	Objašnjenje načina rada i davanje vremenske odrednice sastanka
5.	Glavni deo sastanka
6.	Razrada teme
7.	Vizuelizacija
8.	Stvaranje opcija

Izvor: Vukadinović i sar., 2009.

U nastavku je prikazan pregled prednosti i ograničenja na primeru mesta Gornja Trnava, u opštini Ljig, Republika Srbija. Tabela je deo studije koju je sprovela Mreža za ruralni razvoj u okviru projekta izrade lične karte sela Srbije.

Tabela 29. Potencijali i problemi (regionalni centar Ljig, područni centar Topola, Lična karta sela Gornja Trnava)

Potencijali	Problemi
<i>Povoljan geografski položaj, blizina većih gradova</i>	<i>Nedostatak vodovodne mreže</i>
<i>Povoljni klimatski uslovi</i>	<i>Loša elektromreža</i>
<i>Postojanje dve škole</i>	<i>Neadekvatna kontrola kvaliteta i plasmana proizvoda</i>
<i>Dobri ljudski resursi</i>	<i>Otežan plasman proizvoda</i>
<i>Voćarstvo</i>	<i>Nezaštićenost proizvođača</i>
<i>Vinogradarstvo</i>	<i>Nedostatak vrtića</i>
<i>Postojanje mini farmi</i>	<i>Nedostatak aktivnosti udruženja</i>
<i>Proizvodnja šampinjona</i>	<i>Loši atarski putevi</i>
<i>Postojanje mini hladnjaka</i>	<i>Nedovoljna finansijska podrška poljoprivrednicima</i>
<i>Razvijeno preduzetništvo</i>	<i>Zastarela mehanizacija</i>
<i>Raznovrsne sportske aktivnosti</i>	<i>Niske cene poljoprivrednih proizvoda</i>
<i>Dobra zdravstvena zaštita</i>	<i>Nedovoljno kvalitetan rasni sastav stoke</i>
<i>Postojanje veterinarske službe</i>	<i>Nekontrolisano sušenje voćnih zasada</i>
<i>Bogatstvo izvora čiste vode</i>	<i>Nedostatak stručne pomoći</i>
<i>Mogućnost velike proizvodnje, kako u voćarstvu tako i u stočarstvu</i>	<i>Potreba za većim brojem sportskih terena</i>
<i>Promocija proizvoda putem manifestacija</i>	<i>Usitnjeno proizvodnje i poseda</i>
<i>Dobra telefonska mreža</i>	<i>Svaštarenje</i>
<i>Postojanje crkve u selu</i>	
<i>Postojanje doma kulture i mesne kancelarije</i>	

Izvor: <http://www.ruralinfoserbia.rs/sela/lj/5.pdf>

Nakon identifikacije potencijala i problema, pristupa se stvaranju opcija. Stvaranje opcija smatra se najvažnijim sredstvom PRA/PLA metodologije, koje se primenjuje u fazi planiranja. Problemi koji su identifikovani u selu razvrstavaju se, odnosno kategorizuju prema mogućnostima učešća lokalnog stanovništva u njihovom rešavanju. Kategorije su povezane sa tri modusa rešavanja problema⁸⁶: (1) one koje mogu da reše sami, (2) one za čije rešavanje im je, pored mobilizacije vlastitih resursa, potrebna i pomoć sa strane i (3) one u čijem rešavanju ne mogu da učestvuju.

Slika 11. Modusi rešavanja problema u okviru PLA metodologije

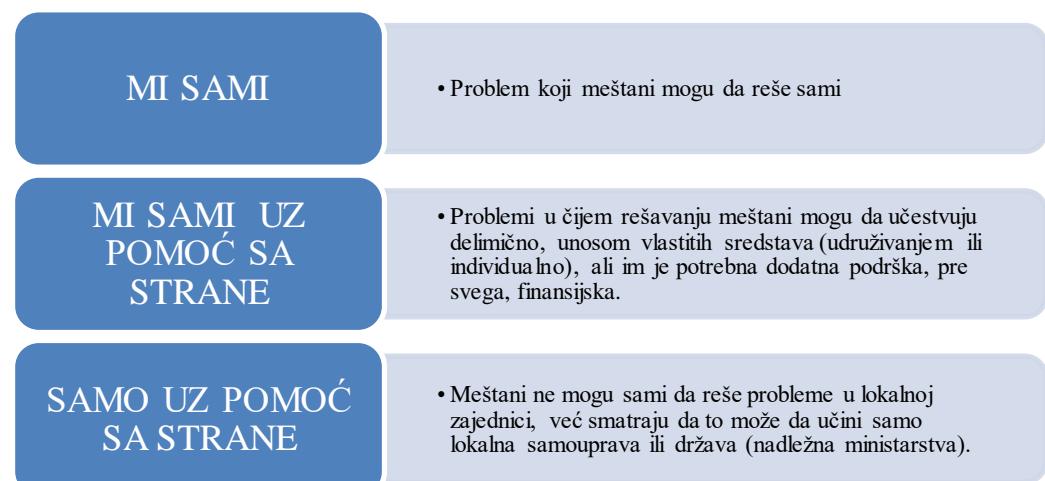


Tabela 30. Stvaranje opcija – primer sela Gornja Trnava, opština Ljig

MI SAMI	MI SAMI UZ POMOĆ SA STRANE	SAMO UZ POMOĆ SA STRANE
Otežan plasman proizvoda	Neadekvatna kontrola kvaliteta i plasmana proizvoda	Loša elektromreža
Niske cene poljoprivrednih proizvoda	Nezaštićenost proizvođača	Nedostatak vodovodne mreže
Nedovoljno kvalitetan rasni sastav stoke	Nedostatak vrtića	Nedovoljna finansijska podrška poljoprivrednika
Usitnjenošć proizvodnje i poseda	Loši atarski putevi	Nekontrolisano sušenje voćnih zasada
Svaštarenje	Zastarela mehanizacija	Nedostatak stručne pomoći
	Potreba za većim brojem sportskih terena	

Izvor: <http://www.ruralinfoserbia.rs/sela/lj/5.pdf>

⁸⁶ Đurić, 2015.

U narednoj fazi rada, identifikovani i klasifikovani problemi, mogu da se podele u dve vremenske kategorije u zavisnosti od procenjenog vremenskog perioda potrebnog za njihovo rešavanje. Po završetku plenarnog dela, ukoliko to okolnosti dozvoljavaju, rad bi trebalo da se nastavi u manjim grupama u skladu sa specifičnostima problema koji se rešavaju. U ovoj fazi poželjno je koristiti adekvatna PLA sredstva, odnosno alate koji su usklađeni sa vrstom problema, kao i afinitetima članova ruralne lokalne zajednice.

Pitanja za proveru znanja:

- 1) Značaj primene metoda mikroanalize u upravljanju agrarnim razvojem i agrarnom politikom.
- 2) Vrste metoda mikroanalize.
- 3) Prednosti i ograničenja formalnih i neformalnih metoda mikroanalize.
- 4) Metod participativnog učenja i delovanja (PLA).
- 5) Tehnike i alati u okviru PLA metode.
- 6) Prednosti i ograničenja PLA metodološkog postupka.
- 7) Faze u primeni PLA metode mikroanalize u okviru ruralnih lokalnih zajednica.
- 8) Praktična primena PLA metode.
- 9) Primer primene PLA metode na izradi lične karte sela.

Literatura:

- 1) Chambers, R. (2002). *Relaxed and Participatory Appraisal: Notes on Practical Approaches and Methods for Participants in PRA/PLA – realted workshops*, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK
- 2) Chambers, R. (1983). *Rural Developement: Putting the last first*, Longman inc, USA
- 3) Chambers, R. (2008). *Revolutions in Development Inquiry*, Institute of Developement Studies, London
- 4) Doyle, M. (2007). *Facilitator`s Guide to Participatory Decision Making*, New Society Publishers, Second Edition
- 5) Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
- 6) Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
- 7) Gosling, L., Edwards, M. (2003). *Toolkits: A practical guide to assessment, monitoring, review and evaluation*. Second edition. Save the Children, UK
- 8) Mihalović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
- 9) Milić, B. (2011). *Ruralni razvoj – praktikum za lokalne aktere*, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
- 10) Napier, A., Simister, N. (2017). *Participatory Learning and Action (PLA)*, Intrac for civil society, London
- 11) Pretty, J., Guijt, I., Scoones, I., Thompson, J. (1995). *A Trainer`s Guide for Participatory Learning and Action*, IIED Participatory Methodology Series, International Institute for Environmental and Developement, London
- 12) Stober, S. (2005). *PLA – a catalyst for good local governance?* 6th IFSA European symposium, Farming and Rural Systems, European Farming and Society in Search of New Social Contract – Learning to Manage Change At: Villa Real, Portugal, Editor: Artur Christovao p.723-734
- 13) Upon, M., Dixon, J.M. (1996). *Methods of Micro-Level Analysis for Agricultural Programmes and Policies*, FAO, Rome
- 14) Van Der Ploeg, Douwe, J. (2003). *Rural Development and the Mobilisation of Local Actors*, Paper presented at the Second European Conference on Rural Development „Planting seeds for rural futures – building a policy that can deliver our ambitions“, Salzburg, 12-14 November 2003
- 15) Vukadinović, A., Milić, B., Mantelaci, G., Paštrović, G. (2009). *Priručnik za metodologiju participativnog učenja i delovanja (PLA/PRA)*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Mreža za podršku ruralnom razvoju, Beograd

VII POGLAVLJE

7. POLITIKA RURALNOG RAZVOJA

Ruralni razvoj, kao razvojni koncept, javio se šezdesetih godina XX veka. Svoju prvu primenu imao je na području zemalja zapadne Evrope. Danas, kao sastavni deo agrarne politike, politika ruralnog razvoja široko je rasprostranjena, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju. Ciljevi politike ruralnog razvoja su univerzalni, a vezuju se za redukciju ruralnog siromaštva, balansirani teritorijalni razvoj, prehrambenu bezbednost i održivo upravljanje prirodnim resursima. Međutim, svaka zemlja, kao i svaki region unutar jedne države, shodno svojim razvojnim potencijalima i ograničenjima, definiše sopstvene ciljeve ruralnog razvoja. Upravo zbog toga postoji pravilo da se politika ruralnog razvoja planira na nacionalnom, a operacionalizuje na lokalnom nivou. Proces ruralne regionalizacije i utvrđivanje ruralnih indikatora predstavlja presudan korak u definisanju efikasnih mehanizama pomoću kojih će se rešavati problemi ruralnih područja i unaprediti uslovi života u njima.

7.1. Ruralni razvoj – pojam i ciljevi

Ruralni razvoj je kompleksna oblast koja, pored politike razvoja poljoprivrede, uključuje i druge sektorske politike, zatim strukturne i socijalne politike, kao i sve vrste lokalnih inicijativa koje doprinose razvoju ruralne zajednice⁸⁷. Ruralni razvoj, kao razvojni koncept koji je fokusiran na ekološku, ekonomsku i socijalnu održivost seoskih lokalnih zajednica, usmeren je na ostvarivanje sledećih ciljeva:

- Smanjenje siromaštva;
- Široko rasprostranjeni razvoj;
- Prehrambena bezbednost;
- Održivo upravljanje prirodnim resursima.

Siromaštvo je kompleksan fenomen koji ima više pojavnih oblika. Klasična definicija siromaštva se bazira na analizi dohotka ili potrošnje, odnosno na finansijskom profilu

⁸⁷ Njegovan i sar., 2009.

osobe, domaćinstva ili zemlje⁸⁸. Osoba je siromašna ako je dohodak kojim raspolaže ispod određene, unapred utvrđene linije siromaštva. Međutim, bez obzira o kom obliku i nivou siromaštva se radi, ono je po pravilu u većoj meri zastupljeno u ruralnim u odnosu na urbana područja. Tradicionalni metodi smanjenja siromaštva nisu dali zadovoljavajuće rezultate, pa je neophodno razmotriti nove metode. Upravo zbog te činjenice apostrofira se uloga politike ruralnog razvoja u procesu redukcije siromaštva.

Prema navodima Svetske banke, nijedna zemlja se ne može smatrati razvijenom ukoliko postoje značajne disproporcije u nivou razvijenosti između pojedinih njenih regiona. Izražene regionalne razlike u stepenu razvijenosti, a naročito razlike između ruralnih područja i urbanih centara jedan su od sigurnih pokazatelja privredne nerazvijenosti zemlje. U tom kontekstu, instrumentima i merama politike ruralnog razvoja se nastoji da se obezbedi široko rasprostranjeni, odnosno ravnomeran razvoj i u što većoj meri smanje regionalne razlike. Uspostavljanje balansiranog razvoja jedan je od osnovnih ciljeva politike ruralnog razvoja, kako na globalnom, tako i na nacionalnom nivou.

Poljoprivredno zemljište, kao osnovni preduslov bavljenja poljoprivredom, rasprostranjeno je najvećim delom u ruralnim područjima. U skladu sa tim, proizvodnja hrane je dominantna privredna delatnost u ruralnim lokalnim zajednicama. Međutim, uprkos tome ekstremno siromaštvo i glad u najvećoj meri su zastupljeni upravo u ruralnim područjima. Jedan od osnovnih zadataka politike ruralnog razvoja je da obezbedi uslove za unapređenje poljoprivrede i efikasnije korišćenje raspoloživih prirodnih resursa, kako bi se prehrambena bezbednost ruralnih sredina podigla na željeni nivo.

Razlike u stepenu razvijenosti ruralnih područja izražene su na globalnom nivou. Dok se u zemljama u razvoju ruralno stanovništvo susreće sa problemom gladi i ekstremnog siromaštva, u ekonomski razvijenim zemaljama ruralna područja suočena su sa problemom delimične ili potpune devastacije prirodnih resursa. Naime, intenzivna poljoprivredna proizvodnja i neracionalna primena agrotehničkih mera vremenom mogu dovesti do narušavanja kvaliteta prirodnih resursa, pre svega zemljišta. U pojedinim slučajevima, zemljište, kao osnovni resurs neophodan za proizvodnju hrane, može biti nepovratno izgubljeno. Zbog toga se održivi razvoj postavlja kao jedan od ključnih ciljeva politike namenjene ruralnim područjima. Pri tome, pod održivim razvojem poljoprivrede podrazumeva se takav razvoj koji omogućava zadovoljavanje potreba sadašnjih generacija, bez dovođenja u pitanje mogućnosti narednih generacija da proizvode hranu⁸⁹.

Svetska komisija za životnu sredinu usvojila je 1987. godine dokument pod nazivom „Naša zajednička budućnost“. Tim dokumentom ukazuje se na opasnost za ljude i planetu od politike ekonomskog rasta koja ne uzima dovoljno u obzir mogućnost regeneracije planete. U izveštaju ove komisije prvi put je upotrebljen pojam „održivi razvoj“, a opisan

⁸⁸ Pantelić, 2017.

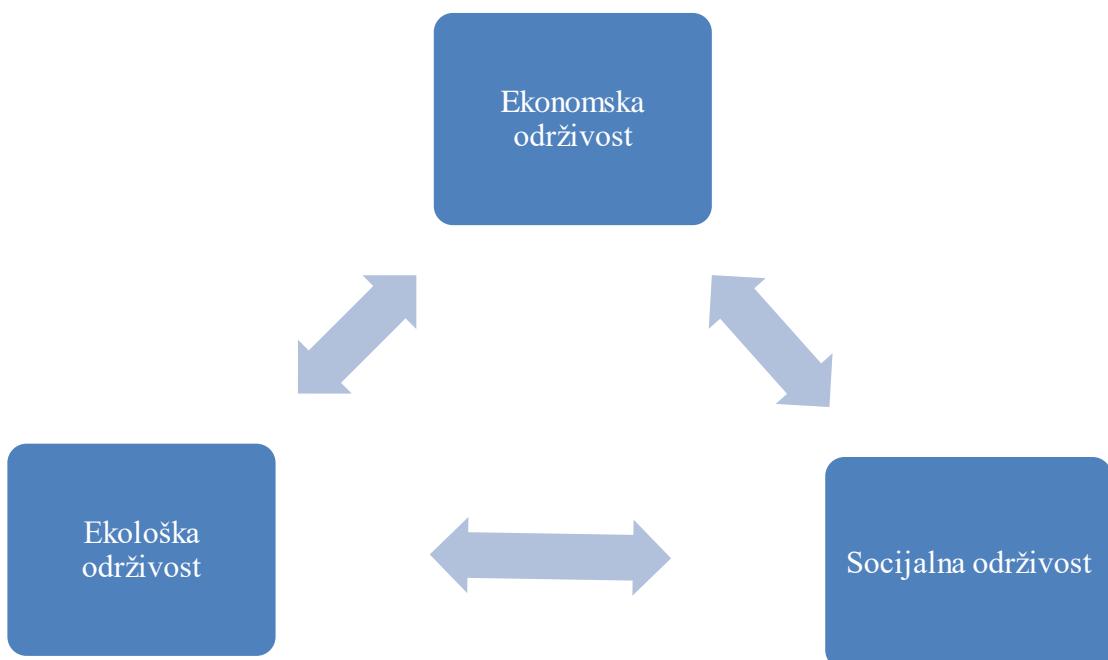
⁸⁹ Rasipanje i uništavanje naših prirodnih dobara i iscrpljivanje zemlje umesto povećanja njene iskoristivosti - to će već našoj deci znatno umanjiti mogućnosti napretka u kojem uživamo, a koji smo im dužni predati - veće i razvijenije (Teodor Ruzvelt).

je kao: „razvoj koji zadovoljava trenutne zahteve, ne ograničavajući mogućnosti budućih generacija da ostvare svoje potrebe“⁹⁰.

Koncept održivog razvoja obuhvata tri aspekta:

1. Održivost životne sredine (ekološka održivost)
2. Ekomska (proizvodna održivost)
3. Društvena/socijalna održivost.

Slika 12. Dimenziije održivog razvoja



Održivost životne sredine podrazumeva nastojanja da se očuva raznovrsnosti biodiverziteta i zaštite prirodnih resursa. Ekomska održivost odnosi se na ostvarivanje rasta, produktivnosti i pravične distribucije bogatstva. Društvena održivost definisana je kao stvaranje uslova za učešće svih kategorija stanovništva u donošenju odluka, mobilnost stanovništva i razvoj institucija.

⁹⁰ Bogdanov, 2015.

Tabela 31. Dimenziije održivog razvoja ruralnih područja

Dimenziija održivog razvoja	Cilj
Ekomska	Obezbeđivanje ekonomske ravnopravnosti, odnosno jednakih koristi za poljoprivrednike kao i za zaposlene u drugim sektorima
Socijalna / društvena	Obezbeđivanje ravnopravnih uslova razvoja tzv osetljivih grupa (siromašnih, starih, žena, dece, izbeglica)
Ekološka	Racionalno gospodovanje prirodnim resursima

Izvor: Bogdanov, 2015.

Koncept održive poljoprivrede nastao je kao odgovor na sve veću ugroženost i degradaciju prirodnih resursa do koje dolazi usled sve intenzivnije proizvodne tehnologije. Pri tome, održiva poljoprivreda se definiše kao način proizvodnje koji unapređuje kvalitet životne sredine i resurse na kojima se proizvodnja zasniva, zadovoljava čovekove potrebe za hranom, ima ekonomsku isplativost i unapređuje kvalitet života poljoprivrednika i celokupnog društva.

7.2. Dimenziije ruralnog razvoja

Iako u literaturi ne postoji jedinstvena i opšteprihvaćena definicija ruralnog razvoja, koncept ruralnog razvoja se u najširem smislu može analizirati preko nekoliko dimenzija koje bliže određuju njegovu suštinu. Ruralni razvoj ima pet dimenzija⁹¹:

1. Humana dimenzija
2. Ekomska dimenzija
3. Okruženje i prirodni resursi
4. Politička dimenzija
5. Nauka i tehnologija.

U osnovi svakog razvojnog procesa nalazi se čovek. Stanovništvo ili humani kapital predstavljaju osnovu bez koje je nezamislivo ostvarivanje razvoja ruralnih područja. Stanovništvo, kao dimenzija ruralnog razvoja može se posmatrati sa više aspekata. Kada se analizira stanovništvo neke lokalne ruralne zajednice, pre svega se posmatra ukupan broj stanovnika, zatim starosna i obrazovna struktura ruralne populacije. Ukoliko je ruralno stanovništvo mlađe i obrazovanije, ono predstavlja razvojni potencijal. Naime,

⁹¹ Isac, 2009.

iskustvo pokazuje da je starija i manje obrazovana populacija uglavnom inertna prema bilo kakvoj vrsti promena i inovacija koje predstavljaju zamajac razvojnog procesa. Upravo zbog toga, cilj politike ruralnog razvoja je da kroz različite lokalne programe i projekte, kao i instrumente na nacionalnom nivou, obezbedi veći stepen, pre svega ekonomski motivacije mladog stanovništva da ne napušta ruralna područja.

Tabela 32. Dimenzije ruralnog razvoja

Dimezija ruralnog razvoja	Elementi
Humana dimenzija	Demografija, obrazovanje, socijalna struktura, kultura, stil života
Ekonomска dimenzija	Poljoprivreda, šumarstvo, ruralna industrija, usluge, turizam, nova ekonomija
Prirodni resursi i okruženje	Zagađenje, biodivezitet, degradacija, zemljište
Politička dimenzija	EU proširenje, hrana, subvencije, WTO, lobiranje
Nauka i tehnologija	Biotehnologija, informaciona tehnologija

Izvor: Isac, 2009.

Ekonomска dimenzija ruralnog razvoja posmatra se kroz stanje i perspektive razvoja poljoprivrede, s obzirom da je ova privredna grana najviše zastupljena u ruralnim područjima. Međutim, jedna od ključnih ciljeva politike ruralnog razvoja je diverzifikacija ruralne ekonomije, koja podrazumeva stvaranje mogućnosti ruralnom stanovništvu da stabilnost svog dohotka i nivo životnog standarda unapredi bavljenjem još nekim privrednim delatnostima koje su u vezi sa poljoprivredom i/ili se oslanjaju na poljoprivrodu. Neke od tih delatnosti, koje su najviše zastupljene u ekonomski razvijenim evropskim zemljama su agroturizam, ugostiteljstvo, kao i prerada primarnih poljoprivrednih proizvoda. Ostvarivanjem diverzifikacije ruralne ekonomije, obezbeđuje se motivacija mladog stanovništva za život i rad u ruralnim područjima.

Okruženje i prirodni resursi su dimenzija ruralnog razvoja koja se posmatra i analizira kroz stanje prirodnih resursa, njihovu raspoloživost na određenom prostoru i mogućnosti za njihovo unapređenje. Ovu dimenziju ruralnih područja direktno vezujemo za poštovanje ekoloških principa održivog razvoja. Naime, koliko god se u fokus politike ruralnog razvoja, naročito u privredno nerazvijenim zemljama, stavlja veća produkcija hrane, smanjenje gladi i siromaštva i sigurno snabdevanje tržišta poljoprivredno – prehrambenim proizvodima, nikada ne treba zaboraviti niti odustati od principa racionalnog korišćenja prirodnih resursa, pre svega poljoprivrednog zemljišta. Ovu

dimenziju ruranog razvoja možemo smatrati i najznačajnijom, budući da prirodni resursi predstavljaju nepodan uslov poljoprivredne proizvodnje, dakle oni su osnova i ekonomski i humane dimenzije.

Različite društveno-ekonomski grupe, političke partije, lobi grupe i udruženja predstavljaju osnovu političke dimenzije ruralnog razvoja. Uticaj svakog od nabrojanih subjekata može biti presudan pri kreiranju politike ruralnog razvoja na nacionalnom nivou, ali i pri kreiranju razvojnih programa na nivou lokalne ruralne zajednice. Ukoliko koncept ruralnog razvoja posmatramo u širem, međunarodnom kontekstu, onda je neizostavan i uticaj različitih ekonomskih organizacija i institucija, kao što su Evropska unija, Svetska trgovinska organizacija (WTO), Organizacija za hranu i poljoprivrednu Ujedinjenih nacija (FAO) i druge.

Uticaj naučno-tehnološkog razvoja, kao sastavnog dela savremenog društva, u znatnoj meri određuje i tok ruralnog razvoja. Na razvoj ruralnih područja u najvećoj meri utiču dostignuća biotehnologije, s obzirom na dominaciju poljoprivrede u njihovojoj privrednoj strukturi. Sa druge strane, uloga informacionih tehnologija u aktuelnim uslovima je sve veća. Pritstup informacijama je od sve većeg značaja za ruralno stanovništvo i razvoj ruralnih područja. Ova dimenzija ruralnog razvoja danas se apostrofira s obzirom da informatički sektor dominira, kako nad industrijskom proizvodnjom i sektorom usluga, tako i u sve većoj meri u agrarnom sektoru.

7.3. Politika ruralnog razvoja – pojam i tipovi politike

Na razvoj ruralnih područja uticaj imaju različite sektorske politike. Zdravstvena, obrazovna ili socijalna politika ruralnom stanovništvu bi trebalo da obezbede adekvatne uslove lečenja, školovanja i korišćenja mera socijalne zaštite. Regionalna i industrijska politika takođe mogu dati doprinos ruralnom razvoju na taj način što će smanjiti postojeće razlike u stepenu razvijenosti ruralnih u odnosu na urbane regije i obezbediti uslove za razvoj prerađivačke industrije u ruralnim područjima.

S obzirom da u sebi sadrži veliki broj aspekata kojima se nastoje unaprediti uslovi života i rada u seoskim sredinama, politika ruralnog razvoja se definiše kao politika koja obuhvata sve aspekte državnih intervencija koje na neposredan ili posredan način utiču na društveno-ekonomski razvoj ruralnih područja. Jedna od najdoslednijih definicija politike ruralnog razvoja je sledeća:

Politika ruralnog razvoja je nastojanje da se održe ruralne zajednice sa uravnoteženom starosnom strukturom, prihodima i radnim mestima, sposobne da se prilagode tekućim ekonomskim, socijalnim i kulturnim promenama, čije stanovništvo uživa visok životni standard i atraktivan kvalitet života, sa dovoljnim prihodima i mogućnostima zapošljavanja koje omogućuju pojedicima i porodicama da žive dostojanstveno⁹².

⁹² Matthews, 2000.

U savremenim uslovima, politička podrška ruralnom razvoju se odvija u nekoliko pravaca, i to kao jedinstvo: agrarne politike, politike regionalnog razvoja, socijalne politike i politike zapošljavanja, politike zaštite životne sredine i drugih⁹³.

Budući kompleksna kategorija, politika ruralnog razvoja ima niz različitih ciljeva. Prema vremenskom periodu za koji se definišu, ciljevi mogu biti kratkoročni i dugoročni. U zavisnosti od oblasti u kojoj se očekuju njihovi pozitivni efekti, ciljevi politike ruralnog razvoja dele se na ekonomske i socijalne. Posmatrano prema subjektima kojima su namenjeni, ciljevi mogu biti okrenuti proizvođačima ili potrošačima. Dosadašnja praksa, kako u razvijenim, tako i u zemljama u razvoju ipak potvrđuje da se najveći broj ciljeva (i mera) politike ruralnog razvoja ipak odnosi na rešavanje problema poljoprivrede i poljoprivrednog stanovništva, koje čini najveći deo ruralne populacije. S tim u vezi, može se istaći da se politika ruralnog razvoja, u stvari, tretira kao sastavni deo agrarne politike. Ovu konstataciju potvrđuje i praksa Evropske unije, koja je kao drugi stub svoje Zajedničke agrarne politike (CAP), postavila upravo politiku ruralnog razvoja.

Iako se u pojedinim zemljama, u skladu sa stepenom njihove privredne razvijenosti, definišu specifični ciljevi u okviru politike ruralnog razvoja, ipak postoji određeni broj ciljeva koji je zajednički svim zemljama kada je u pitanju razvoj njihovih ruralnim područja⁹⁴:

1. Povećanje konkurentnosti ruralnih područja;
2. Obezbeđivanje zadovoljavajućeg životnog standarda ruralnog stanovništva, i
3. Zaštita i održivo korišćenje prirodnih resursa i ruralnog ambijenta.

U zavisnosti od preovlađujućih ciljeva i izbora mehanizama za njihovo ostvarivanje, razlikuje se nekoliko pristupa ili strategija vođenja politike ruralnog razvoja. To su: (1) sektorski pristup, (2) strategija usmerena na razvoj ljudskih kapaciteta i (3) teritorijalni pristup.

Sektorski pristup ili egzogeni pristup politici ruralnog razvoja bio je zastavljen na samom početku primene ovog razvojnog koncepta, tokom 1960-ih i 1970-ih godina. Egzogeni razvojni model bio je usmeren na ekonomiju obima, rast produktivnosti i koncentraciju resursa. Ciljevi politike ruralnog razvoja bili su modernizacija i specijalizacija poljoprivrede, kao i podsticanje mobilnosti poljoprivredne radne snage i kapitala. Ukrupnjavanje poseda merama agrarne politike karakteristični su za ovaj model politike ruralnog razvoja.

Krajem 1970-ih godina državni intervencionizam u sektor poljoprivrede postaje sve izraženiji. Upravo to je period kreiranja strategije ruralnog razvoja koje su usmerene na unapređenje ljudskih kapaciteta lokalnog stanovništva. U ovom razdoblju dolazi do intenzivnog osnivanja poljoprivrednih savetodavnih sistema. Sve veća pažnja posvećuje se difuziji znanja i tehničko – tehnoloških inovacija, kao i razvoju upravljačkih

⁹³ Bogdanov, 2015.

⁹⁴ Bogdanov, 2015.

sposobnosti poljoprivrednika. Za zemlje u razvoju ovo je bio posebno značajan period u kom su se ciljevi politike ruralnog razvoja odnosili na unapređenje znanja i veština poljoprivrednika kako bi oni bili sposobni da uspešno primenjuju tekovine Zelene revolucije i time prevaziđu problem gladi i siromaštva⁹⁵.

Tokom 1980-ih godina dolazi do preokreta u konceptu politike ruralnog razvoja. Umesto dotadašnjeg egzogenog, sektorski orijentisanog modela, počinje da se primenjuje teritorijalni pristup ruralnom razvoju. Strategije fokusirane na ruralni prostor polaze od specifičnosti regiona i lokalnih ruralnih zajednica, odnosno endogenih resursa koje bi trebalo aktivirati. Suština ove razvojne koncepcije ogleda se u tome da se strateški okvir politike ruralnog razvoja osmišjava na nivou države, dok se konkretni razvojni programi i projekti kreiraju i realizuju na nivou lokalnih ruralnih zajednica. Na taj način, obezbeđuje se maksimalno racionalno korišćenje postojećih prirodnih, ljudskih i materijalnih kapaciteta ruralnih područja.

Politika ruralnog razvoja danas predstavlja sastavni deo agrarne politike većine zemalja u svetu. Sve veći naglasak agrarnih politika na ruralnom razvoju je posledica svesti o tome da tradicionalna poljoprivredna politika više nije najefikasnije sredstvo za postizanje širih društvenih ciljeva. Potreba za posebnom politikom, koja je namenjena ruralnim oblastima proizilazi iz činjenice da postizanje održivog razvoja ruralnih sredina zahteva zadovoljenje ekonomskih, ekoloških i socijalnih ciljeva razvoja, što agrarna politika ne može da obezbedi svojim tradicionalnim instrumentom – podrškom rastu proizvodnje⁹⁶.

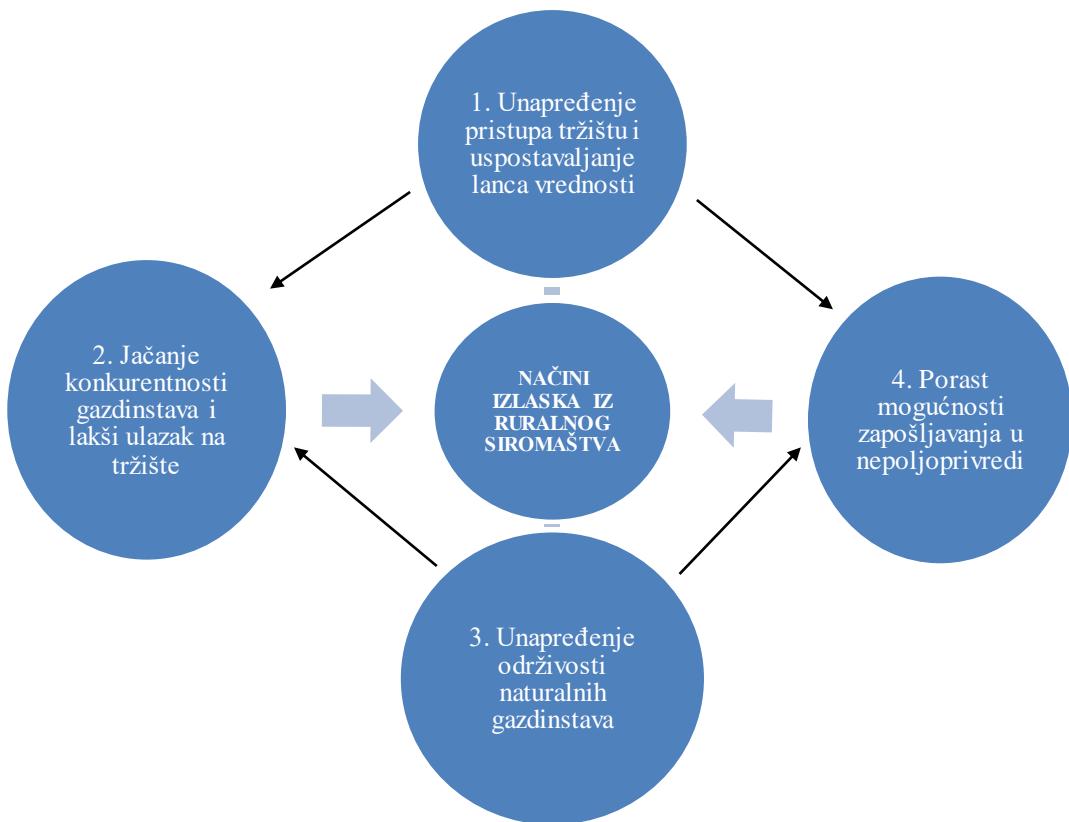
Ciljevi poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja su u izveštaju Svetske banke prikazani u modelu „dijamant politike“ (Slika 13.). Stavljujući po strani razvojne specifičnosti pojedinih zemalja, za sve poljoprivredne politike zajednička su sledeća četiri cilja:

- (1) unapređenje pristupa tržištu;
- (2) jačanje konkurentnosti poljoprivrednih gazdinstava;
- (3) unapređenje održivosti tzv. naturalnih gazdinstava i niskokvalifikovanih poslova i
- (4) rast mogućnosti zapošljavanja u nepoljoprivrednim delatnostima.

⁹⁵ Zelena revolucijačiji je idejni tvorac bio Norman Borlaug (Norman Borlaug, 1914-2009.) predstavlja proces u okviru koga je došlo do povećanja upotrebe različitih tehnologija, pesticida, herbicida, mineralnih đubriva i visokoprinosnih sorti što je posle Drugog svetskog rata značajno povećalo svetsku poljoprivrednu proizvodnju. Pored intenziviranja primene mehanizacije, Zelena revolucija obuhvata širu primenu agrohemikalija, sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje, novih metoda organizacije proizvodnje, upotrebu kvalitetnog semenskog materijala i novih selekcija sorti i hibrida raznih biljnih vrsta, prilagođenih različitim agroekološkim uslovima proizvodnje. Visokoprinosne vrste pšenice i piroća, kao rezultat Zelene revolucije, dovele su do značajnog povećanja proizvodnje naročito u gusto naseljenim zemljama kao što su Indija i Kina. Međutim, kritičari su takav proces intenziviranja poljoprivredne proizvodnje ocenili kao proces kojim se, zbog prekomerne upotrebe agrohemikalija, devastira prirodna sredina. Da nas se sve više potencira na novoj, Drugoj zelenoj revoluciji, čiji bi efekti prevazišli ograničenja sa kojima se svetska poljoprivreda suočavala periodu primene prve Zelene revolucije (Đurić, 2015.)

⁹⁶ Bogdanov, 2015.

Slika 13. Ciljevi poljoprivrednog razvoja – razvoj na osnovu „dijamant politike“



Izvor: Svetska banka, 2008.

Značaj navedenih ciljeva u razvojnim strategijama određen je, pre svega, stepenom ekonomске razvijenosti zemlje. Utoliko se modeli „dijamant politike“ razlikuju na relaciji razvijene zemlje – zemlje u razvoju. Kod razvijenih zemalja prioritet se daje uključenosti u nova tržišta, razvoju nepoljoprivrednih delatnosti (diverzifikacija ruralne ekonomije) i principima održivog razvoja. Sa druge strane, zemlje u razvoju suočene su sa drastičnjim oblicima ruralnog siromaštva, pa su shodno tome njihovi prioriteti drugačiji. U ovoj grupi zemalja akcenat u razvojnim politikama stavljen je na jačanje malih gazdinstava, kao i na opstanak i prehrambenu sigurnost.

7.4. Definisanje ruralnih područja - ruralna regionalizacija

Korak koji je neophodno napraviti da bi se politika ruralnog razvoja adekvatno kreirala, a zatim i uspešno operacionalizovala, je ruralna regionalizacija. Pod pojmom ruralne regionalizacije podrazumeva se identifikovanje i utvrđivanje ruralnih područja na teritoriji određene države. Za identifikaciju ruralnih područja i praćenje realizacije politike ruralnog razvoja, na globalnom nivou definisane su četiri metodologije. Naime, u okviru tri međunarodne organizacije i jedne ekonomске unije razvijene su metodologije i indikatori kojima se definišu ruralna područja, stepen njihove ruralnosti, kao i set

indikatora za opisivanje stanja u ruralnim područjima. Metodologije ruralne regionalizacije razvijene su u okviru:

- (1) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD);
- (2) Evropske unije (EU);
- (3) Organizacije za hranu i poljoprivrednu Ujednjenih nacija (FAO), i
- (4) Svetske banke (WB).

Metodologija OECD za ruralnu regionalizaciju. U okviru ove metodologije u postupku utvrđivanja ruralnih područja definisana su dva hijerarhijska nivoa geografskih jedinica: lokalne jedinice i regioni. Pri tome, pod pojmom lokalna zajednica podrazumeva se osnovna administrativna ili statistička jedinica. U slučaju naše zemlje, to je opština. Regioni predstavljaju veće administrativne jedinice ili funkcionalna područja, kao što su na primer pokrajine, okruzi i slično.

OECD metodologija ruralna područja definiše u dva koraka:

- (1) Definisanje ruralnih područja, i
- (2) Definisanje stepena ruralnosti tih područja.

U prvom koraku polazi se od ključnog kriterijuma za utvrđivanje ruralnih područja, a to je prosečna gustina naseljenosti. Prema OECD metodologiji, ruralnim se smatra svako područje čija je gustina naseljenosti 300 stanovnika po kvadratnom kilometru i manje. Koncept gustine naseljenosti je istovremeno jasan korisnicima i jednostavan za obračun. Njegova prednost je što je politički neutralan i što se ne odnosi ni na kakvu posebnu percepciju ruralnih ograničenja i/ili potencijala.

Drugi korak podrazumeva razvrstavanje prethodno utvrđenih ruralnih područja u tri tipa:

- (1) Izrazito (dominantno) ruralna područja, u kojima više od 50% stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama;
- (2) Delimično (mešovito) ruralna područja, u kojima od 15% do 50 % stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama, i
- (3) Izrazito (dominantno) urbana područja, u kojima manje od 15% stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama.

Problem u postupku utvrđivanja ruralnih regiona primenom OECD metodologije, može se javiti ukoliko dođe do promene granica između geografskih jedinica nižih nivoa, kao posledica administrativnih reformi. Takođe, neophodno je vršiti reklasifikaciju usled promena u populaciji. Upravo zbog toga, analiza vremenskih serija u ovoj oblasti je organičena, a u određenim slučajevima i nemoguća.

S obzirom da, kako je prethodno već rečeno, ruralni razvoj predstavlja kompleksu oblast i zahteva multidimenzionalni pristup, neophodno je u analizi ruralnih područja koristi različite vrste indikatora. U okviru OECD-a za ove namene na raspolaganju se nalazi širok spektar indikatora koji pokrivaju sve vidove ruralnih interesa i poboljšavaju

razumevanje faktora koji imaju uticaj na kreiranje, primenu i uticaj politike ruralnog razvoja. OECD indikatori grupisani su u četiri obasti (Tabela 33.).

Tabela 33. Indikatori OECD za oblast ruralnog razvoja

Rb.	Oblast	Tema
1.	Stanovništvo i migracije	Gustina naseljenosti
		Promene stanovništva
		Struktura stanovništva
		Domaćinstva
		Zajednice
2.	Ekonomска struktura i mogućnosti	Radna snaga
		Zaposlenost
		Učešće sektora
		Produktivnost
		Investicije
3.	Društveno blagostanje i jednakost	Prihod
		Uslovi stanovanja
		Obrazovanje
		Zdravlje i bezbednost
4.	Životna sredina i održivost	Topografija i klima
		Korišćenje zemljišta
		Područja pod posebnom zaštitom
		Voda & zemljište
		Kvalitet vazduha

Izvor: OECD

Izbor indikatora zasniva se na tri principa: važnost, pouzdanost i realni prikaz situacije⁹⁷. Pri izboru indikatora za analizu ruralnog područja vodi se računa o mogućim teritorijalnim razlikama, pogodnostima za analizu, sposobnosti indikatora da opiše odgovarajuću pojavu. Takođe, veoma je važno uzeti u obzir dostupnost statističkih podataka za izračunavanje indikatora.

Metodologija Evropske unije. Prema jedinstvenoj klasifikaciji Statističkog zavoda Evropske unije (EUROSTAT), za prikupljanje i diseminaciju statističkih podataka koristi se podela teritorijalnih jedinica prema tzv. NUTS nomenklaturi. Nomenkatura teritorijalnih jedinica za statistiku podrazumeva postojanje pet nivoa teritorijalnih jedinica (Tabela 34.).

Ukoliko u određenoj državi članici Evropske unije ne postoje administrativne jedinice odgovarajuće veličine, prema navedenim kriterijumima region određenog NUTS nivoa može se formirati spajanjem administrativnih jedinica manje veličine. Ranija praksa Evropske unije bila je da se pod ruralnim područjima podrazumeva teritorijalna jedinica NUTS 3 čija je gustina naseljenosti ispod 200 stanovnika po kvadratnom kilometru.

⁹⁷ Njegovan i sar., 2009.

Međutim, u novije vreme, Evropska unija za ruralnu regionalizaciju koristi metodologiju OECD. Tipologija regiona bazirana je na stepenu ruralnosti OECD-a podrazumeva najniži nivo regiona za koji su raspoloživi podaci. Ukoliko je moguće, poželjno je da to bude nivo NUTS3, mada se mogu koristiti i manje teritorijalne jedinice čija je veličina utvrđena u skladu sa specifičnostima svake zemlje.

Tabela 34. Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku Evropske unije

Nivo teritorijalnih jedinica	Prosečna veličina regiona – broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000 do 7.000.000
NUTS 2	800.000 do 3.000.000
NUTS 3	150.000 do 800.000
NUTS 4	Veličina (broj stanovnika) određuje se na nivou zemalja članica EU
NUTS 5	Veličina (broj stanovnika) određuje se na nivou zemalja članica EU

Izvor: EC, 2003.

S obzirom na veliki broj zemalja članica i izražene razlike u pogledu njihove veličine, broja stanovnika i načina administrativnog uređenja, postoje značajne razlike na nivou najmanjih teritorijalnih jedinica. Zemlje koriste širok spektar kriterijuma za utvrđivanje ruralnih područja. Pored gustine naseljenosti, koristi se i broj stanovnika, udeo poljoprivrede u zaposlenosti i dodatoj vrednosti, učestalost odlazaka na posao prema većim gradovima i drugi kriterijumi.

Na osnovu najboljih iskustava zemalja članica u okviru projekta PAIS⁹⁸, koji je sproveden u okviru EUROSTAT-a, izvršen je izbor inikatora ruralnog razvoja. Metodologija Evropske unije predlaže da se ruralni indikatori grupišu u tri osnovne teme:

- Stanovništvo i migracije;
- Socijalno blagostanje (kvalitet života), i
- Ekonomski struktura i dostignuća.

U okviru svake grupe, definisane su teme i konkretni indikatori koji upućuju na stanje ruralnih područja i stepen njihove razvijenosti. Kao takvi, indikatori predstavljaju realnu osnovu za osmišljavanje politike ruralnog razvoja.

Promene u oblasti ruralnog razvoja su stalno prisutne. Zbog toga se nijedan set indikatora ne može smatrati konačnim. U zavisnosti od potreba analize i razvoja, kao i od raspoloživosti podataka moguće je pojedine indikatore izostaviti, a nove dodati na listu.

⁹⁸ PAIS – Proposal on Agri-Environmental Indicators – Predlog agro-ekoloških indikatora

Tabela 35. Indikatori Evropske unije u oblasti ruralnog razvoja

Rb.	Oblast	Tema
1.	Stanovništvo i migracije (demografska struktura i njene promene)	Neto migracije
		Prosečna godišnja promena stanovništva
		Desetogodišnja promena stanovništva
2.	Socijalno blagostanje (kvalitet života)	Ruralna sigurnost
		Životna sredina
		Dohodak
		Usluge okrenute ka potrošačima
		Uslovi stanovanja
3.	Ekonomска struktura i dostignuća	Struktura i performanse tržišta rada
		Preduzetništvo i inovacije
		Turizam i rekreacija
		Multifunkcionalnost poljoprivrede
		Poslovna infrastrukturna

Izvor: EUROSTAT

Prilikom izbora indikatora važno je voditi računa o njihovim karakteristikama i mogućnostima njihove primene u analizama ruralnog razvoja. Najznačajniji kriterijumi koji se posmatraju kada se vrši izbor ruralnih indikatora su: osjetljivost, analitička stabilnost, razumljivost, relevantnost, referentna vrednost, opštost, raspoloživost podataka i idejni zahtevi.

Tabela 36. Kriterijumi za izbor indikatora ruralnog razvoja

<i>Osetljivost</i>	Indikator treba da bude sposoban da reaguje na različite uslove koji se mogu javiti u određenom vremenu i na određenoj teritoriji.
<i>Analitička stabilnost</i>	Indikator treba da bude baziran na jasnim naučnim metodama.
<i>Razumljivost</i>	Indikator treba da bude jasno razumljiv analitičarima kojima je namenjen.
<i>Relevantnost</i>	Indikator treba da bude relevantan za definisani cilj, zadatak ili misiju.
<i>Referentna vrednost</i>	Uvek mora da postoji referentna vrednost u odnosu na koju je moguće kvantifikovati promene u vremenu.
<i>Opštost</i>	Mogućnost primene indikatora na evropskom nivou.
<i>Raspoloživost podataka</i>	Označava raspoloživost podataka na evropskom nivou.
<i>Idejni zahtevi</i>	Uputstva na kojim idejnim postavkama indikatori treba da budu razvijani.

Izvor: EU, 2005.

FAO metodologija. Na Svetskoj konferenciji o agrarnim reformama i ruralnom razvoju⁹⁹ formirana je lista indikatora za praćenje redukcije siromaštva. Ukupno 19 indikatora

⁹⁹ World Conference on Agrarian Reforms and Rural Development – WCARRD

grupisano je u šest tema. Među najznačajnije grupe indikatora kojima se prati uspeh politike ruralnog razvoja, FAO izdvaja:

- Smanjenje siromaštva;
- Pristup zemljištu, vodi i drugim prirodnim resursima;
- Pristup repromaterijalu, tržištu i uslugama;
- Razvoj nepoljoprivrednih ruralnih aktivnosti;
- Obrazovanje, i
- Rast.

Metodologija Svetske banke (WB). Za potrebe planiranja, a zatim i praćenja realizacije mera i instrumenata politike ruralnog razvoja, u okviru Svetske banke formiran je set indikatora. Indikatori Svetske banke grupisani su u pet osnovnih oblasti:

- Osnovni socio-ekonomski podaci;
- Pogodnost okruženja za ruralni razvoj;
- Ekonomski razvoj područja u cilju smanjenja siromaštva ruralnih područja;
- Upravljanje prirodnim resursima, i
- Socijalno blagostanje – obrazovanje i zdravstvo.

Većina indikatora, međutim, nije dostupna na regionalnom nivou. Upravo zbog toga su stručnjaci Svetske banke predložili da se kod sprovođenja masovnih statističkih istraživanja, kao što su popis stanovništva i poljoprivrede, anketa o radnoj snazi i anketa o životnom standardu, prikupi što više podataka koji bi bili dragoceni u procesu planiranja ruralnog razvoja.

7.5. Politika ruralnog razvoja Evropske unije

Koncept ruralnog razvoja svoju primenu prvi put je našao upravo na području zemalja zapadne Evrope, odnosno tadašnje Evropske Ekonomске Zajednice. Prva faza razvoja ovog koncepta trajala je od početka primene Zajedničke agrarne politike (1962. godine) do druge polovine 1970-ih godina. Nakon usvajanja Mansholtovog plana 1968. godine, uvedene su direktive vezane za razvoj poljoprivrede i kreiranje ambijenta iz koga će se razviti koncept ruralnog razvoja.

U drugoj fazi, koja se vezuje za period od druge polovine 1970-ih do kraja 1980-ih godina, razvoj ruralnih područja i poljoprivrede sagledavan je u kontekstu regionalnih i interregionalnih razvojnih politika. Evropska ekonomска zajednica u tom periodu proširuje se Mediteranskim zemljama, kao što su Grčka, Portugal i Španija, koje su ekonomski manje razvijene od postojećih članica, pa je stepen razvojnih regionalnih razlika postao izraženiji. Zbog toga se rešavanju problema regionalnih razlika posvećuje sve veća pažnja. U politici ruralnog razvoja tog perioda novina je bila Direktiva LFA¹⁰⁰ čija je ideja bila da se zadrži stanovništvo u područjima gde su zemljišni potencijali manje vredni, odnosno gde postoje nepovoljni uslovi za razvoj poljoprivrede. Početkom

¹⁰⁰ LFA – Less Favorude Areas, odnosno područja sa manje povoljnih uslovima za razvoj poljoprivrede

1980-ih godina počela je primena tzv. integralnih programa, koji su, osim poljoprivrede, uključivali i druge sektore ruralne ekonomije. Prva značajna reforma usledila je 1987. godine, kada Evropska Komisija uvodi regulativu pod nazivom Zeleni papir. Ovim dokumentom bilo je predviđeno¹⁰¹:

- unapređenje efikasnosti agrarnog sektora,
- unapređenje malih poljoprivrednih gazdinstava,
- unapređenje gazdinstava čiji su nosioci mladi poljoprivrednici,
- uvođenje mera usmerenih ka zaštiti prirodnih resursa i životne sredine.

Jedan od najznačajnijih pomaka u poljoprivrednoj politici Evropske unije desio se 1992. godine, usvajanjem Mekšerijeve reforme. Ovom reformom delimično je razdvojena podrška za proizvodnju i povučen značaj očuvanja prirode kroz dve od tri prateće mere koje su se odnosile na životnu sredinu, pošumljavanje i rano prenzionisanje.

Naredna, treća, faza u razvoju politike ruralnog razvoja počinje devedesetih godina XX veka. Na pravce reformi politike ruralnog razvoja u ovoj fazi uticalo je nekoliko faktora. Pre svega, Evropska unija uvećala je broj svojih članica, što je doprinelo većoj heterogenosti evropskog agrarnog prostora, kako u pogledu stepena razvijenosti poljoprivrede i sela, tako i raspoloživosti agrarnih resursa. Regionalne razlike postajale su sve izraženije sa svakim novim uvećanjem broja članica. Na drugoj strani, u okviru GATT, odnosno WTO¹⁰², intenzivno su vođeni multilateralni pregovori o liberalizaciji svetske trgovine u okviru kojih je tema liberalizacije trgovine agrarnim proizvodima bila jedan od najvećih izazova. Od strane WTO prema Evropskoj uniji sve više su bili izraženi zahtevi za refomisanjem agrarne politike i smanjenju stepena agrarnog protekcionizma, naročito izvoznih subvencija. Od strane Saveta Ministara Evropske unije, 1996. godine usvojena je deklaracija u Korku (Irska), kojom je predviđeno da je politika ruralnog razvoja zasnovana na integralnom pristupu svim delatnostima, ekonomskoj diverzifikaciji, upravljanju prirodnim resursima i da obuhvati sektor usluga, turizma, rekreacije i sl.

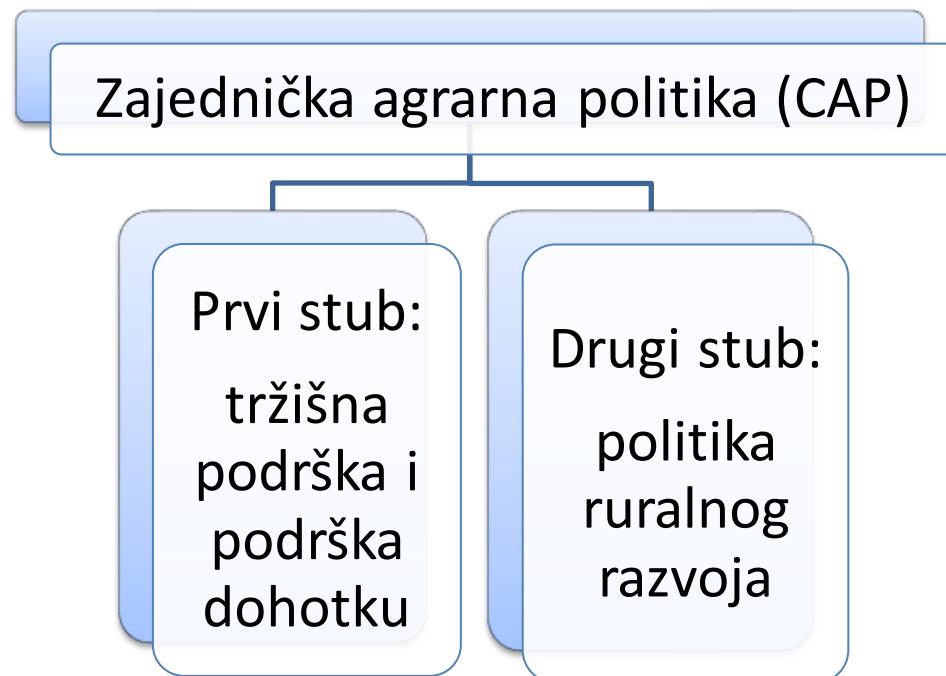
Novi iskorak u vođenju politike ruralnog razvoja na području Evropske unije desio se počekom novog milenijuma, tačnije usvajanje dokumenta pod nazivom Agenda 2000. Ovim makroekonomskim planom razvoja politika ruralnog razvoja zvanično je proglašena drugim stubom Zajedničke agrarne politike. Kao drugi stub Zajedničke agrarne politike, politika ruralnog razvoja Evropske unije osmišljena je tako da podrži razvoj ruralnih područja posmatrano sa ekonomskog, ekološkog i socijalnog, odnosno

¹⁰¹ EU, 2007.

¹⁰² General Agreement on Tariffs and Trade – GATT stupio je na snagu 1. januara 1948. godine i na taj način postao jedini instrument trgovinske saradnje zemalja. Zaključivanje ovog sporazuma imalo je za cilj unapređenje svetske trgovine na osnovu uklanjanja carinskih i necarinskih organičenja koja su ugrožavala slobodan trgovinski protok. Jedan od osnovnih motiva za osnivanje GATT nalazio se u potrebi generacija koje su zapamtile tridesete godine kao doba trgovinskih ratova, da one moguće njihovo ponavljanje. Sve do osnivanja Svetske trgovinske organizacije (WTO), 1995. godine ovaj sporazum je bio jedini takve prirode (Đurić, 2015).

društvenog aspekta¹⁰³. Ruralna područja obuhvataju 91% teritorije Evropske unije (EU28), 56% populacije, učestvuju sa 15% u stvaraju bruto dodate vrednosti i 13% u ukupnoj zaposlenosti¹⁰⁴.

Slika 14. Stubovi Zajedničke agrarne politike Evropske unije



Prvi stub predstavlja tržišno-cenovnu politiku i sadrži niz različitih mera kojima se direktno ili indirektno utiče na povećanje dohotka poljoprivrednih proizvođača. Ovaj stub Zajedničke agrarne politike obuhvata dve grupe mera: tržišne intervencije i direktna plaćanja. U mere tržišne intervencije ubrajaju se spoljnotrgovinske mere, mere interventnog otkupa, skladištenje, proizvodne kvote. Direktna plaćanja su subvencije koje se proizvođačima isplaćuju primenom odgovarajuće šeme. Mogu se isplaćivati po hektaru, grlu stoke, farmi.

Drugi stub predstavlja politiku ruralnog razvoja. Ovaj stub Zajedničke agrarne politike i sredstva iz fondova namenjena ruralnom razvoju obezbeđuju podršku strukturnim unapređenjima i implementaciju novih tehnologija koje osiguravaju da uslovi života i rada u ruralnim područjima Evropske unije zadovolje potrebe stanovništva. S obzirom da više od polovine stanovništva Unije živi upravo u ruralnim područjima, ovaj segment Zajedničke agrarne politike smatra se izuzetno značajnim¹⁰⁵.

¹⁰³ Dax, 2015.

¹⁰⁴ Siudek i Czarnecki, 2016.

¹⁰⁵ Đurić, 2015.

Agenda 2000 politiku ruralnog razvoja zasnovala je na sledećim principima:

- multifunkcionalnost¹⁰⁶ poljoprivrede, odnosno razvoj sektora usluga koji je uslovjen izmenjenom pozicijom poljoprivrede u uslovima hiperprodukcije hrane;
- multisektorski i integralni pristup ruralnoj ekonomiji u pravcu divezifikaciji delanosti, kreiranju novih izvora prihoda i mogućnosti zapošljavanja;
- fleksibilnost izvora za ruralni razvoj, zasnovana na samopomoći i decentralizaciji, partnerstvu na loklanom i regionalnom nivou, i
- transparentnost u kreiranju i rukovođenju razvojnim programima.

Mehanizmi podrške ruralnom razvoju definisani su na nivou Unije, a prioriteti po zemljama članicama regionalno su razdvojeni u cilju decentralizacije, većeg stepena fleksibilnosti i efikasnosti mera.

Tabela 37. Promene u politici ruralnog razvoja Evropske unije

Oblast	Pomeranje od	Pomeranje prema
Opšte razvojne mere	Podsticaji samofinansiranju (egzogeni razvojni model)	Podizanje vrednosti lokalnih razvojnih potencijala (endogeni razvojni model)
Poljoprivredna struktturna politika	Rast produktivnosti (produktivizam)	Multifunkcionalnost (postproduktivizam)
Obuhvatnost	Sektorka	Teritorijalna
Rukovođenje	Top – down (centralizovano)	Bottom-up (decentralizovano)

Izvor: Terluin, 2001.

Osim programa za razvoj ruralnih područja zemalja članica, Evropska unija je, u skladu sa planiranim proširenjima, uvodila različite programe podrške za zemlje kandidate. U tom korpusu važno je spomenuti sledeće programe: PHARE, ISPA, SAPARD, IPA, IPARD¹⁰⁷. Specifične mere za zemlje kandidate namenjene su rešavanju institucionalnih i organizacionih problema. Pored toga, zahevi zemljama kandidatima, vezani za područje ruralnog razvoja, manje su rigorozni u odosu na druge segmente agrarne politike.

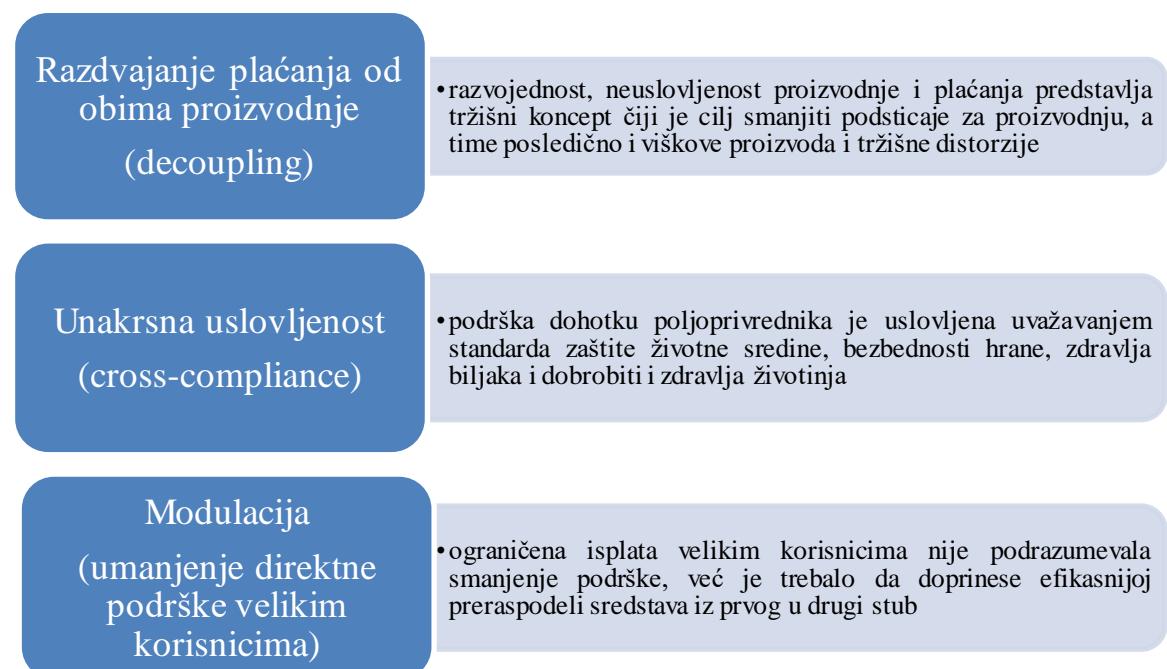
Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2003. godine, poznatija pod nazivom Fišlerova reforma, sprovedena je sa ciljem da se nastave promene inicirane u prethodno

¹⁰⁶ Multifunkcionalnost kao koncept poljoprivrede označava kontinuirano investiranje u razvoj poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje radne snage u poljoprivredi, zatim pružanje podrške regionima sa ograničenim mogućnostima za razvoj, kao i sveobuhvatno angažovanje proizvođača hrane i drugih subjekata u cilju očuvanja prirodnih resursa (Đurić, 2015).

¹⁰⁷ PHARE (Poland and Hungary Assistance for Reconstruction their Economies) – Program za restrukturiranje privreda Poljske i Mađarske, SAPARD (Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Develop-ment) – Specijalni program predprisupne pomoći za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja, ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) - Predpristupni instrument za strukturne politike, IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) – Instrument predpristupne pomoći, IPARD (Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development) – Instrument predpristupne pomoći za ruralni razvoj (Đurić, 2018).

realizovanim reformskim zahvatima, u pravcu redukcije mera koje imaju distorzivan uticaj na svetsko tržište. Pored toga, akcenat je stavljen na ispunjavanje određenih ekoloških principa, odnosno kriterijuma iz domena zaštite životne sredine, zdravstvene bezbednosti hrane i zaštite dobrobiti domaćih životinja. Posebna pažnja u okviru Fišlerove reforme posvećena je poboljšanju implementacije programa za ruralni razvoj. Naime, kao sastavni deo reformskog paketa 2005. godine usvojena je nova politika ruralnog razvoja za period od 2007. do 2013. godine.

Slika 15. Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2003. godine (Fišlerova reforma)



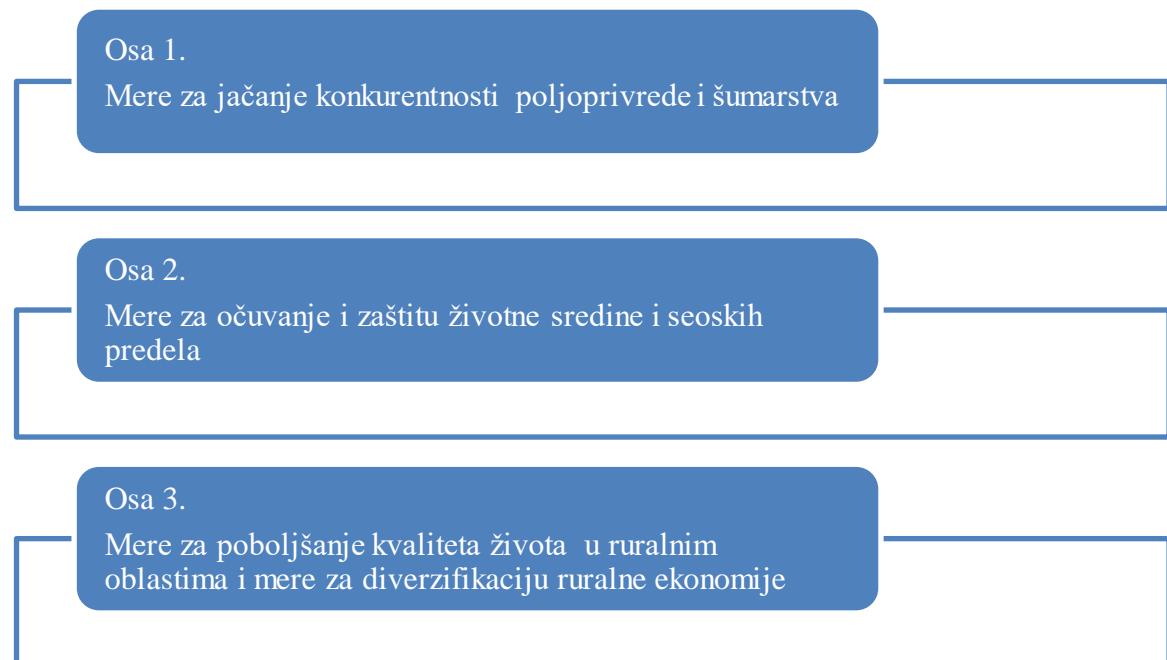
Izvor: Bogdanov, 2015.

Politika ruralnog razvoja nakon Fišlerove reforme trebalo je da bude: efikasnija, koherentnija i jasnija. To su bile tri ključne reči koje su opisivale reformski kurs drugog stuba agrarne politike Evropske unije. U okviru drugog stuba, odnosno politike ruralnog razvoja uvedene su nove mere čiji je cilj bio promovisanje proizvodnje visokokvalitetne hrane i poštovanje dobrobiti domaćih životinja. Uz to, nova ruralna politika podrazumevala je i set mera podrške poljoprivrednicima kako bi se što efikasnije prilagodili novonastalim promenama, naročito u oblasti EU standarda. U ovom periodu, drugi stub Zajedničke agrarne politike podržavao je različitim mehanizmima poljoprivredu kao dobavljača javnih dobara, sa svim svojim funkcijama u održavanju životne sredine i ruralnih oblasti.

U narednom programskom periodu, od 2007. do 2013. godine, politika ruralnog razvoja definisana je na osnovu program ruralnog razvoja koji je usvojen 2005. godine od strane Agrarnog saveta EU. Za realizaciju politike ruralnog razvoja 2007. godine formiran je

Evropski fond za ruralni razvoja (EARDF). Sve mere politike ruralnog razvoja razvrstane su u tri segmenta, tzv. ose.

Slika 16. Tri ose politike ruralnog razvoja EU (2007 – 2013)



Pored tri navedene ose, politika ruralnog razvoja sadrži i jednu horizontalnu osu, a to je LEADER pristup (Liason Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale – Povezivanje mera ruralnog razvoja). LEADER pristup, od svog uvođenja 2007. godine pokazao je dobre rezultate u oblasti ruralnog razvoja, a ključ uspeha ovog pristupa velikim delom nalazi se u njegovoj pragmatičnosti. Naime, LEADER je vrsta „alata“ u politici ruralnog razvoja koja daje ogovor na pitanje „kako“ nešto uraditi, a ne „šta“ uraditi. Budući da se radi o pristupu za povezivanje mera ruralnog razvoja, LEADER se, u stvari, može odnositi na bilo koju od tri ose ruralnog razvoja.

Reforma Zajedničke agrarne politike 2013. potencijalno predstavlja najznačajniju reformu od nastanka evropske poljoprivredne politike. Nakon trogodišnjih pregovora, koji su počeli velikom javnom debatom o ulozi, značaju i očekivanjivanjima od agrarne politike, kreirana je nova poljoprivredna politika za period od 2014. do 2020. godine. Tri dugoročna cilja izdvojila su se kao najznačajniji ciljevi ZAP za period od 2014. do 2020. godine: održiva proizvodnja hrane, održivo upravljanje prirodnim resursima i uravnotežen teritorijalni razvoj.

Drugi stub Zajedničke agrarne politike, politika ruralnog razvoja za period od 2014. do 2020. godine usmerena je na ostvarivanje sledećih ciljeva:

1. Omogućavanje uspešnog transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;

2. Ostvarivanje održivog razvoja poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje njihove konkurentnosti;
3. Jačanje aktivnosti iz oblasti prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, dobrobiti životinja i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. Obnavljanje, čuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine sa aspekta poljoprivrede i šumarstva;
5. Promovisanje efikasnosti resursa i
6. Promovisanje socijalne inkluzije, redukcija siromaštva i ekonomski razvoj ruralnih područja.

Zemlje članice imale su zadatak da kreiraju svoje nacionalne programe ruralnog razvoja za navedeni sedmogodišnji period, kao i da osmisle šemu odnosno način korišćenja sredstava namenjenih direktnim plaćanjima.

Za period od 2021. do 2027. godine održivi društveno-ekonomski razvoj ruralnih regiona poima se kao jedan od osnovnih uslova za uspostavljanje dugoročne stabilnosti i efikasne upotrebe resursa¹⁰⁸. S tim u vezi, Evropska komisija je definisala tri prioriteta politike ruralnog razvoja¹⁰⁹:

1. Podsticanje rasta konkurentnosti;
2. Održivo upravljanje prirodnim resursima i aktivnosti na sprečavanju klimatskih promena, i
3. Ostvarivanje balansiranog teritorijalnog razvoja ruralne ekonomije i ruralnih zajedica kroz kreiranje uslova za zapošljavanje.

Ostvarivanje navedena tri prioritetna cilja, trebalo bi da budu realizovani kroz sledeće aktivnosti¹¹⁰:

- Podsticanje transfera znanja u oblasti poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja;
- Poboljšanje konkurentnosti svih tipova poljoprivredne proizvodnje i obezbeđenje održivosti poljoprivrednih gazdinstava;
- Promovisanje udruživanja i organizovanja svih učesnika u prehrambenom lancu i primena sistema za upravljanje rizikom u upoljoprivredi;
- Obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema koji zavise od poljoprivrede i šumarstva;
- Promovisanje efikasnosti resursa i prelazak na sistem poljoprivrede, šumarstva i prehrambene industrije sa niskim sadržajem ugljenika i što manjim negativnim efektima u domenu klimatskih promena;
- Promovisanje socijalne inkluzije, smanjena siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima.

¹⁰⁸ Dudek i Wrzochalska, 2017

¹⁰⁹ EC, 2018.

¹¹⁰ EC, 2018.

Politika ruralnog razvoja realizuje se implementacijom ruralnih razvojnih programa koji su kreirani u okviru svake države članice Evropske unije. Ovi višegodišnji programi baziraju se na pojedinačnim razvojnim strategijama kojima se teži da se otklone lokalna i regionalna ograničenja razvoju ruralnih područja. Međutim, bez obzira na mogućnost da svaka država definiše svoju razvojnu strategiju, neophodno je da se poštuje šest prioriteta definisanih na nivou Unije. Ruralni razvojni programi se baziraju na kombinaciji mera koje su „ponuđene“ u okviru Regulative EU za ruralni razvoj¹¹¹ i kofinansiranju u okviru Evropskog fonda za ruralni razvoj (EARDF).

U junu 2018. godine, Evropska Komisija iznala je predlog mera i mehanizama Zajedničke agrarne politike koji bi trebalo da stupe na snagu posle 2020. godine. U okviru tog predloga, definisani su i ključni okviri u kojima će se definisati mere drugog stupa poljoprivredne politike, odnosno mere ruralnog razvoja. Ostvarivanje ruralnog razvoja trebalo bi da se bazira na sledećim odrednicama¹¹²:

- Pružanje podrške mladim poljoprivrednicima za uključivanje u agrarni proizvodni sistem, kako na osnovu mentorskog rada sa starijim poljoprivrednicima, tako i kroz aktivniju ulogu poljoprivrednog savetodavnog sistema;
- Ohrabrivanje zemalja članica da na nacionalnom nivou budu samostalnije u pronalaženju odgovarajućih rešenja u oblasti oporezivanja i sistema nasleđivanja zemljišta, kako bi mladi poljoprivrednici na lakši način postajali vlasnici zemljišta i gazdinstava;
- Doprinositi proizvodnji zdravstveno bezbedne hrane visokog kvaliteta, kroz subvencionsanje samo onih poljoprivrednika koji se striktno pridržavaju pravila očuvanja prirodnih resursa i kontrolisane upotrebe agrohemikalija.

Kao što se iz navedenih odrednica može videti, Evropska unija u predstojećem programskom periodu, od 2021. do 2027. godine, u fokus politike ruralnog razvoja stavlja upravo ruralnu populaciju, naročito mlade poljoprivrednike¹¹³. Ta socijalna dimenzija ruralnog razvoja trebalo bi da ostvari pozitivan efekat u smislu poboljšanja starosne i obrazovne strukture poljoprivrednog stanovništva, smenu generacija u poljoprivredi i da spreči dalji odliv mlade i radno aktivne populacije u gradove. Kao i kada su u pitanju mere prvog stupa Zajedničke agrarne politike, i u okviru politike ruralnog razvoja Evropske unije planira se pružanje većeg stepena autonomije svakoj zemlji članici da u skladu sa sopstvenim nacionalnim i regionalnim specifičnostima, kreira i realizuje razvojne programe¹¹⁴.

¹¹¹ EC, 2013.

¹¹² EC, 2018a.

¹¹³ Adamowicz i Szepeluk, 2016.

¹¹⁴ Đurić i sar., 2020.

7.6. Politika ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Republički zavod za statistiku Republike Srbije od 1981. godine, odnosno u popisima 1991., 2002. i 2011. godine, primenjuje administrativni, upravni kriterijum za utvrđivanje tipa naselja, prema kojem su naselja podeljena na „gradska“ i „ostala“. Ova podela izvršena je na osnovu administrativne odluke same jedinice lokalne samouprave da određeno naselje proglaši gradskim. Sva ostala naselja, koja nisu proglašena gradskim, svrstana su u kategoriju „ostala“.

Prema Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije¹¹⁵ pojam grada se odnosi na tip jedinice lokalne samouprave i definiše se kao: „teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika, a izuzetno i manje. Teritorija grada može biti podeljena na gradske opštine. Podela grada na gradske opštine uvrđuje se statutom grada, u skladu za zakonom“.

Prema ovom zakonu, „selo“ se definiše kao: „naselje u kojem se stanovništvo pretežno bavi poljoprivredom, a nije sedište opštine“. Ovakva definicija smatra se nedovoljno preciznom, što otežava jasnu distinkciju na urbana i ruralna naselja i omogućava proizvoljno tumačenje statističkih podataka. U narednom koraku, nedostatak jasne definicije „sela“ stvara značajna ograničenja u koncipiranju i primeni politike ruralnog razvoja u našoj zemlji.

Zakonom o regionalnom razvoju¹¹⁶, Republika Srbija je uvela NUTS klasifikaciju sa pet regiona po ugledu na Evopsku uniju. Na nivou NUTS-2 izdvajaju se sledeći regioni: Region Vojvodine, Beogradski region, Region Šumadije i Zapadne Srbije, Region Južne i Istočne Srbije i Region Kosovo i Metohija. Svaki statistički region se sastoji od funkcionalnih celina nivoa NUTS-3, koje su nazvane „oblasti“, a čije se granice i nazivi poklapaju u potpunosti sa postojećim upravnim okruzima. Ova podela u perspektivi bi trebalo da posluži daljem usklađivanju statističkih podataka sa EUROSTAT-om. Tipovi ruralnih područja, prema metodologiji Evropske unije, su: pretežno urbana, prelazna (mešovita) i pretežno ruralna¹¹⁷.

Od ukupno 6.158 naselja na području Srbije, 193 su gradska naselja, dok se preostalih 5.965 naselja nalazi u kategoriji „ostala naselja“ koja se smatraju ruralnim. Broj seoskih naselja je najveći na području Šumadije i Zapadne Srbije i to više od 34% od ukupnog broja naselja. Gustina naseljenosti u svim regionima se smanjuje, pri čemu je smanjenje najizraženije u regionu Južne i Istočne Srbije.

Rezultati Popisa stanovništva 2011. godine pokazuju da su demografski trendovi u Srbiji, posebno u njenim ruralnim područjima i dalje nepovoljni. U periodu od 2002. do 2011. godine došlo je do pada ukupnog broja stanovnika za 4,15%, što je prvenstveno posledica negativnog prirodnog priraštaja i odlaska u inostranstvo. Seosko stanovništvo je

¹¹⁵ SG RS, 2007.

¹¹⁶ SG RS, 2011.

¹¹⁷ Bogdanov, 2015.

u ovom periodu smanjeno za 311.139 stanovnika, odnosno za 10,9%. Prvi put od kada se sprovodi popis, seosko stanovništvo je opalo na nivo ispod 3 miliona, te danas čini 40,6% ukupnog stanovništva Srbije. Najveće smanjenje broja stanovnika zabeleženo je na području sela Istočne i Južne Srbije, gde je za devet godina broj stanovnika smanjen za 19%¹¹⁸.

Trendovi depopulacije pokazuju i rodne razlike, s obzirom da je opadanje broja stanovnika ruralnih oblasti nešto veće u ženskoj nego u muškoj populaciji. Značajno smanjenje žena u ukupnom ruralnom stanovništvu osim što narušava rodni balans stanovništva u reproduktivnom dobu i mogućnost rasta nataliteta, utiče i na izmene u proizvodnoj strukturi poljoprivrede. Naime, u područjima bez dovoljno ženske radne snage zabeležen je pad mlečnog stočarstva, povrtarstva i drugih proizvodnih linija u kojima su tradicionalno žene više angažovane.

Starosna struktura seoskog stanovništva u Srbiji je izrazito nepovoljna. Promene starosna strukture stanovništva u periodu od 2002. do 2011. godine ukazuju na nastavak procesa pada učešća mlađih, uz istovremeno povećanje udela starih lica. Starosna struktura stanovništva ruralnih oblasti ukazuje na manji udeo dece (do 14 godina) koja predstavljaju buduću radnu snagu, kao i kategorije mlađih (15-29 godina) koji predstavljaju potencijalnu mlađu radnu snagu. Istovremeno, veći je udeo starijeg stanovništva (65 i više godina) koje, prema definicijama zvanične statistike, izlazi iz kontingenta stanovništva radnog uzrasta¹¹⁹.

Obrazovna struktura stanovništva opredeljena je starosnom strukturom, koja je u Srbiji izrazito nepovoljna. U skladu sa tim, u ruralnoj populaciji dominira stanovništvo sa nižim stepenom obrazovanja u odnosu na stanovništvo u urbanim sredinama. Posebno je nepovoljna obrazovna struktura ženske ruralne populacije, u kojoj gotovo trećinu čine osobe bez obrazovanja.

Ekomska struktura ruralnih područja Srbije visoko je zavisna od primarnog sektora, te samim tim još uvek snažno oslonjena na iscrpljivanje prirodnih resursa. Dominira tradicionalna, monofunkcionalna i monokulturna poljoprivreda, usled čega Srbija spada u red „najagrarnijih“ zemalja Evrope. I pored izuzetno dinamičnog procesa deagrarizacije i demografskog pražnjenja sela u Srbiji tokom druge polovine XX veka, značajan broj domaćinstava u Srbiji još uvek ima relativno snažnu vezu sa poljoprivredom i selom.

Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine, definišu se osnovni ciljevi razvoja poljoprivrede i ruralnih područja¹²⁰. Osim ovog okvirnog dokumenta u planiranju i sprovođenju politike ruralnog razvoja u našoj zemlji, konsultuju se i drugi razvojni i zakonski dokumenti (Tabela 38.).

¹¹⁸ Đurić i Njegovan, 2016.

¹¹⁹ Đurić i Njegovan, 2016.

¹²⁰ SG RS, 2014.

Tabela 38. Planiranje politike ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Planiranje politike ruralnog razvoja	
Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju	
Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 -2024.	Strateško i budžetsko planiranje
Nacionalni program za poljoprivredu Nacionalni program za ruralni razvoj (period od sedam godina)	Dogovori i sporazumi sa EU za korišćenje predpristupnih fondova
Godišnje uredbe o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju	

Izvor: SG RS, 2014.

Mere agrarne politike namenjene razvoju ruralnih područja, određene su, pre svega, razvojnim ciljevima definisanim u okviru Strategije¹²¹:

1. Rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;
2. Rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora;
3. Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
4. Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
5. Efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

U pravcu ostvarivanja navedenih ciljeva, na nivou Republike Srbije sprovodi se politika ruralnog razvoja koja po svojoj suštini prati šemu podrške ruralnom razvoju u Evropskoj uniji podeljenu u ose. Tri ose, odnosno grupe mera obuhvataju: Osa 1 – Povećanje konkurenčnosti agrarnog sektora, Osa 2 – Podrška održivom razvoju, zaštiti životne sredine i zaštiti ruralnog ambijenta i Osa 3 – Podrška unapređenju kvaliteta života u ruralnim područjima i diverzifikacija ruralne ekonomije¹²².

Mere politike ruralnog razvoja finansiraju se najvećim delom iz agrarnog budžeta Republike Srbije. Prema Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, sredstva agrarnog budžeta raspoređena su na sledeće četiri programske aktivnosti, odnosno namene:

¹²¹ SG RS, 2014.

¹²² Božić i sar., 2011.

- direktna plaćanja,
- mere ruralnog razvoja,
- kreditna podrška poljoprivredi, i
- posebni podsticaji.

Dok je podrška u okviru direktnih plaćanja usmerena, pre svega, na podsticanje unapređenja poljoprivredne proizvodnje, kao ključne privredne aktivnosti ruralnih područja, druga programska aktivnost, mere ruralnog razvoja, usmerene su ka pružanju finansijske i tehničke pomoći koja će voditi ka boljim uslovima života i rada u ruralnoj sredini¹²³.

Tabela 39. Ciljevi i mere politike ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Ciljevi politike ruralnog razvoja	Mere politike ruralnog razvoja
Rast konkurentnosti i dostizanje standarda kvaliteta	Investicije na gazdinstvu Mere za povećanje veličine gazdinstva Marketinške i promotivne aktivnosti Mere podrške udruživanju poljoprivrednih gazdinstava
Održivi ruralni razvoj	Mere za očuvanje genetičkih resursa Podsticaji za organsku proizvodnju
Unapređenje i diverzifikacija ruralne ekonomije	Mere podrške za izgradnju objekata namenjenih sektoru usluga Mere podrške za nabavku opreme za bavljenje tradicionalnim zanatima Refundiranje dela troškova sertifikacije i uvođenja standarda bezbednosti i kvaliteta hrane

Izvor: Bogdanov, 2015.

Takođe, jedan deo finansijske i tehničke podrške ruralno stanovništvo dobija iz predpristupnih fondova Evropske unije, pre svega IPARD fonda. Deo instrumenta za predpristupnu pomoć (IPA), osmišljen da podrži reforme u zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, IPARD, fokusira se na ruralna područja i poljoprivredno – prehrambeni sektor tih zemalja.

Ovim fondom Evropska unija pruža zemljama u procesu pridruživanja finansijsku i tehničku pomoć u cilju:

- (1) održivog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, i
- (2) usklađivanja nacionalnih agrarnih politika sa Zajedničkom agrarnom politikom EU.

¹²³ Đurić, 2018.

Prema uredbi Evropske Komisije, sredstva IPARD fonda namenjena su realizaciji sledećih mera podrške¹²⁴:

1. Ulaganja u poljoprivredu radi restrukturiranja i dostizanja standarda Unije kroz investiranje u poljoprivredna gazdinstva. Izgradnja i rekonstrukcija objekata i skladišta ili nabavka opreme predstavljaju primere ove mere.
2. Podrška u cilju jednostavnijeg osnivanja i administrativnog rada grupa proizvođača u svrhe adaptiranja proizvodnje i učinka članova grupa proizvođača tržišnim zahtevima, zajedničkog iznošenja robe na tržište, kao i utvrđivanja zajedničkih pravila o infomacijama i proizvodnji.
3. Ulaganje u preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda radi restrukturiranja ovih delatnosti, a sve u cilju dostizanja standarda Evropske unije. U ovaj sistem pomoći nisu bile uključene investicije na nivou trgovine na malo.
4. Aktivnosti za unapređenje životne sredine i prirodnih resursa sprovodenjem pilot projekata u cilju razvoja praktičnog iskustva u sprovedenu akciju radi poboljšanja životne sredine, kako na nivou administracije, tako i na nivou poljoprivrednih gazdinstava. Primeri ove grupe mera su podrška organskoj proizvodnji, poštovanje principa rotacije useva, redukcije upotrebe đubriva i slično.
5. Priprema i sprovođenje lokalnih strategija razvoja sela kroz pripremu projekata saradnje u skladu sa prioritetima ruralnog razvoja i vođenje lokalnih privatno-javnih partnerstava kroz osnivanje lokalnih akcionih grupa (LAG).
6. Poboljšanje i razvoj infrastrukture u ruralnim područjima, kako bi se smanjile regionalne razlike i došlo do povećanja privlačnosti ruralnih područja za razvoj preduzetništva i obezbeđivanje uslova za razvoj ruralne ekonomije.
7. Podsticanje raznovrsnosti i razvoj ruralnih privrednih aktivnosti kroz pokretanje privredne delatnosti, stvaranje boljih mogućnosti za zapošljavanje i diverzifikaciju ruralne ekonomije.
8. Realizacija različitih vidova obuke kako bi se unapredile profesionalne veštine i kompetencije lica koja su angažovana u poljoprivrednom, prehrabrenom i šumarskom sektoru i drugih ekonomskih aktera koji rade u oblastima koje pokriva V komponeneta IPA programa.
9. Tehnička pomoć, koja predstavlja meru asistencije državnoj administraciji u sprovodenju IPARD operativnog programa.

Najveći deo sredstava Evropska unija opredelila je za projekte izgradnje fizičke imovine poljoprivrednih gazdinstava, odnosno njihovu modernizaciju. Sledstveno iskustvima sa ostalim zemljama kandidatima, Evropska unija je najveće iznose finansijske podrške planirala za poslednje godine programskog perioda, a najniže iznose u početnim godinama u kojima se, po pravilu, zemlja kandidat prilagođava novom sistemu finansiranja. Svi izazovi koji stoje na putu efikasne upotrebe sredstava IPARD programa, bilo da se radi o kadrovskom potencijalu, administrativnim procedurama ili nepoverenju poljoprivrednika, tokom prvih nekoliko godina se ublaže i/ili prevaziđu.

¹²⁴ Đurić, 2018.

Pitanja za proveru znanja:

1. Ključni ciljevi ruralnog razvoja.
2. Aspekti održivog razvoja ruralnih područja.
3. Dimenzije ruralnog razvoja.
4. Pojam politike ruralnog razvoja.
5. Tipovi politike i strategije ruralnog razvoja.
6. Ruralna regionalizacija kao osnov za koncipiranje politike ruralnog razvoja.
7. Indikatori ruralnog razvoja.
8. Politika ruralnog razvoja Evropske unije kao drugi stub Zajedničke agrarne politike.
9. Karakteristike ruralnih područja u Republici Srbiji.
10. Politika ruralnog razvoja u Republici Srbiji.

Literatura

1. Adamowicz, M., Szepeluk, A. (2016). *Support to young farmers as a part of agricultural policy of the European Union*, Problems of Agricultural Economics, No. 3(348), 2016, p. 106-127
2. Bogdanov, N. (2015). *Ruralni razvoj i ruralna politika*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
3. Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
4. Dax, T. (2015). *The evolution of European Rural Policy*. In: Andrew K. Copus and Philomena de Lima (ed.), *Territorial Cohesion in Rural Europe: the relation turn in rural development*, Regional Studies Association, The global forum for city and regional research, development and policy, Florence Production LTD, Stoodleigh, Devon, UK.
5. Dudek, M., Wrzochalska, A. (2017). *Making Development More Sustainable? The EU Cohesion Policy and Socio-Economic Growth of Rural Regions in Poland*, European Journal of Sustainable Development, 6(3), p.189.
6. Đurić, K. (2018). *Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija*, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
7. Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
8. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
9. Đurić, K., Puškarić, A. (2017). *Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development*, International Scientific Conference – Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region, support programs for the improvement of agricultural and rural development, December 14-15, Belgrade
10. Đurić, K., Prodanović, R. (2017). *Uticaj Zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije*, Kultura polisa, br. 34, godina XIV, str. 317-329
11. Đurić, K., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D., Lukač Bulatović, M. (2020). *Izazovi Zajedničke agrarne politike Evropske unije posle 2020. Godine*, Ekonomija – teorija i praksa, God. XIII, br. 3, str. 34-47
12. Đurić, K., Janković, D., Milić, D., Tomaš Simin, M., Glavaš Trbić, D. (2019). *Regulative u poljoprivredi Evropske unije*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
13. European Commission (2005). *Indicators for the Evaluation of the EU's Rural Development Programmes*, Final Report, November, 2005, Brussels
14. EU (2003). *Nomenclature of Units for Territorial Statistics (NUTS)/Local Administrative Units (LAUs)*, European Office for Statistics (Eurostat), Brussels
15. EU Directorate – General for Agriculture and Rural Development (2007). *Rural Development in the EU*, Statistical and Economic Information, Brussels
16. European Commission (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1308/2013*

- establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuffs, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products, (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union and (EU) No 229/2013 laying down specific measures for agriculture in favour of the smaller Aegean islands, COM(2018)394.
17. European Commission (2018a). *Modernising and Simplifying the CAP – Socio-Economic challenges facing agriculture and rural area*. Brussel.
 18. European Commission (2013). Regulation No 1306/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008
 19. Isac, N. (2009). *Dimension of rural development*, Lucrari Stiintifice, Seria I, Vol. XI (1)
 20. Marković, K. (2008). *Institucionalni okvir kao jedan od uslova za regionalni i ruralni razvoj*, Agroekonomika, vol. 39-40, broj 39-40, str. 95-102
 21. Matthews, A. (2000). *Agriculture, food safety and rural development*, in book: The Economy of Ireland: Policy and Performance of a European Region, 8th edition, editor: John O'Hagan, Dublin
 22. Mihajlović, L., Marković, K. (2008). *The economic and system-related elements of the agrarian and rural development of the Republic of Serbia*, Tematski zbornik pod nazivom: «Agrobiznes a zrownowazony rozwoj obszarow wiejskich», Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wroclawiu, Poland, p. 22-26
 23. Mijatović, B. (2017). *Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji - Indikatori siromaštva i nejednakosti*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije
 24. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije (2007). *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, , br. 129/2007, 18/2016, 47/2018, 9/2020
 25. Ministarstvo državne uprave i samouprave Republike Srbije (2009). *Zakon o regionalnom razvoju*, Službeni glasnik Republike Srbije, , br. 51/2009, 30/2010, 89/2015
 26. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (2014). *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024. godine*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 85/2014
 27. Njegovan, Z., Pejanović, R. (2009). *Ruralna regionalizacija AP Vojvodine*, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
 28. Pantelić, A. (2017). *Suzbijanje siromaštva u zemljama u razvoju*, Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd

29. Prodanović, R., Kuzman, B., Jahić, M., Đurić, K. (2018). *Ciljevi, mogućnosti i ograničenja IPARD II programa u razvoju agrarnog sektora Republike Srbije*, Škola biznisa, broj 2/2018, str. 149-16
30. Siudek, T., Czarnecki, E. (2016). *Assessment of the sustainability of rural development in the European Union member states*, Oeconomia, 15(3) 2016, 101-113.
31. Terluin, J. L. (2001). *Rural Regions in the EU – Exploring differences in economic development*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit, Groningen

VIII POGLAVLJE

8. ZADRUGARSTVO KAO SPECIFIČNI ELEMENT AGRARNE POLITIKE

Zadružna ideja, principi i vrednosti predstavljaju osnove udruživanja individualnih poljoprivrednih proizvođača. Udruživanjem, poljoprivrednici ostvaruju brojne benefite očene u svim segmentima rada, od nabavke inputa, preko pregovaranja, do realizacije svojih proizvoda. Kao oblik udruživanja, poljoprivredno zadrugarstvo omogućava poljoprivrednicima da zajednički ostvare one ciljeve koje ne bi mogli ostvariti ukoliko bi samostalno poslovali. Zbog toga, zadrugarstvo u poljoprivredi ima dugu tradiciju, kako u svetu, tako i na prostoru naše zemlje. Prepoznato kao efikasan model za unapređenje ekonomskog položaja malih poljoprivrednih gazdinstava, poljoprivredno zadrugarstvo podržano je merama agrarne politike, naročito u zemljama Evropske unije. Takvu praksu sledi i Republika Srbija.

8.1. Pojam i korenii nastanka zadrugarstva

Pojam zadrugarstva može se definisati sa različitih aspekata. Razlike u definicijama ovog pojma proističu iz razlika u vremenskom razdoblju kada su date, ali i aspekta udruživanja čija se suština objašnjavala. Jedna od definicija zadrugarstva ukazuje na to da je zadrugarstvo „način da se ostvaruje jedna vrsta zajedničkog rada na koji su upućeni svi oni koji su individualno nejaki da obave određeni posao“¹²⁵.

Nastanak i razvoj zadrugarstva vezuje prvenstveno za nastanak i razvoj kapitalizma u zemljama zapadne Evrope i šire u svetu. Naime, prema navodima zadružnih teoretičara, period začetka kapitalizma, karakterističan po pojavi masovnog siromaštva većine stanovništva, neminovno je vodio pojavi potrošačkih, kreditnih, kao i zadruga za prodaju poljoprivrednih proizvoda¹²⁶.

Primenjujući pojedina učenja sa početka XX veka, polazi se od toga da su individualni poljoprivredni proizvođači imali slabe tržišne pozicije, koje je bilo teško poboljšati. Iz tog razloga su se, kao izlaz iz stanja individualne ekonomske nemoći, javljali impulsi za

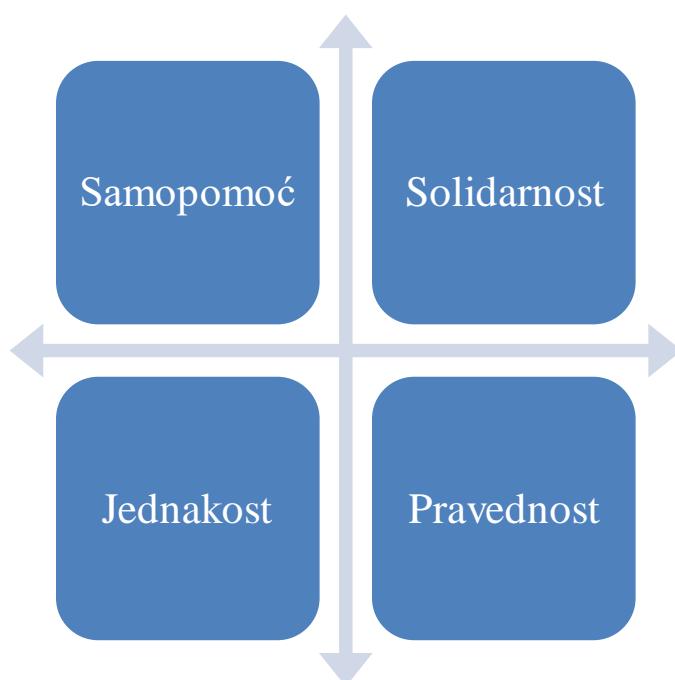
¹²⁵ Avramović, 1939.

¹²⁶ Mihajlović i Arsenović, 2002.

određenim vidom udruživanja. Iz tih nastojanja da se promene odnosi snaga na tržištu rodile su se različite ekonomske forme zadruga.

Jednu od opšteprihvaćenih definicija zadruge dao je Međunarodni zadružni savez. Prema Međunarodnom zadružnom savezu zadruga je „autonomna asocijacija lica dobrovoljno udruženih da bi zadovoljili svoje zajedničke ekonomske, socijalne i kulturne potrebe i želje kroz zajednički posedovano, demokratki kontrolisano preduzeće“¹²⁷. Pri tome, ključne vrednosti na kojima počiva autentično zadrugarstvo, definisane su na tridesetom kongresu Međunarodnog zadružnog saveza u Mančesteru 1995. godine. Pet ključnih vrednosti zadrugarstva su: (1) samopomoć, (2) demokratija, (3) jednakost, (4) pravednost, (5) solidarnost. (Slika br.)

Slika 17. Ključne vrednosti autentičnog zadrugarstva



Izvor: Mihalović i Arsenović, 2002.

Industrijska revolucija, čartistički pokret¹²⁸ i učenje soijal-utopiste Roberta Ovена¹²⁹, prestavljaju ključne faktore koji su doveli do osnivanja prve potrošačke zadruge na

¹²⁷ Vujatović – Zakić, 2000.

¹²⁸ Čartizam je masovni pokret engleskih radnika i zanatlija za izbornu reformu. Naziv je dobio po narodnoj povelji (charter) u kojoj su sadržani zahtevi koje su čaristi uputili engleskom parlamentu: opšte biračko pravo, godišnji izbori, tajno glasanje, izjednačenje izbornih okruga i ukidanje imovinskog cenzusa za poslaničke kandidate i davanje dnevnicu poslanicima.

¹²⁹ Robert Owen (1771 – 1858) bio je Velški društveni reformator i jedan od osnivača utopijskog socijalizma i socijalističkog pokreta. Njegov stav bio je da se najveće зло ljudi nalazi u samoljublju koje je najjače dolazilo do izražaja u ekonomskim interesima. Zbog toga se energično zalagao za sprečavanje

području Engleske. Prva potrošačka zadruga osnovana je u Rodždelu 1844. godine. Načela na kojima je počivao rad ove potrošačke zaduge bila su¹³⁰:

- (1) Sobodno članstvo;
- (2) Demokratska uprava;
- (3) Podela neplaćenog dela (ristorna) na robi u skladu sa visinom pazara pojedinaca;
- (4) Ograničeni interes na kapital;
- (5) Politička i verska neutralnost;
- (6) Plaćanje u gotovu, i
- (7) Potpomaganje zadružnog vaspitanja.

Navedena rodždelska načela predstavljaju stub savremenog zadružnog pokreta, mada su pojedina od njih pomalo marginalizovana ili napuštena u nekim zemljama i u pojedinim zadružnim oblicima.

Razvojem kapitalizma, kao oblika privrednog sistema, kredit dobija sve veći značaj kao izvor finansiranja. Potrebe za kreditima postale su sve više izražene, kako u poljoprivredi, tako i u industriji. Prva kreditna zadruga osnovana je u Nemačkoj 1850. godine. Njihov osnivač bio je nemački političar i ekonomista Šulce – Delić¹³¹, koji je svoje zadruge zasnovao na načelu potpune samopomoći članova, bez podrške države. Šulce – Delić kreditne zadruge svoj rad zasnivale su na članskim udelima, kao svojevrsnom obliku obavezne štednje. Ovaj tip kreditnih zadruga, zbog načina svog funkcionisanja, vremenom se pretvorio u filijale kapitalističkih banaka.

Drugi oblik kreditnog zadrugarstva predstavljaju kreditne zemljoradničke zadruge, čiji je idejni tvorac i osnivač bio F. V. Rajfajzen¹³². Poput velikog filantropa, Rajfajzen je svoj život posvetio zadugrstvu, očigledno videći u njemu moćno sredstvo za pomoć siromašnim poljoprivrednicima. Kreditne zemljoradničke zadruge Rajfajzenovog tipa bile su specifične po tome što njihovi članovi nisu morali da plaćaju upisni nu i nisu morali da plaćaju udele, ali zato nisu imali ni prava na dobit, koja je služila uvećanju zadružnog kapitala¹³³. Drugim rečima, za Rajfajzena osnovni cilj zadruga nije bio težnja ka dobiti, već materijalno podizanje slabih.

Osim u Nemačkoj, gde su prвobitno osnovana, Rajfajzenove kreditne zadruge našle su svoju primenu i u Austriji, Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rusiji, Indiji i Japanu. Ove zadruge su svoju delatnosti zasnivale na poštovanju sledećih principa:

ekonomskog egoizma i nejednakosti u ljudskom društvu. Godine 1817. Robert Owen skraćuje radno vreme sa deset na osam časova uz slogan „osam sati rada, osam sati rekreacije, osam sati odmora“.

¹³⁰ Haselman, 1936.

¹³¹ Franz Herman Schulze – Delitzsch (1808 – 1883) bio je nemački političar i ekonomista. Bio je osnivač prvih svetskih kreditnih zadruga.

¹³² Friedrich Wilhelm Raiffeisen (1818 – 1888) bio je nemački gradonačelnik i osnivač prvih kreditnih zemljoradničkih zadruga. Tokom 1847. i 1848. godine organizovao je snabdevanje gladnih seljaka brašnom i hlebom. Tada je iz čisto filantropskih pobuda došao na ideju da pomogne seljacima u svojoj opštini, da se samoorganizovanjem odbrane od ekonomskog propadanja, zelenasa i drugih nedaća koje su ih tada zadesile. Posle više pokušaja da organizuje seljake u kooperativu, osnovao je 1854. godine prvu kreditnu zadrugu u Hedelsdorfu, na principu međusobnog pomaganja njenih članova (Gnjatović, 2009).

¹³³ Mihajlović i Arsenović, 2002.

- 1) Načelo samopomoći, sa malim udelim, na koje se nije plaćao interes;
- 2) Nedeljivost i neotuđivost fondova, a od dobiti koja se ne deli formiraju se nedeljivi rezervni fondovi;
- 3) Neograničeno jemstvo zadrugara celokupnom svojom imovinom;
- 4) Organičena teritorija poslovanja zadruga, i
- 5) Obavljanje funkcija bez novčanih naknada.

Zahvaljujući kreditnim zemljoradničkim zadrugama Rajfajzenovog tipa vremenom je smanjen negativan uticaj zelenića, kao osnovnog izvora kredita u poljoprivredi. Na taj način, a delujući zajedno i sa drugih oblicima seoskih zadruga, Rajfajzenove zadruge doprinele su značajno rastu poljoprivredne proizvodnje prvenstveno snabdevajući poljoprivredne proizvođače dobrim i jeftinim sredstvima za proizvodnju i reprodukciju.

Pored kreditnih, za afirmaciju zadružne ideje značajnu ulogu odigrale su i proizvođačko – prerađivačke zadruge. Prve proizvođačko – prerađivačke zadruge osnovane su u Francuskoj. Idejni tvorci ovog tipa udruživanja bili su francuski socijalist Šarl Furije¹³⁴, zatim F. Biše i L. Blan. Što se tiče vrsta proizvođačkih zadruga, u zadružnoj literaturi navodi se postojanje zadruga proizvođača, zadruga prerađivača i proizvođačke zadruge u pravom smislu te reči. U okviru ovog tipa zadruga najbrojnije su bile zadruge zidara, poljoprivrednika, prodavaca i sl. Posebna vrsta zadruga bile su tzv. seljačko-privredne zadruge, koje su se osnivale sa idejom za zajedničku arendnu zemlje, za obradu zemlje, kao i za proizvodnju različitih poljoprivrednih proizvoda. Iako su prve proizvođačko – prerađivačke zadruge osnovane u Francuskoj, svoju punu afirmaciju i razvoj ove zadruge doživele su na području Italije.

8.2. Istorijat zadruga na području Republike Srbije

Na području naše zemlje zadrugarstvo ima dugu tradiciju. Prve gradske zadruge u Srbiji osnovane su sedamdesetih godina XIX veka. Njihovo osnivanje vezuje se, dakle, za period prelaska sa naturalne privrede na robno-novčani sistem¹³⁵. U tom procesu tranzicije i prelaska sa jednog na potpuno novi sistem privređivanja došlo je, pored ostalih, i do promena u strukturi poljoprivredne proizvodnje. Uporedo sa promenama u privredi, dešavale su se i promene u društvu, svojstvene svakom procesu tranzicije. U Evropi u tom periodu dolazi do pojave različitih pokreta i škola, pa se njihov uticaj osetio i na području Srbije. Promene su se dešavale u smislu pojave određenih socijalnih strujanja, kao rezultat suočavanja kapitalizma sa postojećim privrednim i socijalnim obrascem.

Kada je u pitanju nastanak zemljoradničkog, odnosno poljoprivrednog zadrugarstva u Srbiji, ono se vezuje za osnivanje kreditnih zemljoradničkih zadruga. Prva takva zadruga osnovana je 1894. godine u selu Vranovo u Smederevskom okrugu. Bila je to kreditna

¹³⁴ Šarl Furije (1772 – 1837) bio je francuski filozof i ekonomista, veliki društveni reformator i jedan od preteča socijalističkog pokreta. Pored Roberta Ovена i Sena Simona ubrajao se u utipiske socijaliste. Rukovodio se shvatanjima francuskih materijalista koji su težili da utvrde jedinstvo sveta. Uviđajući tešku situaciju proletarijata ugroženog industrijskom revolucijom, dao je oštru kritiku kapitalističkog sistema.

¹³⁵ Mihajlović i Arsenović, 2002.

zadruga Rajfajzenovog tipa, čiji je osnivač bio naš čuveni zadružni teoretirač i praktičar Mihailo Avramović¹³⁶. Ohrabreni dobrim rezultatima, zadruge ovog tipa osnivale su se širom Srbije i do 1913. godine ih je bilo ukupno 782¹³⁷.

Na području Vojvodine, prva zadruga osnovana je u mestu Bački Petrovac 1846. godine. Zadruga „Gazdovsky spolok“ bila je zemljoradničko-kreditna zadružna organizacija. Zadruga je imala pedeset članova, a po svojim osnovnim obeležjima bila je netipična kreditna zadružna organizacija, čija je osnovna svrha bila udruživanje novčanih sredstava radi samopomoći članova. Svoj rad, zadružna u Bačkom Petrovcu zasnivala je na zadružnim principima i načelima: dobrovoljnosti, slododi ulaska, ravnopravnosti polova, političkoj i verskoj neutralnosti, ograničenom interesu na kapital, zadružnom vaspitanju i demokratskoj upravi¹³⁸. Ubrzo nakon osnivanja prve zadruge u Bačkom Petrovcu, osnovane su zadruge u Erdeviku, Titelu, Pivnicama, Gložanu i Rumi.

U cilju arendiranja zemljišta, osnovana je prva zemljoradnička zadružna organizacija u Vojvodini, 1883. godine u Rumi. Bila je to „Oračka zadružna organizacija“, osnovana od strane petnaest zadrugara koji u svom vlasništvu nisu imali poljoprivredno zemljište. Osnivanje zadruge trebalo je da im omogući arendiranje zemljišta pod povoljnijim uslovima, odnosno postizanje niže cene zakupa zemljišta. Ova zadružna organizacija bila je motiv za osnivanje većeg broja zadružnih organizacija za arendiranje zemljišta širom Vojvodine.

Postizanje ekonomске sigurnosti i unapređenje zemljoradničkog zadružarstva bili su osnovni razlozi za osnivanje još jedne zadruge na području Vojvodine. U pitanju je „Srpska zemljoradnička zadružna organizacija“ u Sremskoj Kamenici, koja je osnovana 1897. godine¹³⁹. Zadruga je odobravala zajmove za privredne svrhe, uz povoljne kamate, pri čemu su zajmovi za arendiranje zemljišta činili više od polovine iznosa ukupnih zajmova.

8.3. Principi i načela savremenog zadružarstva

Međunarodni zadružni savez, osnovan 1895. godine, jedna je od nevladinih organizacija u svetu sa najdužom tradicijom. Danas, prema zvaničnim podacima, ova organizacija broji oko milijardu članova organizovanih u oko tri miliona zadružnih organizacija širom sveta. Svoje delovanje Međunarodni zadružni savez, od osnivanja do danas, vezuje za promovisanje zadružnih principa i vrednosti i saradnju sa drugim organizacijama iz različitih oblasti, kao što su: Ujedinjene nacije (UN), Organizacija za hranu i poljoprivredu (FAO), Međunarodna organizacija rada (ILO), Međunarodni fond za poljoprivredni razvoj

¹³⁶ Mihailo Avramović (1864 – 1945) bio je srpski publicista, naučni radnik i političar. Osnivač je zemljoradničkog zadružarstva u Srbiji. U Vranovu kod Smedereva osnovao je 1894. godine prvu zemljoradničku zadružnu organizaciju u Nemačkoj i Italiji. Bio je upravnik Saveza zemljoradničkih zadružnih organizacija u Srbiji, od osnivanja 1895. do 1927. Učestvovao je u osnivanju Međunarodnog zadružnog saveza u Londonu 1895. i bio član njegovog centralnog odbora skoro do smrti. Pokrenuo je i uređivao prvi zadružni list u Srbiji: Zemljoradničku zadružnu organizaciju.

¹³⁷ Monografija „Vek i po zadružarstva“, 1995., Beograd – Novi Sad

¹³⁸ Nestorov-Bizonj i sar., 2016.

¹³⁹ Mihajlović i Arsenović, 2002.

(IFAD) i druge. Zajedničkim radom, ove organizacije deluju u pravcu rasta nacionalnog dohotka, rasta zaposlenosti, racionalnije upotrebe raspoloživih resursa i redukciji siromaštva.

Međunarodni zadružni savez determinisao je tri ključne odrednice savremenih zadruga, a to su: definicija zadruge, zadružne vrednosti i zadružni principi.

Definicija zadruge, usvojena od Međunarodnog zadružnog saveza na kongresu u Mančesteru 1995. godine, glasi: „Zadruga je autonomna asocijacija dobrovoljno udruženih lica sa ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ekonomskih, socijalnih i kulturnih potreba i želja, kroz zajednički posedovan i demokratski kontrolisan subjekat“.

Takođe, Međunarodni zadružni savez sistematizovao je vrednosti zadružnog pokreta, odnosno vrednosti na kojima počiva svaka zadruga. Iako je sistem zadružnih vrednosti evoluirao tokom vremena, od osnivanja prve zadruge u Rodždelu do danas, samopomoć, demokratija, jednakost, pravednost, solidarnost i samoodgovornost su vrednosti koje čine temelj svake zadruge.

Promene u društveno-ekonomskim odnosima vremenom su zahtevale redefinisanje zadružnih principa. Na kongresu Međunarodnog zadružnog saveza 1995. godine definisano je sedam zadružnih principa za XXI vek.

Tabela 40. Savremeni zadružni principi

I zadružni princip	Dobrovoljno i otvoreno članstvo
II zadružni princip	Demokratska kontrola članova
III zadružni princip	Ekomska participacija članova
IV zadružni princip	Autonomija i nezavisnost
V zadružni princip	Obrazovanje, obuka i informisanje
VI zadružni princip	Međuzadružna saradnja
VII zadružni princip	Briga za zajednicu

Izvor: Nestorov-Bizonj i sar., 2016.

Prvi zadružni princip bazira se na otvorenom članstvu. Ovaj princip podrazumeva da član zadruge može postati svako lice koje je sposobno da koristi usluge zadruge i prihvati odgovornost članstva. Važno je istaći da princip dobrovoljnog i otvorenog članstva zabranjuje bilo kakav vid diskriminacije u pogledu prijema novih članova u zadrugu.

Dobrovoljno članstvo podrazumeva sistem u kome članstvo u zadruzi ne sme biti nametnuto niti uslovljeno zakonskim aktima, političkim ili drugim motivima. Sa druge strane, svaka zadružna organizacija ima pravo da u skladu sa svojom delatnošću definije uslove za sticanje statusa zadrugara, pri čemu je u obavezi da izbegne bilo kakav vid polne, socijalne, rasne, političke ili verske diskriminacije.

Drugi zadružni princip je demokratska kontrola članstva. Demokratsko upravljanje zadružnom u praksi znači da su zadruge organizacije kojima upravljaju njihovi članovi. U zadružama prvog reda, članovi imaju jednak prava glasa koja su definisana pravilom „jedan član – jedan glas“. U ekonomski razvijenim zemljama postoje i zadruge drugog reda, u kojima se odstupa od ovog pravila. Naime, u pitanju su zadruge koje takođe funkcionišu po demokratskom principu prilikom donošenja odluka, međutim, odluke se donose tako da se spreči pojava monopola ili povlašćenog položaja neke grupe zadrugara.

Treći zadružni princip je ekomska participacija članova. Prema ovom principu, svi zadrugari su u obavezi da učestvuju u kapitalu zadruge uplatom pojedinačnih udela. Na osnovu ove obaveze, zadrugari imaju i pravo da kontrolisu tokove zadružnog kapitala. Princip ekomske participacije podrazumeva učešće zadrugara u donošenju odluka vezanih za raspodelu ostvarene dobiti, ali i za eventualno pokriće gubitaka.

Četvrti zadružni princip je autonomija i nezavisnost. Zadruge su subjekti privrednog sistema. Kao takve, one u svom radu sarađuju sa različitim institucijama, organizacijama, uključujući i vlade. Međutim, i pored toga, zadruge zadržavaju pravo na nezavisno upravljanje i odlučivanje u svom poslovanju. Značajan uticaj na položaj i mogućnosti razvoja zadruge imaju društveno-ekonomski, institucionalni i zakonski okviri u kojima zadruge funkcionišu. Drugim rečima, država, kroz zakonski okvir, može delovati stimulativno ili destimulativno na organizovanje i rad zadruge.

Peti zadružni princip su obrazovanje, obuka i informisanje. Ovim principom se naglašava značaj obrazovanja i informisanja na rad i unapređenje zadruge. Podizanje stručnih sposobnosti članova, kako direktora tako i zaposlenih, predstavlja jedan od primarnih principa na kojima počivaju zadruge. Međusobno informisanje članova zadruge, komunikacija između zadrugara i menadžera, kao i obezbeđivanje eksternih informacija, neophodno je za uspešan rad zadruge. Takođe, poštovanje ovog principa obavezuje zadruge da širu javnost informišu i edukuju o značaju i pogodnostima udruživanja i na taj način doprinose afirmisanju zadružnog sistema.

Šesti zadružni princip je međuzadružna saradnja. Proces globalizacije, koji podstiče saradnju među državama posebno je naglasio značaj ovog zadružnog principa. Naime, u savremenim uslovima, uspeh zadruge uslovljen je njihovim istupanjem na međunarodno tržište. Povoljnije pozicije na tržištu i veća konkurentnost mogu se postići kroz udruživanje i „ekonomiju obima“, za koje je međuzadružna saradnja osnovni preduslov. Osim postizanja boljih tržišnih pozicija, međuzadružna saradnja na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou značajno doprinosi promovisanju zadružne ideje i razvoju zadružarstva.

Sedmi zadružni princip je briga za zajednicu. Definisan 1995. godine kao nov zadružni princip, briga za zajednicu podrazumeva doprinos zadruge održivom razvoju lokalnih zajednica u kojima posluju, kroz sproveđenje zadružne politike, odobrene od strane njihovih članova. Budući da je rad zadruge uvek vezan za određenu lokalnu zajednicu u kojoj članovi zadruge ne samo privređuju, nego i žive, ovaj princip podrazumeva kako brigu o zajednici, tako i brigu o svakom članu zadruge. Poštovanje principa održivog razvoja, kao relativno novog razvojnog koncepta, trebalo bi da bude prioritet u radu svih privrednih subjekata, pa tako i zadruge. Pri tome, zadruge mogu dati svoj doprinos u sva tri segmenta održivog razvoja lokalnih zajednica – ekonomskom, ekološkom i socijalnom.

Poštovanje navedenih zadružnih principa smatra se osnovnim preduslovom za uspešno osnivanje i poslovanje zadruge. Zadružni principi i zadružne vrednosti odražavaju suštinu udruživanja i doprinosa zadruge, kako interesu njihovih članova, tako i šire društvene zajednice. Čuveni ekonomista Alfred Maršal¹⁴⁰ dao je možda i najbolje objašnjenje zadruge, u kome ističe da „neki pokreti imaju visoke socijalne ciljeve, drugi u svojoj osnovi imaju biznis, dok zadružarstvo ima istovremeno i jedno i drugo“.

Kao najvažnije razloge za dosledno poštovanje zadružnih principa i vrednosti, zadružni teoretičari ističu¹⁴¹:

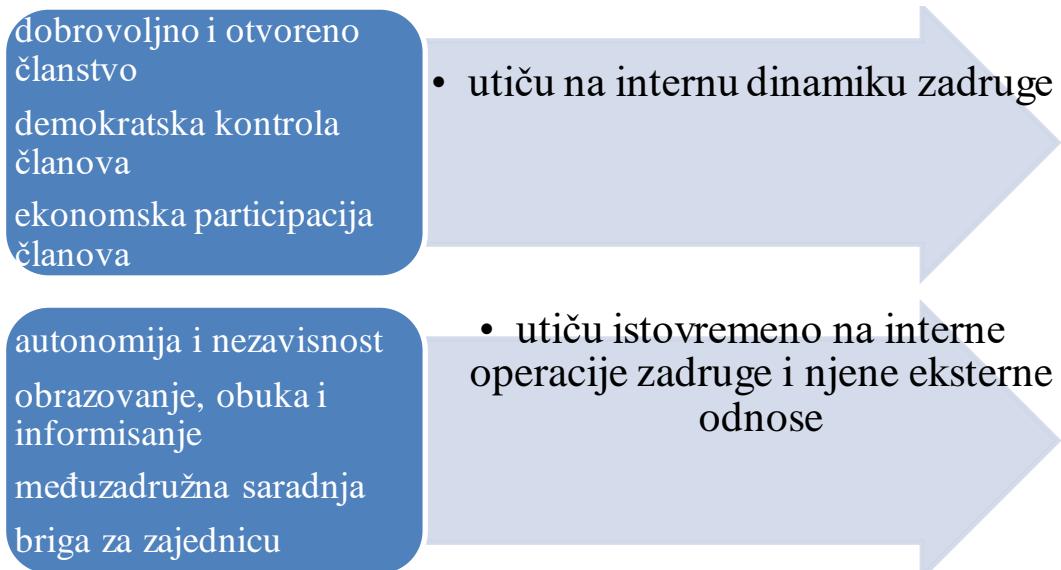
- Bez zadružnih principa i vrednosti postaje konfuzna predstava o zadruzi kao organizaciji lica i privrednom subjektu uopšte;
- Zadružni principi pružaju zadrugama osnovnu ideju vodilju u poslovanju, što je posebno značajno, jer mnogi privredni subjekti koji nemaju svoju viziju poslovanja u praksi propadaju lutajući od jednog do drugog cilja;
- Zadružni principi predstavljaju osnovu za internacionalizovanje zadružnog pokreta u skladu sa savremenim globalnim kretanjima u privredi i društvu uopšte, pri čemu se omogućava poslovno povezivanje zadruge iz različitih država.

Zadružne vrednosti su univerzalne i primenjive u svim oblicima zadruge. Međutim, zadružni principi su kategorija koja se, do izvesne mере, može menjati, odnosno prilagođavati društveno-ekonomskim okolnostima i tipu zadruge. Tipičan primer toga je princip demokratske kontrole članova u okviru koga postoji odstupanje od pravila „jedan član – jedan glas“. Ovakav vid odstupanja smatra se opravdanim u slučaju kada bi neko od članova ukupnim brojem glasova ugrozio prava demokratskog upravljanja za članove sa manjim brojem glasova.

¹⁴⁰ Alfred Marshall (1842 – 1924) bio je jedan od najuticajnijih ekonomista svog vremena. Njegova knjiga “Principi političke ekonomije” iz 1890. godine, bila je glavni ekonomski udžbenik u Engleskoj dugo vremena. Radio je kao professor na Univerzitetu Kembriđ. Između ostalih, učenici su mu bili Džon Majnard Kejns i Artur Sesil Pigu.

¹⁴¹ Nestorov – Bizonj i sar., 2016.

Slika 18. Uticaj zadružnih principa na rad zadruga u savremenim uslovima



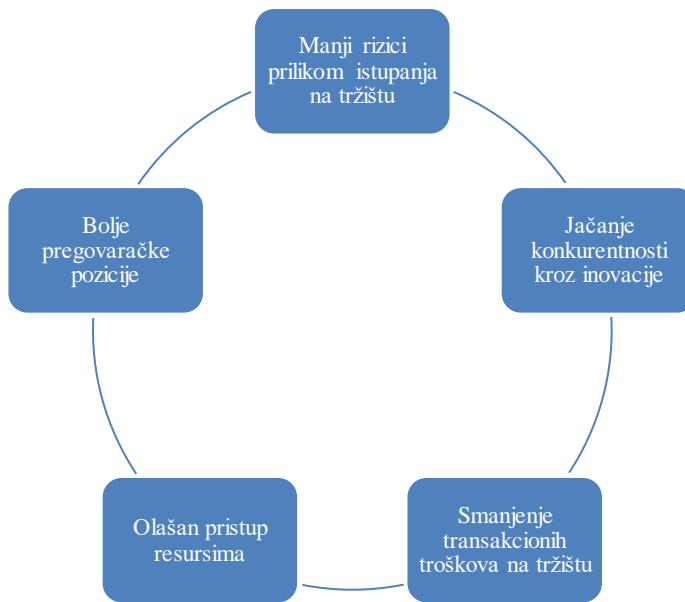
Izvor: ICA, 1995.

Međunarodni zadružni savez je do sada tri puta redefinisao zadružne principe u nastojanju da ih aktuelizuje i učini što efikasnijim u uslovima konstantnih promena. Dobro poznavanje i poštovanje zadružnih principa u savremenim uslovima omogućava uspešno definisanje i osnivanje zadruge, ali i njeno poslovanje i napredak.

8.4. Poljoprivredno zadrugarsvo u zemljama Evropske unije

Zadruge imaju veliki značaj u razvoju agrarnog sektora, kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju. Istoriski posmatrano, zadruge predstavljaju jedino institucionalno i organizaciono sredstvo pomoću koga su nezavisni poljoprivrednici uspeli da opstanu u uslovima oštре tržišne konkurencije. Ključne prednosti koje donosi ovakav vid udruživanja su bolje pregovaračke pozicije članova zadruge, kao i ekonomija obima koja donosi benefite pri tržišnoj valorizaciji proizvodnje. Osim toga, poljoprivrednicima koji su članovi zadruge olakšan je pristup resursima. Udruživanjem poljoprivrednika smanjuje se stepen rizika prilikom njihovog istupanja na tržištu, kao i visina transakcionalnih troškova. Takođe, zadruge, koje imaju bolje ekonomske pozicije u odnosu na individualne proizvođače, u mogućnosti su da kroz primenu inovacija jačaju svoju konkurentnost, kroz garantovanje kvaliteta i bezbednosti hrane.

Slika 19. Prednosti udruživanja poljoprivrednika



Prema zvaničnim podacima, na području Evropske unije postoji oko 40.000 poljoprivrednih zadruga sa oko pet miliona članova. Zadružni sektor Evropske unije u ukupnoj vrednosti poljoprivredne proizvodnje učestvuje sa 38,5%¹⁴².

Tabela 41. Stanje poljoprivrednog zadrugarstva u Evropskoj uniji

Obeležje	Poljoprivredne zadruge	Učešće poljoprivrednih zadruga u ukupnom zadružnom sektoru ¹⁴³
Broj zadruga	37.641	28 %
Ostvareni prihod	336.932 miliona eura	34%
Broj zaposlenih	661.066	15%
Broj članova zadruga	5.311.802	4%

Izvor: proračun autora na osnovu podataka Eurostat

O značaju poljoprivrednog zadrugarstva u Evropskoj uniji govore i podaci iz tabele 41. Prema zvaničnim podacima Eurostata, poljoprivredne zadruge čine oko 1/3 ukupnog broja zadruga na području Evropske unije. Njihovo učešće u ukupnom prihodu zadružnog sektora iznosi 34%, a broj zaposlenih u poljoprivrednim zadrugama čini 15% u odnosu ukupan broj zaposlenih u zadrugama različitih delatnosti u Evropskoj uniji.

¹⁴² Tortia i sar., 2013.

¹⁴³ Osim poljoprivrednih, na području Evropske unije registrovane su zadruge u sledećim oblastima: bankarske zadruge, potrošačke zadruge, stambene zadruge, industrijske i uslužne zadruge, farmaceutske zadruge, zadruge obnovljive energije, osiguravajuće zadruge, trgovačke i ostale zadruge (Nestorov-Bizonj i sar., 2016).

Tabela 42. Poljoprivredno zadrugarstvo u pojedinim zemljama Evropske unije 2015. godine

Država	Broj poljoprivrednih zadruga	Broj članova poljoprivrednih zadruga
Austrija	1.020	306.300
Belgija	301	
Bugarska	900	
Hrvatska	509	7.925
Kipar	9	
Češka	364	915
Danska	28	45.710
Finska	33	139.533
Francuska	14.429	451.230
Nemačka	2.316	1.400.000
Grčka	916	
Mađarska	1.116	31.544
Irska	75	201.684
Italija	6.741	729.092
Litvanija	402	12.900
Malta	16	2.323
Holandija	37	99.884
Poljska	2.991	317.200
Portugal	735	
Rumunija	68	
Slovačka	136	5.645
Španija	3.844	1.179.323
Švedska	30	160.350

Izvor: Nestorov-Bizonj i sar., 2016.

Broj poljoprivrednih zadruga varira u pojedinim zemljama Evropske unije. Na takvo stanje utiče više različitih faktora. Pre svega, veličina zemlje, kao i značaj agrarnog sektora u privrednoj strukturi. Takođe, jedan od faktora koji deluje presudno na prisustvo zadruga u poljoprivredi je tradicija koju određena država ima kada su u pitanju zadružne vrednosti i zadružni principi. Prema broju aktivnih poljoprivrednih zadruga na području Evropske unije, na prvom mestu je Francuska, a zatim slede: Nemačka, Italija, Poljska i Španija. Najviše poljoprivrednika koji su članovi zadruga ima u Nemačkoj, Finskoj, Austriji, Francuskoj i Španiji.

Uočava se da je poljoprivredno zadrugarstvo u manjoj meri zastupljeno u zemljama novim članicama, odnosno bivšim socijalističkim zemljama. Takvo stanje zadrugarstva uzrokovano je negativnim iskustvima u udruživanju poljoprivrednika u prethodnom periodu, što ima za posledicu nizak stepen poverenja poljoprivrednika u zadružnu ideju i nizak nivo samoorganizovanja i umrežavanja.

Poljoprivredne zadruge u Nemačkoj. Kao što je prethodno navedeno, Nemačka je kolevka kreditnog zadrugarstva. U ovoj zemlji, osnovane su prve zadruge Šulce-Deličevog i Rajfajzenovog tipa. Dakle, u pitanju je zemlja sa dugom i bogatom tradicijom

zadrugarstva. Kada su u pitanju poljoprivedne zadruge, u Nemačkoj je skoro svaki poljoprivrednik član jedne ili više zadruge. U ovoj zemlji zastupljeno je nekoliko modela organizovanja rada zadruga, koje pored lokalnog i regionalnog, delokrug svog rada proširuju i na međunarodni nivo. Praksa zadruge u Nemačkoj je da njima upravljaju profesionalni menadžeri, izabrani od strane članova zadruge. Rad zadruge institucionalno je uređen Zakonom o zadrugama i Zakonom o porezu.

Poljoprivredne zadruge u Austriji. Kao i Nemačka, Austrija ima dugu tradiciju u oblasti zadružarstva. U proseku, jedan poljoprivrednik u Austriji član je najmanje tri zadruge. Veliki broj poljoprivrednika koji su članovi zadruge ukazuje na visok nivo svesti o značaju i prednostima udruživanja među ruralnom populacijom. Najveći broj poljoprivrednih zadruge u Austriji su mlekovske, nabavne, stočarske, voćarske, povrtarske i uslužne zadruge. Takođe, za funkcionisanje agrarnog sektora, a i shodno tradiciji, kreditne zadruge su takođe u velikoj meri zastupljene kada su austrijski poljoprivrednici u pitanju. Pored Zakona o zadrugama i Zakona o porezima, u oblasti zadružarstva u Austriji značajnu ulogu ima i Zakon o zaštiti konkurenčije.

Poljoprivredne zadruge u Danskoj. Poljoprivredne zadruge u Danskoj najzastupljenije su u proizvodnji mleka i uzgoju svinja. U ovoj zemlji ne postoji zakon o zadrugama, tako da postoje variranja u pogledu uslova osnivanja i poslovanja zadruge. Unutrašnja struktura upravljanja u zadrugama u Danskoj definiše se u okviru regionalnih sastanaka na kojima se bira upravni odbor. Ono što je takođe specifičnost zadružarstva u ovoj zemlji je praksa kreiranja holding kompanija sa zavisnim, takozvanim „ćerkama“, kompanijama. Ova praksa je naročito zastupljena kada su u pitanju zadruge u sektoru žitarica i nabavne zadruge.

Poljoprivredne zadruge u Švedskoj. U ovoj zemlji, članici Evropske unije, poljoprivredne zadruge su najzastupljenije u oblasti marketinga, prerade mesa i šumarstvu. Tri principa kojih se pridržavaju sve zadruge u Švedskoj su: jednak rate za troškove zadrugara, jedan član – jedan glas, jednak cene proizvoda za članove zadruge. Članstvo u zadruzi uslovljeno je kvalitetom proizvodna, kao i brigom poljoprivrednika o zaštiti životne sredine. Veliki broj poljoprivrednih zadruga povezan je sa zadrugama u Danskoj i Finskoj sa kojima zajedno istupaju na međunarodnom tržištu. Takav oblik saradnje naročito je prisutan u sektoru mlekarstva i proizvodnji svinjskog mesa. Zakonom o zadrugama u Švedskoj omogućeno je da svaka zadruga, u skladu sa svojim specifičnostima i potrebama izabere model upravljanja.

Poljoprivredne zadruge u Finskoj. Veliki broj članova zadruga među poljoprivrednicima Finske rezultat je duge tradicije koju ova zemlja ima u domenu zajedničkog rada i saradnje. Sa tržišnim udelom od oko 50% najvažniju ulogu u agrarnom sektoru u Finskoj imaju preradivačke i prodajne zadruge. Članstvo u zadrugama je otvoreno, a uslovi poslovanja definisani su Zakonom. Zadruge imaju istaknutu ulogu u lancu snabdevanja, a najveći udeo na tržištu imaju zadruge u sektoru mlekarstva i proizvodnje mesa.

Poljoprivredne zadruge u Poljskoj. U ovoj bivšoj socijalističkoj zemlji, u oblasti poljoprivrede prisutan je relativno veliki broj zadruga. One su uglavnom skoncentrisane na sektor mlekarstva, koji na tržištu ostvaruje ideo od čak 70%. Pored toga, prisutan je i značajan broj zadruga u sektoru voća i povrća, a poslednjih decenija zadruge u okviru uzgoja svinja imaju tendenciju rasta. Ulaskom u Evropsku uniju, 2004. godine u Poljskoj su uvedene subvencije i finansijski podsticaji koji su doprineli jačanju zadružnog sistema i povećanju broja poljoprivrednih zadruga.

Poljoprivredne zadruge u Italiji. Zadružne ideje i načela u Italiji promovisane su čak i u okviru vrhovnog pravnog akta ove zemlje, Ustava koji je usvojen 1948. godine. Većina zadruga u agrobiznis sektoru Italije vezuju se za oblast proizvodnje vina, voća i povrća. Pri tome, najrazvijeniji oblik su kombinovane proizvodno – uslužne zadruge. Zakonom o zadrugama u ovoj zemlji određeni su principi i pravila osnivanja i način finansiranja rada. Jedan od mera koje stimulativno deluju na osnivanje i rad zadruga su poreske olakšice.

Poljoprivredne zadruge u Španiji. Najveći broj zadruga u agrarnom sektoru u Španiji prisutan je u oblasti mlekarstva, zatim u proizvodnji vina, maslinovog ulja, voća i povrća. Takođe, zastupljene su i marketing zadruge. Slično kao i u Italiji, i u Španiji su propisi vezani za zadruge definisani Ustavom. Karakteristika poljoprivrednih zadruga u ovoj zemlji je povlačenje jasne granice između članova zadruge, čijim je kapitalom ona osnovana i zaposlenih u zadruzi. Osnivači zadruge zadržavaju pravo na odlučivanje o načinu rada, prisvajanju i raspodeli ostvarene dobiti i pokriću eventualnih gubitaka. Na taj način, poštuju se osnovna zadružna načela i čuva autonomija zadruge.

Poljoprivredne zadruge u Francuskoj. Poljoprivredne zadruge u Francuskoj osnivaju se kao zadružna društva, komercijalna i civilna. Osnovne prednosti članstva u zadrugama su smanjenje troškova nabavke inputa i povećanje kvaliteta proizvoda koje se isporučuju na tržište. Najveći broj poljoprivrednih zadruga u Francuskoj skoncentrisan je u oblasti mlečnih proizvoda, žita i vina. U ovoj zemlji, zadruge imaju 30% učešća na tržištu poljoprivredno-prehrabrenih proizvoda. Najveći broj poljoprivrednika članovi su neke od vodećih zadruga. Prema Zakonu o zadrugama u Francuskoj su u praksi prisutna dva modela upravljanja. Prvi model je onaj po kome zadrugom upravlja upravni odbor, sastavljen od izabranih članova, sa predsednikom i generalnim direktorom. Drugi model upravljanja podrazumeva formiranje upravnog i nadzornog odbora u zadruzi.

Poljoprivredne zadruge u Irskoj. Poljoprivredne zadruge u Irskoj raznovrsne su u pogledu veličine, strukture i aktivnosti. Sektor mlekarstva je u potpunosti pokriven zadrugama, dok su dve trećine proizvodnje i prometa u sektoru stočarstva organizovane u zadružni sistem. Veliki broj zadruga Irske posluje na međunarodnom tržištu, preko svojih filijala širom Evrope i Sjedinjenih američkih država.

Poljoprivredne zadruge u Holandiji. Udruženja proizvođača u Holandiji najzastupljenija su u sektoru voća i povrća. Kroz povezivanje i zajednički rad, holandski poljoprivrednici obezbeđuju uvođenje i primenu inovacija u oblasti proizvodnje i marketinga. Na taj način obezbeđuju se brojni benefiti prilikom istupanja na tržištu. Zakon o zadrugama u

Holandiji smatra se jednim od najfleksibilnijih u oblasti zadružnog zakonodavstva, pre svega u pogledu modela unutrašnjeg upravljanja i privlačenja kapitala. Zadruga se tretira kao nezavisno udruženje što povoljno utiče na afirmaciju zadružne ideje i razvoj zadruga u ovoj zemlji.

Poljoprivredno zadrugarstvo u Rumuniji. Broj poljoprivrednih zadruga u Rumuniji poslednjih decenija beležio je trend opadanja. Zadruge su uglavnom zastupljene u oblasti proizvodnje voća i povrća. Nakon priključenja Rumunije Evropskoj uniji, 2007. godine, poboljšani su uslovi za poslovanje zadruga u poljoprivredi, pre svega zbog podrške evropskih fondova i poreskih olakšica.

Poljoprivredno zadrugarstvo u Bugarskoj. Iako ima dugu zadružnu tradiciju, Bugarska je zemlja u kojoj danas nije razvijeno poljoprivredno zadrugarstvo. Jedna od osnovnih promena koja se desila u procesu tranzicije iz socijalističke u tržišnu privredu bila je restitucija poljoprivrednog zemljišta. Ova agrarna reforma dovela je do toga da mnoge poljoprivredne zadruge ostanu bez zemljišta i budu primorane da zemljište rentiraju od novih vlasnika. Bugarska je specifična i po tome što u ruralnim lokalnim zajednicama poljoprivredne zadruge imaju i određenu javnu funkciju, pre svega u održavanju fizičke i socijalne infrastrukture¹⁴⁴.

Iskustvo pokazuje da se mera ma agrarne politike može ograničavati, ali i podsticati razvoj zadrugarstva. Podrška države ogleda se, pre svega, u stvaranju povoljnog ambijenta za osnivanje zadruga. To se postiže adekvatnim zakonskim rešenjima. Direktna podrška, u vidu subvencija, odnosno finansijskih sredstava takođe može pozitivno delovati na funkcionisanje i razvoj zadruga u poljoprivredi.

Dosadašnje reforme Zajedničke agrarne politike u Evropskoj uniji imale su različite efekte na zadruge i njihov rad. Kao najvažniji oblici podsticajnih mera za zadrugarstvo u Evropskoj uniji izdvajaju se: (1) zadružno zakonodavstvo; (2) regulative u oblasti konkurentnosti i (3) finansijski podsticaji i poreske olakšice.

8.5. Aktuelno stanje poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji

Aktuelno stanje, kao i perspektive razvoja poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji sagledane su sa tri osnovna aspekta. Pre svega, u nastavku će biti reči o zakonodavnoj regulativi u oblasti zadrugarstva u našoj zemlji, kao i institucijama koje na direktni ili indirektni način svojim radom doprinose afirmaciji zadružne ideje i zadružnih vrednosti i koordiniraju radom postojećih zadruga u agrarnom sektoru naše zemlje. Po ugledu na Evropsku uniju, koja je za period od 2021. do 2027. godine izdvojila značajna sredstva za podsticaj razvoja zadrugarstva, kao jednog od vidova udruživanja

¹⁴⁴ Bijman i sar., 2012.

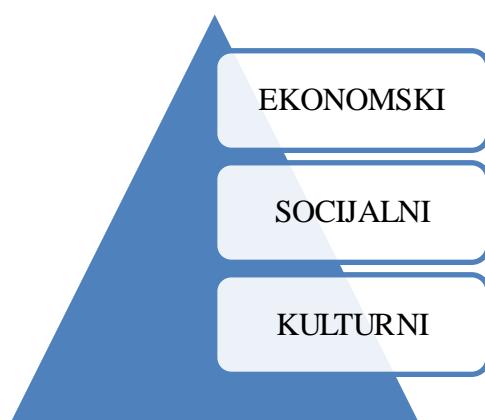
poljoprivrednika, i u Republici Srbiji postoje mere agrarne politike koje stimulativno deluju na razvoj poljoprivrednog zadrugarstva.

8.5.1. Zakonodavno-pravni okvir poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji

Osnovu institucionalnog okvira poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji predstavlja Zakon o zadrugama usvojen 2015. godine. Ovim zakonom se uređuju pravni položaj zadruga, njihovo osnivanje, upravljanje i organi zadruge, sticanje i prestanak statusa zadrugara, knjiga zadrugara, imovina i poslovanje zadruge, fondovi, raspodela dobiti i pokriće gubitaka u zadrugama, prestanak zadruge, zadružni savezi, složene zadruge, registracija zadruga, zadružna revizija, kao i druga pitanja relevantna za položaj i rad zadruge¹⁴⁵.

Prema Zakonu o zadrugama Republike Srbije, zadruga se definiše kao pravno lice i poseban oblik organizovanja fizičkih lica koja poslovanjem na zadružnim principima ostvaruju svoje ekonomske, socijalne, kulturne i druge interese i koja upravljaju i kontrolišu poslovanje zadruge.

Slika 20. Ciljevi organizovanja zadruge



Status zadrugara ima svako fizičko lice koje je član zadruge i koje u celosti ili delimično posluje preko zadruge. Svoje poslovanje članovi zadruge mogu ostvarivati na sledeće načine:

- Prodaja svojih proizvoda, odnosno usluga preko zadruge;
- Nabavka proizvoda ili korišćenje usluga potrebnih za obavljanje svoje delatnosti;
- Neposredno učestvovanje u delatnosti zbog koje je zadruga osnovana.

Prema Zakonu o zadrugama, neophodno je da zadruge funkcionišu uz poštovanje zadružnih principa i vrednosti. Zadružne vrednosti su: samopomoć, samoodgovornost, demokratičnost, jednakost, pravičnost i solidarnost koje se sprovode u skladu sa

¹⁴⁵ Zakon o zadrugama, Službeni glasnik Republike Srbije br. 112/2015.

zadružnim principima, kojim se članovi zadruge rukovode u upravljanju i poslovanju zadrugom. Zakon o zadrugama Republike Srbije prihvata i promoviše zadružne principe koji su definisani od strane Međunarodnog zadružnog saveza:

- (1) Dobrovoljno i otvoreno članstvo;
- (2) Demokratska kontrola zadruge od strane članova;
- (3) Ekonomsko učešće zadrugara;
- (4) Autonomija i nezavisnost zadruge;
- (5) Obrazovanje, obuka i informisanje;
- (6) Međuzadružna saradnja, i
- (7) Briga za zajednicu.

Jedan od oblika zadruga koje se mogu osnivati u našoj zemlji su zemljoradničke ili poljoprivredne zadruge. Pri tom, zemljoradničke ili poljoprivredne zadruge mogu biti opšte ili specijalizovane. Specijalizovane poljoprivredne zadruge su na primer: ratarske, voćarske, povrtarske, vinogradarske, stočarske, pčelarske i sl.

Zakon određuje i vrstu poslova koje poljoprivredna zadruga može da obavlja:

- Proizvodnja, preuzimanje, otkup, prerada i prodaja poljoprivrednih, prehrambenih i drugih proizvoda zadruge i zadrugara;
- Snabdevanje zadrugara reprodukcionim materijalom, energentima, sredstvima za proizvodnju, delovima za poljoprivrednu mehanizaciju i drugom robom;
- Promet roba i usluga zadruge, zadrugara i za zadrugare;
- Pružanje usluga domaćinstvima poljoprivrednika u organizovanju i razvoju seoskog turizma;
- Obavljanje ostalih poslova od interesa za poslovanje zadruge.

Slika 21. Delatnost poljoprivrednih zadruga u Republici Srbiji



Zadruga se osniva na osnivačkoj skupštini, zaključivanjem ugovora između najmanje pet poslovno sposobnih fizičkih lica, članova zadruge. Sredstva za osnivanje i poslovanje zadruge mogu biti u vidu uloga ili članarine, u zavisnosti kako je ugovorom o osivanju precizirano. Ulozi zadrugara, kako Zakon predviđa, mogu biti novčani i nenovčani. Osnovni kapital zadruge čine početni ulozi, a vremenom se on može i uvećati. Najčešći načini za uvećanje osnovnog kapitala zadruge su:

- Ulozi novih zadrugara;
- Povećanje uloga postojećih zadrugara;
- Pretvaranje neraspoređene dobiti, odnosno raspoloživih sredstava za te namene, u kapital.

Upravljanje zadrugom povereno je zadrugarima, uz poštovanje principa „jedan zadrugar – jedan glas“. Organi upravljanja zadrugom su: skupština, upravni odbor, nadzorni odbor i direktor. Skupština je najviši organ zadruge, a čine je svi zadrugari. Sve ključne odluke u zadrudi, od utvrđivanja zadružnih pravila do načina raspodele ostvarenog prihoda, donosi upravo ovaj upravljački organ. Skupština zadruge zaseda redovno jednom godišnje, a po potrebi, sednice se održavaju i češće.

Upravni odbor sastoji se od najmanje tri člana. Članove upravnog odbora bira skupština, iz reda zadrugara. Prema Zakonu o zadrugama Republike Srbije, naležnost upravnog odbora su sledeće¹⁴⁶:

- Predlaganje i sprovođenje poslovne politike i pripremanje izveštaja o sprovođenju poslovne politike;
- Razmatranje i predlaganje plana rada, finansijskog plana i programa razvoja;
- Razmatranje i predlaganje izveštaja o poslovanju;
- Razmatranje i predlaganje usvajanja finansijskih izveštaja;
- Predlaganje skupštini načina za raspodelu dobiti ili pokrića gubitaka;
- Pripremanje predloga odluka za skupštinu zadruge i sprovođenje odluka skupštine;
- Predlaganje skupštini investicionih planova;
- Predlaganje skupštini odluka o raspolaganju imovinom u skladu sa zadružnim pravilima;
- Donošenje poslovnika o radu;
- Donošenje odluka i obavljanje drugih poslova u skladu sa Zakonom i zadružnim pravilima.

Nadzorni, kao i upravni odbor zadruge, ima najmanje tri člana koji se biraju iz redova zadrugara. Broj članova, način izbora i razrešavanje članova nadzornog odbora uređuje se zadružnim pravilima. Članove nadzornog odbora bira skupština zadruge. Nadzorni odbor ima predsednika, koga biraju među sobom članovi nadzornog odbora, većinom od ukupnog broja članova.

¹⁴⁶ SG RS, br. 112/2015.

Direktor zadruge ne mora da bude iz redova zadrugara. Njega bira nadležni organ zadruge. Ukoliko direktor zadruge, iz određenih razloga, nije izabran, skupština je dužna da izabere vršioca dužnosti direktora na period koji ne može biti duži od godinu dana. Direktor može biti razrešen iz razloga koji su propisani Zakonom ili u skladu sa zadružnim pravilima. Nadležnosti nadzornog odbora i direktora, kao organa upravljanja zadrugom prikazana su u tabeli 43.

Tabela 43. Nadležnosti organa upravljanja zadrugom

Organ upravljanja zadrugom	Nadležnosti
Nadzorni odbor	Vrši nadzor nad radom upravnog odbora i direktora
	Pregleda finansijske i druge izveštaje i izveštaje o poslovanju
	Kontroliše usklađenost poslovanja zadruge sa Zakonom i zadružnim pravilima i principima
	Angažuje druga stručna lica za odgovarajuću oblast ukoliko je potrebno radi stručne analize finansijskih i ostalih izveštaja
	Podnosi izveštaj skupštini zadrugara na godišnjoj sednici skupštine zadruge, a po potrebi i na vanrednim sednicama
Direktor	Donosi poslovnik o svom radu
	Zastupa zadrugu
	Organizuje rad i vodi poslovanje zadruge
	Stara se o zakonitosti i odgovara za zakonitost rada zadruge
	Priprema plan rada i program razvoja
	Priprema i podnosi izveštaj o poslovanju
	Priprema i podnosi finansijske izveštaje
Izvršava odluke skupštine, upravnog odbora i nadzornog odbora	

Izvor: SG RS, br. 112/2015.

8.5.2. Institucije u oblasti poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji

Osim zakonsko – pravne regulative, na rad poljoprivrednih zadruga u našoj zemlji utiču i relevantne institucije. Među njima, značajno mesto priprada Zadružnom savezu Srbije i Zadružnom savezu Vojvodine.

Zadružni savez Srbije osnovan je 1895. godine, kao Glavni savez srpskih zemljoradničkih zadruga. Iste godine u Londonu osnovan je Međunarodni zadružni savez, a Srbija je bila jedna od njegovih osnivača. Svoje poslove i zadatke Zadružni savez Srbije, kao institucija od nacionalnog značaja, realizuje u saradnji sa relevantnim republičkim naučnim i stručnim institucijama, čija je delatnost direktno ili indirektno vezana za poljoprivredu, zadrugrstvo ili zakonodavstvo u ovim oblastima.

U skladu sa Zakonom o zadrugama i normativnim aktima, Zadružni savez Srbije obavlja svoju delatnost kroz sledeće aktivnosti:

- (1) Radom svojih organa, Skupštine, Upravnog odbora i Nadzornog odbora, njihovih radnih tela i stručne službe;

- (2) Saradjom sa zadrugama, pokrajinskim i okružnim savezima;
- (3) Saradjom sa preduzećima iz agroindustrijske proizvodnje, trgovinskim preduzećima, bankama, fondovima, naučno-istraživačkim organizacijama, obrazovnim ustanovama, Privrednom komorom Srbije, odgovarajućim resornim ministarstvima Vlade Republike Srbije, preko svojih predstavnika u njihovim organima i radnim telima;
- (4) Saradjom sa savezima drugih oblika zadrugarstva (stambenih, potrošačkih, štedno-kreditnih, omladinskih i učeničkih) u cilju izgradnje zadružnog sistema organizovanja i ostvarivanja ciljeva opšte zadružne politike;
- (5) Saradjom sa državnim organima i organizacijama na rešavanju problema vezanih za poljoprivrednu i zemljoradničko zadrugarstvo.

Na području AP Vojvodine poljoprivredno zadrugarstvo ima dugu tradiciju. Jedna od najznačajnijih institucija u oblasti zadrugarstva na nivou Pokrajine je Zadružni savez Vojvodine. Zadružni savez Vojvodine posluje kao samostalna stručna organizacija, a njegove članice su zadruge sa sedištem na području AP Vojvodine. Najveći broj članica, više od 95%, su poljoprivredne, odnosno zemljoradničke zadruge. Osim što svojim delovanjem promoviše zadružne ideje i vrednosti i tako doprinosi razvoju zadrugarstva, Zadružni savez Vojvodine obavlja i sledeće delatnosti:

- Zastupa interese zadruga;
- Informiše i pruža stručnu savetodavnu pomoć;
- Obavlja zadružnu reviziju, i
- Povezuje zadruge sa drugim privrednim subjektima.

Značajan deo aktivnosti Zadružnog saveza Vojvodine usmeren je na edukaciju ruralnog stanovništva, kako bi se unapredio nivo svesti o značaju i prednostima udruživanja. Ova delatnosti Zadružnog saveza realizuje se organizovanjem edukativnih skupova, savetodavanja, konferencija, kao i organizovanim posetama sajmovima i drugim sličnim manifestacijama. Prema zvaničnim podacima, na području AP Vojvodine aktivno je više od 420 zadruga, sa preko 100.000 članova. Članovi zadruge mogu imati status zadrugara, kooperanata ili zaposlenih.

8.5.3. Mere agrarne politike kao podrška razvoju poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji

U cilju smanjivanja regionalnih razlika u stepenu razvijenosti pojedinih ruralnih regiona, u Republici Srbiji primenjuju se mere podrške razvoju poljoprivrednog zadrugarstva. Ekonomsko-finansijski podsticaji za poljoprivredne i zemljoradničke zadruge realizuju se u okviru programa za ravnomerni regionalni razvoj.

Cilj ovog programa je sistemsko unapređenje poslovanja zadruga, kao i kvaliteta životnog sredinama. Realizacija programa podrške trebalo bi da unapredi zadružni sistem i poveća konkurentnost poljoprivrednih proizvođača. Pri tome, akcenat je stavljen na razvoj proizvodnih i prerađivačkih kapaciteta zadruga, kako bi one ostvarile status ravnopravnih učesnika na tržištu finalnih prehrambenih proizvoda.

Kao specifični ciljevi koji bi trebalo da se ostvare realizacijom mera podrške zadružarstvu, izdavaju se¹⁴⁷:

- (1) osnivanje zadruga u sredinama gde one ne postoje ili su u prethodnom periodu prestale da postoje;
- (2) unapređenje sirovinske baze za povećanje proizvodnje mleka, mesa, voća, povrća i drugih biljnih proizvoda;
- (3) inoviranje i tehničko-tehnološko opremanje zadruga radi dobijanja proizvoda sa dodatom vrednošću;
- (4) podsticanje međuzadružne saradnje i veći uticaj na lokalnu sredinu, kao i briga o ljudskim resursima;
- (5) rast konkurentnosti zadruga korišćenjem novih tehnologija i naučnih znanja;
- (6) korišćenje raspoloživih lokalnih resursa u funkciji ukupnog razvoja, i
- (7) usporavanje procesa migracija.

U zavisnosti od vremena kada su registrovane kao pravna lica i njihove delatnosti, zadruge se kategorisu u tri grupe: novoosnovane zadruge, stare zadruge i složene zadruge¹⁴⁸.

Navedene kategorije zadruga, zajedno sa svojim jedinicama lokalne samouprave imaju pravo na podnošenje zahteva za dobijanje bespovratnih sredstava za finansiranje određenih projektnih aktivnosti. Budžetski podsticaji mogu se koristiti za nabavku živih životinja od privrednih društava registrovanih za trgovinu na veliko životinjama za potrebe formiranja ili povećanja osnovnog stada, osim nabavke muških goveda. Zatim, bespovratna sredstva mogu biti namenjena za nabavku opreme i mehanizacije za potrebe unapređenja kvaliteta i kapaciteta gazdinstava za proizvodnju mleka i tov stoke.

Takođe, subvencije se mogu koristiti za nabavku opreme za preradu mleka i mesa, kao i opreme i mehanizacije za skladištenje, sortiranje, pakovanje i preradu voća i povrća. Još jedna od predviđenih namena bespovratnih sredstava je nabavka opreme i mehanizacije za potrebe proizvodnje u voćarstvu, vinogradarstvu i povrtarstvu, kao i za podizanje matičnih zasada. Zadruge mogu konkurisati za dobijanje finansijske podrške i za nabavku opreme i mehanizacije za proizvodnju i preradu ukrasnog, aromatičnog, začinskog i lekovitog bilja, kao i za nabavku opreme i mehanizacije za skladištenje i preradu žitarica. Nabavka opreme za pčelarstvo takođe predstavlja jednu od projektinih aktivnosti koje se finansiraju iz budžetskih sredstava. Osim navedenog, složene zadruge imaju pravo da bespovratna sredstva koriste za izgradnju montažnih objekata od prefabrikovanih elemenata i nabavku opreme za finalnu preradu poljoprivrednih proizvoda.

¹⁴⁷ Konkurs za realizaciju Programa podrške sprovođenju mera ravnomernog regionalnog razvoja kroz učešće države u ekonomsko-finansijskim podsticajima za zemljoradničke i poljoprivredne zadruge u 2019. godini

¹⁴⁸ Pod novoosnovanim, podrazumevaju se zemljoradničke ili poljoprivredne zadruge koje su stekle status pravnog lica upisom u registar Agencije za privredne registre tokom 2017., 2018. i 2019. godine. Status starih zadruga imaju zadruge koje su registrovane do kraja 2016. godine. Pored ove dve, korisnici bespovratnih sredstava mogu biti i tzv. složene zadruge.

Pravo na prijavu za dobijanje bespovratnih sredstava imaju registrovane zadruge, koje ispunjavaju sve kriterijume propisane konkursom. U predviđenom roku, one podnose neophodnu dokumentaciju, a o dodeli bespovratnih sredstava odlučuje komisija za ocenu i kontrolu realizacije programa podrške, koju obrazuje ministar.

Praksa finansijske podrške poljoprivrednim zadugama poznata je u velikom broju, kako razvijenih, tako i zemalja u razvoju. U slučaju Republike Srbije, mere podrške usmerene su na smanjenje regionalnih razvoja, naročito ruralnih područja kroz afirmaciju i jačanje poljoprivrednih zadruga. Na taj način, učinjen je značajan korak ka ekonomskom osnaživanju malih poljoprivrednih gazdinstava, čija je konkurentnost na tržištu izrazito niska. Udruživanjem, oni stiču povoljnije pozicije u nabavci inputa i realizaciji svojih finalnih proizvoda. Takođe, razvojem zadruga ostvaruju se i drugi pozitivni efekti na održivi razvoj ruralnih područja Srbije. Naime, zadruge bi omogućile zapošljavanje stručnih visokoobrazovanih kadrova, čiji bi doprinos tehnološkom napretku poljoprivrede bio od velikog značaja. Zadruge bi, u dužoj vremenskoj prespektivi mogle da doprinesu i ostvarivanju jednog od najznačajnijih ciljeva politike ruralnog razvoja, a to je diverzifikacija ruralne ekonomije. Kroz povezivanje primarne proizvodnje, prerade i sektora usluga, mogao bi se ostvariti pozitivan uticaj kako na ekonomsku održivost ruralnih područja, tako i na unapređenje njihove demografske strukture.

Pitanja za proveru znanja:

- 1) Pojam zadrugarstva i koreni nastanka zadruga u svetu.
- 2) Ključne vrednosti na kojima počiva autentično zadrugarstvo.
- 3) Nastanak i razvoj kreditnih zadruga na području Evrope.
- 4) Geneza poljoprivrednog zadrugarstva u Republici Srbiji.
- 5) Principi i načela zadrugarstva u savremenim uslovima.
- 6) Aktuelno stanje poljoprivrednog zadrugarstva na području Evropske unije.
- 7) Iskustva pojedinih zemalja Evropske unije u oblasti poljoprivrednog zadrugarstva.
- 8) Zakonodavno – pravni okvir zadrugarstva u Republici Srbiji.
- 9) Uloga i značaj Zadružnog saveza u razvoju poljoprivrednog zadrugarstva.
- 10) Mere agrarne politike kao podrška razvoju poljoprivredno zadrugarstva u Republici Srbiji.

Literatura:

- 1) Avramović, M. (1939). *Sadašnjica zadrugarstva*, Beograd
- 2) Bijman, J., Iliopoulos, C., Poppe, K.J., Gijselinckx, C., Hagedork, K., Hanisch, M., Hendrikse, G., Kuhl, R., Ollila, P., Pyykkonen, P., Van Der Sagen, G. (2012). *Support for farmer's Cooperatives*, European Commission, Final Report, Brussels
- 3) Bijman, J., Iliopoulos, C. (2014). *Farmer's cooperatives in the EU: Policies, Strategies and Organization*, Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 85, No. 4, str. 497-508
- 4) Božić, Lj. (1960). *Agrarna politika sa osnovama zemljoradničkog zadrugarstva*, "Veselin Masleša", Sarajevo
- 5) Božić, D., Bogdanov, N., Ševarlić, M. (2011). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Beograd
- 6) Đekić, S. (2006). *Ekonomika poljoprivrede*, Ekonomski fakultet, Niš
- 7) Đurić, K. (2015). *Ekonomika poljoprivrede – praktikum*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
- 8) Đurić, K., Njegovan, Z. (2016). *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
- 9) Gnijatović, D. (2009). *Prva mera kreditne politike u Srbiji*, Bankarstvo, br. 11-12, 2009, str. 40-61
- 10) Marković, K. (2007). *Poljoprivredno zadrugarstvo u Republici Srbiji – stanje i perspektive*, Letopis naučnih radova, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, God. 31 (2007), br. 1., str. 114-121
- 11) Mihajlović, L., Arsenović, Đ., Marković, K. (2003). *Zadrugarstvo kao kolektivni oblik ekonomije i faktor tržišne konkurentnosti*, Tematski zbornik radova u časopisu Agroekonomika, pod naslovom: Naučna dostignuća u stočarstvu i konkurentnost poljoprivrede, str. 31-39, Savetovanje sa međunarodnim učešćem, Herceg- Novi
- 12) Mihajlović, L., Arsenović, Đ. (2002). *Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom*, udžbenik, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad
- 13) Mihajlović, L., Pejčić, H. (2005). *Poljoprivredno zadrugarstvo između teorije i prakse*, Združni savez Vojvodine, Novi Sad
- 14) Nestorov-Bizonj, J., Avsec, F., Lovre, K. (2016). *170 godina zadrugarstva u Vojvodini*, monografija, Združni savez Vojvodine, Novi Sad
- 15) Ševarlić, M., Nikolić, M. (2012). *Stavovi direktora zadruga i zadrugara o zemljoradničkom zadrugarstvu u Srbiji*, monografija, Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd
- 16) Tortia, E., Valentínov, V., Iliopoulos, C. (2013). *Agricultural cooperatives*, Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity, Vol. 2, Issue 1(2013), p. 23-36
- 17) Vujatović Zakić, Z. (2000). *Koopmenadžment*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd
- 18) Vujatović-Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2001). *Agrarna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Beograd

- 19) Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2008). *Ekonomika agrara*, Ekonomski fakultet, Beograd
20) Zakon o zadrugama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 112/2015.