



UNIVERZITET U NOVOM SADU  
POLJOPRIVREDNI FAKULTET

Prof. dr Katarina Đurić  
Prof. dr Dejan Janković  
Doc. dr Dragan Milić  
Dr Mirela Tomaš Simin  
MSc Danica Glavaš-Trbić

# REGULATIVE U POLJOPRIVREDI EVROPSKE UNIJE

With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



**Novi Sad, 2019.**

## **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, *vanredni profesor – predsednik***

**Dr Branislav Vlahović, *redovni profesor – član***

**Dr Milica Rajić, *redovni profesor – član***

**Dr Nada Plavša, *vanredni profesor – član***

CIP - Каталогизација у публикацији  
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

340.134:338.43(4-672EU)(075.8)

**REGULATIVE u poljoprivredi Evropske unije** / Katarina Đurić ... [et al.]. - Novi Sad : Poljoprivredni fakultet, 2019 (Beograd : Donat graf). - 148 str. : ilustr. ; 30 cm. - (Edicija Osnovni udžbenik / Poljoprivredni fakultet, Novi Sad)

Tiraž 20. - Napomene i objašnjenja u beleškama uz tekst. - Bibliografija.

ISBN 978-86-7520-463-3

1. Ђурић, Катарина, 1977-  
а) Европска унија - Пољопривреда - Законске регулативе

COBISS.SR-ID 329995527

#### **Autori**

**Dr Katarina Đurić, *vanredni profesor***

**Dr Dejan Janković, *vanredni profesor***

**Dr Dragan Milić, *docent***

**Dr Mirela Tomaš Simin, *asistent***

**MSc Danica Glavaš-Trbić, *asistent***

#### **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, Novi Sad**

**Dr Nataša Vukelić, *docent***

**Poljoprivredni fakultet, Novi Sad**

#### **Izdavač**

**Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad**

Zabranjeno preštampanje i fotokopiranje. Sva prava zadržava izdavač.

Štampanje odobrio: Komisija za izdavačku delatnost, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Tiraž: 20

Mesto i godina štampanja: Novi Sad, 2019.



## **PREDGOVOR**

Knjiga “Regulative u poljoprivredi Evropske unije” pisana je za studente Poljoprivrednog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu. Njen sadržaj je koncipiran u skladu sa nastavnim planom i programom istoimenog izbornog premeta na osnovnim akademskim studijama koji je rezultat projekta Evropske unije „Agricultural Regulations of European Union (AgriReg)“ u okviru programa Jean Monnet Academic Modules. Takođe, knjiga može korisno poslužiti i studentima drugih fakulteta za izučavanje problematike koju pokriva i upoznavanje sa načinom funkcionisanja Evropske unije i njene poljoprivrede.

Knjiga obuhvata devet poglavlja: (1) Osnivanje Evropske unije i njene institucije, (2) Osnivanje Zajedničke agrarne politike – CAP i njene reforme, (3) Agrarni resursi Evropske unije, (4) Formiranje tržišta poljoprivrednog zemljišta i njegovo vrednovanje – iskustva zemalja Evropske unije, (5) Ekonomija Evropske unije, (6) Politika ruralnog razvoja Evropske unije, (7) Poljoprivredne savetodavne službe u Evropskoj uniji, (8) Harmonizacija agrarne politike Republike Srbije sa CAP i (9) Trgovina agrarnim proizvodima između Srbije i Evropske unije. Na kraju svakog poglavlja data su pitanja za proveru znanja. Pregled referentne literature naveden je na kraju knjige.

Knjiga je osmišljena i pisana tako da unapredi nivo znanja studenata o funkcionisanju Evropske unije kao jedinstvene zajednice država, odnosno Zajedničke agrarne politike, njenoj genezi, reformama i osnovnim pravcima delovanja i podrške. S obzirom na kompleksnost oblasti agrarne politike, kako u postupku pregovaranja, tako i nakon prijema u članstvo, autori smatraju da je od velike važnosti upoznavanje studenata poljoprivrede sa osnovnim načelima ove sektorske politike.

Autori posebnu zahvalnost iskazuju recenzentima, prof. dr Stanislavu Zekiću i doc. dr Nataši Vukelić, na kritičkom pregledu i sugestijama koje su doprinele poboljšanju ove knjige.

Iskreno se nadamo da će ova knjiga omogućiti studentima uspešnije sticanje potrebnih znanja iz oblasti Regulative u poljoprivredi Evropske unije.

*Autori*

## FOREWORD

The book “Agricultural Regulations of European Union” is written for students of the Faculty of Agriculture at the University of Novi Sad. Its content is designed in accordance with the curriculum of the elective course on the bachelor academic studies. The course is a result of the European Union's project entitled Agricultural Regulations of European Union (AgriReg) within the Jean Monnet Academic Modules program. Also, the book can be usefull for students of other faculties studing the issues covered in this book.

The book covers nine chapters: (1) Establishment of the European Union and its institutions, (2) Establishment of the Common Agricultural Policy - CAP and its reforms, (3) Agrarian Resources of the European Union, (4) Formation of the agricultural land market and its evaluation - experiences of the countries of the European Union (5) European Union Economy, (6) European Union Rural Development Policy, (7) Agricultural Advisory Services in the European Union, (8) Harmonization of the Agricultural Policy of the Republic of Serbia with CAP and (9) Trade in agricultural products between Serbia and the European Union. At the end of each chapter, questions are presented to test the knowledge. Reference literature is listed at the end of the book.

The book is designed and written in order to improve the level of knowledge of students on the functioning of the European Union as a single community of states, that is, the Common Agricultural Policy, its genesis, reforms and the basic directions of action and support. In view of the complexity of the agricultural policy area, both in the negotiation process and after their admission to membership, the authors consider it important to introduce students of agriculture to the basic principles of this sectoral policy.

The authors express special gratitude to the reviewers, prof. dr Stanislav Zekić and doc. dr Natasa Vukelić, on a critical review and suggestions that contributed to the improvement of this book.

We sincerely hope that this book will enable students to more effectively acquire the necessary knowledge in the field of EU Agricultural Regulation.

*Authors*

# SADRŽAJ

<b>1. OSNIVANJE EVROPSKE UNIJE I NJENE INSTITUCIJE .....</b>	<b>1</b>
1.1. Formiranje i razvoj Evropske unije.....	1
1.2. Institucije Evropske unije.....	4
<b>2. OSNIVANJE ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE – CAP I NJENE REFORME .....</b>	<b>11</b>
2.1. Početni ciljevi i principi CAP .....	11
2.2. Razvoj CAP u periodu posle 1962. godine .....	15
2.3. Razvoj CAP u periodu 1973-1983. godine .....	17
2.4. Period u razvoju CAP između 1983-1991. godine.....	19
2.5. Neophodnost reformisanja CAP – Mekšerijeva reforma .....	23
2.6. Agenda 2000 .....	25
2.7. Politika EU za 21. vek – CARPE.....	28
2.8. Reforma CAP iz 2003. godine .....	29
2.9. Tranzicija i evropske integracije .....	32
2.10. Razvoj CAP u periodu od 2014. do 2020. godine .....	33
<b>3. AGRARNI RESURSI EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>36</b>
3.1. Raznovrsnost agrarne strukture zemalja članica Evropske unije .....	36
3.2. Socio-ekonomske karakteristike ruralnih područja Evropske unije.....	36
3.3. Veličina poljoprivrednih gazdinstava u Evropskoj uniji.....	37
3.4. Radna snaga u poljoprivredi Evropske unije .....	39
3.5. Proizvodnja i prinosi u poljoprivredi Evropske unije .....	39
3.6. Poljoprivredno zemljište u Evropskoj uniji.....	40
<b>4. FORMIRANJE TRŽIŠTA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA I NJEGOVO VREDNOVANJE – ISKUSTVA ZEMALJA EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>43</b>
<b>5. EKONOMIJA EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>53</b>
5.1. Zajednička ekonomska politika Evropske unije .....	54
5.2. Budžet i budžetska politika Evropske unije .....	59

5.2.1. Budžetska načela i procedure.....	60
5.2.2. Opšte karakteristike budžeta EU.....	61
5.2.3. Transformisanje budžeta EU.....	63
5.3. Evropska monetarna unija.....	65
5.3.1. Optimalno valutno područje.....	65
5.3.2. Troškovi i koristi monetarne integracije .....	66
5.3.3. Razvoj monetarne integracije.....	68
5.3.4. Kriterijumi konvergencije .....	71
<b>6. POLITIKA RURALNOG RAZVOJA EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>74</b>
6.1. LEADER inicijativa (mera/pristup ruralnom razvoju).....	78
6.2. Politika ruralnog razvoja EU ZAP 2014-2020.....	83
6.3. Prioriteti ruralnog razvoja u EU ZAP 2014-2020. godine .....	83
6.4. EU standardi i metodologija identifikacije ruralnih teritorija .....	85
<b>7. POLJOPRIVREDNE SAVETODAVNE SLUŽBE U EU .....</b>	<b>90</b>
7.1. Pojam, zadaci i funkcije poljoprivrednog savetodavstva.....	90
7.1.1. Pojam poljoprivrednog savetodavstva .....	90
7.1.2. Organizacioni modeli i finansiranje savetodavstva.....	93
7.2. Poljoprivredno savetodavstvo u Evropskoj uniji .....	97
<b>8. HARMONIZACIJA AGRARNE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE SA CAP ....</b>	<b>108</b>
8.1. Efekti na agrarni sektor nakon priključenja Evropskoj uniji.....	116
<b>9. TRGOVINA AGRARNIM PROIZVODIMA IZMEĐU SRBIJE I EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>119</b>
9.1. Trgovina i (spoljno)trgovinska politika .....	119
9.2. Carine .....	123
9.3. Necarinske barijere .....	125
9.4. Zajednička trgovinska politika i trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u EU... ..	128
9.5. Trgovinski odnosi EU i Srbije .....	134
<b>10. LITERATURA.....</b>	<b>140</b>

# 1. OSNIVANJE EVROPSKE UNIJE I NJENE INSTITUCIJE

## 1.1. Formiranje i razvoj Evropske unije

Ideja o ujedinjenju evropskih država i naroda stara je više vekova. Književnici, političari i vojskovođe, počev od Karla Velikog do Vinstona Čerčila, zalagali su se o realizaciji ideje da se svi narodi Evrope spoje u viši nivo zajedništva, zadržavajući pri tom svoj nacionalni identitet. Prvi korak u formiranju evropske zajednice naroda učinjen je posle Drugog svetskog rata, a oličen je u usvajanju Maršalovog plana obnove. Ovaj plan prihvaćen je 1947. godine u Parizu, od strane 16 država, a njegova operacionalizacija tekla je u periodu od 1948. do 1952. godine.

Naredni događaj značajan za formiranje Evropske ekonomske zajednice bilo je usvajanje Šumanovog plana. Naime, francuski ministar inostranih poslova Robert Šuman 9. maja 1950. godine predstavio je svoj plan udruživanja industrija uglja i čelika Francuske i Zapadne Nemačke. Obe zemlje su u realizaciji ovog plana videle svoje interese, kako političke tako i ekonomske. Realizujući ideje Šumanovog plana, šest zemalja Zapadne Evrope potpisale su 1951. godine u Parizu ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik (European Coal and Steel Community – ECSC). Ovu zajednicu činilo je šest zemalja Zapadne Evrope: Belgija, Holadija, Luksemburg, Italija, Francuska i Nemačka.

Sledeći korak u integracionim procesima vezuje se za usvajanje Rimskog ugovora kojim je i formalno osnovana Evropska ekonomska zajednica (European Economic Community – EEC). Šest zemalja, koje su prethodno osnovale Evropsku zajednicu za uglj i čelik, potpisale su 25. marta 1957. godine Rimski ugovor, kojim je pored Evropske ekonomske zajednice osnovana i Evropska zajednica za atomsku energiju (European Atomic Energy Community – Euroatom). Ključni ciljevi definisani Rimskim ugovorom bili su:

1. Uspostavljanje zajedničkog tržišta i usklađivanje ekonomskih politika zemalja članica;
2. Ostvarivanje kontinuirane i uravnotežene ekspanije ekonomskog razvoja i povećanje životnog standarda stanovništva;
3. Jačanje veza između zemalja članica.

Zahvaljujući slobodnom kretanju kapitala, robe, usluga i radne snage između zemalja članica Evropske ekonomske zajednice, navedeni ciljevi su u velikoj meri i ostvareni.

Osim Pariskog i Rimskog ugovora, koji se smatraju ključnim dokumentima u nastanku Evropske ekonomske integracije, vremenom su usvojeni i sledeći dokumenti od značaja za razvoj Evropske unije:

- Jedinostveni evropski dekret, usvojen 1986. godine;
- Ugovor o uspostavljanju Evropske unije, potpisan u Maastrichtu 1992. godine;
- Ugovor iz Amsterdama, potpisan 1997. godine, i
- Ugovor iz Nice, ratifikovan 2001. godine.

Sredinom šezdesetih godina dolazi do uspostavljanja zajedničke politike u oblasti trgovine i poljoprivrede, a ukidanje carinskih barijera između šest zemalja članica realizovano je 1. jula 1968. godine.

Prvi uspjesi Evropske ekonomske zajednice bili su dovoljan razlog za Dansku, Irsku i Veliku Britaniju da 1. januara 1973. godine postanu njene punopravne članice. Kako bi došlo do smanjenja razlika u stepenu razvijenosti pojedinih zemalja članica i regiona unutar Evropske ekonomske zajednice, formirani su relevantni socijalni i regionalni razvojni programi, kao što su:

- Evropski regionalni razvojni fond;
- Evropski socijalni fond;
- Finansijski instrument za usmeravanje ribarstva, i
- Evropski fond za usmeravanje i garantovanje u poljoprivredi.

Početak sedamdesetih godina označen je kao period u kome se na nivou Evropske ekonomske zajednice javlja ideja o formiranju monetarne unije. Paralelno sa ovom idejom, Sjedinjene Američke Države suspenovale su konvertibilnost dolara u odnosu na zlato, što je dovelo do ozbilnog narušavanja odnosa na međunarodnom tržištu novca. U međuvremenu, došlo je do novog proširenja Evropske ekonomske zajednice.

Naredno proširenje Evropske ekonomske zajednice ostvareno je 1981. godine, kada joj je pristupila Grčka i 1986. godine kada su članice postale Španija i Portugal. U cilju umanjenja međusobnih ekonomskih razlika, dvanaest zemalja članica uvode tzv. strukturne programe, među kojima je prvi bio Integralni Mediteranski Program.

Početak devedesetih godina došlo je do političkih događaja koji su bitno izmenili konture Evrope. Rušenje Berlinskog zida 1989. godine i raspad Sovjetskog Saveza 1990. godine simbolično su označili početak novog razdoblja koje je istovremeno dovelo i do promena u Evropskoj ekonomskoj zajednici. Savet Evrope, kao jedna od ključnih institucija Evropske ekonomske zajednice predložio je dokument koji su zemlje članice usvojile u Maastrichtu 1. novembra 1992. godine.

Ovim dokumentom Evropska ekonomska zajednica preimenovana je prvo u Evropsku zajednicu, a sa proširivanjem polja saradnje među zemljama članicama, došlo je i do formiranja Evropske unije. Kao najvažniji ciljevi Evropske unije u tom periodu izdavaju se:

1. Stvaranje monetarne unije do 1999. godine;
2. Uvođenje evropskog državljanstva;

3. Usvanje novih zajedničkih politika, uključujući inostranu i bezbedonosnu politiku, i
4. Usvajanje programa za unapređenje unutrašnje bezbednosti.

Naredno proširenje evropske integracije ostvareno je 1. januara 1995. godine, kada se Evropskoj uniji priključuju Austrija, Finska i Švedska. Evropska unija, koja je u to vreme brojala petnaest zemalja članica, učinila je 1. januara 2002. godine veliki korak u svom povezivanju oličen u uvođenju zajedničke valute. Jedinstvena valuta Evropske unije – evro, postaje, pored USD vodeća svetska valuta.

Početak novog milenijuma za Evropsku uniju označen je brojnim izazovima. Naime, proces globalizacije i izmene u svetskoj ekonomiji, doveli su do potrebe da Evropska unija, odnosno Savet Evrope na sastanku u Lisabonu 2000. godine predloži usvajanje strategije za unapređenje konkurentnosti Evropske unije na međunarodnom tržištu, kako u odnosu na Sjedinjene Američke Države, tako i u odnosu na novoindustrijalizovane zemlje. Kao najvažniji aspekti ovog razvojnog dokumenta izdvajaju se:

- Jačanje konkurentnosti privrede Evropske unije;
- Ohrabrivanje investicionih progama, i
- Osavremenjavanje sistema za edukaciju.

U vreme kada dolazi do rasta nezaposlenosti i drugih socijalnih problema, sredinom devedesetih godina XX veka, dvanaest zemalja sa područja bivšeg Sovjetskog Saveza, Centalne i Istočne Evrope i Mediterana, pokucalo je na vrata Evropske unije. Sa deset zemalja aplikantata u decembru 2002. godine u Kopenhagenu su okončani pregovori o priključenju. Rezultat tog procesa bilo je najveće proširenje Evropske unije, koje je ostvareno 1. maja 2004. godine. U okviru ovog proširenja, članice Evropske unije postale su: Kipar, Malta, Estonija, Latvija, Litvanija, Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija. Dalje proširenje Evropske unije ostvareno je 2007. godine pristupanjem Rumunije i Bugarske i 2015. godine, kada je članica postala i Hrvatska.

**Tabela 1.** Hronologija proširenja Evropske unije

<b>Država</b>	<b>Godina pristupanja</b>	<b>Država</b>	<b>Godina pristupanja</b>
Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Belgija, Luksemburg	1957.	Austrija, Finska, Švedska	1995.
Danska, Irska, Velika Britanija	1973.	Kipar, Malta, Estonija, Latvija, Litvanija, Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija	2004.
Grčka	1981.	Rumunija, Bugarska	2007.
Španija, Portugal	1986.	Hrvatska	2015.

Izvor: Ristić, 2015.

Kada se govori o budućnosti Evropske unije, važno je ovu ekonomsku integraciju posmatrati u odnosu na druge regione sveta. Stalne promene na nivou Unije nisu, naime, rezultat isključivo delovanja internih činilaca. Naprotiv. Međunarodne okolnosti u velikoj meri utiču na tok događaja i reforme unutar ujedinjene Evrope. Tokovi globalizacije nameću potrebu za uključivanjem Evropske unije u rešavanje problema, kao što su: oživljavanje religijskog fanatizma u islamskom svetu, zarazne bolesti i glad u Africi, tendencije unilateralizma na području Severne Amerike, ekonomska kriza u Latinskoj Americi i nagli porast populacije, karakterističan za Azijske i pretežan deo afričkih zemalja.

Nacrt Ustava Evropske unije ima za cilj da pojasni sadržinu sporazuma i ugovora, donetih u periodu od osnivanja Evropske Ekonomske Zajednice do danas, ali i da procedure donošenja odluka na nivou Unije učini što transparentnijim. Jedan od polaznih ciljeva donošenja Evropskog Ustava odnosi se, pored ostalog, na precizno povlačenje granice nadležnosti između Unije, regionalnih centara i nacionalnih vlada država članica. Naime, i pored toga što se određeni ciljevi efikasnije ostvaruju zajedničkim istupanjem u međunarodnim okvirima, ne može se gubiti iz vida da države, odnosno njihove vlade, i dalje predstavljaju zakonski okvir u kome funkcioniše evropsko društvo. Neosporna je činjenica da usvajanje Ustava Evropske unije predstavlja značajan korak napred u procesu povezivanja evropskih naroda. Međutim, uprkos mogućim procenama budućih kretanja na političkoj i ekonomskoj sceni Evrope, ostaje otvoreno pitanje da li će donošenje Ustava Evropske unije biti konačni ishod integracionih procesa ili to ipak nije krajnja granica.

## **1.2. Institucije Evropske unije**

Da bi se na što potpuniji način objasnila uloga i značaj institucija Evropske unije, kao i pravila njihovog funkcionisanja, pre svega je potrebno predočiti suštinu ustrojstva same Unije. Naime, Evropska unija ne predstavlja federaciju država, kao što je to slučaj sa Sjedinjenim Američkim Državama, niti zajednicu vlada država, kao što su Ujedinjene Nacije. Po svom uređenju Evropska unija je jedinstvena društveno-ekonomska zajednica u svetu. Osnovna ideja udruživanja zemalja članica je zapravo „udruživanje“ njihovih suvereniteta i delegiranje ovlašćenja za donošenje odluka sa nivoa države na nivo Evropske unije. Time se, na jedinstven način, omogućuje da zemlje članice ostvare znatno veći uticaj u međunarodnim okvirima, nego što bi to bio slučaj ako bi na međunarodnoj pozornici istupale samostalno. Upravo iz tog razloga može se konstatovati da institucije Evropske unije, kao i odluke koje one donose, predstavljaju jedan od ključnih faktora svetskih ekonomskih i političkih zbivanja.

Tri institucije koje su direktno uključene u proces donošenja odluka u okviru Evropske unije su:

- Evropski parlament (The European Parliament),
- Savet (The Council of the European Union) i
- Komisija (The European Commission).



Relevantne uloge u procesu odlučivanja, takođe imaju:

- Sud pravde (The Court of Justice) i
- Sud islednika (The Court of Auditors).

Postoje, takođe i određena tela Evropske unije koja su klasifikovana prema prirodi nadležnosti. Pretežno savetodavnu ulogu imaju:

- Ekonomski i socijalni komitet (The European Economic and Social Committee) i
- Komitet regiona (The Committee of the Regions).

Za pitanja iz oblasti finansija zaduženi su:

- Evropska centralna banka (The European Central Bank),
- Evropska investiciona banka (The European Investment Bank) i
- Evropski investicioni fond (The European Investment Fund).

Pored navedenog, u institucionalni okvir Evropske unije ubraja se i veći broj interinstitucionalnih tela i agencija u specifičnim oblastima delovanja, počevši od publikovanja informacija, preko kadrovske politike, do razvoja nauke, tehnike i menadžmenta.

Pravila i postupci za donošenje zakona na nivou Evropske unije jasno su definisani. Naime, postoje tri osnovne procedure za donošenje novih zakona kao:

- zajedničko odlučivanje;
- konsultacije, kao i
- donošenje odluka na osnovu saglasnosti.

S obzirom na neprekidnu evoluciju Evropske unije i tendencije njenog daljeg proširenja, kao logično, postavlja se pitanje podobnosti i praktičnosti postojećih načina odlučivanja. Najznačajnija pitanja o budućnosti Evrope, postavljena na Kongresu održanom sredinom 2004. godine su:

- Koji su osnovni ciljevi i zadaci proširene Evropske unije;
- Koje zajedničke politike će omogućiti operacionalizaciju tih ciljeva;
- Koje bi odluke trebalo donositi na nivou Unije, a koje na nacionalnom, odnosno regionalnom nivou, kao i

- Na koji način definisati ulogu nacionalnih skupština u proceduri donošenja odluka na nivou Unije.

Postavljena pitanja, a naročito odgovori na njih, predstavljaju ključne smernice za dalje unapređenje i modernizaciju sistema odlučivanja u okviru Evropske unije, a sve u skladu sa tekućim povećavanjem broja zemalja članica.

**Evropski Parlament**, kao jedna od najznačajnijih institucija Evropske unije, osnovan je pedesetih godina prošlog veka. Prvi izbori za članove Parlamenta, koji reprezentuju građane zemalja članica, održani su 1979. godine. Svoje aktivnosti Parlament obavlja u tri zemlje: mesečna plenarna sednica održava se u Strazburu (Francuska), sednica parlamentarnog odbora i vanredne plenarne sednice održavaju se u Briselu (Belgija), dok se sedište Evropskog Parlamenta nalazi u Luksemburgu.

Osim u donošenju zakona, Parlament je institucija koja ima ulogu obezbeđenja demokratske legitimnosti donetih zakona, kao i njihove primene u praksi. Takođe, Evropski Parlament vrši nadzor nad ostalim institucijama sa kojima deli budžetsku vlast. Svoje zadatke Evropski parlament vrši u dve etape. Prva etapa rada Parlamenta podrazumeva pripreme za plenarnu sednicu, u okviru kojih saraduju članovi parlamentarnih odbora odgovarajuće specijalnosti. Druga etapa rada je sama plenarna sednica kojoj prisustvuju svi članovi Parlamenta i na kojoj se dodatno revidiraju predlozi zakona i glasa po osnovu amandmana.

**Savet Evropske unije ili Savet ministara** predstavlja instituciju koja ima ključnu ulogu u procesu donošenja odluka. Sednicama Saveta prisustvuju ministri odgovarajućih resora iz svake zemlje članice. U okviru ove institucije funkcioniše devet različitih tela koja su zadužena za pojedine oblasti, od ekonomskih i finansijskih pa do pitanja edukacije i zaštite životne sredine. Nadležnosti ove institucije podeljene su u šest grupa i to:

- Donošenje zakonskih propisa, u saradnji sa Evropskim Parlamentom i drugim institucijama i telima;
- Koordiniranje nacionalnih ekonomskih politika zemalja članica;
- Zaključivanje međunarodnih sporazuma između Evropske unije i drugih zemalja i asocijacija;
- Usvajanje, zajedno sa Parlamentom, budžeta Evropske unije;
- Unapređenje Zajedničke spoljne politike Evropske unije, kao i
- Obezbeđivanje povezivanja i saradnje između nacionalnih sudskih i izvršnih organa zemalja članica u borbi protiv kriminala.

Ranija praksa donošenja odluka u Savetu nalagala je da se u pojedinim „osetljivim“ oblastima, kao što su poreski sistem i imigraciona politika, odluke donose jednoglasno, odnosno da svaka zemlja članica Evropske unije ima pravo na stavljanje veta na odluke. S obzirom da se takav sistem odlučivanja pokazao kao neracionalan, čak i u vreme kada je Evropsku uniju činilo petnaest zemalja članica, nameće se potreba za izmenama pravila odlučivanja nakon najnovijih proširenja Evropske unije.

**Komisija** je politički nezavisna institucija čiji je osnovni zadatak da predstavlja i štiti interese Evropske unije. Najznačajniji zadaci ove institucije su:

- predlaganje zakona, politike i relevantnih programa, kao i
- obezbeđenje primene odluka donetih od strane Parlamenta i Saveta.

Iako članovi Komisije zadržavaju funkcije u okviru svojih nacionalnih vlada, njihova obaveza je u međunarodnim okvirima štite isključivo interese Unije. Članovi komisije, kao i predsedavajući biraju se svakih pet godina. Sedište Komisije nalazi se u Briselu. Pored toga, ova institucija ima svoje administrativno predstavništvo u Luksemburgu, kao i u većini zemalja članica Evropske unije.

Rad Komisije organizovan je u okviru generalnih direkcija (Directorates-General DG) koje su zadužene za određene oblasti. Predsedavajući Evropske Komisije, prema odredbama Ugovora iz Nice, zadržava pravo alokacije portfelja i odgovornosti na pojedine komesare. Takođe, predviđena je i mogućnost opoziva komesara koji ne obavljaju profesionalno svoje dužnosti.

**Evropski savet** je institucija koja, kroz obavljanje svojih zadataka, određuje politički smer Evropske unije. Sastavljen je od šefova država i/ili vlada članica. Odluke Evropskog saveta imaju uticaja kako na unutrašnje funkcionisanje Evropske unije, tako i na njene odnose sa drugim državama. U cilju ostvarivanja kontinuiteta i stabilnosti u radu ove institucije, Lisabonskim ugovorom uvedena je funkcija predsednika Evropskog saveta koji se bira na mandat od dve i po godine, sa mogućnošću reizbora. Pod okriljem ovog političkog tela čelnici država i vlada zemalja članica Evropske unije sastaju se najmanje dva puta godišnje u cilju raspravljanja o pitanjima bitnim za Uniju.

**Sud Pravde** je institucija Evropske unije čiji je primarni zadatak da obezbeđenje uniformne primene zakona donetih na nivou Unije u svim zemljama članicama, kao i rešavanje sporova između zemalja članica, njihovih institucija i građana. Sud Pravde čini 28 sudija, iz svake zemlje članice po jedan predstavnik, kojima pomaže odgovarajući broj generalnih advokata. U cilju veće efikasnosti Suda, Ugovorom iz Nice predviđeno je da pojedine slučajeve Sud Pravde prenosi u nadležnost sudova prve instance. U tom pravcu usmerena je i odredba Ugovora prema kojoj u velikom veću može zasedati samo 11 od ukupnog broja sudija.

U zavisnosti od prirode slučaja, oni se raspodeljuju pojedinim sudijama i njihovim generalnim advokatima. Sudski postupak se sastoji iz dve faze. U prvoj fazi se prikupljaju pismene izjave svih učesnika u datom sudskom sporu. Druga faza podrazumeva javno saslušanje, koje se može održavati u okviru veća koga čine tri ili pet sudija.

**Računovodstveni sud, odnosno sud revizora** je institucija Evropske unije kojoj je poveren zadatak da brine o zakonitom i doslednom upravljanju budžetom. Svaka zemlja članica ima po jednog prestavnika u ovom sudu, koje bira Savet ministara kvalifikovanom većinom. Revizori moraju imati neophodne kvalifikacije i biti nezavisni, kako od nacionalnih, tako i od evropskih institucija. Sedište Suda revizora nalazi se u Luksemburgu. Rad suda usmeren je na ispitivanje zakonitosti svih prihoda i rashoda Evropske unije, da bi na kraju finansijske godine podneo Godišnji izveštaj o bužetu Evropske unije Parlamentu i Savetu.

**Ekonomski i socijalni savet** je telo Evropske Unije koje čine predstavnici različitih ekonomskih i socijalnih interesnih grupa. Zadaci ovog tela odnose se na zastupanje interesa i stavova civilnog društva u oblasti ekonomske i socijalne politike. Stavove i interese građana Evropske unije Ekonomski i socijalni savet zastupa u Komisiji, Savetu i Parlamentu. Ugovor iz Nice doveo je do promena po pitanju sastava predstavnika i ovoga tela, koji bi trebalo da se regrutuju iz različitih segmenata društvenog sistema.

**Komiteo regiona** je savetodavno telo na nivou Evropske unije, koje ima zadatak da brine o poštovanju regionalnih i lokalnih identiteta. Komiteo regiona osnovan je ugovorom iz Maastrichta 1992. godine, sa ciljem da predstavlja interese lokalnih i regionalnih vlasti. Ovo konsultantsko telo, prema odredbama Ugovora iz Nice, ima isti broj članova kao i Ekonomski i socijalni savet ili komiteo. Pri tome, broj članova Komitea ne sme biti veći od 350. Broj predstavnika određuje se prema veličini države, prema unapred utvrđenom obrascu definisanom u okviru nacionalnih kvota.

Prilikom donošenja zakona na nivou Evropske unije, Komisija i Savet ministara su u obavezi da o predmetnim zakonima konsultuju Komiteo regiona, u ciju da se spreči narušavanje lokalnih i regionalnih interesa. Oblasti koje u najvećoj meri podležu ovom pravilu su:

- ekonomska i socijalna kohezija;
- transevropske infrastrukturne mreže;
- zdravstvo;
- obrazovanje;
- kultura;
- politika zapošljavanja, i
- socijalna politika.

Članovi Komitea regiona su na nivou Evropske unije najbolji predstavnici lokalnih i regionalnih interesa s obzirom da su u stalnom kontaktu sa stavovima regiona koje predstavljaju, a u isto vreme te stavove implementiraju u proces donošenja odluka na nivou Unije.

**Evropska centralna banka** predstavlja instituciju Evropske unije koja je osnovana nakon usvajanja Lisabonskog ugovora i evra kao jedinstvene evropske valute. Ključni razlog njenog osnivanja je stvaranje monetarne unije s jedinstvenom valutom za sve zemlje članice tzv. evrozona. Sva ovlašćenja koja se tiču kreiranja i implementacije mera monetarne politike, zemlje članice su prenele sa nacionalnog na nivo unije, a upravo Evropska centralna banka predstavlja okosnicu te politike. Očuvanje stabilnosti cena, odnosno kupovne moći evra Evropska centralna banka ostvaruje kroz sledeće zadatke:

- nadzor količine novca u opticaju;
- upravljanje kursom evra;
- uspravljanje službenim deviznim rezervama.

Upravljanje monetarnom politikom Evropske unije ova banka ostvaruje u saradnji sa nacionalnim centralnim bankama, odnosno centralnim bankama država članica evrozona. Rad Evropske centralne banke organizovan je u okviru tri ključna tela, a to su Upravni odbor, Izvršni odbor i Opšti savet.

**Tabela 2.** Institucije Evropske unije

<b>Institucija</b>	<b>Zadaci</b>
Evrpopska komisija	Inicijative, administracija, nadgledanje primene EU politia i zakonodavstva
Evropski paralment	Istraživanje rada drugih institucija, donose zakone EU u saradnji sa Savetom
Evropski savet	Organizovanje samita vlada i država
Savet Evropske unije – Savet ministara	Predstavljanje stavova nacionalnih vlada, oblikovanje zakonodavstva EU zajedno sa Parlamentom
Evropski sud pravde	Upravljanje sporovima između zemalja članica i institucija EU
Sud revizora	Kontroliše prihode i rashode EU
Komitet regiona	Predstavlja lokalne i regionalne interese u EU
Evropska centralna banka	Upravljanje monetarnom politikom EU

Izvor: Eurostat

Pored navedenih institucija i tela, za funkcionisanje Evropske unije zaduženi su još i Evropska investiciona banka, Evropski investicioni fond, Evropski Ombudsman, kao i brojne Agencije. Najznačajnije agencije na nivou Evropske unije su: Agencije zajednice, Agencije za zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku, Agencije za policijsku saradnju i saradnju u krivičnim stvarima, Izvršne agencije, kao i Agencije i tela EUROATOM-a.

### **Pitanja za proveru znanja**

1. Kada je osnovana Evropska ekonomska zajednica i koje zemlje su bile njeni osnivači?
2. Navedite ključne ciljeve koji su definisani Rimskim sporazumom.
3. Navedite hronologiju proširenja Evropske unije novim članicama.
4. Objasnite ulogu i značaj tri institucije Evropske unije koje su direktno uključene u proces donošenja odluka.
5. Objasnite nadležnosti savetodavnih, pravnih i institucija Evropske unije u oblasti finansija.

## **2. OSNIVANJE ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE – CAP I NJENE REFORME**

Savremeni razvoj agrarne privrede obeležavaju dva međusobno suprotstavljena koncepta agrarne politike. Jedan od njih se dominantno bazira na državnoj intervenciji i svojevrsnom agrarnom protekcionizmu dok je drugi usmeren na liberalizaciju, pre svega, trgovinskih odnosa među zemljama sveta.

Agrarni protekcionizam je vezan za tendenciju koja se još u devetnaestom veku ispoljavala kao pad konkurentnosti evropskih zemalja u odnosu na efikasniju vanevropsku proizvodnju i mogućnost da se savremenim dostignućima u oblasti saobraćaja obezbedi jeftin transport. Pored ovoga, kao uzroci protekcionističke politike pre svega u Evropi i Japanu se navode društveno-ekonomski uslovi koji su u njima naglašavali uticaj feudalnog nasleđa, zatim velika razlika u veličini poseda i njihova različita tehničko-tehnološka opremljenost. Ovakva pozicija evropskih zemalja potiče još od XVIII pa sve do druge polovine XX veka. S druge strane, prodor industrijalizma menja ulogu i značaj poljoprivrede u privrednom razvoju što u nepovoljnim tehničko-tehnološkim uslovima takođe izaziva potrebu za državnom intervencijom i zaštitu domaće poljoprivrede. Pritom su argumenti pristalica protekcionizma u agraru i državne intervencije uglavnom pripisivali potrebi snaženja državnih celina i na toj osnovi uspostavljanja samodovoljnosti.

Postavlja se pitanje da li su ovi argumenti imali isključivo ekonomsku podlogu ili su se u njima krili i ideološki i emocionalni razlozi nije posebno značajno, tek postojanje protekcionizma davalo je i još uvek daje značajan pečat agrarno-ekonomskim odnosima savremene poljoprivrede. Iako je u agrarnim privredama pojedinih zemalja koje zagovaraju ovakav koncept došlo do dubokih promena, protekcionizmu se još uvek pridaje dominantna uloga i značaj. Stoga će se u nastavku analizirati agrarni protekcionizam evropskih zemalja – Evropske unije kao klasičan primer primene protekcionizma i državne intervencije u agrarnoj privredi.

### **2.1. Početni ciljevi i principi CAP**

Zajednička agrarna politika rezultat je višegodišnje težnje da se u okviru Evropske Ekonomske Zajednice, na bazi sopstvene poljoprivredne proizvodnje, obezbedi zadovoljavajuća prehrambena sigurnost koja, pored ostalog, pretpostavlja i sigurno snabdevanje tržišta kvalitetnim poljoprivredno prehrambenim proizvodima, po prihvatljivim cenama. Kako značajan preduslov za ostvarivanje prehrambene sigurnosti, bez sumnje, treba tražiti i u većem stepenu integracije tržišta poljoprivredno prehrambenih proizvoda, izvesni pokušaji i aktivnosti u okviru evropske šestorice, u pravcu ostvarivanja toga preduslova,

datiraju još iz perioda pre zvaničnog zaživljavanja CAP. U vezi s tim, treba istaći da je već 1950. godine tzv. Skupština evropskog veća pokrenula postupak za istraživanje mogućnosti organizacije zajedničkog poljoprivrednog tržišta evropskih država. Prvi predlog potekao je od francuskog delegata Charpentier-a, koji se zalagao za uspostavljanje tzv. Visoke uprave za poljoprivredu, koja bi se bavila nadzorom proizvodnje, utvrđivanjem cena i rešavanjem trgovinskih sporova između zemalja članica. Prema ovom predlogu, cene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda bi se formirale u zavisnosti od troškova proizvodnje i bile bi nezavisne od stanja ponude i tražnje. Zemlje sa visokim proizvodnim troškovima, odnosno dohodak njihovih farmera, bi se štitiio uvođenjem svojevrstnih „kompenzacionih taksi“, koje bi predstavljale razliku između evropskih cena i domaćih cena svake zemlje. Charpentierov plan, naročito njegovi nadnacionalni aspekti, izazvali su, međutim, burne reakcije pojedinih evropskih zemalja, naročito Velike Britanije, koja u svom predlogu nije išla dalje od formiranja Uprave koja bi istraživala nacionalne agrarne politike i sugerisala načine za njihovu harmonizaciju i lakšu saradnju.

Uprkos protivljenju Velike Britaniji, čijim se stavovima pridružila i Danska, Charpentierov plan je bio usvojen od strane Posebnog odbora za poljoprivredu u januaru 1951. godine. Međutim, u svom nastojanju da se započet proces integracije u što većoj meri ubrza, Francuska je u martu 1951. godine iznela predlog pod nazivom Pflimlinov plan<sup>1</sup> koji se bazirao na principima Charpentierovog plana, a imao je za cilj uspostavljanje Evropske poljoprivredne zajednice. Istovremeno, Holandija je iznela svoj predlog u okviru tzv. Menšoltovog plana, u čijoj je osnovi bila ideja o formiranju zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode unutar Evrope, s ciljem postizanja maksimalne efikasnosti proizvodnje putem većeg stepena proizvodne specijalizacije.

Podstaknuti navedenim predlozima, predstavnici šest evropskih država održali su od 1952. do 1954. godine u Parizu seriju sastanaka, posvećenih mogućnosti i potrebi organizacije zajedničkog poljoprivrednog tržišta. Tok pregovaranja i otvoreni sukob mišljenja predstavnika pojedinih evropskih država nesumnjivo su potvrdili da je proces uspostavljanja zajedničke agrarne politike i zajedničkog tržišta agrarnih proizvoda izuzetno složen. Naime, u toku pregovora došlo je do polarizacije između zemalja koje su se zalagale za zajedničko tržište i davanje prednosti trgovinskoj razmeni između zemalja članica i onih koje su bile zastupnici stanovišta da je takav pristup organizovanju tržišta agrarnih proizvoda u koliziji sa postojećom trgovinskom politikom. Takođe, postojale su bitne razlike i u stavovima vezanim za institucionalni okvir, naročito u vezi pitanja da li predloženu poljoprivrednu organizaciju vezati za Organizaciju za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC) ili je osnovati kao samostalno – specijalizovano telo.

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

---

<sup>1</sup> Ovaj dokument je dobio ime po tadašnjem ministru poljoprivrede Francuske Pierre Pflimlin



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;
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), koje bi, u zavisnosti od prirode samog proizvoda, trebalo da se organizuje u vidu:

- Zajedničkih pravila o konkurenciji;
- Obavezne saradnje između različitih nacionalnih tržišnih organizacija, ili pak
- Evropske tržišne organizacije.

Pravila Zajedničke organizacije tržišta uvedena su postepeno i danas se odnose na sve poljoprivredne proizvode, odnosno grupe proizvoda u okviru Evropske unije. Na taj način obezbeđeno je prevazilaženje prepreka u trgovini između zemalja članica kao i primena istih carinskih stopa u trgovinskim odnosima sa trećim zemljama.

U Strezi (Italija) je u julu 1958. godine održana konferencija kojoj su, pored ministara poljoprivrede svih šest zemalja članica, prisustvovali i predstavnici farmera 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 CAP. Na ovoj konferenciji stečena je, pored ostalog, i jasnija slika o ispoljenim razlikama među zemljama učesnicama. Naime, dok su Italija i Holandija insistirale na liberalizaciji trgovinskog režima, Francuska je, u nastojanju da se oslobodi svojih viškova poljoprivrednih proizvoda, insistirala na ideji organizovanja zajedničkog tržišta. Nemačka se, međutim, zalagala za korenite strukturne reforme, dok je Belgija bila preokupirana mogućnostima Evropskog budžeta da pokrije visoke troškove postojećih zaliha.

Zaključci Konferencije, definisani na njenom završetku, odnosili su se na:

- Potrebu unapređenja trgovine između zemalja članica;
- Ukidanje kvota u trgovini;
- Uspostavljanje uske veze između cenovne i strukturne politike;

- Uspostavljanje ravnoteže između ponude i tražnje poljoprivredno – prehrambenih proizvoda, u cilju sprečavanja pojave zaliha;
- Stvaranje uslova za fer konkurenciju između pojedinih regiona, kao i
- Očuvanje porodičnog gazdinstva kao osnovne proizvodne jedinice u poljoprivredi.

Iako, međutim, na konferenciji u Strezi nije došlo do usvajanja zvaničnog dokumenta, ova konferencija se smatra značajnim korakom u postupku uspostavljanja CAP, jer su u okviru nje definisani osnovni principi agrarne politike Evropske Ekonomske Zajednice. Suština tri fundamentalna principa, na kojima počiva CAP, sublimirana je u sledećem:

1. **Jedinstveno tržište** koje podrazumeva eliminisanje carinskih barijera i ostalih trgovinskih prepreka i slobodan protok roba između zemalja članica. Jedinstveno tržište, takođe pretpostavlja uspostavljanje zajedničkih cena i, kako je ranije već spomenuto, istih pravila konkurencije. U cilju obezbeđenja nesmetane razmene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na jedinstvenom evropskom tržištu morao je biti ostvaren i visok stepen harmonizacije administrativnih odredbi, kao i standarda u oblasti sanitarne i veterinarske kontrole.
2. **Prioritetnost Zajednice (Unije)** čiju suštinu predstavlja nastojanje Evropske Ekonomske Zajednice (EU) da svoje tržište zaštiti od uvoza. U vezi s tim, sa nivoa država članica, preneti su ovlašćenja za utvrđivanje prioriteta koji se daje plasmanu domaćih proizvoda kroz jedno nacionalno tržište, na nivo Zajednice. Tako je, dakle, putem predominacije Zajednice omogućena zaštita domaćeg tržišta od prekomernog uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po niskim cenama iz trećih zemalja, a time je očuvan i dohodak evropskih poljoprivrednika. Takođe, primenom odgovarajućeg sistema instrumenata pri uvozu i izvozu obezbeđena je zaštita od fluktuacija cena na svetskom tržištu i uspostavljena je zadovoljavajuća stabilnost u snabdevanju.
3. **Finansijska solidarnost**, kao treći bazni princip na kome počiva CAP, pretpostavlja obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava na nivou Zajednice radi finansiranja operacionalizacije mera CAP. U vezi s tim, radi finansiranja svoje agrarne politike Evropska Ekonomska Zajednica je formirala fond, koji je alimentiran doprinosom svih šest zemalja članica, a čija su se sredstva koristila za pokriće nastalih rashoda u funkcionisanju CAP. Reč je, naime, o Evropskom fondu za garantovanje i usmeravanje poljoprivrede (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF), osnovanom 1960. godine.

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

## 2.2. Razvoj CAP u periodu posle 1962. godine

U periodu od 1962. godine, nakon uspostavljanja politike CAP, nacionalni sistemi podsticaja zemalja članica su se putem cena konsolidovali na lokalnom nivou i koristili kao dominantni instrument u organizaciji zajedničkog tržišta za glavne poljoprivredne proizvode u većini zemalja EC. Alternativne forme intervencije kao na primer tzv. „deficiency payments“ koja su se koristila da bi kompenzovala farmerima razliku između tržišnih cena koji se ostvarivao kao niži od prethodno determinisanih nivoa, bile su mnogo veće od inicijalno formiranog budžeta EC. Osim toga, šest država nisu posedovale administrativnu infrastrukturu koja bi bila u stanju da obezbedi direktna plaćanja farmerima kao realnoj opciji koju su predvideli tvorci CAP. Zbog toga je u ranim 60-tim godinama EC uspostavila sistem zaštite tržišta za skoro sve poljoprivredne proizvode. On se bazirao na fiksnim (ciljnim) cenama - “target prices”. Ekonomski pritisak na potrošače je bio veliki i oni su skupo plaćali hranu.

Sistem podupiranja tržišnih cena je bio i ostao implementiran uz korišćenje tri osnovna instrumenta:

1. Oporezivanje uvoza, koje je bilo uređeno na bazi dnevnog variranja u zavisnosti od nivoa uvoznih cena. Ono je bilo usmereno na proizvođače van EC koji prodaju na tržištu zajednice iznad tzv. prag cene ili “threshold prices”. U osnovi, ovaj mehanizam je štiti EC od fluktuacije cena na svetskom tržištu koje su bile pod značajnim uplivom USA. Kao sledeći benefit ovakvog instrumenta bi se mogao navesti efekat porasta novčanih sredstava koja omogućuju uspešniju podršku politici cena na tržištu EC.
2. Eksportna refundacija koja je, slično prethodnom mehanizmu, varirala u zavisnosti od uslova na tržištu. Na osnovu ovog mehanizma su bili zaštićeni EC izvoznici za razliku u ceni koja se postiže na svetskom tržištu i cena koje se postižu u EC. Razlika je išla u budžet EC kao osnova za nadoknadu za podbačaje u žetvi koji su se eventualno ostvarivali, kao i za promene kursa, s obzirom da je ovakve promene teško unapred predviđati sa velikom izvesnošću.
3. Interventne cene su predstavljale osnovu kupovine farmerskih proizvoda EC u slučajevima kada velika ponuda poljoprivrednih proizvoda izaziva potrebu pada cena ispod takozvanog interventnog nivoa. Cena ovakvih kupovina i skladištenja rezervi je takođe padala na EC budžet, pojačavajući politiku razmene između izvoznih podsticaja i domaće intervencije.

Ovi instrumenti su bili uspostavljeni i funkcionisali su preko državnih carinskih organa i agencija za intervenciju i bili su finansirani preko EC budžeta.<sup>2</sup>

Stimulisano relativno izdašnim podupiranjem cena, ali i promenama u tehnologiji proizvodnje, došlo je do značajnijeg porasta u stočarstvu i biljnoj proizvodnji. Rast proizvodnje iznosio je 30% u desetogodišnjem periodu nakon uvođenja CAP 1962. godine. EC je postala samodovoljna u jednom broju poljoprivrednih proizvoda, dok je u proizvodima kao što su govedina, sveže voće i povrće za kojima je stalno rasla tražnja uslovljena porastom životnog standarda, ona još uvek bila deficitarna. Takođe, opšta tražnja za prehrambenim proizvodima je uslovlila brz porast EC izdataka za interventnu kupovinu i izvozne subvencije za pšenicu, mlečne proizvode i šećer.

Proces uspostavljanja cena na godišnjem nivou od strane EC, bivao je pod stalnim pritiskom relativno limitiranih mogućnosti za povećanje budžeta i izdašno podupiranje agrara putem politike cena i zahteva agrarnog lobija da se takva politika sprovodi. U toj borbi, Agrarni fond je do 1972. godine iznosio dve trećine ukupnog EC budžeta dok je iznos od poreskih zahvatanja vezano za poljoprivredu bivao na nivou manjem od polovine fondovskih izdataka. U prilog ovome je išla i činjenica da sistem glasanja u EC nije bio u saglasnosti sa određenjem koje je originalno planirano, već se za "veoma važne odluke" u periodu od 1965. do 1966. godine mogao koristiti nacionalni "veto". To je komplikovalo efikasnije upravljanje zajedničkom organizacijom agrarnog tržišta i to u uslovima kada se dešava da zajedničko tržište biva pod uticajem nestabilnosti valutnih kurseva. Nestabilnost francuskog franka i nemačke marke iz 1969. godine uslovlila je pojavu tzv. "green exchange rates" za preračunavanje cenovnih podsticaja koji se ostvaruju iz CAP u nacionalne valute. Ovo je omogućavalo stabilizovanje nacionalnih cena poljoprivrednih proizvoda u odnosu na fluktuiranje valutnih kurseva. Ovakva politika je izazvala diferenciranu politiku podsticaja u pojedinim zemljama, dok je istovremeno trebalo obezbeđivati novčane sume za kompenzaciju u vidu carina i subvencija na granicama zemalja članica kako bi se sprečile distorzije u trgovini kao posledici primene ovakve politike. Zeleni kursevi i novčani iznosi za kompenzacije su predstavljali napuštanje principa jedinstvenog tržišta i uvele novi element nacionalnog diskrecionog prava u primeni CAP kao i značajne mogućnosti za arbitražu i obmanu.

---

<sup>2</sup>Ukupni obim sredstava koji se kumulirao na osnovu poreskih zahvatanja na uvezenu robu kao i od poreza od proizvođača je stalno rastao i to od jedne milijarde ECU u ranim sedamdesetim godinama do preko četiri milijarde u 1991 i 1992. godini, da bi nakon reforme CAP od 1992. godine i dalje, pao opet na oko 1.5 milijardi ECU. Takođe, izdaci pokriveni EAGGF (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund) na godišnjem nivou, rastao je od tri milijarde ECU u 1974. godini (EC-9) na preko 30 milijardi ECU za EC-12 u 1990. godini. U realnim brojevima iskazano, prosečna stopa rasta je bila 7.6%. Dodatno, oko tri milijarde ECU je trošeno na mere strukturnog upravljanja i druge poljoprivredne izdatke. Tri osnovne komponente dela za pružanje garancija EAGGF-a su varirala po značaju od vremena do vremena. U realnim izrazima ECU iz 1985. godine to izgleda ovako:

(I) Troškovi skladištenja su se tokom 70-tih godina značajno povećavali sa jedne milijarde prvo na dve milijarde da bi u 1985. godini iznosili 5.5 milijardi ECU, pre no što su ponovo pali na tri milijarde ECU u 1988. godini.

(II) Eksportno refundiranje je raslo veoma brzo od 1974-1980 godina na osam milijardi ECU da bi 1988. godine iznosilo devet milijardi ECU.

(III) Tzv. ostala plaćanja, uglavnom direktna podupiranja cena kao što su npr. proizvođačke i potrošačke subvencije, fluktuirale su oko šest milijardi ECU u periodu od 1974-1983. godine da bi se u narednih osam godina duplirale na oko 13 milijardi ECU u kojima ponovo dominiraju navedene dve kategorije.

Prema originalnom planu CAP, oko jedna trećina sredstava je bila predviđena za uspostavljanje i uvođenje strukturnih mera kako bi se šire primenjivao koncept ukрупnjavanja evropskog farmerstva i promovisao koncept efikasnijeg agrarnog privređivanja i jačanja farmi. Proces je bio podržavan kroz fond CAP za doobuku i kapitalne investicije. Međutim, u početnoj fazi efekti su bili relativno ograničeni. Mansholtov plan, donet 1968. godine, kao pokušaj da se uspostavi fleksibilnija politika cena radi boljeg balansa između ponude i tražnje, promovisao je politiku izbacivanja oko pet miliona hektara zemlje iz poljoprivredne proizvodnje i isto toliko ljudi iz poljoprivrede EC-6 tokom sedamdesetih godina. Međutim, kao suviše radikalno, ovaj plan nije bio politički prihvatljiv.

Tek su 1972. godine prihvaćeni strukturni ciljevi i ugrađeni u socio-strukturne direktive izvedene iz Mansholtovog plana. One su obuhvatale neophodnost modernizacije farmi, prestanka bavljenja farmerstvom i realokacija zemljišta kao i sprovođenje upravljanja i obuke u novim veštinama. Ipak, subvencije za modernizaciju farmi kao najuspešniji deo direktiva su uglavnom preduzimate u bolje strukturiranim poljoprivrednim zonama severnog dela EC-a i tako pridodate problemima tržišnog disekvilibriruma.

### **2.3. Razvoj CAP u periodu 1973-1983. godine**

U periodu 1973-83. godine propuštena je mogućnost za reformu CAP. Naime, u vreme kada je Zajednica proširena 1973. godine, postojala su bar tri razloga da se CAP reformiše. Prvi se vezuje za činjenicu da bi Velika Britanija kao neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda bila neto gubitnik u budžetiranju EC, odnosno ne bi ostvarivala značajnije efekte od prihoda koji se zemljama članicama obezbeđuju po osnovu politike podrške agrarnih cena. A pošto je glasanje u EC na bazi većine još uvek bila neuobičajena praksa, za očekivati je bilo da će u takvim uslovima jedna zemlja biti u mogućnosti da sputava ostale. Drugi razlog za reformu CAP vezuje se za uvećanje Zajednice koje je u određenom smislu, uticalo na izmenu ekonomskih karakteristika njene poljoprivrede.<sup>3</sup> I dok je uvećanje produktivne površine EC ostvareno za skoro 50%, broj gazdinstava je porastao za samo 15% što je povećalo veličinu prosečne farme za oko 30%. Ova nova situacija je svakako morala voditi u pravcu povećanja efikasnosti farmi što je dalo veći efekat uspehu poljoprivredi EC, veći nego što je ostvareno redistribucijom pretpostavki same politike CAP. Treći razlog za reformu CAP je takođe vezan za uvećanje Zajednice. Ono je naime učinilo da EC postane mnogo značajniji učesnik na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda nego što je prethodno bila. Tako je devet zemalja ostvarivalo učešće od gotovo jedne trećine svetske trgovine poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Sa aspekta uticaja CAP, treba istaći da je njen uticaj na dugoročne modele trgovine poljoprivrednim proizvodima bio jedan od osnovnih razloga koji je držao Ujedinjeno kraljevstvo kao značajnog uvoznika poljoprivrednih proizvoda, da ostane van originalne, odnosno prvobitno uspostavljene Zajednice. Eventualni pristup Velike Britanije u 1973. godini je zahtevao određeni broj značajnih ustupaka u cilju da prilagodi specijalne trgovinske relacije Velike Britanije sa članicama zemalja Commonwealth kao što je

---

<sup>3</sup> Od 1. januara, 1973. godine Zajednici se priključuju Velika Britanija, Danska i Irska, a od 1. januara, 1981. godine i Grčka.

Novi Zeland, kada je u pitanju trgovina buterom i ovčijim mesom i sa afričkim, karibskim i pacifičkim zemljama, kada je u pitanju trgovina šećerom.

U samom startu, očekivalo se da će zbog svega navedenog, uvećanje EC izazvati izmenu politike CAP. Otuda je odmah po prijemu nove tri zemlje (Velika Britanija, Irska i Danska) od komisije Zajednice zatraženo da ponudi predloge za unapređenje CAP. Ona je 1975. godine napravila izveštaj koji je nazvan "Stocktaking of the common agricultural policy" i koji je prezentiran Parlamentu i Savetu. Izveštaj je predstavljao veoma značajnu i sofisticiranu analizu pa se ocena efektivnosti različitih instrumenata CAP smatra vrednom praktično i danas.<sup>4</sup>

Međutim, i pored sofisticiranih analiza umesto reforme dolazi do povećanja podrške i troškovi CAP stalno rastu. Stoga, predložene promene politike nisu bile tako dalekosežne kao što je bila rigorozna analiza u navedenom Izveštaju. Poljoprivredni sektori novopriključenih zemalja su značajno podstaknuti višim nivoom EC podrške cena<sup>5</sup>, pri čemu je tržište Velike Britanije zatvoreno za mnoge snabdevače van EC. Kao rezultat, povećanje broja članova je samo privremeno uticalo na porast viškova pod dejstvom CAP. Politika je ostala praktično nepromenjena, a stepen EC samodovoljnosti, posmatran u širem smislu, značajnije je porastao.

Ovakva kretanja su uslovlila rast troškova CAP u 80-tim godinama, i to dvostruko u odnosu na sredinu 70-tih.

Takođe, dolazi do dodatnog pritiska na troškove usled povećanja izdataka izazvanim nestabilnošću valutnih kurseva, a posle 80-tih prijekom Grčke. Nivo realnih poljoprivrednih zarada je opao za 10% u periodu između 1978 i 1980. godine uprkos prosečnom opadanju broja farmi u EC od 3% godišnje. Šeme za napuštanje poljoprivrede od strane farmera nisu pomogle da se reše problemi prekomerne radne snage u poljoprivredi. Naime, usled visokog stepena nezaposlenosti, ove šeme su postajale permanentno neefikasne.

Ukupnu situaciju vezano za viškove su olakšavale relativno loše žetve 1978 i 1980. godine kao i kratkoročni efekti politike generalnog ekonomskog ozdravljenja. Dalje, određena

---

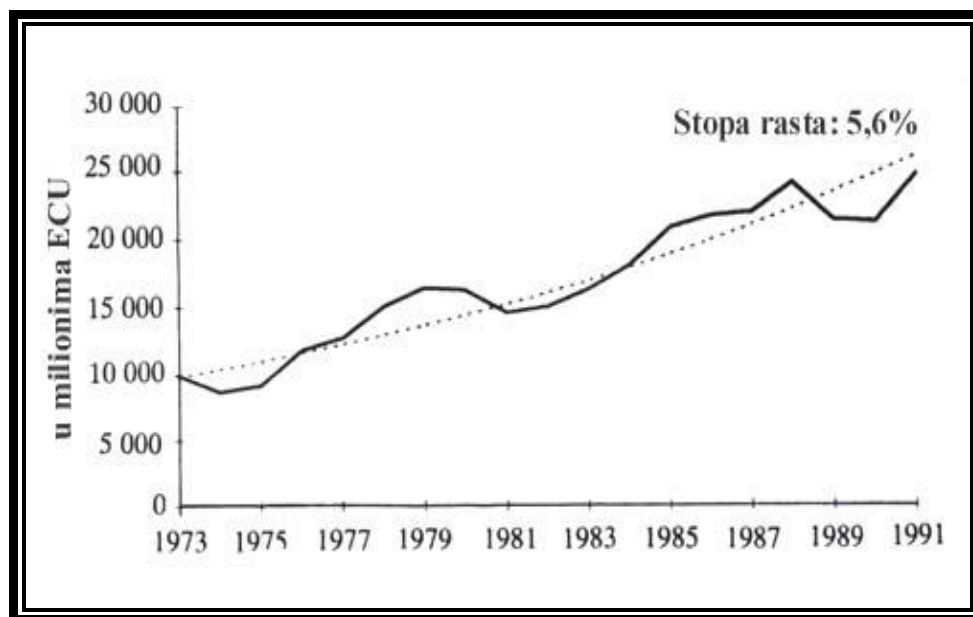
<sup>4</sup> Tačke 74, 75 i 76 Izveštaja su od posebne vrednosti. U tački 74, Intervencije postepeno udaljavaju farmere od potrošača na taj način što cene koje plaća potrošač u izvesnom smislu falsifikuju ekonomsku kalkulaciju omogućujući tako da sistem cena koji se primenjuje, praktično ne informiše proizvođače o preferencijama potrošača ali ni potrošača o relativnim troškovima različitih proizvoda. Pritom se korišćenje proizvođačkih i potrošačkih subvencija ne može koristiti kao instrument snižavanja cena u odnosu na zarade ili troškove života osim u kratkom periodu sa ciljem da se izvrši korekcija efekta aksidentalnih viškova (za meso) ili manjka (šećera) u "unutrašnjem" sistemu snabdevanja za dati proizvod. Tačka 75, Proizvodne kvote koje ograničavaju konkurenciju između proizvođača i omogućavaju da se odvija proizvodnja i na farmama i u regionima u kojima su troškovi viši. Zaključak je svakako da se ostvaruju više cene za potrošače i bonus za bolje situirane proizvođače. Konačno, član 76, Subvencije za zarade, upućuju na zaključak da optimum korišćenja radne snage na farmama nije uspostavljen. On može samo biti verifikovan posmatrano u ekonomskim relacijama kao proviziono rešenje u još nedovoljno naglašenom procesu modernizacije farmi i koji upućuje farmere na ostale vrste aktivnosti.

<sup>5</sup> UK samodovoljnost u poljoprivrednim proizvodima je porasla sa 65% u srednjim 60-tim na 75% početkom 80-tih.



pomoć je dolazila i sa terena obnove svetskog tržišta, delom i kao posledice snažnog rasta USD koji je povremeno snižavao troškove subvencioniranja izvoza.

**Grafikon 1.** Promene EC agrarnog budžeta u realnom izrazu, 1973-91. godine



Izvor: The Agricultural situation in the Community, različite publikacije

Kao rezultat, rešavanje strukturnih problem robnih viškova se odlagalo, a budžetski izdaci su bivali manje urgentni. Ipak, posle 1980-tih prethodni problem politike CAP za šest EC zemalja sada je proširen na deset zemalja.

#### **2.4. Period u razvoju CAP između 1983-1991. godine**

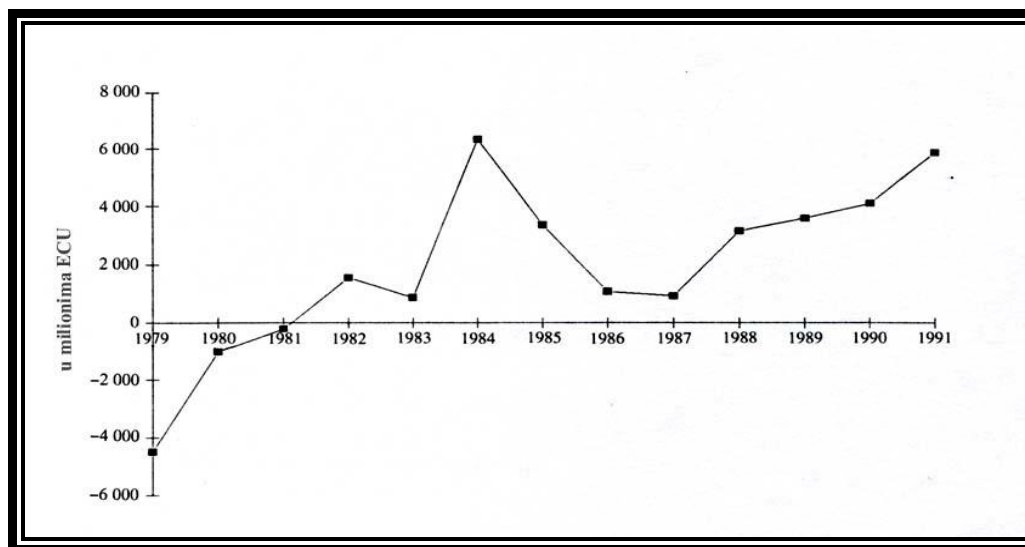
Period u razvoju CAP između od 1983. do 1991. godine se najčešće naziva periodom eksperimentisanja, s obzirom da su se nerešeni problemi CAP još više uvećavali. To se pre svega odnosilo na:

- ubrzani rast budžetskih troškova interventnog otkupa viškova proizvoda i njihov subvencionirani izvoz,
- narastanje viškova u svim osnovnim proizvodima biljne i stočarske proizvodnje (Grafikon 1), i
- raznolikost nekoordiniranih pokušaja da se destimuliše prekomerna proizvodnja.

Kako se budžetska kriza stalno produbljavala, Zajednica je bila u situaciji da u sve manjim iznosima povećava nominalnu podršku putem cena, izazivajući tako značajno smanjenje posmatrano u realnim parametrima. Pravila intervenisanja su se sužavala i slabila efektivnost tržišnog podupiranja agrara. Međutim, sa daljim padom svetskih cena nije došlo do

očekivanog porasta nominalne zaštite tokom cele dekade, ali su rasli ostvareni poljoprivredni viškovi (Grafikon 2). I pored toga, ipak se pokazao izvestan diskontinuitet u odnosu na proizvođače koji se ispoljavao tako što ih je gurao u neefikasnost s obzirom na ispoljeni rast troškova i stagnantne cene.

**Grafikon 2.** Kretanja EC poljoprivrednih viškova\*, 1979-1991. godine



\* *Proizvodnja minus potrošnja proizvoda koji ulaze u obračun PSE po svetskim cenama (mill. ECU)*

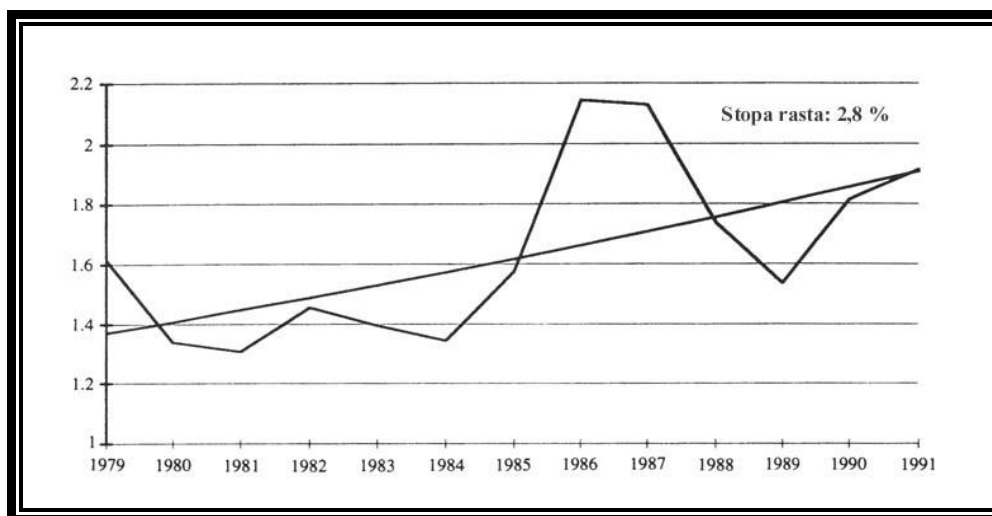
Izvor: OECD, PSE database, obračun u European Economy No 4, 1994. godine, str. 15

Jasno je bilo da rigorozna politika cena nije uticala na porast političkog pritiska kao i na budžet. U različito vreme, ali sa ubrzanim tempom, EC je uspostavila mehanizam različitih mera koje su imale za cilj da relativiziraju rastuće troškove i viškove.

Uvedeni su porezi sa karakterom zajedničke odgovornosti, gde je forma tržišnog oporezivanja proizvođača, koja je postojala od samog početka CAP režima za šećer, uvedena 1977. godine za mleko, a 1986. godine i za žita. Oni su ostvarivali određeni doprinos u pokriću troškova režima za mleko i žita – oko 20% u slučaju žita i oko polovine za šećer u periodu između 1989 i 1991. godine. Predlog Komisije za uvođenje ekstra poreza na mleko za visoko intenzivne farme nije bio prihvaćen. Ova vrsta poreza je vodila smanjenju proizvodnje i tako možda za nijansu povećavala nivo svetskih cena nakon pada izvoznih viškova. Međutim, u praksi su ovi porezi uglavnom konstituisani kao dodatni porezi na potrošače i kao mogućnost za evaziju i izbegavanje.



**Grafikon 3.** Kretanje EC nominalne stope zaštite\* za poljoprivredne proizvode, 1979-1991. godine



\* *Domaće cene proizvođača u relativnom odnosu sa svetskim cenama*

Izvor: OECD, PSE database, obračun u European Economy No 4, 1994. godine, str. 16

Garantovani nivo cena je primenjivan za čitav niz proizvoda uključujući žita, neke vrste uljarica, i određene vrste voća. U okviru ovog sistema je bilo predviđeno da se podsticajne cene za nastupajuću godinu moraju redukovati automatski ako agregatna proizvodnja dostigne prethodno određeni nivo. Očigledno, uspostavljanje ovih nivoa je bilo uslovljeno efektivnošću i stepenom redukcije podsticajnih cena u slučaju ekscesnih situacija.

Stimulisanje domaće potrošnje je ostvareno na nekoliko proizvoda preko potrošačkih subvencija ili kroz marketing kampanje finansiranih od strane fondova Zajednice. Međutim, administrativni troškovi su često bili visoki kao i primeri lažnog prikazivanja. Takođe, nije bilo mnogo izvesnosti da subvencionirana tražnja neće zameniti normalnu potrošnju istih ili nekih drugih proizvoda.

Tržišne kvote su bile karakteristične za režim šećera od vremena njihovog uvođenja u 60-tim godinama i zajedno sa međusobnom poreskom odgovornošću, ograničavale su neto budžetske troškove samoga režima. Proširivanje sistema na ostale robe je opstalo dosta dugo uprkos svojoj kompleksnosti i neefikasnosti. Međutim, ubrzano pogoršavanje situacije u kompleksu mleka u ranim 80-tim godinama, dovelo je do primene kvota za individualne privatne farme mleka ili kooperative, koje je počelo u aprilu 1984. godine. U narednim godinama ovaj sistem je bio predmet velikog broja prilagođavanja koja su proizilazila delom od originalnog nivoa kvota, a delom od pravnog regulisanja koje se odnosilo na posebne grupe proizvođača.

Diverzifikacija proizvodnje je bivala povremeno uspostavljana kao sredstvo smanjenja pritiska vezano za osnovne tržišne proizvode. Nekoliko šema je podsticalo preorijentaciju govedarskih preduzeća sa proizvodnje mleka na proizvodnju mesa, ali sa ograničenim uspehom. Kao posledica US embarga na izvoz soje, u EC je kao odgovor data snažna podrška proizvodnji uljarica kao supstitutu za žita s obzirom da je Zajednica bila veliki uvoznik proteinske hrane za potrebe stočarstva. Ali, režim baziran na subvencijama za

prerađivače i proizvođače je postao veoma skup i izvor osnovnih političkih neslaganja sa USA s obzirom da se Zajednica još 1962. godine obavezala na veoma male carine i/ili na nivou gotovo nula za uljarice i ostale proizvode, osim žita koja se koriste za ishranu stoke.

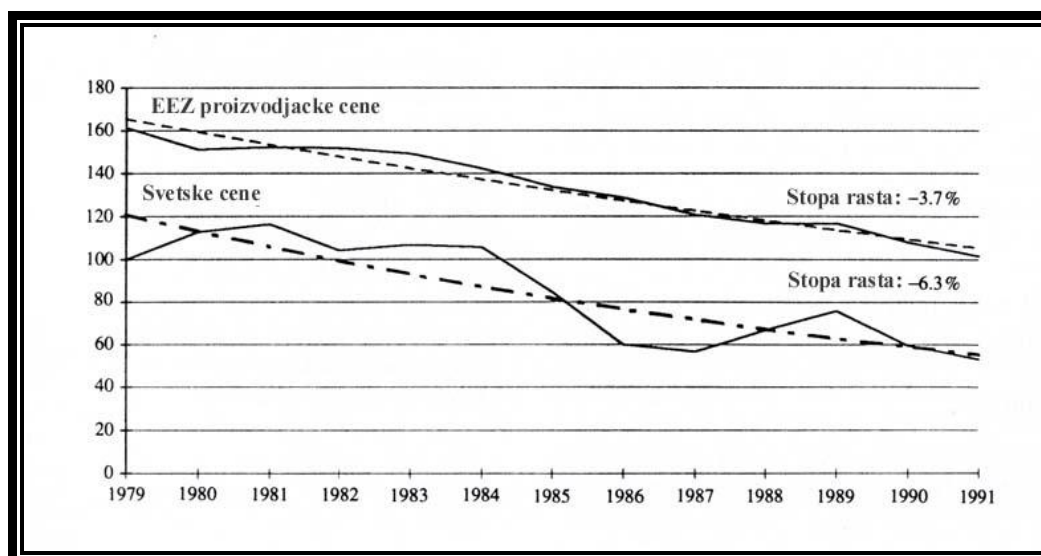
Uprkos veoma velikom broju primenjenih različitih mera, one nisu rešile fundamentalne probleme politike CAP. Zarade koje su se ostvarivale na farmama su ostale statične, a budžetski problemi su ostali i dalje, uprkos suši koja je zadesila USA u 1988. godini i uvođenju institucije ograničavanja izdataka od te godine pa nadalje. Uvođenje “zelenog ECU” u 1984. godini je bio pokušaj da se izbegnu određene teškoće u vezi sa monetarnim kompenzatornim plaćanjima, ali koje su verovatno ostavila mrlju na transparentnost ovakve politike. Slabi rezultati su ostvareni na svetskom tržištu u uslovima rastuće diferencijacije u pogledima između zemalja EC i svetskih cena tokom cele decade (Grafikon 4.).

Višak, koji je bio redukovano za vreme kasnih 70-tih, dostigao je hroničan nivo u nekim sektorima, pre svega žita, mleka i goveđeg mesa. Počev od 1988-89. godine, neto izvoz cerealiya je narastao do 27.5 miliona tona dok je u ranim sedamdesetim EC bila neto uvoznik na nivou 10 miliona tona. Dalje, pristup Španije i Portugalije u 1986. godini, zahtevao je nove odgovornosti za politiku podsticaja u oblasti mediteranskih proizvoda. Na kraju, u 1990. godini u javnim skladištima se našlo čak 14.4 miliona tona cerealiya, 600.000 tona mlečnih proizvoda i 530.000 tona goveđeg mesa.

Dok je samodovoljnost bila dostignuta u velikoj meri i tržište stabilizovano, narednih 30% porasta troškova politike CAP u periodu 1989-1991. godine nije zaštitilo farmere od pada farmerskih zarada, što je svakako usmeravalo značajan njihov broj ka napuštanju poljoprivrede. Tako je još jednom CAP bio izvor žalbi, prevara i neefikasnosti.

Do kraja decade, spoljni pritisci za reformu CAP su postali veoma intenzivni. Zajednica se suočila sa mišljenjem i utvrđenim jasnim zahtevom za promene i u pregovorima koji su se odvijali unutar GATT-a, u okviru Urigvajске runde pregovora.

**Grafikon 4.** Kretanje cena proizvođača u EC i svetskih cena za poljoprivredne proizvode u realnom izrazu, 1979-91. Godine



Izvor: OECD, PSE data base, obračun izvršen u European Economy No 4, 1994., str. 17

Pod pritiskom za smanjenje budžetskog opterećenja, Evropska Komisija je u februaru 1991. godine sačinila Primedbe na CAP u kojima se da uočiti da dostignuća postojeće politike nisu dalje održiva. Izvršena analiza i dalje preporuke Komisije nastale u julu 1991. godine, dovele su u maju 1992. godine do saglasnosti Saveta na tzv. “McSharry” paket reformi politike CAP.

## 2.5. Neophodnost reformisanja CAP – Mekšerijeva reforma

Pored navedenih osnovnih nedostataka same politike CAP, što je izazivalo pritisak “iznutra” za njenom izmenom, treba navesti da je u novije vreme, potreba za njenim reformisanjem usledila i kao posledica pritisaka “spolja”, odnosno približavanja zajedničkim rešenjima u pregovorima u okviru GATT-a, Urugvajске runde pregovora koja je završena 1994. godine. Stoga su nešto ranije pokrenute radikalnije reforme CAP-a kroz Mac Sharry reforms ili New CAP, u junu 1992. godine.<sup>6</sup> One su predstavljale značajno redizajniranje postojeće politike i rešenje za budžetsku krizu u EU, menjajući nadležnosti i ciljeve vezano i za svetsku trgovinu. Osnovu promena svakako čini uvođenje direktnih plaćanja i smanjenje cenovnih podsticaja što je svakako u relaciji sa dostignutom samodovoljnošću. Osnovne karakteristike nove politike, posmatrano po pojedinim bazičnim grupama proizvoda se mogu izraziti kao:

**Biljna proizvodnja.** Redukcija u oblasti cena žita za jednu trećinu, koja je trebalo da se ostvari do 1995-96. godine, na nivo od green ECU 100 za tonu, i to u tri koraka. Kao značajan instrument zaštite su zadržane prag cene (trashold prices) na nivou green ECU 155 za tonu. Takođe, predviđena je eliminacija cenovnih podsticaja za semena uljarica i proteinske kulture; kompenzacije putem direktnih plaćanja za isključivanje zemljišta (set-aside) bazirano na istorijskoj osnovi i regionalnim prinosima, 15% isključivanja zemljišta uz princip rotacije<sup>7</sup> za kulture koje gaje svi, osim malih farmera.

**Stočarstvo.** Redukcija na interventnim cenama za 15% od jula 1993. godine za kategoriju mesa beef, i to u tri faze. Takođe, predviđena je kompenzacija kroz direktna plaćanja premije za maksimalnu visinu koncentracije grla od dva uslovna grla, za hektar pod stočnom hranom, do 1996. godine; povećanje premije za mušku junad i telad koje su predmet pojedinačnog ograničavanja za gazdinstvo i regionalnih referentnih ograničavanja veličine stada, koja, ukoliko se dogodi da budu prevaziđena, moraju da se svedu na odgovarajući broj životinja po proizvođaču. Predviđeno je i postojanje posebne premije za ekstenzifikaciju ukoliko proizvođač redukuje broj grla do koncentracije 1.4 uslovna grla na hektar zemljišta pod krmnim biljem. Pored navedenog, u oblasti stočarstva predviđena je redukcija gornje granice za normalnu intervencijsku kupovinu od 750.000 tona na 350.000 tona, do 1997. godine.

---

<sup>6</sup> Pod dejstvom unutrašnjih i spoljnih pritisaka Evropska Komisija je u februaru 1991. godine sačinila dokument koji je nazvan *Reflections on the CAP*, u kome je zaključeno da dotadašnja politika nije više održiva. Nakon toga je u julu 1991. godine usledio odgovarajući predlog, da bi do 12. maja 1992. godine bio uspostavljen dogovor o MacSharry reformama.

<sup>7</sup> U 1993. godini uvedeno je bilo isključivanje zemljišta u obimu 18% ili 21% na opcionalnim osnovama i bez primene principa rotacija.

**Prateće mere.** Implementacija programa pomoći farmerima za uvođenje proizvodnih tehnika koje su u funkciji zaštite čovekove okoline, pejzaža i prirodnih resursa. Njih moraju da prihvate zemlje članice i regioni u Uniji koji imaju odgovornost za njihovu primenu i koji se finansiraju sa 50% iz CAP budžeta. Osnovni cilj ovakvih mera je da se farmer ne oseća samo kao proizvođač, već i kao čuvar čovekove sredine, kulturnog i istorijskog nasleđa. U okviru pratećih mera, reformom je predviđeno uvođenje poljoprivredno-ekološkog paketa podsticaja koji su usmereni na ekstenzivniji način proizvodnje i zaštitu zemljišta i prirodnih resursa. Takođe, uvedena je i pomoć za investiranje u šumarstvo i upravljanje ovim resursom koja podrazumeva kompenzacije za izgublenu zaradu u periodu od 20 godina, kao i različite forme kompenzacije za prevremeno penzionisanje, bilo isplatom jednokratno ili u godišnjim iznosima, za farmere ili radnike na farmama u starosnoj dobi preko 55 godina.

Uvođenje kompenzacionih plaćanja kao sasvim novog instrumenta CAP, uvedeno je sa ciljem da obezbedi efikasniji agrar i tako utiče na ukupnu ekonomiju Unije.

Mogući efekti ovog instrumenta se mogu iskazati na više načina:

- povećanje zarada i blagostanja farmera (zemljovlasnika);
- izmena strukture poljoprivredne proizvodnje;
- izmena uslova za strukturno prilagođavanje;
- povećanje vrednosti zemljišta i tražnje za kreditima;
- smanjivanje ponude radne snage na poljoprivrednim gazdinstvima;
- uticaj na konkurentsku poziciju;
- uvodi "političku" neizvesnost u vezi sa budućim nivoima zarada;
- povećava tražnju korisnika kompenzacionih plaćanja za uslugama i robama; i
- utiče na ekonomske uslove u ostalim privrednim sektorima i makroekonomsku stabilnost.

Generalno posmatrano, ovo je svakako najradikalnija reforma CAP od vremena kada je ona uvedena. Na nju su uticali navedeni interni i eksterni pritisci, međutim, treba istaći i činjenicu da je u svemu, značajan uticaj imalo i političko opredeljenje. Naime, ocenjeno je da snaga agrarnog lobija, koji je sve vreme sprovođenja CAP imao veoma značajan uticaj, u međuvremenu opao. Na to su pre svega, ukazivale činjenice da je relativno učešće poljoprivrede u kreiranju ukupnog GDP u EU opalo na oko 2% (E-15), a da je učešće zaposlenih u poljoprivredi na nivou od oko 5% ukupno zaposlenih. S druge strane, orijentacija na dalje uvećanje broja članica, takođe je faktor koji utiče na neophodnost reformisanja CAP. Međutim, ovaj proces reformisanja se nije pokazao kao jednovremen, već je nužno zahtevao dinamički pristup, odnosno modeliranje i to na osnovu monitoringa i evaluacije u toku realizacije mera CAP. To je dovelo do dalje orijentacije na smanjivanje cenovnih podsticaja i ozbiljnijeg pristupa regionalnom, ruralnom razvoju u uslovima sprovođenja politike očuvanja čovekove sredine.

## 2.6. Agenda 2000

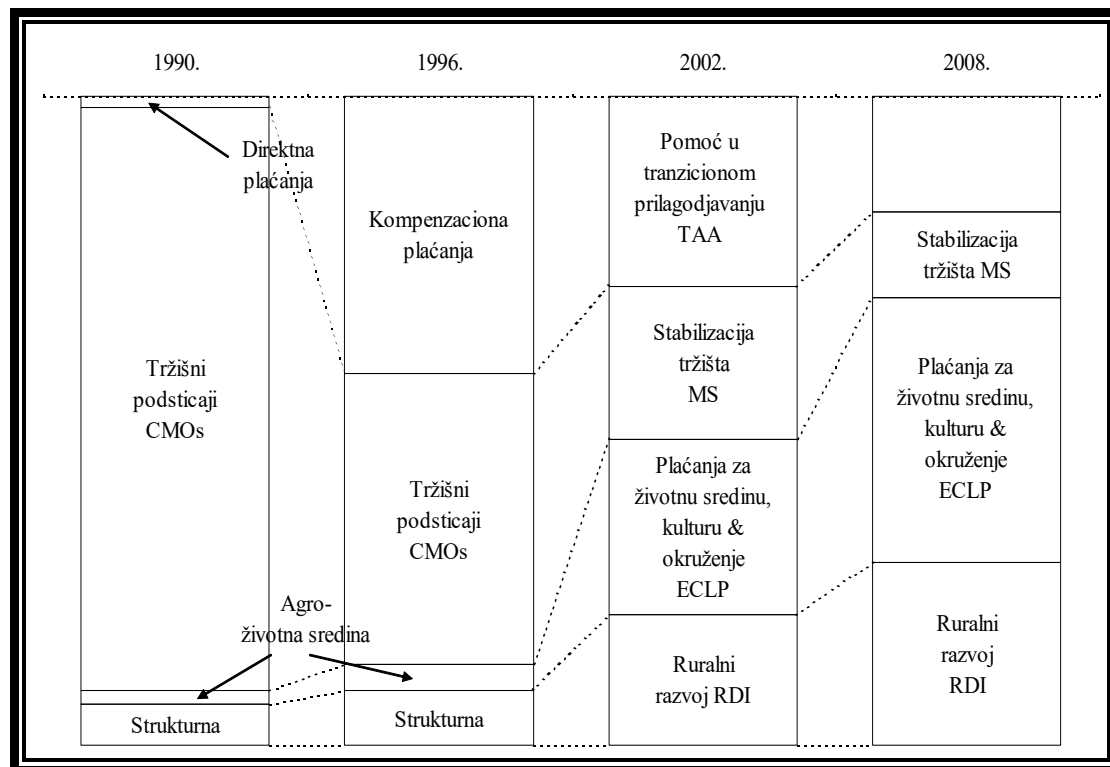
Nezadovoljna efektima McSharry-ieve reforme, WTO nije napuštala stav o izrazito protekcionističkom karakteru CAP i potrebama njenog daljeg reformisanja. Nezadovoljstvo zemalja izvoznica hrane je narastalo i posle završetka Urugvajске runde pregovora i usvajanja Sporazuma o poljoprivredi. Novo uvećanje EU, bilo je još jedan od razloga za uvođenje novih reformskih zahvata u okviru evropske agrarne politike.

Akcioni program Evropske komisije pod nazivom Agenda 2000, usvojen je 1999. godine na Berlinskom samitu. Doneta za period od 2000. do 2006. godine, Agenda 2000 se odnosila na sve ključne makroekonomske segmente EU. Jedan od tih segmenata bila je i CAP. Pritom su kao prioritetni ciljevi reforme CAP definisani:

- Redukcija cena poljoprivrednih proizvoda, kako bi se izašlo u susret zahtevima međunarodnih trgovinskih sporazuma;
- Redistribucija podrške agraru, kako bi se otklonile evidentne razlike između pojedinih regiona i proizvođača;
- Kreiranje CAP koja bi bila prihvatljiva za građane, odnosno potrošače;
- Uvođenje decentralizovanog modela upravljanja agrarnom politikom, zbog novog proširenja EU, odnosno priključenja zemalja CIE;
- Pojednostavljenje mera upravljanja tržištem poljoprivrednih proizvoda, što se naročito odnosilo na nove članice;
- Kreiranje modela multifunkcionalne poljoprivrede i obezbeđenje ruralnog razvoja.

Na osnovu navedenih ciljeva može se pouzdano zaključiti da se Agendom 2000 pokušalo nastaviti ono što je 1992. godine započeto McSharry-jevom reformom: snižavanje interventnih cena, povećanje kompenzacionih-direktnih plaćanja farmerima, a sve u cilju jačanja tržišnih mehanizama.

**Grafikon 5.** Elementi CAP i CARPE (vertikalni stub - učešće u nacionalnom budžetu)



Izvor: The Agricultural situation in the Community, različite publikacije

S obzirom na izraženu heterogenost mehanizama tržišne i cenovne podrške za pojedine proizvode u okviru CAP, Agendom 2000 pokušano je da se ovi mehanizmi pojednostave primenom sledećih mera:

- Jednom od najznačajnijih segmenata – proizvodnji žita, uljarica i proteinskih useva (COPs - Cereals, Oilseeds, Protein crops) posvećena je posebna pažnja. Naime, redukcija interventnih cena za žita, kao nastavak McSharry-jeve reforme, primenjuje se i dalje, uz postepeno povećanje direktnih naknada, koje bi trebalo da se izjednače sa podrškom u proizvodnji uljarica. Za proizvodnju proteinskih useva predviđeno je smanjenje direktne podrške;
- „Set aside“ - sistem izuzimanja obradivih površina iz upotrebe još je jedna od mera preuzetih iz prethodnih reformskih zahvata, s tim što se efektivna stopa ovakvih površina određuje na nivou od 10% do 2006/07. godine, uz mogućnost izmene u skladu sa tržišnim okolnostima;
- Smanjenje cenovne podrške u proizvodnji goveđeg mesa i to za 20%;
- Smanjenje cena butera i obranog mleka, uz istovremeno povećanje proizvodnih kvota, s tim što su ove mere počele da se realizuju od 2005. godine, i

- Povećanje premije za ekstenzifikaciju stočarske proizvodnje, odnosno za proizvođače koji tokom sezone ispaše praktikuju ishranu na pašnjacima.

Značajna izmena u odnosu na sve do tada sprovedene reforme CAP je ostvarena u segmentu vezanom za ruralni razvoj. Ruralni razvoj je prema odredbama Agende 2000 postavljen kao „drugi noseći stub“ nove agrarne politike EU. Iako se za potrebe unapređenja ruralne sredine iz zajedničkog budžeta izdvaja tek 10% sredstava, planirani su brojni programi usmereni ka novoproklamovanom multifunkcionalnom konceptu poljoprivrede. Ovaj koncept podrazumeva 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.

Očekivano proširenje EU i priključenje deset novih članica, zahtevalo je smanjenje postojećih troškova CAP. Za prilagođavanje njihovih agrarnih sektora politici EU bilo je potrebno izdvajanje dodatnih sredstava iz zajedničkih fondova. Novim članicama sredstva su usmeravana za: strukturne promene, podršku tržištu i podršku poljoprivrednom dohotku.

Reformom CAP, zasnovanom na dokumentu Agenda 2000, dolazi do suštinskih promena u mehanizmu podrške agrarnom sektoru. Naime, sistem mera podrške poljoprivrednim cenama se postepeno napušta, a njegovo mesto zauzima direktna podrška dohotku farmera u vidu kompenzacijskih plaćanja. Na ovaj način, umesto potrošača, koji su kroz više cene poljoprivrednih proizvoda snosili teret podrške poljoprivredi, poreski obveznici, koji alimentiraju zajednički budžet, postaju zaduženi za subvencionisanje poljoprivrede. Drugim rečima, izdaci za direktna plaćanja farmerima, kao budžetski izdatak, više opterećuju stanovništvo sa većim dohotkom. U slučaju kada je podrška poljoprivredi bila zasnovana na cenama, koje su povećavale ukupne izdatke za hranu, praktično su za subvencionisanje poljoprivrede najviše izdvajale kategorije stanovništva sa nižim dohotkom, kojima izdaci za hranu imaju visoko učešće u ukupnim izdacima. Ovakve promene bi, prema tome, trebalo da vode ka uspostavljanju sistema podrške koji se može okarakterisati kao pravedniji, što je, pored ostalog, i bio jedan od ciljeva definisanih novom reformom CAP.

Politika strukturnog prilagođavanja u okviru CAP o kojoj je prethodno već bilo reči, vremenom prerasta u politiku ruralnog razvoja. U ovom segmentu CAP bile su takođe sprovedene izvesne konkretne reformske mere:

- investicije u farme;
- podrška razvoju ljudskih potencijala;
- podrška farmerima u oblastima sa nepovoljnim karakteristikama i ograničenim mogućnostima za razvoj;
- podrška unapređenju šumarstva;
- podrška unapređenju prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda;



- mere vezane za poljoprivredu i očuvanje životne sredine i prirodnog bogatstva, kao i
- mere za sveobuhvatni razvoj ruralnih oblasti.

Ono što Agendu 2000 čini jednom od radikalnijih reformi evropske agrarne politike, od njenog nastanka do danas, je i činjenica da je ovaj reformski zahvat predstavljao bitnu prekretnicu u evoluciji CAP od koncepta integralnog ruralnog razvoja ka konceptu multifunkcionalnog razvoja poljoprivrede.

## **2.7. Politika EU za 21. vek – CARPE**

Uzimajući u obzir gornju analizu i efekte CAP, određeno nezadovoljstvo njom, zatim međunarodni kontekst evropske poljoprivrede u narednih par decenija, kao i prioritete u vezi sa doprinosom poljoprivrede ruralnom okruženju i razvoju, postalo je veoma brzo jasno da se CAP mora dalje menjati. Postao je jasan i pravac u kome se ona mora menjati. Naime, poljoprivredna politika ne sme više ostati sektorska politika koja podstiče zarade farmera kroz tržište poljoprivrednih proizvoda. Ona se mora usmeravati kao jedna integrisana politika koja doprinosi ostalim elementima društvene politike, u pravcu razvoja ruralnih područja.

U traženju osnovnih principa i elemenata ovakve politike, jasno se uočava da se mora uključiti koordinacija mnogih standarda društvene politike kao što su regionalni aspekti, sobračajni, aspekti stanovanja, zaštite čovekove sredine i socijalni. To podrazumeva da podrška CAP kroz tržište roba i cene poljoprivrednih proizvoda mora sve više da se usmerava na direktna plaćanja u oblastima definisanih kulturnih, regionalnih i ekoloških standarda. Otuda je osnovni slogan politike CARPE da obezbedi ekonomski efikasnu i ekološki održivu poljoprivredu u uslovima stimulanja integralnog razvoja ruralnih područja u EU.

Generalno posmatrano politika koja se na ovaj način zagovara, zahteva sistematizaciju i vremensko programiranje sledeća četiri elementa:

- Stabilizaciju tržišta (Market stabilisation – MS)
- Nadoknade za ekološki i kulturni ambijent (Environmental and cultural landscape payments – ECLP)
- Inicijativu za ruralni razvoj (Rural development incentives – RDI)
- Izdvajanja za pomoć u prilagođavanju tokom tranzicionog perioda (Transitional adjustment assistance – TAA).



Prvi element (MS) vraća politiku zajedničkog tržišnog organizovanja svojim bazičnim opredelenjima, uglavnom sa razlogom da obezbedi sigurnosnu mrežu za proizvode u slučaju nekontrolisanih tržišnih fluktuacija.

Drugi element (ECLP) bi trebalo da zaštiti ruralne resurse i kulturno okruženje u ruralnim predelima i podstakne razvoj ovih resursa. To su plaćanja za usluge jer se plaćaju iz javnih izvora onima koji ugovore da obezbede neku od ekoloških usluga koje imaju javni karakter. Pošto se plaća usluga, to podrazumeva da ECLP mora biti objektivno procenjen i verifikovan, u relaciji sa specificiranim ciljevima i mora uključivati odgovarajući monitoring.

Treći element (RDI) se odnosi na sve aspekte ruralnog razvoja, uključujući i razvoj poljoprivrede, ali je naglasak na stimulisanje mogućnosti za nepoljoprivredno korišćenje za resurse na farmama, odnosno mogućnosti da se resursi više ne koriste za poljoprivredne potrebe. Ovo je u korelaciji sa dosadašnjim strukturnim merama CAP.

Svrha četvrtog elementa (TAA) jeste da podpomogne tranziciju poljoprivredne u ruralnu politiku, dakle iz CAP u CARPE.

## **2.8. Reforma CAP iz 2003. godine**

Poslednja reforma CAP takođe predstavlja logičan nastavak evolucionog procesa koji je započeo 1992. godine McSharry-jevom reformom i njenog daljeg dograđivanja nastavljenog 1999. godine na osnovu prezentirane Agende 2000. Ideja vodilja pri osmišljavanju mera nove poljoprivredne politike EU bila je da se agrarni sektor EU učini konkurentnijim na svetskom tržištu i da se, istovremeno, usvoje standardi u oblasti zaštite životne sredine, kvaliteta hrane i dobrobiti životinja. Nova CAP, prema svojoj suštini i funkcijama, trebalo bi da preraste u CARPE – Zajedničku evropsku agrarnu i ruralnu politiku.

Na sprovođenje nove reforme CAP delovalo je više faktora. Pre svega, složeni mehanizmi CAP u sve većoj meri su opterećivali budžet, odnosno fondove EU. S obzirom da se CAP zasniva na principu finansijske solidarnosti, visoki troškovi predstavljali su poseban problem za zemlje članice koje su neto davaoci sredstava za finansiranje poljoprivrede. Pored toga, na predložene reformske zahvate uticaj je ostvarila i odluka o proširenju Unije sa deset novih članica, koja je usvojena 2002. godine. Poljoprivredna politika EU, kao najznačajnijeg svetskog uvoznika, odnosno izvoznika poljoprivrednih proizvoda, nalazila se na udaru sve oštrijih kritika od strane Svetske trgovinske organizacije. Takođe, ne treba zanemariti ni promene u navikama i zahtevima većine evropskih potrošača, koje su danas usmerene ka zdravstveno bezbednim i visokokvalitetnim prehrambenim proizvodima. Navedene promene bitno su doprinosile kreiranju reforme u cilju uspostavljanja nove agrarne politike EU.

Suštinska promena, sprovedena Reformom CAP iz 2003. godine, predstavlja nastavljanje prelaska sa cenovne podrške na direktna plaćanja farmerima. Ključ promena u okviru CAP odnosi se na sistem podrške, kako poljoprivrednoj proizvodnji, tako i ruralnoj sredini uopšte.

Nova CAP treba da omogućiti ostvarivanje sledećih ciljeva:

- stvaranje balansa između podrške proizvođačima hrane i zaštite interesa potrošača;
- očuvanje ruralne ekonomije i životne sredine;
- održavanje budžetskih rashoda na prihvatljivom nivou i stvaranje sistema za adekvatnu kontrolu tih rashoda, kao i
- pružanje podrške u okviru međunarodnih trgovinskih pregovora pod pokroviteljstvom Svetske trgovinske organizacije i odgovaranje na razvojne zahteve poljoprivrede i društva EU.

Na osnovu primene odredbi nove reforme CAP očekuje se postizanje:

1. Veće tržišne orijentacije koja bi se u paksi operacionalizovala kroz uvođenje šema pojedinačnog plaćanja po farmi (Single Farm Payment - SFP),
2. Jačanja, odnosno afirmisanja politike ruralnog razvoja koje bi trebalo da ide u pravcu zadovoljenja standarda EU vezanih za očuvanje životne sredine i potenciranje brige o dobrobiti životinja, kao i
3. Revizije elemenata tržišne podrške CAP ostvarene kroz reforme interventnih mehanizama u sektorima, kao što su: proizvodnja pirinča, butera, ječma; prilagođavanje mehanizama podrške u ostalim sektorima, kao što su: proizvodnja durum pšenice, korenasto – krtolastih useva, stočne hrane i sl. Takođe, planiralo se i uvođenje takvih mehanizama kontrole i principa finansijske discipline, koji bi omogućili da se planirani nivo budžeta ispoštuje u narednom periodu do 2013. godine.

Sistem jednokratnih plaćanja ili pojedinačna plaćanja po farmi primenjuje se od 2005. godine. Predviđeno je da se jednokratna plaćanja zasnivaju na proseku subvencija po pojedinim grupama proizvoda u referentnom baznom periodu od 2000. do 2002. godine. Osnovni cilj uvođenja SFP bio je podsticanje tržišne orijentacije farmera i unapređenje njihovog preduzetničkog potencijala. Metod za izračunavanje visine pojedinačnih plaćanja po farmi, zasnovan je na jednom od sledeća četiri rešenja:

- deljenjem iznosa prosečnih subvencija iz baznog perioda sa ukupnim brojem hektara po gazdinstvu odnosno farmi;
- deljenjem ukupnog iznosa subvencija u datom regionu sa ukupnim brojem hektara poljoprivrednog zemljišta;
- utvrđivanjem različitih nivoa direktnih plaćanja za obradivo zemljište i za pašnjake, kao i
- uvrđivanjem kombinacije jedinstvenog iznosa direktnih plaćanja za dati region sa direktnim plaćanjem po farmi u zavisnosti od vrste proizvoda.

Kako bi ostvarili pravo na korišćenje subvencija, farmeri EU su u obavezi da se povinuju standardima o zdravstveno bezbednoj hrani, dobrobiti domaćih životinja, kao i zaštiti životne sredine i očuvanju prirodnih resursa. U slučaju nepoštovanja navedenih standarda, predviđene su određene sankcije i uskraćivanje direktne podrške.

Kreatori reforme CAP iz 2003. godine predvideli su da zemlje članice EU imaju diskreciono pravo da svoje farmere, pored utvrđene standardne podrške na nivou Unije, subvencionišu i vlastitim budžetskim sredstvima. Međutim, to pravo su mogle da iskoriste najkasnije do 2008. godine, kada su bile obavezne da pređu na sistem SFP – jedinstven za čitavu EU. Dakle, za razliku od prethodnih reformskih zahvata u okviru CAP, zemlje članice imale su trogodišnji period predviđen za prilagođavanje novim merama agrarne politike.

Reforma CAP iz 2003. godine dovela je i do promena u politici ruralnog razvoja. Promene se, pre svega, odnose na naglašavanje značaja ruralne politike u okviru CAP i uvažavanje potreba potrošača za zdravstveno bezbednom hranom. U saglasnosti sa tim, planirano je značajno povećanje troškova za finansiranje politike ruralnog razvoja u periodu od 2007. do 2013. godine. Kao najvažniji ciljevi reformisanja ovog segmenta evropske poljoprivredne politike definisani su:

- kreiranje strategije ruralnog razvoja EU;
- finansiranje politike ruralnog razvoja EU iz sredstava EAGGF-a;
- uspostavljanje efikasnog sistema kontrole, ocene postignutih rezultata i izveštavanja u oblasti ruralnog razvoja, kao i
- jačanje tzv. bottom-up pristupa, odnosno postizanje većeg stepena participacije zemalja članica, regiona i lokalnih akcionih grupa u kreiranju programa ruralnog razvoja.

Za uspešno realizovanje programa ruralnog razvoja EU, reformom iz 2003. godine predviđene su i odgovarajuće mere. U skladu sa sve izraženijim zahtevima tržišta za prehrambenim proizvodima vrhunskog kvaliteta, farmerima koji primenjuju odgovarajuće standarde i unapređuju kvalitet svojih proizvoda, EU obezbeđuje direktna plaćanja. Odgovarajuće podsticajne mere predviđene su i za proizvođačka udruženja koja promovišu nove standarde o kvalitetu i zdravstvenoj bezbednosti hrane. Izdvajanje sredstava iz EAGGF-a za potrebe sistema savetodavne pomoći farmerima, upućuje na zaključak da do značajnijeg napretka u oblasti implementacije ruralne politike ne može doći bez adekvatne edukacije ruralnog stanovništva. Korišćenje usluga savetodavnih službi u oblasti ruralnog razvoja za sada je dobrovoljno. Maksimalni iznos sredstava koje gazdinstvo može dobiti za plaćanje savetodavnih usluga je 1.500 eura na godišnjem nivou. Sredstva u iznosu od 500 eura po uslovnom grlu, kao mera podsticaja, isplaćuju se farmerima koji primenjuju nove standarde u sistemima za uzgoj stoke u kojima se vodi računa o dobrobiti životinja. Takođe, planirano je i povećanje iznosa sredstava za pomoć mladim farmerima u realizaciji programa ruralnog razvoja.

Kao što se može videti, primena politike koja je reformisana 2003. godine zahteva postepeno napuštanje esencijalnih mehanizama koji su važili više decenija, omogućavajući

farmerima jedan sasvim drugačiji pristup u zaštiti njihovih zarada putem podsticanja efikasnosti i u okruženju koje stimulira lokalne kulturne vrednosti i ispoljavanje jedinstvenog stila življenja. U tom smislu, EU će je kreirati fondove za pomoć svojim članicama, ali i novim, iz Centralne i Istočne Evrope.

## 2.9. Tranzicija i evropske integracije

U novijoj istoriji se pad berlinskog zida obeležava kao početak suštinskih promena u praktično svim zemljama Centralne i Istočne Evrope (CEEC). Pri tom su tranzicija i reforme koje su se u međuvremenu dogodile uslovile značajne promene. U inicijalnom periodu dolazi do pada društvenog proizvoda u svim zemljama u tranziciji što predstavlja njihovu zajedničku karakteristiku, međutim, ono po čemu su se razlikovale sve ove zemlje jeste proces oporavka, njegov kvalitet i brzina daljeg razvoja i rasta. Neke od zemalja u tranziciji su uspele da u roku od gotovo deset godina naprave značajne rezultate u reformi svojih ekonomija i društva u celini tako da su već posle relativno kratkog vremena postale članovi Evropske unije kroz tzv. uvećanje sa Istoka<sup>8</sup>.

Poljoprivreda u ekonomijama ovih zemalja ima veoma značajnu ulogu pa su one morale da izvrše prilagođavanje svojih agrarnih sistema kako bi bile u stanju da uđu u konkurentsku borbu unutar EU i da svoje agrarne politike učine kompatibilnim sa CAP. Otuda je poljoprivreda i poljoprivredna politika bila veoma značajno pitanje vezano za pristup ovih zemalja i obrnuto, za EU i to iz nekoliko razloga: Prvo, dok su trgovinske barijere između zemalja CEEC i EU u gotovo svim sektorima privrede bile uklonjene, u sektoru agrara one su i dalje igrale značajnu ulogu. Drugo, agrar zemalja CEEC je bio u situaciji da mora da se integriše u kompleksnu agrarnu politiku EU, veterinarske, fitosanitarne i komercijalne politike koje izazivaju specifične i politički osetljive aspekte pristupa EU. Treće, u dve najveće zemlje CEEC koje su bile u postuku pristupanja, Poljska i Rumunija, poljoprivreda još uvek ostvaruje značajan udeo u zaposlenosti. Tako su ove dve zemlje zajedno imale ukupan broj farmara kao polovina EU-15. Istovremeno, poljoprivrede ovih zemalja se odlikuju relativno malom produktivnošću i skrivenom nezaposlenošću, indikujući tako mogućnost izbijanja ozbiljnih društvenih i ekonomskih problema nakon pristupanja EU.

Da je situacija vezano za priključenje ovih zemalja bila veoma složena, ukazuje i činjenica da je paralelno sa procesom priključenja i sama CAP bila izložena značajnim pritiscima. Naime, još od vremena uspostavljanja, CAP je bila izložena permanentnim reformama, da bi od 1992. godine u vreme kada se mogao sagledati kraj pegovora u okviru GATT, bila pokrenuta ozbiljnija reforma Zajedničke agrarne politike - McSharry reforma. Takođe, nakon berlinskog sastanka 1999. godine doneta je konačna odluka o izradi reformskog dokumenta Agenda 2000, i već ubrzo nakon toga, Franc Fišler, evropski komesar zadužen za poljoprivredu, ruralni razvoj i ribarstvo podvrgao je Agendu 2000 rigoroznoj evaluaciji i predložio novi set reformi tzv. srednjoročne reforme. U vezi sa tim, agrarna politika EU je bivala veoma živa, a različitost pristupa i zahteva za reformama koje su dolazile iz različitih

---

<sup>8</sup> Eastern Enlargement (Slovenija, Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka, Litvanija, Letonija i Estonija, Malta i Kipar kao i Rumunija i Bugarska koje su u EU primljene nešto kasnije).

izvora, činile su ovu debatu ekstremno kompleksnom – i njen konačni rezultat teškim za predviđanje.

Sve ovo ukazuje da su pitanja vezana za poljoprivredu politički veoma osjetljiva u međunarodnim pregovorima pa otuda nije bio drugačiji ni slučaj sa istočnim uvećanjem Evropske unije. U stvari, istovremeno su bila kreirana očekivanja, ali i odgovarajuća zabrinutost kako na strani kreatora politike tako i na strani farmera na istoku i zapadu. Niže cene i troškovi radne snage u zemljama CEEC prouzrokovale su zabrinutost u EU-15 ne samo zbog potencijalne konkurencije sa CEEC farmi već i zbog mogućeg uticaja na CAP. Prilagođavanje visokim CAP cenama u CEEC prilikom prisajedinjenja su se sagledavale kao mogući značajan porast produktivnosti, ali i kao mogući dramatični porast budžeta za CAP. Zbog toga će u nastavku biti prvo diskutovani mogući pritisci za reformama CAP, a onda i promene koje su nastale u poljoprivredama zemalja CEEC. Takođe, biće govora o sudbini direktnih plaćanja u vezi sa pristupanjem zemalja CEEC, o Pro- i Anti- reformskim koalicijama kao i lekcijama koje se mogu naučiti iz istorije CAP reformi, odnosno, suštini Mekšerijeve reforme, Agende 2000 i Reforme iz 2003. godine.

## **2.10. Razvoj CAP u periodu od 2014. do 2020. godine**

Nakon trogodišnjih pregovora, koji su počeli velikom javnom debatom o ulozi, značaju i očekivanjivanjima od CAP, kreirana je nova poljoprivredna politika za period od 2014. do 2020 godine. Ona počiva na tri dugoročna cilja CAP za ovaj period:

1. Održiva proizvodnja hrane,
2. Održivo upravljanje prirodnim resursima, i
3. Uravnotežen teritorijalni razvoj.

Realizacijom navedenih ciljeva poželjno je postići veću konkurentnost agrarnog sektora Evropske unije, unaprediti primenu koncepta održivog razvoja i povećati efektivnost. Da bi navedeni ciljevi bili postignuti, neophodno je menjati, odnosno prilagoditi postojeće instrumente CAP. Kada je u pitanju finansiranje, planirani obim sredstava, namenjen za finansiranje CAP u predstojećem periodu, iznosi 37,8% od ukupnog budžeta Unije. To predstavlja smanjenje u odnosu na prethodni obračunski period. 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. Najnovijom reformom se ide i korak dalje s obzirom da je predviđeno ukidanje proizvodnih ograničenja za šećer, mleko i vino, i dozvoljava se proizvođačima da odgovore na rastuću svetsku tražnju za ovim proizvodima. Jačanje proizvođačkih kooperativa, pružanje systemske podrške za mlade proizvođače i uvođenje instrumenata za zaštitu od rizika u proizvodnji u cilju povećanja konkurentnosti, takođe predstavljaju novine u okviru politike CAP koje su počele da se primenjuju od 2014. godine.

S obzirom na veliki pritisak koji intenzivna poljoprivredna proizvodnja ostavlja na prirodne resuse, orijentacija nove CAP je na postizanje dugoročno održivog razvoja kroz unapređenje sistema zaštite životne sredine. S tim u vezi, od 2015 godine, uvodi se novi instrument CAP u okviru njenog prvog stuba, a to su tzv. Zelena direktna plaćanja. Za finansiranje ovih plaćanja je opredeljeno 30% od ukupno predviđenih sredstava za direktna plaćanja. Pored osnovnih plaćanja, zelenih direktnih plaćanja, podrške područjima sa ograničenim prirodnim uslovima i pomoći mladim poljoprivrednicima (samo 14% poljoprivrednika Evropske unije je mlađe od 40 godina), zemljama članicama se ostavlja 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. Budući da se sa novim proširenjima Evropske unije bitno pojačava heterogenost agrarne strukture, uravnotežena, transparentna i pravedna raspodela sredstava za direktna plaćanja, trebalo bi da doprinese smanjivanju razlika u nivou životnog standarda proizvođača iz različitih delova Unije.

Drugi stub CAP, 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.

Na kraju, moglo bi se reći da reforma CAP iz 2013 godine, potencijalno predstavlja jednu od najznačajnijih reformi od nastanka evropske poljoprivredne politike. Zemlje članice imaju zadatak da kreiraju svoje nacionalne programe ruralnog razvoja za predstojeći sedmogodišnji period, kao i da osmisle šemu odnosno način korišćenja sredstava namenjenjih direktnim plaćanjima koja će početi sa primenom januara 2015 godine.

## **Pitanja za proveru znanja**

1. Početni ciljevi i principi CAP
2. Razvoj CAP u periodu posle 1962. godine
3. Razvoj CAP u periodu od 1973. do 1983. godine
4. Period u razvoju CAP između 1983. i 1991. godine
5. Mekšerijeva reforma
6. Agenda 2000
7. Politika EU za 21. vek – CARPE
8. Reforma CAP iz 2003. godine
9. Razvoj CAP u periodu od 2014. do 2020. godine



### **3. AGRARNI RESURSI EVROPSKE UNIJE**

#### **3.1. Raznovrsnost agrarne strukture zemalja članica Evropske unije**

Poljoprivreda zemalja članica predstavlja ugaoni kamen temeljac Evropske unije. Ova konstatacija proističe iz težnje ovih država da reše svoje poljoprivredne probleme i ostvare, kako stabilnost na tržištu, tako i zadovoljavajući dohodak svojih poljoprivrednih proizvođača. Zemlje i regioni Evropske unije bitno se razlikuju kako po pitanju dostignutog stepena privrednog razvoja, tako i u pogledu zastupljenosti, odnosno udela poljoprivrede u privrednoj strukturi, prosečne veličine poseda, dostignutog nivoa proizvodnih prinosa u biljnoj i stočarskoj proizvodnji. Struktura proizvodnje takođe se razlikuje od zemlje do zemlje, kao i unutar pojedinih regiona na relaciji severne-južne zemlje. Dok je za zemlje koje su locirane na severu Evropske unije karakteristična intenzivna proizvodnja, poljoprivredna gazdinstva na jugu i istoku Evropske unije odlikuju se niskim stepenom razvijenosti karakterističnim za ekstenzivnu poljoprivredu.

Priključenjem država sa područja Istočne Evrope došlo je do još većeg usložnjavanja i ovako homogene agrarne strukture Evropske unije. Poljoprivreda je u ovoj grupi zemalja na znatno nižem nivou razvijenosti u odnosu na zemlje stare članice. Pored razlika u pogledu posedovne strukture, odnosno prosečne veličine poljoprivrednih gazdinstava, postoje značajna odstupanja u odnosu na prosečne prinose Evropske unije, kao i ostvarene ekonomske efekte u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji i prehrambenoj industriji.

Bez obzira na stalnu težnju Evropske unije da, kroz različite reformske procese, pojednostavi svoju agrarnu politiku, sve raznovrsnija agrarna struktura, do koje neminovno dolazi priključenjem novih članica, usložnjava kreiranje i implementaciju Zajedničke agrarne politike. Implikacije takve heterogenosti, posmatrane na primer kroz prizmu cena, veoma su prisutne i očigledne. Određivanje nivoa zajedničkih cena koje će imati jednake efekte na ekonomske performanse efikasnih komercijalnih farmi i izolovanih porodičnih imanja sa tradicionalnom proizvodnjom, predstavlja izuzetno složen zadatak i veliki izazov za kreatore Zajedničke agrarne politike.

#### **3.2. Socio-ekonomske karakteristike ruralnih područja Evropske unije**

Poljoprivreda i ruralni razvoj predstavljaju značajan privredni segment u dvadesetosam zemalja članica Evropske unije. Prema podacima Eurostata, skoro polovina (44%) teritorije Evropske unije čine ruralna područja. Pri tome, najveći stepen ruralnosti prisutan je u Irskoj, Finskoj, Estoniji, Portugalu i Austriji. Sa druge strane, države sa najmanjim brojem predominantno ruralnih regiona su Kipar, Luksemburg i Malta.



Posmatrano prema stepenu ruralnosti, postoje značajne razlike u visini ostvarenog bruto domaćeg proizvoda. Naime, dok se u predominantno ruralnim područjima ostvaruje 73% prosečnog GDP-a Unije, gradovi stvaraju znatno veće vrednosti GDP-a (120% od EU proseka). Pored navedenih, izražene su i razlike u stepenu razvijenosti između Istočnih i Zapadnih država članica, kao i na relaciji stare – nove članice<sup>9</sup>.

Zahvaljujući merama drugog stuba Zajedničke agrarne politike, poslednjih godina dolazi do sve intenzivnijeg procesa diverzifikacije ruralne ekonomije. Pri tome, veći stepen diverzifikacije ostvaren je u zemljama starim članicama (EU15). Međutim, i pored mera drugog stuba Zajedničke agrarne politike, koje stimulišu razvoj ruralnih područja, na teritoriji skoro svih država članica beleži se opadanje broja stanovništva, naročito u predominantno ruralnim regionima. Takođe, od 2010. godine zabeleženo je opadanje učešća mlađeg stanovništva u ruralnim regionima, što se negativno odražava na mogućnosti razvoja istih. Obrazovna struktura takođe predstavlja ograničenje razvoju ruralnih područja s obzirom na dominaciju stanovništva sa osnovnom i srednjom školom i marginalno učešće fakultetski obrazovanih.

Što se tiče stopa nezaposlenosti, postoje razlike između urbanih i ruralnih područja Evropske unije. Prema podacima Eurostata za 2015. godinu stopa nezaposlenosti veća je u gradovima u odnosu na ruralna područja. Kategorija stanovništva koje je naročito pogođena problemom nezaposlenosti su mladi od 15 do 24 godine. Pri tome, najveći broj zaposlenih u ruralnim područjima izvor svojih prihoda pronalazi u primarnom, a u gradovima u tercijarnom sektoru.

### **3.3. Veličina poljoprivrednih gazdinstava u Evropskoj uniji**

Na području EU28 ukupan broj gazdinstava, prema podacima Eurostata, iznosi 11 miliona. Prosečna veličina poseda je 16,1 ha, što je znatno manje u odnosu na druge velike proizvođače hrane u svetu (SAD 170 ha, Agrentina 590 ha, itd.). posmatrano na relaciji stare-nove članice evidentne su razlike u veličini poljoprivrednih gazdinstava. Dok je na području EU15 prosečna veličina poseda 28,1 ha, u zemljama novim članicama prosečan posed ima 7,8 ha.

Mere Zajedničke agrarne politike već decenijama usmerene su na ukрупnjavanje poseda, što rezultira time da je u periodu od 2005. do 2013. godine prosečna veličina zemljišnog poseda u Evropskoj uniji rasla po stopi od 4% godišnje. U zemljama novim članicama rast veličine zemljišnog poseda u posmatranom periodu ostvaren je po stopi od 3,5% godišnje, a u starim članicama zabeležen je rast od 4,5% na godišnjem nivou.

---

<sup>9</sup> EU-15 su sledeće zemlje članice: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holadija, Portugal, Španija, Švedska i Velika Britanija. Odnosno, to su zemlje Evropske unije pre njenog najvećeg proširenja 1. maja 2004. godine  
EU-10 je deset zemalja koje su postale članice Evropske unije 1. maja 2004. godine: Kipar, Češka, Estonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka

U agrarnoj strukturi Evropske unije egzistira dualizam izražen u pogledu veličine i zastupljenosti pojedinih kategorija gazdinstava. Dok poljoprivredna gazdinstva koja raspolažu sa manje od 5 ha zemljišta zauzimaju svega 6% poljoprivrednog zemljišta Evropske unije, krupna poljoprivredna gazdinstva, sa više od 50 ha u svom posedu, zauzimaju čak 77% teritorije. Navedene razlike posebno su naglašene u bivšim socijalističkim državama, a sada novim članicama Evropske unije, kao što su Bugarska, Mađarska, Slovačka i Češka.

Posmatrano regionalno, najveća i ekonomski najuspešnija gazdinstva nalaze se u severnim i centralnim područjima Evropske unije, na primer Holandiji, Danskoj i Belgiji. Nasuprot tome, najmanja i najmanje konkurentna gazdinstva Evropske unije karakteristična su za nove članice, odnosno istočne regione.

Podaci Eurostata za period od 2005. do 2013. godine ukazuju na trend opadanja ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava na nivou Evropske unije. Dinamičniji trend opadanja broja gazdinstava, izražen stopom od -2,7% na godišnjem nivou, karakterističan je za zemlje nove članice, do je u EU15 opadanje broja gazdinstava u posmatranom periodu ostvareno po stopi od -0,9% godišnje.

**Tabela 3.** Broj poljoprivrednih gazdinstava u pojedinim zemljama Evropske unije

<b>Država</b>	<b>Broj poljoprivrednih gazdinstava</b>
Holandija	72.320
Češka	22.860
Nemačka	299.130
Francuska	516.100
Slovačka	24.460
Austrija	150.170
Španija	989.800
Italija	1.620.880
Poljska	1.506.620
Slovenija	74.650
Grčka	723.060
Mađarska	576.810
Bugarska	370.490
Rumunija	3.859.040

Izvor: Paraušić i Cvijanović, 2014.

Smanjivanje broja poljoprivrednih gazdinstava javlja se kao posledica njihovog prestukturiranja. Naime, promene u strukturi poljoprivrednih gazdinstava oličene u pripajanju malih gazdinstava većim i prelaskom u drugu kategoriju neminovno vodi ka smanjivanju njihovog ukupnog broja uz istovremeno poboljšanje posedovne strukture.

### **3.4. Radna snaga u poljoprivredi Evropske unije**

Podaci iz 2013. godine za dvadesetsedam zemalja članica Evropske unije<sup>10</sup> govore da je ukupan broj ljudi zaposlenih u poljoprivredi 22 miliona. Međutim, s obzirom na značajno prisustvo tzv. part – time farmera, u poljoprivredi Evropske unije ostaje oko 9 miliona stalno zaposlenih. Podaci za period od 2005. do 2016. godine beleže opadanje ukupnog broja zaposlenih u poljoprivredi Evropske unije. Najizraženiji pad broja radne snage zabeležen je u poljoprivredi Rumunije, ali i ostalih zemalja sa područja Centralne i Istočne Evrope. Opadanje broja radnika u ovoj grupi zemalja uglavnom se vezuje za manja poljoprivredna gazdinstva, na kojima se, usled njihovog pripajanja većim gazdinstvima drastično redukuju potrebe za radnom snagom.

Kada je u pitanju starosna struktura poljoprivrednika u Evropskoj uniji, statistički podaci ukazuju na to da je više od polovine (56%) poljoprivrednika starije od 55 godina. U isto vreme, udeo mladih poljoprivrednika iznosi svega 6% i ima tendenciju smanjivanja. Da bi se okvakva nepovoljna kretanja zaustavila, Evropska unija je za period od 2014. do 2020. godine u okviru svoje agrarne politike propisala set mera čija realizacija deluje stimulatивно na ostanak mladih ljudi na selu i njihovo bavljenje poljoprivredom i/ili drugim delatnostima u okviru ruralne ekonomije.

### **3.5. Proizvodnja i prinosi u poljoprivredi Evropske unije**

U odnosu na nivo ostvaren 2015. godine, prinosi najvećeg broja poljoprivrednih proizvoda u zemljama Evropske unije su povećani. Najzastupljeniji usev u strukturi obradivih površina je pšenica, koja se gaji na oko 30% površina. Drugi usev po zastupljenosti je kukuruz. Povećanje prinosa ova dva najvažnija ratarska useva dovelo je do rasta njihove ukupne proizvodnje za 22% i 12% respektivno, u odnosu na nivo koji je ostvaren 2000. godine.

U stočarskoj proizvodnji najveći rast zabeležen je u proizvodnji živinskog mesa. U odnosu na 2000. godinu 2016. godine proizvodnja ove vrste mesa povećana je za 23 miliona tona, odnosno za 30%.

Ograničenja u proizvodnji mleka, kao i drugi limitirajući faktori, doveli su do pada ukupne proizvodnje govedeg mesa u periodu od 2000. do 2016. godine. Naime, u poslednjih petnaest godina ukupna proizvodnja govedine smanjena je za oko 10%. Iako je u istom periodu zabeležila pad, proizvodnja ovčijeg mesa na području Evropske unije poslednjih nekoliko godina se postepeno stabilizuje.

Pored govedeg mesa, proizvodnja još dva poljoprivredna proizvoda bila je ograničena kvotama. U pitanju su mleko i šećer. Ukidanje kvota i rast cena doveli su do rasta ukupne proizvodnje u sektoru mleka. Iste tendencije očekuju se i u proizvodnji šećera, u kojoj je

---

<sup>10</sup> Nema podataka za Hrvatsku.

sistem proizvodnih kvota suspendovan 30. septembra 2017. godine. Osim rasta proizvodnje, koje će se neminovno javiti kao rezultat ukidanja kvota, ovaj radikalni preokret u Zajedničkoj agrarnoj politici rezultiraće i većim stepenom njene tržišne orijentacije.

Zahvaljujući savremenoj tehnologiji i merama Zajedničke agrarne politike koje su delovale afirmativno na rast proizvodnje skoro svih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, Evropska unija je danas na svetskom tržištu pozicionirana kao jedan od najvećih izvoznika hrane. Dalji rast prinosa važnijih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji se ipak ne očekuje. Stabilizacija proizvodnje, koja se predviđa za naredno vremensko razdoblje, biće u najvećoj meri rezultat novog sistema subvencionisanja u okviru Zajedničke agrarne politike, koji razdavaja visinu prinosa i obim subvencija koje se isplaćuju proizvođačima. Osim toga, negativni efekti klimatskih promena i težnje za očuvanjem biodiverziteta već utiču na ograničenje, kako u biljnoj, tako i u animalnoj proizvodnji.

Po visini ostvarenih prinosa i stepenu intenzivnosti proizvodnje, Evropska unija nalazi se u grupi vodećih proizvođača. Proizvodnja mleka je sektor u kome Evropska unija ima dominaciju na međunarodnom planu, kao u pogledu ostvarene proizvodnje, tako i u spoljnotrgovinskoj razmeni. Međutim, iako prosečna proizvodnja mleka po grlu iznosi 7000 litara, evidentne su razlike u nivou proizvodnje između pojedinih zemalja članica. Najveću proizvodnju po grlu ostvaruju Danska, Češka, Estonija, Finska i Velika Britanija, dok je u Sloveniji, Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumuniji proizvodnja mleka znatano ispod proseka Evropske unije.

### **3.6. Poljoprivredno zemljište u Evropskoj uniji**

Poljoprivredno zemljište čini skoro polovinu (48%) teritorije Evropske unije. Taj procenat nešto je veći u zemljama koje su posle 2004. godine postale članice ove ekonomske integracije. Druga kategorija, odnosno korišćeno poljoprivredno zemljište u EU28 2015. godine iznosilo je 179 miliona hektara. Najveći deo korišćenog poljoprivrednog zemljišta (71%) nalazi se na području starih članica, a manji na području novopriključenih država. Od svih zemalja Evropske unije, Francuska raspolaže sa najviše poljoprivrednog zemljišta. Naime, ovaj značajan prirodni resurs zastupljen je na 16% teritorije Francuske. Pored Francuske, značajnim zemljišnim resursima raspolažu i Španija (24 miliona hektara), Velika Britanija i Nemačka (17 miliona hektara).

U strukturu poljoprivredne proizvodnje, prema podacima Eurostata za 2013. godinu, dominiraju ratarski usevi. Njihovo učešće u strukturi poljoprivrednih površina iznosi 61%. Drugi po zastupljenosti su livade i pašnjaci, čiji udeo u ukupnim površinama iznosi 34%. Na trećem mestu po zastupljenosti su višegodišnji zasadi, odnosno voćnjaci i vinogradi, koji zauzimaju 6% površina poljoprivrednog zemljišta.

Na 6,4% korišćenog poljoprivrednog zemljišta u Evropskoj uniji organizovana je organska poljoprivredna proizvodnja. Ovaj vid proizvodnje ima tendenciju povećavanja, s obzirom da na činjenicu da se značajne zemljišne površine trenutno nalaze u postupku tzv. konverzije, odnosno prelaska sa konvencionalne na organsku proizvodnju.

**Tabela 4.** Površine pod organskom proizvodnjom u poljoprivredi zemalja Evropske unije u 2015. godini

Država	Površine (u ha)
Španija	1.610.129
Italija	1.317.177
Francuska	1.060.756
Nemačka	1.060.669
Poljska	661.956
Velika Britanija	567.751
Austrija	526.689
Švedska	500.996
Češka	474.231
Turska	461.396
Ukrajina	393.400

Izvor: Willer i Lernoud, 2017.

**Tabela 5.** Kretanje površina pod organskom proizvodnjom u zemljama Evropske unije u periodu od 2011. do 2014. godine

Država	2011. godina	2012. godina	2013. godina	2014. godina
Češka	354.649	402.659	448.258	447.972
Danska	151.362	178.671	155.708	152.280
Španija	1.221.890	1.366.866	1.342.735	1.488.179
Francuska	701.111	855.642	930.867	970.336
Italija	837.170	923.786	977.707	987.226
Grčka	201.272	351.804	265.078	328.193
Švedska	385.243	424.306	459.852	465.022
Velika Britanija	605.582	559.979	535.114	503.438
Poljska	375.086	457.478	492.897	555.898

Izvor: Eurostat

Posmatrano prema učešću organske proizvodnje u ukupnim površinama korišćenog poljoprivredno zemljišta, njena najveća zastupljenost je u Austriji, Švedskoj, Estoniji i Češkoj. Skoro polovinu površina (46%) koje se ubrajaju u sistem organske proizvodnje čine pašnjaci, zatim sledi obradivo zemljište (43%) i višegodišnji zasadi (11%).

## **Pitanja za proveru znanja**

1. Objasnite u čemu se sve ogleda raznovrsnost agrarne strukture zemalja članica Evropske unije.
2. Koje su osnovne socio-ekonomske karakteristike ruralnih područja Evropske unije?
3. Veličina gazdinstva i posedovna struktura u zemljama Evropske unije.
4. Osnovne karakteristike radne snage u poljoprivredi u zemljama Evropske unije.
5. Poljoprivredno zemljište kao osnovni faktor poljoprivredne proizvodnje i njegova raspoloživost u Evropskoj uniji.
6. Osnovne karakteristike proizvodnje i prinosa u poljoprivredi Evropske unije.

## **4. FORMIRANJE TRŽIŠTA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA I NJEGOVO VREDNOVANJE – ISKUSTVA ZEMALJA EVROPSKE UNIJE**

Zakonska regulativa u vezi sa statusom zemljišta predstavlja osnov za način vrednovanja zemljišta. U zemljama koje imaju tržišno orijentisanu privredu zemljište predstavlja imovinu koja je predmet redovnog prometa i oporezivanja. Takođe struktura poljoprivrednih gazdinstava i njihov vlasnički status u određenoj meri utiču na promet poljoprivrednog zemljišta. U tom smislu postoje izvesne razlike u pogledu obima prometa, pa i načina vrednovanja zemljišta između Sjedinjenih Američkih Država i onih evropskih država koje nisu prolazile kroz proces tranzicije. Ove razlike se ogledaju pre svega u strukturi poljoprivrednih gazdinstava, odnosno u njihovoj veličini i broju stanovnika koji se bave poljoprivredom po jednom gazdinstvu. U zapadno-evropskim zemljama poljoprivrednom proizvodnjom se uglavnom bave porodična poljoprivredna gazdinstva, a proizvodnju zasnivaju uglavnom na zemljištu u sopstvenom vlasništvu koje je u značajnoj meri stečeno nasleđivanjem i delimično dokupljivanjem. Zemljište koje uzimaju u zakup uglavnom je u svojini drugih privatnih lica koja su zemljište stekla nasleđivanjem, ali nemaju interes ili mogućnost da se bave ovom delatnošću. Ono što predstavlja razlike u vezi sa načinom organizacije poljoprivredne proizvodnje između pomenutih sistema organizacije poljoprivrede jeste prosečna veličina gazdinstava i način sticanja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta. U tom smislu se može reći da poljoprivreda SAD ima fleksibilniji pristup u pogledu korišćenja poljoprivrednog zemljišta i veći potencijal za brži razvoj poljoprivrednih gazdinstava u pogledu povećanja produktivnosti i povećanja obima pojedinačnih gazdinstava u odnosu na evropske države. Ove okolnosti stvaraju bolje mogućnosti za pribavljanje finansijski sredstava za proizvodnju i veći stepen specijalizacije proizvodnje u odnosu na evropske proizvođače. Takođe zemljište je organizovano u veće zemljišne komplekse što omogućava ostvarivanje nižih troškova proizvodnje po jedinici proizvoda, pa samim tim i konkurentniju i tržišno orijentisanu poljoprivredu. Navedene okolnosti predstavljaju važne pretpostavke i faktore koji utiču na cenu, nivo ostvarenog prometa poljoprivrednog zemljišta.

Zajedničko za veći deo zemalja u svetu kada je poljoprivreda u pitanju jeste i uloga države u ovom segmentu privrede. U vezi sa tim takođe postoje razlike između pojedinih zemalja. U onim državama u kojima ne postoji zemljište u državnoj svojini ili je površina takvog zemljišta relativno mala u odnosu na ukupne površine uloga države u pogledu pomoći poljoprivredi se ogleda u merama agrarne politike, odnosno u stvaranju zakonske regulative i institucionalnih okvira za postizanje što je moguće boljih rezultata u poljoprivredi i finansijskoj podršci poljoprivrednoj proizvodnji kroz razne oblike subvencija i dotacija. U državama koje imaju relativno značajno učešće zemljišta u državnoj svojini u odnosu na ukupne poljoprivredne površine, pored navedenih mera agrarne politike i finansijske podrške, država ima značajnu ulogu u poljoprivredi i kroz gazdovanje i upravljanje ovim

resursom u sopstvenom vlasništvu. Opisana uloga države ima uticaja i na promet i cene poljoprivrednog zemljišta.

U zavisnosti od načina vrednovanja, svojinskog oblika i tržišta poljoprivrednog zemljišta, različitog istorijskog nasleđa, načina organizovanja poljoprivredne proizvodnje i uloge države u njenom funkcionisanju, države se mogu podeliti u dve grupe.

**Prvu grupu** država čine one zemlje koje nisu imale procese nacionalizacije, odnosno društvene i državne oblike svojine nad sredstvima za proizvodnju, pa samim tim i na poljoprivrednom zemljištu. U tu grupu pre svega se ubrajaju zapadnoevropske države, kao i Sjedinjene Američke Države. Zemljama zapadne Evrope tržište poljoprivrednog zemljišta je uređeno zakonskom regulativnom na osnovu koje se cene formiraju na osnovu ponude i tražnje uz uvažavanje principa agrarne politike. U svim država članicama Evropske unije (osim Francuske i određenih oblasti Istočne Nemačke) kao što su Belgija, Finska, Nemačka, Grčka, Italija, Španija, Švedska i druge, prodajna cena poljoprivrednog zemljišta se slobodno formira na osnovu dogovora između prodavaca i kupaca. U obe navedene države kod kojih je zakonom regulisana prodaja zemljišta uz učešće države ovaj postupak se sprovodi kroz državne agencije koje su osnovane za ovu namenu. Ove institucija u Francuskoj, pored prikupljanja podataka o prodaji zemljišta ima mogućnost da obavlja pregovarački postupak sa ciljem da otkupi zemljište, na osnovu prava preče kupovine. Ukoliko se u ovom postupku ne postigne sporazum u vezi kupoprodaje, prodavac ima pravo i mogućnost da zemljište proda trećem licu koje je zainteresovano za kupovinu. Na ovaj način se delimično mogu objasniti relativno niske cene zemljištu u Francuskoj u odnosu na druge članice Evropske unije.

Na cene poljoprivrednog zemljišta u zemljama Evropske unije poseban uticaj imaju državne subvencije za poljoprivrednu proizvodnju i poreska politika u pogledu iznosa poreza na imovinu i transakcije u prometu poljoprivrednog zemljišta. Bez obzira na zajedničku agrarnu politiku Evropske unije, subvencije imaju različit uticaj u pojedinim državama članicama jer se poljoprivreda u pogledu strukture gazdinstava i veličine poseda u domenu pojedinih država razlikuje.

**Drugu grupu država** čine zemlje koje su prošle kroz proces tranzicije i kod kojih je sproveden postupak nacionalizacije. Zemlje koje su krajem dvadesetog i početkom dvadeset prvog veka prošle proces tranzicije i privatizacije imaju različita iskustva u vezi sa načinom vrednovanja poljoprivrednog zemljišta u zavisnosti od toga na koji način i kojim tempom su prolazile kroz ovaj proces. U ovu grupu država (članica Evropske unije kao i neke koje nisu članice) pre svega spadaju zemlje centralne i istočne Evrope, poput Rusije, Litvanije, Rumunije, Bugarske, Mađarske, Češke, Poljske, Srbije i druge države koje su kroz ovaj proces promenile oblik svojine nad sredstvima za proizvodnju, pa samim tim i nad poljoprivrednim zemljištem.

Kada je u pitanju poreska politika situacija na nivou država članica je dosta heterogena. Na primer iznosi poreza na imovinu se kreću u veoma velikom rasponu od 0% do 15 %, kao i



poreza na prihode od poljoprivrede koji dostižu vrednosti od čak 28 %.<sup>11</sup> U zakonskim rešenjima u vezi poreza predviđene su poreske olakšice i izuzeci od obaveze plaćanja u zavisnosti od toga u kakvom je statusu sa aspekta obavljanja poljoprivredne delatnosti vlasnik ili kupac zemljišta. Na ovaj način kroz zakonsku regulativu u domenu poreske politike države stvaraju mehanizme za ostvarivanje ciljeva agrarne politike na osnovu kojih se dolazi do projektovane strukture i veličine poseda, kao i stvaranja mogućnosti da poljoprivredni proizvođači prošire svoje posede i delatnost.

Pod dejstvom procesa privatizacije došlo je do transformacije vlasničke i posedovne strukture u okviru agrokomplesa tih zemalja što je imalo uticaja i na vrednost poljoprivrednog zemljišta. Način na koji je taj postupak sproveden u pojedinim zemljama, kao i tempo i dinamika sprovođenja su imali uticaj na ponudu i tražnju za poljoprivrednim zemljištem u prvobitnoj fazi, a nakon toga i na način organizovanja i konkurentnost njihove poljoprivrede što se svakako odražava i na visinu cena poljoprivrednog zemljišta. Iskustva, kao i sličnosti odnosno razlike pojedinih država navedeni su narednom pregledu.

## NEMAČKA

U periodu od 1992. do 2012. godine u Nemačkoj realne prodajne cene poljoprivrednog zemljišta su se nalazile u opadanju, pri čemu u poslednjih osam godina ove vrednosti su na relativno stabilnom nivou. Ukupna površina prodatog zemljišta po tržišnoj vrednosti na godišnjem nivou od 2005. do 2012. godine je bila skoro nepromenjena. Pored navedenog ipak kada se posmatraju cene po pojedinim regionima situacija je nešto drugačija. Naime, cene poljoprivrednog zemljišta u ovom periodu na području Istočne Nemačke su beležile blagi rast dok se u zapadnim regionima beležio pad cena.

Na cenu zemljišta u Nemačkoj nisu uticale samo lokacija i kvalitet, nego i njegova namena. Najviše cene su zabeležene u pokrajinama Bavarska i Severna Rajna-Vestfalija, zbog povećane tražnje za urbanu ili industrijsku upotrebu. Na području cele Zapadne Nemačke, a posebno Bavarske bez obzira na pad cena u navedenom periodu, zemljište još uvek ima relativno visoke vrednosti. U Bavarskoj tokom 2006. godine cena zemljišta je iznosila 24.294 evra po hektaru. Cena zemljišta u Donjoj Saksoniji u navedenom periodu je iznosila proseku 13.170 evra po hektaru, što je niže od prosečne vrednosti poljoprivrednog zemljišta na celokupnoj teritoriji Zapadne Nemačke koja je iznosila 15.941 evra po hektaru.

Tokom prvih godina posle ujedinjenja Zapadne i Istočne Nemačke, prodajne cene zemljišta u Istočnoj Nemačkoj su rasle, jer su investitori iz Zapadne Nemačke došli na ovo područje sa saznanjima o cenama zemljišta koje su vladale u Zapadnoj Nemačkoj. Nemački parlament nakon ujedinjenja je donosio zakone u ovoj oblasti koji su imali ulogu da se ubrza proces privatizacije na području Istočne Nemačke. Na ovaj način je rešavano svojinsko pitanje oko 375.000 hektara u toj državi. Osnovna ideja koncepta privatizacije je bila da se zemljište ponudi na prodaju ili u zakup putem javne prodaje, pri čemu se zemljište prodaje onom licu koje ponudi najvišu cenu. Ovakav model prodaje u stručnoj javnosti je kritikovan iz razloga

---

<sup>11</sup> Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, Ciaian, P., Kancs, d'Artis, Swinnen, J., Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.

što je postojala bojazan da će to izazvati rast cena zemljišta na duži rok. Međutim prodajne cene u ovim područjima su bile relativno stabilne.

U Istočnoj Nemačkoj, kao delu Savezne republike Nemačke koji je prošao kroz proces tranzicije nakon ujedinjenja, na osnovu zakonske regulative definisana je maksimalna cena za poljoprivredno zemljište koja se odnosi na površine koje su oduzete od bivših vlasnika u postupku kolektivizacije poljoprivrede tokom pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka. Na osnovu ovog zakonskog rešenja dozvoljena je mogućnost kupovine takvih poljoprivrednih površina od strane bivših vlasnika po sniženoj ceni od 65 % u odnosu na tržišnu vrednost. Do 2007. godine oko 60% privatizovanog zemljišta prodato je po sniženoj ceni, što za posledicu ima relativno niske cene zemljišta u Istočnoj Nemačkoj.

Još jedan propis koji je u nekim oblastima ima uticaj na cene zemljišta je zakon na osnovu kojeg se reguliše pomoć za nezaposlene. Važan deo ovog zakona je uslov na osnovu kojeg nezaposleni primaju pomoć, samo u slučaju da ne poseduju bilo kakvu imovinu. U područjima gde je visoka stopa nezaposlenosti ovaj zakon dovodi do situacije u kojoj su nezaposleni stimulisani da prodaju zemljište u vlasništvu. Usled toga u ovim područjima dolazi do povećanja ponude, što za posledicu ima snižavanje cena.

Specifičnost tržišta zemljišta u Istočnoj Nemačkoj se takođe ogleda u ulozi države kao vlasnika zemljišta nakon ujedinjenja. Od momenta ujedinjenja do 2007. godine privatizovano je oko 50 % procenata ukupnih površina u državnoj svojini. Pored toga država trenutno raspolaže i upravlja sa oko 900.000 hektara zemljišta u Istočnoj Nemačkoj. Postupak privatizacije zemljišta treba da bude okončan do 2020. godine.

## **FRANCUSKA**

U Francuskoj realna cena poljoprivrednog zemljišta je u stalnom porastu počev od 1995. godine pa nadalje. Bez obzira na konstantan rast cena one još uvek nisu dostigle nivo iz 1980. godine.

Od 2004. godine pa nadalje prosečna cena zemljišta kreće se na nivou od 9.300 evra po hektaru. Najviše cene u Francuskoj se nalaze u regionima Korzika i Jugoistočnim delovima, gde su zabeležene vrednosti u navedenom periodu u rasponu od 14.290 do 17.530 evra po hektaru, koje se nalaze pod pritiskom urbanizacije i turizma u ovim regijama, koji je takođe imao uticaj na centralne delove zemlje i oblast Bretanje. Razlike u cenama, u okviru pojedinih područja se pripisuju razlikama između tipova zemljišta (na primer zemljišta za vinograde se prodaju po mnogo većoj vrednosti od ostalog zemljišta). Trend rasta cena je započeo sa opštim trendom rasta cena nekretninama od 1997. godine kada je došlo do smanjenja kamatnih stopa, koje su uzrokovale povećani broj transakcija u kupoprodaji nekretnina pa samim tim i povećanje tražnje za nekretninama u koje spada zemljište.

Pored toga pretpostavlja se da su još tri faktora doprinela povećanju vrednosti zemljišta u Francuskoj, počev od druge polovine devedesetih godina. Naime u tom periodu zakonom je predviđeno da poljoprivrednici koji su stariji od 55 godina imaju obavezu da tri godine pre prestanka bavljenja poljoprivredom, zemljište izdaju u zakup, a tek nakon toga da imaju

mogućnost za njegovu prodaju, što je uzrokovalo smanjenje ponude. Pored toga Evropske direktive u vezi ekoloških propisa koje su počele sa uvođenjem od 1991. godine su doprinele tome da mnoge farme zbog visokih troškova usklađivanja sa ovim standardima budu prevedene u nepoljoprivredne delatnosti što je izazvalo dodatno smanjenje površina u određenim područjima pa samim tim i cena zemljišta. Takođe, na povećanje vrednosti zemljišta na posredan način je dovela i promena načina utvrđivanja vrednosti zakupa koja je od 1995. godine doprinela povećanju iznosa zakupnina.

## **ŠVEDSKA**

U Švedskoj poljoprivredno zemljište se često prodaje kao sastavni deo poljoprivrednih domaćinstava koja pored zemljišta obuhvataju objekte i šume. Zbog toga vrednost zemljišta se utvrđuje na osnovu njegovog doprinosa ukupnoj vrednosti imovine gazdinstva. Od 2005. godine je uvedena nova metodologija za utvrđivanje poljoprivrednog zemljišta, pa je na osnovu toga teško doći do uporedivih podataka o vrednosti pre i nakon uvođenja ove metodologije, jer su vrednosti po novom metodu nešto veće u odnosu na raniji period. Bez obzira na metod obračuna u periodu nakon 2006. godine cene zemljišta su porasle u proseku za oko 10 %, dok su vrednosti zemljišta u građevinskim područjima imale brži tempo rasta i u proseku su povećane za oko 20%. Pored navedenog rasta cena, može se takođe konstatovati da su vrednosti zemljišta u prvom periodu poslednje decenije prošlog veka imale brži tempo rasta nego u poslednjem periodu posmatranja, odnosno u periodu od 2006. godine. Uzrok za takvo kretanje cena u prethodnom periodu nalazi se u agrarnim reformama koje su sprovedene u ovoj zemlji pre njenog ulaska u Evropsku uniju.

Vrednost zemljišta u Švedskoj ima različite iznose kada se posmatra po kvalitetu, kao i po regionima. U poslednjem periodu može se konstatovati da postoji rast vrednosti zemljišta na nivou cele države iako postoji razlika u pogledu tempa rasta u različitim oblastima.

## **LETONIJA, ESTONIJA I LITVANIJA**

U Letoniji, kao i u Estoniji i Litvaniji, proces transformacije je započeo u toku 1989. godine, sa ciljem da se uspostave svojinski odnosi sa stanjem koje je važilo pre drugog svetskog rata. Ova reforma je podrazumevala povraćaj zemljišta bivšim vlasnicima, odnosno njihovim naslednicima, koji su posedovali poljoprivredno zemljište do 1940 godine. Navedeni postupak je kao i u drugim zemljama gde je vršeno vraćanje imovine u postupku restitucije otvorio mnoga sporna pitanja, zbog promena koje su nastale u periodu od momenta oduzimanja zemljišta do početka procesa restitucije. U Letoniji nije zaživelo tržište poljoprivrednog zemljišta, usled smanjene tražnje, kao i mogućnosti da se ono zbog zakonskih ograničenja stavi u promet.

Estonija nakon sprovedene restitucije, pokušava da identifikuje raspoloživo zemljište koje nije vraćeno tokom ovog procesa sa cilju da se ono stavi u funkciji i koristi u produktivne svrhe, kao i da se stvori mogućnost za njegovo oporezivanje. Potencijalni kupci su se prijavili za 52% ovih površina. Broj zainteresovanih korisnika poljoprivrednog zemljišta u

ovoj zemlji rapidno raste kako poljoprivrednici shvataju mogućnosti i dobre uslove za njegovo korišćenje.

Litvanija je povraćaj zemljišta u fizičkom obliku ranijim vlasnicima usloвила njihovom obavezom da se poljoprivredom bave minimalno pet godina nakon dobijanja zemljišta. Takođe je uvedena odredba o maksimalnoj veličini poseda do 80 hektara. Ovo je dovelo do toga da se određene zemljišne površine zadrže u državnoj svojini, a nadoknada prethodnim vlasnicima izvrši kroz podelu vaučera, koji su predstavljali osnov za sticanje svojine nad drugim vidovima imovine.

U Litvaniji zemljišna reforma i privatizacija zemljišta su shvaćene kao mere od suštinske važnosti za transformaciju poljoprivrede. Litvanija ima oko 6,5 miliona hektara poljoprivrednih površina<sup>12</sup>. Postupak privatizacije zemljišta u Litvaniji je u formalnom smislu je okončan, ali izostalo je suštinsko transformisanje strukture poljoprivredne proizvodnje u vlasničkom smislu. Od početka 1994. godine osnovano je više od 115.000 privatnih farmi (gazdinstava) i oni čine oko 29% od ukupno kultivisanih površina. Oko 25.000 vlasnika su preliminarno dobili poljoprivredne površine u vidu vlasničkih prava nad poljoprivrednim zemljištem. Najveći udeo poljoprivrednih gazdinstava potiče od privatizacije kolektivnih i državnih farmi. Povraćaj poljoprivrednog zemljišta u fizičkom obliku je izvršen samo prema bivšim vlasnicima, koji su zemlju posedovali pre nastanka socijalističkog uređenja države u okviru Sovjetskog saveza i kolektivnog oblika svojine nad poljoprivrednim preduzećima. Posledice ovakvog načina transformacije odrazile su se i na strukturu organizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta tako što je oko 73 % poljoprivrednih površina zadržano u velikim kompleksima krupnih robnih proizvođača koji su organizovani kao poljoprivredne kompanije u državnom, privatnom ili vlasništvu većeg broja akcionara, dok se u posedu individualnih poljoprivrednih proizvođača sa prosečnim posedom od 2 do 3 hektara nalazi oko 25 % poljoprivrednog zemljišta. Od 73 % poljoprivrednih površina koje se nalaze u posedu poljoprivrednih kompanija svega 1,4 % ima državno vlasništvo, dok dominantno učešće od 43,3 % čine kompanije koje su prošle postupak vaučerske privatizacije (putem „zelenih“ vaučera) čija prosečna površina iznosi oko 500 hektara, a na kompanije u privatnom vlasništvu odnosi se oko 28 % poljoprivrednih površina sa pojedinačnom prosečnom površinom između 10 i 15 hektara<sup>13</sup>. Ovi pokazatelji ukazuju na to da se u Litvaniji ne može govoriti o postojanju tržišta poljoprivrednog zemljišta jer nema činilaca koji bi mogli da formiraju takav ambijent koji generiše ponudu i tražnju za ovim resursom.

Vrednost poljoprivrednog zemljišta u ovoj zemlji je određivana administrativnim putem dva puta godišnje od strane nadležnog državnog organa (tzv. „nominalna“ vrednost zemljišta) i korišćena je u svim situacijama od prometnih, poreskih potreba, potreba za obeštećenjem u vezi sa založnim pravom i slično. Nominalna vrednost ne predstavlja tržišnu vrednost ali u Litvaniji pre i u toku postupka privatizacije tržišna vrednost poljoprivrednog zemljišta nije

---

<sup>12</sup> Lithuania Agriculture and Food Sector Review, (In Two Volumes) Volume 11: Subsectoral Analyses, Report No. 131 11-LT, Natural Resources Management Division, Country Department IV, Europe and Central Asia Region, 1995

<sup>13</sup> Lithuania Agriculture and Food Sector Review, (In Two Volumes) Volume 11: Subsectoral Analyses, Report No. 131 11-LT, Natural Resources Management Division, Country Department IV, Europe and Central Asia Region, 1995 str. 7. Aneks A i str. 1 Ankes D

postojala. Nominalna vrednost zemljišta je do 1940. godine utvrđivana na nivou od 2,5 godišnjih prinosa. Nakon toga ova vrednost je korigovana za određene parametre koji čine razlike između parcela.

## **POLJSKA**

Privatizacija poljoprivrednih sredstava u Poljskoj je bila specifičan proces u odnosu na druge zemlje Centralne i istočne Evrope. Osnovna razlika koja je uzrokovala ovu specifičnost nalazila se u niskom udelu državnog vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem pre početka procesa privatizacije u poljoprivredi. To je za posledicu imalo primenu različitih modela privatizacije u odnosu na druge zemlje ovog regiona koje je zahvatio proces tranzicije, kao i nedostatak Zakona o restituciji.

Pre početka procesa transformacije početkom 1990. godine oko 76 % poljoprivrednih površina se nalazilo u privatnom vlasništvu, oko 24 % je bilo u društvenom obliku svojine koji je bio organizovan u vidu poljoprivrednih preduzeća (20 % - u farmi u državnom sektoru, a oko 4% u zadružnom sektoru). Za razliku od drugih bivših socijalističkih zemalja, individualni poljoprivrednici seljačke farme predstavljaju najveći deo privatnih privrednih aktivnosti u celokupnoj Poljskoj ekonomiji<sup>14</sup>. Na početku procesa privatizacije u posedu poljoprivrednih preduzeća nalazilo se oko 3,7 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, a znatan deo tih preduzeća je imao površinu preko hiljadu hektara. U cilju poboljšanja privatizacije u poljoprivredi donet je poseban Zakon o upravi državnog trezora u sektoru nepokretne poljoprivredne imovine i osnovana posebna Agencija sa ciljem da sprovodi mere u vezi sa ovim zakonom. Ova Agencija je do 1999. godine izvršila likvidaciju 1.666 državnih poljoprivrednih preduzeća i preuzela oko 3.750.000 hektara poljoprivrednog zemljišta. Osnovni oblik upravljanja poljoprivrednog zemljišta je izdavanje u zakup oko 58 % površina, dok je izvršena prodaja svega 16 % zemljišta kojim je upravljala Agencija. Ostatak površina je dat na korišćenje po drugim osnovama. Nakon sprovedenog procesa tranzicije oko 93 % površina se nalazi u privatnom vlasništvu sa prosečnim posedom oko 7 hektara dok je u obliku javne svojine ostalo oko 7 % zemljišta koje je organizovano u većim kompleksima od 500 do 600 hektara, koje uglavnom koristi oko 2.000 poljoprivredna preduzeća. Privatizacija zadruga je regulisana posebnim zakonom.

Tržište poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj je slobodno organizovano i formira se na odnosu ponude i tražnje. Međutim ono još uvek nije razvijeno u dovoljnoj meri zbog uticaja brojnih faktora, kao što su usitnjenost parcela, niska profitabilnost u poljoprivredi, visoka stopa nezaposlenosti, kao i loša organizacija tržišta. Od početka tranzicije do 1998. godine vlasništvo nad zemljištem je promenilo oko 7 % ukupnih površina. Najčešći oblik kupovine je putem lizinga. Još uvek veliki uticaj na tržište zemljišta ima državna Agencija koja upravlja velikim površinama.

Aktuelna prosečna cena po hektaru se kreće u rasponu od 4.550 do 8.125 dolara i pre svega zavisi od veličine parcele koja je predmet prometa. U toku 2010. godine je zabeležena

---

<sup>14</sup> Dominika, Milczarek: Privatization of State Farms in Poland. A New Institutional Approach. Paper presented at the KATO Symposium 2000.

stagnacija cena poljoprivrednog zemljišta. Uticaj na rast cena zemljišta u Poljskoj bi mogli imati pokušaji Evropske komisije da sprovede reforme koje zahtevaju veću jednakost u raspodeli poljoprivrednih subvencija u EU.

## **BUGARSKA**

U Bugarskoj je u toku devedesetih godina XX veka izvršen povraćaj poljoprivrednog zemljišta ranijim vlasnicima uz ograničenja koja se odnose na veličinu poseda od maksimalno 20 do 30 hektara. Cilj je bio da se ponovo uspostavi ranija vlasnička struktura uz stvaranje konkurentnih poljoprivrednih proizvođača. Od momenta ulaska u Evropsku uniju Bugarska poljoprivreda je postala deo zajedničke agrarne politike ove zajednice, što je svakako uticalo na promene u poslovanju ovog sektora, pa samim tim i na cene poljoprivrednog zemljišta. Nakon ulaska u Evropsku uniju poljoprivredno zemljište u Bugarskoj je postalo predmet interesovanja ne samo domaćih poljoprivrednika i investitora nego i investitora iz celog sveta, a pre svega iz razvijenih evropskih zemalja. Faktori koji utiču na porast interesovanja za investiranje u poljoprivredno zemljište u ovoj zemlji su:

- Članstvo u Evropskoj uniji i stabilnost poslovanja koja je na taj način obezbeđena
- Nivo poljoprivrednih subvencija koje važe za područje Evropske unije
- Relativno jeftina i kvalitetna radna snaga
- Povoljna poreska politika, koja se ogleda u niskom nivou poreza

## **SLOVENIJA**

Male, porodične farme i gazdinstva u vlasništvu poljoprivrednih proizvođača u Sloveniji u velikoj meri su opstala u periodu postojanja društvenog oblika svojine dok je ova država bila u sastavu SFR Jugoslavije. Na osnovu toga Slovenija je u proces privatizacije u poljoprivredi, koji se odnosio i na promet zemljišta ušla sa relativno dobrom pozicijom u odnosu na druge istočno evropske države koje su prošle kroz proces tranzicije, bez obzira na činjenicu da slovenačka poljoprivreda poseduje relativno male zemljišne posede po jednom poljoprivredniku.

Proces restitucije zemljišta sproveden je u toku 1991. godine sa ciljem da se obeštete bivši vlasnici čija je imovina eksproprisana od strane jugoslovenske vlade posle Drugog svetskog rata. Prema Zakonu o denacionalizaciji iz 1991. godine, državno zemljište koje koriste poljoprivredna preduzeća je postalo državna svojina, kojim upravlja Fond za poljoprivredno zemljište. Ovo zemljište je vraćano prethodnim vlasnicima ili njihovim naslednicima na osnovu podnetih zahteva za povraćaj. Ipak broj potraživanja podnetih u skladu sa Zakonom o denacionalizaciji pokrивao je samo relativno mali deo državnog zemljišta koje je za poljoprivrednu upotrebu, tako da je 2000. godine samo 40% tog zemljišta vraćeno zbog tekućih sporova i pravnih komplikacija, jer su na primer poljoprivredna preduzeća u postupku vraćanja u nadležnost fonda prenosila svoje površine koje su im manje odgovarale



umesto stvarno oduzetih i traženih površina zemljišta<sup>15</sup>. Navedene okolnosti su uticale na razvoj tržišta poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji, koje do danas nije dobilo značajnije razmere.

## **HRVATSKA**

U momentu izdvajanja ove države iz bivše SFR Jugoslavije, oko 60 % zemljišnih površina se nalazilo u vlasništvu individualnih proizvođača ili u privatnom vlasništvu. Društvena poljoprivredna preduzeća nakon osnivanja samostalne države su pretvorena u preduzeća u državnoj svojini. Zbog ratnih zbivanja koja su se odvijala na prostoru ove države nakon njenog osnivanja, proces privatizacije državnih preduzeća se sporo odvijao. Zakonom o zemljištu iz 1997. godine stvorene su mogućnosti za prodaju ili davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini. Zbog evropskih integracija i pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji tokom prethodnih godina uređeno je pitanje privatizacije državnih poljoprivrednih preduzeća, koje je sprovedeno. Takođe zakonski su rešena pitanja svojinskih odnosa i vlasničkih prava, na osnovu kojih je rešeno pitanje uređivanja katastra i registra poljoprivrednog zemljišta. Nakon pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji odloženo je pitanje mogućnosti da strani investitori kupuju poljoprivredno zemljište u ovoj državi. Zbog navedenog odlaganja na osnovu kojeg je omogućeno samo domaćim državljanima da učestvuju u prometu zemljišta, kao i zbog činjenice da je usled ratnih događanja na ovim prostorima došlo do velikih migracija stanovništva, tržište poljoprivrednog zemljišta još uvek nije razvijeno.

---

<sup>15</sup> Land Reform in Eastern Europe, Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries , Economic and Social Development Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Seattle, Washington, 2001. p. 31

### **Pitanja za proveru znanja**

1. Kako se mogu podeliti zemlje Evropske unije prema iskustvima u procesu formiranja tržišta poljoprivrednog zemljišta?
2. Na koji način država može da utiče na cenu poljoprivrednog zemljišta?
3. Koje su osnovne specifičnosti tržišta poljoprivrednog zemljišta u Nemačkoj?
4. Na koji način se određuje vrednost poljoprivrednog zemljišta u Litvaniji?
5. Navedite karakteristike Slovenije i Hrvatske?



## 5. EKONOMIJA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je institucionalni okvir (Adžić, S., 2007: 356):

- Evropske Zajednice;
- Zajedničke spoljne i bezbedonosne politike i
- Saradnje u policijskim i pravosudnim pitanjima.

Međunarodne ekonomske integracije su organizovani sistemi ekonomsko-političke saradnje i povezivanja država na osnovama:

- 1) Razvoja svestranih veza;
- 2) Racionalne podele rada i
- 3) Efikasnog korišćenja raspoloživih resursa u cilju povećanja blagostanja građanja i povećanja konkurentne sposobnosti preduzeća i država članica na globalnom tržištu.

### PREGLED OSNOVNIH OBLIKA EKONOMSKIH INTEGRACIJA

<p><b>Zona slobodne trgovine</b> – oblik međunarodne ekonomske integracije u okviru koje se smanjuju razna ograničenja, posebno carine za robe i usluge sa pretežno domaćim sadržajem inputa – u trgovini između država članica. Osnovni cilj uspostavljanja Zone slobodne trgovine je da se carinske stope za robe i usluge sa pretežno domaćim sadržajem inputa svedu na nulu, kao i da se ukinu svi oblici vancarinskih restrikcija u trgovini između država-članica.</p>	<p><b>Carinska unija (Savez)</b> – oblik međunarodne ekonomske integracije u kome uporedo sa „Zonom slobodne trgovine“ postoji sistem jedinstvenih carinskih tarifa i jedinstvena (spoljno) trgovinska politika prema trećim državama nečlanicama.</p>	<p><b>Zajedničko (Unutrašnje) tržište</b> – oblik međunarodne ekonomske integracije u kome uporedo sa slobodom trgovine, sistemom jedinstvenih carinskih tarifa i zajedničkom (spoljno) trgovinskom politikom prema trećim državama – nečlanicama postoji i sloboda kretanja kapitala i radne snage, kao i uređeno usaglašavanje (harmonizacija) opšte ekonomske politike između država-članica.</p>	<p><b>Ekonomski i monetarna unija (Savez)</b> – razvijeni oblik međunarodne ekonomske integracije koji pored pomenutih oblika međunarodne ekonomske saradnje između država članica sadrži i nadnacionalne institucije za sprovođenje opšte ekonomske i monetarno-finansijske politike.</p>	<p><b>Regionalna unija (Savez)</b> – oblik međunarodne ekonomske i političke saradnje koji pored ekonomske komponente sadrži i nadnacionalne institucije za sprovođenje jedinstvene spoljne (i bezbedonosne) politike. U okviru Regionalne unije postoje nadnacionalni organi koji obezbeđuju funkcionisanje Političke, Ekonomske i Monetarne unije (Saveza).</p>
--	--	--	--	---

Države članice Evropske unije, u skladu sa članom 4. Ugovora o osnivanju Ekonomske zajednice imaju obavezu da slede (zajedničku) ekonomsku politiku zasnovanu na

- 1) Tesnoj koordinaciji nacionalnih ekonomskih politika;
- 2) Unutrašnjem tržištu Evropske Unije i
- 3) Utvrđivanju zajedničkih interesa.

## **5.1. Zajednička ekonomska politika Evropske unije**

Koordinacija ekonomskih politika se vrši u okviru Evropskog saveta. Zajednička ekonomska politika je okosnica evropske integracije. Osnivanjem Evropske zajednice za ugalj i čelik udareni su temelji zajedničke ekonomske (industrijske) politike. Relativni uspeh ove politike je ohrabrilu osnivanje Evropske Ekonomske Zajednice.

Osnivanjem Evropske Ekonomske Zajednice urađene su institucionalne osnove za implementaciju tri osnovne ekonomske politike: (1) Zajedničke agrarne politike (CAP), (2) trgovinske politike u funkciji razvoja carinske unije i (3) zajedničke tehnološke politike u oblasti razvoja i primene atomske energije u mirnodopske svrhe.

Postepeno, produbljivanjem ekonomske i političke integracije širilo se i područje delovanja zajedničke ekonomske politike. Kompleks zajedničkih ekonomskih politika u EU obuhvata:

Monetarnu politiku u kojoj dominira pitanje evra i njegovih funkcija u procesu evropske integracije. Monetarna politika je, ujedno, i najkontroverznije područje zajedničke politike. Naime, EU obuhvata četiri u mnogo čemu različita monetarna područja. Prvo, obuhvata zonu evra koja pokriva države članice Monetarne i Ekonomske Unije. Drugo, Dansku i Švedsku gde narod u skladu sa svojim kulturnim i političkim tradicijama nije spreman da se odrekne monetarnog suvereniteta. Treće područje obrazuje Velika Britanija, gde pored kulturnih i političkih tradicija postoje i veoma značajni ekonomski i socijalni momenti za očuvanje monetarnog suvereniteta. Četvrto područje obuhvata novije države članice koje nisu u mogućnosti da bez ozbiljnih rizika po unutrašnju političku, ekonomsku i socijalnu stabilnost podnesu troškove uvođenja evra.

Budžet i budžetska politika. Uloga budžeta u formiranju zajedničke ekonomske politike, izuzev agrarne politike, je mala.

Treće područje predstavlja Zajednička agrarna politika.

Četvrto područje obuhvata kompleks razvojnih politika. Ključni elementi zajedničke razvojne politike su trgovinska politika i politika podrške razvoju unutrašnjeg tržišta Evropske Unije, koje su realizovane reformama privrednih sistema država članica i uspostavljanjem zajedničke institucionalne infrastrukture. U kompleks razvojnih politika EU posebno mesto zauzimaju politike sastavljene od odgovarajućih regulativnih aktivnosti – koje se formulišu, prvenstveno, u funkciji poboljšanja efikasnosti tržišnog mehanizma u okvirima Unutrašnjeg tržišta EU. To su: (1) saobraćajna politika, (2) energetska politika, (3)

politika u oblasti medija i komunikacija, (4) politika konkurencije, (5) obrazovna politika i slično. Osnovno obeležje ovih politika je neodređenost, u smislu da ne obezbeđuju potpunu teritorijalnu obuhvatnost, niti dovoljan stepen operativnosti. No, i pored toga, posebno programi revitalizacije, modernizacije i novogradnje saobraćajne i energetske infrastrukture u funkciji povezivanja evropskog prostora u jedinstvenu celinu se podržavaju raznim oblicima subvencija, pomoći ili eksternog finansiranja pod povoljnijim uslovima od tržišnih.

Peto područje se odnosi na probleme ravnomernog teritorijalnog razvoja. U okvirima dvadeset i osam država EU postoje velike unutrašnje regionalne razlike. Zajednička politika balansirano teritorijalnog razvoja ima dve suštinske komponente. Prvo je institucionalno uređenje prostora EU prema jedinstvenom konceptu. Statistički zavod Evropske Unije u luksmeburgu (EUROSTAT) je razradio četvorostepenu nomenklaturu teritorijalnih statističkih jedinica:

- (1) NUTS 1 koja ima tri do sedam miliona stanovnika;
- (2) NUTS 2 koja ima 800.000 do 3 miliona stanovnika;
- (3) NUTS 3 koja ima 150.000 do 800.000 stanovnika, dok ispod 150.000 stanovnika statističke jedinice imaju status lokalne samouprave.

U skladu sa tim, čak i u visoko centralizovanim državama kao što su (bile) Francuska, Italija i Španija izvedene su institucionalne reforme i izvršena je regionalizacija nacionalne teritorije. Najveći pomak je izvršen u Španiji, u Francuskoj regioni su, prevashodno, administrativna kategorija, dok je u Italiji regionalizacija produbila postojeću ekonomsku i kulturnu podelu države na tri neoficijelna makroregiona: Sever, Centar i Jug.

Drugu komponentu balansirano teritorijalnog razvoja čini kompleks sastavljen od a) regionalne, b) strukturne i c) kohezivne politike u okviru kojih je obezbeđena direktna finansijska podrška regionalnim i lokalnim inicijativama. Ove politike su zabeležile značajne uspehe – posebno u Irskoj, Španiji i Portugaliji.

U širem kontekstu u zajedničku ekonomsku politiku Evropske Unije mogu se svrstati i (1) socijalna politika, (2) ekološka politika (politika zaštite i unapređenja životne sredine) i (3) politika pridruživanja i saradnje Evropske Unije.

Evropsku Uniju obeležava snažno prisustvo koncepta „socijalne države“. Njene osnove (socijalne države) je postavio Oto fon Bizmark, kancelar vlade Nemačkog carstva krajem devetnaestog veka kako bi suzbio privlačnost socijalizma. Kasnije je ovaj koncept prihvaćen u svim evropskim državama, naravno uz odgovarajuća prilagođavanja unutrašnjoj demografskoj, socijalnoj i ekonomskoj situaciji. U cilju uspostavljanja kohezivne 1989. godine doneta je Evropska Socijalna Povelja u kojoj su u osnovnim crtama izložena osnovna prava radnika. Osnovni cilj povelje je nacionalna regulacija socijalne zaštite po minimalnim standardima. Međutim, iz raznih razloga ova povelja nije u potpunosti implementirana, niti je uspostavljena (zajednička) socijalna politika. Sa druge strane, Evropska komisija je propisala obavezujuće i veoma rigorozne standarde zaštite života i zdravlja na radu.

Ekološka politika (Politika zaštite i unapređenje životne sredine) je važna komponenta regulisanja uslova života i rada na celom evropskom prostoru. U tom cilju EU je postavila i uglavnom realizovala relativno rigorozne standarde u domenu zaštite životne sredine. Evropska Unija svojim propisima određuje minimalne norme (standarde) zaštite i unapređenja životne sredine. U tom smislu u Evropskoj Uniji se izdvajaju tri grupe zemalja. Prvu grupu obrazuju Austrija, Danska (koja, verovatno, ima najviše ekološke standarde u svetu), Finska, SR Nemačka i Švedska koje imaju visoko normirane ekološke standarde. Drugu grupu obrazuju ostalih 10 zemalja starih država članica. Treću grupu obrazuju 13 novih država članica, kojima predstoje velika dodatna ulaganja kako bi u prelaznom periodu ostvarili potpunu usaglašenost stanja u nacionalnim životnim sredinama s minimalnim ekološkim standardima Evropske Unije.

Za uspešnu realizaciju procesa evropske integracije i realizaciju zajedničke ekonomske politike, Evropska Unija ima odgovarajuće institucije sa prerogativima zakonodavne, izvršne, nadzorne i sudske vlasti. U mnoštvu institucija može se izdvojiti deset ključnih aktivnih nosilaca zajedničke ekonomske politike. Osnovni aktivni nosioci (činioci) zajedničke ekonomske politike su:

- Evropski savet;
- Savet (ministara) Evropske Unije;
- Evropska komisija;
- Evropski parlament;
- Evropski sud pravde;
- Evropski revizorski sud i
- Evropska centralna banka.

Osnovne savetodavne institucije su:

- Ekonomski i socijalni komitet;
- Komitet regiona i
- Evropska Investiciona Banka.

### *Osnovna načela zajedničke ekonomske politike Evropske Unije*

Ekonomska politika Evropske Unije se zasniva na implementaciji sledećih osnovnih društveno-političkih ciljeva (načela Evropske integracije):

- Prvo, stvaranju jedinstvenog integralnog tržišta roba, kapitala i radne snage bez unutrašnjih granica i vidljivih i nevidljivih barijera, uključujući i stvaranje i jačanje jedinstvenog Evropskog monetarnog sistema.
- Drugo, stvaranju jedinstvenog (ekonomskog) fronta prema spoljnom svetu.
- Treće, svesnoj koordinaciji razvojne i industrijske politike, prvenstveno, kroz zajedničku tehnološku politiku (politiku u oblasti istraživanja i razvoja).
- Četvrto, poštovanju principa međuzavosnosti ekonomskog prosperiteta i (zajedničke) ekonomske politike.
- Peto, solidarnost između naroda Evrope u cilju smanjivanja nejednakosti, jačanja ekonomske i društvene kohezije na osnovama aktivne regionalne, strukturne i kohezivne politike.
- Šesto, uvećanju ljudskih prava i kvaliteta života na osnovama zajedničke (nacionalne) socijalne politike i koordinacije nacionalnih politika zaštite potrošača i politika zaštite i unapređenja životne sredine (ekološka politika).
- Sedmo, stvaranju i usavršavanju nadnacionalnih institucija za javnu regulaciju privrede i privrednog razvoja koje će reprezentovati zajedničke i opšte interese svih ljudi (u okviru Evropske Unije).
- Osmo, poštovanju principa postepenosti i gradualizma u konstituisanju nadnacionalnih institucija za javnu regulaciju privrede i privrednog razvoja, kao i u

Osnovni ciljevi ekonomske politike Evropske Unije su slični onim koji obeležavaju i (parcijalne) nacionalne ekonomske politike država članica:

- 1) ostvarivanje kontinuiranog privrednog rasta;
- 2) obezbeđenje visokog nivoa zaposlenosti;
- 3) obezbeđenje stabilnosti cena;
- 4) obezbeđenje zdravih javnih finansija i stabilnog monetarnog okvira;
- 5) obezbeđenje uravnoteženog platnog bilansa;
- 6) obezbeđenje visokog nivoa međunarodne konkurentnosti privrede Evropske Unije i
- 7) podsticanje ekonomske integrisanosti na nivou Evropske Unije.

Osnovno obeležje modeliranja ciljeva i sadržaja akcija ekonomske politike EU ie opredeljenje za implementaciju principa otvorene tržišne privrede sa slobodnom konkurencijom kao osnovom ekonomskog uređenja. Centralni oslonac zajedničke ekonomske politike je unutrašnje tržište EU (preciznije njegov ključni segment: Evropski Ekonomski Prostor) sa naglaskom na politici uklanjanja tržišnih barijera. Politika regulacije unutrašnjeg tržišta obuhvata: (1) mere za usklađivanje tehničkih propisa i standarda, (2) mere za otklanjanje administrativnih barijera, (3) mere za usklađivanje carinskih formalnosti, (4) mere za harmonizaciju propisa o prevozu, (5) mere za usklađivanje razlika u porezima na promet, (6) harmonizaciju i ograničavanje mera za kontrolu kapitalnih transakcija, (7) harmonizacija procedura pristupa i otklanjanje restrikcija u javnim nabavkama i (8) ujednačavanje postupala implementacije i primene zakona EU.

### ***Unutrašnje tržište Evropske Unije – Evropski Ekonomski Prostor***

Evropski Ekonomski Prostor (engl. European Economic Area – EEP) je formiran 1992. godine između Evropske Zajednice i EFTA (Evropsko Udruženje Slobodne Trgovine – European Free Trade Association – danas ga čine četiri male, geografski udaljene ali veoma razvijene evropske zemlje – Švajcarska, Norveška, Island i Lihtenštajn). Njime je predviđeno na prostoru svih zemalja članica slobodno kretanje robe, lica, kapitala i usluga, tzv. „četiri slobode“. EEP nije carinska Unija, jer nije predviđena niti zajednička eksterna carinska tarifa, niti zajednička spoljnotrgovinska politika. Takođe – sporazumom nisu obuhvaćeni poljoprivreda, ribarstvo i zajednička finansijska politika. Sporazum je veoma obiman, sastoji se od 129 članova, ima oko 1.000 stranica, dopunjenih sa preko 1.400 zakona EU (na 12.000 strana). U suštini to je *acquis communautaire* u praksi. Cilj Evropskog ekonomskog prostora je da se stvori velika evropska zona slobodne trgovine bez obavezne političke integracije. Evropski ekonomski prostor obuhvata samo 18 država (tzv. 15 starih članova Evropske Unije, Norvešku, Island i Lihtenštajn pošto Švajcarska nije prihvatila slobodno kretanje radne snage), pošto za 12 novih članova Evropske Unije važe izvesna dodatna ograničenja, posebno u domenu kretanja lica (posebno radne snage), pa su u tom smislu, Norveška, Island i Lihtenštajn više članovi Evropske Unije i bez formalnog članstva od ovih država.

## 5.2. Budžet i budžetska politika Evropske unije

U literaturi postoje brojne definicije budžeta a to različito pojmovno određenje budžeta zavisi od ugla istraživanja i primenjene metodologije pa se definicije razlikuju u zavisnosti od toga da li se budžet primarno izučava sa finansijskog, pravnog, političkog, ekonomskog ili socijalnog stanovišta.

Budžet oslikava različite aspekte države, asocijacije država ili međunarodnih organizacija i zbog toga se u finansijskoj teoriji analizira kao: 1) predmet finansijske analize; 2) pravni akt; 3) politički akt, kao i instrument 4) ekonomske i 5) socijalne politike (Grbić, V. 2005:89).

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

**Budžet kao pravni akt.** Budžet je pravni akt zato što se posle sprovedene procedure usvaja u parlamentu u formi zakona.

**Budžet kao politički akt.** Budžet predstavlja politički akt jer se normativno određuju prioriteta jednog društva. Na primer, u budžetu se određuje da li će u narednoj godini biti veća izdvajanja za socijalna davanja poput penzionih i zdravstvenih šema ili će biti veća izdvajanja za razvoj kao što su davanja za naučna istraživanja ili izgradnju određene privredne infrastrukture.

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

**Budžet kao instrument socijalne politike.** Budžet omogućava, pored ekonomske, vođenje i socijalne politike. Preraspodelom budžetskih prihoda putem budžeta omogućava se finansiranje, dimenzioniranje i usmeravanje rashoda na socijalne namene – npr. izdvajanja za nesapostavljene.

Budžet se, generalno, može definisati kao plan prihoda i rashoda jedne države, asocijacije država ili međunarodnih organizacija, za jedno vremensko razdoblje koje se obično vezuje za jednu godinu.



### 5.2.1. Budžetska načela i procedure

Pri izradi budžeta primenjuju se određena pravila koja se odnose na procedure sastavljanja, formu i sadržinu budžeta i koja se nazivaju budžetska načela. Ova klasična pravila se primenjuju kako u zemljama članicama tako i na nivou Evropske unije. Ona budžetska pravila koja se odnose na sadržaj i formu budžeta nazivaju se statička budžetska pravila, a ona koja se odnose na procedure sastavljanja i utvrđivanja budžeta nazivaju se dinamička budžetska načela.

U statička budžetska načela spadaju:

1. Potpunost (univerzalnost). Ovo načelo izražava zahtev da svi planirani prihodi i rashodi budu unešeni u budžet. Ovo u osnovi znači da je visina i vrsta javnih prihoda i rashoda u sferi odlučivanja i kontrole parlamentarnih organa.
2. Budžetska neafektacija. Ovo načelo sprečava vezivanje pojedinih budžetskih prihoda za određene rashoda, odnosno svi prihodi idu u centralnu kasu iz koje se vade sredstva za opšte potrebe, bilo koje vrste.
3. Budžetsko jedinstvo. Načelo budžetskog jedinstva znači da svih prihodi i rashodi treba da budu uključeni u jedan budžet i u njemu prikazani na isti način u pogledu potpunosti, klasifikacije i trajanja. Kao specijalni budžeti mogu se javiti dvojni, aneksioni i autonomni. Kod **dvojnog budžeta**, pored redovnih prihoda i rashoda, pravi se još jedan budžet - na primer u Danskoj budžet za investicije, tzv. kapitalni budžet. **Aneksioni budžet**, pored projekcije prihoda i rashoda za narednu godinu sadrži i priloge (anekse) za, na primer, poslovanje javnih preduzeća u vlasništvu države, što je posebno slučaj u Francuskoj. Svi eventualni manjkovi aneksionog budžeta pokrivaju se iz osnovnog budžeta, a eventualni viškovi se unose u osnovni budžet. **Autonomni budžet** pored osnovnog budžeta sadrži budžet nekog javnog fonda. Za razliku od aneksionog, ovaj budžet odobravaju organi fonda a ne parlament, viškovi ostaju u njemu a manjkovi se pokrivaju iz redovnog državnog budžeta. Primer autonomnog budžeta u EU možemo naći u Evropskom fondu za razvoj osnovanom 1957. godine.
4. Realnost. Ovo načelo pretpostavlja realnost, odnosno ostvarljivost svojih projekcija prihoda i rashoda a odstupanja treba da budu svedena na minimum.

Dinamička budžetska načela su:

1. Načelo budžetske specijalizacije (specifikacije). Ovo načelo znači da svaki budžetski kredit mora da ispuni određenu svrhu, odnosno da bude iskroišćen za precizno utvrđene namene kako bi se postiglo da bude iskorišćen u skladu sa odlukama parlamenta koji ga je doneo.
2. Načelo budžetske ravnoteže postoji kada ukupnoj sumi državnih rashoda u budžetu odgovara ukupna suma redovnih prihoda (porezi, takse, dorpinos, prihodi državne



imovine i državnih preduzeća. Savremene države ponekad često odstupaju od ovog pravila i pribegavaju deficitarnom finansiranju budžeta putem javnog duga.

3. Načelo prethodnog odobrenja. Ovo načelo predviđa da se sam akt budžeta mora doneti pre početka njegove primene ili, preciznije, bez odobrenog budžeta nije dozvoljeno finansiranje javnih potreba. Ako se budžet ne usvoji, što u osnovi znači da parlament nije ukazao poverenje vladi i njenom, pre svega finansijskom, ali i ekonomskom i socijalnom programu, finansiranje javnih potreba vrši se putem institucije privremenog finansiranja.
4. Načelo javnosti. Ovo načelo pretpostavlja transparentnost, odnosno upoznavanje građana sa sadržinom budžeta pre njegovog izglasavanja, a naročito kada je konačno prihvaćen.

### **5.2.2. Opšte karakteristike budžeta EU**

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

U početku se opšti budžet sastojao od finansijskih sredstava stavljenih na raspolaganje od država članica i troškova raspodeljenih na osnovu njihovih zajedničkih odluka. Budžet je bio specifičan iz više razloga: a) prihodi koji su poticali od fiksnih finansijskih doprinosa od strane država članica prema utvrđenoj skali i rashoda koji su bili usmereni na jasno definisane aktivnosti. Drugim rečima – nisu postojali izvorni prihodi EU; b) dodatno ograničenje je bilo, a zasnovano je na Rimskom ugovoru, da prihodi i rashodi prikazani u budžetu treba da budu u ravnoteži. Dakle, suprotno državnim budžetima, deficitarno finansiranje putem javnog zaduživanja nije dozvoljeno.

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

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

- Od proračuna dostavljenih od strane pet institucija Zajednice (Saveta, Komisije, Parlamenta, Suda pravde i Socijalno-ekonomskog komiteta), Komisija priprema preliminarni nacrt budžeta koji se predstavlja budžetskoj vlasti do 15. juna.
- Savet, dejstvujući sa kvalifikovanom većinom, priprema nacrt budžeta i dostavlja ga Parlamentu na prvo razmatranje do 15. septembra.
- Parlament vrši izmene i dopunjuje (neobavezne rashode), predlaže modifikacije (obavezni rashodi) ili odbacuje nacrt budžeta i vraća ga na Savet za drugo razmatranje i izmene.
- Savet postupa po predloženim izmenama i dopunama i modifikacijama i Parlamentu vraća nacrt budžeta na drugo razmatranje do 22. novembra.
- Parlament proglašava da je usvojio budžet do kraja decembra, ili ga odbacuje kao celinu i zahteva podnošenje novog nacrta.

Konačno usvajanje budžeta je prerogativ predsednika Evropskog parlamenta. Iako sa 80% rashoda rukovode organi država članica, Komisija ima ukupnu odgovornost za sprovođenje budžeta i odgovorna je Evropskom parlamentu u pogledu obezbeđivanja da se bužet realizuje onako kako je izglasano.

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

To je pojednostavljena verzija kompleksne procedure koja često stvara zastoje u odobravanju budžeta preko roka za završetak ovog procesa. U prošlosti je često dolazilo do komplikacija kod klasifikacije rashoda na obavezne i neobavezne. Prema Rimskom ugovoru, obavezan je onaj rashod koji neminovno nastaje iz ovog ugovora ili iz dokumenata usvojenih u skladu s tim. Ova nedovoljno jasna definicija je prouzrokovala mnogo sprova u razgraničenju između Saveta i Parlamenta. Konačno je stvar rešena Međuinstucionalnim sporazumom (1993) koji je pojasnio ulogu svake institucije u budžetskom postupku.

### 5.2.3. Transformisanje budžeta EU

Predstavljene karakteristike budžeta i budžetskih procedura u EU ukazuju na činjenicu da je on stalno bio izložen intevencijama i, shodno tome, određenim promenama. Dodatni pritisak je svakako činjenica da je budžet konstantno pod lupu javnosti.

Potrebno je napomenuti da je procedura donošenja odluka u EU, ili njihovog usaglašavanja komplikovana a same transformacije se odvijaju veoma sporo. Takođe, uska struktura prihoda i rashoda u budžetu EU utiče na njegov zahvat u državama članicama. Na primer, budžet je često stvarao neplanirane međudržavne raspodele dohotka, koje su od 1970-ih u EU izazivale oštre krize koje su pretile da uspore evropsku integraciju. Ti problemi nastaju zbog veličine neto doprinosa država i zbog razlika između doprinosa svake zemlje u budžet i plaćanja iz budžeta. Za neke države članice (naročito za Veliku Britaniju) neto doprinosi su bili redovno pozitivni i „prekomerni“ u odnosu na njihovo blagostanje. Ta nepravednost prouzrokovana je određenim aspektima budžetskog procesa koji potiču kako sa prihodne tako i sa rashodne strane budžeta. Sve ovo izazivalo je određene krize u odnosima među članicama, koje su razrešavane daljim reformama.

Početak 1980-ih, kada je kriza dostigla svoj vrhunac, budžet EU se finansirao iz svojih „sopstvenih izvora“ koji su se sastojali od:

- carina, poljoprivrednih dažbina i dažbina za šećer uvezen iz zemalja van EU i
- doprinosa članica na bazi poreza na dodatu vrednost (PDV). To se zasniva na hipotetičkim prihodima dobijenim primenom zamišljene stope PDV-a od 1 posto, a povećane na 1,4 posto u 1985. godini na zamišljenu zajedničku osnovicu PDV-a, i on nije uslovljen stvarnim PDV sistemom.

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

- izdaci za Zajedničku agrarnu politiku (CAP) koji su do sredine osamdesetih godina činili više od dve trećine ukupne sume i išli su uglavnomna države članice sa relativno velikim troškovima ili veoma subvencionisanim poljoprivrednim proizvodima (npr. Danska, dok su Nemačka i Velika Britanije bili čisti uvoznici poljoprivrednih proizvoda i stoga mali primaoci izdataka za CAP);
- „strukturni fondovi“ za regionalni razvoj i socijalnu politiku koji, kako zbog toga što su činili manje od 20% od ukupne sume, tako i zbog slabe proširenosti na države članice, nisu bili u stanju da uravnoteže raspodelu rashoda.

Prekomerni teret poljoprivredne potrošnje u ukupnim rashodima bio je glavni uzrok problema s kojima se suočavala Velika Britanija, koja je uplaćivala prema svom relativnom blagostanju ali je primala u skladu sa svojim relativno malim poljoprivrednim sektorom. Zbog toga je vlada Velike Britanije zatražila veliko smanjenje njenog doprinosa. U pokušaju postizanja sporazuma EU je povezala budžetsku debatu sa smanjenjem rashoda za CAP

putem uspostavljanja proizvodnih normi koje bi, ukoliko bi bivale premašene, bile podvrgnute „suodgovornoj dažbini“ koju su plažali proizvođači. Ali takav mehanizam nije rešio budžetski problem. Nakon snažnih zahteva od strane Britanske vlade, Evropski savet iz 1984. godine je u Fontejnbleu odlučio da će svaka država članica koja snosi prekomerne budžetske troškove u odnosu na svoje relativno blagostanje izvući korist od ispravke. Na osnovu toga, doprinosi PDV-a Velike Britanije umanjeni su za dve trećine od njihovog neto doprinosa u budžet EU. Savet nije promenio pravila „sopstvenih izvora“ nego je jednostavno odlučio da će trošak britanskog smanjenja da se podeli na druge države članice gde je najveći budžetskih davalac (Nemačka) plaćala najviše.

Dalje reforme su se pozabavile nekim od problema na tom planu ali je budžet i dalje sadržao jednu konstrukcionu grešku. Kako se budžet sastavljao svakog decembra, njegova najveća stavka potrošnje u okviru CAP je zasnovana na predviđanju i zato neprecizna ili pogrešna (zbog fluktuacija u obimu proizvodnje koja nastaje kasnije u godini i neizvesnosti međunarodnih cena). Kao rezultat često su nastajali deficiti između planiranih i stvarnih obaveznih izdataka koje su države članice morale da finansiraju sa dodatnim vanrednim doprinosima u toku fiskalne godine. To je stvorilo nevericu i zastoje kako u uplatama tako i u primanjima iz godišnjeg budžeta. Nakon dugog perioda kretanja iz jedne finansijske krize u drugu, ali i pojave starih-novih ciljeva, jačanje aktivnosti na kompletiranju programa jedinstvenog tržišta, a od 1992. godine i prelazak na Evropsku monetarnu uniju (EMU), na kraju su prisilili EU da sprovede dugo očekivanu radikalnu prepravku finansija. Ona se bazirala na predlogu da se mora postaviti plafon za iznos koji EU može prikupiti od država članica. Sopstveni plafon sredstava određen je na 1,21 posto od BNP-a u 1995. godini i povećano fažno na 1,27 posto od BNP-a u 1999. godini. Jedinствена stopa PDV-a postepeno je smanjena sa 1,4 na 1 procenat u 1999. godini, sa osnovicom PDV-a limitiranom na najviše 50 procenata od BNP-a. U praksi ove reforme značile su da pored tradicionalnih sopstvenih izvora koje čine: 1) poljoprivredne dažbine i dažbine za šećer; 2) carine i 3) treći izvor zasnovan na PDV-u; bude uveden i 4) izvor popune zasnovan na bruto nacionalnom proizvodu (BNP) država članica koji reflektuje relativno bogatstvo i dohodak građana svake zemlje članice. Kao rezultat doprinosi članica u budžetu postali su pravedniji.

Zajednica je, takođe, odlučila da restruktuiru rashodnu stranu budžeta putem: a) povećanja rashoda za otprilike 22 procenata u realnim vrednostima za period 1993-1999, kako bi pomogla promovisanju tzv. ekonomske i društvene kohezije među državama članicama i regionima EU radi ubrzanog napretka EMU i b) povećanja raspodele sredstava za Strukturne fondove za 40 posto i 9 posto za poljoprivredu u realnim vrednostima. Sporazum u pogledu popusta za Veliku Britaniju ostao je netaknut. Ti događaji promenili su strukturu i veličinu opšteg budžeta sa padom udela rashoda za CAP na 46 posto i povećanjem udela Strukturnih fondova na 32 posto.

### **5.3. Evropska monetarna unija**

Zadaci postavljeni u Rimskom ugovoru o formiranju carinske unije do 1968. godine realizovani su godinu i po dana pre roka. Jedan od sledećih koraka koji je treba da pomogne očuvanju postojećeg nivoa integracije i njen dalji razvoj bio je uspostavljanje monetarne integracije.

#### **5.3.1. Optimalno valutno područje**

Svaka zemlja svoj nacionalni suverenitet, između ostalog, dokazuje svojom valutom i mogućnošću izvođenja valutnih operacija sa njom: devalvacije ili revalvacije u skladu sa stanjem platnog bilansa i ukupne ekonomije. Monetarnom integracijom i jedinstvenom valutom, ne ulazeći u to kako se do nje došlo, ili neopozivim fiksiranjem pariteta nacionalnih valuta zajedničkog privrednog prostora, napušta se, na ekonomskom planu, njen nacionalni suverenitet a mogućnosti upravljanja monetarnom politikom se praktično ukidaju, odnosno prenose na novoosnovane zajedničke organe. Teorijsku osnovu pronalazimo u teoriji o „optimalnom valutnom području“ čiji je rodonačelnik Robert Mandel (Mundell, R., 1961). Mandel je istakao: „Kada bi svet mogao biti podeljen na područja unutar kojih postoji mobilnost činilaca proizvodnje i područja između kojih ne postoji, tada bi svako područje moralo imati zasebnu valutu koja fluktuiru u odnosu na drugu valutu“. Odnosno, po začetniku ove teorije, za stvaranje jednog valutnog područja bitan je stepen pokretljivosti činilaca proizvodnje: rada i kapitala, koji se na njemu odvijaju.

Drugačije definišano, po Mandelu kao alternativno sredstvo ekonomskog prilagođavanja, umesto menjanja deviznog kursa mogu se koristiti prednosti visoke pokretljivosti faktora proizvodnje. Ukoliko na jednom prostoru postoji visok nivo pokretljivosti navedenih faktora – opravdano je uvesti zajedničku valutu ili fiksirati devizne kurseve.

Profesor Robert Mandel je 1999. godine dobio Nobelovu nagradu za ekonomiju. To je jednim delom bila nagrada za njegov rani rad na tEMU optimalnih valutnih područja. Mandel i njegovi sledbenici identifikovali su tri atributa koji zemlje mogu da učine podobnim za valutno područje. Prvo, zemlje koje međusobno mnogo trguju mogu da imaju malu sposobnost da na dugi tok utiču na ravnotežni devizni kurs u odnosu na svoje partnere, ali mogu da budu motivisane na devalvaciju radi ostvarivanja privremene prednosti. Fiksi devizni kurs isključuje takvo ponašanje i omogućava ostvarivanje koristi od trgovine.

Drugo, što su ekonomska i industrijska struktura potencijalnih partnera sličnije to je veća verovatnoća da se oni suoče sa zajedničkim udarima koji mogu da se reše pomoću zajedničke monetarne politike. Kada je u pitanju jedinstvena monetarna politika, do teškoća dolazi usled šokova koji su specifični za jednu zemlju.

Treće, što su tržišta rada unutar valutnog područja fleksibilnija, to su neophodne promene u konkurentnosti i realnim deviznim kursovima lakše ostvaruju kroz (različite) promene u nivou cena u različitim zemljama članicama.

Nasuprot tome, zemlje najviše ostvaruju ako zadrže svoj monetarni suverenitet kada nisu toliko integrisane sa potencijalnim partnerima, kada imaju drugačiju strukturu (i samim tim verovatnoću da se suoče sa drugačijim udarima) i kada ne mogu da se oslone na fleksibilnost domaćih nadnica i cena kao supstitut za promene deviznog kursa.

Dalji doprinos teoriji optimalnog valutnog područja vezna je za McKinona (McKinon, R., 1963). Kao važan kriterijum koji definiše valutno područje iz aspekta mogućnosti ustanovljenja jedinstvenog deviznog kursa, odnosno jedinstvenog merila cene, on ističe stepu otvorenosti privrede. Otvorenost privrede je u obrnutoj srazmeri sa mogućnošću samostalne upotrebe deviznog kursa kao instrumenta ekonomske politike. I obrnuto, fluktuirajući devizni kurs može biti delotvoran instrument ekonomske politike u uslovima velike, samodovoljne privrede, koja ima relativno nizak obim trgovinske razmene sa okruženjem.

Razvoj teorije optimalnog valutnog područja vezna je i za kriterijum diversifikovane proizvodnje (Kenen, P., 1969). Prema ovom autoru, država čija je proizvodna struktura diversifikovana, odnosno raznovrsna, imaju prostora za veći stepen prilagođavanja uslovima razmene sa drugim zemljama i stoga ne moraju često da menjaju devizne kurseve.

U krajnjoj instanci, svaka zemlja koja se nalazi pred izborom čvrstog ili fluktuirajućeg kursa, odnosno koja se nalazi pred izborom zajedničke ili samostalne valute mora se izložiti testu poređenja dobiti i koristi od takvog projekta. Dakle, pristup monetarnoj integraciji mora svakoj novoj članici da omogući maksimiziranje koristi od pristupa uz istovremeno minimiziranje troškova.

### **5.3.2. Troškovi i koristi monetarne integracije**

Analiza troškova i koristi do kojih dolazi prilikom pristupanja monetarnoj uniji (monetranoj integraciji) pretpostavlja analizu prednosti i nedostataka fiksnog deviznog kursa, odnosno zajedničke valute. Predmet analize predstavljaju implikacije koje će fiksni devizni kurs, odnosno zajednička valuta, izazvati na konkretne uslove u zemlji koja je predmet analize.

Koristi koje zemlja očekuje od jedinstvene, stabilne valute su zasnovane na njenoj primeni na većem tržištu i uključuju:

- cene su stabilne i uporedive što doprinosi jačanju konkurencije i povećanju obima trgovine;
- stabilna valuta doprinosi stabilnim kamatnim stopama i većim investicijama;
- smanjenje neizvesnosti doprinosi i boljoj alokaciji resursa, većoj specijalizaciji i njenom drugom licu – većoj integraciji;
- smanjuju se transakcioni troškovi nastali menjajem različitih valuta;
- smanjuju se troškovi nastali zbog potrebe držanja većih novčanih rezervi u uslovima neizvesnosti.

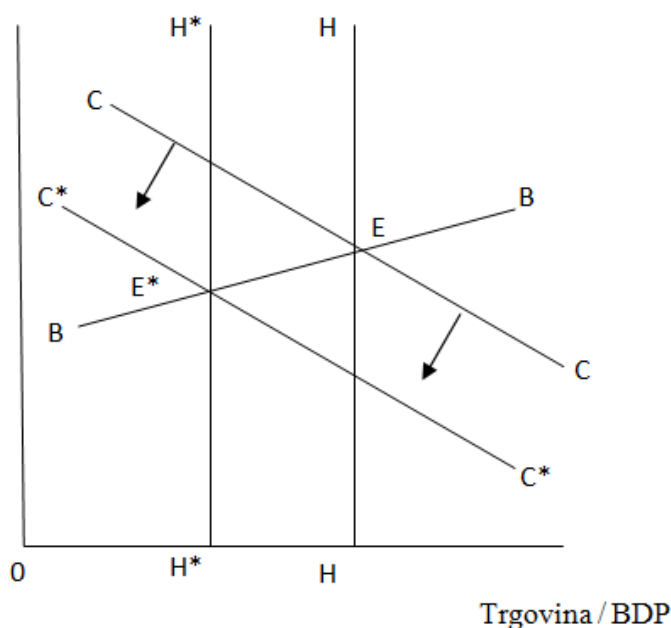
Troškovi koje fiksni devizni kurs i stabilna valuta donosi vezani su za:

- gubitak monetarnog suvereniteta koji se naročito manifestuje u nemogućnosti rešavanja platnobilansnih teškoća putem devlavacije, te gubitaka koji se kao posledica ovog ograničenja javljaju;
- nemogućnost samostalnog vođenja ekonomske politike u pogledu rešavanja problema inflacije u nezaposlenosti;
- gubitak emisije, tzv. infalicone dobiti.

Dileme koje stoje pred potencijalnim članom EU mogu se prezentovati na sledeći način (Grbić, V., str. 52):

**Grafikon 6.** Koristi i troškovi od monetarne integracije

Troškovi i koristi



CC = troškovi monetarne integracije

BB = koristi monetarne integracije

E = korist = troškovi

C\*C\* = pomeranje troškova posle monetarne integracije

E\* = korist = troškovi posle monetarne integracije

Vertikalne linije na prethodnom grafikonu označavaju koristi i troškove proistekle iz monetarne integracije merene odnosom prema GDP, dok horizontalna linija izražava stepen



integracije zemlje sa partnerima, meren odnosom trgovinske integracije i GDP. Linija koristi BB i linija troškova CC se seku u tački E, gde su koristi i troškovi jednaki.

Vertikalna linija HH kroz tačku E deli sliku na dva dela: levo od linije HH troškovi su veći od koristi  $C > B$ ; desno od linije HH korist je veća od troškova  $B > C$ . Dakle, ako je pozicija zemlje na desnoj strani, na osnovu statički utvrđene cost-benefit analize, ona treba da se pridruži monetarnoj uniji. Dalji razvoj monetarne integracije, povećanje trgovine, transparentnije cene, jačanje konkurentnosti, bolja alokacija resursa povećaće prednosti monetarne integracije. To će dovesti do pomeranja troškovne krive na levo  $C^*C^*$  i povećanja područja neto koristi na desno  $H^*H^*$ .

### 5.3.3. Razvoj monetarne integracije

Razmišljanja o monetarnoj integraciji u EU bila su podstaknuta nizom događaja. Pre svega, završetak prve faze integracije 1968. godine, formiranje carinske unije i potrebe daljeg razvoja ovog procesa, zatim turbulencije dolara na svetskoj ekonomskoj i monetarnoj sceni i napuštanje fiksnih deviznih kurseva i značajno odstupanje kurseva valuta između članica Evropske unije.

Na Haškom samitu (1969) zaduženi premijer Luksemburga Verner P. je dobio zaduženje da napravi plan za eliminaciju fluktuacije deviznih kurseva unutar EU, odnosno plan o formiranju monetarne unije. Vernerov izveštaj je završen i podnet 1971. godine. U izveštaju se predviđa formiranje evropske monetarne unije do 1980. godine, ali bez precizno definisanih faza realizacije. Izveštaj je predviđao formiranje fiksnih deviznih kurseva i slobodno kretanje kapitala. Sam projekat nije sproveden u delo ali se smatra inicijalnim potezom u postupku realizacije monetarne integracije.

*Monetarna zmija.* Godine 1972. Savet ministara je doneo odluku o nastavku procesa integracije u pravcu formiranja evropske monetarne unije (EMU). Forma ili oblik integracije je dobio naziv „monetarna vrpca“ ili „zmija u tunelu“. Sam naziv, donekle, predstavlja suštinu tog oblika monetarne integracije. Radi se o prilagodljivom obliku fiksnog deviznog kursa. Osnovni devizni kurs je kurs dolara. On se uzima kao baza. Centralna banka zemalja Evropske unije se drže ovo kursa ili imaju pravo da fluktuiraju svoje valute sa odstupanjem  $\pm 2,25\%$ . Kada se ovo gradički predstavi dobija se oblik zmije, te otuda i sam naziv.

Sistem je bio kontrolisan od strane Evropskog monetarnog fonda za saradnju (European Monetary Cooperation Fund). Odstupanja kurseva valuta pojedinih zemalja od predviđenih granica je regulisano sledećim oblicima intervencija:

- koordinacijom monetarnih politika;
- kratkoročnim kreditima obezbeđenim od fonda;
- usklađenim akcijama zemalja članica.

Kao poslednja mera u pravcu očuvanja ovako fiksiranog kursa, kada su prethodne iscrpljene, bilo je predviđeno privremeno ili trajno istupanje iz ovog aranžmana.



Period realizovanja ovakvog koncepta integracije (1972-1977) bio je praćen problemima na svetskoj ekonomskoj pozornici od kojih se može izdvojiti naftna kriza, odnosno ekscenčna povećanja cena nafte i pad vrednosti dolara, kao i sve turbulencije koje su pratile ove procese. Sve ovo je uticalo na sposobnost održavanja ovako definisanog kvazi fiksnog kursa te su u poslednjoj godini njegovog postojanja (1977) samo nemačka marka, holandski gulden, danska kruna, belgijski i luksmeburški franak ostali u ovom režimu.

*Evropski monetarni sistem.* Dalji razvoj monetarne integracije vezna je za stvaranje Evropskog Monetarnog Sistema (EMS). On je aktiviran 1979. godine. Osnovni ciljevi su mu bili:

- stabilizacija deviznih kurseva;
- monetarna kooperacija među članovima;
- približavanje i harmonizacija ekonomskih politika članica;
- dalji razvoj evropskih integracija;
- stabilizacija međunarodnih monetarnih odnosa.

Evropski monetarni sistem preuzeo je najbolje delove prethodnog monetarnog režima. Zemlje koje su ušle u EMS su fluktuirale svoju valutu oko jedne unapred određene, zajedničke valute. Ona sada nije bila dolar nego Evropska Monetarna Jedinica – EKI (European Currency Unit – ECU). U osnovi, to je bila korpa valuta sastavljena od valuta zemalja članica EMS. Vrednost korpe ili zajedničkog standarda se dobijala na osnovu udela svake zemlje članice; udeo je označavao specifičnu težinu određene zemlje u ukupnoj ekonomiji EU. Izračunava je na bazi učešća svake zemlje u bruto društvenom proizvodu i udela u ukupnoj međusobnoj trgovini EU. Određivan je jednom za period od pet godina, a promene su bile moguće ako dođe do odstupanja od 25% na prvobitno predređenu vrednost. Na taj način EKI je odražavao snagu svake ekonomije u ukupnoj, kao i promenu njene važnosti i uticaja.

Devizni kurs svake valute EU je definisan u odnosu na vrednost ekija, što je povratno determinisalo devizne kurseve između članica EMS. Dozvoljene fluktuacije u odnosu na EKI su opet bile +/-2,25%. Odstupanje je bilo dozvoljeno jedino italijanskoj liri, španskoj pezeti i britanskoj funti, kojima je bilo dozvoljeno da fluktuiraju oko EKI-ja za +/-6%.

Pored svoje uloge centralnog deviznog kursa i indikatora odstupanja od njega, EKI je služio i kao: sredstvo poravnanja među centralnim bankama članicama, kao deo međunarodnih finansijskih rezervi, jedinica za finansijske transakcije i statistiku administracije EU, zbog svoje relativne stabilnosti i kao jedinica zaliha vrednosti i kao računovodstvena jedinica za intervencije.

Ako se posmatra period od 1979. do 1990. godine u funkcionisanju evropskog monetarnog sistema može se konstatovati da je on bio uspešan. Osnovni cilj sistema: očuvanje stabilnosti valute i niska inflacija (od 12,7% u 1988. godini do 4,3% u 1993. godini) bio je ispunjen. To je dovelo do bliže saradnje između centralnih banaka članica i konvergencije monetarnih

politika. Neki širi ciljevi koji pretpostavljaju dalji razvoj procesa integracije, međutim, nisu ostvareni pošto se valutna stabilnost dugovala kontroli kretanja kapitala i deviznih kurseva.

Kriza Evropskog Monetarnog Sistema je bila vezana za ujedinjenje Zapadne i Istočne Nemačke, koje se ostvarilo 1990. godine. Ovo ujedinjenje je nametnulo značajne javne troškove u sada bivšoj Istočnoj Nemačkoj. Oni su pokriveni iz budžeta, što je dovelo do fiskalnih deficita a potom do rasta inflacije i to od 1,3% u 1988. godini do 4,8% u martu 1992. godine. Bundesbanka je reagovala sa standardnim ekonomskim merama: podigla je kamatne stope na istorijski nivo – 9,75%. Tražnja za nemačkom markom je rasla pa su druge članice EMS-a, radi očuvanja vrednosti svoje valute, takođe podigle kamatne stope. Pošto su neke od njih bile u recesiji (posebno Velika Britanija, Španija i Italija) ovo je bila iznuđena mera – tačno suprotna od potrebne. To je dodatno podiglo stopu inflacije. Devalvacija je bila jedino rešenje koje je finansijsko tržište moglo da prihvati i stabilnost EMSa je bila potkopana. Američka privreda je takođe bila u recesiji što je dodatno opteretilo finansijske sisteme. Većina članica EMSa je devalvirala svoju valutu, neke i po nekoliko puta (Španija i Portugalija). Sistem je bio pred kolapsom i zemlje EMSa su avgusta 1993. godine nevoljno odlučile da dozvoljenu granicu odstupanja od +/-2,25% od EKI-ja zamene novom plus-minus 15%.

Nova dozvoljena granica odstupanja od EKI-ja praktično je značila napuštanje Evropskog Monetarnog Sistema. U EU su ponovo postala aktuelna razmišljanja o novim rešenjima ovih pitanja.

*Evropska Monetarna Unija.* Idejnu osnovu i podsticajni element stvaranja EMU-a dao je Delorov izveštaj iz 1989. godine. On je predviđao stvaranje monetarne unije u tri etape, bez definisanja rokova odvijanja etapa, osim prve čiji je početak predviđen za polovinu 1990. godine. Prva etapa je predviđala pristupanje svih članica evropskom monetarnom sistemu i usaglašavanju svojih deviznih kurseva u okviru datih okvira, uklanjanje prepreka kretanja kapitala i usaglašavanje monetarnih i ekonomskih politika članica. Za drugu etapu je predviđeno osnivanje evropske centralne banke, smanjenje dozvoljene fluktuacije zajedničkog deviznog kursa, utvrđivanje indikatora za praćenje ekonomskih procesa i korekciju deviznih kurseva. Treća, poslednja faza je pretpostavljala prenošenje monetarne vlasti na centralnu banku i trajno utvrđivanje deviznih kurseva između nacionalnih valuta zemalja članica. Ovo je bila skica Ugovora iz Mاستrihta.

Sam Ugovor iz Mاستrihta o osnivanju ekonomske unije uglavnom se odnosio na formiranje monetarne unije. Ugovor je predviđao tri faze u realizaciji EMU-a.

#### *Prva faza (1990-1993)*

Prva faza je realizovana u periodu od 1. jula 1990. godine do 1. januara 1994. godine. Trajala je tri godine i šest meseci. Pored daljeg razvoja jedinstvenog tržišta, važan zadatak ove faze formiranja monetarne unije bila je koordinacija monetarnih i fiskalnih politika i konvergencija ekonomskih agregata kojima one operišu. Za ovaj poslednji zadatak nije formirana nikakva posebna institucija. Monetara saradnja se odvijala preko Komiteta guvernera centralnih banaka EU, s tim da je proširen njegov mandat. Ostavljena je mogućnost devlvacije zajedničke valute.

### *Druga faza (1994-1998)*

Druga faza je realizovana od 1. januara 1994. godine i trajala je do 31. decembra 1998. godine, odnosno trajala je punih pet godina. U ovoj fazi je osnovan Evropski monetarni institut (EMI), lociran u Frankfurtu. Njegov glavni zadatak je bio da unapredi koordinaciju zemalja članica i da pripremi osnivanje evropskog sistema centralnih banaka (ECSB) i same Evropske Centralne Banke (ECB). Monetarna politika je i dalje vođena u nacionalnim bankama zemalja članica, dok je Evropski monetarni institut, zajedno sa Evropskom komisijom, vršio monitoring ekonomske situacije u pogledu ispunjenja kriterijuma za pristupanje Evropskoj Monetarnoj Uniji i pripremao instrumente i procedure koje će koristiti Evropska centralna banka.

### *Treća faza (1999)*

Ova faza je počela 1. januara 1999. godine i još uvek traje u smislu da je monetarna i ukupna integracija beskrajn proces u kome uvek ima mesta za korekciju ili dodavanje novih elemenata. U maju 1998. godine, na osnovu kriterijuma konvergencije, doneta je odluka o listi od 14 zemalja koje su ispunile kriterijume. Svojom odlukom u EMU nisu ušle Velika Britanija, Švedska i Danska. Ukinut je Evropski monetarni institut i konstituisani su Evropski sistem centralnih banaka i Evropska centralna banka sa sedištem u Frankfurtu. Devizni kurs je fiksiran i EKI je zamenjen za evro. Umesto korpe valuta – ekija, koji je vremenom gubio značaj u platnom prometu, kao tzv. žiralni novac, promovisan je evro kao sasvim nova valuta. Od januara 2002. godine evro se pojavio kao novčanica, pa se iz platnog prometa proširio u svim članicama EMU i na gotovinska plaćanja i upotrebu među građanima. U prvih šest meseci u 2002. godini evro i nacionalne valute su funkcionisale paralelno da bi od jula 2002. godine evro postao jedino zakonito sredstvo plaćanja među državama članicama Evropske Monetarne Unije.

#### **5.3.4. Kriterijumi konvergencije**

Član monetarne unije može postati samo ona članica koja ispunjava uslove ili kriterijume konvergencije. Reč je o sledećim kriterijumima:

- **Cenovna stabilnost.** Cenovna stabilnost se izražava preko stope inflacije. Stopa inflacije ne sme da iznosi više od 1,5 procentnog poena od neponderisanog proseka u tri zemlje članice EU sa najnižom stopom inflacije. Stopa inflacije meri se indeksom potrošačkih cena u godini pre utvrđivanja da li su ispunjeni kriterijumi za pristup monetarnoj uniji.
- **Dugoročna kamatna stopa.** Dugoročna kamatna stopa na državne obveznice ne sme biti preko 2 procentna poena iznad neponderisanog proseka kamatnih stopa u tri zemlje članice sa najnižom kamatnom stopom.
- **Devizni kurs.** Da nacionalna valuta nije devalvirala u poslednje dve godine i da je njeno kolebanje bilo u okviru kolebanja deviza u evropskom monetarnom sistemu.

- **Fiskalni deficit.** Deficit držanog budžeta prema društvenom bruto proizvodu ne sme da iznosi više od 3 procentna pona.
- **Državni dug.** Ukupan javni dug ne sme da iznosi više od 60 procentnih poena od iznosa jednogodišnjeg društvenog bruto proizvoda.

Predviđeno je da izuzetno zemlja EU koja ne ispunjava jedan ili čak dva kriterijuma može da bude primljena u EMU ako se oceni da je kod svih izloženih kriterijuma u perthodnom periodu postignut napredak.

Za pripremu zemalja članica EU za ulazak u EMU, odnosno za proces konvergencije zadužen je Prošireni ili Generalni savet Evropske centralne banke. Za kontrolu pridržavanja kriterijuma konvergencije članica EMU godine 1997 odsnovana je nova institucija – Pakt za stabilnost i rast. Njegov generalni cilj je da kao međudržavni sporazum obezbedi budžetsku disciplinu država članica EMU.

## **Pitanja za proveru znanja**

1. Objasniti međunarodne ekonomske integracije
2. Zajednička ekonomska politika EU?
3. Budžetska načela i procedure?
4. Karakteristike budžeta EU?
5. Transformisanje budžeta EU?
6. Optimalno valutno područje?
7. Troškovi i koristi monetarne integracije?
8. Razvoj monetarne integracije EU?
9. Kriterijumi konvergencije?

## 6. POLITIKA RURALNOG RAZVOJA EVROPSKE UNIJE

U Evropi nakon Drugog svetskog rata rešavanje problema nedostatka hrane u gotovo svim zemljama bilo je jedno od osnovnih pitanja, odnosno, uzroka za definisanje Zajedničke agrarne politike (ZAP) zemalja tadašnje Evropske ekonomske zajednice. Njen početak vezuje se za potpisivanje Rimskog ugovora (1957. godine) u kojem su navedeni ciljevi ZAP:

- povećavanje produktivnosti u poljoprivredi putem tehničkog progresa (savremena tehnologija, optimalna upotreba faktora proizvodnje, naročito radne snage );
- osiguravanje adekvatnog životnog standarda poljoprivrednih proizvođača putem povećavanja dohotka u poljoprivredi;
- stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- osiguravanje prehrambene sigurnosti, tj. ponude poljoprivrednog sektora, i
- obezbeđivanje prihvatljivih cena hrane za potrošače.

Ugovorom iz Rima se kreiralo jedinstveno tržište poljoprivredno-prehrambenim proizvodima unutar EEZ i uspostavila protekcionistička politika koja je nastojala da zadovolji potrebe potrošača (zaštita uvoza) i izbegavanje konkurencije iz drugih zemalja, garantujući cene poljoprivrednih proizvoda uz zajedničko finansiranje.

Zajednička agrarna politika, prvenstveno bazirana na cenovnoj podršci, značajno je doprinela rastu poljoprivredne proizvodnje tako da je EEZ već do 1968. godine imale viškove u nekim poljoprivrednim proizvodima, pri čemu je gomilanje zaliha bilo skupo, a za izvoz je takođe trebalo obezbediti izvozne subvencije, pošto je, po pravilu, cena u EEZ bila veća od one na međunarodnom tržištu. Uz sve to, visoka cenovna podrška je imala visoke budžetske troškove (1979. godine na poljoprivredu je otpadalo 79 % troškova Zajednice). S druge strane, ovakvim vidom podrške radna snaga se ekonomski neopravdano zadržava u poljoprivredi, tako da nema poboljšanja proizvodnih struktura, dok se povećanje produktivnosti usporava (prema, Zekić 2008).

U *prvoj fazi reforme ZAP* direktive tzv. *Menšoltovog plana (Mansholt plan)* su se odnosile na: 1. modernizaciju farmi kroz pomoć u investiranju radi održanja paritetnog dohotka sa ostalim privrednim sektorima, 2. program ukрупnjavanja poseda i smanjivanja broja zaposlenih i 3. reforme savetodavnih službi, treninga i edukacije. Međutim, opšta je ocena da su efekti ovih mera bili su izuzetno skromni (Terluin 2001, prema Bogdanov 2007: 44) jer je

koristi imao mali broj (većih gazdinstava), savetodavne službe nisu uspele da se restrukturiraju.

*Druga faza* reforme ZAP započela je u drugoj polovini 1970-tih i trajala je do kraja 1980-tih. Proširivanjem EEZ na relativno siromašnije zemlje (Grčka, Španija, Portugal) sve veća pažnja je počela da se posvećuje regionalnoj neujednačenosti razvoja. Jedna od najznačajnijih direktiva je i Direktiva LFA (engl. less favoured areas – marginalna područja) sa idejom da se zadrži populacija i očuvaju sela u područjima u kojima su zemljišni potencijali manje vredni, odnosno, u kojima je poljoprivreda pod velikim uticajem nepovoljnih prirodnih faktora (Bogdanov 2007). Pomenuti dokument Tzv. „Zeleni papir“ iz 1985. godine je najavio ozbiljnije reforme u ZAP i bio je usmeren na unapređenje efikasnosti agrarnog sektora, pogotovo sitnijih farmi i mladih poljoprivrednika, ali i zaštitu prirodnih resursa i životne sredine. Ovaj dokument je značajan „utoliko što predstavlja važan signal udaljavanja agrarne politike EU od produktivizma i otvaranja prostora za afirmaciju integralnog ruralnog razvoja. Ova opredeljenja potvrđena su Mekšerijevom reformom (McSharry) iz 1992. godine u kojoj je delimično razdvojena podrška za proizvodnju i podvučen značaj očuvanja prirode kroz mere koje su bile usmerene na životnu sredinu, pošumljavanja i rano penzionisanje farmera“ (Bogdanov 2007: 45). **Početakom devedestih godina ZAP praktično premešta svoje težište sa tržišne – cenovne podrške, na podršku proizvođačima. Cenovna podrška se smanjuje i postepeno menja sa uvođenjem direktnih plaćanja farmerima, koji se ohrabruju da svoju proizvodnju što je moguće više usklade sa ekološkim principima zaštite životne sredine.** Ove reforme podudarale su se sa samitom u Rioju (Rio de Janeiro) koji je promovisao principe održivog razvoja.

**Agenda 2000, kao treća faza reforme ZAP, bila je usmerena na povećanje konkurentnosti agrarnog sektora, pomoć malim gazdinstvima, unapređenje ekonomskog razvoja i ruralne ekonomije, unapređenje ruralnih područja.** *Direktna plaćanja se još više vezuju za ispunjavanje određenih ekoloških zahteva* (Božić, Bogdanov i Ševarlić 2011). Ono što je svakako najznačajnije je činjenica da je **ruralni razvoj postao „drugi stub“ ZAP**, iako sa skromnim finansiranjem u odnosu na prvi stub ZAP (tržišno-cenovnu politiku).

U *četvrtoj fazi* reformi (2003./2004. godine, tzv. **Fišlerova reforma**) izvršene su reforme oba stuba ZAP. Osnovni elementi reforme bili su: šema jedinstvenih plaćanja za EU farmere, nezavisnih od proizvodnje (tzv. engl. *decoupling* – razdvajanje); ograničeno zadržavanje elemenata proizvodno vezanih plaćanja (engl. *coupling*) radi sprečavanja napuštanja pojedinih proizvodnji; plaćanja su uslovljena poštovanjem standarda životne sredine, bezbednosti hrane, zdravlja životinja i biljaka, dobrobiti životinja, kao i zahteva za čuvanjem zemljišta u dobrim poljoprivrednim i ekološkim uslovima (engl. *cross-compliance* – uslovljavanje); redukcija direktnih plaćanja za najveće farme (engl. *modulation* – modulacija) radi finansiranja novih mera politike ruralnog razvoja; uspostavljen je mehanizam finansijske discipline koji treba da osigura da budžet poljoprivrede određen do 2013. godine ne bude prekoračen; reforma tržišne politike tj. uređenja pojedinih tržišta; jačanje politike ruralnog razvoja sa više novčanih sredstava elemenata (šire u, Božić i Bogdanov 2007: 180-187). **Najkraće, ZAP je reformisana u pravcu podrške dohotku i uvođenju plaćanja nezavisno od proizvodnje, pri čemu farmeri primaju podršku**

**dohotku pod uslovom da čuvaju zemljište i u ispunjavaju ekološke standarde, standarde sigurnosti hrane i dobrobiti životinja.**

Agrarni savet EU je 2005. godine usvojio reformu politike ruralnog razvoja za period 2007-2013. godine koja je bila usmerena na poboljšanje implementacije, zapošljavanje, konkurentnost i inovacije. Postavljena je i Lider (Leader) inicijativa kao vodeći pristup u distribuiranju podrške, s obzirom na to da je u početku (od početka 1990-tih) to bio pilot program (Leader I, II i Leader +).

**U prvom stubu ZAP - koji obuhvata mere podrške tržištu i mere direktne podrške farmerima - bile su sledeće mere:**

1. **mere podrške tržištu** putem kojih politika (država) vrši uticaj na ponudu i potražnju na domaćem tržištu i time posredno utiče na cene poljoprivrednih proizvoda (izvozni podsticaji, tržišne intervencije i podrška potrošačima);
2. **mere direktne podrške farmerima** kao mere koje imaju direktan uticaj na obim proizvodnje i prodaje jer je ova podrška nezavisna od intenziteta proizvodnje i ima za cilj da obezbedi socijalnu stabilnost farmi, kroz podršku stabilizaciji dohotka. Istovremeno, ovim merama se obezbeđuje i poštovanje principa održive poljoprivrede. Tu postoje dve grupe mera: 1. direktna plaćanja i subvencije za varijabilne inpute (seme, gorivo, đubrivo, premije osiguranja ...); 2. plaćanja za ublažavanja posledica vremenskih i drugih nepogoda i druge nadoknade farmerima.

**U drugom stubu ZAP nalazi se podrška za ruralni razvoj** objedinjena je unutar jedinstvenog zajedničkog fonda i programskog okvira u okviru Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj – EAFRD (engl. *European Agricultural Fund for Rural Development*). **Tri osnove drugog stuba ZAP, odnosno, tri osnovne „ose“ politike ruralnog razvoja** u periodu do 2013. godine su bile:

**1. Povećanje konkurentnosti agrarnog sektora:**

- i. podrška restrukturiranju poljoprivrednih gazdinstava (investicije, poboljšavanje zemljišta; navodnjavanje, konsolidacija zemljišta, ostalo; ostala podrška restrukturiranju gazdinstava – uključivanje mladih poljoprivrednika, usklađivanje sa standardima, učešće u šemama kvaliteta hrane);
- ii. podrška restrukturiranju poljoprivredno prehrambenog sektora (opšta podrška: infrastruktura u poljoprivredi, rano penzionisanje..; podrška za preradu hrane, marketing i promociju);
- iii. podrška šumarstvu.

**2. Unapređenje životne sredine i ruralnog ambijenta kroz podršku upravljanju zemljištem:**

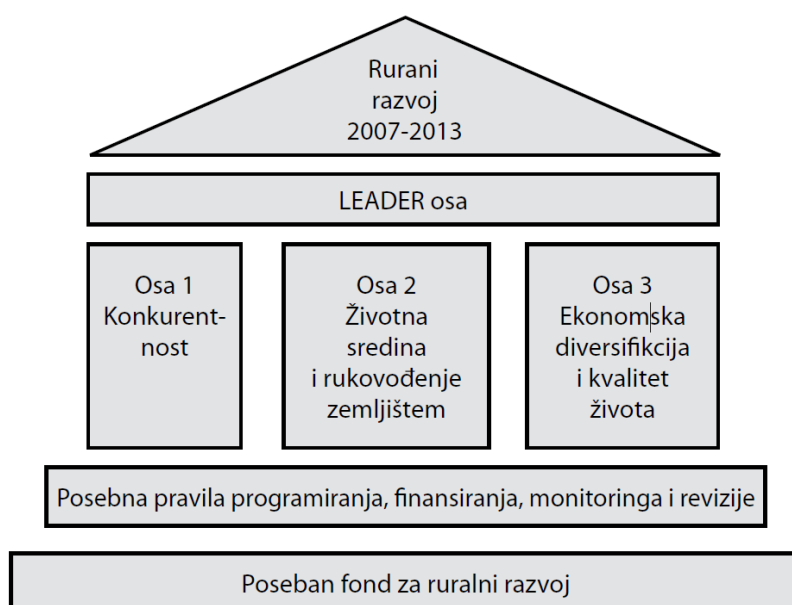


- i. plaćanja poljoprivrednicima usmerena na životnu sredinu i predele (plaćanja za područja sa prirodnim teškoćama; u zaštićenim oblastima; plaćanja vezana za zaštitu životne sredine);
- ii. plaćanja u oblasti zaštite životne sredine koja nisu vezana direktno za poljoprivredu.

### 3. Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i promocija diverzifikacije aktivnosti:

- i. podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu (vezano za poljoprivredna gazdinstva – diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvu u pravcu nepoljoprivrednih aktivnosti);
- ii. izgradnja lokalnih kapaciteta (LEADER).

Slika 1. Struktura EU politike ruralnog razvoja 2007-2013



Izvor: EU Commission DG Agri 2013: 12

Pristup korisnika do sredstava po pojedinim merama utvrđuje se različitim kriterijumima kao što su: lokacija gazdinstva, veličina gazdinstva, profil nosioca gazdinstva u pogledu pola, godina starosti i slično. Definisane kriterijuma za izbor korisnika je u nadležnosti države i važan je element politike koji omogućava usmeravanje sredstava ka ispunjenju predviđenih mera (Bogdanov 2015: 237).

Procedura odobravanja podrške korisnicima sredstava:

- Konkursiranje
  - predavanje konkursom tražene dokumentacije sa dokazima (o npr. pravu svojine ili zakupa nada zemljištem, upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava i sl.

- biznis plan; investicioni ili idejni projekat; minimum standarda u vezi sa zdravstvenom zaštitom životinja, zdravlja ljudi, biljaka (zavisno od investicije)
- potrebna sredstva za realizaciju investicije na bankovnom računu
- **Odobranje projekta**
  - ako agencija za ruralni razvoj odobri projekat, može se započeti investicija
  - nikakvi troškovi u vezi sa investicijom za koju se konkuriše, a koji su nastali pre odobrenja projekta, se ne priznaju
  - nije dopušteno odstupanje od predloženog tj. odobrenog plana
  - najmanje pet godina u vlasništvu (objekat, uređaj, sredstvo mehanizacije, zasad...)
- **Odobranje plaćanja**
  - podneseni svi računi kao dokaz o izvršenim plaćanjima i troškovima u vezi sa investicijom
  - refundacija: oko 50-60% (zavisno od mere podrške); kod većih investicija koje se postupno odvijaju, po fazama, povraćaj sredstava može biti u nekoliko rata
- **Kontrola (odvija se u nekoliko navrata)**
  - kontrola na samom početku (tzv. „nulta kontrola“ – provera da investicija nije već započeta);
  - kontrola pre povraćaja sredstava (utvrđivanje da li je investicija realizovana u skladu sa odobrenim projektom);
  - ex-post kontrola, nakon realizovane investicije i isplaćenih (refundiranih) sredstava sa ciljem da se utvrdi da li je investicija očuvana i da li su dostignuti standardi EU.

Suština celog sistema svodi se na kofinansiranje i dostizanje većih standarda kvaliteta. Kofinansiranje ili princip dodavanja, podrazumeva da deo ulaganja dolazi iz domaćih izvora, odnosno, da EU sufinansira ulaganje zemlje primaoca (predpristupne) pomoći. Ideja je sprečavanja da EU fondovi budu prosta zamena za domaće investicije (Bogdanov 2015).

## **6.1. LEADER inicijativa (mera/pristup ruralnom razvoju)**

Razvijene zemlje Evropske unije su - uz pomoć relativno stabilne agrarne politike i podrške poljoprivredi - došle do stanja postepenog prevazilaženja produktivizma i isključive sektorske podrške ruralnim područjima, kao i do potrebe za diferenciranom regionalnom i teritorijalnom politikom u ruralnom razvoju.

Teritorijalni kapital uveden je kao pojam i koncept u kontekstu regionalne politike od strane OECD-a (*Territorial Outlook*). U ovom dokumentu stoji da je "kod prosperiteta sve više pitanje koliko svaki grad ili region može ostvariti svoj potencijal. Teritorijalni kapital se odnosi na količinu imovine/sredstava koja predstavlja osnovu za endogeni razvoj u svakom gradu i regionu, kao i institucijama, načinima odlučivanja i profesionalnim veštinama kako bi se što bolje iskoristila ta sredstva "(OECD, 2001 str. 13). Evropska Komisija je potvrdila ovu izjavu rekavši: "Svaki region ima specifičan "teritorijalni kapital "koji se razlikuje od onih u drugim područjima i generiše veći povraćaj za određene vrste ulaganja nego za druge, jer su one pogodnije za područje i bolje koriste potencijale tog područja. Politike teritorijalnog razvoja (politike sa teritorijalnim pristupom razvoju) treba pre svega da pomognu područjima za razvoj njihovog teritorijalnog kapitala "(Evropska komisija, 2005, str. 1, citirano u Camagni, 2008). Prema Brunoriju (Brunori, 2006, Brunori i sar., 2007) teritorijalni kapital se može definisati kao interakcija između svih materijalnih i nematerijalnih, privatnih i javnih sredstava koja karakterišu teritoriju na kojoj je teritorijalno upravljanje proces kombinovanja interakcija i interesa različitih aktera i njihove sposobnosti da koriste, kombinuju i transformišu lokalnu imovinu (ono sa čime raspolažu).

**Tabela 6.** Nova paradigma za politike ruralnog razvoja

	<b>Stari pristup</b>	<b>Novi pristup</b>
<b>Opšti cilj</b>	Rast proizvodnje i ekonomski rast	Održivo upravljanje lokalnim resursima
<b>Specifični ciljevi</b>	Dohodak na farmi, konkurentnost farmi	Konkurentnost ruralnih područja, valorizacija lokalnih potencijala
<b>Ključni sektori</b>	Poljoprivreda	Različiti sektori ruralne ekonomije
<b>Osnovni instrumenti</b>	Subvencije	Investicije
<b>Ključni akteri (individualni)</b>	Farmeri	Ruralni preduzetnici
<b>Strateške kompetencije individualnih aktera</b>	Upravljanje farmom i metode (agrotehnika) u poljoprivrednoj i animalnoj proizvodnji	Preduzetničke vizije, integracija poljoprivrede sa drugim aktivnostima
<b>Ključni akteri (institucionalni)</b>	Nacionalne vlade	Svi nivoi (nad-nacionalni; nacionalni; regionalni; lokalni)
<b>Institucionalni pristup</b>	Top down / Odozgo na dole (Vlada)	Bottom up/ Odozdo naviše (Governance)

Izvor: Vittuari, Bogdanov and Meyers 2011.

Pitanje regionalnog ruralnog razvoja vrlo je jasno povezano sa teritorijom, koja ne mora biti omeđena strogim administrativnim razgraničenjima, koliko funkcijama, relativno sličnom i integrisanom ekonomijom, socio-kulturnim identitetom i tome slično, a koji čine njegovu

komparativnu, odnosno, moguću konkurentsku prednost u odnosu na druga područja - regione. U teoriji se često upotrebljava pojam *teritorijalne konkurentnosti* koji, pored ekonomskog značenja „mogućnosti da se izdrži konkurencija na nekom tržištu“, podrazumeva istovremeno obezbeđivanje ekološke, socijalne i kulturne održivosti određenog prostora.

U pojedinim pristupima ovoj materiji (Leader 1999) govori se o četiri dimenzije teritorijalne konkurentnosti:

- *socijalna konkurentnost* – sposobnost aktera da uspešno delaju zajedno na bazi zajedničkih vizija, u vezi sa razvojnim projektima podržani saradnjom između različitih institucionalnih nivoa;
- *ekološka konkurentnost* – sposobnost aktera da najbolje iskoriste svoje okruženje, čineći ga distinktivnim elementom svog područja, pri čemu se istovremeno osigurava očuvanje i revitalizacija njihovih prirodnih resursa i nasleđa;
- *ekonomska konkurentnost* – sposobnost aktera da kreiraju i zadrže maksimum dodate vrednosti u okvirima područja jačanjem veza između sektora i pretvaranjem kombinovanih resursa u sredstva, kojima stiču prednosti u cilju podizanja vrednosti i distinktivnih obeležja svojih lokalnih proizvoda i usluga;
- *pozicioniranje u globalnom kontekstu* – sposobnost aktera da pronađu ulogu svog područja u odnosu na druga područja i spoljašnji svet, na takav način da detaljno razviju plan razvoja svoje teritorije i osiguraju njegovu vitalnost u okvirima globalnog konteksta.

U kojoj meri će određeno ruralno područje optimalno iskoristiti i (ili) u operativnom smislu konstruisati svoje potencijale zavisi od čitavog niza elemenata, koji predstavljaju komponente svake od navedenih dimenzija. Ove komponente praktično predstavljaju operacionalizaciju opštih dimenzija regionalnog ruralnog razvoja i mogu da posluže za konkretniju analizu ovih dimenzija. Dobar primer za to je Lider inicijativa u EU, koja već dve decenije predstavlja interesantnu „laboratoriju za ruralni razvoj“, što govori o njenom značaju u simboličkom i idejnom smislu, a manje u finansijskom i drugom smislu, u kojem je, posmatrano u relaciji sa drugim merama ruralne politike, prilično minorna. Ova inicijativa pokrenuta je 1991. godine i imala je svoje tri provobitne faze: Lider I (do 1994, kao pilot program), Lider II (1994-1999), Lider + (2000-2006).

Lider je integralni deo politike ruralnog razvoja EU, zajedno sa ostalim sličnim fondovima, tipa *SAPARD (IPARD-a)*, *PHARE*, *ISPA* ili nacionalnih programa sličnih Lideru, usmerenih na ruralni razvoj lokalnih seoskih zajednica (*POMO* i *POMO+* Finska; *PRODER* Španija; *CTE* Francuska; *REGIONEN AKTIV* Nemačka itd.). Sve ove aktivnosti, na nivou EU i nivou država članica, ciljaju uglavnom na angažovanje lokalnog „kapitala“ i lokalnih aktera u razvijanju dugoročnih potencijala svojih područja, implementaciju strategija koje su sami sačinili, očuvanje prirodnog i kulturnog bogatstva, obnove sela, unapređenje ekonomskog okruženja (nova radna mesta) i organizacionih sposobnosti lokalne zajednice.

U tom smislu, „*kooperacija na više nivoa*“ je ključna komponenta ovakvih koncepata. Lider pristup, kao specifična metodologija realizacije podrške ruralnom razvoju u EU, je u ZAP (2007-2013) bio koncipiran kao jedna od četiri ose koje će biti kofinansirane u okviru Evropskog fonda za ruralni razvoj. Dok su prve tri ose „vertikalne“ (1. konkurentnost, 2. unapređenje životne sredine i upravljanje zemljištem, 3. ekonomska diverzifikacija i kvalitet života), Lider se kao horizontalna mera temelji na sledećim principima.

**Tabela 7.** Osnovni principi Lider inicijative

<p><b>Lokalna specifičnost</b></p> <p>(ova karakteristika je odslikana u lokalnim akcionim grupama i lokalnim razvojnim strategijama)</p>	<p><b>Prostorni pristup</b></p>	<p>Nasuprot sektorskom pristupu, razvoj je fokusiran na određenu teritoriju, na bolje korišćenje endogenih resursa, horizontalnu integraciju lokalnih aktivnosti, zajednički identitet i viziju razvoja ruralnog područja</p>
	<p><b>Pristup odozdo na gore (bottom up)</b></p>	<p>Aktivna participacija svih zainteresovanih ljudi i organizacija u planiranju, odlučivanju i implementaciji socio-ekonomskog razvoja</p>
	<p><b>Lokalne grupe (partnerski pristup)</b></p>	<p>Privremeno udruživanje pojedinaca i kolektivnih tela, zasnovano na ugovornom povezivanju svih partnera pod istim uslovima i u iste svrhe</p>
	<p><b>Inovacije</b></p>	<p>Davanje novih rešenja na postojeće probleme ruralnog razvoja, koji obezbeđuju dodatnu vrednost i povećanu teritorijalnu konkurentnost</p>
	<p><b>Multi-sektorska integracija</b></p>	<p>Kombinacija aktivnosti različitih ekonomskih sektora ili javnih i privatnih aktivnosti u jednom projektu i strateška povezanost različitih projekata u odnosu na istu viziju</p>
<p><b>Trans-nacionalna specifičnost</b></p> <p>(ova osobine proizilaze iz interakcija između lokalnih grupa i njihovih strategija)</p>	<p><b>Umrežavanje</b></p>	<p>Kapacitet i spremnost za kolektivnu akciju zajedno sa drugim nezavisnim akterima u zajedničke svrhe</p>
	<p><b>Trans-nacionalna saradnja</b></p>	<p>Kooperacija neograničenog broja Lider grupa (LAG), koje se nalaze u najmanje dve zemlje članice, zbog zajedničkog dizajniranja, proizvodnje i marketinga roba ili usluga</p>

<p><b>Vertikalna specifičnost</b></p> <p>(ova osobina je predstavljena i implementirana od strane nadležnih institucija, koje obezbeđuju okvire u kojima lokalne grupe realizuju svoje aktivnosti)</p>	<p><b>Decentralizovano upravljanje i finansiranje</b></p>	<p>Poveravanje implementacije Lider inicijative nacionalnim, regionalnim strukturama i lokalnim akcionim grupama zemalja članica, smanjivanje uloge EU Komisije u učestvovanju u planiranju i donošenju odluka u vezi lokalnih partnerstava na programskom nivou. Pored programa podrške, zemlje članice su mogle da izaberu modalitet podrške, nazvan „globalna dodela bespovratnih sredstava“, što podrazumeva prenos budžetskih sredstava za lokalne akcijske planove na lokalne partnere. Lokalne grupe imaju pravo da rasporede sredstava promoterima projekta, shodno pravilima koje postavlja nacionalna ili regionalna programska uprava-administracija.</p>
--	---	--

Izvor: EU Commission 2003

U Lider pristupu, koji bi mogao da posluži kao paradigma teritorijalnog principa u ruralnom razvoju, identifikuju se sledeće osnovne komponente pomenutih dimenzija.

**Tabela 8.** Osnovne komponente teritorijalnog kapitala i njihovi međusobni odnosi

	Ekološka konkurentnost	Socijalna konkurentnost	Ekonomska konkurentnost	Pozicioniranje u globalnom kontekstu
Fizički resursi	X		X	
Ljudski resursi	X	X		
Kultura/Identitet		X		
Know-how/Veštine		X	X	X
Upravljanje i finansijski resursi		X	X	X
Aktivnosti / biznis kompanije			X	
Tržišta / eksterne veze	X		X	X
Percepcija / Imidž	X			X

Izvor: Leader 1999

## 6.2. Politika ruralnog razvoja EU ZAP 2014-2020

Politika ruralnog razvoja EU pomaže ruralnim područjima EU da ispune širok spektar ekonomskih, ekoloških i društvenih izazova 21. veka. Kao "drugi stub" Zajedničke poljoprivredne politike (CAP), ona nadopunjuje (nadovezuje se na) sistem direktnih plaćanja EU farmerima i mere za upravljanje poljoprivrednim tržištima (tzv. "prvi stub").

Politika ruralnog razvoja deli jedan deo svojih ciljeva sa drugim evropskim strukturnim i investicionim fondovima (ESIF) i finansira se kroz **Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)** koji je vredan oko 100 milijardi evra za period 2014-2020, pri čemu svaka zemlja EU dobija finansijsku alokaciju za sedmogodišnji period. Ovom fondu se može pridodati još 61 milijardi evra javnog finansiranja u zemljama članicama.

Postoji 118 različitih **Programa ruralnog razvoja (RDP)** u 28 država članica za ovaj period, sa 20 pojedinačnih nacionalnih programa i 8 država članica koje se odluče da imaju dva ili više (regionalnih) programa.

**Reforma ZAP EU za period 2014-2020. godine i dalje predviđa dva osnovna stuba, sa idejom njihovog jačeg povezivanja.** Osnovni izazovi su *ekonomski* (bezbednost hrane i globalizacija, opadajuća stopa rasta produktivnosti, nestabilnost cena, pritisci na troškove proizvodnje zbog visokih cena inputa i pogoršanje položaja poljoprivrednika u prehrambenom lancu), *ekološki* (koji se odnosi na resursnu efikasnost, kvalitet zemljišta i voda i pretnja za staništa i biodiverzitet) i *teritorijalni* (suočavanje ruralnih područja sa demografskim, ekonomskim i društvenim razvojem i problemima, uključujući depopulaciju i izmeštanje preduzeća).

Tri osnovna dugoročna cilja predstavljaju: **održiva proizvodnja hrane, održivo upravljanje prirodnim resursima i klimatskim promenama i uravnotežen teritorijalni razvoj.**

**Drugi stub ZAP, ruralni razvoj sastoji se od šest prioriteta za ovaj period koji su jače povezani sa prvim stubom** tako što su mere iz oba stuba usmerene prema nekoliko ključnih ciljeva (i aktivnosti): životnu sredinu, mlade farmere, LFA (marginalna) područja, male farmere i udruživanje farmera (zadruga, kooperative).

## 6.3. Prioriteti ruralnog razvoja u EU ZAP 2014-2020. godine

1. Podrška transferu znanja i inovacija u poljoprivredu, šumarstvo i ruralna područja
2. Povećanje vitalnosti i održivosti farmi i konkurentnosti svih tipova poljoprivrede u svim regionima kao i promocija inovativnih tehnologija na farmama i održivo upravljanje šumama
3. Promocija organizacije lanca ishrane, uključujući preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda, dobrobit životinja i menadžment rizicima u poljoprivredi



4. Obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema u vezi sa poljoprivredom i šumarstvom
5. Promocija resursne efikasnosti i podrška prelaska na ekonomiju sa niskom emisijom ugljen dioksida (niskim karbonskim otiskom) i otpornom na klimatske promene u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru
6. Promocija socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima (European Commission 2013.).

Ovih šest prioriteta politike ruralnog razvoja EU predstavljaju osnovu za pružanje podrške Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) za ruralna područja. Zemlje članice i regioni EU trebaju da se usmere na *najmanje četiri* od ovih prioriteta prilikom kreiranja njihovih **Programa za ruralni razvoj (RDP)**. Najmanje 30% sredstava za svaki RDP mora biti posvećeno merama relevantnim za životnu sredinu i klimatske promene, a najmanje 5% za **LEADER**.

Ovi širi prioriteti politike su podeljeni na specifična područja intervencije, poznata pod nazivom **oblasti fokusa (Focus Areas - FAs)**. Programi ruralnog razvoja su postavili kvantifikovane ciljeve u odnosu na odabrane oblasti fokusa i opisali mere programa i njihova izdvojena sredstva koja će se koristiti za postizanje ciljeva.

**Tabela 9.** Prioriteti ruralnog razvoja EU ZAP 2014-2024 i oblasti fokusa (FA)

Prioriteti ruralnog razvoja u EU ZAP 2014-2020.	Oblasti fokusa (Focus Areas – FA)
<b>Prioritet 1: Transfer znanja i inovacije</b>	FA 1A: Podsticanje inovacija, saradnje i razvoj baze znanja u ruralnim područjima; FA 1B: Jačanje veza između poljoprivrede, proizvodnje hrane i šumarstva i istraživanja i inovacija; FA 1C: Podsticanje celoživotnog učenja i stručnog usavršavanja u poljoprivrednom i šumarskom sektoru.
<b>Prioritet 2: Održivost poljoprivrednih gazdinstava i konkurentnost</b>	FA 2A: Poboljšanje ekonomskih performansi svih poljoprivrednih gazdinstava i olakšavanje restrukturiranja i modernizacije poljoprivrednih gazdinstava; FA 2B: Olakšavanje ulaska adekvatno kvalifikovanih poljoprivrednika u poljoprivredni sektor i generacijska obnova
<b>Prioritet 3: Organizacija prehrambenih lanaca i upravljanje rizicima</b>	FA 3A: Poboljšanje konkurentnosti primarnih proizvođača putem bolje integracije u agro-prehrambeni lanac; FA 3B: Podrška prevenciji i upravljanju rizicima na farmama
<b>Prioritet 4: Obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema</b>	FA 4A: Obnavljanje, očuvanje i poboljšanje biodiverziteta; FA 4B: Poboljšanje upravljanja vodama; FA 4C: Sprečavanje erozije tla i poboljšanje upravljanja zemljištem.



<p><b>Prioritet 5:</b>  <b>Promocija resursne efikasnosti i podrška prelaska na ekonomiju sa niskom emisijom ugljen dioksida (niskim karbonskim otiskom)</b></p>	<p>FA 5A: Povećanje efikasnosti korišćenja vode od strane poljoprivrede;  FA 5B: Povećanje efikasnosti u korišćenju energije u poljoprivredi i preradi hrane;  FA 5C: Olakšavanje snabdevanja i korišćenja obnovljivih izvora energije;  FA 5D: Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i amonijaka iz poljoprivrede;  FA 5E: Podsticanje konzervacije ugljenika i sekvencije u poljoprivredi i šumarstvu.</p>
<p><b>Prioritet 6:</b>  <b>Socijalna inkluzija i ekonomski razvoj</b></p>	<p>FA 6A: Olakšavanje diverzifikacije, kreiranja i razvoja malih preduzeća, kao i otvaranja novih radnih mesta;  FA 6B: Podsticanje lokalnog razvoja u ruralnim područjima;  FA 6C: Unapređenje pristupa, upotrebe i kvaliteta informacionih i komunikacionih tehnologija u ruralnim područjima.</p>

Izvor: [https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-figures/priority-focus-area-summaries_en)

#### 6.4. EU standardi i metodologija identifikacije ruralnih teritorija

**NUTS** (francuski: *Nomenclature des unités territoriales statistiques* - „Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica posmatranja“) je hijerarhijski sistem za identifikaciju i klasifikaciju prostornih jedinica za potrebe službene statistike u zemljama članicama Evropske unije.

Ovaj sistem je razvijan od 80-tih godina prošlog veka sa ciljem upoređivanja regija unutar Evrope. Ove teritorijalne jedinice su definisane isključivo za statističke svrhe.

Ranije je ovaj sistem imao pet nivoa (NUTS I – NUTS V). Radi pojašnjenja, na primeru Srbije ovo bi izgledalo otprilike ovako: NUTS I – Srbija, NUTS II – Vojvodina, Centralna Srbija, Kosovo i Metohija, NUTS III – okruzi npr. Severno bački, Južno banatski..., NUTS IV – opštine npr. Bač, Ada, Sremska Mitrovica..., NUTS V – sela; vidi, Bogdanov 2007: 62)

Gustina ispod 150 st/km<sup>2</sup>, prema OECD kriterijumima, predstavljala je jedan od najvažnijih indikatora ruralnosti, pri čemu je OECD primenio dva nivoa razgraničavanja: lokalni i regionalni. Ukoliko imaju gustinu stanovništva manju od 150 st./km<sup>2</sup>, naselja se definišu kao ruralna, a zatim se tipologija regiona na NUTS III nivou izvodi u zavisnosti od toga koliki deo populacije živi u ruralnim naseljima. Prema OECD tipologiji se razlikuju:

- pretežno ruralni regioni (engl. predominantly rural regions) - regioni sa preko 50% populacije u ruralnim zajednicama;

- značajno ruralni ili prelazni regioni (engl. intermediate regions) u kojima 15 do 50% populacije živi u ruralnim zajednicama;
- pretežno urbani regioni (engl. predominantly urban regions) u kojima manje od 15% populacije živi u ruralnim zajednicama.

Važno je napomenuti da je „suštinski, razlika u odnosu na aktuelnu statističku podjelu na urbana i ostala naselja koja se primenjuje u Srbiji, u tome što srpska definicija iz ruralnih naselja de facto isključuje većinu opštinskih centara. Sa druge strane, OECD definicija isključuje iz ruralnih područja celu teritoriju opštine, ukoliko je njena gustina naseljenosti iznad 150 st./km<sup>2</sup>“ (Bogdanov 2007: 62,63). Ovo je razlog zbog kojeg mapa ruralnih i urbanih područja Srbije prema ovim (OECD) kriterijumima sadrži svega petnaestak procenata teritorije koja se može klasifikovati kao urbana (vidi mapu i pojašnjenja u: Bogdanov 2007: 177; slično, Bogdanov, Merediht and Efstratoglou 2008).

Iako i dalje koristi osnovni (pomenuti) OECD konceptualni okvir za tipologiju regiona, Evropska unija je 2010. godine izvršila određene izmene u metodologiji definisanja postojeća tri tipa regiona. Naime, NUTS metodologija je već imala nekoliko promena (2001, 2006, 2012, 2014/2015...) i populacioni okviri (engl. *population grid*) na NUTS III nivoima su se konstantno preračunavali. Međutim, od 2010. godine uz najnovije NUTS III okvire primenjena je i nova metodologija koja je za razliku od dotadašnje OECD metodologije (ruralna naselja koja podrazumevaju gustinu ispod 150 st./km<sup>2</sup>) podrazumevala gustinu do 300 st./km<sup>2</sup> i minimalni prag od 5 000 stanovnika koji se primenjuje za grupisane okvire (populacione ćelije – gridove) iznad definisanog praga gustine stanovništva. Aktuelna EU definicija ruralnih područja zasniva se na koordinatnoj mreži ćelija na osnovu koje se definiše urbano područje – urbani klaster. Ćelije prikazuju broj stanovnika na kvadratni kilometar. Centralna ćelija predstavlja opštinu nekog regiona/oblasti, koja treba da ima više od 300 st./km<sup>2</sup> da bi bila urbana jedinica. Ukoliko i susedne ćelije imaju preko 300 st./km<sup>2</sup> i zajedno sa centralnom ćelijom imaju preko 5000 stanovnika, ove lokalne administrativne jedinice (LAU) čine urbani klaster. Ostatak teritorije, van ovako definisanih gradskih oblasti, metodom ostatka se smatra ruralnim prostorom (šire, Bogdanov 2015: 107, 108).

**Slika 2.** Mreža populacionih „ćelija“ za definisanje urbanih centara

	2	3
4		5
6	7	8

Aktuelna NUTS tipologija svedena je na tri nivoa:

- NUTS 1 : od 3 do 7 miliona stanovnika ;
- NUTS 2 : od 800 000 do 3 000 000 stanovnika ;
- NUTS 3 : od 150 000 do 800 000 stanovnika.

Lokalne upravne jedinice LAU 1 i LAU 2 (engl. *Local Administrative Units*, LAU), koje su nekada označavane kao NUTS 4 i NUTS 5, sastavni su deo NUTS regija.

Opšti problem vezan za metodološka razgraničenja pojma ruralnosti i tipologiju ruralnih područja je odabir teritorijalne jedinice posmatranja. Teritorijalno-administrativna uređenost zemlje i dostupnost statističkih datoteka u velikoj meri određuju pristup ovom problemu. Veliki broj indikatora se (čak i u bogatim nacionalnim statistikama) prati samo na nacionalnom i regionalnom nivou. Projekcija ovih indikatora na niže teritorijalne jedinice je često nemoguća ili nedovoljno pouzdana (Bogdanov 2007).

Osnovni razlozi za ovu promenu leže u tome da OECD metodologija za klasifikaciju NUTS III regiona dovodi do dva osnovna iskrivljavanja podataka i smanjuje uporedivost unutar EU. Prvi problem je bio u velikoj varijaciji površine lokalnih administrativnih jedinica nivoa LAU 2 (koji odgovara NUTS V nivou – nivo naselja), a druga je u velikim varijacijama površine NUTS III regiona i prakse u nekim zemljama da se razdvajaju (manji) gradski centri od regiona koji ih okružuje. Na primer sela sa malom površinom i velikom gustinom naseljenosti mogu se po staroj metodologiji (od 150 st./km<sup>2</sup>) klasifikovati kao urbana, iako imaju malu populaciju (primer sela u Španiji koje je klasifikovano kao urbano iako ima samo 439 stanovnika). S druge strane, gradovi u velikim lokalnim administrativnim jedinicama (LAU 2) mogu se klasifikovati kao ruralni zbog niske gustine naseljenosti, iako mogu biti veliki i iako većina populacije neke lokalne administrativne jedinice može da živi u tom gradu (primer nekih gradova u Španiji i Švedskoj koji su klasifikovani kao ruralni iako imaju populaciju od 150 000 stanovnika i više).

Primenom nove metodologije izmene se mogu pratiti na dva osnovna nivoa: nivo populacije u različitim tipovima regiona i nivo broja i veličine regiona po različitim tipovima. Što se odnosa populacije tiče, nova urbano ruralna tipologija nije donela značajnije promene: preračunat je blagi porast populacije u pretežno urbanim regionima i smanjenje populacije u pretežno ruralnim regionima. Međutim, što se broja i udela regiona po različitim tipovima tiče, preračunat je porast broja pretežno urbanih regiona i nešto manje njihovog udela (za 0,8%), kao i broja i udela prelaznih regiona (za 4,5%) i smanjenje udela pretežno ruralnih regiona. Međutim, u pojedinim zemljama desile su se određene promene koje možda predstavljaju i značajnije razloge za primenu nove metodologije: a to je povećanje udela stanovnika u ruralnim područjima Nemačke, Holandije i Belgije, koje postaju „manje urbane“. Smanjenje udela ruralne populacije prema novoj metodologiji očitovale su Švedskoj, Finskoj i Danskoj koje su postale nešto „manje ruralne“ (i koje su imale veoma visoke udele ove populacije i velike površine LAU 2 jedinica). Takođe, nešto značajnije promene primenom najnovije metodologije vidljive su i u Češkoj, Slovačkoj, Estoniji,

Sloveniji, i nešto manje u Italiji, Grčkoj i Portugalu (detaljnije o novoj metodologiji, EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>).

U celokupnoj metodologiji, njenim uzrocima i posledicama očigledno je da se osim potreba za preciznim indikatorima radi usmeravanja mera i instrumenata agrarne, ruralne i drugih politika, između ostalih razloga, radi i o značaju preraspodele sredstava za ruralna područja, odnosno, sredstava iz različitih fondova EU za ruralni razvoj, regionalni razvoj i sl. Sociološki posmatrano, jasno je da je ovaj kriterijum (gustina st./km<sup>2</sup>) nedovoljan i da je pitanje indikatora ruralnosti - kao i pitanje indikatora ruralnog razvoja - veoma kompleksno i zasada još nedovoljno teorijski zaokruženo. U svom odličnom radu Bel (Bell 2007), analizirajući ruralno kao predmet istraživanja u šaljivom tonu ističe: „Postoji nešto očajno tanko u tome da akademska nastojanja zasnivamo na niskoj gustini naseljenosti. Ako je to osnova, onda bi ova nastojanja trebalo preimenovati u „studije retke naseljenosti“ (engl. „*low-density studies*“).

Ipak, potrebno je istaći da velika raznovrsnost ruralnih sredina (kulturološka, socijalna, ekonomska, prirodna i geografska) kao i razlike u shvatanjima pojedinih naučnih disciplina o tome koji su najvažniji kriterijumi za određivanje granica ruralnih regiona, nameću pitanje: „zašto nam je uopšte potrebno da precizno omeđimo ruralni prostor“? **Potreba za definisanjem ruralnog prostora i definisanjem njegovih teritorijalnih granica proističe iz toga što je za racionalno odlučivanje i kreiranje politika zasnovanih na objektivnim informacijama, potrebna precizna slika stanja u ruralnim oblastima.** Sagledavanje stanja i trendova u ruralnim područjima moguće je samo uz pouzdane statističke i dokumentacione baze i poređenja na osnovu njih, uz uporedivost podataka i informacija, njihovu ažurnost i pouzdanost kako bi se precizno razgraničio prostor na koji se ona odnose. Pojedini autori prave razliku između pristupa ruralnom prostoru koji se zasnivaju na opisima putem odabranih indikatora (čiji je cilj identifikacija *ruralnih teritorija*) i onih koji se baziraju na sociološkim dihotomijama (koji se bave identifikacijom *ruralnih društava*) (šire o tome, Bogdanov 2015: 96-137).

## Pitanja za proveru znanja

1. Kojom reformom je ruralni razvoj postao „drugi stub“ ZAP EU?
2. Koje su mere prvog stuba ZAP EU 2017-2013?
3. Koje su osnovne ose politike ruralnog razvoja ZAP EU 2017-2013?
4. Kakva je uobičajena procedura odobravanja podrške korisnicima sredstava po pojedinim merama?
5. Šta je Lider inicijativa i u čemu se ona razlikuje od dotadašnjih pristupa ruralnom razvoju?
6. Koje su, po Lider pristupu, četiri dimenzije teritorijalne konkurentnosti?
7. Koji su osnovni principi Lider inicijative?
8. Koja su tri osnovna dugoročna cilja ZAP EU za period 2014-2020?
9. Koji su Prioriteti ruralnog razvoja u EU ZAP 2014-2020. godine?
10. Šta je predstavlja NUTS klasifikacija i koja je njena svrha?
11. Koja tri tipa regiona se razlikuju prema OECD tipologiji?
12. Koji je jedan od osnovnih kriterijuma razlikovanja ruralnih i urbanih područja u EU (i OECD zemljama)?
13. Zbog čega je potrebno definisanje ruralnog prostora i definisanje njegovih teritorijalnih granica?

## 7. POLJOPRIVREDNE SAVETODAVNE SLUŽBE U EU

### 7.1. Pojam, zadaci i funkcije poljoprivrednog savetodavstva

#### 7.1.1. Pojam poljoprivrednog savetodavstva

Bavljenje poljoprivredom vekovima se zasnivalo na tradicionalnim znanjima i umećima koja su se prenosila „sa kolena na koleno“ i imala pred sobom imperativ proizvodnje zarad sopstvene potrošnje i zadovoljavanja porodičnih potreba. Razvoj znanja u poljoprivredi u predindustrijskim društvima bio je veoma spor i promene su se dešavale u jednom dugom vremenskom periodu.

Posredstvom razvoja društvene podela rada i drugih društvenih procesa, razvijaju se poljoprivredne nauke i poljoprivreda se neminovno uključuje u globalna društva robno-novčane privrede. Na taj način, ona nastoji da odgovori izazovima rasta svetskog stanovništva i potrebama za kvanititetom, ali i kvalitetom prehrambenih proizvoda, zaštitom životne sredine, održivim razvojem i sl. Analizirano sa stanovišta potreba za novim znanjima, da tradicionalna poljoprivreda - sa vekovnim neplaniranim i „slučajnim“ otkrićima /inovacijama - u industrijskom društvu neminovno prepušta mesto *modernoj poljoprivredi, koja sistematski i organizovano radi na kreiranju inovacija.*

Baviti se poljoprivrednom uvek je bilo povezano sa određenom količinom znanja i kapitala (ulaganja) (Hoffmann *et al.* 2009: 5), a to danas - u uslovima tržišne (poljo)privrede - važi kao jedan od osnovnih preduslova. Potreba za znanjima i informacijama različite prirode u savremenoj poljoprivredi je veoma velika i farmeri sve više traže informacije „taktičke prirode“ koje im mogu obezbediti nagoveštaje da njihova današnja ulaganja u budućnosti neće propasti. Ovo je, pre svega, u vezi sa agrarnom politikom i podrškom države, bez koje je teško ostvariti isplativu poljoprivrednu proizvodnju. Time je, pored znanja, kapitala i prirodnih uslova i tržišta, država - putem agrarne politike i politike podrške u poljoprivredi, neizostavan faktor čitavog ovog sistema.

Tokom ljudske istorije postojali su različiti oblici razmene znanja i iskustava iz oblasti poljoprivrede i, u tom smislu, gotovo su uvek postojale određene grupe ljudi koje su imale specifičnu „savetodavnu“ ulogu (stariji muški članovi zajednice, religijske vođe, trgovci itd.). Širenje znanja ka seljacima ima svoju dugu istoriju koja datira mnogo pre devetnaestoga veka, *koji se smatra istorijskim početkom prvih modernih organizovanih sistema savetodavstva u poljoprivredi.*

Pojam poljoprivrednog savetodavstva „*agricultural extension*“ (engl. *extension* = širenje) je novijeg doba i njegova upotreba se u početku veže za pojam „*university extension*“ ili „*extension of the university*“, nastao u Velikoj Britaniji 1840. godine. Već 1873. godine i

1878. godine, univerziteti Kembridž i Oksford pokreću akcije otvaranja centara za obrazovanje osoba koje nisu studenti univerziteta. Time se univerzitet širi van „univerzitetskog kampusa“. Slično se i u Americi, na početku prošloga veka, koristi pojam „*extension education*“, pri čemu se „*extension*“ smatra vidom *obrazovanja odraslih osoba* koji je u to vreme najviše bio zastupljen na poljoprivrednim fakultetima koji su svoje „predavače“ slali širom zemlje. 1914. godine „Smith-Lewer“ aktom je uspostavljena „*Cooperative Extension Service*“, koja je predstavljala neku vrstu trojne saradnje između saveznih, državnih i lokalnih uprava, sa državnim koledžima na čelu. Takva tradicija zaslužna je za to da je model savetodavne službe koji je pripojen univerzitetu karakterističan za Ameriku i još poneke zemlje koje su prihvatile takav „američki“ model npr. Indija.

Nemačka takođe ima dugu tradiciju koja datira iz polovine devetnaestoga veka (1850. - Bavarska, Baden Wirttemberg, Hesena) kada su postojali tzv. „putujući učitelji/instruktori“ i „kraljevski poljoprivredni učitelji/instruktori“. Kasnije se ovaj koncept širi i na Dansku, Holandiju, Italiju, Švajcarsku, takođe su imale slične modele u periodu od polovine pa do kraja 19 veka.

Razvoj savetodavnih službi širom sveta uslovio je različite pojmove kojima se označava poljoprivredno savetodavstvo. Najčešće upotrebljavani pojam, koji korene ima u anglosaksonskom rečniku, jeste „*extension service*“. Nemci koriste pojam „*Beratung*“ (savetovanje), slično kao i Britanci „*advisory work*“, koji označava situaciju u kojoj ekspert daje savete, ali ostavlja odgovornost za izbor između alternativa klijentu (savetovanoj osobi). Nemci, takođe, (nešto ređe) koriste pojmove „*Aufklärung*“ (razjašnjavanje) i „*Erziehung*“ (obrazovanje, vaspitanje); Holandanci koriste pojam „*voorlichting*“, koji izvorno znači „osvetljavanje staze da bi se nekome pomoglo da pronađe pravi put“, odnosno, poruku koja je primljena i shvaćena i koja, zato, smanjuje nesigurnost primaoca poruke; Francuzi govore o „*vulgarisation*“, čime naglašavaju potrebu da se znanje/poruka pojednostavi za običnog čoveka itd. (Šire o razvoju savetodavstva i pojmovnim različitostima, vidi npr. van den Ban and Hawkins 1996; Swanson, Bentz and Sofranko 1998; Leeuwis and van den Ban 2004)

### **Različite definicije savetodavstva: od transfera tehnologija ka procesu razvoja sposobnosti farmera i komunikaciji radi inovacija**

Definicije savetodavstva su veoma brojne. Ovde ćemo izdvojiti samo neke, radi prikaza pomenute evolucije u *savetodavnoj nauci*, kako je nazivaju neki teoretičari.

Jedan od svetski poznatih holandskih teoretičara savetodavstva Ane van den Ban (Anne van den Ban) naglašava da je savetodavstvo sistematski organizovan proces koji:

- „pomaže farmerima da analiziraju svoju trenutnu situaciju i očekivanu situaciju u budućnosti;
- pomaže im da postanu svesni problema koji mogu da se pojave u takvoj analizi; uvećava znanja i razvija uvid u probleme i pomaže farmerima da strukturiraju postojeća znanja;



- pomaže farmerima da dobiju specifična znanja u vezi određenih problemskih rešenja i njihovih posledica, tako da oni mogu da delaju u skladu sa mogućim alternativnim rešenjima;
- pomaže farmerima da naprave razuman izbor koji je, po njihovom mišljenju, optimalan za njihovu situaciju;
- uvećava motivaciju farmera za primenu njihovih rešenja/izbora; pomaže farmerima da evaluiraju i usavršavaju svoje sposobnosti u kreiranju stavova i odlučivanju“ (van den Ban and Hawkins 1996: 9-12).

U razvijenim društvima je u toku ubrzane modernizacije poljoprivrede (nakon Drugog svetskog rata) akcenat u poljoprivrednom savetodavstvu bio na transferu tehnologija, a danas je (pored ovoga) akcenat više na osposobljavanju i motivaciji farmera da sami (u budućnosti) rešavaju probleme koji postoje na farmi, da donose odluke važne za opstanak gazdinstva, da prepoznaju probleme i sami traže informacije/rešenja, kako od savetodavne službe, tako i u nizu drugih izvora informacija. Savetodavstvo sve manje ima funkciju „prenosioca poruka“, a sve više aktivno posvećuje pažnju farmeru (korisnički orijentisano/usmereno savetodavstvo). Težište savetodavnog rada se *pomera sa farme i pitanja poljoprivredne proizvodnje, na čoveka - farmera – klijenta i pitanja njegovih sposobnosti da stekne uvid u konkretne probleme koje ima i moguća alternativna rešenja u savremenoj poljoprivrednoj proizvodnji (najčešće u skladu sa ekološkim zahtevima za očuvanjem životne sredine).*

Savetodavna teorija poznaje brojna određenja funkcija koje savetodavstvo može da obavlja u kontekstu agrarnog i ruralnog razvoja. Jedan od sistematičnih prikaza ove problematike navodi da **savetodavstvo treba da ispuni četiri osnovne funkcije:** (Albrecht *et al.* 1989: 36)

- „*da deluje kao posrednik između institucija koje su zadužene za razvoj poljoprivrede i ciljnih grupa*“. Na taj se način, najnoviji naučno-istraživački rezultati prenose u poljoprivrednu praksu i postaju dostupni farmerima na način na koji ih oni mogu razumeti i primeniti, i obratno, time se dobija i povratna informacija o potrebama farmera za informacijama, znanjima, novim tehnologijama;
- „*transfer i prilagođavanje naučnih dostignuća sposobnostima i potencijalima sitnijih farmera/seljaka*“. Ovime se naglašava značaj savetodavnog rada sa svim kategorijama seljaka/farmera, a naročito sa manjim proizvođačima, jer su oni u praksi često zapostavljena kategorija u savetodavnom radu;
- „*formalizacija razvojnih i drugih službi doprinosi struktuisanju institucija. Nove institucije, bez obzira da li su one organizovane od strane države ili na neki drugi način, u velikoj meri mogu uticati na razvoj poljoprivrede*“ (sa ovim je povezan i institucionalni pluralizam u savetodavnom radu);
- „*mobilizacija, u formi motivacije i rada na osposobljavanju marginalnih grupa... kako bi one dostigle „nezavisnost“ i razvijale programe „samopomoći*“.



Savetodavstvo je, nešto drugačije rečeno (*The Neuchatel Initiative*), usmereno na:

1. transfer tehnologija: podrška farmerima da unaprede svoje sposobnosti da koriste nove tehnologije;
2. savetodavni rad: podrška farmerima da rešavaju probleme koje imaju sada i u budućnosti;
3. facilitacija/pomoć/olakšavanje: podrška farmerima da budu što je moguće više uključeni u sistem znanja i informacija u poljoprivredi.

### 7.1.2. Organizacioni modeli i finansiranje savetodavstva

Poljoprivredno savetodavstvo širom sveta ima **različite organizacione modele** koji su u bliskoj vezi sa načinom njegovog finansiranja. U prošlosti je veliki broj savetodavnih sistema u svetu bio državno organizovan i finansiran. Međutim, mnogi savetodavni sistemi doživljavaju različite transformacije: *od komercijalizacije savetodavnih usluga (troškove delimično ili potpuno snosi korisnik) do potpune privatizacije savetodavnih službi i prepuštanja poslova savetodavstva privatnim kompanijama, proizvođačima inputa i opreme u poljoprivredi, prehrambenoj industriji, nevladinim organizacijama itd.*

Razlozi za ovo su redefinisanje uloge države, pre svega u finansiranju ovih institucija (restrikcija budžeta) i kreiranju prostora za komercijalizaciju savetodavnih usluga i pojavu drugih izvođača savetodavnog rada. Međutim, u kontekstu razvijenih zemalja mora se istaći i opšti socio-ekonomski kontekst ovih društava koji direktno ili indirektno dovodi do procesa reformi savetodavnih službi.

U razvijenim zemljama, na sceni je proces:

- značajnog opadanja značaja poljoprivrede za ekonomski rast (učesća u društvenom proizvodu zemlje);
- smanjenje udela stanovništva koje se bavi poljoprivredom i smanjenje ruralne populacije uopšte;
- mali broj i relativno dobar ekonomski položaj farmera, dovodi do smanjivanja učesća javnog finansiranja (državnog budžeta) sektora savetodavstva;
- farmeri se sve više posmatraju kao ravnopravni privredni subjekti na tržištu kojima više ne treba više „besplatna“ savetodavna pomoć od strane državnih savetodavnih službi tj. oni su uglavnom u mogućnosti (i zato moraju) da plate za ovu vrstu usluga;
- znanje i informacije koje su putem savetodavne usluge dobijene, za direktan ili indirektan efekat imaju veći profit. Zbog toga je realno očekivati da se iz dela tog profita direktno naplati savetodavna usluga.

Sve pomenuto međutim ne znači umanjivanje značaja poljoprivrednog savetodavstva kao instrumenta agrarne politike države. Naprotiv, svest o višestruko korisnim efektima savetodavnog rada ustvari sve više raste, a naročito u oblastima koje su u domenu javnih interesa, a to je zaštita životne sredine i prirodnih resursa, proizvodnji zdrave (bio) hrane i tome slično. **Značajan broj zemalja i organizacija (poput EU) savetodavni rad u oblasti javnih interesa i dalje finansiraju iz budžeta i time kontrolišu ostvarivanje planiranih ciljeva i prioriteta ustanovljenih na nivou čitavog društva.** Značajan uticaj u ovoj oblasti sve više imaju i potrošačke grupe i ekološki pokreti (i uopšte državna politika u oblasti zaštite životne sredine) koji vrše pritisak i lobiraju za održivi razvoj, očuvanje prirodne sredine i zdravu hranu.

Javni interesi se svakako ne tiču samo zaštite životne sredine već i savetodavnog rada na prevenciji mogućih problema u budućnosti (npr. bolesti životinja, poplava, suša...), rada u zabačenim ruralnim regionima i na programima regionalnog razvoja, ogleđa i pilot programa u javnom interesu, rada sa marginalnim grupama, obrazovanja i treninga za sticanje osnovnih kvalifikacija ruralne populacije, zaštite životne sredine (prirode, dobrobiti životinja...), rada na rešavanju migracionih problema, borbe protiv siromaštva u ruralnim područjima itd.

**Javno poljoprivredno savetodavstvo je često je organizovano i finansirano od strane države, obično u nadležnosti ministarstava za poljoprivredu (finansiranje, organizacija, realizacija variraju od države do države).** U proteklih tridesetak godina (a i danas) komercijalizacija i privatizacija savetodavstva prilično su aktuelni trendovi.

Kritike oficijelnog državnog savetodavstva<sup>16</sup> su najčešće upućene na sledeće elemente njihovog rada:

- nedostatak adekvatnih programa savetodavnog rada, slaba organizacija i metode savetodavnog rada, nedovoljno motivisano osoblje, birokratizovani aparat, top-down pristup u odlučivanju i, shodno tome, nedovoljno uvažavanje potreba farmera. Čitav niz promena na globalnom nivou uticao je na javni sektor u savetodavstvu;
- finansijska kriza države koja je dovela do smanjenog javnog investiranja, razmatranja efikasnosti savetodavnih metoda i tome sl;
- kritike na račun nedovoljne uspešnosti i efikasnosti javnih službi poput: a) nedostatka odgovornosti prema klijentima, b) nedostatka relevantnosti i kvaliteta programa, zbog nedovoljno stručnih savetodavaca, c) relativno mala „pokrivenost“, u smislu područja i tipa klijenata i nedovoljna posvećenost siromašnima, naročito ženama i farmerima u marginalnim područjima, d) nedovoljna održivost;
- pojava drugih aktera i pružaoca usluga koji mogu da šire znanja i informacije iz poljoprivrede, posebno, organizacije proizvođača, NVO i privatni sektor;

---

<sup>16</sup> U tom smislu se često daju kritičke ocene o lošim efektima javnog savetodavstva pod upravom ministarstava za poljoprivredu i navode se samo njegove lošije strane, često zaboravljaju koristi koje su u prethodnom periodu ipak ostvarene upravo radom ovakvih službi. Za ilustraciju ovog stava dovoljan je primer Holandije, kao istaknute zemlje u poljoprivrednoj proizvodnji, koja je sve do 1991. godine imala državnu poljoprivrednu savetodavnu službu i sa takvom službom i ostalim podsistemima holandskog Sistema znanja i informacija u poljoprivredi (istraživanjima u poljoprivredi, sistemom obrazovanja, farmerima-preko farmerskih zadruga i udruženja), ostvarila veoma visok stepen modernizacije poljoprivrede.

- političke snage koje su vodile ka demokratizaciji, liberalizaciji i decentralizaciji i koje su u sadejstvu sa finansijskim ograničenjima i pojavom novih aktera vodile ka redefinisanoj ulozi javnih službi i ponovnom promišljanju savetodavnih metoda;
- revolucija u informacionim i komunikacionim tehnologijama koje predstavljaju nove načine za obezbeđivanje informacija;
- promene u poljoprivredi i, prema tome, u potrebama farmera za informacijama (marketing, zaštita životne sredine, smanjivanje siromaštva itd.).

Nasuprot javnom, privatni sektor smatra se generalno:

- „slobodnijim“ od administrativnih i političkih prepreka, javne birokratije;
- efikasnijim, fleksibilnijim i prilagodljivijim potrebama farmera;
- više orijentisan na klijente;
- sa većom motivacijom savetodavaca/konsultanata;
- naplaćivanje savetodavnih usluga (delimično ili potpuno) povećava odgovornost savetodavca za pruženu uslugu, stvara konkurenciju na tržištu savetodavnih usluga, a time potencijalno kvalitetniju uslugu. Farmer nezadovoljan uslugom ponaša se kao potrošač i „kupi neki drugi proizvod“, odnosno, traži usluge od drugog savetodavca na tržištu savetodavnog rada.

**Generalno treba razlikovati način finansiranja savetodavstva od izvođenja/pružanja savetodavnog rada.** U smislu finansiranja, ono može biti delimično ili potpuno komercijalizovano, što znači da farmeri plaćaju određenu (punu ili delimičnu) cenu za savetodavnu uslugu. U smislu izvođenja, savetodavnu uslugu mogu pružati privatne savetodavne kompanije (savetodavci), snabdevači inputima i opremom u poljoprivredi, prehrambena industrija, banke, nevladin sektor ili državne savetodavne službe.

**Tabela 10.** Strategije finansiranja i izvođenja savetodavnog rada u poljoprivredi

FINANSIRANJE SAVETODAVSTVA	IZVOĐENJE/PRUŽANJE SAVETODAVNE USLUGE	
	JAVNO	PRIVATNO
JAVNO	BESPLATNA JAVNA SAVETODAVNA SLUŽBA	SUBVENCije ZA PRIVATNE SAVETODAVCE, SAVETODAVNI UGOVORI, VAUČER SISTEMI
PRIVATNO	NADOKNADA TROŠKOVA DRŽAVNIM SAVETODAVCIMA	PRIVATNE SAVETODAVNE KOMPANIJE (SAVETODAVCI)

Izvor: Kidd *et al.* 2000: 97

Međutim, potpuna privatizacija ili komercijalizacija savetodavnog rada s jedne strane, i besplatno savetodavstvo, sa druge, predstavljaju samo dva moguća (krajnja) rešenja.

Kao što se iz naredne tabele može videti, postoji čitav niz različitih mehanizama koje država može da iskoristi da bi se oslobodila tereta finansiranja sistema savetodavstva. Usmeravanje finansijskih sredstava moguće je u različitim pravcima: direktno javnim savetodavnim službama preko budžeta ili za konkretne projekte, ugovaranjem sa različitim izvođačima savetodavnog rada - privatnim ili državnim, usmeravanje sredstava na farmere (vaučer ili neki drugi sistem), plaćanje savetodavnih organizacija putem poreza ili članarina u npr. poljoprivrednim komorama, farmerskim organizacijama (zadrugama) i tome sl. Ponekad i u državno organizovanom i finansiranom savetodavstvu određene ciljne grupe (krupni farmeri sa velikom proizvodnjom) mogu da plaćaju savetodavne usluge, dok drugi to ne moraju. Ponekad udruženja farmera i zadruge angažuju savetodavce za svoje potrebe i plaćaju ih u skladu sa ugovorenim obavezama (primer Danske, u kojoj zadruge organizuju sopstvenu savetodavnu službu i snose troškove njihovog rada). Sličan princip ovome, postoji već dugo kao tradicija u Nemačkoj, u kojoj deluju radne grupe farmera i savetodavni krugovi. (Šire o tome, Janković 2006)

**Tabela 11.** Mogućnosti usmeravanja finansijskih sredstava u savetodavstvu

	<b>JAVNO</b>	<b>PRIVATNO</b>
<b>NEZAVISNO OD ZADATAKA</b>	BUDŽET	POREZI, DOPRINOSI (npr. članarine prim. aut.)
<b>ZAVISNO OD ZADATAKA</b>	PROGRAMI, PROJEKTI/KAMPANJE, UGOVORI, VAUČERI	FIKSNE NADOKNADE, VARIJABILNI TROŠKOVI, PODELA DODATE VREDNOSTI

Izvor: Kidd *et al.* 2000: 97

Prema nekim autorima (Nagel 1998: 25, 26) postoji čitav niz „alternativnih pristupa“ organizaciji savetodavstva:

- „javno versus privatno,
- vladino versus nevladino,
- top-down (birokratsko) versus bottom-up (participativno),
- profitno versus neprofitno,
- besplatno versus nadoknada troškova,
- opšte versus sektorsko,
- višenamensko versus jednonamensko,
- vođeno tehnologijom versus orijentisano ka potrebama“.

## 7.2. Poljoprivredno savetodavstvo u Evropskoj uniji

Osnova poljoprivrednog savetodavstva je transfer poljoprivrednih informacija sa ciljem povećanja proaktivnih kapaciteta proizvođača hrane. Prilagođavanje novih tehnologija i proizvodnih pristupa u poljoprivredi za proizvodnju kvalitetne hrane i pružanje pouzdanih usluga postaje ključno za sve zemlje. Danas je takođe važno da se poljoprivredno savetodavstvo, pored proizvodnih lanaca, orijentiše ka jačanju vertikalnih i horizontalnih veza. Osim toga, od poljoprivrednog savetodavstva se očekuje i da bude više tržišno orijentisano kako bi se pomoglo farmerima da postignu veću tržišnost svoje proizvodnje.

Ovi izazovi postavljaju sve veće odgovornosti pred poljoprivredno savetodavstvo. Prehrambeni sektor postaje vitalan kanal za poljoprivrednike i informacije i tehnologije koje zahtevaju nove tehnologije koje poljoprivredni sistemi kontinuirano razvijaju. Zato se poljoprivredno savetodavstvo ipak treba smatrati prioritetom nacionalnih vlada i Evropske unije bez obzira na način njegove organizacije.

Uopšteno posmatrano, razlikujemo više različitih oblika organizacije i finansiranja poljoprivrednog savetodavstva u Evropskoj uniji, od kojih mnogi postoje i paralelno jedni sa drugima u okviru država članica:

- državno organizovano i finansirano savetodavstvo putem ministarstava za poljoprivredu,
- savetodavstvo organizovano putem sistema poljoprivrednih komora,
- privatne savetodavne službe,
- savetodavstvo organizovano u okvirima farmerskih organizacija i udruženja,
- nevladine organizacije koje realizuju savetodavne programe i edukaciju,
- snabdevači inputima (semena, đubriva, zaštitna sredstva za biljke i životinje, oprema i mehanizacija za farme ...) koji savetuju i obučavaju svoje kupce sa ciljem da prodaju svoje proizvode,
- prehrambena industrija koja pruža savetodavnu podršku sa ciljem osiguranja kvaliteta i kvantiteta proizvoda,
- privatni mediji u poljoprivredi (radio i tv programi, ruralna štampa i farmerski časopisi) koji se sve više razvijaju,
- savetodavna uloga koju imaju poljoprivredni fakulteti i istraživački instituti (ova funkcija se razlikuje od zemlje do zemlje u zavisnosti od nacionalnog Sistema znanja i informacija u poljoprivredi).

Reformom ZAP-e 2003. godine uveden tzv. *cross compliance* mehanizam (EU br. 1782/2003) koji povezuje/uslovljava direktna plaćanja farmerima sa poštovanjem osnovnih standarda koji se odnose na životnu sredinu, bezbednost hrane, zdravlja životinja i biljaka i dobrobiti životinja, kao i zahteva za održavanjem zemljišta u dobrom poljoprivrednom i životnom okruženju (GAEC).

Uvođenje ovakvog mehanizma bilo je praćeno obavezom država članica da uspostave ***Farm Advisory System*** (poljoprivrednu savetodavnu službu) **koja ima za cilj da pomogne farmerima da bolje razumeju i sprovedu EU pravila u vezi sa životnom sredinom, bezbednosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja i sl. Države članice imale su obavezu da od 2007. godine ponude farmerima savete putem ove službe pri čemu su brojne mere, ali i mere iz ruralnog razvoja podržavale farmere da koriste ovakve usluge.** Važno je pomenuti i obavezu savetodavnih službi da sarađuju sa sistemom prognozno izveštajne službe u cilju primene principa integralnog upravljanja štetnim organizmima (**Integrated Pest Management - IPM**). To proizilazi iz Direktive (128) Evropskog parlamenta i Saveta iz 2009. godine.

Istovremeno, direktiva EU br. 1306/2013 u članu 11 posebno naglašava nužnost da se savetodavni sistemi uvežu sa IPM principima koji su navedeni u direktivi 128. Ovom direktivom ističe se sa će:

*„Primena opštih principa i specifičnih smernica za useve i sektore u vezi sa integralnim upravljanjem štetnim organizmima od strane svih farmera rezultirati boljom namenskom primenom svih raspoloživih mera kontrole štetnih organizama, uključujući i primenu pesticida. Dakle, doprineće daljem smanjenju rizika po zdravlje ljudi i životnu sredinu u zavisnosti od primene pesticida. Države članice moraju propagirati primenu malih količina pesticida radi kontrole štetnih organizama, a posebno integralnog upravljanja štetnim organizmima i uspostavljanje potrebnih uslova i mera za njegovo sprovođenje. Na osnovu Uredbe (EU) br. 1107/2009 i ove Direktive obavezna je primena principa integralnog upravljanja štetnim organizmima, kao i primena dopunskih principa na isti način kako se primenjuju principi integralnog upravljanja štetnim organizmima. Države članice moraju u svojim Nacionalnim akcionim planovima opisati načine kojim obezbeđuju sprovođenje principa integralnog upravljanja štetnim organizmima i, kada god je to moguće, dati prioritet ne-hemijskim metodama zaštite bilja“*

Sve ovo znači da integralno upravljanje štetnim organizmima nije moguće bez sistematskog monitoringa štetnih organizama, utvrđivanja njihove biologije i povezivanje njihovog razvoja sa uslovima sredine u kojima se proizvodnje odvijaju.

Istovremeno, ovakav obavezan savetodavni sistem (Farm Advisory System) ima funkciju kao i poljoprivredna savetodavna služba generalno, a to je povećanje konkurentnosti poljoprivrednih aktivnosti na farmama. U skladu sa Uredbom (EC) br. 1698/2005 o podršci ruralnom razvoju EFARD, promovise se i plaća farmerima stručno osposobljavanje u poljoprivredi i šumarskom sektoru (Mera 111), korišćenje usluga savetodavnih službi (Mera 114), savetodavna pomoć prilikom upravljanja farmama i institucionalnim jačanjem kapaciteta za investiranje (Mera 115).

Evropa pokriva veoma heterogene zemlje - uključujući 15 "starih" članica EU, 13 novih država članica, zemlje kandidate i druge zemlje. Veliki broj od ovih zemalja doživele su velike promene od 1990. godine kao posledicu prelaska sa centralno planiranog ekonomskog sistema na tržišne ekonomije (zemlje bivšeg „istočnog bloka“). Generalno posmatrano u Evropskoj uniji možemo razlikovati brojne modele organizacije i finansiranja poljoprivrednog savetodavstva od kojih u mnogim zemljama različiti sistemi postoje i uporedo (zbog čega je teško dati jedinstven pregled po svim zemljama; šire o tome: <http://www.proakisinventory.eu/>; <http://www.worldwide-extension.org/europe/> )

Zbog velike raznolikosti savetodavnih sistema u Evropskoj uniji, prikazaćemo samo studije slučaja pojedinih zemalja, kao slikovit prikaz različitih modela organizacije i finansiranja poljoprivrednog savetodavstva.

## NEMAČKA

Primer Nemačke govori u prilog raznolikosti mogućih modela organizacije savetodavstva (šire o tome, Janković 2005; 2006). Prema nemačkom saveznom zakonodavstvu, svaka od šesnaest republika (pokrajina) odgovorna je za poljoprivredno savetodavstvo u okvirima svoje teritorije. Svaka od njih ima svoje zakone, organizacione forme i agrarnu politiku koja mora biti u skladu sa nemačkim saveznim propisima i propisima Evropske unije. Stoga je celokupna organizacija savetodavstva prilično komplikovana, a, takođe, i pogodna za stalne transformacije.

Svaka nemačka republika ima svoj savetodavni sistem u jednom od organizacionih modela koji će biti prikazani. Međutim, često postoji kombinovanje različitih modela, tako da samo u načelu možemo govoriti o „čistim modelima“. To znači da je moguće da u istoj republici postoji organizacija putem poljoprivrednih komora, ali da uz to postoje i savetodavni krugovi kao organizaciona forma ili privatne savetodavne kompanije.

U osnovi, u Nemačkoj razlikujemo tri osnovna modela savetodavstva:

- *severno-nemački model*: u kome, po pravilu, organizaciju i odgovornost za izvođenje savetodavnog rada imaju poljoprivredne komore i savetodavni krugovi ,
- *južno-nemački model*: u kome je savetodavstvo, po pravilu, organizovano putem državnih institucija kao što je ministarstvo za poljoprivredu i
- *istočno-nemački model*: prisutan u uglavnom pet bivših istočno-nemačkih zemalja, u kojima se savetodavni rad obavlja putem privatnih savetodavnih kompanija (šire o tome, Thomas Angelika 2007; Janković 2005; 2006).

U onim nemačkim republikama u kojima je **država glavni organizator, finansijer i izvođač savetodavstva**, ono je najčešće organizovano putem ministarstava za poljoprivredu, odnosno poljoprivrednih službi. Ovakav savetodavni rad često se naziva i „oficijelnim savetodavstvom“ iz razloga što je u organizaciji državnih institucija, pri čemu je jedan deo saveta za farmere najčešće besplatan (obično su to opšti saveti iz oblasti proizvodno tehničkih aspekata poljoprivredne proizvodnje). Međutim, ponekad je moguće da se u ovu



grupu svrstaju i privatne savetodavne kompanije koje su samo izvođači savetodavnog rada, a pri tome su najvećim delom finansirane iz državnog budžeta. Ovakav tip savetodavstva predstavlja opterećenje za državni budžet, ali sa druge strane, farmeri dobijaju besplatne savete. Prednosti ovakvog tipa organizacije su i visoki stepen integracije istraživačkih institucija, eksperimentalnih poljoprivrednih stanica i savetodavnog rada, koji nove tehnologije prenosi u poljoprivrednu praksu. Na taj način, praktični – ključni - problemi u poljoprivredi postaju istraživački problemi. Birokratizovanost oficijelnog savetodavstva jeste jedna od njegovih mana: postepena rutinizacija poslova, opterećenost administrativnim poslovima i mala fleksibilnost savetodavaca, moguća demotivacija savetodavaca, mala participacija farmera u savetodavnom radu, prevashodni uticaj državne politike razvija konflikt uloga savetodavaca (savetodavac ↔ kontrolor primene propisa) itd. Organizacija službe, koja je u okviru ministarstva za poljoprivredu zadužena za savetodavstvo, najčešće je prema stručnim oblastima kao što su: biljna proizvodnja, stočarska proizvodnja, marketing, ekonomika gazdinstava, poljoprivredno pravo itd. S druge strane, u ovako organizovanom savetodavnom radu, pretpostavka je da je moguće sprovesti savetodavne programe u cilju ostvarivanja mera vladine agrarne politike i koji imaju dugoročne-strateške efekte. Ove ciljeve je vrlo teško sistematski ostvarivati putem privatnog savetodavstva. Ovakav tip savetodavstva uglavnom imaju „bogatije“ nemačke pokrajine poput Bavarske, Baden Virtemberga, Hesena, Rajneland Pfalz... iako se i u ovim pokrajinama uvode promene u smanjivanju javnog učešća u finansiranju savetodavstva.

Savetodavstvo organizovano putem *poljoprivrednih komora* moglo bi se samo delom podvesti pod tzv. „državno“ savetodavstvo iz razloga što je samo jedan deo (obično veći deo) budžeta komore finansiran od strane republike i zakonski je utemeljen u Zakonu o komorama. Ostatak finansijskih sredstava komore moraju same da ostvare svojim angažovanjem na tržištu. Iz tih razloga savetodavstvo putem komora mogli bismo označiti kao „polu-državno“. U tom smislu, poljoprivredne komore su velike organizacije na nivou regija, koje predstavljaju interese farmera putem izabраних farmerskih predstavnika. Ove institucije imaju profesionalni menadžment i finansiraju se (pored budžetskih sredstava) preko članarina koju plaćaju farmeri/članovi komore. Visina članarine može različito da se određuje i ona je najčešće u nekoj vrsti srazmere sa veličinom farme i ukupnom proizvodnjom. U tom smislu, organizacija putem komora podrazumeva izvesna plaćanja farmera (članstvo u komori, specifične usluge, članstvo u savetodavnom krugu itd.). Ova plaćanja su različita od slučaja do slučaja. Kao i u slučaju ministarstava za poljoprivredu, u okviru ovog tipa organizacije, moguće je na različite načine izvoditi savetodavni rad: putem privatnih savetodavaca (sa kojima komora sklapa ugovor i finansira ih), putem savetodavnih krugova, radnih grupa farmera itd.

Značajnija karakteristika nemačkog savetodavstva (ali ne isključivo nemačkog) je grupni savetodavni rad, koji se odvija na komercijalnim principima. Dve osnovne forme grupnog savetodavnog rada u Nemačkoj jesu: **savetodavni krugovi** („Beratungsringe“) i **radne grupe farmera** („Betriebsleiter-Arbeitskreise“). Obe ove forme zasnivaju se na principima dobrovoljnog udruživanja farmera, u cilju angažovanja jednog ili nekoliko savetodavaca koji bi im savetima pomagali da unapređuju proizvodnju i menadžment farmom (šire o tome, Petrović i Janković 2010).



**Savetodavni krugovi** kao jedan od modela grupnog rada u poljoprivrednom savetodavstvu Nemačke, u nekim nemačkim republikama postoji već gotovo pet decenija, dok su pojedine republike ovaj model grupnog rada preuzele nakon ujedinjenja 1991. godine. Savetodavni krugovi, kao modeli organizacije grupa farmera, mogu postojati u svim organizacionim tipovima savetodavstva u Nemačkoj, kako onih u organizaciji ministarstava za poljoprivredu i poljoprivrednih komora, tako i privatnih savetodavnih kompanija.

U savetodavne krugove udružuju se farmeri sa sličnom proizvodnjom, a time i sličnim problemima i potrebama za savetodavstvom. Savetodavni krug je institucija koja mora biti zvanično registrovana, imati izabrano upravno telo, statut itd. Upravno telo savetodavnog kruga ugovara sa savetodavcem njegove obaveze i visinu sredstava koja će se izdvajati za njegov rad. Savetodavac je angažovan i plaćen od strane farmera, ali može biti delimično angažovan i u npr. poljoprivrednim komorama. Međutim, u svome radu on je samostalan i *kontrolu njegovog rada obavljaju sami farmeri udruženi u savetodavni krug*. Ukoliko farmeri nisu zadovoljni njegovim radom, oni angažuju drugog savetodavca. Time oni praktično vrše kontrolu kvaliteta rada savetodavca, koji mora da bude maksimalno orijentisan na potrebe svojih „klijenata“. Iako postoje različite varijacije u organizaciji, savetodavni krugovi *obično* obuhvataju oko 20 do 40 farmi, ali broj može da bude i mnogo veći (npr. 50 -100 farmi). Najčešće se angažuje jedan savetodavac na 15 do 40 farmi. Troškovi savetodavca najčešće se pokrivaju delom iz članarine, koju plaćaju udruženi farmeri, a delom iz sredstava subvencija. Država može subvencionisati ove troškove ili celokupno finansiranje može biti prepušteno udruženim farmerima. Savetodavni krugovi imaju nekoliko prednosti nad oficijelnim savetodavstvom. Osnovna je pretpostavka da kod angažovanog savetodavca ne postoji konflikt uloga jer je njegova osnovna i jedina uloga savetodavna. On ne sprovodi programe i „politiku“ nadređenih institucija, nije u situaciji da vrši kontrolu farmera. Farmeri su zainteresovani za savete, primenjuju ih, plaćaju ih i zauzvrat očekuju efekte primenjenih saveta.

**Radne grupe farmera** („*Betriebsleiter-Arbeitskreise*“) su drugi oblik grupnog savetodavnog rada u Nemačkoj. Za razliku od savetodavnih krugova, radne grupe farmera *ne moraju biti zvanično registrovane*. Kao i kod savetodavnih krugova, farmeri koji su udruženi u radnu grupu su specijalizovani u određenoj oblasti proizvodnje i imaju slične probleme i savetodavne potrebe. Prve radne grupe farmera u Nemačkoj nastaju šezdesetih godina prošlog veka u republici Nordrhein-Westfalen, u oblastima koje pokrivaju komore Rheinland i Westfalen-Lippe, a kasnije (osamdesetih) i u Hessenu, Bayernu i devedesetih u Baden-Württembergu.

Udruženi farmeri okupljaju se nekoliko puta godišnje i na sastancima se (zajedno sa savetodavcem) analiziraju rezultati, problemi u proizvodnji, specifična rešenja/saveti u vezi tih problema, kao i ciljevi i zadaci daljnjeg rada i budućih susreta. Priprema i organizacija ovih okupljanja, kao i njihov sadržaj i tok, u nadležnosti je angažovanog savetodavca. Najveći deo analiza zasniva se na podacima o poslovanju gazdinstva, koja se daju na uvid angažovanom savetodavcu. Moguće su, međutim, različite forme zajedničkog rada, kao što su posete drugih farmi, ekskurzije, predavanja stručnjaka specijalista itd.

Članovi radne grupe se međusobno dogovaraju o plati angažovanog savetodavca, kao i o tome koje će podatke svi članovi radne grupe dostaviti savetodavcu na analizu. „*U radnim*

*grupama farmera razmatraju se stručna pitanja/rešenja u proizvodnji, čiji se efekat, u proizvodnji udruženih farmera, može relativno brzo osetiti. Nasuprot ovoj prednosti stoji činjenica da su ovi efekti mogući samo kod obrazovanijih menadžera farmi, kao i ekonomski jačih porodičnih farmi. S druge strane, radni krugovi farmera zahtevaju veliku angažovanost savetodavca. (Ibid.)*

U radnoj grupi, koja se sastaje po potrebi, odnosno, po unapred utvrđenom planu, udruženi farmeri dogovaraju se o uslovima/pravilima međusobne saradnje, godišnjim ciljevima i zadacima radne grupe, ciljevima koji se žele ostvariti na farmi svakog udruženog farmera. Na osnovu raspoložive knjigovodstvene dokumentacije analiziraju se troškovi farmera, dobre i loše strane određenog načina proizvodnje, upoređuju se podaci, posećuju se farme udruženih farmera itd. Jedan od važnih preduslova za ovakav način rada jeste međusobno poverenje farmera udruženih u radnu grupu, koje se, između ostalog, garantuje i nekom vrstom međusobnog ugovora/sporazuma o funkcionisanju radne grupe.

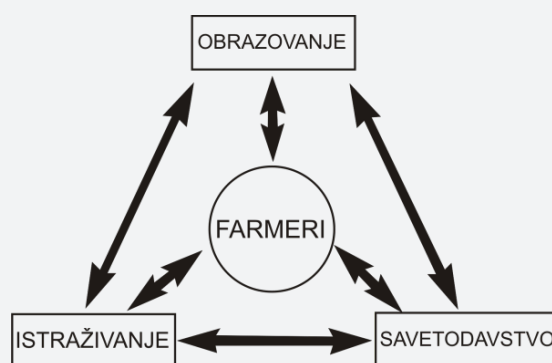
Izdaci farmera za članstvo i savetodavnu uslugu u radnim grupama je različito i može biti delimično subvencionirano od strane države. Ono najčešće variraju od veličine farme, kao i od visine državnih subvencija. Država za korišćenje subvencija u radnim grupama takođe može propisati određene koeficijente koji se mogu različito izračunavati npr. na osnovu broja i tipa farmi, njihove veličine i ostvarene proizvodnje itd.

Kao što se može zaključiti, grupni savetodavni rad (savetodavni krugovi i radne grupe farmera) zastupljen je u gotovo u čitavoj Nemačkoj, a tip udruživanja varira u zavisnosti od savetodavne tradicije pojedinih republika. Ove forme savetodavnog rada imaju velike prednosti, pre svega zbog efikasnijeg pružanja savetodavnih usluga, odnosno relativno velikog obuhvata ciljne grupe-farmera, kao i zbog značaja razmene iskustava koja ima velikog značaja za modernizaciju proizvodnje i stvaranje inovacija.

## **HOLANDIJA**

Primer holandske reforme savetodavnog sistema je veoma interesantan za analizu u kontekstu privatizacije savetodavstva (šire, Janković 2007). Velika ulaganja u razvoj istraživanja iz oblasti biotehničkih nauka, kao i velika ulaganja u tri ključna faktora za razvoj poljoprivrede *istraživanje-savetodavstvo-obrazovanje* (početkom pedesetih godina prošloga veka) činilo je osnovu onoga što bi mogli nazvati holandskim AKIS-om.

**Slika 3:** Veze i interakcije između nekoliko osnovnih aktera Sistema znanja i informacija u poljoprivredi



Izvor: FAO & World Bank 2000.

(Sistemom znanja i informacija u poljoprivredi). Ovakva kontinuirana ulaganja u istraživanja, savetodavstvo i obrazovanje, dovela su Holandiju do pozicije jednog od najvećih svetskih izvoznika hrane. „Kao posledica novih tehnologija i njihovog širenja, Holandija je dostigla bruto prinose po hektaru koji su bilo dvostruko veći od evropskog proseka, kao i bruto-prinos/učink po jedinici radne snage, koji je bio gotovo tri puta veći od evropskog proseka“. (Molhoek 1997: 98) Međutim, „druga strana medalje“ očitovala se u hiperprodukciji poljoprivrednih proizvoda i (hiper)intenzivnoj proizvodnji, koja je sve više ugrožavala prirodne resurse i životnu sredinu.<sup>17</sup> Iz tih razloga, nova strategija razvoja orijentisala se na smanjivanje proizvodnih viškova, očuvanje prirodnih resursa i zaštitu životne okoline.

Ovakvo stanje dovelo je i do promena i u oblasti poljoprivrednog savetodavstva, koje je dugo bilo jedan od zadataka državne (agrarne) politike, sa ciljem besplatne podrške farmerima i razvoju poljoprivrede kao delatnosti. Rezultat velikih ulaganja u razvoj farmerske poljoprivrede, navodnjavanja, ukрупnjavanja zemljišta, stvaranja farmerskih asocijacija itd, bili su relativno jaki i bogati farmeri kojima, po mišljenju kreatora agrarne politike i ostalih aktera u procesu poljoprivredne proizvodnje, više nije bila potrebna besplatna državna/javna savetodavna pomoć. Iz tih razloga došlo je do reorganizacije i privatizacije savetodavne službe: *od državno organizovane i finansirane službe, ka komercijalnoj savetodavnoj organizaciji*. Osnovna premisa bila je da država više ne mora da finansira poljoprivredno savetodavstvo jer su farmeri u Holandiji finansijski sposobni da plate za savetodavnu uslugu.

„Povod za jednu ovakvu promenu bio je jednostavan: novac ... ko danas u Holandiji želi savet, mora za to sam da plati, odnosno da kupi savetodavnu uslugu“ (Taken 1998: 2) .

S druge strane, postojalo je niz drugih uzroka/problema, koji su doveli do privatizacije savetodavne službe, kao glavnog nosioca savetodavne delatnosti u Holandiji. Pojedini autori navode nekoliko vrsta uzroka/problema:

<sup>17</sup> Npr. iz tih razloga uvedene su mere kojima se za čitavih 50% smanjuje upotreba pesticida (hemijskih sredstava u biljnoj proizvodnji), kao 50% smanjenje utroška energije po kilogramu proizvoda. (Ibid.)

„problemi za vladu: visoki troškovi; mali efekti savetodavnih kampanja; povećanje broja zaposlenih, a pri tome smanjenje broja farmera; rastuća kolizija između interesa farmera i vladine politike; povećana proizvodnja vs. ekološki problemi i visoki troškovi subvencija; nedovoljna motivisanost savetodavaca; izostanak finansijskih inicijativa; konflikti uloga; gubitak dela najkvalifikovanijeg osoblja (od kojih je najveći deo počeo da radi kao privatni konsultanti za farmere);

problemi za farmere: savetodavna usluga nije bila orijentisana ka njihovim potrebama; saveti su bili opšteg karaktera, a ne problemski orijentisani; grupni i mas-medijски savetodavni rad prouzrokovao je nedovoljne face-to-face kontakte između farmera i savetodavaca; ciljevima agrarne politike davan je prioritet u odnosu na ciljeve/interese farmera;

problemi za savetodavce: zbog konflikta uloga, farmeri nisu imali poverenja u savetodavce; izostanak finansijskih inicijativa/sistema nagrađivanja za dobro obavljene zadatke; male mogućnosti za specijalizaciju, koja je bila potrebna zbog sve većeg broja farmi sa najmodernijim tehnologijama; sve veće nezadovoljstvo poslom“ (Taken 2003: 1, 2).

U prilog postepenom i racionalnom pristupu reformi holandskog savetodavstva govori i činjenica da je 1985. (što znači šest godina pre početka procesa privatizacije) formirana posebna komisija sastavljena od predstavnika Ministarstva za poljoprivredu i farmerskih organizacija. Ova komisija rukovodila je pripremama za početak ovog procesa, koordinirala proces, predlagala alternativne finansijske i strukturne modele, stvarala uslove za diskusiju i participaciju svih relevantnih aktera (savetodavci, vlada, farmeri i njihove organizacije, ključne osobe iz parlamenta), pri čemu su analizirani svi predlozi i dobijene su povratne informacije, izuzetno važne za donošenje strateških odluka. (Vidi, Taken 2003; Prost and Duijsings 2003)

Efekti privatizacije savetodavstva u Holandiji mogu se posmatrati na više nivoa: s jedne strane, finansiranje savetodavstva od strane države postepeno je (u toku desetak godina) zamenjeno potpuno komercijalnim savetodavstvom u kome farmeri u potpunosti plaćaju savetodavnu uslugu. To je dovelo do potpune orijentacije na potrebe klijenata (farmera). S druge strane, to je dovelo do značajnije kontrole savetodavnog rada od strane farmera, kao i do većeg zadovoljstva kvalitetom savetodavnih usluga. Ova usmerenost na klijenta i orijentacija na njegove potrebe, postepeno je povećavala interakciju između farmera i savetodavaca, razvijala veće poverenje i odgovornost za pruženu uslugu, kao i svest o značaju saveta, a time i spremnost da se za savet plati. Država je, u sklopu javnih interesa, nastavila da finansira pojedine savetodavne programe, uglavnom u oblasti zaštite životne sredine.

Jedna od negativnih posledica privatizacije savetodavstva je gubitak državne kontrole nad celokupnim procesom (AKIS-om), koja u ovom smislu, znači da se usled privatizacije savetodavstva kidaju izuzetno značajne veze u trouglu istraživanje-savetodavstvo-obrazovanje. Ovo je slučaj iz prostog razloga što je teško očekivati da se privatni savetodavci rukovode principima koji su u javnom interesu. Adekvatno funkcionisanje AKIS-a je od strateškog značaja za razvoj poljoprivrede jedne zemlje i to se podvodi pod sferu „javnog interesa“ i koordinira od strane države. „Privatizacija i smanjeno državno finansiranje stvara

*kompeticiju u okviru sistema znanja, što sprečava komunikaciju između istraživanja, obrazovanja, farmerskih organizacija, privatnih konsultanata i trgovaca inputima“.* (Taken 2003: 2) Slično tome, Prost i Duijsings (Prost and Duijsings 2003: 5) navode da je „holandski AKIS bio karakterističan po otvorenosti toka informacija i jakim vezama među svim akterima, ali da se to promenilo (na lošije – *prim. aut.*) nakon procesa privatizacije i komercijalizacije“. Pored toga, primetno je da farmeri koji žive u zabačenijim krajevima i nemaju toliko efektivnu i troškovno efikasnu proizvodnju, ne mogu sebi da priušte savetodavnu uslugu i tako bivaju „zanemareni“ od strane privatizovanog savetodavstva.

Usluge poljoprivrednog savetodavstva u Holandiji danas pružaju brojni akteri, od kojih je najznačajnija DLV kompanija, koja je nastala privatizacijom nekadašnje Službe za poljoprivredno savetodavstvo, koja je postojala gotovo stotinjak godina.

Danas DLV funkcioniše kroz nekoliko sektora: DLV Plant, DLV Animal, DLV Real Estate, DLV Energy, DLV Construction. Svi zajedno u osnovi daju savete o bilo čemu vezanom za poljoprivrednu proizvodnju od izgradnje objekata, do ishrane životinja i biljne proizvodnje. DLV je velika kompanija koja ima više od 400 zaposlenih pri čemu DLV posluje i na internacionalnom nivou sa godišnjim prometom od nekoliko desetina miliona evra. Značajno za Holandiju su i farmerske studijske grupe u kojima se farmeri udružuju i sami finansiraju određena istraživanja za potrebe proizvodnje kojom se bave. Posledica ovakvog pristupa je i „čuvanje“ novih informacija i saznanja za svoje potrebe. Farmerska udruženja takođe pružaju određenu savetodavnu podršku. Država takođe finansira određene savetodavne usluge uglavnom u vezi sa zaštitom životne sredine. Država je takođe i klijent DLV grupacije za određena pitanja u vezi sa poljoprivredom.

## DANSKA

Savetodavne službe u Danskoj uglavnom su u okviru sistema koji se zasnovan na vlasništvu i kontroli od strane farmera, poznat kao Danska poljoprivredna savetodavna služba (Danish Agricultural Advisory Service (DAAS)). Centar znanja za poljoprivredu (engl. The Knowledge Centre for Agriculture-KCA) je deo DAAS-a, ali deluje kao nacionalni istraživački centar. DAAS dominira na tržištu za savetodavne usluge. Pored toga, drugi glavni izvori savetodavnih usluga su privatne nezavisne kompanije (uglavnom manje veličine), kao i snabdevači inputima. Javni univerziteti i istraživačke jedinice ne pružaju svakodnevne savetodavne usluge farmerima.

Neke kompanije u prehrambenoj industriji uključene su u savetovanje farmera prilikom sklapanja ugovora sa njima. Ovo se dešava u određenim sektorima kao što je uzgajanje krompira. Takođe je značajno da privatni nezavisni savetodavci imaju veliku ulogu u ograničenim specifičnim sektorima, npr. uzgoj krompira, gde privatni savetodavci imaju mnogo veći tržišni udeo u poređenju sa oblastima velikih savetodavnih usluga poput stoke, svinja i useva.

Danska je primer veoma funkcionalnog AKIS-a sa jakim vezama između univerziteta, ministarstava i agencija, centara za informisanje u poljoprivredi, poljoprivrednih fakulteta i stručnih škola, savetodavnih kompanija i poljoprivrednika i obratno. Osim toga, danski AKIS

i savetodavni sistem su ponajviše usmereni prema potrebama farmera odgovorni prema potrebama farmera, ali i zahtevima i željama političkog sistema i javnosti.

Istorija razvoja ovakvog sistema datira još iz devetnaestoga veka i udruživanja danskih farmera, kao i prelaska sa biljne na dominantno stočarsku proizvodnju (mleko, maslac i uzgoj svinja kao dominantni proizvodi). Iako se uvođenjem poljoprivrednih i viših narodnih škola znanje danskih farmera postepeno uvećavalo, farmerske asocijacije su od početka 20-tog veka sve više angažovale privatne savetodavce. Početkom 20. veka dansko ministarstvo poljoprivrede pokušalo je da preuzme kontrolu nad celokupnim savetodavstvom, ali su farmeri odbili jer su želeli da zadrže kontrolu nad sistemom savetodavstva. Većinu savetodavnih usluga i danas pružaju poljoprivredne savetodavne kompanije (manje veličine) u vlasništvu asocijacija farmera. DAAS danas čini 30-tak ovakvih savetodavnih kompanija u vlasništvu farmera.

DAAS organizacija se sastoji od 30 savetodavnih centara i ima oko 3000 zaposlenih. Ovi centri ne mogu se smatrati jedinstvenom strukturom sa opštim centralizovanim upravljanjem. Svaki centar je nezavisan jedan od drugog, ali sa druge strane svi su članovi DAAS-a kao organizacije. Direktor svakog centra je član Upravnog odbora DAAS-a. Odbor DAAS redovno sastaje i diskutuje o stanju i potrebama savetodavaca, farmera i sektora u celini. Svaki DAAS centar je u vlasništvu jednog ili više lokalnih udruženja farmera. Tradicionalno je bilo mnogo više lokalnih farmerskih udruženja i svako je imalo svoje savetodavce.

Centar znanja za poljoprivredu (KCA) funkcioniše kao veza između univerzitetskih istraživanja i obrazovanja i danskog sistema savetodavnih usluga. U tom smislu Centar deluje kao prvi sloj od dva, gde su drugi sloj DAAS-savetodavni centri. Ovaj model je poznat kao danski dvoslojni model za razvoj i pružanje savjetodavnih usluga. Centar znanja za poljoprivredu deluje kao istraživač i „facilitator“ znanja na način da Centar prilagođava potrebama farmera znanja iz domaćih i međunarodnih naučnih istraživanja. Od 1852. godine danska vlada plaćala savetodavne usluge farmerima i ova podrška je krajem osamdesetih prošlog veka zaustavljena. Tako danas u Danskoj ne postoje javne politike za finansiranje poljoprivrednih savetodavnih usluga. Usluge i saveti Centra znanja za poljoprivredu (KCA) su prvenstveno finansirani od strane farmera (u 2012. god. npr. ukupan promet KCA bio je 76 miliona Evra u najvećem delu naplaćenih od korisnika).

## Pitanja za proveru znanja

1. Pojasnite suštinu korena pojma poljoprivrednog savetodavstva?
2. Kako se definiše poljoprivredno savetodavstvo?
3. Koje su funkcije poljoprivrednog savetodavstva?
4. Koje su osnovne karakteristike javno organizovanog i finansiranog poljoprivrednog savetodavstva?
5. Koje su osnovne kritike javnog/državnog savetodavstva?
6. Koje su osnovne prednosti privatnog savetodavstva?
7. Koji su oblici organizacije i finansiranja poljoprivrednog savetodavstva u EU?
8. Šta je *Farm Advisory System* u EU?
9. Koje su osnovne karakteristike savetodavnog sistema u Nemačkoj?
10. Koje su osnovne karakteristike savetodavnog sistema u Holandiji?
11. Koje su osnovne karakteristike savetodavnog sistema u Danskoj?



## **8. HARMONIZACIJA AGRARNE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE SA CAP**

Sudeći prema iskustvima zemalja Centralne i Istočne Evrope, koje su 2004. i 2007. godine postale punopravne članice Evropske unije, prihvatanje Zajedničke agrarne politike odražava se u vidu brojnih, kako pozitivnih, tako i negativnih implikacija na agrarni sektor. Dominacija jedne od navedenih grupa efekata u najvećoj meri zavisi od stepena pripremljenosti agrarnog sektora na nove uslove, kao i od uspeha u procesu pregovaranja sa Evropskom unijom. Nakon što zemlja aplikant za članstvo izvrši harmonizaciju svojih zakonodavnih propisa i institucija sa legislativom Evropske unije, sledi proces dugotrajnih i složenih pristupnih pregovora. Definisane mehanizma direktnih plaćanja, dužine tranzicionog perioda po pristupanju, kao i dozvoljenih odstupanja od *aquis*-a, direktno određuje stepen pozitivnih, odnosno negativnih implikacija na proizvodnju i ekonomske efekte u poljoprivredi nove članice.

Aktuelni makroekonomski uslovi u Republici Srbiji ne dozvoljavaju potreban stepen podrške poljoprivredi, bilo putem cena, bilo putem budžetskih plaćanja. Zbog toga se može zaključiti da će prihvatanje Zajedničke agrarne politike na makroekonomskom nivou dovesti do pozitivnih implikacija na dohodak poljoprivrede, jer će sredstva koja Evropska unija iz svojih fondova obezbeđuje za nove članice, nesumnjivo biti veća od onih koje iz svog budžeta izdvaja Republika Srbija.

Pored pozitivnih efekata koji se očekuju na agregatnom nivou, proizvodnja i dohodak pojedinih poljoprivrednih gazdinstava biće suočeni sa različitim izazovima. Zbog toga, jedan od primarnih ciljeva u predstojećim pregovorima Republike Srbije sa Evropskom unijom u poglavju o poljoprivredi trebalo bi da bude ostvarivanje takvog nivoa direktnih plaćanja koji će domaćim poljoprivrednim proizvođačima obezbediti što ravnopravniju konkurentsku poziciju na jedinstvenom evropskom tržištu.

Bitan segment u strukturi sredstava koje Evropska unija usmerava ka poljoprivredi su sredstva namenjena ruralnom razvoju. Zbog značajnog obima tih sredstava, koje Evropska unija obezbeđuje novim članicama, može se očekivati da će i Republika Srbija, po tom osnovu, ostvariti pozitivne opšte dohodovne efekte u poljoprivredi. Takođe, moguće je ostvariti pozitivne implikacije i u vidu rešavanja strukturnih problema poljoprivrede, na osnovu ekonomskog jačanja poljoprivrednih gazdinstava, koja će biti neposredni korisnici dobijenih sredstava.

Proces pregovaranja odnosno ispunjavanja uslova za ostvarivanje punopravnog članstva u Evropskoj uniji, kako pokazuje iskustvo zemalja Centralne i Istočne Evrope, dug je i izuzetno kompleksan. Sam proces društveno-ekonomske tranzicije, kroz koji su bivše socijalističke zemlje prošle, stavlja pred nosioce makroekonomske, a samim tim i agrarne politike, brojne izazove oličene u vidu složenih zadataka. Prelazak na tržišni obrazac



privređivanja zahteva radikalne – suštinske izmene dotadašnjeg sistema, a navedene promene, pored ostalih, pogađaju i oblast poljoprivrede. Pored toga, sve bivše socijalističke zemlje u međunarodnim okvirima pojavljuju se i kao aplikanti za članstvo u Evropskoj uniji. Neke od ovih zemalja su 2004., 2007. i 2013. godine postale članice ove ekonomske asocijacije, dok su ostale, među kojima i Republika Srbija, u toku pregovaračkog procesa, ili su potpisivanjem ugovora o stabilizaciji i pridruživanju, već postale kandidati za prijem.

Činjenica da postupak pregovaranja, po pravilu, zahteva duži vremenski period, govori u prilog tome da uslovi koji se, od strane Evropske unije, stavljaju pred zemlje kandidate predstavljaju visoke i teško ostvarive kriterijume. Sudeći prema dosadašnjim iskustvima, naročito „osetljiva“ je oblast poljoprivrede i pitanje harmonizacije nacionalnih agrarnih politika budućih članica sa mehanizmima Zajedničke agrarne politike Evropske unije.

Budući da je dominantan deo zakonske regulative, utvrđene na nivou Unije, usmeren na oblast agrara i da se značajna budžetska sredstva koriste za finansiranje složenih mehanizama Zajedničke agrarne politike, ne treba da čudi činjenica da pitanje poljoprivrede i usklađivanja u domenu agrarne politike u procesu pristupnih pregovora sa zemljama aplikantima ima posebno mesto. Sistem i politika cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, mere budžetske podrške, zakonska regulativa, relevantne institucije, izvori kreditiranja i investicija u poljoprivredi, kao i stručni savetodavni rad samo su neka od brojnih pitanja na koja je potrebno dati adekvatan odgovor u postupku zamene nacionalne agrarne politike Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije.

Skup zakonskih akata, postupaka, principa i ciljeva pod zajedničkim imenom *acquis communautaire* usvojene su od strane članica Evropske unije. Njihovo prihvatanje predstavlja opšti preduslov za članstvo u ovoj ekonomskoj asocijaciji. Opšti politički i ekonomski ciljevi u okviru *acquis*-a koji se postavljaju pred potencijalne članice su:

- uspostavljanje stabilnih institucija koje su garant demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i prava manjina, kao i
- uspostavljanje ekonomskog i tržišnog sistema sposobnog da se suoči sa konkurencijom na tržištu Evropske unije.

Jedan od strateških ciljeva naše zemlje je pridruživanje Evropskoj uniji. Ovaj cilj, međutim, definisan je tek krajem 2000.godine, što je uslovalo nezanemarljivo zakašnjenje Srbije u odnosu na ostale zemlje iz našeg neposrednog okruženja. Zaostajanje za zemljama Centralne i Istočne Evrope, kako u procesu tranzicije, tako i u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, neminovno ostavlja niz negativnih posledica na celokupan društveno-ekonomski sistem, a samim tim i na funkcionisanje i razvoj poljoprivrede.

Budući da istupanje na jedinstvenom evropskom tržištu podrazumeva poštovanje odredbi multilateralnih trgovinskih sporazuma, jasno je da članstvo Republike Srbije u Svetskoj trgovinskoj organizaciji predstavlja korak koji treba da prethodi postizanju punopravnog

članstva u Evropskoj uniji. Naime, status članice GATT- a<sup>18</sup>, odnosno Svetske trgovnske organizacije našoj zemlji ukinut uvođenjem ekonomskih sankcija Ujedinjenih Nacija 1992. godine, još uvek nije vraćen. Dok se pregovori o ponovnom prijemu Republike Srbije u ovu međunarodnu organizaciju ne okončaju, naša zemlja će morati da pruži detaljan opis svih aspekata svojih trgovinskih režima.

U vezi sa trenutnim okolnostima u kojima se ostvaruje trgovinska razmena Srbije sa Evropskom unijom, potrebno je osvrnuti se na pitanje preferencijalnih tretmana u trgovini agrarnim proizvodima. Iako, naime, prema zvaničnim podacima od 2001. godine saldo spoljnotrgovinske razmene poljoprivrede sa Evropskom unijom beleži pozitivne vrednosti, efekti preferencijala nisu se ostvarivali u svim delovima agrarnog sektora. Dominantan deo u vrednosnoj strukturi izvoza u Evropsku uniju čine šećer, voće i povrće. Preferencijalni tretman, uz adekvatnu podršku od strane republičke Vlade u proizvodnji sirovina, u velikoj meri doprineo je revitalizaciji industrije šećera. Međutim, o takvim pozitivnim efektima se ne može govoriti kada je u pitanju stočarstvo i proizvodnja mesa, s obzirom da su odobrene kvote za izvoz mesa iskorišene sa manje od 10%<sup>19</sup>.

Prvi korak u približavanju naše zemlje najvećoj evropskoj zajednici naroda ostvaren je aprila 2005. godine, kada je Evropska Komisija u Strazburu dala pozitivnu ocenu Studije izvodljivosti i pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji. Ovaj dokument, koji sadrži gotovo sva pitanja iz domena ekonomskih i drugih odnosa Srbije i Crne Gore sa Evropskom unijom, predstavlja samo jedan veliki korak kojim Evropska Komisija obaveštava Savet ministara Evropske unije da je i naša zemlja pogodan kandidat za pregovore o stabilizaciji i pridruživanju.

Studija izvodljivosti je dokument koji potvrđuje i na osnovu koga započinjanje ispunjavanje seta ekonomskih kriterijuma, donetih u Kopenhagenu 1993. godine. U agrarnom, kao i u ostalim privrednim sektorima, prema ovim kriterijumima, potrebno je:

- stvaranje i funkcionisanje tržišne ekonomije koja će biti sposobna za integrisanje u uslove tržišnog obrasca privređivanja ostalih zemalja članica;
- ostvarivanje sposobnosti da se izdrži konkurencija izlaskom na evropsko tržište, kao i
- prilagođavanje setu pravila Evropske unije koja su poznata pod nazivom *acquis communautaire*.

Pored toga, u Studiji izvodljivosti se ističe da Srbija treba da nastavi svoje strukturne reforme u oblasti poljoprivrede, uključujući privatizaciju pogona za preradu, unapređenje konkurentnosti.

---

<sup>18</sup> General Agreement on Tariffs and Trade – Opšti sporazum o carinama i trgovini

<sup>19</sup> Ključni razlozi ovakvog neiskorišćavanja odobrenih izvoznih kvota su skromni domaći viškovi, nekonkurentne cene, kao i pad kvaliteta mesa usled lošije ishrane grla. Takođe, najveći broj klanica nemaju potrebnu sertifikaciju Evropske unije. (Bogdanov, 2004)

Ubrzavanje postupka usklađivanja veterinarskih, sanitarnih i fitosanitarnih pravila sa standardima Evropske unije, takođe se ističe kao jedan od prioritarnih zadataka u oblasti agrara, koji će u praksi omogućiti da izvozni proizvodi zadovolje međunarodne zahteve. Uz ispunjavanje ovog uslova, neophodno je i dodatno jačanje nadležnih institucija u ovoj oblasti.

Kako se u ovom dokumentu navodi, saradnja Srbije sa Evropskom unijom trebala bi da rezultira modernizacijom i restrukturiranjem poljoprivrednog, kao i agro-industrijskog, odnosno postfarmerskog sektora. Ovaj cilj trebao bi da se ostvaruje na osnovu:

- razvoja privatnih farmi i distributivnih kanala, načina skladištenja i plasmana;
- modernizacije ruralne infrastrukture (transporta, snabdevanja vodom, telekomunikacija);
- povećanja produktivnosti i kvaliteta korišćenjem odgovarajućih metoda i proizvoda;
- obuke i praćenja korišćenja metoda protiv zagađivanja u vezi sa poljoprivrednim inputima;
- razvoja i modernizacije prerađivačkih firmi i njihovih metoda plasmana, unapređenja industrijske saradnje u oblasti poljoprivrede i razmene znanja, kao i
- razvijanja saradnje u oblasti zdravlja životinja i biljaka u vidu pomoći za obučavanje i organizovanje kontrola sa ciljem postepenog usklađivanja sa standardima Evropske unije.

Iako se globalni napredak u procesu reformisanja našeg agrarnog sektora, od strane eksperata Evropske unije, ocenjuje kao nedovoljan, optimistički deluje njihova konstatacija da: „ambiciozna strategija poljoprivrede, kao i nacrt Zakona o poljoprivredi, koje je Srbija usvojila, ipak predstavlja korak u približavanju Zajedničkoj agrarnoj politici Evropske unije“<sup>20</sup>.

Za pet zemalja Zapadnog Balkana, uključujući i našu zemlju, Evropska unija je 1999. godine formulisala Proces stabilizacije i asocijacije, koji predstavlja pomoć budućim potencijalnim kandidatima za članstvo. Ova pomoć ostvaruje se u vidu finansijske podrške usmerene kroz CARDS program, kao i kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. S obzirom na dosadašnju praksu Evropske unije u njenim pregovorima sa zemljama aplikantima, nakon pozitivne ocene Studije izvodljivosti, hronološki redosled nalaže otpočinjanje pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

U praksi se veoma često dešava da se pojam „pridruživanje“ izjednačava sa pripremama za članstvo u Evropskoj uniji. Ipak, između ove dve faze u pregovaranju postoje bitne razlike. Pridruživanje treba shvatiti kao jedan od instrumenata politike Evropske unije kojim se na određeno vreme uspostavlja asocijacija sa drugim državama na osnovu recipročnih prava i

---

<sup>20</sup> „Studija izvodljivosti“, Radni papir Evropske Komisije, 2005., preuzeto sa sajta [www.info.gov.yu](http://www.info.gov.yu)

obaveza, zajedničkih akcija i po posebnim procedurama. To je, naime, početak procesa institucionalnih i opštih društvenih reformi u zemlji kandidatu za članstvo u cilju približavanja standardima Evropske unije. Konkretno, u toku definisanog prelaznog perioda, prema odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju predviđeno je da zemlja aplikant uspostavi slobodnu zonu trgovine i uskladi zakonsku regulativu sa Evropskom unijom. Neizostavno prihvatanje odredbi sporazuma Svetske trgovinske organizacije, takođe spada u domen obaveza koje zemlja aplikant treba da ispuni. To se naročito odnosi na odredbe Opšteg sporazuma o carinama i trgovini, kao i odredbe Opšteg sporazuma o trgovini i uslugama. U prelaznom tj. periodu „pridruživanja“ Evropska unija predviđa i različite vidove povlastica u trgovinskim odnosima sa zemaljama kandidatima, a one se ispoljavaju kroz zaključenje autonomnih trgovinskih mera odnosno preferencijala.

Dakle, kao osnovna odrednica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji, za nas, kao i za ostale zemlje u tranziciji, postavlja se poštovanje principa tržišnog sistema privređivanja, kao ključnog elementa makroekonomske, a samim tim, i agrarne politike.

Pregovore o stabilizaciji i pridruživanju Republika Srbija je sa Evropskom unijom započela 2005. godine. Osam godina nakon toga, 1. septembra 2013. godine Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je stupio na snagu. Ovaj sporazum podrazumeva uspostavljanje zone slobodne trgovine između Republike Srbije i Evropske unije u periodu od šest godina, a u saglasnosti sa odredbama međunarodnih trgovinskih sporazuma donetih u okviru GATT i WTO<sup>21</sup>.

U svom drugom poglavlju Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju definiše uslove trgovine agranim proizvodima između Srbije i zemalja članica Evropske unije. Pored toga, ovaj sporazum reguliše i pitanja geografskih oznaka, sistema obeležavanja i zaštite porekla pojedinih proizvoda, kao i pitanja iz domena zakupa i kupovine poljoprivrednog zemljišta.

Upoznavanje sa iskustvima zemalja Centralne i Istočne Evrope u procesu priključenja Evropskoj uniji, s obzirom na sličnosti sa Srbijom u pogledu društveno-ekonomskih uslova, kao i značaja poljoprivrede u ukupnoj privrednoj strukturi, moglo bi biti korisno za definisanje smernica daljeg reformisanja našeg agrarnog sektora i približavanje standardima Evropske unije. Sam proces prilagođavanja agrarne politike ostalih zemalja u tranziciji Zajedničkoj agrarnoj politici Evropske unije, sa uvažavanjem nekih specifičnosti, predstavlja put kojim će i poljoprivredna politika Republike Srbije neminovno morati da prođe u skorijoj budućnosti.

Dva suštinska uslova koje Evropska unija postavlja pred zemlje aplikante, u oblasti poljoprivrede i agrarne politike, odnose se na:

- prevazilaženje strukturnih problema u agrarnom sektoru, i
- harmonizaciju nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom.

Kada se ima u vidu priroda problema sa kojima se suočava poljoprivreda Srbije, jasno je da nijedan od navedenih zadataka za našu zemlju nije lako ostvariv. Rešavanje strukturnih

---

<sup>21</sup> WTO – World Trade Organization, Svetska trgovinska organizacija

problema u poljoprivredi, koje Evropska unija postavlja kao osnovni uslov, podrazumeva zasnivanje agrarne strukture na privatnom vlasništvu, kao i uspostavljanje tržišta agrarnih inputa i outputa sa dominacijom privatnih proizvodnih subjekata. Putem liberalizacije tržišta i cena potrebno je stvoriti novi makroekonomski ambijent za poljoprivredu. Ne treba zanemariti ni adekvatne reformske zahvate u domenu zemljišne politike i stvaranja agrarne strukture koja se zasniva na privatnom vlasništvu nad zemljištem i ostalim proizvodnim sredstvima. Sve navedene promene u pravcu približavanja agrarne politike Republike Srbije standardima Evropske unije ne mogu se ostvariti bez paralelnog reformisanja starih i formiranja novih institucija.

Harmonizacija nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije isto tako podrazumeva i usklađivanje nivoa zaštite i dohodovne podrške poljoprivredi. Nivo zaštite, izražen odgovarajućim indikatorima, u Srbiji je znatno ispod nivoa koji svojim farmerima obezbeđuje Evropska unija. Za najveći broj poljoprivrednih proizvoda obim budžetskih plaćanja, kao i cenovne podrške tržištu, moraće se povećati, što će neminovno usloviti porast budžetskih opterećenja.

Druga mera u domenu usklađivanja sa standardima Zajedničke agrarne politike odnosi se na harmonizaciju carinskih propisa. S obzirom da je nivo eksternih carina u Evropskoj uniji znatno veći u odnosu na zemlje aplikante, pa i Republiku Srbiju, u ovom segmentu očekuje se značajnije povećanje carinske zaštite. Međutim, postavlja se pitanje efekata koje će ovakve promene prouzrokovati na širem međunarodnom planu, naročito u odnosima Evropske unije i Svetske trgovinske organizacije.

U cilju ispunjavanja navedenih uslova Evropska unija obezbeđuje podršku svojim budućim članicama. Finansijski deo podrške, za zemlje kandidate realizuje se putem predpristupnih programa. Drugi deo pomoći odnosi se na ulogu Evropske unije u procesu harmonizacije agrarnih politika zemalja kandidata sa reformisanom Zajedničkom agrarnom politikom. Stvaranje uslova za uspešnu integraciju u tržišni sistem Evropske unije ostvaruje se i kroz relevantne bilateralne trgovinske aranžmane sa zemljama aplikantima. Na taj način Unija realizuje svoju ulogu u postupku stvaranja uslova za što lakši pristup novih članica njenom jedinstvenom tržištu.

Za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine Evropska unija je zemljama kandidatima za članstvo obezbedila sredstva predpristupne podrške u okviru IPA<sup>22</sup> programa. Sredstva IPA programa bila su podeljena u pet komponenti:

1. pomoć u tranziciji i izgradnja institucija;
2. prekogranična saradnja;
3. regionalni razvoj;
4. razvoj ljudskih resursa, i
5. ruralni razvoj.

---

<sup>22</sup> IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance, Instrument predpristupne pomoći

Peta komponenta IPA programa, odnosno predpristupni fond namenjen ruralnom razvoju bio je usmeren ka poboljšanju tržišne efikasnosti i sprovođenju standarda Evropske unije, pripremama za sprovođenje agro-ekoloških mera, kao i donošenju i realizaciji strategija lokalnog razvoja sela i ruralne ekonomije.

Da bi se navedeni ciljevi u zemljama kandidatima za članstvo ostvarili, u okviru IPA programa definisan je širok spektar mera čija je operacionalizacija bila sufinansirana od strane Evropske unije. Te mere su obuhvatale aktivnosti od izgradnje i rekonstrukcije objekata na poljoprivrednim gazdinstvima, do pripreme i sprovođenja lokalnih strategija razvoja, unapređenja ruralne infrastrukture i realizacije različitih vidova neformalne edukacije za ruralno stanovništvo.

Pri tome, važno je napomenuti da je IPA program u periodu od 2007. do 2013. godine bio osmišljen tako da je zemljama kandidatima bilo dostupno svih pet komponenti programa, dok su zemlje potencijalni kandidati na raspolaganju imale podršku u oblasti izgradne institucija i prekogranične saradnje. S obzirom da je Republika Srbija postala kandidat za članstvo 1. marta 2012. godine sredstva u iznosu od 1,4 milijarde evra mogla je realizovati u okviru I i II komponente IPA, uz mogućnosti finansiranja i aktivnosti koje su slične III, IV i V komponenti. Naime, realizacijom projekata u okviru I komponente, odnosno mera institucionalne izgradnje, Evropska unija je podržavala i projekte vezane za konstituisanje institucionalnog okvira za korišćenje sredstava namenjenih ruralnom razvoju i razvoju poljoprivrede.

Za period od 2014. do 2020. godine Evropska unija je uvela izvesne novine kada su u pitanju predpristupni fondovi za zemlje kandidate. Umesto dotadašnjih pet, Evropska unija definisala je osam oblasti finansiranja kroz IPA II program, a to su (EU regulative 231/2014, 236/2014 i 447/2014):

1. reforme, izgradnja institucija i kapaciteta;
2. društveno-ekonomski i regionalni razvoj;
3. zapošljavanje;
4. socijalne politike;
5. obrazovanje;
6. unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa;
7. poljoprivreda i ruralni razvoj, i
8. regionalna i teritorijalna saradnja.

U okviru IPA II programa, odnosno njegove komponente namenjene ruralnom razvoju (IPARD<sup>23</sup>) definisan je znatno veći broj mera za podršku razvoju poljoprivrede i sela u odnosu na IPA I program.

---

<sup>23</sup> IPARD – Instrument for Pre-accession Assistance – Rural Development, Instrument predpristupne pomoći za ruralni razvoj

**Tabela 12.** Mere podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju IPA II programa

<b>Mere IPA II programa za podršku razvoju poljoprivrede i ruralnih područja u zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji (period od 2014. do 2020. godine)</b>	
1.	Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava
2.	Podrška za uspostavljanje proizvođačkih grupa
3.	Investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda
4.	Mere iz oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje
5.	Podizanje i zaštita šuma
6.	Investiranje u ruralnu javnu infrastrukturu
7.	Diverzifikacija farmi i razvoj poslovanja
8.	Priprema i implementacija lokalnih razvojnih strategija (LEADER pristup)
9.	Edukacija i obuka
10.	Tehnička pomoć
11.	Savetodavne usluge

Izvor: EU regulative 231/2014

Direktorat za poljoprivredu Evropske unije je krajem 2014. godine odobrio program podrške kroz IPARD fond za Republiku Srbiju. Ukupna odobrena sredstva za period od 2014. do 2020. godine trebalo bi da se realizuju kroz dve faze. Prva faza je period do 2015. godine, u okviru koje bi investicije bile usmerene u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda, diverzifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i tehničku pomoć. Druga faza realizacije, koja obuhvata period od 2017. do 2020. godine odnosila bi se na sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja, realizaciju agro-ekoloških mera i razvoj organske poljoprivredne proizvodnje.

Nakon dobijanja statusa zemlje kandidata, Republika Srbija je sa Evropskom unijom započela proces pregovaranja za članstvo u januaru 2014. godine u Briselu u okviru prve međuvladine konferencije. Naša zemlje se tada obavezala da do 2018. godine ostvari potpunu spremnost da u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja preuzme obaveze iz članstva u Evropskoj uniji.

Pregovori za članstvo sa Evropskom unijom u oblasti poljoprivrede, koji podrazumevaju potpuno prihvatanje svih mehanizama Zajedničke agrarne politike odvijaju se u tri poglavlja. Prvo poglavlje je Poglavlje 11 koje se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj, zatim Poglavlje 12 u okviru koga se rešavaju pitanja vezana za bezbednost hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku i Poglavlje 13 kojim se regulišu pravila u oblasti ribarstva.



**Tabela 13.** Pitanja usaglašavanja nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije

Poglavlje 11	Formiranje i osposobljavanje za rad platne agencije; uvođenje integrisanog sistema kontrole i upravljanja; osposobljavanje kapaciteta za sprovođenje politike ruralnog razvoja; primena šema direktne podrške; primena pravila zajedničke organizacije tržišta
Poglavlje 12	Bezbednost hrane, veterinarski medicinski proizvodi, odnosno rezidue; unutrašnja trgovina; zdravlje životinja; dobrobit životinja i zootehnika; sredstva za zaštitu bilja; seme, sadni materijal; zaštita prava oplemenjivača biljnih sorti i genetski modifikovani organizmi
Poglavlje 13	Ratifikacija međunarodnih sporazuma iz oblasti ribarstva

Izvor: sistematizacija autora

Procedura za proces pregovora u svakom poglavlju podrazumeva, pre svega, eksplanatorni i bilateralni skrining koji obavljaju eksperti Evropske unije u pojedinim oblastima. Skrining po pitanjima iz poglavlja 11 rezultirao je izveštajem Evropskog saveta u junu 2015. godine u kome se izveštava da Republika Srbija nije spremna za otvaranje ovog poglavlja. Pri tome, u izveštaju se navode dva uslova neophodna da bi pregovori u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja između Republike Srbije i Evropske unije počeli. Prvi uslov odnosi se na izradu Akcionog plana, kao dokumenta za prenošenje, sprovođenje i omogućavanje efikasne primene pravnih propisa Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Drugi uslov vezuje se za izgradnju adekvatnih institucija za sprovođenje IPARD mera, odnosno jačanje kadrovskog potencijala agencije za agrarna plaćanja kao ključne institucije u ovoj oblasti.

Za pitanja bezbednosti hrane, veterinsku i fitosanitarnu politiku, odnosno poglavlje 12, eksplanatorni skrining obavljen je tokom 2014. godine. Godinu dana kasnije, Evropska unija je, nakon obavljenog skrininga u oblasti ribarstva, pozvala Republiku Srbiju da preda pregovaračku poziciju u cilju otvaranja pregovora u poglavlju 13.

### **8.1. Efekti na agrarni sektor nakon priključenja Evropskoj uniji**

Efekti koje nakon priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji treba očekivati u oblasti poljoprivrede reflektovaće se, kako na mikro, tako i na makroekonomskom nivou. Prateći iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope, koje su postale članice Evropske unije 2004. , odnosno 2007. godine, mogu se uočiti izvesne implikacije koje će, sasvim je izvesno, postati i deo svakodnevice naših farmara, ali i celokupnog stanovništva. Naime, priključenje jedinstvenom tržištu Evropske unije i prihvatanje principa i mehanizama Zajedničke agrarne politike, reflektuje se nizom efekata u oblasti proizvodnje i potrošnje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Srbija se na međunarodnom tržištu, sudeći prema aktuelnim empirijskim podacima, pojavljivala kao neto uvoznica agrarnih proizvoda. Takav status u



spoljnotrgovinskim odnosima za našu zemlju, kao buduću članicu Evropske unije, značiće suočavanje sa povećavanjem nivoa mera uvozne zaštite.

U oblasti sistema i politike cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda takođe se očekuju izvesne promene. Na tržištu Evropske unije cene agrarnih proizvoda znatno su iznad nivoa koji ostvaruju poljoprivredni proizvođači u našoj zemlji. Prelaskom na jedinstveno evropsko tržište očekuje se porast cena i opadanje tražnje za ovom grupom proizvoda, što bi uslovalo i niz negativnih efekata na i onako nizak životni standard potrošača.

Očekivane implikacije u stočarskoj proizvodnji takođe nisu ohrabrujuće. Naime, neizostavno poštovanje veterinarskih i higijenskih standarda Evropske unije, koje kao obaveza proističu iz članstva, naše će proizvođače suočiti sa problemima jake konkurencije na evropskom tržištu. Slični efekti očekuju se i u oblasti prehrambene industrije, koja zbog neiskorišćenosti kapaciteta i visokih fiksnih troškova, zastarele tehnologije i neadekvatnog menadžmenta, u najvećem broju slučajeva, neće biti u mogućnosti da se „takmiči“ sa proizvođačima drugih evropskih zemalja. Nepovoljne tržišne pozicije proizvođača hrane u Srbiji javiće se kao rezultat, kako cenovne, tako i nekonkurentnosti u pogledu kvaliteta i ispunjavanja standarda.

Efekti priključenja Evropskoj uniji u pogledu kretanja nivoa zaštite biće određeni, pre svega, zastupljenom proizvodnom strukturom u našem agrarnom sektoru. Što se, pak, tiče direktnih plaćanja farmerima, koja su postala jedno od ključnih obeležja Zajedničke agrarne politike, njihova aplikacija na nove članice predmet je brojnih opsežnih diskusija. Razlozi tih diskusija nalaze se u činjenici da nivo direktne podrške koji će biti odobren novim članicama ne ostvaruje efekte isključivo na dohodak farmera u tim zemljama, nego i na ukupne pozicije i budžet Evropske unije. Zbog toga Unija zauzima stav o postepenom uvođenju direktnih podsticaja, dok na drugoj strani nove članice insistiraju na jednakom nivou i načinu isplaćivanja sredstava za ove namene.

Pored pozitivnih efekata koji se u vidu ekonomske koristi mogu očekivati nakon priključenja Evropskoj uniji, kao što je navedeno, u oblasti poljoprivrede efekti ne moraju uvek biti sa pozitivnim predznakom. Zamena nacionalne agrarne politike Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije, kako dosadašnja praksa pokazuje, početne efekte ispoljava nakon pet, a potpuni uticaj tek nakon deset godina. Istina, pojedini efekti kratkoročnog karaktera, javljaju se već u periodu pregovaranja i postepenog preuzimanja elemenata agrarne politike Evropske unije. Te implikacije naš agrarni sektor i potrošači poljoprivredno-prehrambenih proizvoda osetiće već u periodu pre priključenja.

Pored pojedinih efekata u oblasti poljoprivrede koji su svojstveni za sve nove članice Evropske unije u periodu nakon priključenja ovoj ekonomskoj asocijaciji, postoje i izvesne implikacije koje su svojstvene za svaku zemlju ponaosob, jer proističu iz specifičnosti njihovih agrarnih resursa, kao i agrarne strukture. Konačne implikacije na poljoprivredu Srbije u najvećoj meri ipak će zavisiti od prirode reformi i fizionomije Zajedničke agrarne politike u vreme pridruživanja Evropskoj uniji.

## **Pitanja za proveru znanja**

1. Navedite opšte političke i ekonomske ciljeve u okviru *acquis-a* koji se postavljaju pred zemlje potencijalne članice Evropske unije.
2. Objasnite ulogu i značaj Studije izvodljivost u okviru procesa harmonizacije nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije.
3. Uticaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju na agrarni sektor Republike Srbije.
4. Mogućnosti korišćenja sredstava iz IPARD programa predpristupne podrške za finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji.
5. Kojim poglavljima u pregovorima sa Evropskom unijom su obuhvaćena pitanja poljoprivrede i agrarne politike?
6. Očekivani efekti priključenja Republike Srbije Evropskoj uniji u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

## **9. TRGOVINA AGRARNIM PROIZVODIMA IZMEĐU SRBIJE I EVROPSKE UNIJE**

Evropska unija danas predstavlja jednog od najvećeg učesnika u svetskom prometu dobara i usluga. Ovakvoj njenoj poziciji na globalnom nivou značajno je doprinela Zajednička trgovinska politika. Ona je počela da se realizuje liberalizacijom unutrašnje trgovine i integracijom spoljnotrgovinskih politika država članica, odnosno uspostavljanjem carinske unije. Iako je zastupala stavove slobodne trgovine i multilateralizma, u okviru svoje trgovinske politike EU se držala protekcionizma u svojoj poljoprivrednoj razmeni i bilateralizma u svojim trgovinskim odnosima sa trećim zemljama, zasnovanog na sistemu različitih trgovinskih preferencijala. U početku ti aranžmani su često dovodili do sukoba između EU i mnogo razvijenim ili nedovoljno razvijenim zemljama, kao i međunarodnim organizacijama. Nakon formiranja „jedinственог tržišta“ EU je postala zagovornik multilateralne liberalizacije trgovine pod okriljem STO.

### **9.1. Trgovina i (spoljno)trgovinska politika**

Tržište predstavlja složenu društveno-ekonomsku i istorijsku kategoriju. Nastalo je na određenom nivou društveno-ekonomskog razvoja i predstavlja efikasan faktor razvoja društvene podele rade i privrede u celini (Vlahović, B., 2018:7). Pored navedene definicije, u literaturi se mogu pronaći još različitih definicija, u zavisnosti od predmeta posmatranja i pristupa samoj analizi tržišta<sup>24</sup>. Za tržište je karakteristično da se može izraziti kao osnovi arbitar koji određuje da li su relativni odnosi u dinamici razvoja između pojedinih sektora balansirani ili neuravnoteženi. Ono, u uslovima savršene konkurencije, preko realnih cena faktora proizvodnje obezbeđuje najefikasniji alokativni mehanizam i informacioni sistem koji učesnici na tržištu mogu da koriste u svrhu donošenja odluka. Međutim, tokom istorijskog perioda sve više su do izražaja dolazile nesavršenosti tržišnog mehanizma, dovodeći u fokus privredne probleme do kojih dolazi usled ovih nesavršenosti odnosno nedostataka. Osnovni nedostaci tržišta proizilaze iz (Adžić, S., 2007: 42):

1. Privrednih ciklusa;
2. Negativnih eksternih efekata;
3. Problema „besplatnog jahanja“ kod javnih dobara;

---

<sup>24</sup> „Tržište je svako sučeljavanje ponude i tražnje, bez obzira na mesto, vreme i oblik obavljanja kupoprodajnih poslova“ (Vlahović, B., 2018:7), „Tržište je splet zakonitog i uzajamnog delovanja odnosa ponude i tražnje“ (Njegovan, Z., 2018:71), „Tržište se sastoji od potencijalnih kupaca koji imaju određenu potrebu ili želju, koji su spremni da se angažuju i u procesu razmene tu potrebu i želju zadovolje“ (Kotler, P, 1989: 11), „Tržište predstavlja uređeni i ustaljeni mehanizam robne razmene“ (Pejanović, R. 2008:49)

4. Monopola;
5. Asimetričnih informacija i
6. Nejednakosti u raspodeli dohodka.

Kroz razvoj društvenih zajednica u različitim društveno-ekonomskim uređenjima i različitim epohama ljudskih zajednica, država je na različite načine pokušavala da ove tržišne nedostatke delimično ublaži. Svrha uplitanja države u tržišne tokove je prvenstveno bilo uspostavljenje ravnoteže u poremećenim odnosima ponude i tražnje. U savremenim tržišnim (pretežno mešovitim) privredama, ove svoje aktivnosti država sprovodi određenim instrumentima državnih politika.

Prilikom određenja svoje spoljne politike svaka zemlja stoji pred izborom da li da istu oblikuje u skladu sa principima liberalizacije ili da krene putem određene protekcionističke politike. U načelu posmatrano, liberalizovana međunarodna trgovina povećava svetsku produktivnost putem specijalizacije proizvodnje i razmene na osnovu komparativnih prednosti.

Komparativne prednosti jedne zemlje određene su njenom sposobnošću da stekne određenu dobit od trgovine konkretnim dobrima ili uslugama u odnosu na neku drugu zemlju. Samjuelson i Nordhaus (2005) načelo komparativne prednosti definišu kao „načelo komparativne prednosti kaže da će svaka zemlja imati koristi ako se specijalizira u proizvodnji i izvozu onih dobara koje može proizvesti uz relativno niže troškove. Suprotno tome, svaka će država imati koristi od uvoza onih dobara koje proizvodi uz relativno visoke troškove.“ Zakon komparativne prednosti je još 1817. godine definisao David Rikardo koji je pokazao da međunarodna specijalizacija koristi ekonomiji<sup>25</sup>. Najpoznatiji savremeni ekonomista koji je izučavao komparativne i konkurentske prednosti jeste profesor Harvardskog univerziteta Majkl Porter<sup>26</sup>.

U ekonomskoj teoriji zastupljeno je stanovište da u uslovima savršene (ili potpune) konkurencije slobodna trgovina maksimizira dobitke od produktivnosti za sve učesnike. Međutim, u savremenim svetskim kretanjima slobodna trgovina je pe izuzetak nego pravilo. Ideje o ograničavanju spoljne trgovine i uvođenju zaštitnih mera za domaću proizvodnju, proizvođače potiču još iz XV veka, odnosno mogu se pronaći u radovima ranih merkantilista. Ovaj pravac ekonomske misli se formira u vreme razvoja nacionalnih država, trgovačkog kapitala i manufakture, odnosno u vreme prvobitne akumulacije kapitala. Merkantilisti su smatrali da bogatstvo države potiče iz trgovine i fokus svoje analize su usmerili upravo na trgovinu i trgovinske odnose. Njihov osnovni stav je bio: „*da bi se novac stvorio potrebno je*

---

<sup>25</sup> Detaljnije u Samjuelson i Nordhaus (2005), str. 296.

<sup>26</sup> Osnovne determinante konkurentne sposobnosti zemalja po Porteru su: 1) uslovi vezani za faktore proizvodnje, koji determinišu intenzitet i oblike konkurentske borbe u pojedinim oblastima privređivanja (kapital, nivo tehnologije, infrastruktura, ljudski kapital itd); 2) uslovi vezani za unutrašnju tražnju dobara i/ili usluga datih proizvodnih oblasti; 3) prisutnost u zemlji industrija koje podržavaju proizvodnju konkurentnih proizvoda ili su u najtešnjoj vezi sa ovom proizvodnjom (prateće industrije); 4) strategija i struktura firme, a takođe i karakter između pojedinih preduzeća.

*izvoziti što više, a da bi se sačuvao potrebno je uvoziti što manje*“ (Grbić, V., 2005:186) pa su u tom smislu mekrantilisti predlagali zabranu uvoza robe ili bar njegovo ograničavanje.

Iako su se predstavnici klasične škole ekonomije (Adam Smit i David Rikardo) otvoreno zalagali za slobodno tržište i ne mešanje države u tržišne tokove, istorija je pokazala da su se protekcionističke ideje javljale u gotovo svim zemljama koje su bile pred ili su prolazile kroz industrijski razvoj. Interesantno je pomenuti primer Nemačke iz prve polovine XIX veka. U to vreme ona se nalazila na početku industrijskog razvoja. Fridrih List, istaknuti nemački ekonomista tog doba, izneo je svoj stav da načela slobodne trgovine ne odgovaraju razvoju ove države u tom momentu. Prema njegovom mišljenju, ubrzanje ekonomskog razvoja Nemačke može biti dovedeno u pitanje u situaciji izlaganja njene zaostale privrede stranoj konkurenciji. Takođe, List navodi da je Engleska koristila protekcionističke mere da bi ubrzala razvoj svoje industrije i da sada želi da „*kosmopolitiskim pričama Adama Smita odvrati druge zemlje od povodenja za tom politikom*“ (List, F., 1922, citirano prema Grbić, V., 2005:186). Slično Engleskoj i Nemačkoj i SAD su početkom XIX veka imale izraženu politiku državne intervencije u spoljnotrgovinskim odnosima.

Motivi za uvođenje protekcionističkih mera bili su različiti ali se mogu klasifikovati u nekoliko grupa:

- Čuvanje ili podsticanje zrele industrije (industrija čelika i brodogradnja);
- Unapređenje sektora koji su od strateškog unačaja za razvoj (industrije visoke tehnologije);
- Zadovoljenje posebnih karakteristika sektora koji su u nepovoljnom položaju, kao što je poljoprivreda;
- Zaštita sektora koji su značajni za nacionalu bezbednost i odbranu;
- Ispravljanje trajnih trgovinskih debalansa koji stvaraju makroekonomske probleme;
- Zaštita uposlenosti radne snage;
- Izbegavanje promena deviznog kursa koje ubrzavaju nestabilnost;
- Neutralizovanje „nepravednih“ trgovinskih postupaka drugih zemalja;
- Sprovođenje strateške trgovinske politike koje maksimiziraju profit.

Protekcionističke mere i liberalizacija trgovine ne doprinose, odnosno ne štete podjednako svim članovima društva. Trgovinska ograničenja često mogu da se koriste za preraspodelu dohotka u korist nekih grupa koje su u nepovoljnom položaju, kao što je to slučaj sa poljoprivrednim proizvođačima.

U savremenim tržišnim privredama trgovinska politika prednjači u pogledu razvijenosti institucionalne infrastrukture u odnosu na sve druge vidove razvojnih ekonomskih politika. Osnovna uloga trgovinske politike je obezbeđenje uslova za efikasno delovanje tržišta u cilju nesmetanog funkcionisanja prometne sfere reprodukcije i ostvarivanja optimalnog razvoja trgovinske mreže. Osnovna područja delovanja trgovinske politike su (Adžić, S., 2007:339):

- 1) rešavanje konfliktnih situacija na tržištu;
- 2) regulisanje tokova na tržištu;
- 3) stimulisanje i usmeravanje razvoja trgovine;
- 4) aktivnosti u domenu profesionalnog razvoja kadrova za potrebe trgovine;
- 5) aktivnosti na razrešenju socijalnih problema zbog uticaja inovacija u trgovini;
- 6) aktivnosti na podizanju kulturnog nivoa i načina potrošnje i njenog usmeravanja u određenom pravcu i dr.

Spoljnotrgovinska politika je skup principa, mera i instrumenata kojima se reguliše uvoz i izvoz neke zemlje (Pejanović, R., 2008:292). Predstavlja deo celokupne makroekonomske politike te je zbog toga u funkciji ostvarivanja stabilizacionih i razvojnih ciljeva. Može biti **aktivna**, ako se radi o uticaju na izvoz npr., premijama, subvencijama, transportnim refakcijama ili **pasivna** kada se radi o uticaju na uvoz, npr. carinama, količinskim ograničenjima, administrativnim merama ili drugim instrumentima.

Iako vlasti suverene države obično samostalno određuju vlastitu spoljnoekonomsku politiku, na međunarodnom nivou mere spoljnotrgovinske politike se moraju koordinirati sklapanjem međunarodnih konvencija, ugovora, sporazuma i/ili pristupanjem međunarodnim asocijacijama ili multilateralnim organizacijama (regionalne integracije, STO i slično) u čijim se okvirima pregovara o poželjnim instrumentima ove politike, o smanjenom intenzitetu njihove upotrebe, rešavanju sporova i svemu drugom bitnom za spoljnotrgovinsku politiku određene zemlje.

Spoljnotrgovinsku politiku čine: devizna politika, politika carinske i vancarinske zaštite, politika kursa domaće valute i politika finansijsko-kreditnih odnosa sa inostranstvom.

Mere spoljnotrgovinske politike mogu presudno uticati na tempo i strukturu procesa razvoja nacionalne ekonomije. Njima se podstiče otvorenost ili zatvorenost domaće tržišta za strane rezidente i utiče se na nivo konkurencije na domaćem tržištu. Instrumenti i mere politike spoljno-ekonomskih odnosa pokrivaju vrlo široku paletu aktivnosti savremen države putem kojih ona deluje na pravce i intenzitet ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Tu spadaju instrumenti čiji je uticaj direktan ili indirektan, manjeg ili većeg uticaja na oblikovanje složenih odnosa u svetskoj trgovini. Pri tome se pojam međunarodne trgovine shvata u najširem smislu, odnosno shvata se u kontekstu međunarodne trgovine robom, kapitalom, tehnologijom, kretanjem ljudskog kapitala itd.

Zaštita domaće tržišta svoju neposrednu formu dobija u obliku carina na uvoz ili necarinskim barijerama kao što su kvantitativna ograničenja, subvencije, državne nabavke i tehničke barijere za slobodni protok roba, usluga i faktora proizvodnje.

## 9.2. Carine

Daleko najrazvijeniji instrument putem koga savremena država utiče na ograničenje uvoza su svakako carine<sup>27</sup>. Carina je vrsta poreza koji se naplaćuje prilikom ulaska robe u zemlju. Pored uvoznih postoje i izvozne<sup>28</sup> i tranzitne carine, međutim ove vrste carina su, u praksi, ređe u upotrebi. Posmatrano u istorijskom kontekstu carine predstavljaju najstarije oblike ograničenja prometa roba i pretežno imaju za cilj da zaštite domaću proizvodnju od jeftinijih uvoznih proizvoda.

Prema načinu obračuna, u tehnici carinjenja razlikujemo tri oblika carina: specifične, vrednosne i kombinovane carine.

Specifične, odnosno kvantitativne carine se obračunavaju po jedinici uvezene robe i to kao fiksni iznos. U primeni su kao preovlađujući oblik carina bile od Prvog svetskog rata.

Vrednosne, ad valorem, carine se obračunavaju u vidu fiksnog iznosa zaračunatog na fakturinu vrednost robe. Ovaj način obračuna je široko rasprostranjen u privrednoj praksi.

Kombinovana ili mešovita carina nastaje integrisanom primenom oba prethodno navedena načina carinjenja u jednom obračunu uvezene robe, odnosno carinskom postupku. To znači da se vrši obračun carine u određenom procentu na fakturinu vrednost uvezene robe, ali i da se naplaćuje određen fiksni iznos po svakoj jedinici i to prilikom jedinstvenog carinjenja konkretne robe.

Prema načinu uvođenja carine se dele na *autonomne* i *ugovorne*. Autonomne carine država zasniva na svom državnom suverenitetu i uvodi ih, menja ili ukida motivisana svojim autonomnim potrebama. Ugovorne ili konvencionalne carine nastaju kao sporazum jedne ili više država, odnosno kao bilateralan ili multilateralan sporazum. Za promenu, uvođenje, menjanje ili ukidanje ovog sporazuma potrebna je saglasnost svih potpisnika. Pored toga, redovna klauzula u ovim međudržavnim sporazumima jeste *klauzula najvećeg povlašćenja*, što podrazumeva da se minimalna tarifa u ugovoru sa jednom zemljom, primenjuje i sa drugim zemljama potpisnicama.

Carine imaju svoje ekonomske implikacije, odnosno mogu da dovedu do stvaranja troškova ili koristi za društvo.

Na grafikonu 7 prikazano je domaće tržište određene robe, npr. automobila. Domaće tržište se suočava sa svetskom cenom automobila koja je recimo 10.000\$ za automobil, što je prikazano punom horizontalnom linijom. Kriva DD i SS prikazuju tražnju automobila od strane domaćih potrošača i ponudu automobila od strane domaćih proizvođača. Radi

---

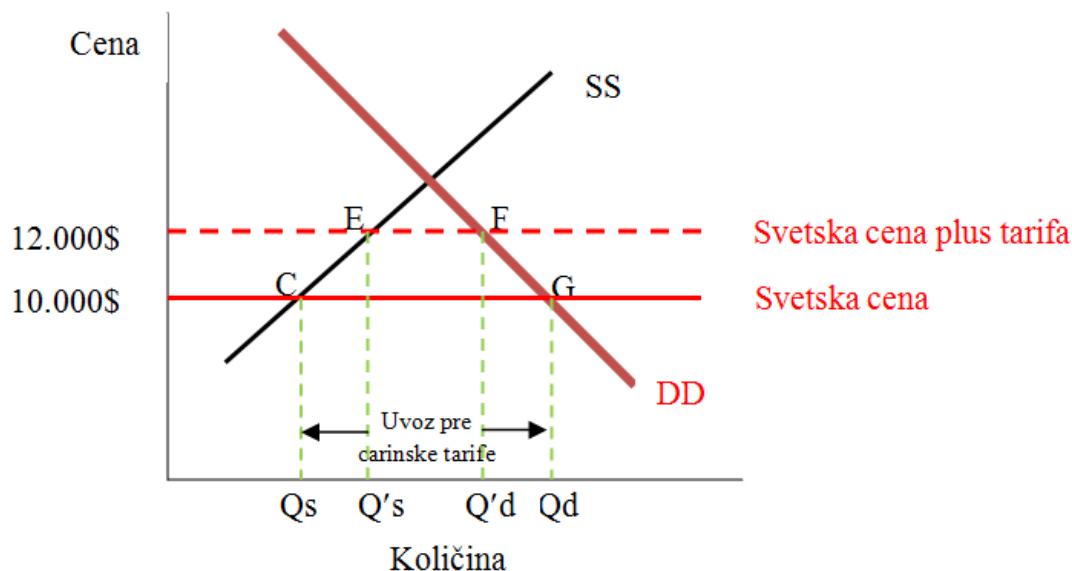
<sup>27</sup> Carine su novčani iznosi koji se plaćaju na robu koja prelazi državnu odnosno carinsku granicu. Obračunavaju se i naplaćuju ili u određenom postotku od vrednosti robe (ad valorem) ili u određenom iznosu zavisno od težine, zapremine, broja (specifične carine) ili kombinovano (Pejanović, R., 2008: 295).

<sup>28</sup> Izvozne carine su motivisane prvenstveno fiskalnim ciljevima, a tek u drugom redu potrebom zaštite domaćeg tržišta; u zemljama u kojima preovlađuje monokulturna struktura proizvodnje i izvoza, značajno doprinose povećanju budžetskih prihoda.



jednostavnosti, pretpostavljamo da su domaći i strani automobili savršeni supstituti. Pri ceni od 10.000\$, domaći potrošači žele da kupe  $Q_d$  automobila, u tački G na krivoj tražnje. Domaće kompanije žele da proizvedu  $Q_s$  automobila po toj ceni. Razlika između domaće tražnje  $Q_d$  i domaće ponude  $Q_s$  se uvozi.

**Grafikon 7.** Efekti carina



Izvor: Begg i sar., 2010:570

Pretpostavimo da vlada nameće carinu od 20% na uvezene automobile. Uvoznici automobila tada naplaćuju 12.000\$ da bi pokrili svoje troškove, uključujući i carinu. Isprekidana horizontalna linija pokazuje koliko će uvoznici prodati automobila na domaćem tržištu po ceni od 12.000\$. Carinska tarifa povećava domaću cenu iznad svetske cene.

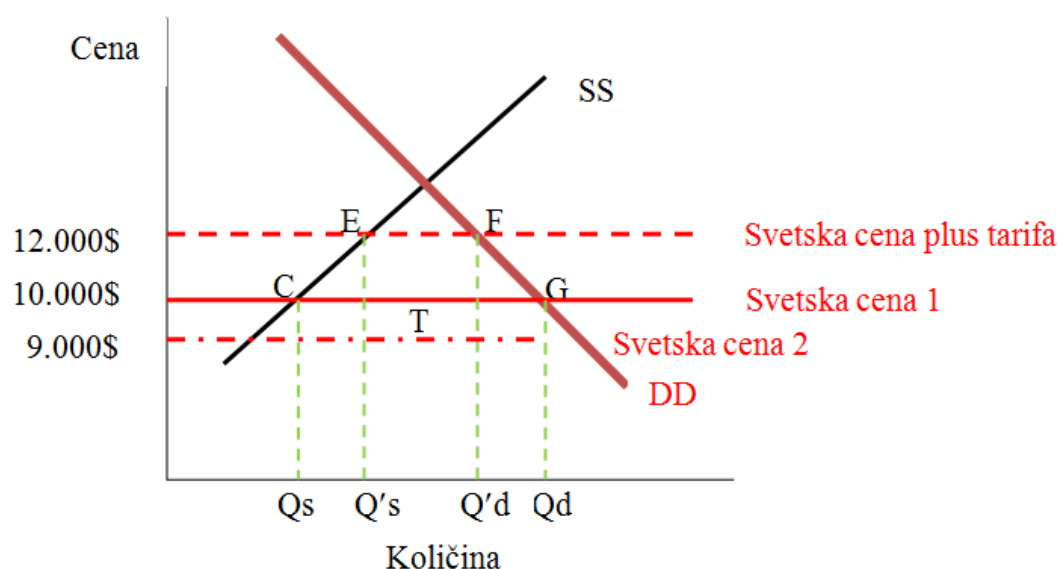
Povećanjem domaćih cena automobila, carina podstiče domaću proizvodnju automobila i pomera je sa  $Q_s$  na  $Q's$ . Carina štiti domaće proizvođače povećanjem domaće cene. Kretanjem uz krivu ponude iz tačke C u tačku E, domaći proizvođači čiji su granični troškovi između 10.000\$ i 12.000\$ sada mogu da opstanu pri višoj domaćoj ceni automobila.

Viša cena pomera i potrošače uz njihovu krivu sa tačke G na tačku F. Tražena količina automobila opada sa  $Q_d$  na  $Q'd$ . Kada je reč o potrošačima, carina je nalik porezu. Automobili više koštaju. Grafikon J. Pokazuje kombinovani efekat veće domaće proizvodnje i manje domaće potrošnje. Uvoz opada zato što se domaća proizvodnja povećava i zato što se domaća potrošnja smanjuje. Što su krive ponude i tražnje elastičnije, to će data carina više smanjiti uvoz. Ako su obe krive veoma strme, količina uvoza gotova da se ne menja.

Prilikom analize ekonomskih efekata carina, potrebno je imati u vidu razlike koje postoje kod malih i velikih država. Naime, male države nemaju uticaja na svetsku cenu, te uvođenje carina za odedenu robu u njihovom slučaju biva identično prethodno prikazanom primeru

proizvodnje automobila. S druge strane, u velikoj zemlji pad tražnje za određenom robom značajno utiče na svetsku cenu, koja u tom slučaju opada (9.000\$) što dovodi do toga da ne postoje gubici u kupovnoj sposobnosti stanovništva (što je slučaj sa jedinstvenim tržištem EU). Pod uticajem brojnih međunarodnih pregovora u okviru GATT-a a kasnije i STO došlo je do smanjenja carina u svetskim razmerama.

**Grafikon 8.** Efekti carina u velikoj zemlji odnosno na velikom tržištu



Izvor: Begg i sar., 2010:571

Na grafikonu 8 su predstavljeni efekti carina ovog puta u velikoj zemlji, odnosno na velikom tržištu. Carina, slično prethodnom primeru, povećava cenu automobila sa 10.000\$ na 12.000\$. To stimuliše domaću proizvodnju koja se povećava sa  $Q_s$  na  $Q's$ , a destimuliše tražnju koja opada sa  $Q_d$  na  $Q'd$ . Dakle, uvođenjem carina uvoz opada sa  $Q_s - Q_d$  na  $Q's - Q'd$ . Pošto je u pitanju velika zemlja, međutim, pad njene tražnje za robom (automobilima) izaziva smanjenje cene robe na stranom tržištu, u našem slučaju sa 10.000\$ na 9.000\$. Dakle, uvođenje carine u velikoj zemlji utiče na povećanje domaćih cena za 50% ili površinu T – tzv. efekat carine na odnose razmene.

### 9.3. Necarinske barijere

Smanjenje carina, međutim, posebno u razvijenim svetskim ekonomijama nije se odvijalo bezuslovno. S obzirom da su, na osnovu različitih pregovora, države bile prinuđene da snize svoje carinske stope, pronalazeni su alternativni mehanizmi koji su omogućavali zamenu carina drugim oblicima ograničavanja trgovine među zemljama. Naročito u periodu 1970-tih i 1980-tih godina spori razvoj i porast nezaposlenosti u industrijski razvijenim zemljama, verovatno, promene u konkurentnosti i komparativnoj prednosti doprineli su kreiranju

velikog broja necarinskih trgovinskih barijera. One su obično bile u formi kvantitativnih ograničenja, subvencija za proizvodnju i izvoz i diskriminativnih administrativnih mera, koje su zajednički nazvane „novi protekcionizam“<sup>29</sup>. Najrasprostanjenije od tih mera zaštite bili su sporazumi o ograničavanju trgovine koji se predstavljali privremena kvantitativna ograničenja na izvoz proizvoda, bilateralno dogovorena na državnom ili privrednom nivou između izvoznika i uvoznika. Njih je obično uvodila zemlja izvoznica koja je često povećavala svoju prodajnu cenu, time navodno unapređujući svoje uslove razmene.

Instrumenti i mere regulisanja izvoza su najrazličitije forme i aktivnosti pomoću kojih država stimuliše rast izvoza i vrši prelivanje deviza u zemlju. Intervencionističke državne politike mogu biti u obliku finansijske pomoći i kredita za industrijski razvoj, stvaranje uslova koji su privlačni za strane investitore, unapređivanje istraživanja i razvoja, regionalne subvencije, javne nabavke i dodeljivanje i preferencijalno dodeljivanje odbrambenih ugovora itd. Drugim rečima – to su protekcionističke mere koje imaju za cilj jačanje domaće konkurencije na svetskom tržištu<sup>30</sup>.

Prilikom klasifikacije necarinskih barijera važni su kriterijumi koji su uzeti u obzir, jer se na osnovu njih dobijaju različite klasifikacione grupe. Na osnovu klasifikacije zasnovane na popisu (Boldvin, R., 1970:10-12) pokrivene su sledeće grupe necarinskih barijera:

- kvote i restriktivni državni monopoli spoljne trgovine;
- izvozne subvencije i porezi;
- diskriminatorne politike javnih i privatnih nabavki;
- selektivni indirektni porezi;
- selektivne domaće subvencije;
- restriktivni carinski propisi;
- antidampinški propisi;
- restriktivni administrativni i tehnički propisi;
- restriktivna poslovna praksa;
- kontrola stranih investicija;
- restriktivna investiciona politika;
- selektivna monetarna kontrola i diskriminatorna politika deviznog kursa.

---

<sup>29</sup> Agrarni protekcionizam je sistem mera države kojima se štiti domaća poljoprivredna proizvodnja od inostrane konkurencije. Sprovodi se: carinskom tarifom, zabranama, kontigentima, premijama i drugim merama. Datira od kraja XIX veka kada je na evropsko tržište počela prodirati jeftina pšenica iz SAD. Posebno se razvija posle Drugog svetskog rata, naročito u Zapadnoj Evropi i SAD. U Evropskoj uniji on je deo Zajedničke agrarne politike i sastoji se u zajedničkim carinama i prelevmanima (promenljivim carinama) na uvoz i u određivanju cena za mnoge poljoprivredne proizvode (interventne, indikativne, garantovane, orijentacione, bazične cene) (Pejanović, R., 2008:294).

<sup>30</sup> Jedna od definicija necarinskih barijera ističe da kao „necarinske barijere definišemo sve mere i postupke jedne ili više država koji narušavaju slobodnu svetsku trgovinu, bilo da je ograničavaju ili „neprirodno“ stimulišu, koje štite domaću privredu od inostrane konkurencije, a čija primarna namena nije povećanje budžetskih prihoda“ (Bjelić, P., 2004:28 cit. po Grbić, V., 2005:193)

Sa smanjenjem carinskih tarifa, zahvaljujući uspešnim pregovorima u okviru GATT/STO i sa rsatućom zabrinutošću potročaša za zdravstvenu bezbednost hrane i njen kvalitet, necarinske barijere imaju sve veću ulogu u međunarondoj razmeni. Poljoprivredni proizvodi se u zancajnoj meri nalaze u ovom režimu zaštite. Primena ovih mera s jedne strane poskupljuje troškove za izvoza konkretnih proizvoda u određenu zemlju te umanjuje konkurenciju na domaćem tržištu, a sa druge strane određeni oblici necarinskih barijera mogu da koriguju nedostatke tržišta, poput asimetričnosti informacija, i na taj način doprinesu jačanju poverenja potrošača u inostrane proizvode.

Prilikom izvoza u EU, izvoznici moraju imati u vidu i činjenicu da, iako Unija predstavlja jedinstvenu carinsku uniju sa zajedničkom trgovinskom politikom, prilikom izvoza u različite zemlje članice nože doći do postavljanja različitih trgovinskih barijera u svakoj zemlji ponaosob. Na primer, kao što je naznačeno u izveštaju Svetske banke (Doing Business report), vreme potrebno za ispunjenje uvoznih procedura varira između zemalja članica: u više od polovine zemalja potrebno je manje vremena od proseka u OECD, dok je u nekim zemljama potrebno više vremena kao npr. u Mađarskoj gde taj proces može da obuhvati i period od 19 ili više dana.

Kao što je i pomenuto ranije, postoje različiti načini klasifikacije necarinskih barijera, odnosno različitih oblika mera koje se primenjuju. Pod novim sistemom kodiranja UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), necarinske barijere su sistematizovane prema njihovoj "nameri", odnosno očekivanim ciljevima. Sanitarne i fitosanitarne mere (SPS – Sanitary and Phytosanitary) i tehničke barijere trgovini (TBT – Technical Barriers to Trade) su dizajnirane tako da ostvare ciljeve javnih politika. Netehničke mere, poput kontigenata, kontrole količina ili cena su instrumenti regulisanja trgovine.

Dogovor o SPS, koji je na snazi od 1995 godine, dozvoljava zemljama članicama STO da usvoje određene mere kako bi zaštitili zdravlje ljudi, životinja, biljaka i životne sredine. U sklopu ovog dogovora stoji odrednica po kojoj su zemlje članice STO u obavezi da dostave pismo o nameri Svetskoj trgovinskoj organizaciji o primene novih ili izmenjenih SPS, ili da po hitnom postupku izveste STO kada su hitne mere na snazi. Ciljevi SPS mera podpadaju pod jednu ili više od navedenih kategorija:

- zdravstvena ispravnost hrane;
- zdravlje životinja;
- zaštita bilja;
- zaštita zdravlja ljudi od životinjskih/biljnih štetočina ili bolesti i
- zaštita teritorijalne jedinice od potencijalne štete.

Tehničke regulacije i obavezni standardi za uvozne proizvode su važni u okviru trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima jer postavljaju minimalne zahteve vezane za kvalitet proizvoda koji se moraju zadovoljiti na domaćem tržištu. Odnose se na zahteve koji određuju veličinu proizvoda, boju i težinu ili specifični oblik i sadržaj deklaracije proizvoda.

Subvencije – stope izvoznih subvencija se poslednjih godina snižavaju u Evropskoj uniji. Primera radi u 2013. godini gotovo celokupan budžet namenjen izvoznim subvencijama odnosio se na subvencionisanje pilećeg mesa. U julu 2013. godine sve stope izvoznih subvencija su iznosile nula. Na Ministarskoj konferenciji STO u decembru 2015. godine, sa ministrom trgovine EU je postignut dogovor da se uklone sve izvozne subvencije u poljoprivredi. Ovu odluku se odnosila kako na izvozne subvencije tako i na sve tipove izvozne podške koji mogu dovesti do distorzije konkurentnosti: izvozni krediti, izvozne kreditne garancije i drugi tipovi finansiranja izvoza, državna izvozno-trgovinska preduzeća i pomoć u hrani. Kako bi se izbegle moguće krize u poljoprivredi, EU Komisija od 2016. godine razmatra izvozne kreditne šeme (koje bi zamenile ove na nacionalnim nivoima). Ovo će biti jedna od „izuzetnih mera“ u ovom segmentu.

Pored navedenih, postoje instrumenti u spoljnotrgovinskoj politici koji predstavljaju kombinaciju carinskih i necarinskih barijera. Kao primer mogu se navesti tzv. tarifne kvote (Tariff Rate Quotas - TRQ). Tarfne kvote predstavljaju dvostruke odnosno duple oblike ograničavanja i tarifiranja roba. Određenoj robi se određuje ograničena količina uvoza (uvozna kvota) koja se tarifira, odnosno carni po nižoj carinskoj stopi a za sve uvozne količine iznad dozvoljene određena je posebna, naravno znatno viša carinska stopa.

#### **9.4. Zajednička trgovinska politika i trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u EU**

Zajednička trgovinska politika (CTP – Common Trade Policy) počela je da funkcioniše na kraju tranzicionog perioda 1968. godine. Rimski ugovor propisuje da zajednica treba da bude zasnovana na carinskoj uniji što iziskuje liberalizaciju trgovine između država članica i usvajanje zajedničkih carinskih tarifa za trgovinu sa trećim zemljama. Planirano je da se promene u carinama sprovedu u tri faze tokom dvanaestogodišnjeg perioda. Međutim, proces je bio ubrzan tako da je carinska unija kompletirana godinu i po dana pre plana, odnosno 1968. godine.

Države članice su Evropskoj uniji obezbedile, u skladu sa Rimskim ugovorom, isključivo nadležnost za:

- Sprovođenje zajedničke trgovinske politike;
- Održavanje „skladnih odnosa“ sa međunarodnim organizacijama;
- Zaključivanja sporazuma o pridruživanju sa trećim zemljama;
- Postepenom ukidanju ograničenja za međunarodnu trgovinu i smanjenju carinskih barijera.

Odluke CTP se donose u Savetu, na predlog Komisije, kvalifikovanom većinom glasova. Kod sporazuma između EU i trećih država ili međunarodnih organizacija pregovore vodi Komisija a zaključuje ih Savet. EU može sa trećom državom, unijom država ili

međunarodnom organizacijom zaključivati sporazume koji uspostavljaju udruženje koje uključuje recipročna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne procedure.

Carinska unija predstavlja integralni deo Zajedničke trgovinske politike, koja se, takođe, nalazi pod isključivom kompetencijom EU. STO je 1994. godine svojim Dogovorom o poljoprivredi zahtevala ukidanje tradicionalnih uvoznih nameta i ostalih oblika kontrole i ograničavanja uvoza koje je EU do tada primenjivala. U praksi, ovo je značilo konverziju svih mera koje su postojale u spoljnotrgovinskoj politici u carinske tarife („tarifikacija“) i zabrana svih necarinskih barijera u budućnosti<sup>31</sup>. Lista vezanih carinskih stopa EU za 2014. godinu je kodirana u tzv. Harmonizovanom Sistemu STO (HS – Harmonised System) iz 2012. godine, sastoji se iz 9.379 linija u osmocifarskom sistemu: oko jedne četvrtine svih tarifnih linija su bescarinske (19% u slučaju tarifa za poljoprivredno-prehrambene proizvode). Ovakav tarifski profil EU se nije puno menjao u narednim godinama (tabela 14).

**Tabela 14.** Struktura carinskih tarifa EU za 2011. i 2014. godinu

	Primenjene tarife		Vezane
	2011	2014	2014
Linije vezanih tarifa (% svih tarifnih linija)	100,0	100,0	100,0
Prosek tarifne stopa	6,4	6,4	6,4
Nepoljoprivredni proizvodi (STO definicija)	4,1	4,3	4,4
Poljoprivredni proizvodi (STO definicija)	15,2	14,4	14,6
Zatezne stope (% od svih tarifnih linija)	8,8	6,9	7,1
Broj linija	9.294	9.379	9.379
Ad valorem	8.319	8.382	8.372
Ne ad valorem	553	651	661
Bezcarinske linije	2.319	2.356	2.244

Izvor: STO, 2015; Matthews i sar., 2017:78

Pored carinske zaštite, EU ima potpisane Preferencijalne trgovinske sporazume sa velikim brojem zemalja i različitim grupacijama ali, takođe, i veliki deo sporazuma koji čekaju na usvajanje ili ratifikaciju (tabela 15). Generalizovani sistem preferencijala EU (GSP – Generalised System of Preferences) se sastoji od tri sporazuma:

<sup>31</sup> Međutim, za određene grupe proizvoda (pre svega voća i povrća) uvedeni su tzv dodatni trgovinski mehanizmi, koji nisu bili direktno vezani za fiksne carine. Ovi mehanizmi su se odnosili na ulaznih cena za određene proizvoda gde se način obračuna sastoji iz dvostruke tarife. Kada je granična cena izvoza u EU iznad ulazne cene, plaćase se ad valorem carina. U slučaju kada su izvozne cene ispod ulazne plaća se dodatna specifična tarifa za proizvod. Iznos specifične tarife zavisi od odnosa ulazne cene i granične cene kontingenta robe: što je proizvod jeftiniji, viša je specifična tarifa koja se primenjuje. Cilj ovog mehanizma je sprečavanje ulaska jeftinih proizvoda (najčešće poljoprivrednih), zaštita domaćeg tržišta i tržišne konkurentnosti domaćih proizvođača. U mnogim slučajevima ovaj sistem se primenjuje na sezonskoj osnovi.

- Standardni GSP koji odobravaju tarifne preferencije korisnicima zemljama u razvoju;
- GSP+, koje odobravaju dodatno smanjenje tarifa „osetljivim“ zemljama koji su ratifikovale i efektivno implementirale ključne međunarodne konvencije u oblasti ljudskih prava, prava radnika, zaštite životne sredine i dobrog upravljanja i
- Sve osim oružja (EBA – Everything But Arms) koji nudi bezcarinski i bezkvotni pristup za sve proizvode osim oružja i municije za najmanje razvijene zemlje.

Novi GSP je počeo da se primenjuje 01. januara 2014. godine. Trenutno se 92 zemlje nalaze u okviru GSP sporazuma, ali se očekuje njihovo smanjivanje tokom vremena, odnosno kako bude dolazilo do daljeg razvoja ovih zemalja.

**Tabela 15.** Stanje Preferencijalnih trgovinskih sporazuma EU

<b>EU i carinska unija</b>	EU28 (Austrija, Belgija, Hrvatska, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija), Andora, Monako, San Marino, Turska
<b>Evropsko ekonomsko područje</b>	Norveška, Island, Lihtenštajn
<b>Preferencijalni trgovinski sporazumi u primeni</b>	Papa Nova Gvineja, Fidži, Republika Koreja, Jordan, Egipat, Izrael, Palestina, Liban, Sirija, Gruzija, Švajcarska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Albanija, Makedonija, Crna Gora, Ukrajina, Moldavija, Alžir, Kamerun, Zimbabve, Južna Afrika, Madagaskar, Meksiko, CARIFORUM (Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Belize, Dominika, Dominikanska Republika, Grenada, Gvajana, Haiti, Jamajka, Sent Kits i Nevis, Sveta Lucija, Sent Vinsent i Grenadini, Surinam, Trinidad i Tobago), Gvatemala, Honduras, Nikaragva, San Salvador, Kosta Rika, Panama, Kolumbija, Peru, Čile
<b>Preferencijalni sporazumi koji čekaju usvajanje/ratifikaciju</b>	Vijetnam, Jermenija, SADC (Mozambik, Svaziland, Bocvana, Lesoto, Namibija), EAC (Tanzanija, Burundi, Ruanda, Uganda, Kenija), Somalija, Zapadna Afrika (Senegal, Gambija, Gvineja Bisao, Gvineja, Sijera Leone, Liberija, Obala Slonovače, Gana, Togo, Benin, Nigerija, Niger, Burkina Faso, Mauritanija, Mali), Kanada, Ekvador



<b>Preferencijalni sporazumi u fazi pregovora</b>	Tajland, Malazija, Singapur, Bruneji Darusalam, Filipini, Japan, Indija, Saudijska Arabija, Oman, Aljaska, SAD, Centralna Afrika (Čad, Centralna Afrička Republika, Ekvatorijalna Nova Gvineja, Gabon, Kongo, Demokratska Republika Kongo), ESA (Zambija, Malavi, Sudan, Eritreja, Džibuti, Etijopija, Komoros, Mauricijus, Madagaskar, Sejšeli), MERCOSUR (Argentina, Urugvaj, Paragvaj, Brazil)
<b>Potencijalne zemlje za slobodnu trgovinu</b>	Australija, Indonezija, Laos, Azerbejdžan, Angola, Bolivija, Kambodža, Lao
<b>Progovori o samostalnim investicionim sporazumima</b>	Kina, Mijanmar
<b>Preferencijalni sporazumi u procesu modernizacije</b>	Maroko, Tunis

Izvor: Matthews i sar., 2017:81

Nakon više proširenja i sporazuma o pridruživanju i trgovini, EU je postala jedan od najvažnijih trgovinskih blokova u svetu, koja utiče i na obim i na pravac međunarodne trgovine. Zahvaljujući veličini svog tržišta, EU beleži najveći obim spoljnotrgovinskog prometa u svetskim razmerama. Kada se ne računa promet u okviru EU, onda ova integraciona grupacija ima oko 70% veću razmenu od SAD, duplo veću od Japana i devet puta veću od Ruske federacije (Eurostat). Ukoliko se u obzir uzme i razmena u okviru EU, onda ova integraciona grupa ima preko tri puta veću razmenu od SAD, šest puta veću od Japana a čak dvadeset četiri puta veću od Ruske federacije. Ovako veći obim razmene utiče na povoljniju konkurentsku poziciju EU na svetskom tržištu, efikasniju alokaciju resursa i omogućava uniji snažniju pregovaračku ulogu. Kao rezultat toga dolazi do pojave pozitivnog trgovinskog i platnog bilansa EU.

Veličina tržišta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda Evropske unije takođe nije zanemarljiva. U 2014. godini vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda bila je 122 milijarde evra a uvoz ovih proizvoda je iznosio 104 milijarde evra. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda predstavljao je 2014. godine 7% ukupnom izvoza EU. U poslednjoj deceniji, Evropska unija se takmičila za primat u izvozu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na svetkom tržištu sa Brazilom i Kinom, dok je s druge strane EU lider u uvozu ovih proizvoda nakon koje slede SAD i Kina (Matthews i sar, 2017:74). Učešće (procentualno) uvoza i izvoza EU28 u ukupnom svetskom uvozu i izvozu dat je u narednim tabelama.

**Tabela 16.** Učešće nacionalnog uvoza u svetskom uvozu (svi proizvodi)

Godine	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Zemlje</b>										
EU28	19,0	18,2	17,1	17,0	15,7	15,1	15,1	14,7	15,0	15,1
Rusija	2,2	1,8	1,9	2,2	2,2	2,1	1,9	1,4	1,4	1,6
Kanada	3,3	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,1
SAD	17,6	16,9	16,6	15,9	15,9	15,7	13,2	17,7	17,9	17,3
Meksiko	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0	3,1	3,0
Brazil	1,4	1,3	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,3	1,1	1,1
Kina (bez Hong Konga)	9,2	10,6	11,8	12,3	12,4	13,1	13,2	12,9	12,6	13,3
Japan	6,2	5,8	5,9	6,0	6,0	5,6	5,5	4,8	4,8	4,8
Južna Koreja	3,5	3,4	3,6	3,7	3,5	3,5	3,5	3,3	3,2	3,4
Indija	2,6	2,8	3,0	3,3	3,3	3,1	3,1	3,0	2,8	3,2
Singapur	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,3	2,3	2,4

Izvor: Eurostat

**Tabela 16.** Učešće nacionalnog izvoza u svetskom uvozu (svi proizvodi) - nastavak

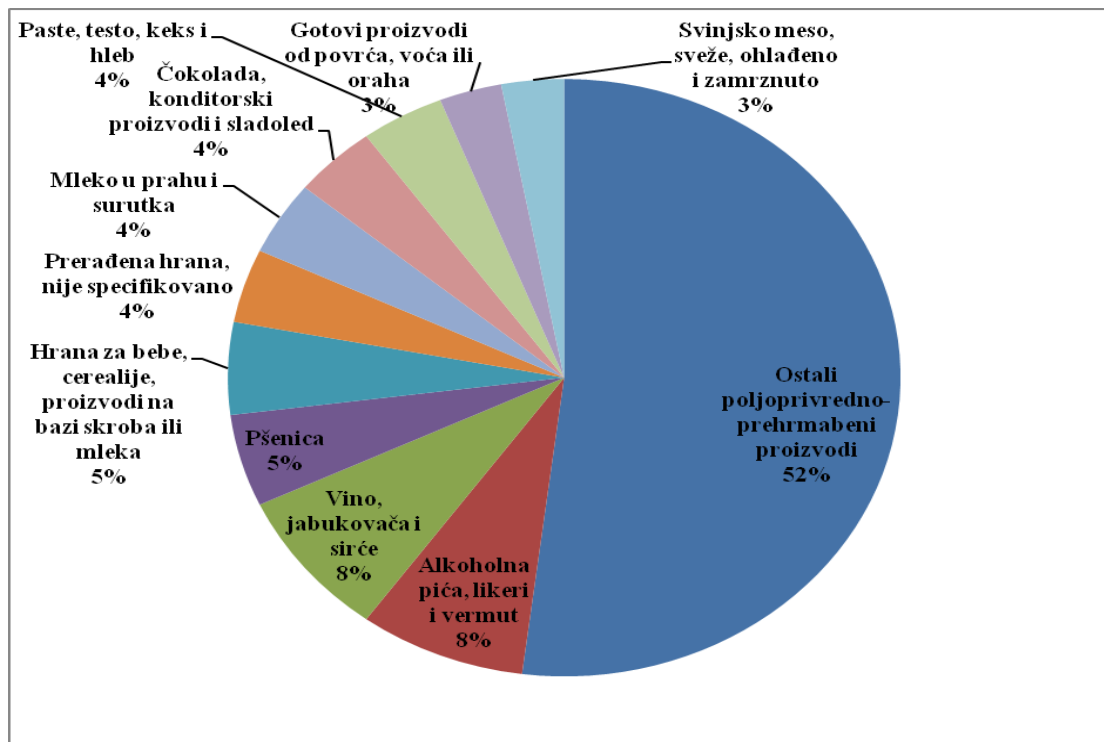
Godine	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Zemlje</b>										
EU28	16,3	16,8	15,6	15,5	15,1	15,8	15,5	15,6	15,9	15,8
Rusija	4,0	3,3	3,5	3,7	3,7	3,6	3,4	2,7	2,4	2,7
Kanada	3,9	3,5	3,4	3,2	3,2	3,1	3,3	3,2	3,2	3,1
SAD	11,0	11,7	11,1	10,6	10,8	10,8	11,1	11,8	12,0	11,5
Meksiko	2,5	2,5	2,6	2,5	2,6	2,6	2,7	3,0	3,1	3,0
Brazil	1,7	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,6
Kina (bez Hong Konga)	12,1	13,2	13,7	13,6	14,3	15,1	16,0	17,8	17,3	16,8
Japan	6,6	6,4	6,7	5,9	5,6	4,9	4,7	4,9	5,3	5,2
Južna Koreja	3,6	4,0	4,1	4,0	3,8	3,8	3,9	4,1	4,1	4,3
Indija	1,5	1,9	1,9	2,2	2,0	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2
Singapur	2,9	3,0	3,1	2,9	2,8	2,8	2,8	2,7	2,8	2,8

Izvor: Eurostat

Struktura trgovine u EU se znatno razlikuje od ostalih važnijih učesnika na tržištu poljoprivredno-prehambenih proizvoda, poput SAD. Proizvodi iz primarne poljoprivredne proizvodnje igraju manju ulogu u izvozu EU dok finalni proizvodi (proizvodi sa višim stepenom obrade) zauzimaju više od dve trećine izvoza EU i oko 35% uvoza (grafikon 9 i

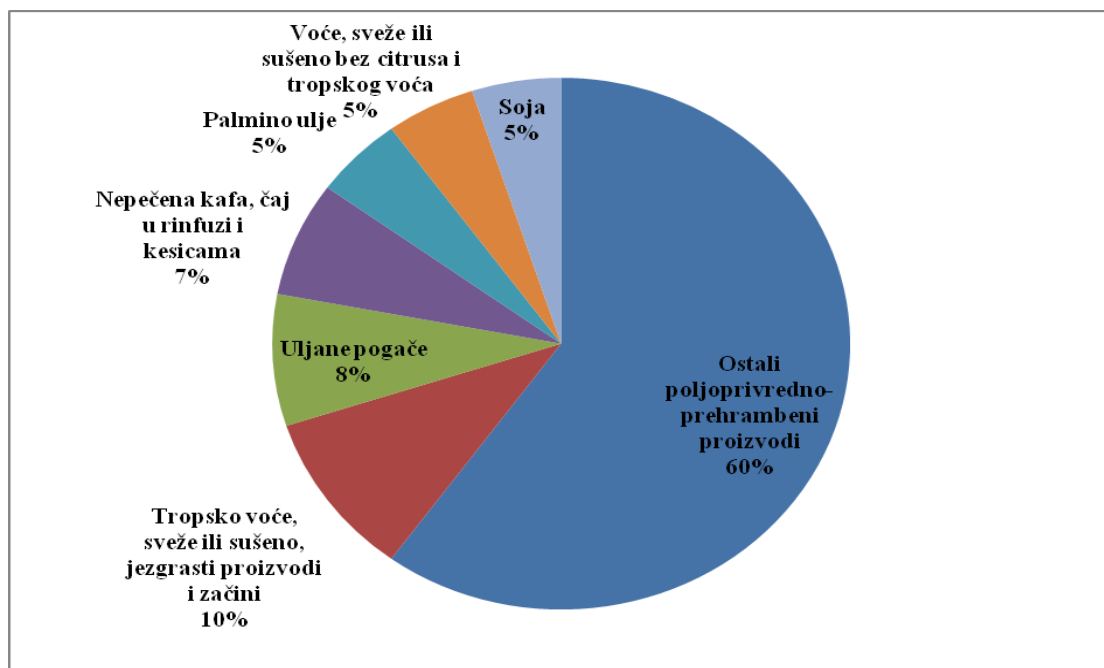
10). Struktura izvoza i uvoza EU nije se značajnije menjala u prethodnih desetak godina, pored proširenja zajednice i reforma CAP-a.

**Grafikon 9.** Vodeći izvozni poljoprivredno-prehrambeni proizvodi EU 2014. godine



Izvor: Matthews i sar., 2017:76

**Grafikon 10.** Vodeći uvozni poljoprivredno-prehrambeni proizvodi EU 2014. godine



Izvor: Matthews i sar., 2017:77

Vodeći proizvodi „vino, jabukovača i sirće sa 8% i „alkoholna pića, likeri i vermut“ sa takođe 8% se pretežno izvoze u SAD. Cerealije se pretežno izvoze u Kinu i Rusiju. U poređenju sa periodom 2004-06 izvoz pšenice, vina i alkoholnih pića je porastao sa 2% na sadašnjih 5%. EU uvozi uglavnom tri tipa proizvoda: voće, jezgraste proizvode i začine, prerađeno povrće i kafu. Uvoz je pretežno geografski vrlo koncentrisan – oko 75% palminog ulja se uvozi iz dve zemlje (Indonezija i Malazija) a preko 70% uvoza uljanih pogača potiče iz Brazila i Argentine.

Jedna od zanimljivosti vezana za strukturu pre svega uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda EU jeste uloga koju imaju zemlje u razvoju, a posebno najmanje razvijene zemlje (LDCs – Least Developed Countries). LDCs čine 2,9% uvoznih i 4% izvoznih partnera EU. Evropska unija je i dalje najveći uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz LDC-a. u 2014. godini uvoz ovih proizvoda je dostigao vrednost od gotovo 3 milijarde evra, u poređenju sa ostalim velikim svetskim uvoznicima SAD, Kina, Japan i Rusija čiji je uvoz iz ovih zemalja zajedno iznosio oko 2,5 milijarde evra.

## **9.5. Trgovinski odnosi EU i Srbije**

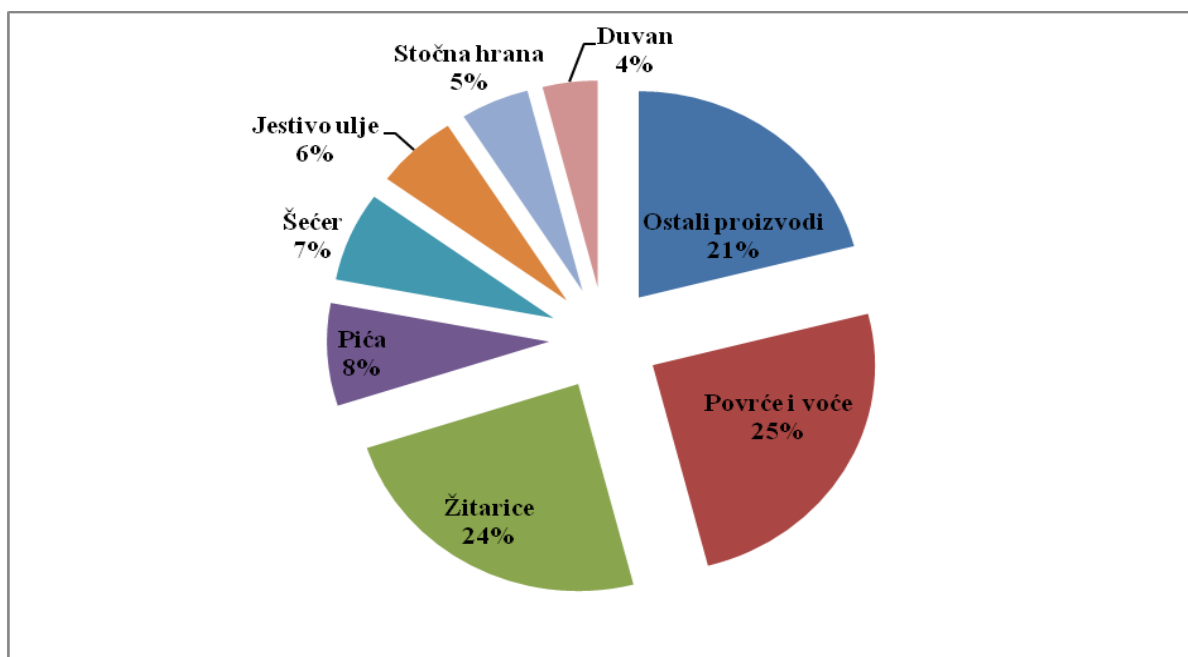
Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda predstavlja osnovu razvoja poljoprivrede, a samim tim i privrede u celini, zbog čega je sa stanovišta nacionalne ekonomije od izuzetnog značaja. Robna razmena sa inostranstvom ostvaruje se u okvirima ukupne razvijenosti privrede, koja je determinisana privrednim sistemom i ukupnim društveno-ekonomskim odnosima. Izvoz je uslovljen, pre svega, obimom i dinamikom domaće poljoprivredne proizvodnje, visinom potrošnje, nivoom podsticaja od strane države, kao i carinskim i drugim netarifnim ograničenjima zemalja uvoznica. U Srbiji se na oko četiri miliona hektara obradivih poljoprivrednih površina godišnje proizvede oko 10 miliona tona poljoprivrednih proizvoda u vrednosti od oko pet milijardi evra. Ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava iznosi blizu 700 hiljada. Obim i struktura poljoprivredne proizvodnje značajno varira pod uticajem različitih, pre svega, agroekoloških faktora.

U izvozu agroindustrijskih proizvoda prisutne su značajne oscilacije, sa prisutnim pozitivnim tendencijama. Poslednjih godina izvoz varira u intervalu od 2,3 do 2,9 milijardi dolara. Izvoz po hektaru obradive površine iznosi 700 dolara, po stanovniku 400 dolara, po aktivnom poljoprivredniku 2.300 dolara. Izvoz je usmeren u preko 90 zemalja sveta. Republika Srbija ima dosta skromno učešće u međunarodnoj razmeni agroindustrijskih proizvoda. U strukturi svetskog izvoza učestvuje sa 0,10%, dok je u evropskom učešće 0,20%. Zbog malog značaja u međunarodnom prometu u poziciji je da se prilagođava uslovima međunarodnog tržišta, odnosno vrlo malo može da utiče na tokove i obeležja razmene.

Izvoz agroindustrijskih proizvoda po robnim sektorima u Republici Srbiji (SMTK – standardna međunarodna trgovinska klasifikacija) - u strukturi ukupnog izvoza agroindustrijskih proizvoda dominira robna grupa povrće i voće sa 25%, slede žitarice sa neznatno manjim učešćem (24%) te i piće sa 8%. Indikativno je da je veoma malo učešće

mesa i ostalih stočarskih proizvoda (mleka, sira, jaja i dr.). U izvozu dominiraju poljoprivredne sirovine i repromaterijali. Malo je učešće proizvoda viših faza prerade. Ovo bitno utiče na ostvarenu profitabilnost izvoza. Naime, u strukturi izvoza visoko razvijenih zemalja dominantno mesto imaju proizvodi višeg stepena prerade – to su proizvodi sa dodatnom vrednosti.

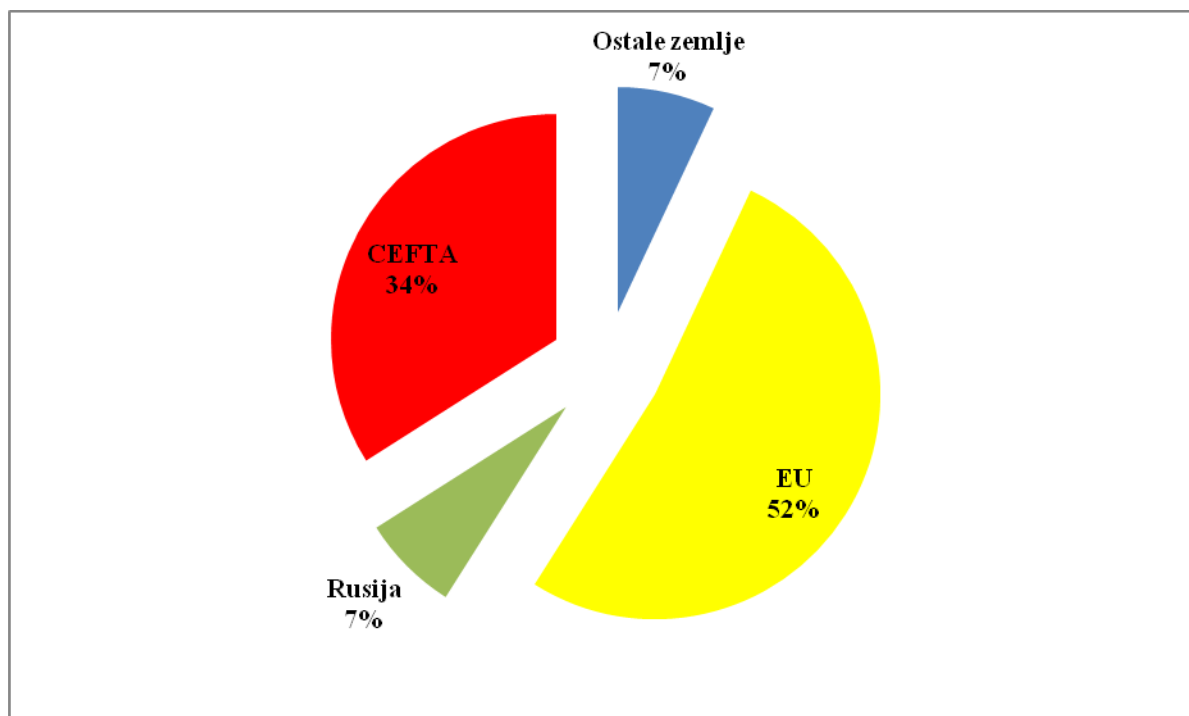
**Grafikon 11.** Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz Srbije po robnim sektorima (%)



Izvor: Vlahović B., 2018:20

Regionalna destinacija agrarnog izvoza – najveće izvozno tržište predstavlja Evropska unija. U Evropsku uniju realizuje se 1,45 milijardi dolara, što predstavlja više od polovine ukupnog izvoza (52%). Ona predstavlja najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera Republike Srbije. U zemlje CEFTA grupacije realizuje agroindustrijskih proizvoda u vrednosti od skoro milijardu dolara, što predstavlja trećinu ukupnog izvoza. U poslednje vreme značajno se povećava izvoz u Rusku Federaciju.

**Grafikon 12.** Regionalna destinacija izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz RS po ekonomskim grupacijama (%)



Izvor: Vlahović B., 2018:22

Evropska unija predstavlja najznačajnije tržište, kada se govori o uvozu i izvozu svih vrsta proizvoda, za Republiku Srbiju. U sastavu ove grupacije nalazi se 28 evropskih zemalja. U strukturi izvoza najvažniji robni odseci su povrće i voće, što čini više od trećine (37%) ukupnog izvoza u pomenutu ekonomsku grupaciju. Slede žitarice i proizvodi (23%) i šećer, proizvodi od šećera i med (19%). Značajniji robni odsek je čvrsta biljna ulja i masti sa učešćem od 7%. Evropska unija predstavlja najznačajniju ekonomsku regionalnu grupaciju zemalja, koja ima dominantan uticaj na međunarodnom tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Međunarodna razmena Srbije sa pomenutom grupacijom odvija se u veoma složenim ekonomskim, ali i političkim uslovima. Godine 2007. parafiran je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Prelazni trgovinski sporazum (PTS) kao deo SSP koji reguliše pitanja međusobne trgovine. Narodna skupština Republike Srbije 2008. godine ratifikovala je oba Sporazuma. Od 1. februara 2009. godine Srbija je jednostrano primenjivala prelazni trgovinski sporazum. Godine 2009. Savet Evropske unije doneo je odluku da će Evropska unija na privremenoj osnovi započeti sa obostranom primenom PTS, a zvanično je PTS stupio na snagu 1. februara 2010. godine, dok je ratifikacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u državama članicama EU otpočela polovinom 2010. godine.

Danom stupanja na snagu Sporazuma, Unija je ukinula carine i dažbine sa jednakim dejstvom na uvoz poljoprivrednih proizvoda poreklom iz Srbije, osim uvoza žive junadi i junećeg mesa, šećera i vina dok se na uvoz proizvoda iz tarifnih glava 07 (povrće) i 08

(voće), čiji je uvoz, pored carina, opterećen i prelevmanom, isti ukida a zadržava se samo ad valorem carinska stopa.

Carine na uvoz prerađenih poljoprivrednih proizvoda iz Srbije u EU, sadržanih u Aneksu I Protokola 1 Sporazuma, utvrđene su na nultom nivou. Najznačajniji spoljnotrgovinski partneri su Rumunija, Nemačka i Italija. Od kako je odobren prvi preferencijalni pristup srpskim proizvodima nekom tržištu, Srbija je ostvarila značajan rast robne razmene. Potpisani i ratifikovani SSP značajno je uticao na povećanje izvoza agroindustrijskih proizvoda iz Republike Srbije. Za veći izvoz agroindustrijskih proizvoda na tržište EU potrebno je postići usaglašenost sa nizom horizontalnih i vertikalnih propisa evropskih direktiva. Vrednost uvoza i izvoza svih proizvoda između EU28 i Srbije dat je u narednoj tabeli.

**Tabela 17.** Vrednosti uvoza i izvoza između EU28 i Srbije u 2017. godini (svi proizvodi)

<b>Indikatori</b>	<b>Uvozna vrednost u evrima</b>	<b>Uvozna količina u kg</b>	<b>Izvozna vrednost u evrima</b>	<b>Izvozna količina u kg</b>
<b>Zemlja partner</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>
<b>Godina</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>
Zemlje				
Austrija	471.674.028	303.770.000	690.622.915	419.984.000
Belgija	153.961.764	79.420.000	351.483.802	111.783.000
Bugarska	580.447.331	1.061.147.000	399.640.374	655.829.000
Hrvatska	594.448.700	916.663.000	674.113.920	969.048.000
Kipar	16.275.076	27.275.000	3.690.385	926.000
Češka	284.046.313	105.093.000	537.297.034	379.617.000
Danska	49.985.386	9.131.000	118.696.379	13.632.000
Estonija	4.046.398	1.150.000	8.709.227	3.863.000
Finska	21.130.712	5.205.000	32.189.734	24.174.000
Francuska	365.431.806	142.967.000	438.234.922	101.895.000
Nemačka	1.768.549.660	602.118.000	2.336.114.692	498.941.000
Grčka	168.141.087	202.281.000	252.907.289	212.641.000
Mađarska	894.303.550	827.122.000	1.654.423.706	1.271.406.000
Irska	5.444.660	332.000	65.333.441	3.129.000



<b>Indikatori</b>	<b>Uvozna vrednost u evrima</b>	<b>Uvozna količina u kg</b>	<b>Izvozna vrednost u evrima</b>	<b>Izvozna količina u kg</b>
<b>Zemlja partner</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>	<b>Srbija</b>
<b>Godina</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>	<b>2017</b>
Italija	1.805.303.880	577.723.000	1.632.463.119	517.658.000
Letonija	3.667.481	1.672.000	6.309.276	10.324.000
Litvanija	10.748.142	5.220.000	14.933.369	6.090.000
Luksemburg	5.536.902	2.313.000	5.833.182	1.892.000
Malta	1.239.283	3.508.000	2.818.858	93.000
Holandija	147.573.863	225.689.000	548.054.112	486.051.000
Poljska	292.323.291	148.341.000	810.909.300	565.676.000
Portugal	16.182.247	13.993.000	30.042.913	7.535.000
Rumunija	565.809.120	768.736.000	752.039.209	833.070.000
Slovačka	381.864.061	238.622.000	351.409.927	294.873.000
Slovenija	815.942.434	985.058.000	1.175.856.246	443.266.000
Španija	158.653.187	70.041.000	246.693.627	90.024.000
Švedska	148.716.943	23.100.000	105.310.614	58.813.000
Velika Britanija	265.814.964	62.840.000	163.942.296	23.850.000
EU28	9.997.262.269	7.410.530.000	13.410.073.868	8.006.083.000

Izvor: Eurostat

Stupanjem Srbije u EU, carine koje je Srbija primenjivala moraće se svesti na nivo koji je u EU. S obzirom da je Evropska unija i najznačajniji trgovinski partner Srbije ovo neće imati značajnije posledice po srpske proizvođače i potrošače. Pored toga ukinute su carine za većinu proizvoda u trgovini sa zemljama sa kojima je Srbija potpisala sporazume o stvaranju zone slobodne trgovine (Rusija, Belorusija, Kazahstan, CEFTA, EFTA, Turska). Sa druge strane, Srbija od 2005. godine, može izvoziti preko 5000 proizvoda (koje obuhvataju i neke poljoprivredne proizvode, hemijske proizvode i minerale) u Sjedinjene Američke Države po preferencijalnom tretmanu u sklopu Opšte šeme preferencijala (Generalized System of Preferences). Stupanjem u EU, srpska roba će izgubiti preferencijalni tretman u Rusiji, Kazahstanu, Belorusiji i SAD.

## **Pitanja za proveru znanja**

1. Koji su osnovni nedostaci tržišta?
2. Šta je konkurentska prednost?
3. Koji su motivi za uvođenje protekcionističkih mera?
4. Šta je spoljnotrgovinska politika?
5. Šta su carine?
6. Objasniti ekonomske implikacije carina?
7. Šta su necarinske barijere?
8. Karakteristike necarinskih barijera EU?
9. Zajednička trgovinska politika?
10. Preferencijalni trgovinski sporazumi EU?
11. Trgovinski odnosi EU i Srbije?

## 10. LITERATURA

1. Acrill, R. (2000): The Common Agricultural Policy, Sheffield Academic Press Ltd., Sheffield.
2. Adžić, S. (2007): Privredni sistem i ekonomska politika, Ekonomski fakultet, Subotica.
3. Agricultural Extension and Advisory Services Worldwide: <http://www.worldwide-extension.org/europe/>
4. Albrecht, H., Bergmann, H., Diedrich, G., Großer, E., Hoffmann, V., Keller, P., Payr, G. and R. Sülzer (1989): Agricultural extension: Basic concepts and methods. Volume I. BMZ/GTZ. Eshborn.
5. Anakiev, B., Peševski, M. Ilić, B. (2003): Harmonizacija agrarne politike zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji sa Zajedničkom agrarnom politikom – CAP, Zbornik radova pod nazivom: Poljoprivreda i ruralni razvoj u evropskim integracijama, Poljoprivredni fakultet, Beograd – Zemun.
6. Anderson, E. R. (1995): Vaučerski fondovi u tranzicionim privredama - češko i slovačko iskustvo, Ekonomika, Beograd, br. 9-10, str. 15-30.
7. Baldwin, R. (1970): Nontariff Distortions of International Trade, The Brookings institutions, Washington DC.
8. Banse, M. (2000): Macroeconomic Implications of EU Accession, In: Tangerman, S., Banse, M., Central and East European Agriculture in an expanding European Union, CAB International, Wallingford, UK.
9. Barroso, J. M. (2005): The Lisbon strategy – a key priority of the European Commission, Speech of president of the European Commission, ETUC Conference, Brussels.
10. Begg, D., Fischer, S., Dornbusch, R. (2010): Ekonomija, DataStatus, Beograd.
11. Bell, M. M. (2007): The two-ness of rural life and the ends of rural scholarship. Journal of Rural Studies, Vol. 23, p. 402-415.
12. Bogdanov, N., Božić, D., Munćan, P. (2004): Ocena efekata integracije u STO i EU na poljoprivredu Srbije, Ekonomika poljoprivrede, Beograd, Vol. LI, broj 3-4, str. 249-256.
13. Bogdanov, Natalija (2004): Poljoprivreda u međunarodnim integracijama i položaj Srbije, monografija, Društvo agrarnih ekonomista Jugoslavije, Beograd.
14. Bogdanov, Natalija (2007): Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija, UNDP, Beograd.

15. Bogdanov, Natalija (2015): Ruralni razvoj i ruralna politika, Poljoprivredni fakultet, Beograd.
16. Bogdanov, Natalija, Janković, D. (2013): Territorial capital of rural areas: an example of analysis of the potential for rural tourism development in Serbia. In Škorić, D, Tomić, D. and Vesna, Popović (Ed.). Agri-food sector in Serbia state and challenges. Serbian Association of Agricultural Economics and Serbian Academy of Sciences and Arts. Belgrade, p. 201-233.
17. Božić, D., Bogdanov, Natalija, Ševarlić, M. (2011): Ekonomika poljoprivrede, Poljoprivredni fakultet, Zemun.
18. Brunori, G. (2006): Post-rural processes in wealthy rural areas: hybrid networks and symbolic capital. *Research in Rural Sociology and Development*, Elsevier Ltd, Vol. 12, p.125-152.
19. Brunori, G., Rossi, A. (2007): Differentiating countryside: social representations and governance pattern in rural areas with high social density: the case of Chianti, Italy. *Journal of Rural Studies*, Elsevier, No. 23, p. 183-205.
20. Burger, A. (2009): The situation of Hungarian Agriculture, Paper Presented at International Scientific Conference, May 27-29, 2009, Vilnius, Lithuania.
21. Camagni, R. (2008): Towards a Concept of Territorial Capital in Modelling regional scenarios for the enlarged Europe ed.by R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini, U. Fratesi, Springer, Berlin.
22. Davidova, S., Buckwel, A. (2000): Transformation of CEEC Agriculture and Integration with EU: Progress and Issues. In: Tangerman, S., Banse, M., *Central and East European Agriculture in an expanding European Union*, CAB International, Wallingford, UK.
23. Doucha, T., Divila E. (2005): Possible impacts of the Czech agricultural policy after the EU accession on the land market and land usage. *Agricultural Economics – Czech*, 51 (5), p. 185–193.
24. Đurić, K. (2015): Ekonomika poljoprivrede - praktikum, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
25. Đurić, K. (2018): Geneza i reforme Zajedničke agrarne politike Evropske unije, Naučni skup „Teorija i praksa agrara u istorijskoj perspektivi“, Zbornik apstrakata, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, 15-16 novembar 2018, str. 21.
26. Đurić, K. (2018): Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
27. 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, pp. 309, doi: 10.3390/su11020309

28. Đurić, K., Kuzman, B., Prodanović, R. (2019): Support to young farmers through agricultural policy measures – the experience of the EU and Serbia, *Economics of Agriculture*, 1/2019.
29. Đurić, K., Milović, S., Hyba, H., Prodanović, R., Bošković, J. (2016): Komparativna analiza posedovne strukture poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji i EU, *Ekonomika teorija i praksa*, vol. IX, br. 2, str. 19-32.
30. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016): Sustainable intensification in agriculture as a factor of achieving food security, *Economics of Agriculture*, 3/2016, p. 929-942.
31. Đurić, K., Njegovan, Z. (2017): *Ekonomika poljoprivrede*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
32. 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.
33. Đurić, K., Prodanović, R., Jahić, M. (2017): Komparacija poljoprivrednog savetodavnog sistema Republike Srbije i Evropske unije, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 60/2017.
34. Đurić, K., Prodanović, R., Nuhanović, M. (2018): Comparison of Legislative Law in Organic Agriculture – Serbia and EU, *Second International Scientific Conference on Economics and Management – EMAN 2018, Conference Proceedings – Economics & Management: How to Cope with Desrupted Times*, Association of Economists and Managers of the Balkans, Serbia, Ljubljana, Slovenia, March 22, Vol. 2, p. 795-801.
35. 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, Proceedings of Abstracts*, Belgrade, December 14-15, pp. 318-333.
36. Đurić, K., Vukoje, V., Tomaš Simin, M. (2016): Agrarni budžet kao oblik finansiranja poljoprivrede u Republici Srbiji i Hrvatskoj, *Agroekonomika*, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, br. 71, str. 13-21.
37. European Commission (2001): *The Institutions and bodies of the European Union – Who is who in the European Union? – What difference will the Treaty of Nice make? – A guide for European citizens*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.
38. European Commission (2003): *Common organisation of the agricultural markets/Reforms and reviews of the Common Agricultural Policy, Single Farm Payment*, Legal notice, [www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb](http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb)
39. European Commission (2003): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II*. Internet stranica: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/full1.pdf>
40. European Commission, *Agriculture and rural development, Rural development 2014-2020*: [https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en)

41. European Commission, Directorate – General for Agriculture (2004): The Common Agricultural Policy explained, Brussel, [www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/cap\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/cap_en.pdf)
42. European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2002): Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs, Brussel.
43. EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>
44. FAO/World Bank (2000): Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development - Strategic Vision and Guiding Principles. FAO/World Bank. Rome.
45. Fischer Boel, M. (2005): Taking the CAP Forward, National Farmers Union – Annual Conference, Birmingham, UK.
46. Gajić, M., Lovre, K., Trkulja, Đ., Zekić, S. (2003): Razvoj poljoprivrede zemalja u tranziciji – ostvareni rezultati i potencijalni efekti pristupa EU, Ekonomika poljoprivrede, Beograd, vol.50, br. 4, str. 381-396.
47. Gnjatović D. (1999): Finansije i finansijsko pravo, Policijska akademija, Beograd.
48. Grbić V. (2005): Ekonomija Evropske unije, Megatrend univerzitet primenjenih nauka, Beograd.
49. Grbić, V. (2004): Poljoprivreda i budžet Evropske unije, Ekonomika poljoprivrede, Beograd, god. LI, broj 3-4, str. 269-277.
50. Hoffmann, V., Bentaya, G. M., Janković, D. (2008): Poljoprivredno savetodavstvo: definicija, finansiranje i organizacija. Deo iz materijala za modul Savetodavstvo i komunikacije. Poglavlje u „Poljoprivreda Zapadnog Balkana i Evropske Integracije“. Skopje: Fakultet za zemjodopski nauki i hrana.
51. Hoffmann, V., Gerster-Benatya M., Christinck, A., Lemma, M. (2009): Rural Extension. Volume 1: Basic Issues nad Concepts. 3rd edition. Margraf Publishers.
52. Janković, D. (2012): Territorial Approach to Regional Rural Development, Economics of Agriculture, Vol 59, no. 4, p. 675-686.
53. Janković, D. (2005): Poljoprivredno savetodavstvo kao činilac razvoja poljoprivrede i sela. Odbranjena magistarska teza. Biblioteka Filozofskog fakulteta u Novom Sadu. Str. 1-164.
54. Janković, D. (2006): Organizacioni modeli poljoprivrednog savetodavstva u Nemačkoj, Ekonomika poljoprivrede, Tematski broj sa međunarodnog naučnog skupa „Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj I – razvoj lokalnih zajednica“, Vol. LIII, No. 13-667, str. 581-588.
55. Janković, D. (2007): Organizacioni modeli poljoprivrednog savetodavstva, Agroekonomika, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, broj 36, str. 58-71.

56. Kelch, D., Normile, M. A. (2004): CAP Reform 2003-04, USDA, Electronic Outlook Report from the Economic Research Service [www.ers.usda.gov/publications/WRS0407/wrs0407.pdf](http://www.ers.usda.gov/publications/WRS0407/wrs0407.pdf)
57. Kidd, A., Lamers, J., Ficarelli, P., Hoffmann, V. (2000): Privatising agricultural extension: caveat emptor, *Journal of Rural Studies*, No.16, p. 95-102.
58. Kotler P. (1989): *Marketing Management – analyse, Planung und Controlle*, C. E. Poeschel Verlag Stuttgart, Germany.
59. Kuzman, B., Đurić, K., Mitrović, Lj., Prodanović, R. (2017): Agricultural budget and agriculture development in Republic of Serbia, *Economics of Agriculture*, no. 2/2017, p. 515-531.
60. *Land Reform in Eastern Europe, Western CIS, Transcaucuses, Balkans, and EU Accession Countries*, Economic and Social Development Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Seattle, Washington, 2001.
61. Latruffe, L., Doucha T. (2008): Capitalisation of the government support in agricultural land prices in the Czech Republic: Ch. Le Mouëll, T. Medonos, V. Voltr, *Agric. Econ. – Czech*, 54, p. 451–460.
62. LEADER European Observatory (1999): Territorial competitiveness. Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience. “RURAL INNOVATION”. DOSSIER N° 6 – PART 1.
63. LEADER European Observatory (2000): Economic competitiveness. Creating a territorial development strategy in light of the LEADER experience. “RURAL INNOVATION”. DOSSIER N° 6 – PART 4
64. Leeuwis C., van den Ban, A. (2004): *Communication for rural innovation: Rethinking agricultural extension*. Blackwell Publishing.
65. *Lithuania Agriculture and Food Sector Review, (In Two Volumes) Volume 11: Subsectoral Analyses*, Report No. 131 11-LT, Natural Resources Management Division, Country Department IV, Europe and Central Asia Region, 1995.
66. Lovre, K., Gajić, M., Trkulja, Đ., Zekić, S. (2003): Principi i implikacije prilagođavanja poljoprivrede Srbije institucionalnim normativima Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije, Zbornik radova pod nazivom: Kompatibilnost agrarne politike SCG i Zajedničke agrarne politike EU, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Departman za ekonomiku poljoprivrede i sociologiju sela, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 111-120.
67. Lovre, K., Gajić, M., Zekić, S. (2004): Reforma agrarne politike Evropske Unije 2003. godine, Zbornik: Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji, sveska 3., CID, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 49-55.
68. Magda R. (2007): Changes in land utilization in Hungary since the transition, Plenary paper prepared for presentation at the joint IAAE – 104, EAAE Seminar Agricultural



Economics and Transition: „What was expected, what we observed, the lessons learned“  
Corvinus University of Budapest (CUB) Budapest, Hungary, September 6-8.

69. Marković, K. (2005): Reforma Zajedničke agrarne politike i moguće implikacije na fizionomiju agrarne politike Srbije, Tematski zbornik pod nazivom: Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj, Beograd, str. 142-151.
70. 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 agroprivredu Srbije: Šta nam je činiti?“, Društvo agrarnih ekonomista Srbije i Regionalna privredna komora, Beograd, Novi Sad, str. 49-55.
71. Marković, K. (2009): Zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji sa osvrtom na Srbiju, Agroekonomika, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, Vol. 41-42, br. 41-42, str. 24-36.
72. Marković, K., Njegovan, Z., Pejanović, R. (2012): Former and future reforms of Common agricultural policy of the European Union, Ekonomika poljoprivrede, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Vol. LIX, br. 3, str. 483-498.
73. Marković, P. i sar. (1980): Ekonomika poljoprivrede, Kulturni centar, Gornji Milanovac.
74. Matthews, A., Salvatici, L., Scoppola, M. (2017): Trade impacts of agricultural support in the EU, IATRC Commissioned Paper 19.
75. McKinnon R. (1963): The optimum currency area, American Economic Review 53(4), p. 717-725.
76. Milczarek, D. (2000): Privatization of State Farms in Poland. A New Institutional Approach. Paper presented at the KATO Symposium.
77. Milić, D. (2015): Metodi vrednovanja poljoprivrednog zemljišta, doktorska disertacija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
78. Molhoek, R. (1997): Die landwirtschaftliche Beratung in den Niederlanden. Ausbildung & Beratung, No. 5.
79. Mundell R.A. (1961): A theory of optimum currency areas, American Economic Review, 51(4), p. 657-665.
80. Nagel, U. J. (1998): Alternative approaches to organizing extension. u Swanson, B., Bentz, R. and A. Sofranko (ed.). Improving Agricultural Extension-A Reference Manual. FAO. Rome.
81. Njegovan, Z. (2001): Evolucijazajedničke agrarne politike Evropske unije kao osnova za redefinisavanje agrarne politike Jugoslavije, zbornik: Jugoslovenska privreda i Evropska unija – izazovi i mogućnosti, SEJ, Beograd.

82. Njegovan, Z. (2002): Održivost zajedničke agrarne politike Evropske unije (CAP) u uslovima sprovođenja procesa priključenja zemalja Centralne i istočne Evrope (CEEC), časopis Ekonomist, broj 3, SEJ, Beograd.
83. Njegovan, Z. (2003): Okviri za evropsku integraciju Srbije, zbornik: Poljoprivreda i ruralni razvoj u evropskim integracijama, Poljoprivredni fakultet, Beograd.
84. Njegovan, Z. (2003): Tranzicija i evropske integracije: implikacije na agrar i tržište agrarnih proizvoda, politiku i trgovinske pregovore, zbornik: Evropske integracije Srbije, Savez ekonomista Srbije, Kopaonik.
85. Njegovan, Z. (2018): Principi ekonomije, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
86. OECD (2001): Multifunctionality Towards an Analytical Framework. OECD Publications, Paris.
87. Paraušić, V., Cvijanović, D. (2014): Ekonomska veličina poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji i preporuka mera za njihovo osnaživanje, Zbornik radova – Primena podataka Popisa poljoprivrede u planiranju agrarne politike u Republici Srbiji“, Republički zavod za statistiku, Beograd.
88. Paunović, S. (2003): Efekti poljoprivredne politike Evropske unije na Srbiju i Crnu Goru, Zbornik radova pod nazivom: Kompatibilnost agrarne politike SCG i Zajedničke agrarne politike EU, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Departman za ekonomiku poljoprivrede i sociologiju sela, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 121-127.
89. Pejanović, R. (2008): Ekonomija II – Uvod u makroekonomiju, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
90. Pejanović, R., Njegovan, Z. (2011): Principi ekonomije i agrarna politika, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
91. Pejanović, R., Njegovan, Z., Maksimović, G. (2013): Ekonomika poljoprivrede, agrarna politika i ruralni razvoj, Društvo agrarnih ekonomista Balkana, Beograd.
92. Petrović, Ž., Janković, D. (2010): Poljoprivredno savetodavstvo Srbije - stanje, problemi i mogućnosti reforme, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
93. PROAKIS: <http://www.proakisinventory.eu/>
94. Proost, J., Duijsings, P. (2002): Going Dutch in Extension: 10 Years of Experiences with Privatized Extension in The Netherlands. In Rivera, W.M. and W. Zijp (Eds.). Contracting for Agricultural Extension: International Case Studies and Emerging Practices. CABI Publishing. New York.
95. Purju Alari (1996): The Political Economy of Privatisation In Estonia, Centre for economic reform and transformation, Department of Economics, Heriot-Watt University, Riccarton, Edinburgh.

96. Rapaić, S., Dabić, D. (2013): Spoljnotrgovinski aspekt pristupanja Republike Srbije EU, *Međunarodni problemi*, br. 3, str. 341-364.
97. Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 231/2014 of 11 March 2014 establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II).
98. Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 236/2014 of 11 March 2014 laying down common rules and procedures for the implementation of the Union's instruments for financing external action.
99. Ristić, K. (2016): *Ekonomija Evropske unije*, Fakultet za poslovno industrijski menadžment i pravo, Beograd.
100. Rusu, Marioara, Pamfil, V. (2005): *Agricultural land reform and land consolidation in Romania*, FAO.
101. Samjuelson, P., Nordhaus, V. (2005): *Ekonomija*, MATE, Zagreb.
102. Sekulović, M., Kitanović, D., Cvetanović, S. (1997): *Makroekonomija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
103. Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy, Ciaian, P., Kancs, d'Artis, Swinnen, J., Centre for European Policy Studies, Brussels, 2010.
104. Swanson, B., Bentz, R., Sofranko, A. (Ed.) (1998): *Improving Agricultural Extension - A Reference Manual*. FAO. Rome.
105. Ševarlić, M. (2002): Jugoslovenska poljoprivreda i evropske integracije s posebnim osvrtom na Evropsku uniju, u: „Prilagođavanje realnog i finansijskog sektora priključenju Evropskoj uniji“, Palić, 19-20. nov.2002., tematski broj časopisa *Ekonomist*, Vol. 38, br. 3, Savez ekonomista Jugoslavije, Beograd, str. 211-218.
106. Šljukić, S., Janković, D. (2015): *Selo u sociološkom ogledalu*. Mediterran Publishing. Novi Sad, str. 1-329.
107. Taken, W. (1998): *Globalisierung des Arbeitsmarktes*. IALB, Dresden - 37. Arbeitstagung.
108. Taken, W. (2003): *The Dutch Extension Service: The Change from a Publicly Founded Extension Service to a Privatized, Client-Oriented Organization*. Internet stranica: [www.worldbank.org/akis](http://www.worldbank.org/akis)
109. Tangermann, S., Swinnen, J.F.M. (2000): *Conclusions and Implications for Food and Agricultural Policy in the Process of Accession to the EU*. In: Tangerman, S., Banse, M., *Central and East European Agriculture in an expanding European Union*, CAB International, Wallingford, UK.
110. Thomas, A. (2007): *Landwirtschaftliche Beratung in der Bundesrepublik Deutschland – eine Übersicht*. B&B Agrar 2/07.

111. Tica, N., Milić, D. (2014): The evaluation of agricultural land and energy utilization of biomass, International Scientific Conference „Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region“, Thematic proceedings, June, 5-6<sup>th</sup> 2014, Belgrade – Serbia, p. 801-817.
112. van den Ban, A., Hawkins, H.S. (1996): Agricultural Extension, Blackwell Science.
113. Vasiljević, Z., Ševarlić, M. (2005): Finansiranje multifunkcionalne poljoprivrede i ruralnog razvoja u Evropskoj uniji – iskustva za Srbiju, Tematski zbornik pod nazivom: Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj, Beograd, str. 152-163.
114. Vittuari, M., Bogdanov, Natalija, Meyers, W. (2012): Ruolo del capitale territoriale e diversificazione: applicazione al Sud-Est Europa, in Sostenibilita dello sviluppo e dimensione territoriale ed. by Z. Andreopoulou, G.P. Cesaretti and R. Misso, Franco Angeli, Italy, pp.179-205.
115. Vlahović, B. (2018): Tržište i marketing, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad.
116. Volk, T. (2004): Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju, Društvo agrarnih ekonomista Slovenije i Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Ljubljana, Beograd.
117. Willer, H., Lernoud, J. (2017): The world of organic agriculture – Statistics and emerging trends, Research Institute of Organic Agriculture FiBL and IFOAM Organics International.
118. Zakić, Z. (2001): Agrarna ekonomija, Ekonomski fakultet, Beograd.
119. Zakić, Z., Stojanović, Ž. (2008): Ekonomika agrara, Ekonomski fakultet, Beograd.
120. Zekić, S. (2008). Reforma agrarnih politika i restrukturiranje poljoprivrede zemalja jugoistočne Evrope u procesu evropskih integracija. Doktorska disertacija. Biblioteka Ekonomskog fakulteta u Subotici.
121. Zekić, S., Gajić, M., Lovre, K. (2005): Multifunkcionalnost i ruralni razvoj – nova paradigma za reformu Zajedničke agrarne politike Evropske unije, Tematski zbornik pod nazivom: Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj, Beograd, str. 135-142.