UNIVERZITET U NOVOM SADU
POLJOPRIVREDNI FAKULTET

POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ SRBIJE U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Prof dr Katarina Đurić

UNIVERZITET U NOVOM SADU
POLJOPRIVREDNI FAKULTET

Prof. dr Katarina Đurić

POLJOPRIVREDA I RURALNI RAZVOJ SRBIJE U PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

- Monografija -

Novi Sad, 2018.

Izdavač monogafije

Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Trg Dositeja Obradovića 8, 21000 Novi Sad

Godina osnivanja

1954

Glavni i odgovorni urednik

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

Nastavno-naučno veće Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu, na XXXVIII redovnoj sednici održanoj 05.03.2018. godine, odlukom broj 284/2/9 odobrilo je izdavanje monografije „Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija“ autora prof. dr Katarine Đurić.

Autor
Dr Katarina Đurić, vanredni profesor
Glavni i odgovorni urednik
Dr Nedeljko Tica, redovni profesor
Dekan Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu

Urednik
Dr Vladislav Zekić, vanredni profesor
Direktor Departmana za ekonomiku poljoprivrede
i sociologiju sela, Poljoprivredni fakultet u Novom Sadu

Recenzenti
Dr Zoran Njegovan, redovni profesor
Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
Dr Stanislav Zekić, vanredni profesor
Ekonomski fakultet, Novi Sad
Dr Jonel Subić, viši naučni saradnik
Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

Izdavač
Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

Zabranjeno preštampavanje i fotokopiranje. Sva prava zadržava izdavač.

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

Tiraž: 200

Mesto i godina štampanja: Novi Sad, 2018.

PREDGOVOR

Ideja o ujedinjenoj Evropi stara je više vekova. Od njenog formalnog osnivanja, u martu 1957. godine, do danas, evropska ekonomska integracija doživela je niz proširenja. Inicijalni broj od šest zemalja, koje su činile prvobitnu Evropsku Ekonomsku Zajednicu, najnovijim proširenjem, ostvarenim u julu 2013. godine, porastao je na dvadesetosam zemalja članica. Tu, međutim, nisu krajnje granice uvećavanja evropske zajednice naroda. Idući u susret izazovima koje nosi razvoj ljudskog društva i sve intenzivniji proces globalizacije, Unija nastoji da u još većoj meri učvrsti svoju dominaciju na evropskom kontinentu. U skladu sa tim namerama, planira se dalje proširenje na Istok.

Sa povećanjem broja članica dolazi do sve izraženije heterogenosti agrarnih resursa i agrarne strukture Evropske unije. Samim tim, kreiranje i implementacija mehanizama agrarne politike koja će biti zajednička za sve države članice, postaje zadatak sa sve većim brojem izazova. Osim toga, sve učestalije fluktuacije u svetskoj ekonomiji, sve strožiji zahtevi medjunarodnog tržišta, kao i sve izraženije klimatske promene iziskuju takav pristup u osmišljavanju poljoprivredne politike koji će omogućiti ostvarivanje ekonomske, ekološke i društvene održivosti. Navedene okolnosti, kao i usložnjavanje odnosa između zemalja neto davaoca i neto primaoca sredstava iz fondova za poljoprivredu i ruralni razvoj, nameće potrebu za novim reformama Zajedničke agrarne politike Evropske unije.

Naša zemlja na putu je evropskih integracija. Zvanični status zemlje kandidata ostvaren u martu 2012. godine obavezuje Republiku Srbiju na harmonizaciju nacionalne legislative sa pravnim tekovinama Evropske unije, poznatijim pod nazivom *acquis communautaire*. Značajan deo pravnih propisa Unije odnosi se upravo na oblast Zajedničke agrarne politike, što pregovore u oblasti poljoprivredne i politike ruralnog razvoja čini izuzetno složenim. Iskustva zemalja članica pokazuju da je uspeh pregovora u velikoj meri određen stepenom institucionalne pripremljenosti, ali i stvaranjem realnih kapaciteta u agrarnom sektoru koji će omogućiti svim nosiocima poljoprivredne proizvodnje prelazak na evropski model poljoprivrede. Drugim rečima, iskustva ostalih zemalja uče nas da se na usvajanje Zajedničke agrarne politike treba na vreme pripremiti. Jedan skromni doprinos na tom zajedničkom za-

datku je i monografija koja je pred vama. Pisana je sa ciljem da osvetli pojedina pitanja koja prate zemlje kandidate na putu integracije njihovog agrarnog sektora u sistem Zajedničke agrarne politike. Shodno tome, monografija je koncipirana u sledećih nekoliko poglavlja:

Prvo poglavlje - Agrarna politika Evropske unije. U okviru ovog poglavlja pre svega je sagledana geneza evropske ekonomske integracije, kao i institucije na kojima ona počiva. Nakon toga učinjen je osvrt na istorijske i društveno-ekonomske okolnosti u kojima je nastala Zajednička agrarna politika. Osim elaboriranja ciljeva i principa poljoprivredne politike Evropske unije, dat je i prikaz svih reformi koje su realizovane u prvih pedeset godina njenog funkcionisanja, odnosno od 1962. godine do danas. S obzirom na činjenicu da se Evropska unija na svetskom tržištu pojavljuje kao jedan od vodećih izvoznika hrane, prikazan je i uticaj njene agrarne politike na poljoprivredu pojedinih grupa zemalja.

Drugo poglavlje – Agrarna struktura i agrarni resursi Evropske unije. U ovom poglavlju pažnja je posvećena najznačajnijim karakteristikama agrarnog sektora Evropske unije kao što su: karakteristike ruralnih područja i značaj primarnog sektora; obeležja poljoprivrednih gazdinstava i radne snage u poljoprivredi; upotreba zemljišta; proizvodnja, prinosi i produktivnost, kao i akteri prehrambenog lanca i cene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Treće poglavlje – Poljoprivreda i agrarna politika Republike Srbije. U trećem poglavlju opisano je stanje poljoprivrednih resursa Srbije i promene u ekonomskim pokazateljima agrarnog sektora naše zemlje. Takođe, sagledana je i fizionimija nacionalne politike usmerene na razvoj poljoprivrede i ruralnih područja, što predstavlja jedno od ključnih uslova za uspešnu integraciju našeg agrarnog sektora u Evropsku uniju. Budući da preporuke zemalja novih članica, zasnovane na njihovom iskustvu, idu u pravu podizanja nivoa zaštite dohotka poljoprivrednika pre pristupanja Evropskoj uniji, posebna pažnja u ovom poglavlju posvećena je agrarnom budžetu Republike Srbije kao osnovnom izvoru finansiranja.

Četvrto poglavlje – Agrarni sektor Srbije u procesu priključenja Evropskoj uniji. Četvrto poglavlje vezano je za očekivane efekte priključenja naše zemlje Evropskoj uniji u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Sagledane su moguće implikacije na: tržište zemljišta; nivo finansijske podrške; cene radne snage i mogućnosti zapošljavanja u poljoprivredi; institucije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja; tržište poljoprivredno-prehrambenih proi-

zvoda; cene hrane i ruralni razvoj. Osim toga, u ovom poglavlju posebna pažnja je posvećena predpristupnim fondovima Evropske unije koji su namenjeni finansiranju u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja kandidata, sa posebnim osvrtom na mogućnosti Republike Srbije za povlačenje sredstava iz IPARD fonda.

Na korisnim sugestijama i izvšenoj recenziji zahvaljujem se prof. dr Zoranu Njegovanu, prof. dr Stanislavu Zekiću i prof. dr Jonelu Subiću.

Autor

SADRŽAJ

PREDGOVOR **5**

SADRŽAJ **9**

SPISAK SKRAĆENICA **11**

SPISAK TABELA **13**

1. AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE **17**

1.1. Geneza evropske ekonomske integracije 17

1.2. Institucije na kojima počiva Evropska unija 22

1.3. Istorijske i društveno-ekonomske okolnosti osnivanja Zajedničke agrarne politike (CAP) 28

1.4. Početni ciljevi i principi CAP 34

1.5. Reforme Zajedničke agrarne politike 38

1.6. Uticaj CAP na poljoprivredu pojedinih grupa zemalja 46

2. AGRARNA STRUKTURA I AGRARNI RESURSI EVROPSKE UNIJE **51**

2.1. Karakteristike ruralnih područja Evropske unije i značaj primarnog sektora 51

2.2. Poljoprivredna gazdinstva i radna snaga u poljoprivredi 56

2.3. Upotreba zemljišta u poljoprivredi Evropske unije 61

2.4. Proizvodnja, prinosi i produktivnost u poljoprivredi Evropske unije 65

2.5. Akteri prehrambenog lanca i cene prehrambenih prozvoda u Evropskoj uniji 68

3. POLJOPRIVREDA I AGRARNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE **70**

3.1. Agrarni resursi i agrarna struktura 70

3.2. Ekonomski računi poljoprivrede 82

3.3. Agrarna politika Republike Srbije i njen uticaj na razvoj poljoprivrede i ruralnih područja 86

3.4. Agrarni budžet kao izvor finansiranja poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji 108

4. AGRARNI SEKTOR SRBIJE U PROCESU PRIKLJUČENJA EVROPSKOJ UNIJI 119

4.1. Predpristupni fondovi Evropske unije 119

4.1.1. IPA program predpristupne podrške zemljama kandidatima 124

4.1.2. Institucionalni okvir i programiranje IPARD fonda 126

4.1.3. Način funkcionisanja IPARD programa 128

4.1.4. IPARD program za period od 2014. do 2020. godine 134

4.1.5. Opis mera u okviru IPARD programa za Republiku Srbiju u periodu od 2014. do 2020. godine 140

4.1.6. Izazovi koji prate zemlje kandidate u postupku korišćenja IPARD-a 147

4.2. Očekivani efekti priključenja Evropskoj uniji na poljoprivredu i ruralni razvoj Republike Srbije 149

4.2.1. Aktivnosti u procesu evropskih integracija 149

4.2.2. Koraci u pristupanju i reforma agrarne politike 152

4.2.3. Pregovori između Republike Srbije i Evropske unije u oblasti poljoprivrede 155

4.2.4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 158

4.2.5. Moguće implikacije članstva u Evropskoj uniji na agrarni sektor Srbije 162

LITERATURA 173

Biografija autora 183

SPISAK SKRAĆENICA

APM (*Agricultural Policy Measure Database*) – Baza podataka za merenje efekata politika ruralnog razvoja

BDV – Bruto dodata vrednost

CAP *(Common Agriculture Policy)* – Zajednička agrarna politika Evropske unije

CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – Program pomoći za obnovu, razvoj i stabilizaciju

COM *(Common Organization of the Agricultural Markets)* – Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda

DG AGRI – Direktorat za poljoprivredu Evropske unije

EAFRD *(European Agriculture Fund for Rural Development)* – Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

EAGF *(European Agriculture Guarantee Fund)* – Evropski poljoprivredni garancijski fond

EAGGF *(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)* – Evropski fond za garantovanje i usmeravanje u poljoprivredi

ECSC *(European Coal and Steel Community)* – Evropska zajednica za ugalj i čelik

EEC *(European Economic Community)* – Evropska ekonomska zajednica

EEZ – Evropska ekonomska zajednica

EMU *(European Monetary Union)* – Evropska monetarna unija

EU *(European Union)* – Evropska unija

EUROATOM *(European Atom Energy Community)* – Evropska zajednica za atomsku energiju

FADN *(Farm Accountancy Data Network)* – Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima

FAO *(Food and Agriculture Organization)* – Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedninjenih nacija

GATT *(General Agreement of Tarrifs and Trade)* – Opšti sporazum o carinama i trgovini

GDP *(Gross Domestic Product)* - Bruto domaći proizvod

IACS *(Integrated Administrative Contol System)* – Institucije za upravljanje agrarnim i ruralnim razvojem

IPA *(Instrument for Pre-Accession Assistance)* – Instrument predpristupne pomoći

IPARD *(Instrument for Pre-accession Assistance-Rural Development)* – Instrument predpristupne pomoći za ruralni razvoj

ISPA *(Instrument for Structural Policies for Pre-accession)* - Predpristupni instrument za strukturne politike

LAG – Lokalne akcione grupe

LEADER *(Liason Entre Actions de Developpement de L'Economie Rurale)* – povezivanje mera ruralnog razvoja

LFA *(Less Favourable Areas)* – područja sa manje povoljnim uslovima za razvoj

OEEC *(Organization for European Economic Cooperation)* – Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju

OECD *(Organization for Economic Cooperation and Development)* – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

PASTLE – P politička, E ekonomska, S sociološka, T tehnološka, L pravna, E analiza životne sredine

PHARE *(Poland and Hungary Assistance for Reconstruction their Economies)* – Program za restrukturiranje privreda Poljske i Mađarske

SAP *(Stabilisation and Association Process)* – proces stabilizacije i asocijacije

SAPARD *(Special Accesion Programme for Agriculture and Rural Development)* – Specijalni program predprisupne pomoć za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja

SWOT – S snage, W slabosti, O šanse, T pretnje

WTO *(World Trade Organization)* – Svetska trgovinska organizacija

SPISAK TABELA

Tabela 1. Hronologija pristupanja država članica Evropske unije

Tabela 2. Ključne institucije Evropske unije i njihove nadležnosti

Tabela 3. Broj poslanika u Evropskom Parlamentu po pojedinim zemljama članicama

Tabela 4. Učešće primarnog sektora u bruto dodatoj vrednosti u 2013. godini

Tabela 5. Učešće mlade populacije u pojedinim zemljama Evropske unije u 2015. godini

Tabela 6. Struktura zaposlenosti EU28 po privrednim sektorima u 2015. godini

Tabela 7. Prosečna veličina poljoprivrednih gazdinstava u svetu

Tabela 8. Navodnjavane površine u Evropskoj uniji u periodu 2007-2013. godine

Tabela 9. Učešće pojedinih zemalja u ukupnim površinama pod organskom proizvodnjom u Evropskoj uniji, 2015. godina

Tabela 10. Kategorije zemljište u organskoj poljoprivredi EU-28 za 2015. godinu

Tabela 11. Promene u broju stanovnika prema tipovima naselja, 2002. – 2011.

Tabela 12. Promene u broju stanovnika prema tipu naselja i polu, 2002. – 2011.

Tabela 13. Starosna struktura stanovništva u Republici Srbiji prema tipu naselja

Tabela 14. Obrazovna struktura stanovništva prema tipu naselja, 2011.

Tabela 15. Različiti demografski pokazatelji prema tipu naselja, 2011.

Tabela 16. Raspoloživo zemljište prema kategorijama korišćenja, 2012. godine

Tabela 17. Korišćeno poljoprivredno zemljište po kategorijama, 2012-2014. godine

Tabela 18. Poljoprivredna gazdinstva prema površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta prema popisu poljoprivrede 2012. godine

Tabela 19. Broj jednoosovinskih i dvoosovinskih traktora i žitnih kombajna, 2012. godina

Tabela 20. Broj traktora i pokazatelji opremljenosti poljoprivrednih gazdinstava

Tabela 21. Kapaciteti poljoprivrednih gazdinstava

Tabela 22. Stočni fond i angažovana radna snaga na poljoprivrednim gazdinstvima

Tabela 23. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji prema veličini korišćenog zemljišta

Tabela 24. Makroekonomski indikatori doprinosa poljoprivrede nacionalnoj ekonomiji

Tabela 25. Struktura agrarnog budžeta Republike Srbije od 2000. do 2005. godine

Tabela 26. Učešće pojedinih programskih aktivnosti u agrarnom budžetu Republike Srbije u 2016. godini

Tabela 27. Učešće pojedinih vrsta subvencija u direktnim plaćanjima za poljoprivredu u Republici Srbiji u 2016. godini

Tabela 28. Struktura mera podsticaja ruralnom razvoju u Republici Srbiji za 2016. godinu

Tabela 29. Podrška poljoprivredi u AP Vojvodini u 2016. godini

Tabela 30. Iskorišćenost SAPARD sredstva u periodu od 2000. do 2003. godine

Tabela 31. Opis mere 101 finansirane iz programa IPARD

Tabela 32. Opis mere 103 finansirane iz IPARD programa

Tabela 33. Donja i gornja granica javne podrške po aplikaciji

Tabela 34. Mere u okrivu IPARD II programa za Republiku Srbiju

Tabela 35. Ukupna sredstva javne pomoći poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije u periodu od 2015. do 2020. godine

Tabela 36. Iznos IPARD sredstava po pojedinim merama za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine

Tabela 37. Prihvatljive investicije u okviru I mere IPARD programa za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine

Tabela 38. Specifični kriterijumi prihvatljivosti za finansiranje II mere IPARD programa

Tabela 39. Primeri prihvatljivih investicija po sektorima za meru II IPARD progama za period od 2014. do 2020. godine

Tabela 40. Troškovi u okviru III mere IPARD II program za period od 2014. do 2020. godine

Tabela 41. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije

Tabela 42. Mere podrške mladim farmerima u Evropskoj uniji u periodu od 2007. do 2013. godine

1. AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

1.1. Geneza evropske ekonomske integracije

Polazeći od ključnih datuma u vezi sa ostvarivanjem ideje o ujedinjenoj Evropi, uvodno se može istaći da je vizija ujedinjenja evropskih država i naroda bila začeta u glavama nekoliko državnika i vojskovođa, počev od Karla Velikog (Charlemagne, Carolus Magnus, 742 – 814), pa sve do novije istorije, u okviru koje je ovu viziju naročito aktuelizovao predsednik Francuske pete republike, Š. De Gol (De Gaulle, Charles, 1890 – 1970). Slična ideja javila se početkom 19. veka, i kao san pojedinih filozofa i vizionara. U vezi s tim, francuski književnik Viktor Igo (Hugo, Victor, 1802 - 1885) svoju viziju «Evropskog društva» opisao je sledećim rečima: »Doći će dan kada će se svi narodi ovog kontinenta, zadržavajući svoj nacionali identitet, spojiti u viši stepen zajedništva i formirati «Evropsko bratstvo». Doći će dan kada neće više postojati bojna polja, već samo otvoreno tržište na kome će se takmičiti nove ideje. Doći će dan kada će bombe i meci biti zamenjeni glasovima»[1]. Ove reči, izgovorene 1849. godine, bile su okarakterisane kao utopističko proročanstvo, da bi skoro jedan vek kasnije počeo proces njihovog ostvarivanja. Da bi se lakše razumela povoljna klima za oživljavanje navedene ideje ujedinjenja evropskih država i naroda, čija realizacija je počela po završetku dva svetska rata, tokom prve polovine 20. veka, koji su izazvali višemilionske ljudske žrtve kao i, mereno ogromnim razmerama, uništenje materijalnih i kulturnih dobara Evrope. Ipak, upravo na tim evropskim ruševinama bila je probuđena nova nada. Naime, posleratna borba, uperena protiv totalitarizma i svih dotadašnjih vidova neprijateljstava, prerasla je u težnju za uspostavljanjem saveza između pobednika i pobeđenih. Pripreme za operacionalizaciju začetih ideja navedenih političkih i istorijskih ličnosti, kojima su se pridružili još i nemački kancelar K. Adenauer (Adenauer, Konrad, 1876 - 1967), britanski premijer V. Čerčil (Churchill, Winston, 1874 – 1965), francuski ministar R. Šuman (R. Schuman 1886 – 1963) i drugi, tekle su u periodu od 1945. do 1950. godine. Na ovom mestu takođe treba istaći da su i SAD iskazale aktivan interes za

[1] www.europa.eu.int/Europe in 12 Lessons - What future for Europe?

realizaciju ideje ujedinjenja, odnosno stvaranja vojno politički i ekonomski snažne Evrope, i to ne samo zbog moguće opasnosti koja je očekivana sa Istoka, tada blokovski podeljene Evrope posle Drugog svetskog rata, već i zbog toga što su u toj novoj, ekonomski snažnoj Evropi, videle širi prostor i tržište za svoju privrednu ekspanziju. S tim u vezi, realizujući tzv. Maršalov (G. C. Marshall 1880 – 1959) plan obnove, za koji su SAD izdvojile oko 15 milijardi dolara, prihvaćen 1947. godine u Parizu od strane 16 država, a čija je operacionalizacija tekla u periodu 1948 – 1952. godine, učinjen je presudan korak u oporavku zapadno – evropske privrede (Mihajlović, 2002).

Što se tiče zvaničnih početaka, vezanih za prelazak iz faze ideja u fazu konkretnih aktivnosti na ujedinjenju evropskih država i naroda, prvi korak na planu jačanja ekonomske saradnje i odgovarajuće institucionalizacije te saradnje, učinjen je 1950. godine. Prvi istorijski potez na planu ujedinjenja potekao je od francuskog ministra inostranih poslova R. Šumana koji je 9. maja 1950. godine, izložio svoj plan za udruživanje industrija uglja i čelika Francuske i Zapadne Nemačke u organizaciju koja bi bila otvorena za udruživanje ovih grana privrede i u ostalim zemljama tzv. slobodne demokratije. Strateški cilj Francuske, bez sumnje, bio je da se ove dve evropske zemlje izmire i da istovremeno, držeći pod kontrolom bazične grane privrede, Francuska može da nastavi sa započetim aktivnostima kojima bi, po principu korak po korak, trebalo da se nastave integracioni procesi u Evropi. Nemci su, prihvatajući Šumanov plan, uvideli realnu mogućnost za dalju ekspanziju svoje industrije i, istovremeno, svoju političku posleratnu rehabilitaciju. Tako je, dakle, na inicijativu Francuske, 1951. godine u Parizu došlo do potpisivanja ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (European Coal and Steel Community – ECSC), koju je činilo šest zemalja zapadne Evrope i to: Belgija, Francuska, Zapadna Nemačka, Luksemburg, Italija i Holandija.

Osnivanjem i početkom funkcionisanja zajedničke proizvodnje i trgovine uglja i čelika u šest zemalja Zapadne Evrope, simbolično su «sirovine rata» postale instrument pomirenja.

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

Uspostavljanje zajedničkog tržišta i usklađivanje ekonomskih politika zemalja članica, ostvarivanje kontinuirane i uravnotežene ekspanzije ekonomskog razvoja i povećanje životnog standarda stanovništva, uz istovremeno jačanje veza između zemalja članica, bili su ključni ciljevi postavljeni Rimskim ugovorom. Zahvaljujući slobodnom kretanju kapitala, robe, usluga i radne snage unutar Evropske Ekonomske Zajednice, ovi ciljevi su, u velikoj meri, ostvareni.

Navedena dva ugovora (Pariski i Rimski), koji predstavljaju kamen temeljac ujedinjene Evrope, vremenom su dopunjeni sledećim dokumentima:

- Jedinstveni evropski dekret - The single european act, usvojen 1986. godine;
- Ugovor o uspostavljanju Evropske unije, potpisan u Mastrihtu 1992.;
- Ugovor iz Amsterdama, potpisan 2.oktobra 1997.;
- Ugovor iz Nice, ratifikovan 26.februara 2001. i
- Lisabonski ugovor, usvojen 13. decembra 2007. godine.

Carinske barijere između šest zapadnoevropskih zemalja uklonjene su 1. jula 1968. godine, a zajedničke politike u oblasti trgovine i poljoprivrede zaživele su sredinom šezdesetih.

Postignuti uspesi u integracionim procesima naveli su Dansku, Irsku i Veliku Britaniju da pristupe Evropskoj Ekonomskoj Zajednici 1. januara 1973. godine. U cilju smanjenja razlika u stepenu ekonomske razvijenosti pojedinih zemalja članica i pojedinih regiona unutar Evropske Ekonomske Zajednice dolazi do formiranja različitih socijalnih i regionalnih razvojnih programa, koji svakim narednim proširenjem dobijaju sve veći značaj. Investiranje u izgradnju infrastrukture, sistemi za edukaciju stanovništva i investiranje u razvoj biznisa na lokalnom nivou samo su neki od prioriteta kojima Evropska unija kroz relevantne fondove posvećuje pažnju. Korisnici sredstava evropskih fondova su takođe i regioni sa razvojnim problemima, nerazvijene ruralne sredine, kao i područja sa visokim stepenom nezaposlenosti.

Početkom sedamdesetih godina, i ulaskom novih članica, Evropska Ekonomska Zajednica formira ideju o stvaranju zajedničke monetarne unije. Paralelno sa rađanjem ove ideje, Sjedinjene Američke Države suspendovale su konvertibilnost dolara u odnosu na zlato, što je doprinelo ozbiljnom narušavanju odnosa na međunarodnom tržištu novca. Situacija je dodatno bila otežana naftnim šokovima 1973. i 1979. godine.

Naredno proširenje usledilo je 1981. godine, kada se Evropskoj Ekonomskoj Zajednici priključuje Grčka, da bi, pet godina kasnije, njenim putem pošle i Španija i Portugal. Nastojeći da umanje postojanje međusobnih ekonomskih razlika, dvanaest evropskih zemalja uvode tzv. strukturalne programe, među kojima je prvi bio Integralni Mediteranski Program.

Rušenjem Berlinskog zida 1989. i raspadom Sovjetskog Saveza krajem 1990. godine, političke konture Evrope bitno su se izmenile. U međuvremenu dolazi do značajnih promena i u samoj Evropskoj Ekonomskoj Zajednici. Zemlje članice pregovarale su o novom sporazumu, predloženom od strane Saveta Evrope, a stupanje na snagu ovog dokumenta, usvojenog u Mastrihtu, usledilo je 1. novembra 1993. godine. Evropska Ekonomska Zajednica prvo je preimenovana u Evropsku Zajednicu, da bi proširivanjem areala saradnje među zemljama članicama u postojećem sistemu Zajednice, usvojenim dokumentom došlo do kreiranja Evropske unije. Ovi potezi su nosili i nove izazove za članice Evropske unije. Predloženi ciljevi odnosili su se na stvaranje monetarne unije do 1999. godine, uvođenje evropskog državljanstva, usvajanje novih zajedničkih politika – uključujući inostranu i bezbednosnu politiku, kao i na usvajanje programa za unapređenje unutrašnje bezbednosti.

Dalje promene u Evropskoj uniji usledile su priključenjem Austrije, Finske i Švedske 1. januara 1995. godine. Evropska porodica, koja je u to vreme brojala 15 zemalja članica, učinila je 1. januara 2002. godine veliki korak napred u svom povezivanju uvođenjem evra - jedinstvene valute Evropske unije, koja je postala, pored USD, vodeća svetska valuta.

Na početku novog milenijuma Evropska unija bila je suočena sa izazovima tekućeg procesa globalizacije koji je, između ostalog, putem brojnih tehnoloških inovacija bitno transformisao svetsku ekonomiju. U tom kontekstu Savet Evrope je na sastanku u Lisabonu, održanom u martu 2000. godine, osmislio strategiju za unapređenje konkurentnosti Evropske unije na međunarodnom tržištu u odnosu na SAD i novoindustrijalizovane zemlje. Lisabonska strategija usmerena je na jačanje konkurentnosti evropske privrede, ohrabrivanje investicionih programa i osavremenjavanje sistema za edukaciju. Istovremeno, porast nezaposlenosti i drugi socijalni problemi izazivali su dodatni pritisak i potrebu za krupnim refomskim zahvatima u različitim oblastima Evropske unije.

Sredinom devedesetih godina dvanaest zemalja «pokucalo» je na vrata Evropske unije. Bile su to zemlje sa područja bivšeg Sovjetskog Saveza, Cen-

tralne i Istočne Evrope i sa područja Mediterana. Sa deset zemalja aplikanata 13. decembra 2002. godine u Kopenhagenu okončani su pregovori o priključenju. Najveće proširenje u istoriji Evropske unije zvanično je ostvareno 1. maja 2004. godine, priključenjem osam zemalja centralno-istočne Evrope i dve mediteranske zemlje. Naredno proširenje usledilo je 1. januara 2007. godine, kada su punopravne članice Evropske unije postale još dve zemlje bivšeg Istočnog bloka: Rumunija i Bugarska. Pristupanjem Hrvatske, 1. jula 2013. godine, Evropska unija postala je zajednica 28 zemalja. Iako svako novo priključenje povećava diverzitet i zahteva dodatne napore u prevazilaženju razlika, Evropska unija je već počela pregovore o pristupanju novih članica, među kojima je i Republika Srbija. U međuvremenu, do pristupa novih članica lideri Evropske unije, uvažavajući zahteve svojih građana, imaju zadatak da konačno odrede geografske, političke i kulturne granice Evropske integracije.

Kada se govori o budućnosti Evropske unije, čini se da je neophodno ovu ekonomsku integraciju posmatrati u odnosu na druge regione sveta. Stalne promene na nivou Unije nisu, naime, rezultanta 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.

Tabela 1. Hronologija pristupanja država članica Evropske unije

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

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

Jedan od osnovnih ciljeva Evropske unije je obezbeđivanje ljudskih prava. Dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost i vladavina prava poimaju se kao ključne odrednice evropskog društva. Upravo zbog toga Evropskoj uniji je 2012. godine dodeljena Nobelova nagrada za mir. Jedinstveno tržište Evropske unije predstavlja resurs od velikog značaja za sve njene građane. Pored toga što omogućava slobodno kretanje većine roba, usluga, novca i ljudi, jedinstveno tržište se razvija i na polju protoka energije, znanja i kapitala a sve u cilju da građani Evropske unije od njega imaju što veću korist.

1.2. Institucije na kojima počiva Evropska unija

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 Commision).

Relevantne uloge u procesu odlučivanja, takođe imaju Sud pravde (The Court of Justice) i Sud islednika (The Court of Auditors). Takođe, postoje 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), dok su za pitanja iz oblasti finansija zaduženi 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.

Tabela 2. Ključne institucije Evropske unije i njihove nadležnosti

Institucija	**Nadležnosti**
Evropski Parlament	Donošenje pravnih propisa EU Donošenje odluka o međunarodnim sporovima Donošenje odluka o proširenjima Preispitivanje rada Evropske Komisije
Savet Evropske unije	Usvajanje zakona EU zajedno sa Parlamentom Koordinacija politika država članica Vođenje spoljne i bezbedonosne politike EU Sklapanje sporazuma između EU i trećih zemalja i međunarodnih institucija Usvajanje budžeta EU zajedno sa Parlamentom
Evropska Komisija	Predlaže novo zakonodavstvo Upravlja politikama Osigurava primenu pravnih propisa Predstavlja Uniju u međunarodnim okvirima

Izvor: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en

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

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

Donošenje zakonskih propisa putem **zajedničkog odlučivanja** započinje dostavljanjem predloga zakona od strane Komisije Parlamentu i Savetu.

Ukoliko Parlament i Savet ne ostvare saglasnost u vezi predloga, u proces odlučivanja uključuje se tzv. »odbor za usklađivanje« u čijem se sastavu nalazi jednak broj predstavnika obe institucije, kao i predstavnici same Komisije. Nakon što odbor usvoji predlog zakona, on se ponovo dostavlja na uvid Parlamentu i Savetu da bi se zvanično usvojio i dobio formu zakonskog propisa. Oblasti koje se na ovaj način zakonski uređuju su: zabrana diskriminacije na osnovu nacionalnosti, slobodno kretanje radne snage, socijalna zaštita imigranata, zapošljavanje, obrazovanje, kultura, zdravstvo, zaštita potrošača, istraživanje, zaštita životne sredine, statistika, itd.

Suštinu donošenja odluka procesom **konsultacija** čini saradnja između Saveta i Parlamenta, kao i drugih relevantnih tela čija se mišljenja uvažavaju pri odlučivanju. U zavisnosti od prirode zakona koji je potrebno doneti, konsultovanje, na zahtev Komisije kao predlagača zakona, može biti obavezno ili pak postoji mogućnost slobodnog izbora. U svakom slučaju Parlament može odobriti predlog Komisije, odbaciti ga ili predložiti amandman zakona, koji se naknadno razmatra. Postoji širok spektar pitanja čiji se zakonski okviri uređuju pomoću ove procedure, a neka od njih su: saradnja sudstva i policije pri rešavanju pitanja kriminala, revizija ugovora, rasna, etnička i diskriminacija prema polu, EU državljanstvo, poljoprivreda, vizni režim (u okviru imigracione politike), poreske odredbe i druga pitanja u okviru ukupne ekonomske politike.

Razlika između odlučivanja putem konsultacija i odlučivanja na osnovu **saglasnosti** sastoji se u obavezi Parlamenta da prihvati ili odbaci predlog Komisije, bez postojanja mogućnosti za predlaganje amandmana zakona. Za prihvatanje predloga, odnosno «saglasnost» u okviru Parlamenta, neophodna je apsolutna većina glasova. Opisani način donošenja odluka validan je kada su u pitanju: specifične funkcije Evropske centralne banke, izborna procedura u okviru Evropskog Parlamenta, određeni međunarodni sporazumi, kao i pristup novih članica Uniji.

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.

Pored uloge koju ima u donošenju zakona na nivou Evropske unije, Parlament se, takođe obavezuje da obezbedi demokratsku legitimnost donetih zakona i njihovu primenu u praksi. U domenu aktivnosti Evropskog Parlamenta je i nadzor nad ostalim institucijama Evropske unije, naročito Komisije, sa kojom deli budžetsku vlast. Aktivnosti Parlamenta podeljene su u dve etape. Prvu etapu čine pripreme za plenarnu sednicu, u okviru kojih sarađuju 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.

Broj poslanika u Parlamentu iz svake zemlje članice proporcionalan je njenoj veličini, odnosno broju stanovnika. Pri tome, poštuje se princip opadajuće proporcionalnosti, što znači da nijedna zemlja ne može imati manje od šest, ni više od 96 predstavnika u Evropskom Parlamentu. Ukupan broj članova Parlamenta je 766, a izbori u svim zemljama članicama održavaju se jednom u pet godina[2].

Tabela 3. Broj poslanika u Evropskom Parlamentu po pojedinim zemljama članicama

Država	**Broj poslanika**	**Država**	**Broj poslanika**
Belgija	21	Litvanija	11
Bugarska	17	Luksemburg	6
Češka	21	Mađarska	21
Danska	13	Malta	6
Nemačka	96	Holandija	26
Estonija	6	Austrija	18
Irska	11	Poljska	51
Grčka	21	Portugal	21
Španija	54	Rumunija	32
Francuska	74	Slovenija	8
Hrvatska	11	Slovačka	13
Italija	73	Finska	13
Kipar	6	Švedska	20
Latvija	8	Velika Britanija	73

Izvor: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions bodies/council-eu_en

[2] U skladu sa Lisabonskim ugovorom, izborima koji su održani u maju 2014. godine izabran je 751 poslanika Evropskog Parlamenta. Od ulaska Hrvatke u Evropsku uniju, Parlament ima 766 članova.

Savet Evropske unije 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 deset 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.

Svaka zemlja članica ima tim, na čelu sa stalnim predstavnikom, koji je reprezentuje u Savetu. Predsedavajući Saveta bira se na mandat od pola godine. U obavljanju njegovih aktivnosti, predsedavajućem pomaže Generalni Sekretarijat, koji priprema i obezbeđuje nesmetani rad Saveta na svim hijerarhijskim nivoima. Odluke u Savetu donose se glasanjem. Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom, koju čini 55% država članica (od ukupno 28 zemalja, to je 16 zemalja) koje predstavljaju najmanje 65% ukupnog stanovništva Evropske unije. U slučaju osetljivih pitanja, kao što su spoljna politika i oporezivanje, odluke se donose jednoglasno.

Komisija je politički nezavisna institucija koja predstavlja i štiti interese Evropske unije. U nadležnosti ove institucije je predlaganje zakona, politike i relevantnih programa, kao i obezbeđenje primene odluka donetih od strane Parlamenta i Saveta. Članovi Komisije, iako zadržavaju funkcije u okviru svojih nacionalnih vlada, imaju obavezu da u međunarodnim okvirima štite isključivo interese Unije. Predsedavajući i članovi Komisije biraju se svakih pet godina, a izbori se organizuju šest meseci nakon postavljenja Evropskog Parlamenta. Sedište Komisije je u Briselu (Belgija), s tim što ova institucija ima svoje administrativno predstavništvo u Luksemburgu, kao i u većini zemalja članica Evropske unije. Takođe, Evropska Komisija formira svoje delegacije u velikom broju zemalja nečlanica.

Rad Komisije organizovan je u vidu direktorata (Directorates-General DG) koji su zaduženi 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.

Na osnovu Pariskog Ugovora, 1952. godine osnovan je **Sud Pravde** Evropske Ekonomske Zajednice. Primarni zadatak Suda je obezbeđenje uniformne primene pravnih tekovina 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 11 nezavisnih advokata. U cilju veće efikasnosti Suda, od 2019. godine predviđeno je da se broj sudija poveća na 56, odnosno po dvoje sudija iz svake zemlje članice.

Slučajevi se, prema svojoj prirodi, raspodeljuju pojedinim sudijama i advokatima. Sudski postupak obavlja se u dve faze. U prvoj fazi se prikupljaju pismene izjave svih učesnika u datom sudskom sporu, na osnovu kojih, uz konsultovanje relevantne dokumentacije, sudije zajedno sa generalnim advokatima donose zaključke. Nakon toga, sledi javno saslušanje, koje se, u zavisnosti od složenosti i značaja spora, može održavati u okviru veća koga čine tri ili pet sudija.

Sud islednika (revizora), osnovan 1977. godine, kontroliše priliv prihoda Evopske unije u budžet, kao i svrsishodno korišćenje budžetskih sredstava. U ovoj instituciji nalaze se predstavnici svih zemalja članica, izabrani od strane Saveta Evrope, na period od šest godina.

Rad ovog suda usmeren je u pravcu obezbeđenja stabilnog finansijskog menadžmenta u okviru Evropske unije, čime se obezbeđuje efikasnost čitavog sistema, koga čini 28 zemalja članica. Iako se kao neprikosnoveno pravilo ističe nezavisnost Suda islednika u odnosu na druge institucije Evropske unije, njihova međusobna saradnja je neophodna. Sačinjavanje izveštaja zasnovano je na inspekcijskim posetama institucijama Evropske unije, zemljama članicama, kao i zemljama koje koriste finansijsku pomoć Unije. S obzirom da nema zakonom predviđena ovlašćenja za rešavanje eventualnih neregularnosti, Sud islednika podnosi izveštaje telima Evropske unije zaduženim za rešavanje sporova.

Ekonomski i socijalni savet je telo Evropske unije koje čine predstavnici različitih ekonomskih i socijalnih interesnih grupa. Zadaci ovog tela uglav-

nom su savetodavne prirode a tiču se, na primer, zauzimanja određenog stava prilikom donošenja novih zakonskih propisa i sl. 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. Ukupan broj članova ove savetodavne institucije je 350.

Komitet regiona je još jedno savetodavno telo na nivou Evropske unije, sastavljeno od predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti. Ključna aktivnost Komiteta regiona je izražavanje specifičnih interesa pojedinih regiona na nivou Evropske unije. Ovo konsultantsko telo, prema odredbama Ugovora iz Nice, ima isti broj članova kao i Ekonomski i socijalni savet ili komitet.

Pored navedenih, u okviru Evropske unije funkcionišu još i sledeće institucije: Evropska centralna banka, Evropska služba za spoljnu politiku, Evropska investiciona banka, Evropski ombudsman, Evropski poverenik za zaštitu podataka, Kancelarija za publikacije, Evropska upravna škola, kao i specijalizovane agencije iz oblasti tehničkih, naučnih i upravljačkih poslova.

1.3. Istorijske i društveno-ekonomske okolnosti osnivanja Zajedničke agrarne politike (CAP)

I pored postojanja značajnih razlika u pogledu ciljeva razvoja agrarnog sektora, koje variraju u zavisnosti od političke pozicije, ekonomskih interesa, pa čak i kulturno-istorijskih nasleđa među pojedinim evropskim državama, opšte je prihvaćen stav da poljoprivreda predstavlja važan segment privrede u Evropskoj uniji i da, kao takva, nema alternativu (Gardner, 1996). Budući da se po završetku Drugog Svetskog rata suočila sa deficitom poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, Evropa je nastojala da svoju prehrambenu samodovoljnost ostvari putem različitih mera agrarne politike. Zbog toga ne treba da iznenađuje činjenica da su kreatori osnovnih principa i ciljeva Zajedničke agrarne politike (CAP) tokom 50-ih godina prošlog veka bili preokupirani, pre svega, iznalaženjem načina da se u okviru evropske «šestorice» znatno poveća poljoprivredna proizvodnja. U to vreme nije se moglo ni zamisliti da će, svega nekoliko decenija kasnije, ključni problem u domenu agrarnog sektora predstavljati rastuća budžetska opterećenja, izazvana finansiranjem ogromnih zaliha osnovnih poljoprivrednih proizvoda.

S obzirom na izraženu divergentnost agrarne strukture i agrarnih resursa pojedinih zemalja članica, osmišljavanje fizionomije Zajedničke agrarne politike poima se kao izuzetno složen postupak. Naime, veoma je teško kreirati i u praksi primeniti takve mere agrarne politike koje će pomiriti interese država, međusobno različitih u pogledu: agroekoloških uslova, prosečne veličine poljoprivrednih gazdinstava, stepena intenzivnosti proizvodnje i njene strukture, vlasničih odnosa itd. Pred CAP se, dakle, postavlja nimalo jednostavan zahtev da istovremeno i na adekvatan način odgovori na tekuće i razvojne potrebe: proizvođača vina u Italiji, proizvođača voća i povrća u Španiji koji koriste irigacione sisteme, krupnih komercijalih proizvođača žitarica u Velikoj Britaniji i Francuskoj, malih farmi za proizvodnju mleka u Bavarskoj, kao i farmera koji se suočavaju sa izazovima loših klimatskih uslova u Finskoj, na primer. Da bi CAP mogla konsekventno da obuhvati i, koliko je moguće, podstiče razvoj, uz sve evidentne različitosti, bilo je potrebno izgraditi i u praksi primenjivati izuzetno složen mehanizam instrumenata, kako njene tekuće, tako i razvojne politike.

U vezi sa konstituisanjem i mogućom primenom odgovarajuće strukture agrarno političkih instrumenata, kreatori CAP su identifikovali tri evropska makro agrarna regiona, uzimajući, pri tom, u obzir njihove osnovne proizvodne i druge karakteristike i specifičnosti.

Radi se o:

- Makro regionu sa izuzetnim performansama za organizovanje komercijalne proizvodnje visokog stepena intezivnosti i efikasnosti;
- Makro regionu sa ograničenim mogućnostima za razvoj intenzivne poljoprivredne proizvodnje; kao i o
- Makro regionu koji je po svojim performansama između navedena dva.

Prvonavedeni makro region se odlikuje uslovima za poljoprivrednu proizvodnju koji dozvoljavaju, pored ostalog, razvoj i operacionalizaciju strategija usmerenih ka komercijalizaciji agrarnog sektora i ostvarivanje visokog stepena konkurentnosti u međunarodnim okvirima. Konkretni segmenti ovoga regiona predstavljaju područja za proizvodnju žita u istočnoj Engleskoj, Pariski basen, brojni subregioni u Južnoj Evropi, među kojima je, na primer, dolina reke Po u Italiji.

Drugi makro region, za koji je konstatovano da raspolaže ograničenim mogućnostima za razvoj intenzivne poljoprivredne proizvodnje, obuhvata područja prepoznatljiva po nepovoljnim klimatskim uslovima, reljefu, kao i područja sa dominacijom malih – niskokomercijalnih gazdinstava. Uzimajući u obzir navedene performanse ovoga područja, postizanje zadovoljavajućih proizvodnih i ekonomskih efekata u agrarnom sektoru, čak i uz aktivnu podršku instrumenata CAP, izuzetno je teško.Tipični areali koji pripadaju ovom makro regionu su: krajnji zapad Irske, najveći deo Finske, kao i mnoga područja u Južnoj Evropi.

Treće navedeni makro region, po svojim glavnim performansama, smešten je između dva prvonavedena regiona. Ovaj region odlikuju, pored ostalog, izvesna ograničenja kao što su: nedostatak savremene proizvodne strukture i/ili neadekvatna opremljenost poljoprivrednih gazdinstava. Međutim, označena ograničenja mogu se kompenzovati odgovarajućim alternativnim rešenjima, vezanim prvenstveno za organizovanje proizvodnje zdravstveno bezbedne hrane. U identifikaciji užih područja koja pripadaju ovom makro regionu, obično se navodi Bavarska, najveći deo Irske, centralni evropski masivi i dr.

Ukoliko se kao kriterijumi za klasifikaciju koriste mesto i značaj koji poljoprivreda ima u privrednoj strukturi određene zemlje, kao i nivo ekonomske efikasnosti u poljoprivredi, zemlje Evropske unije mogu se klasifikovati u pet grupa i to:

1) Male severnoevropske države sa efikasnom prehrambenom industrijom i viškovima poljoprivredno-prehrambenih proizvoda,
2) Severnoevropske države u kojima poljoprivreda nije ključna privredna delatnost,
3) Velike države koje se graniče sa Mediteranom, u kojima je poljoprivreda značajna privredna oblast, u kojoj se ostvaruje visok nivo ekonomske efikasnosti,
4) Mediteranske zemlje sa visokim učešćem poljoprivrede u formiranju bruto domaćeg proizvoda, ali relativno slabim ekonomskim performansama toga sektora, i
5) Zemlje u kojima je poljoprivreda značajna ekonomska aktivnost, ali u čijoj agrarnoj strukturi dominiraju mala porodična gazdinstva, sa relativno velikom participacijom mešovitih gazdinstava.

Jedan od relevantnih indikatora heterogenosti agrarne strukture i agrarnih resursa evropskih zemalja, je i prosečna veličina poljoprivrednih poseda. Tako dok, na primer, u Velikoj Britaniji 81% gazdinstava raspolaže površinom od preko 80 hektara, oko ¼ ukupnog broja gazdinstava u Francuskoj raspolaže sa više od 50 hektara poljoprivrednog zemljišta. Sa druge strane, 84% gazdinstava u Italiji i 89% u Portugalu gazduju na posedu manjem od 10 hektara.

Uvođenjem CAP bilo je potrebno harmonizovati izuzetno raznolike sisteme mera u okviru nacionalnih agrarnih politika šest zapadnoevropskih zemalja, koje su činile Evropsku Ekonomsku Zajednicu. Francuska je, na primer, svoju poljoprivredu podržavala putem sistema i politike cena, a uporedo sa tim tekao je i proces intenziviranja poljoprivrede, manifestovan kroz oblikovanje odgovarajuće strukture biljne i animalne proizvodnje kao i kontinuirano uvođenje savremene mehanizacije, odnosno elemenata tehničko tehnološkog progresa. Takve tendencije u agrarnom sektoru Francuske, koje su se dešavale u periodu posle Drugog Svetskog rata, doprinele su pojavi migracija radne snage iz poljoprivrede u gradske sredine i njihovo zapošljavanje u industriji. Zapadna Nemačka je, suočena sa nestašicom hrane u posleratnom periodu, uvela sistem interventnih zaliha koje su imale zadatak da u slučajevima većih tržišnih poremećaja očuvaju potreban nivo cena. Holandija je u okviru svoje agrarne politike pažnju posvetila očuvanju dohotka farmera kroz uvođenje instrumenata odgovarajuće cenovne politike. Ekonomsko jačanje farmi bilo je ključni cilj pri definisanju mera agrarne politike u Belgiji, Italiji i Luksemburgu. Italija je, na primer, bila u poziciji da višak radne snage iz poljoprivrede apsorbuje putem kreiranja alternativnih mogućnosti zapošljavanja u drugim privrednim granama. Na taj način bilo je omogućeno da se uz smanjenje radne snage i modernizaciju tehnološkog procesa u poljoprivredi poveća produktivnost, a u isto vreme, kroz povećanje dohotka u nepoljoprivrednim granama utiče na rast tražnje za poljoprivredno-prehrambenim proizvodima. Luksemburg, čije je unutrašnje tržište bilo izuzetno limitirano, koristio je snažnu cenovnu podršku za svoj agrarni sektor, kao i izrazito protekcionističke mere za ograničavanje uvoza poljoprivrednih proizvoda iz drugih zemalja. Belgija je bila atipična zbog postojanja agrarne politike koja nije bila sveobuhvatna, već su se određene mere selektivno primenjivale u pojedinim segmentima poljoprivredne proizvodnje.

Kako se iz kratkog prikaza primenjivanih agrarno političkih mera šest zemalja osnivača EEZ, odnosno EU, može konstatovati, sve su se one suočavale sa sličnim problemima i primenjivale su, u okviru svojih nacionalnih agrarnih politika, adekvatne mehanizme za njihovo prevazilaženje. U svim navedenim zemljama, naime, bilo je potrebno povećati proizvodnju i rešiti pitanja vezana za nezadovoljavajući nivo dohotka farmera. Cenovna podrška bila je dominantni instument agrarne politike u Francuskoj, Nemačkoj, Luksemburgu i Holandiji, gde su za oko 70% poljoprivrednih proizvoda bile su utvrđene garantovane cene. Neke zemlje su uvele sistem kontrole uvoza, a za većinu bio je karakterističan i sistem obaveznog državnog otkupa poljoprivrednih proizvoda.

U okviru geneze nastanka, odnosno početka funkcionisanja CAP, treba istaći da se već posle 1950. godine javila ideja o uvođenju multinacionale saradnje u domenu agrarnog sektora u Zapadnoj Evropi, što je zapravo bio prvi korak na toj razvojnoj trasi CAP. Ohrabren, naime, uspehom saradnje u okviru Evropske Zajenice za ugalj i čelik, Savet Evrope započinje pregovore o uspostavljanju saradnje i integracije i u oblasti poljoprivrede.

Debata je pokrenuta predstavljanjem predloga svih zemalja članica za okvire zajedničke politike za usmeravanje razvoja agrara. Predlog francuskog predstavnika Charpentier-a da je kroz Zajedničku agrarnu politiku, putem stabilnih cena, povećanja proizvodnje i očuvanja ekonomske vitalnosti porodničnih gazdinstava potrebno zaštititi, ne samo interese farmera, već i interese potrošača poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, i pored brojnih nesuglasica koje su se u toku pregovora jasno ispoljavale na relaciji Francuska - Nemačka, dobio je jednoglasnu podršku u Savetu. Na taj način bila je uspostavljena polazna osnova za dalje pregovaranje, koje je nastavljeno u okviru Konferencije o organizovanju evropskog tržišta poljoprivrednih proizvoda. U okviru Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju (OEEC- Organization for European Economic Cooperation), uz prisustvo Velike Britanije, takođe je održana Ministarska konferencija o hrani i poljoprivredi, što je predstavljalo dalji pomak ka uspostavljanju CAP.

Sastanak ministara inostranih poslova evropske «šestorice», održan u Mesini u junu 1955. godine, uz predsedavanje belgijskog ministra Henrija Spaka, doveo je do zaključka da proces daljeg povezivanja zapadnoevropskih zemalja mora da se zasniva na jačoj ekonomskoj saradnji. S tim u vezi, usledilo je pripremanje predloga Rimskog sporazuma o osnivanju Evropske eko-

nomske zajednice i Euroatoma. Međutim, kada je u pitanju uspostavljanje saradnje u oblasti agrarne politike, došlo je do polarizacije stavova. Naročito je bilo dovedeno u pitanje dalje učešće Velike Britanije u pregovorima, s obzirom na njeno oštro protivljenje formiranju nadnacionalnih institucija koje bi odlučivale o daljem pravcu razvoja poljoprivredne proizvodnje i trgovine agrarnim proizvodima. Naime, postalo je jasno da kreiranje i uspostavljanje agrarne politike, koja bi bila zajednička za šest evropskih zemalja, predstavlja znatno kompleksniji postupak u odnosu na uspostavljanje Evropske zajednice za ugalj i čelik. Osnovni element bio je uklanjanje trgovinskih barijera između zemalja članica, a zatim i harmonizacija instrumenata njihovih agrarnih politika. Za uvođenje novih mera i početak njihove primene u praksi predviđen je i odgovarajući tranzicioni period u kome bi se države pripremile za funkcionisanje nove – zajedničke agrarne politike. Iako izveštaj sa sastanka u Mesini potvrđuje postojanje potrebe za CAP, u njemu nisu bile precizirane detaljne preporuke o tome na kojim merama ova politika treba da se zasniva.

U kontekstu obrazloženja značaja i uloge CAP, kao i njenih transformacija i reformi u budućem periodu, čini se kao bitno sagledavanje mišljenja koje o ciljevima i efektima ove politike imaju građani Evropske unije. Na osnovu istraživanja javnog mnjenja u okviru tzv. «Eurobarometra» (Eurobarometer Opinion Pool)[3], može se videti da se kao prioriteti CAP postavljaju sledeći ciljevi:

- Proizvodnja zdravstveno bezbedne hrane - 90% ispitanika;
- Promovisanje značaja zaštite životne sredine - 89% ispitanika;
- Obezbeđenje adekvatne dohodovne podrške poljoprivrednim gazdinstvima koja se ubrajaju u kategoriju srednjih i malih gazdinstava - 83% ispitanika;
- Pružanje pomoći farmerima u prilagođavanju njihove proizvodnje zahtevima potrošača - 81%, itd.

Zaključci ovog istraživanja pokazali su, između ostalog, da iako većina građana Evropske unije smatra da CAP dovoljno doprinosi podizanju njihove svesti o značaju agrarnog sektora i ruralne sredine, ipak ih samo 45% smatra da agrarna politika uspešno ostvaruje ciljeve koje su oni naveli kao prioritetne. Što se tiče javnog mnjenja u zemljama – novopriključenim članica-

[3] http://ec.europa.eu/public_opinion/f85_tables_en.pdf

ma Evropske unije, u prvom planu isticana je potreba za visokim stepenom kvaliteta i zdravstvene ispravnosti prehrambenih proizvoda, kao i potreba za uslova života i rada u ruralnoj sredini. Takođe, pored niza prednosti koje građani novih članica Evropske unije vide u implementaciji mera CAP, istraživanje je pokazalo i visoku dozu rezervisanosti koja je prisutna u pojedinim državama, a vezuje se za pitanje: da li će prelazak na standarde Evropske unije doneti više štete ili koristi farmerima. Ovakav «oprez» jednim delom se može objasniti i nedovoljnom informisanošću građana u zemljama novim članicama, uz konstataciju da je neophodno podići njihov nivo znanja o mehanizmima i principima na kojima počiva CAP.

U okviru Evropske integracije Zajednička agrarna politika se od svojih početaka, kroz višedecenijsku evoluciju do danas, smatra jednom od najznačajnijih oblasti. Takav tretman CAP ne uživa samo zbog, još uvek, visokog učešća u budžetu Evropske unije i velikog broja ljudi na čiji životni standard, direktno ili indirektno, utiče, već i zbog činjenice da predstavlja element koji održava Zajedničko tržište i Evropsku Monetarnu Uniju – dva bazična stuba Evropske integracije.

1.4. 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 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 početka funkcionisanja 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 pred-

logu, 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 štitio uvođenjem svojevrsnih «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[4] 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.

[4] Ovaj dokument je dobio ime po tadašnjem ministru poljoprivrede Francuske Pierre Pflimlin

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 (Tracy, 1996):

- Porast produktivnosti u poljoprivrednoj proizvodnji putem implementacije elemenata tehničko-tehnološkog progresa, uz obezbeđenje racionalnog razvoja poljoprivrede i optimalno korišćenje faktora proizvodnje, naročito radne snage;
- Obezbeđenje fer životnog standarda za poljoprivrednu populaciju, naročito kroz povećanje dohotka profesionalnih poljoprivrednih proizvođača;
- Stabilizacija tržišta;
- Sigurnost u snabdevanju potrošača, kao i
- 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
- Evropske tržišne organizacije.

Pravila Zajedničke organizacije tržišta uvođena 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 Stresi (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 ra-

zlikama 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 zajedinčkog 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 Stresi 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 i danas počiva CAP, sublimirana je u sledećem:

1. Jedinstveno tržište koje podrazumeva ukidanje carina i ostalih trgovinskih prepreka, kao i slobodan protok roba između zemalja članica. Osim toga, jedinstveno tržište podrazumeva i uspostavljanje zajedničkih cena i istih pravila konkurencije. Kako bi se obezbedila nesmetana razmena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na jedinstvenom evropskom tržištu bilo je neophodno ostvarivanje i visokog stepena harmonizacije administrativnih odredbi i standarda u oblasti sanitarne i veterinarske kontrole.

2. Prioritetnost Zajednice (Unije) čiju suštinu predstavlja nastojanje Unije da svoje tržište zaštiti od uvoza. Kako bi se ovaj princip ostvario, sa nivoa država članica, preneta su ovlašćenja za utvrđivanje prioriteta koji se daje plasmanu domaćih proizvoda kroz jedno nacionalno tržište, na nivo Unije. Na taj način je na osnovu prioritetnog statusa Unije omogućena zaštita domaćeg tržišta od prekomernog uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po niskim cenama iz trećih zemalja, a time je očuvan i dohodak evropskih

poljoprivrednika. Pored toga, primena adekvatnog sistema instrumenata pri uvozu i izvozu omogućila je zaštitu od stalnih promena cena na svetskom tržištu, a uspostavljena je i zadovoljavajuća stabilnost u snabdevanju.

3. Finansijska solidarnost predstavlja treći bazni princip na kome se zasniva funkcionisanje CAP. Finansijska solidarnost pretpostavlja obezbeđenje potrebnih finansijskih sredstava na nivou Unije radi finansiranja operacionalizacije mera CAP. Evropska Ekonomska Zajednica je prilikom svog osnivanja formirala fond koji je alimentiran doprinosom svih šest zemalja članica, a čija su se sredstva koristila za pokrivanje nastalih troškova u funkcionisanju evropske agrarne politike. Evropski fond za garantovanje i usmeravanje poljoprivrede (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF) osnovanom je 1960. godine. Kasnije, on je razdvojen i danas se CAP finansira iz dva fonda od kojih je jedan usmeren na finansiranje mera za direktnu podršku poljoprivredi (EAGF-European Agriculture Guarantee Fund), a iz drugog se obezbeđuje finansiranje mera ruralnog razvoja (EAFRD-European Agriculture Fund and Rural Devlopment).

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

1.5. Reforme Zajedničke agrarne politike

Već u prvoj deceniji svog funkcionisanja, CAP je obezbedila niz pozitivnih efekata. Naime, primenom sistema garantovanih cena, uvozne zaštite, kao i tržišnih intervencija, Zajednička agrarna politika je omogućila samodovoljnost u proizvodnji pojedinih poljoprivrednih proizvoda, stabilnost tržišta i rast dohotka poljoprivrednih proizvođača. U isto vreme su se, međutim, pojavile i određene negativne posledice primene mehanizama Zajedničke agrarne politike. Finansiranje prodaje viškova pojedinih poljoprivrednih proizvoda i izvozne subvencije dovele su do rapidnog rasta budžetskih troškova. Izuzetno zaštićeno tržište i protekcionistička cenovna politika dovele su Zajednicu do zaoštravanja odnosa sa njenim tradicionalnim trgovinskim partnerima, zagovornicima liberalizacije. S obzirom da je visina isplaćenih subvencija bila u direktnoj srazmeri sa obimom proizvodnje, povećavale su se razlike u visini dohotka između pojedinih kategorija poljoprivred-

nih gazdinstava. Takođe, izrazita intenzifikacija proizvodnje i primene hemijskih inputa uslovila je sve veću devastaciju prirodnih resursa i inicirala ekološke probleme.

Nagomilavanje negativnih efekata Zajedničke agrarne politike doveli su do prvih pokušaja njenog reformisanja krajem 60-ih godina. «Memorandum o reformi Zajedničke agrarne politike (Mansholtov plan)» iz 1968., «Program o strukturnoj politici u poljoprivredi» iz 1972. i «Zeleni papir» iz 1985. godine predstavljaju prve dokumente koji su upućivali na potrebu reformisanja agrarne politike Zajednice. Međutim, navedeni dokumenti ipak nisu doveli do značajnijih promena. Prva radikalna izmena Zajedničke agrarne politike Evropske unije, kreirana i realizovana u toku Urugvajske runde međunarodnih trgovinskih pregovora, ostvarena je u vidu Mekšerijeve reforme iz 1992. godine.

Reforma Zajedničke agrarne politike iz 1992. godine, nazvana po tadašnjem evropskom komesaru za poljoprivredu Reju Mekšeriju (Ray MacSharry), bila je inicirana kako unutrašnjim, tako i spoljnim pritiscima (Đurić, 2015). Nezadrživi rast viškova pojedinih poljoprivreno-prehrambenih proizvoda, razlike u visini dohotka pojedinih kategorija farmera, visoki budžetski izdaci, pritisci sa međunarodnog tržišta, kao i proširenje Zajednice novim članicama, doveli su do sveobuhvatne reforme Zajedničke agrarne politike. Kroz redukciju cena za žita i govođe meso, plaćanje kompenzacija farmerima za izuzimanje zemljišnih površina iz proizvodnje (set-aside sistem) i kompenzacija za ekstenzifikaciju stočarske proizvodnje, Mekšerijeva reforma učinila je značajan korak u prelasku sa cenovne na direktnu podršku evropskim poljoprivrednim proizvođačima. Prvi put u istoriji Zajedničke agrarne politike uvode se i tzv. pridružene mere, namenjene stimulisanju ruralnog razvoja. Efekti Mekšerijeve reforme, međutim, nisu bili u skladu sa prvobitno postavljenim ciljevima. Iako redukovane, cene pojedinih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i dalje su bile iznad svetskog nivoa, u suficitarnim sektorima proizvodnja je i dalje ostala prekomerna, a samim tim nastavljen je i rast budžetskih troškova. Nagoveštaj rešenja navedenih problema, stalnih pratilaca Zajedničke agrarne politike, nazirao se u obrisima nove reforme, poznate pod nazivom Agenda 2000.

Usvojena od strane Evropske Komisije na Berlinskom samitu 1999. godine, **Agenda 2000** je predstavljala akcioni program za šestogodišnji period koji je obuhvatio sve makroekonomske segmente Evropske unije, pa i poljo-

privredu. Kao prioritetni ciljevi reformisanja Zajedničke agrarne politike u okviru Agende 2000 se navode (Đurić, 2015):

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

Agenda 2000 donela je jednu od najvećih promena unutar Zajedničke agrarne politike. Naime, ovom reformom politika ruralnog razvoja definisana je kao drugi stub CAP, dok su prvi stub činile mere agrarne politike direktno namenjene poljoprivrednim proizvođačima. Međutim, ova promena predstavljala je samo deklarativno zalaganje kreatora reformi za rurani razvoj. Iako je oblast ruralnog razvoja postala normativno uređena, dominantni deo sredstava za finansiranje usmeravan je ka „prvom stubu" Zajedničke agrarne politike, a to su mere tržišne podrške.

Brojni faktori, kao što su: nerešeni problemi iz prethodnog perioda, pritisak Svetske trgovinske organizacije i planirano „istočno" proširenje Evropske unije, kao i promene u preferencijama potrošača neminovno su vodili daljim reformama CAP. I pored toga, ne treba zaboraviti da je Agenda 2000 donela nekoliko bitnih novina u funkcionisanju agrarne politike Evropske unije. Prva značajna promena odnosi se na uvođenje novog kriterijuma za korišćenje subvencija. Na osnovu ove reforme prvi put se kao kriterijum za korišćenje subvencija pojavljuje poštovanje tzv. ekoloških principa i održive poljoprivredne proizvodnje. Takođe, Agendom 2000 u Zajedničku agrarnu politiku prvi put je uveden termin multifunkcionalnost.

Reforma Zajedničke agrarne politike iz 2003. godine, odnosno Fišlerova reforma osmišljena je kao nastavak prethodnih reformskih zahvata. Njen ključni cilj bio je redukcija mera CAP koje su u prethodnom periodu prouzrokovale distorzivne uticaje na svetskom tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. U fokusu Fišlerove reforme bilo je unapređenje pro-

grama za ruralni razvoj. Naime, kao sastavni deo ove reforme 2005. godine usvojena je nova politika ruralnog razvoja za period od 2007. do 2013. godine. Osim ovih promena, Fišlerovom reformom izmenjeni su i mehanizmi podrške proizvođačima. Promene u sistemu subvencionisanja poljoprivrednika oličene su u uvođenju šeme jedinstvenih plaćanja po farmi. Takođe, reforma iz 2003. godine nastavila je realizaciju koncepta prethodnih reformskih zahvata unutar Zajedničke agrarne politike, koji su se ogledali u redukciji interventnih cena za pojedine poljoprivredno-prehrambene proizvode.

Šema jedinstvenih plaćanja, koja se smatra najznačajnijim elementom Fišlerove reforme, uvedena je 2005. godine. Ova šema u praksi znači da se farmerima isplaćuju subvencije, čiji iznos ne zavisi od obima proizvodnje. Na taj način se u suštini uklanja veza između proizvodnje i subvencija (podrške), a evropskim farmerima daje više slobode da se ponašaju kao tržišno orijentisani proizvođači. Pri tome, predviđeno je diskreciono pravo za sve zemlje članice da svoje farmere, pored utvrđene standardne podrške na nivou Unije, delimično subvencionišu i vlastitim budžetskim sredstvima i to do 2008. godine. Primena novog sistema podrške, koji u osnovi ima razdvajanje visine transfera od ostvarenih rezultata, kao i smanjenje interventnih cena za većinu poljoprivrednih proizvoda, odrazila se na generalno smanjenje stepena podrške poljoprivredi u Evropskoj uniji. U suštini, obim podrške nije bitno redukovan, ali je njena struktura po pojedinim proizvodima značajno izmenjena (Marković, 2009).

Uvođenje šeme jedinstvenih plaćanja osmišljeno je sa ciljem da se unapredi ekološki i ekonomski održiva poljoprivreda. Naime, kriterijumi na osnovu kojih se određuje pravo farmera na korišćenje subvencija su poštovanje ekoloških principa, odnosno proizvodnja kvalitetnih zdravstveno bezbednih prehrambenih proizvoda, obezbeđenje dobrobiti domaćih životinja i očuvanje prirodnih resursa. Kako se iz opserviranog reformskog kursa Zajedničke agrarne politike može videti, suština promena koje su započele 2003. godine ogleda se u prerastanju Zajedničke agrarne politike u Zajedničku politiku održivog agrarnog i ruralnog razvoja (Marković, 2005). Kao primarni cilj kreatora ove reforme prepoznaje se stvaranje efikasne i, u kontekstu racionalnog korišćenja prirodnih resursa, održive poljoprivrede, uz istovremeno očuvanje i unapređenje prirodnih resursa. Ovakav zaokret u konceptu agrarne politike Evropske unije, pored ostalih razloga, javlja se i zbog činjenice da upravo poljoprivreda vrši najveći pritisak na životnu sredinu. Angažo-

vanjem zemljišnih i vodnih resursa, poljoprivredna proizvodnja utiče na narušavanje biodiverziteta. U tom smislu, poljoprivreda predstavlja veću pretnju biodiverzitetu u odnosu na sve ostale čovekove aktivnosti (Đurić i Njegovan, 2016).

Od kada je počela da se primenjuje Zajednička agrarna politika Evropske unije prošla je kroz nekoliko složenih reformi. Pod uticajem unutrašnjih i spoljnih pritisaka, učešće Zajedničke agrarne politike u budžetu Evropske unije smanjeno je sa skoro 70%, koliko je iznosilo tokom sedamdesetih godina prošlog veka, na 34% u periodu od 2007. do 2013. godine. Redukcija troškova Zajedničke agrarne politike jednim delom je i rezultat poslednjeg velikog proširenja Evropske unije, odnosno prijema novih dvanaest zemalja od 2004. godine.

Nakon velike reforme iz 2003. godine, Zajednička agrarna politika je danas postavljena na dva ključna stuba:

1. Stub I – direktna plaćanja i tržišne intervencije. Nakon reforme Zajedničke agrarne politike, sprovedene 2003. godine došlo je do bitnih promena u segmentu direktnih plaćanja. Tendencija je da se proizvodno vezana plaćanja postepeno ukinu, a da njihovo mesto zauzmu proizvodno nezavisne subvencije. Novi model subvencionisanja neminovno bi doveo do ekstenzifikacije i značajnih promena u strukturi proizvodnje jer proizvođači u takvom sistemu direktnih plaćanja nisu više motivisani za ostvarivanje većeg obima proizvodnje. Suprotno prethodno ustaljenom sistemu podsticaja, sistem direktnih plaćanja zasnovan je na zahtevima za *cross-compliance*. *Cross-compliance* znači da visina plaćanja odnosno podsticaja za proizvođače zavisi od toga u kolikoj meri proizvođači poštuju pravila vezana za zaštitu životne sredine, zdravstvenu bezbednost hrane i dobrobit domaćih životinja.

Složen sistem tržišnih intervencija, kao sastavni deo Zajedničke agrarne politike, u velikoj meri je zaslužan za izuzetno dobru poziciju Evropske unije na svetskom tržištu hrane. Podrška dohotku proizvođača ostvaruje se primenom različitih vrsta interventnog otkupa, povlačenjem proizvoda sa tržišta, ali i primenom spoljnotrgovinskih regulativa. U sistem tržišnih intervencija takođe se ubrajaju i mere podrške potrošnji određenih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

2. Stub II – politika ruralnog razvoja. Ovaj stub Zajedničke agrarne politike i sredstva iz fondova namenjena ruralnom razvoju obezbeđuju podršku strukturnim unapređenjima i implementaciju novih tehnologija koje osi-

guravaju da uslovi života i rada u ruralnim područjima Evropske unije zadovolje potrebe stanovništva. S obzirom da više od polovine stanovništva Unije živi upravo u ruralnim područjima, ovaj segment Zajedničke agrarne politike smatra se izuzetno značajnim. Tri ose politike ruralnog razvoja obuhvataju:

- Osa 1. Mere za jačanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva,
- Osa 2. Mere za očuvanje i zaštitu životne sredine kao i seoskih predela, i
- Osa 3. Mere za poboljšanje kvaliteta života u ruralnim oblastima kao i mere za podsticanje diverzifikacije ruralne ekonomije (Visek, 2007).

Pored tri navedene ose, politika ruralnog razvoja sadrži i jednu horizontalnu osu, a to je LEADER pristup (Liason Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale – Povezivanje mera ruralnog razvoja). LEADER pristup, od svog uvođenja 2007. godine pokazao je dobre rezultate u oblasti ruralnog razvoja, a ključ uspeha ovog pristupa velikim delom nalazi se u njegovoj pragmatičnosti. Naime, LEADER je vrsta „alata" u politici ruralnog razvoja koja daje ogovor na pitanje „kako" nešto uraditi, a ne „šta" uraditi. Budući da se radi o pristupu za povezivanje mera ruralnog razvoja, LEADER se, u stvari, može odnositi na bilo koju od tri ose ruralnog razvoja (Đurić, 2015).

Tokom 2013. godine osmišljena je reforma CAP koja potencijalno predstavlja najznačajniju reformu od nastanka evropske poljoprivredne politike. Nova agrarna politika za period od 2014. do 2020. godine kreirana je uz poštovanje mišljenja o ulozi, značaju i očekivanjima koje od CAP imaju, kako farmeri, tako i celokupno stanovništvo Evropske unije. Trogodišnji pregovori i javne debate o značaju Zajedničke agrarne politike i njenim očekivanim efektima iskristalisali su tri ključna cilja ove sektorske politike, koji bi trebalo da se realizuju tokom sedmogodišnjeg perioda od 2014. do 2020. godine. Aktuelni ciljevi na čije je ostvarivanje usmerena agrarna politika Evropske unije su:

- održiva proizvodnja hrane,
- održivo upravljanje prirodnim resursima i
- uravnotežen teritorijalni razvoj.

Realizacija navedenih ciljeva trebalo bi da omogući povećanje konkurentnosti agrarnog sektora Evropske unije, unapređenje primene koncepta održivog razvoja i povećanje efektivnosti. Planirani obim sredstava namenjen za implementaciju mera CAP u aktuelnom periodu (2014 - 2020.) iznosi 37,8%

od ukupnog budžeta Unije, što predstavlja smanjenje u odnosu na prethodni obračunski period (2007 – 2013.). Rast konkurentnosti agrarnog sektora već se u reformi iz 2003. godine postavljen je kao jedan od prioriteta. Tržišno ponašanje poljoprivrednih proizvođača u zemljama Evropske unije omogućeno je napuštanjem sistema subvencija čija je visina određena obimom proizvodnje. Na taj način omogućeno je poljoprivrednicima da svoju proizvodnju planiraju na osnovu zahteva tržišta. Reformom CAP iz 2013. godine ide se korak dalje. Naime, tržišno orijentisano poslovanje poljoprivrednih gazdinstava omogućeno je i kroz ukidanje proizvodnih ograničenja za šećer, mleko i vino. Postepenim ukidanjem proizvodnih kvota, evropskim farmerima je dozvoljeno da odgovore na rastuću svetsku tražnju za ovim proizvodima.

Rast konkurentnosti, kao jedan od ključnih ciljeva Zajedničke agrarne politike definisanih reformom iz 2013. godine, trebalo bi da bude ostvaren na osnovu jačanja proizvođačkih kooperativa, pružanja sistemske podrške za mlade proizvođače, kao i implementacije instrumenata za zaštitu od rizika u proizvodnji. Jedna od najvažnijih novina ove reforme je uvođenje novog instrumenta CAP u okviru njenog prvog stuba, a to su tzv. Zelena direktna plaćanja. Uvođenje Zelenih subvencija realizovano je 2015. godine, a za njihovu primenu opredeljeno je čak 30% od ukupno predviđenih sredstava za direktna plaćanja. Aktuelni reformski procesi unutar CAP doprineli su da pored osnovnih plaćanja, zelenih direktnih plaćanja, podrške područjima sa ograničenim prirodnim uslovima i pomoći mladim poljoprivrednicima (samo 14% poljoprivrednika Evropske unije mlađe je od 40 godina), zemlje članice imaju mogućnost primene šeme redistributivnih plaćanja. Naime, redistributivna plaćanja namenjena su jačanju malih i srednjih gazdinstava u cilju smanjenja razlika u nivou dohotka između pojedinih kategorija gazdinstava, ali i pojedinih regiona unutar Unije.

U okviru drugog stuba CAP, odnosno politike ruralnog razvoja za period od 2014. do 2020. godine definisani su sledeći ciljevi (Đurić i Njegovan, 2016a):

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.

Budući da se politika ruralnog razvoja kreira na nivou Unije, a operacionalizuje uz uvažavanje razvojnih specifičnosti ruralnih područja svake zemlje članice, članicama je poveren zadatak da kreiraju svoje nacionalne programe ruralnog razvoja za aktuelni sedmogodišnji period. Takođe, svaka država unutar Evropske unije ima pravo da osmisli šemu, odnosno način korišćenja sredstava namenjenjih direktnim plaćanjima.

Finansiranje agrarne politike Evropske unije jedno je od ključnih pitanja vezanih za funkcionisanje i reforme ove politike. Jedan od tri principa na kojima se zasniva funkcionisanje CAP je finansijska solidarnost. Na početku primene ove agrarne politike formiran je fond za njeno finansiranje pod nazivom Evropski usmeravajući i garancijski fond (EAGGF). Sredstva za finansiranje poljoprivredne politike alimentirana su od strane svih zemalja članica, kroz dažbine na uvoz robe iz trećih zemalja i iz drugih izvora. Od svog osnivanja do 2005. godine fond se sastojao iz dva dela: garancijski deo i usmeravajući deo.

CAP predstavlja najskuplju politiku Unije. Za njeno finansiranje tokom 1960-ih godina bilo je angažovano 80% ukupnog budžeta Zajednice, da bi se kasnije, primenom reformi to učešće smanjivalo na 70% tokom 1980-ih godina, odnosno 57% 1992. godine. Kao i ukupan obim angažovanih sredstava i struktura izdataka EAGGF-a menjala se pod uticajem različitih reformskih zahvata.

Velika reforma CAP iz 2003. godine donela je novine i u pogledu fondova za finansiranje. Umesto dotadašnjeg EAGGF-a, uvode se dva nova fonda: Evropski poljoprivredni garancijski fond (EAGF – European Agriculuture Guarantee Fund) i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD – European Agriculture Fund for Rural Development).

U narednim decenijama očekuje se rast tražnje za poljoprivredno-prehrambenim proizvodima na svetskom tržištu. Sa druge strane, potrošači u

Evropskoj uniji menjaju svoje preferencije i sve više se opredeljuju za visokokvalitetne prehrambene proizvode, a zahtevaju i sve širi asortiman proizvoda koji daje mogućnost izbora. S obzirom da je Evropska unija na svetskom tržištu jedan od vodećih izvoznika hrane i da agrarni sektor predstavlja značajan segment evropske ekonomije, reforme agrarne politike bi trebalo da omoguće jačanje poljoprivrede i podizanje nivoa njene konkurentnosti.

Promocija energetske efikasnosti, očuvanja kvaliteta zemljišta, proizvodnje biomase i obnovljivih izvora energije, drugim rečima promocija inovacija trebalo bi da omogući da nova Zajednička agrarna politika Evropske unije pospešuje pozitivne, a redukuje negativne uticaje poljoprivrede na životnu sredinu.

Činjenica da poljoprivreda predstavlja dominantnu privrednu delatnost u ruralnim područjima Evropske unije nameće potrebu da u spektru mera Zajedničke agrarne politike bude mesta za mere koje će direktno ekonomski motivisati mlade ljude za ostanak u ruralnim područjima. S obzirom da ljudi predstavljaju ključni potencijal svakog, pa tako i ruralnog razvoja, naglašava se važnost jačanja humanog kapitala u ruralnim sredinama. Stimulisanje mladih farmera za ostanak na selu ima diretan pozitivan uticaj na ostvarivanje ravnomernog teritorijalnog razvoja, odnosno smanjenje ekonomskih razlika između ruralnih i urbanih područja Evropske unije.

1.6. Uticaj CAP na poljoprivredu pojedinih grupa zemalja

Sprovođenje mera Zajedničke agrarne politike Evropske unije ostvaruje niz efekata, ne samo u agrarnom sektoru zemalja članica ove ekonomske integracije, već i drugih zemalja koje se na međunarodnom tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda pojavljuju kao njeni trgovinski partneri. Da li će karakter tih implikacija imati pozitivan ili negativan predznak za pojedine učesnice na svetskom tržištu, zavisi od niza činilaca, koji pored ekonomskog, neretko pripadaju i domenu političkog uticaja. Pored nesporno pozitivnih efekata na konkuretnost evropskih farmera na međunarodnom tržištu, realizacijom mera CAP ostvaruje se negativan uticaj na proizvođače pšenice iz Australije i Argentine, uzgajivače ovaca sa područja Latinske Amerike i Novog Zelanda, kao i uzgajivače goveda iz Australije.

U slučaju kada Vlada Sjedinjenih Američkih Država ne bi obezbeđivala adekvatnu podršku svojim farmerima, kao izvestan kontrabalans protekcionističkim merama CAP, dohodak američkih farmera bi takođe bio ugrožen. Iz tog razloga Sjedinjene Američke Države, u skladu sa okolnostima u međunarodnim trgovinskim tokovima, nastoje da svojim farmerima obezbede subvencije, a sve u cilju dostizanja evropskog nivoa podrške. Koreni ovog svojevrsnog rata subvencijama nalaze se zapravo u diplomatskoj borbi koja se već decenijama vodi na relaciji Brisel – Vašington. Naime, evolucija Evropske unije od neto-uvoznika do neto-izvoznika osnovnih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, koja se, pre svega, ostvarivala na osnovama CAP, dovela je dominaciju Sjedinjenih Američkih Država na međunarodnom tržištu pod znak pitanja. Zahvaljujući sveobuhvatnom finansiranju mera CAP, tokom osamdesetih godina prošlog veka, Evropska unija ostvarila je dominantan položaj na međunarodnom tržištu mleka, postala je osnovni činilac destabilizacije na međunarodnom tržištu goveđeg mesa i najveći svetski izvoznik šećera. Ukoliko se pođe od analize efekata CAP na performanse agrarnog sektora pojedinih zemalja članica, dolazi se do zaključka da su koristi ostvarene primenom ove politike itekako prisutne. Tako su, na primer, Holandija i Francuska povećale svoje učešće na svetskom tržištu hrane, dok su Nemačka i Velika Britanija umesto neto uvoznika stale u red vodećih zemalja izvoznica. U isto vreme Sjedninjene Američke Države postepeno su na pojedinim tržištima gubile svoje pozicije, što se oslikavalo u smanjenju procentualnog učešća ove zemlje u svetskoj trgovini poljoprivredno – prehrambenih proizvoda. «Nefer konkurencija ili konkurentnost zasnovana na subvencijama» bili su najčešći izrazi kojima Sjedinjene Američke Države opisuju razloge dinamičnog prodora Evropske unije na svetsko tržište poljoprivrednih proizvoda.

Sledeći stavove stručnjaka koji su u svojim istraživanjima detaljno i dugotrajno pratili kretanja trgovinskih tokova u međunarodnim okvirima, došlo se do zaključka da je ekspanizija Evropske unije na međunarodnom tržištu hrane u najvećoj meri rezultat delovanja jednog faktora, a to je sistem i politika cena kojima su se farmeri ohrabrivali u pravcu povećanja obima proizvodnje, a samim tim i izvoza. Vodeći politiku čiji su neizostavni element izvozne subvenicije, Evropska unija je, očigledno na oproban način, pružala izvesnu sigurnost poljoprivrednim proizvođačima i izvoznicima hrane, motivišući ih na dalji progres u toj sferi aktivnosti. Izvoznim subvencijama Evropska unija učinila je svoju poljoprivredu konkurentnom na svetskom tržištu, a

to je ključni razlog zbog koga evropski farmeri proizvode one količine poljoprivrednih proizvoda koje svetsko tržište može da apsorbuje. Međutim, dinamičan porast proizvodnje, koji je posebno izražen u oblasti proizvodnje žita, goveđeg mesa i mleka, ipak nije bio proporcionalan porastu tražnje. Takve tendencije neminovno su vodile pojavi viškova navedenih grupa poljoprivrednih proizvoda, koji su morali postati predmet subvencionisanog izvoza. Ovakav razvojni tok bio je krajnje nepovoljan za trgovinske partnere Evropske unije na međunarodnom tržištu, jer je subvencionisani izvoz iz Evropske unije imao iste efekte kao i primena «dampinških» cena. Naime, na osnovu empirijskih podataka i rezultata analiza za većinu osnovnih poljoprivrednih proizvoda može se utvrditi direktna veza između izvoza viškova iz Evropske unije i pada cena na svetskom tržištu (Gardner, 1996).

Prodor izvoza iz Evropske unije na područje Severne Afrike, Bliskog i Dalekog Istoka, kao i zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza, značajno je ugrozio pozicije Sjedinjenih Američkih Država na ovim tržištima. Kao svojevrstan odgovor Evropskoj uniji, Sjedinjene Američke Države su vratile u upotrebu deo površina iz set-aside sistema i time povećale svoje učešće na međunarodnom tržištu žitarica.

Ukoliko se globalno posmatraju narastajuće tenzije na relaciji Brisel – Vašington, kada je u pitanju trgovina agrarnim proizvodima, može se videti da su nesuglasice između ova dva dominantna učesnika na svetskom tržištu imale nepovoljan uticaj na ostale učesnike u međunarodnoj razmeni, kao što su Kanada, Argentina i Australija. Naime, dohodak od izvoza agrarnih proizvoda u navedenim, ali i drugim državama, bitno je umanjen depresiranjem cena na svetskom tržištu od strane Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država.

Jedno od opravdanja ovakve politike cena poljoprivrednih proizvoda u okviru CAP, koje se neretko spominje, je navodno zalaganje Evropske unije za obezbeđenje dovoljnih količina hrane za zemlje u razvoju po prihvatljivim cenama, s obzirom da većina zemalja u ovoj grupi nije ostvarila prehrambenu samodovoljnost. Međutim, deklarativno zalaganje za rešavanje problema prehrambene sigurnosti u zemljama u razvoju dovelo je do dampinga na svetskom tržištu, što je za zemlje izvoznice stvorilo dodatne probleme. Na drugoj strani, Sjedinjene Američke Države opravdavajući svoje protekcionističke mere, naglašavaju da njihova pozicija na svetskom tržištu može bitno doprineti očuvanju stabilnosti tog tržišta i globalne prehrambene sigurnosti.

Ipak, takvi deklarativni stavovi ne mogu demantovati rezultate empirijskih istraživanja, koji ukazuju na nedopustivo visok procenat svetske populacije koja se i dalje nalazi u zoni ekstremnog siromaštva, čiji je stalni pratilac prehrambena nesigurnost i pothranjenost.

Globalna neravnoteža u snabdevanju hranom, viškovi poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u razvijenim delovima sveta i stalno prisutan problem pothranjenosti i gladi u zemljama u razvoju, već su dugi niz godina predmet zabrinutosti u međunarodnim okvirima. Preko 800 miliona ljudi u svetu ima limitiran pristup dovoljnim količinama hrane, a više od 99 miliona dece pati od pothranjenosti i bolesti koje su stalni pratilac siromaštva (Đurić, 2015a). U okviru debata koje se vode na ovu temu, veoma često se mogu čuti optužbe na račun CAP Evropske unije, koja se smatra jednim od najznačajnijih faktora koji doprinose produbljavanju tzv. svetskog prehrambenog problema. Kritike na račun distorzivnih efekata CAP na prehrambenu sigurnost zemalja u razvoju, u periodima kada Evropska unija upućuje kratkoročnu pomoć zemljama Sub-Saharske Afrike i drugim ugroženim regionima, ipak imaju manji intenzitet.

U okviru multilateralnih trgovinskih pregovora, koji se vode pod okriljem Svetske trgovinske ogranizacije, ispitan je uticaj CAP, kako na nivo, tako i na stabilnost svetskih cena poljoprivredno – prehrambenih proizvoda. Ipak, implikacije CAP i njenih složenih reformi na agrarni sektor i prehrambenu situaciju u zemljama u razvoju ne mogu se jednostrano posmatrati. Naime, protekcionističke mere agrarne politike Evropske unije imaju nesumljivo nepovoljan uticaj na izvoz šećera, goveđeg mesa i žitarica iz pojedinih zemalja u razvoju, ali te implikacije nisu uvek štetne. Tako, na primer, pojedine zemlje u razvoju – uvoznice poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, mogu zapravo ostvarivati izvesne koristi od trgovinske politike koju promovišu Evropska unija i druge neto-izvoznice. Veoma je složen zadatak definisati izmene u okviru CAP koje bi imale iste – pozitivne efekte na afričke zemlje koje se na međunarodnom tržištu pojavljuju kao uvoznice hrane i, na primer, zemlje Latinske Amerike koje se deklarišu kao neto-izvoznici.

Budući da je finansirana od strane poreskih obveznika, CAP je pretrpela brojne kritike u periodu kada su porast proizvodnje i pojava zaliha pojedinih poljoprivrednih proizvoda prouzrokovli značajno uvećanje troškova koji su dodatno opteretili budžet Evropske unije. Analitičari ukazuju na to da su dosadašnji reformski zahvati u okviru CAP najvećim delom bili prouzroko-

vani upravo unutrašnjim pritiscima, iako su evidentni nepovoljni uticaji ove politike na zemlje u razvoju, kao i stalni zahtevi u okviru WTO pregovora za smanjenjem distorzivnih elemenata. Ukoliko se analizira suština sprovedenih reformi agrarne politike Evropske unije, dolazi se do zaključka da je dosadašnji uticaj zemalja u razvoju na evoluciju CAP bio minoran. Takođe, s obzirom na postojeće okolnosti u međunarodnim trgovinskim odnosima, za koje je karakterističan visok stepen diskriminacije prema zemljama u razvoju, nema mnogo razloga da se veruje da će u nekoj budućnosti, bar ne u bližoj, situacija biti povoljnija.

Prema mišljenju pojedinih autora, jedno od mogućih rešenja je uspostavljanje prosečnog nivoa zaštite poljoprivrede unutar evropske integracije i to putem uvođenja «konstantnih carina», a sve u cilju da eventualne fluktuacije na svetskom tržištu počnu ostvarivati uticaj i na tržište Evropske unije. Smatra se da bi u takvim okolnostima – veće otvorenosti evropskog tržišta, CAP morala biti koncipirana tako da deluje na smanjenje distorzija i nestabilnosti na međunarodnom tržištu. Zemlje u razvoju bi ovakvim promenama osetile niz pozitivnih efekata, s obzirom da bi njihovo snabdevanje poljoprivredno-prehrambenim proizvodima bilo sigurno, čak i u slučaju eventualnog skoka referentnih cena. U isto vreme, takve promene bi za građane Evropske unije značile suočavanje sa čestim fluktuacijama cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Dakle, prehrambena sigurnost zemalja u razvoju, sa jedne strane, i stabilnost cena na tržištu Evropske unije, na drugoj strani, predstavljaju dva cilja koja se ipak nalaze u koliziji.

Opšteprisutan problem u pojedinim nerazvijenim zemljama je tzv. «kratkovidost» njihovih vlada koje, u nastojanju da osiguraju unutar državni socijalni mir, održavaju cene agrarnih proizvoda na veoma niskom nivou i time dodatno demotivišu svoje proizvođače na veću proizvodnju, zbog čega i dalje ostaju uvozno zavisne. Sudeći prema genezi agrarnih politika većine zemalja u nerazvijenim regionima, neizostavan kurs reformi trebao bi da se ogleda, pre svega, u napuštanju koncepta zasnovanog na «zanemarivanju» poljoprivrede. Međutim, i pored izvesnih sličnosti koje postoje u pogledu problema vezanih za agrarni sektor i prehrambenu sigurnost unutar ove grupe zemalja, između njih postoje i izražene razlike i specifičnosti. Zbog toga se i ne može doneti siguran zaključak o uticaju budućih reformi CAP na zemlje u razvoju, niti se u tom kontekstu zaključci mogu generalizovati.

2. AGRARNA STRUKTURA I AGRARNI RESURSI EVROPSKE UNIJE

2.1. Karakteristike ruralnih područja Evropske unije i značaj primarnog sektora

Ruralna područja čine 44% teritorije Evropske unije, mešoviti regioni su zastupljeni takođe na 44% površina, dok urbani centri zauzimaju preostalih 12% teritorije. Posmatrano po pojedinim zemljama članicama, postoje bitna variranja u pogledu stepena ruralnosti. Tako na primer u Irskoj, Finskoj, Estoniji, Portugalu i Austriji dominantno ruralna područja[5] čine oko 80% teritorije. Sa druge strane, Kipar, Luksemburg i Malta uopšte nemaju predominantno ruralne regione. Tradicionalno, vrednost GDP[6] u ruralnim područjima znatno je manja u odnosu na urbane centre. Takođe, prosečan GDP stvoren u predominantno ruralnim regionima Evropske unije manji je u odnosu na prosečan GDP. Dok GDP ruralnih područja čini svega 73% od prosečnog GDP Unije, u mešovitim regionima ostvaruje se 88% , a u gradovima čak 120% prosečnog bruto domaćeg proizvoda. Osim navedenih, značajne razlike u visini GDP-a javljaju se na relaciji istočne-zapadne zemlje članice. Posmatrano u periodu od 2011. do 2013. godine u Bugarskoj i Rumuniji GDP je iznosio samo 40% prosečnog GDP EU28, dok je u Holandiji iznosio 119%. Kao što ovi primeri pokazuju, razlike u visini ostvarenog bruto domaćeg proizvoda izraženije su u odnosu istočnih i zapadnih država članica, nego između ruralnih i urbanih regiona.

[5] Regioni se razvrstavaju u tri tipa: *izrazito (dominantno) ruralno područje* u kome više od 50% stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama; *delimično ruralno (mešovito) područje*, u kome od 15% do 50% stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama i *izrazito (dominantno) urbano područje*, u kome manje od 15% stanovništva živi u ruralnim lokalnim zajednicama (Njegovan i Pejanović, 2009).

[6] GDP- Gross Domestic Product, bruto domaći proizvod je najčešće korišćen agregat nacionalnih računa. On predstavlja meru proizvodnje, a ne meru dohotka, blagostanja ili bogatstva. Njime je određen konačni rezultat proizvodnje ukupne ekonomije u određenom periodu (Njegovan i Đurić, 2017).

Primarni sektor privrede, koji uključuje poljoprivredu, šumarstvo i ribarstvo, u bruto dodatoj vrednosti[7] učestvovalo je sa 1,5% u 2015. godini. Posmatrano na nivou ruralnih područja, primarni sektor u bruto dodatoj vrednosti učestvuje sa 4%, što je i logično s obzirom na značaj poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u ovim područjima. Pri tom, uočavaju se razlike u pogledu značaja koji primarni sektor privrede ima u starim (EU 15) i novim zemljama članicama (EU 13)[8]. Prema podacima Eurostata za 2013. godinu u ruralnim područjima novih zemalja članica primarni sektor stvara 8% bruto dodate vrednosti, a u starim zemljama članicama 4%.

Tabela 4. Učešće primarnog sektora u bruto dodatoj vrednosti u 2013. godini

Zemlje	**Udeo primarnog sektora u bruto dodatoj vrednosti**
Bugarska, Litvanija, Latvija, Rumunija	10%
Estonija, Španija, Hrvatska, Grčka, Mađarska	8-10%
Belgija, Nemačka, Irska	Manje od 3%

Izvor: Eurostat

Paraleleno sa opadanjem relativnog značaja poljoprivrede, dolazi do sve intenzivnijeg procesa diverzifikacije ruralne ekonomije. Na nivou EU28 oko 6,8% poljoprivrednih gazdinstava pored poljoprivrede ima i druge izvore prihoda. Veći stepen diverzifikacije, kao direktna posledica mera drugog stuba CAP, ostvaren je u starim zemljama članicama, kao što su Nemačka, Danska, Austrija i Švedska. U ovim zemljama oko 60% poljoprivrednih gazdinstava se osim poljoprivrede bavi i drugim nepoljoprivrednim delatnostima. U novim zemljama članicama taj procenat je manji i kreće se od 19% u Češkoj i 16% u Sloveniji do tek 1% u Litvaniji i Bugarskoj.

Prema podacima Eurostata za 2015. godinu, na području EU28 živi 508,3 miliona stanovnika. Od toga 79% stanovništva nastanjeno je u starima zemljama članicama (EU15), a 21% u novim članicama Evropske uni-

[7] Bruto dodata vrednost predstavlja razliku između ukupnog autputa, odnosno vrednosti proizvodnje i međufazne potrošnje.

[8] EU15: Austrija, Belgija, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Holadija, Portugal, Švedska i Velika Britanija. EU13: Bugarska, Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Hrvatska.

je (EU13). Prosečna gustina naseljenosti u 2014. godini iznosila je 116 stanovnika po kvadratnom kilometru. Malta, Belgija i Holadnija imaju najveću, a Finska i Švedska najnižu gustinu naseljenosti. U periodu od 2010. do 2014. godine gustina naseljenosti u Evropskoj uniji nije varirala, ali je prisutna tendencija opadanja u predominantno ruralnim i mešovitim regionima. Posmatrano sa aspekta novih i starih zemalja članica, postoje izvesne razlike po pitanju gustine naseljenosti pojedinih tipova regiona. Dok u EU15 44% stanovništva živi u urbanim regionima, a 36% u mešovitim, na području EU13 47% populacije nastanjeno je u mešovitim, a 34% u predominantno ruralnim regionima. Pri tome, distribucija stanovništva po tipovima regiona značajno varira od zemlje do zemlje. U Irskoj, Rumuniji i Sloveniji više od 50% stanovništva živi u predominantno ruralnim područjima, dok je u Velikoj Britaniji, Holandiji, Španiji, Belgiji, Latviji i Švedskoj taj procenat manji od 10%. Tokom poslednje decenije, udeo stanovništva koje živi u ruralnim sredinama u Evropskoj uniji ima tendenciju opadanja u svim zemljama članicama osim u Belgiji, Grčkoj i Slovačkoj. Najveći pad broja ruralne populacije tokom poslednjih deset godina zabeležen je u Estoniji i Rumuniji.

Na području EU28 stanovništvo mlađe od 15 godina 2015. godine činilo je 16% ukupne populacije, radno aktivno stanovništvo (od 15 do 65 godina) učestvovalo je sa 65% a starije stanovništvo (65 godina i starije) sa 19% u ukupnom stanovništvu. Od 2010. godine učešće starijeg stanovništva raste u svim tipovima regiona, dok udeo mlađeg stanovništva ima tendenciju pada (osim u urbanim regionima, gde beleži minoran rast od +0,4%). I u starim i u novim zemljama članicama učešće mlade populacije najveće je u urbanim sredinama i iznosi prosečno 15%. Posmatrano na nivou pojedinih država, udeo mlade populacije prikazan je u tabeli 5.

Tabela 5. Učešće mlade populacije u pojedinim zemljama Evropske unije u 2015. godini

Država	**Udeo stanovništva do 15 godina u ukupnom stanovništvu (u %)**
Irska	22
Francuska	19
Velika Britanija	18
Nemačka	13
Italija	14

Izvor: Eurostat

U periodu od 2010. do 2015. godine učešće stanovništva do 15 godina opadalo je u 17 država članica Evropske unije. Najveći pad zabeležen je u Danskoj i Luksemburgu i iznosio je 1,1%. Od svih zemalja EU jedino je u Irskoj ostvareno povećanje udela mlade populacije u ukupnoj ruralnoj populaciji (+1,1%).

Obrazovna struktura stanovništva nepovoljnija je u ruralnim područjima u odnosu na gradove. Naime, za ruralne sredine Evropske unije karakteristično je nisko učešće stanovništva sa završenim fakultetom, dok je udeo stanovništva sa srednjim i osnovnim obrazovanjem dominantno.

Stopa siromaštva veća je u ruralnim sredinama u odnosu na urbane regione. Na nivou EU28 ona iznosi 27% u ruralnim područjima i od 22% do 24% u gradovima. Međutim, poslednjih osam godina procenat stanovništva koje se nalazi na granici siromaštva opada u ruralnim sredinama Evropske unije, dok u gradovima raste. Očekuje se da će ovakav trend smanjiti jaz između gradova i sela kada je u pitanju stepen siromaštva.

Stopa nezaposlenosti[9] veća je u urbanim područjima Evropske unije u odnosu na ruralne sredine. Posmatrano od 2012. godine jaz u stopi zaposlenosti između gradova i sela ima tendenciju opadanja. Analiza nezaposlenosti prema starosnim grupama stanovništva dovodi do zaključka da je mlado stanovništvo najugroženija kategorija. Naime, prema podacima Eurostata stope zaposlenosti stanovništva od 15 do 24 godine manja je u odnosu na ostale starosne grupe radnoaktivnog stanovništva. Ipak, od 2013. godine stopa nezaposlenosti mlade populacije ima tendenciju smanjenja, kako u ruralnim, tako i u urbanim područjima. Takođe, uočljivo je da procenat mladog stanovništva koje nije zaposleno, a pri tome se i ne školuje znatno veći u ruralnim sredinama u odnosu na gradove.

[9] Stopa nezaposlenosti predstavlja procenat zaposlenih u odnosu na ukupnu populaciju.

Tabela 6. Struktura zaposlenosti EU28 po privrednim sektorima u 2015. godini

Država	Primarni sektor	Sekundarni sektor	Tercijarni sektor
	% zaposlenosti		
Belgija	1,3	17,9	80,8
Bugarska	18,8	25,5	55,7
Češka	3,1	36,8	60,1
Danska	2,5	17,3	80,2
Nemačka	1,5	24,4	74,1
Estonija	3,9	29,4	66,7
Irska	5,5	18,3	76,1
Grčka	11,9	13,8	74,3
Španija	4,0	17,9	78,2
Francuska	2,8	17,4	79,8
Hrvatska	9,1	26,7	64,2
Italija	3,7	23,3	72,9
Kipar	4,0	15,1	80,9
Latvija	8,0	23,5	68,5
Litvanija	9,1	25,1	65,9
Luksemburg	1,1	19,3	79,6
Mađarska	6,8	27,2	66,0
Malta	1,6	18,9	79,5
Holandija	2,2	14,7	83,1
Austrija	4,1	23,0	65,9
Poljska	11,5	23,1	65,9
Portugal	11,0	23,1	65,9
Rumunija	26,6	27,7	45,7
Slovenija	8,2	29,2	62,6
Slovačka	3,3	30,8	65,9
Finska	4,3	22,5	73,2
Švedska	2,3	20,4	77,3
Velika Britanija	1,2	16,0	82,8
EU 28	4,8	21,8	73,5
EU 15	2,8	19,9	77,3
EU 13	12,6	29,3	58,2

Izvor: Eurostat

Većina radnih mesta (73,5%) na nivou EU28 nalazi svoje uporište u tercijarnom sektoru privrede, odnosno sektoru usluga. Primarni sektor je zna-

čajan izvor zapoljšavanja u ruralnim područjima, naročito u Rumuniji i Bugarskoj.

2.2. Poljoprivredna gazdinstva i radna snaga u poljoprivredi

Od ukupno 11 miliona poljoprivrednih gazdinstava na području Evropske unije, koliko ih je prema podacima Eurostata bilo 2013. godine, 33% su poljoprivredna gazdinstva Rumunije, 13% Poljske i 9% Italije. Prosečna veličina gazdinstva je 16,1 ha s tim što postoje bitne razlike u veličini poseda između starih i novih zemalja članica. Naime, prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva u zemljama koje su 2004. godine i kasnije postale članice Evropske unije je 7,8 ha a u 15 zemalja starih članica prosečan posed iznosi 28,1 ha.

Najveći broj poljoprivrednih gazdinstava u Evropskoj uniji može se, prema svojim fizičkim karakteristikama, svrstati u kategoriju malih gazdinstava. Zvanični statistički podaci za 2013. godinu upućuju na to da 66% od ukupnog broja gazdinstava raspolaže sa manje od 5 ha poljoprivrednog zemljišta. Samo 7% poljoprivrednih gazdinstava u Evropskoj uniji ima posed veći od 50 ha. Pri tom, skoro polovina (47%) gazdinstava sa manje od 5 ha poljoprivrednog zemljišta nalazi se u Rumuniji, a 11% u Poljskoj. Prosečno, najveća gazdinstva su u Češkoj (133 ha), a najmanja u Rumuniji (3,6%). U poređenju sa drugim velikim svetskim proizvođačima hrane, Evropska unija ima mali posed.

Tabela 7. Prosečna veličina poljoprivrednih gazdinstava u svetu

Država	**Poljoprivredno zemljište po gazdinstvu (u ha)**
Brazil	64
Čile	107
SAD	170
Kanada	315
Argentina	590
Australija	3000
EU-28	16

Izvor: Đurić i sar, 2016.

U periodu od 2005. do 2013. godine prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva u Evropskoj uniji je rasla po stopi od 4% godišnje. Pri tome, rast u zemljama novim članicama je nešto intezivniji i ostvaruje se po stopi 4,5% godišnje u odnosu na stare zemlje članice gde se veličina gazdinstva povećava za 3,5% na godišnjem nivou.

Iako u agrarnoj strukturi poljoprivredna gazdinstva sa manje od 5 ha zemljišta učestvuju sa 66%, ona zauzimaju svega 6,2% ukupnog poljoprivrednog zemljišta Evropske unije. Sa druge strane, krupna gazdinstva, koja imaju prosečno više od 50 ha poljoprivrednog zemljišta i u strukturi učestvuju sa 7% zauzimaju čak 68% teritorije. Ovaj dualizam posebno je izražen u Bugarskoj, Mađarskoj, Slovačkoj i Češkoj, gde velika korporativna gazdinstva egzistiraju paraleleno sa velikim brojem veoma malih poljoprivrednih gazdinstava.

Gazdinstva koja raspolažu sa više od 100 ha zemljišta karakteristična su za Veliku Britaniju, Luksemburg, Dansku i Francusku, dok u Sloveniji, Malti i Grčkoj takvih gazdinstava gotovo da i nema.

Ekonomska veličina gazdinstava izažava se vrednošću standardnog autputa[10]. Prosečan standardi autput po gazdinstvu 2013. godine u Evropskoj uniji iznosio je 30.536 evra. Međutim, između starih i novih zemalja članica postoje značajne razlike u pogledu ekonomske veličine poljoprivrednih gazdinstava mereno vrednošću standardnog autputa. Stare zemlje članice (EU15) ostvaruju sedam puta veću vrednost u odnosu na trinaest novih zemalja članica. Prema zvaničnim podacima, standardni autput na nivou EU15 iznosi 61.916 evra, a u EU13 ostvaruje se prosečno 8.672 evra. Posmatrano u strukturi ukupnog broja gazdinstava u Evropskoj uniji može se reći da većina gazdinstava, tačnije njih 69% ostvaruje godišnje manje od 8.000 evra standardnog autputa, dok samo 10,6% gazdinstava stvara godišnje više od 50.000 evra. Najveći deo gazdinstava skromne ekonomske veličine proizvode poljoprivredne proizvode isključivo za podmirenje sopstvenih potreba ili su orijentisana na još neku nepoljoprivrednu delatnost.

Analiza ekonomskih indikatora poljoprivrednih gazdinstava u periodu od 2005. do 2013. godine ukazuje na rast vrednosti prosečnog standardnog autputa za 5,7% godišnje, na nivou EU27[11]. Stopa rasta je nešto veća u novim

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

[11] Podaci za 2005. godinu za Hrvatsku nisu dostupni.

zemljama članicama i iznosi +7,2% u odnosu na stare članice gde je rast standardnog autputa ostvaren po stopi od +5,1% godišnje. Budući da su stope rasta standardnog autputa veće u odnosu na stope po kojima se povećava veličina poljoprivrednih gazdinstava, može se zaključiti da na području Evropske unije dolazi do rasta vrednosti proizvodnje po jedinici površine.

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

Kada je u pitanju broj poljoprivrednih gazdinstava na području Evropske unije, statistički podaci ukazuju na trend kontinuiranog opadanja. Prosečna godišnja stopa smanjivanja broja gazdinstava na nivou EU27 za period od 2005. do 2013. godine iznosila je 2%. Pri tome, u novim zemljama članicama, koje su se Evropskoj uniji pridružile 2004. i 2007. godine, stopa opadanja broja gazdinstava je veća i iznosi -2,7% godišnje u odnosu na EU15 u kojima je broj farmi u posmatranom periodu smanjivan za prosečno -0,9% godišnje. Redukcija broja poljoprivrednih gazdinstava javlja se kao rezultat njihovog prestrukturiranja, odnosno pripajanja malih gazdinstava velikim i njihovim prelaskom u drugu kategoriju. Na takav zaključak upućuju i podaci o povećanju broja gazdinstava koja pripadaju kategoriji koja godišnje ostvaruje vrednost proizvodnje od 100.000 evra i više.

Prema podacima za 2013. godinu, 97% poljoprivrednih gazdinstava Evropske unije pripadala su kategoriji porodičnih gazdinstava. Korporativna gazdinstva činila su 2,8%, a holdinzi 0,7% ukupnog broja proizvodnih jedinica u poljoprivredi. Porodična gazdinstva zauzimala su 67% a krupna korporativna gazdinstva 27,5% ukupnih poljoprivrednih površina. Najveći broj krupnih gazdinstava nalazi se u Francuskoj. U ovoj zemlji, korporativna gazdinstva zastupljena su sa više od jedne trećne (33,2%) u agrarnoj strukturi.

Poljoprivredna gazdinstva Evropske unije mogu se klasifikovati u nekoliko tipova u zavisnosti od njihove glavne aktivnosti i vrednosti standardnog autputa. Dok je u zemljama starim članicama uglavnom prisutan visok stepen specijalizacije gazdinstava, većina poljoprivrednih gazdinstava u novim

članicama Evropske unije opredeljena je za kombinovane proizvodne sisteme koji podrazumevaju svojevrsni miks biljne i stočarske proizvodnje. Takođe, postoji korelacija između veličine gazdinstava i njihove proizvodne orijentacije. Gazdinstva, odnosno holdinzi bez poljoprivrednog zemljišta uglavnom su orijentisani na intenzivan uzgoj domaćih životinja, dok su gazdinstva koja raspolažu većim zemljišnim površinama specijalizovana za biljnu proizvodnju.

Struktrna diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava predstavlja njihovu distribuciju po pojedinim tipovima. Izražava se Simpsonovim indeksom diverzifikacije[12]. Kada su gazdinstva na određenoj teritoriji specijalizovana za isti tip proizvodnje, nema diverzifikacije i vrednost indeksa je nula. Sa druge strane, ravnomerna distribucija gazdinstava po pojedinim tipovima označena je indeksom koji ima vrednost 1. Analiza podataka o aktivnostima poljoprivrednih gazdinstava Evropske unije u 2010. godini, upućuje da su najveći stepen diverzifikcije aktivnosti dostigla gazdinstva u Hrvatskoj, Rumuniji i Bugrskoj. Vrednost indeksa od 0,8 ukazuje na ravnomernu distribuciju poljoprivrednih gazdinstava po pojedinim tipovima proizvodnje. Takođe, relativno visoku vrednost indeksa imaju Francuska, Nemačka, Belgija, Češka, Slovačka, Mađarska, Poljska i Slovenija. U grupi zemalja sa niskom vrednošću Simpsonovog indeksa nalaze se: Italija, Španija, Grčka, Velika Britanija, Luksemburg, Kipar i Finska. Najnižu vrednost indeksa ima Irska, u kojoj se čak 87% gazdinstava bavi pašnjačkim stočarstvom.

Prema procenama zasnovanim na zvaničnim statističkim podacima za 2013. godinu, u poljoprivredi Evropske unije angažovano je oko 22 miliona ljudi. Međutim, iskustvo pokazuje da značajan deo radnog kontigenta u poljoprivredi predstavljaju tzv. part-time farmeri, odnosno ljudi koji deo svoje egzistencije zasnivaju i u privrednim delatnostima izvan agrarnog sektora. Ukoliko se zanemare radnici koji se pored poljoprivrede bave još nekom privrednom aktivnošću, u poljoprivredi Evropske unije ostaje od 8,7 do 9,5 miliona tzv. full-time farmera. Udeo poljoprivrede u ukunoj zaposlenosti iznosi 4,2%.

Kada je u pitanju dinamika broja radnika u poljoprivredi Evropske unije, od 2005. godine zabeležen je trend opadanja. Broj full-time farmera u periodu od 2005. do 2016. godine smanjen je za 25,4%, što znači da je svako če-

[12] Simpsonov indeks diverzifikacije prikazuje stepen koncentracije kada su individualne jedinice klasifikovane na tipove.

tvrto radno mesto u poljoprivredi ukinuto. Pri tome, intenzivnije smanjivanje broja radnika u poljoprivredi zabeleženo je u periodu od 2005. do 2010. godine (-4,1%) u odnosu na period od 2010. do 2016. godine (-1,4%). Ukoliko se analizira broj radnika prema načinu njihovog angažovanja u poljoprivredi, dolazi se do zaključka da je broj radnika koji su angažovani u okviru sopstvenog porodičnog gazdinstva u periodu od 2005. do 2016. godine opao za 33% dok je broj eksterno angažovanih smanjen za samo 1,6%.

Posmatrano po pojedinim zemljama članicama, najdrastičniji pad broja radnika u poljoprivredi zabeležen je u Rumuniji, pre svega zbog strukturnih promena koje je agrarni sektor ove zemlje pretrpeo u toku i nakon pristupanja Evropskoj uniji. Smanjivanje broja ljudi radno angažovanih u poljoprivredi može se dovesti u vezu sa promenama u broju poljoprivrednih gazdinstava, s obzirom da se najznačajnija smanjenja broja radnika beleže upravo na gazdistvima najmanje kategorije posmatrano prema raspoloživim proizvodnim kapacitetima. Takva gazdinstva se najčešće pripajaju većim, što ima uticaja i na potrebe za angažovanom radnom snagom u smislu njene redukcije.

Starosna struktura poljoprivrednika u Evropskoj uniji nije povoljna. Statisički podaci ukazuju na to da je više od polovine evropskih poljoprivrednika (56%) starije od 55 godina. Sa druge strane, učešće populacije mlađe od 35 godina u ukupnom broju poljoprivrednika iznosi svega 6%. Procenjeno na nivou EU-27 2013. godine, na svakog farmera do 35 godina starosti dolazi 9 farmera starijih od 55 godina. Najnepovoljnija starosna struktura poljoprivrednika je u Portugalu, gde poljoprivrednici stariji od 55 godina čine čak 73,7% agrarne populacije. Austrija ima najpovoljniju starosnu strukturu poljorivrednika. U ovoj zemlji farmeri stariji od 55 godina čine 28,2% od ukupnog broja radnika u poljoprivredi. Najveće učešće mladih poljoprivrednika je u Poljskoj (12,1%) i Austriji (10,9%), a najniže na Kipru (1,7%), u Portugalu i Danskoj (2,5%).

Ukrštanjem podataka o starosnoj dobi poljoprivrednika i veličini poljoprivrednih gazdinstava dolazi se od sledećih zaključaka:

- Stariji poljoprivrenici upravljaju manjim gazdinstvima;
- Mlađi poljoprivrednici angažovani su na poslovima upravljanja većim poljoprivrednim gazdinstvima;
- Udeo starijih poljoprivrednika je najveći na malim gazdinstvima i smanjuje se sa povećanjem veličine gazdinstva.

Drugim rečima, postoji obrnuta srazmera između veličine gazdinstva i godina starosti poljoprivrednika koji njima upravljaju. Sa odlaskom u penziju starijih farmera, njihova mala gazdinstva obično nisu u mogućnosti da opstanu u uslovima oštre konkurencije. Često se takva gazdinstva pripajaju većim, pa se kao rezutat javljaju dve tendencije, koje su već opisane u prethodnim poglavljima, a to je smanjenje broja gazdinstava i povećanje prosečne veličine gazdinstva.

Situacija je još nepovoljnija kada su u pitanju žene angažovane u poljoprivredi. Naime, posmatarno na nivou EU-27 manje od trećine poljoprivrednih gazdinstava (28%) povereno je na upravljanje ženama. Starosna struktura žena u poljoprivredni nepovoljnija je u odnosu na muškarce. Dok je učešće žena poljoprivrednika starijih od 65 godina u ukupnoj ženskoj poljoprivrednoj populaciji 40%, kod muškaraca taj udeo iznosi 28%.

2.3. Upotreba zemljišta u poljoprivredi Evropske unije

Poljoprivredno zemljište čini 48%, odnosno skoro polovinu teritorije Evropske unije. U novih trinaest zemalja, koje su postale članice Unije 2004. godine i kasnije, poljoprivredno zemljište predstavlja 57% teritorije, dok je u starim članicama taj procenat 39%. Zastupljenost pojedinih kategorija zemljišta različita je i varira u zavisnosti od karakteristika područja, pre svega geografske visine i konfiguracije terena. Poljoprivredno i šumsko zemljište čine 85% teritorije EU-28. Na Malti 52% teritorije su poljoprivredne površine i šume. Ove dve kategorije zemljišta predstavljaju 90% teritorije Slovenije, Litvanije, Bugarske, Latvije, Slovačke, Češke, Poljske, Hrvatske i Rumunije. Po pravilu, države koje imaju manji procenat poljoprivrednog zemljišta obiluju šumama.

Korišćeno poljoprivredno zemljište u EU-28 iznosilo je 2015. godine 179 miliona hektara. Od toga, 71% zemljišta bilo je locirano u EU-15, a 28% u novim zemljama članicama. Sa 29 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, Francuska se nalazi na vrhu liste evropskih zemalja koje obiluju ovim značajnim prirodnim resursom. Naime, poljoprivredno zemljište Francuske čini čak 16% ukupnog poljoprivrednog zemljišta Evropske unije. Druga na listi zemalja je Španija sa 24 miliona hektara, a treće mesto dele Velika Britanija i Nemačka sa 17 miliona hektara raspoloživih poljoprivrednih površina.

Podaci Eurostata za 2013. godinu ukazuju da se 61% korišćenog poljoprivrednog zemljišta nalazi pod ratarskim usevima, 34% su pašnjaci i livade, a na 6% zemljišta nalaze se višegodišnji zasadi. Iste godine, pod sistemima za navodnjavanje nalazilo se preko 10 miliona hektara, odnosno 5,9% korišćenog poljoprivrednog zemljišta Evropske unije.

U periodu od 2000. do 2012. godine obradive površine u Evropskoj uniji smanjuju se po stopi od 1,2%. Najdrastičniji gubici poljoprivrednog zemljišta zabeleženi su u Poljskoj, Velikoj Britaniji, kao i delovima Španije i Nemačke. Sa druge strane, u pojedinim zemljama i regionima, kao što su Rumunija, Bugarska, delovi Španije, Italije, Austrije, Francuske, Irske i Švedske došlo je i do porasta broja hekatara koji se koriste za organizovanje poljoprivredne proizvodnje. Na osnovu statističkih podataka dolazi se do zaključka da je gubitak poljoprivrednih površina u periodu od 2000. do 2015. godine u Evropskoj uniji iznosio ukupno 12,5 miliona hektara.

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

Tabela 8. Navodnjavane površine u Evropskoj uniji
u periodu 2007-2013. godine

Država	Navodnjavana površina (u ha)	Navodnjavana površina u odnosu na ukupno poljoprivredno zemljište (u %)	Stopa promene (u periodu od 2007. do 2013. godine)
Belgija	57.40	0,4	1,1
Bugarska	98.670	2,1	35,8
Češka	17.840	0,5	-10,4
Danska	241.980	9,2	-4,8
Nemačka	365.590	2,2	:
Estonija	310	0,0	0,0
Irska	0	0,0	0,0
Grčka	1.164.620	24,0	-9,0
Španija	2.898.970	12,4	-11,4
Francuska	1.423.640	5,1	-5,8
Hrvatska	13.430	0,9	55,8
Italija	2.866.330	23,7	7,5
Kipar	24.670	22,6	-21,1
Latvija	410	0,0	-33,9
Litvanija	1.600	0,1	60,0
Luksemburg	:	:	:
Mađarska	141.190	3,0	61,1
Malta	3.660	33,6	30,2
Holandija	101.770	5,5	-49,7
Austrija	51.680	1,9	19,0
Poljska	45.550	0,3	-36,8
Portugal	477.160	13,1	13,2
Rumunija	152.840	1,2	-11,9
Slovenija	2.540	0,5	56,8
Slovačka	24.600	1,3	-37,1
Finska	9.510	0,4	:
Švedska	51.870	1,7	-4,2
Velika Britanija	49.130	0,3	-64,4
EU-28	10.235.300	5,9	-1,1
EU-15	9.707.990	7,8	-1,4
EU-13	527.310	1,1	3,3

Izvor: DG Agriculture and Rural Development, Unit Farm Economics, 2017, page 6.

Organska poljoprivredna proizvodnja[13] u Evropskoj uniji zastupljena je na više od 11 miliona hekatara, što čini 6,4% korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Budući da zemljište koje je u postupku konverzije čini 19,3% ukupnih površina pod organskom proizvodnjom, za očekivati je da će ovaj vid proizvodnje u skoroj budućnosti ostvariti značajan porast. Posmatrano po pojedinim zemljama, najveće povećanje površina u sistemu organske proizvodnje ostvariće Bugarska i Hrvatska, u kojima su površine u postupku konverzije zastuljene sa 82%, odnosno 66% u ukupnim površinama pod organskom proizvodnjom.

Inače, rast površina pod organskom proizvodnjom na području Evropske unije je dinamičan. U periodu od 2009. do 2015. godine ostvaruje se po stopi od 4,5% godišnje. U posmatranom šestogodišnjem periodu površine na kojima se proizvodi organska hrana povećavane su za čak 30%. Pri tome, najveće povećanje površina ostvareno je u Bugarskoj (+45,8%), Hrvatskoj (+32,4%), Francuskoj (+11,8%) i Belgiji i Litvaniji (+8,8%).

Tabela 9. Učešće pojedinih zemalja u ukupnim površinama pod organskom proizvodnjom u Evropskoj uniji, 2015. godina

Država	**Površine (u ha)**	**Učešće u ukupnim površinama pod organskom proizvodnjom (u %)**
Španija	1,97	17,9
Italija	1,49	13,5
Francuska	1,32	12,0
Nemačka	1,10	10,0

Izvor: proračun autora na osnovu podataka Eurostata

Najveća zastupljenost organske poljoprivrede, mereno njenim učešćem u ukupnom korišćenom poljoprivrednom zemljištu je u Austriji (20,3%), Švedskoj (17,1%), Estoniji (15,7%) i Češkoj (13,7%). Skoro polovinu površina koje pripadaju organskoj poljoprivredi u Evropskoj uniji predstavljaju pašnjaci. Oni su zastupljeni sa 46%, zatim sledi obradivo zemljište koje zauzima 43% površina i višegodišnji zasadi sa 11% udela.

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

Tabela 10. Kategorije zemljište u organskoj poljoprivredi EU-28 za 2015. godinu

Kategorija zemljišta	Površine (u ha)	Udeo u organskoj proizvodnji (u %)	Udeo u korišćenom poljoprivrednom zemljištu (u %)
Korišćeno poljoprivredno zemljište – UKUPNO	11.105.864	100	6,4
Pašnjaci	5.140.820	46	2,9
Oranice	4.751.739	43	2,7
Žita	1.860.093	17	1,1
Višegodišnji zasadi	1.213.297	11	0,7
Masline	454.154	4	0,3
Voće	332.964	3	0,2
Proteinski usevi	299.831	3	0,2
Povrće	145.629	1	0,1

Izvor: Eurostat

U ukupnim površinama korišćenog poljoprivrednog zemljišta Evropske unije žita su zastupljena sa 30%. Međutim, njihovo učešće u organskoj proizvodnji iznosi svega 15%. Jedan od razloga za to nalazi se u činjenici da su sistemi organske proizvodnje ekstenzivniji u odnosu na konvencionalnu poljoprivredu. Naime, pašnjaci su pogodniji za konverziju u sistem organske proizovodnje u odnosu na druge načine korišćenog zemljišta kao što je na primer gajenje žita.

2.4. Proizvodnja, prinosi i produktivnost u poljoprivredi Evropske unije

Proizvodnja skoro svih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji povećana je u odnosu na nivo na kom je bila 2015. godine. Izuzetak su govеđe i ovčije meso, kao i šećer, čiji je obim proizvodnje 2006. godine ograničen kvotama kao posledica reforme Zajedničke agrarne politike. Najzastupljeniji proizvod je pšenica, koja se gaji na 1/3 oranica. Njena proizvodnja proteklih godina iznosila je prosečno 145 miliona tona. Zahvaljujući rastu prinosa, proizvodnja pšenice je od 2000. godine povećana za 22%. Drugi usev po zastu-

pljenosti je kukuruz, čija je proizvodnja, takođe zahvaljujući rastu prinosa, u poslednjih petnaest godina povećana za 12%.

Kada je u pitanju stočarska proizvodnja u Evropskoj uniji, najveću zastupljenost ima proizvodnja svinjskog mesa. U periodu od 2000. do 2016. godine iznosila je prosečno 23 miliona tona. Najveća ekspanzija ostvarena je u proizvodnji živinskog mesa. U odnosu na 2000. godinu proizvodnja u živinarstvu je 2016. godine bila za 30% veća.

Proizvodnja goveđeg mesa je u periodu od 2000. do 2016. godine na području Evropske unije beležila pad. Smanjenje ukupne proizvodnje ove vrste mesa za 10% u posmatranom petnaestogodišnjem periodu rezultat je više faktora: zarazne bolesti, promene u načinu subvencionisanja i ograničenja u proizvodnji mleka. Proizvodnja ovčijeg mesa takođe je smanjena. Prema podacima, međutim, uočava se postepena stabilizacija ove proizvodnje u poslednjih nekoliko godina.

Proizvodnja mleka bila je ograničena proizvodnim kvotama i iznosila je 150 miliona tona na godišnjem nivou. Ukidanje kvota i rast cena mleka rezultiralo je povećanjem proizvodnje u ovom sektoru. U 2016. godini ostvarena je ukupna proizvodnja od 163 miliona tona. Još jedan sektor u kome je proizvodnja bila redukovana kvantitativnim ograničenjima je proizvodnja šećera. Sistem kvota u proizvodnji šećera uveden je 1968. godine, a ukinut, nakon pedeset godina, 30. septembra 2017. godine. Ukidanje kvota za šećer smatra se značajnom prekretnicom u Zajedničkoj agrarnoj politici, koja označava važnu prekretnicu u evropskom sektoru šećera i još jedan važan korak u tržišnoj orijentaciji Zajedničke agrarne politike.

Evropska unija je jedan od najvećih proizvođača hrane u svetu, pored SAD, Brazila, Kine, Indije i drugih zemalja koje ostvaruju sve dinamičniju ekspanziju u proizvodnji. Osim u slučaju šećera, ovčijeg mesa i kukuruza, ova ekonomska integracija ostvaruje samodovoljnost u proizvodnji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Zahvaljujući tome, Evropska unija već decenijama ostvaruje pozitivan spoljnotrgovinski bilans kada je u pitanju trgovina hranom. O njenom značaju i položaju na svetskom tržištu hrane dovoljno govori i podatak da mleko i mlečni proizvodi Evropske unije predstavljaju 30%, a svinjsko meso 32% ukupne svetske trgovine prehrambenim proizvodima.

Ulaganje u razvoj tehnologije, visok stepen intenzivnosti proizvodnje, kao i povoljni agroekološki uslovi doprineli su ostvarivanju visokih prinosa za gotovo sve useve koji se gaje na području Evropske unije. Visina prino-

sa najvažnijih ratarskih useva varira između zemalja starih i novih članica, sa tendencijom izjednačavanja tih razlika u narednih nekoliko godina. Ipak, u predstojećem periodu ne očekuje se drastično povećanje prinosa za najveći broj poljoprivrednih proizvoda. Na stabilnost prinosa uticaće nekoliko fakora:

- Dostignut visok stepen tehnološkog napretka i malo prostora za dalje unapređenje tehnologije;
- Uvođenje sistema subvencionisanja koji ne zavisi od visine prinosa, odnosno ostvarenog obima proizvodnje;
- Klimatske promene utiču na ograničavanje, odnosno redukciju prinosa;
- Primena propisa kojima se čuva životna sredina, kao i zdravlje ljudi, kao što su ograničenje GMO proizvodnje, održivo upravljanje zemljištem i sl.

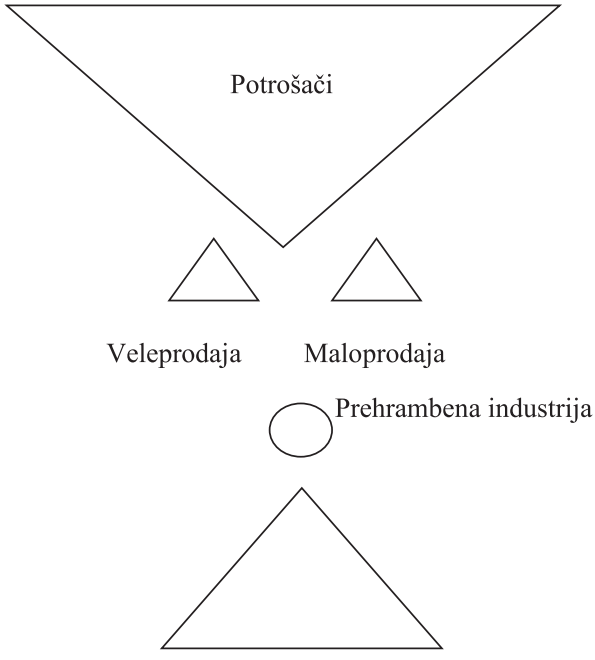
Kada su u pitanju najvažniji ratarski usevi, Evropska unija ostvaruje najveći prinos pšenice u svetu, a po prinosu kukuruza nalazi se između dva najveća svetska prozvođača SAD i Kanade. Dok je prinos pšenice stabilan u gotovo svim zemljama članicama, prinos kukuruza varira iz godine u godinu bez obzira na izgrađenost sistema za navodnjavanje. Kada je u pitanju stočarska proizvodnja, Evropska unija se izdvaja po proizvodnji mleka koja na godišnjem nivou iznosi prosečno 7000 litara po grlu. U skladu sa primenjenim sistemom i stepenom intenzivnosti proizvodnje, prosečna proizvodnja mleka po grlu varira između zemalja članica. Danska, Češka, Estonija, Finska i Velika Britanija ostvaruju preko 8000 litara po grlu godišnje. Nasuprot njima, u Slovenij, Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumuniji godišnje se prosečno proizvede manje od 6000 litara mleka po grlu.

Kontinuiran rast produktivnosti u poljoprivredi Evropske unije rezultat je većeg broja faktora. Napredak tehnologije proizvodnje, rast efikasnosti, unapređenje organizacije i modela upravljanja doveli su do rasta produktivnosti od 1% godišnje u periodu od 1995. do 2005. godine. U odnosu na nivou produktivnosti koji je u poljoprivredi ostvarivan 1995. godine, produktivnost u 2015. godini povećana je za 9%.

2.5. Akteri prehrambenog lanca i cene prehrambenih prozvoda u Evropskoj uniji

Prehrambeni lanac čine poljoprivredni proizvođači, prehrambena industrija, distributeri i potrošači. U okvirnim brojkama, lanac snabdevanja hranom započinje sa 11 miliona poljoprivrednika, nastavlja se sa oko 300.000 preduzeća iz oblasti prehrambene industrije, a zahvaljujući 2,8 miliona distributera hrana stiže do 500 miliona potrošača širom Evropske unije. Primarni sektor obezbeđuje posao za približno 22 miliona ljudi, ukoliko se full-time farmerima dodaju i oni koji osim u poljoprivredi svoje izvore prihoda pronalaze i u drugim, nepoljoprivrednim delatnostima. Zajedno sa prehrambenom industrijom i maloprodajom, poljoprivredni sektor zapošljava oko 44 miliona stanovnika Unije.

Slika 1: Učesnici prehrambenog lanca Evropske unije



Izvor: DG Agriculture and Rural Development

Najveći deo od ukupno 15 miliona poljoprivrednih gazdinstava i poljoprivrednih preduzeća pripadaju kategoriji srednjih i malih. Podaci iz 2010. godine ukazuju na to da je na nivou EU28 70% gazdinstava manje od 5 hektara, a svega 2,7% raspolaže sa više od 100 hektara poljoprivrednog zemljišta. Sa druge strane, deo prehrambenog lanca koji čine distributeri ima znatno veći stepen koncentracije. Naime, prema podacima iz 2012. godine, u četrnaest zemalja starih članica pet najvećih trgovinskih lanaca obuhvata 56% ukupnog prometa prehrambenih proizvoda. U zemljama novim članicama pet najvećih distributera zaduženo je za 60% prometa hrane. S obzirom na specifičnosti poljoprivrede, stepen koncentracije u agrarnom sektoru određen je brojnim limitima, počevši od ograničenja fizičke i logističke prirode, pa do onih iz ekonomske i pravne sfere.

Iako je najveći broj aktera u prehrambenom lancu angažovan u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, njeno učešće u ukupnoj novostvorenoj vrednosti agrarnog sektora iznosi 25%. Pri tome, posmatrano u godinama od početka velike ekonomske krize to učešće ima tendenciju smanjivanja. U istom periodu, dolazi do rasta cena hrane. Kao osnovni razlozi takvog kretanja cena navode se rast tražnje, usporavanje rasta produktivnosti poljoprivrede, kao i rast cena inputa.

Kada su u pitanju cene proizvoda u pojedinim fazama prehrambenog lanca, uočavaju se dve pojave. Prva pojava je izrazita promenjivost cena, odnosno njihovo variranje tokom vremena na svim nivoima od primarne proizvodnje do maloprodaje. Druga pojava naziva se „asimetrična transmisija cena“ i ogleda se u odnosu cena repromaterijala i finalnih prehrambenih proizvoda. Naime, cene repromaterijala čine mali deo troškova finalnog proizvoda. Potroščake, odnosno maloprodajne cene tek se neznatno povećavaju usled rasta cena repromaterijala, što je pozitivna tendencija posmatrano sa aspekta potrošača. Međutim, kada dolazi do pada cena repromaterijala, maloprodajne cene hrane se ne smanjuju, već ostaju na istom nivou.

3. POLJOPRIVREDA I AGRARNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE

3.1. Agrarni resursi i agrarna struktura

Splet istorijskih okolnosti, prirodnih resursa, kao i relativno povoljnih agroekoloških uslova doprineli su da poljoprivreda u brojnim prethodnim decenijama bude dominantan segment privrednog sistema u Srbiji. Da je tradicija bavljenja poljoprivredom, kao vodećom privrednom delatnošću u našoj zemlji duga slikovito svedoči i podatak da je 1900. godine agrarna populacija činila 85% ukupne populacije zemlje. Kada se govori o istorijskim činjenicama, potrebno je istaći da je krajem 19. i početkom 20. veka bio zastupljen izrazito ekstenzivan obrazac agrarne proizvodnje, naročito u područjima južno od Save i Dunava.

Nizak stepen razvijenosti tadašnje poljoprivrede uočava se i na osnovu podataka o prosečnoj veličini poseda, koja ukazuje na dominaciju sitnijih posedovnih kategorija. Agrarna prenaseljenost, ekonomsko siromaštvo i zaduženost seljaka performanse su koje oslikavaju stanje agrarnog sektora u Srbiji s početka 20. veka.

Razdoblje posle Drugog svetskog rata karakteristično je po izrazitim promenama agrarne strukture, koje su bile posledica ukidanja tržišne kapitalističke privrede i likvidiranja kapitalističkih poseda. Za razliku od prethodno opisanog perioda, relativni značaj poljoprivrede u nacionalnoj privredi u posleratnom periodu bitno je smanjen. Za ilustraciju prethodnog stava može poslužiti podatak da je 1956. godine, na primer, udeo poljoprivrede u nacionalnom dohotku iznosio svega 6,8%. Takvo umanjenje relativnog značaja agrarnog sektora u privredi Srbije bilo je neminovno, s obzirom na prihvaćen obrazac industrijalizacije, kao strateški koncept privrednog razvoja.

Međutim, primenjen koncept privrednog razvoja koji je favorizovao industriju u odnosu na primarni sektor privrede neminovno je doveo do značajnog odliva radne snage iz poljoprivrede i egzodusa ruralne populacije prema industrijskim centrima. Taj proces, koji je poslednjih decenija usložnjen i

odlaskom mlade, radno aktivne populacije u inostranstvo, doveo je do poražavajućih podataka o demografskoj slici sela u Srbiji. Naime, prema podacima Popisa stanovništva koji je u Srbiji obavljen 2011. godine, proces deagrarizacije dobija sve ozbiljnije razmere i dovodi do demografskog pražnjenja najvećeg broja sela. Posledica takvih kretanja su sve nepovoljnija starosna i obrazovna struktura ruralnog stanovništva.

Takve tendencije loše se odražavaju na produktivnost i konkurentnost radne snage u poljoprivredi u odnosu na radnu snagu u drugim privrednim delatnostima. Nepovoljna starosna i obrazovna struktura poljoprivrednog stanovništva dovodi i do rasta prikrivene nezposlenosti na gazdinstvima i usporavanja strukturnog reformisanja poljoprivrednog sektora.

Pored smanjenja ukupne populacije u Srbiji u periodu između 2002. i 2011. godine, i seosko stanovništvo beleži trend opadanja. U navedenom periodu seosko stanovništvo smanjeno je za 10,9% odnosno 311.139 stanovnika. Trendovi depopulacije sela su toliko izraženi da je po prvi put seosko stanovništvo opalo na ispod 3 miliona stanovnika (Tabela 11.). Prema rezultatima Popisa, seosko stanovištvo čini 40,6% ukupnog stanovništva Srbije. Regionalno posmatrano, najizraženije smanjenje ruralne populacije zabeleženo je u seoskim naseljima Južne i Istočne Srbije.

Tabela 11. Promene u broju stanovnika prema tipovima naselja, 2002. – 2011.

	Popis 2002. godine	**Popis 2011. godine**	**Indeks 2011/2002.**
Ukupno	7.498.001	7.186.862	95,9
Gradska naselja	4.225.896	4.271.872	101,1
Ostala naselja	3.272.105	2.914.990	89,1
Seosko stanovništvo u ukupnom (u %)	43,6	40,6	-

Izvor: RZS, Popis stanovništva u Republici Srbiji, 2011.

Nepovoljna demografska slika sela u Srbiji dodatno se narušava činjenicom da trendovi depopulacije dovode i do sve izraženijih rodnih razlika. Naime, opadanje broja stanovnika u ruralnoj sredini izraženije je u ženskoj nego u muškoj populaciji (Tabela 12.). Negativne posledice rodnih razlika i smanjenja broja ženske populacije u ruralnim sredinama izražavaju se i kroz pad nataliteta, kao i kroz promene u proizvodnoj strukturi poljoprivrede. Smanjenje udela ženske radne snage u poljoprivredi u pojedinim područjima u Srbi-

ji dovodi do opadanja mlečnog stočarstva, povrtarstva i drugih proizvodnih linija u kojima su tradicionalno više angažovane žene.

Tabela 12. Promene u broju stanovnika prema tipu naselja i polu, 2002. – 2011.

	Broj stanovnika		Razlika 2002.-2011. (u %)
	Popis 2002. godine	Popis 2011. godine	
Republika Srbija-ukupno	7.498.001	7.186.862	-4,1
Žene	3.852.071	3.687.686	-4,3
Muškarci	3.645.930	3.499.176	-4,0
Gradska naselja -ukupno	4.225.896	4.271.872	1,1
Žene	2.205.545	2.232.767	1,2
Muškarci	2.020.351	2.093.105	0,9
Ostala naselja -ukupno	3.272.105	2.914.990	-10,9
Žene	1.646.526	1.454.919	-11,6
Muškarci	1.625.579	1.460.071	-10,2

Izvor: RZS, Popis stanovništva u Republici Srbiji, 2011.

Posmatrano prema starosnim grupama, promene starosne strukture stanovništva imaju nepovoljan uticaj na potencijal poljoprivredne radne snage (Tabela 13.). Učešće dece (0-14 godina) koja predstavljaju buduću radnu snagu i mladih (15-29 godina) koji predstavljaju potencijalnu mlađu radnu snagu je manje u odnosu na udeo starijeg stanovništva (65 i više godina). Pri tome, iako starije stanovništvo u ruralnim sredinama obavlja ekonomsku aktivnost, ono se ipak ne može smatrati nosiocem budućeg razvoja poljoprivrede i sela. Još nepovoljnija demografska slika dobija se ukoliko se posmatra trend promene broja stanovnika po pojedinim starosnim grupama u odnosu na popis 2002. godine. Najdinamičniji pad zabeležen je upravo u onim starosnim grupama koje predstavljaju aktivnu (30-49), ali i potencijalnu radnu snagu (0-14 i 15-29).

Tabela 13. Starosna struktura stanovništva u Republici Srbiji prema tipu naselja

Starosna grupa	Učešće pojedinih starosnih grupa u ukupnom stanovništvu (u %)		Promene broja stanovnika 2011. u odnosu na 2002. godinu (u %)	
	Gradska naselja	Ostala naselja	Gradska naselja	Ostala naselja
0-14	14,5	13,9	-6,0	-21,6
15-29	19,0	17,6	-10,3	-16,1
30-49	28,3	25,2	-2,8	-15,7
50-64	22,7	23,2	20,0	13,3
65+	15,6	20,1	12,7	-10,0
Ukupno	100	100	100	100

Izvor: RZS, Popis stanovništva u Republici Srbiji, 2011.

Pored starosne i rodne strukture, jedno od ključnih obeležja radne snage u poljoprivredi je njena obrazovna struktura. Komparacijom obrazovne strukture gradskog i seoskog stanovništva, dolazi se do zaključka da je stepen obrazovanja radne snage ograničavajući faktor razvoja poljoprivrede u našoj zemlji. Naime, u ruralnoj populaciji je znatno veći procenat osoba bez škole i onih koje su završile samo osnovnu školu, uz istovremeno izuzetno mali procenat osoba sa višim ili visokim obrazovanjem. Nepovoljna obrazovna struktura negativno se odražava na usvajanje i primenu novih tehnologija u poljoprivredi, inovativnost, preduzetništvo i sve ostale segmente koji obezbeđuju napredak ove privredne delatnosti i ruralne sredine uopšte. Ukoliko se analiza obrazovne strukture ruralne populacije izvrši prema polu stanovništva, dolazi se do još nepovoljnije slike. U okviru ruralne ženske populacije više od polovine su osobe bez kvalifikacija, odnosno bez škole ili sa završenom osnovnom školom.

Tabela 14. Obrazovna struktura stanovništva prema tipu naselja, 2011.

Pokazatelj	Gradska naselja		Ostala naselja	
	Muškarci	Žene	Muškarci	Žene
Bez škole i nezavršena osnovna škola	3,8	9,9	16,6	30,4
Završena osnovna škola	14,2	17,7	28,0	27,6
Srednja škola	58,2	49,4	49,1	36,0
Više i visoko obrazovanje	23,5	23,0	6,2	6,0
Ukupno	100	100	100	100

Izvor: RZS, Popis stanovništva u Republici Srbiji, 2011.

Radni potencijal ruralne populacije može se posmatati i kroz prizmu različitih demografskih pokazatelja, među kojima se izdavajaju: prosečna starost, indeks starenja, indeks zavisnosti dece, indeks zavisnosti starih i indeks ukupne zavisnosti. Indeks starenja računa se kao odnos stanovništva starog 65 i više godina prema stanovništvu od 0 do 14 godina. Indeks zavisnosti dece predstavlja odnos stanovništva uzrasta 0-14 prema stanovništvu radnog uzrasta (15-65). Indeks zavisnosti starih dobija se kada se u odnos stavi broj stanovnika starijih od 65 godina sa brojem stanovnika radnog uzrasta (15-65). Takođe, jedan od demografskih pokazatelja je i ukupan indeks zavisnosti koji se dobija kada se u odnos stavi stanovništvo uzrasta 0-14 i 65 i više godina prema stanovništvu radnog uzrasta.

Tabela 15. Različiti demografski pokazatelji prema tipu naselja, 2011.

Pokazatelj	Gradska naselja	Ostala naselja
Prosečna starost	41,3	43,6
Indeks starenja	107,3	144,3
Indeks zavisnosti-ukupan	43,0	51,5
Indeks zavisnosti dece	20,7	21,1
Indeks zavisnosti starih	22,3	30,4

Izvor: RZS, Popis stanovništva u Republici Srbiji, 2011.

Navedeni demografski indikatori ukazuju na činjenicu da je svaki peti stanovnik sela Srbije stariji od 65 godina, dok je u Regionu Južne i Istočne Srbije to svaki četvrti. Takođe, na svakog stanovnika starijeg od 65 godina dolazi troje ili manje onih u dobu 15-65 godina. Pri tome, odnos mladog i starog stanovništva pokazuje da na svakih 100 stanovnika starijih od 65 godina dolazi samo 69 onih mlađih od 15 godina (Bogdanov i Babović, 2014).

Najnoviji popis stanovništva u Republici Srbiji sproveden je tokom 2011. godine. Podaci pokazuju da je između poslednja dva popisa, odnosno u periodu od 2002. do 2011. godine, ukupan broj stanovnika Srbije smanjen 4,1% ili 311.139 lica. Ispoljen negativan trend nastao je usled negativnog prirodnog priraštaja, ali i migracija stanovništva, odnosno odlaska mlađe populacije u inostranstvo. Proces depopulacije posledično dovodi i do starenja stanovništva. Naime, prema podacima popisa iz 2011. godine prosečna starost stanovnika Srbije iznosi 42,2 godine, što našu zemlju svrstava u red zemalja tzv. duboke demografske starosti. Ovakva demografska kretanja odražavaju se negativno i na veličinu kontigenta radno aktivnog stanovništva. U skladu sa procesom depopulacije, aktivno stanovništvo u Srbiji u poslednjem međupopi-

snom periodu smanjeno je za 32%. Pri tome, i učešće aktivnog poljoprivrednog stanovništva u ukupnoj aktivnoj populaciji ima trend smanjenja. Naime, sa 15,6% 2002. godine, aktivno poljoprivredno stanovništvo u ukupnom aktivnom stanovništvu Srbije smanjeno je na 14,7% prema popisu 2011. godine.

Pored poljoprivrednog stanovištva, drugi resurs zanačajan za razvoj ararnog sektora je poljoprivredno zemljište. Ukupno raspoloživi zemljišni fond, a posebno zemljište namenjeno poljoprivrednoj proizvodnji, predstavlja, bar za sada, osnovni uslov za život i opstanak ljudi. Raspoloživost ovog prirodnog izvora za pojedine namene, kao i njegova lokacija i kvalitet imaju veliki značaj za medjusobno kombinovanje sa ostalim faktorima proizvodnje i uslovljavaju stepen primene tehnike i tehnologije.

Zemljište, kao limitirani prirodni resurs, koji se odlikuje neobnovljivošću, nezamenjiv je faktor proizvodnje u poljoprivredi. Zbog toga se u analizi faktora poljoprivredne proizvodnje poseban značaj pridaje ovom prirodnom resursu i njegovoj raspoloživosti u Srbiji. Nepokretnost i neumnoživost, odnosno limitiranost zemljišta nameću potrebu za njegovim očuvanjem i racionalnim korišćenjem. Pravilno gazdovanje poljoprivrednim zemljištem, posmatrano na nacionalnom nivou, podrazumeva i precizno definisanje prava svojine i ostalih relevantnih pitanja vezanih za ovaj resurs od opšteg i zajedničkog interesa (Đurić i Njegovan, 2012).

Prema zvaničnoj metodologiji po kojoj je u Srbiji izvršen popis poljoprivrede 2012. godine raspoloživo zemljište se, prema kategorijama korišćenja, deli na poljoprivredno, šumsko i ostalo. Pri tome, poljoprivredno zemljište je podeljeno u dve kategorije: korišćeno poljoprivredeno zemljište i nekorišćeno poljoprivredno zemljište. U ukupnom raspoloživom zemljštu u Srbiji dominira poljoprivredno zemljište (72,2%), odnosno korišćeno poljoprivredno zemljište (64,3%).

Tabela 16. Raspoloživo zemljište prema kategorijama korišćenja, 2012. godine

Kategorija zemljišta	**Površina (u hektarima)**	**Struktura (u %)**
POLJOPRIVREDNO	3.861.477	72,2
Korišćeno poljoprivredno zemljište	3.437.423	64,3
Nekorišćeno poljoprivredno zemljište	424.054	7,9
ŠUMSKO	1.023.036	19,1
OSTALO	462.084	8,7
UKUPNO – raspoloživo zemljište	5.346.597	100,0

Izvor: Ševarlić, 2015.

U strukturi korišćenog poljoprivrednog zemljišta, posmatrano u periodu od 2012. do 2014. godine dominantno učeće imaju oranice i bašte (prosečno 74%). Zatim slede stalne travnate površine, odnosno livade i pašnjaci, sa 20% učešća u ukupnom korišćenom poljoprivrednom zemljištu. Najmanje učešće u korišćenim poljoprivrednim površinama imaju voćnjaci, vinogradi, rasadnici i ostali stalni zasadi (oko 5%). Pri tome, kod kategorije stalnih zasada u posmatranom periodu beleži se čak i blagi pad površina, što je nepovoljno sa aspekta povećanja intenzivnosti poljoprivredne proizvodnje.

Tabela 17. Korišćeno poljoprivredno zemljište po kategorijama, 2012-2014. godine

Kategorija korišćenja	**2012. godina**		**2013. godina**		**2014. godina**	
	Površina (u ha)	**Struktura (u %)**	**Površina (u ha)**	**Struktura (u %)**	**Površina (u ha)**	**Struktura (u %)**
Oranice i bašte	2.561.674	73,98	2.589.714	74,19	2.606.073	74,31
Stalne travnate površine	713.242	20,61	713.242	20,43	713.242	20,34
Stalni zasadi	187.299	5,41	187.675	5.38	187.515	5,35
Ukupno	3.462.215	100,00	3.490.632	100,00	3.506.830	100,00

Izvor: obračun autora na osnovu podataka RZS, Statistički godišnjak, 2015.

Poznavanje posedovne strukture ima veliki značaj sa aspekta primene tehnike i tehnologije primarne proizvodnje i planiranja njenog obima. Kao nasledje iz prošlosti i posledica ostvarenih promena primenom zakonske regulative koja se odnosi na ograničavanje veličine zemljišnog poseda, regulisanje prava nasledja, procesa deagrarizacije, kao i procesa restrukturiranja, postojeća posedovna struktura i rascepkanost poseda predstavlja veliki problem[14].

[14] Rascepkanost zemljišta koristimo kao termin za rasparčanost (usitnjenost) koja označava broj parcela koje dolaze na jedno gazdinstvo. Razbacanost (rasturenost) označava broj mesta na kojima se zemljište jednog gazdinstva nalazi i njihovu medjusobnu udaljenost, i izmešanost, koja obeležava nepovezanost parcela putem (Đurić i Njegovan, 2016a).

Tabela 18. Poljoprivredna gazdinstva prema površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta prema popisu poljoprivrede 2012. godine

Kategorije	Broj gazdinstava	Struktura (u %)
Bez zemljšta	10.107	1,61
< 2 ha	298.286	47,23
2 – 5 ha	182.489	28,86
5 – 10 ha	89.083	14,11
10 – 20 ha	32.313	5,12
20 – 50 ha	13.029	2,08
50 – 100 ha	4.394	0,70
>100 ha	1.851	0,29
Ukupno	631.552	100,00

Izvor: obračun autora na osnovu podataka RZS, Statistički godišnjak, 2015.

Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji izuzetno je nepovoljna. Prema podacima popisa poljoprivrede iz 2012. godine najveće učešće u strukturi imaju poljoprivredna gazdinstva sa posedom veličine do 2 hektara (47,23%) i ona sa posedom od 2 do 5 hektara (28,86%). Te dve kategorije gazdinstava predstavljaju više od polovine ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava na teritoriji Republike Srbije. Pri tome, poljoprivredna gazdinstva koja se u agroekonomskoj teoriji smatraju ekonomski perspektivnim i konkurentnim, a to su gazdinstva sa veličinom poseda većom od 10 hektara, čine svega 8,19% od ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava u našoj zemlji (Tabela 18.).

Kao što se iz prikazanih podataka može videti, zemljište, kao neprocenjivo vredan resurs našeg agrarnog sektora ostaje neracionalno iskorišćeno već decenijama. Naime, skoro polovina (47%) poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji obrađuje manje od 2 hektara zemljišta. Proizvođači takvih performansi ne mogu biti cenovno konkurentni, kako na domaćem, tako i na inostranom tržištu. Polazeći od te činjenice, uz potsećanje na brojne prednosti velikog u odnosu na mali posed u poljoprivredi, nameće se zaključak da bez adekvatnih mera agrarne politike koje će uticati na unapređenje posedovne strukture nema ni oporavka ni razvoja našeg agrarnog sektora (Đurić i sar, 2016).

Ako se uvaži stanovište da se produktivnost ne postiže u ekstenzivnoj već u tehnički razvijenoj poljoprivredi, onda se mora istaći i to, da perspektiva rasta produktivnosti poljoprivrede ne počiva isključivo na supstituciji rada

mašinama, već pre svega, na podizanju kvaliteta pojedinih operacija i zahvata, razvoju pojedinih proizvodnih postupaka uz manji utrošak energije i poštovanje strožijih kriterijuma u vezi sa zaštitom čovekove okoline. Racionalno gazdovanje i naglašavanje ekološkog pristupa pri korišćenju poljoprivrednog zemljišta, kojima se sve više posvećuje pažnja u nacionalnim razvojnim dokumentima, imanentni su i za Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije. Po svemu sudeći, fizionomija naše zemljišne politike u budućnosti treba da bude u najvećoj mogućoj meri prilagođena principima održivog agrarnog i integralnog ruralnog razvoja (Marković, 2005a). U tom smislu se mogu specificirati osnovni faktori koji opredeljuju obim i vrstu sredstava mehanizacije. Na prvom mestu se ističe veličina, kvalitet i razmeštaj poljoprivredne površine kao osnovnog sredstva za proizvodnju. Dalje, tu je i pravac proizvodnje (namena), sistemi korišćenja zemljišta, postojeći i očekivani intenzitet proizvodnje, klimatski i meteorološki uslovi, obim unutrašnjeg i spoljnog transporta i težnja za racionalnijim organizovanjem rada.

Osnovu poljoprivredne mehanizacije u Srbiji predstavljaju mobilna sredstva koja se koriste za obavljanje uobičajenih radnih operacija u postupku pripreme zemljišta. Perspektive u pogladu razvoja traktora kao osnovnog mobilnog sredstva, uglavnom se baziraju na ciljevima čije ispunjenje treba da se ostvari u narednom periodu. Oni počivaju na zahtevima da se zemljište pripremi prema potrebama biljnih kultura uz što manji broj prohoda do žetve, odnosno da se uštedi u predjenom putu i vremenu. U tom smislu se očekuje ugradnja motora većih snaga kako bi se povećale radne brzine. Ova tendencija je generalno prisutna i u svetu, a uočava se i kod nas.

U razvijenim zemljama poseban značaj ima razvoj sistemskih traktora, a veoma velika uloga se pridaje i razvoju kombinovanih mašina koje mogu vršiti obradu zemljišne površine, djubrenje i setvu. Značajna pažnja se posvećuje razvoju sejalica kako bi se lakše mogli razviti i sistemi za prikupljanje letine kao i uredjaja za djubrenje mineralnim djubrivima, u takvoj tehničkoj izvedbi, da se obezbedi što tačnije doziranje po čitavoj širini zahvata rasipanja. U slučaju kombajna za ubiranje zrnastih kultura pravci razvoja su upereni ka povećanju propusne moći žitne mase. U voćarstvu, vinogradarstvu i povrtarstvu se sve više razvijaju mehanizovani postupci tako da se stalno menja tehnologija proizvodnje, a uz to se vodi računa o razmaku izmedju redova, razmaku u redu, načinu orezivanja itd. Novitet predstavlja i razvoj uskih prikolica za unošenje komposta, stajnjaka i slame kao i mašine za zelenu rezidbu u

vinogradarstvu, a u povrtarstvu su glavni napori usmereni na razvijanje metoda kojima se spaja mehanizovana berba i prerada proizvoda za tržište, uključujući i pakovanje.

Ekonomska i energetska efektivnost mehanizacije poljoprivrede bitno utiče na pravce i dinamiku razvoja mehanizacije. Ona je glavni pokretač rasta produktivnosti i rešavanja svih onih razvojnih problema koji se na taj način mogu ublažiti ili eliminisati. Očekuje se dalji prodor nove poljoprivredne mehanizacije, a osnovu tog prodora predstavljaće usavršavanje pojedinih delova sistema ili kompletnih sistema poljoprivredne proizvodnje po proizvodima i fazama proizvodnog procesa. Otuda se očekuje da razvojna, pre svega investiciona i kreditna politika budu usmeravane tako da respektuju optimizaciju u korišćenju resursa i faktora proizvodnje i na taj način obezbedjuju racionalnu, ekonomičnu, energetski štedljivu i ekološki prihvatljivu poljoprivrednu mehanizaciju.

Prema podacima popisa poljoprivrede iz 2012. godine u Republici Srbiji je više od 90% poljoprivrednih mašina starije od deset godina. Taj podatak ukazuje na zastarelost poljoprivredne mehanizacije na većini poljoprivrednih gazdinstava, bez obzira da li se radi o porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima ili pravnim licima. Visok stepen amortizovanosti poljoprivredne mehanizacije značajno ograničava mogućnosti funkcionisanja poljoprivrede, kao i njenog budućeg razvoja. Sa jedne strane, zastarela mehanizacija nepovoljno utiče na mogućnosti unapređenja tehnologije proizvodnje, povećava troškove proizvodnje i smanjuje konkurentnost poljoprivrednih proizvođača. Sa druge strane, nezavidan ekonomski položaj većine poljoprivrednika u Srbiji, kao i limitirane mogućnosti pristupa izvorima finansijskih sredstava, predstavljaju prepreku nabavci nove mehanizacije.

Tabela 19. Broj jednoosovinskih i dvoosovinskih traktora i žitnih kombajna, 2012. godina

Region	Jednoosovinski traktori		Dvoosovinski traktori		Žitni kombajni	
	Broj	Stariji od 10 godina	Broj	Stariji od 10 godina	Broj	Stariji od 10 godina
Republika Srbija	186.922	182.484	410.894	390.167	21.995	19.155
Beogradski region	8.376	8.026	22.564	20.925	958	935
Region Vojvodine	10.607	10.019	107.745	95.795	8.771	7.519
Region Šumadije i Zapadne Srbije	72.812	70.413	149.401	144.650	4.963	4.888
Region Južne i Istočne Srbije	95.127	94.026	131.184	128.797	5.501	5.436

Izvor: Radivojević, 2014.

Tabela 20. Broj traktora i pokazatelji opremljenosti poljoprivrednih gazdinstava

Pokazatelj	Porodična poljoprivredna gazdinstva	Gazdinstva pravnih lica	Ukupno
Broj poljoprivrednih gazdinstava	629.031	2.521	631.552
Korišćeno poljoprivredno zemljište (ha)	2.887.435	549.988	3.437.423
Korišćeno poljoprivredno zemljište po gazdinstvu (ha/gazd.)	4,59	218,16	5,44
Broj dvoosovinskih traktora	405.017	5.877	410.894
Prosečno traktora po gazdinstvu	0,64	2,33	0,65
Broj hektara po traktoru	7,13	93,6	8,36
Broj traktora na 100 ha	14	1,1	12
Porast broja traktora u odnosu na 2008. godinu (u %)	33,24	0,73	32,62

Izvor: Radivojević, 2014.

U strukturi proizvodnih jedinica u poljoprivredi Republike Srbije dominiraju porodična poljoprivredna gazdinstva (99,6%) u odnosu na gazdinstva pravnih lica (0,40%). Podaci o veličini korišćenog poljoprivrednog zemljišta ukazuju na nepovoljnu posedovnu strukturu poljoprivednih gazdinstava. Dok gazdinstva pravnih lica prosečno obrađuju 218,16 ha, prosečno porodično gazdinstvo u Srbiji raspolaže sa svega 4,59 ha. Slična je situacija je i kada

se posmatra opremljenost poljoprivrednih gazdinstava sredstvima mehanizacije. Dok porodična poljoprivredna gazdinstva raspolažu sa prosečno 0,64 traktora, gazdinstva pravnih lica su opremljena sa prosečno 2,33 traktora. Podatak koji ohrabruje odnosi se na porast broja traktora u odnosu na 2008. godinu koji je znatno izraženiji na porodičnim gazdinstvima (33,24%) u odnosu na gazdinstva pravnih lica (0,73%).

U ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava, koja su popisana tokom 2012. godine, najveće učešće imaju gazdinstva koja raspolažu sa do 5 hektara poljoprivrednog zemljišta. Najveće učešće u korišćenom poljoprivrednom zemljištu imaju gazdinstva veličine od 5 do 10 hektara. Što se tiče opremeljenosti poljoprivrednom mehanizacijom, odnosno dvoosovinskim trakorima, najveći broj ovih pogonskih mašina nalazi se na gazdinstvima u kategoriji od 2 do 5 hektara. Ovakav raspored raspoloživih kapaciteta u našoj poljoprivredi logičan je upravo zbog velike usitnjenosti poseda, nepovoljne posedovne strukture i dominacije malog u odnosu na krupni posed.

Tabela 21. Kapaciteti poljoprivrednih gazdinstava

Kategorija gazdinstva	**Broj**	**Korišćeno poljoprivredno zemljište (u ha)**	**Vlastiti dvoosovinski traktori (broj)**
Bez zemljišta	10.107	0	1.237
< 2 ha	**298.286**	273.621	91.221
2-5 ha	182.489	596.052	**131.983**
5-10 ha	89.083	**617.280**	94.084
10-20 ha	32.313	435.498	47.387
20-50 ha	13.029	389.512	26.388
50-100 ha	4.394	314.095	10.295
>100 ha	1.851	811.361	8.299
Ukupno	631.552	3.437.419	410.894

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srbije, 2016.

Tabela 22. Stočni fond i angažovana radna snaga
na poljoprivrednim gazdinstvima

Kategorija gazdinstva	Stočni fond (UG)	Godišnje radne jedinice (u časovima)	
		Porodična gazdinstva	Gazdinstva pravnih lica
<1 ha	314.742	91.396,9	4.182,8
1-2 ha	158.924	91.703,0	509,0
2-5 ha	**444.148**	**200.648,8**	971,6
5-10 ha	427.519	136.603,9	803,1
10-50 ha	422.736	86.625,4	2.032,6
>50 ha	251.821	11.076,5	**19.729,3**

Izvor: Statistički godišnjak Republike Srbije, 2016.

Najviše radne snage, mereno godišnjim radnim jedinicama, u okviru gazdinstava pravih lica angažovano je na gazdinstvima koja raspolažu sa preko 50 hektara površina. Što se tiče porodičnih gazdinstava, najviše radne snage angažovano je na gazdinstvima koja i u strukturi imaju najveće učešće, a to su gazdinstva koja raspolažu sa 2 do 5 hektara poljoprivrednog zemljišta. Ova kategorija gazdinstava je dominantna i po pitanju raspoloživog stočnog fonda, izraženo brojem uslovih grla stoke sa kojim raspolažu.

3.2. Ekonomski računi poljoprivrede

Ekonomski pokazatelji poljoprivredne proizvodnje predstavljaju set indikatora međunarodnog statističkog sistema i izrađuju se za potrebe praćenja i vrednovanja efekata agrarne politike. Dostignuti nivo razvijenosti poljoprivrede, stepen intenzivnosti proizvodnje i njeni ekonomski efekti iskazuju se pomoću sledećih pokazatelja:

- Bruto dodata vrednost poljoprivrede;
- Vrednost međufazne potrošnje u poljoprivredi;
- Struktura autputa poljoprivrede;
- Vrednost autputa biljne proizvodnje;
- Vrednost autputa stočarske proizvodnje;
- Fizički obim poljoprivredne proizvodnje;

- Struktura upotrebe autputa poljoprivrede;
- Struktura međufazne potrošnje, i
- Učešće bruto dodate vrednosti poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu.

Na osnovu podataka Republičnog zavoda za statistiku, navedeni indikatori su praćeni u periodu od 2007. do 2015. godine.

Bruto dodata vrednost poljoprivrede jedna je od najznačajnijih bilansnih stavki u ekonomskim računima poljoprivrede. Bruto dodata vrednost (BDV) sadrži subvencije na proizvode minus porezi na proizvode. Bruto dodata vrednost u baznim cenama jednaka je razlici vrednosti poljoprivredne proizvodnje u baznim cenama i međufazne potrošnje u kupovnim cenama.

U posmatranom periodu, ostvaren je kumulativni rast BDV poljoprivrede u iznosu od 13,4%, a prosečna godišnja stopa rasta iznosila je 1,6%. Najveći rast ostvaren je 2013. godine u iznosu od 30,2%, dok je najveći pad BDV poljoprivrede zabeležen tokom 2012. godine (-28,4%).

Međufazna potrošnja poljoprivrede predstavlja vrednost utrošenog repromaterijala i usluga (inputa) u poljoprivredi u obavljanju poljoprivredne proizvodnje. Iskazuje se u kupovnim cenama. Elementi međufazne potrošnje su:

1. Seme i sadni materijal;
2. Energija i maziva;
3. Đubriva i ostala sredstva za unapređenje kvaliteta zemljišta;
4. Sredstva za zaštitu bilja;
5. Veterinarski troškovi;
6. Stočna hraniva;
7. Održavanje materijala;
8. Održavanje objekata;
9. Poljoprivredne usluge,
10. Ostala dobra i usluge.

U periodu od 2007. do 2015. godine međufazna potrošnja u poljoprivredi prosečno je činila 58,2% vrednosti proizvodnje poljoprivrede. Najveće učešće ostvareno je u 2010. godini (59,2%), a najniže u 2008. godini (56,7%).

Struktura autputa poljoprivrede. U ukupnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda i usluga u periodu od 2007. do 2015. godine, dominantno je učešće proizvodnje poljoprivrednih proizvoda (97,5%), dok je učešće proizvodnje poljoprivrednih usluga prosečno iznosilo 2,5%. Prosečno učešće proizvoda stočarstva u ukupnoj proizvodnji iznosilo je 31%, dok je učešće biljne proizvodnje dominantno sa 66,5%.

Vrednost autputa biljne proizvodnje. Učešće žita je najveće i iznosi 44,2% prosečno u peridou od 2007. do 2015. godine. Voćarska proizvodnja je zastupljena sa 15%. Treća po zastupljenosti je proizvodnja industrijskog bilja, sa prosečno 13,5% u vrednosti biljne proizvodnje, dok je učešće povrća i hortikulturnih proizvoda 9,5%.

Vrednost autputa stočarske proizvodnje. U ukupnoj vrednosti autputa stočarstva u periodu od 2007.do 2015. godine, uzgoj stoke učestvuje sa 68,7%, a proizvodi stočarstva sa 31%. U uzgoju stoke najveće učešće ima uzgoj svinja (51,5%), zatim sledi uzgoj goveda (28,1%), živine (12,5%), ovaca i koza (8,2%), dok učešće uzgoja konja iznosi simboličnih 0,1%. Najznačajniji proizvod stočarstva je mleko, koje u ukupnoj vrednosti proizvodnje učestvuje sa 70,8%.

Fizički obim proizvodnje predstavlja vrednost proizvodnje iskazanu u cenama prethodne godine. Izražava se u proizvođačkim cenama kako bi se izbegao uticaj subvencija. U posmatranom periodu (od 2007. do 2015. godine) fizički obim proizvodnje značajno varira, pre svega zbog kolebanja u klimatskim prilikama. Najveći rast fizičkog obima proizvodnje ostvaren je 2013. godine i iznosio je 25,2%, a najveći pad, od 26,6%, zabeležen je tokom 2012. godine.

Struktura upotrebe autputa poljoprivrede pokazuje učešće različitih tipova prodaje u ukupnoj prodaji poljoprivrednog gazdinstva. Prodaja se može ostvariti na tri načina: prodaja drugim gazdinstvima, prodaja jedinicama izvan poljoprivrede i izvoz. U periodu od 2007. do 2015. godine, ukupna prodaja sa gazdinstava činila je 80,4% poljoprivredne proizvodnje. U proseku, 7,5% vrednosti poljoprivredne proizvodnje gazdinstava je upotrebljeno za sopstvenu potrošnju u posmatranom periodu. Bruto investicije u osnovna sredstva za sopstveni račun činile su u proseku 2,4% vrednosti poljoprivredne proizvodnje.

Međufazna potrošnja u periodu od 2007. do 2015. godine beleži pad. Tako na primer u 2015. godini vrednost međufazne potrošnje iznosi oko 340

miliona dinara, što je za 7,5% manje u odnosu na 2014. godinu. Svi troškovi koji čine međufaznu potrošnju beleže pad, osim veterinarskih troškova, koji ostvaruju blagi rast u odnosu na prethodnu godinu.

Od postojećih troškova međufazne potrošnje u posmatranom periodu najveće učešće prosečno su imali:

- Troškovi stočne hrane 35,5%
- Troškovi ostalih dobara i usluga 13,6%
- Troškovi energije i maziva 11%
- Đubriva i druga sredstva za unapređenje kvaliteta zemljišta 10,6%
- Seme i sadni materijal 8,6%
- Troškovi održavanja objekata 1,6%.

Interpretacijom prikazanih indikatora dolazi se do zaključka da u posmatranom periodu poljoprivredu Republike Srbije karakteriše nizak nivo intenzivnosti, što je odlika niskog stepena razvijenosti agrarnog sektora. O tome svedoči dominacija biljne proizvodnje u odnosu na stočarstvo, dominantno učešće žita u strukturi biljne proizvodnje, kao i znatno veće učešće uzgoja stoke u odnosu na proizvodnju stočarskih proizvoda.

Značajna variranja obima poljoprivredne proizvodnje prouzrokovana oscilacijama u klimatskim uslovima, koja su zabeležena u našoj zemlji u periodu od 2007. do 2015. godine, jedan su od sigurnih pokazatelja nedovoljnih ulaganja u osavremenjavanje poljoprivredne proizvodnje. Naime, visok stepen zavisnosti od klimatskih uslova jedna od ključnih karakteristika nerazvijene poljoprivrede. Sa druge strane, opadanje vrednosti međufazne potrošnje u gotovo svim njenim elementima, ukazuje na nizak nivo dohotka koji ostvaruju poljoprivredni proizvođači u Srbiji.

Učešće bruto dodate vrednosti poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu predstavlja jedan od najvažnijih pokazatelja značaja poljoprivrede u privrednoj strukturi. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u periodu od 2007. do 2015. godine poljoprivreda smanjuje svoj doprinos stvaranju bruto domaćeg proizvoda. Dok 2008. i 2011. godine dostiže blizu 7%, učešće bruto dodate vrednosti poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu tokom 2015. godine smanjeno je na ispod 6%.

3.3. Agrarna politika Republike Srbije i njen uticaj na razvoj poljoprivrede i ruralnih područja

Shodno konceptu privrednog razvoja, koji je u bivšoj SFRJ bio usvojen i operacionalizovan nakon Drugog svetskog rata, agrarnom sektoru je bila namenjena uloga jednog od osnovnih izvora akumulacije i humanog kapitala radi ubrzane elektrifikacije i industrijalizacije. S tim u vezi, prekomernom eksproprijacijom poljoprivrednog dohotka, primenom sistema i politike otvorenih makaza cena na štetu poljoprivrede, progresivnim oporezovanjem dohotka iz poljoprivrede, kao i drugim merama agrarne politike države, poljoprivredi iz toga perioda je preostao izuzetno ograničen prostor za neophodnu proizvodnu diverzifikaciju kao i razvojnu ekspanziju. Jedan od ključnih problema, sa kojim se i danas suočava poljoprivreda u Republici Srbiji, dovodi se u neposrednu vezu i sa tradicionalno nepovoljnom posedovnom strukturom koja je, najvećim delom, u znaku dominacije sitnih seljačkih poseda, isparcelisanih u više odvojenih parcela i/ili katastarskih čestica (Tabela 23).

Tabela 23. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji prema veličini korišćenog zemljišta

Korišćeno zemljište (u ha)	**Struktura poljoprivrednih gazdinstava (u %)**		**Korišćeno zemljište (u ha)**	**Struktura poljoprivrednih gazdinstava (u %) 2012. godina**[15]
	1991. godina	**2002. godina**		
bez zemljišta	0,1	0,8	Bez zemljšta	1,61
do 1	26,9	26.7	< 2	47,23
1,01 – 3,00	32,1	32,7	2 – 5	28,86
3,01 – 5,00	17,9	17,4	5 – 10	14,11
5,01 – 8,00	13,4	12,4	10 – 20	5,12
8,01 – 15,00	8,2	8,0	20 – 50	2,08
preko 15,00	1,3	2,0	50 – 100	0,70

Izvor: Obračun autora na osnovu popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u 1991. i 2002. godini i popisa poljoprivrede 2012. godine, RZS, Beograd

[15] Razlike u kategorijama veličine poseda nastale su zbog promene u metodologiji evidencije podataka popisa od 2012. godine

Na pogoršanje posedovne strukture verovatno su uticale, pored ostalog, i agrarne reforme sprovedene posle prvog, a zatim i posle drugog svetskog rata. Ilustracije radi, agrarnom reformom izvedenom posle 1918. godine, oduzimanjem oko 1,7 miliona hektara od 370 velikih latifundija čiji su vlasnici bili pretežno strani rezidenti, izvršena je raspodela tog zemljišnog fonda na 570 hiljada porodica ratnih dobrovoljaca i ostalih agrarnih interesenata. Uporedo sa dodelom zemljišta, izvršena je i kolonizacija stanovništva iz ekonomski nerazvijenijih i sa gušćom naseljenošću područja u tipične, ređe naseljene, agrarne regione. Time je dotadašnja "glad" bezemljaša i agrarnih interesenata bila donekle utoljena. Ako se, sa stanovišta usitnjavanja poseda ovoj agrarnoj reformi može i ozbiljnije prigovarati, nepodeljeno je mišljenje da je njen pozitivni efekat ostvaren prvenstveno na planu likvidacije dotadašnjih feudalnih i polufeudalnih odnosa, posebno na područjima koja su ranije bila u sastavu Otomanskog carstva.

Agrarna reforma posle Drugog svetskog rata, zvanično izvedena sa ciljem likvidacije kapitalističkih proizvodnih odnosa i krupnih poljoprivrednih gazdinstava kao nosilaca takvog načina privređivanja, označila je radikalno sužavanje, do potpune likvidacije, ekonomske moći krupnih zemljovlasnika i/ili kapitalističkih preduzetnika, kao i ekonomsku eroziju imućnijih seljaka kojima je, snagom zakona o agrarnoj reformi i kolonizacije iz 1945. godine, oduzeto zemljište iznad utvrđenog zemljišnog maksimuma koji je iznosio 25–35 hektara obradivog ili do 45 hektara ukupnog zemljišta. Pod udar zakona došli su i posedi nezemljoradnika iznad 3-5 hektara, uz novčanu naknadu i zemljoradnicima i nezemljoradnicima za oduzeto zemljište iznad maksimuma u vrednosti jednogodišnjeg bruto prihoda koji je trebalo da im se isplati u 20 godišnjih anuiteta. Od oko 1,650.000 hektara, koliko je ušlo u zemljišni fond agrarne reforme, oko 797 hiljada hektara je podeljeno agrarnim interesentima s tim da je, zavisno od broja članova porodice, deljeno 4,5 do 7 hektara obradivog zemljišta. Uporedo sa sprovođenjem ove reforme, izvršena je i kolonizacija oko 65 hiljada porodica, odnosno oko 250 hiljada lica iz tzv. pasivnih krajeva bivše Jugoslavije u agrarne regione iz kojih su dislocirani raniji rezidenti, prvenstveno nemačke nacionalnosti.

Eksproprijacija zemljišta od kapitalista, banaka, akcionarskih društava, verskih ustanova i bogatih seljaka rezultirala je daljim usitnjavanjem poseda i, s tim u vezi, verovatnim sužavanjem mogućnosti za organizovanje intenzivne i ekonomski efikasne robne poljoprivredne proizvodnje. Budući da stvar-

ne efekte ove reforme nije lako determinisati, ipak je bilo očigledno da ni novoformirana državna poljoprivredna dobra i ekonomije zemljoradničkih zadruga nisu uspeli da se nametnu kao alternativa krupnim kapitalističkim gazdnstvima, posebno ne sa aspekta ostvarenih prinosa i ukupnih rezultata poslovanja. Sve u svemu, ovakva promena strukture vlasničkih odnosa na poljoprivredno zemljište, uz novokonstituisani društveno – ekonomski obrazac, baziran na raznovrsnim oblicima prinude i depresiranju ekonomskog položaja poljoprivrede, ostavljao je premalo prostora za širu i raznovrsniju poslovnu inicijativu i brži ekonomski napredak subjekata u agrarnom sektoru Republike Srbije.

Odsustvo zakona o nasleđivanju poljoprivrednog zemljišta takođe je, u velikoj meri doprinelo daljem rasparčavanju ionako malih poljoprivrednih poseda. U toku 1947. i 1948. godine na nepovoljne promene u posedovnoj strukturi uticale su i druge mere agrarne politike. Uvođenje progresivnog poreza i obaveznog otkupa kao i potpuno ignorisanje principa dobrovoljnog učlanjenja seljaka prilikom osnivanja seljačkih radnih zadruga, dovodilo je do daljih deoba većih poljoprivrednih gazdinstava, s jedne strane, i povećanja malih i srednjih gazdinstava, na drugoj strani.

Naredni korak u reformisanju ili, bolje rečeno, destrukciji posedovne strukture, bio je sproveden 1953. godine, usvajanjem Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodeljivanju zemljišta poljoprivrednim organizacijama. Na osnovu ovog zakona maksimum zemlje, sa ranijih 25 do 35, redukovan je na 10, odnosno 15 ha obradivog zemljišta.

S obzirom na karakter do sada sprovedenih mera zemljišne politike, razumljivo je da Srbija bitno zaostaje za drugim evropskim zemljama kada se posmatra prosečna veličina poljoprivrednog poseda, kao jedan od indikatora razvijenosti agrarnog sektora.

Budući da sistem i politika cena direktno određuju položaj neke privredne grane u sistemu primarne raspodele nacionalnog dohotka i time determinišu njenu ekonomsku snagu, opšte je prihvaćen stav da se ova mera ekonomske politike, po svom značaju, izdvaja iznad ostalih mera. Prateći evoluciju sistema cena uopšte, a posebno cena poljoprivrednih proizvoda kod nas, moglo bi se doći do pouzdanog zaključka da je taj sistem cena doživljavao transformacije, istina mnogo češće na štetu poljoprivrede.

Potreba izvesnog stepena državne intervencije u domenu formiranja cena agrarnih proizvoda proističe, pre svega, iz visoke zavisnosti proizvod-

nih i finansijskih rezultata od prirodnih, naročito klimatskih uslova. Globalno posmatrano, intervencionizam na tržištu poljoprivrednih proizvoda formalno-pravno egzistira još od kraja 19. veka i velike krize na evropskom tržištu žita izazvane prekookeanskom konkurencijom.

U našim uslovima, međutim, metamorfoze sistema i politike cena agrarnih proizvoda zasnivale su se dugi niz godina na ideološkim principima i nastojanjima da se poljoprivredni sektor pretvori u osnovni izvor akumulacije za razvoj industrije. Primenom različitih sistema cena poljoprivrednih proizvoda, koji su se smenjivali proteklih decenija, ostvarivana je uglavnom neekvivalentna razmena na štetu poljoprivrede. Istina, deklarativno zalaganje za uspostavljanje paritetnog položaja poljoprivrede dovelo je do izvesnih pozitivnih pomaka, ali su oni nažalost bili kratkotrajni i neodrživi. Praksa vezana za sistem i politiku cena agrarnih proizvoda u Srbiji primenjivana poslednjih decenija nedvosmisleno potvrđuje da intervencionizam države na tržištu poljoprivrednih proizvoda ne počiva uvek isključivo na ekonomskim argumentima.

Potrebe za obezbeđenjem finansijskih sredstava putem kredita u poljoprivrednom sektoru prisutna je u znatno većoj meri u odnosu na druge privredne grane. Naime, spor obrt kapitala u poljoprivrednoj proizvodnji bitno redukuje njenu sposobnost samofinansiranja, pa se za potrebe tekuće proizvodnje, kao i investicionih ulaganja moraju koristiti kreditna sredstava.

Postojanje institucija kao što su Direkcija za poljoprivredni kredit, Privilegovana agrarna banka, državna hipotekarna banka, zemljoradničke kreditne zadruge i privatne banke svedoči o praksi aktivnog kreditiranja poljoprivrede u Srbiji i pre Drugog svetskog rata. U prvih nekoliko posleratnih godina kreditiranje poljoprivrede zasnivalo se na distribuciji sredstava preko budžeta. Sredstva su obezbeđivana u vidu bespovratne pomoći ili kredita, u zavisnosti od toga da li su bila namenjena za finansijsku podršku državnih poljoprivrednih preduzeća, zemljoradničkih zadruga ili seljačkih gazdinstava. Uprkos činjenici da je pretežan deo materijalnih i ljudskih resursa bio skoncentrisan na seljačkim gazdinstvima, u skladu sa vladajućom socijalističkom doktrinom, kreditne linije uglavnom su bile namenjene državnim poljoprivrednim dobrima, koja su deklarisana kao nosioci razvoja agrarnog sektora. Prirodu kreditiranja dosta ilustruju i podaci da je društveni sektor poljoprivrede na osnovu kredita obezbeđivao oko 70% vrednosti svojih osnovnih proizvodnih fondova i blizu 90% vrednosti obrtnih sredstava. U isto vre-

me, seljačka gazdinstva su mogla da dobiju kratkoročne kredite isključivo posredstvom zemljoradničkih zadruga, i to najčešće u vidu neophodnih inputa za proizvodnju, a sasvim izuzetno u novčanom obliku. Takvi pravci distribuiranja kreditnih sredstava doveli su do značajnog zaostajanja privatnog sektora u odnosu na državni, što se nepovoljno odražavalo na razvoj celokupne poljoprivrede.

Kada je, nakon napuštanja budžetskog finansiranja i finansiranja preko bivših društvenih investicionih fondova 1965. godine, kreditiranje poljoprivrede prešlo u nadležnost banaka, nezavidan položaj poljoprivrede još je više pogoršan.

Poreski sistem, koji se dugi niz godina posle Drugog svetskog rata zasnivao na progresivnim poreskim stopama, nije bio stimulativan za agrarni sektor. Primena progresivnih stopa, uz argument da se na taj način doprinosi smanjenju nesrazmere u kupovnoj moći pojedinih kategorija poreskih obveznika, dovela je vremenom i do pogoršanja demografske slike sela i dodatnog usitnjavanja poljoprivrednih poseda.

Nepravedno zapostavljanje privatnog sektora poljoprivrede bilo je prisutno i u oblasti organizaciono-razvojnih mera agrarne politike. U Srbiji postoji duga tradicija osnivanja i rada obrazovnih, naučnih i istraživačkih institucija u oblasti poljoprivrede. Rad poljoprivrednih stanica na unapređenju poljoprivrede i transferu naučnih dostignuća u praksu, ukidanjem fondova za finansiranje, doveden je u pitanje. Stagnacija i kriza u stručnom savetodavnom radu naročito je bila izražena pripajanjem poljoprivrednih stanica velikim agroindustrijskim kombinatima, što je u praksi značilo eliminisanje seljačkih gazdinstava sa liste korisnika savetodavnih usluga.

Dugoročna politika agrarnog razvoja usvojena 1999. godine, predstavljala je dokument u kome je precizirana, shodno tadašnjim uslovima, strategija razvoja poljoprivrede SR Jugoslavije do 2020. godine. Osnovu za izradu dugoročne agrarne politike, za koju je bila zadužena ekspertska grupa, imenovana od ministra poljoprivrede i šumarstva SRJ, predstavljali su različiti izvori i studije vezane za programe razvoja, kao i relevantne analize i procene međunarodnih organizacija, kao što su FAO, OECD i dr. Takođe, u izradi ove strategije, prema navodima njenih autora, korišćena su iskustva i rešenja primenjena u agrarnim politikama razvijenih zemalja kao i razvojni dokumenti zemalja – tadašnjih kandidata za članstvo u Evropskoj uniji.

Navedena dugoročna politika agrarnog razvoja bila je koncipirana s osnovnim ciljem da se njenom operacionalizacijom afirmišu sledeći principi:

- obezbeđenje trajne prehrambene sigurnosti;
- povećanje konkurentnosti, tržišnosti i izvoza agroindustrijskih proizvoda;
- izgradnja tržišnih institucija u oblasti agrobiznisa;
- obezbeđenje ekonomske zaštite tržišno orijentisanih proizvođača;
- postizanje integralnog ruralnog i uravnoteženog regionalnog razvoja;
- implementacija međunarodnih standarda kvaliteta i uvažavanje principa održivog razvoja, kao i
- brže i svestranije uključivanje u međunarodne ekonomske integracije.

U skladu sa tadašnjim stanjem agrarnog sektora naše zemlje, ali i procenom mogućnosti budućeg razvoja poljoprivrede i agroindustrije, kako kod nas, tako i u svetu, u ponuđenom dokumentu definisani su sledeći strateški ciljevi agrarnog razvoja SR Jugoslavije (Ministarstvo poljoprivrede SR Jugoslavije, 1999):

1) povećavanje obima i prilagođavanje strukture agroindustrijske proizvodnje koja trajno obezbeđuje nacionalnu prehrambenu sigurnost, odnosno samodovoljnost, strateške i operativne rezerve, kontinuirani rast izvoza;
2) porast tehničko-tehnološkog nivoa, produktivnosti i konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje, uz optimalno korišćenje agrarnih resursa i zaštitu životne sredine, odnosno održivi razvoj;
3) uravnotežen integralni agrarni, ruralni i regionalni razvoj kroz jačanje proizvodnih performansi i ekonomsku zaštitu tržišno orijentisanih proizvođača, zaustavljanje depopulacije i ekonomsko – socijalnu revitalizaciju seoskih, posebno brdsko – planinskih i prigraničnih područja;
4) stabilno tržište poljoprivredno – prehrambenih proizvoda na osnovu obezbeđenja ponude hrane koja će po obimu, strukturi, cenama i kvalitetu biti usklađena sa nutritivnim potrebama i nivoom kupovne snage potrošača, sa tendencijom smanjivanja učešća troškova ishrane u strukturi porodičnog budžeta;

5) diverzifikacija i ostvarivanje trajnog suficita u spoljnotrgovinskoj razmeni poljoprivredno – prehrambenih proizvoda – na bazi komparativnih agroekoloških prednosti, produktivnosti, kvaliteta, harmonizovane legislative sa STO i EU i ekvivalentnog nivoa internih podsticaja i eksterne zaštite proizvođača, kao i

6) institucionalno i materijalno osposobljavanje agrara za uključivanje SR Jugoslavije u regionalne, evropske i svetske međunarodne integracione procese.

Po pitanju osnovnih karakteristika razvoja i stanja agrarnog sektora u vreme pripreme ovog dokumenta, konstatovana je nepovoljna socio – ekonomska struktura, sa visokim učešćem poljoprivredne proizvodnje i predominantnim udelom agrarnog sektora u strukturi društvenog proizvoda. Poziciju poljoprivrede u socio – ekonomskoj strukturi zemlje oslikavali su: deagrarizacija i depopulacija ruralnih područja, visoko učešće aktivnog poljoprivrednog stanovništva u ukupnom aktivnom stanovništvu, dualna svojinska struktura poljoprivrede, nepovoljna posedovna struktura, rastuća prosečna starost i neprofesionalnost privatnih gazdinstava, visok stepen naturalnosti proizvodnje - naročito u privatnom sektoru, visoko učešće agrarnog sektora u kreiranju ukupnog društvenog proizvoda, sporiji rast ukupne poljoprivredne proizvodnje u odnosu na njen značaj u ekonomskoj strukturi, strukturno ekstenziviranje poljoprivrede, usporavanje agrarnog izvoza, kao i visoko učešće troškova ishrane u strukturi upotrebljenih sredstava domaćinstva.

Osnovu strukturnih promena u poljoprivrednoj proizvodnji trebalo je da čini proces vlasničke transformacije i ulaganje domaćeg i stranog kapitala u osavremenjavanje celokupnog agrarnog sektora.

Efikasnije korišćenje proizvodnog potencijala poljoprivrednog zemljišta predstavlja jedan od ključnih preduslova za realizaciju definisanih strateških ciljeva. Takođe, kao bitan element i uslov tehnološkog unapređenja agroindustrijske proizvodnje navodi se izgradnja i uspostavljanje odgovarajuće mreže međunarodne saradnje u oblasti naučnih istraživanja i tzv. transfera znanja.

Polazeći od relevantnih naših i stranih iskustava, naročito onih koja su stečena tokom višedecenijske evolucije Zajedničke agrarne politike Evropske unije, utvrđeni su osnovni principi na kojima je trebalo da se temelje mere, mehanizmi i instrumenti i naše makroekonomske politike u agraru. U najkraćem, pomenuti principi trebalo je da se zasnivaju na:

1) jedinstvenom domaćem tržištu;

2) prioritetu poljoprivrednim proizvodima domaćeg porekla;
3) formiranju agrarnog budžeta iz realnih i stabilnih izvora, i
4) prilagođenosti institucionalnih rešenja u ekonomskoj politici specifičnostima agrarne reprodukcije.

Za sprovođenje argarne politike, utvrđene ovim dokumentom, bilo je zaduženo Savezno ministarstvo za poljoprivredu i šumarstvo, u čijoj nadležnosti je trebalo da bude stalna koordinacija aktivnosti sa resornim ministarstvima na republičkom nivou, kao i saveznim organima nadležnim za poslove finansija, unutrašnje i spoljne trgovine, robnih rezervi, centralnom bankom, poslovnim asocijacijama proizvođača i drugim relevantnim subjektima.

Kako je u dugoročnom planu agrarnog razvoja naglašeno, izgradnja, uspostavljanje i razvoj tržišne infrastrukture kao i donošenje odgovarajućih zakonskih propisa iz domena podsticaja i zaštite poljoprivredne proizvodnje, trebalo je da predstavljaju osnovne preduslove za obezbeđenje stabilnosti tržišta agrarnih proizvoda. Naime, stabilnost tržišta, kao siguran indikator stanja ukupnog ekonomskog sistema, definisano je i kao jedan od strateških ciljeva razvoja agrara u našoj zemlji.

Na osnovu privredno-sistemskih rešenja i iskustava u sektoru poljoprivrednih cena u drugim, ekonomski i agrarno, razvijenijim državama, definisane su trase za izmene u dotadašnjem sistemu i politici cena agrarnih proizvoda u SR Jugoslaviji, kao i principi na kojima ovaj sistem treba da se zasniva. Slobodno formiranje cena agrarnih proizvoda na tržištu uz usmeravanje od strane države i to isključivo putem ekonomskih, a ne administrativnih instrumenata, kao i primena adekvatnog sistema zaštitnih cena, označeni su kao neophodni preduslovi za efikasan sistem i politiku cena u oblasti poljoprivredno – prehrambenih proizvoda.

U vezi sa navedenim opredeljenjem redefinisanja sistema i politike cena agrarno – prehrambenih proizvoda bio je predložen model konstituisan u vidu dva osnovna i dva dopunska oblika zaštitnih cena.

Kao osnovni oblici zaštitnih cena poljoprivrednih proizvoda navedene su:

1) garantovana cena, shvaćena kao najniža cena koja može biti plaćena proizvođaču određenog poljoprivrednog proizvoda, važi za sve kupovine tih proizvoda od primarnih proizvođača, radi dalje prodaje ili prerade, kao i za kupovine u cilju prodaje na stranom tržištu. Po toj

ceni javne tržišne institucije, u uslovima tržišnog poremećaja, interventno kupuju sve ponuđene količine tog proizvoda propisanog kvaliteta, i

2) orijentaciona (indikativna) cena, ili ciljna tržišna cena, koja predstavlja osnovu za aktiviranje mehanizama mera ekonomske politike radi uspostavljanja i održavanja tržišnih cena određenih proizvoda oko tog ciljnog nivoa, odnosno radi ostvarivanja istovremene ekonomske zaštite i proizvođača i potrošača tih proizvoda.

Kao dopunski oblici zaštitnih cena agrarnih proizvoda navedeni su:

1) uvozna prag cena, koja predstavlja najniži granični nivo cena određenih proizvoda uvoznog porekla, koji obezbeđuje da ciljna strukturna stabilnost domaćeg tržišta, koja je uspostavljena na bazi konkurencije domaćih proizvođača zaštićenih garantovanom i/ili orijentacionom cenom, ne bude ugrožena uvozom tih proizvoda koji su inodomicilno visoko subvencionisani i u proizvodnji i u izvozu, i
2) minimalna izvozna cena, koja simbolizuje najniži nivo cena određenih poljoprivrednih proizvoda po kojima se mogu zaključivati spoljnotrgovinski poslovi izvoza, koja se utvrđuje kada nadležni organ proceni da je to u interesu ostvarivanja politike zaštite domaće proizvodnje i politike izvoza ovih proizvoda.

Kao centralni stub u sistemu zaštite poljoprivrednih dohodaka i stabilnosti agrarnog tržišta uzima se kriterijum za izračunavanje garantovane cene. Prema odredbama ovog dokumenta, za određivanje nivoa garantovane cene određenog proizvoda uzimaju se u obzir dva elementa: (1) standardni troškovi i (2) referentna produktivnost.

Uspostavljanjem i funkcionisanjem sistema robnih rezervi i interventne kupovine, odnosno prodaje, planirano je očuvanje stabilnosti tržišta, kao i trajne prehrambene sigurnosti stanovništva. Za upravljanje sistemom robnih rezervi predviđeno je formiranje posebnog, zakonom ovlašćenog međuresornog tela u okviru Savezne vlade, koje bi donosilo operativne odluke o intervencijama i poslovanju na tržištu. Radi uspostavljanja tržišne ravnoteže, a u slučaju da se u nekoliko uzastopnih godina javljaju neto viškovi pojedinih poljoprivrednih proizvoda, planirano je uvođenje odgovarajućih ograničavajućih mera odnosno proizvodnih kvota.

Izvozna šansa, kako se naglašavalo u ovom dugoročnom planu, nalazi se u stvaranju prepoznatljivih i konkurentnih agrarnih proizvoda za međunarodno tržište. Utvrđivanje nivoa izvoznih subvencija trebalo je da bude selektivno i zasnovano na dugoročnim bilansnim procenama i konjukturnim kretanjima, kako na domaćem, tako i na svetskom tržištu, kao i opštim uslovima i nivou agrarnog protekcionizma na glavnim izvoznim tržištima. Za siguran plasman domaćih agrarnih proizvoda na evropsko i svetsko tržište, takođe je neophodno usaglasiti standarde u oblasti tehničkih, ali i drugih relevantnih propisa. Pored ostalih mera, bilo je predviđeno i kvantitativno regulisanje izvoza agroindustrijskih proizvoda, koje bi se vršilo putem režima izvoznih dozvola.

U oblasti uvozne zaštite agroindustrijskih proizvoda, planom je bila predviđena primena odgovarajućih agrarno političkih instrumenata među kojima je poseban značaj bio pridavan instrumentima kao što su:

- uvozni režim;
- carine;
- prelevmani na uvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda;
- necarinske i druge mere, u skladu sa pravilima WTO i dinamikom regulisanja članstva SR Jugoslavije u toj organizaciji.

Suštinu izmena u domenu finansiranja agroindustrijske proizvodnje trebalo je da čini uspostavljanje mehanizma za smanjenje pritisaka države na kreditno-monetarnu politiku u korist slobodnijeg delovanja bankarskog tržišta i deregulacije finansijskih institucija. S obzirom da se naša zemlja, u periodu pripreme ovog plana agrarnog razvoja nalazila u fazi uspostavljanja tržišnog sistema privređivanja, kao neophodan naredni korak trebalo je da se ostvari precizno definisanje uloge države, centralne banke, specijalizovanih poljoprivrednih i poslovnih banaka, berzi, poljoprivrednih preduzeća i drugih relevantnih subjekata u sistemu finansiranja poljoprivrede.

Jedna od glavnih pretpostavki za efikasnan sistem finansiranja agrarnog sektora trebalo je da se obezbedi putem uspostavljanja ravnopravne pozicije poljoprivrede u okviru ukupnog sistema finansiranja, uključujući i dotadašnje finansiranje iz primarne emisije. Takođe, konstituisanje privilegovane agrarne banke, preko koje bi se vršio plasman kapitala u poljoprivredu, pod povoljnijim uslovima u odnosu na ostale komercijalne banke, ocenjeno je kao povoljniji pristup neophodnim kreditnim sredstvima.

Saglasno dinamici i tempu ukupnog privrednog razvoja, u razvojnom planu je takođe bila naznačena i potreba za razvijanjem tržišta kapitala, kao najznačajnijeg realnog izvora finansiranja preduzeća u agrarnom sektoru. Između ostalog, konstatovano je da poljoprivreda značajnija sredstva za dugoročno investiciono finansiranje ipak neće moći da obezbedi bez angažovanja inostrane akumulacije. U ovom kontekstu najviše nade se polagalo u proizvodnju zdravstveno bezbedne hrane za koju postoje, nedovoljno iskorišćene, komparativne prednosti, a realan je i interes stranih ulagača, naročito u vidu tzv. Joint-ventures aranžmana.

Subvencije i materijalno-finansijski podsticaji poljoprivredne proizvodnje predstavljaju ustaljenu praksu u agranim politikama svih razvijenih država u svetu. U okviru dugoročnog plana agrarnog razvoja bivše SR Jugoslavije bile su predviđene sledeće mere za subvencionisanja poljoprivrede: a) premije za određene poljoprivredne proizvode, b) regresi za upotrebu bioloških faktora rasta i drugih troškova proizvodnje, c) beneficiranje kamata, d) subvencije izvoza, i e) finansiranje troškova intervencija na tržištu.

Kao izvori sredstava za subvencije i podsticaje poljoprivredi, odnosno za formiranje agrarnog budžeta, planirani su: oporezivanje prihoda od poljoprivredne delatnosti, oporezivanje imovine stanovništva u seoskim naseljima, oporezivanje dobiti preduzeća prehrambene i industrije inputa, carine i drugi prihodi, kao što su takse i prelevmani po osnovu uvoza poljoprivrednih proizvoda.

Za proizvode kao što su sveže mleko, priplodni podmladak, utovljena stoka i za bilansno deficitarne proizvode, takođe je bilo predviđeno isplaćivanje premija proizvođačima. Sistem premija bio je usmeren, pre svega, ka povećanju ukupnog obima i kvaliteta primarne poljoprivredne proizvodnje, naročito proizvoda koji su dugoročno deficitarni.

Radi podsticanja većeg korišćenja bioloških faktora rasta poljoprivredne proizvodnje planirano je obezbeđenje odgovarajućih regresa, koji bi se utvrđivali po jedinici kupljenog proizvoda i proizvođačima isplaćivali direktno ili preko određenih specijalizovanih organizacija, koje se bave proizvodnjom ili prometom inputa za poljoprivredu. Beneficiranje kamata predviđeno je putem adekvatnih regresa koji bi se određivali za kratkoročne kredite na osnovu dužine ciklusa proizvodnje, odnosno koeficijenta obrta u odgovarajućem procentu od iznosa kamate obračunate po eskontnoj stopi centralne banke.

Budući da se u realizaciji polaznih principa i instrumenata ekonomske politike, sadržanih i ukratko opisanih u prethodnom tekstu, nije dalje odmaklo, i označeni plan dugoročnog razvoja našeg agrara očigledno je delio sudbinu mnogih drugih strateških i tekućih zakonskih normativa, koji su donošeni i praktično, pre nego što se i mogla verifikovati njihova (ne)valjanost u praksi, bili deponovani u arhivsku riznicu.

Zaboravljen od novih kreatora razvojne politike našeg agro prehrambenog kompleksa, prethodni dokument dobio je naslednika u dokumentu **„Strategija poljoprivrede Srbije"**, obelodanjene oktobra 2004. godine od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, koje se navodi i kao naručilac i kao glasnogovornik autora koji su radili na izradi ovoga dokumenta.

Kako je u uvodnom delu ove strategije naglašeno, budući razvoj poljoprivrede trebalo je da se ostvaruje u procesu koji obuhvata tri etape. Prva etapa razvojnog puta označena je kao završetak započetog procesa društveno-ekonomske tranzicije, a oličena je u izgradnji i uspostavljanju efikasnih institucija svojstvenih tržišnom sistemu privređivanja. Druga etapa, kroz koju je celokupna privreda, a samim tim i poljoprivreda Srbije trebalo da prođe označena je kao integracija u Evropsku uniju. Modernizacija i rekonstrukcija celokupnog agrarnog sektora, koja sledi kao neminovnost nakon priključenja Evropskoj uniji, definisana je u okviru strategije kao treći korak u procesu razvoja.

Aspiracije Srbije ka priključenju Evropskoj uniji jasno se mogu uočiti čitanjem Strategije poljoprivrede u kojoj se, shodno tadašnjim prioritetnim pitanjima u okviru Zajedničke agrarne politike, kao ključne reči izdvajaju: ruralni razvoj, zdravstveno bezbedna hrana i zaštita životne sredine.

Ukoliko se pođe od globalnih problema sa kojima se u vreme donošenja ovog strateškog dokumenta susretala poljoprivreda Republike Srbije, jasno je da ona, na tadašnjem stepenu razvoja, nije bila u mogućnosti da se uključi u ravnopravnu utakmicu sa konkurencijom, ne samo visokorazvijenih zemalja, već i zemalja sličnog nivoa privrednog razvoja iz neposrednog okruženja. I pored postojanja povoljnih uslova u pogledu obezbeđenosti prirodnim zemljišnim i vodnim resursima, kao i povoljnih klimatskih uslova, stanje u agrarnom sektoru Srbije bilo je više nego nepovoljno. Međutim, optimistična mišljenja stručnjaka išla su u pracu da se uz adekvatnu agrarnu politiku poljoprivreda može transformisati u privrednu delatnost koja bi bila ključ-

ni nosilac celokupnog ekonomskog razvoja. Kao jedan od suštinskih preokreta, učinjenih u novoj Strategiji u odnosu na ranija slična dokumenta, može se istaći stav donosilaca odluka da se u godinama koje dolaze akcenat mora staviti na podršku razvoju porodičnih komercijalnih gazdinstava. Naime, naglašava se da ova kategorija subjekata u agrobiznisu, bez obzira na veličinu poseda kojim raspolaže, svoju proizvodnju usmerava prevashodno prema tržištu i da, kao takva, ima šanse za uspešno integrisanje u uslove koje neminovno nameće Evropska unija.

Uz konstataciju da definisanje ciljeva razvoja poljoprivrede u okviru Zakona o poljoprivredi treba da se izvrši uz potpunu participaciju farmera, kao nosilaca poljoprivredne proizvodnje, u predlogu Strategije pošlo se od sledećih ciljeva (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, 2004):

- izgraditi održiv i efikasan poljoprivredni sektor koji može da se takmiči na svetskom tržištu, doprinoseći porastu nacionalnog dohotka;
- obezbediti hranu koja zadovoljava potrebe potrošača u pogledu kvaliteta i bezbednosti;
- osigurati podršku životnom standardu za ljude koji zavise od poljoprivrede, a nisu u stanju da svojim razvojem prate ekonomske reforme;
- osigurati podršku održivom razvoju sela;
- sačuvati životnu sredinu od uticaja efekata poljoprivredne proizvodnje;
- pripremiti poljoprivredu Srbije za integraciju u Evropsku uniju; i
- pripremiti politiku domaće podrške i trgovine u poljoprivredi za pravila Svetske trgovinske organizacije.

Strateški pravci razvoja bili su usmereni ka:

1) Promeni strukture, što podrazumeva promenu strukture kako proizvođača i vlasništva, tako i postojećih institucija. U okviru ovog pravca razvoja u prvom planu se nalazi zemljišna reforma, izgradnja tržišnih institucija u poljoprivredi, privatizacija, kao i povećanje efikasnosti u procesu upravljanja šumskim i vodnim resursima.
2) Razvijanju tržišta i njegovih mehanizama. Ovaj razvojni pravac podrazumeva precizno definisanje uloge Vlade u tržišnoj ekonomiji, rešavanje niza pitanja vezanih za poljoprivredna tržišta, politiku cena, kao i tržište kredita.

3) Razvoju sela i očuvanju okoline. Ovaj segment razvojnog programa odnosi se na pitanja ruralnog razvoja, koji sadrži elemente neophodne za unapređenje uslova života i rada u seoskim sredinama, kao i pravila za očuvanje prirodnog biodiverziteta.

Kada se govori o definisanju uloge Vlade u poljoprivrednoj tržišnoj ekonomiji, istaknuta je neophodnost preciziranja granice između uloge države i njenih institucija i uloge samog tržišta i njegovih mehanizama.

Pri sagledavanju poljoprivredne strukture u Strategiji se pošlo od posedovne strukture zemljišta i relevantnih podataka koji pokazuju da je svega 15% ukupno obradivih površina u vlasništvu agrokombinata i poljoprivrednih zadruga (0,8 miliona ha), dok je ostalih 85% površina u vlasništvu porodičnih gazdinstava (3,6 miliona ha).

Elaborirajući ograničenja sa kojima se suočavaju pojedini subjekti u agrobiznisu: agrokombinati, poljoprivredne zadruge, kao i porodična gazdinstva koja proizvode uglavnom za svoje potrebe, kreatori strategije poljoprivrede Srbije akcenat su stavili na tzv. porodična komercijalna gazdinstva. Naime, u ovim gazdinstvima, koja su, iznad svega, tržišno orijentisana, autori Strategije prepoznali su subjekte koji bi mogli postati nosioci oživljavanja i oporavka agrarnog sektora. Pored toga što je prioritet u razvojnim procenama dat porodičnim komercijalnim gazdinstvima, ukazuje se i na potrebu poboljšanja starosne i obrazovne strukture proizvođača.

Kao jedan od najvažnijih preduslova za razvoj poljoprivrede navodi se pitanje tržišta zemljišta. Efikasnu upotrebu poljoprivrednog zemljišta, kroz uspostavljanje i funkcionisanje poljoprivrednog zemljišnog tržišta, prema slovu ovog dokumenta, moguće je ostvariti putem:

1) poboljšanja i ubrzanja sistema uknjižbe poljoprivrednog zemljišta;
2) ukidanja ili smanjenja poreza na zakup zemljišta;
3) povećanja poreza vlasnicima koji ne obrađuju poljoprivredno zemljište, kao i
4) smanjenja poreza na prenos apsolutnih prava kada se radi o kupovini poljoprivrednog zemljišta.

Usitnjenost poljoprivrednih poseda, kao jedno od osnovnih ograničenja razvoju profitabilne agrarne proizvodnje, trebalo je, pored ostalog, rešavati i kroz Zakon o nasleđivanju. U centru odlučivanja, kada je u pitanju konsoli-

dacija zemljišta, trebalo je da budu sami poljoprivrednici, dok bi programima konsolidacije koordinirala Agencija za zemljište.

Kako je istaknuto u „Strategiji poljoprivrede Srbije", za stvaranje modernog i efikasnog Ministarstva poljoprivrede neophodno je ustanoviti adekvatan sistem praćenja rezultata i mera agrarne politike na osnovu koga bi se procenjivao postignut napredak.

Ni uloga istraživačkih institucija u ovoj strategiji nije zanemarena, bar ne formalno. Naprotiv. Svesni neraskidive spone između razvoja poljoprivrede i naučno-istraživačkog rada, kreatori strategije istitakli su potrebu donošenja programa istraživanja koji bi, pre svega, bili usmereni ka unapređenju porodičnih komercijalnih gazdinstava. Još jedna od institucija, čije se osavremenjavanje nameće kao imperativ je svakako poljoprivredna savetodavna služba. Generalni stav u ovoj strategiji je da bi poljoprivredna savetodavna služba trebalo da bude organizovana paralelno u dva vida organizovanja: kao državna institucija i kao privatna konsultantska kompanija. Osnovni uslov za to je orijentacija ka potražnji odnosno potrebama klijenata i razvoj konkurentnosti kroz stvaranje jednog poslovnog ambijenta, kako za državni servis, tako i za privatne konsultante.

Kao prioriteti u procesu privatizacije agrokombinata i prerađivača hrane istaknuti su povećanje proizvodnje, konkurentnosti i zaposlenosti, ruralni razvoj i očuvanje životne sredine. U cilju poboljšanja poslovne efikasnosti i ohrabrivanja investicija, završetak transfera poljoprivrednih i prehrambenih preduzeća iz državnog u privatno vlasništvo bio je istaknut kao zadatak od krucijalnog značaja. Kako bi pomenuti transfer bio što efikasniji u Strategiji je predočen poželjni pristup privatizaciji. Taj pristup, pre svega, podrazumeva da potencijalni kupci imaju sposobnost da vode preduzeće, kao i da poseduju resurse na osnovu kojih bi vršili potrebna ulaganja. Posebno je naglašena potreba da se pre prodaje preduzeća reše pitanja vlasništva nad zemljištem, kako je već ranije naglašeno.

Drastične promene u agrarnoj politici bile su postavljene kao imperativ s obzirom na prelazak na tržišni sistem privređivanja i integraciju u evropske i međunarodne ekonomske tokove. Ukazuje se na to da bi politika samodovoljnosti trebalo da bude usko vezana za redukciju troškova, kako onih koji nastaju obezbeđenjem subvencija, tako i troškova korišćenja resursa koji se moraju racionalizovati.

Pre svega, buduće članstvo Republike Srbije u Svetskoj trgovinskoj organizaciji podrazumeva adekvatne izmene oličene u prihvatanju obaveza u obla-

sti intervencija na tržištu. Uz konstataciju da je «politika cena i zaštite domaće proizvodnje jedno od najosetljivijih pitanja sa kojim se susreće poljoprivredni sektor», pisci Strategije ukazali su i na to da je, s obzirom na okolnosti, jedina prihvatljiva opcija za Srbiju preuzimanje cenovnih signala sa tržišta Evropske unije, kao i drugih regionalnih tržišta sa kojima naša zemlja danas posluje.

Kada je u pitanju tarifni sistem, koji takođe predstavlja izuzetno osetljivo pitanje, predloženo je pronalaženje takvog nivoa carina koji će, u isto vreme, omogućiti i zaštitu domaće proizvodnje i postojanje konkurencije. Zbog kolizije navedenih ciljeva, kao i neminovnosti preuzimanja međunarodnih obaveza koje proističu iz relevantnih sporazuma, bilo je jasno da ovaj zadatak neće biti ni malo jednostavan, niti lako ostvarljiv.

U oblasti izvoznih podsticaja, koji su do tada bili primenjivani kao mera podrške domaćoj proizvodnji, prema Strategiji isplaćivanje ovog vida podrške opravdano je samo u slučajevima: (1) unapređenja i promovisanja domaće proizvodnje, (2) rasterećenja domaćih viškova i (3) pronalaženja novih tržišta za proizvode za koje nije postignuta konkurentnost.

Zbog činjenice da je, vršeći svoje zadatke u domenu interventne kupovine, Direkcija za robne rezerve obezbeđivala izvesnu korist samo agrokombinatima i prerađivačima, ali ne indivudualnim poljoprivrednim proizvođačima, u Strategiji se podvlači potreba za redefinisanjem uloge Direkcije. Bilo je predviđeno da se izmene realizuju po ugledu na institucije sličnih nadležnosti u razvijenim zemljama tržišne privrede. Kako je u ovom dokumentu predloženo – budućnost Direkcije za robne rezerve treba da bude predmet razmatranja sa dve opcione uloge: kao agencije za bezbednost hrane i kao «kupca u krajnjoj nuždi».

U ovom razvojnom dokumentu bilo je naglašeno da je izgrađivanjem institucija po modelima zemalja Evropske unije potrebno stvoriti preduslove da se agrarni budžet usmeri u pravcu unapređenja strukture, tržišta i ruralnog razvoja. Mogućnosti direktne podrške proizvođačima trebalo je proširiti ne samo na osnovu obezbeđenja sredstava za ove namene, već i izgradnjom relevantnih mehanizama za sprovođenje mera agrarne politike, koji su nedostajli. Takođe, priključenje Evropskoj uniji kao jedan od prioriteta naše države, podrazumeva, pored ostalog, integraciju u CAP i stvaranje uslova za postizanje konkurentnosti u takvom okruženju.

Opšta nerazvijenost i izražena neekonomičnost tržišta poljoprivrednih proizvoda prepoznato je kao još jedno od ograničenja uspešne integracije poljoprivrede Republike Srbije u Evropsku uniju. Naime, u Strategiji se navo-

di da se dominantni deo trgovine agrarnim proizvodima ostvaruje putem tzv. nezvaničnih i nekontrolisanih kanala[16], te se shodno tome od države očekivala podrška u vidu programa za osnivanje specijalizovanih organizacija za proizvodnju i prodaju poljoprivrednih proizvoda, a sve u cilju zaštite proizvođača. Takođe, jedan od prioritetnih ciljeva, kada je u pitanju unapređenje tržišta, navedna je harmonizacija domaćih propisa sa međunarodnim standardima sastava i kvaliteta proizvoda.

U periodu od 2000. do 2005. jedno od ključnih ograničenja razvoju poljoprivrede bila je limitiranost sredstava za kreditiranje naročito izražena u domenu srednjeročnih i dugoročnih kreditnih linija. Zbog toga se, kao jedan od prioritetnih zadataka u Strategiji pominje izgradnja tržišta kredita koje će biti dostupno svim učesnicima u lancu proizvodnje.

Integralni ruralni razvoj jedan je od strateških ciljeva definisanih na početku ovog dokumenta. Naime, iako predstavlja samo oblast regionalne politike, ruralni razvoj je dovoljno bitan da ima specifičnu politiku i ciljeve. Iz tih razloga u Stategiji poljoprivrede Srbije iz 2005. godine se podvlači da je planiranje ruralnog razvoja potrebno obaviti sa svim zainteresovanim resorima uz koordinaciju resornog ministarstva. Po ugledu na Evropsku uniju i u obasti ruralnog razvoja bilo je potrebno usvojiti određene modele. Pre svega, misli se na kategorizaciju tzv. manje povoljnih područja («Less Favourable Areas», LFA), koja se moraju posebno tretirati u procesu kreiranja mera agrarne politike. Zbog specifičnosti, odnosno izraženih razlika koje postoje između pojedinih ruralnih područja u Strategiji je preporučeno da Vlada ustanovi generalne principe politike i njenog finansiranja, a definisanje detaljnog razvojnog plana, kao i njegovo sprovođenje trebalo je prepustiti lokalnim i regionalnim vlastima i zajednicama.

U period od početka društveno-ekonomske tranzicije do 2013. godine podsticajna politika u poljoprivredi Republike Srbije bila je podložna delovanju više nepovoljnih faktora, među kojima su na razvojni tok poljoprivrede naročito uticali: politička i ekonomska nestabilnost, nestabilnost vremenskih prilika i svetska ekonomska kriza. Strategija za razvoj poljoprivrede, doneta 2005. godine, nije bila podržana višegodišnjim programskim dokumentima, nije imala jasne budžetske okvire, a takođe ni mere za njenu implementaciju nisu dosledno pratile njene zacrtane ciljeve. Uprkos navedenim okolno-

[16] Prema zvaničnoj statistici, 81% žitarica, 93% krompira, 78% jabuka, 79% mleka, 68% svinjskog mesa se potroši na farmama ili se prodaje preko familije ili prijatelja. ("Strategija razvoja poljoprivrede Srbije", Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije, Beograd, 2004., str. 56.)

stima u kojima je agrarna politka realizovana, od 2005. do 2013. godine došlo je i do izvesnih pozitivnih pomaka.

Pozitivni efekti zabeleženi su, pre svega, u domenu biljne proizvodnje. Zahvaljujući subvencijama ostvaren je rast proizvodnje industrijskog bilja, kao i rast izvoza šećera i ulja. Kao pozitivne promene mogu se oceniti i rast organske proizvodnje, proizvodnje vina, proizvodnje sa geografskim poreklom i razvoj seoskog turizma. Napredak u navedenim segmentima agrarnog i ruralnog razvoja pomognut je, pored nacionalnih subvencija iz agrarnog budžeta, i finansijskom podrškom ostvarenom u okviru različitih međunarodnih donacija. U posmatranom periodu, međutim, stočarsku proizvodnju prati trend opadanja, pre svega zbog nestabilnosti podsticaja. Kada je reč o institucionalnoj podršci razvoju poljoprivrede, najvažniji korak bilo je osnivanje Agencije za agrarna plaćanja 2009. godine[17]. Iako formalno egzistira, ova institucija još uvek nije akreditovana za obavljanje poslova vezanih za implementaciju evropskih podsticajnih fondova. Kao ključni razlog ne dobijanja akreditacije navodi se neadekvatnan kadrovski potencijal.

Sa ciljem da se otklone i/ili bar ublaže ograničenja koja su pratila realizaciju ciljeva iz prethodnog razvojnog dokumenta, tokom 2013. godine grupa eksperata pod pokroviteljstvom Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine donelo je novi strateški okvir za razvoj poljoprivrede i sela. Taj dokument nazvan je **„Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine"**. Političke i institucionalne reforme koje zahteva priprema za ulazak u okvire CAP Evropske unije podrazumevaju definisanje vizije, strateških ciljeva, kao i konkretnih operativnih mera i instrumenata. Kako bi strateški ciljevi bili što realnije postavljeni, u ovom razvojnom dokumentu definisan je i okvir budžetske podrške, kao i finansijski okvir predpristupnih fondova koji će našoj zemlji biti na raspolaganju. Prioritet Strategije je uspostavljanje osnova nove politike agrarnog i ruralnog razvoja koja će, u svim svojim segmentima, biti spremna za postepenu harmonizaciju sa legislativom Evropske unije u oblasti poljoprivrede.

Podstrek za definisanje nove razvojne strategije u oblasti poljoprivrede je usložnjavanje, kako unutrašnjih tako i spoljnih izazova koji stoje na putu oporavka i razvoja poljoprivrede i sela Srbije. Kao odgovor na takvu vrstu izazova naša država je u obavezi da sve svoje raspložive institucionalne i humane kapacitete usmeri ka koncipiranju i operacionalizaciji agrarne politike koja će kao

[17] Tokom 2015. godine Agencija je preimenovana u Upravu za agrarna plaćanja, a njeno sedište je iz Šapca prebačeno u Beorad.

svoje najvažnije odrednice imati stabilnost, dugoročnost i efikasnost. Ostvarivanje ove glavne misije, subjekti zaduženi za sprovođenje poljoprivredne politike trebalo bi da deluju u tri segmenta:

- Prvi segment podrazumeva uvođenje novih instrumenata agrarne politike koji će omogućiti restrukturiranje agrarnog sektora u cilju njegove što uspešnije pripreme za prihvatanje instrumenata CAP. Ovaj korak označen je kao „reforma poljoprivredne politike".
- Drugi segment, po ugledu na države koje su već pristupile Evropskoj uniji, je usvajanje i potpuna primena pravnih tekovina (*acquis communautaire*) Evropske unije u svim segmentima, pa i u poljoprivredi.
- Treći segment delovanja, označen kao „institucionalne reforme" neophodan je uslov za realizaciju prva dva segmenta, a znači izgradnju novih ili usklađivanje postojećih institucionalnih rešenja koja će odgovoriti na zahteve proistekle iz prihvatanja CAP.

Budući da razvoj poljoprivrede i ruralnih sredina zahteva multifunkcionalni pristup, Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja za period od 2014. do 2024. godine koncipirana je uz oslanjanje na sledeće razvojne dokumente:

1) Strategija razvoja poljoprivrede Srbije;
2) Nacionalni program za poljoprivredu Srbije od 2010. do 2013. godine;
3) Nacionalni program ruralnog razvoja od 2011. do 2013. godine;
4) Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije;
5) Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine,
6) Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara.

Sledeći iskustva zemalja koje su u domenu agrarne politike primenile efikasna rešenja i time svoj agrarni sektor dovele do zavidnog nivoa konkurentnosti, kreatori Strategije primenili su koncept ciklusa javne politike koji pored kreiranja i implementacije, podrazumeva i treći važan korak u sprovođenju agrarne politike, a to je kontrola i vrednovanje.

Kreiranje politike podrazumeva prvi korak u okviru koga se utvrđuju razvojni prioriteti, ciljevi i očekivani rezultati. Primena, odnosno implementacija označava sprovođenje svih aktivnosti definisanih u okviru procesa kreiranja politike, koje bi trebalo da dovede do uspešnog ispunjenja najvećeg bro-

ja planiranih ciljeva. Novina u vođenju agrarne politike na našim prostorima čini treći korak, odnosno kontrolu i vrednovanje. S obzirom da donošenje strategije razvoja ne bi trebalo samo po sebi da bude cilj, ova faza nadgledanja i ocenjivanja efikasnosti sprovođenja predviđenih mera smatra se aktivnošću koja je neophodna za postizanje visokog stepena efikasnosti agrarne politike i politike ruralnog razvoja. Takođe, uočavanje nedostataka postojeće strategije u postupku njene implementacije poima se kao dragoceni podatak koji će omogućiti da se negativne strane i tzv. uska grla otklone u narednom razvojnom ciklusu.

SWOT[18] i PESTLE[19] analizom uočeni su raspoloživi kapaciteti, kao i ograničenja koja stoje na putu dinamičnog razvoja primarne poljoprivredne proizvodnje, prehrambene industrije i ruralne ekonomije. Prema zvaničnim statističkim podacima, Srbija ima značajno veće učešće BDV sektora poljoprivrede u ukupnom BDV privrede u odnosu na zemlje članice Evropske unije. To učešće ocenjuje se kao veoma visoko.

Tabela 24. Makroekonomski indikatori doprinosa poljoprivrede nacionalnoj ekonomiji

	2008.	**2009.**	**2010.**	**2011.**	**2012.**	**2013.**
Učešće BDV poljoprivrede u ukupnoj BDV (u %)	10,4	9,3	9,9	10,5	9,7	11,4
Učešće poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti (u %)	25,0	23,8	22,2	21,2	21,0	21,3
Učešće poljoprivrede u ukupnom izvozu (u %)	18,0	23,4	23,0	23,2	24,1	23,4
Učešće poljoprivrede u ukupnom uvozu (u %)	6,5	8,7	6,6	7,4	8,3	8,2
Pokrivenost uvoza izvozom (u %)	126,5	140,8	207,6	185,8	174,5	178,8

Izvor: Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine, str. 7.

Kao dva ključna razloga koji se dovode do tako visokog učešća poljoprivrede u ukupnoj bruto dodatoj vrednosti navode se, pre svega, relativno dobra rasprostranjenost prirodnih resursa i povoljni klimatski uslovi za bavljenje poljoprivredom. Sa druge strane, ne bi trebalo zaboraviti ni činjenicu da je visoko učešće primarnog sektora privrede u ukupnoj bruto dodatoj vred-

[18] SWOT: S-snage, W-slabosti, O-šanse i T-pretnje

[19] PESTLE: P-politička, E-ekonomska, S-sociološka, T-tehnološka, L-pravna i E-analiza životne sredine

nosti siguran pokazatelj privredne nerazvijenosti, odnosno nedovolno dinamičnog procesa strukturnih reformi privrede. Pored toga (Tabela 24.) poljoprivreda beleži i visoko učešće u ukupnoj zaposlenosti radne snage. Ona u posmatranom periodu apsorbuje oko 20% ukupno radno aktivnog stanovištva naše zemlje.

Vizija poljoprivrede i sela Srbije do 2024. godine usmerena je ka dve ključne odrednice:

1) Stvaranje poljoprivrede zasnovane na znanju, novim tehnologijama i standardima, i
2) Održivo upravljanje ruralnim područjima, koje će privući mlado stanovništvo za život na selu.

Realizacija vizije podrazumeva uvažavanje nekoliko ključnih principa:

1) Održivi razvoj – koji podrazumeva ekonomsku, ekološku i socijalnu održivost;
2) Policentrični razvoj – koji podrazumeva uvažavanje specifičnosti i različitih razvojnih potreba mikroregiona, pojedinih tipova gazdinstava, kao i različitih kategorija stanovništva;
3) Modernizacija poljoprivrede, i
4) Stabilnost i konzistentnost agrarnog budžeta.

Kao najvažniji strateški ciljevi koji bi trebalo da dovedu agrarni sektor Srbije na viši nivo konkurentnosti i efikasnosti, a ruralne sredine pretvore u prostor povoljan za život mladih ljudi, izdvojeni su:

1) Rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;
2) Rast konkurentnosti zasnovan na tehničko-tehnološkom unapređenju agrarnog sektora i uz prilagođavanje tržištu;
3) Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
4) Smanjenje siromaštva i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima, i
5) Efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i sela.

U realizaciji ciljeva i ostvarivanju vizije kreatori i nosioci agrarne politike, kao i drugi subjekti na direktan ili posredan način povezani sa agranim sektorom, biće suočeni sa nekoliko unutrašnjih i spoljašnjih izazova. Kada su u pitanju izazovi vezani za aktuelno stanje i ograničenja razvoju agrarnog sek-

tora i ruralnih područja naše zemlje potrebno je apostrofirati održivo upravljanje resursima, transfer znanja i tehničko-tehnološki napredak, rast konkurentnosti, napredak tzv. prehrambenog lanca i jačanje socijalne strukture ruralnih područja.

Klimatske promene, ekonomska globalizacija, članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji i zahtevi procesa integracija u Evropsku uniju predstavljaju najvažnije spoljne izazove u okviru kojih se implementira politika razvoja poljoprivrede i sela Srbije.

Pet strateških ciljeva podeljeno je u 14 prioritetnih područja, a za svako od njih definisani su operativni ciljevi. Prioritetna područja su u kojima bi agrarna politika svojim merama i insturmentima trebalo da ostvari željene rezultate su:

1) Stabilizacija dohotka poljoprivrednih proizvođača;
2) Finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja i upravljanje rizicima;
3) Efikasno upravljanje zemljištem i povećanje dostupnosti zemljišnih resursa;
4) Unapređenje stanja fizičkih resursa;
5) Unapređenje sistema transfera znanja i razvoj ljudskih potencijala;
6) Prilagođavanje i ublažavanje uticaja klimatskih promena;
7) Tehnološki razvoj i modernizacija poljoprivredne proizvodnje i prerade;
8) Razvoj tržišnih lanaca i logističke podrške sektoru poljoprivrede;
9) Zaštita i unapređenje životne sredine i očuvanje prirodnih resursa;
10) Očuvanje poljoprivrede, prirodnih i ljudskih resursa u područjima sa otežanih uslovima rada u poljoprivredi;
11) Diverzifikacija ruralne ekonomije i očuvanje kulturne i prirodne baštine;
12) Unapređenje socijalne strukture i jačanje socijalnog kapitala;
13) Modernizacija i prilagođavanje organa i organizacija i zakonodavstva, i
14) Unapređenje kvaliteta i bezbednosti proizvoda.

Sva navedena prioritetna područja, kao i operativni ciljevi u okviru njih trebalo bi da omoguće što veće približavanje agrarnog sektora Republike Sr-

bije uslovima koje mora da ispuni na putu usvajanja modela evropske poljoprivrede. Zaustavljanje demografskog sunovrata ruralnih područja i podizanje nivoa kako cenovne, tako i konkurentnosti kvalitetom poljoprivrednih proizvoda trebalo bi postaviti kao dva ravnopravna prioritetna cilja.

3.4. Agrarni budžet kao izvor finansiranja poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Od 1996. godine u Republici Srbiji postoji agrarni budžet kao izvor finansiranja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Iako beleži rast u apsolutnom iznosu, njegovo učešće u ukupnim budžetskim sredstvima i dalje je simbolično. Dominantni udeo u budžetskoj strukturi imaju mere podrške tržištu i direktna plaćanja proizvođačima.

Tabela 25. Struktura agrarnog budžeta Republike Srbije od 2000. do 2005. godine

Mere agrarne politike	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Premije za mleko	+	+	+	+	+	+
Regres za priplodnu stoku	+	+	+	+	+	+
Premije za šećernu repu		+	+	+		
Premije za suncokret				+	+	+
Premije za soju				+	+	+
Premije za duvan		+	+	+	+	
Premije za uljne tikve						+
Program za izvođenje radova na zaštiti, korišćenju i uređenju poljoprivrednog zemljišta	+	+	+	+	+	+
Sredstva za podsticaj proizvodnje sirovog duvana	+					+
Poreska oslobađanja i olakšice u poljoprivredi zbog suše i drugih elementarnih nepogoda	+					
Naknade za regresiranje cene dizel goriva za potrebe poljoprivrede	+				+	
Subvencije za pasterizovano mleko		+				
Unapređenje stočarstva		+	+	+		+
Zdravstvena zaštita životinja		+	+	+		

Stručna poljoprivredna služba		+	+	+	+	+
Šumarstvo i lovstvo		+	+			
Višenamensko korišćenje voda		+	+			
Podsticanje ulaganja u podizanje zasada novih vinograda			+	+		+
Podsticanje ulaganja u podizanje novih zasada šljiva			+	+		+
Finansiranje pripreme Programa dugoročnog razvoja poljoprivrede usklađenog sa Evropskom unijom			+	+		
Finansiranje rada stručnog saveta za stočarstvo, odbora i komisija			+	+		
Subvencije za otkup pšenice			+			
Troškovi analize uzetih uzoraka			+	+		+
Proširenje poseda zemljoradnika i popravka agrohemijskih osobina zemljišta				+		
Izveštajno prognozna služba				+		
Genetski biljni i životinjski resursi				+		+
Registracija sredstava za zaštitu bilja				+		
Registracija veterinarskih lekova				+		
Ispitivanje sredstava za zaštitu bilja i veterinarskih lekova u prometu				+		
Ispitivanje poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda na ostatke pesticida i teških metala				+		
Podsticaj izvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda				+		+
Mere unapređenja produktivnosti gazdinstava					+	+
Registar poljoprivredih gazdinstava					+	+
Subvencije za unapređenje sela					+	+
Rad komisija i stručnih saveta						+
Regresiranje mineralnih đubriva					+	+
Mere za poboljšanje izvoza, kontrole kvaliteta i marketinga					+	
Podrška nabavci mehanizacije i sistema za navodnjavanje						+
Podrška izrađivanju tržišta zakupa zemljišta						+
Privremena podrška proizvođačima hmelja						+
Podrška kontroli i iskorenjavanju štetnih korova i štetočina						+

Mere za poboljšanje kvaliteta mleka					+	+
Kalcizacija zemljišta						+
Podrška naučnim projektima i stručnim aktivnostima						+
Međunarodna saradnja i obaveze						+
Subvencionisanje analize zemljišta i dobijanje preporuka za primenu odgovarajućih đubriva						+
Mere i akcije u poljoprivredi		+	+	+	+	+
Podsticanje podizanja matičnjaka sa osnovnim sadnim materijalom						+
Kupovina i premiranje pšenice					+	+

Izvor: Službeni glasnik Republike Srbije, za odgovarajuće godine

Analizom strukture agrarnog budžeta Republike Srbije u posmatranom periodu može se stvoriti jasna slika o namenskom korišćenju budžetskih sredstava za potrebe zaštite poljoprivrednih proizvođača i unapređenja poljoprivredne proizvodnje i ruralne sredine. Naime, u prvih šest godina analiziranog perioda uočljiva je dominacija premiranja proizvodnje mleka i industrijskog bilja, kao i regresiranja cena pojedinih inputa. Sredstva za navedene namene obično su u strukturi agrarnog budžeta učestvovala sa oko 60%. Udeo sredstava namenjenih za isplatu premija proizvođačima mleka u ukupnom agrarnom budžetu u posmatranom petogodišnjem periodu je veoma visok i u proseku iznosi oko 40%. Kada su u pitanju premije za proizvodnju mleka, potrebno je naglasiti da je, po pravilu, veći iznos premije utvrđen i isplaćivan za proizvodnju koja se odvija u brdsko-planinskim područjima[20] u odnosu na visinu premije za ravničarske proizvodne regione, s obzirom da su u njima proizvodni uslovi znatno povoljniji.

Redovna izdvajanja sredstava iz agrarnog budžeta usmeravana su i za podsticanje proizvodnje industrijskog bilja. Dok su premije za proizvodnju šećerne repe i duvana u listu egzistirale i ranije, direktna plaćanja proizvođačima soje i suncokreta uvedena su u praksu tek od 2003. godine. Visina premije, izražena po jedinici proizvoda, unapred je određena, a njena isplata uglavnom je bila uslovljena visinom ostvarenog prinosa po hektaru. Takođe, u najvećem broju slučajeva predviđena je i mogućnost da korisnici premije imaju pravo na deo sredstava u vidu avansa i pre završetka proizvodnog

[20] Pod pojmom "brdsko-planinsko područje" podrazumevaju se katastarske opštine u kojima je više od jedne polovine zemljišta iznad četiri stotine metara nadmorske visine.

procesa. Prosečno učešće sredstava namenjenih za premije za proizvodnju industrijskog bilja u strukturi agrarnog budžeta Republike Srbije u period od 2000. do 2005. godine iznosilo je oko 30%.

U posmatranom periodu učešće regresa za priplodnu stoku je u ukupnim subvencijama za poljoprivredu iznosilo je svega oko 3%. Ovaj podatak nedvosmisleno ilustruje uzroke izuzetno sporog obnavljanja i/ili opadanja stočnog fonda.

Za potrebe izvođenja radova u poljoprivrednoj proizvodnji posebna sredstva iz budžeta izdvajaju se za regresiranje cene dizel goriva. Na ovaj način, kao i kroz regresiranje cena mineralnog đubriva, država omogućuje smanjenje ukupnih proizvodnih troškova poljoprivrednih gazdinstava. Tako je, na primer, u 2004. godini iz agrarnog budžeta izdvojeno 9,61% za potrebe regresiranja đubriva i goriva.

Program za izvođenje radova na zaštiti, korišćenju i uređenju poljoprivrednog zemljišta redovna je stavka u agrarnom budžetu Republike Srbije u perodu od 2000. do 2005. godine. U posmatranom šestogodišnjem periodu, najveći deo sredstava za ove namene utrošen je na investicione radove – komasaciju, zatim navodnjavanje i kontrolu plodnosti obradivog zemljišta na gazdinstvima zemljoradnika. Za ove namene utrošeno je približno 60% ukupno namenjenih sredstava.

Pošumljavanje na državnom, društvenom i privatnom zemljištu, melioracije degradiranih šuma i šikara, popunjavanje šumskih zasada nastradalih od dugotrajne suše, zaštita šuma, zasada i kultura od biljnih bolesti i insekata, sanacija požarišta, kao i drugi radovi na unapređenju šuma bili su sastavni deo Programa zaštite i unapređenja šuma čija je realizacija finansirana iz budžetskih izvora počevši od 2001. godine.

Mera koja je takođe uvedena 2001. godine, a čija je primena nastavljena i u narednim godinama odnosi se na razmenu poljoprivrednih proizvoda za poljoprivrednu mehanizaciju. U sklopu ove aktivnosti, poljoprivredni proizvođači su mogli, prema utvrđenom paritetu, da nabavku svoje mehanizacije plaćaju isporukama merkantilnog kukuruza i pšenice, tovnih svinja i junadi, sirovim suncokretovim uljem i šećerom.

Počevši od 2002. godine, Vlada Republike Srbije je u saradnji sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, odobravala bespovratna sredstva zemljoradnicima za podizanje novih zasada šljiva i vinove loze. Visina podsticajnih sredstava za određeni sortiment, površinu novog zasada, kao i gustinu

sadnje definisana je Uredbom, a isplaćivana korisnicima po hektaru zasađene površine. Takođe, korisnici sredstava imali su pravo na korišćenje dela podsticajnih sredstava u vidu avansa, ali pod uslovom da je primljeno najmanje 90% zasađenih sadnica, odnosno loznih kalemova.

Na osnovu prikazanih podataka dolazi se do zaključka da je podrška prvom stubu u posmatranom periodu iznosila preko 80% ukupno plasiranih sredstava u poljoprivredu Republike Srbije. Udeo sredstava za podršku drugom stubu, odnosno za ruralni razvoj, je do 2006. godine opadao, dok je udeo sredstava za opšte mere podrške poljoprivredi beležio rast.

Mere budžetske podrške u Republici Srbiji koje su realizovane od 2004. do 2013. godine sistematizovane su, prema APM[21] metodologiji Evropske unije i OECD-a, u tri glavna stuba:

I stub: mere tržišno-cenovne podrške i mere direktne podrške proizvodnji

II stub: strukturne mere i mere ruralnog razvoja

III stub: podrška opštim merama i uslugama u poljoprivredi.

Najznačajniji vidovi podrške u prvom stubu, u posmatranom periodu, bili su: izvozni podsticaji, interventna kupovina, operativni troškovi čuvanja javnih zaliha i sufinansiranje troškova skladištenja.

Kao logičan i neophodan korak u procesu prilagođavanja zahtevima Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije, od 2011. godine prekinuto je finansiranje mera tržišno-cenovne podrške koje su zamenjene direktnim podsticajima.

Mere direktne podrške u okviru I stuba koje su u Republici Srbiji realizovanje tokom perioda od 2004. do 2013. godine su:

- direktna plaćanja proizvođačima zasnovana na outputu, odnosno cenovna podrška,
- plaćanja po hektaru i grlu stoke,
- subvencionisanje inputa kao što su regresi, subvencionisanje kamatnih stopa, premija osiguranja i sl.

Shodno prilagođavanju pravilima CAP, tokom posmatranog perioda dolazi do postepenog ukidanja cenovne podrške i to sa 20% ukupne podrške na početku perioda na svega 10% poslednjih godina. Pri tome, od svih proizvoda ce-

[21] APM- Agricultural Policy Measures Database (Baza podataka za merenje efekata politka ruralnog razvoja)

novna podrška prisutna je još samo kod mleka, dok je za ostale proizvode ukinuta. Udeo subvencionisanja inputa imao je, u posmatranom periodu, tendenciju rasta. U ukupnom budžetu učestvovao je sa preko 50%. Najveći deo sredstava bio je plasiran u vidu regresa za kupovinu dizel goriva i mineralnih đubriva.

Iako su tokom 2008. godine ukinuta, direktna plaćanja po hektaru, odnosno grlu stoke ponovo su uvrštena u strukturu agrarnog budžeta Republike Srbije tokom 2012. godine. Prisustvo ovih mera, kojima se u slučaju naše zemlje, podstiče prvenstveno ratarska proizvodnja i mlečno govedarstvo.

Ukupna podrška ruralnom razvoju u strukturi mera agrarnog budžeta Republike Srbije u periodu od 2004. do 2013. godine ima tendenciju opadanja. Bespovratna sredstva poljoprivrednim gazdinstvima namenjena obnovi i izgradnji objekata, nabavci opreme i mehanizacije i podizanju i proširenju višegodišnjih zasada bila su najzastupljeniji vid podrške. Međutim, sudeći po aktuelnom stanju, kako poljoprivredne mehanizacije, tako i višegodišnjih zasada i ostalih kapaciteta, obim podrške bio je znatno ispod realnih potreba.

Kako zvanični statistički podaci potvrđuju, budžetska sredstva namenjena diverzifikaciji ruralne ekonomije skromno su zastupljena u strukturi podrške. Osim međunarodnih donacija, usmerenih u ovom pravcu, država je učinila nedovoljno za ekonomsku motivaciju mlade i radno-aktivne populacije za ostanak i/ili povratak na selo. O tome, nažalost, nedvosmisleno govore i podaci o starosnoj, polnoj i obrazovnoj strukturi ruralne populacije u Srbiji, koja je alarmantno nepovoljna.

Treći stub podrške podrazumeva budžetske podsticaje koji nisu direktno usmereni ka poljoprivrednim proizvođačima, niti ruralnom stanovništvu. Reč je, naime, o merama čiji je cilj stvaranje povoljnijih uslova za poslovanje u poljoprivredi.

Ova grupa mera podrazumeva finansijsku podršku različitim aktivnostima koje na direktan ili indirektan način utiču na funkcionisanje i razvoj poljoprivrede i ruralne sredine. To su različite inspekcijske službe, istraživački i razvojni centri, izveštajno-prognozne službe, poljoprivredno savetodavne službe i drugi relevantni subjekti.

Period od 2000. do 2013. godine obeležile su dinamične promene, kako u pogledu obima, tako i po pitanju strukture budžetskih podsticaja za poljoprivredu. S obzirom na sve specifičnosti poljoprivredne proizvodnje, od agrarne politike se iznad svega očekuje stabilnost u dugoročnom vremenskom periodu. Samo na taj način koncipirana i vođena agrarna politika može obezbediti rural-

noj populaciji uslove za napredak. Međutim, pored promena u obimu i strukturi subvencija, prethodni period karakteriše i nestabilnost u preduslovima za pristup korisnika budžetskim podsticajima. Zahvaljujući takvoj vrsti promena, značajan deo poljoprivrednih proizvođača i ruralne populacije ostao je uskraćen za bilo kakav vid budžetske podrške.

Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu definisani su obim sredstava, vrste i maksimalni iznosi po vrstama subvencija u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Sredstva agrarnog budžeta raspoređena su na sledeće četiri programske aktivnosti, odnosno namene:

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

U okviru programske aktivnosti „direktna plaćanja" nalaze se subvencije namenjene poljoprivrednoj proizvodnji. Direktna podrška, uvedena je po ugledu na Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije i obuhvata podsticaje za biljnu i stočarsku proizvodnju.

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

U korpusu programske aktivnosti nazvane „posebni podsticaji" nalaze se podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa, radi ostvarivanja odgajivačkih ciljeva u stočarstvu, kao i podsticaji za sprovođenje naučnoistraživačkih, razvojnih i inovativnih projekata u poljoprivredi.

U ukupnom iznosu budžetskih sredstava namenjenih poljoprivredi u 2016. godini, direktna plaćanja imaju najveće učešće i ono iznosi oko 87% (Tabela 26.). Mere ruralnog razvoja u ukupnom agrarnom budžetu učestvuju sa 9%, dok je kreditna podrška prisutna sa 3%, a posebni podsticaji sa svega 1% (Đurić i sar, 2016a).

Tabela 26. Učešće pojedinih programskih aktivnosti u agrarnom budžetu Republike Srbije u 2016. godini

Programska aktivnost/projekat	**Učešće u agranom budžetu (u %)**
Direktna plaćanja	87
Mere ruralnog razvoja	9
Kreditna podrška	3
Posebni podsticaji	1
Ukupno	100

Izvor: proračun autora na bazi SG RS 8/16.

U okviru direktnih plaćanja najveći iznos je opredeljen za nabavku kvalitetne priplodne stoke (oko 31%), dok su premije za mleko, podsticaji za biljnu proizvodnju i regres za đubrivo drugi po važnosti i približno jednako zastupljeni (oko 20%) (Tabela 27.).

Tabela 27. Učešće pojedinih vrsta subvencija u direktnim plaćanjima za poljoprivredu u Republici Srbiji u 2016. godini

Vrsta podsticaja	**Učešće (u %)**
Premije za mleko	20,02
Osnovni podsticaji za biljnu proizvodnju	20,78
Podsticaji za kvalitetne priplodne mlečne krave, kvalitetne priplodne tovne krave, kvalitetne priplodne ovce i koze, kvalitetne priplodne krmače, roditeljske kokoške teškog tipa, roditeljske kokoške lakog tipa, roditeljske ćurke, kvalitetne priplodne matice ribe šarana, kvalitetne priplodne matice ribe pastrmke	30,98
Podsticaji za tov junadi, tov jagnjadi, tov jaradi, tov svinja	5,30
Podsticaji za krave doilje	0,12
Podsticaji za košnice pčela	1,89
Podsticaji za proizvodnju konzumne ribe	0,17
Regres za đubrivo	20,78
Regres za troškove skladištenja	0,01
Ukupno	100

Izvor: proračun autora na bazi SG RS 8/16.

Tabela 28. Struktura mera podsticaja ruralnom razvoju u Republici Srbiji za 2016. godinu

Vrsta subvencije	Učešće (u %)
Investicije u poljoprivrednu proizvodnju za unapređenje konkurentnosti i dostizanje standarda kvaliteta	65
Podsticaji za održivi ruralni razvoj	8
Podsticaji za unapređenje ruralne ekonomije	2
Podsticanje za podršku savetodavnim i stručnim poslovima u poljoprivredi	19
Sredstva učešća u finansiranju IPARD mera	3
Ukupno	100

Izvor: proračun autora na bazi SG RS 8/16.

Što se tiče mera ruralnog razvoja, ubedljiva je dominacija investicija u poljoprivrednu proizvodnju za unapređenje konkurentnosti i dostizanje standarda kvaliteta (65%) (Tabela 28.). Polazeći od iskustva zemalja sa razvijenim agrarnim sektorom, može se reći da bez podrške države u domenu različitih izvora finansiranja, povećanje konkurentnosti poljoprivrede je neizvodljivo.

Značajna sredstva namenjena su podršci savetodavnim i stručnim poslovima u poljoprivredi (19%). Subvencije savetodavnim službama u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja su veoma značajne pre svega sa aspekta jačanja kadrovskih potencijala ovih službi. Kadrovsko osnaživanje bitno će uticati na kapacitete savetodavne službe i njeno aktivno učešće u izradi biznis planova i projektne dokumentacije usaglašene sa rešenjima koja se primenjuju u Evropskoj uniji. Problem koji se potencijalno javlja pri apliciranju i korišćenju subvencija za ruralni razvoj je nedovoljna obaveštenost i pripremljenost ruralne populacije za korišćenje tih sredstava. Upravo u tom segmentu bi savetodavna služba trebalo da odigra ključnu ulogu.

S obzirom na strateško opredeljenje za koncept održivog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, sredstva namenjena podsticajima za održivi razvoj i unapređenje ruralne ekonomije, ocenjuju se kao nedovoljna. Naime, u ukupnim budžetskim sredstvima namenjenim ruralnom razvoju, podsticaji za održivi ruralni razvoj iznose svega 8%. Od toga, za organsku poljoprivrednu proizvodnju izdvojeno je 92.000.000 dinara, što iznosi svega 0,45% ukupnog agrarnog budžeta (Đurić i sar, 2016a).

Iskustvo zemalja sa razvijenim agranim sektorom potvrđuje da se razvoj nauke i tehnologije s pravom smatra jednim od ključnih faktora razvoja po-

ljoprivrede. Unapređenje tehnologije proizvodnje usaglašeno sa društveno-ekonomskim, klimatskim, tržišnim specifičnostima nesumnjivo je korak koji vodi od ekstenzivne ka intenzivnoj i visokoprofitnoj poljoprivredi. Upravo zbog toga, izdvajanja namenjena naučnoistraživačkim, razvojnim i inovativnim projektima u poljoprivredi u aktuelnom rasporedu budžetskih sredstava ocenjuje se kao nedovoljno. Naime, u okviru programa posebnih podsticaja, sredstva za naučnoistraživački, razvojni i inovativni rad u oblasti poljoprivrede u 2016. godini iznosi svega 0,4 % od ukupnih sredstava agrarnog budžeta.

Osim iz budžeta Republike Srbije, finansiranje poljoprivrede realizuje i iz budžeta AP Vojvodine. Na nivou AP Vojvodine za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralnih područja za 2016. godinu izdvojena su bespovratna sredstva za sledeće namene: izgradnja sistema za navodnjavanje, izgradnja kapaciteta za hladnjače, sušare i pčelarstvo, izgradnja protivgradnih mreža, izgradnja plastenika, opremanje farmi, izgradnja kapaciteta za preradu voća, povrća i grožđa, kao i podrška staračkim domaćinstvima.

Tabela 29. Podrška poljoprivredi u AP Vojvodini u 2016. godini

Namena	**Iznos (u dinarima)**
Izgradnja sistema za navodnjavanje	300.000.000
Izgradnja hladnjača, sušara i objekata u pčelarstvu	35.000.000
Podizanje protivgradnih mreža	270.000.000
Opremanje farmi	30.000.000
Podizanje kapaciteta za preradu voća, povrća i grožđa	15.000.000
Pomoć staračkim domaćinstvima	110.000.000
Udruženja	5.000.000
Poljoprivredne manifestacije	10.000.000
Pošumljavanje	96.000.000
Uređenje kanalske mreže u funkciji odvodnjavanja poljoprivrednog zemljišta	590.000.000

Izvor: http://www.psp.vojvodina.gov.rs

Sredstva opredeljena za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju na području AP Vojvodine raspodeljuju se na osnovu konkursa, a dostupna su iz tri fonda: Garancijskog, Pokrajinskog fonda za razvoj poljoprivrede i Razvojnog fonda.

Polazeći od uticaja koje navodnjavanje ima, kako na proizvodne, tako i na ekonomske efekte u poljoprivredi, AP Vojvodina najveći deo finansijske

podrške usmerava u izgradnju sistema za navodnjavanje. Finansiranje se vrši po principu refundacije uloženih sredstava, koja iznosi do 50% od vrednosti investicije.

Zavisnost poljoprivrede od prirodnih, pre svega klimatskih uslova, svojstveno je niskom stepenu njenog razvoja, odnosno ekstenzivnoj poljoprivredi. U cilju smanjenja stepena zavisnosti od klimatskih uslova i podizanja nivoa proizvodnih rezultata i ekonomske isplativosti proizvodnje, na području AP Vojvodine sredstva izdvojena za podizanje protivgradnih mreža našla su se visoko na listi prioriteta u 2016. godini.

Poljoprivredna gazdinstva koja raspolažu sa malim zemljišnim površinama, šansu za unapređenje svog ekonomskog položaja mogu pronaći u podizanju plastenika, odnosno biljnoj proizvodnji u zaštićenom prostoru. Za ove namene je u AP Vojvodini izdvojeno 60 miliona dinara u 2016. godini. Pravo na korišćenje sredstava imaju samo fizička lica koja su nosioci registrovanih poljoprivrednih gazdinstava.

Najviše sredstava Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu usmerio je u 2016. godini na uređenje kanalske mreže za odvodanjavanje poljoprivrednog zemljišta. Ukupan iznos sredstava iznosi 590 miliona dinara, a pravo na korišćenje ovih sredstava imaju lokalne samouprave, odnosno gradovi i opštine. Sistem subvencionisanja podrazumeva da do 55% sredstava obezbeđuje Sekretarijat, dok se ostala sredstva pribavljaju iz izvora lokalne samouprave.

Republika Srbija ostvarila je status zemlje kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, a proces pregovora i insitucionalne harmonizacije je počeo. U tom kontekstu, ono što je za našu zemlju u godinama pre završetka pregovora i pristupanja Evropskoj uniji važno, kada je u pitanju agrarni sektor, jeste korišćenje mogućnosti da se kroz sistem subvencionisanja snažnije motivišu poljoprivrednici kako bi se obim proizvodnje podigao na što viši nivo. Naime, ulaskom u Evropsku uniju, subvencionisanje po osnovu ostvarene proizvodnje više neće biti primenjivano, pa se čini kao logično da se u godinama pre potpune harmonizacije sa merama Zajedničke agrarne politike, makismalno iskoriste postojeći proizvodni potencijali. Da bi se ovaj cilj realizovao neophodno je jačanje institucionalnog okvira, pre svega, povećanje agrarnog budžeta u njegovom apsolutnom iznosu, kao i obezbeđivanje ostalih realnih i, za proizvođače prihvatljivih, izvora finansiranja.

4. AGRARNI SEKTOR SRBIJE U PROCESU PRIKLJUČENJA EVROPSKOJ UNIJI

4.1. Predpristupni fondovi Evropske unije

Od samog nastanka do danas Zajednička agrarna politika Evropske unije doživela je brojne reforme. Promene u mehanizmima i instrumentima podrške poljoprivredi i ruralnim područjima konstantno se dešavaju pod uticajem brojnih, kako unutrašnjih, tako i faktora iz okruženja. Proširenja Evropske unije novim članicama, sve veće nezadovoljstvo zemalja neto davaoca sredstava za funkcionisanje Zajedničke agrarne politike, rast budžetskih izdataka, kao i pritisci Svetske trgovinske organizacije za smanjenjem obima subvencionisanog izvoza u najvećoj meri utiču na neprekidan proces promena unutar evropske poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja. Upravo živost ove materije, merena hiljadama akata kojima se zemlje kandidati za članstvo moraju prilagoditi, jedan je od razloga zbog koga je Evropska unija uspostavila sistem programa tzv. predpristupne pomoći. Naime, Evropska unija je vremenom razvila brojne programe spoljne pomoći, što za rezultat ima preko trideset pravnih instrumenata na osnovu kojih su ovi programi pomoći realizovani. U periodu od 2000. do 2006. godine državama u procesu pridruživanja Evropskoj uniji na raspolaganju su bila četiri finansijska instrumenta: PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS, kao i predpristupni instrument za Tursku.

PHARE program – *Poland and Hungary: Assistance for Restructurng their Economies*[22] ili PHARE CBC – *Cross Border Cooperation*[23], kao što mu naziv govori, prvobtino je bio namenjen Poljskoj i Mađarskoj, ali je kasnije poširen i na ostale zemlje Istočne i Centralne Evrope. Simbiličnog naziva „svetionik"[24], ovaj program bio je svojevrsna zvezda vodilja kojom su bivše socijalističke zemlje prelazile kroz proces društveno-ekonomske tranzicije na putu ka inte-

[22] Poljska i Mađarska: pomoć za restrukturiranje privreda

[23] Prekogranična saradnja

[24] Phare na francuskom znači svetionik.

graciji u Evropsku uniju. PHARE program predprisupne pomoći startovao je 1989. godine, koja se inače smatra prekretnicom u istoriji ovog dela Evrope, zbog pada Berlinskog zida i raspada bivšeg SSSR-a, koji su simbolično označili početak procesa tranzicije zemalja Istočnog bloka. Sve države koje su od 1989. do 2006. godine bile kandidati za članstvo u Evropskoj uniji imale su mogućnost da koriste sredstva PHARE programa i to u oblasti izdradnje institucija, razvoja preduzetništva i regionalne saradnje i razvoja. U sektorima koji su opisani kao posebno osetljivi, a to su: poljoprivreda, zaštite životne sredine, finansijski sektor i pravosudni sistem, kroz PHARE program podrške realizovani su brojni tzv. *twining* projekti[25]. Takođe, od 2000. godine sredstva su bila usmeravana u oblasti obrazovanja, preduzetništva i unapređenja regionalne infrastrukture. Ukupna utrošenja sredstva u okviru PHARE programa predpristupne pomoći iznose 2.900.000 evra.

ISPA – *Instrument for Structural Policies for Pre-accession*[26] je program predpristupne pomoći koji je trajao od 2000. do 2006. godine. Zemlje korisnice ovog programa bile su: Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija. Na izgradnju insfrastrukrunih objekata u oblasti transporta i zaštite životne sredine u navedenim zemljama, utrošeno je 1.040.000 evra.

CARDS – *Community Assistance for Recontruction Developemet and Stabilisation*[27] usvojen je kao program predpristupne pomoći zemljama Zapadnog Balkana od strane Saveta Evrope u decembru 2000. godine. Cilj programa je podrška zemljama regiona u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Kroz brojne projekte u okviru CARDS programa Evropska unija teži da promoviše stabilnost i omogući bližu saradnju. U okviru ovog programa potpisuje se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji bi trebalo da pomogne svakoj od zemalja Zapadnog Balkana da ostvari što intenzivniji napredak u pravcu evropske integracije.

SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*[28] je program predpristupne pomoći zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji koji je, odlukom Saveta Evrope (EC, 1999), osnovan u

[25] Twining projekti predstavljaju instument Evropske unije za institucionalnu saradnju između Unije i zemlje kandidata za članstvo.

[26] Predpristupni instrument za strukturne politike

[27] Program pomoći za obnovu, razvoj i stabilizaciju

[28] Specijalni program predprisupne pomoć za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja

junu 1999. godine. Pored postojećih PHARE i ISPA programa, SAPARD je bio prvi program predpristupne pomoći usmeren isključivo na oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja. Njegova prevashodna namena bila je pomoć zemljama kandidatima kako bi što uspešnije reformisale svoj agrarni sektor i pripremile se za implementaciju složenih pravnih propisa Evropske unije u ovoj oblasti.

SAPARD programom Evropska unija na zemlje kandidate prenosi veći deo odgovornosti za uspeh apsorpcije sredstava. Naime, zemlje kandiati, korisnice sredstava SAPARD-a bile su u obavezi da izgrade relevantnu institucionalnu infrastrukturu, odnosno operativne grupe koje će biti odgovorne za upravljanje ovim predprisupnim fondom, a prethodno akreditovane od strane Evropske Komisije. Ta svojevrsna decentralizacija, uz krhke institucionalne kapacitete zemalja kandidata, rezultirala je relativno slabom apsorpcijom sredstava u prvim godinama funkcionisanja ovog programa.

Kreiran kao sredstvo za predprisupnu pomoć zemljama Centralne i Istočne Evrope koje su se Evropskoj uniji pridružile 2004. godine, SAPARD je bio deo makroekonomskog plana Agenda 2000. U okviru ovog programa podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, Evropska unija je zemljama kandidatima ponudila listu od sledećih petnaest mera (Mortensen, 2008):

1. Investicije u poljoprivredna gazdinstva;
2. Stručna obuka i edukacija;
3. Zaštita agro-okruženja;
4. Marketing i prerada;
5. Mere u šumarstvu;
6. Unapređenje zemljišta;
7. Unapređenje sektora usluga u ruralnim oblastima;
8. Obnova seoskog ambijenta;
9. Diverzifikacija poljoprivrednih aktivnosti;
10. Menadžment u vodoprivredi;
11. Razvoj poljoprivredne infrastrukture;
12. Kontrola kvaliteta i veterinarska kontrola;
13. Proizvođačke asocijacije;
14. Zemljišni registar, i

15. Tehnička pomoć.

U okviru SAPARD programa u periodu od 2000.do 2006. godne utrošeno je ukupno 560 miliona evra. Pored navedenih mera, bile su definisane još četiri tzv. pridužene mere koje su kofinanasirane iz Evropskog fonda za usmeravanje i garantovanje u poljoprivredi (EAGGF). U pitanju su bile mere za zaštitu životne sredine, mere vezane za rano penzionisanje, mere namenjene podršci područjima sa slabijim razvojnim mogućnostima (LFA-*less favourable areas*), kao i mere pošumljavanja.

Uprkos veoma ambiciozno definisanom obimu raspoloživih sredstava u okviru SAPARD programa, najveći broj zemalja, naročito u prvih nekoliko godina funkcionisanja ovog fonda, nije imao zadovoljavajući procenat apsorpcije. Problemi nepotpune dokumentacije, neadekvatnih biznis planova, nerešena imovinsko-pravna pitanja, nedostatak informacija i nedovoljno efikasna administracija u najvećem broju zemalja, potencijalnih korisnika sredstava predpristupne pomoći doveli su do toga da u periodu od 2000. do 2003. godine prosečan procenat iskorišćenosti raspoloživih sredstava bude svega 13% (Tabela 30.).

Posle prvih nekoliko godina, koje su bile praćene opisanim poteškoćama, najveći broj limitirajućih faktora je otklonjen, pa je shodno tome i procenat iskorišćenosti sredstava SAPARD programa proporcionalno rastao. S obzirom na sve probleme, može se reći da je SAPARD ipak doživeo uspeh na polju institucionalnog jačanja, pre svega zbog uspostavljanja funkcionalnih institucija koje nisu postojale u zemljama kandidatima. SAPARD se pokazao kao uspešan naslednik programa PHARE, koji je pretežno namenjen za jačanje institucionalnih kapaciteta.

Tabela 30. Iskorišćenost SAPARD sredstva u periodu od 2000. do 2003. godine

Zemlja	Raspoloživa sredstva u mil.evra	Broj odobrenih projekata	Ugovorena sredstva od raspoloživih sredstava		Isplaćena sredstva od ugovorenih sredstava		Kapacitet apsorpcije 13%
			Mil.evra	%	Mil.evra	%	
Poljska	708,2	4 986	305,24	43,1	132,56	43,43	18,72
Rumunija	632,4	584	331,05	52,35	4,52	1,37	0,71
Bugarska	218,8	946	134,18	61,33	37,9	28,25	17,32
Mađarska	159,8	677	52,19	32,66	4,25	8,14	2,66
Litvanija	125,2	509	105,13	83,97	33,02	31,41	26,37
Češka	92,6	1 656	106,34	114,84	39,39	37,04	42,54
Letonija	91,7	1 502	66,65	72,68	28,82	43,24	31,43
Slovačka	76,8	494	48,72	63,44	9,24	18,97	12,03
Estonija	51	1 323	49,68	97,41	26,77	53,88	52,49
Slovenija	26,6	236	15,26	57,37	5,78	37,88	21,73
Ukupno	**2 183,10**	**12 913**	**1 214,44**		**322,25**	**Prosek**	**22,6**

Izvor: Wilkinson, 2004.

Budući da SAPARD predstavlja prethodnicu IPARD programa, čiji je korisnik i naša zemlja, važno je da se sagledaju sve prednosti i ograničenja ovakvog oblika podrške koju nudi Evropska unija. Kako bi se obezbedilo što uspešnije korišćenje predpristupne pomoći, neophodno je, pre svega, formirati odgovarajuće institucionalne kapacitete. Efkasne institucije, kao i operativna tela predstavljaju subjekte koji jedino mogu obezbediti da planovi i projekti koji se donose na nacionalnom nivou, a u vezi su sa korišćenjem evropskih fondova, budu realni i usaglašeni sa specifičnim razvojnim potrebama, a samim tim i ostvarivi. Takođe, dobro organizovane institucije i njihov kvalitetan kadar omogući će potpuno informisanje svih potencijalnih korisnika sredstava iz fondova koje obezbeđuje Evropska unija. Ovo se poima kao veoma važan segment rada savetodavnih institucija, s obzirom da su nedovoljna informisanost, kao i nepoverenje ruralnog stanovništva bila ograničenja uspešnom povlačenju sredstava SAPARD fonda u gotovo svim zemljama Centralne i Istočne Evrope.

Sa druge strane, pogrešno je gajiti iluzije da će predpristupni fondovi rešiti sve probleme poljoprivrede i sela. Naprotiv. Nacionalna agrarana politika, u periodu dok država još uvek ima status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, trebalo bi da bude maksimalno afirmativna prema svim članovima „agararne zajednice", kako poljoprivrednim proizvođačima, tako i ruralnom stanovništvu uopšte. S obzirom da evropski fondovi funkcionišu po principu kofinansiranja i refundiranja sredstava, neizostavno je signifikantno povećanje nacionalnog budžeta namenjenog poljoprivredi.

Ono što takođe možemo naučiti iz iskustava drugih zemalja, a vezano je za korišćenje predpristupnih fondova, odnosi se na listu nacionalnih razvojnih prioriteta. Iako je činjenica da su poljoprivreda i ruralna područja suočeni sa velikim brojem problema, veoma je važno, naročito u prvim godinama korišćenja predpristupne podrške, odabrati što manji broj realnih prioriteta. Na taj način obezbeđuje se veći stepen efikasnosti i iskorišćenosti sredstava koje zemljama kandidatima Evropska unija stavlja na raspolaganje.

4.1.1. IPA program predpristupne podrške zemljama kandidatima

Potreba za uprošćavanjem sistema spoljne pomoći, kao i za postizanjem maksmalnih rezultata korišćenjem namenjenih finansijskih sredstava, dovela je do uspostavljanja jednostavnijeg okvira za pružanje podrške zemljama potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Reč je o jedinstvenom predpristupnom instrumentu Evropske unije za budžetsko razdoblje od 2007. do 2013. godine kojim su zamenjeni svi prethodni instrumenti. Donošenjem uredbe Saveta Evrope u julu 2006. godine uspostavljen je novi instrument za predpristupnu pomoć IPA I 2007-2013 – *Instrument for Pre-Accession Assistance* (EC, 2006).

U nameri da se što uspešnije postignu razvojni ciljevi svake zemlje, IPA je podeljena na pet komponenti:

1. Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija;
2. Prekogranična saradnja;
3. Regionalni razvoj;
4. Razvoj ljudskih resursa, i
5. Ruralni razvoj.

Zemljama kandidatima za članstvo[29] bile su dostupne sve, a ostalim zemljama, potencijalnim kandidatima, samo prve dve komponente. Ukupan IPA budžet za period od 2007. do 2013. godine iznosio je 11,5 milijardi evra, a Republici Srbiji bilo je namenjeno oko 1,4 milijarde evra. Pomenuta sredstva mogla su se realizovati u okviru I i II komponente IPA, ali su se mogle finansirati i aktivnosti koje su slične III, IV i V komponenti. Realizacijom projekata u okviru I komponente IPA, Evropska unija, pored ostalim mera institucionalne izgradnje, podržavala je projekte koji su predstavljali svojevrsnu pripremu za korišćenje V IPA komponente, odnosno IPARD.

Prema uredbi Evropske Komisije broj 718/2007 donete u junu 2007. godine definisani su opšti okvir, principi, oblasti i forme upotrebe sredstava iz IPA fonda. Pomoć iz komponente namenjene ruralnom razvoju trebalo je da doprinese postizanju sledećih ciljeva (EC, 2007):

- Poboljšanju tržišne efikasnosti i sprovođenju standarda Evropske unije;
- Pripremama za sprovođenje agro-ekoloških mera, kao i
- Donošenju i realizaciji strategija lokalnog razvoja sela i razvoju ruralne ekonomije.

Navedeni ciljevi V komponente IPA programa trebalo je da budu ostvareni primenom sledećih mera:

1) Ulaganja u poljoprivredu radi restrukturiranja i dostizanja standarda Unije kroz investiranje u poljoprivredna gazdinstva. Izgradnja i rekonstrukcija objekata i skladišta ili nabavka opreme predstavljaju primere ove mere.
2) Podrška u cilju jednostavnijeg osnivanja i administrativnog rada grupa proizvođača u svrhe adaptiranja proizvodnje i učinka članova grupa proizvođača tržišnim zahtevima, zajedničkog iznošenja robe na tržište, kao i utvrđivanja zajedničkih pravila o infomacijama i proizvodnji.
3) Ulaganje u preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda radi restrukturiranja ovih delatnosti, a sve u cilju dostizanja stan-

[29] U vreme kada je uspostavljen IPA fond predpristupne pomoći, zemlje sa statusom kandidata za članstvo u Evropskoj uniji bile su: Island, Turska, Hrvatska i B.J.R. Makedonija. Zemlje potencijalni kandidati bile su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija uključujući Kosovo i Metohiju.

darda Evropske unije. U ovaj sistem pomoći nisu bile uključene investicije na nivou trgovine na malo.

4) Aktivnosti za unapređenje životne sredine i prirodnih resursa sprovođenjem pilot projekata u cilju razvoja praktičnog iskustva u sprovođenu akcija radi poboljšanja životne sredine, kako na nivou administracije, tako i na nivou poljoprivrednih gazdinstava. Primeri ove grupe mera su podrška organskoj proizvodnji, poštovanje principa rotacije useva, redukcije upotrebe đubriva i slično.
5) Priprema i sprovođenje lokalnih strategija razvoja sela kroz pripremu projekata saradnje u skladu sa prioritetima ruralnog razvoja i vođenje lokalnih privatno-javnih partnerstava kroz osnivanje lokalnih akcionih grupa (LAG).
6) Poboljšanje i razvoj infrastrukture u ruralnim područjima, kako bi se smanjile regionalne razlike i došlo do povećanja privlačnosti ruralnih područja za razvoj preduzetništva i obezbeđivanje uslova za razvoj ruralne ekonomije.
7) Podsticanje raznovrsnosti i razvoj ruralnih privrednih aktivnosti kroz pokretanje privredne delatnosti, stvaranje boljih mogućnosti za zapošljavanje i diverzifikaciju ruralne ekonomije.
8) Realizacija različitih vidova obuke kako bi se unapredile profesionalne veštine i kompetencije lica koja su angažovana u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru i drugih ekonomskih aktera koji rade u oblastima koje pokriva V komponeneta IPA programa.
9) Tehnička pomoć, koja predstavlja meru asistencije državnoj administraciji u sprovođenju IPARD operativnog programa.

4.1.2. Institucionalni okvir i programiranje IPARD fonda

IPARD[30], odnosno komponenta IPA programa koja je namenjena ruralnom razvoju, u velikoj meri se razlikuje od ostalih komponenata. Pre svega, za ovu komponentu zahteva se decentralizovano upravljanje bez ex-ante kontrole. Ova razlika uslovljava i drugačiju strukturu institucija koje administriraju IPARD.

[30] IPARD – Instrument for Pre-accession Assistance-Rural Development

Bazni uslov za korišćenje sredstava iz IPARD fonda ima politički karakter, a odnosi se na ostvarivanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Zatim sledi formiranje institucija, usvajanje i odobravanje IPARD programa od strane Evropske Komisije, zaključivanje svih relevantnih sporazuma i uspešno okončavanje procesa akreditacije.

Strukturu IPARD programa čine odgovarajće institucije i subjekti. Dva ključna subjekta su Nacionalni IPA kordinator i Nacionalni službenik za akreditaciju. Deo kontrolnog i upravljačkog sistema je i Nacionalni fond. IPARD operativnu strukturu čini Upravljačko telo i IPARD agencija. Najvažniju ulogu u procesu transfera novca ima Nacionalni fond. Ovo telo zaduženo je za obezbeđivanje nesmetanog transfera novčanih sredstava koje odobrava Evropska unija na nacionalni račun i prema IPARD agenciji. Takođe, Nacionalni fond je zadužen za pravovremeno dostavljanje izveštaja Evropskoj Komisiji o realizovanim plaćanjima. Upravljačko telo, što je najčešće resorno ministarstvo, zaduženo je za sledeće zadatke:

1. izrada IPARD programa;
2. nadzor nad sprovođenjem programa;
3. evaluacija, i
4. izveštavanje.

Upravljačko telo formira Nadzorno telo zaduženo za praćenje implementacije i ocenu efikasnosti IPARD programa. Pravovremeno informisanje potencijalnih korisnika takođe je u domenu aktivnosti Upravljačkog tela, odnosno Ministarstva koje se bavi poslovima vezanim za ruralni razvoj.

Za odobravanje i kontrolu obaveza plaćanja, isplatu sredstava korisnicima i računovodstvene poslove zadužena je IPARD agencija, odnosno Uprava za agrarna plaćanja.

Relevantne institucije u Republici Srbiji zadužene za implementaciju IPARD programa su:

- Ministarstvo finansija, u funkciji Nacionalnog fonda i Nacionalnog službenika za odobravanje;
- Sektor za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, u ulozi Upravljačkog tela i
- Uprava za agrarna plaćanja kao organ u sastavu Ministarstva poljoprivrede kojoj su povereni poslovi IPARD agencije.

4.1.3. Način funkcionisanja IPARD programa

Prvi korak u postupku odobravanja sredstava sprovodi institucija akreditovana od strane Evropske Komisije, odnosno IPARD agencija. Ova agencija je zadužena za izradu korisničkog uputstva u kome se precizira za koje mere, na koji način, u kojim rokovima, za koja sredstva, uz koju potrebnu dokumentaciju potencijalni korisnik može da aplicira za IPARD sredstva. Forma i visina podrške predstavljaju informacije od najveć važnosti za početni korak svakog podnosioca zahteva.

Na raspisani konkurs IPARD agencije, potencijalni korisnik se javlja tako što popunjava aplikacione formulare i dostavlja ih Agenciji uz svu potrebnu prateću dokumentaciju. U fazi provere prihvatljivosti zahteva i korisnika Agenciji se najčešće dostavljaju razni opšti i specifični dokazi. Opšta dokumentacija je uglavnom identična kao i za nacionalne mere, dok specifična dokumentacija podrazumeva:

1. pojednostavljenu ili složenu verziju biznis plana;
2. glavni projekat;
3. idejni projekat;
4. dokaz o poštovanju minimuma nacionalnih standarda koji se odnose na zdravstvenu zaštitu životinja, bezbednost na radu i sl.

Bez obzira o kojoj meri iz IPARD programa je reč, podnosilac zahteva je u obavezi da dostavi dokaz o tome da na bankovnom računu raspolaže sa celokupnom sumom finansijskih sredstava potrebnih za realizaciju čitave investicije. Nakon dostavljanja svih potrebnih dokumenata, Agencija vrši bodovanje, rangiranje i donosi odluku o odobravanju projekta.

Po odobravanju projekta, sa korisnikom se zaključuje ugovor o korišćenju sredstava iz IPARD programa. Uslov koji mora biti ispunjen je da investicija ne sme biti započeta pre zaključenja ovog ugovora. Kada se ugovor između korisnika i IPARD agencije zaključi, korisnik započinje investiciju i tokom čitavog perioda realizacije investicije mora se pridržavati projekta koji je priložio prilikom konkurisanja. Svaka eventualna promena predmet je razmatranja i odobravanja od strane IPARD agencije, a u suprotnom se može desiti da projekat bude odbačen, a isplata sredstava stopirana.

Po završetku investicije korisnik podnosi zahtev za isplatu sredstava sa originalnim računima, dokazima o uplati sredstava i svom ostalom potreb-

nom dokumentacijom. Najčešće se refundacija sredstava obavlja jednom, za sva investirana sredstva, ali se kod zahtevnijih investicija može desiti fazno investiranje, pa samim tim i povraćaj sredstava odvija se u više faza, o čemu odlučuje IPARD agencija.

Nakon realizacije investicije i isplate sredstava, korisnik je dužan da u narednih pet godina održi investiciju. To, u stvari, znači da korisnik u tom vremenskom periodu ne sme da otuđi objekat, da mu promeni namenu, niti da otuđi mašine, a sa druge strane u obavezi je da dostigne standarde Evropske unije, u zavisnosti od vrste investicije. Ukoliko ne ispuni neki od ovih zahteva, korisnik je u obavezi da vrati sredstva koja su mu odobrena.

Finansijski doprinos Evropske unije za sprovođenje projekata u okviru IPARD fonda, odnosno njegove pete komponente namenjene ruralnog razvoju, ne prelazi maksimum od 75% ukupnih troškova. Prilikom utvrđivanja iznosa investicija u okviru ovog programa, primenjuje se princip kofinansiranja. Pri tome, neophodno je praviti razliku između:

- javnog rashoda koji predstavlja iznos pokriven iz IPARD fonda i nacionalnog budžeta, i
- privatnog rashoda koji predstavlja iznos koji je potrebno da obezbedi podnosilac zahteva iz privatnih ili drugih izvora.

Kontrola korisnika IPARD sredstava obavlja se u nekoliko faza. Prva kontrola sprovodi se prilikom provere prihvatljivosti zahteva i korisnika. To je tzv. nulta kontrola. Nulta kontrola podrazumeva proveru da li je investicija započeta i pre zaključenja ugovora sa IPARD agencijom. U slučaju da je podnosilac zahteva već započeo investiciju ili kupio opremu za koju konkuriše, njegov zahtev za ostvarivanje prava nad IPARD sredstvima biće odbijen.

Druga kontrola se odvija nakon podnošenja zahteva za isplatu sredstava od strane korisnika, a pre isplate od strane IPARD agencije. Cilj ove kontrole je utvrđivanje da li je investicija u potpunosti realizovana u skladu sa predloženim projektnom ili postoje odstupanja od projekta. Ukoliko se kontrolom utvrde odstupanja od projekta, zahtev za povraćaj sredstava se odbija.

Poslednja kontrola obavlja se posle realizovane investicije i posle isplate sredstava korisniku. To je tzv. ex-post kontrola, koja ima za cilj utvrđivanje da li je investicija realizovana i da li su dostignuti standardi Evropske unije na kraju investicionog ciklusa. Pored ove redovne tri kontrole, po potrebi se mogu organizovati i vanredne kontrole u cilju sprečavanja neregularnosti.

Za period od 2011. do 2013. godine, Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije definisalo je u okviru Nacionalnog programa za ruralni ravoj, dve prioritetne pilot mere u okviru V komponente IPA programa: (1) Poboljšanje tržišne efikasnosti i sprovođenje standarda i (2) Tehnička pomoć. U okviru prvog prioriteta definisane su dve mere:

- Mera 101: Investicije u poljoprivredna gazdinstva u cilju njihovog restrukturiranja i pripreme za usvajanje standarda Evropske unije, i
- Mera 103: Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda.

Tabela 31. Opis mere 101 finansirane iz programa IPARD

Mera 101: Investicije u poljoprivredna gazdinstva u cilju njihovog restrukturiranja i pripreme za usvajanje standarda Evropske unije	
Sektori	Proizvodnja mleka i mesa (60% planirana alokacija sredstava) i proizvodnja voća i povrća (40% planirana alokacija sredstava)
Prihvatljivi korisnici	Fizička lica, poljoprivredne zadruge i pravna lica
Kvalifkovana ruralna područja	Sva ruralna područja u Republici Srbiji
Obrazloženje mere	Poljoprivrednu ekonomiju odlikuje nespecijalizovana proizvodnja, nedovoljna konkurentnost i neusklađenost sa EU standardima kvaliteta. Mala gazdinstva, usmerena na proizvodnju za sopstvene potrebe čine 50% ukupnog broja gazdinstava. Veliki broj malih gazdinstava, suviše malih da bi bila održiva u budućnosti, obezbeđuju opstanak u kombinaciji sa ili bez dodatnih izvora prihoda i zaposlenja. Takva gazdinstva mogu da postanu održiva. Mala i srednja gazdinstva generišu prihode primarno preko poljoprivrednih aktivnosti i mogu da postanu ekonomski isplativa.
Specifični ciljevi mere	Povećanje efikasnosti, konkurentnosti i održivosti proizvodnje u sektoru poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda; povećanje profesionalnosti u proizvodnji i orijentacija ka zahtevima tržišta; podsticanje usvajanja dobrih proizvodnih praksi i relevantnih EU standarda; otvaranje novih tržišnih mogućnosti za poljoprivredne proizvode i razvoj poljoprivredne ekonomije; povećanje broja radnih novih radnih mesta i dinamičan ruralni razvoj.

Izvor: sistematizacija autora na osnovu podataka sa sajta https://ipard.co.rs/ipard-mera-101-l.html

U okviru mere 101 definisane su dve podmere: Podmera 101.1 Investicije u poljoprivredna gazdinstva koja proizvode mleko i meso i Podmera 101.2 Investicije u poljoprivredna gazdinstva koja proizvode voće i povrće.

Kada je u pitanju podmera 101.1, odnosno njen deo koji se odnosi na proizvodnju mleka, prihvatljive su bile investicije:

- u izgradnju, proširenje i renoviranje objekata za držanje muznih krava sa pratećom opremom, objekata za skladištenje stočne hrane, objekata za prikupljanje i čuvanje sirovog mleka, za manipulaciju, odlaganje i separaciju stajnjaka;
- nabavku opreme i mehanizacije za pripremu, manipulaciju, distribuciju i skladištenje stočne hrane; opreme i mehanizacije za manipulaciju, odlaganje i separaciju stajnjaka, kao i opreme za hlađenje i skladištenje mleka na farmama shodno njihovom kapacitetu.

Gazdinstva čija je delatnost usmerena na proizvodnju mesa, imala su mogućnost da konkurišu za dobijanje podrške u realizaciji sledećih investicija:

- izgradnja, proširenje i renoviranje objekata za držanje životinja sa pratećom opremom, objekata za skladištenje stočne hrane, objekata za manipulaciju, odlaganje, distribuciju i separaciju stajnjaka;
- nabavka opreme i mehanizacije za objekte za sistem proizvodnje krmača/prasad, opreme i mehanizacije za pripremu, manipulaciju, distribuciju i skladištenje stočne hrane, pravilno upravljanje pašnjacima, opreme i mehanizacije za manipulaciju, odlaganje, separaciju i distribuciju stajnjaka.

Za proizvođače voća i povrća bile su prihvatljive sledeće investicije:

- izgradnja i nabavka opreme za dugoročno skladištenje proizvoda i objekte sa ULO tehnogijom (samo za voće) sa minimalnim kapacitetom od 1000 tona;
- izgradnja otkupnih mesta za sakupljanje i pripremanje voća i povrća za tržište sa manjim kapacitetima za hlađenje (do 300 tona) i kratkoročno čuvanje proizvoda;
- nabavka mašina za pranje, poliranje, čišćenje, kalibraciju, klasifikovanje i pakovanje proizvoda, kao i
- nabavka boks paleta za dugoročno skladištenje proizvoda.

Za navedene prihvatljive investicije u okviru podmere 101.1 javna podrška bila je ograničena na 50% od iznosa ukupnih izdataka. Minimalna vrednost investicije u sektorima proizvodnje mleka i mesa bila je 10.000 evra, a maksimalni iznos povraćaja sredstava iznosio je 500.000 evra. Kada je u pitaju proizvodnja voća i povrća, minimalna vrednost investicije iznosila je 6.000 evra, a maksimalni iznos povraćaja 350.000 evra, osim za ULO skladište, gde je gornja granica iznosila 500.000 evra. Za prethodni programski period maksimalni iznos javne podrške bio je 1,5 milion evra.

Tabela 32. Opis mere 103 finansirane iz IPARD programa

Mera 103: Ulaganja u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda u svrhu restrukturiranja i unapređenja prerađivačkih kapaciteta i dostizanje EU standarda	
Sektori	Mleko i mlečni proizvodi (30% planirana alokacija sredstava); meso i proizvodi od mesa (40% planirana alokacija sredstava) i preprada i plasman voća i povrća (30% planirana alokacija sredstava)
Podmere po sektorima	Podmera 103.1 Ulaganje u preradu i marketing mleka i mlečnih proizvoda Podmera 103.2 Ulaganja u preradu mesa Podmera 103.3 Prerada voća i povrća i plasman na tržište
Prihvatljivi korisnici	Pravna lica
Kvalifikovana ruralna područja	Sva ruralna područja u Republici Srbiji
Obrazloženje mere	Problemi u prehrambenoj industriji Srbije su visok procenat stare, zastarele tehnologije, posebno kod velikog broja malih preduzeća za preradu hrane, koja obično nisu u skladu sa EU standardima zbog čega je neophodna i modernizacija, zatim loš asortiman proizvoda koji ne zadovoljavaju zahteve i želje modernih potrošača, nedovoljno iskustvo sa velikim tržišnim lancima, promenjiv kvalitet sirovina, nedovoljna ulaganja u dinamične grane prehrambene industrije, kao što su industrija pića, gotovih jela, aditiva i slično.
Specifični ciljevi mere	Povećanje efikasnosti, konkurentnosti i održivosti u sektoru prerađivačko-prehrambene delatnosti; pružanje pomoći prehrambenoj industriji da se uskladi sa međunarodnim standardima kvaliteta koji se odnose na kvalitet, bezbednost i higijenu hrane, dobrobiti životinja i zaštite životne sredine kroz modernizaciju opreme, instalacija i tehnoloških procesa; davanje podsticaja za razvoj novih proizvoda kako bi se sa više uspeha zadovoljili zahtevi modernog tržišta.

Izvor: https://ipard.co.rs/ipard-mera-103-l.html

U okviru mere 103, u svim navedenim sektorima (mleko, meso, voće i povrće) prihvatljive su bile sledeće investicije:

- sanacija i rekonstrukcija postojećih objekata za preradu mleka, klanica, prerađivačkih pogona;
- izgradnja novih objekata, koja je dozvoljena samo ako korisnik dokaže da je zatvorio stari kapacitet;
- nabavka nove mehanizacije i opreme radi modernizacije postojećih pogona za preradu i nove proizvodne linije za proširenje asortimana proizvoda, opreme za preradu sporednih proizvoda i otpada koji se ne može preraditi; opreme i mehanizacije za preradu voća i povrća, modernizaciju pakovanja i obeležavanje proizvoda;
- investicije u laboratorije i opremu u cilju unapređenja kontrole kvaliteta i higijene, specijalizovane tehnološke opreme, uključujući informacione tehnologije i softver, kao i opreme za modernizaciju marketinga i pakovanja.

Tabela 33. Donja i gornja granica javne podrške po aplikaciji

Sektor	**Minimalna vrednost investicije (u evrima)**	**Maksimalna vrednost povraćaja sredstava (u evrima)**
Prerada mleka	20.000	1.000.000
Prerada mesa	20.000	500.000
Prerada voća i povrća	20.000	500.000

Izvor: Pejović i sar., 2014.

U troškove sprovođenja IPARD programa ubraja se pružanje usluga tehničke pomoći, čiji je krajnji korisnik Upravno telo u okviru ministarstva poljoprivrede. Tehnička podrška, odnosno mera 501 kao svoje ciljeve postavila je sledeće:

- pružanje podrške za praćenje programa;
- obezbeđivanje adekvatnog protoka informacija;
- podržavanje studija, poseta i seminara;
- obezbeđivanje podrške za spoljne ekspertize;
- obezbeđivanje podrške za ocenu programa, kao i

- pružanje podrške u pravcu osnivanja nacionalne mreže za ruralni razvoj.

Mera 501, odnosno tehnička podrška, realizovana je sa 80% do 100% finansijskog doprinosa Evropske unije, u zavisnosti od toga da li su aktivnosti preduzete na osnovu inicijative Evropske Komisije ili je inicijativa pokrenuta na nacionalnom nivou. Kao najvažnije aktivnosti koje su finansirane u okviru mere 501 izdvajaju se: rashodi na sastanke i ostali rashodi Nadzornog odbora, kao što su informisanje, javne kampanje, troškovi štampanja i distribucije, troškovi evaluacije programa, terenske studije, troškovi prevođenja; zatim rashodi vezani za osnivanje i funkcionisanje nacionalne mreže za ruralni razvoj i troškovi nastali u vezi sa učešćem u Evropskoj mreži za ruralni razvoj. Takođe, ovoj grupi aktivnosti pripadaju i sve one aktivnosti u domenu koordinacije, pripreme i sprovođenja lokalnih strategija ruralnog razvoja.

4.1.4. IPARD program za period od 2014. do 2020. godine

Dobijanjem statusa kandidata u martu 2012. godine, Srbija je otklonila prvu, političku prepreku pristupa IPARD fondu. Međutim, uprkos tome što je IPARD program bio spreman, institucionalna struktura koja podržava njegovo korišćenje nije bila u potpunosti spremna za akreditaciju. S obzirom da Uprava za agrarna plaćanja nije bila spremna za akreditaciju, krajem 2012. godine Srbija je odustala od akreditacije tadašnjeg IPARD programa do 2013. godine, jer se približavao datum započinjanja novog IPARD 2014-2020 programa.

Aktuelni programski period, koji je počeo 2014. a trajaće do 2020. godine, doneo je izvesne promene kada je u pitanju sistem prepristupne pomoći za zemlje u procesu evropskih integracija. Dokumentima donetim od strane institucija Evropske unije[31] uspostavljen je jedinstven instrument za predpristupnu pomoć zemljama u procesu evropskih integracija za budžetski period od 2014. do 2020. godine. Umesto pet komponeti, koje su činile program IPA I, u IPA II programu postoji osam oblasti:

1) reforme kao deo promena za članstvo u Evropskoj uniji i izgradnja institucija i kapaciteta;
2) društveno-ekonomski i regionalni razvoj;

[31] EU Regulative broj 231/2014, 236/2014 i 447/2014

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.

Novine koje prate IPA II program u odnosu na prethodni obračunski period odnose se i na uspostavljanje većeg stepena odgovornosti za zemlje kandidate u procesu upravljanja sredstvima, kao i njihove primene u pojedinim sektorima. Takođe, za razliku od IPA I programa, predviđen je svojevrstan sistem nagrađivanja uspešnih korisnika sredstava, kao i saradnje sa međunarodnim finansijskim institucijama. Ukupan fond sredstava u okviru IPA II u periodu od 2014. do 2020. godine iznosi 11,7 milijardi evra. Korisnice su: Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Kosovo[32], Crna Gora, Srbija i Turska. Za Srbiju je namenjeno oko 1,5 milijarda evra ukupne podrške, dok je za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja opredeljeno 175 miliona evra.

Donoseći Zajedničku agrarnu politiku za period od 2014. do 2020. godine, Evropska unija opredelila je mere, aktivnosti i suštinu IPARD II programa. U odnosu na IPARD I program, koji je bio aktuelan u periodu od 2007. do 2013. godine, IPARD II pruža mogućnost finansiranja većeg broja mera. Naime, u tekućem periodu na raspolaganju je jedanaest mera kojima se obezbeđuje podrška različitim ciljnim oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, kroz različite vidove pomoći krajnjim korisnicima. Uredbom Evropske unije 231/2014 definisane su sledeće mere IPARD programa:

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 i proizvoda ribarstva;
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;

[32] Prema rezoluciji Saveta bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244 od 10. juna 1999. godine

8) priprema i implementacija lokalnih razvojnih strategija (LEADER pristup);
9) edukacija i obuka;
10) tehnička pomoć, i
11) savetodavne usluge.

Izbor mera svaka država utvrđuje na osnovu prethodno sprovedenih SWOT analiza sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja, ali zbog ograničenih sredstava neophodno je napraviti listu razvojnih prioriteta. Kada je u pitanju Republika Srbija, planirano je da se IPARD mere dopunjuju merama iz Nacionalnog programa za poljoprivredu i ruralni razvoj za period od 2015. do 2020. godine. Pri tome, neophodno je u potpunosti ispoštovati princip komplementarnosti među nacionalnim i IPARD merama, kako bi se pokrio što veći broj potencijalnih korisnika podrške.

Krajem 2014. godine Direktorat za poljoprivredu Evropske unije (DGAGRI) odobrio je program podrške kroz IPARD fond za Republiku Srbiju. Predviđeno je da se realizacija mera u okviru programa za period od 2014. do 2020. godine odvija u dve faze (Tabela 34.).

Tabela 34. Mere u okrivu IPARD II programa za Republiku Srbiju

Prva faza – period do 2015. godine	**Druga faza – period posle 2017. godine**
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja (LEADER pristup)
Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	Agro-ekološko-klimatske mere i organska proizvodnja
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja	
Tehnička pomoć	

Izvor: Pejović i sar., 2014.

Identično prethodnom programskom periodu, ukupna pomoć u investiciji za korisnika sredstava iznosi od 50% do 80% od ukupne vrednosti investicije. Dakle, obim pomoći kroz IPARD program ograničen je na odgovarajući procenat kofinansiranja, dok ostatak sredstava korisnik obezbeđuje iz sopstvenih ili drugih izvora. Pri tome, javni rashodi u finansiranju IPARD II pro-

grama ne mogu preći iznos od 50% ukupno prihvatljivih troškova investicija, osim u sledećim slučajevima:

- 60% za ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, a 65% ukoliko su nosioci gazdinstva mladi poljoprivrednici, kao i za mere diverzifikacije privrednih aktivnosti na gazdinstvima;
- 70% za ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava u brdsko-planinskim područjima, i
- 100% za podršku izgradnji ruralne infrastrukture koja ne generiše značajne prihode, zatim aktivnosti koje se finansiraju u okviru mere tehničke pomoći, mere podizanja i zaštite šuma, LEADER pristup, mere osnivanja proizvođačkih grupa, mere u oblasti zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje, mere obuke i savetodavnih usluga.

Sa druge strane, učešće IPA sredstava u javnom rashodu je maksimalno 75%, osim u slučaju sledećih mera:

- 85% za mere u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje, mere unapređenja i obuke, savetodavne usluge, mere podizanja i zaštite šuma i investicione projekte koji se sprovode u područjima u kojima je došlo do posebnih prirodnih katastrofa, i
- 100% za pripremu i implementaciju lokalnih razvojnih strategija – LEADER pristup.

Za period od 2014. do 2020. godine ukupna javna pomoć, koja uključuje sredstva IPARD fonda i nacionalni budžet, za Republiku Srbiju iznosi 229.970.588 dinara. Iznosi sredstava podrške se povećavaju iz godine u godinu, a najveći deo opredeljen je za investiranje u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava (Tabela 35.).

Tabela 35. Ukupna sredstva javne pomoći poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije u periodu od 2015. do 2020. godine

Mera	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno 2014-2020.
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	10.046.997	13.200.433	14.162.965	14.932.991	22.669.912	26.373.367	**101.386.667**
Investicije u fizičku imovinu koje se tiču preprade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	8.219.669	10.799.567	11.587.035	12.217.009	18.546.755	21.576.633	**82.946.667**
Agro-ekološko-klimatske mere i mere organske proizvodnje	-	-	2.573.529	2.573.529	2.573.529	2.573.529	**10.294.118**
Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja – LEADER pristup	-	-	555.556	1.111.111	2.111.111	2.055.556	**5.833.333**
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja	1.333.3330	2.000.000	2.666.667	6.666.667	5.333.333	5.333.333	**23.333.333**
Tehnička podrška	352.941	588.235	1.176.471	1.705.882	1.176.471	1.176.471	**6.176.471**
UKUPNO	**19.953**	**26.588**	**32.722**	**39.207**	**52.411**	**59.088**	**229.970.588**

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije, 2014.

Tabela 36. Iznos IPARD sredstava po pojedinim merama za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine

Mera	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Ukupno 2014-2020.
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	7.535.248	9.900.325	10.622.224	11.199.743	17.002.434	19.780.025	**76.040.000**
Investicije u fizičku imovinu koje se tiču preprade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	6.164.752	8.099.675	8.690.276	9.162.757	13.910.066	16.182.475	**62.210.000**
Agro-ekološko-klimatske mere i mere organske proizvodnje	-	-	2.187.500	2.187.500	2.187.500	2.187.500	**8.750.000**
Sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja – LEADER pristup	-	-	500.000	1.000.000	1.900.000	1.850.000	**5.250.000**
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja	1.000.000	1.500.000	2.000.000	5.000.000	4.000.000	4.000.000	**17.500.000**
Tehnička podrška	300.000	500.000	1.000.000	1.450.000	1.000.000	1.000.000	**5.250.000**
UKUPNO	**15.000.000**	**20.000.000**	**25.000.000**	**30.000.000**	**40.000.000**	**45.000.000**	**175.000.000**

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije, 2014.

Za svaku od mera u okviru IPARD programa definisani su potencijalni korisnici, kao i opšti kriterijumi prihvatljivosti projekata. Osim toga, definisani su i specifični kriterijmi po pojedinim sektorima, usklađeni sa veličinom gazdinstva i vrstom proizvodnje, odnosno vrstom delatnosti kojom gazdinstvo želi da se bavi pored poljoprivrede.

Ukupna sredstva IPARD fonda namenjena Republici Srbiji u periodu od 2015. do 2020. godine iznose 175 miliona evra. Najveći deo sredstava Evropska unija opredelila je za projekte izgradnje fizičke imovine poljoprivrednih

gazdinstava, odnosno njihovu modernizaciju (Tabela 36.). Sledstveno iskustvima sa ostalim zemljama kandidatima, Evropska unija je najveće iznose finansijske podrške planirala za poslednje godine programskog perioda, a najniže iznose u početnim godinama u kojima se, po pravilu, zemlja kandidat prilagođava novom sistemu finansiranja (Đurić i Puškarić, 2017). Svi izazovi koji stoje na putu efikasne upotrebe sredstava IPARD programa, bilo da se radi o kadrovskom potencijalu, administrativnim procedurama ili nepoverenju poljoprivrednika, tokom prvih nekoliko godina se ublaže i/ili prevaziđu.

4.1.5. Opis mera u okviru IPARD programa za Republiku Srbiju u periodu od 2014. do 2020. godine

U programskom periodu od 2014. do 2020. godine najveći deo sredstava IPARD fonda usmeren je ka realizaciji prve mere, odnosno investicijama u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdnstava. Za ovu, kao i za ostale mere IPARD programa, precizirani su uslovi koji moraju biti ispunjeni kako bi Evropska unija odobrila projekte i obezbedila kofinansiranje.

Pre svega, definisano je koji subjekti mogu biti korisnici podrške. Krajnji korisnici su poljoprivredni proizvođači ili grupe proizvođača, upisani u Registar poljoprivrednih gazdinstava kao fizička lica, preduzetnici i pravna lica sa manje od 25% javnog kapitala ili glasačkih prava javnih organa. Kako bi ispunili opšte kriterijume prihvatljivosti, korisnici su u obavezi da dokažu da nemaju neizmirene poreze ili obaveze za socijalno osiguranje, ni bilo kakve druge neplaćene obaveze prema državi u trenutnku podnošenja prijave. Takođe, korisnik dostavlja pismenu izjavu da nije aplicirao za isto ulaganje kod drugih fondova, bilo na nivou Evropske unije ili nacionalnom nivou. U slučaju podnošenja zahteva za investicije kroz IPARD korisnik mora da izmiri sve dospele obaveze po ranije odobrenim investicijama finansiranim od strane ministarstva poljoprivrede.

Ukoliko potencijalni korisnik nije vlasnik imanja ili zemljišta na kome će se investicija realizovati, on ima obavezu da podnese ugovor o lizingu ili zakupu koji pokriva period od najmanje pet godina od dana konačne isplate. Takođe, najkasnije do konačne isplate gazdinstvo mora da posluje u skladu sa odgovarajućim nacionalnim pravilnicima i zakonima vezanim za zaštitu životne sredine i dobrobiti životinja, a realizovan predmet investicije mora da ispunjava i odgovarajuće standarde Evropske unije. Za investicije u vredno-

sti preko 50.000 evra neophodno je da potencijalni korisnik sastavi kompletan biznis plan u skladu sa formom pripremljenom od strane IPARD agencije, do je za investicije čija vrednost ne prelazi 50.000 evra potrebna pojednostavljena verzija biznis plana.

U cilju obezbeđenja održivosti finansiranih projekata, Evropska unija kao jedan od opštih kriterijuma prihvatljivosti navodi i to da je korisnik obavezan da u periodu od najmanje pet godina nakon konačne isplate koristi investiciju u svrhu za koju je namenjena. Pored toga, potencijalni korisnici sredstava IPARD fonda moraju imati i odgovarajuće znanje i iskustvo u oblasti poljoprivrede. Naime, oni su dužni da dokažu svoja iskustva i znanja u oblasti poljoprivrede kroz završenu srednju poljoprivrednu školu ili iskustvo u poljoprivredi od najmanje tri godine. Ukoliko ne ispunjavaju ove uslove, potencijalni korisnici u okviru konkursne dokumentacije podnose i pisanu izjavu da će pohađati najmanje pedeset časova obuke iz oblasti za koju konkurišu u IPARD programu.

Tabela 37. Prihvatljive investicije u okviru I mere IPARD programa za Republiku Srbiju za period od 2014. do 2020. godine

Sektor	Prihvatljive investicije
Proizvodnja mleka *Poljoprivredna gazdinstva sa 20-300 krava*	• Investicije u igradnju i rekonstrukciju ili u kupovinu opreme za: štale za muzne krave, uključujući opremu za objekte za proizvodnju mleka, opremu za mužu, opremu za hlađenje mleka i skladišne objekte na gazdinstvu; • Investicije u izgradnju i rekonstrukciju ili u kupovinu opreme za: upravljanje otpadom, tretman otpadnih voda, kao i opremu za sprečavanje zagađenja vazduha, skladišne kapacitete za stajnjak • Investicije u nabavku specifične opreme za manipulaciju i korićenje stočne hrane i stajnjaka • Investicije u poljoprivrednu mehanizaciju, uključujući traktore do 100 kW, i • Investicije u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na gazdinstvu
Proizvodnja mleka *Poljoprivredna gazdinstva preko 300 krava*	• Izgradnja i/ili rekonstrukcija kapaciteta za skladištenje stajnjaka ili nabavka specifične opreme i mehanizacije za manipulaciju i korišćenje stajnjaka; • Investicije u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na gazdinstvu

Proizvodnja mesa *Poljoprivredna gazdinstva sa 20 do 1.000 goveda/150 do 1.000 ovaca ili koza/100 do 10.000 svinja/4.000 do 50.000 brojlera*	• Investicije u izgradnju i/ili rekonstrukciju objekata i nabavku opreme za: štale, objekte za upravljanje otpadom, tretman otpadnih voda, opremu za sprečavanje zagađenja vazduha; • Investicije u nabavku specifične opreme za objekte za manipulaciju i korišćenje stočne hrane i stajnjaka, specijalizovanu opremu za transport stajnjaka; • Investicije u nabavku poljoprivredne mehanizacije, uključujući traktore do 100 kW, i • Investicije u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na gazdinstvu
Proizvodnja mesa *Poljoprivredna gazdinstva sa preko 1.000 goveda, ovaca ili koza/10.000 svinja/preko 50.000 brojlera po turnusu*	• Izgradnja i/ili rekonstrukcija kapaciteta za skladištenje stajnjaka ili nabavka specifične opreme i mehanizacije za manipulaciju i korišćenje stajnjaka; • Investicije u proizvodnju energije iz obnovljivih izvora na gazdinstvu
Ostali uslevi *Žita, uljarice, šećerna repa*	• Kupovina traktora, do 100 kW; • Kupovina mašina i mehanizacije, osim kombajna; • Izgradnja, proširenje, renoviranje, modernizacija i opremanje skladišnih kapaciteta
Proizvodnja voća i povrća *Poljoprivredna gazdinstva sa 2-20 hektara jagodičastog voća i 5-100 hektara drugog voća/500-10.000 hektara plastenika/staklenika ili 0,5-50 hektara otvorenog prostora za proizvodnju povrća*	• Kupovina traktora do 100 kW; • Nabavka mašina i opreme, kao i izgradnja (proširenje, renoviranje, modernizacija) plastenika ili staklenika; • Nabavka opreme ili materijala za proizvodnju voća, povrća, cveća i rasada; • Investicije u izgradnju (rekonstrukciju) ili u opremu za objekte za skladištenje voća i povrća, uključujući ULO hladnjače; • Investicije u sisteme za zaštitu voćanjaka od grada (uključujući računarsku opremu); • Ulaganje u sisteme za navodnjavanje koristeći podzemne vode (voda iz izvora ili vrela), i površinske vode (povlačenje iz reka, jezera ili akumulacija), uključujući pumpe, cevi, ventle i prskalice

Izvor: https://ipard.co.rs/doc/101/Prilog-3.pdf

Druga mera IPARD programa za period od 2014. do 2020. godine odnosi se na investicije u preradu i marketng poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva. Kao potencijalni korisnici ove mere mogu se javiti preduzetnici i pravna lica, odnosno preduzeća sa manje od 25% javnog kapitala ili gla-

sačkih prava u posedu organa javne vlasti, registrovani u Agenciji za privredne registre, u aktivnom statusu, zatim mikro, mala i srednja preduzeća prema Zakonu o računovodstvu Republike Srbije (SG RS 62/2013 Zakon o računovodstvu Republike Srbije, član 6.)

Prvi kriterijum koji mora biti ispunjen da bi se odobrio projekat i započelo kofinansiranje odnosi se na vlasništvo nad zemljištem. Naime, u slučaju da korisnik nije vlasnik, neophodno je da obezbedi ugovor o zakupu zemljišta ili objekata sa minimalnim trajanjem zakupa od deset godina od dana podnošenja prijave. Takođe, korisnik je dužan da dokaže da nema neizmirene obaveze za porez, socijalno osiguranje ili bilo koje druge vrste dažbina prema državi u trenutku podnošenja prijave, odnosno zahteva. Osim toga, korisnik podnosi pismenu izjavu da nije konkurisao za isto ulaganje kod drugih EU ili državnih fondova.

S obzirom da su korisnici ove mere pravna lica, u postupku podnošenja prijave dužni su da dostave dokumentaciju kojom dokazuju da im račun nije blokiran, odnosno da nije bio blokiran duže od trideset dana u periodu od dvanaest meseci pre podnošenja prijave. Za investicije čija vrednost prelazi 50.000 evra neophodno je osmisliti kompletan biznis plan u formi koju obezbeđuje IPARD agencija. Potencijalni korisnici čija investicija ne prelazi vrednost od 50.000 evra sastavljaju pojednostavljenu verziju biznis plana. Jedan od osnovnih kriterijuma koji potencijalni korisnici moraju ispuniti da bi im se odobrilo kofinansiranje u okviru IPARD programa je poslovanje u skladu sa odgovarajućim nacionalnim standardima vezanim za zaštitu životne sredine, javnog zdravlja, bezbednosti na radu i dobrobiti životinja. Na kraju realizacije investicije u obavezi su da ispune relevantne standarde Evropske unije, što dokazuju potvrdom iz nacionalne veterinarske, fitosanitarne i uprave za zaštitu životne sredine.

Osim navedenih opštih kriterijuma prihvatljivosti, za svaki sektor prerade su definisani i specifični kriterijumi koji moraju biti ispunjeni u cilju odobravanja sredstava iz IPARD programa. Ovi kriterijumi odnose se, pre svega, na formalni upis privrednih subjekata u privredni registar, a takođe su određeni i veličinom prerađivačkih kapaciteta (Tabela 38).

Tabela 38. Specifični kriterijumi prihvatljivosti za finansiranje II mere IPARD programa

Sektor	Specifični kriterijumi
Prerada mleka i marketing	• Korisnik mora biti registrovan u Registru privrednih subjekata, u skladu sa Zakonom o veterinarstvu (SG RS, 91/2005, 30/2010) • Korisnik mora imati prosečan dnevni kapacitet od 3.000 do 100.000 litara prikupljenog mleka u poslednjoj poslovnoj godini pre podnošenja prijave
Prerada mesa i marketing	• Korisnik mora biti registrovan u Registru privrednih subjekata, u skladu sa Zakonom o veterinarstvu (SG RS, 91/2005, 30/2010) • Klanice sa minimalnim kapacitetom 8 radnih sati za 10 goveda, 50 svinja, ovaca ili koza, odnosno 5.000 jedinki živine
Prerada voća i povrća i marketing	• Samo mikro, mala i srednja preduzeća su prihvatljivi korisnici, definisano članom 6. Zakona o računovodstvu (SG RS, 62/2013)

Izvor: https://ipard.co.rs/ipard-mera-103-l.html#deo5

Troškovi u kojima Evropska unija, preko IPARD fonda može učestvovati u kofinansiranju su: izgradnja ili unapređenje nepokretne imovine, do njene tržišne vrednosti; kupovina novih mašina i opreme, uključujući kompjuterske programe, do njihove tržišne vrednosti; opšti troškovi, kao što su troškovi arhitekte, inženjera, drugih konsultanata, studija izvodljivosti, sve do iznosa 12% troškova. Visina povraćaja sredstava za izradu biznis planova su 5% u vrednosti investicije do milion evra, 4% u vrednosti od 1 do 3 miliona evra i 3% ukoliko vrednost investicije prelazi tri miliona evra. Primeri prihvatljivih investicija u okviru II mere po pojedinim sektorima prerade, prikazani su u tabeli 39.

Tabela 39. Primeri prihvatljivih investicija po sektorima za meru II IPARD progama za period od 2014. do 2020. godine

Sektor	• Prihvatljive investicije
Prerada mleka	• Izgradnja (proširenje i modernizacija) sabirnih centara za mleko i postrojenja za preradu mleka; • Nabavka opreme za skladištenje i hladjenje mleka; • Nabavka specijalizovane opreme za prevoz mleka; • Nabavka opreme za test koji pravi razliku između lošeg i dobrog kvaliteta mleka; • Nabavka opreme i tehnologije za tretman otpada i pratećih proizvoda; • Nabavka opreme za pakovanje, obeležavanje i sl.; • Investiranje za uspostavljanje sistema bezbednosti mleka; • IT hardver i softver za registar mleka i praćenje, kontrolu i upravljanje proizvodnjom i preradom mleka
Prerada mesa	• Izgradnja (proširenje i modernizacija) objekata za preradu mesa; • Nabavka opreme i tehnologije za unapređenje i kontrolu kvaliteta i higijene; • Nabavka opreme i tehnologije za tretman otpada i pratećih proizvoda; • Nabavka opreme za pakovanje, obeležavanje i sl.; • Investiranje za uspostavljanje sistema bezbednosti mesa; • Ulaganje u tehnologiju za uštedu energje i zaštitu životne sredine
Prerada voća i povrća	• Izgradnja (proširenje i modernizacija) objekata za preradu voća i povrća (čuvanje, sušenje, zamrzavanje); • Nabavka opreme za pakovanje i etiketiranje, uključujući linije za punjenje, umotavanje, obeležavanje i sl.; • Investiranje za uspostavljanje sistema bezbednosti voća i povrća;

Izvor: https://ipard.co.rs/ipard-mera-103-l.html#deo5

Za realizaciju navedenih investicija u ovom segmentu IPARD II programa, korisnik ne može da primi više od dva miliona evra javne podrške. Pri tome, udeo javne podrške je 50% od ukupnih prihvatljivih troškova. Izuzetak su investicije koje se odnose na skladištenje otpada, kod kojih maksimalan intenzitet pomoći može biti za 10% veći od uobičajenih 50%. Minimalni iznos povraćaja sredstava u sva tri sektora je 20.000 evra, a maksimalni mili-

on evra za investicije u sektorima prerade mesa, voća i povrća i dva miliona evra u sektoru prerade mleka.

Treća mera, propisana za IPARD II program 2014-2020 odnosi se na diverzifikaciju poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja. Registrovana poljoprivredna gazdinstva ili članovi poljoprivrednih gazdinstava koji se bave poljoprivredom ili nepoljoprivrednim aktivnostima na selu, kao i mikro i mala pravna lica iz ruralnih područja mogu biti korisnici sredstava IPARD II fonda opredeljenih za ovu meru.

Opšti kriterijumi prihvatljivosti za projekte namenjene diverzifikaciji ruralne ekonomije isti su kao i u slučaju dve prethodno opisane mere. Jedini specifičan kriterijum prihvatljivosti odnosi se na broj ležajeva po registrovanom korisniku, koji maksimalno može iznositi 50.

Tabela 40. Troškovi u okviru III mere IPARD II program za period od 2014. do 2020. godine

Prihvatljivi troškovi	Neprihvatljivi troškovi
• Izgradnja i unapređenje nepokretne imovine; • Kupovina opreme i nameštaja, uključujući i specijalnu opremu i nameštaj za osobe sa invaliditetom i decu; • Kupovina novih mašina i opreme za unapređenje ponude turističkog mesta u turističke i gastronomske svrhe, uključujući IT hradver i softver do njihove tržišne vrednosti; • Investicije u objekte za rekreaciju kao što su igrališta i oprema; • Opšti troškovi, kao što su honorari arhitekata, inženjera i konsultananta, studije izvodljivosti, sticanje patentnih prava i licenci do granice od 12% od ukupnih prihvatljivih troškova, od kojih su troškovi biznis planova do 5%, ali ne više od 2.000 evra; • Investicije u obnovljive izvore energije na poljoprivrednom gazdinstvu (izgradnja, instalacija i opremanje), za sopstvene potrebe, a kao deo projekta za turizam	• Porezi, uključujući PDV; • Carinske uvozne dažbine ili druge dažbine; • Kupovina, zakup ili lizing zemljišta i postojećih objekata; • Novčane kazne i troškovi parničnog postupka; • Polovne mašine i oprema; • Bankarski troškovi, troškovi konverzije, troškovi garancija; • Doprinosi u naturi; • Kupovina životinja, jednogodišnjih biljaka i njihovo sađenje; • Održavanje, amortizacija i troškovi najma

Izvor: https://ipard.co.rs/ipard-mera-302-l.html

U realizaciji navedenih prihvatljivih investicija Evropska unija može da učestvuje sa maksimalno 65% od visine ukupnih troškova. Minimalni iznos ukupnih prihvatljivih investicija je 5.000 evra, dok je gornja granica vrednosti investicije 300.000 evra. Korisnik može dobiti maksimalnu podršku u iznosu od 400.000 evra iz IPARD II programa, za najviše tri aplikacije koje može prijaviti tokom trajanja programa.

4.1.6. Izazovi koji prate zemlje kandidate u postupku korišćenja IPARD-a

Polazeći od iskustava zemalja kandidata za članstvo, Evropska Komisija ističe postojanje većeg broja faktora koji ograničavaju efikasno korišćenje sredstava podrške iz predpristupnih fonova. Kada je u pitanju IPARD, Evropska Komisija u svojim izveštajima navodi da većina zemalja kandidata ne raspolaže odgovarajućim kapacitetima za pripremu kvalitetne dokumentacije za izvođenje infrastrukturnih projekata, kao i za realizaciju postupaka javnih nabavki. Budući da se politika ruralnog razvoja vodi na nivou države, a operativno sprovodi na nivou lokalnih zajednica, kao još jedan od razloga nedovoljne iskorišćenosti IPARD fondova navodi se nepripremljenost lokalnih samouprava, kako u infrastrukturnom, tako i u kadrovskom potencijalu. S obzirom da razvoj poljoprivrede, kao i ruralni razvoj predstavljaju oblasti koje zahtevaju multisektorski pristup, problem koji je čest pratilac zemalja kandidata u postupku korišćenja IPARD-a su administrativne prepreke i nedovoljna koordinacija ministarstva poljoprivrede sa ministarstvima drugih resora (Đurić i Puškarić, 2017).

Starosna i obrazovna struktura ruralnog stanovništva u većini zemalja kandidata za članstvo u Evropskoj uniji je u manjoj ili većoj meri nepovoljna. Naime, zbog niskog životnog standarda i lošijih uslova za život i rad, mlado i radnoaktivno stanovništvo napušta ruralna područja čime direktno utiče na pad nataliteta i pogoršanje starosne strukture. Kako potvrđuju iskustva pojedinih zemalja iz našeg neposrednog okruženja, koje su postale članice Evropske unije, starije stanovništvo niskog stepena obrazovanja u manjoj meri je spremno da prihvati bilo kakav vid inovacija, sklonije je nepoverenju u institucije i, po pravilu, nespremno da ispuni zahteve složenih administrativnih procedura koje su sastavni deo IPARD programa. S obzirom na svrhu predpristupnih fondova u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, potrebno

je podići nivo informisanosti i svesti ruralne populacije o značaju korišćenja raspoloživih sredstava. U tom smislu, svaka država kandidat, pa tako i Republika Srbija, trebalo bi da učini napore kako bi upravo kroz edukaciju lokalnog stanovništva, kao potencijalnih krajnjih korisnika podrške, unapredila mogućnosti za povlačenje sredstava iz evropskih predpristupnih fondova. Za tu namenu na raspolaganju postoje različite opcije, od terenskog rada poljoprivrednih savetodavaca, preko organizovanja seminara, radionica i sličnih vidova neformalne edukacije i informisanja. Adekvatna obuka za sastavljanje projekata i biznis planova je od presudnog značaja za efikasnu upotrebu sredstava iz predpristupnih fondova, s obzirom da loša početna iskustva, u smislu odbijanja projekata koji ne zadovoljavaju propisane standarde, može dodatno da obeshrabri potencijalne korisnike.

Takođe, jedan od izazova koji stoje na putu uspešnog realizovanja projekata i povlačenja sredstava IPARD fonda je i postojanje nacionalnih mera koje su konkurentne fondovima Evropske unije. Po pravilu su takve mere nacionalnog nivoa manje zahtevne u pogledu administrativnih procedura i dokumentacije, pa shodno tome rezultiraju znatno većim odzivom korisnika. Kako bi se ovakva „preklapanja" namena raspoloživih sredstava izbegla i time unapredilo korišćenje IPARD fonda, važno je da se struktura i namena agrarnog budžeta planira uz koordiniranje sa planom Evropske unije o odobravanju predprisutpnih sredstava podrške.

Pored navedenih faktora, na apsorpciju sredstava utiče i koordinacija između svih relevantnih učesnika IPARD programa. Ključnu ulogu u procesu apsorpcije sredstava ima nacionalna administracija, pre svega agencija ili uprava za agrarna plaćanja. Koliko god bio određen spoljašnjim činiocima, rad administracije mora biti tehnički i kadrovski osposobljen za obiman posao apliciranja, raspoređivanja sredstava i kontrole njihove namenske upotrebe. Uz to, uspešan rad administracije zavisi od stepena dostignute saradnje sa ostalim subjektima kao što su korisnici, finansijske insitucije, konsultanti i Evropka Komisija.

Nerešeni imovinsko-pravni odnosi, obimna dokumentacija, kao i nepoverenje potencijalnih korisnika pokazali su se kao ključni izazovi u korišćenju sredstava iz IPARD fonda na primeru pojedinih država iz našeg okruženja. Ono o čemu se takođe često ne vodi računa je činjenica da investicione projekte i razvojne planove ne bi trebalo donositi isključivo vodeći računa o nameni sredstava koje Evropska unija odobrava, već da takvi razvojni projek-

ti budu rezultat dugoročnog sagledavanja razvoja na osnovu sopstvenih potreba.

Ključnu ulogu u otklanjanju ovakvih potencijalnih izazova i ograničenja trebalo bi da ima konsultantski sektor zadužen za edukaciju, informisanje, ali i pružanje pravne i administrativne podrške. Najčešći problemi koji prate ovaj deo rada, a koje navode zemlje korisnice IPARD-a, je nedovoljna informisanost samih konsultanata, bilo da se radi o poljoprivrednim savetodavnim službama ili drugim institucijama pod ingerencijom ministarstva poljoprivrede. S obzirom da je IPARD program prvenstveno namenjen upravo uspostavljanju institucija i njihovom svojevrsnom treningu za upravljanje mnogo većim sredstvima fondova Evropske unije posle ulaska u punopravno članstvo, tu mogućnost je potrebno ozbiljno shvatiti i uložiti sve raspoložive, pre svega ljudske, kapacitete kako bi se rad relevantnih insitucija podigao na što viši nivo efikasnosti.

Pored svih navedenih izazova, korišćenje IPARD programa u finansiranju poljoprivrede i ruralnog razvoja može biti ograničeno i izrazito slabim ekonomskim performansama najvećeg dela poljoprivrednih proizvođača u našoj zemlji. Naime, sistem finansiranja iz fondova Evropske unije podrazumeva da podnosioci zahteva raspolažu sa celokupnim iznosom sredstava potrebnim za realizaciju investicije, da bi im se, tek nakon realizovanja iste refundirao određeni iznos sredstava. Ukoliko se pođe od činjenice da je dohodak većine poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji izrazito nizak, ne treba isključiti mogućnost isključivanja velikog broja gazdinstava iz sistema IPARD porške.

4.2. Očekivani efekti priključenja Evropskoj uniji na poljoprivredu i ruralni razvoj Republike Srbije

4.2.1. Aktivnosti u procesu evropskih integracija

Pristupanje Evropskoj uniji odvija se paralelno u okviru dva procesa. Prvi je proces pridruživanja Evropskoj uniji na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a drugi proces pregovora o pristupanju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju treba da pruži okvir za usvajanje i implementaci-

ju pravnih propisa Evropske unije. U okviru ovog procesa relevantnu ulogu ima nekoliko institucija. To su savet, odbor i parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje. Pregovori o pristupanju su proces u okviru koga zemlja kandidat treba da postigne sporazum sa zemljama članicama Evropske unije o uslovima njenog pristupanja Uniji. Ovaj deo pregovora organizovan je u 35 odvojenih pregovaračkih poglavlja. Dakle, za razliku od Sporazma o stabilizaciji i pridruživanju, koji se odnosi na kompletne pravne tekovine, pregovori o pristupanju vode se o pojedinim specifičnim pitanjima. Ova dva procesa odvijaju se odvojeno i na različitim pravnim osnovama, ali se na kraju spajaju u jedan proces koji rezultira ispunjavanjem uslova za prijem u članstvo Evropske unije.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju[33] između Republike Srbije i Evropske unije stupio je na snagu 1. septembra 2013. godine. Uspostavljanje zone slobodne trgovine i usklađivanje zakonodavstva sa pravom Evropske unije su dve obaveze koje je naša zemlja preuzela potpisivanjem ovog sporazuma. Predstavnici Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije aktivno učestvuju u radu svih organa koji su zaduženi za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a čiji je delokrug rada posredno ili neposredno vezan za oblast agrara:

1. Odbor za sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i priduživanju;
2. Pododbor za poljoprivredu i ribarstvo;
3. Pododbor za transport, energetiku, zaštitu životne sredine, klimatske promene i regionalni razvoj;
4. Pododbor za trgovinu, carine i poreze, i
5. Pododbor za ekonomska i finansijska pitanja i statistiku.

Pregovarački okvir je dokument Evropske unije kojim se određuju principi, suština i postupci za vođenje pregovora. Nakon sastanka međuvladine konferencije sa predstavnicima Evropske unije, počinje faza analitičkog pregleda zakonodavstva, odnosno skrining. Cilj skrininga je utvrđivanje nivoa harmonizacije pravnih propisa zemlje kandidata sa zakonodavstvom Evropske unije. Takođe, relevantne institucije Evropske unije u okviru Izveštaja

[33] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica sa jedne, i Republike Srbije sa druge strane, je međunarodni ugovor čijim je potpisivanjem Republika Srbija dobila status države pridružene Evropskoj uniji.

o skriningu, procenjuju realnost planova zemlje kandidata u vezi budućeg usklađivanja legislative.

Na osnovu Izveštaja o skriningu, Savet usvaja dokument pod nazivom Rezultat skrininga. Ukoliko je država kandidat dostigla potreban nivo institucionalne usklađenosti, Evropska unija odobrava otvaranje pregovora u konkretnom poglavlju. U suprotnom, Evropska unija daje preporuku, odnosno *merila* za otvaranje pregovora. Preporuka se može odnositi na usvajanje zakona, donošenje strategija, formiranje ili reformisanje institucija ili usvajanje akcionih planova u datoj oblasti.

Otvaranje pregovora počinje definisanjem pregovaračke pozicije. Ovo je veoma važan korak za zemlju kandidata s obzirom da se u okviru pregovaračke pozicije definiše značajan broj odrednica od kojih direktno zavisi uspeh pregovaračkog procesa za datu oblast. Naime, u pregovaračkoj poziciji država kandidat predstavlja dostignuti nivo usaglašenosti sa pravnim tekovinama Evropske unije, zatim program preostalog usaglašavanja i pregled postojećih i budućih administrativnih kapaciteta za implementaciju. Pored toga, postoji mogućnost da u okviru pregovaračke pozicije država kandidat definiše i zahteve za odobravanje prelaznih rokova, odnosno izuzeća u onim segmentima u kojima smatra da neće biti u mogućnosti da u potpunosti prenese pravni poredak Evropske unije u domaće okvire.

Na bazi pregovaračke pozicije za određeno poglavlje, Savet usvaja zajedničku poziciju u kojoj daje uputstva zemlji kandidatu na koji način da dodje do uspešnog usaglašavanja pravnih propisa i zatvaranja poglavlja. Ove preporuke, odnosno uputstva nazivaju se „merila koje država kandidat mora da ispuni pre zatvaranja poglavlja". U pojedinim slučajevima određuju se i tzv. međufazna merila, a tek nakon njihovog ispunjenja se definišu merila za zatvaranje poglavlja. Tek kada se uspostavi saglasnost između države kandidata i Evropske unije u svih 35 poglavlja, pregovori se smatraju formalno završenim. U slučaju da u toku pregovaračkog procesa dođe do narušavanja ljudskih prava ili vladavine prava, Evropska unija je u obavezi da privremeno obustavi proces pregovora. Nakon formalnog završetka pregovora, sastavlja se Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji. Kada se okonča proces ratifikovanja Ugovora, koji može trajati od godinu i po do dve godine, zemlja kandidat zvanično postaje članica Evropske unije.

Pregovori između Republike Srbije i Evropske unije zvanično su počeli 21. januara 2014. godine na prvoj međuvladinoj konferenciji koja je održana u Briselu.

4.2.2. Koraci u pristupanju i reforma agrarne politike

Put koji slede sve bivše države Istočnog bloka, oličen u tranziciji privrede i društva i integraciji u Evropsku uniju, predstavlja poslednjih decenija i trasu Republike Srbije. Evropske integracije, kao najveći politički i ekonomski izazov, postale su zajedničko opredeljenje svih država Jugoistočne Evrope.

Nakon zahteva bivših socijalističkih zemalja za prijem u članstvo Evropske unije, Evropski savet je na sastanku održanom u Kopenhagenu 1993. godine definisao opšte kriterijume koje svaka zemlja mora da ispuni da bi postala kandidat za članstvo. Kopenhagenski kriterijumi definisani su kao:

- Politički, koji podrazumevaju uspostavljanje institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava, poštovanje prava i zaštitu manjina, kao i prihvatanje političkih ciljeva Evropske unije;
- Ekonomski, koji se odnose na razrađenu tržišnu ekonomiju i kapacitete kojima se može izaći u susret konkurenciji na tržištu Evropske unije, i
- Sposobnosti da se preuzmu obaveze članstva, uključujući neodstupanje od ciljeva političkog, ekonomskog i monetarnog jedinstva.

Navedenim kriterijumima je na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine dodat još jedan, tzv. administrativni kriterijum koji se odnosi na usvajanje *Acquis Communautaire*, odnosno pravnih tekovina Evropske unije i njihovog doslednog primenjivanja kroz odgovarajuće administrativne i sudske strukture.

Osim opštih kriterijuma, za prijem u članstvo svaka država je u obavezi da ispuni i veliki broj uslova u svim sektorima privrede i društva. Odgovarajući kriterijumi definisani su i za oblast poljoprivrede. Modernizacija agrarnog sektora i unapređenje konkurentnosti najvažnije su prednosti koje usvajanje evropskog modela poljoprivredne politike može da ostvari svaka nova država članica. S obzirom da se agrarna politika Evropske unije od nacionalne agrarne politike razlikuje, kako u pogledu razvojnih prioriteta, tako i u

smislu administrativnih procedura i sistema finansiranja, neophodno je izvršiti radikalne izmene u nacionalnoj agrarnog politici kako bi proces integracija rezultirao što većim brojem pozitivnih efekata.

Sudeći prema iskustvima zemalja Centralne, Istočne i Južne Evrope, koje su u razdoblju od 2004. do 2013. 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. Definisanje 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 dohodak u poljoprivredi.

Prvi korak u procesu harmonizacije odnosi se na *usklađivanje sa legislativom Evropske unije*. U ovom segmentu neophodno je da se u okviru nacionalne poljoprivredne politike usvoje pravila vezana za direktna plaćanja, zajedničku organizaciju tržišta, ruralni razvoj i finansiranje. Nova zemlja članica je u obavezi da aktivno primenjuje ova pravila od prvog dana po pristupanju Evropskoj uniji.

Naredni korak u približavanju Evropskoj uniji je *unapređenje institucionalnih kapaciteta za primenu CAP*. To su postojeće institucije, koje je potrebno organizaciono i kadrovski adaptirati na nove uslove, kao i nove institucije koje će omogućiti harmonizaciju sa pravilima CAP i njihovu doslednu implementaciju. Kao relevantan indikator spremnosti države za proces evropskih integracija u oblasti poljoprivrede je efikasnost rada IPARD agencije, koja svoje prve rezultate daje već u godinama pregovaranja za članstvo.

Najsloženiji zahtev u postupku evropskih integracija u svim sektorima, pa tako i u poljoprivredi, su *političke reforme i ekonomsko prilagođavanje*. Rast konkurentnosti poljoprivrede i prehrambene industrije, kao i diverzifikacija ruralne ekonomije zahtevaju angažovanje svih raspoloživih instrumenata ekonomske politike, ali predstavljaju jedini siguran način pomoću koga će se domaći agrarni sektor uspešno integrisati u sistem CAP. Pored toga, uslov bez koga se ne može je i suštinsko reformisanje agrarne politike i politi-

ke ruralnog razvoja, koja bi, već u godinama pregovaranja za članstvo, trebalo da se u potpunosti harmonizuje sa prvim i drugim stubom CAP.

Četvrti korak, odnosno *proces pregovaranja*, predstavlja svojevrsni miks prethodna tri koraka, odnosno rešavanja eventualnih spornih pitanja. Osim o pitanjima usvajanja institucionalnog okvira CAP, u procesu pregovora se definiše i ključni finansijski okvir za buduću podšku poljoprivredi i ruralnom razvoju. S obzirom na činjenicu da oblast poljoprivrede obuhvata oko 40% pravnih propisa Evropske unije smatra se da su pregovori u ovoj oblasti najsloženiji. Oni se ostvaruju u okviru sledećih poglavlja:

1) Poljoprivreda i ruralni razvoj – poglavlje 11

2) Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika – poglavlje 12

3) Ribarstvo – poglavlje 13.

Sudeći prema dosadašnjim iskustvima, ispunjavanje uslova u oblasti poljoprivrede pokazalo se kao jedan od najsloženijih i najzahevnijih segmenata pregovora za članstvo u Evropskoj uniji. 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.

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 CAP.

Prevazilaženje strukturnih problema u agrarnom sektoru, koje Evropska unija postavlja kao osnovni uslov, podrazumeva zasnivanje agrarne strukture na privatnom vlasništvu, kao i uspostavljanje tržišta agrarnih inputa i autputa sa dominacijom privatnih proizvodnih subjektata. Liberalizacija tržišta i cena smatraju se najvažnijim instrumentima za stvaranje novog makroekonomskog ambijenta za poljoprivredu. Takođe, ne bi trebalo zanemariti ni

adekvatne reformske zahvate u domenu zemljišne politike i stvaranje agrarne strukture koja se zasniva na privatnom vlasništvu nad zemljištem i ostalim proizvodnim resursima. Sve navedene promene ne mogu biti ostvarene bez paralelenog reformisanja starih i formiranja novih institucija.

Harmonizacija nacionalne agarne politike sa CAP podrazumeva širok spektar promena. Pre svega, promene je neophodno realizovati u domenu zaštite dohotka poljoprivrednih proizvođača, kako u smislu sistema, odnosno modela podrške, tako i u pogledu nivoa zaštite. Drugi segment harmonizacije sa CAP odnosi se na carinske propise, s obzirom da je nivo carina u Evropskoj uniji znatno iznad onog koji egzistira u zemljama kandidatima za članstvo. Kao jedno od primarnih obeležja CAP navodi se ograničavanje proizvodnje u tzv. suficitarnim sektorima. U najvećem broju slučajeva, zemlje kandidati nastoje da još u toku predpristupnih pregovora nivo proizvodnje podignu do pozicija koje će im omogućiti što uspešnije integrisanje u sistem subvencija CAP.

U cilju ispunjavanja navedenih uslova, Evropska unija obezbeđuje podršku svojim budućim članicama. Finansijski deo podrške, kako je već objašnjeno u tački 4.1., realizuje se kroz IPA program. 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.

4.2.3. Pregovori između Republike Srbije i Evropske unije u oblasti poljoprivrede

U uvodnoj izjavi, datoj na prvoj međuvladinoj konferenciji održanoj u Briselu 21. januara 2014. godine, Republika Srbija se, pored ostalog, obavezala da će do 2018. godine biti potpuno spremna da u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja preuzme obaveze iz članstva u Evropskoj uniji. Pod uslovom da proces pregovora u toj meri bude uspešan, Republika Srbija bi bila spremna da postane članica Evropske unije početkom narednog budžetskog perioda.

U oblasti poljoprivrede i usklađivanja sa Zajedničkom agrarnom politikom, pregovori se vode u tri odvojena poglavlja:

Poglavlje 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj

Poglavlje 12 – bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Poglavlje 13 – ribarstvo.

Pregovori u okviru poglavlja 11 odnose se na pitanja vezana za poljoprivredu i ruralni razvoj. Kao ključne obaveze koje Republika Srbija mora da ispuni u okviru ovog poglavlja izdvajaju se:

1. Formiranje i osposobljavanje za rad platne agencije;
2. Uvođenje integrisanog sistema kontrole i upravljanja;
3. Osposobljavanja svih kapaciteta neophodnih za sprovođenje politike ruralnog razvoja;
4. Primena šema direktne podrške poljoprivrednicima, i
5. Primena pravila zajedničke organizacije tržišta za poljoprivredno-prehrambene proizvode.

Kako bi se pregovori u okviru poglavlja 11 uspešno vodili, formirano je šest podgrupa zaduženih za pojedine teme. Prva podgrupa zadžena je pitanja koja se odnose na subvencije poljoprivrednim proizvođačima, odnosno direktna plaćanja. Drugu podgrupu čine: Agencija za plaćanja, Integrisani sistem upravljanja i kontrole i Sistem za identifikaciju zemljišnih parcela. Trgovina, FADN, državna pomoć, statisitka i druga horizontalna pitanja čine treću pregovaračku podgrupu. Pored navedenih, u okviru resornog ministarstva oformljene su i podgrupe za: organizaciju zajedničkog tržišta; politiku kvaliteta, organsku proizvodnju i promociju; ruralni razvoj.

Nakon obavljenog eksplanatornog i bilateralnog skrininga, Evropski savet je 17. juna 2015. godine usvojio izveštaj u kome se Republika Srbija obaveštava da nije spremna za otvaranje pregovora u poglavlju 11. Da bi pregovori bili otvoreni, neophodno je ispuniti dva uslova (merila). Prvi uslov koji Republika Srbija mora da ispuni u cilju otvaranja pregovora u poglavlju 11 je izrada Akcionog plana. Ovaj dokument trebalo bi da posluži kao osnova za prenošenje, sprovođenje i omogućavanje efikasne primene pravnih tekovina Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takođe, Akcionim planom bi se precizirala dinamika i način razvoja administrativnih i institucionalnih kapaciteta relevantnih za upravljanje agrarnim i ruralnim razvojem i

kontrolom plaćanja u poljoprivredi (IACS – Integrated Administrative Control System). Drugi uslov za otvaranje pregovora o poljoprivredi i ruralnom razvoju koji Evropska unija postavlja pred Srbiju kao zemlju kandidata, odnosi se na podnošenje zahteva za poveravanje poslova sprovođenja budžeta IPARD II programa. Ministarstvo finansija Republike Srbije, u funkciji Nacionalnog službenika za odobravanje, dostavilo je zahtev za poveravanje poslova sprovođenja budžeta za IPARD II program Evropskoj Komisiji 14. decembra 2015. godine. Međutim, usled neispunjavanja uslova, koji se pre svega odnose na kadrovski potencijal, IPARD agencija nije akreditovana za obavljanje poslova vezanih za implementaciju ovog predpristupnog programa podrške.

Poglavlje 12 odnosi se na pitanja bezbednosti hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku. Kada je u pitanju bezbednost hrane, Evropska unija propisuje set pravila za proizvodnju prehrambenih proizvoda. Takođe, pravilnim propisima definisani su i uslovi koje je potrebno ispuniti u cilju očuvanja zdravlja domaćih životinja, dobrobiti životina i bezbednosti hrane životnjskog porekla na tržištu Evropske unije. To su pravni propisi koji predstavljaju sastavni deo veterinarske politike.

U domenu fitosanitarnih propisa nalaze se pravila Evropske unije kojima se regulišu pitanja kvaliteta semena, sredstava za zaštitu bilja, zatim pitanja vezana za štetne organizme, kao i ishranu životinja. Devet podgrupa formirano je u cilju uspešnog vođenja pregovora u poglavlju 12:

1. Pravila bezbednosti hrane, veterinarski medicinski proizvodi/rezidue;
2. Unutrašnja trgovina;
3. Zdravlje životinja;
4. Dobrobit životinja i zootehnike;
5. Zdravlje bilja – sredstva za zaštitu bilja;
6. Zdravlje bilja – štetni ogranizmi;
7. Seme, sadni materijal i priznavanje sorti, i
8. Zaštita prava oplemenjivača biljnih sorti i genetski modifikovani organizmi.

Eksplanatorni i bilateralni skrinig u ovoj oblasti obavljen je tokom 2014. godine.

Pregovori u okviru poglavlja 13 obuhvataju pitanja vezana za oblast ribarstva. Zajednička politika ribarstva obuhvata tržišnu politiku, resurse i upra-

ljanja flotom, inspekciju i kontrolu, strukturne mere i kontrolu državne pomoći. U cilju pripreme za sprovođenje navedenih instrumenata, neophodne su odgovarajuće izmene, odnosno administrativna i institucionalna priprema. Pri tome, pravni propisi Evropske unije iz oblasti ribarstva ne moraju se prenositi u nacionalno zakonodavstvo zemlje kandidata. Pregovori u poglavlju 13 podrazumevaju ratifikaciju međunarodnih sporazuma iz oblasti ribarstva na čije se sprovođenje obavezuje potencijalna članica Evropske unije.

Po završenom skriningu, Evropska unija je 2015. godine potvrdila spremnost Srbije za otvaranje pregovora u poglavlju 13, nakon čega je naša zemlja pozvana da preda pregovaračku poziciju.

4.2.4. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

Osnovana 1957. godine, Evropska unija je broj članica sa početnih šest povećala na dvadesetosam, kao rezultat šest proširenja. Politika proširenja Evropske unije trenutno se odnosi na zemlje Zapadnog Balkana, kao i države koje su u prethodnom periodu podnele zahtev za članstvo. Ugovor o Evropskoj uniji (član 49.) i Kopenhagenski kriterijumi daju okvir za proširenje, sa ciljem pripreme zemalja kandidata za preuzimanje svih obaveza kada postanu članice. Proces stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji ima zadatak da zakonodavstvo zemlje potencijalnog kandidata približi pravnim tekovinama Evropske unije.

Proces stabilizacije i asocijacije (Stabilisation and Association Process – SAP) Evropska unija je formulisala tokom 1999. godine, a namenila državama Zapadnog Balkana. Okosnicu Procesa stabilizacije i asocijacije predstavlja Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Ovaj sporazum je dokument kojim se regulišu prava i obaveze zemlje koja je započela proces pridruživanja Evropskoj uniji. Da bi stupio na snagu, SSP treba da bude ratifikovan pojedinačno od svih članica Evropske unije, kao i zemlje potencijalnog kandidata. SSP se regulišu obaveze zemlje budućeg kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, pre svega u pogledu usvajanja zakonske regulative i njene implementacije, ali i u smislu ispunjavanja standarda kada je u pitanju kvalitet državne uprave i relevantnih institucija. Osim toga, za zemlje potpisnice SSP-a Evropska unija u procesu pridruživanja pruža tehničku i finansijsku podršku iz predpristupnih fondova, a olakšava im i pristup na svoje tržište.

Ključna reč u Procesu stabilizacije i asocijacije je upravo „pridruživanje". Naime, potpisivanje SSP ne podrazumeva pripremu za članstvo u Evropskoj uniji, već pridruživanje kao instrument politike Evropske unije kojim se na određeno ugovoreno vreme, koje se može i produžiti, odnosno obnoviti, uspostavlja asocijacija sa drugim državama na osnovu recipročnih prava i obaveza, zajedničkih akcija i po potrebnim procedurama (Bogdanov, 2004.). Sprovođenje SSP u praksi znači da se u toku definisanog perioda:

- Uspostavi zona slobodne trgovine sa Evropskom unijom, i
- Uskladi relevantna zakonska regulativa.

Zakonska regulativa koju država u procesu pridruživanja mora da uskladi odnosi se na oblasti: slobodne tržišne konkurencije, zaštite intelektualnih prava, prava industrijskog i trgovinskog vlasništva, odredbi o carinskoj saradnji i saobraćaja.

Republika Srbija je pregovore o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom započela 2005. godine, a SSP između naše zemlje i Evropske unije stupio je na snagu osam godina kasnije (Tabela 41.).

Tabela 41. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije

Hronologija procesa pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji	
Početak pregovora o SSP	10.10.2005.
SSP parafiran	7.11.2007.
SSP potpisan	29.4.2008.
SSP stupio na snagu	1.9.2013.

Izvor: http://www.mei.gov.rs/src/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/

Odredbe iz Naslova (glave) IV SSP odnose se na slobodan protok robe. SSP između Repubike Srbije i Evropske unije u članu 18. definiše postepeno uspostavljanje zone slobodne trgovine u periodu od šest godina u skladu sa odredbama GATT-a i WTO. U okviru poglavlja II definisani su uslovi trgovine u oblasti poljoprivrede i ribarstva.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije, kada je trgovina poljoprivrednim proizvodima u pitanju, predviđa sledeće:

- Danom stupanja na snagu SSP, Evropska unija će ukinuti sva količinska ograničenja i sve carine i dažbine na uvoz poljoprivrednih pro-

izvoda iz Republike Srbije, izuzev proizvoda obuhvaćenih tarifnim brojevima 0102 (Živa grla goveda), 0201 (Sveže i rashlađeno govеđe meso), 0202 (Meso sveže smrznuto), 1701 i 1702 (Šećer i proizvodi od šećera) i 2204 (Vino od svežeg grožđa);

- Za sveže voće i povrće (Poglavlja VII i VIII Kombinovane nomenklature) carine će biti smanjene tako što će *ad valorem* carine biti ukinute, dok će specifične carine i dalje ostati na snazi;
- Na uvoz proizvoda o junetine („baby beef“) na osnovu Anexa II Evropska unija utvrđuje carine na 20% od *ad valorem* stope carina i 20% od specifične stope carina u okviru kvote od 8.700 tona izraženih u težini polutki;
- Od dana stupanja na snagu SSP-a Evropska unija će primenjivati bescarinski pristup uvozu proizvoda poreklom iz Srbije obuhvaćene tarifnim brojevima 1701 i 1702 (Šećer i proizvodi od šećera) u okviru godišnje carinske kvote od 180.000 tona (neto mase).

Sa druge strane, potpisivanjem SSP Republika Srbija se obavezala na potpuno ukidanje carina, progresivno ukidanje ili progresivnu redukciju carinskih stopa za odgovarajuće poljoprivredno-prehrambene proizvode koje uvozi iz zemalja Evropske unije.

Poljoprivredni proizvodi u SSP podeljeni su u tri grupe. To su: primarni poljoprivredni proizvodi, prerađeni poljoprivredni proizvodi i proizvodi ribarstva. U ugovorenom šestogodišnjem periodu, Republika Srbija se obavezala na različite modele liberalizacije za pojedine grupe proizvoda. Grupa tzv. neosetljivih proizvoda odmah po stupanju na snagu SSP potpuno su liberalizovani. U pitanju je tropsko voće, začini, čaj, pojedini inputi za poljoprivredu i drugi proizvodi koji se ne proizvode u našoj zemlji. Od ukupnog broja proizvoda koji su predmet spoljnotrgovinske razmene u ovoj grupi se nalazi 46% proizvoda. Za drugu grupu, u koju se ubrajaju žita, uljarice, voće, povrće i mlečni proizvodi, predviđena je postepena liberalizacija do potpunog ukidanja carina u poslednjoj godini primene SSP. Ova grupa proizvoda obuhvata 37% od ukupnog broja proizvoda. Grupu tzv. osetljivih proizvoda predstavljaju meso i prerađevine od mesa, određene vrste voća i povrća i prerađevina od njih. Za tzv. osetljive proizvode, koji u strukturi čine 15% od ukupnog broja proizvoda obuhvaćenim SSP, predviđeno je zadržavanje određenog nivoa tarifne zaštite i nakon isteka Sporazuma. Za voće i povrće koje nije

obuhvaćeno ovom grupom osetljivih proizvoda, carine ostaju na nepromenjenom nivou.

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju predviđeno je da se po isteku perioda od šest godina uspostavi zona skoro potpuno slobodne trgovine između Republike Srbije i Evropske unije. Međutim, i pored ideje o liberalizaciji, Republici Srbiji je dozvoljeno zadržavanje izvesnog nivoa carina na uvoz tzv. osetljivih proizvoda. U ukupnom iznosu, odnosno izraženo tarifnim ekvivalentom[34], tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda biće liberalizovano sa prosečno 21,1% 2013. godine, na prosečno 3,2% u poslednjoj godini primene Sporazuma. Sa druge strane, tržište Evropske unije je i pre SSP bilo skoro oslobođeno carinskih ograničenja kada je u pitanju uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz Republike Srbije. Naša zemlja je i pre potpisivanja SSP imala preferencijalni status u trgovinskim odnosima sa Evropskom unijom. Sva prava proistekla iz preferencijalnog statusa preneta su i u SSP. To znači da su sva tarifna ograničenja na izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz Srbije u Evropsku uniju ukinuta, ali su kvantitativna ograničenja i dalje ostala na snazi. Količinski, Evropska unija ograničava uvoz junetine, vina i šećera.

Kada je u pitanju agrarni sektor, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju reguliše još i pitanja geografskih oznaka, sistema obeležavanja i zaštite porekla pojedinih proizvoda u cilju usklađivanja sa propisima Evropske unije. Osim toga, Sporazum reguliše i pitanje zakupa, odnosno kupovine poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji od strane stranih državljana. Naime, iako Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije stranim pravnim i fizičkim licima zabranjuje sticanje prava svojine nad poljoprivrednim zemljištem, SSP u članu 63, tački 2 definiše da će Srbija u ovoj oblasti u roku od četiri godine od stupanja na snagu Sporazujma osigurati isti tretman za državljane Evropske unije, kao i za svoje državljane. U avgustu 2017. godine, međutim, usvojene su izmene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije kojima je predviđeno da državljani zemalja članica Evropske unije mogu da kupe najviše dva hektara poljoprivrednog zemljišta u Srbiji, pod uslovom da najmanje deset godina žive u lokalnim samoupravama u kojima žele da kupe zemljište, da najmanje tri godine obrađuju zemljište koje je predmet kupovine, te da u svom vlasništvu imaju potrebnu opremu i mehanizaciju. Kada je u pitanju podaja zemljišta državljanima Evropske unije, Za-

[34] Tarifni ekvivalent je jedinstveni prikaz svih instrumenata carinske zaštite, procentualno izražen.

kon o poljoprivrednom zemljištu izmenjen je i u smislu ograničavanja kupovine zemljišta u zoni od deset kilometara od državne granice. Izmene Zakona primenjuju se od 1. septembra 2017. godine.

4.2.5. Moguće implikacije članstva u Evropskoj uniji na agrarni sektor Srbije

Priključenje Srbije Evropskoj uniji dovešće do niza ekonomskih, socijalnih i političkih efekata. Različiti efekti reflektovaće se i u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Kako pokazuju iskustva novih zemalja članica Evropske unije, efekti priključenja u oblasti agrara mogu se svrstati u nekoliko segmenata:

- Tržište zemljišta;
- Očekivani nivo finansiranja;
- Cena radne snage i zapošljavanje u poljoprivredi;
- Institucije u oblasti poljoprivrede;
- Tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda;
- Cena hrane za potrošače;
- Ruralni razvoj.

Usvajanje i primena Zajedničke agrarne politike u novopriključenim članicama vremenom dolazi do ukrupnjavanja poseda, odnosno poboljšanja posedovne strukture. S obzirom da se rast konkurentnosti postavlja kao imperativ, ovakve tendencije su i očekivane. Pri tome, mala gazdinstva se, podstaknuta merama II stuba Zajedničke agrarne politike, uglavnom orijentišu prema nepoljoprivrednim delatnostima. Rastuća tražnja za hranom, sve veća devastacija zemljišta i prepoznavanje poljoprivrede kao sektora stabilnih performansi u periodima velikih ekonomskih kriza, neminovno dovodi do rasta cene zemljišta.

Harmonizacija nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije, pored ostalog, podrazumeva i usklađivanje nivoa zaštite i dohodovne podrške poljoprivredi. Aktuelni makroekonomski uslovi u Republici Srbiji ne dozvoljavaju potreban stepen podrške poljoprivredi, bilo putem cena, bilo putem budžetskih plaćanja. Nivo zaštite, izražen relevantnim indikatorima, u Srbiji je znatno ispod nivoa koji svojim farmerima obezbeđuje Evropska unija (Marković, 2008). Zbog toga se može zaključiti da

će prihvatanje Zajedničke agrarne politike na makroekonomskom nivou dovesti do pozitivnih imlikacija 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 pregovorima Republike Srbije sa Evropskom unijom 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.

Efekti priključenja Evropskoj uniji u pogledu kretanja nivoa zaštite biće određeni, pre svega, zastupljenom proizvodnom strukturom u našem agrarnom sektoru. U skladu sa merama za ograničavanje proizvodnje u tzv. suficitarnim sektorima na području Evropske unije, kretaće se i nivo ukupne zaštite poljoprivredi u Republici Srbiji. Što se, pak, tiče direktnih plaćanja farmerima, koja predstavljaju 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.

Po pitanju direktne podrške poljoprivrednim gazdinstvima važno je izbeći greške koje su pojedine zemlje, nove članice Evropske unije, učinile. Naime, negativna iskustava pojedinih zemalja, kao što su Rumunija i Bugarska, koje su zbog komplikovanih administrativnih procedura isključile gazdinstva

veličine do 1 hektara iz sistema subvencija, trebalo bi da budu poučna za Srbiju. Na ovakva iskustva je neophodno obratiti pažnju pre svega zbog sličnosti u pogledu posedovne strukture, koja je u sve tri države izuzetno nepovoljna, sa dominacijom malih gazdinstava kojima su subvencije najpotrebnije.

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.

Budući da zavisi od niza činilaca, dinamika integracije naše zemlje u Evropsku uniju je nepoznata. Samim tim, teško je precizirati i vreme kada će Zajednička agrarna politika u potpunosti zameniti aktuelnu nacionalnu poljoprivrednu politiku u svim njenim segmentima, pa tako i po pitanju finansijske podrške dohotku poljoprivrednika. Nivo i mehanizmi finansiranja, sudeći prema aktuelnoj Zajedničkoj agrarnoj politici i trendovima njene dalje evolucije, ići će u pravcu obezbeđivanja sve većeg obima podrške za proizvodnju u okviru koje se poštuju principi očuvanja biodiverziteta i dobrobiti životinja. Takođe, trend koji će se nastaviti i ubuduće je smanjivanje obima podrške za I i povećanje za II stub. I upravo tu bi naša mala poljoprivredna gazdinstva, kakvih je najviše u ukupnom broju gazdinstava u Srbiji, trebalo da pronađu šansu za svoje ekonomsko osnaživanje. Diverzifikacija ruralne ekonomije, kao jedan od ključnih ciljeva politike ruralnog razvoja, predstavlja način da se gazdinstva koja nisu konkurentna u oblasti poljoprivredne proizvodnje, preorijentišu na neke druge nepoljoprivredne izvore prihoda. Nedvosmislena orijentacija evropske agrarne politike, proistekla iz sve izraženijih migracija mladog ruralnog stanovništva ka gradovima, oličena je i u sve većoj podršci upravo poljoprivrednicima do 40 godina starosti.

Demografske promene i smanjenje broja ruralne populacije su važna pitanja sa kojima se suočava većina zemalja Evropske unije, pre svega zbog snažnog uticaja koji ova pitanja imaju na ekonomske performanse ruralnih područja. Podrška ostanku mladih ljudi u seoskim sredinama je zbog toga je-

dan od ključnih prioriteta politike ruralnog razvoja Evropske unije. U ukupnoj poljoprivrednoj populaciji Unije, mladi učestvuju sa svega 6%. Pri tome, pod terminom „mladi farmer" podrazumeva se osoba koja ima do 40 godina i počinje da se bavi poljoprivredom na sopstvenom novoosnovanom ili nasleđenom gazdinstvu, a poseduje sposobnosti za unapređivanje gazdinstva i njegovo vođenje uz poštovanje ekoloških standarda, higijene i dobrobiti životinja (EU regulation 1257/99). Da bi seoske sredine imale kapacitete za ostvarivanje održivog razvoja, neophodno je ostvariti afirmaciju mladih ljudi u u tim sredinama, pre svega kroz ekonomsku motivaciju.

Motivacija mladih ljudi u ruralnim područjima za bavljenje poljoprivredom i drugim nepoljoprivrednim delatnostima u periodu od 2007. do 2013. godine operacionalizovana je agrarnom politikom i politikom ruralnog razvoja Evropske unije. Pojedine mere osmišljene su tako da imaju direktan uticaj na ekonomsku motivaciju mladih poljoprivrednika za osnivanje sopstvenog gazdinstva, dok su ostale mere na indirektan način uticale na unapređenje kapaciteta seoske omladine i podizanje njihovog znanja i sposobnosti na viši nivo (Đurić i Njegovan, 2015).

Tabela 42. Mere podrške mladim farmerima u Evropskoj uniji u periodu od 2007. do 2013. godine

Mera	Opis
Mera 112 „setting up for young farmers“	Za sve zemlje članice zajedničko je da je ova mera namenjena stanovništvu do 40 godina starosti, za otpočinjanje poslovanja.
Mera 121 Modernizacija poljoprivrednih gazdinstava	U osnovi, merom 121 se podržavaju sve kategorije farmera, međutim, pojedini programi ruralnog razvoja odobravanje subvencija vezuju za specifične kriterijume kada su u pitanju farmeri do 40 godina starosti.
Mera 111 Stručna obuka i informisanje	Iako se organizovanje stručne obuke ne odnosi isključivo na mlade farmere, u pojedinim zemljama Unije sredstva namenjena za finansiranje mere 111 se uglavnom koriste za organizovanje radionica i seminara za ovu kategoriju farmera.
Mera 321 Osnovne usluge za ekonomske i ostale aktivnosti ruralne populacije	Primenom ove mere Evropska unija se bori protiv migracija mladog stanovništva iz ruralnih sredina u gradove. Kroz ulaganje u ruralnu infrastrukturu, ove dve države nastoje da motivišu mlade ljude za ostanak na selu.
Mera 311 Diverzifikacija nepoljoprivrednih aktivnosti	Pojedine zemlje Unije, kao na primer Švedska, u okviru ove mere su prepoznale instrument za promovisanje održivih mogućnosti zapošljavanja, naročito za mlade farmere. U okviru ove mere se podstiču gazdinstva koja se bave proizvodnjom i prodajom proizvoda koji nisu direktno vezani za primarnu poljoprivrednu proizvodnju.
Mera 312 Osnivanje i razvoj mikropreduzeća	Posebna pažnja je posvećena mladim ljudima koji organizuju svoj samostalni posao. Slično ovoj meri, mladi i žene u seoskim sredinama podržani su i kroz meru 313 – ohrabrivanje aktivnosti u turizmu.
Mera 331 Obuka i infromisanje Mera 421 Unutarteritorijalna i transnacionalna saradnja	Belgija, Poljska, Švedska, Estonija i Velika Britanija primenom ovih mera deluju afirmativno na ostanak mlade populacije u ruralnim sredinama.

Izvor: Đurić i Njegovan, 2015.

U programskom periodu od 2014. do 2020. godine predviđen je nastavak podrške mladima u ruralnim područjima kroz subvencije za osnivanje sopstvenog gazdinstva i početak bavljenja poljoprivredom (mera 112– „setting-up aid“). U svoje nacionalne programe ruralnog razvoja zemlje članice mogu

uključiti i tematske pod-programe povezane sa podrškom mladima na selu. U okviru pod-programa predviđene su sledeće vrste podrške:

- subvencije za otpočinjanje sopstvenog biznisa;
- subvencije za osnivanje poljoprivrednog gazdinstva;
- investiranje u fizičku infrastrukturu;
- transfer znanja i prenos informacija;
- usluge savetodavne službe;
- usluge menadžmenta na gazdinstvu;
- udruživanje, i
- investiranje u nepoljoprivredne aktivnosti (EU regulation 1305/2013).

U okviru mere kojom se obezbeđuju subvencije za izgradnju fizičke infrastrukture, farmerima do 40 godina starosti se obezbeđuju i do 20% veći iznosi u odnosu na ostale kategorije farmera.

Otvorenost granica i jedinstveno tržište rada Evropske unije stvara okolnosti u kojima veliki broj mladih ljudi migrira iz ruralnih područja novih zemalja članica. Širok spektar opisanih mera Zajedničke agrarne politike koje targetiraju upravo ovu kategoriju ruralne populacije, trebalo bi, nakon pristupa naše zemlje Evropskoj uniji da ublaže i/ili spreče dalje pražnjenje sela. U prilog značaju ove vrste podsticaja govore i reči Evropskoj komesara za poljoprivredu i ruralni razvoj Daciana Ciolosa „ako poljoprivredna politika ne obezbedi perspektive za mlade farmere, možemo se zapitati kakvu budućnost evropska poljoprivreda uopšte ima".

Sve zemlje nove članice Evropske unije, suočile su se sa još jednim pozitivnim efektom u oblasti agrara, a to je rast cene radne snage. Kojom dinamikom će se ostvarivati taj rast u najvećoj meri zavisi od demografskih karakteristika same države, odnosno starosne, obrazovne i ekonomske strukture stanovništva.

U direktnoj vezi sa motivacijom mladih ljudi za ostanak u ruralnim područjima je mogućnost njihovog zapošljavanja, kako u poljoprivredi, tako i drugim, nepoljoprivrednim delatnostima. Zajednička agrarna politika predstavlja složen sistem mera koncipiranih u dva stuba: direktna podrška, usmerena ka unapređenju poljoprivredne proizvodnje i politika ruralnog razvoja. Mere oba stuba ostvaruju direktan i indirektan uticaj na kretanje zaposlenosti u ruralnim područjima, naročito u primarnom sektoru. Taj uticaj može biti pozitivan, pre svega oličen u očuvanju postojećih radnih mesta u poljoprivre-

di, kao i u diverzifikaciji ruralne ekonomije. Takođe, uticaj pojedinih mera Zajedničke agrarne politike odražava se negativno i rezultira napuštanjem poljoprivrede i sela.

U zemljama koje su 2004. godine pristupile Evropskoj uniji, uticaj Zajedničke agrarne politike na zaposlenost u poljoprivredi zavisio je od regionalnih karakteristika. Pod najvećim uticajem mera Zajedničke agrarne politike bili su sezonski radnici i deo radne snage koji predstavljaju tzv. „part-time" farmeri. U ovoj grupi zemalja, smanjenje radne snage u poljoprivredi, pod uticajem Zajedničke agrarne politike, izraženo je u primarnom sektoru, dok se u prehrambenoj industriji beleži skroman rast zaposlenosti. U ruralnim oblastima zemalja Cenralne i Istočne Evrope, tercijarni sektor u najvećoj meri beleži rast zaposlenosti, kao posledicu primene mera Zajedničke agrarne politike (Đurić i Prodanović, 2017).

U svojim zaključcima, Evropski projekat „CAP-IRE: Assessing the multiple impact of CAP on rural economies" potvrđuje pozitivan uticaj ove politike na zaposlenost u ruralnoj sredini, naročito u sektoru poljoprivrede. Istraživanja koja su sprovedena u deset zemalja Evropske unije (Mađarska, Italija, Litvanija, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, Španija, Švedska i Velika Britanija pokazuju da bi, usled ukidanja mera Zajedničke agrarne politike u vidu subvencija čak 30% gazdinstava prekinulo bavljenje poljoprivredom (CAP IRE, 2011). Ovaj zaključak posebno se odnosi na mala gazdinstva, čija ekonomska vitalnost u većoj meri zavisi od subvencija (Đurić i Prodanović, 2017). Budući da je u poljoprivredi Republike Srbije upravo ta kategorija gazdinstava najbrojnija, može se zaključiti da će usvajanje Zajedničke agrarne politike u segmentu subvencionisanja, imati pozitivan efekat na nivo njihovog dohotka.

Posmatrano na nacionalnom nivou, troškovi Zajedničke agrarne politike na nivou EU-15 su stabilni u dva prethodna obračunska perioda, odnosno od 2000. do 2007. godine i od 2007. do 2013. godine. U dva navedena perioda, tradicionalni poljoprivredni regioni su bili korisnici najvećeg dela fondova, dok se manji deo sredstava usmeravao ka tzv. periurbanim područjima koja se bave poljoprivrednom proizvodnjom i ka novim zemljama članicama. Pri tom, budžet namenjen novim članicama progresivno se povećavao sa 25% 2004. godine, na 100% 2013. godine (DG AGRI, 2008). Međutim, iako dolazi do povećanja sredstava namenjenih poljoprivredi u novim članicama Unije, nivo subvencija u tim zemljama je i dalje niži nego u EU-15. I pored toga što su za period od 2014. do 2020. godine uvedena nova pravila koja se odnose na distribuciju direktnih plaćanja, kako bi se ostvarila njihova ravnomernija raspodela

među zemljama članicama i regionima, značajne razlike u visini podrške i dalje postoje.

Uslov koji svaka država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji treba da ispuni je uspostavljanje relevantnog institucionalnog okvira za implementaciju agrarne i politike ruralnog razvoja. Agencija za intervencije na tržištu, IPARD agencija, FADN sistem, samo su neke od institucija neophodnih za uspešnu primenu mehanizama Zajedničke agrarne politike. Njihovo uspostavljanje i efikasan rad, osim što predstavljaju uslov za članstvo, značajno dorinosi ostvarivanju pozitivnih efekata na agrarni i ruralni razvoj novih zemalja članica. U tom smislu, kao imperativ se postavlja jačanje kadrovskog potencijala ovih i drugih institucija u oblasti agrara i ruralnog razvoja. Veći nivo investiranja države u ljudske resurse pre pristupanja Evropskoj uniji, zasigurno vodi ka lakšem i uspešnijem integrisanju u sistem Zajedničke agrarne politike.

Još jedna institucija, koja svojim radom direktno utiče na uspeh poljoprivredne proizvodnje i kvalitet života u ruralnim područjima je poljoprivredna savetodavna služba. Iako su se uloga i zadaci ove službe vremenom menjali, u osnovi savetodavne delatnosti u poljoprivredi uvek je bila edukacija ruralnog stanovništva, kao i informisanje o merama agrarne politike, stanju i kretanjima na tržištu i ostalim relevantnim pitanjima. Integracija našeg agrara u evropski model poljoprivrede neminovno će dovesti i do promena u načinu funkcionisanja poljoprivredne savetodavne službe. U skladu sa aktuelnim tendencijama Zajedničke agrarne politike, od savetodavnog rada u oblasti poljoprivrede očekuje se da aktivno utiče na podizanje nivoa znanja ruralne populacije u cilju ostvarivanja ekološki, ekonomski i društveno održivog razvoja poljoprivrede i sela. Pri tome, Evropska unija insistira na naglašavanju uloge monitoringa i evaluacije rada poljoprivredne savetodavne službe, što kod nas, još uvek, nije slučaj. S obzirom na činjenicu da je dvosmerno informisanje jedan od osnovnih postulata poljoprivrednog savetodavnog rada u savremenim uslovima, veći stepen participacije poljoprivrednika u ocenjivanju rada ove službe u Republici Srbiji trebalo bi postaviti kao jedan od imperativa. Osim toga, izvesne izmene nakon ostvarivanja članstva u Evropskoj uniji trebalo bi očekivati i po pitanju sistema finansiranja rada poljoprivredne savetodavne službe, s obzirom da bi jačanje finansijske podrške ruralnoj populaciji vratilo poverenje i podstaklo ih na saradnju sa ovom državnom institucijom (Đurić i sar., 2017).

Efekti priključenja Evropskoj uniji u domenu tržišta i konkurentnosti su različiti. Ono što potvrđuje iskustvo zemalja koje su postale članice Evropske unije je da se nakon priključenja ovoj ekonomskoj asocijaciji obim trgovine ra-

pidno povećava. Izlaskom na tržište Evropske unije, sve zemlje beleže rast obima razmene poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Međutim, trend koji je negativan za nove zemlje članice je narušavanje strukture spoljnotrgovinske razmene. Analizirajući strukuru uvoza i izvoza novih zemalja članica, a to se pre svega odnosi na zemlje Istočnog bloka, u prvim godinama članstva opada učešće prehrambenih proizvoda u izvozu, a raste učešće sirovina. Sa druge strane, države nove članice povećavaju izvoz upravo primarnih poljoprivrednih proizvoda, sa niskim sadržajem dodate vrednosti, što ugrožava njihove tržišne pozicije. U isto vreme, izvoz proizvoda višeg stepena prerade, odnosno prehrambenih proizvoda ima tendenciju pada. Da bi se ovakva nepovoljna kretanja svela na što manju moguću meru, potrebno je da se u periodu pre pristupanja Evropskoj uniji što više investira upravo u prerađivačku industriju sa ciljem iskorišćenja kapaciteta, osavremenjavanja tehnologije i proizvodnje prehrambenih proizvoda koji će svojim kvalitetom zadovoljiti visoke standarde evropskih potrošača. Pri tome, ne bi trebalo zanemariti ni činjenicu da su cene sirovina na tržištu Evropske unije više u odnosu na cene u periodu pre pristupanja, tako da i u tom smislu prehrambena industrija mora biti adekvatno pripremljena za integraciju.

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. godine, mogu se uočiti izvesne implikacije koje će, sasvim je izvesno, postati i deo svakodnevice naših poljoprivrednih proizvođača, 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.

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 uslovilo i niz negativnih efekata na i onako nizak životni standard potrošača.

* * *

Pored pozitivnih efekata koji se u vidu ekonomske koristi mogu očekivati nakon priključenja Evropskoj uniji, kao što je navedeno, u oblasti poljoprivre-

de 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 sekor i potrošači poljoprivredno-prehrambenih proizvoda osetiće već u periodu pre priključenja.

Pored pojedinih efekata u oblasti poljoprivrede koji su svojstveni za sve nove članice u periodu nakon priključenja, 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.

Iskustva novih zemalja članica su različita, ali ono što je zajednički imenitelj svih integracija je činjenica da je stepen pripremljenosti države na prihvatanje Zajedničke agrarne politike faktor od presudne važnosti za ispoljavanje pozitivnih efekata priključenja. Tu se, pre svega, misli na stepen harmonizacije sa Zajedničkom agrarnom politikom, koje se poima kao neizostavni uslov. Paralelno sa prihvatanjem i postepenom implementacijom mehanizama Zajedničke agrarne politike, zemlja kandidat je u obavezi da postavi efikasni institucionalni okvir i pripremi administraciju. Uspeh pregovora za članstvo u poglavljima koja se odnose na poljoprivredu u velikoj meri zavisi od koordinacije svih relevantnih subjekata u procesu pregovaranja, kao što su predstavnici javnog i privatnog sektora agrobiznisa i subjekti iz naučno-istraživačkog sektora. Takođe, proaktivni i inovativni pristup u pregovorima sa Evropskom unijom po pravilu daje pozitivne rezultate u pregovaranju, ali i početnim godinama članstva.

Takođe, ne bi se smela zaboraviti činjenica da je poljoprivredna i u okviru nje politika ruralnog razvoja namenjena upravo poljoprivrednicima i ruralnoj populaciji. Shodno tome, važno je u procesu pregovaranja za članstvo u Evropskoj uniji pripremiti poljoprivrednike na mere i instrumentne Zajedničke agararne politike. Edukacija, podizanje nivoa znanja, informisanje i ublažavanja nepoverenja ključni su zadaci na polju pripreme ruralnog stanovništva Srbije na evropski model poljoprivrede.

LITERATURA

1. Acrill, R. (2000): "The Common Agricultural Policy", Sheffield Academic Press Ltd., Sheffield
2. Alons, G. (2017): "Environmental policy integration in the EU common agricultural policy: greening or greenwashing?", Joural of European Public Policy, Volume 245, Issue 11, p.p. 1604-1622
3. Babović, J., Tasić, S. (2013): „Agroekonomska i ruralna politika Evropske unije", monografija, Univerzitet Privredna akademija, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Novi Sad
4. 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
5. Bogdanov, N., Božić, D., Munćan, P. (2004): „Ocena efekata integracije u STO i EU na poljoprivredu Srbije", Ekonomika poljoprivrede, god. LI, broj 3-4, str. 249-256
6. Bogdanov, N. (2004): „Poljoprivreda u međunarodnim integracijama i položaj Srbije", monografija, Društvo agrarnih ekonomista Jugoslavije, Beograd
7. Bogdanov, N., Babović, M. (2014): „Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava", Republički zavod za statistiku, Republika Srbija, Beograd
8. Bogdanov, N. (2015): "Ruralni razvoj i ruralna politika", Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu
9. Bonfiglio, A., Camaioni, B., Coderoni, S., Esposti, R., Pagliacci, F., Sotte, F. (2017): "Are rural regions prioritizing knowledge transfer and innovations? Evidence form Rural Development Policy expenditure across the EU space", Journal of Rural Studies, Volume 53, July 2017, p.p. 78-87
10. Božović, D., Vujačić, M., Živković, N. (2010): "Budućnost proširenja Evropske unije: slučaj Zapadnog Balkana - definisanje održivog scenarija pridruživanja i pristupanja Srbije i Zapadnog Balkana Evropskoj uniji", Centar za evropsku politiku, Beograd

11. CAP-IRE (2011): Assessing the multiple impact of the Common Agricultural Policies (CAP) on rural economies, Project Final Report

12. Cintacy, C., Chivu, L., Andrei, J.V. (2015): "Similarities and dissimilarities between the EU agricultural and rural development model and Romanian agriculture. Challenges and Perspectives", Land Use Policy, Volume 44, March 2015, p.p. 169-176

13. Commission Regulation (EC) No 718/2006 of 11 May 2006, fixing the maximum export refund for butter in the framework of the standing invitation to tender provided for in Regulation (EC) No 581/2004

14. Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II)

15. Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Gudiance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations

16. Council Regulation (EC) No 1268/99 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period

17. Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)

18. Council Regulation (EC) No 1305/2013 of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005

19. Csaki, C., Jambor, A. (2009): "The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States", FAO Regional Office for Europe and Central Asia, Policy Studies on Rural Transition No. 2009-4

20. Csaki, C., Jambor, A. (2013): "The Impact of EU accession: lessons form the agriculture of the new member states", Journal: Post-Communist Economies, Volume 25, Issue 3, p.p. 325-342

21. 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 explanding European Union, CAB Internationa., Wallingford, UK

22. DG AGRI (2008): "Annex 2 Report on the distribution of direct payments to the producers – financial year 2007", Brussels
23. Đurić, K., Njegovan, Z. (2012): „Uticaj zakona o restituciji na unapređenje posedovne strukture u Republici Srbiji", časopis Agroeknomika, br. 56, Vol. 56, str. 28-38
24. Đurić, K. (2015): "Ekonomika poljoprivrede – praktikum", Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
25. Đurić, K. (2015a): "Food security as a goal of global sustainable development after 2015", Contemporaray Agriculture, Vol. 64, No. 3-4, p.p. 254-260
26. Đurić, K., Njegovan, Z. (2015): "Mechanism of support for young rural population in the European Union", Economics of agriculture, 4/2015, p.p. 1003-1016
27. Đurić, K., Milović, S., Hyba, H., Prodanović, R., Bošković, J. (2016): "Komparativna analiza posedovne strukture poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji i EU", Ekonomska teorija i praksa, God. IX, br. 2, str. 19-32
28. Đurić, K., Vukoje, V., Tomaš Simin, M. (2016a): "Agrarni budžet kao oblik finansiranja poljoprivrede u Republici Srbiji i Hrvatskoj", Agroekonomika br. 71, str. 13-21
29. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016): "Sustainable intensification in agriculture as a factor of achieving food security", Economics of Agriculture 3/2016, p.p. 929-942
30. Đurić, K., Njegovan, Z. (2016a): "Ekonomika poljoprivrede", udžbenik, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad
31. Đurić, K., Prodanović, R. (2017): „Uticaj Zajedničke agrarne politike na zaposlenost u ruralnim područjima Evropske unije", Kultura polisa, br. 34, god. XIV, str. 317-329

32. Đurić, K., Prodanović, R., Jahić, M. (2017): „Komparacija poljoprivrednog savetodavnog sistema Republike Srbije i Evropske unije“, Evropsko zakonodavstvo, br. 60, str. 209-226

33. Đurić, K., Puškarić, A. (2017): „Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development“, International Scientific Conference – Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube region, support programs for the improvement of agricultural and rural development, December 14-15, Belgrade

34. Emmerling, C., Pude, R. (2016): "Introducing Mischantus to the greening measures of the EU Common Agriculture Policy", GCB Bioenergy, Vol. 9, Issue 2, p.p. 274-279

35. Erjavec, K., Erjavec, E., Juvančič, L. (2009): "New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda", Sociologia Ruralis, Vol 49, Number 1

36. Fischer Boel, M. (2005): "Takong the CAP Forward", National Farmers Union – Annual Conference, Birmingham, UK

37. Fennell, R. (1997): "The Common Agricultural Policy, Continuity and Change", Oxford University Press, New York

38. Gardner, B. (1996): "European Agriculture – Polices, production and trade", Routledge, London

39. Greer, A. (2017): "Post-exceptional politics in agriculture: an examination of the 2013 CAP reform", Journal of European Public Policy, Volume 24, Issue 11, p.p. 1585-1603

40. Ingersent, K.A., Rayner, A.J., Hine, R.C. (2016): "The Reform of the Common Agricultural Policy", Macmillan press, UK

41. Ivanova, N., Peneva, M., Mishev, P., Golemova, A., Erjavec, E. (2007): "Bulgarian Agriculture and EU Accession", Journal Post-Communists Economies, Volume 19, Issue 3, p.p. 263-280

42. Janković, S. (2009): "Evropska unija i ruralni razvoj Srbije", Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd

43. Keane, M., OConor, D. (2016): "Agricultural Policy Schemes: European Union Common Agricultural Policy", Reference Modul in Food Science, 2016

44. Kuzman, B., Đurić, K., Mitrović, Lj., Prodanović, R. (2017): "Agricultural budget and agriculture development in Republic of Serbia", Economics of Agriculture, br. 2/2017, str. 515-531

45. 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, str. 49-55, CID Ekonomski fakultet, Beograd

46. Marković, K. (2005): "Reforma Zajedničke agrarne politike i moguće implikacije na fizionomiju agrarne politike Srbije", Tematski zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa pod nazivom:" Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj", str. 143-150, Beograd

47. Marković, K. (2005a): "Mesto i uloga zemljišne politike u okviru integralne politike ruralnog razvoja Srbije", Zbornik radova pod nazivom: "Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji – ruralna Srbija u procesu harmonizacije sa Evropskom unijom", br. 4, Ekonomski fakultet, Beograd, str. 141-152

48. Marković, K. (2008): "Transformacija Zajedničke agrarne politike Evropske unije i implikacije na poljoprivredu Srbije", doktorska disertacija, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu

49. 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

50. Marković, K. (2009): "Zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji sa osvrtom na Srbiju", Agroekonomika, br. 41-41, Vol. 41-42, str. 24-42

51. Medina, G., Potter, C. (2017): "The nature and developments of the Common Agriculture Policy: lessons for European integration form the UK perspective", Journal of European Integration, Volume 39, Issue 4, p.p. 373-388

52. Ministarstvo poljoprivrede SR Jugoslavije (1999): "Dugoročna politika agrarnog razvoja SR Jugoslavije", Beograd

53. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (2004): "Strategija poljoprivrede Srbije", Beograd

54. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije (2014): "Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024", Službeni glasnik Republike Srbije broj 85/2014, Beograd

55. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Republike Srbije (2014): "Republika Srbija IPARD program za 2014 - 2020. godinu". Preuzeto sa sajta: http://www.mpzzs.gov.rs/wpcontent/uploads/datoteke/korisna_dokumenta/Serbia_IPARD_II_Program_finalni_prevod-Korigovano_20_04_2015.pdf

56. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (2017): "Pravilnik o IPARD podsticajima za investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava", Službeni glasnik Republike Srbije, broj 84/2017, Beograd

57. Mihajlović, L., Arsenović, Đ. (2002): "Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom", Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

58. Mortensen, K. (2008), Head of SAPARD Unit, DG AGRI: European Commission, Pre-accession Assistance for Rural Development, presentation Skopje

59. Ockenden, J., Franklin, M. (2005): "European Agriculture: Making the CAP fit future", The Royal Institute of International Affairs, Pinter Publishers, London

60. Oskam, A., Meester, G., Silvis, H. (2011): "EU policy for agriculture, food and rural areas", Wageningen Academic Publishers, Wageningen, Netherland

61. Njegovan, Z. (2003): "Evolucija Zajedničke agrarne politike Srbije", Zbornik radova pod nazivom: Kompatibilnost agrarne politike SCG i Zajedničke agrarne politike EU, str. 83-96, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

62. Njegovan, Z., Pejanović, R. (2009): "Ruralna regionalizacija AP Vojvodine", Novi teorijsko metodološki pristupi upravljanju ruralnim razvojem, monografija, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

63. Njegovan, Z., Đurić, K. (2017): "Privredni sistem i ekonomska politika", udžbenik, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad

64. Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., Knežević, I. (2014): "Vodič kroz IPA II – Instrument za predpristupnu pomoć 2014 – 2020. godinu", Evropski pokret Srbija, Beograd

65. Piccinini, A., Loseby, M. (1999): "Agricultural Policies in Europe and the USA: farmers between subsidies and the market", Antony Rowe Ltd, Chippenham, Wiltshire

66. Popp, J., Udovecz, G. (2007): "Hungarian Agriculture and EU Accession", Paper prepared for presentation at the joint IAAE – 104th EAAE Seminar Agricultural Economics and Transition: "What was expected, what we observed, the lessons learned", Corvinus University of Budapest, September 7-8, 2007

67. Popović, R., Zekić, S. (2010): "Evolution, state and perspectives of Serbian agriculture within EU integrations", Advances in Agriculture and Botanics – International Journal of the Bioflux Society, Volume 2, Issue 2, p.p. 98-110

68. Popović, V. (2003): "Evropska agrarna podrška i održivi ruralni razvoj", monografija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

69. Popović, V., Katić, B. (2007): "Nivo i struktura interne podrške poljoprivredi Srbije u procesu pristupanja STO i EU", monografija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

70. Popović, V., Katić, B. (2007): "Uvozna zaštita i podrška izvozu poljoprivrede Srbije u procesu pristupanja STO i EU", monografija, Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd

71. Radivojević, D. (2014): "Poljoprivredna mehanizacija, oprema i objekti", Popis poljoprivrede 2012, Republički zavod za statistiku, Beograd

72. Ristić, K. (2016): "Ekonomija Evropske unije", Drugo ispravljeno izdanje, Beograd

73. Ritson, C., Harvey, D.R. (1998): "The Common Agricultural Policy", second edition, Department of Agricultural Economy and Food Marketing, University of Newcastle upon Tyne, UK

74. Rizov, M. (2004): "Rural development and welfare implications of CAP reforms", Journal of Policy Modeling, Volume 26, Issue 2, p.p. 209-222

75. Rizov, M. (2006): "Rural development perspectives in enlarging Europe: The Implications of CAP reforms and agricultural transition in accession countries", European Planning Studies, Volume 14, Issue 2, p.p. 219-238

76. Rednak, M., Volk, T., Erjavec, E. (2013): "A tool for uniform classification and analysis of budgetary support to agriculture for the EU accession countries", Agriculture Economics Review, Thessaloniki, Vol. 14, Issue 1, p.p. 76-96

77. 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)

78. Regulaton 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

79. Republički zavod za statistiku (2015): "Statistički godišnjak 2015", Beograd

80. Republički zavod za statistiku (2016): "Statistički godišnjak 2016", Beograd

81. Ševarlić, M., Tomić, D. (2009): "Agroprivreda Srbije i evropske integracije – gde smo i kako dalje?", Tematski zbornik, Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd

82. Ševarlić, M., Tomić, D. (2010): "Agroprivreda Srbije i evropske integracije – (ne)prilagođenost obostranoj primeni prelaznog trgovinskog sporazuma", Tematski zbornik, Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd

83. Ševarlić, M. (2015): "Poljoprivredno zemljište u Republici Srbiji", Popis poljoprivrede 2012, Republički zavod za statistiku, Beograd

84. Škorić, D., Tomić, D., Popović, V. (2013): "Agri-food sector in Serbia – state and challenges", monograph, Serbian Association of Agricultural Economists, Belgrade

85. Tangerman, S., Banse, M. (2000): "Central and Eastern European Agriculture in and Expanding European Union", CABI Publishing, London

86. Tangerman, 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

87. Tracy, M. (1996): "Država i poljoprivreda u Zapadnoj Europi 1880-1988", Mate, Zagreb

88. Vasiljević, Z., Ševarlić, M. (2005): "Finansiranje multifunkcionalne poljoprivrede i ruralnog razvoja u Evropskoj uniji – iskustva za Srbiju", Tematski zbornik: Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 152-163, Beograd

89. Vićentijević, D., Vujović, N. (2004): "Agrarna politike Evropske unije i budućnost poljoprivrede Srbije", Ekonomika poljoprivrede, god. LI, broj 3-4, str. 257-269

90. Visek, L. (2007): "EU Rural Development Policy 2007 – 2013" in: Regional Workshop on EU Rural Development Programme 2007-2013 and its application. Preuzeto sa sajta: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2007/Land2007/Viseki.pdf

91. Vlada Republike Srbije, Zakon o budžetu za godinu 2004., 2005., 2006., 2007., 2008., 2009., 2010., 2011., 2012. i 2013.

92. Volk, T. (2004): "Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u period tranzicije i uključenja u Evropsku uniju", Društvo agrarnih ekonomista Slovenije i Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Ljubljana – Beograd

93. Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (2014): "Agricultural policy and European integration in Southeastern Europe", Food And Agriculture Organization of the United Nations, Budapest

94. Zekić, S., Gajić, M., Lovre, K. (2005): "Multifunkcionalnost i ruralni razvoj – nova paradigm za reform Zajedničke agrarne politike Evropske

unije", Tematski zbornik: Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj, str. 135-142, Beograd

95. Zekić, S., Kresoja, M., Tošin, M. (2010): "Razvojne karakteristike poljoprivrede Srbije i Evropske unije – komparativna analiza", Tematski zbornik: Agrarna i ruralna politika u Srbiji-nužnost ubrzanja reformi", Društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd
96. Zekić, S., Matkovski, B., Kleut, Ž. (2016): "IPARD fondovi u funkciji razvoja ruralnih područja Republike Srbije", Ekonomski horiznti, Vol. 18, Sveska 2, str. 169-180
97. Walls, H., Cornelsen, L., Lock, K., Smith, R. (2016): "How much priority is given to nutrition and health in the EU Common Agricultural Policy", Food Policy, Vol. 59, February 2016, p.p. 12-23
98. Wilkinson, A. (2004): "The SAPARD instrument on the eve of accession", Conference: The Common Agricultural Policy – opportunities and perspectives, Sofia, Bulgaria, 14 to 15 March 2004

BIOGRAFIJA AUTORA

Dr Katarina Đurić (rođ. Marković) rođena je 16.05.1977. godine u Sremskoj Mitrovici, gde je završila osnovnu i Srednju ekonomsku školu. U Novom Sadu se upisuje na Poljoprivredni fakultet, smer agroekonomski 1996. godine. Studije agroekonomije završava januara 2001. godine kao najbolji student Poljoprivrednog fakulteta sa prosečnom ocenom 9,57.

Magistarske studije završila je na smeru Agromenadžment Poljoprivrednog fakulteta u Novom Sadu, odbranivši magistarski rad pod nazivom „Poljoprivredna savetodavna služba u funkciji razvoja menadžmenta u poljoprivredi" februara 2004. godine. Doktorsku disertaciju pod nazivom „Transformacija Zajedničke agrarne politike Evropske unije i implementacije na poljoprivredu Srbije" odbranila je aprila 2008. godine na Ekonomskom fakultetu u Subotici.

Zaposlena je na Poljoprivrednom fakultetu u Novom Sadu, na Departmanu za ekonomiku poljoprivrede i sociologiju sela. U zvanje asistenta izabrana je 2004. godine na užoj naučnoj oblasti Ekonomika poljoprivrede sa zadrugarstvom. U junu 2009. godine izabrana je u zvanje docent na užoj naučnoj oblasti Ekonomija, a u junu 2016. godine izabrana je u zvanje vanredni profesor na istoj naučnoj oblasti. Nastavu izvodi na osnovnim, master i doktorskim studijama na predmetima: Ekonomika poljoprivrede, Agrarna politika, Ruralni razvoj, Agrarna politika Evropske unije i dr.

U svom naučnom istraživanju autor je i koautor na više od 50 naučnih radova i poglavlja u monografijama iz oblasti ekonomike poljoprivrede, agrarne politike, agrarne ekonomije, poljoprivrednog savetodavstva. Autor je jednog praktikuma i koautor dva udžbenika. Član je uređivačkog odbora časopisa Agroekonomika i recenzent u više vodećih časopisa nacionalnog značaja. Učesnik je na domaćim i međunarodnim naučnim skupovima i konferencijama.

Do sada je bila angažovana na pet projekata Ministarstva nauke Republike Srbije, Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj, kao i na više međunarodnih projekata iz oblasti ekonomike poljoprivrede, agrarne politike i ruralnog razvoja. U okviru Tempus projekta Concur aktivno je učestvovala u postupku akreditacije master studijskog programa Poljoprvredno savetodavstvo. Rukovodilac je projekta finansiranog od strane Jean Monnet fondacije Evropske unije pod nazivom „Regulative u poljoprivredi Evropske unije".

Član je Društva agrarnih ekonomista Srbije i Naučnog društva agrarnih ekonomista Balkana.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад

338.43.02(4-672EU)(497.11)

ЂУРИЋ, Катарина
Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija : monografija / Katarina Đurić. - Novi Sad : Poljoprivredni fakultet, 2018 (Petrovaradin : Futura). - 183 str. : tabele ; 24 cm

Tiraž 200. - Bibliografija.

ISBN 978-86-7520-430-5

а) Европска унија - Аграрна политика - Србија
COBISS.SR-ID 323272967

ISBN 978-86-7520-430-5