

# 7.

## POGLAVLJE

### ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE – PRIMER SAVREMENE AGRARNE POLITIKE

---

#### **Literatura:**

- Hill, B. (2012). Understanding the common agricultural policy. Routledge
- Зекић, С., Матковски, Б., Јурјевих, Ж., Ђокић, Д., Јеремић, М. (2023). Основе аграрне економије. Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду.

# SADRŽAJ

1. ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA .....	3
1.1. Prvih trideset godina.....	3
1.2. Mekšerijeva reforma i Agenda 2000 .....	6
1.3. Tranzicija agrarnog sektora u državama Centralne i Istočne Evrope (CIE) .....	9
1.4. Reforma iz 2003. godine .....	13
1.5. ZAP nakon 2014. godine .....	19
1.6. Politika ruralnog razvoja Evropske unije.....	22
1.7. Fondovi EU za poljoprivredu i ruralni razvoj.....	24

# 1. ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA

## 1.1. Prvih trideset godina

Formiranje Zajedničke agrarne politike predviđeno je potpisivanjem Rimskog ugovora 1957. godine, odnosno stvaranjem Evropske ekonomske zajednice (EEZ), a počela je da se primenjuje 1962. Zemlje osnivači (Francuska, SR Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg) saglasili su se da agrarna politika postane prva nadnacionalna politika koja će se voditi na nivou Zajednice. Odustajanje od nacionalnog suvereniteta u oblasti poljoprivredne politike pokazuje koliki značaj se pridavao poljoprivredi, tj. proizvodnji hrane. Period neposredno posle II svetskog rata obeležen je ratnim razaranjima koja su dovela do pojave gladi koju zapadnoevropske zemlje na svom tlu nisu iskusile više stotina godina. Ovo je bio snažan podsticaj za sazrevanje uverenja o neophodnosti povećanja samodovoljnosti u proizvodnji hrane. Tadašnje zemlje osnivači EEZ su bile industrijski razvijene zemlje u kojima je stepen prehrambene samodovoljnosti bio ispod 50% što znači da su većinu poljoprivrednih proizvoda uvozili.

U tom kontekstu su u članu 39. Rimskog sporazuma definisani ciljevi ZAP, a odnose se na:

- povećanje produktivnosti u poljoprivredi putem tehničkog progresa;
- postizanje adekvatnog životnog standarda za poljoprivredne proizvođače – rast dohotka u poljoprivredi;
- stabilizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- postizanje prehrambene sigurnosti;
- obezbeđivanje razumnih potrošačkih cena.

Navedeni ciljevi su se u manje—više nepromenjenom obliku zadržali do danas, uz rast značaja problematike životne sredine u poljoprivredi koja postaje značajna determinanta ove politike. U cilju ostvarivanja navedenih ciljeva, definisani su osnovni principi na kojima se zasniva ZAP:

- **Jedinstveno tržište** — ukidaju se ograničenja za promet poljoprivrednih proizvoda između država članica. Postepeno se uređuju zajednička tržišta za osnovne agrarne proizvode gde se harmonizuju cene, standardi i druga regulativa.
- **Prioritet zajednice u snabdevanju** — u prehrambenim potrebama Zajednice prioritet se daje proizvodima iz zemalja EEZ što znači da se uvode mehanizam

interne i eksterne zaštite tržišta od proizvoda iz trećih zemalja. Zaštita tržišta od uvoza jeftinih proizvoda je neminovan pratilac visoke cenovne podrške koju ZAP obezbeđuje poljoprivredi.

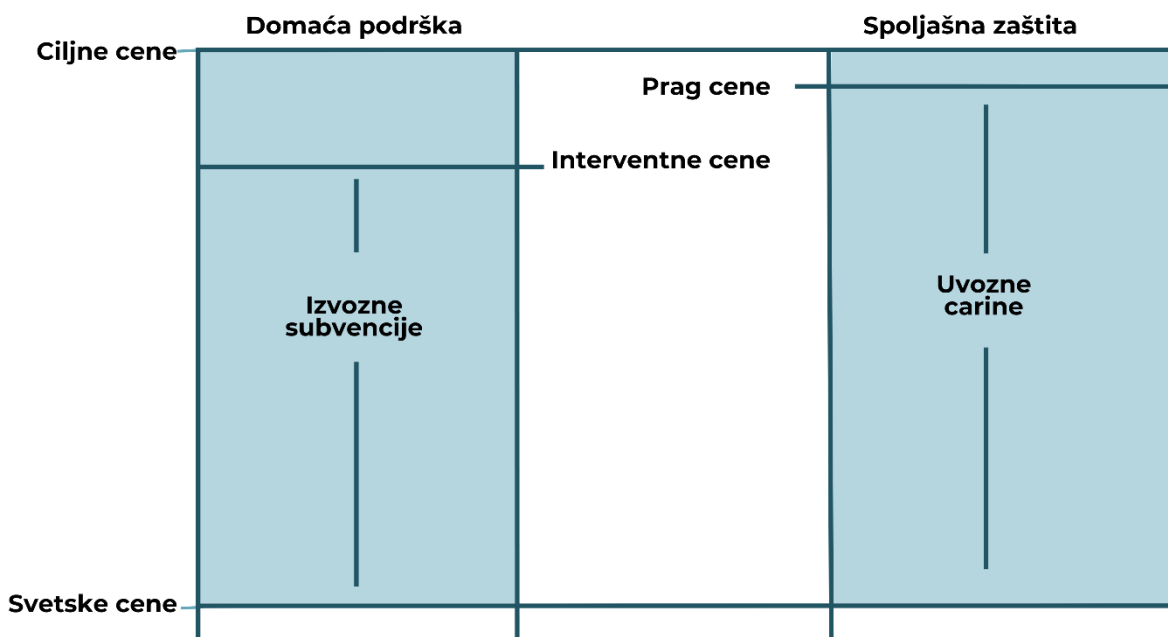
- **Finansijska solidarnost** — zajedničko finansiranje na osnovnu ekonomskih mogućnosti svake zemlje članice. Sredstva iz zajedničkog fonda svaka zemlja povlači u zavisnosti od mera politike, te veličine i strukture nacionalnog agrarnog sektora. Ovo znači da su neke zemlje *neto-gubitnici*, a neke *neto-dobitnici* politike podrške poljoprivredi. Drugim rečima, pojedine zemlje više ulažu u zajednički fond za finansiranje ZAP, nego što iz njega povlače sredstava i obrnuto.

U početnim decenijama svog funkcionisanja ZAP se bazirala na cenovnoj podršci koja u osnovi znači da su cene za poljoprivredne proizvođače bile na višem nivou u odnosu na svetske cene, tj. cene kakve bi bile da nema državne intervencije. Cenovna podrška je ostvarivana kroz mehanizam garantovanih (interventnih) i ciljnih cena, minimalnih uvoznih cena (prag cena), prelevmana (varijabilna uvozna zaštita) i izvoznih subvencija. Garantovana (interventna) cena je u početku garantovana za sve proizvedene količine osnovnih agrarnih proizvoda i bila je viša od svetske cene. Prag cene su bile na nivou približno ciljnim cenama koje je trebalo da omoguće adekvatan životni standard za poljoprivrednike. Prelevmani su predstavljali razliku između cene proizvoda na svetskom tržištu i prag (ili minimalne uvozne) cene ispod koje nije bio dozvoljen uvoz proizvoda na tržište Zajednice. Izvozne subvencije su omogućavale da se viškovi izvoze na svetsko tržište po svetskoj ceni koja je bila niža od garantovane cene u Evropskoj zajednici.

Na ovaj način agrarno tržište bilo je skoro hermetički zatvoreno, odnosno izolovano od svetskog tržišta. Rezultat politike visoke cenovne podrške bio je u naglom rastu proizvodnje, te je Evropska zajednica od velikog neto-uvoznika hrane postala samodovoljna u proizvodnji većine poljoprivrednih proizvoda. Dolazi i do stvaranja viškova kod velikog broja poljoprivrednih proizvoda koji su morali da se otkupljuju i skladište. Kako bi se rešio problem viškova, uvedena je politika subvencionisanja izvoza, te je iz pozicije neto-uvoznika za sve veći broj proizvoda postajala neto-izvoznik. Troškovi finansiranja ovakve politike neprestano su rasli, jer se povećavao i obim podrške kako je rastao obim poljoprivredne proizvodnje. Takođe, sa smanjenjem uvoza, smanjivali su se i prihodi od uvoznih dažbina, a rastom izvoza rasli su troškovi izvoznih subvencija. Najveći deo podrške je otišao velikim gazdinstvima, dok je veliki broj malih poljoprivrednih gazdinstava i dalje imao neadekvatan dohodak. Cene za potrošače su bile više u odnosu one na svetskom tržištu. Visoke cene su stimulisale proizvođače na monokulturu, kao i to da više proizvode, tj. povećavaju prinose.

Monokultura je smanjivala biodiverzitet, a želja za rastom proizvodnje rezultirala je u povećanoj potrošnji hemijskih inputa (mineralnih đubriva i pesticida), što se negativno odrazilo na životnu sredinu.

**Grafikon 1. Mehanizam zaštite poljoprivrednog sektora u Evropskoj Zajednici u periodu do 1992. godine**



Nedugo nakon uspostavljanja ciljeva i principa, pojavili su se i prvi, naizgled neočekivani, problemi. Podrška poljoprivredi preko mehanizama cena (visokih garantovanih cena) uslovila je prekomernu proizvodnju i pojavljivanje ogromnih viškova poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Bilo je potrebno samo desetak godina da tadašnja EEZ postane suficitarna u proizvodnji velikog broja poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Pojava viškova, kao i različiti interni i eksterni pritisci su primorali EU da sprovede reforme svoje agrarne politike.

**Mansholt** je 1968. godine predložio plan reformi koji je uključivao značajne i ubrzane strukturne promene. Mansholtov plan je podrazumevao i određenu kvantifikaciju tih strukturnih promena, pa je njegov predlog podrazumevao da se poljoprivredna gazdinstva restrukturiraju na veličinu od 80 do 120 hektara i 40 do 60 krava. Pored toga, plan je podrazumevao da 5 miliona ljudi napusti poljoprivredu u kratkom vremenskom periodu uz podršku za rano penzionisanje ili prekvalifikaciju. Zanimljivo je da su se već tada pojavile ideje koje bi se mogle okarakterisati kao ekološke, iako je motiv najverovatnije bio ekonomski. Naime, planom je predviđeno da se poljoprivredno

zemljište umanju za 5 miliona hektara, a broj muznih krava smanji za 3 miliona. Iz današnje perspektive, ovakve mere su i ekološke, međutim, one su bile i veoma pogodno za rešavanje problema viškova na tržištu EEZ. Na osnovu ovog predloga, Savet EEZ je 1972. godine usvojio Program o strukturnoj politici u poljoprivredi koji je sadržao **tri direktive**:

- Direktiva o modernizaciji (Modernization Directive 72/159);
- Direktiva o ranom penzionisanju (Retirement Directive 72/160);
- Socio-ekonomska direktiva (Socio-economic Directive 72/161).

Prva direktiva je podrazumevala mere koje će dovesti do modernizacije poljoprivrednih gazdinstava putem investicija u mehanizaciju i objekte. Cilj druge direktive je smanjenje zaposlenosti u poljoprivredi i promena demografske strukture, kako bi se oslobodilo više resursa za mlađe poljoprivrednike koji su skloniji da proizvode u skladu sa savremenim trendovima. Ideja je da bi rano penzionisanje dovelo do ukрупnjavanja poljoprivrednih gazdinstava čime bi se stekla osnova za primenu tada moderne tehnologije, pre svega mehanizacije, i stvorili bi se uslovi za povećanje dohotka poljoprivrednika. Treća direktiva je za cilj imala povećanje stručnosti poljoprivrednika koji ostaju na gazdinstvu putem obuke i obrazovanja. Zajedničko za sve direktive je da im je cilj modernizacija poljoprivrednih gazdinstava koja će dovesti do rasta dohotka poljoprivrednika i rešavanje problema visokog pritiska na budžet. Nažalost efekti ovih mera nisu ispunili očekivanja, između ostalog, zbog opšte recesije koja je zahvatila evropsku ekonomiju. Ovakva ekonomska situacija sprečila je radnike da napuste agrarni sektor zbog nemogućnosti zaposlenja u drugom sektoru.

Tokom 1985. godine usvojen dokument poznat kao ***Zeleni papir***. Ovim dokumentom se i dalje insistira na značaju smanjenja proizvodnje u hiperproduktivnim sektorima, ali se i ističe značaj ekološke svesti poljoprivrednika, kao i podrška područjima od značaja za očuvanje ruralnih sredina i agrookruženja. Može se reći da ovo predstavlja i zvanični početak promene fokusa agrarne politike, odnosno, počinje postepeno preusmeravanje podrške sa mera koje direktno utiču na obim proizvodnje, na mere koje su orijentisane ka ruralnom razvoju i ekologiji. Ovaj proces promene fokusa i dalje traje.

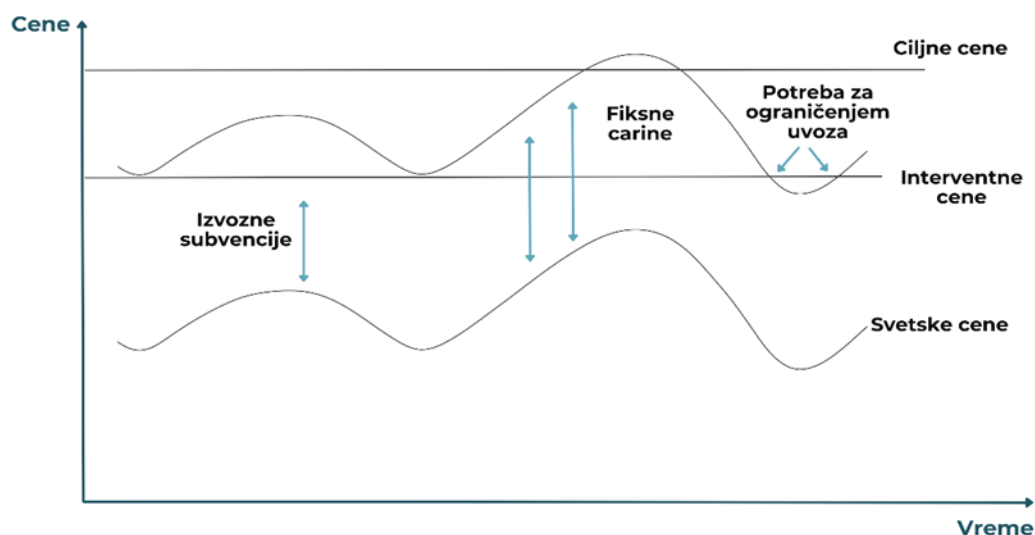
## **1.2. Mekšerijeva reforma i Agenda 2000**

Negativne posledice ZAP su uočene još u njenim prvim decenijama funkcionisanja, međutim, uslovi za značajniju reformu su sazreli tek krajem '80-tih godina prošlog veka. Tada se jasno ističe negativna ekološka dimenzija navedenog modela podrške poljoprivredi, kao i neophodnost redukovanja viškova, zaštite dohotka sitnih poljoprivrednika i unapređenja konkurentnosti poljoprivrede na svetskom tržištu.

Godine 1992. dolazi do tzv. **Mekšerijske reforme**, dotad najradikalnije reforme ZAP, a to dovodi do raskida sa tradicionalnim formama podrške poljoprivredi. Osnovni pravac reforme je bio u zameni cenovne podrške merama koje nisu direktno vezane za obim proizvodnje – **direktna plaćanja**. Ideja je bila da se kombinacijom smanjenja cenovne podrške i proizvodnih ograničenja redukuje obim proizvodnje, a da se na dohodak poljoprivrednih proizvođača utiče neposredno putem direktnih plaćanja. Niže cene bi značile i viši nivo konkurentnosti na svetskom tržištu, a putem direktnih plaćanja omogućila bi se pravednija raspodela podrške, tj. zaštitili bi se sitniji proizvođači i tako sačuvao porodični karakter poljoprivrede u EU. Navedena reforma je bila i u interesu prosečnih stanovnika Unije, pošto se teret podrške prevalio sa potrošača na poreske obveznike.

U skladu sa dogovorom u okviru Urugvajске runde koji je postignut 1993. godine, prelevmani, kao varijabilni vid zaštite, zamenjeni su fiksnim carinama. Na ovaj način promene u svetskim cenama reflektovale su se na domicilne cene u EU (**Grafikon 2**) što je smanjilo izolovanost evropske poljoprivrede od uticaja svetskog tržišta.

**Grafikon 2. Mehanizam zaštite poljoprivrednog sektora u Evropskoj Zajednici u periodu posle 1993. godine**



Kvantitativna ograničenja domaće ponude ostvarivana su preko sistema kvota (uglavnom za mleko i šećer) u cilju smanjivanja troškova podrške za interventni otkup i izvozne subvencije.

Reforma iz 1999. godine **Agenda 2000** predstavlja nastavak započetog reformskog procesa, a neposredni povod je bilo predviđeno proširenje EU zemljama iz centralne i istočne Evrope (CIE).

U suštini, ovaj dokument je bio priprema za izazove koji se očekuju na početku novog milenijuma. Što se tiče ZAP-a ovom reformom je prvi put uveden drugi stub podrške koji je podrazumevao podršku ruralnom razvoju, dok je prvi stub podrške podrazumevao mere tržišno-cenovne podrške. Iako podela na dva stuba sugerise da postoji balans između ta dva sistema, i dalje je daleko više sredstava bilo usmereno na prvi stub (oko 90%). U okviru Agende 2000, ponovljeni su ciljevi ZAP-a, s tim da oni očigledno ne nose istu težinu kao ciljevi u Ugovoru iz Rima 1957. godine. Ciljevi ZAP-a bili su:

- povećanje konkurentnosti kako bi se omogućilo da proizvođači u EU iskoriste pozitivne strane svetskog tržišta;
- bezbednost hrane i kvalitet, koje su fundamentalna obaveza prema potrošačima;
- obezbeđivanje fer životnog standarda za poljoprivrednu zajednicu i stabilnost prihoda zaposlenim;
- integracija sa ciljevima zaštite životne sredine;
- promocija održive poljoprivrede;
- stvaranje alternativnog posla i mogućnosti prihoda za farmere i njihove porodice, i
- pojednostavljenje sprovođenja propisa EU.

---

### **Cenovna podrška ili direktna plaćanja: šta je pravednije?**

Pravednijom raspodelom tereta podrške poljoprivredi smatra se podrška koja u većoj meri opterećuje državni budžet, tj. poreske obveznike (direktna plaćanja) u odnosu na potrošače (cenovna podrška). Naime, cenovnu podršku skoro u celosti plaćaju potrošači (izuzetak je otkup viškova od strane države) što u većoj meri opterećuje siromašnije slojeve stanovništva. Kod siromašnije populacije učešće izdataka za ishranu u ukupnim izdacima je više u odnosu na bogatije slojeve stanovništva kojima troškovi ishrane nisu značajnije zastupljeni u ukupnom kućnom budžetu. Iz tog razloga će svako povećanje cena hrane najteže efekte imati na standard relativno siromašnijeg sloja stanovništva. S druge strane, direktna plaćanja terete isključivo poreske obveznike, a poznato je da se bogatiji slojevi stanovništva više oporezuju, pa se teret podrške prevlađuje sa siromašnijih na bogatije članove društva.



### 1.3. Tranzicija agrarnog sektora u državama Centralne i Istočne Evrope (CIE)

Tranzicija podrazumeva transformaciju centralno-planske (socijalističke) ekonomije u tržišnu ekonomiju. Transformacija poljoprivrede iz socijalističke u tržišnu je kompleksan proces i izaziva brojne implikacije. Pad Berlinskog zida i raspad SSSR simbolično su obeležili početak nove etape u razvoju bivših socijalističkih zemalja CIE. Agrarni sektor zemalja CIE je tokom XX veka doživeo dve radikalne reforme:

- potpunu ili delimičnu kolektivizaciju (nakon II svetskog rata), i
- reprivatizaciju, uz prilagođavanje zahtevima za priključenje EU, od početka 1990-ih.

Političke i društvene promene u zemljama CIE uslovile su rekonstrukciju privrednog sistema zasnovanog na osnovnim tržišnim zakonima. Značajne promene i neophodna prilagođavanja karakteristična su i za agrarni sektor i predstavljaju ključni element tranzicionog procesa. Pripreme i priključivanje ovih zemalja EU zahtevalo je brojna prilagođavanja sa obe strane.

Proširenje EU zemljama CIE je bio veliki izazov i za zemlje EU, budući da je to bilo najveće proširenje u istoriji postojanja Unije, a zemlje kandidati su predstavljale heterogenu grupu, koja zajednički pristupa EU. Proces proširenja zahtevao je brojna institucionalna i strukturna prilagođavanja pojedinih politika EU, uključujući i ZAP, koja se inače morala reformisati usled potrebe reformisanja agrarne i strukturne politike u skladu sa novim izazovima i okruženjem.

Istovremeno su bile neophodne dublje i korenite promene u zemljama CIE, odnosno prilagođavanje kroz usvajanje skupa zakonskih akata, principa i ciljava usvojenih od članica EU (*AC - acquis communautaire*).

Jedno od centralnih i najsloženijih pitanja tranzicije u novim članicama EU bilo je reformisanje agrarnog sektora. Reforma agrarnog sektora, pored promena u posedovnoj strukturi zemljišta i privatizacije prerađivačkih kapaciteta, podrazumevala je i formiranje opšteg okruženja i institucija za uspostavljanje novih dijametralno drugačijih tržišnih struktura. Uz to, bilo je potrebno uspostaviti složene horizontalne i vertikalne veze u proizvodnom lancu, kako bi se sistem proizvodnje hrane održao i učinio efikasnijim. Osnovni elementi reformskih procesa u poljoprivredi za sve nove članice, nezavisno od značaja poljoprivrede za njihovu privrednu strukturu, mogu se grupisati u nekoliko područja:

**1. Dekolektivizacija i aktiviranje tržišta zemljišta** - ovaj elemenat reforme ima poseban značaj za tranziciju agrarnog sektora, budući da dovodi do snažnih ekonomskih, ali i socijalnih implikacija. Otuda se proces dekollektivizacije potencijalno

javlja kao uzrok političkih previranja. Zajednička odlika dekolektivizacije zemljišta u zemljama CIE jeste reprivatizacija ili restitucija (vraćanje na staro stanje) zemljišta u kolektivnom vlasništvu i prodaja zemljišta državnih preduzeća ili društvenih poljoprivrednih preduzeća. Zemljište koje je bilo u vlasništvu kolektivnih poljoprivrednih gazdinstava je do 1989. godine privatizovano u većini zemalja CIE. Za restituciju, kao oblik privatizacije zemljišta opredelile su se Bugarska, Češka, Slovačka i delom Mađarska. I zemlje u kojima nije bilo razlike između državne i kolektivne svojine nad zemljištem (bivše zemlje SSSR - Letonija, Litvanija, Estonija) primenile su restituciju kao oblik privatizacije zemljišta. U Sloveniji nije postojalo zemljište u kolektivnom vlasništvu, pa je zemljište državnih preduzeća privatizovano restitucijom. U Mađarskoj je primenjen sistem vaučerske privatizacije. Proces privatizacije zemljišta uslovio je izmenu posedovne strukture broja gazdinstava i njihovo veće učešće u zemljišnom fondu.

Reprivatizacija zemljišta je donela različite efekte u pojedinim zemljama. Generalno se može reći da su efekti bili pozitivni u smislu toga što je u relativno kratkom vremenskom periodu poboljšan pristup zemljištu i transfer putem rentiranja, lizinga i prodaje čime je uspostavljeno tržišno vrednovanje ovog (ograničenog) resursa. Negativna konotacija u prvim tranzicionim godinama bila je rasparčavanje parcela, porast broja gazdinstava, čak i onih bez neophodnih drugih potencijala za bavljenje poljoprivrednom proizvodnjom što je dovelo do porasta neobrađenih površina, smanjenja ukupnog outputa sektora i sl.

Dekolektivizacija zemljišta, sa aspekta stvaranja mogućnosti za rast produktivnosti agrarnog sektora, donela je pozitivne efekte - stvoreni su uslovi za dinamičniji rast poseda i konkurentnosti efikasnijih, većih gazdinstava. Učešće gazdinstava sa posedom preko 100 ha, povećano je u svim zemljama osim, Slovenije, Češke, Slovačke, Poljske.

Pri tome, važno je napomenuti da su Slovenija, Slovačka i Češka na samom početku tranzicije zaokružile procese privatizacije (početkom 1990-ih), te da promene u periodu 2003-2007. godine ne reflektuju pravu dimenziju promena u posedovnoj strukturi koju su imale ove zemlje.

**2. Privatizacija prerađivačkih kapaciteta** - privatizacija manjih prerađivačkih kapaciteta u većini novih zemalja članica odvijala se putem direktne prodaje ili licitacije. Složeniji postupak je primenjivan kod velikih sistema ili preduzeća čija je vrednost pretvarana u akcionarski kapital, a transfer akcija vlasnicima je vršen na različite načine.

U baltičkim državama, Sloveniji i Mađarskoj, prvenstvo u raspodeli akcija su imali poljoprivredni proizvođači, što je imalo dvostruko pozitivan uticaj: umanjivana je monopsonistička snaga sektora prerade, dok je sa druge strane obezbeđivana stabilnija

sirovinska osnova (vertikalne tržišne strukture). Prodaja preduzeća zaposlenima regulisana je kao mogućnost kupovine dela akcija po povlašćenim uslovima ili besplatna podela.

U slučaju privatizacije u Mađarskoj karakteristično je da su celi delovi prehrambene industrije prodavani (čitav sektor proizvodnje prerade biljnih ulja u Mađarskoj bio je tokom 1990-ih u stranom vlasništvu). Ovakva rešenja doprinela su održavanju stabilnih poslovnih veza, osigurala sirovinsku bazu prerađivačima i doprinela bržoj i efikasnijoj implementaciji standarda zdravstvene bezbednosti hrane i kontrole kvaliteta, čime su stvoreni osnovni preduslovi za ofanzivniji prodor na druga tržišta.

**3. Deregulacija cena i liberalizacija tržišta** izazvale su u prvim godinama tranzicije stvaranje dubokih dispariteta cena u agroindustrijskom lancu. Napuštanje sistema državne kontrole cena uz istovremeno ukidanje subvencija potrošačima dovelo je do velikog rasta maloprodajnih cena. Na strani tražnje došlo je do smanjenja potrošnje na domaćem tržištu usled nižeg standarda stanovništva, dok je izvozna tražnja smanjena zbog preorijentacije robnih tokova na druga nova tržišta. Cene inputa u uslovima smanjene domaće industrijske proizvodnje i liberalnijeg režima uvoza su rasle, a budžetska podrška poljoprivredi, pa samim tim i regresiranje inputa, beležili su realno smanjenje. Ovi trendovi su trajali do prve polovine 1990-ih, kada se uspostavljaju stabilniji vertikalni pariteti cena i zaustavlja smanjenje bruto proizvoda poljoprivrede. Cene poljoprivrednih proizvoda do kraja 1990-ih su stabilizovane, a godinom ulaska u EU počinju da rastu u svim novim zemljama članicama.

**4. Rast produktivnosti i dohotka poljoprivrednika** - uspostavljanje stabilnih pariteta cena, aktiviranje tržišta zemljišta, veća dostupnost stranog tržišta i stabilnijih izvora finansiranja agrara, bili su osnovni preduslovi za rast produktivnosti agrarnog sektora, koji je bez izuzetka zabeležen u svim novim zemljama članicama nakon priključenja EU. Osim toga, reforme drugih delova privrednog sistema omogućavale su rast zaposlenosti u sekundarnom i tercijarnom sektoru, pa samim tim smanjenje zaposlenih u poljoprivredi, čime je stvorena mogućnost za dinamičniji rast produktivnosti rada u agrarnom sektoru. Tokom druge polovine 1990-ih, sve zemlje kandidati (izuzimajući Rumuniju i Bugarsku), zabeležile su smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi, kako zbog unutrašnjih reformi privrednog sistema, tako i usled liberalizacije tržišta rada i eksternih migracija ruralne radne snage.

Uz pozitivne efekte rasta produktivnosti rada i zemljišta, kao i dohotka proizvođača, zabeleženo je i produbljivanje dohodovnih razlika među njima. Sistem EU podrške poljoprivredi bio je više naklonjen većim gazdinstvima, sa intenzivnom proizvodnjom. Pored toga, veći proizvođači favorizovani su i nacionalnim programima podrške u

pretpristupnom periodu u cilju rasta konkurentnosti nacionalne poljoprivrede pred očekivanu potpunu tržišnu liberalizaciju.

**5. Promena obima, strukture i tokova razmene poljoprivrednih proizvoda** - najznačajniji partner u trgovini poljoprivrednim proizvodima novih zemalja članica postala je EU. Izvoz prerađenih poljoprivrednih proizvoda iz EU u zemlje CIE porastao je od 1989. do 2000. godine sa 41,2 na 62,6%, a izvoz istih u EU sa 21 na 34%. Pored toga, u periodu pristupanja EU brže je rasla razmena prerađenih proizvoda u odnosu na primarne poljoprivredne proizvode. Ovome su u mnogome doprinele strane direktne investicije u agrarni sektor, unapređenje standarda i uvođenje novih tehnologija.

Problemi u uvođenju novih standarda usklađenih zahtevima AC, nizak kvalitet i uzak asortiman izvoznih proizvoda, najčešće se navode kao uzroci negativnog poljoprivrednog trgovinskog bilansa novih zemalja članica sa EU, dok je sa aspekta novih članica agrarni protekcionizam smatran kao najvažnija prepreka ekspanzivnijem izvozu njihove poljoprivrede u EU.

I pored rasta izvoza koji je zabeležen u novim zemljama članicama od početka perioda pristupanja, Poljska i Litvanija jedine su zemlje koje su iz deficitarnih prešle nakon pristupanja EU u grupu agrarno suficitarnih (uz Mađarsku koja ima suficit od početka tranzicije). Generalne karakteristike spoljnotrgovinske razmene novih članica tokom pretpristupnog perioda bile su;

- rast ukupnog obima spoljne trgovine,
- rast značaja EU kao spoljnotrgovinskog partnera,
- rast suficita, kao i rast deficita -- neto suficitirane zemlje povećavale su svoj trgovinski suficit, a deficit zemalja sa negativnim bilansom je takođe rastao.

**6. Struktura i vrednost poljoprivredne proizvodnje** - sve zemlje zabeležile su rast bruto vrednosti poljoprivredne proizvodnje tokom pretpristupnog perioda i u prvim godinama članstva. Dinamičnije stope rasta bile su u zemljama u kojima je početna vrednost bila niska, što se pre svega odnosi na baltičke zemlje. Rast proizvodnje u jugoistočnim državama usledio je kasnije, što se najviše pripisuje usporenom strukturnom reformisanju i samog sektora i ostatka privrede, sporom povlačenju sredstava pretpristupne pomoći i sl. Dinamika rasta bruto vrednosti poljoprivrede u novim članicama u odnosu na prosek EU-15 ostala je niža pre svega zbog negativnih trendova koje su u to doba beležile Rumunija i Bugarska. Povoljnije tendencije u odnosu na prosek EU-15, osim baltičkih zemalja, ima i Mađarska, dok je rast koji ostvaruju Češka i Slovenija približan proseku starih članica.

Struktura vrednosti poljoprivredne proizvodnje u novim članicama pogoršana je u većini zemalja. Naime, učešće stočarstva u ukupnoj vrednosti poljoprivredne

proizvodnje smanjeno je nakon priključenja, i u većini zemalja je i dalje niži u odnosu na EU-15, gde iznosi 42% u 2009. godini. Bugarska i Rumunija i dalje su zadržale visoko učešće biljne proizvodnje u strukturi vrednosti poljoprivrede, dok Poljska i Slovenija imaju povoljniju proizvodnu strukturu pre svega zahvaljujući revitalizaciji i snažnom napretku sektora mlekarstva. Postojeća proizvodna struktura poljoprivrede u NZČ praktično svedoči o još uvek nižoj konkurentnosti njihovih proizvoda i dekompoziciji proizvodnje među zemljama članicama EU-27, u okviru koje nove članice ostaju sirovinska baza za proizvodnju (manje vrednih) ratarskih proizvoda.

**7. Formiranje efikasnih institucija**, odnosno njihova reforma je put kojim započinje proces tranzicije. Uslov uspešnog sprovođenja reformi je izgradnja novih i podizanje efikasnosti starih institucija. Važno je postojeće neefikasne institucije iz prethodnog društveno-ekonomskog i političkog sistema, uskladiti sa zahtevima novog sistema i integracionih procesa. Analiza procesa tranzicije agrarnog sektora u zemljama CIE, koje predstavljaju heterogenu grupu u pogledu privredne strukture, proizvodnih potencijala i značaja poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji, pokazuje značajne sličnost sa reformama i rešenjima primenjivanim u višedecenijskoj istoriji funkcionisanja ZAP.

#### **1.4. Reforma iz 2003. godine**

Reforme iz perioda 2003—2008. godine uglavnom se baziraju na održivom razvoju poljoprivrede i politici ruralnog razvoja. Uvodi se ograničenje podrške za najveća gazdinstva — modulacija, te razdvajanje podrške od obima proizvodnje — sheme jedinstvenih plaćanja.

##### **a) Sheme jedinstvenih plaćanja**

Glavni vid podrške, koji je učestvovao sa oko 80% u ukupnim budžetskim troškovima za prvi stub podrške u 2011. godini, su plaćanja u okviru sheme jedinstvenih plaćanja. Ovaj sistem su države koje pripadaju grupi EU-15 trebale da primene do 2005. godine, uz mogućnost odlaganja do 2007. godine, dok je za ostale države članice EU rok bio do 2009. godine. Dva termina se koriste za ovaj vid podrške, a to su jedinstvena plaćanja po gazdinstvu (eng. *Single Farm Payment*) i jedinstvena plaćanja po jedinici površine (eng. *Single Area Payment*). Sheme jedinstvenih plaćanja podrazumevaju godišnje isplate poljoprivrednim proizvođačima, koje sprovode nacionalne institucije, a finansirane su iz budžeta EU. Ovakav sistem je trebalo da zameni prethodnu podršku koju su poljoprivrednici dobijali na osnovu različitih proizvodnih režima.

Ovaj vid podrške **nije direktno povezan sa količinom proizvoda** koju gazdinstva u toj godini proizvedu, već je pre zasnovan na iznosu prethodne podrške koju su

poljoprivrednici dobili. Dakle, sheme jedinstvenih plaćanja su poprilično odvojene od proizvodnih odluka poljoprivrednika, koje će sada zavisiti od tržišnih cena i troškova. Ovakav sistem ne deluje podsticajno na proizvođače, kao što je bio slučaj u prethodnom sistemu podrške koji je podrazumevao mere koje utiču na rast cena ili stimulišu proizvodnju određenih biljaka i životinja putem plaćanja po hektaru ili plaćanja po grlu stoke. Na osnovu procedure, koja je usvojena u okviru procesa donošenja odluka u okviru ZAP-a, određuje se obim sredstava namenjenih za ovu podršku, a odgovornost nacionalnih vlada je da kreiraju agencije za plaćanja i druge institucije koje će biti zadužene za: prihvatanje zahteva, proveru kvalifikovanosti kandidata, isplatu, kontrolu i sprečavanje zloupotreba i prevara.

Prema definiciji Evropske komisije, reforma ZAP-a iz 2003. godine donela je novi sistem jedinstvenih plaćanja za poljoprivrednike (dohodovna podrška) i prekinula je vezu između podrške i proizvodnje. Ovaj sistem je zamenio većinu direktnih plaćanja koja su postojala u prethodnom sistemu. Ključne odrednice ovog sistema su:

- Svi poljoprivrednici mogu da ostvare pravo na direktna plaćanja.
- Jedinstvena plaćanja su podrška dohotku poljoprivrednika na godišnjem nivou zasnovane na ostvarenom pravu podrške za referentni period 2000-2002. (izuzetak su nove države članice).
- Poljoprivrednici ostvaruju pravo na direktnu podršku ukoliko upravljaju zemljištem na održiv način i obavljaju poljoprivrednu proizvodnju tako da doprinose zdravlju ljudi, doborbiti životinja i očuvanju životne sredine (eng. *cross-compliance*).
- Poljoprivrednici koji ne ispune navedene uslove suočavaju se sa smanjenjem ili gubitkom direktnih plaćanja.
- Poljoprivrednici slobodno odlučuju šta će proizvoditi u skladu sa tržišnim uslovima i ta odluka ne utiče na njihovo pravo na podršku.
- Sve države članice treba da primene sheme jedinstvenih plaćanja do 2007. godine (sa izuzetkom novih članica koje imaju rok do 2009. godine).

Zakonodavstvo dopušta alternativna tumačenja plaćanja u okviru ovih šema. U suštini, moguće je birati između plaćanja zasnovanih na prethodnom iznosu podrške (istorijskim pravima) koji su poljoprivrednici ostvarili (tzv. *istorijski model* koji se računa na osnovu prosečnog nivoa subvencija za stočarstvo i ratarstvo koje su ostvarene u periodu 2000-2002.) ili plaćanja zasnovana na standardizovanom koeficijentu po hektaru proračunatom na regionalnom nivou (tzv. *regionalni model*, koji je zasnovan na površini koju prijavljuje svaki poljoprivrednik iz datog regiona, a koja ispunjava sve potrebne uslove). Pored ova dva vida plaćanja, postoji i treći sistem, koji je kombinacija prethodna dva, tzv. *hibridni sistem*, u zavisnosti da li postoji

mogućnost da se sistem menja sa protokom vremena ili ne (*dinamički* - koji podrazumeva promenu sa istorijskog modela na regionalni model i *statični*). Termin jedinstvena plaćanja po gazdinstvu se koristi kada se primenjuje istorijski model, dok se termin jedinstvena plaćanja po hektaru koristi kada se primenjuje regionalni model. Većina država EU-15 koristi istorijski model (model zasnovan na istorijskim pravima), a kao ključni faktor ovog odabira je to što ovaj sistem omogućava pravedniju raspodelu podsticaja. Jedinstvena plaćanja po hektaru su odabrale sve države koje su pristupile EU nakon 2003. godine i nekoliko država iz grupe EU-15. Jasno je da istorijski model nije primenljiv za ove države koje su naknadno pristupile EU, jer njihovi poljoprivrednici nisu ni bili u sistemu podrške za period 2000-2002. Iznos koji će ovi poljoprivrednici ostvariti definisan je u okviru pretpristupnog sporazuma. U tabeli 6.2 prikazano je koji sistem je odabrala koja država, kao i godina primene sistema. Većina država EU-15 je odabrala istorijski model i počela je da primenjuje dati sistem 2005. godine.

**Tabela 1. Sheme jedinstvenih plaćanja u EU**

<b>Godina</b>	<b>Istorijski model</b>	<b>Statički hibridni</b>	<b>Dinamički hibridni</b>	<b>Regionalni model</b>
<b>2005.</b>	Austrija Belgija Irska Italija Portugal Škotska (UK) Vels (UK)	Danska Luksemburg Švedska Severna Irska (UK)	Nemačka Engleska (UK)	Kipar Češka Republika Estonija Mađarska Letonija Litvanija Malta Poljska Slovačka Slovenija
<b>2006.</b>	Francuska Grčka Holandija Španija		Finska	

Plaćanja u okviru jedinstvenih plaćanja po **gazdinstvu zavise od ispunjenja određenih uslova** (eng. *cross-compliance*). Ti uslovi su vezani za poštovanje ekoloških standarda, standarda bezbednosti hrane, zdravlja ljudi i dobrobiti životinja. Pored toga poljoprivrednici imaju obavezu da upravljaju zemljištem na održiv način i u skladu sa ekološkim standardima. Ovi uslovi doprinose ostvarivanju ciljeva ZAP-a koji se tiču zaštite životne sredine.

#### b) Ostala direktna plaćanja i tržišna podrška

Svi ovi ostali vidovi podrške u okviru prvog stuba ZAP-a učestvuju sa oko 16% u ukupnim budžetskim troškovima za ovaj stub. Ovaj sistem podrške je trebao da obezbedi da neki elementi prethodnog sistema ostanu primenljivi u skladu sa nacionalnim preferencijama država članica, uz obrazloženje da je to neophodno kako bi se izbeglo napuštanje nekih linija proizvodnje koje može imati negativne efekte za ruralna područja. Kao posledica toga, moguće je da će se deo prethodnih plaćanja po hektaru i grlu stoke i dalje isplaćuje. Postojale su velike varijacije u maksimalnom iznosu ovih plaćanja od proizvoda do proizvoda, na primer, za žitarice je taj iznos 25%, dok su za krave dojilje premije i dalje 100%. Neke države ne primenjuju ni jedan vid ovih direktnih plaćanja (Irska, Malta i Velika Britanija), dok su Francuska i Španija odlučile da zadrže ovaj vid podrške u maksimalnom mogućem iznosu za sve sektore poljoprivrede. Dodatno, državama je dozvoljeno da primene zakonsku odredbu iz Člana 69 koja omogućava državama članicama da isplaćuju dodatne subvencije (koje se finansiraju iz nacionalnog budžeta) poljoprivrednim proizvođačima, a u svrhu podsticanja određenog tipa poljoprivredne proizvodnje koji doprinosi poboljšanju i očuvanju životne sredine i za poboljšanje kvaliteta i marketing poljoprivrednih proizvoda. Međutim, maksimalan iznos ovih subvencija je 10% od ukupne dozvoljene podrške za svaku državu. Nivo podrške u okviru ove šeme mora da bude manji nego bilo koja specifična podrška koja je proizvodno vezana u sektoru govedarstva, ovčarstva i ratarstva. Španija, pored maksimizacije proizvodno vezane podrške, primenjuje prava iz Člana 69 u slučaju proizvodnje govedine, mleka, pamuka, duvana i šećera. Od država koje su pristupile EU nakon 2004. godine neke su se odlučile da iskoriste svoja prava koja su definisana u pretpristupnom sporazumu u vezi sa proizvodno vezanim subvencijama, dok su se druga odlučila za primenu Člana 69.

#### c) Modulacije

Još jedan aspekt šeme jedinstvenih plaćanja je upotreba **modulacija**. Modulacije predstavljaju mehanizam na osnovu kog se sprovodi transfer dela sredstava namenjenih za prvi stub podrške ka sredstvima namenjenim za drugi stub podrške, što dovodi do smanjenja dostupnih sredstava za sheme jedinstvenih plaćanja. Iako je procenat modulacija koji se primenjuje na prvi stub podrške mali, u nekim državama to može biti značajan doprinos za sredstva koja su namenjena za ruralni razvoj, pogotovo u slučaju kada postoje dodatna sredstva i iz nacionalnog budžeta. Mali deo sredstava iz prvog stuba podrške mogu imati relativno veliki doprinos sredstvima namenjenim za ruralni razvoj u okviru mnogo skromnijeg drugog stuba podrške. Kakogod, modulacije svakako nose određene probleme distribucije sredstava. Prvo, ovi dodatni resursi su namenjeni za ruralni razvoj tako da korsiti mogu imati samo određna grupa



proizvođača, što znači da će rezultat transfera sredstava od jednog ka drugom stubu podrške dovesti do toga da jedna grupa proizvođača ostvari neto korist, dok će druga biti u gubitku. Drugo, postoji redistribucija između država, iako se zakonski garantuje da makar 80% sredstava proisteklih iz modulacije mora ostati u državi iz koje potiču.

#### d) Ekonomska analiza sheme jedinstvenih plaćanja

Instrumenti bilo koje politike se mogu posmatrati iz više različitih perspektiva i biti podležene različitim analizama: ekonomskim, budžetskim ili političkim. Tako je i u slučaju sheme jedinstvenih plaćanja. Ekonomska analiza bi trebala da otkrije kako šeme jedinstvenih plaćanja utiču na proizvodnju, obim autputa i tržišne cene, dok bi budžetska analiza trebala da se koncentriše na troškove ovakvog vida podrške. Politička analiza bi trebala da odredi ko ima koristi, a ko gubitke od uvođenja sheme jedinstvenih plaćanja i kako to utiče na proces donošenja političkih odluka.

U teoriji, sheme jedinstvenih plaćanja podrazumevaju podršku poljoprivrednicima koja se razlikuje od prethodnog sistema podrške. Dok je podrška u okviru ZAP-a primarno podrazumevala intervencije koje će dovesti do rasta tržišnih cena, poljoprivrednici su bili motivisani da proizvode više, koriste više inputa, intenzivnije koriste ograničene zemljišne resurse i da obrađuju zemljište koje bi inače bilo izuzeto iz proizvodnje. Takođe, pošto podrška nije bila ujednačena za sve proizvode, došlo je i do favorizovanja određenih linija proizvodnje. Podrška u vidu direktnih plaćanja po hektaru ili po grlu stoke imala je sličan efekat. Promene u intezitetu korišćenja zemljišta najčešće dovode do negativnih efekata na životnu sredinu kao posledica upotrebe različitih hemijskih inputa.

Kombinacija sheme jedinstvenih plaćanja i tržišnih cena značajno umanjuje ove negativne posledice prethodnog sistema podrške. Bez proizvodno vezane podrške, poljoprivrednici će reagovati na cenovne signale koji su posledica međuzavisnosti ponude i tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Ovo dalje znači da će poljoprivrednik odlučiti šta će, kako i koliko proizvoditi na osnovu tržišne cene, što i jeste preporuka ekonomske teorije. Prihodi koje poljoprivrednici ostvare po osnovu sheme jedinstvenih plaćanja neće uticati na proizvodne odluke.

Sa primenom jedinstvenih plaćanja trebalo bi da se očekuje da će sa padom tržišnih cena doći do smanjenja proizvodnje, smanjenja inteziteta upotrebe zemljišta i promena u odabiru linija proizvodnje. U praksi se ovo možda neće desiti, pogotovo ne u kratkom roku, zbog zaostalih efekata prethodnog sistema podrške. Kao prvo, sheme jedinstvenih plaćanja su relativno novi vid podrške i biće potrebno da prođe određeno vreme kako bi ih poljoprivrednici anticipirali kao podrška koja nije proizvodno vezana. Drugo, prilagođavanje novim tržišnim uslovima može značiti značajne promene koje zahtevaju

dosta vremena (kupovina ili prodaja zemlje, traženje dodatnog posla i sl.). Neke od ovih promena će se ostvariti tek kada dođe do smene generacija na gazdinstvu. Treće, promene nisu uvek simetrične – visoke cene poljoprivrednih proizvoda mogu veoma brzo dovesti do intenzifikacije proizvodnje, ali to ne znači da će smanjenje cena dovesti do korekcije svih štetnih efekata koji su proistekli iz intenzivne proizvodnje, pogotovo u slučaju ekoloških problema. Postoji dovoljno procena efekata primene jedinstvene šeme plaćanja, pa čak i onih koje je napravila sama Evropska komisija.

Još jedan aspekt sheme jedinstvenih plaćanja koji je povezan sa prethodnim sistemom podrške je distribucija budžetskih sredstava. Jedinstvena plaćanja po gazdinstvu koja su bazirana na istorijskim pravima su zadržala sličan sistem raspodele sredstava. U okviru prethodnog sistema koji je podrazumevao proizvodno vezana direktna plaćanja, najveći deo sredstava su dobijala velika poljoprivredna gazdinstva (isti odnos je bio i pre, dok je postojala cenovna podrška). Ova gazdinstva imaju najveće učešće u ukupnim sredstvima i u okviru sheme jedinstvenih plaćanja. Regionalni model je omogućio da u sistem podrške budu uključena i gazdinstva koja ranije nisu dobijala nikakvu podršku. Postoje određena prilagođavanja raspodele na osnovu sistema modulacije (kao što je pružanje dodatne podrške iz drugog stuba malim gazdinstvima koja su izuzeta iz sheme jedinstvenih plaćanja), ali ona ne menjaju značajno postojeći šablon distribucije. **Jasno je da poljoprivrednici ne dobijaju podsticaje iz prvog stuba podrške na osnovu njihovih potreba, u smislu da ovaj sistem ne omogućava da gazdinstva sa nižim dohotkom dobiju adekvatnu podršku koja će doprineti ostvarenju adekvatnog životnog standarda, što je ujedno i jedan od ciljeva ZAP-a.**

Podaci o tome koji iznos subvencija dobijaju individualni proizvođači su objavljivani, iako nije bilo razgraničeno koliko iznose subvencije iz prvog, a koliko iz drugog stuba podrške. Kakogod, podaci koji su obelodanjeni pokazuju veoma iskrivljen obrazac plaćanja, sa malim brojem veoma velikih isplata, koja su imala značajno učešće u ukupnim troškovima date politike, i velikim brojem manjih isplata. Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu u 2008. godini su primaoci pet najvećih iznosa subvencija činili 36% od ukupnih 3,7 milijardi evra. Najveći primaoci podrške putem sheme jedinstvenih plaćanja bili su zemljoposednici, uglavnom aristokrate i industrijalci, čiji životni standard je daleko bolji od prosečnog. Čak, najveći deo sredstava je odlazio kompanijama, a ne individualnim proizvođačima. U skladu sa ovim primerom, iste godine na teritoriji čitave Evrope dva najveća korisnika podrške po osnovu ove šeme plaćanja bili su Tate and Lyle Europe (828 miliona €) i Nestle UK (197 miliona). Čisto radi poređenja, prosečna plaćanja po gazdinstvu su iznosila 12.517 €. Ove činjenice pojačavaju sumnju da pojedini korisnici podrške, zapravo ne pripadaju kategoriji poljoprivrednog stanovništva, za koje je podrška ZAP-a namenjena.

Na kraju, potrebno je napomenuti da iako su definisane kao podrška koje nije proizvodno vezana, sheme jedinstvenih plaćanja **mogu imati uticaj na proizvodne odluke**. Na primer, ukoliko bi sheme bile u potpunosti odvojene od proizvodnih odluka, poljoprivrednici bi mogli da prodaju svoje gazdinstvo, nađu posao van poljoprivrede i da i dalje primaju godišnja plaćanja po osnovu ovih shema. Umesto toga, da bi ostvarili pravo na podršku, oni moraju da zadrže poljoprivredno zemljište i da ga očuvaju u dobrom proizvodnom stanju, iako struktura gazdinstva, kao ni odabir linija proizvodnje, ne moraju da budu isti kao u baznoj godini. Ovaj uslov podstiče proizvođače da, makar nominalno, ne napuštaju poljoprivredu. Ukoliko bi se prekinula ova veza poljoprivrednika sa zemljištem, najverovatnije bi došlo do strukturnih promena u poljoprivredi. U većini država EU postoje poreske olakšice za zemljoposjednike, koje sprečavaju napuštanje poljoprivredne proizvodnje, koje bi moglo da ima značajne socijalne posledice za ruralna područja.

## 1.5. ZAP nakon 2014. godine

Potreba za reformom za period od 2014. do 2020. godine je proistekla iz novih izazova koji su se pojavili, a koji su pre svega posledica eksternih dešavanja. Tri grupe faktora su identifikovani: ekonomski (koji uključuju problem prehrambene sigurnosti i globalizacije, smanjenja stope rasta produktivnosti, nestabilnost cena, uvećani troškovi kao posledica rasta cene inputa, pogoršanje položaja poljoprivrednika u okviru lanca snabdevanja), ekološki (problem efikasne upotrebe resursa, problem kvaliteta zemljišta i vode, i pretnje po prirodna staništa i biodiverzitet) i teritorijalni (demografski, ekonomski i socijalni problemi ruralnih sredina uključujući problem depopulacije i realokacija biznisa).

Agrarni budžet EU se deli na dva stuba podrške. U okviru prvog stuba podrške sve mere su razvrstane u dve grupe: tržišna podrška i direktna plaćanja. Za tržišnu podršku se izdvaja samo 4% od ukupnih sredstava, uglavnom za manje intervencije na tržištu i za podršku javnim skladištima. Najznačajniji vid podrške su direktna plaćanja (čine oko 71% agrarnog budžeta). Sheme jedinstvenih plaćanja su prema novom modelu podrške zamenjena sa višenamenskim plaćanjima (eng. *multi-purpose payments*) koji se sastoji od sedam komponenti. Jedna od komponenti predstavlja možda i najradikalniju promenu ove reforme. Naime, uvedena je komponenta „ozelenjavanja“ (eng. *Greening*) od 2015. godine. Ova **zelena direktna plaćanja**, kao dodatak na osnovno plaćanje, namenjena su poljoprivrednim gazdinstvima koja primenjuju praksu koja je usmerena na zaštitu okoline i klimatske promene i moći će da iznosi do 30% sredstava za tu godinu, a predviđene su tri šeme „ozelenjavanja”: očuvanje pašnjaka, diverzifikacija useva i očuvanje područja od ekološkog značaja. Pod diverzifikacijom useva podrazumeva se

da proizvođač mora proizvoditi najmanje dva useva ukoliko poseduje više od 10 hektara obradivih površina, a najmanje tri useva ukoliko njegove obradive površine premašuju 30 hektara, pri čemu glavni usev može pokrivati najviše 75% njegovih obradivih površina, a dva glavna useva najviše 95% obradivih površina. Sa ciljem bolje održivosti, najmanje 30% sredstava iz programa ruralnog razvoja je dodeljeno agro-ekološkim merama, podršci za organsku poljoprivredu ili projektima vezanim za ulaganja u inovativne mere koje doprinose zaštiti životne sredine. I ovako strukturirana ZAP je naišla na kritike u naučnim krugovima. Iako su učinjeni naponi da ZAP postane ekološki usmerenija, to nije dovoljno kako bi se prevazišli problemi biodiverziteta, kvaliteta vode, zemljišta i vazduha. Dodatno, podrška nije distribuirana pravedno i najsiromašniji poljoprivrednici su i dalje najviše ugroženi. Budžetom je predviđeno da 24% sredstava (oko 99 milijardi €) bude namenjeno podršci ruralnom razvoju. Šest prioriteta za ruralni razvoj, odnosno za drugi stub podrške su bili:

1. podsticanje transfera znanja u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim oblastima;
2. povećanje konkurentnosti poljoprivrede i povećanje održivosti poljoprivrednih gazdinstava;
3. poboljšanje organizacije lanaca snabdevanja i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. obnavljanje, očuvanje i unapređenja ekosistema zavisnih od poljoprivrede i šumarstva;
5. promovisanje efikasnog upravljanja resursima i podrška prelasku na poslovnu praksu u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru i šumarstvu koja doprinosi borbi protiv klimatskih promena i podrazumeva nisku emisiju štetnih gasova,
6. promovisanje socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim sredinama.

U okviru Samita o Zemlji održanog u Rio de Žaneiru (Samit u Riju) 1992. godine, usvojena su dva važna multilateralna ekološka sporazuma – Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama i Konvencija o biološkom diverzitetu. Pet godina kasnije (1997. godine) Kjoto protokol je usvojilo 38 država kako bi se smanjila emisija gasova sa efektom staklene bašte i zaustavile klimatske promene. Postavljeni su i konkretni ciljevi. Na primer, ovim protokolom je predviđeno da Evropska unija do 2012. godine smanji emisiju gasova sa efektom staklene bašte na nivo koji je za 8% manji od nivoa iz 1990. Kjoto protokol nije imao značajnije uspehe, osim konkretnijeg pokretanja ideje rešavanja problema klimatskih promena. Skoro 20 godina kasnije (2016. godine) usvojen je Pariski sporazum koji za cilj ima smanjenje globalnog zagrevanja. Ovim sporazumom se oko 190 država obavezalo da će preduzeti akcije za ostvarivanje ovog cilja i da će dostavljati redovne izveštaje Ujedinjenim nacijama.

Na nivou Evropske unije došlo je do postepenog uvođenja agroekoloških mera kroz drugi stub podrške ZAP, tj. preko politike ruralnog razvoja. Uglavnom su značajnije reforme ZAP i povezane su sa međunarodnim sporazumima. U poslednjoj reformi ZAP posredovale su druge dve bitne strategije. Prvo, usvajanje **Evropskog zelenog dogovora** (eng. *European Green Deal*) 2020. godine, na koji su svakako veliki uticaj imale navedene globalne agende, a koji treba da omogući da EU do 2050. postane prvi klimatski neutralan blok u svetu što se može postići samo velikim ulaganjima u javni i privatni sektor svih država članica. Evropski zeleni dogovor treba da omogući transformaciju EU u modernu, konkurentnu i resursno-efikasnu ekonomiju, što podrazumeva:

- eliminisanje neto emisije gasova sa efektom staklene bašte do 2050. godine;
- ekonomski rast koji je nezavisan od upotrebe resursa;
- da nijedna regija i nijedna osoba ne budu zanemarene.

Drugo, što se tiče sektora hrane, najznačajnija strategije Evropske unije je **Strategija od njive do trpeze** (eng. *Farm to fork strategy*). Ova strategija je svojevrsan nastavak Evropskog zelenog dogovora koja za cilj ima uspostavljanje lanca snabdevanja hranom koji ima neutralan ili pozitivan efekat na životnu sredinu, a koji ne ugrožava prehrambenu sigurnost i bezbednost. Poseban akcenat je stavljan na smanjenje upotrebe hemijskih inputa i promociju organske proizvodnje hrane.

Evropski zeleni dogovor i Strategija od njive do trpeze su krovni dokumenti za reformu Zajedničke agrarne politike EU. Zapravo, ZAP 2023–2027. godine predstavlja jedan deo implementacije ove dve strategije. Koliko je zaštita životne sredine bitna, govori to da je jedna od ključnih područja ZAP njegovo ozelenjavanje.

---

### **Ciljevi Zajedničke agrarne politike Evropske unije za period 2023—2027. godine**

Zajednička agrarna politika za period 2023—2027. godine je kao i u prethodnom periodu usmerena na ostvarivanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih ciljeva, s tim da su ovi ciljevi sada razvrstani u tri ključne oblasti reforme (zeleniji ZAP, pošteniji ZAP i konkurentnost) i 10 specifičnih ciljeva:

1. obezbeđivanje fer dohotka za poljoprivrednike;
2. povećanje konkurentnosti poljoprivrede;
3. poboljšanje pozicije poljoprivrednika u lancu snabdevanja hranom;
4. borba protiv klimatskih promena;
5. zaštita životne sredine;
6. očuvanje biodiverziteta i ruralnih predela;
7. podrška generacijskoj obnovi;
8. oživljavanje ruralnih predela;

9. povećanje kvaliteta hrane i zdravlja ljudi;
10. unapređenje nivoa znanja i podsticanje inovacija.

Ideja zelenijeg ZAP podrazumeva veći doprinos ostvarivanju ciljeva Evropskog zelenog dogovora. Predviđeno je da oko 40% ukupnog budžeta bude usmereno na borbu protiv klimatskih promena. Navedene evropske strategije, kao i reforma agrarne politike, jasno ukazuju da će u narednom periodu doći do značajnih promena u sistemima proizvodnje hrane, sa potencijalno velikim efektom na lokalno i globalno tržište. Najveća opasnost je da će promene sistema proizvodnje dovesti do rasta cena hrane na evropskom tržištu kao posledica smanjenja proizvodnje, što može makar u inicijalnom periodu izazvati ozbiljne šokove i na globalnom tržištu.

---

### Uticaj Evropske unije na globalno tržište hrane

Svojim delovanjem preko različitih političkih mehanizama (pre svega preko Zajedničke agrarne politike i trgovinske politike) Evropska unija ima uticaj na globalni nivo prehrambene sigurnosti, što ima značajan uticaj na nerazvijene države i države u razvoju. U stručnoj literaturi su podeljena mišljenja o tome da li je taj uticaj pozitivan ili negativan, ali se neki zaključci mogu izvući za različite periode. Na početku XXI veka EU je bila jedan od glavnih uzročnika distorzija i nestabilnosti globalnog tržišta poljoprivrednih proizvoda zbog subvencionisanja izvoza i smanjenja uvoza (zbog rasta domaće proizvodnje prouzrokovane merama podrške poljoprivredi) što je dovelo do pada cena i smanjenja proizvodnje u državama u razvoju (zbog nemogućnosti izvoza na tržište EU ili zbog niskih cena). Savremena agrarna politika EU (posle nekoliko reformi) nema više tako velik uticaj na svetsko tržište i samim tim nema negativan efekat na prehrambenu sigurnost. Nažalost, kada je u pitanju trgovinska politika EU, još uvek nema adekvatnih istraživanja koja bi pokazala efekat ove politike na globalnu prehrambenu sigurnost. Svakako, sigurno je da EU kao jedna od najvećih ekonomija sveta ima značajan uticaj na globalni razvoj društva, bilo ekonomski ili politički.

## 1.6. Politika ruralnog razvoja Evropske unije

Evidentno je da je agrarna politika usmerena na razvoj sektora poljoprivrede, dok je politika ruralnog razvoja u službi rešavanja specifičnih problema ovih područja sa širom lepezom ekonomskih, društvenih i ekoloških mera. Iako agrarna i ruralna politika imaju definisane različite ciljeve, danas u većini zemalja u svetu, politika

ruralnog razvoja predstavlja sastavni deo agrarne politike. Ovu činjenicu potvrđuje praksa EU pri čemu je politika ruralnog razvoja definisana kao drugi stub Zajedničke agrarne politike EU. Mekšerijeva reforma ZAP iz 1992. godine i Agenda 2000 odigrale su ključnu ulogu u stvaranju prvih instrumenata politike ruralnog razvoja. Na Evropskoj konferenciji za ruralni razvoj 1996. godine usvojena je Kork deklaracija (eng. *The Cork Declaration*) koja je postavila temelje sveobuhvatne ruralne politike:

- neophodno je uključiti održivi ruralni razvoj u budućim agendama ZAP kako bi se smanjile ruralne migracije, siromaštvo, podstakla zaposlenost, razvoj i blagostanje ruralnih područja, uz pravedniju raspodelu javnih sredstava na investicije u infrastrukturu, obrazovne, zdravstvene i komunikacione usluge između ruralnih i urbanih područja.
- politika ruralnog razvoja mora da bude multidimenzionalna u konceptu, multisektorska u primeni, sa jasnom teritorijalnom dimenzijom;
- politika ruralnog razvoja mora da se zasniva na saradnji između svih nivoa odlučivanja (lokalnog, regionalnog, nacionalnog i evropskog), uz pristup *odozdo prema gore* koji uključuje ruralne zajednice u proces odlučivanja;
- primena programa ruralnog razvoja mora se zasnivati na koherentnim i transparentnim procedurama pri čemu je neophodno koristiti lokalne finansijske resurse za promociju lokalnih ruralnih razvojnih projekata.

Uredbom EU iz 2005. godine definisano je finansiranje ruralnog razvoja iz posebnog fonda, odnosno Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj pri čemu je izdvajanje posebnog fonda za finansiranje mera ruralnog razvoja bila jedna od značajnih odredbi reforme Agenda 2000. Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj podržava politiku ruralnog razvoja EU kroz finansiranje programa ruralnog razvoja (eng. Rural Development Programme - RDP) širom zemalja članica EU. Programi ruralnog razvoja osmišljeni su u skladu sa ciljevima i reformama ZAP, za određeni programski period. Takođe, politika ruralnog razvoja EU usmerena je na tri ključna cilja (ose) i jedan horizontalni pristup LEADER:

- **osa 1** – mere za jačanje konkurentnosti;
- **osa 2** – životna sredina i upravljanje zemljištem;
- **osa 3** – ekonomska diverzifikacija i kvalitet života u ruralnim područjima;
- LEADER – investicije i promocija lokalnog razvoja ruralnih područja, podrška privrednog i društvenog oživljavanja sela.

---

## LEADER pristup

Od 2006. godine, LEADER pristup je otvoren za sva ruralna područja u EU pri čemu LEADER postaje sastavni deo razvojnih programa i važna karika ruralne politike EU. LEADER se implementira kroz lokalne akcione grupe koje se sastoje od kooperacije lokalne uprave, preduzeća i udruženja u lokalnoj zajednici, kao i lokalnog stanovništva koje je uključeno u formiranje i sprovođenje razvojnih strategija i planova. Od LEADER grupa se očekuje da budu inovativne, da se fokusiraju na ključne probleme lokalne zajednice i da usvoje integrisani pristup. Širom EU postoje različite inicijative u okviru LEADER grupe koje za cilj imaju rast broja turista i pružanje mogućnosti lokalnim proizvođačima za dodatnu zaradu. Ključni primeri revitalizacije seoskih područja uključuju: restauraciju istorijskih mesta; renoviranje infrastrukture; izgradnju pešačkih i biciklističkih staza; inicijative povezivanja kupaca sa lokalnim proizvođačima; brendiranje lokalnih proizvoda i promociju domaće radinosti; obuke poljoprivrednih proizvođača; obuke i podršku za mala lokalna preduzeća; razvoj informacione infrastrukture; folklorne i kulturne manifestacije; čišćenje i uređenje prostora u skladu sa ekološkim standardima i slično.

Podrška ruralnom razvoju i dalje ostaje važna komponenta ZAP, a uravnotežen teritorijalni razvoj predstavlja glavni izazov politike ruralnog razvoja. Zajednička agrarna politika u periodu 2021—2027. godine usmerava se na veći broj ciljeva koji se odnose na dohodak poljoprivrednika, ali i na njihovu tržišnu orijentaciju i rast konkurentnosti, zatim životnu sredinu i prilagođavanje klimatskim promenama, kao i ciljeve koji se odnose na ruralni razvoj u najširem smislu. Značajna novina je ta što se daje veća autonomija zemljama članicama kod izbora prioriteta, te mera i mehanizama podrške, a sve u skladu sa njihovim potrebama. Negativna strana je ta što su troškovi namenjeni ZAP smanjeni za 15%.

### 1.7. Fondovi EU za poljoprivredu i ruralni razvoj

Za funkcionisanje Zajedničke agrarne politike posebno su značajna dva fonda, a to su Evropski fond za garancije u poljoprivredi (EAGF), koji je usmeren na prvi stub podrške (direktna plaćanja i troškovi ostalih mehanizama tržišne intervencije), i Evropski fond za ruralni razvoj (EAFRD) koji se odnosi na drugi stub podrške (većinski na plaćanja za podršku ruralnom razvoju u državama članicama). Ovi fondovi su nastali 2005. godine Uredbom Saveta No1920/2005 koja je uspostavila pravni okvir za finansiranje ZAP-a. Uredbom iz 2005. godine su postavljena pravila funkcionisanja ova dva fonda što uključuje akreditaciju nacionalnih agencija koje sprovode plaćanja za poljoprivrednike i zemljoposjednike, i sistem koji je neophodno uspostaviti kako bi se upravljalo, kontrolisalo i nadgledalo sprovođenje politike.



Uredbama se propisuju: uslovi po kojima će komisija nadoknaditi troškove za podršku, obaveze Komisije da spreči prevaru, sistem koji će izveštavati Komisiju šta se dešava ukoliko je podrška veća nego što je potrebno i sl. Sredstva koja iz ova dva fonda povuku države članice mogu biti smanjena ili ukinuta ukoliko se utvrde ozbiljni i konstantni nedostaci.

Iako EAFG i EAFRD funkcionišu slično, svaki ima neke specifične odrednice. Odvajanje stubova podrške je dovelo do lakše evaluacije politike. Evaluacija se sprovodi na osnovu određenih linija finansiranja u okviru budžeta. Činjenica da je nekada podrška ruralnom razvoju bila finansirana putem različitih budžetskih linija stvaralo je praktične poteškoće. Sada se sva podrška ruralnog razvoja finansira putem EAFRD-a.

---

### *EAFG i EAFRD*

U skladu sa rashodima koje su zajedno utvrdile države članice i Evropska komisija, EAFG finansira:

- povrat sredstava za izvoz poljoprivrednih proizvoda van EU;
- intervencionističke mere za regulisanje tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- direktna plaćanja poljoprivrednicima u skladu sa ZAP;
- informativne i promotivne mere za poljoprivredne proizvode koje primenjuju države članice na internom tržištu i van EU;
- troškove mera za restruktuiranje industrije šećera na osnovu Uredbe No320/2006.

Na osnovu rashoda koji su određeni u Komisiji EAFG pokriva:

- specifične veterinarske mere, veterinarsku inspekciju i inspekciju za hranu i hranu za životinje, iskorenjivanje bolesti životinja i kontrolne programe..
- promociju poljoprivrednih proizvoda putem Komisije i putem međunarodnih organizacija;
- mere neophodne da bi se zaštitili, identifikovali, prikupili i upotreбили genetski resursi u poljoprivredi;
- istraživački sistem u poljoprivredi;
- rashode u vezi sa tržištom ribe.

EAFRD finansira programe ruralnog razvoja, koji se primenjuju u skladu sa pravnim okvirom koji je predložila Komisija (COM (2004) 490), a čije rashode utvrđuju države članice i Komisija zajedno.

---

## Pitanja

- Navedite ciljeve i principe ZAP iz Rimskog sporazuma!
- Objasnite mehanizme ZAP u početnim decenijama funkcionisanja, kao i posledice takve politike!
- Objasnite Mansholtov plan i Direktive iz 1972. godine!
- Objasnite Mekšerijevu reformu i Agendu 2000!
- Objasnite tranziciju agrarnog sektora u državama CIE!
- Objasnite funkcionisanje i podelu shema jedinstvenog plaćanja!
- Elaborirajte ekonomsku analizu sheme jedinstvenih plaćanja!
- Objasnite osnovne karakteristike ZAP-a nakon 2014. godine!
- Objasnite šta predstavlja Evropski zeleni dogovor i Strategija od njive do trpeze!
- Ukratko objasnite politiku ruralnog razvoja EU!
- Navedite i objasnite fondove za finansiranje ZAP!