

АГРАР У ЕКОНОМСКОЈ ПОЛИТИЦИ СРБИЈЕ ЗА 2009. ГОДИНУ¹

Б. Катић², Весна Поповић²

Сажетак: Неопходност да држава води бригу о пољопривреди није потребно посебно образлагати. Примарна пољопривредна производња обезбеђује прехранбену сигурност становништва и основни је извор сировина за бројне прерадне капацитете. Стога њено место у развојним документима и економској политици мора бити обезбеђено. Ови документи представљају основу за предузимање активности којима ће се остварити постављени циљеви и задаци.

Пољопривреда у српској економији има значајну улогу. Она знатно учествује у бруто домаћем производу. За њен развој, обезбеђују се и подстицајна средства из републичког буџета, која се, под прописаним условима, усмеравају посебним актима Владе. Ова средства у протеклих неколико година су се разликовала по висини, структури извора и намени. У 2009. години, знатно су нижа него ранијих година, што ће се неповољно одразити на пољопривредну производњу.

Рад је посвећен краћем сагледавању аграрне политике у овој години, као и обиму и структури подстицајних средстава, са тежиштем на 2009. годину.

Кључне речи: економска политика, буџет, подстицајна средства, пољопривредна производња.

¹ Рад представља део истраживања на пројекту „Мултифункционална пољопривреда и рурални развој у функцији укључивања Србије у ЕУ“, кога финансира Министарство науке и техничког развоја.

² Мр Бранко Катић, истраживач сарадник, др Весна Поповић, научни сарадник, Институт за економику пољопривреде, Београд, Волгина 15, тел. 011/2972847; e-mail: branko_k@mail.iep.bg.ac.yu; vesna_p@mail.iep.bg.ac.yu

1. Увод

Сама природа пољопривреде намеће неопходност да се о њој води посебна брига. Пољопривреда обезбеђује задовољавање најосновније потребе људи - прехранбenu сигурност. Примарна пољопривредна производња је основни извор сировина за бројне прерадне капацитете. Значај овог извора сировина је утолико већи, јер је, за разлику од извора минералних сировина обновљив. Уз то, пољопривреда има и бројне специфичности, које налажу такав однос. Ради се о примарној делатности, која се највећим делом одвија на отвореном простору. Основни производни фактор, пољопривредно земљиште, захтева дужну пажњу у аграрној и земљишној политици. Природни услови, посебно рељеф, климатске прилике, као и хидрографија, играју велику – често пресудну улогу у токовима ове производње.

Активности државе у области пољопривреде усмерене су у више правца: она уређује привредни систем у коме функционише привреда, па и сама пољопривреда. Такође, законским и другим прописима, делује на коришћење природних ресурса у овој области, као и на производну структуру и квалитет производа. Она утврђује и спроводи аграрну политику, предузимајући конкретне мере за њено остваривање у датом временском периоду.

Са учешћем у БДП¹ од преко једне петине и учешћем пољопривредног у укупном становништву од 10,9%, односно активног пољопривредног у укупно активном становништву од 15,6%², пољопривреда има значајну улогу у домаћој економији. Нажалост, удари претходне кризе и транзиције ни у овом сектору још нису амортизовани, а нова економска криза глобалних размера, носи додатне тешкоће. Република својим средствима неће бити у стању да их у значајнијој мери ублажи, чак и када би се несмањеним средствима наставио досадашњи темпо подстицаја. При свему томе, процес транзиције није завршен, пре свега обавезна приватизација. Крупна пољопривредна добра су дезинтегрисана враћањем пољопривредног земљишта ранијим власницима, усмеравањем пољопривредног земљишта у државној својини у закуп, нерашчишћеним власничким односима на таквом земљишту у пољопривредним задругама, те процесима реструктурирања у пољопривредним предузећима и пољопривредним задругама. Пољопривредна газдинства карактерише мали посед, слаба опремљеност и неповољна старосна структура. *Све су то разлози, због којих се споро успоставља нова, ефикаснија*

¹ У 2005. години 24,6%, а у 2008. 21% (<http://www.minpolj.sr.gov.yu/>). Цео агробизнис (предфармерски сектор, примарна пољопривредна производња и постфармерски сектор) учествује изнад 40% у БДП (Влада РС, 2006).

² Према подацима Пописа 2002 (РЗС, 2007, стр. 77-78.).

и конкурентно способнија структура субјеката у области пољопривредне производње.

Проблеми **руралног развоја**, у доброј мери су везани за саму пољопривредну делатност. Они налажу сталне напоре за постизање складнијег - одрживог развоја пољопривреде и руралних средина. *Концепт мултифункционалности, понајвише примењен у земљама ЕУ, даје добре развојне ефекте. Овај модел се прихвата, и у могућој мери, примењује и у Србији.*

И Србија, дакле предузима конкретне мере, како би се избегла спонтаност у развоју пољопривреде, и у највећој мери остваривали постављени циљеви и задаци.

2. Пољопривреда у текућој економској политици

Оквир текуће аграрне политике, као и мера за њено остваривање, представља Стратегија развоја пољопривреде Србије, коју је утврдила Влада Републике Србије током августа 2005. године. Ова стратегија представља дугорочни развојни документ, који чини основу за утврђивање и вођење аграрне и политике очувања природних ресурса и руралног развоја Републике¹.

Више година уназад, економска политика земље уређује се доношењем Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за дату годину, са пројекцијама за наредне две године. Овај документ садржи анализу основних индикатора развоја у текућој и претходних неколико година, указује на стање и трендове у окружењу и свету и даје прогнозе за наредни период. Посебна пажња се посвећује фискалној политици, јавној потрошњи, оптерећености БДП-а јавном потрошњом, управљању јавним дугом, као и основним циљевима реформе по појединим областима друштвене организације и сектора привреде. То подразумева и извесно место за сектор аграра. Такође, годишњим буџетом се утврђују укупни приходи и укупни расходи средстава намењених финансирању државних функција и других потреба, укључујући и средства намењена реализацији мера подстицаја, у оквиру којих су и оне намењене аграру.

Што се тиче текућег, иначе ревидираног *Меморандума о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину, са пројекцијама за 2010.*

⁶ Током 2008. у Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде, отпочеле су консултације око иновирања овог документа. У Меморандуму стоји да "реформе пољопривредног сектора захтевају измене Стратегије развоја пољопривреде Србије".

и 2011. годину,¹ може се констатовати да је део који се у њему односи на пољопривреду веома скроман. У тексту, који заузима тек неколико пасуса од укупно 51 странице Меморандума, понављају се циљеви из Стратегије, као текући циљеви реформе у овој области: повећање конкурентности и ефикасности, обезбеђење квалитетне и безбедне хране, подршка одрживом руралном развоју, очување животне средине и припреме за приступање СТО и за придруживање ЕУ, али и потреба измене Стратегије развоја пољопривреде, тако да се поставља питање њеног важења у овом периоду?²

Са изменама Стратегије, предвиђа се и доношење „стратегија за поједине области пољопривреде и прехранбене индустрије“, уз неизвесност, времена у коме ће се то остварити, а нема ни назнака њиховог садржаја. Утврђује се потреба за формирањем нових институција, које ће допринети да се и овај сектор прилагођава “тржишном начину привређивања и условима који владају у ЕУ“, као и спровођење земљишне реформе и приватизације у овом сектору. Очигледно је да су у питању захвати који се могу остварити у нешто дужем периоду, а не само у једној (2009.) години. По већ устаљеној пракси, као задаци се понављају доношење више законских прописа, међу којима и закон о пољопривреди и руралном развоју, као и већи број закона, који већ постоје, чија би садржина и решења били усаглашени са европским прописима³.

Мало је мера, које се односе на подршку. Конкретно се наводи подршка увођењу стандарда безбедности хране (НАССР и EUROGAP) и заштита и контрола географског порекла ових производа. Поред тога, указује се на настављање подршке укрупњавању комерцијалних газдинстава, као и подршке младим произвођачима и њиховом удруживању, као једном од чинилаца који доприносе ефикаснијем привређивању у овом сектору. Наставља се са кредитирањем унапређивања пољопривредне производње и пласмана вишкова које остварују регистрована газдинства. При томе није јасан модел кредитирања, да ли према прошлогодишњој пракси, или пракси из претходних година. Значајан је и наговештај унапређења ветеринарске и фитосанитарне контроле и контроле хране и оснивање националне референтне фитосанитарне лабораторије, која би обављала технички надзор

¹ Службени гласник РС, бр. 113/2008.

² Службени гласник РС, бр. 78/2005.

³ Министарство је припремило више закона из ове области и они се налазе у процедури у виду нацрта или предлога. Међу њима су предлози закона о: пољопривреди и руралном развоју, сточарству, безбедности хране, здрављу биља, јавним складиштима, добробити животиња, средствима за заштиту биља, генетички модификованим организмима, етанолу; ракији и другим алкохолним пићима, и нацрти закона о пољопривредном земљишту и о вину.

над радом других лабораторија. Предвиђено је и дефинисање политике руралног развоја, а у оквиру тога доношење стратегије пољопривреде и руралног развоја и закона о пољопривреди и руралном развоју, те увођење интегрисаног система за аграрна плаћања¹. Заслужује пажњу опредељење да се у предстојећем закону о денационализацији не угрожава „развој приватизованих предузећа у области пољопривреде“. Такође се наглашава доношење новог закона о задругама, али и стратегије развоја задругарства.

Очигледно је да у економској политици Србије за ову годину, њен аграр није добио заслужено место. Посленици у овом сектору, ускраћени су за било какву конкретну поруку, која би им била од користи у пословном одлучивању и спровођењу тих одлука. Чињеница, да су и буџетска средства за подстицаје у пољопривреди у овој години битно смањена, још више их обесхрабрује.

3. Трансфери пољопривреди из буџета Републике Србије, 2004 - 2009. - обим и структура-

Учешће аграрног у укупном буџету

Укупан обим средстава у Републичком буџету, намењен пољопривреди, шумарству и водопривреди у посматраном периоду имао је циклично кретање: у 2005. смањење, у 2006. висок раст, у 2007. смањење, у 2008. раст, а за 2009. годину је предвиђено знатно смањење. Раст ових средстава, изузимајући 2006. и 2008. годину, био је спорији од раста укупних буџетских издатака, односно, наспрот тим издацима ова средства су бивала мања. Такође, учешће ових средстава у укупним издацима буџета опада (изузев у 2008. години, када је било у благом порасту), и то са 6% у 2004., на 3,42% у 2009. години (табела 1).

¹ У тексту, као задаци стоје измена Стратегије развоја пољопривреде, али и доношење Стратегије пољопривреде и руралног развоја, па испада да су у питању два документа. Такође се на два места помиње доношење закона о пољопривреди и руралном развоју. Као задатак у 2009. години стоји и доношење Националног програма за пољопривреду до 2010, који би обухватио „активности и мере за реализацију основних реформских цаљева и за реформисање система субвенционисања“. Поставља се питање какве ефекте би, с обзиром на кратак временски оквир, могао да има такав програм.

Табела 1. Буџетска средства намењена Министарству пољопривреде, 2004-2009.

Table 1. Budgetary transfers to the Ministry of agriculture in period 2004-2009.

млрд. динара/ billion dinars

Категорија	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Укупни буџетски издаци	335,12	391,61	468,80	567,72	696,0	748,7
Ланчани индекс	-	116,86	119,71	121,10	122,59	107,57
Укупно за пољопривреду, шумарство и водопривреду	20,15	18,98	27,54	26,10	32,90	25,62
Ланчани индекс	-	94,2	145,1	94,8	126,01	77,81
Учешће у % (3:1x100)	6,00	4,85	5,87	4,60	4,72	3,42

Извори: Закони о буџету за одговарајућу годину – ребалансирани износи, за године осим 2007. у којој није било ребаланса; Закон о буџету РС за 2009. годину (Сл.гл. РС, бр. 120/2008.); Билтен јавних финансија Министарства финансија, бр. 44, април, 2008. године (за БДП и Буџетске издатке за период 2004. до 2007.) и прорачун аутора.

Структура подстицаја по појединим секторима

Укупна средства¹ намењена подршци и унапређењу пољопривреде и руралног развоја, укључујући шумарство и водопривреду, кретала су се између 18,2 милијарде динара у 2005. и 31 милијарде динара у 2008. години. У томе су буџетска средства учествовала са 80% или изнад тога, а додатни извори са 20% или испод тог процента (табела 2).

Ефекти ових подстицаја у протеклим годинама, не огледају се у порасту физичког обима пољопривредне производње, који је смањиван у периоду 2005-2007. године,² док је раст остварен у 2004. години, у висини од 19,5% и у 2008. години 9%. Оваква динамика битно одступа и од кретања

¹ Преглед наменских средстава по структури обухвата: субвенције, заштиту животиња, биља, шумарство и водопривреду, као и учешће чисто буџетских средстава и средстава која остварују органи и односи се на период од 2004. до 2009. године, према ребалансима буџета за године у којима је вршен, односно према усвојеном буџету за 2009. годину. Узети су износи намењени субвенцијама пољопривреди и руралном развоју (субвенције, машине и опрема) у оквиру средстава намењених ресорном министарству, а за остале позиције (Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Управа за шуме, Републичка дирекција за воде) укупни износи који су им буџетом намењени.

² У 1995. смањење је износило 5,3%, у 2006. 0,3% и у 2007. 8%.

БДП-а, који је у свим овим годинама имао динамику између 5,6% у 2006. и 8,2% у 2004. години (РЗС, 2008).

Табела 2. Буџетски трансфери пољопривреди, шумарству и водопривреди, 2004 - 2009. године

Table 2 Budgetary transfers directed to agriculture, forestry and water management sector, 2004-2009.

милиона динара/ millions RSD

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Субвенције	11.283	9.734	10.717	12.555	22.959	17.914
Индекс	-	86,3	110,1	117,2	182,9	78,0
Учешће у средствима МПШВ	56,0	51,3	38,9	48,1	69,8	69,9
Учешће буџетских средстава	97,3	97,0	98,5	99,6	98,20	96,65
Учешће додатних извора	2,7	3,0	1,5	0,4	1,8	3,35
Машине и опрема	4.058	3.790	5.698	2.732	78	5
Индекс	-	93,4	150,3	49,9	2,9	6,41
Учешће у средствима МПШВ	20,1	20,0	20,7	10,6	0,2	0,02
Учешће буџетских средстава	100,0	100,0	98,7	97,7	52,4	100,0
Учешће додатних извора	-	-	1,3	2,3	47,6	-
Заштита животиња (Управа за ветерину)	1.380	968	1.943	2.509	2.962	1.374
Индекс	-	70,1	200,7	129,1	118,1	46,4
Учешће у средствима МПШВ	6,8	5,1	7,0	9,6	9,0	5,4
Учешће буџетских средстава	85,5	100,0	83,9	69,3	70,7	60,7
Учешће додатних извора	14,5	-	16,1	30,7	29,3	39,3
Заштита биља (Управа за заштиту биља)	120	120	125	217	226	92
Индекс	-	100,0	104,2	173,6	104,1	40,7
Учешће у средствима МПШВ	0,6	0,6	0,5	0,8	0,7	0,4
Учешће буџетских средстава	100,0	100,0	100,0	41,1	31,6	54,1
Учешће додатних извора	-	-	-	58,9	68,4	45,9
Унапређење шума (Управа за шуме)	300	393	426	617	832	560
Индекс	-	131,0	108,4	144,8	134,8	67,3
Учешће у средствима МПШВ	1,5	2,1	1,5	2,4	2,5	2,2
Учешће буџетских средстава	66,7	49,1	45,2	46,0	47,9	35,5
Учешће додатних извора	33,3	50,9	54,5	54,0	52,1	64,5

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Водопривреда (Републичка дирекција за воде)	2.469	3.207	4.309	3.867	3.944	3.591
Индекс	-	129,9	134,4	89,7	102,0	91,0
Учешће у средствима МПШВ	12,3	16,9	15,6	14,8	12,0	14,0
Учешће буџетских средстава	40,7	31,4	39,7	22,6	18,9	8,9
Учешће додатних извора	59,3	68,6	60,3	77,4	81,1	91,1
У к у п н о	19.609	18.212	23.712	22.894	31.002	23.535
Индекс	-	92,9	130,2	96,6	135,4	75,9
Учешће у средствима МПШВ	97,3	95,9	84,2	84,9	94,3	91,9
Учешће буџетских средстава	89,5	86,0	84,5	80,0	83,5	79,6
Учешће додатних извора	10,5	14,0	15,5	20,0	16,5	20,4

Извор: Ребалансирани буџети за године у којима је вршен ребаланс (2004; 2005; 2006 и 2008), буџети за 2007. и 2009. и обрачун аутора.

Питање распореда предвиђених субвенција у 2009. години, веома је битно, с обзиром да је укупан обим субвенција смањен те је реално очекивати и сужење категорија примаоца средстава подршке. Адекватан одабир намена може у извесној мери да ублажи негативно дејство смањења укупног обима подршке.

Из писма актуелног министра пољопривреде, упућеног пољопривредницима, уочи 2009. године, проистиче да ће „Програм мера за 2009. годину бити развојни“, те да „професионални пољопривредници могу рачунати чак и на повећање појединих субвенција“¹. И ово наговештава сужавање намена и промену структуре². Заговара се удруживање пољопривредника, што би им омогућило повећавање ефикасности у пословању. Истовремено, рачуна се и на образовање локалних фондова, намењених финансирању и кредитирању пољопривреде, што заслужује посебну пажњу. Свакако, у финансијској оскудици и у условима постојеће

¹ <http://www.minpolj.sr.gov.yu/>

² На пример, у Програму расподеле и коришћења средстава субвенција у области пољопривреде, шумарства и водопривреде за 2009. годину, знатно су повећана средства намењена регресирању импута у примарној пољопривредној производњи (и интервентни откуп пољопривредних производа), док су смањена средства намењена исплати премије за млеко, потстицај извоза.... Нису предвиђена средства за исплату премије за дуван, ни за подршку специфичним програмима, као што је подршка ромској популацији и избеглим и расељеним лицима, које је било у 2008. години, <http://www.minpolj.sr.gov.yu/>.

економске кризе, на ове изворе могу рачунати само пољопривредници са територија мањег броја привредно развијених општина што неће допринети балансираном регионалном развоју. Тај проблем се, донекле може превазићи адекватном координацијом и структуром мера подршке. У сваком случају ову могућност треба што ефикасније користити¹.

Закључак

Значај пољопривреде налаже потребу да се, на одређени начин, о њој брине и држава. И Србија својим активностима, законском регулативом, развојним документима и конкретним мерама, усмерава и подстиче њен развој. Ограничене материјалне могућности, не дозвољавају већа подстицајна средства, којима би се овај значајан сектор брже оспособљавао за све јачу тржишну утакмицу. Средства која се издвајају за ове намене, у посматраних неколико година имала су спорији раст од раста укупних буџетских издатака а њихово учешће у буџетским издацима има тенденцију сталног смањења. Кретање пољопривредне производње не прати динамику подстицајних средстава, јер и многи други фактори утичу на њене токове.

У 2009. години, због дубоке економске кризе, буџетске могућности су знатно смањене. Смањена су и подстицајна средства за пољопривреду и рурални развој. Како се још увек не зна ни дубина, ни трајност кризе, а пољопривреда је значајан и социјални амортизер у кризним временима, било би рационално да је у погледу овог сектора направљен изузетак. Уколико криза потраје, тај изузетак би био вишеструко исплатив.

Адекватно прилагођавање структуре мера подршке смањеним укупним подстицајним средствима може у великој мери амортизовати негативне последице тог смањења. Образовање фондова за подстицај пољопривреде и руралног развоја на локалном нивоу може у значајној мери да умањи негативне ефекте смањења укупних средстава на републичком нивоу.

¹ Увећала би се укупна средства подршке, и тиме у извесној мери ублажиле последице њиховог смањења на републичком нивоу. Осим тога, локалне заједнице најбоље знају развојне потребе и могућности своје средине, па би усмеравање средстава било адекватније и ефикасније.

Литература

1. Влада Републике Србије (2006). Национална стратегија привредног развоја Србије 2006-2012. Београд, 2006, (<http://www.srbija.gov.rs/>).
2. Влада Републике Србије (2008). Национална стратегија одрживог развоја (<http://www.srbija.gov.rs/>).
3. Катић Бранко (2006). Држава и аграр, *Економика*, бр. 1-2, Ниш, 2006.
4. Министарство финансија. Билтен јавних финансија, бр. 44, април, 2008.
5. Поповић Весна, Катић Бранко: Ниво и структура интерне подршке пољопривреди Србије у процесу приступања СТО и ЕУ, Институт за економику пољопривреде, Београд, 2007.
6. Програм расподеле и коришћења средстава субвенција у области пољопривреде, шумарства и водопривреде за 2009. годину, <http://www.minpolj.sr.gov.yu/>.
7. Републички завод за статистику Србије. Статистички годишњак Србије 2007, Београд.
8. Републички завод за статистику Србије. Саопштење РЗС бр. 355, од 30.12.2008. године.
9. Службени гласник РС, бр. 33/2004. и 115/2004. Закон о буџету Републике Србије за 2004. годину.
10. Службени гласник РС, бр. 127/2004. и 66/2005. Закон о буџету Републике Србије за 2005. годину.
11. Службени гласник РС, бр. 106/2005. и 85/2006. Закон о буџету Републике Србије за 2006. годину.
12. Службени гласник РС, бр. 58/2007. Закона о буџету Републике Србије за 2007. годину.
13. Сл. гласник РС, бр. 123/2007. и 128/2008. Закон о буџету Републике Србије за 2008. годину.
14. Службени гласник РС, бр. 113/2008. Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009 годину, са пројекцијама за 2010. и 2011. годину.
15. Службени гласник РС, бр. 120/2008. Закон о буџету Републике Србије за 2009. годину.
16. Службени гласник РС, бр. 78/2005. Стратегија развоја пољопривреде Србије.

Примљено: 29.01.2009.

Одобрено: 27.03.2009.

UDC: 631.153(497.11)

AGRICULTURE IN ECONOMIC POLICY OF SERBIA IN 2009

Branko Katić, M.A., Vesna Popović, Ph.D
Institute of Agricultural Economics, Belgrade

Summary

The necessity of state taking care of its own agriculture is needless to explain particularly. The agriculture ensures food security. Agricultural production is the main source of raw material for food industry. Therefore, its position in economic policy documents must be secured. These documents are legal framework for operationalization activities which comprise set of development priorities and tasks.

Agricultural sector has a significant role in Serbian economy. It takes a considerable part in GDP. Substantial financial support for agriculture is provided from the national budget. In past few years, budgetary support to agriculture and rural development differ according to its volume and structure. In 2009, these transfers are substantially lower than in last few years, which will have negative influence on agricultural production.

This paper comprises a brief review of the role of agriculture in economic policy in 2009.

Keywords: economic policy, agriculture, budgetary support.

Author's address:

Mr Branko Katić
Institut za ekonomiku poljoprivrede
Volgina 15
Beograd, Republika Srbija
e-mail: branko_k@mail.iep.bg.ac.yu