

**ПРИБЛИЖАВАЊЕ СРБИЈЕ/СЦГ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**  
**- новије компарације пољопривреде и аграрне политике-**

М. Милановић<sup>1</sup>

**Абстракт:** Европска перспектива Србије/СЦГ у следећих неколико година посматраће се и тестирати кроз тзв. Процес стабилизације и придруживања, који је ЕУ отворила према земљама тзв. западног Балкана. Тај процес (за СЦГ отворен је октобра 2005.), поред политичких, безбедносних и других аспеката, подразумева значајну трансформацију и прилагођавање привреде и укупног економског система. Пољопривреда, односно аграрно-економска структура и аграрна политика, један је од најважнијих и најосетљивијих сектора. У овом раду се, кроз нека новија сагледавања и компарације, трага за одговором на питања - дали се и којим темпом Србија/СЦГ приближава Европи, колико су аграрна структура и аграрна политика (не)компатибилни европским процесима и стандардима и који су најважнији проблеми које на том путу треба савладати у овом сектору.

**Кључне речи:** пољопривреда, аграрна политика, аграрна структура, продуктивност, биланси, аграрно тржиште.

**Увод**

Крупне системске и социо-економске промене на путу ка европским интеграцијама, посебно у процесу приближавања ЕУ кроз процес тзв. "стабилизације и придруживања" могу се критички просуђивати на различите начине. Проблеме и домете на том плану у области пољопривреде (схваћене као интегрални комплекс производње хране, исхране становништва и одрживог руралног развоја), овде ћемо процењивати кроз компаративно сагледавање неколико аспеката процеса и нивоа промена остварених првенствено у последњих петнаестак година.

---

<sup>1</sup> Проф. др Милан Р. Милановић, Мегатренд - Факултет за менаџмент, Ваљево

Претпостављајући да се на неким секторима, уместо очекиваног приближавања, у стварности дешава удаљавање од европских стандарда, разматраћемо три аспекта тог процеса у области пољопривреде и аграрне политике: (а) производно-структурне и развојне сличности, (б) опште развојне усмерености и утврђених секторских циљева, и (в) сличности изабраних механизма и интензитета примењених мера.

Важно је напоменути да је ЕУ "петнаесторице", у новим околностима које су претходиле проширивању и након придруживања 10 нових држава чланица, извршила значајно прилагођавање својих политичких, а нарочито економских циљева. На аграрном сектору, настављајући праксу ранијих реформи, такође је дошло до озбиљних промена. Заокрети у европској политици несумњиво ће утицати и на правац и интензитет процеса прилагођавања и припрема аграрног сектора Србије/СЦГ на путу ка европским интеграцијама. С друге стране, треба такође имати у виду да је и у Србији (СРЈ/СЦГ), у последњих петнаестак година такође дошло до значајних институционалних промена у политици аграрног развоја. Ранији официјелни документи о стратегији и политици аграрног развоја, који су донети у савезној држави и републици, замењени су новим државним документом који има нешто другачији приступ овом сектору, како у погледу утврђивања развојних циљева, тако и у погледу предвиђених инструмената за њихово остваривање. Разматраће ће показати у чему су садржајне сличности и разлике између ових домаћих и одговарајућих европских докумената.

## 1. Компатибилност циљева аграрне политике Србије/СЦГ и Европске Уније

### 1.1. Заједничка аграрна политика ЕЕЗ/ЕУ и њене реформе

Првобитно дефинисани још Уговором «шесторице» о оснивању Европске Економске Заједнице (ЕЕЗ) 1957. године, циљеви *Заједничке аграрне политике (ЗАП)* еволуирали су као и сам процес европских интеграција, који је текао од заједнице ка унији. Римским уговором (познатим чланом 39.) утврђено је *пет циљева* ЗАП:

- 1) повећање продуктивности и техничког прогреса у пољопривреди,
- 2) постизање задовољавајућег животног стандарда пољопривредника, повећањем зарада лица ангажованих у пољопривреди,
- 3) стабилност тржишта пољопривредних производа,
- 4) прехранбена сигурност (гарантовано снабдевање храном),
- 5) прихватљиве цене за потрошаче хране

Поред овако дефинисаних циљева ЗАП, одлучујући значај за њихово остваривање преко утврђених мера и механизма, имала су три основна **принципа** те политике: (1) **јединствено тржиште** – слободно кретање робе између земаља чланица и успостављање заједничког система цена и субвенција за пољопривредне производе независно од места њихове производње; (2) **првенство домаћим производима** – заштита унутрашњег ЕЕЗ тржишта од прекомерног увоза у циљу заштите дохотка домаћих произвођача и обезбеђивања стабилности у снабдевању потрошача и (3) **финансијска солидарност између произвођача и потрошача хране** – како између социјалних група, тако и између држава чланица, како би се редистрибуцијом прихода преко буџета обезбедио нето друштвени ефекат.

На тој основи су предузета два кључна подухвата: (а) одређени су производни сектори и листа производа које ће обухватати Заједничка организација тржишта (*Common Organisations of the Market – COM*), и (б) основана је посебна финансијска институција – Европски фонд за усмеравање и гаранције у пољопривреди (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*).

### *1.1.2. Резултати и проблеми ЗАП ЕУ*

Комплексно креирана и институционално заокружена аграрна политика, са врло израженом протекционистичком димензијом према трећим земљама и снажном регулативом субвенција и подстицаја производње на унутрашњем тржишту, већ након десетак година њеног доследног спровођења дала је велике резултате.

Висок ниво увозне заштите унутрашњег тржишта (посебно системом квота и прелевмана), уз релативно високе гарантоване цене, омогућио је раст домаћих произвођачких цена, што је снажно подстакло повећавање производње и постизање самодовољности у храни на заједничком тржишту. Тако је успостављена прехранбена сигурност и стабилност аграрног тржишта, а доходак произвођача/фармера се приближио а касније и достигао паритетан ниво према осталим привредним секторима. С друге стране, систем издашних подстицаја, субвенција и гаранција за произвођаче, отворио је неколико питања и проблема:

*прво*, енормно повећање производње и стварање тржишних вишкова у неким секторима, што је отворило проблеме финансирања залиха и извозних субвенција;

*друго*, уочен је проблем да је овај систем подстицаја ишао "на руку" великим произвођачима, док је опстанак малих произвођача доведен у питање;

*треће*, подстицање повећавања продуктивности/производње подразумевало је раст потрошње агро-хемикалија (минералних ђубрива и пестицида), чиме су, уз утицај великих сточних фарми, иницирани еколошки проблеми;

*четврто*, високи ниво увозне заштите (квоте, царине, прелевмани) био је у колизији са принципима отвореног тржишта и либерализације трговине у свету, што је имало наглашену међународну регионалну димензију (односи са САД, земљама у развоју и другим економским групацијама). Ово је имало и унутрашњу социополитичку димензију, јер се као последица јављају релативно високе цене хране за домаће потрошаче.

### *1.1.3. Прилагођавање ЗАП седамдесетих и осамдесетих година*

После "Меморандума о реформи ЗАП" из 1968. године (тзв. Маншолтов план), који је, као покушај креирања одређених структурних промена, предвиђао даље укрупњавање пољопривредних газдинстава ради повећавања продуктивности, током 1972. године, пред проширивање ЕЕЗ на 9 чланица, донет је низ значајних уредби и директива<sup>2</sup> (о модернизацији пољопривреде, раном пензионисању, социоекономском прилагођавању) којима је те промене требало обезбеђивати. Међутим, ове промене као први покушај реформе првобитно утврђене ЗАП, нису дале очекиване ефектеу правцу структурног прилагођавања пољопривреде.

Озбиљнији покушај реформе ЗАП био је документ Европске Комисије из 1983. године под насловом "Перспективе заједничке аграрне политике". Сада је Европа "десеторице" (Грчка је десети члан од 1981.) тежила уравнотежењу тржишта и проналажењу нових механизма редукције производње. С обзиром на изворну усмереност ЗАП на повећавање производње, ово је био суштински заокрет у аграрној политици Европе. Најзначајније измене су *увођење квота* за млеко, система *"set aside"* за искључивање површина из производње и *ограничавање броја условних грла стоке*, као и *лимитирање даљег раста буџетских расхода* за пољопривреду. Оваква измена кључних механизма у спровођењу ЗАП наговестила је и њену радикалну реформу током последње деценије протеклог века.

---

<sup>2</sup> Заједничка аграрна политика (ЗАП), уосталом као и друге европске политике које се утврђују у Бриселу, спроводи се доношењем различитих правних аката: уредбе (regulation) које имају снагу закона и примењују се директно у свим земљама чланицама; директиве (directive) као оквирна решења и стандардни које морају достићи све земље чланице кроз сопствене прописе и механизме спровођења.

#### *1.1.4. Радикалне реформе ЗАП деведесетих*

Након 35 година од њеног конституисања (1957.), до тада најзначајнија реформа ЗАП предузета је 1992. године. То је већ Европа "дванаесторице" (са Шпанијом и Португалом од 1986.), са израженим притисцима изнутра и споља. Унутрашњи притисци долазе од фармерског лобија неспремног на смањивање аграрних субвенција, као и ривалитета међу државама нето-примаоцима и нето-даваоцима аграрног буџета. Спољашњи притисак је резултат преговора у оквиру Уругвајске рунде ГАТТ и отварање процеса либерализације трговине у свету.

Три су кључна правца новог заокрета у ЗАП деведесетих година, и то:

*прво, премештање тежишта подршке произвођачима* - са гарантовања цена њихових производа на директну подршку њиховом доходу. Наиме, смањивање гарантованих цена компензује се директним плаћањима, за искључивање земљишта из интензивне производње (по ha), односно за смањивање броја условних грла (по грлу);

*друго, подстицање сиромашнијих газдинстава*, које се обезбеђује компензационим плаћањима за унапређење њихове техничке опремљености;

*треће, структурно прилагођавање* кроз придружене мере – подршка заштити аграрног окружења, рано пензионисање и пошумљавање пољопривредних површина.

Иако су намере ове реформе биле радикалне, није решен један од кључних "старих" проблема ЗАП – диспропорције у обиму коришћења подршке између газдинстава различите величине – да мањи број газдинстава, уз њихов регионални диспаритет<sup>3</sup> (око 20 %) користи највећи део буџетских средстава за пољопривреду (око 80%), при чему та газдинства располажу са око 60% површина а запошљавају свега око 25% радне снаге активне у пољопривреди.

#### *1.2. Аграрна политика Србије/СЦГ крајем протеклог века*

Већ почетком **претпоследње деценије** протеклог века у Југославији су испољени су озбиљни знаци дугорочне структурне нестабилности, на свим

<sup>3</sup> Регионални диспаритет у диитрбуцији буџетских трансфера за пољопривреду испољава се тако што је највећи број мањих газдинстава (око 60%), лоциран углавном у областима екстензивне пољопривреде (Грчка, Италија, Шпанија, Португал), у форми компензационих плаћања из буџета добија у просеку око 5000 € (просечно са све 7500 € по фарми), док далеко мањи број (око 10%) газдинстава, у развијеним специјализованим ратарско сточарским рејонима (Француска, Британија, Данска) добија по фарми четири пута више средстава (око 20000 €).

секторима, па и на сектору пољопривреде. И у званичним документима је указивано на: несклад расположивог докотка и потрошње, продубљивање структурних усклађености у материјалној производњи, неравнотежу понуде и тражње, повећање спољнотрговинског дефицита, стални раст стопе инфлације, регионално (републичко) затварање и нарушавање јединства југословенског тржишта. Покушај да се одговори на такве изазове, поред редовних планских докумената, било је доношење посебног « програма економске стабилизације», и у том склопу и «Дугорочног програма развоја агроиндустријске производње», крајем 1982. године. Непосредно пре овог документа (августа 1982.) донет је "Друштвени договор о остваривању политике развоја агроиндустријског комплекса за период 1981-1985".

Са аспекта *циљева аграрног развоја*, из појмовног арсенала који је коришћен у тим документима, види се да су у њима доминирали (и по рангу и по редоследу) изразито политички<sup>4</sup> а не економски<sup>5</sup> циљеви.

Ослањајући се на савремена стручна и практична европска искуства, а напуштајући и концепцију и реторику ранијих докумената о аграрном развоју, почетком последње деценије, након сецесије и распада бивше СФРЈ, у новој држави – СР Југославији донет је и по форми и по садржини савремен документ о аграрној политици – **Аграрна политика Савезне Републике Југославије (АПСРЈ)**.<sup>6</sup>

Проглашавањем Устава СРЈ (27. априла 1992.) обезбеђена је основа за дефинисање нових системско-развојних решења и у области пољопривреде.

<sup>4</sup> Политички циљеви у развоју агрокомплекса, утврђени чак и у Друштвеном договору као спроведбеном документу Друштвеног плана Југославије за тај период били, су: (1) повећање друштвено организоване пољопривредне производње на основу самоупрвног подруштвљавања, (2) заједничко планирање и самоуправно споразумевање о производњи и пласману, (3) бржи развој самоуправних друштвено-економских односа у агроиндустријском комплексу, (4) брже самоуправно организовање земљорадника у земљорадничке задруге (5) удруживање рада и средстава на доходовним основама за улагање у производњу хране.

<sup>5</sup> Економско-структурни циљеви аграрног развоја су били следећи: (1) активирање расположивих потенцијала пољопривреде и прераде, (2) подизање технолошког нивоа пољопривредне производње и на тој основи пораста продуктивности рада, (3) повећање робности производње на основу јачања економских законитости, (4) стабилнији и динамичнији раст извоза планирањем производње за извоз, (5) бржи развој пољопривреде на брдско планинском подручју, (6) убрзани развој високо продуктивне пољопривредне производње и проширивање њених капацитета и организацијама удруженог рада.

<sup>6</sup> "Аграрна политика Савезне Републике Југославије – дугорочни циљеви и макроекономска решења". Савезно Министарство за пољопривреду, редактор мр. Милан Р. Милановић, Београд, децембар 1992.

Одредбе новог Устава<sup>7</sup> омогућиле су (новој) Савезној влади (првој вишестраначкој у новој држави) да аграрну политику СР Југославије конституише на принципима јединствености Југословенског привредног подручја, јединствености тржишта и тржишним законитостима.

Стање у пољопривредној производњи и на аграрном тржишту, комплексне промене социо-економске структуре, разноврсност и комплементарност агроеколошких и тржишних ресурса, измењено унутрашње економско-структурно и спољашње тржишно окружење, била су полазишта за утврђивање следећих дугорочних циљева аграрног развоја<sup>8</sup>:

*прво*, постизање обима и структуре пољопривредне производње која обезбеђује самодовољност, стратешку прехранбену сигурност, и раст економски целисходнијег извоза пољопривредних и прехранбених производа,

*друго*, развој тржишно оријентисане производње засноване на повећању продуктивности, економске ефикасности и квалитета производа, уз примену савремених научно-технолошких достигнућа и оптимално коришћење и очување аграрних ресурса,

*треће*, обезбеђивање уравнотеженог регионалног развоја, стабилности социо-економског положаја произвођача у пољопривреди, стварање економски јаких газдинстава, као предуслова за ревитализацију сеоских подручја и заустављање депопулације,

*четврто*, обезбеђивање стабилног тржишта пољопривредних и прехранбених производа и адекватне понуде тих производа која ће по ценама и квалитету бити прилагођена куповној снази потрошача.

Упоредивањем овако дефинисаних циљева аграрног развоја СРЈ (1992.) са првобитно утврђеним циљевима Заједничке аграрне политике ЕУ (1957.) са свим њеним дотадашњим прилагођавањима, имајући притом у виду историјску, економско-развојну, структурно-технолошку и политичко-системску дистанцу, може се констатовати њихова *висока међусобна компатибилност*. Закључивање о компатибилности мера и механизма за остваривање тих циљева, а посебно о резултатима таквих политика, разумљиво захтева много ширу елаборацију и анализу.

---

<sup>7</sup> Члан 13. Устава СРЈ: "Савезна Република Југославија је јединствено привредно подручје и има јединствено тржиште" (став 1); "У СРЈ привређивање се заснива на законитостима тржишта" (став 2)

<sup>8</sup> Види: АПСРЈ, стр. 7.

### *1.3. Аграрна политика Србије/СРЈ и ЕУ почетком новог века*

#### *1.3.1. Европска агенда 2000*

Крај двадесетог века у Европској Унији обележавају њене интензивне припреме за ширење на исток, увођење јединственог монетарног система уз лимитирање аграрног буџета, растућа конкуренција производа из трећих земаља и активно учешће у новој рунди преговора у СТО.

У таквим околностима, била су неопходна и одређена прилагођавања Заједничке аграрне политике. Агенда 2000 (усвојена Берлинским споразумом 1999.), суштински је институционални основ новог заокрета у европској аграрној политици. Ненапуштајући основне циљеве и "мисију" ЗАП, кључна промена је то што је овим документом, поред њене доминантне одреднице – **политике тржишта и цена**, уграђен и други носећи стуб – **политика руралног развоја**.

Поред уважавања кључног значаја пољопривреде за очување животног стандарда и виталности руралних подручја (кроз развој мултифункционалне, одрживе и конкурентне пољопривреде), нове реформе су мотивисане и другим унутрашњим разлозима, међу којима је страх од поновног настајања тржишних неравнотежа и уважавање интереса потрошача у погледу квалитета и безбедности хране.

Опредељења у стратешком документу Агенда 2000, као и реформе ЗАП предузете 2003. године (тзв. Фишлерова реформа), нису доводиле у питање суштину подршке пољопривреди (питање није "да ли/ако ?", већ "како ?"). Ради се, дакле, о померању њеног тежишта, односно прилагођавању механизма и интензитета мера за спровођење циљева ЗАП. Поред померања тежишта ка политици руралног развоја и аграрној мултифункционалности, други правац промена директно је мотивисан обавезом прилагођавања облика пољопривредних субвенција према захтевима СТО, односно преусмеравање подршке ка оним мерама које имају тржишно мање дисторзивно дејство. На тој основи су конципирана решења о раздвајању подршке од производа, односно смањивању и напуштању директне подршке производима преко институционалних (гарантованих) цена и премија, а у корист система појединачних плаћања газдинствима/фармерима.

#### *1.3.2. Политика аграрног развоја Србије/СРЈ*

Чудном коинциденцијом (али не случајно), истовремено са утврђивањем европске Агенде 2000, надлежни државни органи и домаћа агроекономска и друга стручна јавност били су закупљени припремама нове аграрне стратегије СРЈ.



Србија/СРЈ је крај века дочекала као земља са неповољном укупном социоекономском структуром, са врло високим учешћем примарне пољопривреде - 22% и доминантним уделом укупног аграрног сектора – 31% у структури друштвеног производа – готово инверзном структуром у односу на европско окружење)Милановић,2002). Заустављени раст и изгубљени деценијски корак у развоју, последица су насилне сецесије и распада јединственог тржишта раније државе (1991.), увођења међународних санкција и економске изолације (1992.), ратова у окружењу и избеглиштва, а нарочито је последица бруталне агресије НАТО (1999.).

Након успостављања мира после агресије НАТО и широких стручних консултација, припремљена је и у децембру 1999. објављена "Дугорочна политика аграрног развоја СРЈ"<sup>9</sup>. Тај документ (све до краја 2005. године, једини официјелно усвојени документ о аграрној политици), садржи три кључна дела: (1) полазишта и стратешки циљеви развоја, (2) правци развоја и структурне промене и (3) дугорочна аграрна политика – макроекономски инструменти.

На бази дате социоекономске структуре и процена развојних могућности пољопривреде, полазећи од значаја динамичног развоја пољопривреде за економску, социјалну, политичку и одбрамбену стабилност земље, прихватајући реалност процеса глобализације и либерализације економије у свету, ценећи могућу интегративну улогу пољопривреде у процесу јачања регионалне сарадње (Пакт стабилности за ЈИЕ), уважавајући агробилошке и тржишне специфичности агроиндустријске производње и новонасталу стратешко-развојну позицију пољопривреде, као и успостављене надлежности савезне државе, утврђено је **шест стратешких циљева аграрног развоја СРЈ**, и то:

*прво*, повећавање обима и прилагођавање структуре агроиндустријске производње која трајно обезбеђује националну **прехрамбену сигурност** (самодовољност, стратешке и оперативне резерве, континуирани раст извоза);

*друго*, пораст техничко-технолошког нивоа, продуктивности и конкурентности пољопривредне производње, уз оптимално коришћење аграрних ресурса (земљишта, шума, вода, биолошког диверзитета, генетског потенцијала и др.) и заштиту животне средине – **одрживи развој**;

*треће*, **уравнотежен интегрални аграрни, рурални и регионални развој** – јачање производних перформанси и економска заштита тржишно

---

<sup>9</sup> "Дугорочна политика аграрног развоја СР Југославије – стратешки циљеви; правци развоја и структурне промене; макроекономски инструменти", Савезна Влада СРЈ, главни редактор: проф. др Милан Р. Милановић. "Службени лист СРЈ", бр. 71/99, Дневник, Нови Сад, 2000.

оријентисаних произвођача, заустављање депопулације и економско-социјална ревитализација сеоских, посебно брдско-планинских и приграничних подручја;

**четврто, стабилно тржиште** пољопривредно-прехранбених производа – понуда хране која ће по обиму, структури, ценама и квалитету бити усклађена са нутритивним потребама и нивоом куповне снаге потрошача, са тенденцијом смањивања учешћа трошкова исхране у структури породичних буџета;

**пето,** диверзификација, **повећање конкурентног извоза** и остваривање трајног суфицита у спољнотрговинској размени пољопривредно-прехранбених производа – на бази компаративних агроеколошких предности, продуктивности, квалитета, хармонизоване легислативе (са СТО и ЕУ) и еквивалентног нивоа интерних подстицаја и екстерне заштите произвођача;

**шесто,** институционално и материјално оспособљавање аграра за укључивање СР Југославије у (регионалне, европске, светске) **међународне интеграционе процесе.**

Комплексни и свеобухватно дефинисани циљеви у новонасталим условима захтевали су дефинисање **предмета** саме аграрне политике и прецизирање **надлежности** државних органа (вертикално: федерација – републике; хоризонтално: на оба нивоа), а нарочито утврђивање **принципа** на којима ће се темељити механизми и инструменти макроекономске политике у пољопривреди. Утврђена су четири принципа:

1. јединствено југословенско тржиште агроиндустријских производа,
2. приоритет пољопривредним производима домаћег порекла,
3. субвенције пољопривреде ("аграрни буџет") из реалних и стабилних извора,
4. прилагођеност институционалних решења у економској политици
5. специфичностима аграрне репродукције.

### *1.3.3. Нова стратегија пољопривреде Србије*

Након шестогодишњег институционалног и практичног паралелизма, крајем 2005. године Влада Републике Србије усвојила је **Стратегију развоја пољопривреде Србије**<sup>10</sup>. С обзиром да нас у овој фази истраживања

---

<sup>10</sup> "Стратегија развоја пољопривреде Србије" (2005), "Службени гласник РС" бр. 78/05.

првенствено занимају циљеви аграрне политике, изложићемо их ради компарирања са ранијим утврђеним домаћим и актуелним европским циљевима. Дакле, "нова" аграрна политика Србије усмерена је ка следећим општим стратешким циљевима:

- изградити одржив и ефикасан пољопривредни сектор који може да се такмичи на светском тржишту, доприносећи порасту националног дохотка;
- обезбедити храну која задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности;
- осигурати подршку животном стандарду за људе који зависе од пољопривреде, а нису у стању да својим развојем прате економске реформе;
- осигурати подршку одрживом развоју села;
- сачувати животну средину од утицаја пољопривредне производње;
- припремити пољопривреду Србије за интеграцију у ЕУ;
- припремити политику домаће подршке и трговине у пољопривреди за правила СТО.

Аналитичке компарације опште аграрно-развојне усмерености и утврђених секторских циљева Србије-СРЈ-СЦГ и ЗАП Европске Уније, у последњих петнаестак година, показују висок степен међусобне компатибилности. Наши стратешки аграрно развојни доументи и они донети почетком последње деценије, као и они донети на самом прелазу у нови век, у целини су утемељени на европским аграрно политичким искуствима и начелно циљно усмерени ка европским вредностима.

## **2. Економске и структурно-развојне компарације**

### ***2.1. Макроекономски индикатори развоја***

Аграрну политику у целини, а нарочито пољопривредне субвенције, треба процењивати у контексту значаја пољопривреде у социоекономској структури: пољопривреда у друштвеном бруто производу, пољопривреда у укупној запослености становништва; учешће трошкова исхране у породичним буџетима; значај пољопривреде у креирању спољнотрговинског биланса, и сл. (види Табелу 1.). Према овим параметрима, Србија/СЦГ значајно се разликује не само по садашњем стању (достигнутој структури) него и према развојним трендовима, односно интензитету и правцима

---

Табела 1. Индикатори укупне социо-економске развијености Србије/СЦГ и ЕУ  
 Table 1. Indicators for general socio/economic development of Serbia/SCG and EU

| Државе/ ЕУ<br>States/EU | БДП по становнику<br>GDP/inhabitant(PPS)<br>ЕУР |        | Удео пољопривредника<br>у ек.активном<br>становништву/<br>Share in economically<br>active population(%) |      | Удео пољопривреде<br>у БДП/<br>Share of agriculture in the<br>GDP(%) |      | Удео хране,пића<br>идуванау укупним<br>издацима домаћинства/<br>Share of household<br>consumption to food,<br>beverages and tobacco of<br>total expend.(%) |      | Удео пољ.у спољној<br>трговини/<br>Share of agricult.<br>products in external<br>trade(%) |                   |
|-------------------------|---|--------|---|------|--|------|--|------|---|-------------------|
|                         | 2000  | 2004   | 2000  | 2004 | 2000   | 2004 | 2000   | 2004 | увоз/<br>imports  | извоз/<br>exports |
| 2                       | 3   | 4      | 6   | 7    | 9  | 10   | 12   | 13   | 2004  | 2004              |
| Србија                  | 1 430   | 1 920  |   | 15,7 | 13,8   | 14,2 | 49,7   | 37,2 | 7,5   | 21,5*             |
| ЕУ-Н10                  | 8 570   | 8 740  | 21,5  | ...  | ...  | ...  | ...  | ...  |   |                   |
| минимум                 | 6 420   | 9 600  | 5,3   | 2,3  | 2,5  | 2,5  | 17,0   | 15,7 | 2,1   | 2,7               |
| максимум                | 18 500  | 18 400 | 45,2  | 17,6 | 11,4   | 3,1  | 39,3   | 35,4 | 7,8   | 18,4              |
| ЕУ-15                   | 22 648  | 24 400 | 4,3   | 3,8  | 1,7  | 1,6  | 17,0   | ...  | 6,1   | 6,0               |
| минимум                 | 15 63   | 17 000 | 1,9   | 1,3  | 0,7  | 0,6  | 14,8   | 13,1 | 1,3   | 1,1               |
| максимум                | 44 879  | 49 500 | 17,0  | 12,6 | 6,8  | 5,2  | 22,7   | 29,7 | 11,9  | 19,9              |
| ЕУ-25                   | ...   | 22 600 | ...   | 5,0  | ...  | 1,6  | ...  | ...  | 6,0   | 6,0               |
| Нови кандидати          |   |        |   |      |  |      |  |      |   |                   |
| Бугарска                | 5 400   | 6 600  | 11,2  | 10,7 | 15,8   | 8,2  | 45,1   | 16,1 | 6,2   | 11,0              |
| Румунија                | 6 030   | 7 000  | 45,2  | 32,6 | 11,4   | 12,2 | 37,4   | ...  | 6,8   | 3,3               |
| Хрватска                | ...   | 10 200 | ...   | 17,0 | ...  | 8,2  | ...  | ...  | 8,7   | 8,3               |
| Турска                  | 6 430   | 6 500  | 32,7  | 34,0 | 14,2   | ...  | 50,5   | ...  | 4,8   | 9,5               |
| САД                     | 35 350  | 34 500 | 2,7   | 0,7  |  | 0,9  |  |      | 4,1   | 8,1               |

\*) СМТК: храна и живе животиње, пиће и дуван, животињска и биљна уља и масти.

Извори: - EU Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Statistical and Economic Information, Basic Data, February 2006.

- РЗСС, Статистички годишњак Србије 2005. Београд, 2006.

промена економске структуре. Према новијим истраживањима (Милановић, 2002 б), у променама економске структуре, супротно опште познатим законима социо-економског развитка, нарочито у последњих петнаестак година, дошло је до ретроградног процеса – смањивања релативног удела индустрије, односно повећања секторског удела друштвеног производа аграрног порекла.

Компаративни индикатори социоекономске развијености (Табела 1.) показују врло неповољну позицију Србије у односу на просеке ЕУ, а посебно у односу на најразвијеније земље:

- куповна моћ становништва десетак пута мања од просека ЕУ,
- удео пољопривредника у активном становништву 3-4 пута већи од просека ЕУ,
- удео пољопривреде у креирању БДП близу 10 пута већи од просека ЕУ,
- удео трошкова исхране у укупним породичним буџетима готово 3 пута већи од просека ЕУ, итд.

## ***2.2. Компарације аграрне развијености***

Ако процес приближавања Србије Европској Унији на сектору пољопривреде, поред компаративног процењивања економске развијености и позиције пољопривреде у социоекономској структури, посматрамо и преко упоредних параметара аграрне развијености, можемо констатовати огромно заостајање, како у процесима промена аграрне структуре, тако и у нивоу приноса и укупне продуктивности фактора производње (Табела 2.):

- просечно газдинство у Србији је готово 4 пута мање него у ЕУ-15 (три пута мање и од просека ЕУ-25), а 10 пута од највиших националних просека у Европи (узгред, 30 пута мање од просечног газдинства у САД),
- газдинства тако различите величине ангажују (активно запошљавају) релативно исти број радника - пољопривредника<sup>11</sup>,
- просечни приноси главних ратарских култура у Србији су нижи за 50-90% од европских,

просечна млечност по крави је готово 3 пута мања од европских просека, итд.

---

<sup>11</sup> У Србији, просечно је ангажовано 0,7 пољопривредника по једном газдинству величине 6,5 ха; у ЕУ-15, просечно око 1 радник по газдинству, али на газдинству величине 20,2 ха; у САД, просечно 0,5 радника по једном газдинству али просечне величине 180 ха.

Табела 2. Индикатори аграрне развијености Србије-СЦГ и ЕУ, 2004.године  
 Table 2. Indicators for agricultural development of Serbia/SCG and EU

| Државе/<br>ЕУ<br>States/EU | Број пољ<br>газдинст.<br>Number<br>of<br>holdings | Прос.<br>вел.<br>газдинст.<br>Agric.<br>area per<br>holding | Запослени<br>у пољопр.<br>Employment<br>in the<br>agriculture | Просечни приноси и<br>продуктивност<br>Yield per ha end productivity |              |               |               |
|----------------------------|---|---|---|--|--------------|---------------|---------------|
|                            |   |   |   | пшени-<br>ца   | куку-<br>руз | шећ.<br>репа  | млеко         |
|                            |   |   |   | т-ха   | т-ха         | кг.шећ.<br>ха | лит-<br>крави |
| Србија                     | 770   | 6,5   | 529   | 4,3  | 5,5          | 6,05          | 2 427         |
| ЕУ-Н10                     | 3 587   |   | 3 445   |  |              |               | 4 739         |
| минимум                    |   | 1   |   |  |              |               |               |
| максимум                   |   | 79,4  |   |  |              | 6,91          |               |
| ЕУ-15                      | 6 284   | 20,2  | 6 208   | 7,22   | 9,19         | 9,77          | 6 323         |
| минимум                    |   | 4,8   |   |  |              |               |               |
| максимум                   |   | 57,4  |   |  |              | 11,02         |               |
| ЕУ-25                      | 9 871   | 15,8  | 9 653   | 6,51   | 8,44         | 8,61          | 6 018         |
| Нови кандидати             |   |   |   |  |              |               |               |
| Бугарска                   | 666   | 4,4   | 319   |  |              |               |               |
| Румунија                   | 4 485   | 3,1   | 3 024   | 3,4  | 4,49         |               |               |
| Хрватска                   |   |   | 268   |  |              |               |               |
| Турска                     |   |   | 7 400   |  |              |               |               |
| САД                        | 2 113   | 179,5   | 1 032   |  |              |               |               |

Извор: као за таб. 1.

### 2.3. Компарације интензитета мера аграрне подршке

Објективизирање аграрне политике преко висине пољопривредних субвенција у Србији/СЦГ, у недостатку елемената за израчунавање АМС (укупна мера подршке) за одређени производ, могуће је извршити њиховим сумарним компаративним посматрањима из неколико различитих углова. При томе пажњу треба усмерити посебно на следеће величине и њихове односе: (1) висина субвенција по јединици основних капацитета у пољопривреди – пољопривредног и/или обрадивог земљишта; (2) учешће субвенција у БДП, друштвеном производу саме пољопривреде или пак у новоствореној вредности овог сектора; (3) висина субвенција по становнику, имајући у виду укупно становништво, јер је заправо сваки грађанин истовремено и (директни) давалац и (индиректни) корисник тих субвенција; (4) учешће субвенција у укупној јавној (буџетској) потрошњи.

Субвенције пољопривреде у Србији обухватају лепезу различитих мера које се могу сврстати у двадесетак различитих, а по значају и обиму финансијских средстава врло неуједначених облика интерне подршке. У последње три године укупан обим средстава аграрне подршке номинално је повећан (за око 17%), али је реално мањи за око 15%<sup>12</sup>. Овде се не бавимо класификацијом и квантификавањем ових мера на оне са минималним дисторзивним утицајем на трговинску размену и које су према Споразуму о пољопривреди СТО дозвољене ("зелена кутија") и на оне које тај споразум забрањује, или пак захтева одређену редукацију њиховог нивоа ("жута" односно "плава кутија"). Заправо, у политици није учињено раздвајање и усмеравање ка мерама општег значаја – стручне саветодавне службе, истраживања, обучавање, инспекција, контрола квалитета, сузбијање заразних болести, заштита здравља животиња и биљака, маркетинг, промоција, инфраструктура, јавне робне резерве, заштита животне средине.

Табела 3. Субвенције-буџетски издаци за пољопривреду у Србији и ЕУ, процене за 2006. годину  
Table 3. Subventions – budgets expenditures for agriculture in Serbia and EU, estimations for 2006.

|  | ЕУ      | Србија | Однос (1):(2) |
|--|---------|--------|---------------|
|  | (1)     | (2)    | (3)           |
| Издаци за пољопривреду-укупно(мил. ЕУР) Expenditures for agriculture-total | 65 309  | 132    | 497 : 1       |
| Буџет ЕУ/Budget EU   | 51 203  | ...    |               |
| Национални буџети/National expenditures                                    | 14 106  | ...    |               |
| Број становника укупно (хиљ. лица)   | 457 189 | 7 498  | 102 : 1       |
| Број активних пољопривр. (хиљ. лица)                                       | 9 653   | 529    | 18 : 1        |
| Пољопривредна површина (хиљ. ха)   | 162 393 | 5 107  | 32 : 1        |
| Релативни ниво субвенција:   |         |        |               |
| по становнику укупно   | 143     | 18     | 8 : 1         |
| по активном пољопривреднику (ЕУР)  | 6 767   | 249    | 27 : 1        |
| по хектару пољ. Површине (ЕУР)   | 403     | 26     | 15 : 1        |

Извори: - <http://europa.eu.int/comm/eur-lex-budget-data-p2006>

- Република Србија, Програм расподеле и коришћења средстава субвенција у области пољопривреде, шумарства и водопривреде за 2006. годину, Београд, јануар 2006

<sup>12</sup> Аграрни буџет Србије за 2003. годину износио је 9.929,7 милиона динара, или 155,45 милиона €, а за 2006. годину планирано је 11.616 милиона динара што према курсу дин/€ крајем марта 2006. године, износи око 132 милиона €.

Тежиште аграрне подршке још увек је на директним субвенцијама, које имају за циљ повећање производње. Овакав приступ субвенцијама пољопривреде израз је владајућег схватања које има три битне компоненте: (1) да су агроеколошки ресурси Србије недовољно искоришћени, односно да су економски услови њиховог коришћења неповољни, (2) да домаће тржиште појединих производа није сатурирано на том нивоу домаће понуде, односно да је потенцијал тржишне потрошње знатно већи од садашње понуде, и (3) да је ефикасније коришћење ресурса могуће постићи изменом односа трошкови-приходи, и то директним утицајем на једну страну (трошковну, преко регреса) или на другу страну (приходну, преко премија) ове неједначине.

Претежан део средстава намењен је субвенцијама појединачних производа, при чему је врло значајан обим тих средстава (близу 30%) концентрисан на само једу намену (премије за млеко), дакле као облик директне подршке повећању производње само једног производа<sup>13</sup>.

### Закључно разматрање

Аналитичке компарације опште аграрно-развојне усмерености и утврђених секторских циљева Србије/СРЈ/СЦГ и ЗАП Европске Уније, у последњих петнаестак година, показују висок степен међусобне компатибилности. Наши стратешки аграрно развојни документи, и они донети почетком последње деценије, као и они донети на самом прелазу у нови век, у целини су утемељени на европским аграрно политичким искуствима и начелно циљно усмерени ка европским вредностима.

Међутим, мере аграрне политике у Србији/СЦГ, првенствено тржишна политика – увозна заштита, субвенције производње и извоза као и мере политике руралног развоја, како према врстама и облицима, а нарочито према релативној висини субвенционирања, знатно се разликују од европских параметара.

Према објективизираним параметрима значаја пољопривреде у социоекономској структури, Србија/СЦГ значајно се разликује не само по садашњем стању, него и према развојним трендовима, односно интензитету и правцима промена економске структуре. Супротно опште познатим законима социо-економског развитка, нарочито у последњих петнаестак година, дошло је до ретроградног процеса – смањивања релативног удела индустрије, односно повећања секторског удела друштвеног производа аграрног порекла.

---

<sup>13</sup> У условима монополизованог тржишта продаје финансијских млечних производа, након тзв. "власничке трансформације" (докапитализације и приватизације) млекара, треба озбиљно размотрити сврсисходност оваквог начина подршке сектору производње млека.



Ако процес приближавања Србије Европској Унији на сектору пољопривреде, посматрамо и преко упоредних параметара аграрне развијености, можемо констатовати огромно заостајање, како у процесима промена аграрно-руралне структуре, тако и у нивоу укупне продуктивности фактора производње. Суштинска разлика огледа се и у чињеници да су мере аграрне подршке код нас још увек детерминисане секторски а не просторно, односно нема целовите политике регионалног и руралног развоја.

Припреме аграрног сектора за квалификовано и компетентно учествовање у врло сложеној процедури закључивање споразума о асоцијацији и стабилизацији између Србије-СЦГ и Европске Уније, као и приступања СТО, подразумева не само интерно институционално прилагођавање и екстерну хармонизацију стандарда и мера аграрне политике, него и озбиљно реструктурирање пољопривреде и агроиндустрије, односно целокупне аграрне и руралне економије.

#### Литература

1. Милановић, М. (2002): "ПРЕХРАМБЕНА ИНДУСТРИЈА СР ЈУГОСЛАВИЈЕ – развој - производња – потрошња – квалитет – извоз, 1980-2000." Институт за економику пољопривреде, Београд
2. Милановић, М. (2002а): "Аграрни извоз као израз компаративне ефикасности агроиндустрије", Економски анали (тематски број), октобар 2002, Београд.
3. Милановић, М. и Дабовић, Д. (2002): "Либерализација трговине у југоисточној Европи као фаза интегрисања у Европску Унију – споразуми о слободној трговини са посебним освртом на пољопривреду", тематски бој часописа Економист (3/2002), Београд.
4. Милановић, М (2002 б): "Агрокомплекс у економској структури СР Југославије- значај и промене 1955-2000.". Економика пољопривреде, Год. 49, бр 3-4/2002, Београд
5. Милановић, М. (2003): "Транзициона политика у пољопривреди - нејасни циљеви, конфузне перспективе", Економски анали, тематски број, Београд, децембар 2003.
6. Милановић, М. (2003а): "Дисхармонија пољопривредних субвенција као препрека унутрашњим и европским интеграцијама-случај државне заједнице Србије и Црне Горе", тематски зборник за научни скуп са међународним учешћем, Институт за економику пољопривреде, Београд.
7. Грбић, В. (2005): «Економија Европске уније», Мегатренд, Београд.

8. Поповић, Весна (2003): «Европска аграрна подршка и одрживи рурални развој», Институт за економику пољопривреде, Београд.
9. Богданов, Наталија (2004): «Пољопривреда у међународним интграцијама и положај Србије», Друштво аграрних економиста Југославије, Београд.
10. «Компатибилност аграрне политике СЦГ и Заједничке аграрне политике ЕУ» (2003): Тематски зборник, Институт за економику пољопривреде, Београд.
11. Милановић, М. (2002): «Прехрамбена индустрија СР Југославије», Институт за економику пољопривреде и Друштво аграрних економиста Југославије, Београд.
12. Савезна влада СРЈ (1999): «Дугорочна политика аграрног развоја СРЈ» (главни редактор: Проф. др Милан Р. Милановић), «Службени лист СРЈ» бр. 71/99, Дневник, Нови Сад.
13. «Пољопривреда у транзицији – компаративна искуства и перспективе» (2004), Тематски зборник, Институт за економику пољопривреде и часопис Економика пољопривреде, Београд, (уредници: Милановић, М., Томић, Д., Буквић, Р.).
14. «Стратегија развоја пољопривреде Србије»(2005), «Службени гласник РС» бр. 78/05.
15. Република Србија, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде: "Програмрасподеле и коришћења средстава субвенција у области пољопривреде за 2006. годину", Београд, јануар 2006. (<http://www.minpolj.sr.gov.yu>)
16. European commission: The agricultural situation in the Community (2003/2004)
17. European commission, Directorate-General for Agriculture: Prospects for agricultural markets and income 2005-2012. december 2005.
18. European Union, Directorate-General for Agriculture and Rural development: Agriculture in the European Union, Statistical and Economic Information, february 2006.
19. Статистички годишњак Србије 2005.
20. <http://europa.eu.int/comm/agriculture>
21. <http://europa.eu.int/comm/eur-lex-budget-data-p2006>.

UDC: 631.153

**BRINGING SERBIA/SCG CLOSER TO THE EUROPEAN UNION  
- current agricultural and agrarian policy comparisons-**

Milan R. Milanovic, Ph.D.  
Megatrend-Faculty of Management -Valjevo

**Abstract**

In the years ahead, the European perspective of Serbia/Serbia and Montenegro shall be observed and tested through the Stabilisation and Association Process, initiated by the EU for the countries of the Western Balkans. The Process (initiated for Serbia and Montenegro in October 2005), apart for the political, security and other aspects, implies significant adjustments and the transformation of the overall economic system. Agriculture, that is, agrarian-economic structure and the agrarian policy, is one of the most important but at the same time one of the most sensitive sectors. This paper is trying to answer the following questions in the light of new perspectives and comparisons – is Serbia/Serbia and Montenegro moving towards Europe, and at what pace; to what extent are agrarian structure and agrarian policy (in)compatible with the European processes and standards and what are the crucial problems in this sector that need to be solved on the path towards Europe.

**Key words:** agriculture, agrarian policy, agrarian structure, productivity, balances, agrarian market