

## ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА SET-ASIDE ПРОГРАМА АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

В. Грбић<sup>1</sup>

**Абстракт:** Основни циљ рада анализа економике set-aside програма аграрне политике Европске уније. У раду су анализирани, прво, реформе аграрне политике Европске уније и услова који су довели до њих. Средишњи део рада је фокусиран на економику set-aside програма аграрне политике. Трећи последњи део рада посвећен је импликацијама овог програма на Србију

**Кључне речи:** аграрна политика, set-aside програми, Европска унија.

### Увод

Директно плаћање фармерима путем тзв. set-aside програма представља основни савремени инструмент аграрне политике Европске уније; преко њега се пласира највише средстава у пољопривреду ове економске групације. Намеће се питање како је овај инструмент избио у први план аграрне политике, која је његова економска суштина, и, најзад, какве су импликације примене на нове и потенцијалне чланице ЕУ укључујући Србију и Црну Гору?

### 1. Реформе аграрне политике ЕУ и set-aside програм

Одговор на прво питање везан је за анализу реформи аграрне политике ЕУ. Директна или компензациона плаћања путем set-aside програма, два термина који се у овом раду употребљавају као синоними, не налазе се у почетним, оригиналним решењима аграрне политике ЕУ.

Основна, почетна решења аграрне политике која су концепцијски остала до данас везана су са регулисање аграрних цена путем гарантованих цена, високих царинских дажбина и субвенционисања извоза. Тако је, на

---

<sup>1</sup> Проф. др Владимир Грбић, Геоекономски факултет, Мегатренд, Универзитет примењених наука, Београд, Македонска 21, vgrbic@eunet.yu

пример, у 1985 години од 20 милијарди ЕКИ-ја издвојено за аграрни буџет, једна трећина утрошена на извозне субвенције (32,2%), на финансирање трошкова складиштења 22,4%, док су остала средства усмерена на откуп тржишних вишкова путем гарантованих цена. (Tarditi, S, 1987., 26.). Тиме је обезбеђено снабдевање становништва и стабилност тржишта ових производа, што су били основни мотиви успостављања Заједничке аграрне политике ЕУ(ЗПП).

Међутим, аграрне цене од краја седамдесетих година полако уступају место другим мерама аграрне политике. Међу њима би посебно издвојили два реформска захвата. Пре свега, почетком, осамдесетих се прешло на систем квота. Систем је примењен на производњу млека и производе од млека на коју је одлазило чак 45% трошкова аграрног буџета ЕУ у 1980.години посматран кроз субвенције по појединим производњама.(De Veer J, 1987.,8). Сам систем квота је заснован на значајном степену администрирања. Свака држава чланица добила је своје квоте засноване на производњи оствареној у 1981. години. Онда су квоте у земљама чланицама алоциране по фармерима, опет на основу раније реализованог нивоа њихове производње. Систем функционише тако што се установи праг производње који фармери могу да достигну. За експесну производњу, после тог нивоа, произвођачима не само да се не исплаћају гарантоване цене, него су изложени супер, екстра порезима.

Квоте за млеко утицале су на смањење производње од 103,4 милиона тона у ЕУ у 1984. на 96 милиона тона у 1992. години. Односно, овај инструмент се показао ефикасним у реализовању основног циља - смањења учешћа буџетских расхода за млеко и производе од млека на 20%( El-Agaa, 2001.,249), подсетимо, од ранијих 45%. Овоме је посебно допринео лако изводљив систем мониторинга; млеко се откупљује у одређеном броју млекара, где се лакше може установити ко је превазишао установљену квоту.

На други значајан реформски захват, односно на даље реформе аграрне политике ЕУ започете 1992. године (тзв. MacSharry реформски пакет), одлучујућу улогу су одиграли међународни притисци трговинских партнера ЕУ, посебно САД-а. Они су неколико година касније потврђени резултатима преговора у оквиру ГАТТ-а. Између осталог, реформом су унутрашње субвенције смањене за двадесет процената, а спољне царине за 36% процената. Дакле, иако је систем гарантованих цена задржан, услед промена у висини царина он је дебалансиран, односно омогућено је да страни јефтинији производи одређују тржишну цену. Резултати те нове тржишне ситуације различито се рефлектовао на актере у овом процесу: потрошачи у ЕУ су били на добитку услед смањења цена, буџет је трпео мања оптерећења, међутим, изгубили су произвођачи: ниже цене су им смањиле доходак.

Са циљем да коригују ове последице на доходак фармера у ЕУ је одлучено да се фармерима компензују потенцијални губици у приходу, али под условом да прихвате одређена ограничења или услове. За произвођаче у сточарству одређено је да компензације, односно директна плаћања могу да приме фармери само за одређени број стоке заснован на историјски одређеном броју грла у стаду, док су за произвођаче житарица предвиђене компензације путем директног плаћања за оне који прихвате да одређене површине свог поседа не обрађују у тој производној сезони, односно који прихвате тзв. set-aside програм. Размотримо ову потоњу ситуацију ближе.

## **2. Директно плаћање: теорија и пракса**

Овај инструмент аграрне политике је први пут презентован 1988. године, али тек почетком деведестих је почела његова шира примена праћена снажнијом буџетском подршком. По овом решењу аграрне политике произвођачи житарица који имају производњу већу од 92 тоне ових производа, имају могућност: а) да користе све своје обрадиве површине у производњи и да им она буде откупљена у случају немогућности реализације на тржишту по новој (нижој) гарантованој, интервентној цени или; б) да уђу у set-aside програме и тако буду изабрани за компензаторно, директно плаћање за производе са земљишта које је остало у производњи.

Фармери који су одабрали другу стратегију, односно стратегију б), ушли су у режим два типа компензаторних, директних надокнада. Прва надокнада се добија на основу површина(ха) који нису активирани у производњи у тој години (set-aside compensation, SAP), а друга надокнада се реализује за производњу остварену у тој години (arable area compensation AAP), али се исплате не врше по приносима, него на основу засађених површина (ха), као и у претходном случају.

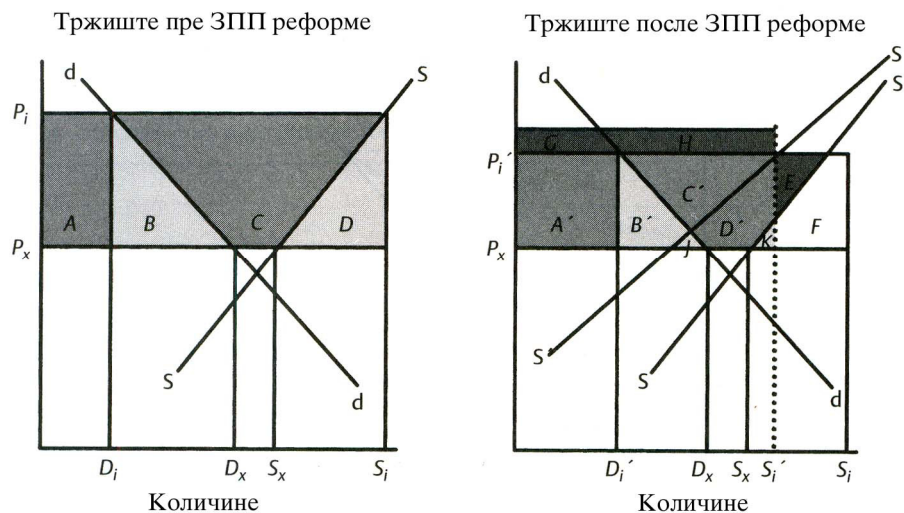
Износ ценовне компензације се добија конвертовањем приноса по површини на основу фиксираниг приносног фактора. Сам приносни фактор се добија на основу калкулације засноване на историјски утемељеним статистичким серијама и разликују се од региона до региона. Од, на пример, југоистока Енглеске где се за компензациона плаћања користи референцијални принос од 10 т/ха, до Катаније у Италији са 1, 49 т/ха, при просечном приносу од 4,9 т/ха на нивоу ЕУ ( Piccinini, Loseby, 2001., 17, 24. navela Поповић, В, 2003., 145.).

Појединачни фармери, одлуку да ли да учествују у set-aside шеми доносе на основу тржишне цене житарица и сопствених годишњих приноса. Дакле, одлука зависи од вредности компензационих плаћања из set-aside шеме у односу на доходак који би се добио на основу самосталне активности на истим површинама. Када су цене житарица високе, опортунитетни трошак

од остављања земље необрађене је такође висок и фармер вероватно неће да партиципира у шеми. Када тржишне цене падају, опортунитетни трошак од необрађивања земље такође опада. У једној тачци, вредност компензационог плаћања из партиципирања у set-aside шеми ће бити једнака независно од тога да ли фармер оставља земљу необрађену или је обрађује. Цена житарица која доводи до ове ситуације може се назвати „индиферентна цена“, пошто је фармер индиферентан да ли да учествује или не у производњи у оквиру шеме, јер му је профит у оба случаја исти. Међутим, ако је тржишна цена житарица веће од индиферентне цене, рационални произвођач-фармер би се одлучио да засади своје укупне површине. Ако је тржишна цена житарица, пак, мања од индиферентне цене, рационални произвођач би се одлучио да учествује у set-aside програму и да партиципира у компензационом, односно директном плаћању. Речју, коју ће одлуку фармер донети, да ли да учествује или не у set-aside шеми, зависи од од тржишних цена и приноса који остварује. Дакле, ако су тржишне цене више и ако фармер има натпросечне приносе, више него што износи приносни фактор који се израчунава у његовој регији, онда му одговара самосталан наступ и обратно.

MacCary реформе, односно примену директних плаћања је потребно анализирати из аспекта трансферних ефеката. За то истраживање одговарајућу подлогу може нам дати слика 1. (Colman, D, 2001., 116.)

Слика 1. Економика set-aside режима ЕУ



Од почетног ситуације пре ЗПП реформи и куповне цене од  $P_i$  подршка цени за житарице је пала на  $P'_i$ . Смањење цена је довело до повећања тражње на  $D_i$  и смањење понуде на  $S_i$ . Резултат овога је пре свега смањење губитака у потрошачком вишку  $(A+B) - (A'+B'+J)$  који имплицира закључак да су потрошачи у ЕУ имали користи од ове реформе ЗПП.

Ефекат на произвођаче није тако очит. Од почетне позиције пре реформе  $(A+B+C)$  произвођачки вишак је редуциран на  $(A'+B'+C'+D'+J)$ . Међутим, како је већ истакнуто одређени круг произвођача улази у режим директних компензација. Колика су оне? На слици бюджетски трансфери који треба да их покрену дати су у троуглу Е ситуираног између  $S$  и  $S'$  а изнад троугла  $D'$  и троугла к. Сама директна компензациона плаћања за ААП репрезентована су подручјем  $G$  и  $H$ , односно подручјем изнад линије, цене  $P'_i$ . Дакле, укупан износ плаћања по ААП и SAP шеми могу се приказати подручјем  $E+G+H$ . Имајући ово у виду промене у произвођачком вишку се могу анализирати упоређењем две слике: тржишта пре и после реформе ЗПП, а дате су:  $(A+B+C) - (A'+B'+C'+D'+E+J+G+H)$ . Да ли је он већи или мањи зависи да ли је вредност ААП+SAP шеме директних плаћања већа или мања од губитка у произвођачком вишку проистеклом из смањења подржаване цене на  $P'_i$  и производње на  $S'_i$ . Истраживачи реалних тенденција у директним плаћањима у ЗПП указују да су ова плаћања била превисока: over-generous (Colman D, 2001., 117). У суштини износ директних плаћања је условљена променама у светској цени житарица и обима партиципација у set-aside шеми. Поред тога на висину директних плаћања утиче и административни трошкови који нису приказани на слици.

Анализа привредне праксе ЕУ индицира да су тржишни услови такви да су практично све веће фарме постале партиципанти неког облика set-aside шеме (Colman D, 2001., 116.). То је довело до раста укупне масе директних плаћања фармерима и она данас представљају преовлађујући облик интервенције аграрне политике ЕУ. Тако, на пример, новија истраживања указују да учешће директних плаћања у укупним издацима аграрне политике ЕУ износи чак 71%, на тржишну подршку се троши 30, 6%, на извозне субвенције 14,6% а на складиштење само 4,0% (Прокопијевић М., 2005., 143.). Све ово је довело до одређеног круга позитивних, али и до одређеног круга негативних ефеката.

У позитивне ефекте би смо убројили.

а) Уравнотежење бюджетских расхода. Примена директних плаћања допринела је задржавању бюджетских издвајања ЕУ намењених пољопривреди на ниво од нешто преко 40.000 милиона еура годишње, односно заустављен је раст расхода за ове намене тако карактеристичан за раније периоде, али и ослобођена средства за подршку руралном развоју

б) Смањени су цене пољопривредних производа и релаксирани расходи потрошача. Истовремено компензовани су губици бар већих али значајнијих произвођача.

ц) Ослабљена је веза између субвенција и производње и делом се изишло у сусрет одредбама ГАТТ-а који толерише директна плаћања ако се односе на фиксирани површине и фиксирани број грла стоке.

У негативне ефекте би смо убрјојили.

а) Практични проблеми у спровођењу овог инструмента аграрне политике. Они се манифестују: фармери интензивније користе инпуте на земљи која је остала у производњи; стављају у *set-aside* програм мање продуктивне површине; земљиште које је остало ван производње побољшава плодност, што се рефлектује у производном избору фармера и притиску на надокнаде у наредном периоду итд. Све ово је утицало да смањење земљишта не доводи до процентуалног смањења производње и тржишних вишкова.

б) Неравномерна расподела директних плаћања пре свега између фарми где 20% највећих добија око 70% средстава, али и између сектора производње и региона ЕУ. Ово чињеница на дужи рок поткопава аграрну структуру и поништава достигнуте резултате.

### 3. Импликације на проширење ЕУ

Намеће се питање да ли су директна плаћања аутоматски примењена и на нове чланице ЕУ примљене 2004. године? Односно, да ли су оне постале партиципанти *set-aside* програма у пуном износу или су направљена нека одступања? Поред самосталног значаја за анализу овог проблема одговор на ово питање има тежину примера или упуства за решавања истог проблема код будућих чланица, пре свега, земаља западног Балкана укључујући Србију и Црну Гору.

Преговори о пријему десет нових чланица у ЕУ биле су у знаку пољопривреде чему је посвећено велика пажња. Као резултат се појавила следећа решења. Нове чланице ЕУ ће постепено да улазе у режим директних плаћања фармерима и то тако да у 2004. години добију 25% од нивоа које се додељује у ЕУ-15 и да се та плаћања постепено повећавају до 2013. године., односно да би те године достигле 100% суме која се исплаћује у старим чланицама. При том су дате одређена ограничења чија квантификација је дата у табели 1.(EU, Enlargement,2003.,2.).

Табела 1. Развој директних плаћања пољопривредницама у новим чланицама ЕУ у % од пуне ЕУ стопе од 2004. године

Године	Помоћ ЕУ	Национална допуна	Максимум од пуне стопе ЕУ
2004	25	30	55
2005	30	30	60
2006	35	30	65
2007	40	30	70
2008	50	30	80
2009	60	30	90
2010	70	30	100
2011	80	20	100
2012	90	10	100
2013	100		100

Подаци из табеле указују да износ директних плаћања фармерима у новим чланицама у 2004. години износи 55% од онога што добијају пољопривредници у ЕУ-15, а да пре 2010. године не могу достићи пуни износ који се исплаћује у старим чланицама. У ово ограничење се мора уклопити и износ националних субвенција које дају саме земље нове чланице. У апсолутним износима ова подршка у 2005. години за десет нових чланица износи: за директна плаћања 1211 мил. еура; за тржишну подршку 822 мил. еура; за развој села 1715 мил. еура. (EU, Enlargement, 2003., 5). При том треба нагласити да је подршка развоју села такође временски ограничена.

Може се са пуно веродостојности претпоставити да ће и будуће нове чланице ЕУ, дакле Румунија, Бугарска, Турска, земље Западног Балкана, укључујући Србију и Црну Гору бити изложене сличном третману. Дакле, и потенцијалне чланице ЕУ могу очекивати, да поред чињенице да имају нижу продуктивност у пољопривреди у односу на ону остварену у ЕУ бити додатно лимитирани у такмичењу на јединственом европском тржишту пошто ће примати чак, у појединим годинама и за 75% ниже субвенције од пољопривредника у ЕУ.

За ову прилику треба указати и следеће. Они који издвајају нето средства у буџет ЕУ верују да се проширење може спровести без било каквог значајног повећања буџета. Они тврде да неразвијена структура тржишта нових чланица и кандидата из бивших социјалистичких земаља неће бити у стању да продуктивно апсорбују умерена средства (највише 4% од њиховог сопственог БНП-а) или да прате финансирање одређених програма, као и инструмената и мера са подједнаким доприносом из националних расхода или у складу са тренутним правилима у ЕУ, као што је то случај код

директних плаћања. Према томе, они су на становишту да у погледу проширења нема разлога за значајнију експанзију бюджетских расхода. То је већ потврђено у финансијским перспективама за период 2007-2013., јер, генерално гледано, додељени износи су скромни. У прошлости, земље са нижим нивоом БДП-а које су приступиле ЕУ, као што су Грчка, Шпанија и Португалија имали су користи од високих бюджетских расхода за Заједничку пољопривредну политику (ЗПП) као и од структурних фондова (Grbić V, 2005, 18). Али бюджетске реформе ЕУ које су ограничиле расходе, као и даље реформе ЗПП и структурних политика, указују да нове чланице, земље кандидати као и потенцијални кандидати не треба да очекују ослањање на средства ЕУ ради лакшег прилагођава тржишној утакмици у ЕУ. Уствари, препуштено је самим новим чланицама, земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима да самостално реформишу своје институције и привредну структуру у циљу привлачења инвестиција и предузетничких иницијатива, које би им помогле да убрзају своју интеграцију у ЕУ.

### Закључак

Економска анализа директних плаћања ЕУ је указала да је овај инструмент аграрне политике у релативном кратком раздобљу постао преовлађујући и то мерено кроз подршку пољопривреди, која се путем њега реализује. Он учествује са преко 70 % у укупном аграрном бюджету. Примена директних, компензационих плаћања путем set-aside шема донела је одређене позитивне и негативне фекте. У позитивне би смо убројили: уравнотежење или ограничење бюджетских расхода; побољшање позиције потрошача; излажење у сусрет захтевима међународних преговора. Од негативних би смо истакли: практичне проблеме везане за имплементацију директних плаћања; неравномерну расподелу средстава између фарми, сектора и региона ЕУ. Нове, као и потенцијалне чланице ЕУ биће суочене са мањим средствима за ове намене што ће представљати додатно ограничење у такмичењу на јединственом европском тржишту.



### Литература

1. Colman D, 2001, The Common Agricultural Policy in Artis, M., Nixon, F., (ed.), The Economics of the European Union, Policy and Analysis, Oxford, University Press.
2. De Veer J, 1987., Perspective for the CAP, European Review of Agricultural Economics, volume 14-1.
3. El-Agraа , A, M, 2001., (ed.), The European Union, Economics and Politics, Prentice Hall
4. EU, Enlargement, 2003., East Europe, London: Agra Europe
5. Грбић, В., 2005, Економија Европске уније, Мегатренд, Универзитет примењених наука, Београд
6. Поповић, В., 2003., Европска аграрна подршка и одрживи рурални развој, Институт за економику пољопривреде, Београд
7. Прокопијевић, М., 2005., Европска унија, Увод, Службени гласник, Београд
8. Tardit, S., 1987., The “Green Paper” in a long-term perspective, European Review of Agricultural Economics, volume 14-1.

UDC: 631.56:334.722(497.11)EU

**ECONOMIC ANALYSIS OF THE SET-ASIDE SCHEME OF THE  
EU'S AGRARIAN POLICY**

Vladimir Grbić, Ph.D.

Geoekonomski fakultet, Megatrend, Univerzitet primenjenih nauka  
Beograd, Makedonska 21

**Abstract**

In this paper following problems were analyzed. First, transformation of the agrarian policy of the European Union; Second, the economic analysis of the EU's arable set-aside program, Third, relation between compensation payments and enlargements of the new member states of the EU. Positive and negative effects of the compensation payments were identified as well as implementation of compensation in the new memberships were researched.

**Key words:** agrarian policy, set-aside scheme, compensation payments, European Union