



# RAZVOJ POLJOPRIVREDE U SRBIJI I EVROPSKI STANDARDI

Oktobar 2017.



Evropski  
pokret  
Srbija

EVROPA  
*za*  
MENE



|   |    |
|---|----|
| <b>Predgovor</b> . . . . .  | 3  |
| <b>Miloš Milovanović</b>  |    |
| <b>REDEFINISANJE AGRARNE POLITIKE SRBIJE U FUNKCIJI EVROPSKIH INTEGRACIJA</b> . . . . .     | 4  |
| Opšti osvrt . . . . .   | 4  |
| Ograničenja domaće agrarne politike u toku priljučivanja Evropskoj uniji . . . . .          | 5  |
| Analitička osnova . . . . .   | 5  |
| Nedovoljna finansijska sredstva . . . . .   | 6  |
| Nasleđe društveno-političkog uređenja . . . . .   | 7  |
| Inertnost učesnika . . . . .  | 7  |
| Determinante politike zadane integracijskim procesima zemlje . . . . .                      | 8  |
| Tranzicioni – privatizacioni efekti. . . . .  | 8  |
| Osnovni pravci delovanja . . . . .  | 8  |
| Zaključno razmatranje . . . . .   | 11 |
| <b>Stela Strsoglavec</b>  |    |
| <b>RAZVOJ POLJOPRIVREDE U SRBIJI I EVROPSKI STANDARDI</b>                                   |    |
| <b>Opšti osvrt na pristup Republike Srbije EU i uslovima za članstvo</b> . . . . .          | 12 |
| Pristup Srbije Evropskoj uniji . . . . .  | 12 |
| Opšti uslovi za članstvo u Evropskoj uniji . . . . .  | 13 |
| Poljoprivreda Srbije i evrointegracije. . . . .   | 14 |
| Poljoprivredni proizvođači i proces evropskih integracija . . . . .                         | 15 |
| „Dobra uprava“ u poljoprivredi . . . . .  | 17 |
| <b>Uroš Davidović</b>   |    |
| <b>KAKO SE „KALILA“ ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU (KAP)</b>                         |    |
| <b>Opšti osvrt na nastanak i razvoj zajedničke poljoprivredne politike EU</b> . . . . .     | 20 |
| Prva faza – što više hrane . . . . .  | 21 |
| Druga faza – što bolja hrana . . . . .  | 21 |
| Treća faza – farmer u fokusu. . . . .   | 22 |
| Harmonizacija srpske poljoprivredne politike i CAP-a u svetlu usvajanja standarda . . . . . | 23 |
| Standardi u zaštiti potrošača. . . . .  | 26 |
| Standardni u zaštiti životne sredine . . . . .  | 27 |
| Standardi u sektoru agrarnih plaćanja. . . . .  | 27 |
| Negativni interni aspekti mogućeg ignorisanja standarda EU. . . . .                         | 28 |
| Zaključak . . . . .   | 28 |

# PREDGOVOR

Godišnji izvoz prehrambenih proizvoda Evropske unije u 2016. godini dosegao je novi rekord od 130,7 milijardi evra, što je porast od 1,7 milijardi evra. To je rezultat Zajedničke poljoprivredne politike EU. O toj politici se malo zna u Srbiji kojom haraju negativne priče i neistine o standardima agrarne politike EU.

Sa zakonodavnog i institucionalnog aspekta nema nikakvih dilema u pogledu pravca kojim zemlja treba krenuti, a to je stvaranje sistema kompatibilnog u što je većoj meri moguće sa EU u oblasti poljoprivrede i bezbednosti hrane. Naravno, ovo prilagođavanje mora u potpunosti uvažiti specifičnosti poljoprivrede Srbije i tragati za rešenjima koja jesu funkcionalna i svrsishodna. Specifičnosti domaće poljoprivrede moraju biti adekvatno uvažene u zakonskim i institucionalnim rešenjima koja će zemlja usvajati i primenjivati na putu ka EU, jer bi u suprotnom došlo do dubokih i dalekosežnih posledica po one delove domaćeg agrobiznisa koji ne mogu ispuniti uslove koji važe u EU, ali su uspostavljeni za poljoprivrede bitno drugačijih performansi od naše.

Debata održana u Zrenjaninu pod nazivom "Razvoj poljoprivrede u Srbiji i evropski standardi" bila je jedna u nizu od dvadeset debata koje je Evropski pokret u Srbiji i Fakultet političkih nauka organizovao u još sedamnaest gradova tokom 2017. i 2018. godine, u saradnji sa Evropskim pokretom u Srbiji – Sremska Mitrovica i Evropskim pokretom u Srbiji – Kraljevo. Debate su deo projekta „Evropa za mene“ koji finansijski podržava Delegacija Evropske unije, sa idejom da se u javnosti pokrenu teme značajne za Srbiju u procesu evropske integracije i pruže proverene i korisne informacije o tom procesu.

U Beogradu, oktobra 2017.

**Miloš Milovanović<sup>1</sup>**

Organizacija za hranu i poljoprivredu FAO

# REDEFINISANJE AGRARNE POLITIKE SRBIJE U FUNKCIJI EVROPSKIH INTEGRACIJA

## Opšti osvrt

Imajući u vidu složenost i dubinu procesa integracije zemlje u EU, kao i trenutno stanje domaćeg poljoprivredno-prehrambenog kompleksa i ruralnog razvoja, očigledna je potreba temeljne rekonfiguracije nacionalne poljoprivredne i ruralne politike.

Neke od prednosti integracija su: privredna i politička stabilnost u regionu; lakši pristup fondovima Evropske unije; veće tržište za poljoprivredno-prehrambene proizvode i bolji pristup trećim tržištima, oštija i zdravija konkurencija i brže uvođenje međunarodnih standarda u proizvodnji hrane.

Na putu redefinisanja politike nalaze se ograničenja sa kojima se poljoprivreda/država/politika susreće oličena u nedovoljnim finansijskim sredstvima za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju, neadekvatnim analitičkim okvirom za kreiranje efikasne politike, nepostojanjem/neadekvatnim funkcionisanjem specijalizovanih institucija/državnih organa za podršku poljoprivredi, nasleđem prethodnog društveno-političkog uređenja, inertnost učesnika.... Ipak, osnovni pravci delovanja države su poznati i mogu se klasifikovati u tri glavna: zakonodavni, finansijski i institucionalni.

Dok su u finansijskom smislu stvari donekle jasne – potreban je viši nivo podrške kroz mere politike koje daju najbolje rezultate – u zakonodavno-institucionalnom smislu Srbiji predstoji dosta posla. Posao će biti usmeren u uspostavljanje i jačanje institucija koje uvažavaju specifičnosti naše zemlje ali jesu i na liniji procesa evrointegracija i tu je umešnost odgovornih na velikom ispitu.

Naravno, korist samog članstva zemlje u EU je svojevrsni drugostepeni benefit, jer će se pozitivni efekti uspostavljanja domaćeg sistema sličnom evropskom videti na putu zemlje ka EU u povećanju

---

1 Autor je bivši pomoćnik ministra poljoprivrede Republike Srbije, konsultant u Diviziji investicionog centra u organizaciji FAO

izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, ukрупnjavanju porodičnih poljoprivrednih gazdinstava, vertikalnoj i horizontalnoj integraciji subjekata agrobiznisa....

Redefinisanje domaće politike je neophodan proces i ne samo zbog integracije zemlje u EU već prevashodno zbog potreba koje prozilaze iz aktuelnih strukturalnih problema kojima je domaća poljoprivreda izložena.

## Ograničenja domaće agrarne politike u toku priljučivanja Evropskoj uniji

Kreiranje i sprovođenje adekvatne nacionalne poljoprivredne politike ograničeno je dejstvom različitih faktora koji mogu biti institucionalne i zakonodavne prirode, ali takođe i nekada ekonomske pa i političke pozadine. Dejstvo ovih faktora za rezultat ima nacionalnu politiku u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja koja ne odgovara potrebama domaćeg poljoprivredno-prehrambenog kompleksa (ili odgovara samo delimično) pa ovakva politika implementirana u kontinuitetu ima poražavajuće efekte po domaću poljoprivredu. Imajući u vidu važnost poljoprivredno-prehrambenog sektora za ukupnu privredu zemlje, posledice ovakve neadekvatne politike se prenose na ostale sektore privrede i njima značajno umanjuju konkurentnost čime celo društvo beleži gubitke koji se mogu izbeći.

Neadekvatna poljoprivredna politika ima za rezultat i raslojavanje poljoprivrednog stanovništva na male i velike, na proizvođače angažovane u pojedinim granama poljoprivredne proizvodnje, pojačavanje migracije na relaciji iz ruralnog u urbano (što za rezultat ima depopulaciju ruralnih oblasti), na negativne trendove u spoljnotrgovinskoj razmeni poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (što ima uticaja na ukupan spoljnotrgovinski saldo zemlje), neadekvatan prihod poljoprivrednika i neravnomernu raspodelu zarade u lancu proizvodnje, prerade i plasmana hrane....

Bez namere da se pojedini faktori tj. ograničenja zanemare ili nedovoljno duboko analiziraju, u radu su data samo ona ograničenja koja su u slučaju Srbije najočiglednija. To, svakako, ne znači da ostalih ograničenja nema već samo da su u kontekstu ovog rada nabrojana ograničenja iskustveno najevidentnija.

## Analitička osnova

Ipak, polazeći od logičnog sleda koraka ka kreiranju adekvatne nacionalne poljoprivredne politike posebnu pažnju treba posvetiti analitičkoj osnovi za otpočinjanje ovog procesa. Adekvatni podaci o poljoprivrednim i ruralnim resursima zemlje, demografskim kretanjima, proizvodno-ekonomskim performansama poljoprivrede kako na nacionalnom tako i na nižim nivoima završno sa individualnim

porodičnim poljoprivrednim gazdinstvom kao osnovnom ćelijom razvoja poljoprivrede neophodni su kako bi se sagledalo stanje domaćeg poljoprivredno-prehrambenog sektora (ali i ruralnog razvoja). Ruralni razvoj je svakako deo koncepta nove razvojne filozofije Evropske unije. Dubokim i širokim analitičkim pregledom ovih oblasti ali i međusobnim upoređivanjem domaćih sa podacima ostalih zemalja sveta (a pogotovo članica EU i zemalja pretendenata na članstvo u EU) može se steći preko potrebna realna slika domaće poljoprivrede, utemeljena na egzaktnim statističkim podacima.

Na ovaj način, mogu se razumeti procesi koje evrointegracije izazivaju u poljoprivredama zemalja koje jesu ili postaju EU članovi pa iz toga i izvlačiti pouke prilikom kreiranja nacionalne politike. Pri tom, treba imati uvek u vidu da je svaka zemlja jedinstven sistem i da pravila koja važe u drugim ne moraju važiti i u našoj zemlji, takođe po mnogo čemu specifičnoj u ovoj oblasti privrede.

Iako je u ovoj oblasti već urađeno dosta, puno posla još uvek stoji pred nama. Svakako da je ovaj posao prevashodno zadatak nadležnih državnih organa, ali se u ovom procesu značajan doprinos može očekivati i od naučno-istraživačkih organizacija koje se bave ovom tematikom.

## Nedovoljna finansijska sredstva

Finansijska ograničenja, oličena pre svega u nedostatku finansijskih sredstava da se podrži poljoprivredni sektor zemlje na adekvatan način, takođe predstavljaju značajan ograničavajući faktor poljoprivrednog i ruralnog razvoja zemlje. Naime, potrebe domaćeg poljoprivredno-prehrambenog sektora stvarane su godinama (pa i decenijama) pa je i nerealno očekivati da se mogu otkloniti u kratkom roku i izdvajanjem neophodne sume budžetskih sredstava. Isto važi i za pitanja ruralnog razvoja kod kojih se troškovi izgradnje svih elemenata neophodnih za adekvatan život na selu mere u milijardama evra i ne mogu biti izdvojeni iz budžeta ni daleko bogatijih zemalja nego što je naša (ruralna putna, vodovodna i kanalizaciona, elektro infrastruktura, izgradnja i adaptacija seoskih škola, domova, vrtića i sadržaja koje život na selu čine mogućim, krupni zemljišni radovi i izgradnja/obnova sistema navodnjavanja...).

Nerealno je očekivati da se potrebe ovog sektora privrede (društva sa aspekta njegove ruralne komponente) mogu otkloniti angažovanjem budžetskih finansijskih sredstava zemlje jer ni celokupan nacionalni budžet a ne njegov agrarni deo ne bi mogao da ih podmiri. Otklanjanje (ili barem ublažavanje) dejstva ovog faktora treba tražiti u racionalnom trošenju raspoloživih budžetskih sredstava i njihovom korišćenju na optimalan način. Takođe, put izlaska iz hronične nestašice sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede treba tražiti i u različitim modelima angažovanja finansijskih sredstava iz privatnih izvora sa ili bez učešća države.

## Nasleđe društveno-političkog uređenja

Činjenica da Srbija spada u grupu zemalja tzv. Istočnog bloka, tj. bivših socijalističkih zemalja, predstavlja otežavajuću okolnost u procesu evrointegracija sa aspekta poljoprivrede i ruralnog razvoja. Naime, za razliku od zemalja Zapadne Evrope za čije potrebe je i uspostavljena Zajednička agrarna politika EU, u kojima je težište politike bilo na privatnom kapitalu i u najvećoj meri na porodičnom poljoprivrednom gazdinstvu, u Srbiji i ostalim socijalističkim zemljama situacija je bila bitno drugačija. Fokus poljoprivredne politike je bio na velikim poljoprivredno-prehrambenim sistemima od kojih je nakon završetka procesa tranzicije većina ili privatizovana ili nestala sa tržišta. Promena fokusa politike zahteva vreme za rezultate i traži bolne rezove koji neretko ostavljaju velike socijalne posledice za sobom.

U ovu kategoriju ograničenja se ubraja i nepostojanje specijalizovanih institucija za podršku poljoprivredi u našoj zemlji kakve postoje u EU pa je to još jedan od ograničavajućih faktora u kreiranju i implementiranju domaće poljoprivredne politike. Ove institucije na putu ka EU Srbija mora da osnuje, izgradi i ojača za šta je potrebno vreme i novac a rezultat može doći tek u srednjeročnom periodu.

## Inertnost učesnika

Iz prethodnog ograničenja, odnosno, drugačijeg društveno-političkog uređenja u Srbiji u odnosu na stare članice EU, proističe i sledeće ograničenje – svojevrsna inertnost učesnika u uslovima tržišnog poslovanja. Naravno da ova inertnost ne važi za sve domaće poljoprivrednike ali se mora naglasiti da postoji velika grupa proizvođača koja nije sklona preduzetničkom modelu ponašanja u uslovima slobodnog tržišta kakvo je domaće već niz godina. Ipak, ovaj model poljoprivrednika-preduzetnika koji je svestan tržišnih promena, kao i potrebe da prilagođava i menja sopstvenu proizvodnju u skladu sa tržišnim zahtevima postaje sve prisutniji i u našoj zemlji.

Ova inertnost ima za direktnu posledicu situaciju da u našoj zemlji još uvek nema adekvatnih udruženja poljoprivrednika, koja mogu uspešno predstavljati interese svih poljoprivrednika zemlje pred državnim organima ali i poslovnim partnerima, već se domaća udruženja baziraju na regionalnom, proizvođačkom i ponekada uskom interesu male grupe proizvođača.

Proces promene svesti koji je odlučujući za pokretanja ideja i akcija kod poljoprivrednika, a koji će za svoj finalni rezultat imati mobilnog, tržišno opredeljenog i uspešnog poljoprivrednika u našoj zemlji je u toku. Ovaj proces, iako je prevashodno vođen po principu odozdo na gore (od individualnog poljoprivrednika ka organizaciji) je slobodan od političkog ili ekonomskog uticaja i takav treba i da ostane. Ipak, državna akcija usmerena ka edukaciji, promociji ovih udruženja, poslovnom povezivanju sa nacionalnim i međunarodnim partnerima je dobrodošla i čak neophodna kako bi se ovaj proces ubrzao.



## Determinante politike zadane integracijskim procesima zemlje

Međunarodni integracijski procesi u kojima se zemlja nalazi, nameću i određena ograničenja po pitanju mera ali i maksimalnih budžetskih izdvajanja koja se mogu plasirati u pojedine forme podrške poljoprivrednoj proizvodnji. Tako, npr. proces pristupa STO podrazumeva da zemlja ukine praksu implementiranja izvoznih subvencija kao formu cenovne podrške poljoprivrednoj proizvodnji koja je u suprotnosti sa pravilima i principima trgovine regulisanim relevantnim STO sporazumima. SSP Srbije sa EU precizno definiše uslove trgovine kao i visinu carinske zaštite koju zemlja naplaćuje na proizvode poreklom iz EU a eventualna promena ovih uslova je pravno veoma teška (SSP je ratifikovan od strane domaćeg ali i parlamenata svih članica EU pa bi eventualna izmena zahtevala ponavljanje ove procedure koja može trajati više godina). Konačno, trgovina u regionu Jugoistočne Evrope koje je naše najbitnije tržište (pored EU) regulisana je CEFTA sporazumom koji nameće određena ograničenja u pogledu trgovinske i poljoprivredne politike u članicama.

Na ovaj način, zemlja prihvatajući ograničenja politike koja su zadata međunarodnim sporazumima kojih je potpisnik postaje uskraćena za mogućnost primene određenih mera poljoprivredne politike koja bi teoretski imala na raspolaganju da već nije uključena u pojedine međunarodne sporazume.

## Tranzicioni – privatizacioni efekti

Privatizacija je ključna „poluga“ tranzicije. Ona je sadržaj, „jezgro“ procesa tranzicije. Ona je neminovnost izazvana ekonomskim, pravnim i sociološkim razlozima (Pejanović R., 2014, str. 26).

Konačno, veliki uticaj na domaću poljoprivrednu politiku ima i nezavršen proces tranzicije u oblasti poljoprivredno-prehrambene proizvodnje koji je, najčešće, najslikovitiji na primeru u neprivatizovanih (ili na drugi način rešenim svojinskim statusom) subjekata u oblasti agrobiznisa. U nameri da ovim subjektima pruži bilo kakvu podršku (a pre svega, zarad očuvanja socijalnog mira u sredinama u kojima se ova preduzeća nalaze) država često pribegava direktnim subvencijama, otpisom kamata i dugova i sličnim rešenjima koja inače ne primenjuje kod ostalih učesnika na tržištu.

## Osnovni pravci delovanja

Osnovni pravci delovanja javnog i privatnog sektora u procesu restrukturiranja domaće poljoprivrede ka uspešnom, tržišno efikasnom kako u zemlji tako i u inostranstvu ali i dugoročno održivom sektoru privrede mogu se podeliti u tri glavne grupe: finansijske, zakonodavne i institucionalne aktivnosti. Takođe, jedino dosledno i pravovremeno sprovođenje definisanih aktivnosti iz sve tri kategorije može dati rezultat koji, sasvim sigurno, ne može biti vidljiv na kratak



rok. Iz toga proizilazi da jedino stabilna, predvidiva i konzistentno implementirana politika u oblasti poljoprivrede i bezbednosti hrane, postavljena na ključnim ciljevima oko kojih je postignut širok konsenzus svih učesnika agrobiznisa i dosledno implementirana politika u dužem vremenskom periodu može dati adekvatne rezultate u složenom sektoru kakav je agrobiznis.

Poljoprivreda i prehrambena industrija su u strateško planskim i razvojnim dokumentima označene kao jedan od sektora na čijim komparativnim prednostima će se zasnivati ekonomska politika zemlje u narednom periodu i od kojih se očekuje otpočinjanje novog investicionog i razvojnog ciklusa (Popović V., Grujić B., 2014, str. 1).

Postoji više razloga za potrebom dosledne politike podsticanja poljoprivrede, a svi proističu iz prirode i karakteristika ovog sektora privrede. Prvi i osnovni razlog je dužina vremenskog ciklusa u poljoprivrednoj proizvodnji koja može drastično varirati između pojedinih proizvodnji (npr. povrtarstvo sa proizvodnim ciklusom od nekoliko meseci i stočarstvo sa, po pravilu, višegodišnjim ciklusom) ili čak unutar iste proizvodnje (npr. proizvodnja junećeg mesa za koju je potrebno čak i više od godinu dana u poređenju sa proizvodnjom živinskog mesa za koju je potrebno šest nedelja).

Svakako da veoma bitan razlog predstavljaju resursi angažovani u procesu proizvodnje koji bivaju mobilisani na srednji i dugi rok (sistemi za navodnjavanje, objekti za uzgoj stoke, višegodišnji zasadi voća i vinove loze...). Statičnost ovih sistema zahteva prethodno pažljivo planiranje poslovnih mogućnosti kao i analiziranje situacije u izabranoj oblasti proizvodnje jer, jednom angažovani, ne mogu biti lako primenjeni u drugu svrhu ili namenu (barem ne bez značajnih ulaganja).

Vek eksploatacije investicije takođe nameće dužinu perioda ostanka u izabranoj proizvodnji ali i drugi faktori koji, po pravilu, čine izbor proizvodnje u poljoprivedi jednom od najosetljivijih tačaka u celoj poslovnoj ideji.

Iz ovih ali i drugih razloga, bitno je istrajno primenjivati odabrani i relevantnim zakonodavnim aktima potvrđeni set mera finansijskog, institucionalnog i zakonodavnog karaktera koji se može nazvati nacionalnom poljoprivrednom ili ruralnom politikom.

Ipak, najbitnije opšte karakteristike poljoprivredne politike moraju biti stabilnost, predvidivost i kontinuitet. Preduslov je konstruktivna, otvorena i pravovremena debata o poljoprivrednoj politici koju država treba implementirati sa svim učesnicima u agrobiznis kompleksu. Posebna pažnja treba biti posvećena prezentovanju predviđenih aktivnosti-rešenja direktnim korisnicima – privredi i poljoprivrednicima. Širi konsenzus treba tražiti u naučnoj i stručnoj javnosti (univerziteti, instituti), zainteresovanim stranama koje nisu nužno poljoprivredni proizvođači (potrošači, nevladine organizacije...) ali i interesnim i proizvođačkim organizacijama (asocijacije, komore, zadružni sektor). Ovakva debata koja često nedostaje našem društvu je siguran put napred, građen na konsenzusu i razumevanju mogućnosti (ali i nemogućnosti) države koje stoje na raspolaganju za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Stabilna politika u oblasti poljoprivrede podrazumeva primenu istog (ili barem približno istog) seta odabranih mera agrarne-ruralne politike u višegodišnjem periodu. Ovaj set mera mora biti oličen u određenoj vrsti strateškog dokumenta i potvrđen u Narodnoj skupštini Republike Srbije kao zakonodavnom telu. Ova potvrda mu daje pečat nepromenljivosti budući da bi svaka njegova eventualna izmena zahtevala skupštinsku raspravu. U praksi, ovo znači poznavanje definisanih i usvojenih pravila igre na srednjoročni period od strane svih učesnika u agrobiznisu ali i potencijalnih novih učesnika. To je pogotovo značajno za izgradnju stabilnog i stimulativnog ambijenta za poslovanje domaćih subjekata agrobiznisa, ali i privlačenje stranih investitora za ulaganje u ovaj sektor domaće privrede.

Predvidivost podrazumeva poznavanje uslova, načina i visine dostupnih sredstava svima koji se bave poljoprivrednom proizvodnjom ali i novih uslova poslovanja koji će nastupiti u narednom periodu usled institucionalnih i zakonodavnih promena. Politika mora imati jasnu nit koja povezuje srednjoročne periode njene primene sa jasnim putokazom svima koje ovaj sektor interesuje ka krajnjem cilju – savremenom i efikasnom sektoru privrede.

Kontinuitet politike će omogućiti svima koji se bave poljoprivredom ali i onima koji u ovaj sektor tek ulaze da imaju nepromenjene uslove poslovanja barem u srednjoročnom periodu i da svoje poslovne odluke temelje na pretpostavci poznatih uslova poslovanja. Takođe, kontinuitet politike će im pomoći da shvate pravac kojim se zemlja kreće i da unutar raspoloživih instrumenata podrške pronađu one koji im mogu biti od koristi.

Jedino stabilna, predvidiva i konzistentna poljoprivredna politika, koja je prethodno usaglašena i diskutovana sa svim učesnicima u procesu poljoprivredno-prehrambene proizvodnje (ali i shvaćena od strane svih učesnika) može ovaj sektor povesti pravim putem napred.

Sa finansijskog aspekta, imajući u vidu neospornu činjenicu da jedna od velikih prepreka razvoju poljoprivrede naše zemlje predstavlja finansiranje (nedovoljan obim ali i neadekvatna struktura budžeta) neophodno je:

- (1) obezbediti adekvatan nivo izdvajanja iz nacionalnog budžeta u svrhu podsticanja poljoprivrede;
- (2) drastično rekonfigurisati postojeću poljoprivrednu politiku smanjenjem učešća direktnih plaćanja u korist investicionih budžetskih mera;
- (3) formalno-pravno osigurati nivo i oblike finansiranja poljoprivrede na duži vremenski period od godišnjeg nivoa.

Naime, finansiranje poljoprivrede budžetskim sredstvima u Srbiji mora biti na višem nivou od trenutnog, sa bitno drugačijom strukturom agrarnog budžeta, ukoliko se postojeći problemi oličeni u niskoj produktivnosti, maloj površini pod sistemima za navodnjavanje, nefunkcionalnom savetodavnom službom, neorganizovanoj proizvodnji i distribuciji poljoprivrednih proizvoda, neispunjavanju uslova bezbednosti hrane potrebnih za izvoz na strana tržišta i ostali problemi žele otkloniti. Sa druge strane, jedna od osnovnih karakteristika ZAP je finansiranje poljoprivrede

utvrđeno na višegodišnji period (tzv. finansijski okvir ili budžetski period traje sedam godina), sa tačno utvrđenim iznosima subvencija, mogućim korisnicima i namenama na godišnjem nivou po zemljama članicama i na nivou cele EU. Na ovaj način, među sve učesnike u procesu proizvodnje, prerade i plasmana hrane se unosi preko potrebna stabilnost, predvidivost i konzistentnost u poljoprivrednoj politici, barem u finansijskom delu, odnosno, dostupnosti budžetskih sredstava korisnicima.

Takođe, mogućnost korišćenja agrarnog budžeta i mera poljoprivredne politike se mora dati u punom obimu i bez diskriminacije svim subjektima agrobiznisa, bez obzira na njihov formalni status ili svojinu. Uostalom, ovakav način budžetskog finansiranja je i praksa EU pa je i za olekivati da će izmena domaće politike u ovom pravcu uslediti na putu pridruživanja zemlje EU.

Upravo takva politika, poznata na višegodišnji period, je neophodna Srbiji kako bi omogućila stabilan i atraktivan ambijent za poslovanje domaćih učesnika agrobiznisa, ali i privukla strane investitore.

## Zaključno razmatranje

Sa zakonodavnog i institucionalnog aspekta nema nikakvih dilema u pogledu pravca kojim zemlja treba krenuti, a to je, imajući u vidu njene spoljnopolitičke prioritete, stvaranje sistema kompatibilnog u što je većoj meri moguće sa EU sistemom u oblasti poljoprivrede i bezbednosti hrane. Naravno, ovo prilagođavanje mora u potpunosti uvažiti specifičnosti poljoprivrede Srbije i tragati za rešenjima koja jesu funkcionalna i svrsishodna, a opet obojena EU bojama. Specifičnosti domaće poljoprivrede moraju biti adekvatno uvažene u zakonskim i institucionalnim rešenjima koja će zemlja usvajati i primenjivati na putu ka EU, jer bi u suprotnom došlo do dubokih i dalekosežnih posledica po one delove domaćeg agrobiznisa koji ne mogu ispuniti uslove koji važe u EU, ali su uspostavljeni za poljoprivrede bitno drugačijih performansi od naše.

Što je u većoj meri ova kompatibilnost politike ostvarena kao i što je ranije to moguće (pre samog članstva u EU) u tom će integracija zemlje u kompleksan sistem kakav je Evropska unija biti uspešnija. Takođe, ova kompatibilnost će na putu naše zemlje ka EU u većoj meri otvoriti vrata za domaće poljoprivredno-prehrambene proizvode u svim zemljama koje trenutno nisu a teže da postanu članice EU a to su u regionu Jugoistočne Evrope bez izuzetka sve zemlje. Sve zemlje preduzimaju slične institucionalne i zakonodavne korake u oblasti poljoprivrede kao i Srbija, kojima je zajednički imenitelj buduće članstvo u EU.

Stela Strsoglavac<sup>1</sup>

“EDUCA HUMANA - Centar za održivi razvoj i obrazovanje”

# RAZVOJ POLJOPRIVREDE U SRBIJI I EVROPSKI STANDARDI

## Opšti osvrt na pristup Republike Srbije EU i uslovima za članstvo

### Pristup Srbije Evropskoj uniji

*Zahtev za prijem u članstvo Evropske unije Srbija je podnela 22. decembra 2009. godine. Status kandidata za članstvo u EU Evropski savet dodelio joj je 1. marta 2012, dok je odluku da se otvore pristupni pregovori sa Srbijom doneo 28. juna 2013. godine.*

**Pregovori Republike Srbije o članstvu u EU zvanično su otpočeli 21. januara 2014. godine u Briselu,** Prvom međuvladinom konferencijom o pristupanju Srbije EU, na kojoj su razmenjeni stavovi između predstavnika EU i Srbije, odnosno predstavljen Pregovarački okvir EU i Uvodna izjava Republike Srbije.

Pristupanje Evropskoj uniji je složen postupak koji se ne odvija preko noći. On podrazumeva da država koja je podnela zahtev za članstvo mora da sprovede pravila i propise EU u svim područjima privrede i društva.

Koliko je ovaj postupak zahtevan i obiman možda najbolje govori činjenica da su privredne i društvene oblasti u kojima treba da se prilagodi i primeni legislativa i praksa Evropske unije podeljene u ukupno 35 poglavlja. Za područje poljoprivrede direktno su vezana tri poglavlja, i to poglavlje 11 (poljoprivreda i ruralni razvoj), poglavlje 12 (veterinraske i fitosanitarne politike i bezbednost hrane), i poglavlje 13 (ribarstvo). Još jedno poglavlje koje se posredno odnosi i na poljoprivredu je poglavlje 27 – Životna sredina i Poglavlje 28 – Zaštita potrošača i zdravlja.

---

<sup>1</sup> Autorka je programska direktorka EDUCA HUMANA – Centra za održivi razvoj i obrazovanje.

## Opšti uslovi za članstvo u Evropskoj uniji

U Ugovoru o Evropskoj uniji navedeno je da svaka evropska zemlja može da podnese zahtev za članstvo u EU, pod uslovom da poštuje demokratske principe Evropske unije i da je, zajedno sa dugim članicama, posvećena njihovom daljem unapređenju.

Prvi korak koji država treba da učini je ispunjavanje ključnih kriterijuma za članstvo, tzv „Kriterijuma iz Kopenhagena“ (s obzirom da su najvećim delom definisani na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine). Prema ovim kriterijumima, članstvo u EU znači da zemlja koja želi da se priključi Evropskoj uniji mora da poseduje:

- (1) stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;
- (2) funkcionalnu tržišnu privredu i sposobnost da funkcioniše u uslovima tržišnih pritisaka unutar EU;
- (3) sposobnost da preuzme i uspešno ispuni obaveze koje proizilaze iz članstva, što podrazumeva pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.

Pored ovih političkih, ekonomskih i pravnih kriterijuma, za zemlje Zapadnog Balkana uveden je i Proces stabilizacije i pridruživanja, sa tri cilja:

- (1) politička stabilizacija zemalja i podsticanje brze tranzicije ka tržišnoj ekonomiji;
- (2) unapređenje regionalne saradnje;
- (3) članstvo u Evropskoj uniji.

Ovaj proces pomaže državama da izgrade kapacitete za usvajanje i sprovođenje zakona Evropske unije kao i evropskih i međunarodnih standarda. On je zasnovan na partnerstvu u kome EU pruža kombinaciju trgovinskih povlastica, ekonomske i finansijske pomoći, pomoći za rekonstrukciju i razvoj i sporazume o stabilizaciji i pridruživanju. To je ugovorni odnos sa EU, koji podrazumeva međusobna prava i obaveze.

Kako ispunjava svoje obaveze u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja, svaka država se korak po korak približava članstvu u Evropskoj uniji, dok Evropska komisija ocenjuje ostvareni napredak u okviru godišnjih izveštaja.

Srbija, kao i većina bivših socijalističkih zemalja, najveće probleme ima u domenu prelaska sa kontrolisane na tržišnu ekonomiju, ali i u domenu sprovođenja demokratskih principa u svakodnevnom životu. To se prvenstveno ogleda u funkcionisanju državnih institucija, naročito u segmentu saradnje sa građanima i njihovom aktivnom uključivanju u procese kreiranja javnih politika. U oblasti poljoprivrede je to posebno izraženo, delom zbog nevoljnosti državnih institucija da sarađuju, ali i zbog inertnosti samih poljoprivrednih proizvođača.

## Poljoprivreda Srbije i evrointegracije

Kao što smo ranije naveli, za temu poljoprivrede direktno su vezana tri poglavlja i to: Poglavlje 11 - poljoprivreda i ruralni razvoj; Poglavlje 12 – Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika i Poglavlje 13 – Ribarstvo. Indirektno, značajna su za ovu temu i poglavlje 27 – Životna sredina i 28 – Zaštita potrošača i zdravlja.

### Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj

Poglavlje o poljoprivredi sadrži veliki broj obavezujućih pravila, čija je pravilna primena od suštinske važnosti za funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Sprovođenje ZPP-a zahteva uspostavljanje sistema rukovođenja i kvaliteta kao što su agencija za plaćanja i Integrirani sistem administracije i kontrole (ISAK), kao i kapacitet za sprovođenje mera za ruralni razvoj. Zemlje članice moraju biti u stanju da primene propise EU za šeme direktne pomoći poljoprivrednim gazdinstvima i da formiraju organizacije zajedničkog tržišta za različite poljoprivredne projekte.

### Poglavlje 12 - Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika

Opšta politika za prehrambene proizvode uspostavlja higijenske standarde u proizvodnji prehrambenih proizvoda. Pravna tekovina EU takođe nudi detaljna pravila u oblasti veterine, koja su od izuzetne važnosti za očuvanje zdravlja životinja, dobrobit životinja i bezbednost hrane životinjskog porekla u okviru unutrašnjeg tržišta. U fitosanitarnoj oblasti, pravila EU pokrivaju pitanja kao što su kvalitet semena, materijal za zaštitu biljaka, štetni organizmi i stočna ishrana.

### Poglavlje 13 - Ribarstvo

Pravna tekovina EU u oblasti ribarstva sastoji se od uredbi koje ne zahtevaju unošenje u nacionalno zakonodavstvo. Ona, međutim, zahteva uvođenje mera radi pripreme administracije i tržišnih aktera za učešće u zajedničkoj politici ribarstva. Ona pokriva tržišnu politiku, upravljanje resursima, inspekciju i kontrolu, strukturne akcije i kontrolu državne pomoći. S obzirom na veliku složenost oblasti poljoprivrede, i na mnogobrojne društvene i privredne implikacije poljoprivredne proizvodnje, prilagođavanje zakonodavstvu i praksi EU po ovom pitanju zahteva i povezivanje sa drugim poglavljima, sa kojima se poljoprivredne aktivnosti prepliću. To su prvenstveno:

### Poglavlje 27 - Životna sredina

Politika Evropske unije ima za cilj da promoviše održivi razvoj i zaštiti životnu sredinu za sadašnje i buduće generacije. Ona je zasnovana na preventivnoj akciji, načelu "zagađivač plaća", borbi protiv ekološke štete na samom izvoru, zajedničkoj odgovornosti i integraciji zaštite životne sredine u druge politike Evropske unije. Pravno nasleđe sadrži više od 200 važnih pravnih dokumenata koji obuhvataju horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vode i vazduha, upravljanje otpadom, zaštitu prirode, kontrolu industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, hemikalije i genetički modifikovane organizme (GMO), buku i šumarstvo. Poštovanje pravnog nasleđa zahteva značajna ulaganja.



Snazna i dobro opremljena administracija na nacionalnom i lokalnom nivou predstavlja imperativ za primenu i sprovođenje pravnog nasleđa u oblasti zaštite životne sredine.

## Poglavlje 28 - Zaštita potrošača i zdravlja

Pravna tekovina EU u oblasti zaštite potrošača reguliše sigurnost proizvoda za potrošače kao i zaštitu ekonomskih interesa potrošača u brojnim specifičnim sektorima. Kada Evropska unija usvoji zakone o sigurnosti hrane i proizvoda, pravima potrošača ili javnom zdravlju, na nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima je da primene ove zakone i obezbede da se trgovci i proizvođači hrane pridržavaju ovih pravila. Potrebno je obezbediti i odgovarajuće mehanizme rešavanja sporova sudskim i vansudskim putem kao i sistem informisanja i obrazovanja potrošača, uz odgovarajući uticaj za organizacije potrošača. Pored toga, ovo poglavlje pokriva i specifična obavezujuća pravila u segmentu javnog zdravlja.

A sada, da uđemo malo detaljnije u priču o tome kakve će sve promene u srpskoj poljoprivredi biti neophodne da bi se prilagodila uslovima i pravilima koji postoje na zajedničkom evropskom tržištu.

Kada se govori o evropskim standardima u poljoprivredi, uglavnom se misli na Dobre Poljoprivredne Prakse (DPP). DPP podrazumevaju primenu znanja u korišćenju prirodnih resursa na održivim principima kako bi se proizvela sigurna, zdravstveno-bezbedna hrana i drugi poljoprivredni proizvodi, na human način i uz obezbeđenje ekonomske isplativosti i društvene stabilnosti.

Najjednostavnije rečeno, potrebno je poznavati, razumeti, planirati, meriti, beležiti, kontrolisati i upravljati proizvodnim sistemom kako bi se ostvarili utvrđeni proizvodni i ekološki ciljevi. DPP se bazira na kontroli kritičnih tačaka (H.A.C.C.P) i kvaliteta proizvoda, datih u okviru regulative Svetske zdravstvene organizacije Codex Alimentarius. Inicijativa dobre poljoprivredne prakse Svetske organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO) obezbeđuje mehanizam za primenu konkretnih aktivnosti kojima se omogućava održiva poljoprivreda i ruralni razvoj. Metodologija dobre poljoprivredne prakse, odnosi se na specifične proizvodne probleme kao što su, na primer, korišćenje metoda integralne zaštite i održive poljoprivrede. Poštovanje ovih standarda treba da za direktnu posledicu ima povećanje konkurentnosti srpske poljoprivrede. Međutim, da bi se ovi standardi zaista prihvatili i praktično primenili biće potrebna izmena domaće legislative, dosledna primena usvojenih zakona (što trenutno u Srbiji nije slučaj), i najvažnije - edukacije i promena svesti svih koji su posredno ili neposredno uključeni u poljoprivrednu proizvodnju.

## Poljoprivredni proizvođači i proces evropskih integracija

Jedan od principa DPP glasi - „*Da bi poljoprivredna proizvodnja bila održiva, ona mora biti ekonomski isplativa uz obezbeđenje društvene i ekonomske dobrobiti zemljoradnicima, radnicima na farmama i njihovim lokalnim zajednicama, kao i očuvanje njihovog zdravlja i sigurnosti.*”



Na žalost, o ovom principu se ne govori previše, a još manje se o njemu razmišlja. On se uzima kao nešto što se samo po sebi razume. Zbog toga verovatno i postoji nerazumevanje kako on zapravo u praksi treba da se sprovede, ili koji su preduslovi za njegovo poštovanje.

Zaista, bez obzira na vreme ili sistem u kojem živimo, jasno je da će svaka odgovorna država voditi računa o svim svojim građanima. Međutim, kapitalizam ili tržišna ekonomija, za razliku od socijalizma, podrazumeva i da se učesnici u tržišnoj utakmici sami izbore za svoj položaj. Na žalost, domaćim poljoprivrednicima to još uvek nije jasno, pa smatraju da je isključivi krivac za njihov loš položaj nebriga države.

Isto tako, kada poljoprivrednici u Srbiji pokušavaju da skrenu pažnju domaće javnosti i institucija na probleme koji ih muče, uvek se pozivaju na to šta se u sličnim situacijama dešava u zemljama EU, odnosno kakav je tamo položaj poljoprivrednika. Međutim, ono čega nisu svesni je činjenica da poljoprivrednici u EU nisu svoje pozicije dobili na poklon, i preko noći. Bilo je za to potrebno puno vremena i truda, kako sa njihove, tako i sa strane državnih institucija.

Najvažniji razlog zbog kojeg je poljoprivredu u EU razvijenija i zbog čega su poljoprivrednici u evropskim zemljama u boljem položaju od domaćih, je postojanje kvalitetne komunikacije i saradnje sa državnim institucijama. Da bi se to postiglo neophodno je da poljoprivredni proizvođači budu udruženi, odnosno da poštuju standarde udruživanja i saradnje. S druge strane, državne institucije treba da poštuju standarde dobre uprave.

Svrha udruživanja je vrlo jednostavna - zajedno smo jači. Ova ideja za Srbiju nije nikakva novina. U prilog tome govori i geslo zadrugara koje je bilo ispisano na jednom zadrugnom domu tridesetih godina prošlog veka u Srbiji - *„Udruživanje je zakon života na kome se temelji svekoliki napredak“*. Ovo važi i danas - lakše ćemo ostvariti postavljene ciljeve i postići poslovne, ali i druge uspehe ukoliko postoji saradnja i(li) neki oblik udruživanja.

Najzastupljeniji vid udruživanja u poljoprivredi je zadruga. Zadruga je dobrovoljno, otvoreno i nezavisno udruženje pravnih i(li) fizičkih lica. Samo neke od prednosti zadrugnog modela poslovanja su: mogućnost zajedničkih investicijskih aktivnosti, zajednička prezentacija proizvoda i mogućnost za zajedničko ostvarivanje i ravnomernu raspodelu profita.

Model zadrugarstva nastao je u Engleskoj, u 19. veku. U Srbiji je bio popularan krajem 19. i do četrdesetih godina 20. veka. Početkom 90-tih godina prošlog veka veliki broj zadruga je propao, s obzirom da nije uspeo da se prilagodi izmenjenim uslovima tržišta. Zadrugarstvo u Srbiji je opstalo, ali da bi ovaj model uspešno funkcionisao u uslovima slobodnog tržišta i zaista doprinosio povećanju konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača, potrebno je unaprediti zakonske modele i uslove poslovanja. Možda najvažnije - poslove upravljanja zadrugom treba prepustiti profesionalnom menadžmentu, dok članovi (poljoprivredni proizvođači) zapravo određuju ciljeve i politiku zadruge. Jedan od najvažnijih zadataka je svakako i izgradnja komunikacije sa državnim institucijama i aktivno učešće u procesima kreiranja politika. Domaći poljoprivrednici su, na žalost

navikli da se ponašaju reaktivno - da samo reaguju na okolnosti iz svog okruženja, umesto proaktivno - da aktivno utiču na okolnosti u svom okruženju. Upravo ta promena stava predstavlja i najveći izazov.

Međutim, da bi tako udruženi poljoprivredni proizvođači mogli zaista da brane svoje interese, neophodno je da sa druge strane (državnih institucija) imaju ljude koji razumeju ne samo značaj poljoprivrede već i šta znači dobra uprava.

## „Dobra uprava“ u poljoprivredi

Tu se sada vraćamo na poglavlja u procesu evropskih integracija Srbije, i to na Poglavlje 23 - Pravosuđe i osnovna prava Poglavlje Pravosuđe i osnovna prava je novo, uvedeno nakon šestog talasa proširenja Evropske unije. Politike pravosuđa i osnovnih prava imaju za cilj očuvanje i unapređenje Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Kroz ispunjavanje uslova iz ovog poglavlja Srbija treba da sprovede brojne reforme i aktivnosti koje imaju direktan uticaj na svakodnevni život građana. Sadržajno, Poglavlje 23 je podeljeno na četiri tematske celine, koje čine: reforma pravosuđa, antikorupcijska politika, osnovna prava i prava državljana EU.

*Dobra uprava spada u osnovna ljudska prava u EU, te je stoga ugrađena u sadržaj poglavlja 23, koje je, zajedno sa poglavljem 24 otvoreno u julu prošle godine, i ostaće otvorena sve do samog kraja pregovora. Prema tome, poštovanje standarda dobre uprave je nešto što se od Srbije očekuje u procesu evropskih integracija, mada većina građana, uključujući i državne službenike, ne shvata ni šta je to zapravo ni kakve posledice ima po kvalitet našeg svakodnevnog života.*

Ovde nije reč o dobrom upravljanju sa aspekta organizacije posla u privrednim subjektima, već o organizaciji posla u državnim institucijama, ustanovama koje treba da budu servis građana i da im pružaju određene usluge. To podrazumeva i redovnu, dvosmernu komunikaciju.

Pravo na dobru upravu nalazi se u članu 41. Povelje EU o osnovnim pravima, koja je Lisabonskim sporazumom iz 2009. godine postala pravno obavezujući dokument. *Osnovno pravo građana EU na "dobru upravu" podrazumeva da svaka osoba ima pravo na nepristrasan, pošten i blagovremen tretman njegovih, odnosno njenih predmeta u institucijama i telima Unije.*

Od posebnog značaja je *Evropski kodeks dobrog administrativnog ponašanja* iz 2001. godine, koji je, na inicijativu Evropskog zaštitnika prava građana, usvojio Evropski parlament Rezolucijom od 6. septembra 2001. godine.

*Kako se ističe u Kodeksu: "Kodeks dobre uprave je opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima." Da bi se što bolje shvatilo šta dobra uprava podrazumeva, evo njenih principa:*

## **Dobro upravljanje je odgovorno**

Odgovornost je osnovni uslov dobrog upravljanja. Državne institucije, bilo na republičkom ili lokalnom nivou, imaju obavezu da izveštavaju, objašnjavaju i budu odgovorne za posledice odluka koje su donete u ime zajednice koju predstavljaju.

## **Dobro upravljanje je transparentno**

Građani bi trebalo da budu u stanju da prate i razumeju proces donošenja odluka. To znači da će oni biti u stanju da jasno vide kako i zašto je doneta neka odluka - koje informacije, saveti i sugestije su uzeti u obzir (misli se na konsultativni proces, koji mora da uključi i građane, zainteresovane strane; ako neka od zainteresovanih strana nije konsultovana, odluka nije validna), i koji su zakonodavni zahtevi (kada je relevantno) poštovani. Ovde se prvenstveno misli na zakone koji propisuju obavezu uključivanja građana, ali i sve druge zakone koji se bave konkretnim problemom o kome se odlučuje. Primera radi: kada se donosi odluka o davanju saglasnosti za pokretanje nekog posla, ne mogu se poštovati samo zakoni koji regulišu ekonomske indikatore, već se moraju uzeti u obzir i zakoni o zaštiti životne sredine i društvenim problemima koje taj posao rešava, ili koje eventualno može da pogorša.

## **Dobro upravljanje prati vladavinu prava**

To znači da su odluke u skladu sa relevantnim zakonodavstvom ili običajnim pravom i da su u okviru nadležnosti tela koje donosi odluke. To takođe znači i da su svi građani pred vlašću jednaki, ne može se donositi odluka a da budu narušeni interesi jedne grupe građana, da bi druga grupa od toga imala korist. Upravo zbog toga je neophodno poštovati i zakon koji propisuje obavezu javne rasprave, ali je neophodno i horizontalno povezivati različite zakone.

## **Dobro upravljanje podrazumeva odziv na zahteve građana**

Institucije na državnom i lokalnom nivou treba uvek da služe potrebama cele zajednice, da balansiraju suprotstavljene interese u isto vreme, da slušaju i odgovaraju na pitanja svih građana (zainteresovanih strana) podjednako. Dobra uprava znači da su interesi svih građana jednako vredni, bez obzira o kojim se građanima radi (njihovoj veri, nacionalnosti, uzrastu, seksualnom opredeljenju, socijalnom statusu, obrazovanju, itd).

## **Dobro upravljanje je inkluzivno i sve građane tretira jednako**

Dobrobit zajednice i svih njenih članova je moguća samo ako svi njeni članovi osećaju da su njihovi interesi razmatrani u procesu odlučivanja. To znači da sve grupe, naročito najugroženije, imaju priliku da učestvuju u procesu. Proces uključivanja građana nije samo formalan, ako se neki zahtevi i sugestije ne uvažavaju, dobra uprava je obavezna da da objašnjenje zašto nešto nije prihvaćeno, ali objašnjenje koje je argumentovano i utemeljeno u zakonu, a nije posledica odbijanja saradnje, nepoznavanja materije ili pogrešnog tumačenja zakona.

## **Dobro upravljanje je efektivno i efikasno**

Državne institucije treba da sprovode odluke i poštuju (primenjuju) procese kojima se na najbolji način iskoriste raspoloživi ljudi, resursi i vreme, a da obezbede najbolje moguće rezultate za njihovu zajednicu.

## **Dobro upravljanje je participativno**

Svako na koga doneta odluka utiče, ili je zainteresovan za nju, treba da ima mogućnost da učestvuje u procesu za donošenje takve odluke. To se može dogoditi na nekoliko načina - članovi zajednice mogu da dobiju informaciju, njihovo mišljenje može da bude traženo, daje im se mogućnost da daju preporuke ili, u nekim slučajevima, mogu biti deo samog procesa donošenja odluka.

Ako sve što je navedeno u ovom segmentu uporedimo sa realnom situacijom u Srbiji, jasno je da našu zemlju i sve njene građane, a ne samo poljoprivrednike, čeka dosta posla.

Suština evropskih integracija je zapravo da uslovi za život građana u Srbiji budu podjednaki kao i u bilo kojoj drugoj zemlji EU, odnosno da se osigura da građanin bilo koje zemlje EU, kada dođe da živi ili radi, ili samo da poseti Srbiju, ima podjednake uslove kao i u svojoj matičnoj zemlji. Pod tim se podrazumeva da ne bude na bilo koji način ni diskriminisan, ali ni favorizovan, bez obzira da li govorimo o pokretanju posla, pružanju zdravstvenih usluga, zaštiti njegove imovine ili ličnosti, bezbednosti hrane koju konzumira, zemljištu koje hoće da kupi za poljoprivrednu proizvodnju, obrazovanju koje dobija ili komunikaciji sa državnim institucijama. Naravno, isto treba da važi i za građane Srbije u bilo kojoj zemlji EU, jer pristupanjem Evropskoj uniji postajemo ravnopravni članovi zajednice, i po pravima, ali i po obavezama. To svakako važi i za građane Srbije koji se bave poljoprivrednom proizvodnjom.

Uroš Davidović<sup>1</sup>

# KAKO SE „KALILA“ ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EU (KAP)

## Opšti osvrt na nastanak i razvoj zajedničke poljoprivredne politike EU

Jedini projekat koji na neki način simbolizuje Evropsku Uniju, više od „Zajednice za uglj i čelik“ koja je postavila temelje Unije, kakve danas poznajemo, a istovremeno ima praktičnu „težinu“ i danas je Zajednička poljoprivredna politika (CAP Common Agricultural Policy).

Kada je originalno nastao CAP je 1962. u stvari bio logičan nastavak ideje koja je trebalo da omogući ratom razorenoj Evropi da pre svega obezbedi prehrambenu sigurnost svom stanovništvu. Dakle, poenta je tada bila prilično daleko od bilo kakve priče o standardima. Da li je u brašnu moglo da bude manje ili više pepela, suvog ostatka, da li je svinjska polutka morala da sadrži tačno određenu debljinu masnog tkiva na leđima, ili je voće i povrće moralo da se uklapa u neke standarde boje i oblika, jednostavno za gladne stanovnike Francuske, Holandije, Italije i ostalih, šest zemalja članica nije bilo previše relevantno pitanje. Kada niste sigurni kakva će biti sledeća žetva i koliko će tvrde ozime pšenice morati da se uveze iz SAD-a, a koliko iz Rusije, po kojoj ceni, kao ni koliko uopšte Karibi mogu da isporuče šećera, standardi i nisu nešto posebno što vas zanima. To se odražavalo i u početnoj ideji koja je trebalo da definiše slobodan promet robe, odnosno hrane.

Slobodan i brz promet hrane između članica, tada nije bio, mada je sigurno postojala neka ideja za budućnost, toliko vezan za ekonomsku kontrolu tržišta ili omogućavanje preferencijalnog pristupa prijateljskim zemljama, koliko je jednostavno bilo smisleno uspostaviti brze procedure, sa što manje birokratije, kako bi se hrana najbrže kretala: puter iz Holandije, pšenica iz Francuske, svinjetina iz Danske, i posebno bolna tačka je bila nedostatak govedine.

---

1 Autor je novinar i autor i urednik emisije „Dobra zemlja“.

Međutim, to je bilo - tada. Kako se menjala situacija sa količinom hrane, tako se menjala i zajednička politika i njeni ciljevi. Recimo da možemo da izdvojimo tri faze u kojima su se CAP i njeni ciljevi drastično i radikalno promijenili.

## Prva faza – što više hrane

Prva faza je obeležena stalnim rastom poljoprivredne proizvodnje. Evropa je iskusila glad tokom rata, a zatim klasičan post-konfliktni rast nataliteta i porast broja stanovnika („Baby boom“). Vrhunac se dogodio šezdesetih godina kada je prosečan broj dece po porodici bio 3,65. Kasnije tokom sedamdesetih godina, broj dece je postepeno opadao. To novopridošlo stanovništvo je trebalo nahraniti.

Svakom je bilo jasno da će se Evropa vrlo brzo ponovo vratiti na nivo poljoprivredne proizvodnje od pre rata. S obzirom na ravnice, reke, povoljan klimat i brz razvoj agrotehnike, nije bilo teško predvideti da će Evropa, sa tadašnjim državama članicama, čak i labavo ekonomski vezanim, brzo postati od uvoznika hrane izvoznik.

Međutim, brz porast broja stanovnika pritiskao je vlade da obezbede ogromne količine, jeftine hrane, za društvo koje se brzo obnavljalo i menjalo istovremeno. Upumpavanje javnog novca u sektor se činilo kao dobra ideja. I zaista osnova subvencionisanja poljoprivredne proizvodnje i standardi koji su pre svega određivali kako se raspoložive novcem su određeni upravo tada. Pri tome moramo da budemo svesni da je svet tada bio daleko manje „globalan“ nego sada. Davanjem novca farmerima u tom periodu, EU je u stvari postavila standarde za sve kasnije subvencije. Novac je sigurno, unapredio i promenio poljoprivredu u tom smislu da je još dodatno povećao efikasnost, što je i bila ideja.

U stvari izgleda da je CAP, zajedno sa napretkom u poljoprivrednim naukama, postala toliko efikasna da je manje od trideset godina kasnije EU bila suočena sa sasvim drugačijim izazovom - viškom proizvoda.

## Druga faza – što bolja hrana

Tu dolazimo do druge faze radikalnih promena u CAP-u. Evropa je proizvodila ogromne količine poljoprivrednih proizvoda koji su na neki način bili subvencionisani, dakle u koje je uloženi javni novac, opet napominjemo da sada tema nije na koji način je novac uloženi, i sa kojima nije imala šta da radi. Bejbi bum i brz rast stanovništva se završio u većini zemalja između sedamdesetih i osamdesetih godina, farmeri su proizvodili više nego ijedne prethodne godine, svake godine za redom. U stvari, najtačnije bi bilo reći, kao nikad u istoriji sveta. Tolika količina proizvoda i „planine putera“, što je postao eufemizam, za potpuno besmisleno državno plaćanje za hranu koja nikada neće biti upotrebljena, nije bila samo posledica dobre politike nego i neverovatnog napretka u



upotrebi đubriva, pesticida, lekova, sistema za navodnjavanje i globalne „Zelene revolucije“ koja je u stvari krenula iz SAD-a ali je naravno zahvatila Evropu.

Samo jedan prost primer, do pre Drugog svetskog rata, uobičajeni prinosi kukuruza su bili oko 2-3 tone po hektaru. Četrdeset godina posle rata, zahvaljujući biotehnologijama hibridizacije, novim đubrivima, efikasnijim pesticidima i agrotehnici, osamdesetih su dostignute cifre od preko 10 tona po hektaru. Kukuruz je dobar primer jer je berzanska roba i od njegove proizvodnje praktično zavisi koliko će skupi ili jeftini biti mleko, meso, jaja.

CAP je reformisana u skladu sa novim trendovima. Količina hrane koja se proizvede nije više bila toliko važna već su u fokus došla druga pitanja. Osamdesetih godina, posledično zbog niza ekoloških katastrofa od koji se većina nije dogodila u Evropi ali su uticale na javno mnjenje, od upotrebe „Agensa oranž“ u Vijetnamu, upotrebe kontaminiranog defolijanta na bazi 2-4D preparata, do katastrofe u Bofalu, Indija kada je 40 tona otrovnog metil-izo-cijanata ispušteno u okolinu, dakle, sazreva ideja da za zajedničku poljoprivednu politiku nije toliko važno da proizvodi velike količine hrane koliko hrana mora da bude bezbedna i zdrava.

To će ostati trajna ideja CAP-a do današnjih dana. Određivanje standarda u bezbednosti hrane, važno je ne samo za EU, nego je na neki način postalo „smernica svetu“. Ideja zaštite potrošača je trajno utkana i u CAP i svaku drugu politiku Evropske unije. Postavljanje standarda zaštite i bezbednosti hrane je ono što je obeležilo ovaj period od osamdesetih do dvehiljaditih godina.

## Treća faza – farmer u fokusu

I na kraju treća radikalna promena se dogodila relativno skoro, posle dvehiljaditih godina. Evropa je uvidela da proizvodi dovoljno, čak da je i jedan od najvećih svetskih izvoznika hrane, i to hrane proizvedene po najvišim svetskim standardima. Zapravo Evropska unija je toliko razvila i usavršila sposobnost da proizvodi hranu da je kao drastičnu meru kojom je pokušala da kontroliše tržišne viškove uvela takozvanu meru „ostavljanja zemlje“ odnosno na Engleskom „set aside“. Mada zvuči paradoksalno mera se sprovodi tako što se poljoprivrednicima plaća da neobrađenu ostave oko 5% zemlje koju imaju. Mada se formalno radi o potezu koji bi trebalo da izbalansira ekologiju i modernu poljoprivredu, zapravo je glavna ideja smanjenje tržišnih viškova. Mera je privremeno obustavljena posle drastičnog skoka cena žitarica 2012. godine.

Dakle, EU je do savršenstva razvila svoju sposobnost da proizvodi hranu. U stvari, domaća proizvodnja subvencionisane hrane je počela da „smeta“ STO i pogotovu Evropska podrška industriji šećera je bila predmet rasprava o tome koliko je CAP postala trgovinska barijera više nego razvojna politika. Postavilo se pitanje, koja je budućnost CAP-a?

Naposletku, kada je u prve dve faze „osvojen“ cilj kvantiteta, zatim kontinuiteta i kvaliteta, ipak je ostala još jedna praznina a to su ljudi koji se bave poljoprivredom – farmeri.



Revolucija u poljoprivredi je postala toliko efikasna da je počela da jede „sopstvenu decu“. Ruralna područja su počela da naglo gube stanovništvo i sve nove promene i mere u najnovijoj reformi CAP-a su orijentisane ka „direktnom plaćanju“. Evropska unija zapravo više ne subvencionise proizvodnju kao takvu već ljude koji se tim poslom bave. Ideja je da se na taj način smanje tenzije koje postoje oko trgovinskih sporazuma, uključujući i onaj koji je u momentu pisanju ovog teksta prilično „mrtav“ a to je TPP, međutim i mnogi drugi međudržavni sporazumi pogotovu sa zemljama Južne Amerike.

Dakle, tokom svih decenija, tokom kojih je sazrevala zajednička poljoprivredna politika imali smo različite struje koje su nosile duh vremena, pa isto tako i prateće standarde, od onih koji su određivali osnovne standarde poslovanja poljoprivrednika i upravljanja finansija, preko značajnog skoka unapred što se tiče ekoloških standarda kao i onih koji definišu zdravstvenu ispravnost hrane, pa na kraju do onih koji definišu način isplate i pre svega standarde koji se tiče ljudi, naravno u smislu ruralnog razvoja.

## Harmonizacija srpske poljoprivredne politike i CAP-a u svetlu usvajanja standarda

Srbija je potpisala SSP sa EU i to je predstavljalo prekretnicu u političkom smislu daljih odnosa pa i onih koji imaju veze sa poljoprivredom. Međutim, mada pomaka ima stiče se utisak da je i u vreme potpisivanja SSP bio čisto politička odluka. Srbija nije ušla spremna u integracije sa Evropskom Unijom a proces pridruživanja ide mnogo sporije nego što je bilo ko očekivao.

U svetlu promena i u samoj Uniji, tačan datum kada bi Srbije mogla da postane članica nije jasan i postoji više od jednog razloga zašto je to tako.

Sve zemlje EU se dele na zemlje koje doprinose budžetu, takozvane „*net contributors*“ i one koje ga u suštini troše „*net spenders*“. Da bi zajednica između te dve velike grupe funkcionisala, mora da postoji balans. To je delikatna finansijska akrobatika između na primer rasta industrijske proizvodnje Nemačke i rasta spoljnog duga Grčke. Nikada pre u istoriji niko nije probao da napravi tako veliku a opet tako raznoliku zajednicu država koje dele toliko stvari.

Projekat EU je složen, jedinstven, za sada veoma uspešan, ali ne možemo da kažemo da je potpuno stabilan. Da ne bi smo ulazili u dublje analize koje prevazilaze temu ovog rada, dovoljno je reći da je jedna od briga ekonomista trenutno to što ECB štampa novac kojim otkupljuje spoljne dugove zemalja članica. Svako ko je u sektoru finansija može da pretpostavi koliko je to klizav i osetljiv teren, a koliko finansije Unije sa svim njenim članicama jesu ili nisu stabilne. Posledično, osim iz političkih razloga, samoj zajednici država koje su već u EU apsolutno nije potrebna još jedna država koja bi se svrstala u one koje više troše nego one koje dobijaju. Evropa je već sada na ivici problema i bori se da ne stvori „nova žarišta“ finansijske krize, kakva bi mogla da budu Italija ili Portugalija.

Ako Srbija trenutno za poljoprivredu, u proseku daje subvencije u iznosu od 35 evra po hektaru, kada bi ušla u Evropsku uniju, verovatno bi ta cifra porasla za skoro 10 puta. Međutim od kog novca? Ne od našeg nego od drugih zemalja članica. Najveći udar na budžet EU bio je ulazak Poljske upravo zbog velikih površina obradivog zemljišta, velikog broja farmera koje je trebalo subvencionisati. Nikome se u trenutno ne žuri da otvori pitanje „nove Poljske“ odnosno Srbije, i da deli novac.

U svetlu toga postavlja se pitanje da li bi Srbija morala da previše brine oko CAP-a ili poljoprivrednih, ekoloških, standarda u EU?

Odgovor na ovo pitanje je veoma lako dati. Položaj u kome se nalazi Srbija ne ostavlja puno prostora za razmišljanje. Doslovce svaka zemlja sa kojom se Srbija graniči je ili članica ili se nalazi u postupku da postane članica. Drugim rečima, mi smo potpuno okruženi Unijom? Da li je realno da čak i samo pomislimo, sve i da nismo u procesu pridruživanja, da možemo da ignorišemo politiku i standarde praktično svih suseda? Naravno da ne. Uz to postoji i još jedan faktor, a to je obim razmene robe sa Unijom. Sa gotovo 90% od ukupnog prometa roba, naš najvažniji trgovinski partner je Evropska unija. Ujedno, to je najveći kupac, jedan od najvećih investitora i najvećih poverilaca Srbije istovremeno. Dakle, ni u kakvom slučaju Srbija ne može čak i ni da pomišlja da može da priušti da zanemari ono što se dešava u Evropi.

Međutim, uz to moramo da budemo svesni da CAP kao ni jedna politika, nije savršena. I sama evropska unija je veoma, veoma raznolika, tako da se postavlja pitanje da li jedna jedinstvena politika u stvari može da funkcioniše? Na primer s jedne strane imamo Grčku koja ima oko 400 000 farmera na broj stanovnika koji je približan Srbiji, s druge strane imamo isti taj broj poljoprivrednika i u Francuskoj koja je daleko veća od Srbije. U razvijenim zemljama kao što su Nemačka ili Holandija udeo koji poljoprivreda ima BNP se kreće oko 2%. Mada postoje popularni mitovi o Holandiji koji je „poljoprivredna“ zemlja, ti mitovi imaju više veze sa PR-om i turizmom nego sa realnošću. Holandija zarađuje od kompanija kao što su „Royal Dutch Shell“ ili „Havenbedrijf Rotterdam N.V.“ a ne od poljoprivrede. Istovremeno imamo i zemlje kao što je Italija gde poljoprivreda učestvuje između 15 i 20% u BNP-u. Delovalo bi kao da se radi o zanimljivoj sličnosti sa Srbijom, gde se radi o sličnoj cifri, da ne postoji i nastavak tog podatka a to je da primarna poljoprivredna proizvodnja učestvuje sa ispod 3% a sve ostalo su grane koju su povezane sa poljoprivredom, kao što su na primer proizvodnja poljoprivredne mehanizacije ili prerađivačka industrija.

Pri tome i u samoj EU stalno postoje debate koliko u stvari CAP radi, šta radi i šta bi trebalo da bude „zajedničko“. Evropa je još uvek, i posle 50 godina entitet u formiranju, koji i dalje ima svoje uspone i padove, i mada postoji ideja koja vodi, to ne znači da svaki segment politike mora da bude istinski zajednički. Najbolji primer je odnos prema GMO gde je na kraju i pored jasne politike koju bi trebalo da odredi stav EFSA i koju je „propovedao“ najviši izvršni organ, Evropska komisija, manje-više puno toga prepušteno ne samo državama članicama, nego čak regionima u okviru tih država. Dakle, postoje pravila koja EU jednostavno ne može da nametne ni samim državama članicama.

S druge strane koliko mi možemo i u kojoj meri biti kompatibilni sa celokupnim sistem u EU i koliko možemo da ispratimo EU standarde?

Ma koliko da je poljoprivreda unutar Unije složena i raznolika, zanimljivo je da Srbija čak i diversifikovanija unutar same sebe. Ako se u EU drastično razlikuju članice kao što su Holandija i Grčka, podjednako se u samoj Srbiji razlikuje opštine kao što su na primer Subotica i Surdulica. Srbija istovremeno godišnje izveze i do 100 000 tona malina i 4 miliona tona kukuruza. U Srbiji imamo ljude i sisteme koji su vlasnici, što zvanično, što nezvanično i po 50 000 hektara obradivog zemljišta i istovremeno, male poljoprivrednike koji poseduju ispod jednog hektara zemlje. Na tom jednom hektaru pak, može da se uzgaja kukuruz koji donosi prihod od 300 evra godišnje, ili mogu da se nalaze plastenici koji donose 30 000 evra. U prvom slučaju za obradu jednog hektara utroši se manje od 5 radnih dana, u drugom posmatrano kroz zbirne dnevnicke angažovane radne snage preko 1000. Na koji način naći sistem subvencionisanja koji bi bio pogodan i za prvu grupu, i za drugu i da pri tome ima najbolji efekat na društvo i ekonomiju u celini? Odgovor nije lako dati.

Evropska unija uopšte „ne poznaje“ tako velike posede zemlje kakvi postoje u Srbiji. Jedan od najvećih zemljoposjednika je za sada, dok ne dođe do bregzita, engleska kraljica – sa nekih 20 000 hektara zemlje, za šta je njenoj porodici bilo potrebno više vekova, doduše parlamentarne a ne apsolutističke monarhije. U Srbiji postoji desetak ljudi koji imaju preko 30 000 hektara. Novac koji bi oni ostvarili na ime subvencija iz EU bi bio ogroman. Da li bi poreski obveznici na primer Danske, gde je maksimalni zemljišni posed ograničen poreskom politikom, bili oduševljeni da znaju da se iz zajedničke kase izdvajaju desetina miliona evra subvencija samo za jednu osobu?

Niko ne mora da bude ekonomski stručnjak da pri razmatranju harmonizacije CAP i poljoprivrednike politike Srbije upotrebi eufemizam „složen posao“. Što je upravo ono što nas očekuje.

Mada je Srbija do sada napredovala, njen progres u poljoprivedi kao ni celokupni proces pridruživanja kao što smo rekli, se ne odvija ni približno brzo koliko bi trebalo. Glavni uzrok je političke prirode i to što u Srbiji i pored potpisanog SSP-a niko građanima nije otvoreno objasnio važnost otvorenih tema. Pri tome svi su svesni da harmonizacija u sferi poljoprivrede, ma koliko bila spora, sigurno neće biti najvažnija kočnica u konačnom parafu za pristupanje.

Možda je problem takodje što niko nikada nije građanima pa ni poljoprivrednicima postavio jasno pitanje da li uopšte žele da Srbija postane jedna od članica EU? Sve odluke koje su donesene u proteklih skoro dvadeset godina, kao i one koje se sada donose, su tu pred nama kao svršen čin, na osnovu nejasnih istraživanja javnog mnjenja ne na osnovu referendum ili jasno izražene volje građana.

Međutim, s druge strane čak i kada stvari posmatramo u tom kontekstu, moramo da imamo u vidu ono što smo naveli u prethodnom delu teksta. Bilo da Srbija postane ili ne postane, bilo da teži ili ne teži, kakva god je politička opcija koja je na vlasti, nema izbora da standardi moraju da se poštuju iz više razloga, prvo po prirodi stvari jer je Srbija okružena Unijom, zatim jer je kupac

taj koji određuje šta želi da kupi a EU je naš najveći kupac, i na kraju zato što se jednostavno radi o sjajnim standardima koji su bukvalno nešto na šta se ceo svet ugleda. To važi za svaki aspekt od maksimalnih dozvoljenih količina pesticida u hrani do načina na koji se subvencije plaćaju poljoprivrednicima. Standarde EU, pogotovu u segmentima zaštite životne sredine i zaštite potrošača, zaštite na radu, prava životinja, Srbija i svaka druga zemlja mora da usvoji ne zato što bi to bio bilo kakav formalni uslov nego jer se jednostavno radi o naučno i etički utvrđenim standardima koje možemo da dobijemo besplatno, za razliku od mnogih drugih stvari iz EU.

Ako bi smo ovde pravili klasifikaciju standarda to bi daleko prevazišlo prostor određen za ovaj članak, jer cela ideja standarda i CAP-a je da reguliše celu jednu sferu delatnosti i zato možemo da razmotrimo par primera koji pokazuju kuda trendovi idu.

## Standardi u zaštiti potrošača

Najbolji primer su pesticidi. Da bi se valjano ispitalo delovanje jednog pesticida, na primer hlorantraniprola, EFSA-ino telo PPR (*engl. „Panel on Plant Protection Products and their Residues“*) mora da sprovede doslovce hiljade oglada čija se vrednost meri milionima evra. Kao rezultat, ispitivanja, oglada, naučne diskusije vrhunskih evropskih stručnjaka nastaje zaključak koji bi sve te rezultate objedinjuje u standard. Na primer po tom standardu maksimalna količina pomenutog pesticida u na primer, bademima je 0,005 mg/kg.

Da bi smo došli do te iste cifre, i odredili koliko maksimalno bademi mogu da imaju pesticida pri uvozu, morali bismo da uradio sve ono što je EU već uradila da bi zaštitila svoje potrošače, međutim takav zaključak, ne samo mi nego bilo ko u svetu, možemo da dobijemo praktično besplatno. I naravno, da te standarde možemo i moramo da uvedemo.

U stvari, većina standarda Srbije koja se tiču MRL na ovaj ili onaj način imaju veze sa Unijom. To nije slučajno jer proces harmonizacije u toj sferi je daleko odmakao.

Sličan primer je usvajanje standarda u zdravstvenoj zaštiti životinja. Upotreba antibiotika u ishrani živine je zabranjena, Srbija će morati da implementira taj standard.

S druge strane, imamo i obrnute primere. Vakcinacija svinja protiv svinjske kuge je zabranjena u celoj Evropi, gde se primenjuje taktika „*stamping out*“ ukoliko se kuga pojavi. Farmerima se nadoknađuje vrednost ubijenih životinja. Srbija već godinama pokušava da prestane sa vakcinacijom protiv svinjske kuge, što je projekat koji je delom finansirala upravo Unija. Moguće je da ćemo ove godine imati neke konkretne rezultate na tom polju.

Prihvatanje gore navedenih standarda je važno i zbog zaštite potrošača u Srbiji, ali i zbog toga što praktično nemamo pravog izbora. Poslednji primer, vakcinacija svinjske kuge ne samo da utiče na izvoz poljoprivrednih proizvoda, svinjskog mesa u Evropsku uniju nego ima negativan efekat na izvoz srpske svinjetine na treća tržišta. Pošto je po Evropskim pravilima čak zabranjen i

transport ohlađenog mesa vakcinisanih životinja preko teritorije zemalja članica, Srbija praktično nema suvozemni put kojim bi mogla da izvozi svinjetinu za Rusiju. Ako pri tome znamo da nema ni izlaz na more, jasno je da praktično ne prihvatanje pravila EU praktično znači blokadu izvoza svežeg i smrznutog mesa iz Srbije.

U ovom segmentu postoje značajni izazovi u implementaciji. Ipak, ispunjavanje propisa i implementacija EU standarda ne bi ni u kom slučaju smela da se dovede u pitanje, ne zbog našeg odnosa sa EU već zbog naših potrošača.

## Standardni u zaštiti životne sredine

Standardi zaštite životne sredine u Evropi su među najvišim u svetu. Ogroman deo od ukupnih i propisa i regulative se odnosi upravo na ovaj segment, a opet veliki deo od ukupnih propisa se zapravo tiče poljoprivrede. Neke ekološke praske se nama u Srbiji naizgled čine kao nepojmljive. Na primer, setva pšenica ispred useva okopavina, pšenice koja se pre setve okopavine zaore je obavezna mera čija je ideja sprečavanje migriranja azota iz đubriva ka izvorima podzemnih voda.

Ipak, mada mnoga ekološka pravila deluje kao pomalo čudna, ali realno našim poljoprivrednicima ne bi bio problem da ih usvoje, neke stvari koje su na prvi pogled trivijalne, će biti problem u najavi. Ukoliko se ukaže potreba, svaki poljoprivrednik u Srbiji može da poseje pšenicu pred setvu okopavina, međutim mali broj njih može da preko noći promeni traktor kojim radi. Evropska unija aktivno radi na usvajanju TIER4 standarda za motore u traktorima. Praktično svaki veći traktor koji se proizvede u EU već koristi „ad blue“ ili ima filtere za čestice koje se nađu u izduvnim gasovima posle sagorevanja dizel goriva. U Srbiji ne samo da ne postoji slični standardi za traktore, nego bi bili nesprovodljivi sve i da ih neko donese. Šta više gotovo nijedan traktor koji se proizvodi u Indiji, na Dalekom Istoku, ili u Belorusiji apsolutno nije kompatibilan sa EU standardima. Da stvari budu gore, trenutno se u Srbiju uvoze polovne poljoprivredne mašine koje se izbacuju iz Zapadnih zemalja upravo jer ne odgovaraju standardima. U teoriji, kada bi se Srbija sada priključila EU, polovina traktora uskoro ne bi mogla da se koristi. Zamena poljoprivredne mehanizacije koja je u Srbiji stara u proseku između 20 i 30 godina je veliki posao.

## Standardi u sektoru agrarnih plaćanja

Srbija je nekoliko puta već „propustila“ šansu da povuče sredstva koja joj pripadaju po IPARD programu zbog toga što naši sistemi kontrole potrošnje novca nisu bili kompatibilni sa EU. Način na koji se kontroliše kako se novac troši u EU je vrlo rigorozan i podjednak za sve zemlje članice, čak i kada apsolutni iznos subvencija nije. Koliko je važno poštovanje standarda, procedure i zakona pokazuje zahtev Evrope srpskoj Upravi za agrarna plaćanja da se instaliraju kamere u kancelarije uprave koje će pratiti vreme predaje zahteva. Pošto novca u sistemu verovatno neće

imati za sve zainteresovane poljoprivrednike, sredstva koja će se između ostalog davati za nabavku novih traktora dodeljivaće se po vremenu pristizanja zahteva. Da bi ceo proces bio transparentan kamere će beležiti kada je koji činovnik primio predmet na razmatranje. Standardi Evropske unije su takvi da omogućće maksimalnu efikasnost u trošenju javnog novca. Da bi nam EU dala bilo kakav novac, sigurno je da će želeći da zna da li je novac dobro i pošteno utrošen na ono čemu je bio namenjen. Samo prihvatanjem u potpunosti EU standarda uopšte možemo i da pomislimo da možemo da „povučemo“ sredstva iz EU. Međutim, kao i u prethodnom delu teksta, standardi u praćenju toka novca su toliko dobri, toliko precizno definisani da spreče zloupotrebe da bi Srbija trebalo da ih usvoji čak i da ne postoji IPARD kao motivacija, jednostavno, jer je sistem dobar.

## Negativni interni aspekti mogućeg ignorisanja standarda EU

Naravno, Srbija je, još uvek, nezavisna zemlja i može da svoj put bira sama, međutim, čak i ukoliko Srpska politika odstupa od ideje pridruživanja Uniji, negativne posledice odustajanja od standarda, pravila, zakona, EU bi se osetile čak i segmentima gde bi se manje očekivalo. Možemo da na zanemarimo politiku, stranu pomoć i druge povezane teme ali samim tim što su standardi koje je napravila EU na samom vrhu svetske liste, odustajanje od njih bi značajno poljuljalo poverenje potrošača u domaće proizvode i to u situaciju otvorenog tržišta za evropske proizvođače hrane može da bude veoma loše.

Ukoliko zamislimo slučaj da na primer Srbija odustane od usaglašavanja količine pesticida u povrću, i prosto izađe „iz sistema“ odnosno napravio svoj neusaglašeni sistem kontrole koji bi, verovatno bio manje strog od onoga u EU, za čiji smrznuti krompir bi se potrošač odlučio? To važi i za sve druge prehrambene proizvode. Da li će naš potrošač pre kupiti domaću ili mađarsku salamu ako zna da su po standardima EU antibiotici zabranjeni i u najmanjim količinama a po našim recimo nisu.

Ne moramo ni da objašnjavamo da na primer nepoštovanje standarda EU što se tiče sadržaja norovirusa malini, apsolutno znači da Srbija neće moći uopšte izvozi maline na to tržište. Isto važi i za MRL što se tiče pesticida.

I na kraju, ukoliko bi na primer Srbija odustala od standarda u sektoru agrarnih plaćanja, da li bi stvarno to probudilo poverenje u pravnu državu kod građana ukoliko znamo koliko je energije uloženo da bi se ti standardi napravili takvim kakvi jesu upravo da bi se rešio problem korupcije?

## Zaključak

Možda paradoksalno, međutim čak i ukoliko proces pridruživanja Srbije EU ikada stane ili doživi krizu, to će biti čak i mnogo manji problem i šteta od toga da Srbija odustane od EU standarda u poljoprivredi.



Tokom pola veka Evropa je razvijala set mera, zakona, propisa koji su od njenih farmera napravili najkonkurentnije, najprestižnije na svetu uz sistem isplate koji svakom pojedincu daje šansu da se razvije i da ugrabi pravedan deo kolača.

Bilo kakva da je budućnost Srbije u Evropskim integracijama, iskustva evropskih država i poljoprivrednika bi trebalo da iskoristimo za unapređenje sopstvene efikasnosti.

Pri tome, realnost je da je Srbija još uvek daleko od EU, međutim to nas ne sprečava da ono što je dobro po naše poljoprivrednike već sada, prihvatimo.



# EVROPSKE SVESKE

br. 8/2017

## Izdavač

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31, Beograd  
[www.emins.org](http://www.emins.org)

## Za izdavača

Maja Bobić

## Urednik i autor

prof. dr Dejan Milenković

## Autori

Miloš Milovanović  
Stela Strsoglavec  
Uroš Davidović

## Dizajn, priprema za štampu

Štampa Grafolik, Beograd

ISBN 978-86-80046-40-2

Beograd, oktobar 2017. godine



Evropski  
pokret  
Srbija

EVROPA  
za  
MENE



Ova publikacija je napisana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Evropske unije.