

UDK: 338.434

Datum prijema rada: 16.12.2012.  
Datum prihvatanja rada: 19.12.2012.

PREGLEDNI RAD

EKONOMIJA  
TEORIJA I PRAKSA  
Godina V • broj 4  
str. 80–93

## FINANSIRANJE POLJOPRIVREDE U SKLOPU ZAJEDNIČKE AGRARNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Stojsavljević Miroslav<sup>1</sup>  
Brkanlić Sandra<sup>1</sup>

**Sažetak:** Agrarni sektor i proizvodnja hrane se izdvajaju kao jedan od najregulisanijih segmenata u ekonomiji Evropske unije još od šezdesetih godina 20. veka kada je zaživela Zajednička agrarna politika, odnosno centralizovano upravljanje i finansiranje poljoprivrede u sklopu Unije. Konstantno prilagodavanje i stalne modifikacije ove politike obezbedile su Evropi stabilno snabdevanje prehranbenim proizvodima sa značajnim viškovima namenjenih izvozu, ali u isto vreme i stabilnost cena i relativno konstantne uslove poslovanja proizvođačima. Postepeni ali odlučni prelazak sa politike indirektnih protekcionističkih mera na direktno finansiranje proizvođača i na programe koji doprinose ne samo stabilnoj i profitabilnoj poljoprivrednoj proizvodnji, već i očuvanju životne sredine i tradicionalnih načina proizvodnje i života u ruralnim područjima Evrope karakteriše Zajedničku agrarnu politiku na početku 21. veka. Ovakav pristup koji, preko stabilnosti cena i visokog kvaliteta poljoprivrednih proizvoda, vodi računa kako o potrošačima, tako i o proizvođačima, njihovim uslovima života i rada i očuvanju zdrave prirodne sredine predstavlja primer koji i druge zemlje treba da slede u koncepciji održivog razvoja agrara.

**Ključne reči:** Zajednička agrarna politika / finansiranje poljoprivrede / očuvanje prirodne sredine / ruralni razvoj

### UVOD

Prvi koraci u nastajanju današnje Evropske unije vezani su za Evropsku uniju za ugalj i čelik (1951), a u kasnijem periodu kao najveća dostignuća procesa nastajanja jedinstvene Evrope isticani su stvaranje carinske unije, šengenska zona ili zajednička trgovinska politika, ali poljoprivreda je u stvarnosti ona delatnost u kojoj se najduži vremenski period i u najvećoj meri oseti jedinstvena politika Unije, cen-

<sup>1</sup> Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Novi Sad, Čvečarska br. 2, e-mail: minjast@eunet.rs

tralizovano upravljanje i finansiranje. Kreiranje i implementacija zajedničke agrarne politike (*Common Agricultural Policy*) predstavljalo je najveću inovaciju u ovoj oblasti, a istovremeno i prvi uspešan pokušaj da se, u ekonomskom smislu, primeni jedinstvena politika na teritoriji više suverenih država (Fennell, 1997). Ovo se nije odnosilo samo na njihove međusobne odnose, već i na relacije sa ostatkom sveta. U mnogim aktima Evropske unije poljoprivreda je definisana kao centralna, veoma značajna privredna grana kako za svaku zemlju članicu, tako i za Uniju kao celinu. Ovo ne treba da čudi pošto je proizvodnja hrane možda i najznačajnija ljudska delatnost, a sa aspekta ekonomije i globalnih međudržavnih odnosa ima ogroman značaj. Važnost poljoprivrede za Evropsku uniju može se sagledati iz nekoliko podataka koji plastično ilustruju njenu ulogu i mesto u ekonomiji Zajednice:

- Poljoprivredna i prehrambena industrija Evropske unije obezbeđuju preko 15 miliona radnih mesta, što čini 8,3% ukupno zaposlenih građana članica Unije. Ovo je prosečna veličina za čitavu Uniju koja značajno varira od zemlje do zemlje. U tzv. „starim“ članicama (15 industrijski razvijenih država Zapadne Evrope) ovaj prosek iznosi 4% dok je u „novim“ zemljama članicama (Rumunija, Bugarska, Slovačka, Mađarska i dr.) i preko 12% ukupno zaposlenih angažovano u poljoprivredi i u prehrambenoj industriji.
- Poljoprivredna proizvodnja učestvuje u bruto nacionalnom proizvodu evropskih zemalja sa 2%–3%, ali u zemljama kakve su Bugarska i Rumunija to iznosi i do 10% nacionalnog BDP-a. Ukupna vrednost proizvodnje agrarnog sektora je za 2008. godinu procenjena na 635 milijardi evra (European Commission, 2012a).

U pristupu zemalja Unije, pored konstantnog povećanja redovne poljoprivredne proizvodnje sve više se potenciraju i aktivnosti koje se tiču zaštite životne sredine, ali takođe i očuvanja tradicionalnih kulturnih vrednosti ruralnog nasleđa, koje ima snažnu poziciju u Evropi. Očuvanje tradicionalnih načina poljoprivredne proizvodnje i života na selu, stare arhitekture i običaja, ali i proizvodnja karakterističnih biljnih i životinjskih vrsta i produkata predstavlja jedan od tri osnovna cilja zajedničke agrarne politike. Agroekološke mere danas ne samo što su obavezni element novih programa ruralnog razvoja, već i važan element prihvatanja multifunkcionalne uloge koju u društvu ima savremena poljoprivreda. Karakteristično za zajedničku politiku Evropske unije u ovoj oblasti je to da se teži kompromisu između snažne centralizacije i jedinstvene politike s jedne strane, uz istovremeno potpuno uvažavanje lokalnih potreba i istorijskog nasleđa. Konstantnim reformisanjem zajedničke agrarne politike EU, sve više se smanjuju direktna davanja za proizvodnju a povećava se procenat koji u budžetu Unije zauzimaju davanja za ukupan ruralni razvoj. Propisani su precizni uslovi pod kojima se za ruralni razvoj može odobriti

finansijska pomoć, a radi se o merama kao što su: investicije u poljoprivredna gazdinstva, podrška mladim poljoprivrednim proizvođačima, profesionalna obuka, rano penzionisanje, podrška manje razvijenim oblastima, unapređenje proizvodnje i marketinga poljoprivrednih proizvoda, očuvanje životne sredine, pošumljavanje, i druge aktivnosti.

## ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

### *Nastanak i razvoj zajedničke agrarne politike*

Zajedničku agrarnu politiku Evropska unija je počela praktično da primenjuje pre pola veka, 1962. godine. Ovaj složeni projekat doneo je u relativno kratkom vremenu veoma značajne pozitivne efekte, od kojih treba izdvojiti:

- a) postignutu stabilnost unutrašnjeg tržišta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda,
- b) porast prihoda poljoprivrednih proizvođača,
- c) sigurnost u snabdevanju stanovništva,
- d) u velikoj meri smanjenu zavisnost od uvoza.

S druge strane, svojim snažnim i direktnim delovanjem zajednička agrarna politika je izazvala i neke negativne posledice koje su se ogledale pre svega u velikoj budžetskoj potrošnji, razlikama koje su se pojavile između proizvođača i regiona u samoj Uniji, ali i ekološke probleme proistekle iz previše intenzivne proizvodnje, odnosno povećanog korišćenja hemijskih sredstava i preterane upotrebe svih resursa uopšte.

U proteklom period usledile su brojne reforme zajedničke agrarne politike, prva već 1968, zatim 1972, pa 1985. godine. Reforma iz 1985. je poznata kao „Zelena knjiga“, skup mera koje je trebalo da izjednače ponudu i tražnju, uvedu nove načine regulisanja proizvodnje u najugroženijim sektorima i analiziraju alternativna rešenja za budući razvoj ove politike. Član 39.1 (b) Rimskog ugovora odnosi se na standard života poljoprivrednih proizvođača i predviđa visinu zarade na nivou ostalih sektora privrede (Fennell, 1997). U procesu sprovođenja zajedničke agrarne politike moralo se voditi računa o strukturalnim i prirodnim razlikama koje postoje između različitih ruralnih oblasti Evrope, te ona u samom startu predviđa diferenciran prilaz različitim regionima. Jedan od najznačajnijih zaokreta u zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije izvršen je njenom reformom 1992. godine. Viškovi poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (poznati u javnosti kao „planine butera“), sve veće razlike između regiona i država-članica, kao i veliki pritisci ostalih zemalja primorali su organe Evropske unije da naprave veliki

zaokret napuštajući indirektnu mere podrške poljoprivrednoj proizvodnji i povećavajući udeo direktnog finansiranja proizvođača u svom agrarnom budžetu. Sredstva namenjena širokoj oblasti ruralnog razvoja prvi put dobijaju značajnije mesto u budžetu, i mada nisu direktno vezana za poljoprivrednu proizvodnju, značajno doprinose promeni dotadašnje politike finansiranja ruralnih oblasti u zemljama Evropske unije.

Jedan od najvažnijih ciljeva ove reforme je bilo snižavanje cena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda radi povećanja njihove konkurentnosti na domaćem i svetskom tržištu. Na ovaj način umanjeni prihodi proizvođača kompenzovani su direktnim plaćanjima, što je predstavljalo veliku novinu u vođenju zajedničke agrarne politike Unije. Osim toga, ovom reformom su uvedene dodatne mere za uređenje tržišta i zaštitu životne sredine.

Reforma iz 1992. godine je bila uspešna, ali promene koje su nastupile u narednom periodu – događaji na svetskoj sceni, proširenje Unije priključivanjem zemalja Srednje i Istočne Evrope, uvođenje zajedničke valute, povećanje konkurentnosti proizvoda trećih zemalja i nova runda pregovora u sklopu Svetske trgovinske organizacije (STO), zahtevale su dalja prilagodavanja. Sledeća veća izmena zajedničke agrarne politike, tzv. „Agenda 2000“ usledila je 1999. godine kada se dodatno pojačava finansiranje „drugog stuba“ ove politike i sredstva budžeta namenjena sveobuhvatnom ruralnom razvoju postaju sve značajnija u odnosu na ona predviđena samoj poljoprivrednoj proizvodnji. Naime, unutar zajedničke agrarne politike se mogu razlikovati dva osnovna metoda delovanja, tzv. „stubovi“ (*pillars*). Prvi stub se odnosi na tržišne intervencije i finansiranje poljoprivredne proizvodnje, a drugi stub na sveobuhvatni razvoj ruralnih područja (Živadinović, 2010).

Za sada poslednja značajna izmena u oblasti zajedničke agrarne politike usledila je 2005. godine i odnosi se na period 2007–2013. kada je planirano značajno smanjenje udela agrarnog budžeta u ukupnom budžetu na 32% što je manje od polovine učešća poljoprivrede u budžetu Unije osamdesetih godina XX veka.

Ovako značajna delatnost kao što je poljoprivreda mora se pažljivo regulisati, pogotovo što je u pitanju proizvodnja hrane za spostveno stanovništvo, gde zadovoljnost i oslobađanje zavisnosti od uvoza predstavljaju veoma važnu stratešku prednost, kako u ekonomiji tako i u vođenju politike uopšte. Proizvodnji hrane svaka država pristupa sa velikom ozbiljnošću i u današnjem svetu, a takođe i u istoriji. To su retke nadnacionalne, zajedničke politike a pogotovo modeli finansiranja kao što je to slučaj sa finansiranjem agrara u Evropskoj uniji. Iako je Unija generalno gledano visoko industrijalizovana, unutar Evropske unije postoje značajne

ruralne oblasti u kojima živi čak 56% njenog stanovništva. I ta činjenica, između ostalog, predstavlja značajan motiv za veliko angažovanje najviših organa Unije na razvoju ruralnih oblasti, što se realizuje ne samo stimulisanjem i pospešivanjem poljoprivredne proizvodnje, već i primenom velikog broja različitih mera i aktivnosti koje doprinose sveobuhvatnom razvoju ovih regija i poboljšanju kvaliteta života njihovih stanovnika. Ova zajednička politika se razvija kao prateća uz zajedničku agrarnu politiku Unije, sa ciljem da doprinese ekonomskoj i socijalnoj koheziji, odnosno uravnoteženom razvoju država članica, pošto oblast poljoprivrede može biti posebno pogodena funkcionisanjem jedinstvenog tržišta. Zasnovana je na uredbi Saveta ministara 1257/99 koja ima prvenstveni zadatak da podrži proces modernizacije poljoprivredne proizvodnje. Osnovni i najvažniji cilj jedinstvene ruralne politike Evropske unije jeste da obezbedi podršku procesu modernizacije poljoprivrednih proizvodnih struktura kako bi se proizvodilo više i ekonomičnije, ali i poboljšao životni standard seoskog stanovništva, uz veliku brigu za očuvanje životne sredine. Održavanje kvaliteta života seoskih zajednica traži se kroz unapređivanje njihove diverzifikacije, kako bi mogle da se preorijentišu sa tradicionalne ekstenzivne poljoprivredne proizvodnje (usevi, stočarstvo) na nove aktivnosti, kao što su uzgajanje lekovitog bilja, voća i povrća, vinogradarstvo, proizvodnja alternativnih goriva – bio dizela, prirodnog gasa i sl. Ove mere su zamišljene da stvore uslove za dodatne izvore prihoda i zapošljavanja za poljoprivredne proizvođače i njihove porodice, ali istovremeno da donose koristi i za širu zajednicu kroz favorizovanje održivog razvoja.

U okviru ove politike posebna pažnja se poklanja modernizaciji poljoprivrednih domaćinstava, pomoći pri proizvodnji i plasmanu kvalitetnih prehrambenih proizvoda, odnosno povećanju njihove konkurentnosti na eksternom tržištu. Pored toga, mere podrške se usmeravaju i na ojačavanje položaja mladih u poljoprivrednoj proizvodnji, paralelno sa stvaranjem uslova za raniji odlazak u penziju za poljoprivrednike. Šumarstvo je takođe prihvaćeno kao jedan od važnih elemenata sveobuhvatnog ruralnog razvoja, te zajednička agrarna i politika ruralnog razvoja daju podršku ovoj oblasti, a posebno u sferi zaštite životne sredine.

### **Osnovna načela zajedničke agrarne politike**

Tri osnovna načela na kojima se bazira zajednička agrarna politika Evropske unije definisana su na samom početku projekta, 1962. godine, i uprkos mnogim promenama koje je ova politika doživela u proteklih 50 godina, u svojoj suštini praktično važe i danas. To su:

#### **1. Jedinstveno tržište koje ima dva aspekta:**

- o primenu pravila o slobodnom prometu robe između država članica (odnosi se na poljoprivredne proizvode) i
- o određivanje zajedničkih cena i pomoći, bez obzira na sedište konkretnog ekonomskog subjekta.

Korektna primena ovog načela zahteva zajedničko regulisanje cena, davanje pomoći, ista pravila konkurencije, harmonizaciju propisa o zdravstvenom osiguranju i administrativnim postupcima, kao i zajedničku spoljnotrgovinsku politiku.

#### **2. Prioritet Unije, gde se podrazumeva:**

- o davanje prioriteta poljoprivrednim proizvodima iz Unije pred uvoznim proizvodima i
- o zaštita tržišta Evropske unije od poremećaja izazvanih (nekontrolisanim) uvozom poljoprivrednih proizvoda, kao i od poremećaja koji mogu nastati na svetskom tržištu.

#### **3. Finansijska solidarnost. Svi troškovi koji proizlaze iz primene zajedničke agrarne politike moraju biti raspoređeni između svih zemalja članica, bez obzira na njihov nacionalni interes.**

U okviru zajedničke agrarne politike kombinuju se različiti oblici finansiranja, direktne subvencije, diktiranje cena, uvozne carine, kvote kao i drugi mehanizmi intervencije u cilju ostvarenja proklamovanih ciljeva:

- obezbeđivanje konstantne i sigurne proizvodnje kvalitetne hrane i drugih poljoprivrednih proizvoda,
- održavanje stabilnih cena poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda,
- postizanje dobrog životnog standarda poljoprivrednih proizvođača, ali i svih ostalih građana,
- zaštita prirodne sredine i istorijskog nasleđa.

Evropska unija konstantno prati situaciju na domaćem, ali i na svetskom tržištu, i vrši potrebna prilagođavanja svojih taktičkih, a po potrebi i strateških ciljeva. U tom smislu za budžetski period 2007–2013. godine, kao osnovne teme na koje će se fokusirati zajednička agrarna politika Unije definisani su:

- povećanje konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva;
- poboljšanje ekološke situacije – briga o prirodnoj sredini;
- poboljšanje kvaliteta života u ruralnim područjima i diverzifikacija agrarne ekonomije.

Kao što se vidi, to su blago modifikovani osnovni ciljevi zajedničke agrarne politike, a indikativno je da se sa metoda upliva na proizvodnju i cene kroz inter-

vencionističke, indirektno mehanizme koji su dominirali u periodu do sredine devedesetih godina XX veka postepeno, ali sigurno, prelazi na metode ostvarivanja ciljeva putem podizanja kvaliteta i konkurentnosti proizvoda. Takođe je očigledno strateško baziranje ne budućnosti okrenutoj održivoj poljoprivrednoj proizvodnji.

Primenom navedenih načela teži se postizanju sledećih ciljeva:

- Identifikacija oblasti u kojima se posredstvom lokalne pomoći tela EU postižu rezultati koji najviše čine za Uniju kao celinu;
- Uspostavljanje veze sa najvažnijim prioritetima Evropske unije;
- Obezbeđuje se konzistentnost sa drugim vidovima politike EU, na prvom mestu sa ekonomskim jedinstvom i očuvanjem okoline, tj. održivim razvojem;
- Pomaže se implementacija nove, tržišno orijentisane zajedničke agrarne politike i neophodno restrukturiranje u novim zemljama članicama.

#### Mehanizmi finansiranja poljoprivrede u okviru zajedničke agrarne politike

##### Budžet

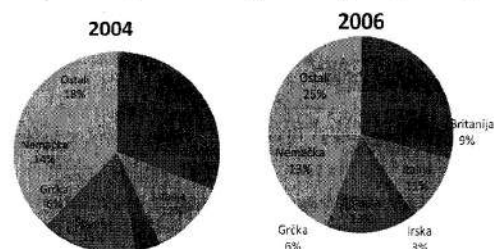
Zajednička agrarna politika Evropske unije je sistem finansiranja, subvencija i drugih mera i programa koji se primenjuju u zemljama članicama, definisan u poglavlju III, članovima 38 do 44 Evropskog sporazuma (*Treaty on the Functioning of the European Union*) (European Commission, 2012a). U prvim godinama postojanja, za realizaciju zajedničke agrarne politike je odvajan veliki deo ukupnog budžeta Evropske unije. Danas se za finansiranje ovih aktivnosti izdvaja oko € 55 milijardi godišnje, što čini oko 40% ukupnog budžeta, odnosno približno 0,5% BDP Unije (European Commission, 2012a).

Finansiranje poljoprivrede ima jasan trend smanjenja kao deo budžeta Evropske unije:

- godine 1984. čak 71% celokupnog budžeta je bilo namenjeno agraru,
- godine 1992. to je bilo 48%,
- godine 2013. očekuje se da učešće agrarnog budžeta u ukupnom budžetu Unije ne pređe 32%.

Planirano je da se u periodu 2007–2013. sredstva za programe „stuba 1“ (indirektno mere pomoći) zadrže na postojećem nivou, tj. € 42–43 milijarde godišnje, dok će se finansiranje projekata i aktivnosti koje spadaju u „stuba 2“ (ruralni razvoj u celini) podići sa € 10,5 milijardi u 2006 na € 13,2 milijardi 2013. godine. Od 1985. do 2011. deo budžeta Unije koji je namenjen poljoprivredi smanjen je sa preko 70% na približno 40%, a ovaj trend će se nastaviti i u narednim godinama.

Slika 1: Procenat korišćenja sredstava Zajedničke agrarne politike po zemljama.

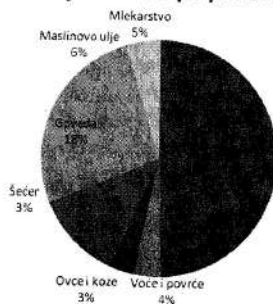


Izvor: Analiza autora prema European Commission, 2012.

Druga značajna promena u strukturi poljoprivrednog budžeta Evropske unije ogleda se u jasnoj orijentaciji na direktno finansiranje proizvođača. Mere „drugog stuba“ zajedničke agrarne politike usmerene su ka sveobuhvatnom razvoju ruralnih područja, kroz diverzifikaciju proizvodnje, adaptaciju i modernizaciju farmi, razvoj marketinga i nastupa na tržištu uopšte, edukaciju itd. Sredstva za ove namene dodeljuju se na osnovu lokalnih i nacionalnih planova, kreiranih od strane nižih teritorijalno-organizacionih jedinica, ali koje odobravaju tela Unije. Interesantno je da se prilikom odobravanja sredstava iz ovih programa organi EU vode ne samo lokalnim interesima, već je odlučujući faktor činjenica da li (i koliko) takav projekat doprinosi zajedničkom, opštem napretku Unije i poboljšanju njenog položaja kao celine.

Slika 2: Potrošnja sredstava agrarnog budžeta EU prema vrsti poljoprivredne proizvodnje.

Potrošnja budžeta po proizvodima



Izvor: Analiza autora prema: European Commission, 2012.

## FONDOVI I PROGRAMI

U sklopu mera i aktivnosti zajedničke agrarne politike i politike ruralnog razvoja Evropska unija je oformila veliki broj programa i projekata koji su usmereni ka postizanju proklamovanih ciljeva u ovim oblastima. Podrška ruralnom razvoju se vrši, između ostalih mehanizama, i preko fondova i projekata namenjenih specifičnim potrebama korisnika, odnosno postizanju konkretnih ciljeva u okviru zajedničke agrarne politike. Jedan od osnovnih fondova je Evropski fond za usmeravanje i garancije u poljoprivredi (European Commission, 2012a). U ovom radu će kao ilustracija ove politike biti navedene osnovne karakteristike tri programa koji su usmereni razvoju održive poljoprivredne proizvodnje i ruralnih oblasti država članica Evropske unije.

### a) Lider (LEADER, LEADER PLUS)

Za potrebe pomoći razvoju ruralnih područja 1991. godine kreiran je program „Lider“ (LEADER: *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* – „Povezivanje aktivnosti na ekonomskom razvoju poljoprivrede“), kroz koji se finansira i ohrabruje aktivno uključivanje ruralnih zajednica u razvoj lokalne ekonomije, ali i privrede celokupne Unije. Ovakav pristup je postigao značajne rezultate, pa je sledeća verzija ove inicijative, program „Lider plus“ počeo korak dalje,

sa ciljem da dodatno pomogne razvoj visoko kvalitetnih, originalnih strategija integriranog održivog razvoja u ruralnim oblastima. Ova inicijativa je istovremeno i instrument pomoći za čitavu ruralnu politiku Evropske unije, kojom se dopunjava delovanje Unije u okviru zajedničke agrarne politike. Sredstva iz ovog programa su otvorena za sve evropske ruralne regije, a one koje konkurišu moraju da pokažu svoje kapacitete za podršku predloženih razvojnih projekata, u smislu bolje koherentnosti. Ovaj program ima četiri osnovna cilja, koji su u potpunosti sinhronizovani sa strateškim ciljevima zajedničke agrarne politike (European Commission, 2012b):

- I Korišćenje novih znanja i tehnologija radi razvijanja konkurentnosti;
- II Poboljšanje kvaliteta života u ruralnim oblastima;
- III Podizanje kvaliteta lokalnih proizvoda i pospešivanje prisustva malih proizvođača na tržištu;
- IV Optimalno korišćenje i očuvanje prirodnih i drugih (kulturnih, društvenih) resursa.

Oba programa se sprovode kroz lokalne akcione grupe (*Local Action Groups* – LAG), koje čine predstavnici javnog i privatnog sektora sa jednog područja. Mreža se sastoji od 893 LAG u 15 zemalja Evropske unije. Finansiraju se projekti usmereni na realizaciju zajedničkih usvojenih ciljeva, ali kroz aktivnosti na lokalnom nivou. Budžet početnog „Lider“ programa za period 2004–2006 je iznosio preko € 5 milijardi, od čega je € 2,1 milijarde obezbeđivano iz budžeta EU, dok je ostatak sredstava bio odgovornost pojedinačnih država, njihovih institucija ali i privatnog sektora koji je, nalazeći svoj interes u sprovođenju zajedničkih programa, mogao da učestvuje u njihovom finansiranju i realizaciji.

### b) Kapri (CAPRI)

Neki od programa iz oblasti zajedničke agrarne politike su veoma specifični, kao što je projekat „Kapri“ (CAPRI: *Common Agricultural Policy Regionalized Impact*, odnosno „Merenje rezultata zajedničke poljoprivredne politike“) kojim se vrši statističko ispitivanje i prilagođavanje poljoprivredne proizvodnje kako bi se maksimalno povećala konkurentnost lokalnih proizvođača. Cilj projekta je razvoj univerzalnog evropskog statističkog oruđa za praćenje i analizu uticaja Zajedničke agrarne politike. „Kapri“ analizira raspoložive prirodne i proizvodne resurse i stepen njihovog optimalnog korišćenja. Podaci se sakupljaju sa 250 regionalnih modela, koji obuhvataju Evropsku uniju, ali i zemlje Zapadnog Balkana i Norvešku. U ovaj projekat su uključene su brojne nacionalne naučno-istraživačke institucije, a koordiniran je od strane Univerziteta u Bonu.



### c) SAPARD

Kao ilustracija prilagodljivosti i dugoročnog planiranja razvoja poljoprivrede od strane evropskih organizacija može poslužiti primer posebnog programa koji je kreiran 1999. godine u sklopu „Agende 2000“, jedne od reformi Zajedničke agrarne politike, kako bi pripremio i pomogao državama Centralne i Istočne Evrope koje su u to vreme bile u fazi pristupanja EU. SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development*, „Specijalni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj“) zamišljen je da kroz godišnji budžet od 560 miliona Eura u periodu od šest godina (2000-2006) razvija održivu poljoprivrednu proizvodnju i ruralni razvoj u zemljama kandidatima. Njegov osnovni cilj je bio da odgovori na prioritetne probleme adaptiranja proizvodnje u ovim državama, kao i da im pomogne da postignu standarde poljoprivrede koji postoje u razvijenijim zemljama – članicama Evropske unije. Pomoć je pružana u oblastima koje su određivale same države kandidati, ali u skladu sa prihvaćenim prioritetima zajedničke agrarne politike Unije. Kao najvažnije oblasti, definisana su unapređenja postojećih uslova i struktura za:

- proizvodnju poljoprivrednih i proizvoda od ribe,
- distribuciju proizvoda,
- pojačanu kontrolu kvaliteta hrane,
- veterinarsku i fitosanitarnu kontrolu,
- ustanovljavanje proizvodnih grupa u skladu sa praksom EU, i
- podsticanje mera agro-ekologije i podizanje standarda u ovoj oblasti.

Za države koje se nalaze u statusu kandidata u narednom periodu (posle 2006. godine), istu funkciju kao što je imao SAPARD u prethodnom proširenju danas ima „Komponenta V“ (ruralni razvoj) Instrumenta za prepristupnu pomoć (*Instrument of Preaccession Assistance – IPA*).

### ZAKLJUČAK

U čitavoj dosadašnjoj istoriji evropskih integracija, a posebno u politici Evropske unije od njenog osnivanja do danas očigledan je veliki značaj koji se pridaje poljoprivredi, a zajednička agrarna politika predstavlja jedan od osnovnih kohezionih činilaca Unije. Proizvodnja hrane u dovoljnim količinama, kvalitetu i na način koji ne ugrožava životnu sredinu niti remeti ravnotežu u prirodi, tj. razvoj održive poljoprivredne proizvodnje, osnovni je motiv zajedničke agrarne politike Evropske unije. Ovome treba dodati neizostavni ekonomsko-politički faktor postizanja nezavisnosti od uvoza hrane uz istovremeno očuvanje osjetljive ravnoteže u ekonomskoj sferi agrara.

Protekcijonizam prema spoljnom svetu i intenzivno unutrašnje subvencionisanje poljoprivredne proizvodnje koji su u prvim decenijama postojanja Unije predstavljali najjače oružje i glavne mehanizme Zajedničke agrarne politike, sredinom devedesetih godina XX veka polako ustupaju mesto drugim metodama zaštite i stimulacije. Evropa je uspjela da relativno ekonomično proizvodi dovoljno hrane za svoje stanovništvo i da istovremeno bude konkurentna na svetskom tržištu, a da sa druge strane osigura stabilnost svog poljoprivrednog i budžeta u celini. Balans između ovih kategorija je veoma labilan i bile su potrebne brojne, ponekad i drastične, mere prilagođavanja kako unutrašnjim kretanjima i promenama, tako i svetskim faktorima koji imaju značajan uticaj na evropsku ekonomiju i poljoprivredu.

U periodu 2007-2013. godine još više se intenzivira zaokret od protekcijonističkih mehanizama i indirektnog uticaja na sektor poljoprivredne proizvodnje ka otvorenijoj politici, uz paralelnu neposrednu podršku poljoprivrednim proizvođačima kroz direktno finansiranje lokalnih projekata koji su u skladu sa zajedničkom agrarnom politikom i doprinose kako jačanju pozicije evropske poljoprivredne i prehrambene industrije na svetskoj sceni, tako i zaštiti i očuvanju prirode, ali i kulturnih i tradicionalnih društvenih vrednosti Evrope.

Troškovi vezani za poljoprivrednu proizvodnju, povećanje njene produktivnosti i konkurentnosti, zaštitu prirodne sredine i ukupni razvoj ruralnih oblasti zemalja članica Evropske unije još uvek predstavljaju dominantan deo evropskog budžeta, ali je trend konstantnog smanjivanja tog udela veoma očigledan. Ukoliko se do 2013. godine ostvari planirano učešće poljoprivrednog u ukupnom budžetu od 32%, to će predstavljati više nego dvostruko smanjenje ovih izdataka u odnosu na sredinu XX veka kada je bezmalo 80% budžeta Evropske unije odlazilo na finansiranje zajedničke agrarne politike. Istovremeno se menja i struktura potrošnje ovih sredstava: sve veći deo budžeta se usmerava za direktno finansiranje poljoprivrednih proizvođača, a širi koncept ruralnog razvoja, koji prvenstveno obuhvata zaštitu prirode i poboljšanje uslova života ljudi u seoskim područjima, odnosno podsticanje održive poljoprivredne proizvodnje, takođe dobija na značaju. Po svom obimu se sredstva za ove namene približavaju izdvajanjima za klasičnu proizvodnju i preradu hrane.

Proširenje Evropske unije priključivanjem zemalja Istočne Evrope (prvenstveno Rumunije i Bugarske), a u perspektivi i država Zapadnog Balkana gde je poljoprivreda značajno zastupljena u nacionalnim ekonomijama, a koje zaostaju u gotovo svim vidovima razvoja za „starije“ članicama, kao i globalna ekonomska kriza i uzdrmana pozicija zajedničke valute predstavljaju dodatni izazov kreatorima agrarne politike Unije. Uskladjivanje velikih razlika unutar tako centralizovanog sistema

kakav je zajednička agrarna politika je povezano sa mnogim rizicima i posebno u svetlu sadašnje ekonomske krize predstavlja veoma osetljivo područje za raspodelu budžetskih sredstava. Sa druge strane, predviđeni globalni rast cena hrane u XXI veku predstavlja šansu za Evropsku uniju, stabilnog i značajnog proizvođača gotovo svih strateških poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, da još više ojača svoju poziciju na svetskom tržištu i ostvari dodatne prihode od izvoza hrane. Istovremeno je od velike važnosti i činjenica da kreatori evropske zajedničke agrarne politike u velikoj meri insistiraju na razvoju održive poljoprivredne proizvodnje, visokom nivou zaštite prirodne sredine i očuvanju tradicionalnih kvaliteta i vrednosti ruralnih područja Evropske unije.

## FINANCING AGRICULTURE WITHIN THE EU'S COMMON AGRICULTURAL POLICY

Stojsavljević Miroslav  
Brkanlić Sandra

**Abstract:** Agriculture and food production have been one of the most regulated segments of the economy of European Union since the second half of the 20th century, when Common Agricultural Policy (CAP) was introduced as a method of centralized management and funding of agricultural production in member countries. Constant changes and modifications of the CAP ensured steady agricultural production and a significant surplus intended for export. At the same time, CAP ensured constant prices and a relatively stable business environment for producers. A gradual but adamant shift from indirect protectionist measures towards direct funding has been the key characteristic of the 21st century CAP. The mentioned changes also included a stronger focus on environment protection and overall development of rural areas. This approach that has led to stability in production, better quality of agricultural products, and strict environmental protection is the example that should be followed by other countries as well.

**Key words:** Common Agricultural Policy / financing agriculture/ environment protection / rural development

## LITERATURA

1. Bošković, J., Ivanc, A., Simić, J. (2003). *Održivi razvoj poljoprivrede i zaštita životne sredine*, Beograd, Megatrend univerzitet.
2. Fennell, R. (1997). *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Oxford, Oxford University Press.
3. Garzon, I. (2007). *Reforming the Common Agricultural Policy*, New York, Palgrave Macmillan.
4. Grant, W. (1997). *The Common agricultural Policy*, New York, St. Martin Press.
5. Živadinović, B., Milovanović, M. (2010). *Vodič kroz EU politike – Poljoprivreda*, Beograd, Evropski pokret u Srbiji.
6. *Agriculture and Rural Development*. (2012). European Commission, preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm).
7. *Analysis from Brussels*. (2011). Farmpolicy, preuzeto sa: <http://farmpolicy.com/2008/10/22/analysis-from-brussels-by-roger-waite-eu-ministers-first-look-at-post-2013-cap/>
8. *Capri RD Project*. (2011). Universitaet Bonn, ILR, preuzeto sa: [http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri-rd/capri\\_rd\\_e.htm](http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri-rd/capri_rd_e.htm).
9. *Eur LEX Council Regulations*. preuzeto sa: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:NOT>
10. *Evropska poljoprivredna politika*. (2012). Agro Vet Management Project, preuzeto sa: [http://www.avm.rs/uvod\\_polj\\_pol.htm](http://www.avm.rs/uvod_polj_pol.htm).
11. *Leader +*. (2012). European Commission, preuzeto sa: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm).
12. *Number of EU Common Agricultural Policy millionaires rises 20% in 2009*. (2011). Finfacts Ireland, preuzeto sa: [http://www.finfacts.ie/irishfinance-news/article\\_1019609.shtml](http://www.finfacts.ie/irishfinance-news/article_1019609.shtml)
13. *Soaring Food Costs and a Closer Look at the CAP*. (2011). Stratfor Global Intelligence, preuzeto sa: [http://www.stratfor.com/memberships/116794/analysis/eu\\_laura](http://www.stratfor.com/memberships/116794/analysis/eu_laura).