

POLJOPRIVREDA ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U KONTEKSTU EU INTEGRACIJA

Branović Milan¹

Sažetak: *Zajednička agrarna politika kao zajednički imenitelj za zakonske i finansijske instrumente Evropske unije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja predstavlja složeni sistem kojeg karakteriše kontinuirani evolucionirani trend. Zemlje Zapadnog Balkana, trasirajući svoj put ka integraciji u EU, preuzele su na sebe teret usaglašavanja svojih agrarnih politika pravnim tekovinama EU u ovoj oblasti što uključuje opsežan reformski posao. Iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su prošle ovaj tranzicioni proces, i sa kojima zemlje ZB dele slično privredno i političko-institucionalno nasleđe, su od velikog značaja za projekcije potencijalnih efekata koje integracije sa sobom nose. Ovaj proces sa sobom neminovno donosi određene troškove ali i koristi i upravo od njihovog odnosa zavisi uspešnost aranžmana integracija po poljoprivredu jedne zemlje. Zaključci ovog istraživanja upućuju na prevladavanje koristi nad troškovima, što govori u prilog ispunjenja osnovne pretpostavke istraživanja.*

Ključne reči: *poljoprivreda / politika / integracije / Zapadni Balkan / EU / troškovi / dobit*

UVOD

Zemlje Zapadnog Balkana, kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU, u integracijama vide veliku šansu za podsticaj razvoja kroz sveukupnu saradnju u okviru samog regiona i sa zemljama članicama Evropske unije.

Međutim, proces integracija nije nimalo jednostavan i uključuje kreiranje novih institucija i implementaciju čitavog niza političkih reformi. Imajući u vidu značaj poljoprivrednog sektora u ekonomskom razvoju ovih zemalja, od suštinske je važnosti da taj proces donese željene rezultate na polju povećanja konkurentnosti,

¹ Student master programa Ekonomsko–pravne studije Evropske Unije Fakulteta za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu Univerziteta Privredna akademija, Cvečarska br. 2, Novi Sad, e-mail: milan_branovic@yahoo.com

poboljšanju regionalne trgovine, podstakne rehabilitaciju prehrambenog lanca i podstakne ekonomski rast (Volk, Erjavec, Mortensen, 2015).

Ovim radom se najpre pruža uvid u proces integracija zemalja Zapadnog Balkana i osnovne zadatke koji pred njima stoje u tom procesu, sa naročitim akcentom na poljoprivredu. Pre osvrta na najbitnije trendove i efekte dosadašnjih integracija na agrarne politike zemalja ZB, navode se sadašnje karakteristike tih politika i njihov položaj u kontekstu izazova koje sa sobom nose integracije. Rad se kritički odnosi prema nivoima konkretne instrumentalizacije poljoprivrednih politika u ovim zemljama kao i prema dosadašnjem stepenu operacionalizacije ciljeva postavljenih u njima.

Potencijalni efekti članstva zemalja ZB u EU na njihov poljoprivredni sektor analizirani su velikim delom na osnovu iskustava u toku i nakon pristupanja EU zemalja Centralne i Istočne Evrope. Konkretni očekivani troškovi i koristi od integracije u agrarnom segmentu su prikazani kroz analizu reformskih izazova i njihovih očekivanih rezultata.

Predmet i cilj istraživanja

Predmet ovog rada je utvrđivanje efekata evropskih integracija na poljoprivredne sektore zemalja u pretpristupnom periodu i neposredno nakon pridruživanja EU. U skladu sa tim, ispituju se iskustva i posledice integracija zemalja Jugoistočne Evrope koje su u prošlom periodu postale članicama EU.

Analizom ovakvih iskustava i statističkih podataka se dolazi do zaključaka bitnih za predviđanje budućih integracionih poduhvata, njihovih bitnih zahteva i posledica.

Na osnovu ovako definisanog predmeta određuje se i osnovni cilj istraživanja koji se sastoji u projekciji integracionih efekata i posledica na poljoprivredu zemalja Zapadnog Balkana. Ove projekcije se konkretizuju grupama verovatnih troškova i dobiti od integracija, kao i njihovih verovatnih/mogućih trendova.

Osnovne pretpostavke i metodologija istraživanja

Osnovna pretpostavka istraživanja je da će zemlje Zapadnog Balkana nakon priključenja EU stabilizovati svoje poljoprivrede, učiniti ih organizovanijim i konkurentnijim i zasnovanim na tržišnim principima. Iz ove opšte pretpostavke proizilazi da će dobiti ostvarene integracijom u oblasti poljoprivrede nadvladati troškove koje taj proces donosi, što se nameće kao posebna pretpostavka ovog istraživanja. Ispunjenost ovih pretpostavki istraživanje vrednuje kroz analizu pojedinačnih troškova i dobiti priključenja EU.

U radu su korišćene deskriptivna metoda, metoda komparacije i prikupljanje i obrada sekundarnih podataka iz raspoložive literature koja se bavi ovom tematikom. Među njima se izdvajaju studije UN-ove Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO) koje je priredila Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj Južistočne evrope (SWG RRD), kao i tehnički izveštaji Zajedničkog istraživačkog centra Evropske komisije (Joint Research Centre of the European Commission). Procenom troškova i dobiti se na prilično jezgrovit način bavi studija „Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju“ čija struktura procene efekata integracije na poljoprivredni sektor pruža sveobuhvatni pregled odnosne tematike, te je u ovom radu u priličnoj meri preuzeta.

PROCES EU INTEGRACIJA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Proces integracije u EU je veoma kompleksan i uključuje projektovanje i sprovođenje reformi u brojnim oblastima. Iako su sve zemlje Zapadnog Balkana u različitim fazama razvoja, one se suočavaju sa sličnim izazovima u političkim reformama i harmonizaciji, razvoju ekonomije i informacionih sistema, koji u kombinaciji sa opštom nerazvijenošću i ograničenim institucionalnim kapacitetima, nastavljaju da usporavaju reformske procese celokupnog regiona (Bajramović sa sar., 2016).

U tom kontekstu, usvajanje novih instrumenata politika i njihovo približavanje pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja zahteva razvoj posebnih pristupa kako bi se kroz analizu poljoprivrednih podataka predvidelo kakve efekte usvojena politika može imati na poljoprivredni sektor. Ovakav pristup će omogućiti bolje razumevanje efikasnosti usvojenih politika i obezbediti naučno zasnovanu podršku njihovom kreiranju. Sveobuhvatnije znanje o efektima pojedinih mera politike na razvoj poljoprivrednog sektora će omogućiti veći stepen iskorišćenja nacionalnih šema podrške kao i Instrumenta pretpriступne pomoći za ruralni razvoj - IPARD (Bajramović sa sar., 2016).

OSVRT NA TRENUTNO STANJE U AGRARNIM POLITIKAMA REGIONA ZAPADNOG BALKANA

Kada govorimo o agrarnim politikama zemalja Zapadnog Balkana, najočigledniji napredak poslednjih godina se sastoji u pripremi i usvajanju srednjoročnih i dugoročnih strateških dokumenata koja definišu ciljeve i prioritete za poljoprivredu i ruralni razvoj. Ova dokumenta su uglavnom usaglašena sa glavnim principima EU u ovoj oblasti i sveukupnim ojačanjem održive poljoprivrede i njenih komponenti, gde je akcenovano povećanje prihoda poljoprivrednika (Volk, Erjavec, Mortensen, 2015, str. 40).

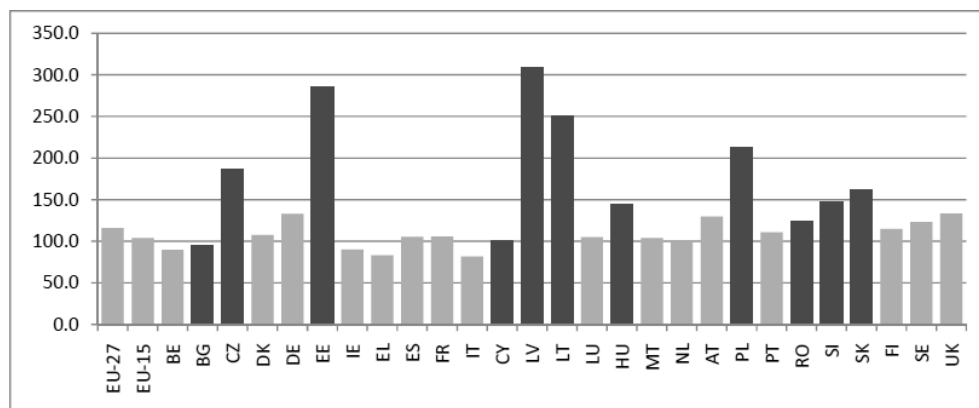
Međutim, usklađivanje konkretnih instrumenata agrarne politike sa ZAP se manje pominje. Sve ove zemlje su deklarativno pokazale ambiciju prema harmonizaciji, ali postoje značajne razlike u stepenu stvarnog prilagođavanja. Srbija i Crna Gora su u tom pogledu najdalje otišle s obzirom da su iznele konkretne planove za postepeno uvođenje elemenata ZAP. Ovo je donekle razumljivo jer su obe zemlje započele proces pregovora za pristupanje EU, završile pregled (*eng. screening*) trenutnog stanja pravnog i institucionalnog okvira sa Evropskom komisijom i dobile jasne preporuke za unapređenja koja su neophodna za otvaranje poglavlja koje se tiče poljoprivrede i ruralnog razvoja (Bajramović i sar., 2016, str. 18).

TRENDOVI I EFEKTI EU INTEGRACIJE NA POLJOPRIVREDU I RURALNI RAZVOJ U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Poljoprivredi je obično najteže na putu ka Evropskoj uniji, ali po priključenju poljoprivrednici bi trebalo da imaju najveću korist (Trbović, Crnobrnja 2009, str. 27). Za analiziranje mogućih uticaja članstva u EU na sveukupne poljoprivredno-prehrambene komplekse zemalja ZB, od velikog su značaja iskustva iz perioda pridruživanja kao i nakon pristupanja EU zemalja Centralne i Istočne Evrope, pretežno bivših članica tzv. Istočnog bloka. Ove zemlje su u trenutku pristupa u EU unele 55 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta što je uvećalo ukupnu površinu poljoprivrednog zemljišta EU za oko 40%. Za sve ove zemlje je zajedničko da su prošle kroz tranzicioni period od centralno planske privrede ka tržišnoj kao i to da su u decenijama pre pristupa primenjivale međusobno sličan sistem institucionalne podrške razvoja poljoprivrede. Imajući sve ovo u vidu, iskustvo ovih zemalja na putu integracija je veoma dragoceno za analizu efekata pristupanja zemalja iz regiona Zapadnog Balkana (Milovanović, 2016, str. 140).

Na osnovu njihovih iskustava, pre svega možemo zaključiti da je u periodu nakon pristupanja prisutan trend smanjivanja broja poljoprivrednih gazdinstava. Tako je npr. broj poljoprivrednika u Mađarskoj nakon integracije opao za 9%, u Sloveniji za 13% i u Slovačkoj za 3.5% u odnosu na period od pet godina pre pristupanja. Međutim, indeks povećanja prihoda od 2000. - 2007. godine za svih 27 država članica EU iznosi 115,9 u odnosu na 2000. godinu, dok je za zemlje koje su bile na putu priključenja ili tek priključene on znatno viši i prosečno iznosi 190. Na primer, indeks povećanja prihoda kod poljskih poljoprivrednika je 213, čeških 186.2, mađarskih 144.8, letonskih 308, litvanskih 250.2 (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 27).

Grafikon 1. Indeks prihoda poljoprivrednika u članicama EU za period od 2000 – 2007. godine (2000=100)



Izvor: Uporedna analiza zakonodavstva i strategija vezanih za upravljanje ruralnim razvojem u Srbiji i EU, 2010.

Velika je verovatnoća da će i zemlje Zapadnog Balkana proći kroz istu razvojnu dinamiku kao i ostale zemlje koje su deo Zajedničke agrarne politike EU. S obzirom da se ZAP rukovodi načelima jedinstvenog tržišta, finansijske solidarnosti i prvenstva Unije, ona se može smatrati veoma povoljnim aranžmanom za nove članice. ZAP takođe predstavlja jednu uređenu strukturu kojom članice EU regulišu celokupnu primarnu proizvodnju i preradu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. S druge strane, poljoprivreda zemalja koje su u procesu pridruženja može značajno doprineti Zajedničkoj agrarnoj politici kvalitetom proizvoda i novim proizvedenim i isporučenim količinama. Međutim, poljoprivreda ovih zemalja, tj. kandidata i potencijalnih kandidata, je još uvek u procesu uspostavljanja tržišnih mehanizama i stabilne agrarne politike kako je i predviđeno u pomenutim nacionalnim strategijama za poljoprivredu i ruralni razvoj. U zavisnosti od konkretne zemlje, već su evidentna određena dostignuća i konkretni rezultati, ali su još uvek prisutni i brojni problemi i nedostaci koji čine poljoprivredu još uvek samo potencijalom, a ne sektorom koji značajno doprinosi bogatstvu ovih zemalja (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 28).

Iz sledeće tabele se može videti da se procentualno učešće poljoprivrede u ukupnoj dodatoj vrednosti u zemljama Zapadnog Balkana, po podacima iz 2014. godine, kreće od 23.1% u Albaniji do 7.6% u Bosni i Hercegovini, što su znatno veći udeli nego u EU (1.6%). Međutim, vrednosno, ovi doprinosi su mnogo skromniji nego što je to slučaj u EU.

Tabela 1. Ključni poljoprivredni makroekonomski podaci zemalja Zapadnog Balkana (2014. godine)

| | AL | BA | XK | MK | ME | RS | EU-28 |
|---|-------|-------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------|
| Total area (000 km ²) | 28.7 | 51.2 | 10.9 | 25.7 | 13.8 | 88.5 ^a | 4,467.8 |
| (% of EU-28) | (0.6) | (1.1) | (0.2) | (0.6) | (0.3) | (2.0) | (100.0) |
| Population 1 January (000 inhabitants) | 2,910 | 3,836 | 1,805 | 2,069 | 622 | 7,132 | 506,881 |
| (% of EU-28) | (0.6) | (0.8) | (0.4) | (0.4) | (0.1) | (1.4) | (100.0) |
| Population density (inhabitants/km ²) | 101 | 75 | 165 | 80 | 45 | 92 ^b | 113 |
| GDP (EUR billion) ^c | 10.1 | 13.8 | 5.5 | 8.5 | 3.4 | 33.1 | 13,924.6 |
| (% of EU-28) | (0.1) | (0.1) | (0.0) | (0.1) | (0.0) | (0.2) | (100.0) |
| GDP per capita (EUR) ^c | 3,468 | 3,605 | 2,935 ^d | 3,930 ^d | 5,356 ^d | 4,635 | 27,325 |
| (% of EU-28 in PPS) | (29) | (28) | (:) | (36) | (39) | (35) | (100) |
| GVA agriculture, forestry, fishing (% of total GVA) ^c | 23.1 | 7.6 | 13.8 | 10.2 | 9.8 ^d | 9.7 | 1.6 |

a Uključujući Kosovo*

b Isključujući Kosovo*

c Preliminarni podaci

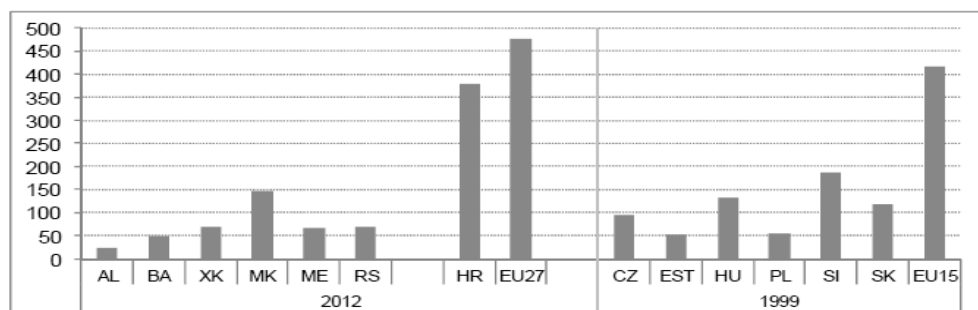
d 2013

:- nedostupno, GDP – bruto domaći proizvod; GVA – bruto dodata vrednost; PPS – standardni paritet kupovne moći.

Izvor: Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries, European Commission, 2016.

Interesantno je uporediti i nivo budžetske podrške poljoprivredi između samih zemalja Zapadnog Balkana kao i sa nivoom podrške u zemljama Jugoistočne Evrope u periodu njihove integracije u EU. U zemljama ZB, uz izuzetak Hrvatske i Makedonije, relativni nivo ukupne budžetske podrške poljoprivredi je prilično nizak u odnosu na zemlje EU-27. U 2012. godini budžetska podrška po hektaru korišćene poljoprivredne površine iznosila je oko 25 evra u Albaniji, što je najniže od svih, 50 evra u Bosni i Hercegovini, 70 evra na Kosovu*, Crnoj Gori i Srbiji i oko 150 EUR u Makedoniji.

Grafikon 2. Ukupna budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja (evro/ha korišćene poljoprivredne površine), zemlje ZB, JIE i EU



Izvor: Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi, FAO, 2015.

Može se zaključiti da se za poljoprivredno-prehrambeni sektor u ovim zemljama izdvajaju relativno mala budžetska sredstva u poređenju sa ukupnom površinom poljoprivrednog zemljišta, kao i da je kapacitet za rešavanje pitanja razvoja poljoprivrednog sektora u mnogome ograničen imajući u vidu nivo finansijskih ulaganja. Istini za volju, ovaj nivo podrške je veoma sličan nivoima pretpristupne podrške koje su poljoprivrede nekih novih zemalja članica, kao što su Češka Republika, Estonija, Mađarska i Poljska, uživale u periodu od oko pet godina pre priključenja EU (Volk, Erjavec, Mortensen, 2015, str. 29-30).

PROCENA OSNOVNIH TROŠKOVA I KORISTI OD PRIKLJUČENJA EU U DOMENU POLJOPRIVREDE

Procena troškova

Očekivani troškovi priključenja EU u poljoprivredi, prema studiji *Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju* (Trbović, Crnobrnja, 2009) se mogu podeliti na javne, tj. one koji predstavljaju cenu potrebnog posla da bi se izgradio sistem koji zadovoljava standarde EU, i privatne koji predstavljaju lični trošak učesnika u tržišnom lancu a koji nastaje kao posledica promena u okruženju.

Administracija i trošak primene nove legislative

Upravljanje EU fondovima iziskuje značajna ulaganja kao posledicu uvođenja novih administrativnih tela koja zahtevaju veliki broj zaposlenih sa određenim znanjem i kvalifikacijama. Slična je situacija i sa telima koja su zadužena za uvođenje i kontrolu standarda u okviru Zajedničke agrarne politike. Imajući u vidu pristupna

iskustva nekih zemalja Centralne i Istočne Evrope, najveći troškovi se očekuju kod uspostavljanja i funkcionisanja Agencije za plaćanje u poljoprivredi (*eng. Paying agency*), koja administrira EU fondove. Ilustrativan primer je Poljska, u kojoj ova agencija upošljava oko 8.700 ljudi (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 29). Zahtev za velikim brojem novozaposlenih kvalifikovanih radnika se shodno potencijalu poljoprivrednog sektora očekuje i u zemljama ZB i to najpre za sprovođenje IPARD fondova, a kasnije i mnogo više za sprovođenje plaćanja u okviru Stuba 1 po ulasku u EU. U Hrvatskoj je, na primer, pre pristupanja EU, u Agenciji za plaćanja u poljoprivredi 2010. godine bilo zaposleno 434 radnika (podaci Hrvatske Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju – www.apprrr.hr), da bi taj broj dve godine nakon pristupanja, u 2015. iznosio 671 (podaci Hrvatskog portala Index – www.index.hr). Dodatni broj zaposlenih mora se angažovati i za kontrolu plaćanja i izveštavanje u okviru Sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima² (*eng. The Farm Accountancy Data Network – FADN*), kao i za praćenje cena i organizovanje zajedničkog tržišta³ (*eng. Common Market Organisation – CMO*). Ovaj trošak nije nimalo zanemarljiv i ne može biti plaćen od strane EU nego mora biti finansiran iz domaćih izvora (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 29 – 30).

Trošak smanjenja proizvodnje usled povećanog uvoza

Uticaj povećanog uvoza na smanjenje obima proizvodnje u novopriključenim zemljama predstavlja najveći izazov koji se nameće poljoprivrednim proizvođačima. Očekuje se naime, da će se usled otvorenosti tržišta povećati uvoz onih proizvoda sa kojima je domaća poljoprivreda nekonkurentna što će neminovno uticati na smanjenje obima proizvodnje i prilagođavanje uslovima zajedničkog tržišta.

² FADN je sistem upitnika koji se popunjava svake godine od strane reprezentativnih poljoprivrednika a obuhvata podatke o različitim aktivnostima na gazdinstvima. Više o sistemu FADN u Srbiji pogledati na: <http://www.fadn.rs>

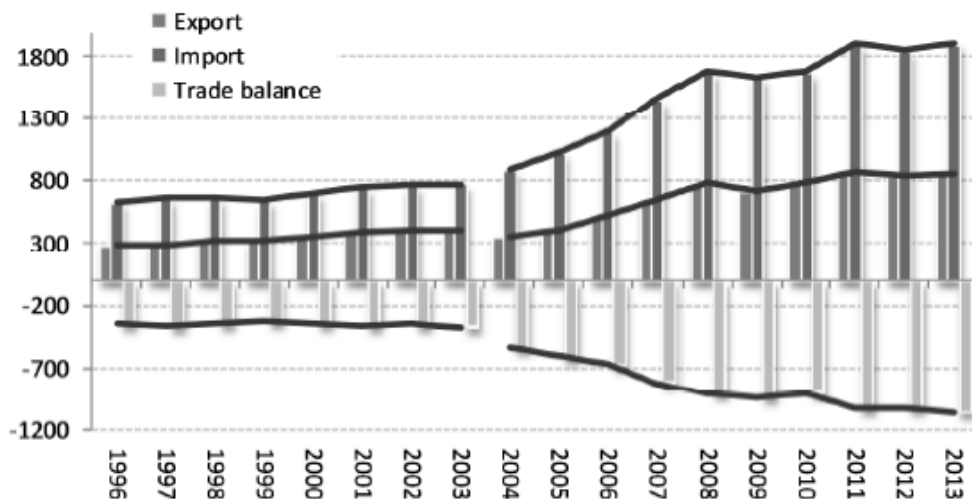
³ Organizovanje zajedničkog tržišta je set tržišnih mera predviđen u okviru ZAP. Više o temi pogledati na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html

Tabela 2. Obim poljoprivredno-prehrambene trgovine EU sa 6 zemalja Zapadnog Balkana

| Poljoprivredno-prehrambena trgovina EU28 sa 6 zemalja Zapadnog Balkana | Jedinica | Izvoz | Uvoz | Bilans |
|--|----------|-----------|-----------|--------|
| Vrednost Poljoprivredno-prehrambene trgovine | Mil. € | 2 806 | 1 688 | 1 118 |
| Kao udeo u ukupnoj poljoprivredno-prehrambenoj trgovini EU 28 | (%) | 2.1 | 1.5 | |
| Kao udeo ukupne trgovine EU28 sa 6 zemalja Zapadnog Balkana | (%) | 10.8 | 9.5 | |
| Promena u periodu od 2015 – 2016 | (%) | 1.3 | 5.9 | |
| Godišnja stopa promene od 2006 – 2016 | (%) | 6.5 | 6.9 | |
| Ukupna trgovina EU28 sa 6 zemalja Zapadnog Balkana | | | | |
| Ukupna vrednost trgovine | Mil. € | 25 975 | 17 338 | 8 237 |
| Kao udeo u ukupnoj trgovini EU28 | (%) | 1.5 | 1.0 | |
| EU28 svetska trgovina | | | | |
| Ukupna vrednost trgovine | Mil. € | 1 745 730 | 1 706 413 | 39 317 |
| Ukupna poljoprivredno-prehrambena trgovina | Mil. € | 131 139 | 112 245 | 18 894 |
| Kao udeo u ukupnoj trgovini EU28 | (%) | 7.5 | 6.6 | 48.1 |

Izvor: European Commission (Agri-food trade statistical factsheet: European Union - Western Balkans 6)

S druge strane, otvorenost tržišta obezbeđuje olakšani pristup mnogim kvalitetnijim i jeftinijim sirovinama i poluproizvodima koji će dalje omogućiti brojne nove proizvodne i prerađivačke mogućnosti i tako obezbediti porast izvoza poljoprivrednih proizvoda. To potvrđuju i iskustva zemalja novih članica iz kojih se vidi da uvoz raste, ali da isto tako raste i izvoz. U Sloveniji su na primer i izvoz i uvoz zabeležili nagli rast nako pristupanja EU. U poređenju sa pretpripristupnom 2003. godinom, ukupna vrednost izvoza poljoprivredno prehrambenih proizvoda u 2013. godini je porasla za oko 113% a vrednost uvoza za oko 148% (Kožar, Pintar, Volk, 2014, str. 11). Primetno je i da paralelno sa rastom izvoza i uvoza srazmerno raste i deficit slovenačke poljoprivredne razmene, što u slovenačkom slučaju nije čudno obzirom da je ova zemlja tradicionalni neto uvoznik poljoprivrednih proizvoda. Trend ovog rasta je prikazan u sledećem grafikonu.

Grafikon 3. Trend poljoprivredno-prehrambene trgovine Slovenije (1996–2013)

Izvor: Slovenian agri-food sector – a decade after the EU accession, 2014.

Trošak standardizacije

Proces integracija u poljoprivrednom segmentu podrazumeva usvajanje i efikasno sprovođenje Zajedničke agrarne politike a to znači da država mora biti u stanju da primeni ono što je obavezno za poljoprivrede ostalih zemalja članica. Ako želimo da prodamo naše proizvode građanima EU onda oni moraju biti, bar istog kvaliteta i cene po kojima ih sada kupuju i moraju biti proizvedeni u skladu sa obaveznim procedurama proizvodnje u EU (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 31). Ovde se uglavnom radi o osnovnim standardima procesa proizvodnje i prodaje koje sprovođa Svetska trgovinska organizacija (STO) a propisuju različite organizacije kao što su: OIE⁴, EPPO⁵ ili CODEX ALLIMENTARIUS⁶. Praktikovanjem datih pravila, država će olakšati primenu svih dodatnih standarda koje nameće članstvo u EU, a tiču se proizvodnje, dobrobiti životinja, kontrole, statistike, kvaliteta proizvoda, zaštite životne sredine, itd. Neretko se troškovi standardizacije, koji po pravilu padaju na teret proizvođača i preduzetnika, pokrivaju javnim fondovima kroz

⁴ OIE je referentna organizacija STO za standarde koji se odnose na zdravlje životinja.

⁵ EPPO je Evropska Mediteranska organizacija za zaštitu bilja.

⁶ Codex Allimentarius ili "Kod hrane" predstavlja zbirku standarda, smernica i primera dobre prakse koje je usvojila istoimena Komisija. Ova Komisija je ključni akter zajedničkog programa standardizacije hrane koji vode Organizacija za hranu i poljoprivredu (FAO) i Svetska zdravstvena organizacija (WHO). Komisija je osnovana od strane pomenutih organizacija sa ciljem zaštite zdravlja potrošača i promocije poštenih praksi u oblasti proizvodnje i prometa hrane.

subvencije namenjene uvođenju pomenutih standarda. U pretpristupnom periodu, subvencije se uglavnom plasiraju kroz Instrument pretpristupne pomoći (IPA).

Troškovi povećanja socijalnih davanja kao posledica poljoprivrednih reformi

Do završetka pristupnog perioda, mnogi poljoprivrednici neće biti u stanju da nastave poljoprivrednu delatnost usled pravila koja donose reforme kojima država ispunjava obaveze predviđene poglavljem 11 pravne tekovine (*acquis communautaire*) EU, a koje se tiče poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Usled ograničenih kapaciteta proizvođača i ograničenih mogućnosti koje pružaju područja manje povoljna za poljoprivrednu proizvodnju (*eng. less favoured areas*), broj poljoprivrednih gazdinstava i ljudi uposlenih u poljoprivrednoj proizvodnji će opasti, jer neće biti u stanju da prate trendove koji akcentuju razvoj, povećanje konkurentnosti i standardizaciju. S druge strane, ovakav trend ne utiče nužno na smanjenje ukupne korišćene poljoprivredne površine (*eng. Utilized Agricultural Area – UAA*). Takav je slučaj sa Bugarskom koja je, na osnovu statistike EUROSTAT-a⁷, 2003. godine, tj. četiri godine pre pristupanja EU brojala, 665 550 poljoprivrednih gazdinstava koje je obrađivalo ukupno 2 904 480 ha poljoprivrednog zemljišta. Sedam godina kasnije (2010), broj gazdinstava se smanjuje skoro na pola i iznosi 370 220, ali korišćena poljoprivredna površina raste za 24.5% i iznosi 3 616 960 ha. U Rumuniji pak, trend pada broja aktivnih poljoprivrednih gazdinstava za 14% u periodu između dva poljoprivredna popisa (2000 – 2010), na osnovu podataka iste statistike, biva praćen smanjenjem ukupne korišćene poljoprivredne površine (UAA) za 4,5%.⁸

Iskustva ovih zemalja govore da će slični trendovi karakterisati i poljoprivrede ZB nakon pristupanja a u prilog toj tvrdnji idu i sličnosti koje ove zemlje imaju u pogledu ekonomskog i političko-institucionalnog nasleđa.

Kako smatraju Trbović i Crnobrnja (2009), najveći deo tih smanjenja nastao je, kada su brojna staračka domaćinstva prestajala da se bave poljoprivredom. Prema njima, prema svim kriterijumima bi brojne poljoprivredne porodice, bile korisnici socijalne pomoći.

Trošak gašenja zastarelih preradivačkih kapaciteta

Prema studiji (Trbović i Crnobrnja, 2009), broj preradivačkih kapaciteta će se znatno smanjiti jer po ulasku u EU neće svi moći da funkcionišu usled neispunjenja potrebnih standarda, a troškovi za postizanje standarda bi prelazili poten-

⁷ EUROSTAT: Table Farm Structure key indicators BG 2003 2010.

⁸ EUROSTAT: Table Farm Structure key indicators RO 2000 2010.

cijalnu dobit. Takvi kapaciteti će se gasiti a opstajati samo preduzeća srednjih i velikih kapaciteta. Studija za primer uzima Srbiju u kojoj trenutno postoji oko dve stotine mlekarica i predviđa opstanak oko 5 – 6 sa velikim i 15 – 20 sa srednjim kapacitetima. Prema iskustvima drugih zemalja, ovakav trend neće bitno uticati na smanjenje ukupne proizvodnje jer se očekuje uvećavanje kapaciteta postojećih ili povećanja mobilnosti ka prerađivim kapacitetima u drugim zemljama. Kao realan trošak ostaje samo ekonomska vrednost zatvorenih prerađivih kapaciteta.

Trošak finansiranja ZAP

Kao izrazito skupa politika, ZAP zahteva i velika sredstva ukupnog budžeta EU iz koga se i finansira (Milovanović, 2016, str. 46). Na osnovu principa solidarnosti a shodno ekonomskim kapacitetima date države članice, svaka od njih u skladu sa definisanim procedurama i pravilima vrši određena godišnja izdvajanja za funkcionisanje ZAP. Veliki deo ovih izdvajanja se državi vraća kroz fondove kojima ZAP plasira podršku nacionalnim poljoprivredama.

Procena koristi

Troškove priključenja poljoprivrede Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU snosi celokupno stanovništvo zemlje jer predstavlja javni trošak, dok će najveću neposrednu korist imati poljoprivrednici ali i potrošači (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 33). Ovi autori dalje smatraju da je za pravilnu procena efekata integracije u sferi poljoprivrede potrebno, pored ekonomskih činilaca koji su lako merljivi, uzeti u obzir i one koji sadrže psihološku komponentu (promena mentaliteta, osećaj spokoja ili nesigurnosti), a na koje direktno utiče stepen predvidljivosti i izvesnosti. Ovde se pre svega misli na izvesnost u pogledu prioriteta politike i budžeta za naredni period, minimalne zagarantovane cene, pravila i standarda koji se moraju poštovati, itd.

Što se opipljivih dobiti tiče, veliki broj poljoprivrednika u zemljama kandidatima je osetilo koristi od integracija već u pretpristupnoj fazi. Ciljane šeme za poljoprivredni i ruralni razvoj i postepena liberalizacija trgovine poljoprivrednim proizvodima sa EU, pomogla je poljoprivrednicima da se pripreme za funkcionisanje u uslovima otvorenog tržišta i povećane konkurencije. Turska i zemlje Zapadnog Balkana su pod uticajem preferencijalnog trgovinskog režima značajno povećale izvoz poljoprivrednih proizvoda i prerađevina (Agriculture and Enlargement, 2009, str. 5).

Unapređenje trgovine i pristup tržištu EU

Tržište EU, pored regionalnog, već u procesu pridruživanja EU predstavlja najvažnije pojedinačno tržište za poljoprivredne proizvode zemalja ZB. Radi se o velikom tržištu od preko 500 miliona potrošača koje traži i spremno je da plati kvalitet. Prema podacima iz Tabele br. 3 poljoprivredno-prehrambena trgovina u zemljama ZB je u stalnom porastu. Izvoz se povećava većom stopom nego uvoz, postepeno povećavajući pokrivenost uvoza izvozom u većini zemalja ZB uz određena variranja od zemlje do zemlje. Primetno je i da je jedino Srbija “neto” izvoznik poljoprivrednih proizvoda, s obzirom da je odnos izvoz – uvoz preko 100%, a u 2014. doseže skoro 190% (Bajramović i sar., 2016, str. 1).

Tabela 3. Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u zemljama Zapadnog Balkana (u milionoma EUR), 2012–2014

| | Exports | | | | Imports | | | | Balance | | | |
|----|---------|-------|-------------------|-------------------------|---------|-------|-------------------|-------------------------|---------|--------|-------------------|-------------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 ^a | % increase 2012–2014 | 2012 | 2013 | 2014 ^a | % increase 2012–2014 | 2012 | 2013 | 2014 ^a | % increase 2012–2014 |
| AL | 83 | 101 | 129 | 55.5 | 618 | 646 | 721 | 16.6 | -536 | -545 | -592 | 10.6 |
| BA | 317 | 351 | 338 | 6.6 | 1,426 | 1,394 | 1,396 | -2.2 | -1,109 | -1,043 | -1,057 | -4.7 |
| XK | 21 | 35 | 39 | 91.1 | 573 | 584 | 616 | 7.6 | -552 | -549 | -577 | 4.5 |
| MK | 470 | 496 | 480 | 2.0 | 673 | 649 | 643 | -4.4 | -203 | -153 | -163 | -19.3 |
| ME | 57 | 56 | 92 | 61.7 | 443 | 454 | 482 | 8.8 | -387 | -397 | -391 | 1.0 |
| RS | 2,084 | 2,078 | 2,295 | 10.1 | 1,137 | 1,196 | 1,214 | 6.8 | 947 | 882 | 1,081 | 14.1 |

Izvor: European Commission (Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries), 2016.

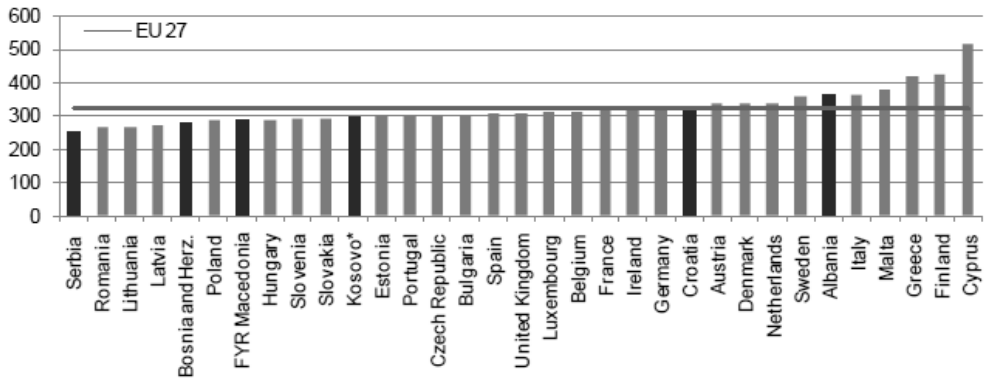
Pored direktnih koristi koje zemlje ZB ostvaruju koristeći pogodnosti preferencijalnog tretmana pri izvozu u EU (osim za šećer, juneće meso, vino i ribu), region je ostvario i niz posrednih benefita kao što su doprinos makroekonomske stabilnosti, povećanju investicija, zapošljavanju, stabilnosti domaćih cena i sl.

Cene

Nakon pristupanja EU, očekuje se postepena stabilizacija cena poljoprivrednih proizvoda u novoj zemlji članici i njihovo usklađivanje sa nivoima cena u celoj EU. Međutim, usled različitosti koje postoje među državama u pogledu razvijenosti poljoprivrednog sektora, cene će i dalje varirati pod uticajem trendova ponude i tražnje na celom zajedničkom tržištu EU. Po pravilu se očekuje povećanje cena onih proizvoda sa kojima je odnosna zemlja oduvek ili periodično bila konkuren-

tna a njihov izvoz je sputavan usled neispunjenosti određenih standarda ili drugih carinskih barijera, zatim proizvodi za koje zemlja nije mogla da ostvari u potpunosti konkurentnost pre pristupanja zbog izvoznih kvota, nameta ili nezainteresovanosti otkupljivača za tržišta izvan EU, itd. (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 34).

Grafikon 3. Prodajne cene sirovog mleka (evro/tona), prosek 2010-2012, zemlje JIE i EU



Izvor: Eurostat, statistika zemalja JIE

Subvencije

Poznato je da je Zajednička agrarna politika najskuplja politika EU i da se za nju izdvaja oko 40% celokupnog budžeta zajednice. Na osnovu mogućnosti korišćenja brojnih subvencija/podsticaja iz budžeta EU, poljoprivrednici su u poziciji da ostvare mnoge koristi za sebe i svoju poljoprivrednu delatnost, zbog čega je ova korist najčešće pominjana i najlakše merljiva. Bez obzira na način distribucije i dodele, radi se o višestruko većim fondovima od onih koji su bili na raspolaganju poljoprivrednim proizvođačima i prerađivačima u okviru nacionalnih agrarnih politika. Pomenuta sredstva se plasiraju kroz fondove *EAGF* i *EAFRD*⁹ i namenjena su ne samo poljoprivrednoj proizvodnji i tržištu, već i ruralnom razvoju u zemljama članicama. Primera radi, poljoprivreda u Poljskoj je u 2009. godini iz pomenutih fondova iskoristila sredstva u visini od oko 4 milijarde evra, u Rumuniji preko 2

⁹ EAGF (European Agricultural Guarantee Fund) je Evropski fond za garancije u poljoprivredi kroz koji se plasiraju sredstva koja su namenjena merama iz stuba I ZAP a tiču se regulacije i podrške tržišta i direktnih subvencija poljoprivrednicima; EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) je Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj kojim se finansiraju mere iz stuba II i tiču se podrške programima sveukupnog ruralnog razvoja.

milijarde a u Sloveniji oko 240 miliona evra. Poljoprivrednici novih zemalja članica imaju pristup direktnim plaćanjima (*eng. direct payments*), koje se uvode u fazama i postepeno povećavaju u određenom roku dok ne dostignu nivo plaćanja “starim” članicama (Zajednička poljoprivredna politika EU, 2007, str. 9).

Tabela 4. Troškovi ZAP kroz EAGF i EAFRD fondove u nekim zemljama JIE 2009. godine

| | European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) | European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) |
|----------------|---|--|
| EU Total | EUR 46.47 billion | EUR 13.97 billion |
| Czech Republic | EUR 557.4 million | EUR 409.0 million |
| Slovenia | EUR 104.4 million | EUR 136.5 million |
| Slovakia | EUR 274.1 million | EUR 282.7 million |
| Romania | EUR 598.3 million | EUR 1.5 billion |
| Bulgaria | EUR 227.9 million | EUR 456.8 million |
| Poland | EUR 2.03 billion | EUR 1.97 billion |

Izvor: Equitable Development: Redusction of Disparities in BiH through EU Accession, UNDP, 2011.

U pretpristupnom periodu, zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima na raspolaganju su fondovi Instrumenta za pretpistupnu pomoć (*eng. Instrument Pre-accession Assiatance - IPA*). Poljoprivreda i ruralni razvoj se kroz IPA I finansiraju iz tri od ukupno pet komponenti ovog instrumenta. Peta komponenta (*IPARD*)¹⁰ je namenjena isključivo ruralnom razvoju a sredstva iz nje mogu koristiti jedino zemlje kandidati za članstvo u EU (sa Zapadnog Balkana to su: Srbija, Crna Gora, BJR Makedonija i Abanija). Naravno, za to se moraju ispuniti određeni uslovi kao što je odobreni *IPARD* program, institucionalna struktura potrebna za implementaciju *IPARD-a*, akreditacija od Evropske komisije, itd. IPA II za period 2014 – 2020. unosi izvesne novine u programiranju i implementaciji, uvodi oblasti politika umesto komponenti gde su poljoprivreda i ruralni razvoj i dalje posebno

¹⁰ IPARD (Instriment Pre-accession Assistance in Rural Development) je poseban instrument u okviru komponente (oblasti politike) koja je namenjena ruralnom razvoju. Cilj IPARD-a je dvostruk: 1) Da obezbedi implementaciju pravnih tekovina EU u oblasti Zajedničke agrarne politike i 2) Da doprinese održivom prilagođavanju poljoprivrednog sektora i ruralnih područja u zemlji kandidatu za članstvo u EU.

obuhvaćeni, a najveća novina je to što je pomoć dostupna državama bez obzira na njihov status u procesu pridruživanja (Evropska komisija).

Investicije

U uslovima slabo razvijenih preradnih poljoprivrednih kapaciteta postoji opasnost od monopolizovanja prerade i značajnih dispariteta između cene koju dobijaju primarni proizvođači od one koju plaćaju krajnji potrošači.

Poljska, Mađarska i ostale nove članice EU su u pristupnom periodu i neposredno nakon pristupanja EU privukle značajne strane investicije upravo u preradne kapacitete i sektor veleprodaje, koji su postali motor razvoja poljoprivreda ovih država. Na primer u Poljskoj se ukupan nivo direktnih stranih investicija (*eng. Direct Foreign Investments – FDI*) godinu dana nakon pristupanja EU (2004) a u odnosu na pretpristupni period, povećao za 50%, odnosno za oko 6 milijardi dolara (Hykawy i sar., 2005, str 16).

I zemlje Zapadnog Balkana bi trebale da učine isto, a najbolji način za to je uspostavljanje predvidljivih uslova poslovanja i povoljnog sveukupnog poslovnog okruženja. Još jedna korist od priključenja EU se očekuje upravo u ovoj oblasti, jer se članstvo u EU smatra „magnetom“ za strane investicije a one omogućavaju povećanje potrošnje i proizvodnje domaćih poljoprivrednih proizvoda i otvaranje novih tržišta (Trbović, Crnobrnja, 2009, str. 36).

ZAKLJUČAK

Zemlje Zapadnog Balkana su za svoj strateški cilj postavile priključenje EU, a u domenu usklađivanja sa ZAP je učinjen značajan napredak, iako se ovaj region još uvek suočava sa velikim izazovima unapređenja sveukupnog ekonomskog učinka, institucionalnog upravljanja i kvaliteta života. Kao potpisnice Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pratećih trgovinskih sporazuma, ove zemlje su usmerile svoje napore ka prevazilaženju pomenutih izazova u skladu sa usvojenim agenda-ma kako bi se obnovila regionalna trgovina, podstakao oporavak sistema prehrambenih lanaca i iskoristili postojeći potencijali.

Iskustva zemalja Jugoistočne Evrope u evropskim integracijama predstavljaju vrednu osnovu za definisanje predstojećih kratkoročnih i srednjoročnih ciljeva u procesu integracija i projekcije efekata integracija na sveukupan poljoprivredni sektor.

Sve države će u procesu pridruživanja podneti određene troškove, ali ostvariti i koristi. Princip je da se napretkom u pridruživanju troškovi postepeno smanjuju a koristi povećavaju. Stvaran odnos troškova i koristi od procesa pridruživanja i na

kraju članstva u EU u domenu poljoprivrede, će zavisiti od svake konkretne države tj. njene spremnosti i kapaciteta da sprovede neophodne reforme agrarne politike u pretpristupnom periodu, njenih političkih odluka, napretka privrede i društva u celini kao i od prilagođavanja zakonodavstvu EU i uspostavljanja mehanizama za efikasnu primenu tih zakona.

Osnovna hipoteza istraživanja na osnovu koje se procenjuje da će poljoprivrede zemalja Zapadnog Balkana nakon priključenja Evropskoj uniji stabilizovati svoje poljoprivrede, učiniti ih organizovanijim i konkurentnijim i zasnovanim na tržišnim principima je u velikoj meri potvrđena. Na osnovu iskustava zemalja novih članica je evidentno da se inicijalne poteškoće u nacionalnim poljoprivredama prevazilaze u relativno kratkom roku, da kratkoročni negativni efekti i troškovi budu prevaziđeni ili kompenzovani drugim pozitivnim efektima i koristima.

Npr. smanjenje broja poljoprivrednih gazdinstava dovodi do profesionalizacije postojećih što rezultira povećanjem ukupnih prihoda na ovom nivou. Negativne posledice povećanog uvoza se kompenzuju pristupom jeftinijim i kvalitetnijim sirovinama i povećanjem izvoza na zajedničkom tržištu (primer Slovenije). Zatim, troškovi institucionalnog prilagođavanja i standardizacije se u velikoj meri direktno kompenzuju kroz pretpristupnu i pomoć nakon pristupanja a indirektno kroz povećan izvoz kvalitetnih proizvoda. Što se troškova finansiranja ZAP-a tiče, oni se u velikoj meri pokrivaju kroz instrumente finansijske podrške ove politike. Cene poljoprivrednih proizvoda će biti diktirane tržišnim principima zajedničkog tržišta EU što će doprineti stabilizaciji u ovom domenu a kapaciteti poljoprivredne proizvodnje i ruralna ekonomija će se znatno unaprediti usled korišćenja direktnih subvencija kao i privlačenja direktnih stranih investicija (primer Poljske).

Jedno je sigurno, pristupanjem EU, zemlja i definitivno napušta dotadašnji koncept funkcionisanja i usvaja koncept zasnovan na tržišnim principima sa svim osobenostima koje nameće članstvo u zajednici. Ovde treba dodati da i pored nezvesnosti koje sa sobom nosi, proces integracije a time i usklađivanje domaće politike sa ZAP, predstavlja faktor stabilnosti buduće agrarne politike zemlje kako u pogledu sume budžetskih sredstava namenjenih poljoprivredi tako i pogledu mera agrarne politike što se svakako može smatrati pozitivnim efektom ovog procesa po domaću poljoprivredu.

AGRICULTURE OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES WITHIN THE CONTEXT OF EU INTEGRATIONS

Branovic Milan

Abstract: *Common agricultural policy as a general denominator for the legal and financial instruments of the European Union in the field of agriculture and rural development is a complex system characterized by a continuous evolutionary trend. The Western Balkan countries, routing the path to their integration into the EU, have undertaken the burden to harmonize their agricultural policies with the EU acquis in this area, which includes an extensive reformatory effort. Experiences of the Central and Eastern European countries which had previously undergone this transition process, and with whom WB countries share similar economic and political-institutional heritage, are of great importance for the projection of the potential effects that the EU integration carries. This process inevitably brings both difficulties and benefits, and the success of the integration arrangements in agriculture of a country largely depends on their balance. The conclusions of this study point to the prevalence of benefits over costs, which favors the fulfillment of the basic assumption of the study.*

Key words: *agriculture / policy / integrations / The Western Balkans / EU / costs / benefits*

LITERATURA

1. Bajramović, S., Bogdanov, N., Butković, J., Dimitrievski, D., Erjavec, E., Gjenci, G., Gjokaj, E., Hoxha, B., Janeska Stomenkovska, I., Konjević, D., Kotevska, A., Martinović, A., Miftari, I., Nacka, M., Ognjenović, D., Rednak, M., Tuna, E., Volk, T., Zhillma, E., (2016), *Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries*, Luxembourg, Publication Office of the European Union
2. Codex Alimentarius (2017, maj 28), *What is Codex Alimentarius?*, preuzeto sa: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>
3. EUROSTAT (2017, maj 28), *Agricultural Census in Bulgaria*, preuzeto sa: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Bulgaria
4. EUROSTAT (2017, maj 28), *Agricultural Census in Romania*, preuzeto sa: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census_in_Romania

5. European Commission, (2017, maj, 23), *Agriculture and Enlargement*, preuzeto sa: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/enlargement/publi/brochure_en.pdf
6. European Commission, (2017, maj, 24), *Financing the Common Agricultural Policy*, preuzeto sa: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding_en
7. European Commission, (2017, maj, 26), *Overview – Instrument Pre-accession Assistance*, preuzeto sa: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en
8. European Parliament, (2017, maj, 06), *First pillar of the CAP: I – Common organisation of the markets (CMO) in agricultural products*, preuzeto sa: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html
9. Hykawy, R., Bielska, A., Smyk, K., Budzyńska, M., Byrt, A., Duszczyk, M., Dziejwski, R., Gancarz, M., Gieroczyńska, E., Kałużyńska, M., Kamyczek, A., Kwasowski, M., Rokicki, B., Ronkowski, P., Rotuska, A., (2005), *Poland in the European Union – Experiences of the First Year of Membership*, Warsaw, Office of the Committee for European Integration
10. INDEX HR (2017, maj 27), *Potpuni popis – vest*, preuzeto sa: <http://www.index.hr/Vijesti/clanak/potpuni-popis-evo-koliko-drzavnih-agencija-zavoda-i-fondova-ima-i-koliko-imaju-zaposlenih/793221.aspx>
11. *Informativna publikacija*, (2010), Zagreb, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, Hrvatska
12. Kožar M., Pintar M., Volk T., (2014), *Slovenian Agri-food Sector – A Decade After the EU Accession (research paper)*, Ljubljana
13. Milovanović, M., (2016), *Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije (doktorska disertacija)*, Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu – Poljoprivredni fakultet
14. Regional Rural Development Standing Working Group in South Eastern Europe, (2017, maj, 25), *Zajednička poljoprivredna politika EU*, preuzeto sa: http://www.seerural.org/wp-content/uploads/2009/05/04_ZAJEDNICKA-POLJOPRIVREDNA-POLITIKA-EU.pdf
15. Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima, (2017, maj, 07), *FADN*, preuzeto sa: <http://www.fadn.rs>
16. Trbović, S. A., Crnobrnja, M., (2009), *Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju*, Beograd, Univerzitet Singidunum - Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju
17. Volk, Tina, Erjavec, Emil, Mortensen, Kaj, (2015), *Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi*, Budimpešta, Food and Agriculture Organization / Regional Rural Development Standing Working Group