

Gordana Radović*

MODEL TRANZICIJE SLOVENAČKE POLJOPRIVREDE

Sažetak: Slovenija je izvela najbržu i po ocenama eksperata najuspešniju tranziciju, a njena karakteristika je da je izvedena sopstvenim snagama uz puno uvažavanje dostignuća razvijenih zemalja, ali uz oslanjanje na sopstvene potrebe, postojeća iskustva i mogućnosti domaće poljoprivrede. Ova privredna delatnost imala je u tranzicionom periodu veoma veliki, pre svega, politički značaj, iako je njeno učešće u celokupnoj privredi neznatno i iznosi oko 2% (prosek EU je 1,6%). U celokupnom tranzicionom periodu vođena je protekcionistička agrarna politika, koja je pravdana nužnošću ostvarivanja ciljeva tranzicije. Slovenija je u veoma kratkom vremenskom periodu uskladila svoje zakonodavstvo, agrarnu politiku i institucije sa standardima Evropske unije i formirala sopstveni model finansiranja agrara.

Ključne reči: poljoprivreda, tranzicija, agrarna politika, agrarni budžet

SLOVENIAN AGRICULTURE TRANSITION MODEL

Abstract: Slovenia implemented the fastest, and according to expert judgment, the most successful transition, whose main feature is that it relied upon its own strengths, while fully recognizing the developed countries' achievements, and at the same time respecting its own needs, utilizing existing experience and opportunities emerging from the domestic agriculture. This branch of economy used to have, above all, enormous political importance during the transitional period, although its share in the overall economy is insignificant and it is around 2% (EU average is 1,6%). The overall transitional period was characterized by the protectionist agricultural policy, which was justified by the necessity to achieve the main transitional goals. Very quickly, Slovenia managed to harmonize its legislation, agricultural policy and institutions, with the EU standards, and created its own model of financing agriculture.

Key words: agriculture, transition, agricultural policy, agricultural budget

* Mr Gordana Radović, direktor AD „Dnevnik-Poljoprivrednik“, Novi Sad

UVOD

Polazeći od efekata ostvarenih nakon tranzicije, Republika Slovenija se ubraja u najuspešnije zemlje u tranziciji. Ona je samostalna država od 1991. godine, od 1. maja 2004. godine je član Evropske unije, a od 01. januara 2007. godine preuzela je evro kao platežnu valutu i time ušla u Evropsku monetarnu uniju. Bruto domaći proizvod po stanovniku iznosio je u 2004. godini 13.103 evra, a prosečna godišnja inflacija bila je u 2005. godini 2,5%, dok je stopa nezaposlenosti iste godine iznosila svega 5,8%.¹

Poljoprivreda je u tranzicionom periodu imala veliki značaj za Sloveniju, mada je njeno učešće u celokupnoj privredi bilo neznatno. Naime, poljoprivreda je imala, pre svega, veliki politički značaj u periodu tranzicije, a i usko je bila povezana sa drugim privrednim delatnostima u ruralnim područjima. Slovenija je ostvarila znatan pomak u agrarnoj politici u veoma kratkom vremenskom periodu. Agrarni budžet je u periodu od dve godine skoro udvostručen. Naime, u 1998. godini iznosio je 97.000.000 evra, a u 2000. godini povećan je na 170.000.000 evra. Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva povećala se sa 4,5 ha, koliko je iznosila u 1991. godini na 5,6 ha u 2000. godini, da bi u 2005. godini iznosila 6,3 ha. Takođe, u istom periodu povećan je i broj imanja većih od 20 hektara. Ova država ima nešto više od 77.000 poljoprivrednih gazdinstava, prema podacima iz 2005. godine, a poljoprivredno stanovništvo čini samo 8% od ukupnog broja stanovnika.²

Poljoprivreda je jedno od najvažnijih i najsloženijih područja kome se poklanja izuzetna pažnja u Evropskoj uniji. Naime, vrste i obim mera agrarne politike, strukturne razlike, kao i različiti nivoi cena određuju uslove i dinamiku širenja Unije. Slovenija je pristupom u Evropsku uniju izgubila suverenitet nad velikim delom agrarne politike i predala ih u nadležnost zajedničkih organa Unije. Agrarna politika je u Sloveniji, u periodu tranzicije, obezbeđivala relativno povoljne i stabilne uslove za razvoj poljoprivrede i izbegla smanjenje proizvodnje, koje je bilo karakteristično za većinu drugih zemalja u tranziciji. Najveći problem slovenačke poljoprivrede po pristupu u Evropsku uniju bila je niska konkurentnost u odnosu na ostale članice EU. Predpristupne aktivnosti Republike Slovenije u cilju priključenja Evropskoj uniji obuhvatale su: 1) usklađivanje zakonodavstva, 2) usklađivanje agrarne politike sa *CAP*-om (*Common Agricultural Policy*), 3) kontinuirano povećanje agrarnog budžeta, 4) prilagođavanje institucija.³

USKLAĐIVANJE ZAKONODAVSTVA

Na početku tranzicionog perioda, 1991. godine, usvojen je *Zakon o finansijskim intervencijama u poljoprivredi, proizvodnji i ponudi hrane*, koji je bio prvi pravni okvir

¹ Svet u brojkama (2007: 216).

² Radović (2009: 103).

³ Volk (2004: 47–87).

za vođenje samostalne agrarne politike i odredio je ciljeve, vrste i oblik intervencije u poljoprivredi iz republičkog budžeta. *Zakon o finansijskim intervencijama u poljoprivredi, proizvodnji i ponudi hrane* je, po prvi put, definisao kao neposredne korisnike podrške fizička, odnosno pravna lica koja se bave poljoprivredom i imaju sedišta u Republici Sloveniji. Poljoprivrednici su do tada imali pravo na budžetska sredstva samo u slučaju ako su bili kooperanti zadruga ili poljoprivrednih preduzeća. *Zakon o finansijskim intervencijama u poljoprivredi, proizvodnji i ponudi hrane* je predstavljao pravni osnov za finansijsku podršku poljoprivredi sve do 2000. godine. Suština navedenih ciljeva je potreba za prestrukturiranjem poljoprivredne proizvodnje, kako bi se obezbedio njen razvoj, kao i obezbeđenje prehrambene sigurnosti zemlje.

Zakon o posebnim dažbinama pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i namirnica, usvojen je 1993. godine i uveo je prelevmane, odnosno, spoljnotrgovinsku zaštitu kao aktivan instrument agrarne politike. *Strategiju razvoja slovenačke poljoprivrede* usvojio je Državni zbor u junu 1993. godine. To je bio prvi programski dokument iz područja agrarne politike posle osamostaljenja i sadržao je analizu stanja u poljoprivredi, pregled tendencija u evropskoj poljoprivredi, analizu razvojnih mogućnosti i najznačajnije ciljeve i pravce delovanja agrarne politike. Ciljevi su bili definisani u skladu sa *Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije*, odnosno osnovni cilj je bio multifunkcionalni razvoj ruralnih područja. Ovakva tendencija je trebala da obezbedi rast poljoprivredne proizvodnje, ali i napredak svih delatnosti koje su zastupljene u ruralnim područjima, kao i očuvanje i zaštitu životne sredine i ostanak stanovništva na selu. Agrarna politika, koja je definisana *Strategijom razvoja slovenačke poljoprivrede*, imala je naglašenu protekcionističku komponentu.

Značajni pomaci u agrarnoj politici su učinjeni tek pod uticajem spoljnih faktora, naročito preuzimanjem sve većih obaveza u liberalizaciji trgovine poljoprivrednih proizvoda po osnovu pristupanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji i *CEFTA (Central European Free Trade Agreement)* i otpočinjanjem priprema za pristupne pregovore za članstvo u Evropskoj uniji. Slovenija je zvanično tražila pristup u Evropsku uniju 1996. godine, a konkretnije aktivnosti započele su u martu 1998. godine, otvaranjem predpristupnih pregovora od strane Evropske unije sa pet kandidata iz Centralne i Istočne Evrope: Mađarskom, Češkom, Poljskom, Estonijom i Slovenijom.

Program reforme agrarne politike za period od 1999. do 2002. godine usvojila je Vlada Republike Slovenije krajem 1998. godine, a njegov osnovni cilj je bio postepeno približavanje slovenačke agrarne politike *CAP*-u. U *Nacionalnom programu razvoja poljoprivrede, prehrambene industrije, šumarstva i ribarstva* detaljnije je razrađen koncept reformi slovenačke agrarne politike u periodu od 2000. do 2002. godine. Reforma tržišno-cenovne politike je definisala veću liberalizaciju tržišta, odnosno ukidanje administrativne kontrole cena i smanjenje spoljnotrgovinske zaštite. Takođe, reformom su bila predviđena direktna plaćanja proizvođačima u cilju nadoknađivanja dohotka zbog pada cena poljoprivrednih proizvoda na domaćem

tržištu, a formirani su i mehanizmi intervencije u cilju stabilizovanja unutrašnjeg tržišta, koji su obuhvatali javni intervencijski otkup i podršku tržišnom organizovanju poljoprivrednih proizvođača. Mere koje su definisane *Nacionalnim programom razvoja poljoprivrede* bile su usklađene sa CAP-om, ali su u okviru *Programa* bile definisane i neke specifične mere i to, pre svega, na području direktnih plaćanja sa ciljem dodatnog podsticanja strukturnog prilagođavanja poljoprivrede. Reč je o direktnim plaćanjima za stočarske proizvode uobličeni u plaćanjima po hektaru zemljišta za proizvodnju krmnog bilja, ali i o nekim direktnim plaćanjima koje ne predviđa *Zajednička agrarna politika Evropske unije* kao što su podrška uzgoju konja i proizvodnji semenskog krompira. Takođe, bila su predviđena i plaćanja za proizvodnju šećerne repe, koje CAP ne dopušta. Programom agrarno-strukturne politike i politike razvoja ruralnih područja definisane su naknade za područja sa težim uslovima za proizvodnju, kao i ekološke naknade.

Zakon o poljoprivredi usvojen je 2000. godine i predstavljao je pravni osnov za definisanje agrarne politike, odnosno za implementaciju CAP-a u domicilnim uslovima. Ciljevi agrarne politike su ostali indentični ciljevima definisanim u *Strategiji razvoja slovenačke poljoprivrede*, usvojenoj još 1993. godine, s tim što je *Zakon* postavio za cilj i razvoj poljoprivrede uz očuvanje i zaštitu životne sredine. Prema ovom dokumentu agrarna politika je podeljena na tržišno-cenovnu politiku i strukturnu agrarnu politiku. *Zakon* određuje mehanizme i mere za svaku politiku pojedinačno, kao i nadležne institucije za sprovođenje i praćenje realizacije.

Evropska unija je 1999. godine obezbedila posebnu pomoć u predpristupnom razdoblju za deset država kandidata i to u obliku *Programa za poljoprivredu i ruralni razvoj – SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development)*, a jedan od uslova za mogućnost korišćenja sredstava iz tog programa bila je priprema sedmogodišnjeg plana ruralnog razvoja. U tom cilju Vlada Republike Slovenije je usvojila *Program ruralnog razvoja u periodu od 2000. do 2006. godine*, koji je Evropska komisija prihvatila 27. oktobra 2000. godine. Poljoprivredni subjekti u Sloveniji imali su pravo da koriste sredstva iz programa predpristupne pomoći (*SAPARD*), koja su bila namenjena unapređenju konkurentnosti poljoprivrede i prehrambeno-prerađivačke industrije u državama kandidatima. Poljoprivrednici i poljoprivredno-prehrambena preduzeća mogla su se kandidovati za četiri mere u okviru *SAPARD*-a, a to su: a) investicije u poljoprivredna gazdinstva, b) investicije u preradu i prodaju poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, c) privredna diverzifikacija i d) razvoj i unapređenje infrastrukture u selima. Ukupno raspoloživa sredstva iz programa *SAPARD* iznosila su 9.100.000.000 slovenačkih tolara (nepunih 38.000.000 evra), od toga su evropska sredstva iznosila 66,6%, a preostali deo finansirao se iz nacionalnog budžeta. Program *SAPARD* se pokazao kao veoma uspešan, kako sa aspekta unapređenja konkurentnosti poljoprivrednog sektora i unapređenja položaja poljoprivrednika i povećanja njihovih prihoda, tako i sa aspekta osposobljavanja različitih institucija za podršku podnosiocima molbi. Od

ukupnih finansijskih sredstava 75% je investirano u sektor poljoprivrede i prehrane, 24% u infrastrukturu i diverzifikaciju, a 1% u tehničku pomoć za realizaciju Programa.⁴

Slovenačka agrarna politika se uskladila na normativnom području do kraja 2003. godine sa *Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije*. Međutim, svi programski dokumenti bili su usvojeni bez budžetskih obaveza potrebnih za njihovu realizaciju. Značajnije pripreme za pristup Evropskoj uniji učinjene su tek posle većih promena u agrarnoj politici kako u pogledu mera, tako i u pogledu visine budžeta potrebnog za njihovu realizaciju.

USKLAĐIVANJE AGRARNE POLITIKE SA CAP-OM

Agrarna politika u tranzicionom periodu je obuhvatala: 1) tržišno-cenovnu politiku, 2) politiku ruralnog razvoja i 3) politiku na području javnih usluga koje podržavaju poljoprivredu. Tržišno-cenovna politika sastojala se od sledećih mera: 1) mera podrške tržištu, 2) mera direktne budžetske podrške proizvodima i 3) drugih direktnih plaćanja. Mere podrške tržištu obuhvatale su: a) spoljno-trgovinsku zaštitu, b) izvozne podsticaje, c) državnu kontrolu cena i prateće mere za stabilizaciju unutrašnjeg tržišta (intervencijski otkup, podrške skladištenju i sl.). Mere direktne budžetske podrške proizvodima obuhvatale su: a) cenovnu podršku, b) direktna plaćanja po površini i grlu stoke i c) regresiranje troškova proizvodnje. Druga direktna plaćanja obuhvatala su: državnu pomoć prilikom prirodnih nepogoda i zaraznih bolesti i naknadu šteta. Politika ruralnog razvoja se sastojala od: 1) naknada za područja sa težim uslovima za poljoprivrednu proizvodnju, 2) naknada za ekološku prihvatljivu proizvodnju, 3) podršku programima ruralnog razvoja, 4) podrške prestrukturiranju poljoprivrednih gazdinstava i 5) drugih programa podrške ruralnom razvoju. Politika na području javnih usluga koje podržavaju poljoprivredu obuhvatala je: a) poljoprivredno-savetodavnu službu, b) stručni rad i veterinarske usluge i c) istraživački rad, obrazovanje i infrastrukturu.⁵

U Tabelama 1, 2 i 3 dat je prikaz strukture mera agrarne politike u Republici Sloveniji u predtranzicionom i tranzicionom periodu.

⁴ Slovenačka poljoprivreda, šumarstvo i prehrambeno-prerađivačka industrija – osnovne karakteristike i brojke (2007: 27).

⁵ Volk (2004: 61).

Tabela broj 1. Budžetski troškovi za mere tržišno-cenovne politike, u periodu 1992–2002. godine (u milionima evra)

	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
MERE PODRŠKE TRŽIŠTU	10,9	7,8	8,4	9,8	9,3	14,5	18,7	39,8	27,9	36,2	29,5
• Izvozni podsticaji	9,0	7,0	7,3	9,0	9,2	12,8	15,1	32,3	26,8	34,5	25,4
• Prateće mere za stabilizaciju tržišta	1,9	0,7	1,1	0,8	0,1	1,7	3,5	7,5	1,1	1,7	4,1
MERE DIREKTNE PODRŠKE PROIZVODIMA	16,0	10,7	9,3	11,5	11,6	13,6	14,5	20,9	30,3	39,4	47,9
• Cenovne naknade	3,2	3,3	2,3	0,8	1,4	0,7	2,3	2,0	0,0	0,0	0,0
• Direktna plaćanja po ha, grlu i sl.	0,0	0,0	0,0	3,5	3,8	7,0	9,2	18,6	29,2	37,6	46,0
• Regresiranje troškova	12,8	7,5	6,9	7,3	6,3	5,9	3,0	0,3	1,1	1,8	1,9
DRUGA DIREKTNA PLAĆANJA	9,1	5,3	0,0	0,1	0,1	0,6	0,2	2,4	14,7	23,5	17,6
TRŽIŠNO-CENOVNA POLITIKA (UKUPNO)	36,1	23,8	17,6	21,4	20,9	28,8	33,3	63,1	72,9	99,1	95,0
UDEO U UKUPNIM TROŠKOVIMA BUDŽETA ZA POLJOPRIVREDU (%)	54,0	42,0	34,0	34,0	32,0	34,0	35,0	51,0	50,0	58,0	56,0

Izvor: Volk (2004: 74).

U Tabeli 1 prikazani su budžetski izdaci za mere tržišno-cenovne politike, kao segmenta agrarne politike, u predtranzicionom i tranzicionom periodu u Republici Sloveniji. Analizom prikazanih podataka, može se izvesti zaključak, da je tržišno-cenovna politika sve do polovine 90-tih godina prošlog veka upotrebljavala veliki deo mera karakterističnih za predtranzicijsko razdoblje i to, pre svega, državnu kontrolu cena i tržišta kod najosetljivijih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, kao i regrese i cenovne naknade. Ove mere su se upotrebljavale nesistematično i znatno su doprinele deformaciji odnosa na tržištu. U tržišno-cenovnoj politici od sredine 90-tih godina preovlađuju direktna plaćanja po hektaru ili grlu, odnosno mere koju karakterišu i *Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije*.

Agrarnu politiku u tržišno-cenovnom segmentu u prvim godinama tranzicije karakteriše snažna spoljno-trgovinska zaštita. Prelevmani za sve najvažnije poljoprivredno-prehrambene proizvode uvedeni su 1993. i 1994. godine. Međutim, Slovenija je kao potpisnica *GATT*-a (*General Agreement on Tariffs and Trade*) preuzela obavezu da će smanjiti carinsko opterećenje za sve važnije poljoprivredno-prehrambene proizvode u narednih šest godina, počevši od 1995. godine, i to godišnje za jednu šestinu, što je ukupno iznosilo 36%. Najznačajnije promene u pogledu spoljne trgovine doneo je sporazum *CEFTA*, koji je Slovenija potpisala u novembru 1995. godine. Za većinu

proizvoda liberalizacija je stupila na snagu već od 1. aprila 1998. godine, a za najvažnije stočarske proizvode bio je dogovoren prelazni period do 1. 1. 2000. godine. Spoljno-trgovinska zaštita predstavljala je najznačajniji instrument tržišno-cenovne politike sve vreme tranzicije. Agrarna politika je kombinovala spoljno-trgovinsku zaštitu sa izvoznim podsticajima i nekim drugim merama za regulisanje tržišta i time omogućila održavanje cena na domaćem tržištu znatno iznad nivoa svetskih cena. Izvozni podsticaji kao mera agrarne politike prvi put su upotrebljeni 1992. godine. Cilj ove mere je bio podrška proizvođačima, međutim, često su od ove mere imali koristi i prerađivači i trgovci.

Direktna plaćanja po površini, odnosno grlu stoke, prvi put su uvedena 1995. godine, a izdvajanja za ovu meru su se svake godine povećavala, a naročito od 1999. godine. Ona predstavljaju prihvatljiviji oblik plaćanja u odnosu na cenovne naknade jer imaju manji direktan uticaj na obim proizvodnje i prodaje, jer je njihova visina plaćanja nezavisna od intenziteta proizvodnje. Primena direktnih plaćanja u pravcu veće proizvodne neutralnosti dobijala je na značaju naročito u poslednjim godinama posmatranog perioda, kada se politika direktnih plaćanja počela intenzivnije usklađivati sa *CAP*-om.

Regresiranje inputa, kao mera za snižavanje troškova proizvodnje i podsticanje upotrebe kvalitetnog reproduktionog materijala, bila je važan deo agrarne politike u predtranzicionom periodu. U okviru nje najznačajniju ulogu imalo je regresiranje troškova semena, kupovine priplodne stoke i kamata na kredite za tekuću proizvodnju, a u 1992. godini obezbeđen je i regres za pogonsko gorivo. Regresiranje inputa podstiče njihovu potrošnju, a time i intenzitet proizvodnje. Postepenim uvođenjem drugih mera tržišno-cenovne politike, sredstva budžeta namenjena za regresiranje troškova počela su se smanjivati. U okviru drugih mera tržišno-cenovne politike u tranzicionom periodu, počev od 1996. godine, sve veći udeo u budžetu su imala direktna plaćanja po hektaru, odnosno grlu stoke, kao i druga direktna plaćanja. Druga direktna plaćanja predstavljala su meru za nadoknađivanje šteta prouzrokovanih prirodnim nesrećama i drugim izuzetnim događajima (kao na primer, zaraznim bolestima). Budžetska sredstva za ove namene bila su nedovoljna, te su se nedostajuća sredstva obezbeđivala iz fondova solidarnosti, odnosno van budžeta Ministarstva za poljoprivredu.

U Tabeli 2 prikazani su budžetski izdaci za mere koje su podsticale ruralni razvoj u Republici Sloveniji u predtranzicionom i tranzicionom periodu. Prikazani podaci ukazuju da su se izravnavajuće naknade proizvođačima u periodu od 1992. do 2002. godine uvećale za šest puta. Pri tome, naknade proizvođačima sa područja koje karakterišu teži uslovi za poljoprivrednu proizvodnju, su se povećale sa 4.500.000 evra na 21.100.000 evra, a ekološke naknade su porasle sa 200.000 evra na 8.200.000 evra. Njihovo značajnije učešće u izdacima iz agrarnog budžeta datira od 2001. godine, odnosno, posle usvajanja ekološkog programa za poljoprivredu, čiji je cilj bio podsticanje poljoprivredne proizvodnje, koja štiti zdravlje i obezbeđuje održivo korišćenje poljoprivrednih resursa. Primera radi, u 2002. godini je za ove namene izdvojeno deset puta više sredstava nego u 1999. godini, ali i pored toga obim sredstava za ekološke naknade bio je, u poređenju

sa drugim izdacima iz budžeta, još uvek relativno mali. Takođe, na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 2, može se videti da je podrška programima ruralnog razvoja beležila u periodu od 1992. do 2002. godine neznatne oscilacije i njihova vrednost je za 500.000 evra bila niža u 2002. godini u odnosu na 1992. godinu. U okviru ovih subvencija, podrška drugim programima ruralnog razvoja zabeležila je rast vrednosti sa 3.600.000 evra u početnoj godini posmatranog perioda na 7.900.000 evra u poslednjoj godini posmatranog perioda, dok je vrednost naknada za prestrukturiranje gazdinstava opala sa 9.300.000 evra na 4.500.000 evra.

Tabela broj 2. Budžetski troškovi za mere politike ruralnog razvoja u periodu 1992–2002. godine (u milionima evra)

	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
IZRAVNAVAJUĆE NAKNADE PROIZVOĐAČIMA	4,7	6,7	8,4	12,0	11,7	12,1	11,2	10,9	20,0	23,0	29,3
• Područja sa težim uslovima	4,5	5,7	7,5	11,4	11,2	11,6	10,8	10,0	18,2	16,6	21,1
• Ekološke naknade	0,2	1,0	0,9	0,6	0,5	0,5	0,4	0,8	1,8	6,4	8,2
PODRŠKA PROGRAMIMA RURALNOG RAZVOJA	12,8	9,7	9,0	8,9	12,2	18,7	24,1	21,1	19,3	18,5	12,3
• Prestrukturiranje gazdinstava	9,3	7,6	6,6	6,4	9,0	9,7	13,8	12,9	7,4	7,4	4,5
• Drugi programi ruralnog razvoja	3,6	2,1	2,4	2,5	3,2	9,1	10,3	8,2	11,9	11,1	7,9
POLITIKA RURALNOG RAZVOJA (UKUPNO)	17,5	16,4	17,4	20,9	23,8	30,8	35,3	31,9	39,3	41,5	41,6
UDEO U UKUPNIM TROŠKOVIMA BUDŽETA ZA POLJOPRIVREDU (%)	26,0	29,0	33,0	34,0	36,0	36,0	37,0	26,0	27,0	24,0	24,0

Izvor: Volk (2004: 83).

Prestrukturiranje poljoprivrednih gazdinstava predstavljalo je jedan od najvažnijih ciljeva agrarne politike u tranzicionom periodu, međutim, budžetska sredstva za ove namene bila su zanemarljiva. Drugi programi podrške ruralnom razvoju odnose se na podsticanje strukturnog i tržišnog prilagođavanja agrarnog sektora i programe celovitog razvoja ruralnih ekonomija. Ovi programi nisu direktno vezani za poljoprivrednu proizvodnju, njihov cilj bio je poboljšanje životnih i radnih uslova u ruralnim sredinama, odnosno celokupni ruralni razvoj. Prve mere za podsticanje celovitog razvoja ruralnih područja počele su se sprovoditi u 1991. godini, a od 2002. godine deo tih mera finansirao se u okviru programa *SAPARD*.

Opređenje Republike Slovenije u tranzicionom periodu u okviru agrarne politike, odnosilo se na politiku ruralnog razvoja, pri čemu je dat prioritet naknadama za područja sa težim uslovima za proizvodnju i ekološkim naknadama, što je bio rezultat uticaja *Zajedničke agrarne politike Evropske unije*. Takođe, ovo opredeljenje je bilo i rezultat napora da se u okviru neznatnih poljoprivrednih površina, kojima Slovenija

raspolože, obezbedi stabilan rast poljoprivredne proizvodnje, kao i konkurentnost na evropskom tržištu.

U Tabeli 3 prikazani su budžetski izdaci za mere na području javnih usluga koje podržavaju poljoprivredu. Na osnovu prikazanih podataka, može se izvesti zaključak da je država tokom tranzicionog perioda obezbeđivala znatna budžetska sredstva za finansiranje poljoprivredne savetodavne službe. Ovi izdaci iz agrarnog bužeta su, u 1992. godini, iznosili 4.400.000 evra, da bi se potom postepeno povećavali i u 2002. godini iznosili čak 19.000.000 evra. Zapaža se neznatno smanjenje učešća ovih sredstava u agrarnom budžetu tokom 2001. godine, a uzrok je izmeštanja savetodavne funkcije iz Ministarstva poljoprivrede u Poljoprivredno-šumarsku komoru. Znatna budžetska sredstva su se izdvajala i za stručni rad i veterinarske usluge, a njihovo učešće u poljoprivrednom budžetu u periodu od 1992. do 2002. godine je značajno poraslo. Tako je udvostručeno učešće izdataka za stručni rad, a učešće izdataka za veterinarske usluge poraslo je za sedam puta. Izdaci za istraživački rad, obrazovanje i infrastrukturu nisu imali značajnije učešće u ukupnom budžetu namenjenom poljoprivredi i njihova vrednost je u 1992. godini iznosila 2.300.000 evra, a u 2002. godini 5.300.000 evra, dakle, ostvaren je neznatan rast vrednosti ovih subvencija.

Tabela 3. Budžetski troškovi za mere politike na području javnih usluga koje podržavaju poljoprivredu (u milionima evra)

	1992.	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
POLJOPRIVREDNA SAVETODAVNA SLUŽBA	4,4	5,1	5,3	6,4	6,8	9,2	9,2	9,8	10,5	9,5	9,4
STRUČNI RAD I VETERINARSKE USLUGE	6,4	8,5	9,1	10,4	11,6	13,7	13,6	15,2	15,6	15,3	19,0
• Stručni rad	5,0	7,2	7,6	8,7	9,1	9,8	9,7	11,0	10,6	10,2	10,4
• Veterinarske usluge	1,4	1,3	1,5	1,7	2,5	4,0	3,9	4,2	5,0	5,1	8,6
ISTRAŽIVAČKI RAD, OBRAZOVANJE, INFRASTRUKTURA	2,3	2,8	2,8	3,0	2,4	2,9	3,2	4,3	6,5	5,8	5,3
POLITIKA NA PODRUČJU JAVNIH USLUGA (UKUPNO)	13,1	16,4	17,2	19,8	20,7	25,8	26,0	29,3	32,6	30,6	33,7
UDEO U UKUPNIM TROŠKOVIMA BUDŽETA ZA POLJOPRIVREDU (%)	20,0	29,0	33,0	32,0	32,0	30,0	28,0	24,0	23,0	18,0	20,0

Izvor: Volk (2004: 87).

Takođe, na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 3, može se izvesti zaključak da je država tokom tranzicionog perioda obezbeđivala znatna budžetska sredstva za finansiranje politike na području javnih usluga. Njihova vrednost je porasla sa 13.100.000 evra u 1992. godini, na 33.700.000 evra u 2002. godini. Pri tome su sve komponente ove politike zabeležile rast vrednosti u posmatranom periodu. Najveći rast udela u budžetskim sredstvima zabeležile su naknade za stručni rad i veterinarske usluge koje

su porasle sa 6.400.000 evra na 19.000.000 evra (vrednost im je utrostručena), dok je vrednost naknade za poljoprivredno-savetodavne službe, istraživački rad, obrazovanje i infrastrukturu u posmatranom periodu zabeležila konstantan i stabilan rast. Značajan rast vrednosti sredstava izdvojenih iz agrarnog budžeta za politiku na području javnih usluga bio je potreban da bi Republika Slovenija uskladila svoje institucije za podršku poljoprivredi i osnovala nove u skladu sa zahtevima Evropske unije.

Analiza učešća mera agrarne politike u državnom budžetu namenjenom poljoprivredi u predtranzicionom i tranzicionom periodu, i to od 1992. do 2002. godine (Tabela broj 1, 2 i 3), ukazuje da je u celokupnom periodu učešće mera tržišno-cenovne politike bilo dominantno i iznosilo je u proseku oko 43%. Učešće politika ruralnog razvoja i politika na području javnih usluga bila su u posmatranom periodu na približno istom nivou i u proseku su iznosila oko 30%. Sve mere agrarne politike finansirane su iz sredstava državnog budžeta izdvojenih za poljoprivredu.

KONTINUIRANO POVEĆANJE AGRARNOG BUDŽETA

Kontinuiran rast sredstava izdvojenih iz budžeta Republike Slovenije za poljoprivredu u periodu tranzicije 1996–2003. godine, kao i po pristupanju ove države Evropskoj uniji 2004–2010. godine, svedoči o potrebi da se kroz značajnija ulaganja poljoprivredna proizvodnja osavremeni, da se ostvare veći prinosi, kao i da se ova proizvodnja realizuje uz poštovanje svih standarda Evropske unije, kako bi slovenački poljoprivredno-prehrambeni proizvodi bili konkurentni na „evropskoj pijaci”. Takođe, Republika Slovenija se opredelila za razvoj održive i multifunkcionalne poljoprivrede, kako bi na neznatnim poljoprivrednim površinama, odnosno u ruralnim sredinama, osim primarne poljoprivredne proizvodnje razvila i seoski turizam, zanatstvo, ribarstvo i sve prateće delatnosti, čime bi se život na ovim prostorima učinio sadržajnijim i osigurao ostatak stanovništva na selu.

Na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 4, može se izvesti zaključak da je budžet za podršku poljoprivredi beležio u periodu od 1996. do 2010. godine značajan rast. Naime, on je u početnoj godini posmatranog perioda, u 1996. godini, iznosio svega 65.000.000 evra, a u poslednjoj godini posmatranog perioda, u 2010. godini, njegova vrednost je bila blizu 428.000.000 evra, dakle, uvećan je za oko sedam puta. Rast budžeta za podršku poljoprivredi je iz godine u godinu bio stabilan, postepen i kontinuiran. Neznatan pad zabeležen je samo u 2002. i 2010. godini u odnosu na prethodne godine.

Tabela 4. Visina budžeta za podršku poljoprivredi u periodu 1996–2010. godine (u milionima evra)

GODINE	BUDŽET ZA PODRŠKU POLJOPRIVREDI
1996.	65.521
1997.	85.383
1998.	94.639
1999.	124.329
2000.	144.804
2001.	171.186
2002.	170.278
2003.	231.132
2004.	273.302
2005.	320.354
2006.	372.740
2007.	379.908
2008.	446.321
2009.	479.220
2010.	(procena) 427.982

Izvor: Slovenačka poljoprivreda, šumarstvo i prehrambeno-prerađivačka industrija – osnovne karakteristike i brojke, Ljubljana, Ministarstvo Republike Slovenije za poljoprivredu, šumarstvo i prehrambeno-prerađivačku industriju, maj 2007. godine, str. 29 (podaci za period 1996–2004); www.mkgp.gov.si (podaci za period 2005–2010).

PRILAGOĐAVANJE INSTITUCIJA

U Republici Sloveniji je u cilju prilagođavanja zahtevima institucija Evropske unije u toku tranzicionog perioda izvršena reorganizacija Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i prehrane, a osnovana je Agencija Republike Slovenije za poljoprivredna tržišta i razvoj sela (originalno *ARSKTRP*), koja je bila zadužena za realizaciju svih isplata poljoprivrednicima. Ona je osnovana u julu 1999. godine u cilju realizacije mera agrarne politike i predpristupne *SAPARD* pomoći, kao i sprovođenje mera *Zajedničke agrarne politike* po ulasku Slovenije u Evropsku uniju. Agencija je morala da prilagodi svoj rad evropskim standardima i da dobije akreditaciju već u predpristupnom periodu.

ZAKLJUČAK

Slovenija je izvela najbržu i po ocenama eksperata najuspešnije tranziciju, a njena karakteristika je da je izvedena sopstvenim snagama uz puno uvažavanje dostignuća

razvijenih zemalja, ali uz oslanjanje na sopstvene potrebe, postojeća iskustva i mogućnosti domaće poljoprivrede. Ova privredna delatnost imala je u tranzicionom periodu veoma veliki, pre svega politički značaj, iako je njeno učešće u celokupnoj privredi neznatno i iznosi oko 2% (prosek EU je 1,6%). U celokupnom tranzicionom periodu vođena je protekcionistička agrarna politika, koja je pravdana nužnošću ostvarivanja ciljeva tranzicije. Slovenija je u veoma kratkom vremenskom periodu uskladila svoje zakonodavstvo, agrarnu politiku i institucije sa standardima Evropske unije i formirala sopstveni model finansiranja agrara.

Slovenački model finansiranja agrara u tranzicionom periodu bio je formiran po uzoru na model Evropske unije i obuhvatao je podršku tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, direktnu budžetsku podršku proizvodima, druga direktna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima i podršku ruralnom razvoju. Finansijska podrška je u prvim godinama tranzicije bila usmeravana ka proizvodnji, a kasnije se transformisala u podršku dohotku i podršku ruralnom razvoju. Direktna plaćanja, kao komponenta agrarne politike, prvi put su uvedena 1995. godine, a njihovo značajnije povećanje se beleži od 1999. godine. Republika Slovenija je po pristupanju Evropskoj uniji tražila da joj se dozvoli privremeno dopunjavanje direktnih plaćanja iz budžeta do nivoa ostvarenih u 2003. godini, odnosno do pristupanja Uniji, što je ovoj državi i dozvoljeno. Specifičnost slovenačkog modela finansiranja agrara je da su direktna plaćanja bila usmerena i za uzgoj konja, proizvodnju semenskog krompira, kao i šećerne repe, za koju Unija ne dopušta subvencije. Celokupna podrška agraru finansirana je iz agrarnog budžeta i predpristupnih programa Evropske unije.

Model tranzicije slovenačke poljoprivrede mogao bi da posluži kao primer za tranziciju poljoprivrede Republike Srbije na putu ka evropskim integracijama. Imajući u vidu da je poljoprivreda u Republici Srbiji jedna od najznačajnijih privrednih delatnosti i da se, prema procenama, oko 44% stanovništva, bilo direktno bilo indirektno, izdržava od poljoprivrede, oslanjanje na sopstvene snage, uz vođenje računa o potencijalima i potrebama domaćeg agrara, te adekvatna finansijska podrška i zaštita domaće poljoprivrede su imperativi koji se moraju poštovati u tranzicionom modelu poljoprivrede Republike Srbije.

LITERATURA

- [1] Radović, G., (2009) *Modaliteti finansiranja agrara u tranzicionom periodu*, magistarska teza, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu.
- [2] *Slovenačka poljoprivreda, šumarstvo i prehrambeno-prerađivačka industrija – osnovne karakteristike i brojke* (2007) Ljubljana, Ministarstvo Republike Slovenije za poljoprivredu, šumarstvo i prehrambeno-prerađivačku industriju.
- [3] *Svet u brojkama* (2007) Novi Sad, ASEE.

- [4] Volk, T., (2004) *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*, Beograd, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- [5] www.mkgp.gov.si