

7.1 Pojam agrarne politike

Kada upotrebimo reč politika onda mislimo na set principa primenjivanih u okviru specifičnih vladinih programa koji utiču na akcije i odluke u određenom sektoru društva. Agrarna politika se realizuje putem vladinih programa u sektoru agroprivrede.

Obuhvat dejstva vladinih programa se tokom perioda praktikovanja agrarnog intervencionizma menjao. Faraonima je, na primer, savetovano da skupljaju žito tokom sedam rodni godina kako bi bila obezbeđena prehrambena sigurnost u periodu sedam gladnih godina. Ipak, sistematizovana agrarna politika nalik na onu koju danas poznajemo korene nalazi u tzv. žitnim zakonima. U XV veku zemljovlasnici su uspeali da zaštite zarade od poljoprivrede uvođenjem carine na uvezeno žito (Velika Britanija, 1436.). Tokom četiri naredna veka praktikovana je politika agrarnog protekcionizma koja je rezultovala neefikasnom domaćom poljoprivredom i visokim cenama hrane. Ukidanjem žitnih zakona (1846.) ova politika bila je zamenjena konceptom liberalne trgovine koja je ostala na snazi svega trideset godina. Francusko-pruski rat (1871.) u prvi plan je izbacio problem nacionalne prehrambene sigurnosti i ukazao na konstantnu potrebu intervenisanja u sektoru agrara kako bi adekvatna ponuda iz domaćih izvora bila obezbeđena.

Na problem iste prirode ukazali su i burni događaji u svetskoj istoriji tokom XX veka (prvi i drugi svetski rat). Agrarni intervencionizam je dominantno bio usmeren ka rešavanju problema gladi, tj. obezbeđenju adekvatne ponude hrane za stalno rastuće stanovništvo. Tako je agrarna politika u razvijenim zemljama sveta sve do 1980-tih imala za cilj porast produktivnosti na farmi i realizaciju strukturnih reformi. Vremenom se problem gladi u razvijenim ekonomijama pretvorio u problem hiperprodukcije i neželjenog prilagođavanja u sferi korišćenja resursa u poljoprivredi. Ponuda hrane je u ovim zemljama rasla brže od kapaciteta domaće tražnje. Ulaganja u tehnologiju bila su praćena porastom prihoda po jedinici korišćenja resursa, odnosno sniženjem troškova po jedinici ulaganja. Korist od tehnološkog unapređenja ubirali su rani inovatori, dok su ostali poljoprivredni proizvođači, kao nužni pratioci tehnoloških promena, povećavali ponudu hrane i na taj način obarali cenu na tržištu.

Počev od 1980-tih u industrijski razvijenim zemljama sveta agrarna politika je usmeravana ka rešavanju problema dohotka poljoprivrednih proizvođača koji je ugrožen konstantnim padom cena poljoprivrednih proizvoda. To je imalo i dodatne posledice vezane za korišćenje resursa u agrosistemu. Upotrebom novih tehnologija oslobađaju se površine zemljišta za alternativnu upotrebu. Pokrenuti su i kontigenti radne snage koji trže novo zaposlenje van agrarnog sektora – u urbanim centrima ili „oko poljoprivrede“ u okviru ruralne ekonomije. Nosioi ekonomske politike su prvobitno bili usmereni ka rešavanju problema prekobrojnih koji su tražili zaposlenje van poljoprivrede. Zato se danas agrarnoj politici pripisuju i dodatna usmerenja vezana za osiguranje standarda održivog razvoja i odgovarajućeg kvaliteta življenja ruralne populacije. Neretko će se u udžbeničkoj literaturi, ali i u praksi, sresti konstatacija prema kojoj se reformisana (proširena) agrarna politika izjednačava se pojmom ruralna politika. Međutim, ruralna politika je širi pojam od agrarne, a između pojmova „poljoprivredno“ i „ruralno“ u savremenim uslovima ne postoji znak jednakosti (opširnije videti poglavlje 8).¹

Aktuelni problemi razvijenih ekonomija u eri agrarnog postproduktivizma vezuju se, u osnovi, za iznalaženje alternativnih metoda poljoprivredne proizvodnje. Sistem agrobiznisa, primenjujući nove tehnologije, poput akceleratora uvećava prinose po hektaru i problem nedovoljne ponude transferiše u nužno ograničavanje rasta poljoprivrednog outputa. Istovremeno se postavlja pitanje adekvatnosti upotrebe zemljišta – prirodnog resursa i objektivnog uslova poljoprivredne proizvodnje. Posmatra se i uticaj intenzifikacije poljoprivrede na okruženje. Otuda su u primeni različiti programi povlačenja poljoprivrednih površina iz proizvodnje ili praktikovanja organske proizvodnje hrane kroz programe koji promovišu dobru poljoprivrednu praksu. U eri „ozelenjavanja poljoprivrede“ koja se poklapa sa zahtevima Svetske trgovinske organizacije za liberalizacijom tržišta poljoprivrednih proizvoda, „oslobađanje zemljišta“ prvobitno je praćeno davanjima iz budžeta, da bi danas sve više razvijene zemlje sveta u fokus svojih istraživanja stavljale ponovno angažovanje izgubljenih resursa u alternativne svrhe, kao što je proizvodnja biogoriva. Ocene su da će ovakav obrt u korišćenju resursa u poljoprivredi biti praćen drastičnim povećanjem cena poljoprivrednih proizvoda - prvo ratarskih, a ubrzo posle toga i stočarskih. To će ponovo u prvi plan izbaciti već

¹ Istraživanja u okviru ovog poglavlja posvećena su razmatranju vladinih akcija u sektoru agroprivrede, da bi u narednom poglavlju ona bila posmatrana kao integralni deo vladinih programa šireg spektra dejstva koji se tiču unapređenja ruralne ekonomije gde je agroprivreda samo jedna od integralnih celina ruralnog sistema.

zaboravljeno pitanje adekvatnosti ponude hrane za stalno rastuću populaciju i aktivirati novi impuls pokretu za porast produktivizma u agraru kao prioritetu agrarne politike u budućnosti.

Najšire posmatrano, *agrarna politika uključuje set principa primenjivanih u okviru vladinih programa koji utiču na proizvodnju hrane, korišćenje resursa u sektoru agrara, domaće i međunarodno tržište hrane, potrošnju hrane i ishranu, prehrambenu bezbednost i uslove u kojima ljudi žive u ruralnim sredinama.*² Agrarna politika se ne može posmatrati kao izolovan proces. Ona nije samo sastavni deo šire, ruralne politike, već se nalazi u kontinuiranoj interakciji sa spoljnotrgovinskom politikom, politikom tehnološkog inoviranja, politikom ravnomernog regionalnog razvoja, politikom zaštite životne sredine i politikom održivog razvoja.

Koncipiranje agrarne politike je dvostepen proces.³ Prvo se razmatra „šta bi trebalo da bude“. U tom smislu, agrarna politika se najčešće definiše kao *svesno usmerena akcija vlade realizovana u prehrambenom sektoru kako bi ograničeni resursi bili optimalno iskorišćeni u cilju ostvarivanja rezultata proizvodnje koji su u skladu sa društvenim uverenjem „šta bi trebalo da bude“*. Prvi segment definisanja agrarne politike obično je smešten u okvire političkog procesa odlučivanja. Pri tome uvek treba imati u vidu da su percepcije različitih učesnika u agrosistemu o tome „šta bi trebalo da bude“ različite, a time i problemi za donosiocel odluka znatno teži. Primera radi, proizvođači kukuruza će insistirati na višoj zaštitnoj ceni svog proizvoda, dok će industrija stočne hrane insistirati na nižoj ceni ulaznih sirovina. U istom smeru će izraziti svoju želju i poljoprivredni proizvođači koji se bave stočarstvom jer je kukuruz strateški input i obično proizvod za koji se vezuje kalkulacija isplativosti stočarske proizvodnje. Potrošači hrane će svakako insistirati na nižim cenama finalnih proizvoda. Naizgled nepomirljivi interesi u praksi rešavaju se postignutim konsenzusom o tome „šta bi trebalo da bude“. Agrarna politika je očigledno usmerena ka stvaranju tzv. idealnog prehrambenog sistema koji treba da obezbedi realizaciju miksa raznorodnih ciljeva sagledanih kroz potrebu obezbeđenja: (1) adekvatne hrane za sve; (2) jevtine hrane; (3) dostupne hrane u toku godine; (4) zdravstveno bezbedne hrane; (5) odgovarajućeg načina života za poljoprivredne proizvođače.

² Opširnije videti Knutson D.R. et al. (2007): *Agricultural and Food Policy*, 6 ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey.

³ Navedeno prema Drummond H.E. et al. (2001): *Agricultural Economics*, Prentice-Hall, New Jersey, p. 183.

Drugi segment definisanja agrarne politike odnosi se na izbor metoda i tržišnih instrumenata za pravilno doziranje intervencije vlade kako bi bila omogućena realizacija identifikovanih ciljeva funkcionisanja nacionalnog agroprehranbenog sistema. Tako se osnovni zadatak agrarne politike svodi na izbor najpogodnijih metoda kojim bi se omogućila adekvatna ponuda hrane (po količini, ceni i kvalitetu) uz zadovoljavajući životni standard poljoprivrednih proizvođača.

Najšire posmatrano, *agrarna politika se posmatra kao program usmeravanja razvoja agrarnog sektora unutar odabranog modela privrednog razvoja*. Agrarnu politiku, u tom smislu, predstavlja skup mera u okviru ekonomske politike koje čine strategiju ostvarenja ciljeva u pogledu uklapanja agrarnog sektora u razvoj nacionalne ekonomije, a potom i njeno uklapanje u međunarodnu podelu rada. Prvi korak je uvek izbor određenog modela uklapanja agrarnog sektora u prioritete privrednog razvitka koji se konkretizuje izborom organizacionih formi za transformaciju poljoprivrede. Potom sledi izbor pratećih mera koje čine osnovu utemeljene strategije ostvarenja definisanih ciljeva razvoja agrosektora.

7.2 Ciljevi agrarne politike

Sve zemlje zapadne tržišne ekonomije su razvijale poljoprivredu koristeći različite oblike direktnih ili indirektnih subvencija. Tokom poslednje četiri decenije dvadesetog veka mere agrarne politike su se pokazale kao puki izraz zakonitosti razvoja kapitalizma u poljoprivredi. To potvrđuje činjenica da su one indirektno imale suprotno dejstvo na sitna poljoprivredna gazdinstva. Široko podsticanje primene moderne tehnologije donelo je korist, pre svega, krupnim proizvođačima. Preko sistema efikasnosti, odnosno ekonomije obima, oni su identifikovani kao nosioci proširene reprodukcije. Tako je agrarna politika postala samo pratilac tržišnih zakonitosti.⁴

Treba napomenuti da se agrarna politika, prateći tržišne zakonitosti, ne odriče porodičnog modela poljoprivrede. Sigurno je da preduzetnički-usmereni

⁴ Opširnije videti Stojanović Ž. (2007): „Agrarna politika je samo pratilac tržišnih zakonitosti“, štampano u red. Ševarlić M. i Tomić D., *Agrarna i ruralna politika u Srbiji - Reforme u periodu tranzicije i predlog mera za 2008. godinu*, DAES, Beograd, str. 89-98.

poljoprivredni proizvođači zauzimaju značajno mesto u koncipiranju nacionalne agrarne politike. S druge strane, društveno-usmereni poljoprivredni proizvođači, ili tzv. ruralni svet, svoju perspektivu treba da traže u okviru proširene agrarne politike (ruralne politike). Toga su posebno svesne razvijene zemlje sveta koje su sredinom prošlog veka u sklopu nacionalne politike ravnomernog regionalnog razvoja pokrenule programe usmerene ka zaštiti porodičnog gazdinstva u ruralnim područjima. Treba navesti i preovlađujuće mišljenje zapadnih agrarnih teoretičara da će porodično gazdinstvo u poljoprivredi razvijenih zapadnih zemalja, imati bitnu ulogu, bilo kao idealna struktura u regulisanju kriza, ili kao značajno mesto za elaboriranje novih modela razvoja prilagođenih uslovima svake zemlje koji se danas artikulišu kao modeli integralnog ruralnog razvoja. Za ovu socijalnu grupu ekonomija preživljavanja od poljoprivrede odavno je prestala da bude jedina šansa. Za one koji žive isključivo od poljoprivrede od presudnog je značaja spoznaja osnovnih mehanizama agrarnog intervencionizma.

Teorijska identifikacija agrarne politike, kao što je već istaknuto, polazi od činjenice da se pod ovim pojmom podrazumeva svesno usmerena akcija vlade u cilju dizajniranja prehrambenog sektora koji najviše odgovara idealnoj situaciji “šta bi trebalo da bude”. U praksi razvijenih ekonomija agrarna politika je, shodno postavljenim ciljevima, ipak doživela značajnije revidiranje (tabela 7.1). U centar interesovanja kreatora savremene agrarne politike stavljen je tržišni poljoprivredni proizvođač, dok se osnovni instrumenti pomoći agroprivrednim subjektima danas traže u institucionalnom rešavanju problema kontinuiranog poslovanja u uslovima rizika. Tako je, na primer, društveni cilj vezan za ostvarenje socijalne pravde za porodične farme preformulisano u ekonomski – obezbeđenje sredstava kojim bi poslovanje farmi bilo izloženo manjem dejstvu rizika. Ovim putem je i sfera interesovanja političara u oblasti agrara značajno revidirana. Ona ne može više obuhvatati one proizvođače koji ne koriste efekte ekonomije obima, nisu specijalizovani i tehnološki adekvatno opremljeni. Drugim rečima, proizvođači koji nisu efikasni u proizvodnji i efektivni u marketingu i menadžmentu ne treba više da očekuju bilo kakvu pomoć u okviru mera savremene agrarne politike. Dodatno, prilagođavanje poljoprivredne proizvodnje zahtevima tržišta je kao cilj modifikovano u proširenje tražnje, jačanje konkurentnosti i otvaranje domaćeg tržišta ka inostranstvu. Udruženo posmatrano navedene promene u velikoj meri utiču na mogućnost ostvarenja prva dva cilja idealnog prehrambenog sistema koji su vezani za adekvatnu snabdevenost tržišta hrane (po količini i ceni).

Tabela 7.1: Ciljevi agrarne politike⁵

<i>Tradicionalna agrarna politika</i>	<i>Savremena agrarna politika</i>
Adekvatna hrana za sve	Institucionalno rešavanje problema kontinuiteta poslovanja u uslovima rizika
Jevtina hrana	Jačanje konkurentnosti i otvaranje tržišta
Dostupna hrana u toku godine	Prilagodavanje promenjenim zahtevima tražnje
Zdravstveno bezbedna hrana	Nacionalna prehrambena sigurnost i bezbednost
Zaštita dohotka polj. proizvođača	Održivi razvoj poljoprivrede

Dostupnost hrane u toku godine je, tradicionalno posmatrano, vezivana za delovanje robnih rezervi zemlje. Danas je ovaj cilj agrarne politike objedinjen sa nastojanjem države da obezbedi adekvatnu ponudu zdravstveno bezbedne hrane. Evoluirana forma navedenih ciljeva idealnog prehrambenog sistema nazvana je terminom nacionalna prehrambena sigurnost i bezbednost. Nova razmatranja problematike ekonomike agrara u prvi plan ističu istraživanja vezana za zaštitu integriteta nacionalnog prehrambenog sistema. Povezano sa tim, analizirane su situacije apsolutnih i relativnih kriza na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i mogući načini rešavanja identifikovanih problema. Za manje ekonomije je, na primer, obično sugerisan pristup liberalizacije - potpunog otvaranja nacionalnih granica ka međunarodnom okruženju. To može biti u velikoj meri povezano sa ciljem pune snabdevenosti tržišta hranom po fer ceni za potrošače.

Na strani upravljanja tražnjom na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda istovremeno se mogu uočiti bitne promene. Umesto podrške merama pukog širenja tražnje danas se više govori o umerenom i zdravstveno bezbednom konzumiranju hrane. Razlog ovakvoj promeni traži se u narastanju troškova javne potrošnje u sferi zdravstva nastalih kao rezultat kontinuiranog prebacivanja troškova iz sektora agroprivrede.⁶ Tako su programi edukacije

⁵ Modifikovano na osnovu analize osnovnih razloga agrarnog intervencionizma u Knutson D.R. et al. (2007), Op.cit, pp. 11-26.

⁶ Interesantan je podatak da je sve do 1990-tih u strukturi potrošnje kućnog budžeta u SAD dominirala pozicija hrane kao najznačajnija pojedinačna komponenta. Početkom 1990-tih troškovi zdravstvene zaštite u strukturi kućnog budžeta prevazilaze troškove hrane: prvi učestvuju sa 14, a drugi sa 12%. Delimično, ovaj fenomen može biti pravdan kontinuiranim smanjenjem cena hrane i istovremenim porastom cena zdravstvenih usluga. Međutim, pitanje koje se ovde postavlja vezuje se za mogući transfer troškova iz sfere proizvodnje u sferu pružanja socijalnih usluga. Navedeno prema Drummond H.E. et al. (2001), Op.cit., p. 183.

potrošača nužno prošireni i na programe edukacije poljoprivrednika u svetlu unapređenja upotrebe novih tehnologija i iznalaženja novih odgovora ponude na promenjene uslove tražnje. Pri tome treba uvek imati u vidu da tražnja za poljoprivrednim proizvodima ima status izvedene tražnje.

Na kraju, treba dodati da su ciljevi savršene agrarne politike prošireni tako da pokrivaju i integrisano područje aktivnosti agroprivrede i prirodnog okruženja. Zemljišna politika je i u okviru tradicionalne agrarne politike zauzimala značajno mesto. Ipak, danas se sve više govori o politici održivog razvoja poljoprivrede koja podrazumeva racionalno korišćenje prirodnih resursa – zemljišta kao objektivnog uslova poljoprivredne proizvodnje, vode i fosilnih energetika. Pod ovim pojmom se podrazumeva i uticaj eksternih efekata poljoprivredne proizvodnje na stanje prirodnog okruženja i globalne promene uslova života na planeti Zemlji (emisija štetnih gasova, gubitak površina pod šumom radi proširenja obradivih površina, zagađenje podzemnih voda i dr.).

Na osnovu analiziranih ciljeva jasno se može uočiti da je savremena agrarna politika sačinjena od mnoštva mera koje pokrivaju ekonomsku, socijalnu i prirodno-zaštitnu sferu. Nastala po principu politike zaštite ciljeva svih interesnih grupa, ona je danas svojevrsni omnibus raznorodnih mera. Jedno je, međutim, sigurno. Kako bi bilo obezbeđeno njeno efikasno funkcionisanje, ona je nužno morala biti podeljena u dve komponente - agrarnu i ruralnu (na primer, u EU Prvi i Drugi stub podrške poljoprivredi). Istovremeno, identifikovani segmenti savremene agrarne politike imaju perspektivu potpunog odvajanja.

Iako su u teoriji termini agrarna i ruralna politika jasno razgraničeni, u našoj praksi se još uvek nije dovoljno uradilo na suštinskom podvajanju njihovog područja delovanja.⁷ To izaziva i određene zabune. Tako se vrlo često postavlja pitanje šta je agrarna politika uradila za malog (tržišno marginalnog) poljoprivrednog proizvođača. Bimodalni tip restrukturiranja savremenog agrara jasno pokazuje da ova grupa podršku za preživljavanje ne može tražiti u okviru agrarne politike. Iskustva drugih zemalja pokazuju da je njihova jedina perspektiva u razvoju aktivnosti ruralne ekonomije koje će omogućiti njihovo napuštanje poljoprivrede i realokaciju zemljišta, ograničenog resursa, ka onim proizvođačima koji su u mogućnosti da ga efikasnije upotrebe.

⁷ Više o razgraničenju agrarne i ruralne politike videti Zakić Z. i Stojanović Ž. (2005): „Osnove za izradu modela ruralnog razvoja u Srbiji“, štampano u ed. Zakić Z., Rikalović G. i Stojanović Ž. *Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji*, CID, Ekonomski fakultet Beograd, str. 1-47.

Kako ekonomiju preživljavanja ne karakteriše visoka zavisnost od tržišta, uvek postoji i mogućnost delimičnog bavljenja poljoprivredom kao dopunskom delatnošću. Danas se kreatori agrarne politike ne osvrću mnogo na ovu, istina ugroženu, socijalnu grupu. Razvoj agrosektora se ne može dominantno bazirati na aktivnosti ovih subjekata, te otuda postoji i manja zainteresovanost agrarne politike za poljoprivredne proizvođače iz reda seljačke ekonomije. To ne zabrinjava puno. Područje potencijalne nestabilnosti stvara se pri suštinskom neshvatanju koncepta integralnog ruralnog razvoja pozicioniranog u sklopu šireg okvira vezanog za ravnomerni regionalni razvoj. Transformacija seljačke ekonomije je upravo u žiži interesovanja ruralne politike. Socijalnoj grupi koja je nosilac ekonomije preživljavanja u ruralnim sredinama pruža se šansa da dostojno žive od delatnosti „oko poljoprivrede“ koje mogu biti u formi dopunskog ili novog, osnovnog zanimanja.

7.3 Razlozi za državnu intervenciju u agraru

Verovanje o neophodnosti da se interveniše u sektoru agrara, istorijski posmatrano, polazi od činjenice da je agrarni sektor konstituisan od velikog broja malih porodičnih farmi koje su bitne u funkcionisanju demokratskog sistema svake zemlje. Ovo je posebno isticano u izbornim godinama (efekat kortešovanja glasača). Međutim, analiza pokazuje da postoje teorijski razlozi za praktikovanje agrarnog intervencionizma.

Agrarni intervencionizam je pitanje oko koga su se uvek vodile kontroverzne rasprave. U poslednje vreme se na udaru kritičara posebno nalaze politika cena i podrška dohotku poljoprivrednika. Agrarna politika je tokom druge polovine dvadesetog veka agrarni sektor razvijenih ekonomija kontinuirano gurala u hiperprodukciju, uslovljavajući tako pad cena osnovnih poljoprivrednih proizvoda na svetskoj pijaci. Osim toga, ubrzavajući strukturne reforme ovakva politika dovela je do narušavanja ravnoteže između dva modela organizacije agrosektora: agrobiznisa i porodične poljoprivrede. Zato će se danas vrlo često sresti razmišljanja na temu potpune liberalizacije, tj. ne mešanja države u tržišne tokove unutar agrosektora. S druge strane, pobornici agrarnog intervencionizma će, delimično priznajući negativne efekte praktikovanih mera agrarne politike u prošlosti, isticati neophodnost modifikacije i pravilnog doziranja državne intervencije u budućnosti. Oni naročito potenciraju nova područja u kojima je neophodno mešanje države

poput nacionalne prehrambene sigurnosti i bezbednosti ili zaštite okruženja i ruralnog sistema vrednosti.

Posmatrajući tretman agrarnog intervencionizma može se konstatovati da je postignuta opšta saglasnost oko neopravdano visokih troškova vođenja savremene agrarne politike, kao i distorzivnih efekata koje je model državnog intervencionizma u sektoru agrara proizvodivao na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda. To istovremeno ne znači da će agrarni ekonomisti odustati od ideje da agrarni sektor treba „štiti“. Zbog toga su aktuelne rasprave vezane za agrarni intervencionizam uglavnom okrenute ka identifikaciji područja legitimnog prava države da interveniše i koliko takva intervencija danas može da košta. U tom smislu, osnovni razlozi za državnu intervenciju u sektoru agrara identifikovani su u sledećim strateškim oblastima: (1) povećanje efikasnosti poljoprivredne proizvodnje; (2) zaštita dohotka poljoprivrednika; (3) nacionalna prehrambena sigurnosti i bezbednost; (4) eksterni efekti i javna dobra u poljoprivredi.

7.3.1 Povećanje efikasnosti poljoprivredne proizvodnje

Istorijski posmatrano, obezbeđenje porasta ponude hrane za stalno rastuće stanovništvo (rešavanje problema gladi) legitiman je razlog za praktikovanje mera agrarnog intervencionizma. Mere agrarne politike su u tom smislu usmerene ka povećanju efikasnosti korišćenje resursa.

Mnogi se sa pravom ovde mogu upitati zašto bi uopšte država morala da izdvaja sredstva iz budžeta kako bi pomagala porast efikasnosti upotrebe resursa kada je ova efikasnost endogeno stimulisana u sistemu slobodnog delovanja tržišnih zakonitosti. Proizvođači koji su vođeni maksimizacijom profita kao ciljnom funkcijom biće sistemski usmeravani da stalno inoviraju i unapređuju tehnologiju, tj. povećavaju efikasnost proizvodnje. Međutim, struktura agrarnog sektora (agrobiznis i porodični model poljoprivrede) po definiciji uslovljava bitnu diferencijaciju gazdinstava na ona koja za motiv imaju profit ili način života. U okviru teorijske analize faktora ponude jasno je utvrđeno da sva poljoprivredna gazdinstva za cilj ne moraju imati maksimizaciju profita. Neka od njih mogu težiti standardnoj dobiti ili održanju vlastite porodice na gazdinstvu. Otuda postoji problem suboptimizacije na nivou grane, a time i zabrinutost države da neće biti u mogućnosti da obezbedi dovoljnu količinu hrane po prihvatljivim cenama za urbane potrošače.

U tehnološkom smislu porast efikasnosti poljoprivredne proizvodnje postiže se primenom paketa zelene revolucije. Već je u poglavlju koje se bavi

pitanjem transformacije poljoprivrede konstatovano da je savremeni poljoprivredni proizvođač viđen u čitavom spektru različitih aktivnosti: jednom se on pretvara u pilota koji iz aviona zaprašuje useve pesticidima, drugi put u rukovaoca bezbrojne poljoprivredne mehanizacije koji bolje poznaje motor nego botaniku, a onda i u finansijera, analitičara i istraživača. Ovde se postavlja pitanje da li je poljoprivredni proizvođač sposoban da samostalno obavi sve ove funkcije koje mu nameće moderna poljoprivreda? To se posebno odnosi na one u domenu istraživanja i razvoja. Drugim rečima, da li poljoprivredni proizvođač može samostalno da razvije nove tehnologije? Veliki agroproizvođači mogu u svom sastavu integrisati razvojno-istraživačke stanice sposobne za samostalna istraživanja. Ipak, proizvođači iz sistema porodične poljoprivrede ovom zahtevu ne mogu odgovoriti samostalno. Zbog obima i karaktera istraživanja, ova aktivnost postavlja imperativ šireg uključivanja države u finansiranje osnovnih istraživanja. Čak i u slučaju da se istraživačka aktivnost odvija samostalno, država je opet neophodna da zaštiti prava proizvođača novih sorti/rasa ili tehnoloških postupaka.

Ovome treba dodati da poljoprivredni proizvođači vrlo često ne raspolažu ni sa informacijama o neophodnosti primene novih tehnologija. Stoga se država posredstvom savetodavne službe uključuje i u projekte difuzije novih znanja i implementaciju istih u praksi. Poznato je da su poljoprivredni proizvođači, u većini slučajeva, vrlo oprezni u primeni novih tehnoloških dostignuća. Stoga su izgrađeni sistemi kontinuiranog praćenja aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava preko poljoprivrednog savetodavstva koje deluje u pravcu informisanja poljoprivrednika o dobrobiti primene nove tehnologije. Savetodavne službe vrlo često svoju aktivnost baziraju na saradnji sa tzv. ranim inovatorima, gazdinstvima sa dugom tradicijom i ugledom u lokalnoj sredini u okviru kojih se primenjuju nova tehnološka rešenja i organizaciona unapređenja. Po sistemu „ugledanja“ sledi difuzija novih rešenja u praksi. Tako su se javne investicije u istraživanje i razvoj pokazale kao posebno isplativa oblast intervenisanja u savremenom agraru budući da su vodile znatnom porastu produktivnosti poljoprivredne proizvodnje.

Posebno bitna oblast mešanja države u funkcionisanje sektora agrara odnosi se na informisanje poljoprivrednika o svim relevantnim podacima za donošenje poslovnih odluka. Ukoliko se u savremenim uslovima kaže da su poljoprivredni proizvođači odgovorni za izbor proizvodne strukture i efekte sopstvenog poslovanja, onda država svoje aktivnosti treba da usmeri ka snabdevanju poljoprivrednih proizvođača informacijama neophodnim za odlučivanje. Država preko ministarstva za poljoprivredu upoznaje poljoprivredne proizvođače sa različitim izveštajima o kretanju tražnje za

poljoprivrednim proizvodima u nacionalnim i međunarodnim okvirima, o dugoročnom trendu kretanja cena osnovnih poljoprivrednih proizvoda, o promeni klime i efektima na poljoprivrednu proizvodnju, o dnevnoj fluktuaciji cena poljoprivrednih proizvoda na različitim segmentima nacionalnog tržišta, očekivanom rodu i dr. Izveštaji su obično prezentirani u elektronskoj formi i zajedno čine sistem tržišnih informacija. Ukoliko ne postoji sistem tržišnih informacija, onda se ne može ni očekivati da će poljoprivrednici imati uslove za efikasno odlučivanje i poslovanje.

Konačno, efikasnost upotrebe resursa zavisi od institucionalnih pretpostavki za funkcionisanje tržišta. Za poljoprivredu se posebno bitnim čini uslov efikasnog funkcionisanja tržišta zemljišta. Na ovom segmentu visoki transakcioni troškovi postoje u uslovima neažuriranih zemljišnih knjiga i nefunkcionisanja institucije zakupa. Savremena država povećava mobilnost faktora delujući u pravcu transfera zemljišta ka onim vlasnicima koji su u mogućnosti da ga najefikasnije upotrebe.

7.3.2 Zaštita dohotka poljoprivrednika

Razlozi zbog kojih je poljoprivredni proizvođač kontinuirano guran da unapredi tehnologiju sopstvenog poslovanja i time poveća efikasnost upotrebe resursa vezuju se za potrebu povećanja ponude hrane po prihvatljivim cenama za potrošače. Podsticanje tehnološkog progressa u poljoprivredi uslov je razvoja ne samo ovog sektora, već i ekonomije kao celine. Oslobođanje radne snage i kapitala iz poljoprivrede za razvoj prioritnog sektora u inicijalnoj fazi moguće je jedino ukoliko oni koji ostaju u poljoprivredi budu bili sposobni da proizvedu dovoljno hrane za rastuću urbanu populaciju i to po cenama koje neće ugrožavati životni standard. U suprotnom postojaće pritisak na porast plata industrijskih radnika čime bi se redukovala mogućnost realizacije profita industrijalaca, a time i proces industrijskog investiranja. Nakon inicijalne faze, uslov razvoja agrarnog sektora u balansnom modelu ekonomije i dalje ostaje kontinuirano tehnološko inoviranje. Prioritet sada ima sistem integralnih veza i odnosa unutar agropivrede kao celine, gde agrar postaje središnji segment oko koga se nalaze svi ostali koji prethode ili slede nakon procesa primarne poljoprivredne proizvodnje. Šta poljoprivredni proizvođač dobija u savremenom sistemu u kome je različitim metodama „primoran“ da stalno kupuje novu, napredniju tehnologiju? U merenju efekata primene nove tehnologije jedno je izvesno: agrarni sektor kao celina trpi usled kontinuiranog pada cene poljoprivrednih proizvoda u razvijajućoj ekonomiji.

Prilikom analize tržišne ravnoteže u smislu specifičnosti poljoprivrede, već je konstatovano da promena cene poljoprivrednih proizvoda zavisi od više faktora: elastičnosti tražnje $\varepsilon_{q,p}^D$ i ponude $\varepsilon_{q,p}^S$, stope tehnološkog progresa da/a , dohodovnog elastičnosti η i stope rasta dohotka dY/Y , kao i porasta populacije dP/P . U analitičkoj interpretaciji objašnjenja tržišne ravnoteže (načina uspostavljanja ravnotežne cene poljoprivrednih proizvoda) polazi se od sledeće formule:

$$\frac{dp}{p} = \frac{1}{\varepsilon_{q,p}^D - \varepsilon_{q,p}^S} \left(\frac{da}{a} - \eta \frac{dY}{Y} + \frac{dP}{P} \right) \quad (1)$$

Ukoliko se pođe od činjenice da elastičnost tražnje uvek ima negativan predznak (sa povećanjem cene proizvoda smanjuje se tražnja, i obrnuto), to će značiti da izraz ispred zagrade ima negativnu vrednost. Matematički izraz koji konstatuje prethodni opis glasi

$$\frac{1}{\varepsilon_{q,p}^D - \varepsilon_{q,p}^S} < 0 \quad (2)$$

Modeli ekonomskog rasta u interpretiranju načina korišćenja faktora proizvodnje polaze od različitih pretpostavki. Ipak, uslov ekonomskog napredovanja u različitim modelima je istovetan: stopa tehnološkog progresa mora da bude veća od stope rasta populacije, a zatim i od stope rasta dohotka, odnosno nominalnog porasta tražnje za određenom kategorijom proizvoda ukoliko se analizira određeni sektor ekonomije. Kako ovde analiziramo situaciju u agrosektoru, to konkretno znači da stopa tehnološkog napretka u sektoru agrara mora biti veća od stope rasta populacije na određenom području i od porasta tražnje za poljoprivrednim proizvodima koja je merena nivoom potrošnje egzistencijalnih dobara svake dodatno zarađene jedinice dohotka domaćinstva (dohodovni elastičnost) i stopom rasta dohotka. Prateći formulu koja objašnjava promenu cene poljoprivrednog proizvoda (formula 1), to znači da izraz u zagradi u razvijajućoj ekonomiji može imati samo pozitivnu vrednost, što analitički interpretirano zapisujemo u sledećem obliku

$$\frac{da}{a} > \eta \frac{dY}{Y} + \frac{dP}{P} \quad (3)$$

ili

$$\frac{da}{a} - \eta \frac{dY}{Y} - \frac{dP}{P} > 0 \quad (4)$$

Ukoliko su ispunjeni navedeni uslovi onda je i poljoprivredni proizvođač, uguran u trku za profitom, prinuđen da prihvati kontinuiran apsolutni pad cene proizvoda i relativni pad dohotka koji ostvaruje angažovanjem resursa u poljoprivredi. Veliki proizvođači nisu zabrinuti ovakvim razvojem događaja. Porastom prinosa i snižavanjem troškova po jedinici proizvodnje u sistemu moderne, tehnološki inovirane proizvodnje oni su u mogućnosti da ostvare i dalje visoke stope profita bez obzira na pad cene poljoprivrednih proizvoda na tržištu. Međutim, ovakvim razvojem situacije najviše su pogođeni oni koji se nalaze u sistemu porodične poljoprivrede, a koji hteli to ili ne, trpe posledice tehnološkog inoviranja. To se posebno odnosi na proizvođače u modelu tradicionalno-usmerene poljoprivrede (tzv. ruralni svet). Ovaj proces je često označavan i kao „poljoprivredna nagodba“.

Na kraju treba istaći da je, istorijski posmatrano, u razvijenim ekonomijama dohodak poljoprivrednika bio niži od dohotka zaposlenih u drugim sektorima ekonomije. Zato je redukovanje dohodovnog dispariteta bio popularan razlog državne intervencije u oblasti agrara. Vremenom je dohodak farmera, koji se može ostvariti iz različitih izvora uključujući i vladine subvencije, dovoljno porastao. Tako je, na primer, u SAD godišnji prihod farmera 1999. godine iznosio 60.000 USD, dok su komercijalne, preduzetnički-usmerene farme ostvarivale dva puta veći prihod od navedenog. S druge strane, prosečan prihod domaćinstva u istom periodu ostvaren je na nivou 70% od prosečnog godišnjeg prihoda farmera.⁸ Zato se danas programi podrške dohotku modifikuju u pravcu podrške programima koji redukuju nestabilnost cena poljoprivrednih proizvoda i dohodak poljoprivrednika.

Osnovni razlozi koji se navode u smislu neophodnosti intervencije radi stabilizacije cena i dohotka poljoprivrednika danas se vezuju za fundamentalnu analizu elastičnosti ponude i tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Mala promena bilo ponude ili tražnje na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda izaziva nesrazmerno veću reakciju u promeni cene istih proizvoda (Kingov zakon). To svakako vodi i značajnijem variranju dohotka poljoprivrednika.

Za tražnju za poljoprivredno-prehrambenim proizvodima se može tvrditi da je krajnje neelastična. Za sada ne postoji supstitut za hranu. Ipak, postoje bitne razlike u tretmanu elastičnosti tražnje za prehrambenim artiklima u različitim zemljama. U razvijenim ekonomijama se sve više govori o potrebi razlikovanja elastičnosti tražnje za hranom u nacionalnim i međunarodnim

⁸ Navedeno prema Knutson D.R. et.al., Ibidem, p. 12

okvirima budući da vrednost elastičnosti izvozne tražnje teži da bude veća od vrednosti koju postiže elastičnost tražnje za hranom na domaćem tržištu.

Zbog dužine proizvodnog ciklusa ponuda poljoprivrednih proizvoda je neelastična, odnosno neosetljiva na cene. Ono što je zasejano ne može se menjati do narednog proizvodnog ciklusa, tj. u najvećem broju slučajeva najmanje do naredne godine. Poljoprivredni proizvođači su u poslovanju vođeni radije ciljanim povećanjem nego smanjenjem obima proizvodnje, i to iz najmanje dva razloga. *Prvo*, zemljište je fiksni resurs koji ima najbolju alternativu upotrebe u poljoprivredi - što znači da će pad cene poljoprivrednog proizvoda (na primer žita) imati neznatan uticaj na promenu obima proizvodnje. Isto važi i za proizvodnju u stočarstvu. Ovde odustajanje od proizvodnje znači smanjenje osnovnog stada koje je moguće učiniti samo na osnovu relevantnih tržišnih informacija u višegodišnjim ciklusima proizvodnje. *Drugo*, tehnološki progres gura poljoprivrednike, kao što je već konstatovano, u stalno povećanje ponude i snižavanje troškova po jedinici, utičući tako na pad cena poljoprivrednih proizvoda. Otuda se i zaštita dohotka poljoprivrednika u eri tehnološkog inoviranja pojavljuje kao legitiman politički cilj.

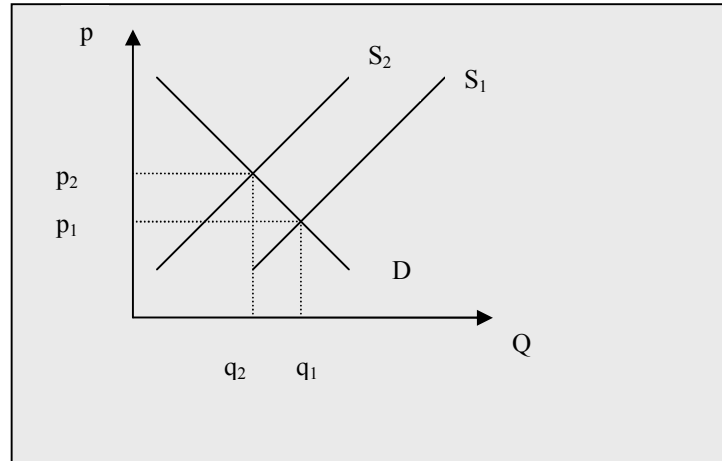
Štiteći dohodak poljoprivrednika nosioci agrarne politike štite kapacitet poljoprivrede da fundira razvoj ostalih delatnosti, kako u inicijalnoj fazi razvitka tako i nakon uvažavanja paritetnih uslova razvoja različitih sektora ekonomije. Pružanje podrške dohotku ovde implicitno znači pružanje podrške sektorima koji proizvode inpute za poljoprivredu budući da se time povećava kapacitet poljoprivrednih gazdinstava da tehnološki inoviraju, odnosno kupuju novu tehnologiju. S druge strane, pozitivne efekte oseća i sektor prerade budući da zbog povećane ponude poljoprivrednih proizvoda cena inputa u prerađivačkoj industriji kontinuirano pada. Blagodet ovakvog vida pomoći osećaju u konačnoj instanci potrošači koji dobijaju mogućnost da kupe egzistencijalne namirnice po nižim cenama. U stvari, pomažući dohodak poljoprivrednika nosioci agrarne politike pomažu svima onima koji se nalaze „oko poljoprivrede“.

7.3.3 Prehrambena sigurnost i bezbednost

Istorija pokazuje da su mnoge vlade gubile podršku upravo ukoliko nisu bile u mogućnosti da vlastitom stanovništvu obezbede adekvatnu ponudu hrane.⁹ Tako je, na primer, problem obezbeđenja prehrambene sigurnosti igrao

⁹ Na primer, u mnogim udžbenicima na Zapadu se može pročitati da je neodgovarajući odnos države prema ovom pitanju doprineo i raspadu Sovjetskog Saveza (navedeno prema Ronald D.

veoma bitnu ulogu prilikom koncipiranja evropske agrarne politike od njenog samog početka. Posmatrano sa političkog aspekta, situacija u prehrambenom sistemu se posmatra sa dva aspekta – iz ugla sigurnosti i bezbednosti ponude hrane.



Grafikon 7.1: Samodovoljnost ponude hrane. Nacionalna prehrambena sigurnost poistovećena pojmom samodovoljnosti, zbog odricanja od koncepta međunarodne podele rada i specijalizacije, može rezultovati nezadovoljavajućom ponudom hrane po količini, kvalitetu i asortimanu na domaćem tržištu. Količina prvobitno ponuđene hrane (q_1) može biti redukovana (q_2) uz istovremeni porast cena (sa p_1 na p_2). Ponuda hrane iz jedinog raspoloživog izvora – domaće proizvodnje je neadekvatna i nova tržišna ravnoteža formirana je na štetu potrošača koji izdvajaju više nego što bi trebalo izdvojiti za hranu u uslovima otvorene ekonomije.

U definisanju prehrambene sigurnosti obično se polazi od sagledavanja mogućnosti da se unutar nacionalnog prehrambenog sistema obezbede dovoljne količine hrane. Otuda se prehrambena sigurnost vrlo često izjednačava sa pojmom samodovoljnosti u proizvodnji hrane. Ovde se svakako radi o analizi

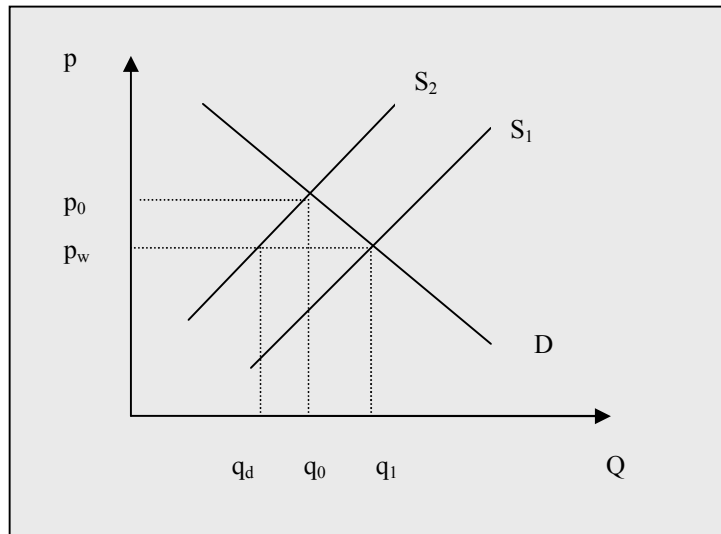
Knutson et.al., Ibidem, p. 13). Iako je ova zemlja bila u mogućnosti da obezbedi uspešan program osvajanja svemira, ona se danas još uvek bori da obezbedi adekvatnu ponudu hrane za vlastito stanovništvo. Industrijalizacija kao izabrani model razvoja i agrarna politika bazirana na tretmanu poljoprivrede kao osnove za dugotrajno izvlačenje tributa za razvoj industrijskog sektora nominirani su kao osnovni razlozi nezadovoljavajuće prehrambene situacije.

mogućnosti da se proizvedu dovoljne količine strateških poljoprivrednih proizvoda, a potom i svih ostalih koji mogu saglasno klimatskim uslovima i resursima u konkretnom regionu biti proizvedeni za potrebe ishrane domaćeg stanovništva. Statistički posmatrano, ovako shvaćena prehrambena sigurnost se meri udelom potrošnje hrane koja potiče iz domaće proizvodnje. U uslovima potpune orijentacije nacionalne ekonomije da se obezbedi što veći udeo potrošnje hrane iz domaće proizvodnje mogu se pojaviti problemi vezani za efikasnost alokacije i upotrebe resursa u poljoprivredi. Teorijski posmatrano, ova situacija se može poistovetiti sa uslovima obezbeđenja hrane u zatvorenoj ekonomiji (grafikon 7.1). Usled nemogućnosti da se obezbedi efikasna proizvodnja (odricanje od međunarodne podela rada i specijalizacije) ukupna ponuda hrane i asortiman ponuđenih prehrambenih proizvoda na domaćem tržištu biće niži od planiranog nivoa, a cene hrane daleko iznad svetskih cena.

Pitanje prehrambene sigurnosti može biti analizirano i sa drugog stanovišta. Interes potrošača da na domaćem tržištu pribave jevtiniju hranu se u tom slučaju stavlja u prvi plan. Prehrambena sigurnost se definiše kao puna snabdevenost tržišta prehrambenim proizvodima po „fer ceni“. Pravedna cena koju bi potrošač trebalo da plati izjednačena je sa cenom odnosno poljoprivrednog proizvoda na svetskoj pijaci. Koncept pune snabdevenosti po „fer ceni“ pretpostavlja funkcionisanje otvorene ekonomije (grafikon 7.2). Interes potrošača je u ovakvom sistemu u potpunosti zadovoljen budući da ponuda hrane na domaćem tržištu raste, a cene hrane bivaju izjednačene sa svetskim cenama osnovnih egzistencijalnih namirnica. Udeo domaće proizvodnje koja je u mogućnosti da u postojećim uslovima (bez tehnološkog inoviranja) odgovori adekvatnom ponudom opada, dok se puna satisfakcija domaćeg tržišta obezbeđuje otvaranjem granica za uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Danas su mišljenja ekonomista podeljena oko toga da li prednost treba dati konceptu samodovoljnosti u proizvodnji hrane ili punoj snabdevenosti tržišta po prihvatljivim cenama. Glavni razlog njihovog neslaganja vezuje se za tretman kriznih – deficitarnih situacija. Krizne situacije po karakteru mogu biti opisane kao apsolutne i relativne. Prve nastaju u uslovima velikih svetskih šokova – ratova i značajnijih klimatskih promena. Tada hrane nema dovoljno niti na svetskom, ni na domaćem tržištu. Embargo može, takođe, biti svrstan u apsolutne krize. U uslovima apsolutnih kriza ponuda hrane je u potpunosti oslonjena na kapacitet domaće poljoprivrede i koncept samodovoljnosti. Relativne deficitarne situacije nastaju u uslovima kada je region pogođen elementarnom nepogodom, ili se dešavaju određeni socijalno-politički lomovi na nacionalnom nivou koji redukuju kapacitet domaće poljoprivrede da

proizvede dovoljne količine hrane za stanovništvo (na primer štrajkovi, pobune, revolucije i dr.). Tada je uvek moguće hranu pribaviti iz uvoza.



Grafikon 7.2: Puna snabdevenost tržišta po „fer ceni“. Fer cena je jednaka svetskoj ceni poljoprivrednih proizvoda - p_w . Količina prvobitno ponuđene hrane (q_0) u uslovima otvorene ekonomije raste (q_1) uz istovremeni pad cena hrane (sa p_0 na p_w). Nova tržišna ravnoteža formirana je u korist potrošača čiji budžet trpi manje opterećenje vezano za izdvajanja za kupovinu hrane. Domaća (nekonkurentna) proizvodnja u novim uslovima može da ponudi drastično manje količine (q_d u odnosu na raniju količinu q_0). Razlika do pune snabdevenosti tržišta ($q_1 - q_d$) nadoknađuje se iz uvoza. Jedini racionalan odgovor domaćih proizvođača je povećanje nivoa agrokonzekurentnosti.

Saznanje da mogu nastati deficitarne situacije nosioce agrarne politike vodi u pravcu razmišljanja da u periodu stabilnosti treba obezbediti određene rezerve za nepredviđene okolnosti. To se jednako odnosi i na apsolutne i relativne krizne situacije. Programirano uvećanje kapaciteta samodovoljnosti u proizvodnji odabranih proizvoda je strateški odgovor na moguće apsolutne krize kada agrosektor treba da obezbedi tzv. ekonomiju preživljavanja. Upravljanje strateškim robnim rezervama zemlje istovremeno se razmatra kao opcija za prevazilaženje relativnih deficitarnih situacija. Aktivnost nacionalnog agrarnog

sektora se očigledno ne posmatra samo kroz prizmu ekonomsko-socijalnih, već i političko-bezbedonosnih pitanja. Zato se za hranu danas kaže da je ekonomsko-socijalna i političko-bezbednosna kategorija.

Prehrambenu bezbednost treba razlikovati od pojma prehrambene sigurnosti. Dok se sigurnost odnosi na obezbeđenje dovoljne količine hrane po prihvatljivoj ceni za domaće potrošače, dotle se pod pojmom bezbednosti podrazumeva obezbeđenje zdravstveno-prihvatljive ponude hrane koja garantuje zdravlje nacije. Dok se pitanjem prehrambene sigurnosti danas dominantno bave nerazvijene ekonomije, drugom pitanju – obezbeđenju prehrambene bezbednosti, veća pažnja je posvećena u ekonomski razvijenim delovima sveta.

Neophodnost razmatranja prehrambene bezbednosti postala je naročito aktuelna početkom 1980-tih od kada se učestalo javljaju ekscenčne situacije vezane za zdravstvenu ispravnost hrane na tržištu. Prisustvo bakterije *E coli* u hamburgerima, *Salminele* u svinjetini i *Listerie* u mlečnim proizvodima samo su neki od primera koji s pravom zabrinjavaju potrošače širom sveta. Možda je u pamćenju kao izrazito dramatična situacija ostala ona vezana za otkriće bolesti ludih krava (*Bovin spongiform encephalopathy - BSE*) i naznaku moguće transferabilnosti bolesti, ili situacija vezana za otkriće obolevanja ljudi od ptičjeg gripa. S druge strane, mnogi pesticidi su zabranjeni za korišćenje budući da su ispitivanja dokazala njihovo kancerogeno dejstvo. Dodatno, kontinuirano se smanjuje dozvoljeni nivo upotrebe hemikalija neorganskog porekla u biljnoj proizvodnji zbog dokazanog štetnog dejstva na nervni sistem dece i odojčadi.

Teroristički napadi na SAD od 11. septembra 2001 dodatno su aktuelizovali problem obezbeđenja bezbednosti hrane.¹⁰ Iako su i ranije postojali zahtevi za obezbeđenjem mogućnosti praćenja proizvodnje hrane u celokupnom lancu od njive do trpeze, oni su materijalizovani kroz Sistem analize kritičnih kontrolnih tačaka (*Hazard Analysis Critical Control Point – HACCP*). Ovaj standard je danas u primeni širom ekonomski razvijenog sveta i omogućava potpuno praćenje ponude u lancu od krajnjeg korisnika – potrošača, preko sistema maloprodajnih i veleprodajnih objekata, do industrije prerade i primarnog poljoprivrednog proizvođača. Obezbeđenjem prehrambene sigurnosti danas se bave nacionalne i lokalne javne agencije formirane u sferi zdravstvene zaštite, bezbednosti hrane i lekova, kao i inspekcija pri ministarstvu poljoprivrede.

¹⁰ Posebno se razmatra mogućnost bioterorizma preko biološki i hemijski zagađene hrane, navedeno prema Knutson D.R. et.al., Ibidem, p. 6 i p.14.

Pojačana zabrinutost oko mogućnosti obezbeđenja prihvatljive bezbednosti ponude hrane neminovno je pokrenula i neophodnost revidiranja razvojnog puta poljoprivrede od tradicionalne do moderne. U tom smislu, revizionisti ističu značaj vraćanja poljoprivrede njenim korenima i organske proizvodnje hrane. Ipak, bez obzira da li se radi o kvalitetu i zdravstvenoj ispravnosti konvencionalne ili organske proizvodnje hrane, uloga savremene države se svodi na utvrđivanje i propisivanje prihvatljivih standarda proizvodnje i kvaliteta, kao i na obezbeđenje mehanizama striktne kontrole sprovođenja propisanih pravila. Danas su pitanja posvećena obezbeđenju zdravstveno prihvatljive ponude hrane proširena i obuhvataju čitav niz područja vezanih za praktikovanje poljoprivredne proizvodnje „prijateljske po okruženje“ uz humano tretiranje životinja (dobrobit životinja).

7.3.4 Eksterni efekti i javna dobra u poljoprivredi

Model ekonomskog i socijalnog razvoja primenjen u periodu 1970-tih i 1980-tih godina produkovao je niz problema od kojih je jedan od najznačajnijih degradacija životne sredine. Ekonomski razvijene zemlje sveta, pripisujući ljudskim potrebama epitet suštinskog cilja razvoja¹¹, prihvatile su ovakvu posledicu kao nužan trošak ekonomskog rasta. Pomerajući težište sa kratkoročnih na dugoročne potrebe ljudske vrste, teorija razvoja danas nove oslonce nalazi u postavkama koncepta „održivog ljudskog razvoja“ (*Sustainable Human Development*).

Održivi razvoj se interpretira kao razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija bez ugrožavanja sposobnosti budućih generacija da podmire njihove vlastite potrebe. Kao takav on pokriva različite aspekte održivosti – ekološke, socijalne i ekonomske, koji mogu do izvesne mere da razviju sinergiju, ali i da se međusobno ne podržavaju, odnosno konkurišu u ostvarenju. Ekološka dimenzija održivosti odnosi se na očuvanje resursa (prirodnih, ljudskih i proizvedenih) kako bi potrebe sadašnjih i budućih generacija mogle biti podmirene na adekvatan način. O ovom aspektu održivosti najpre se govorilo u smislu racionalne upotrebe ograničenih resursa, da bi se danas u okviru ove dimenzije održivosti sve više govorilo i o eksternim efektima različitih aktivnosti u ruralnim sredinama vezanim za zaštitu predela, staništa, biodiverziteta, kao i kvaliteta vode i vazduha. Ekonomska dimenzija

¹¹ Načelna prihvatljivost pristupa održivog razvoja odgovara realnoj situaciji u kojoj razvijene zemlje, kao glavni akteri narušavanja ravnoteže na relaciji ekonomija-ekologija, bivaju vođene sve manje ulogom države kao stimulatora ekonomskog rasta i distributera bogatstva, a sve više tržištem kao dominirajućim faktorom ekonomskog života.

održivosti odnosi se na diverzifikaciju ruralne ekonomije koja vodi efikasnom korišćenju resursa, konkurentnosti ruralnih područja i vitalnosti integralne teritorijalno zaokružene seoske privrede. Socijalna dimenzija pokriva područje kreiranja zadovoljavajućeg nivoa ruralne zaposlenosti i obezbeđenja kvaliteta života u ruralnim sredinama.¹²

U obavljanju poljoprivredne proizvodnje angažovani su prirodni, ljudski, proizvedeni, finansijski i lokalni resursi. Putem politike, procedura i institucija ovi resursi se transformišu ne samo u hranu kao vidljivi proizvod, već i u zaposlenost, dobrobit lokalne zajednice, čist vazduh, zdravo okruženje, smanjenu stopu kriminala u ruralnim područjima, jačanje socijalne kohezije i dr. Ukoliko se neadekvatno upravlja resursima moguća je degradacija osnove za razvoj. Tako su ova „oštećenja“ najčešće viđena u formi depopulacije ruralnih područja, nekontrolisane seče šuma, zagađenja zemljišta i vode. Održivi agrosistemi doprinose jačanju pozitivnih efekata na resurse doprinoseći tako povećanju mogućnosti da sopstvenim aktivnostima doprinesu ostvarenju potreba budućih generacija.¹³

U kontekstu povezanosti poljoprivrede i koncepta održivog ruralnog razvoja često se ističe da poljoprivrednici ostvaruju značajan uticaj na lokalnu, nacionalnu i međunarodnu ekonomiju i ekosisteme – pozitivan, ali i negativan. Negativan uticaj se ostvaruje u uslovima kada tržišne zakonitosti ne reflektuju ukupne troškove organizovane aktivnosti unutar agrosektora. Na primer, poljoprivredni proizvođač koji je suočen sa problemom obezbeđenja likvidnosti može u određenom trenutku da odluči da ne primeni postojeću praksu obrade zemljišta, gde će uštedeti na troškovima sopstvene proizvodnje prebacujući višestruko negativne efekte takve odluke na društvo koje će biti suočeno sa problemom erozije tla. Prekomernom upotrebom đubriva (mineralnog ili organskog) koje ima zadatak da vrati plodnost izraubovanom zemljištu u prethodnom ciklusu proizvodnje u uslovima monokulture mogu biti zagađene podzemne vode. Tako će eksterni efekti biti prebačeni, preko povećanja troškova prerade vode, na stanovnike urbanih centara koji će plaćati veće komunalne troškove.

¹² O različitim aspektima održivog razvoja videti Tietenberg T. (2006): *Environmental Natural Resource Economics*, Pearson, Part 5: Sustainable development: Defining the Concept, pp. 88-101.

¹³ Opširnije videti Kahn R.H. (1998): *The Economic Approach to Environmental and Natural Resources*, The Dryden Press, Harcourt Brace College Publishers, Chapter 16: Agriculture and the Environment, pp. 435-455.

Ekstenzivna poljoprivreda i pozitivni eksterni efekti

Od ukupnih površina u EU zemljama u proseku 78% se nalazi u kategoriji produktivnih (uz raspon od minimalnih 50% registrovanih na Malti do maksimalnih 95% u Poljskoj). Koristeći prirodne resurse, poljoprivreda i šumarstvo proizvode eksterni efekti vezane za zaštitu biodiverziteta i pejzaža. Ekstenzivnim načinom poljoprivredne proizvodnje, koji je upravo usmeren ka postizanju pozitivnih eksternih efekata, danas se u EU-25 bavi svaki deseti ratar i svaki peti stočar (tabela 7.2). Proračunato je da visoko ekološki vrednovani poljoprivredni sistemi pokrivaju više od 10% poljoprivrednih površina u većini zemalja članica EU. Imajući u vidu stalno rastuću potrebu optimalne upotrebe prirodnih resursa, kreatori Zajedničke agrarne politike su pokrenuli postupak registracije zaštićenih zona sa ciljem obezbeđenja biodiverziteta i očuvanja prirodne sredine za primenu koncepta održivog poljoprivrednog i ruralnog razvoja. Zemlje članice EU definišu specijalna zaštićena područja na nacionalnom nivou (Special Areas of Conservation – SAC), da bi zatim povezivanje prirodno zaštićenih zona bilo usmereno ka ispunjenju obaveze prema UN Konvenciji o biološkom diverzitetu.

Tabela 7.2: Ekstenzivna poljoprivreda, manje favorizovana i NATURA 2000 područja u EU-27

Zemlja	Manje favorizovana područ. (učesće u korišćenju polj.površ.)				Ekstenzivna poljopr. (u%)		NATURA 2000		PODRUČJE
	Ukupno	Planinske zone	Osta područja	Specifične zone	Ratarstvo	Stočarstvo	Ukupno	Šume	Polj.površine
Belgija	20,4	0,0	19,9	0,5	0,0	0,0	12,6	21,9	3,1
Češka Republika	52,4	14,6	29,0	6,8	0,0	31,9	18,0	n.a.	n.a.
Danska	1,1	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	8,1	14,7	7,4
Nemačka	49,6	1,9	46,5	1,2	0,0	0,3	10,8	11,5	4,1
Estonija	39,7	0,0	34,5	5,3	44,3	54,4	22,9	n.a.	n.a.
Grčka	82,6	56,4	21,8	4,5	2,0	2,8	18,9	n.a.	25,8
Španija	81,3	31,8	46,4	3,1	19,9	31,4	24,7	24,5	23,7
Francuska	44,1	14,4	27,7	1,9	0,0	17,3	6,3	7,9	5,0
Irska	52,8	0,0	52,4	0,4	0,0	0,0	10,0	4,1	6,0
Italija	50,9	31,0	18,4	1,6	13,4	28,6	15,4	14,6	11,8
Kipar	90,5	9,0	63,6	17,9	58,4	0,0	5,0	n.a.	n.a.
Letonija	72,7	0,0	72,7	0,0	44,3	54,2	11,0	n.a.	n.a.
Litvanija	43,7	0,0	42,9	0,8	51,5	47,6	7,1	n.a.	n.a.
Luksemburg	100,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	17,0	32,2	7,0
Mađarska	19,2	0,0	8,7	10,5	0,0	19,0	24,5	n.a.	n.a.
Malta	100,0	0,0	0,0	100,0	37,9	0,0	12,5	n.a.	n.a.
Holandija	11,1	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	10,3	25,0	5,8
Austrija	75,3	59,0	7,7	8,6	0,0	52,6	14,2	10,7	7,6
Poljska	54,5	1,2	48,1	1,9	34,8	10,0	10,3	n.a.	n.a.
Portugalija	86,6	26,7	56,1	3,9	26,1	37,6	20,1	16,0	22,0
Slovenija	73,9	56,2	4,2	14,5	0,0	68,6	54,3	n.a.	n.a.
Slovačka	50,2	19,9	16,0	14,3	18,7	48,3	36,9	n.a.	n.a.
Finska	100,0	52,1	21,4	26,5	0,0	7,1	13,9	5,9	34,3
Švedska	52,0	11,2	30,0	10,8	4,9	47,2	11,9	7,8	49,0
Velika Britanija	47,1	0,0	47,1	0,0	0,0	28,0	6,2	3,3	4,0
Bugarska	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	25,8	5,7	n.a.	n.a.	n.a.
Rumunija	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	25,3	37,3	n.a.	n.a.	n.a.
EU-25	55,4	16,3	35,6	3,2	10,1	21,2	13,2	n.a.	n.a.
EU-15	48,4	4,8	36,4	5,3	6,3	20,6	13,2	11,8	12,1
NZČ-10	57,1	19,0	35,4	2,7	26,0	24,1	16,4	n.a.	n.a.
EU-27	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11,6	22,3	n.a.	n.a.	n.a.

EC DGAgri&R - Rural Development in the European Union – Statistical and Economic Information, Report 2006.

Opširnije videti: Stojanović Ž. i Manić E. (2007): “Održivost i diverzifikacija ruralne ekonomije – analiza mogućnosti razvoja ekoturizma“, objavljeno u Multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj – očuvanje ruralnih vrednosti, IEP, Beograd, str. 333-341.

Drugi primer jesu pozitivni eksterni efekti poljoprivredne proizvodnje. Ekstenzivni agrosistemi vrlo često su označeni kao čuvari okruženja. U tom smislu, poljoprivrednici koji se bave ovakvom proizvodnjom moraju biti kompenzirani za usluge koje pružaju društvu, a koje se ogledaju u očuvanju prirodnog okruženja i biodiverziteta.

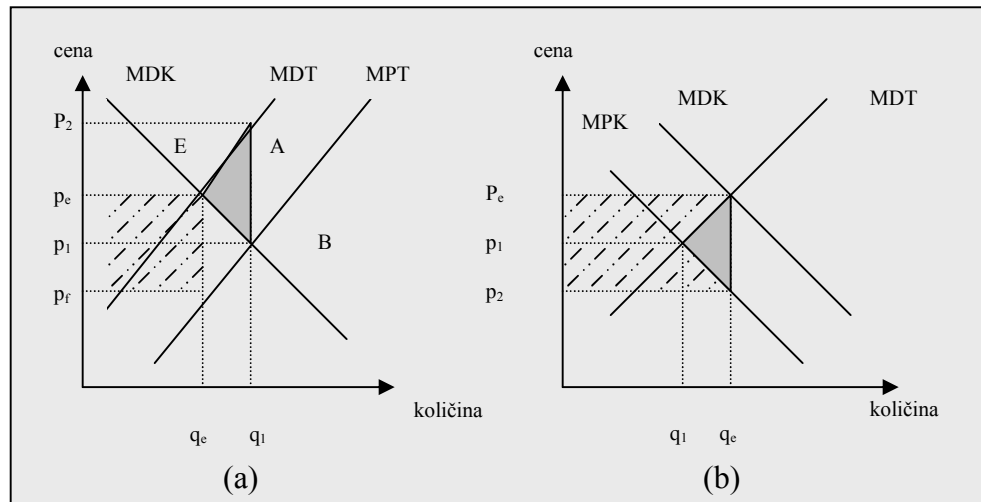
Eksterni efekti, stoga, kreiraju tržišne deformacije koje mogu biti definisane kao nemogućnost tržišta da obezbedi uspešnu alokaciju resursa u skladu sa društvenim interesima. U takvim slučajevima, nosioci agrarne politike se uključuju u sistem pokušavajući da obezbede internalizaciju eksternih troškova ili koristi. Metode intervencije mogu biti različite počev od naknade štete, preko sistema kvotiranja do zabrane štetne delatnosti ili različitih nadoknada proizvođačima iz budžeta za proizvodnju javnih dobara (zaštita okruženja i biodiverziteta).

Održiva poljoprivreda bazira na korišćenju tehnologija kojim se maksimizira produktivnost i istovremeno minimiziraju negativni efekti na prirodne (zemljište, vodu, vazduh i biodiverzitet) i ljudske resurse (ruralnu populaciju i potrošače). Pronalazeći put najefikasnijeg korišćenja resursa održiva poljoprivreda vodi jačanju socijalne kohezije – poverenja u partnerstvu između institucija na lokalnom nivou. Danas se ne bez razloga smatra da su samo ovakvi agrosistemi (bazirani na visoko vrednovanim ljudskim i socijalnim resursima) i dugoročno održivi. Koncept održive poljoprivrede proširen je 1989. god, te danas obuhvata održivi poljoprivredni i ruralni razvoj (*Sustainable agricultural and rural development – SARD*). U tom smislu SARD je definisan kao koncept „upravljanja i očuvanja prirodnih resursa i usmeravanje tehnoloških i institucionalnih promena tako da se obezbedi dostizanje i kontinuirano zadovoljenje potreba sadašnjih i budućih generacija. Takav razvoj čuva zemljište, vodu, biljne i životinjske resurse, ne degradira životnu sredinu, tehnički je pogodan, ekonomski valjan i socijalno prihvatljiv.“¹⁴

Ovde treba napomenuti da koncepti održivosti i multifunkcionalne poljoprivrede imaju zajedničku osnovu. Oba koncepta se oslanjaju na višedimenzionalno poimanje uloge poljoprivrede koja daje tržišne i netržišne rezultate. Ipak, između navedenih konceptata postoji i bitna razlika. Dok održivost insistira na efikasnom načinu korišćenja resursa, dotle je multifunkcionalnost orijentisana ka analizi višestrukog proizvoda

¹⁴ Opširnije videti Jovanović Gavrilović B. (2004): *Koncept održivog ruralnog razvoja i njegov značaj za zemlje Evropske unije i Srbiju*, objavljeno u ed. Z.Zakić, G.Rikalović i Ž.Stojanović, *Institucionalne reforme i tranzicija agropivrede u Republici Srbiji* (sveska 3), CID, Ekonomski fakultet Beograd, 2004, str. 57-66.

poljoprivredne aktivnosti (hrana, eksterni efekti, javna dobra) koja zasluđuje značajniju podršku tzv. zelenih mera agrarnog budžeta. Poljoprivreda se danas posmatra i kao osnova za diverzifikacije lokalnih ekonomskih kapaciteta u smislu unapređenja komplementarnih delatnosti, u kom smislu se govori o pojmu multifunkcionalnog ruralnog razvoja. Posebno se govori o povezanosti poljoprivrede, zaštite biljnih i životinjskih resursa, netaknute prirode i ekoturizma.



Grafikon 7.3: Eksterni efekti i internalizacija eksternih troškova (a) i koristi (b) poljoprivredne proizvodnje. Tržišna ravnoteža se formira u tački u kojoj su izjednačeni marginalni privatni troškovi (MPT) i marginalna društvena korisnost (MDK). Ponuđena količina je q_1 . Na grafikonu (a) to je daleko više od onoga što bi odgovaralo identifikovanim marginalnim društvenim troškovima poljoprivredne aktivnosti. Negativni efekti su mereni trouglom EAB. U tom slučaju država uvodi individualni porez u visini razlike cena $p_e - p_1$ ili kvotira proizvodnju na nivou q_e . U slučaju pozitivnih efekata poljoprivredne aktivnosti (b), ponuđena količina nije dovoljna već valja povećati poljoprivrednu aktivnost do nivoa q_e . Poljoprivredni proizvođač nije voljan da to učini samostalno jer tada smanjuje marginalnu privatnu korisnost od realizovane aktivnosti. Kako u tom slučaju poljoprivrednik radi za društvo, neophodna je kompenzacija (subvencionisanje) iz budžeta u visini razlike privatnih i društveno opravdanih troškova aktivnosti, što je u pojedinačnom slučaju mereno razlikom $p_e - p_2$.

Novi model ekonomsko-socijalnog razvoja nije u žiži interesovanja samo nosioca politike na nacionalnom nivou, već u prvom redu vodećih

međunarodnih institucija. Strategija razvoja koja bi bila primenjiva morala bi u tom smislu da pomiri kontradiktornosti između nerazvijenosti i poželjnog razvoja uz očuvanje prirodne sredine. Danas se kao najznačajniji dokument u ovom domenu izdvaja uputstvo UN za primenu i sprovođenje koncepta tzv. održivog razvoja u svim sektorima korišćenja osnovnih faktora životne sredine. Oficijelni naziv ovog dokumenta jeste *Agenda 21* u kojoj su značajno mesto zauzela pitanja vezana za konstruisanje poželjnog modela razvoja poljoprivrede.

Tabela 7.3: Efekti intenzivne poljoprivrede na okruženje

Praksa u poljoprivredi	Uticaj na okruženje
Genetska uniformnost biljaka i životinja	Nove biljne i životinjske bolesti
Sistematsko korišćenje pesticida	Rezistentnost na pesticide, povećanje učestalosti i troškova tretmana, problemi zagađenja zemljišta i vode
Značajno korišćenje mineralnih đubriva	Ekološko oštećenje, smanjenje kvaliteta vode za humanu potrošnju, eutrofikacija površinskih voda
Intenzivna proizvodnja u stočarstvu	Zagađenje zemljišta i voda otpadom
Nerazumno upravljanje zemljištem	Erozija tla
Krčenje šuma i drenaža zemljišta	Redukcija biodiverziteta

Modifikovano prema Robert Barrass et al. (1996): European Economic Integration and Sustainable Development - Institutions, Issues and Policies, McGraw-Hill Book Company, p. 262, prema European Commission, Towards Sustainability, COM (92)93 II, and Official Journal 1993, C138, Sec 4.4.

Poljoprivreda, koja bazira na upotrebi prirodnih resursa, pod direktnim je uticajem procesa degradacije životne sredine. Većinu ljudi još uvek ne brine smanjenje ozonskog omotača iako ovaj proces utiče na smanjenu mogućnost fotosinteze čime, generalno posmatrano, redukuje efekte biljne proizvodnje. S druge strane, globalno zagrevanje planete u velikoj meri će promeniti raspored poljoprivrednih aktivnosti u svetu. “Gladna budućnost” u tom smislu postaje sve izvesnija. Problem na relaciji poljoprivreda - prirodna sredina dobija na značaju ukoliko se ima u vidu da i sama agroprivreda sopstvenim aktivnostima doprinosi degradaciji osnove na kojoj bazira sopstveni razvitak. Početna tačka koncentričnih krugova u procesu stalnog uvećanja zapravo počinje upotrebom hemikalija u poljoprivredi koje su sinonim zelene revolucije. Fertilizeri, pesticidi i herbicidi utiču na zagađenje tla, i jedan su od glavnih kontributera zagađenja vode. Pad kvaliteta zemljišta utiče na smanjenu produktivnost biljne proizvodnje i mogućnost zadovoljenja egzistencijalne potrebe stalno rastućeg stanovništva za hranom. Pretvaranje šuma, prerija i močvara u obradive

površine radi povećanja proizvodnje egzistencijalnih namirnica, s druge strane, vodi gubitku biodiverziteta. Nastojanje vezano za rast stočarske proizvodnje može biti posmatrano iz istog ugla: društveni troškovi porasta ponude mesa na svetskom tržištu moraju biti vezani za porast emisije metana - jednog od tzv. zelenih gasova.¹⁵

U poslednjih dvadeset godina svet se suočava sa specifičnim problemom vezanim za intenziviranje poljoprivredne proizvodnje koje predstavlja opasnost po kvalitet životnog okruženja (tabela 7.3). Savremena poljoprivreda se posmatra kao glavni uzročnik mnogih neželjenih pojava među kojima se izdvajaju sledeće: (1) zagađenje zemljišta u smislu narušavanja poželjne strukture minerala; (2) koncentracija nitrata u podzemnim vodama; (3) povećanje kiselosti tla; (4) emisija štetnih gasova koji izazivaju globalno zagrevanje planete Zemlje. Nastale probleme nije ni malo lako razrešiti. U pronalaženju adekvatnog izlaza mora se poći od činjenice da je ekonomski sistem samo jedan od delova sistema planete Zemlje. Imperativ integrativnog posmatranja zdravlja ekonomije, prirodnog okruženja i ljudi jedini je put za dostizanje društvenog blagostanja. Promena klime, acidifikacija i zagađenje vazduha i voda, smanjenje kvaliteta prirodnih resursa i biodiverziteta definisani su samo kao simptomi fundamentalnih problema nastalih u domenu upravljanja resursima. Posebna pažnja je u tom smislu posvećena instrumentima koji imaju za zadatak povećanje senzibiliteta proizvođača i potrošača za odgovorno korišćenje prirodnih resursa, smanjenje zagađenja i neracionalne potrošnje putem metoda internalizacije eksternih troškova.

Danas se ne isključuje ni mogućnost primene tržišnog mehanizma u domenu razmene različitih vrsta prava proisteklih iz sistema kvotiranja. U zavisnosti od toga da li su konstruisana za korišćenje inputa ili se nalaze u direktnoj vezi sa rezultatima proizvodnje, prava mogu biti klasifikovana na sledeći način: (1) pravo korišćenja resursa; (2) pravo u vezi sa životnom sredinom; (3) pravo proizvodnje.¹⁶ Prava su ovde data kao osnovni metod internalizacije eksternih efekata. Osnovne karakteristike prava su kvalitet, vremenska, prostorna i vlasnička određenost, te transferabilnost.

Pravo može biti definisano (kvotirano) na osnovu koeficijenta efikasnosti proizvođača ili posmatrano iz ugla potrošnje/proizvodnje, što ukupno posmatrano opredeljuje njegova kvalitativna svojstva. U kontekstu

¹⁵ Više o različitim aspektima odnosa na relaciji poljoprivreda-ekologija videti u Kahn J., *The Economic Approach to Environmental and Natural Resources*, Ibidem.

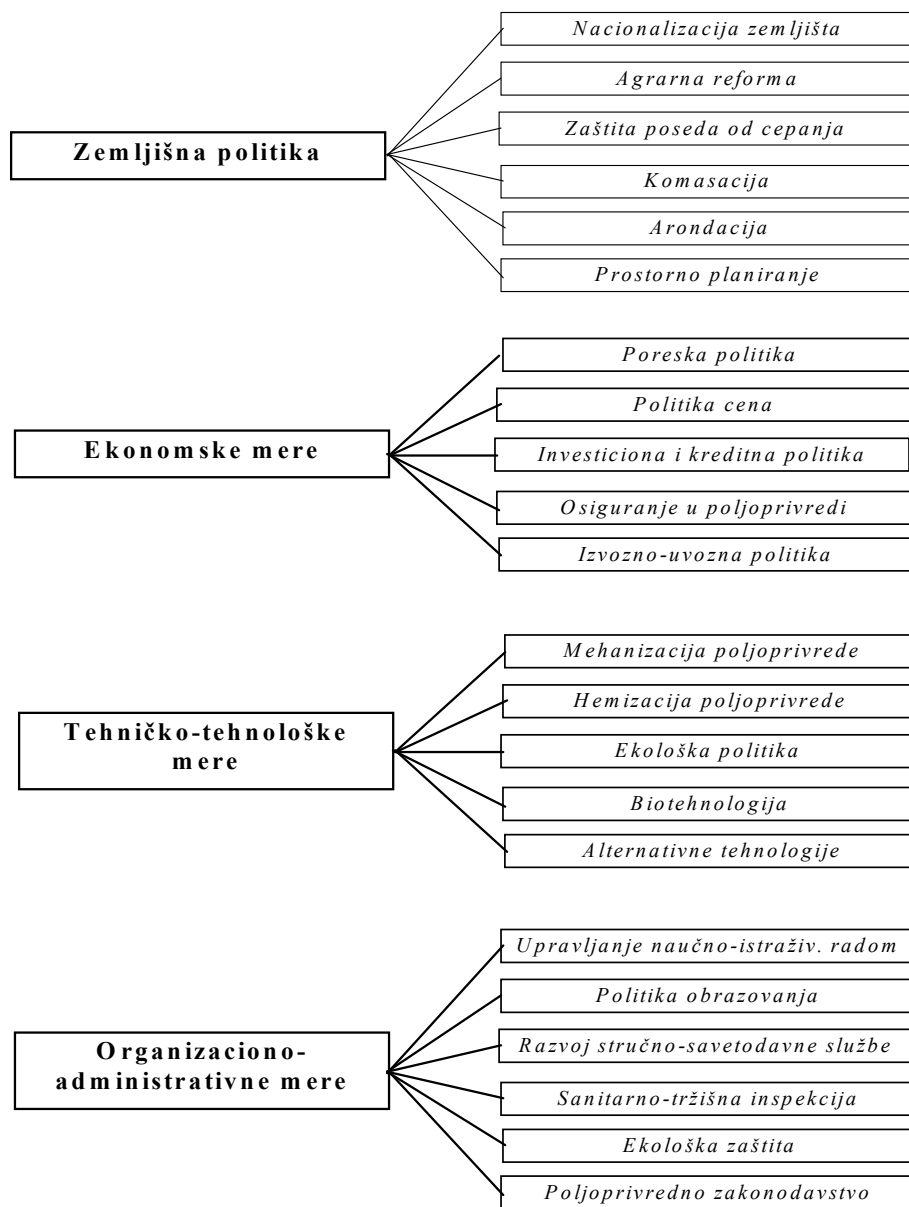
¹⁶ Heijman W.J.M. et al. (1997): "The Dimensions of Rights: A Classification of Environmental Rights and Production Rights", *European Journal of Law and Economics*, No. 4, p. 55.

vremenske dimenzije pravo može biti striktno određeno uz postojanje nekoliko varijanti: preciziranost datuma isticanja, postojanje perioda izvršenja, ili navođenje specifične okolnosti za koju se pravo vezuje sa datumom mogućeg nastanka. U prostornom smislu pravo može biti ograničeno na određenu oblast ili globalno. Mogućnost kompenzacije u slučaju povlačenja iz sistema korišćenja prava signalizira postojanje okvira u kome ono dobija vlasničku dimenziju, što ne mora uvek biti slučaj.

U eri modernizacije ekstenzivan karakter proizvodnje može biti i prednost. Tako su tradicionalni poljoprivredni proizvođači (tzv. ruralni svet) označeni vrlo često i kao zaštitnici prirodnog okruženja. Stručnjaci različitog profila koji se bave analizom poljoprivredne proizvodnje danas su jedinstveni u zaključku da agrosektor pruža nespecifičnu javnu uslugu koju u zonama zaštićene prirode ne može dati ni jedan drugi ekonomski sektor. Razvoj održivih agrosistema u sklopu diverzifikovane ekonomije ruralnih područja dobija primat, čime se obezbeđuju i uslovi za primenu koncepta održivog agrarnog (i šire posmatrano ruralnog) razvoja.

7.4 Mere agrarne politike

Konkretne prateće mere razvojne strategije u agraru, odnosno mere agrarne politike, obično se dele u četiri osnovne grupe: (1) mere menjanja ili zaštite posedovnih odnosa i uređenja zemljišne teritorije; (2) ekonomske mere; (3) tehničko-tehnološke mere; (4) organizaciono-administrativne mere (slika 7.1). Prema načinu sprovođenja, ove mere mogu biti direktne ili indirektne, zatim dobrovoljne ili prinudne. U kreiranju i sprovođenju mera agrarne politike učestvuje veliki broj institucija: upravni i izvršni organi vlasti, poljoprivredni proizvođači (pojedinačno ili preko svojih asocijacija), naučni instituti i stručne službe.



Slika 7.1: Skup mera agrarne politike

7.4.1 Zemljišna politika

Mere agrarne politike koje se odnose na sistem korišćenja zemljišta uključuju nacionalizaciju zemljišta, agrarnu reformu, zaštitu poseda od cepanja, te komasaciju i arondaciju.

Dilema o vlasništvu zemljišta, kao resursu od opšteg značaja, većita je kategorija. Dva su se osnovna oblika - kolektivna i privatna svojina - uzajamno smenjivala. Istovremeno se ponavljao i osnovni način menjanja ovih oblika - prinuda. Zemljište je vekovima bilo kolektivna svojina (pleme, porodična zadruga), zatim „vrhovna svojina” kralja koju je on „poveravao” svome vernom plemstvu. Potom je zemljišna svojina postala nasledna za plemstvo, da bi se na kraju pretvorila u apsolutnu svojinu malih i velikih posednika. Danas u ekonomskoj teoriji o agraru postoji puna saglasnost samo u tome da je privatna svojina nad zemljištem vrlo stara institucija. Za način njenog nastanka, ne bi se moglo reći da je u nauci postignuta puna saglasnost.¹⁷

Danas nema u svetu zemlje u kojoj je pitanje zemljišne svojine u celini definitivno rešeno. Čak ni u bivšim socijalističkim zemljama, gde je izvršen pokušaj rešenja ovog problema kolektivizacijom, to nisu bila potpuna rešenja zbog čega je, u mnogim zemljama uvedena paralelna institucija emfiteuze - naslednog uživanja kuće i okućnice. U Kini na primer, sa kolektivizacijom praktikovana je i institucija petnaestogodišnjeg zakupa na podruštvljenom zemljištu i to u obimu koji porodica može da obradi sa svojim članovima. Dilema o vlasništvu nad zemljištem nije prestala da bude aktuelna ni među teoretičarima u razvijenim kapitalističkim zemljama. Kao primer, može se navesti „Deklaracija” učesnika Nacionalne konferencije o zemljišnoj reformi u SAD u prvoj polovini sedamdesetih godina, čiji stav je izražen u sledećem tekstu: „do kraja 2000. godine koncept privatnog vlasništva nad zemljištem kakav poznajemo danas ne bi trebalo da egzistira u SAD. Ideja da jedan čovek ili jedna korporacija može činiti šta hoće sa ogromnim komadom zemljišta je na svom zalasku. Proces reforme u ovoj zemlji je već otpočeo i mi ćemo dostići sistem koji će izvući zemljište iz privatnog vlasništva i staviti ga u sistem korišćenja u kome će ono biti upotrebljeno kao opšte dobro”.¹⁸

¹⁷ Istorijski gledano, izgleda da je najtačnije to da je iz kolektivne svojine (zasnovane prvobitno na krvnom srodstvu) privatna svojina izvedena pomoću prinude i sile. Više videti: *Istorija seljačkog društva - organizovanje seljačke zemljišne svojine*, SANU, Beograd 1953. godine.

¹⁸ Više o tome videti Burnes P. (1976): Land Reform in America, print. in *Radical Agriculture*, ed. by Richard Merrill, Harper Colophon Books, N.Y., p. 26-38.

Nacionalizacija zemljišta je mera prenošenja vlasništva na državu bez naknade vlasnicima. Interesantno je da nijedna kapitalistička država nije sprovela nacionalizaciju zemljišta.¹⁹ I u zemljama koje su gradile socijalizam sovjetskog tipa došla je do izražaja dilema: nacionalizacija ili agrarna reforma. kao različite mere menjanja svojinske strukture u poljoprivredi. Nacionalizacija zemljišta izvršena je samo u Sovjetskom Savezu i Mongoliji, dok su sve ostale zemlje, koje su posle drugog svetskog rata sledile sovjetski model razvoja, odabrale agrarnu reformu. U Jugoslaviji su nacionalizovani samo posedi folksdojčera koji su u toku rata učestvovali aktivno na strani Hitlerovih vojnih jedinica. Posedi crkava, banaka i nekih preduzeća (iznad 10 ha), te posedi nezemljoradnika (iznad 3 ha obradivog zemljišta), došli su pod udar agrarne reforme i to bez nadoknade, dok su sa nadoknadom delimično nacionalizovani posedi zemljoradnika iznad zemljišnog maksimuma (25 - 30 ha). Kao što se vidi, na jugoslovenskim prostorima ovo pitanje vlasništva nad zemljištem, rešavano je kroz svojevrsnu mešavinu nacionalizacije zemljišta i agrarne reforme.

Agrarna reforma predstavlja preraspodelu zemljišta u smislu promene vlasničkih odnosa i posedovne strukture.²⁰ Radi se uvek o prestrukturiranju velikih u manje posede. Agrarne reforme se izvode nekada zbog socijalnih pritisaka seljaštva, a nekada iz pretežno ekonomskih razloga (uvođenje sistema boljeg korišćenja zemljišta u cilju povećanja produktivnosti, ili povećanja zaposlenosti u agrarnom sektoru). Agrarnoj reformi su pribegavale mnoge zemlje u svetu, naročito u vreme političko-socijalnih i ekonomskih prevrata (buržoaska demokratska revolucija 1848. godine, a zatim u mnogim zemljama posle prvog i drugog svetskog rata). U domen promena zemljovlasničkih odnosa spadaju i najnovije reforme reprivatizacije u bivšim socijalističkim zemljama.

Nezavisno od toga što ciljevi, sadržina i način sprovođenja agrarne reforme mogu biti različiti od zemlje do zemlje, njena suština je uvek u sloganu „zemlja onima koji je obrađuju”. Različitosti su obično vezane za okruženje u kome se agrarna reforma sprovodi. Tu je od posebnog značaja stepen agrarne prenaseljenosti, raspoloživost zemljišnih resursa i sistem posedovne strukture, nivo opšte razvijenosti zemlje i političko-ekonomski sistem. Otuda i velike

¹⁹ Najkrupniji kapitalisti pohrlili su da kupuju zemljište od veleposednika-feudalaca, postavši tako njegovi novi vlasnici. Time je sjedinjena zemljišna svojina i finansijski kapital, čime su otklonjeni inicijalni razlozi za nacionalizaciju zemljišta.

²⁰ Spada među najstarije mere zemljišne politike. U drugom veku pre n.e. Braća Grah pokušavaju da izvedu agrarnu reformu u Rimu, s ciljem da se državni posedi i posedi patricija (iznad određene površine) raspodele slobodnim seljacima.

razlike u pogledu tzv. maksimizacije i minimizacije zemljišnih poseda koje dobijaju učesnici u agrarnoj reformi, odnosno porodična gazdinstva za koja se uvek vezuje ova mera agrarne politike. Tamo gde su veći zemljišni resursi *per capita* moguće je dodeliti veće posede seljacima, ali i ostaviti veći maksimum veleposednicima od kojih država oduzima zemljište uz odgovarajuću naknadu (na primer zemlje Latinske Amerike i neke zemlje Bliskog Istoka). Obrnuto, tamo gde postoji visoka agrarna prenaseljenost i mali zemljišni fond, korisnici agrarne reforme dobijaju manje posede, a i zemljišni maksimum nekadašnjih veleposednika se drastično smanjuje (zemlje Azije među kojima se posebno ističe Japan).

Evidentne su razlike u pogledu uslova pod kojima seljaci dobijaju zemljište iz fonda agrarne reforme. Negde je to rigorozno vezano za određeni period otplate i isključenje mogućnosti otuđenja zemljišta putem prodaje do određenog vremena, a ponekad se zemljište dodeljuje „glavi” poljoprivrednog domaćinstva na doživotno uživanje, bez prava da bude nasleđeno. Negde se zemljište dodeljuje pod vrlo povoljnim uslovima, obično tamo gde se agrarna reforma izvodi u sklopu revolucionarnih socijalno-ekonomskih promena u sistemu (Italija, Egipat, Japan). Ovde su stvorene i zadruge agrarne reforme u koje se obavezno učlanjuju svi koji su zemljište dobili putem reforme, kako bi bile sačuvane prednosti korišćenja zemljišta u okviru velikih poseda. U nekim zemljama u razvoju, agrarne reforme su sprovedene u korist plemstva, gde je veleposednicima ostavljen visok zemljišni maksimum, uz velike nadoknade za oduzeto zemljište (na primer u Iraku i Indiji). Ovakvi uslovi agrarne reforme, omogućili su veleposednicima da postanu poslovni ljudi na gazdinstvima spahijskog tipa koja su, kao transformisana gazdinstva u okviru modela dualne ekonomije, postala svojevrzne enklave razvoja modernog agrobiznisa po uzoru na zemlje zapadne tržišne ekonomije.

Ima i negativnih ocena ove mere agrarne politike. Agrarnom reformom obično se pozitivno rešavaju socijalno-politički problemi, dok ekonomski često izostaju. Mali posedi imaju manje komparativnih prednosti u odnosu na krupna poljoprivredna gazdinstva iz kojih su nastala. Osim toga, agrarna reforma, sama po sebi, ne rešava problem dohodovne nejednakosti zaposlenih u agrarnom i neagrarnom sektoru. Ovu problematiku moguće je rešavati određenim merama agrarne politike tek kada poljoprivredni sektor dostigne nivo razvijenosti na kome se izjednačava produktivnost rada u oba sektora. Na kraju, treba istaći da agrarnu reformu, kao meru agrarne politike, često prati i kolonizacija. Radi se o slučajevima kada korisnici agrarne reforme bivaju preseljeni iz jednih područja zemlje u druga. Ponekad se kolonizacija sprovodi i mimo agrarne reforme kada država naseljava koloniste u neka do tada nenaseljena područja. U ovom slučaju

država izvodi velike investicije za uređenje zemljišta i infrastrukture (hidro i agromelioracije), kako bi kolonistima obezbedila normalne uslove za egzistenciju.

U vezi sa pitanjem maksimizacije zemljišnog poseda, treba podsetiti na činjenicu da je većina zemalja danas razvijene zapadne tržišne ekonomije vodila svoju zakonsku politiku u cilju *zaštite određene veličine minimalno-maksimalnog poseda*. Tako, na primer, u SAD još daleke 1862. godine, Kongres je usvojio zakon (*Homestead Act*) po kome se na Zapadu dozvoljava dodela poseda od 160 eker zemljišta iz fonda javnog vlasništva svakom doseljeniku za razvoj i eventualno sticanje vlasništva. Slično je i u zapadnoevropskim zemljama. Tako, na primer, Danska je imala prve pisane odredbe o jednom nasledniku još 1683. godine, da bi u 19. veku (isto kao i Austrija, Nemačka, Švajcarska i Švedska), uvela isključivo pravo samo jednog naslednika, s tim što danas ovo nasleđe u Danskoj nije automatsko pravo, već je vezano za kupovinu istog poseda. Biti poljoprivrednik u Danskoj je privilegija. Da bi postao poljoprivrednik stanovnik Danske mora da ima tzv. zelenu diplomu (završenu poljoprivrednu školu ili fakultet). Po završetku školovanja on mora da provede dve godine na imanju nekog poljoprivrednika koji ocenjuje njegovu sklonost i spremnost da se bavi ovom delatnošću. Nakon ispunjenja navedenih uslova, budući poljoprivrednik ima pravo da zakupi zemljište, koje se u ovoj zemlji nalazi u državnoj svojini, i da ga koristi saglasno nacionalnom zakonodavstvu u poljoprivredne svrhe.

Mnoge od evropskih zemalja praktikovale su svojevrsne zemljišne maksimume, a većina ih ima i danas. Tako je Austrija, štiteći minimalno gazdinstvo (7,5 ha), institucijom nasleđivanja propisivala i maksimum koji nije mogao biti veći od četverostrukog minimuma. Istina, takva praksa nije prihvaćena na pr. u Italiji, dok je u Francuskoj zavedena kao fakultativna odredba. Što se tiče prakse nasleđivanja poljoprivrednog zemljišta na jugoslovenskim prostorima, postojeći propisi izjednačuju zemljište sa ostalom imovinom, osim u Sloveniji gde je uvedena praksa samo jednog naslednika (koji se opredeljuje za zanimanje poljoprivrednika) sa obavezom da ostale naslednike isplati u roku od pet godina.²¹

Komasacija i arondacija spadaju u mere agrarne politike koje se odnose na zaokruživanje poseda bez zadiranja u vlasničke odnose. Preteču moderne komasacije predstavlja obavezno uvođenje tropoljnog sistema korišćenja zemljišta (podele atara na tri dela), koje se javilo prvi put u

²¹ Zakon o delovanju kmetijskih zemljišć i zasebnih kmetijskih gospodarstv (kmetij), Urodni list SR Slovenije 26/73.

Bavarskoj još u 16. veku. Komascija se odvija dobrovoljno, ili obavezno, prema zakonskoj regulativi obično na određenom području (selo, opština, regija). Ovde se vrši grupisanje zemljišta jednog vlasnika u zaokruženi posed. Između novih poseda formira se putna mreža, a često se izgrađuju i zalivni sistemi. Stambene zgrade i ekonomska dvorišta mogu ostati na istom mestu, ali može takođe doći i do njihovog premeštanja. Koristeći ovu meru agrarne politike razvijene zemlje Zapadne Evrope su formirale savremena, urbanistički uređena ruralna naselja, koja su za život često prijatnija od gradova. Arondacija je zaokruživanje zemljišnog poseda sa manje radikalizma (najčešće na dobrovoljnoj osnovi, mada i ona može biti regulisana zakonom), te je ona otuda uži deo komascije. Obavlja se u slučajevima kada je neko gazdinstvo sa manje parcela, razdvojeno nekim parcelama drugih vlasnika i omogućuje ovom gazdinstvu da dostigne svoju definitivnu teritorijalnu zaokruženost.

Pozitivni rezultati koji se očekuju od komascije i arondacije mogu se svesti na sledeće: (1) racionalnije korišćenje zemljišta, na osnovu otklanjanja rascepanosti i uklanjanja nepotrebnih međa koje umanjuju obradivu površinu; (2) uvećanjem kompleksa zemljišta omogućava se veće korišćenje moderne tehnologije u proizvodnom procesu (mehanizacija, hemizacija, hidrotehnologija i naučno utemeljeni prirodni plodored).

7.4.2 Ekonomske mere

Najznačajnije mere agrarne politike koje se odnose na ekonomsku problematiku agrara su: poreska politika, politika cena, investiciona i kreditna politika, osiguranje u poljoprivredi, te izvozno-uvozna politika.

Poreska politika čini jednu od najznačajnijih komponenti agrarne politike. Porez na zemljište predstavlja najstariju meru agrarne politike. Pojava ove mere se vezuje za samu pojavu države. Zahvatanje dohotka iz poljoprivrede u početku ima isključivo fiskalni karakter: Cilj je punjenje državne blagajne. U modernoj teoriji privrednog razvoja značajno je izmenjena prvobitna uloga oporezivanja poljoprivrednika. Poreska politika u poljoprivredi se danas tretira kao jedan od bitnih direktnih faktora međusektorske alokacije kapitala, odnosno usmeravanja ukupnog privrednog razvoja u željenom pravcu.

Porez se naplaćuje direktno i indirektno. Direktna forma naplate poreza vezana je za katastarski prihod, a indirektna se ostvaruje preko različitih vrsta takse na raspoloživu imovinu. Katastarski prihod predstavlja osnovicu oporezivanja u najvećem broju zemalja. Obračunava se kao višegodišnji prosečni prihod (vrednost proizvodnje umanjena za troškove poslovanja) prema

klasi zemljišta koja se određuje na osnovu njegovog kvaliteta. Ovaj način oporezivanja predstavlja oblik zahvatanja diferencijalne rente koja je rezultat različite prirodne plodnosti zemljišta. Istorija poreskog sistema u različitim zemljama potvrđuje da katastarski prihod nije oduvek bio osnovica oporezivanja. Pre njega za tu osnovicu služila je ukupna imovina, ognjište, broj članova domaćinstva (glavarina) i dr. U razvijenim tržišnim ekonomijama poljoprivrednici imaju obavezu godišnjeg izveštavanja, kao i svi ostali privredni subjekti. Osnovicu oporezivanja poljoprivrednika ovde čini ostvareni dohodak u poljoprivrednoj delatnosti.

Stopa oporezivanja određene poreske osnovice može biti proporcionalna ili progresivna. Proporcionalna stopa se primenjuje na sve poreske obveznike podjednako, nezavisno od veličine poreske osnovice, dok progresivno oporezivanje znači istovremeno povećanje stope oporezivanja sa povećanjem poreske osnovice. Proporcionalno oporezivanje dovodi ekonomski slabije poljoprivrednike u nepovoljniji položaj, dok progresivno oporezivanje destimuliše ekonomski jača gazdinstva na povećanje proizvodnje.

Politika cena poljoprivrednih proizvoda kao mera agrarne politike je novijeg datuma u poređenju sa oporezivanjem poljoprivrede. Politika cena poljoprivrednih proizvoda najuže je vezana za različite oblike doprinosa poljoprivrede ukupnom privrednom razvoju, prvo unutar jedne zemlje, a potom u okviru širih regiona koji čine svetsko tržište poljoprivrednih proizvoda. U tom pogledu ona predstavlja okosnicu svih poznatih modela transformacije poljoprivrede - počev od modela *laissez-faire* koji je primenjivan u ranom kapitalizmu zapadnih zemalja, preko modela industrijalizacije i modela dualne ekonomije, pa do modela razvoja savremenog kapitalizma u okviru koncepta neoklasificizma koji se infiltrira i u zemlje tzv. tranzicije.

U sistemu društvenih vrednosti zapadnog kapitalističkog sveta koncept *laissez-faire* zauzima značajno mesto i u strategiji razvoja agrarnog sektora. U ovome konceptu kretanje cena poljoprivrednih proizvoda zavisi isključivo od odnosa ponude i tražnje na slobodnom tržištu. Ovakav pristup teško je bio održiv u poljoprivredi koja je bila podložna dejstvu čudi prirode. Neke godine donosile su prevelik rod, a neke opet premali. Sistem rezervi nije bilo moguće uspostaviti zbog kratkotrajnosti poljoprivrednih proizvoda na tadašnjem nivou tehnologije skladištenja i čuvanja. Kao posledica ovakvog stanja javljaju se krize u poljoprivredi koje izražavaju konflikt između ponude i tražnje na nestabilnom tržištu. U vreme velike krize u Evropi krajem 1880-tih godina dopremljene su velike količine jevtinog američkog žita na evropsko tržište koje su zapretile da uguše domaću proizvodnju. Već u to vreme neke evropske države preduzimaju određene mere u cilju zaštite vlastite proizvodnje žita.

U SAD stari sistem vrednosti je držao vladu dalje od značajnije intervencije sve do pojave velike krize 1930-tih, koja je i ovde posebno ugrozila porodično gazdinstvo kao stub starog društvenog sistema vrednosti. Novi sistem vrednosti koji opravdava intervenciju države na tržištu poljoprivrednih roba (koji istovremeno potire stari sistem) ovde je ponikao iz uverenja da osnovne ekonomske sile dovode poljoprivredni sektor u neravnopravan položaj u odnosu na nepoljoprivredni sektor. Mnogi ekonomisti u svojim analizama tvrde da su unutar industrijskih nacija uslovi razmene uspostavljeni na štetu poljoprivrednog sektora. Kao rezultat toga poljoprivredni resursi imaju tendenciju davanja manjeg prinosa od resursa u nepoljoprivrednom sektoru. Da bi se prevazišlo ovakvo stanje farmerima se preporučuje da napuste poljoprivredu, što ovi smatraju nefer odnosom prema njima. Naime, farmeri ne prihvataju mogućnost održivosti nepravednog sistema po kome jednako investiranje rada i drugih resursa donosi manji prinos u poljoprivredi nego u drugim sektorima privređivanja. Otuda država u ovome konfliktu vidi opravdanje za stvaranje novog modela međusektorskih odnosa po kome bi nepoljoprivredni sektor morao da pruži određenu podršku agrarnom sektoru preko tržišta poljoprivrednih proizvoda.

Zbog ovakvoga stanja u novijoj američkoj literaturi posvećenoj strategiji razvoja i rasta ukupne privrede predlažu se nove alternative. Na bazi analize tekuće razvojne problematike, kao i na bazi poznavanja pozitivnih iskustava nekih novih zemalja u razvoju, ovde se izdvajaju tri moguća strateška pravca u vođenju ekonomske (a unutar ove i agrarne) politike čiji bi cilj bio adekvatni razvoj ukupne privrede: (1) zanemarivanje agrarne politike u domenu cena i tržišta u uslovima dejstvovanja slobodnog tržišta; (2) strategija povezanog ruralnog razvoja; (3) državna intervencija preko politike cena i marketinga. Prikazana preko navedenih strategija, politika cena se može nazvati jednim imenom – „guranje agrarnog sektora napred”. Sva tri pravca su ostala do danas diskutabilna u literaturi iz oblasti teorije privrednog razvoja.²²

Prvi pravac - zanemarivanje agrarne politike u domenu cena i tržišta u uslovima dejstvovanja slobodnog tržišta, ima dodirnih tačaka sa razvojnom strategijom 1950-tih. Ovaj pristup se bazira na shvatanju pozitivne ulogu dobro-

²² Za prvu alternativu videti više Johnson D.G. (1985): “World commodity market situation and outlook”, in Gardner B.L., ed. *U.S. Agricultural Policy: The 1985 farm legislation*, Washington D.C. Za drugu alternativu videti više Mellor J.W. and Johnston B.F. (1984): “The world food equation: Interrelations among development and food consumption”, *Journal of Economic Literature*, 22/1984. Za treću alternativu videti više Timmer C.P. (1988): “The Agricultural Transformation”, ch. 8 in *Handbook of Development Economics*, Vol. I, ed. by H. Chenery and T.N. Srinivasan, Elsevier Science Publishers.

funkcionišućih tržišta i onih poslovnih odluka koje su efikasne u svetu "racionalnih očekivanja". Sa te tačke gledišta, najveći deo mera ekonomske politike je irelevantan za poljoprivrednike (osim u tranzicionom smislu), što se posebno odnosi na politiku cena poljoprivrednih proizvoda. Polazi se od tvrdnje da ostvareni apsolutni dohoci u okviru poljoprivrednih gazdinstava u nekim zemljama nemaju čvršću vezu sa cenama njihovih proizvoda. Ni relativni dohoci ovih gazdinstava nemaju takve veze sa cenama poljoprivrednih proizvoda, osim što više cene poljoprivrednih proizvoda omogućuju ovim gazdinstvima da kapitališu vrednost zemljišta očekujući da će njegovo korišćenje u okviru porodice i dalje biti osigurano preko institucije poklona ili nasleđa.

Poljoprivredni dohoci su determinisani mogućnošću zapošljavanja u nepoljoprivrednom sektoru. Tada poljoprivredni sektor mora da opada proporcionalno u domenu outputa i apsolutno u domenu radne snage. Gledano na duži rok, cene bazičnih poljoprivrednih roba, zbog tehnoloških promena, će padati - što jednostavno ističe činjenicu da je za društvo kao celinu najbolja odluka da izvlači resurse iz poljoprivrede što je moguće brže. Mada je ovakvo gledanje na stvari prihvatljivo u zemljama članicama OECD, većina srednje razvijenih zemalja, pa čak i neke najsiromašnije zemlje, se suočavaju sa problemom opadajućeg realnog dohotka u poljoprivrednom sektoru (koji je ovde posledica rapidnih tehničkih promena u zemlji i nižih svetskih cena poljoprivrednih proizvoda). U skladu sa suštinom koncepta slobodnog tržišta ovde se polazi od pretpostavke da će u rešavanju nastalih problema otvorene ekonomije ostvariti bolje rezultate nego one sa trajnim barijerama na tržištu.

Drugi pravac u vođenju ekonomske politike, nazvan „strategijom povezanog ruralnog razvoja”, se izrazito razlikuje od prethodnog. Ova strategija je formulisana na bazi teorije balansnog razvoja poljoprivrednog i nepoljoprivrednog sektora. Ovakva strategija ne samo što poboljšava ishranu populacije, već ima i drugu dimenziju kojom se ubrzava proces rasta celokupne ekonomije. Ovakav pristup zahteva veću ulogu vlade u strateškom dizajniranju programa razvoja i njegovom sprovođenju, dakle takvu ulogu države koja je izrazito suprotna prethodno izloženom pristupu slobodnog tržišta. Istaknuti zahtev za poboljšanje ishrane stanovništva podrazumeva niz međusobnih ubrzivača razvoja kao što su: (1) ubrzanje rasta poljoprivredne proizvodnje, naročito u domenu egzistencijalnih proizvoda; (2) izmena strukture tražnje prema proizvodima i uslugama koje obezbeđuju veći stepen zaposlenosti; (3) povećanje efektivnosti tražnje hrane od strane najsiromašnijih slojeva. Kao što se vidi, ona druga dimenzija „strategije povezanog ruralnog razvoja”, koja inače zauzima centralno mesto ove strategije, svodi se na novu ulogu poljoprivrede po

kojoj ona generiše strukturu tražnje u pravcu favorizovane orijentacije u domenu zapošljavanja.

Da bi poljoprivreda mogla da igra ovu višestranu ulogu u razvoju potrebna je tzv. unimodalna strategija u kojoj bi široka baza sitnih posednika bila u centru naučnih istraživanja i uslužnih servisa, kao i glavni dobitnik u masovnoj prodaji poljoprivrednih proizvoda u datom sistemu cena. Dualizam koji je sadržan u tzv. bimodalnoj strategiji (strategija usmerava efekte modernizacije poljoprivrede prevashodno na krupna „progresivna” gazdinstva, dok zapostavlja sitna „nazadna” gazdinstva) ovde se sagledava kao glavna prepreka ozbiljnijeg zaživljavanja međuzavisnih pokretača nove strategije razvoja ruralnog sektora. Uspešna primena unimodalne strategije zavisice od odluka na nacionalnom nivou o makroekonomskoj politici (gde je i politika cena), deviznom kursu, kamatnoj stopi, te međusektorskoj i međuregionalnoj alokaciji investicija. Ovakva strategija nema izgleda na uspeh ukoliko se sagledava isključivo kao odgovornost samo ministarstva poljoprivrede.

Treći pristup u strategiji razvoja poljoprivrede nazvan „politika cena i marketing” predstavlja teorijsku viziju razvoja poljoprivrede 1980-tih i 1990-tih. Ona podrazumeva vladinu politiku intervencije na domaćem tržištu na taj način što koristi ovo tržište i privatni marketing sektor kao transmisivna sredstva politike intervencija. Kao takva ona je u suprotnosti sa prethodna dva pristupa. Ovde se polazi od činjenice da slobodno tržište u poljoprivredi ima svoje nedostatke isto kao i direktno sprovođenje ekonomskih funkcija od strane vlade. Strateška dilema se svodi na pitanje kako povezati istovremeno segmentovani ruralni kapital i tržište radne snage, slabo funkcionišuće tržište zemljišta, socijalne posledice velike nestabilnosti cena na robnom tržištu, nedostatak informacija o tekućim i budućim događanjima u okviru ruralne ekonomije, i totalno odsustvo mnogih značajnih tržišta (što je posledica budućih neizvesnosti koje uključuju rizik u visini prinosa i u cenama poljoprivrednih proizvoda). Kada je reč o direktnoj intervenciji država u oblasti agrara u literaturi se obično ukazuje na negativne pouke koje se mogu izvući iz posleratne prakse mnogih zemalja. Direktno vladine intervencije realizuju se kroz državna preduzeća namenjena korekciji tržišta hrane. Svojim akcijama ona su često pogoršavale stanje time što su ograničavale samo tržište da reši moguće probleme koji se normalno javljaju u početnim fazama njegovog funkcionisanja. Direktno vladine intervencije obično nisu dovodile do povećane proizvodnje niti do efikasnije upotrebe resursa. Ulazak vlade, preko direktnih ekonomskih funkcija, u oblast agrara vodi monopolskoj kontroli u snabdevanju inputima, stvaranju kapital-intenzivnih državnih preduzeća u poljoprivredi i

obaveznoj kontroli tržišta primarnih poljoprivrednih proizvoda i proizvoda prehrambene industrije.

Pri razmatranju ove problematike treba imati u vidu da direktno mešanje vlade u tržište i cene poljoprivrednih proizvoda ima, prevashodno političku konotaciju, pošto vlada nastoji da nagradi one koji je podržavaju tako što centralizuje moć i resurse u rukama države. Uostalom, ova praksa korišćenja agrara u političke svrhe nije novijeg datuma. Poznato je da je uspon svih monarha do prestola uvek vezivan za njihovu sposobnost da populusu obezbede jevtinu hranu.²³ Naravno, ovo ne treba posmatrati samo sa negativne strane, jer su politički ciljevi u oblasti razvoja agrara (tj. nastojanje države da hrani populaciju redovno i jevtino, ili njena mogućnost da obezbedi fer dohodak farmerima koji su ukotvljeni dejstvom pritisaka uspešne strukturne transformacije) neizbežni, pa čak, gledano na dugi rok, i veoma poželjni.

Strategija „politika cena i marketing” polazi od pretpostavke da se dati ciljevi u oblasti agrara najbolje mogu ostvariti uvođenjem pažljivo dizajnirane intervencije u oblasti cena poljoprivrednih proizvoda. Cene su determinisane dejstvom tržišta, ali bez prepuštanja tržištu da samo odlučuje, jer bi takva odluka, po svojim posledicama, bila slična direktnoj aktivnosti vlade u oblasti tržišta poljoprivrednih proizvoda. Otuda se može reći da ova strategija počiva, pre svega, na ogromnom mehanizmu analitike svih troškova. Za razliku od ovakvog pristupa, strategija „slobodno tržište” je vezana za ogromne socio-političke troškove, usled toga što tržište nemilosrdno redistribuira dohotke učesnika u procesu ekonomskog razvoja (a to se događa obično u korist onih koji su već jaki). Isto tako, strategija „povezani ruralni razvoj”, viđena očima tvorca strategije „politika cena i marketing”, može biti manje preporučljiva zbog velikog opterećenja troškovima upravljanja i administriranja, pošto vlada ovde igra aktivnu i direktnu ulogu u ekonomskim funkcijama.

Sva tri strateška pristupa računaju sa velikim značajem vladinih investicija. Međutim, i ovde postoje značajne razlike u naglašavanju prioriteta. Strategija „slobodno tržište” preferira značajnije investiranje u naučna istraživanja, strategija „ruralni razvoj” ističe investiranje u ljudski kapital, dok strategija „politika cena i marketing” na prvo mesto stavlja investiranje u ruralnu infrastrukturu koja smanjuje troškove tržišta. Naravno, investiranje u sve tri oblasti je poželjno. Međutim, problem je u marginama: gde treba da budu investirani ograničeni resursi? Uz to, različite zemlje imaju različite polazne

²³ U vezi s ovim interesantno je podsetiti se poznate anegdote vezane za ime Marije Antoanete. Na njeno začuđeno pitanje „zašto se narod buni”, njeni savetnici odgovaraju: „zato što nemaju hleba”. Na to ona reaguje novim pitanjem: „Pa zašto ne jedu kolače?”.

tačke i različite potrebe, tako da nijedan strateški pristup, sam za sebe, nema isti značaj za sve zemlje. Nema sumnje da je teško shvatiti kako bi bilo koja zemlja mogla da razvije svoj agrarni sektor bez relativno efikasnog marketing sistema i adekvatnih finansijskih podsticaja svojih poljoprivrednika. Prema tome, značajni elementi politike cena i marketinga deluju kao neizbežno-inkorporirani u svaku uspešnu strategiju poljoprivrednog razvoja, čak i kada se podvlači značaj slobodnog tržišta ili ruralnog razvoja u drugim dimenzijama.

Investiciona i kreditna politika predstavljaju značajne parametre za određivanje mesta poljoprivrede u ukupnom razvoju jedne zemlje. Značaj, mesto i prava uloga pojedinih privrednih grana u ukupnom razvoju mere se upravo veličinom kapitalnih fondova, odnosno delom nacionalne akumulacije koja se investira u ove fondove.

Investiciona politika se vodi u cilju strukturalne raspodele dela akumulacije namenjene investicijama u pojedinim oblastima aktivnosti društva kao celine. Kakva će ta investiciona politika biti, zavisi od zadataka koji treba da se ostvare unutar jednog društveno-ekonomskog sistema. Ovi zadaci u suštini predstavljaju varijable datih perioda razvoja jedne zemlje, koji mogu da se svedu na sledeće: (1) podizanje opšteg nivoa razvijenosti zemlje; (2) razvijanje prioriternih (bazičnih) privrednih oblasti; (3) forsiranje željenih strukturalnih izmena u okviru cele privrede; (4) povećanje nacionalnog dohotka i zaposlenosti; (5) poboljšanje platnog bilansa. Centralno pitanje investicione politike vezuje se za obezbeđenje investicionih sredstava, odnosno kapitala. Uopšte je poznato da je kapital, kao element investiranja, trajno oskudni resurs u svim zemljama - posebno u inicijalnoj fazi razvoja. Zato se on, u okviru ekonomske politike, usmerava prioritarno u određene delatnosti, na račun drugih delatnosti. Grupu „drugih” delatnosti često predstavlja agrar iz koga se, preko dispariteta cena, akumulacija prebacuje u nepoljoprivredni sektor. To i nije apriori loša praksa, ukoliko se ovo prebacivanje akumulacije iz agrarnog u neagrarni sektor shvati kao metod dugoročnog kreditiranja - što znači očekivanje da će kreditirani neagrarni sektor, kada ojača, početi da snosi teret ubrzanijeg razvoja agrarnog sektora (najčešće preko subvencionisanja cena poljoprivrednih proizvoda). Investiranje u poljoprivredi može biti ostvareno na bazi samofinansiranja ili na bazi kreditiranja. Poljoprivreda uvek ima nizak stepen samofinansiranja. Uzroci takvog stanja su brojni i različiti od zemlje do zemlje, ali su dva univerzalna: (1) izdvajanje dela akumulacije, stvorenog u poljoprivredi, za razvoj drugih grana; (2) niža produktivnost rada koja ima za posledicu nižu stopu viška vrednosti.

Imajući u vidu smanjene mogućnosti samofinansiranja investicionih poduhvata u primarnoj proizvodnji, u okviru mera agrarne politike poseban

značaj mora da se pridaje kreditnoj politici. Ona takav značaj dobija prevashodno zbog toga što sadrži istovremeno i makro i mikro komponentu stvaranja i trošenja investicionih resursa. Kreditna politika je, s jedne strane, usmerena na mobilisanje slobodnih sredstava iz privrede, a s druge strane na njihovo angažovanje, kroz konkretne projekte, radi ostvarivanja određenih ciljeva ekonomske politike. Moderni kreditni sistem centralizuje slobodna sredstva na određenim mestima (banke, razni fondovi za razvoj, vladini programi, pozajmni fondovi, kapital investitora i sl.) i na taj način može da deluje kao poluga koja omogućuje maksimalno proširenje proizvodnje i ubrzanje prometa u odnosu na ukupno raspoloživi investicioni kapital. Ovako shvaćen kredit, direktno se ispoljava kao oblik međusektorskih veza u određenom ekonomskom sistemu, pošto se kroz različite vidove kreditiranja vrši usmeravanje ukupne društvene akumulacije. Posmatrano sa mikro aspekta kredit, koji predstavlja ekonomsko-pravni odnos između dva lica (pravna ili fizička) u kojem jedno lice (poverilac) pozajmljuje novac ili neku robu drugom licu (dužniku ili korisniku kredita) uz određenu naknadu (kamatu), takođe ima veliki značaj unutar agrarne politike. To iziskuje i stvaranje vrlo kompleksnog sistema funkcionisanja institucije kredita, koji podrazumeva i obimnu zakonsku regulativu.

Kredit predstavlja jedan od osnovnih inputa u modernoj poljoprivredi i to u dva oblika: dugoročni (investicioni) kredit i kratkoročni kredit za obezbeđenje tekuće proizvodnje (obrti kapital). Investicioni krediti omogućuju poljoprivrednim proizvođačima da brzo reaguju na tehnološke inovacije u proizvodnji, na izmene tržišnih signala i na neočekivane poslovne šanse.²⁴ Za porodična poljoprivredna gazdinstva, sa ograničenom gotovinom pri ruci, kredit je često neophodan za proizvodni proces (obezbeđenje goriva, semena, stočne hrane i drugih inputa).

Ako se pođe od potrebe šireg shvatanja problematike agrara koji, pored primarne proizvodnje, uključuje prerađivačku i prometnu funkciju tek tada se

²⁴ Metod obezbeđenja kapitala za dugoročne investicije uključuje dva oblika: (1) finansiranje investicija; (2) kreditiranje investicija. Mada se u svakodnevnom stručnom žargonu ne pravi razlika između ova dva metoda, ipak treba istaći tu razliku, jer ona u suštini postoji. Metod finansiranja (koji se obično odnosi na pribavljanje investicionih resursa za projekte obezbeđenja uslova funkcionisanja moderne poljoprivrede kao što su na pr. melioracije, ili izgradnja sistema korišćenja voda, znači korišćenje investicionih sredstava bez obaveze vraćanja). Metod kreditiranja se upravo zasniva na obavezi vraćanja angažovanih sredstava uz određenu kamatu. Poznato je da skoro svaka zemlja u istoriji razvoja svoje poljoprivrede praktikuje i metod finansiranja značajnih investicionih projekata. Kao primer može se navesti uređenje reke Tenesi u SAD, zatim poznati projekat uređenja korišćenja vode reke Medjerde u Tunisu, uređenje korita Crne Reke u Makedoniji, izgradnja kanala D-T-D u Vojvodini itd.

pitanje investiranja, pa i kreditiranja ovoga jedinstvenog procesa ispoljava kao izuzetno kompleksan problem. Upravo u ovoj oblasti dolaze do izražaja specifične karakteristike organizovanja proizvodnje unutar agrokompleksa. Tu se posebno ispoljavaju sledeće specifičnosti agrara: (1) biološki karakter primarne biljne i stočarske proizvodnje koji uzrokuje sporiji obrt kapitala; (2) značajan uticaj prirodnih faktora na nestabilan obim proizvodnje koji za posledicu ima veći rizik investiranja u ovu proizvodnu oblast; (3) manja efikasnost investicija u nizu poljoprivrednih projekata koja je, između ostalog, često posledica izdataka za kupovinu, zakup ili otkupno pravo vlasništva nad zemljištem u različitim uslovima nasleđivanja.

Biološki karakter primarne biljne i stočarske proizvodnje ispoljava se specifično u oblasti investicija. U nekim investicionim poduhvatima moraju angažovati, usled sporijeg obrta kapitala, srazmerno veća sredstva nego u drugim oblastima privređivanja. Ovde se radi o neizbežnim ciklusima reprodukcije u stočarskoj proizvodnji i, takođe neizbežnom, vegetacionom periodu u biljnoj proizvodnji. Tako, na primer, kod ovaca je potrebno da prođu dve godine do prvog priploda, a u govedarstvu čak tri-četiri godine. Isto tako u biljnoj proizvodnji reprodukcioni ciklus je veoma različit: u ratarstvu traje obično godinu dana, u voćarstvu i vinogradarstvu nekoliko godina, a u maslinarstvu čak i više od jedne decenije. Investiciona sredstva moraju biti angažovana u toku celog perioda trajanja ovih ciklusa. Upravo je ovo razlog za angažovanje većeg obima kapitala, a s druge strane to je i uzrok što se slobodna finansijska sredstva nerado usmeravaju u poljoprivredu kako bi se izbegao povećani rizik ulaganja.

Izdaci za kupovinu, zakup ili otkup zemljišta, kao osnovnog uslova i faktora za primarnu poljoprivrednu proizvodnju, takođe nepovoljno utiču na investiranje u poljoprivredu. Budući da je svaki izdatak za zemljište teret investicije (kao neproizvodni trošak), on kao takav umanjuje efikasnost određenog investicionog poduhvata vezanog za zemljište, te otuda destimulativno deluje na alokaciju investicionih resursa. Sve ovo upućuje na zaključak da su investiciona i kreditna politika u agrarnom sektoru daleko kompleksnije nego u neagrarnom sektoru. Otuda su razumljivi zahtevi da se ove dve komponente agrarne politike moraju vezivati često za određene olakšice koje bi stimulisale investiranje u agroprivredu. Među ovim olakšicama obično se ističu niže (beneficirane) kamatne stope, duži rokovi otplate (uz obavezno korišćenje tzv. grejs perioda, odnosno perioda počeka, kod nekih investicionih namena), te sistem razmene poljoprivrede sa nepoljoprivrednim sektorom preko subvencionisanih cena i sl.

Isticanje potrebe stimulisanja investicija u oblast agrara nikako ne znači da ovde treba da bude zanemarena ekonomika investicija. Kao i u drugim oblastima, investicije u agraru moraju biti vrednovane po jedinstvenoj metodologiji. Vrednovanje investicije (pa i kredita kao njenog sastavnog dela), otelotvorene u konkretnom projektu, uključuje nekoliko neizbežnih principa. Prvo, sa stanovišta investitora najznačajniji principi su: ostvarenje pozitivnog finansijskog rezultata za korisnika kredita (određena stopa profitabilnosti investicije), mogućnost pokrića troškova kredita (otplata duga i kamata), te mogućnost pokrića poreskih obaveza i drugih dažbina koje prate investiciju. Drugo, sa stanovišta društvene zajednice efektivnost investicija se meri ne samo finansijskom stopom prinosa, već i drugim pokazateljima kao što su: doprinos povećanju nacionalnog dohotka (najčešće izraženo preko kapitalnog koeficijenta), povećanje zaposlenosti stanovništva, doprinos platnom bilansu, nacionalna bezbednost i sl.

U pogledu obezbeđenja izvora finansiranja i kreditiranja investicionih poduhvata i ovde važe opšte prihvaćeni, među kojima su najvažnija sledeća dva: (1) korišćenje kredita samo kao sastavnog dela investicionih sredstava unutar sveobuhvatne finansijske konstrukcije određenog projekta; (2) odobravanje kredita samo za brižljivo odabrane investicione projekte, tj. za projekte koji su opravdani istovremeno sa stanovišta investitora (finansijska efikasnost) i sa stanovišta društva kao celine (društveno-ekonomska efikasnost). Kada se kaže da se kredit može koristiti samo kao deo investicionih sredstava potrebnih za određeni projekat to, u stvari, znači obavezu investitora da delimično obezbedi vlastita sredstva. U zemljama razvijene tržišne ekonomije danas se smatra za normalno obezbeđenje vlastitih sredstava za pojedine investicione projekte u iznosu od najmanje 50% ukupnih sredstava kojima se zatvara konstrukcija finansiranja projekta.

Osiguranje poljoprivredne proizvodnje predstavlja meru agrarne politike koja je značajna prevashodno sa stanovišta pojedinca, a onda i sa stanovišta društva kao celine.²⁵ Ova mera se vezuje za rizik od nepredvidivih prirodnih nepogoda kao što su suša, grad, poplava i sl. Takve nepogode mogu da uspire i ugroze ne samo normalni ekonomski razvoj svake zemlje, već mogu

²⁵ Institucija osiguranja je veoma stara. Ona potiče sa područja Azije još iz doba vavilonske kulture. Sistem je tada funkcionisao po principu ugovora o uzajamnom raspodeljivanju gubitaka nastalih usled razbojništva, brodoloma, smrti i drugih opasnosti vezanih za trgovačke karavane, zanatlijske zajednice i udruženja brodovlasnika u Palestini, Fenikiji, Siriji i Grčkoj, a kasnije i u Rimskoj imperiji.

ponekad da dovedu u pitanje i sam opstanak pojedinih kategorija proizvođača u poljoprivredi. U tom smislu, obično se pristupa organizaciji sistema osiguranja.

Kao i u drugim oblastima privredne aktivnosti, osiguranje u poljoprivredi je regulisano i zaštićeno zakonskim aktima u svakoj zemlji. Obično se zasniva na ugovoru, u kojem je jedna strana (osiguranik) obavezna da plati ugovorenu premiju osiguranja, a druga strana (osiguravajuće društvo) je obavezna da osiguraniku, odnosno korisniku osiguranja, nadoknadi ugovorenu štetu koja bi nastala u slučaju ugovorom predviđenih nepogodnosti u poljoprivrednoj proizvodnji.

Mogućnost predviđanja potencijalnih rizika u poljoprivredi, koja je još uvek podložna dejstvu čudi prirode, predstavlja osnovu modernog sistema osiguranja u ovoj oblasti. Njegove funkcije se ne iscrpljuju samo preko nadoknade nastale štete osiguraniku, već se one proširuju i na oblast razvojnih investicija u vreme kada su premijski fondovi veći od isplaćenih šteta.

Izvozno-uvozna politika u poljoprivredi obuhvata određene mere koje vlada preduzima u okviru ukupne spoljnotrgovinske politike. Spoljnotrgovinskom politikom u oblasti agrara mogu se ostvariti brojni ciljevi, među kojima su najznačajniji sledeći: podsticanje efektivnosti korišćenja raspoloživih resursa u ovoj oblasti, zaštita domaće proizvodnje od nelojalne konkurencije izvan zemlje, povećanje dohotka poljoprivrednika, održavanje stabilnosti tržišta i cena poljoprivrednih proizvoda čime se održava i socijalni mir u zemlji, te poboljšanje platnog bilansa. Obim i dejstvo mera ove politike u velikoj meri zavise od stepena otvorenosti ekonomije svakog društva.

Sastavni deo spoljnotrgovinske politike je i devizni režim, koji je od naročitog značaja u zemljama koje nemaju konvertibilnu valutu. Preko tzv. retencionih kvota izvoznici dobijaju samo određeni deo vrednosti izvezene robe u devizama, dok ostatak zadržava centralna banka isplaćujući ga izvozniku u nacionalnoj valuti. Visinom retencione kvote, obično se stimulišu, ili destimulišu, izvoznici poljoprivrednih proizvoda - što zavisi od potreba vođenja takve politike u sklopu razvoja ukupnog agrara. Ukoliko su veće potrebe agrara za uvođenjem tehničko-tehnoloških izmena, može se stimulisati izvoz poljoprivrednih proizvoda upravo u one zemlje u kojima se može nabaviti odgovarajuća tehnička oprema.

Pošto je problematika izvozno-uvozne politike u poljoprivredi, odnosno problematika razmene poljoprivrednih proizvoda na međunarodnom tržištu, već razmatrana na određeni način na prethodnim stranicama (posebno u odeljku o modelima dualne ekonomije, zatim u odeljku o različitim vidovima doprinosa poljoprivrede ukupnom privrednom razvoju, te i na narednim stranicama koje se

odnose na reformu agrarne politike u kontekstu međunarodnih zahteva za liberalizaciju trgovine poljoprivrednim proizvodima) to se ovde preporučuje da se svi navedeni tekstovi, u daljem izučavanju, smatraju kao integralni deo problematike izvozno-uvozne politike u poljoprivredi.

7.4.3 Tehničko-tehnološke mere

Tehničko-tehnološke mere agrarne politike obuhvataju područja mehanizacije, hemizacije, povećanja biološkog potencijala u biljnoj i stočarskoj proizvodnji (biotehničke i zootehničke mere), kao i korišćenja zemljišta, osnovnog uslova i faktora primarne poljoprivredne proizvodnje.

Sve navedene mere vezane su za vekovni problem obezbeđenja hrane kao osnovne energetske komponente za održanje čovekovog života na našoj planeti. Sa poboljšanjem uslova života na Zemlji, brojčano je rasla i populacija, a time i neravnoteža između raspoložive količine hrane i rastućeg broja ljudi. To je sigurno podstaklo Maltusa još daleke 1798. godine, da skrene pažnju na ovaj problem.²⁶ Od tada, pa sve do danas, svet je suočen sa pitanjem uspostavljanja ravnoteže između rasta u proizvodnji hrane i rasta populacije, kako bi izbegle posledice koje je predviđao Maltus. Najbolja solucija može se naći u organizovanom pristupu unapređenja tehničko-tehnološkog procesa proizvodnje hrane.

Ujedinjene Nacije su, preko svoje Agencije za hranu i poljoprivredu (Food and Agriculture Organization – FAO), veoma angažovane u ovoj oblasti. Već na početku rada ova agencija je počela ozbiljno da se bavi istraživanjem problema gladi i kvantifikacije globalnog širenja loše ishrane u svetu.²⁷ Gladna budućnost je najavljuvana kao alarmantna tokom 1950-tih, kada je došlo do najveće eksplozije svetskog stanovništva. Tokom 1960-tih, u fokusu je tzv. neomaltuzijanstvo u nerazvijenom delu sveta. Razvijeni deo sveta ubrzano radi na istraživanju novih mogućnosti rešenja ovoga dramatičnog problema. To rešenje se nalazi upravo u menjanju tehnologije proizvodnje, koja bi uz već razvijenu tehniku, mogla dati pozitivne rezultate. Ovakva orijentacija dovela je do buma u proizvodnji razvijenih zemalja, čiji je agrar zaista profitirao u to vreme preko subvencionisanih izvoznih cena. Negativna strana ovakvog pristupa ogleda se u pojavi krize, koja je izazvana hiperprodukcijom i prezaduženošću farmera u razvijenim zemljama, već polovinom 1980-tih. Budući da su mnoge zemlje u razvoju, koristeći faktore nove tehnike i

²⁶ Malthus T.R. (1798): *Essay on the Principle of Population*.

²⁷ FAO, First Food Survey, publ. 1948.

tehnologije u proizvodnji hrane kroz poznati paket zelene revolucije, u znatnoj meri poboljšale svoje bilanse hrane, ovaj problem hiperprodukcije u razvijenim zemljama dobija nove dimenzije. Njegovo rešenje traži se u liberalizaciji globalnog tržišta poljoprivrednih proizvoda, između 1986-1994. godine, tokom perioda koji je obeležen mukotrpnim pregovorima oko Urugvajске runde, pa i u okviru važeće Doha runde pregovora u okviru STO.

Agrar je doživeo tri revolucije tokom poslednjih sto pedeset godina: (1) tehnička revolucija, oličena u "traktorizaciji", zatim u osmišljenim sistemima za korišćenje vode i sistemima za čuvanje lako kvarljivih poljoprivrednih proizvoda; (2) hemijska revolucija, koja u svakom pogledu prati tehničku, u svim segmentima modernog agrokompleska; (3) biološka revolucija, koja je radikalno inovirala proizvodne potencijale semena i sadnica u biljnoj proizvodnji, kao i podmlatka u stočarskoj proizvodnji. U toku je i četvrta revolucija unutar savremenog agrara, koja uključuje sve ubrzaniji razvoj biotehnologije u postindustrijskom sistemu proizvodnje hrane.

Mehanizacija poljoprivrede je relativno novijeg datuma. To je posledica kasnijeg prodora industrijske revolucije u oblast agrara. Imajući na umu današnji, veoma visok nivo mehanizovanosti moderne agroprivrede, prosto je teško poverovati da se prvi gvozdeni plug na točkove javio tek u prvoj polovini 19. veka; prvi parni plug u drugoj polovini 19. veka, odnosno njegova šira primena tek početkom 20. veka; benzinski motor, a potom dizel motor za traktore Ferguson i Lanz Bulldog, tek u prvoj četvrtini 20. veka.²⁸ Danas se koriste mašine za sve radove u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, čak i za niz radova za koje se nije moglo ni pretpostaviti, samo tridesetak godina ranije, da bi mogli biti podvrgnuti mašinskoj obradi. U biljnoj proizvodnji mašine se koriste, počev od oranja i setve, zatim razbacivanja mineralnih đubriva, žetve i vršidbe kombajnima, vađenja i skupljanja raznih plodova (kukuruz, šećerna repa, pamuk i dr.). Tu su još i uređaji za navodnjavanje i odvodnjavanje, agregati za veštačku kišu, pumpe, mašine za upotrebu sredstava za zaštitu i sl. U stočarskoj proizvodnji, takođe se koristi čitav niz mašina, kao što su aparati za mužu, transporter i za prenos stočne hrane, mehanizovane linije za ishranu stoke i dr. Slično je i u voćarstvu i u vinogradarstvu: tu su specijalni plugovi za obradu, motorne prskalice, mašine beračice i ostalo.

U vezi sa mehanizacijom poljoprivrede, treba navesti i određene primedbe. Već na početku uvođenja traktora, ova moćna mašina ispoljava veliki uticaj na egzodus iz agrarnog sektora. Tako je na primer u SAD, veliki broj

²⁸ Više o razvoju traktora kao osnovne vučne snage u poljoprivredi videti: Encyclopedia Americana, Vol. 26, p. 906-909.

farmerskih porodica „proteran” iz poljoprivrede, ili Štajnbekovim rečnikom artikulirano, traktor je već početkom 1930-tih „iztraktorizovao” mnoge farmere sa njihovih poseda, koji su u nepreglednoj reci lutajućih kropera krenuli drumovima Kalifornije u potrazi za poslom koji bi im osigurao minimalnu egzistenciju.²⁹ Slične posledice „traktorizacija” je imala, kao kapital-intenzivna orijentacija u proizvodnji hrane, i u zemljama u razvoju koje su ovu mašinu koristile u sklopu tzv. paketa zelene revolucije, počev od kraja 1960-tih godina.

Hemizacija poljoprivrede predstavlja takođe sastavni deo već spominjanog paketa zelene revolucije, čije se korišćenje može ubrzati ili usporiti merama agrarne politike. Korisno dejstvo hemijskih inputa u cilju poboljšanja plodnosti zemljišta, poljoprivrednicima je bilo poznato mnogo ranije. Korišćenju hemijskih supstanci za bolju ishranu biljaka, prethodilo je korišćenje prirodnih otpadnih materijala, kao što su stajnjak i drugi raspadni biljni materijali.³⁰ Ove supstance su bile jedina hraniva korišćena u biljnoj proizvodnji sve do sredine 19. veka kada započinje upotreba veštačkih hraniva. Naime, 1840. godine nemački hemičar Justus von Liebig objavljuje svoja istraživanja koja su izmenila pravac razvoja Zapadne poljoprivrede. Ovo upravo predstavlja kamen temeljac moderne industrije hemijskih hraniva, koja se zasniva na Liebig-ovoj tezi da se biljke mogu rapidno dohranjivati mineralnim solima, umesto sporo-raspadajućim sporednim proizvodima biljnog i životinjskog porekla koji se dodaju zemljištu. Tako je omogućena proizvodnja velikih količina poljoprivrednih proizvoda, zahvaljujući mešanju različitih vrsta soli i dodavanju tih mešavina, nazvanih veštačka đubriva, obradivom zemljištu. Tri osnovna elementa za ishranu biljaka koji se koriste u veštačkim đubrivima, bilo u čistom stanju ili u određenim mešavinama, su azot, fosfor i kalijum. Prvo mineralno đubrivo proizvedeno je na bazi fosfora čiji proces je patentiran u Engleskoj 1842. godine, gde se potom razvila snažna industrija mineralnih đubriva koja je vremenom skoro u potpunosti potisla upotrebu prirodnog stajnjaka u visoko razvijenim zemljama.

Ovako ekstremno stanje u novije vreme je dovelo i do određenih problema, pre svega, u pogledu isključivog oslonca na hemijsku strategiju u poljoprivredi koja počiva na istrošivim energentima (nafti i prirodnom gasu). Ovi problemi moderne (konvencionalne) poljoprivrede dovešće do toga da se u novije vreme sve više govori o potrebi afirmacije tzv. alternativnih tehnologija

²⁹ Vrlo upečatljivu sliku stanja agrara i razaranja porodične farme u SAD u to vreme Džon Štajnbek je opisao u romanu „Plodovi gneva“.

³⁰ Upotreba ovih prirodnih hraniva datira pre mnogo hiljada godina, a od rimskih vremena, stajnjak i slične materije su upotrebljavani kao sredstva za redukovanje kiselosti zemljišta.

koje ne bi bile bazirane isključivo na hemijskoj strategiji. Polazeći od opštih saznanja o hemizaciji poljoprivrede razumljivo je što svaka zemlja nastoji da, preko svoje agrarne politike, obezbedi domaću proizvodnju ili uvoz ovih neizbežnih hraniva, bez kojih bi prinosi po jedinici proizvodnje bili smanjeni čak i u slučajevima kada su obezbeđeni ostali faktori iz paketa moderne poljoprivredne proizvodnje (mehanizacija, visokorodno seme, korišćenje vode).

U vezi sa hemizacijom poljoprivrede, treba navesti i to da nije samo biljna proizvodnja veliki korisnik hemijske komponente u ukupnim inputima (preko mineralnih đubriva i zaštitnih sredstava). Stočarstvo takođe koristi ove supstance, u vidu zaštitnih lekova, ubrzivača rasta (hormona), održavanja higijene u štalama i sl. Takođe, i prerađivačko-prehrambena industrija je upućena na korišćenje hemijskih dodataka u procesu prerade, dorade i čuvanja životnih namirnica (konzervansi i aditivi).

Poljoprivredna biotehnologija predstavlja pogonsku snagu razvoja moderne poljoprivrede poslednjih nekoliko decenija 20. veka. Ona nije određeni proizvod, već tehnološki proces (baziran na živim organizmima) kome je cilj razvijanje drugih procesa pomoću kojih se stvaraju određeni proizvodi. U tom smislu biotehnologija objedinjuje mnoge postupke na osnovu kojih se spajaju potencijalne mogućnosti određenih živih organizama. Među ovim postupcima najznačajniji su sledeći: (1) specifične tehnike manipulacije genima i njihovo transferisanje - što je poznato pod nazivom rekombinacija DNK kao velikog molekula smeštenog u ćelijama većine biljaka i životinja koji nosi instrukcije za izgradnju i održanje organizama, odnosno živih ćelija ili enzima;³¹ (2) regeneracija biljke preko ćelije kulture i kloniranja; (3) kreiranje monoklonalnih antitela; (4) inženjering bioprocesa, koji se naziva genetski inženjering.³²

Mnogi proizvodi namenjeni poljoprivredi su proizvedeni korišćenjem biotehnologije, uključujući bakterije koje vezuju azot i bakterije koje ograničavaju stvaranje leda na biljkama. Drugi mikroorganizmi su proizvedeni sa ciljem da nose DNK segmente koji proizvode toksične supstance za određene štetočine (insekte). Ćelija kulture i tehnologija regeneracije biljke se koriste u

³¹ DNK (DNA - deoxyribonucleic acid), odnosno dezoksiribonukleinska kiselina je jedan od sastojaka nađen u sastavu hromozoma. To je lanac molekula koji sadrži mnogo ponavljanih i različitih kombinacija četiri nukleida, od kojih je jedan šećer dezoksiriboza; RNK (RNA - ribonucleic acid): preraspodela molekula za koje se veruje da predstavljaju gene. Videti više: The New Grolier Webster International Dictionary of the English Language, The English-Language Institute of America, Inc. 1971, p. 293 and 829.

³² Videti više Fleisher B. (1989): "The Evolving Biotechnology Industry and its Effects on Farming", Agricultural-Food Policy Review, *U.S. Agricultural Policies in a Changing World*, USDA, p. 333-349.

povezivanju sa DNK u cilju razvoja i selekcije biljnih vrsta koje su bogate proteinima, sa manjim sadržajem vode kako bi bile otporne na specifične herbicide, pesticide i biljne bolesti. Bioproces i DNK tehnologija koriste se takođe u razvoju vakcine protiv bolesti životinja, kao i za proizvodnju hormona koji mogu povećati produktivnost postojećih rasa stoke. Genetski inženjering se koristi takođe za razvoj novih tipova određenih vrsta stoke.

Iako je biotehnologija u poljoprivredi definisana kao niz procesa (a ne proizvoda) ona se, merama agrarne politike (posebno u okviru zakonske regulative), tretira prema njenim završnim proizvodima, makar oni bili u epruvetama ili u tubama.³³ Kroz mere agrarne politike svaka država, naravno, treba da potpomaže korisne naučna istraživanja kako ne bi bili zanemareni potencijali koje obezbeđuje dostignuti nivo razvijenosti biotehnoške nauke. Ovde se radi istovremeno o potrebi ubrzanja daljeg razvoja, ali i o potrebnom uobličavanju proiritetnih istraživanja. Sve to, uz ostale komponente povezivanja naučnih istraživanja sa dugoročnom koncepcijom agrarne politike, ističe potrebu anticipiranja razvoja različitih tipova tehnologije i odmeravanje njihovog relativnog rizika, te odmeravanje odnosa troškovi-koristi kako sa stanovišta pojedinačnih poljoprivrednih proizvođača, tako i sa stanovišta društva kao celine.

Zahvaljujući biotehnologiji i ostalim vanpoljoprivrednim inputima koji čine paket tzv. zelene revolucije moguće su astronomske cifre u povećanju prinosa po jedinici proizvodnje ukoliko se ne bi vodilo računa o visini troškova. U tom smislu može se navesti primer najrazvijenije poljoprivrede u svetu - SAD, gde su, zahvaljujući primeni visokorodnog semena (stvorenog biotehnologijom) i ostalih tehničkih inputa, prinosi po jedinici površine tokom 1950-1982. godine kod pšenice udvostručeni, a kod kukuruza čak utrostručeni. Međutim, i struktura troškova u okviru bruto proizvoda je značajno izmenjena. Tako na primer vanpoljoprivredni inputi 1940. godine čine 44% bruto proizvoda, a 1984. godine oni se penju na 67%. Reprodukcionni materijal (seme, mineralno đubrivo i gorivo) svoje učešće menja sa 32% na 47%; utrošak kapitala (amortizacija i održavanje zgrada, vozila i opreme) takođe menja učešće u strukturi bruto proizvoda od 6% na 12%, a kamata na pozajmljena

³³ U ovoj oblasti zakonska regulativa je posebno usmerena na patente, licence i poslovnu tajnu. Zakon o patentima i licencama štiti monopol korišćenja za određeno vreme. Ovo zakonodavstvo u oblasti primarne poljoprivredne proizvodnje je novijeg datuma. (na pr. u SAD tek 1930. godine i to u ograničenom obimu, da bi danas bilo prošireno na taj način što „štiti sve pod suncem, sve što je stvorio čovek“). Zakon o poslovnoj tajni primenjuje se posebno u oblasti biotehnoške industrije. Poslovna tajna je zaštićena sve dok ne pređe u kategoriju patenta. Otuda ovde i dilema: kada podneti zahtev za patentiranje.

sredstva se penje od 2% na 6%. Jedino poslovne takse nisu pretrpele značajnije promene tokom posmatranog perioda.³⁴ Time se potvrđuje da je moderna poljoprivreda u industrijski razvijenim zemljama sve više zavisna od skupe tehnologije koja angažuje ogroman kapital. No, ovde se ne radi samo o troškovnoj komponenti nove tehnologije. Ozbiljniji problem, posmatran sa stanovišta društva kao celine, je u tome što se ovi proizvodi, bilo patentirani ili čuvani kao poslovna tajna, drže dalje od potencijalne konkurencije poljoprivrednih proizvođača. Na primer, mnogo toga što se odnosi na poboljšanje određene biljke (naročito kod veštačkih embriona semena), pakuje se u nekoliko paketića pod nazivom genetski materijal. Samo u određenoj kombinaciji (koja je obično zadržana kao poslovna tajna) ovaj genetski materijal će kreirati biljku sa željenim osobinama. Ali ova semena, razvijena preko biljaka, neće preneti svoje karakteristike sledećoj generaciji. Ovo zahteva od poljoprivrednika da ponovo kupuju embrion seme za svaku setvu. To je danas slučaj sa hibridnim semenom kukuruza, pšenice, pirinča, deteline i dr. Time se obezbeđuje monopol industrije genetski modifikovanih inputa (GMP) što se, bez sumnje, odražava na visinu cene novih biotehnoških produkata, koja je daleko iznad cene sličnih proizvoda koji su već u upotrebi.

Danas se naročito insistira na testiranju pronalazaka u oblasti poljoprivredne biotehnologije. Opravdanje za strožije mere agrarne politike u ovom domenu mogu se naći u činjenici da, i pored velikog značaja razvoja genetičke industrije, ona nosi određeni rizik za vitalni nacionalni interes, radi čega društvo mora da vodi računa o redukovanju toga rizika u proizvodnji hrane. Međutim, ovu normalnu opreznost svake zajednice prema biotehnoškim izumima u proizvodnji hrane ne treba shvatati u bukvalnom smislu “otpora” prema novom i nedovoljno poznatom, naročito ne u smislu da se sve “prirodno” izjednačava sa “neškodljivim”, a sve “veštačko” sa “štetnim”. Nezavisno od ove opaske, sigurno je da će rasprave i dileme oko sigurnosti biotehnologije još potrajati - sve dok iskustvo ne potvrdi da je više korisna nego opasna. U svemu tome bitno je da se ne zanemari potencijal nove biotehnologije za redukovanje negativnih ekoloških i zdravstvenih efekata postojećih kombinacija danas korišćenih inputa u poljoprivrednoj proizvodnji.

Budući da su naučna istraživanja tehničko-tehnološkog razvoja moderne agroprivrede, tokom tri decenije rapidnog uspona (1950-1980-tih), bila usmerena skoro isključivo na energo-intenzivnu strategiju u cilju postizanja pragmatične ekonomske efektivnosti unutar velikih agrosistema, poslednjih

³⁴ Svi podaci preuzeti su od Strange M. (1988): *Family Farming – A new Economic Visions*, University of Nebraska Press, Lincoln and London, p. 180.

desetak godina u svetu se sve češće i glasnije čuju pozivi na "pobunu" protiv ovakve strategije. Traže se nove tehnike, koje bi poljoprivredu učinile praktičnijom i produktivnom unutar nisko-energetske orijentacije. Ali ne samo zbog ekonomskih restrikcija, već i zbog biološke realnosti koja podrazumeva održivi razvoj poljoprivrede. U tom smislu se može prihvatiti i tvrdnja da primenjena ekologija, u stvari, nije ništa drugo do ekonomika, gledano na dugi rok. Ako se pođe od toga da unutar prirodnog ekosistema postoji određeni odnos između biološke raznovrsnosti (nazvane biodiverzitet) koja čini internu stabilnost, razumljiva je bojazan da se stvaranjem modernog poljoprivrednog gazdinstva stvara jedan isuviše veštački ekosistem. U njemu je narušena prirodna ravnoteža na mnogo načina: uprošćen je biljni svet (uvođenjem monokultura); uprošćena je genetska osnova (biljke i životinje na bazi jedne visokorodne sorte, ili uzgojne linije, koje su osetljive na bolesti, a istovremeno su nedovoljno adaptibilne); zastupljena je i strukturna uprošćenost (bez travnih međa, bez drvoreda, bez korova i korisnih insekata); na kraju, tu je i ekološka uprošćenost (biljke samo za ljudsku ishranu - bez ravnoteže biljnog i životinjskog sveta - stoka je u štalama oko kojih tečni stajnjak postaje problem, dok se polja prehranjuju velikim količinama veštačkog đubriva).

Alternativne tehnologije u poljoprivredi stvorene su kao svojevrsna protivteža konvencionalnom industrijskom sistemu proizvodnje u savremenoj poljoprivredi koji se bazira istovremeno na mehanizaciji, hemizaciji i biotehnologiji - što sve znači primenu kapital-intenzivne, odnosno radno-štedne strategije. S druge strane, tokom poslednje dve decenije, sve glasnije se čuje opštesvetski zov za „povratak zemlji”, ne samo kao pramajki bogatstva, već i kao značajnom prirodnom resursu, čiji je kvalitet ozbiljno ugrožen u toku industrijske ere razvoja društva. Ovaj zov se danas izjednačava sa zahtevom za ponovno uspostavljanje neizbežne prirodne ravnoteže između čoveka i njegovog okruženja, koja bi se mogla kretati u tri smera: (1) uravnoteženje proizvodnje hrane sa raspoloživim energetske resursima; (2) približavanje nauke potrebama ljudi na lokalnom nivou; (3) usklađivanje odnosa ljudi i zemljišta, što se svodi na problem egzodusa i dostupnosti zemljišta svima koji žele da se bave poljoprivrednom proizvodnjom.

Nezavisno od toga što postoje brojni nazivi za alternativnu tehnologiju u savremenoj poljoprivredi (kao što su: organska, trajna, biološka, regenerativna, ekološka, prirodna, nisko-inputna, radikalna i sl.), cilj ove tehnologije je uvek isti: smanjenje troškova na gazdinstvu, očuvanje zdravlja ljudi i ekološka ravnoteža koja podrazumeva očuvanje zdravlja fitosfere i zoosfere. Dok je kod industrijske tehnologije u poljoprivredi jasno da je tržište osnovni faktor prihvatanja tehnoloških promena (preko efektivnosti obima

proizvodnje u određenoj kombinaciji inputa), dotle praktični putevi alternativne tehnologije još uvek nisu sasvim jasni. Još uvek ostaje dilema u kojoj meri tržište treba da bude presudni faktor primene ovakve tehnologije u smislu visine ostvarenog profita. Tu se postavlja ozbiljno pitanje da li društvo svojom pasivnošću treba da prepusti isključivo tržištu izbor tehnologije, nezavisno od toga koje su socijalne i ekološke posledice primene takve tehnologije? Naravno, javna agrarna politika može da ohrabri ubrzaniju primenu alternativnih tehnologija, pa ipak je na samim poljoprivrednicima težina donošenja odluke da, kroz eksperimentisanje i adaptiranje alternativa, utemelje adekvatnu tehnologiju primerenu vlastitom gazdinstvu. Samo tako prilagođena alternativna tehnologija danas ima šanse da postane konvencionalna tehnologija sutrašnjice.

Očigledno je da iz svega ovoga proizilazi problemsko pitanje koje je od značaja kako za svaku zemlju, tako i za svet u celini: da li ravnotežu hrane i populacije ostvariti na visokom ili nižem nivou tehnologije? Na ovo pitanje nema jednostavnog odgovora u bliskoj budućnosti kao što ga nije bilo ni u prošlosti. Razlike su bile i ostaju od zemlje do zemlje. Tehnologija ovde mora biti shvatana kao „produkt praktičnih ograničenja u okviru kojih ljudi moraju da čine sve kako bi se hranili”.³⁵ To je suština poznatog Ruttanovog *modela logike i argumenata*, koji on objašnjava na komparativnom primeru SAD i Japana, dve veoma industrijski razvijene zemlje sa visokoproduktivnom poljoprivredom.

SAD predstavljaju područje koje je, tokom svoje istorije, relativno oskudevalo radnom snagom u odnosu na, takoreći, neograničene površine obradivog zemljišta. Tehnički razvoj ovde je favorizovao mehaničku snagu i skupe vanpoljoprivredne inpute, lansirajući poznati „*Trademill model*”. Ovaj model međuzavisnih faktora industrijske tehnologije baziran je na nekoliko značajnih komponenti kao što su: (1) mit velikih korporacija integrisanih po horizontali i vertikali u jedinstven sistem nazvan agrobiznis; (2) kapital-intenzivna, odnosno radno-štedna, tehnologija praktikovana uz snažnu podršku javnog kredita za ekspanziju gazdinstva, kao i uz poresku politiku koja je omogućavala krupnim agrokorporacijama da izbegnu plaćanje poreza - što je retka mogućnost za bilo koju drugu delatnost; (3) naučno-istraživački rad u okviru državnih univerziteta prevashodno je usmeren na rešavanje problema agrobiznisa, i velikih komercijalizovanih gazdinstava korporacijskog tipa (koja dominantno daju tržišnu proizvodnju hrane), dok je problematika sitnog

³⁵ Više o ovom pristupu videti Ruttan V.W. (1982): *Agricultural Research Policy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, i Hayami Y. and Ruttan V.W. (1985): *Agricultural Development, An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

porodičnog gazdinstva, naročito u pogledu mogućnosti korišćenja alternativnih tehnologija, u velikoj meri zapostavljena.

Japan je, primenjujući upravo model logike i argumenata (oskudica u zemljišnim resursima i dovoljno radne snage), u svojoj strategiji razvoja moderne poljoprivrede krenuo obrnutim putem. I ovde se ističe nekoliko značajnih komponenti kao što su: (1) primena radno-intenzivne tehnologije; (2) primena biotehnologije, posebno u domenu genetike, koja poboljšava reagovanje useva na veštačka đubriva (kao input koji je stabilan po ceni) primerena je (krajnje osmišljeno i sa ekološke tačke gledišta) datim uslovima za optimalnu proizvodnju hrane; (3) mehanizacija je takođe prilagođena, kako po obimu snage, tako i po raznovrsnosti, postojećim uslovima egzistiranja porodičnih gazdinstava. Iz izloženog sledi zaključak: naučno-istraživački rad u svakoj zemlji mora biti osnova za izbor tipa tehnologije, koji je prilagođen vlastitim prilikama. Ovde nije bilo dileme oko slepog kopiranja tuđih iskustava i mogućih teorijskih saznanja koja mogu biti relevantna za druge zemlje, ali ne i za Japan. Tehnologija je ovde shvaćena kao funkcija društvene selekcije bazirane na stvarnim potrebama i mogućnostima nacije.

Na kraju, još jednom treba istaći da pitanje ravnoteže u proizvodnji hrane u svakoj zemlji mora biti predmet državne agrarne politike. Za dobro vođenu agrarnu politiku bitno je da se eliminiše loša ishrana ljudi kao i druge manifestacije siromaštva u zemlji. To zahteva neprekidnu akciju za ubrzanje rasta proizvodnje hrane, stvaranje mogućnosti većeg zapošljavanja, poboljšanje ljudskog kapitala, unapređenje upravljačkih veština, te usklađivanje rasta populacije sa rastom proizvodnje hrane. Sve to pokazuje da agrarna politika u ovome domenu predstavlja jedan kompleksan i dinamičan proces.

7.4.4 Organizaciono-administrativne mere

U ovu grupu mera agrarne politike najčešće se svrstava sledeće: organizacija naučno-istraživačkog rada, politika obrazovanja poljoprivrednika, razvoj stručno-savetodavne službe, organizacija tržišne inspekcije, poljoprivredno zakonodavstvo i sl.

Upravljanje naučno-istraživačkim radom u sklopu ostalih mera agrarne politike, dobija sve veći značaj sa razvojem modernog agrarnog sektora. To se podjednako odnosi na sve njegove dimenzije: tehnološku, ekonomsku, socio-političku i ekološku. Zbog širine i kompleksnosti ovoga značaja sve zemlje nastoje da naučno-istraživačku delatnost, unutar savremenog agrara, organizuju

prevashodno kao javne funkcije specijalizovanih instituta i državnih univerziteta.

Okosnicu naučno-istraživačkog rada u modernoj poljoprivredi predstavlja oblast biotehnologije. Ovo polje istraživanja nije jednostavno lako prepustiti isključivo privatnim institucijama, koje su često suviše komercijalno orijentisane. Otuda je praksa danas razvijenih zemalja da se privatne kompanije u ovim poslovima obavezno povezuju sa državnim univerzitetima i naučno-istraživačkim institutima. Danas postoji izričit zahtev da nauka u savremenom agraru bude strožije regulisana odgovarajućim merama agrarne politike. Strožija regulativa u oblasti savremene biotehnologije bazira se na neizbežnoj potrebi ozbiljnije selekcije novih tehnoloških izuma.

Pored tehnološke komponente naučno-istraživačkog rada u oblasti savremenog agrara (koji, pored razvojne, ima i preventivnu ulogu), nauka ovde dobija i druge dimenzije. Jedna od najznačajnijih među njima je i anticipiranje ekonomsko-socijalnih i političkih posledica strukturnih promena u oblasti agrara. U tom smislu, posebno treba istaći suštinu naučno-istraživačkog rada u oblasti investicionih projekata. I ovde, u velikoj meri mora biti zastupljena komponenta anticipiranja posledica izvođenja svakog pojedinačnog projekta u agroprivredi. To znači daleko više od agregatne *cost-benefit* analize koja opravdava istraživanja vezana za projekat samo na bazi povećanja produktivnosti. Analiza ekonomskih efekata treba da anticipira i buduću raspodelu dohotka. Takođe treba da identifikuje dobitnike i gubitnike u konkretnim projektima značajnim ne samo za pojedinca, već i za društvo kao celinu, te da pruži rešenja problema onih koji su gubitnici, i to kroz odgovarajući način njihove kompenzacije.

Osnovu politike naučno-istraživačkog rada u poljoprivredi čine javni fondovi, koji se troše u skladu sa osnovnim funkcijama i obavezama javnih (državnih) univerziteta i naučno-istraživačkih instituta, kao institucija koje se u potpunosti ili delimično finansiraju iz budžeta. U tom smislu, javni fondovi treba da budu usmereni tako da prate tehničko-tehnološki razvoj u agroprivredi, da anticipiraju nepovoljne ekonomske, socio-političke i ekološke posledice, te da pripreme poljoprivrednike za donošenje odluka u vezi sa korišćenjem adekvatne tehnologije, i to na način koji omogućava društvenoj zajednici da se zaštiti od neodgovornih pojedinaca.

Politika obrazovanja poljoprivrednika, stručnih i naučnih kadrova usmerenih na upravljanje ukupnim sektorom agrara, predstavlja jednu od izuzetno značajnih mera agrarne politike. Budući da se razvoj moderne poljoprivrede ne može bazirati na prenošenju znanja isključivo "sa oca na sina",

to je razumljivo da se država, odnosno društvo, angažuje u ovoj oblasti. Obrazovni sistem u svakoj zemlji predstavlja osnovu za poboljšanje kvaliteta ljudskog kapitala. Obrazovanje ljudi za efikasan rad u različitim segmentima modernog agrara počinje u osnovnim školama, da bi se nastavilo u srednjim i visokim obrazovnim institucijama, a potom i kroz najraznovrsnije programe permanentnog obrazovanja unutar svake kvalifikacione strukture. U procesu tranzicije potrebni su programi za prekvalifikaciju.

Politika razvoja stručno-savetodavne službe, kao mera agrarne politike, usmerena je prevashodno na efikasnu primenu odabrane tehnologije. Postoji čitav niz problema tehnološko-organizacione prirode unutar moderne agroprivrede čije rešavanje se poverava stručno-savetodavnoj službi. Otuda se za ove potrebe utemeljuje određeni sistem institucija, počev od vladinih agencija, preko privatnih konsultantskih agencija, do mešoviti institucija na svim nivoima organizovanosti - od lokalnih, zatim regionalnih do centralnih. Najznačajniji poslovi koje pokriva ova služba mogu se svesti na sledeće: (1) upućivanje zainteresovanih u metode efikasnijeg korišćenja raspoloživih resursa; (2) instrukcije i obuka u domenu korišćenja novih inputa u poljoprivrednoj proizvodnji; (3) pružanje usluga u domenu poboljšanja veštine upravljanja poljoprivrednim gazdinstvom u tržišnim uslovima privređivanja; (4) obezbeđenje potrebnih informacija, koje su bitne za proizvodno usmeravanje pojedinih kategorija poljoprivrednika, naročito u pogledu odnosa cena na relaciji input-output, kao i pogledu moguće dostupnosti u snabdevanju potrebnim vanpoljoprivrednim inputima; (5) stručni nadzor, praćenje i kontrola primene propisane regulative u oblasti korišćenja nove tehnologije u proizvodnji i prometu hrane.

Delatnost stručno-savetodavne službe može biti obavljena direktno preko određenih specijalizovanih institucija, ali isto tako i preko različitih medijskih sredstava kao što su stručne brošure, štampa, radio i televizija, te moderne informacione tehnologije. Nivo organizovanosti i efikasnost delovanja ove službe u direktnoj je zavisnosti od opšteg nivoa razvijenosti svake zemlje, kao i značaja poljoprivrede u okviru njenog ukupnog razvoja. U zemljama u razvoju, prioriteta se daju uvođenju novih vanpoljoprivrednih inputa u proizvodnju, dok se ove službe u razvijenim zemljama u svojoj svakodnevnoj praksi sve više priključuju naučno-istraživačkim institucijama koje se, između ostalog, bave i istraživanjem alternativnih tehnologija.

Sanitarno-tržišna inspekcija se obavlja u cilju obezbeđenja primene propisanih zdravstvenih standarda kojima se štiti zdravlje ljudi, životinja i biljaka. Posebno se odnosi na regulaciju upotrebe pesticida i drugih hemikalija u proizvodnji i prometu poljoprivrednih proizvoda. Regulatorna na kojoj počiva

sanitarno-tržišna inspekcija veoma usko je vezana za instituciju organizovane stručno-savetodavne službe, koja ima preventivnu ulogu, dok inspekcija ima istovremeno i ulogu sankcionisanja. Područje koje pokriva ova delatnost bazirano je na zahtevima nauke, na zakonskoj regulativi, pa i na ljudskoj etici.

Agrarno zakonodavstvo predstavlja snažan oslonac za sprovođenje svih mera agrarne politike. To se podjednako odnosi na mere menjanja ili zaštite zemljišnog poseda (zakoni o nacionalizaciji zemljišta, o agrarnoj reformi, o komasaciji i arondaciji, o načinu korišćenja zemljišta kao dobra od opšteg interesa i sl.); na brojne mere iz ekonomske oblasti (regulativa o cenama poljoprivrednih proizvoda zasnovana na paritetima razmene na tržištu, o investicionoj i kreditnoj politici, o poreskoj politici i sl.); na određene mere iz oblasti tehnologije (posebno na regulativu korišćenja biotehnologije - što uključuje zakone o patentima, licencama i poslovnoj tajni, zatim o korišćenju hemijske komponente u proizvodnji hrane, kako po vrstama hemikalija, tako i po obimu dozvoljene upotrebe u određenoj biljnoj ili stočarskoj proizvodnji ili u prerađivačkoj industriji); i na kraju, na sve organizacione mere koje pokriva agrarna politika (naučno-istraživački rad, poljoprivredno školstvo, poljoprivredno zadrugarstvo i drugi oblici udruživanja, stručna služba i sanitarna zaštita zdravlja ljudi, životinja i biljaka i sl.). Rečju, agrarno zakonodavstvo pokriva ogromno polje dejstva agrarne politike u svakoj zemlji. U kontekstu međunarodnog integrisanja, posebno bitno polje usaglašavanja upravo je definisano u domenu donošenja odgovarajućih, sa međunarodnom praksom kompatibilnih zakonskih rešenja u oblasti agrara.

7.5 Mehanizam agrarnog intervencionizma – analiza najčešće praktikovanih mera

Istorijski posmatrano, agrarna politika je oduvek za svoj primarni zadatak imala da zaštiti dohodak poljoprivrednika. U tu svrhu praktikovane su različite mere počev od direktnog subvencionisanja cena poljoprivrednih proizvoda, preko metoda kontrole ponude hrane, do onih mera koje su težište intervenisanja sa strane ponude prebacile na tražnju za hranom sa zadatkom da se iskoriste sve mogućnosti ekspanzije potrošnje hrane u domaćim i međunarodnim okvirima. Područje ovakvog načina intervenisanja danas se nalazi pod lupom kritičara. Široko praktikovane mere zaštite dohotka poljoprivrednika dovele su do hiperprodukcije unutar agrosektora razvijenih ekonomija, a zatim uslovile i prebacivanje problema sa nacionalnog na

međunarodno tržište poljoprivrednih proizvoda (kontinualan pad cena primarnih poljoprivrednih proizvoda na svetskoj pijaci). Zato je za razumevanje agrarne politike neophodno objašnjenje sistema funkcionisanja najčešće praktikovanih mera agrarnog intervencionizma. Tri su osnovna mehanizma: (1) direktno subvencionisanje cena i dohotka; (2) kontrola ponude; (3) programi ekspanzije tražnje za hranom.

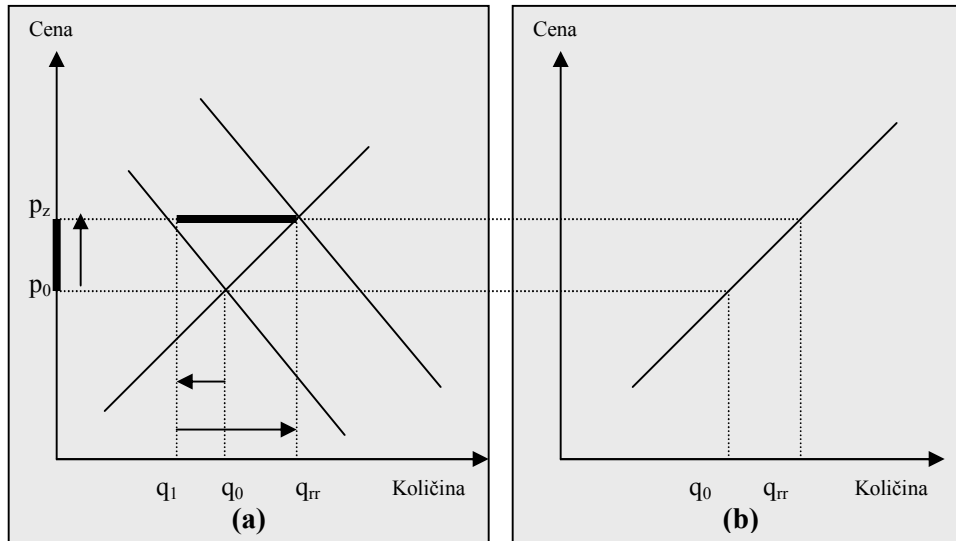
7.5.1 Direktna podrška cenama poljoprivrednih proizvoda

Programi direktnog subvencionisanja cena poljoprivrednih proizvoda zasnivaju se na definisanju garantovanih cena strateških roba i obezbeđenju sigurne realizacije svih viškova ponude na domaćem tržištu. Subvencije mogu biti ostvarene u formi definisanih minimalnih (zaštitnih) cena, ciljnih cena, izvoznih subvencija ili kontracikličnih plaćanja poljoprivrednicima.

Definisanje *zaštitnih cena i otkup* poljoprivrednih proizvoda za potrebe strateških robnih rezervi zemlje su, istorijski posmatrano, prve praktikovane mere direktne podrške sektoru agrara u okviru politike cena. U uslovima nerazvijenog tržišta ova mera se realizuje tako što robne rezerve objavljuju zaštitne cene strateških poljoprivrednih proizvoda. Država se time obavezuje da će otkupiti sve tržišne viškove po garantovanim minimalnim cenama (grafikon 7.4). Otkup će biti realizovan u uslovima kada je cena koju poljoprivredni proizvođač može da ostvari na tržištu niža od one na koju se država obavezala. Zaštitna cena bazira na kalkulaciji troškova ostvarene proizvodnje kojom se štiti prosta reprodukcija u agrosistemu. Aktivnosti koje su usmerene ka povećanju robnih rezervi strateških proizvoda obično se ostvaruju u uslovima rodnih godina, da bi iste rezerve bile iskorišćene za stabilizaciju tržišta kada je tražnja veća od ponude (na primer, pobačaj roda usled elementarnih nepogoda).

U uslovima razvijenog tržišnog sistema privređivanja sistem podrške se bazira na suptilnijim instrumentima - poput specifične forme kreditiranja proizvodnje po subvencionisanim kamatnim stopama i obaveznog otkupa u slučaju da se poljoprivredniku ne isplati da otplati kredit (*Loan Rate Mechanism*). Ovakav mehanizam je evoluirao iz sistema kreditiranja zaliha poljoprivrednih proizvoda putem skladišnice (videti deo 6.4). Preko državnih institucija danas se poljoprivrednicima omogućava da dobiju kredit unapred, tj. vrši se kreditiranje poljoprivredne proizvodnje u toku. Glavnicu uz kamatu poljoprivrednik treba da otplati u roku od 9 do 12 meseci kada se očekuje i realizacija ostvarene proizvodnje. Ukoliko tržišna cena nije povoljna, tj. niža je od one koju je farmer već unapred inkasirao od države preko specifičnog neresursnog kredita uvećano za obavezu plaćanja kamate, onda državi ne ostaje

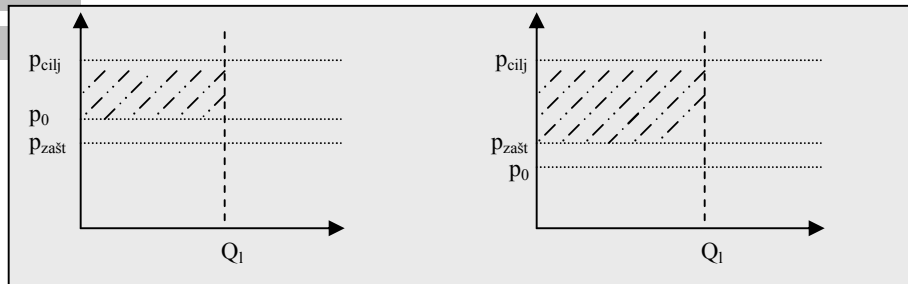
ništa drugo nego da prihvati celokupno ostvarenu proizvodnju kao kolateral. Drugim rečima, poljoprivrednik će pristupiti vraćanju kredita i realizaciji ostvarene proizvodnje na lokalnom tržištu samo ukoliko je tržišna cena viša od glavnice duga uvećane za kamatu. Suprotno, roba postaje vlasništvo države.



Grafikon 7.4: Zaštitne cene i otkup poljoprivrednih proizvoda – analiza efekata na (a) tržišnom nivou i (b) nivou preduzeća. Ravnoteža bi se u uslovima slobodnog delovanja tržišnih zakonitosti formirala na nivou cena p_0 i ponuđene količine q_0 . Ukoliko vlada odluči da treba podržati cene strateških poljoprivrednih proizvoda ona će definisati zaštitni nivo cena p_z . Tržište je u novim uslovima spremno da kupi količinu q_1 , dok će robne rezerve morati da otkupe tržišni višak u razlici $q_{rr} - q_1$. Na nivou poljoprivrednog gazdinstva to će povećati spremnost proizvođača da ponude veću količinu proizvoda od one koju bi realno prihvatilo tržište da nije došlo do državne intervencije ($q_{rr} - q_0$).

U praksi su definisani različiti modaliteti funkcionisanja sistema zaštitnih cena uz otkup za potrebe robnih rezervi zemlje. Na primer, u SAD opisani sistem fundira državna institucija nazvana Korporacija za robno kreditiranje (*Commodity Credit Corporation – CCC*). Slično tome, evropski poljoprivrednici skladište svoje proizvode kod ovlašćenih (javnih) skladištara, lombardni kredit dobijaju od komercijalne banke i najčešće čekaju trenutak da

skladišnicu predaju Robnim rezervama EU koje su odredile značajno više cene obaveznog (zaštitnog) otkupa od onih koje nudi tržište.

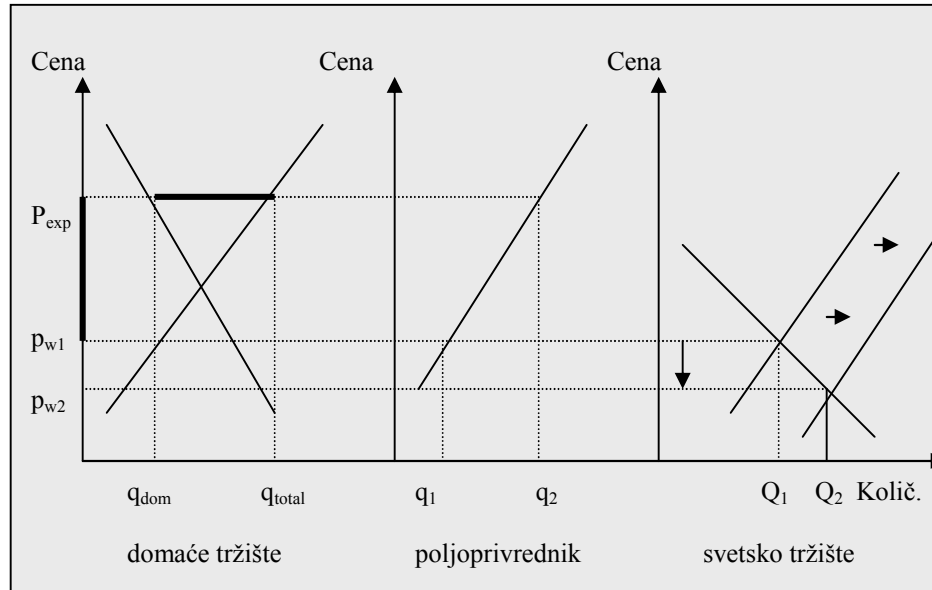


Grafikon 7.5: Ciljne cene. Definišu direktna plaćanja poljoprivrednicima koji učestvuju u dobrovoljnom sistemu ograničenog korišćenja resursa. Iz budžeta poljoprivrednici dobijaju plaćanja u visini razlike između ciljne cene, s jedne, i tekuće tržišne ili zaštitne cene, s druge strane. Između tekuće tržišne i ciljne cene odlučuje se za onu koja je trenutno viša.

Mehanizam ciljnih cena se primenjuje kao direktna podrška dohotku poljoprivrednika. Ciljne cene su uvek više od zaštitnih cena. Ciljne cene mogu biti utvrđene na različite načine. Najčešće se analiza bazira na prosečnim troškovima proizvodnje određenog poljoprivrednog proizvoda na nacionalnom nivou ili na specifičnim studijama troškova proizvodnje. Mehanizam se koristi u slučaju kada su ciljne cene više od cene koja se može dobiti na tržištu. U tom slučaju poljoprivrednik prima direktna plaćanja iz budžeta po jedinici proizvedenog poljoprivrednog proizvoda u visini razlike između ciljne i tržišne ili zaštitne cene (grafikon 7.5). Ovaj mehanizam se vrlo često označava terminom plaćanja radi predupređenja nestašice (*deficiency payments*). Krajnji efekat mere se vezuje za činjenicu da će poljoprivrednik proizvoditi do tačke u kojoj se marginalni troškovi izjednačavaju sa unapred poznatom ciljnom cenom, a ne očekivanom tržišnom cenom poljoprivrednog proizvoda.

Subvencionisanje izvoza je direktna mera podsticanja izvoza viškova hrane na svetsko tržište. Ova mera nastaje kao iznuđena reakcija prethodno objašnjenih i u praksi primenjenih oblika zaštite dohotka poljoprivrednika. Domaće tržište opterećeno je hiperprodukcijom budući da poljoprivrednici dobijaju signale da konstantno povećavaju ponudu. Na domaćem tržištu razvijenih ekonomija se mogu ostvariti znatno više cene od svetskih cena, što destimuliše

poljoprivrednike da izvoze. Problemi budžeta postaju sve veći, a viškovi (brda) hrane se uništavaju kako ne bi došlo do pada cene poljoprivrednih proizvoda. Izlaz se vidi u subvencionisanju izvoza (grafikon 7.6).



Grafikon 7.6: Subvencionisanje izvoza poljoprivrednih proizvoda i efekti na svetsku trgovinu. Viškovi na domaćem tržištu mogu biti smanjeni ukoliko se poveća izvoz. Kako bi stimulisala izvoz, država uvodi izvozne subvencije koje predstavljaju razliku između cene na domaćem tržištu i cene na svetskom tržištu ($p_{exp} - p_{w1}$). Cene na domaćem tržištu merama subvencionističke politike su određene iznad onih koje bi bile formirane na tržišnim osnovama. Domaće tržište je po višim cenama spremno da prihvati količinu q_{dom} , dok su proizvođači spremni da proizvode količinu q_{total} . Razlika mora biti izbačena na svetsko tržište. Bez subvencionisanja, racionalno bi bilo da država utiče na poljoprivrednike da proizvedu količinu q_1 (svetska cena poljoprivrednog proizvoda posmatrana kao cena u senci). Uz subvencionisanje izvoza oni proizvode količinu q_2 , izbacujući razliku na svetsko tržište. Svetska cena poljoprivrednih proizvoda pada na nivo p_{w2} .

Poljoprivrednici koji izvoze dobijaju direktnu nadoknadu iz budžeta u visini razlike svetske cene i domaće cene poljoprivrednog proizvoda. Kratkoročno posmatrano, mera daje rezultate budući da se unutrašnje tržište oslobađa viškova hrane. To, međutim, u dugom roku dodatno stimuliše

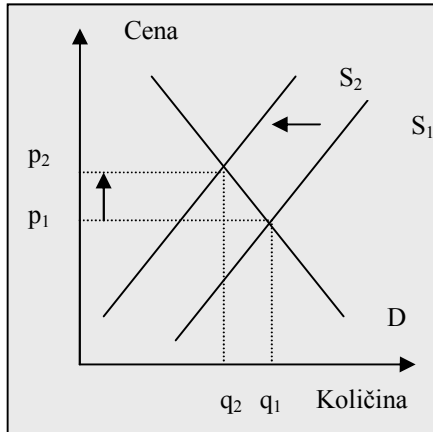
poljoprivrednike da povećavaju obim proizvodnje budući da su oni u poslovnom odlučivanju vođeni principom izjednačavanja marginalnih troškova sa presubvencionisanom cenom proizvoda na domaćem tržištu. Osim navedenog, viškovi se izbacuju na svetsko tržište obarajući tako cenu primarnih poljoprivrednih proizvoda ispod onog nivoa koji se ekonomskim rečnikom može smatrati „fer“ svetskom cenom proizvoda. Ovakva politika predmet je ozbiljnog kritikovanja na međunarodnom nivou i uzročnik je multilateralnih pregovora o liberalizaciji svetske trgovine kojima se nastoje neutralisati uočeni problemi subvencionisanja poljoprivrede razvijenih ekonomija i prebacivanje efekata hiperprodukcije hrane na svetsko tržište. Najviše su pogođene manje razvijene zemlje (zemlje u razvoju) koje na svetskom tržištu jedino mogu da ponude sirovine, među kojima i one poljoprivrednog porekla, u razmenu za uvoz kapitalnih dobara koja su neophodna za razvoj ekonomije.

Na mehanizam direktne podrške sektoru agrara više se ne gleda blagonaklono ni na međunarodnom nivou, ni na nivou konkretnih ekonomija koje praktikuju ovakav vid podrške. Troškovi budžeta postaju sve viši. Stimulisani direktnom podrškom poljoprivrednici kontinuirano povećavaju obim ponude, dodatno otežavajući situaciju. Ipak, podrška cenama i dohotku ostaje opravdana ukoliko se posmatra u kontekstu *kontraciklična plaćanja farmerima*. Ova plaćanja su danas odvojena od proizvodnje, tj. nisu vezana za konkretnu proizvodnu odluku u smislu da usmeravaju poljoprivrednike u određenu favorizovanu ili zaštićenu stratešku oblast. Pored ograničenja proizvodnje i definisanih ciljnih cena, kontraciklična plaćanja se zasnivaju na tzv. efektivnoj ceni koja je obračunata kao očekivana tržišna cena za 12 meseci uvećana za kamatu unapred odobrenog robnog kredita. U trenutku setve ili ulaska u novi proizvodni ciklus poljoprivrednik ne zna sa sigurnošću da će tržišna cena biti niža od definisane ciljne cene poljoprivrednog proizvoda, u kom slučaju jedino ima pravo na prihode iz budžeta u vidu kontracikličnih plaćanja.

7.5.2 Programi prilagođavanja ponude hrane uslovima tražnje

Rast troškova budžeta i kontinuirano povećanje ponude poljoprivrednih proizvoda, kao direktne posledice praktikovane direktne podrške cenama i dohotku poljoprivrednika, usloveli su okretanje kreatora agrarne politike ka programima kontrole ponude hrane. Ovi programi se odnose na kvotiranje proizvodnje, odustajanje od proizvodnje i konzervaciju, te stimulisanje alternativne proizvodnje. Nezavisno od korišćenog programa, efekti primenjivanih mera u okviru prilagođavanja ponude hrane uslovima tražnje na

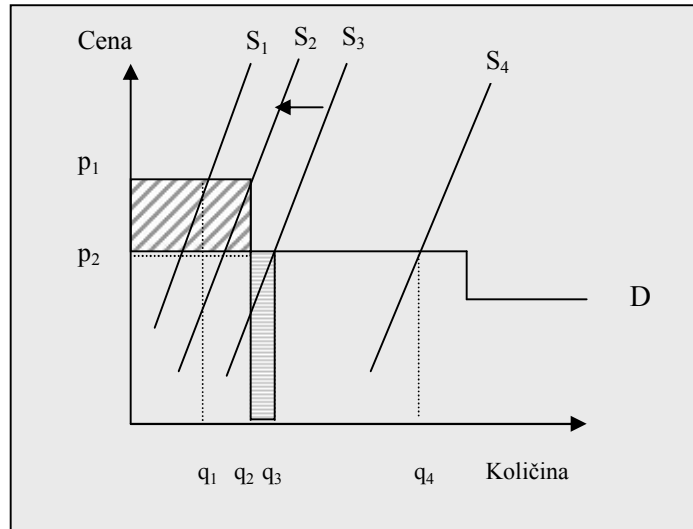
tržištu treba da rezultiraju smanjenjem poljoprivredne proizvodnje i zaliha. Pri nepromenjenim uslovima tražnje, to bi značilo da tržište samo može da reguliše problem dohotka poljoprivrednika tako što će kao rezultat smanjenja ponude cena poljoprivrednih proizvoda porasti (grafikon 7.7).



Grafikon 7.7: Efekti mera kontrole ponude. Programi kontrole proizvodnje imaju za cilj da smanje proizvodnju hrane sa nivoa q_1 na nivo q_2 , čime bi, uz ostale nepromenjene uslove, tržište reagovalo povećanjem cena (sa nivoa p_1 na nivo p_2). Time bi se izbegla direktna podrška cenama poljoprivrednih proizvoda i smanjili troškovi budžeta vezani za garantovan otkup za potrebe robnih rezervi zemlje.

Kvotiranje proizvodnje je povezano sa sistemom ciljnih cena. Samo za proizvođače koji učestvuju u programu ograničavanja ponude, odnosno utvrđivanja kvota koje uvek podrazumevaju niži nivo proizvodnje od ostvarenog u prethodnoj godini ili referentnom periodu (višegodišnji proseki proizvodnje), država garantuje unapred definisane cene. U tom smislu, sistem kvotiranja proizvodnje se može posmatrati kao nadogradnja programa ciljnih cena. Kvotiranje proizvodnje može biti obavezujuće za sve proizvođače. Ipak, u razvijenim tržišnim ekonomijama to je ređi slučaj. Najčešće se porazumeva dobrovoljno uključivanje proizvođača u sistem kvotiranja u razmenu za garantovanu cenu otkupa. Otuda treba znati da svi proizvođači neće reagovati na isti način na ponuđenu meru od strane države (grafikon 7.8). Koristeći modernu tehnologiju veliki proizvođači postižu niže troškove po jedinici proizvodnje i u mogućnosti su da efikasno odgovore tržišnim zahtevima, tj. da prihvate nižu tržišnu cenu uz realizaciju dobiti. Oni stoga nisu zainteresovani da dobrovoljno učestvuju u sistemu kvotiranja proizvodnje. Suprotno tome, manji proizvođači (koji su najviše pogođeni padom cena poljoprivrednih proizvoda usled hiperprodukcije) u većini slučajeva se opredeljuju da učestvuju u sistemu koji, kroz smanjenje ponude, nudi bolje uslove realizacije (višu cenu). To su, međutim, granični proizvođači. Kako oni koji najviše doprinose hiperprodukciji

obično i ne učestvuju u sistemu, krajnji efekti mere kvotiranja proizvodnje su dovedeni u pitanje.

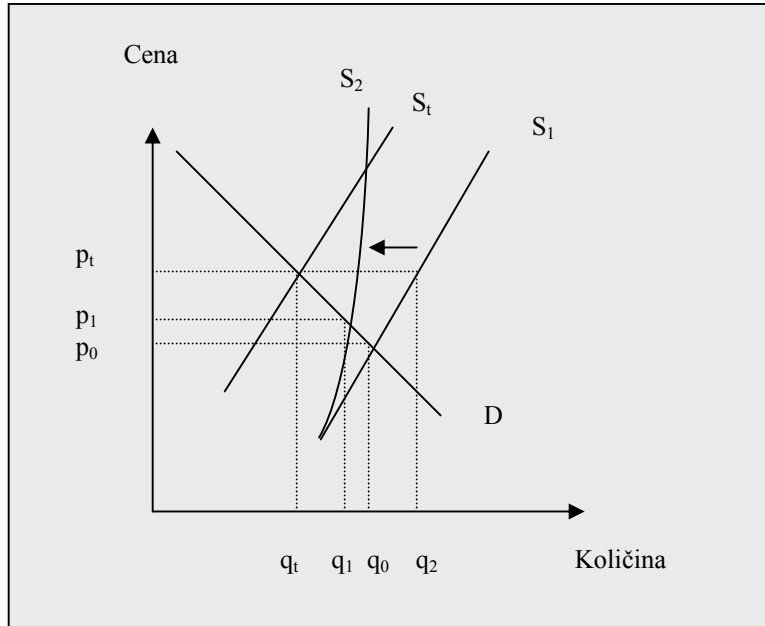


Grafikon 7.8: Kvotiranje proizvodnje i reakcija poljoprivrednika.

Proizvođač koji nudi količinu q_3 može da postigne cenu p_2 . Ukoliko se odredne proizvodnje u visini razlike $q_3 - q_2$ država će garantovati višu cenu p_1 . Ovaj poljoprivrednik će učestvovati u sistemu kvotiranja budući da više dobija ulaskom u sistem nego što dobija ukoliko ostane van njega. Zato će njegova individualna kriva ponude biti smanjena sa nivoa S_3 na nivo S_2 . Za proizvođača koji je ovladao tehnologijom i trenutno tržištu nudi količinu q_4 se ne isplati da smanji ponudu kako bi postigao višu cenu. On više gubi nego što dobija ukoliko prihvati program kvotiranja proizvodnje.

U okviru programa izvlačenja resursa iz proizvodnje poljoprivrednicima se postavlja zahtev da povuku određene površine iz proizvodnje kako bi beneficirali na osnovu programa vladine podrške poljoprivredi. U razvijenim ekonomijama, ova mera je programirana kao direktna pomoć sistemu neresursnog kreditiranja poljoprivrednika. Umesto da korporacija za neresursno kreditiranje poljoprivrednika ima obavezu da otkupi sve tržišne viškove, ovde se očekuje efekat srazmernog smanjenja ponuđene količine proizvoda na tržištu usled povlačenja zemljišta iz upotrebe (grafikon

7.9). Stope izvlačenja zemljišta iz proizvodnje su za različite kulture, saglasno konkretnim uslovima, diferencirane. Po pravilu, najčešće se propisuju značajna smanjenja površina namenjenih proizvodnji žitarica.



Grafikon 7.9: Izvlačenje resursa iz poljoprivredne proizvodnje.

Ukoliko se posmatra delovanje tržišnih zakonitosti, ponuda hrane bi odgovarala nivou q_0 po ceni p_0 . Kako bi zaštitila dohodak, država odlučuje da ograniči upotrebu zemljišta i projektuje smanjenje ponude do targetiranog nivoa q_1 na kome mogu garantovati ciljane cene p_t . U praksi poljoprivrednici izvlače iz upotrebe prvo zemljište najlošijeg kvaliteta, dok na preostalom zemljištu upotrebljavaju nove tehnologije koje povećavaju prinose. Zato se kriva ponude ne pomera sa početnog nivoa S_1 na planirani nivo S_t , već samo na nivo S_2 , dok očekivani efekti smanjenja proizvodnje i dostizanja targetiranog nivoa cena poljoprivrednih proizvoda kojima se štiti dohodak poljoprivrednika izostaje.

U praksi su uočena određena odstupanja od očekivanih efekata primene mere izvlačenja resursa iz poljoprivredne proizvodnje. Učestvujući u programiranom izvlačenju zemljišta iz upotrebe poljoprivrednici prvo povlače površine najlošijeg kvaliteta, dok finansijsku podršku vlade koriste za

intenzifikaciju proizvodnje na preostalom zemljištu koje koriste. Tako ponuđena količina na tržištu ne odgovara anticipiranoj (veća je od planirane), dok skok cena nije dovoljan kako bi se dostigao targetirani nivo. Tržišna cena je i dalje niža od proklamovanih ciljnih cena, na osnovu čega se i dalje zahteva intervencija državnih rezervi i gomilanje zaliha hrane. Istina, kumuliranje zaliha se odvija po degresivnoj stopi, tj. znatno je manje nego što bi to bio slučaj da ne postoji program povlačenja resursa iz proizvodnje.

Specifičan program izvlačenja resursa iz poljoprivredne proizvodnje odnosi se na *program konzervacije*. Zemljište koje se „odmara“ u tom slučaju mora biti upotrebjeno u kontekstu zaštite od erozije tla (pretvara se u pašnjake ili zaštitni šumski pojas) ili poboljšanje kvaliteta voda. Vremenom se formiraju i drugi programi koji podržavaju zaštitu močvarnog zemljišta i biodiverziteta. Tako se politika podrške agrosektoru proširuje i na politiku zaštite okruženja uz efekat na dohodak poljoprivrednika – ograničenje ponude i povećanje cena poljoprivrednih proizvoda na tržištu.

Savremena faza agrarnog intervencionizma u razvijenim ekonomijama podrazumeva, između ostalog, i snažno oslanjanje na podršku *alternativnim sistemima poljoprivredne proizvodnje* koji su, istina ne tako direktno, povezani sa kontrolom ponude hrane. Poljoprivredni proizvođači dobijaju nadoknadu ukoliko se odluče za praksu agroekološkog gazdovanja resursima u okviru programa ekstenziviranja proizvodnje. Ovi programi su okrenuti ka praktikovanju organske proizvodnje hrane. Ekstenzivni agrosistemi doprinose zaštiti agrookruženja, ali su sa aspekta poljoprivredne proizvodnje radno intenzivni i utiču na pad outputa po jedinici proizvodnje. Prinosi su niži u odnosu na konvencionalnu proizvodnju hrane. Kvalitet dobijenih proizvoda, s druge strane, je korist koju poljoprivredni proizvođači realizuju na tržištu putem višestruko viših cena u odnosu na konvencionalnim metodama dobijene poljoprivredne proizvode.

U istom kontekstu mogu biti posmatrana i nastojanja razvijenih ekonomija da u okviru vladinih programa resurse poljoprivredne proizvodnje usmere i u druge svrhe od tradicionalno poznatih. Tako se poljoprivredne površine više ne koriste samo za dobijanje hrane. Poljoprivrednicima se ne ograničava proizvodnja, ali se različitim metodama državnog usmeravanja stimuliše upotreba dobijenih poljoprivrednih sirovina za alternativne proizvodnje – posebno za dobijanje energetika iz obnovljivih izvora energije. Kukuruz i uljana repa se najčešće koriste kao proizvodi na osnovu kojih se može dobiti biogorivo. Očekivanja su očigledna: preusmeravanjem poljoprivredne proizvodnje na alternativne tehnologije rešava se problem hiperprodukcije hrane i niskih cena poljoprivrednih proizvoda. Istovremeno se

rešava problem visokih izdvajanja poreskih obveznika za potrebe subvencionisanja poljoprivrede, dok se poljoprivrednicima pripisuje još jedna, nova uloga vezana za aktivan doprinos rešavanju svetske energetske krize.

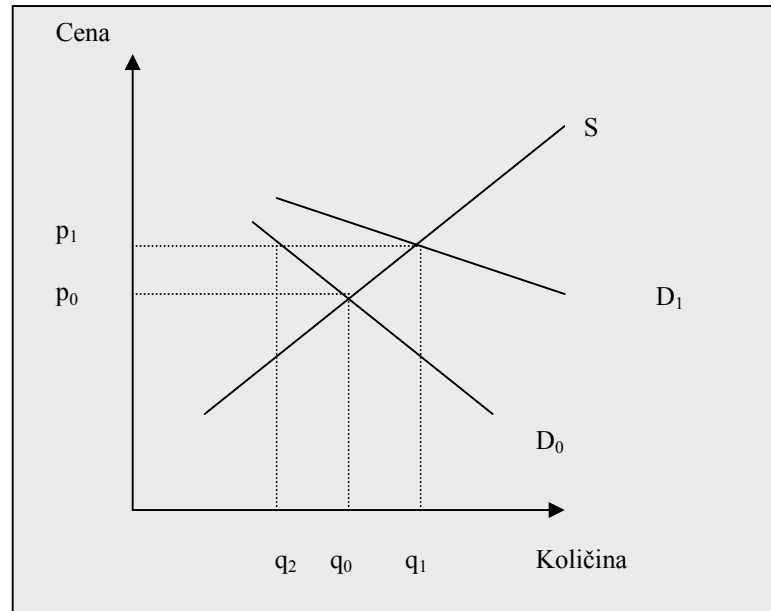
7.5.3 Programi ekspanzije tražnje za hranom

Forme zaštite dohotka poljoprivrednika ne mogu se zasnivati samo na proučavanju uticaja vladinih programa u delu očekivanih pomeranja jednog faktora tržišne ravnoteže. Umesto ponude, u fokusu može biti merenje uticaja vladinih akcija na programiranje tražnje za hranom. Programi ekspanzije tražnje utiču na pomeranje ove krive u desno, na viši nivo, čime se stvaraju mogućnosti bilo povećanja proizvodnje ili njene realizacije po višim cenama na tržištu (grafikon 7.10). Razlikuju se programi ekspanzije tražnje na domaćem tržištu i programi koji baziraju na proučavanju značaja izvozne tražnje.

Uticaj na povećanje tražnje za poljoprivrednim proizvodima na domaćem tržištu može biti ostvaren bilo preko institucionalnih potrošača - obdaništa, škola, bolnica, vojske i dr javnih institucija (videti sliku 2.1) ili subvencionisanja novih načina korišćenja proizvoda dobijenih sa poljoprivrednih gazdinstva.

U prvom slučaju, ekspanzija tražnje na domaćem tržištu najčešće se realizuje u okviru mera socijalne politike koja se vezuje za obezbeđenje uslova za rešavanje problema gladi i adekvatne ishrane stanovništva (*Hunger and Nutrition Policy*).³⁶ Tako postoje posebni programi kojima se podržava potrošnja hrane u domaćinstvima samohranih majki ili domaćinstvima na rubu egzistencije. Slični programi primenjuju se i kada postoje pojačane potrebe za obezbeđenjem hranljivih materija za fiziološko funkcionisanje u posebnim stanjima – u toku trudnoće, dojenja ili kao podrška ishrani dece starosti do pet godina koja su odgajana u nisko-dohodovnim domaćinstvima. Programima pomoći obuhvaćeni su i stanovnici stariji od 60 godina sa dohotkom ispod procenjenog minimalnog nivoa. Ovome treba dodati da veliku ulogu u povećanju ukupne domaće tražnje imaju institucionalni potrošači – posebno bolnice i vojska.

³⁶ Na primer, u SAD postoje programi pod nazivom Ishrana dece (*Child Nutrition*) koji uključuju subvencionisanje troškova doručka i ručka dece u javnim i privatnim-neprofitnim školama, letnjim školama, kao i specijalni program nabavke mleka za školsku decu. Za posebne kategorije stanovništva dizajnirani su programi poput onih usmerenih ka ishrani žena, odojčadi i dece (*Women, Infants and Children Program – WIC*) ili starijeg stanovništva (*The Adult Care Food Program – ACFP*). Opširnije videti Knutson R.D. et al (2007): *Agricultural and Food Policy*, Ibidem, pp. 152-168.



Grafikon 7.10: Programi ekspanzije tražnje. Programi koji subvencionišu potrošnju hrane na domaćem tržištu realizuju se u vidu obezbeđenja adekvatne ishrane dece u školama, kao i posebnih kategorija stanovništva za koje je ocenjeno da nemaju pristup sredstvima kako bi obezbedili unos hranljivih materija u preporučenim dozama (trudnice, doilje, odojčad, deca do 5 godina starosti, starije stanovništvo i stanovništvo koje je suočeno sa specifičnim zdravstvenim problemima). Tako se kriva tražnje pomera sa nivoa D_0 , koji predstavlja tržišnu, platežno sposobnu tražnju, na nivo D_1 koji odgovara iznosu ukupne potrošnje hrane uz subvencije države. Povećanjem tražnje obezbeđuje se i porast cena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na tržištu (sa nivoa p_0 na nivo p_1), ali se istovremeno zbog povećanja cena smanjuje udeo platežno sposobne tražnje na tržištu na nivo q_2 .

Konkretni mehanizmi putem kojih se obezbeđuje povećanje tražnje za poljoprivrednim proizvodima na domaćem tržištu mogu se zasnivati na subvencionisanju troškova ishrane ili na direktnoj kupovini i distribuciji hrane putem javnih institucija. Subvencionisanje se vrši direktnom dotacijom školama kako bi se smanjilo opterećenje nisko-dohodovnih domaćinstava troškovima ishrane školske dece ili podelom posebnih kupona na osnovu kojih se mogu na kapiji gazdinstva, lokalnoj pijaci ili u određenim prodavnicama nabaviti osnovne životne namirnice po nižim cenama. Direktna kupovina i distribucija

hrane bitna je za institucionalne potrošače, ali se u poslednje vreme razvijaju i različiti programi direktne isporuke obroka ugroženim domaćinstvima. Programi ekspanzije tražnje za hranom koji koriste socijalne programe pomoći rešavanju problema gladi i adekvatne ishrane, kao i oni koji se odnose na povećanje tražnje za hranom u okviru institucionalnih potrošača, doprinose ne samo poboljšanju položaja poljoprivrednika već i čitavog niza dodatnih delatnosti koje se razvijaju kako bi društvu bile isporučene usluge prehrane ugroženih kategorija.

Drugi način povećanja tražnje na domaćem tržištu istražuje i promoviše mogućnosti alternativne upotrebe poljoprivrednih proizvoda. U poslednje vreme posebno se analizira mogućnost upotrebe kukuruza za dobijanje furfurola – bioetanola. Troškovi proizvodnje ove vrste goriva su za sada visoki budući da se tehnologija ove proizvodnje nalazi još uvek na nivou koji ne obezbeđuje ekonomičnost. Imajući u vidu porast troškova energenata na svetskom tržištu i mogućnost energetskih kriza, kao i činjenicu da se područja koja se bave proizvodnjom energenata suočavaju sa ekološkim problemima, ne isključuje se mogućnost da se u skorijoj budućnosti posebno pristupi promociji programa proizvodnje kukuruza ili drugih poljoprivrednih kultura za potrebe dobijanja bioetanola. Interna konkurencija u upotrebi poljoprivrednih proizvoda za različite svrhe može doprineti stabilizaciji situacije u razvijenim ekonomijama tako što će se smanjiti obim poljoprivredne proizvodnje namenjen ishrani, čime će i cene dostići željeni nivo. Ovakav razvoj situacije projektovace se i na svetsko tržište poljoprivredno prehrambenih proizvoda gde se, takođe, može očekivati smanjenje ponude i porast cena hrane.

U okviru iznalaženja mogućnosti da se doprinese porastu tražnje za hranom istražuju se i prostor međunarodne razmene. U tom smislu uočena je veza između elastičnosti tražnje na domaćem tržištu poljoprivrednih proizvoda i elastičnosti izvozne tražnje. Tražnja za sirovinama poljoprivrednog porekla na domaćem tržištu postaje više elastična (manje neelastična) sa porastom izvozne tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Drugim rečima, kada je elastičnost izvozne tražnje veća od elastičnosti domaće tražnje za poljoprivrednim proizvodom, povećanjem učešća izvoza u strukturi ukupne proizvodnje odnosnog proizvoda utiče se na fleksibilnost cene na domaćem tržištu u smislu ublažavanja reakcije na promenu ponuđene količine. U tom smislu, ekspanzijom izvozne tražnje omogućena je nesmetana ekspanzija proizvodnje.

Elastičnost ukupne tražnje za hranom ($\varepsilon_{p,q}^d$) zavisi od odnosa količine proizvoda namenjenih domaćem tržištu (S_d) i izvozu (S_e) i, s druge strane,

elastičnosti domaće ($\varepsilon_{p,q}^{dd}$) i izvozne tražnje ($\varepsilon_{p,q}^{ed}$). To može biti interpretirano i sledećim matematičkim izrazom:

$$\varepsilon_{p,q}^d = S_d \times \varepsilon_{p,q}^{dd} + S_e \times \varepsilon_{p,q}^{ed}$$

Prilikom razmatranja efekata promene elastičnosti ukupne tražnje uvek treba imati u vidu da je fleksibilnost reakcije tražnje na promenu cena (p_{flex}) određena recipročnom vrednošću elastičnosti tražnje. Tako na primer, ukoliko je vrednost elastičnosti ukupne tražnje -0,30 onda je očekivana promena cene -3,03 ($1/(-0,30)$), što sugerira da će povećanje količine određenog proizvoda na tržištu od 1% izazvati smanjenje cene istog proizvoda za 3,03%.

Tabela 7.3: Ukupna elastičnost tražnje i fleksibilnost cena poljopr. proizvoda

S_d	$\varepsilon_{p,q}^{dd}$	S_e	$\varepsilon_{p,q}^{ed}$	$\varepsilon_{p,q}^d$	P_{flex}
1,00	-0,20	0	-1,20	-0,20	-5,00
0,82	-0,20	0,18	-1,20	-0,38	-2,63
0,75	-0,20	0,25	-1,20	-0,45	-2,22
0,55	-0,20	0,45	-1,20	-0,65	-1,54
0,43	-0,20	0,57	-1,20	-0,77	-1,30
0,33	-0,20	0,67	-1,20	-0,87	-1,15
0,20	-0,20	0,80	-1,20	-1,00	-1,00

Značaj ekspanzije izvozne tražnje za poljoprivrednim proizvodima posmatra se u kontekstu uticaja koji ostvaruje na elasticitet ukupne tražnje i promenu cena na domaćem tržištu. U razvijenim ekonomijama cenovna elastičnost tražnje za hranom je izrazito niska, dok je u manje razvijenim ekonomijama vrednost ovog pokazatelja veća. Imajući to u vidu, orijentisanost razvijenih ekonomija ka ekspanziji izvoza hrane je logična: povećanjem učešće izvoza u strukturi proizvodnje povećava se totalna elastičnost tražnje za hranom, odnosno svako dalje povećanje poljoprivredne proizvodnje u takvim uslovima rezultovaće srazmernim smanjenjem reakcije cena na domaćem tržištu koje će beležiti sve manje stope pada (videti tabelu 7.3).

Posebno se meri i uticaj porasta izvozne tražnje na dohodak domaćih poljoprivrednih proizvođača. U tom smislu potrebno je znati neto promenu cene (Δp) i količine ponuđenih proizvoda na tržištu (Δq), na osnovu čega se može

izračunati i ukupan prihod (R) i njegova promena (ΔR). Ukoliko je početna cena bila 15 din za kilogram određenog proizvoda i ponuđena količina na tržištu u početnom periodu 2,5 miliona kilograma, uz učešće izvoza u ukupnoj strukturi proizvodnje od 67% i cenovnu elastičnost tražnje izraženu u prethodnoj tabeli, onda možemo izračunati i efekat promene cene ukoliko ponuđena količina proizvoda poraste za 1%. To znači da je:

$$\Delta p = p_0 + (p_0 \times p_{flex} \times \Delta q)$$

$$\text{Neto promena cene} = 15 + [15 \times (-1.15) \times 0,1] = 13.275 \text{ din/kg}$$

Po ovim uslovima na tržištu bi bila ponuđena količina od 2,525 miliona kilograma, što je povećanje od 1%. Novi nivo ukupnih prihoda bio bi ostvaren u iznosu od 33,51 milion dinara (2,525 mil kg x 13,275 din/kg), dok bi neto promena ukupnog prihoda bila jednaka razlici novoostvarenog prihoda i prihoda ostvarenog u periodu pre povećanja ponude, tj. -3,99 miliona dinara.

Osnovno pitanje koje postavljaju nosioci agrarne politike odnosi se na izračunavanje targetiranog nivoa izvoza prema kome se obezbeđuje elastična ukupna tražnja, a prihod poljoprivrednika povećava. U našem slučaju prelomni momenat se odnosi na situaciju kada 80% poljoprivredne proizvodnje bude realizovano na međunarodnom tržištu.³⁷ Svako naredno povećanje izvoza imaće uticaj na povećanje dohotka poljoprivrednika u odnosu na originalno postignut nivo u kome je ukupna proizvodnja bila realizovana samo na domaćem tržištu.

Prethodnim razmatranjima treba dodati i činjenicu da na međunarodnu razmenu, pored ostalog, utiče i način vođenja monetarne politike u zemlji. Ekspanzivnom monetarnom politikom se utiče na povećanje kamatnih stopa i priticanje stranog kapitala, čime se povećava i izvozna tražnja. To dalje utiče na jačanje nacionalne valute koja se menja za više stranog novca. U slučaju kontrakcione monetarne politike ostvaruje se suprotan uticaj – tj. smanjuje se izvozna tražnja. Tako se ukupnom ekonomskom politikom zemlje, između ostalog, utiče i na ekspanziju tražnje za hranom i kontroliše situacija na domaćem tržištu sa ciljem da se tražnja iz neelastične prevede u elastičan oblik.

³⁷ Na primer, izračunato je da bi pri eksportnoj orijentisanosti proizvodnje pšenice u SAD na nivou od 61,7% bila dostignuta jedinačna elastičnost ukupne tražnje. Navedeno prema Penson J.B., Jr. et al. (2006): Introduction of Agricultural Economics, Pearson Prentice Hall, New Jersey, p. 262.

7.6 Savremene reforme agrarne politike

Prilagodavanja agrarne politike posledica su promena koje nastaju ekonomskoj i političkoj sferi, a koje ostvaruju značajan uticaj na poljoprivredu i ostale sektore agroprivrede. Osnovne snage koje utiču na promenu načina vođenja agrarne politike danas se vezuju za dejstvo sledećih faktora: nestabilnost, globalizaciju, tehnologiju, industrijalizaciju agrosektora, prehrambenu bezbednost i okruženje.³⁸

Nestabilnost je inherentna osobina agrosistema, te je stoga i borba za stabilnost legalno sredstvo. Nestabilnost cena i dohotka je, tradicionalno posmatrano, osnovni problem sa kojim se poljoprivreda suočava. Način reagovanja u cilju stvaranja stabilnosti cena na tržištu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda se, kao što je već pokazano, menjao. Određene forme intervencije pokazale su se kao krajnje neefikasne, a probleme razvijenih ekonomija prebacile su na teren svetskog tržišta poljoprivrednih proizvoda. Zato se danas govori o snažnoj ekonomskoj, kulturnoj i političkoj međuzavisnosti u svetu. Vlade moraju da sagledaju efekte sopstvenih akcija na situaciju u drugim zemljama. Globalizacija, tj. harmonizacija domaće i međunarodne trgovinske politike, igra veoma bitnu ulogu u reformi savremene agrarne politike. Sve do kraja 1960-tih poljoprivredna proizvodnja u svetu nije bila izložena snažnijoj konkurenciji. Različitim merama poljoprivreda je bila zaštićena od uvoza, finansijski podržana i subvencionisana, dok su potrošači i poreski obveznici plaćali visoku cenu neefikasne poljoprivrede. Obim i priroda agrarnog protekcionizma počinju da se menjaju tokom 1970-tih, da bi o problemima poljoprivrede zajednički raspravljale sve zemlje članice GATT-a (*General Agreement of Tariffs and Trade*) u toku Urugvajске runde pregovora, stvarajući tako opštevažeće principe.

Osnovni ekonomski faktor koji utiče na promenu načina vođenja agrarne politike odnosi se na tehnološko inoviranje i difuziju novih znanja u agrosektoru. Uvođenjem nove tehnologije povećava se efikasnost proizvodnje, ali se i utiče na pad cena. Pod uticajem biotehnologije kombinovane sa informatičkom revolucijom, danas se sve više govori o postojanju globalnog prehrambenog sistema. Nove tehnologije uslovljavaju i izvesnu industrijalizaciju agroprivrede u kojoj dominiraju velike agrobiznis korporacije koje integrišu različite funkcije modernog agrobiznis kompleksa. U takvim uslovima

³⁸ Navedeno prema Knutson D.R. et al (2007): *Agricultural and Food Policy*, Ibidem, p. 2. Opširnije o najznačajnijim razlozima za promenu agrarne politike videti pp 2-10.

značaj lokalnog tržišta se marginalizuje, a jača uloga integrisanog upravljanja kanalima prodaje. Industrijalizacija utiče na smanjenje kapaciteta tradicionalnog, porodičnog modela da u novim uslovima obezbedi egzistenciju. Kako je porodična farma višesmerno značajna (u ekonomskom, istorijskom, kulturnom, političkom i ekološkom smislu), nosioci agrarne politike dužnu pažnju usmeravaju ka rešavanju njihovog statusnog problema. Danas prevladava mišljenje da se u fokusu agrarne politike treba naći preduzetnički-usmereni porodični sektor poljoprivrede, dok tradicionalne porodične farme svoje mesto treba da traže u okviru proširene agrarne, odnosno ruralne politike.

Obezbeđenje prehrambene bezbednosti se danas koristi kao snažan argument u situacijama kada treba opravdati reformu agrarne politike. Ovim argumentom vrlo često se pravdaju restrikcije vezane za zabranu uvoza genetski modifikovane hrane. Pored navedenog, bezbednost se proširuje i na druge kategorije vezane za okruženje i humani tretman životinja. Boreći se za čistu vodu i nezagađen vazduh, aktivisti različitih nevladinih organizacija štite prirodno okruženje, biodiverzitet i ugrožene vrste. Ne retko borci za prehrambenu bezbednost i zaštitu okruženja formiraju uticajne klustere koji funkcionišu u okviru koalicija koje donose političke odluke u mnogim zemljama sveta. Prioriteti u vođenju politike bezbednosti se vremenom menjaju. Tako je početkom 1930-tih osnovni problem bio vezan za zaštitu zemljišta od erozije, dok se danas problemi vezani za korišćenje zemljišta zbog preterane upotrebe hemijskih inputa uglavnom vezuju za obezbeđenje kvaliteta podzemnih voda. Danas se već može anticipirati da će buduća pitanja bezbednosti poljoprivredne proizvodnje biti vezana za uticaj intenzivnih poljoprivrednih sistema na zagađenje vazduha i efekat staklene bašte.

Pod uticajem navedenih faktora agrarna politika se nalazi u kontinuiranom procesu revidiranja i menjanja. Pri tome, nosioci agrarne politike još uvek ostaju u dilemi kako da pomire po interesu suprotstavljene subjekte modernog agroprivrednog sistema – one koji pripadaju agrobiznis modelu i one koji su nosioci porodičnog modela poljoprivrede, kao i da njihove interese usaglasi sa interesima potrošača, poreskih obveznika i sve više zabrinute međunarodne zajednice za stanje i upotrebu prirodnih resursa na planeti Zemlji. Kritičari agrarnog intervencionizma (pristalice neoliberalnog koncepta), s druge strane, oslonac tvrdnje o neophodnosti potpunog ukidanja svakog vida državnog mešanja u sektor agroprivrede nalaze u činjenici da društvo (čitaj potrošač ili poreski obveznik) gubi mnogo više nego što dobija formiranjem i korišćenjem agrarnog budžeta tako što se stvara infantilni, nekonkurentan privredni sektor, kao i da efekti neumerenog subvencionisanja stvaraju distorzivne efekte po svetsku trgovinu poljoprivrednim proizvodima.

Očito je da se ovde radi o dugo prisutnoj dilemi tipa „tržišna orijentacija *versus* intervencija vlade“. Međutim, pitanja manje ili veće zaštite poljoprivrede, odnosno manje ili veće liberalizacije u trgovini poljoprivrednim proizvodima, ne treba posmatrati kao statične kategorije. One se moraju menjati, pre svega pod uticajem odnosa ponude i tražnje određenih poljoprivrednih proizvoda. U tom smislu je različita podrška proizvođačima poljoprivrednih proizvoda od zemlje do zemlje. Krajem dvadesetog veka najveće subvencije u poljoprivredi ima Japan, a sledi ga Zapadna Evropa (EU), zatim Kanada i SAD. Najmanje subvencije su u Australiji i Novom Zelandu. Većina ovih zemalja obično je pribegavala i zakonskoj regulativi u oblasti kontrole cena određenih poljoprivrednih proizvoda (na pr. *Food Security Act* u SAD koji je usvojen 1985. godine, a koji je, dopunjen drugim zakonskim aktima, i danas na snazi). Treba računati sa činjenicom da pojedinačno posmatrano svaki pristup ima istovremeno pozitivne i negativne komponente. Stvar je vlade svake zemlje da proceni (i da za to snosi punu odgovornost) koja alternativa je optimalna za rešavanje aktuelnih problema agrara u vlastitoj zemlji, naravno imajući u vidu i okruženje.

Imajući u vidu dinamizam promena u načinu vođenja agrarne politike u nastavku razmatranja u okviru ovog poglavlja su prezentovani osnovni pravci reformi agrarne politike u SAD i Zajedničke agrarne politike (EU), kao indikativni primeri različitog viđenja kako bi agroprivredni sistem trebalo da funkcioniše uz pomoć države. Osim toga, istraživanja su usmerena ka analizi internacionalizacije agrarne politike pod uticajem Svetske trgovinske organizacije.

7.6.1 Agrarna politika SAD

Najvažniji argument za agrarni intervencionizam na tlu SAD bio je zahtev za pravednijom raspodelom koji vlada treba da osigura podrškom nepoljoprivrednog sektora preko intervencije na poljoprivrednim tržištima. Shvatajući da su siromašniji od prosečne nefarmerske porodice, farmeri zahtevaju od vlade da ukloni ove nejednakosti u raspodeli dohotka. Osim toga, opravdanja za vladinu intervenciju nalaze se u činjenici da su poljoprivredna tržišta podložnija većoj nestabilnosti nego ostala tržišta usled krajnje neelastične tražnje poljoprivrednih proizvoda, kao i biološke prirode proizvodnog procesa kvarljivih proizvoda.

Kao rezultat ovih zahteva javlja se poseban vid vladine intervencije u poljoprivredi preko vladinih robnih programa koji i ovde vuku svoje korene još iz uslovno-podržavanih programa stvorenih 1933. godine. Od samog početka

cilj intervencije je zaštita standarda farmera od vlastite hiperprodukcije u toku finalne faze strukturnih promena koja je neizbežno bolna, što potvrđuje istorija svih industrijalizovanih društava. Kao i u svim bogatim zemljama i ovde se vrše eksperimenti zaštite farmera na račun domaćih potrošača, poreskih obveznika i proizvođača iz drugih zemalja. Tzv. robni programi predstavljali su osnovni oblik vladine intervencije u SAD više decenija. Ove programe vlada je uvodila za određene proizvode (pšenica, kukuruz, pirinač, pamuk i duvan) pomoću institucije izvlačenja obradivih površina iz datog oblika korišćenja, odnosno preko uvođenja proizvodnih kvota datog proizvoda za koji država garantuje cenu na bazi troškova proizvodnje. Sedam decenija kasnije, krajem dvadesetog veka, osnovne dileme u vođenju agrarne politike SAD svode se na pitanje kako obezbediti veću samostalnost poljoprivrednih proizvođača u kontroli i upravljanju rizikom promene cene.

Očigledno je da se dilema o stepenu intervencije države u oblasti proizvodnje ne može svrstati u red novijih dilema. Naime, slobodno tržište i obavezna kontrola su, kao dva ekstremna gledišta, odavno u žiži teorijskih rasprava. Obe alternative se mogu praktikovati preko različitih mehanizama koji istovremeno imaju pozitivne i negativne posledice. Kao tipičan primer sumiranja „pozitivno-negativno“ na relaciji slobodno tržište i državna intervencija mogu se uzeti preokupacije agrarne politike u SAD krajem dvadesetog veka. One su date u priloženom tabelarnom pregledu (tabela 7.4).

a) Slobodno tržište

Po definiciji, slobodno tržište znači eliminaciju svih usmeravanih programa koji direktno deluju na ponudu poljoprivrednih proizvoda. Ovim se, međutim, ne eliminišu druge forme vladine intervencije koje indirektno utiču na tržište određenih roba. U tom smislu su dozvoljeni programi koji se odnose na investiranje u nove sorte semena, jačanje savetodavne službe, smanjenje zagađenosti okoline, konzervaciju zemljišta i sl.

Kada se govori o *prednostima* slobodnog tržišta obično se navode sledeći elementi: (1) smanjenje budžetskih troškova; (2) manji uticaj vladine regulative dopušta farmerima fleksibilnost u prilagođavanju promenljivim tržišnim uslovima; (3) može se ostvariti efikasnija alokacija resursa; (4) proizvođači su nagrađeni samo za proizvodnju ostvarenu po marketing koncepciji, a ne za njihovo puko učestvovanje u vladinim programima; (5) poljoprivreda se izjednačava sa ostalim sektorima privrede - ona je biznis kao i svaki drugi biznis. Na strani *slabosti* slobodnog tržišta u agraru se sve vezuje za moguća kretanja cena i dohotka. Tu se ističu tri seta slabosti ostavljanja

proizvodnje bez kontrole i prepuštanja da se cene formiraju isključivo prema tržišnim uslovima.

Prvo, problem se ispoljava na relaciji unilateralna *versus* multilateralna liberalizacija tržišta. Unilateralna može doneti pozitivne rezultate privredi jedne zemlje kao celine, ali poljoprivrednici mogu da izgube - što je slučaj Novog Zelanda. Otuda i pojava zahteva za multilateralnom liberalizacijom koji se postavljaju kroz GATT, odnosno Urugvajsku rundu.

Drugo, slobodno tržište ne garantuje *apriori* pozitivne rezultate. Ono je najefikasnija alternativa samo pod određenim uslovima: (1) mora biti konkurentno i oslobođeno od spoljnih uticaja; (2) potrebna je puna informisanost svih učesnika kako neki ne bi imali nefer prednosti (informacije o svim uslovima tržišta, kvalitetu inputa i drugih faktora koji omogućuju predviđanje očekivanih cena i donošenje optimalnih odluka). Ukoliko ovi uslovi ne postoje, vlada mora da interveniše u cilju korekcije tržišta radi mogućih pomeranja ka većoj efikasnosti. Ovde se najčešće koriste poljoprivredni programi umesto transfera dohotka, što se svodi na ispravke prethodne agrarne politike. Jedan od značajnih uslova primene slobodnog tržišta jeste da sva poljoprivredna tržišta budu kompletirana (dovršena) kao što je slučaj kod većine nepoljoprivrednih delatnosti kojima je, na taj način, omogućeno da u najvećoj meri dele poslovni rizik. Sve ove slabosti slobodnog tržišta u poljoprivredi dovode do određenih formi intervencije (najčešće podrška cena) koje služe kao sredstvo upravljanja rizikom u poljoprivredi, ali su one nekonzistentne slobodnom tržištu.

Treće, slobodno tržište ne garantuje socijalnu pravednost. Mada za datu distribuciju resursa može da obezbedi njihovu najefikasniju alokaciju, ta efikasnost (ciljni rezultati) ne garantuje ni određeni nivo, ni prihvatljivu raspodelu, resursa i dohotka. Veoma veliko siromaštvo u ruralnim oblastima je bilo neprihvatljivo i socijalno i politički. Otuda su u SAD uvedeni robni programi kako bi se predupredio opasan pad dohotka iz poljoprivrede u godinama neposredno pred Depresiju. Problemi su mogli biti rešeni direktno, tzv. posebnim isplatama, ali ni to nije u saglasju sa slobodnim tržištem.

Tabela 7.4: Alternativne tržišne politike u SAD krajem dvadesetog veka

Slobodno tržište	Slobodno tržište uz upravljanje rizikom	Slobodno tržište uz posebna plaćanja	Vladini programi u primeni	Mandatorna kontrola ponude
P R E D N O S T I				
Nema poremećaja na tržištu preko vladine intervencije	Moguća podrška dohotka farmerima	Podrška dohotka farmerima	Podrška dohotka farmerima	Podrška dohotka farmerima
Nema budžetskih izdataka	Mogućnost izbegavanja poremećaja na tržištu preko vladine intervencije	Nema poremećaja na tržištu preko vladine intervencije	Mogućnost upravljanja rizikom pomoću vladinih fondova	Garancija visokih cena
Farmeri dobijaju dodatnu moć u donošenju odluka	Poboljšanje farmerove sposobnosti da se suoči sa rizikom	Efikasan transfer dohotka	Mogućnost garantovanja minimalnih cena	Mogućnost limitiranja viškova (zaliha)
	Farmeri dobijaju dodatnu moć u donošenju odluka	Farmeri dobijaju dodatnu moć u donošenju odluka	Stvaranje rezervi za potrebe hitnih intervencija	
N E D O S T A C I				
Nemogućnost da se farmeri suoče sa rizikom uz pomoć vlade	Potencijalno-visoki troškovi budžeta	Nemogućnost farmera da upravljaju rizikom cena uz pomoć vlade	Nepredvidivi i često visoki troškovi budžeta	Visoki troškovi budžeta - najviše za izvozne subvencije
	Nema iskustva o tome kako bi ovo funkcionisalo	Potencijalno-visoki troškovi budžeta	Intervencije narušavaju delovanje tržišta	Potencijalno preveliko narušavanje tržišta
		Očigledan transfer političkih problema	Prevelike zalihe	Farmeri gube dodatnu moć u donošenju odluka
		Nema iskustva o tome kako bi ovo funkcionisalo		Visoki troškovi potrošača sa nižim i fiksnim primanjima
				Ubrzana pojava problema

b) Obavezna kontrola ponude

Ova vrsta kontrole ponude poljoprivrednih proizvoda nije do sada praktikovana (kao ni slobodno tržište) u većim razmerama ni u jednoj zemlji razvijene tržišne ekonomije. Međutim, ona nije nova kao ideja. U SAD se primenjuje godinama na selektivne proizvode (duvan, kikiriki, pšenica, a često i mleko) i to kao sredstvo povećanja dohotka farmera uz istovremenu mogućnost redukcije vladinih troškova. Od sistema “kvotiranja” obično se očekuje povećanje cena određenih proizvoda koje će doprineti povećanju prihoda pojedinih proizvođača. Pošto se kontrola odnosi na domaću proizvodnju i na izvoz, određene kombinacije izvoznih subvencija i upravljanja rezervama takođe mogu biti korišćene u cilju obezbeđenja visokih cena datih proizvoda. Zbog suprotstavljanja farmera ovakvoj vladinoj kontroli ona se obično uvodi na bazi referendumu proizvođača. Oni je prihvataju samo uz vladinu garanciju relativno visokih cena. U tom smislu, vlada mora da proceni domaću tražnju i viškove po garantovanim cenama. „Kvote” nacionalne ponude, koja je ravna tražnji po garantovanim cenama, dostavljaju se individualnim proizvođačima kako bi se obeshrabrila prekomerna proizvodnja (predviđene su kazne za neregularnu prodaju mimo utvrđenih kvota).

Svrha mandatorne kontrole može se svesti na jedan najznačajniji cilj: podizanje cena hrane pomoću restrikcije ponude. To znači da se troškovi programa poljoprivrednih proizvođača definitivno prebacuju sa poreskog obveznika na potrošača, u obliku viših cena hrane. Taj porez na promet hrane plaćaju i siromašniji slojevi, što stvara ozbiljne probleme u sferi socijalne pravde.

Prednosti obavezne kontrole, u odnosu na dobrovoljne programe, su u tome što se za svako poljoprivredno gazdinstvo postavljeni limiti (kvote) mogu izraziti u kvantitativnim pokazateljima (na pr. u tonama određenog proizvoda) umesto u hektarima na kojima se može proizvoditi taj proizvod. Ovo je efektivnije iz dva razloga: (1) onemogućuje farmerima da ispune program pomoću povlačenja iz proizvodnje najlošijeg zemljišta povećavajući proizvodnju na ostalim površinama uz intenzivniju upotrebu drugih isplativijih inputa; (2) omogućena je kontrola pomoću izdatih sertifikata koji farmeru dozvoljavaju da prodaje samo određenu “kvotu”.

Što se tiče *teškoća* (slabosti) u ovoj vrsti javne intervencije unutar agroekonomije, one su istovremeno praktične i ideološke prirode. Troškovi programa mogu da budu daleko veći nego u slučaju praktikovanja slobodnog tržišta. Veliki troškovi u ovoj alternativni su dvojni: *prvo*, troškovi podrške cena

(procena po jedinici mere, utvrđivanje količine koja će biti subvencionisana, troškovi akumuliranih rezervi i troškovi izvoza); *drugo*, administrativni troškovi i troškovi podrške (istraživanje i praćenje, troškovi odgovarajuće vladine agencije koja će utvrđivati individualne poljoprivredne površine, ili marketing kvote uključujući i upotrebu datih proizvoda na samom gazdinstvu, te troškovi obaveštavanja proizvođača).

Među nedostatke ove alternative spada i to da se mandatorna kontrola obično odnosi na određeni proizvod, što znači da uključuje samo proizvođače toga proizvoda. Preko limitiranog outputa, u stvari, legalizuje se tajni sporazum konkurencije za veće cene. Pošto se od ovih proizvođača ne zahteva bilo šta za uzvrat, oni su slobodni da zemljište i druge resurse prebace iz kontrolisane proizvodnje u proizvodnju nekih drugih proizvoda - pogoršavajući tako njihovu preveliku ponudu na tržištu. Poseban problem se javlja u stočarskoj proizvodnji. Obavezna kontrola proizvoda stočne hrane (na pr. kukuruza) može da ima suprotne efekte na stočarsku proizvodnju zbog povećanja troškova ishrane. Redukcija u stočarskoj proizvodnji dovodi do viših cena. To istovremeno smanjuje tražnju priplodnih grla i pad njihove cene. Otuda otpor svih struktura u stočarskoj proizvodnji, a posebno među velikim prerađivačima (industrija mesa) koji ovu kontrolu doživljavaju kao direktnu intervenciju u njihovoj proizvodnji.

Među pratećim problemima mandatorne kontrole svakako je najveći onaj vezan za odlučivanje u pogledu „kvota” - ko i koliko da proizvodi? U SAD se ovo ispoljava kao konfrontiranje „za i protiv” farmera, gde se smatra da mandatorna kontrola znači odbacivanje tržišta kao determinatora sudbine farmera. Budući da je tržište generisalo hiperprodukciju i niske cene pomoću uvođenja tehnoloških promena i podsticanja ekspanzije, protivnici mandatorne kontrole vladinu intervenciju smatraju necelishodnom, pošto ona narušava tržište dotiranjem farmerskih dohodaka pomoću povećanih cena hrane.

Tržište je takođe omogućilo i ogromnu koncentraciju vlasništva i proizvodnje. Sada se postavlja pitanje treba li vlada, kontrolišući proizvodnju pomoću „kvota”, da kontroliše i ove tržišno-uvodne nejednakosti, ili da ih rešava pomoću realokacije zemljišta i proizvodnih prava? Specifičnije, treba li od svakoga zahtevati da smanji proizvodnju proporcionalno prethodnom outputu, ili to smanjenje treba alocirati prema nekoj formuli koja takođe uključuje i društvene faktore pri distribuciji proizvodnih prava? Ako se „kvote” baziraju na obimu proizvodnje pre uvođenja obavezne kontrole, sistem će zadržati nejednakosti stvorene dejstvom tržišta, nagrađujući tako upravo one koji su najviše doprineli hiperprodukciji. To su „monokulturaši” (kukuruz, soja, pšenica), dok su „dobri domaćini” - oni koji su primenjivali plodored u nameri

da očuvaju zemljište - kažnjeni (dobijaju manje kvote). Naročito su pogođeni proizvođači žita na tzv. diverzifikovanim stočarskim farmama. S druge strane, oni koji su odavno „očistili svoje farme od stoke”, ili kupili drugo zemljište sa ciljem da pašnjake pretvore u oranice (što dovodi do ekspanzije proizvodnje žitarica) bivaju nagrađeni proporcionalno proširenoj proizvodnji.

Blizak problem ovim izloženim nedostacima mandatorne kontrole jeste i pitanje da li „kvota” može biti predmet prodaje, bilo odvojeno, ili zajedno sa zemljištem? To bi u svakom slučaju uticalo na visinu cene zemljišta (direktno ili indirektno), a tržište bi bilo institucija koja bi odlučivala ko može da se bavi poljoprivrednom proizvodnjom, ali ne istiskivanjem ljudi preko konkurencije i zakona robnih cena, već uspostavljanjem prava bavljenja ovom proizvodnjom na bazi „pogađanja” koja bi isključila one sa limitiranim resursima. Potrošači bi plaćali više za hranu, ali ne radi očuvanja porodične farme, već za sankcionisanje jednog zatvorenog sistema poljoprivredne proizvodnje.³⁹

c) Razni programi liberalizacije tržišta

Ovi programi obično predstavljaju kombinaciju vladine intervencije i dobrovoljnog prihvatanja ograničene ponude od strane individualnih poljoprivrednih proizvođača u zemljama tržišne ekonomije. U tom pogledu najdalje je otišla praksa SAD, koja je detaljno regulisana zakonskim aktima (*Food Security Act 1985*). Ova zakonska regulativa čini program koji sadrži tri glavne komponente: (1) podršku cenama i dohotku farmera preko kontrole ponude; (2) neresursne zajmove i upravljanje rezervama sa podrškom cena određenih proizvoda; (3) ciljne cene i nadoknada poslovnog gubitka kako bi bila obezbeđena podrška dohotku farmera. Pored ovih komponenti, zakonski se regulišu i programi proširenja eksporta radi poboljšanja pozicije zemlje na svetskom tržištu. Tu su uključeni i marketing zajmovi koji se odnose na subvencionisanje izvoza po nižim od svetskih cena (posebno za izvoz pšenice, pamuka i pirinča).⁴⁰ Ovaj zakon predstavlja početak nove generacije agrarne politike na području SAD. On je izraz sve snažnijih zahteva za reformom u ovoj oblasti usled velikih deficita vladinog budžeta koji odražava stanje cena poljoprivrednih proizvoda na svetskom tržištu.⁴¹

³⁹ Više o ovome videti: Strange M., *Family Farming*, Op.cit. p. 268-270; Terry L. Hickenbotham and others, *Market Orientation Versus Government Intervention*, Op.cit. p. 307-310.

⁴⁰ *Food Security Act* se inovira svakih 4-5 godina. Redukcija ciljnih cena nije bila predviđena samo za prve tri godine, a potom je programirano smanjenje po predviđenim stopama.

⁴¹ Ovi zahtevi direktno se izražavaju preko tzv. Urugvajске runde koja je započeta septembra 1986. godine u urugvajskom mestu Punta del Este. Urugvajsku rundu je lansirao ministarski

U sklopu *prednosti* programa liberalizacije tržišta obično se ističu četiri skupine rešavanja tekućih problema agrarne politike: (1) benificiranje potrošača; (2) benificiranje proizvođača; (3) regulisanje državnih rezervi; (4) povećanje tržišne orijentacije u proizvodnji određenih poljoprivrednih proizvoda. *Benificiranje potrošača* ostvaruje se preko obezbeđenja snabdevenosti tržišta hrane po prihvatljivim cenama. To se praktično postiže pomoću stimulacije proizvođača žitarica čije su cene iznad nivoa kamatne stope za zajmove. Na taj način se podstiče stočarska proizvodnja (naročito preradevine mleka i mesa), a sve zajedno utiče na visinu cena ovih proizvoda koje su razumno prihvatljive za potrošače. *Benificiranje proizvođača* se ostvaruje direktno preko podrške cena poljoprivrednih proizvoda i dohotka farmera iznad nivoa koji obezbeđuje slobodno tržište. Praktično se ovo realizuje kroz kombinaciju tzv. neresursnih zajmova i nadoknade poslovnih gubitaka (*deficiency payment*). Dodatna podrška dohotku farmera predviđena je za slučajeve jakih vremenskih nepogoda ili neuobičajeno nepovoljnih tržišnih prilika. *Vladine rezerve* obično služe za obezbeđenje u slučaju pada proizvodnje, kao i za održavanje određenog udela zemlje u svetskom izvozu. U tom smislu se u SAD praktikuju posebni programi plaćanja farmerima u naturi (*Paymnet-in Kind Programe - PIK*) čime se podstiče izvoz poljoprivrednih proizvoda, po osnovu čega ova zemlja pretenduje na održavanje pozicije najjače sile na svetu. *Povećanje tržišne orijentacije poljoprivrednih proizvođača* ostvaruje se pomoću tzv. ciljnih cena, ograničenja zasejanih površina određenim proizvodima (nadoknade nezavisno od toga što nije ostvarena proizvodnja). Ovakav program sniženja cena dozvoljava farmerima da se prilagode promenljivim tržišnim uslovima, pokrećući istovremeno vladine robne programe ka tržišnoj orijentaciji.

Što se tiče *slabosti* vladinih robnih programa, one se mogu sumirati u nekoliko tačaka, među kojima su najznačajnije ove: (1) troškovi programa; (2) akumulacija vladinih rezervi; (3) nekonzistentnost i kontradiktornosti; (4) deformisanje konkurencije na tržištu. *Troškovi robnih programa* su zaista veliki. Uz to, oni su teško kontrolisani i jedva predvidljivi zbog njihove direktne zavisnosti od vremenske i tržišne neizvesnosti koje karakterišu poljoprivrednu proizvodnju. Ekspanzivni programi ove vrste često dovode do velikog *akumuliranja vladinih rezervi* koje postaju sve skuplje. Stoga je prisutna stalna opasnost od mogućeg narušavanja tržišnih uslova na taj način što se ponekad

sastanak GATT-a i to posle majskog samita sedam najrazvijenijih u Tokiju na kome su potvrđeni ozbiljni problemi sa kojima se suočava svetsko tržište poljoprivrednih proizvoda. Kao predlog Reganove administracije Urugvajska runda predstavlja zahtev za liberalizaciju trgovine poljoprivrednim proizvodima.

cene snižavaju čak i ispod ciljno-stimulativnih cena. Radi ublažavanja ovih problema često se farmerima daju sertifikati za čuvanje rezervi. Postojeći robni programi su najčešće *kontraproduktivni* na taj način što pospešuju proizvodnju onih proizvoda koji su već “hiperproduktivni”, dok nude samo anemične dobrovoljno-prihvatane podsticaje za umanjenje proizvodnje. Budući da su vezani za redukciju površina pod određenim usevima, ovi programi, zbog nedorečenosti i nejasnoća, obične ljude dovode u situaciju da lažu i varaju pokušavajući da “nadmudre” propise kako bi mogli da proizvedu više nego što im dizajnirani program dozvoljava. To se obično postiže većim inputima po jedinici površine koji obezbeđuju veće prinose. Iz programa najviše koristi izvlače veliki posednici (povlačenjem velikih površina iz proizvodnje ostvaruju visoke profite, a takođe se povećava cena zemljišta i visina rente - čime se podstiče ne baš mudro investiranje u zemljište). Ovi programi donekle mogu da smanje zalihe robe, ali su po vladu, koja mora da plaća za sve promašaje, najčešće cenovno neefikasni. Što se tiče mogućnosti *deformisanja konkurencije* na tržištu, ona se zasniva na tome da vladini programi često podržavaju cenu iznad one na slobodnom tržištu. To naravno redukuje eksport, pošto strana konkurencija može da proizvodi po cenama nižim od kamatne stope.

d) Slobodno tržište uz posebna plaćanja

Ova alternativa upravljanja proizvodnjom u opštem interesu društva uključuje odvajanje vladine podrške selekcioniranim farmama od strukture cena (*decoupled payments*). I ovde se koristi sistem „kvota”, ali na bazi „istorijske setvene strukture” (a ne na tekućem nivou proizvodnje) i to bez mandatorne proizvodnje ili marketing kontrole. Umesto da zahteva od svakog farmera da proizvede određeni deo proizvoda (kako bi bile zadovoljene potrebe nacije) „kvota” potrebnih proizvoda garantuje minimalni dohodak samo za taj obim. Svaki farmer može da proizvodi koliko želi, ali mu je garantovan plasman po povoljnijoj ceni samo za iznos „kvote”. Premije za ove cene se ostvaruju od trgovine gde postoji dodatak regularnoj tržišnoj ceni.

U suštini ovde se radi o redistribuciji dohotka iz drugih sektora u sektor poljoprivrede, odnosno za podizanje dohotka selekcioniranih farmera (*Family Farm Protection Act 1987*). Ova alternativa kao komponenta međunarodne liberalizacije trgovine poljoprivrednim proizvodima uključena je u najnovije sporazume kao što je Urugvajaska runda.⁴²

⁴² Više o ovome videti Dixit M.P. & others (1990): “Global Implications of Agricultural Trade Liberalization”, print. in *USDA Agr. Econom. Report 620/1990*, Ch. 16, p. 263; Terry L.

e) Slobodno tržište sa upravljanjem rizikom

Kao što je prikazano u prethodnim alternativama, farmerima je na raspolaganju nekoliko javnih institucija za upravljanje rizikom. Robni programi služe upravo za tu svrhu. Farmeri koji učestvuju u programu, u izvesnom smislu plaćaju premiju za neobrađeno zemljište, a vlada apsorbira rizik od nižih cena i dohodaka ostvarenih po osnovu neresursnih zajmova i nadoknada poslovnih gubitaka. Farmeri su takođe zaštićeni od niskih prinosa subvencioniranim osiguranjem useva i nadoknadama u slučaju prirodnih nepogoda. Farmeri mogu, osim toga, da diverzifikuju svoju proizvodnju (umesto stroge specijalizacije), ili da traže zaposlenje van farme, ostvarujući tako dodatni izvor prihoda koji vodi smanjenju rizika njihovog ukupnog dohotka.

Farmeri u tržišnim ekonomijama mogu da umanje rizik prinosa nekih proizvoda, ili prihoda u celini, plaćanjem osiguranja. Međutim problem poljoprivrede je u tome što gubici po osnovu cena i prinosa mnogih proizvoda nisu nezavisni. Na pr. ako cene padnu za jednog farmera, one padaju i za mnoge druge. Ukoliko su niske cene jedne godine, robni programi sa velikim zalihama mogu da depresiraju cene i naredne godine. Takođe, gubici po osnovu prinosa nekih proizvoda nisu nezavisni: suša ne pogađa samo jednog, već brojne poljoprivrednike. Otuda je osiguranje u poljoprivredi izuzetno skupo. Što se tiče osiguranja prihoda, ono je takođe preskupo da bi bilo opravdano bez subvencija, bilo privatnim kompanijama, ili farmerima za premije osiguranja. Ali takve subvencije nisu konzistentne slobodnom tržištu. Što se tiče osiguranja od više sile, vlada uvek pruža pomoć svima kada se pojave masovno veći gubici, mada učesnici u vladinim robnim programima dobijaju veće nadoknade.

Slobodno tržište sa upravljanjem rizikom je alternativa koja najviše uključuje problem stabilizacije cena u poljoprivredi - grani tipičnoj po varijacijama prinosa, cena i dohodaka - što ovu proizvodnju i marketing čini neuobičajeno rizičnim. Obezbeđenje mogućnosti poljoprivrednicima da bar delimično dele ovaj rizik sa ostalim grupama u društvu može da poboljša efikasnost poljoprivredne proizvodnje i standard poljoprivrednika. Upravljanje rizikom (ili stabilizacija cena) koje može biti poboljšano ograničenom vladinom intervencijom, pored osiguranja (podele rizika) uključuje forvard tržišta, fjučers ugovore, opcije i druge instrumente finansijskog tržišta kojima se može redukovati rizik (videti deo 6.4).

Hickenbotham and others, Market Orientation Versus Government Intervention, Op.cit. p. 305-307; Strange M., *Family Farming*, Op.cit. p. 270-273.

Zemlje razvijenih tržišnih ekonomija, u kojima je poljoprivredna proizvodnja poslednjih decenija dvadesetog veka bila presubvencionisana u okviru različitih vladinih programa, danas čine zaokrete u pravcu postepenog redukovanja subvencija. Novi programi bi poljoprivrednicima pomogli da posluju uspešnije u uslovima rizika kao sastavnog dela slobodnog tržišta, ili da povećaju dohodak od poljoprivrede bez redukovanja osnovnih efekata slobodnog tržišta. Ovi programi omogućavaju farmerima da samostalno snose ekonomski rizik. Pritisak na budžet i orijentacija na postepene promene sugerišu nosiocima agrarne politike da primenjuju jedan mešoviti sistem manje ekstremnih alternativa.

7.6.2 Zajednička agrarna politika

a) Nastanak i najznačajnije reforme Zajedničke agrarne politike

Zajednička agrarna politika (*Common Agricultural Policy – CAP*) ujedinjene Evrope (Evropska ekonomska zajednica – EEZ) utemeljena je još daleke 1957. god (Rimski ugovor).⁴³ Ugovorom iz Rima precizirani su uslovi za stvaranje zajedničkog tržišta i unapređenje protoka roba, usluga, kapitala i radne snage u ujedinjenoj Evropi. Ovim ugovorom ukinute su interne carine, a osnovane su dve zajedničke politike: Zajednička agrarna politika i Zajednička spoljnotrgovinska politika. U članu 3(e) Rimskog ugovora iznet je izričit zahtev za uvođenje zajedničke politike u oblasti agrara (i ribarstva) u DžEZ. U pravnom smislu, oblast CAP regulisana je od 32-38 člana ovog Ugovora.

Rimskim ugovorom (članom 33) posebno su definisani ciljevi CAP. Originalno postavljeni ciljevi su ostali na snazi do danas.⁴⁴ Zanimljivo je da su tek nedavno (Berlinskim sporazumom 1999.) ciljevi agrarne politike u ujedinjenoj Evropi modifikovani u pravcu povećanja agrokonzurentnosti. Primarni cilj CAP vezuje se za *povećanje produktivnosti u poljoprivredi* tako da se: (1) osigura fer životni standard poljoprivrednika; (2) obezbedi održiva

⁴³ Izvor: Treaty of Rome, 25. mart 1957.godine (European Union Library Center), www.library.uiuc.edu/edx/EU/treaties.htm

⁴⁴ Definisani ciljevi su postali obavezujući za sve zemlje koje su se nakon 1957. pridružile originalnoj šestorci - Belgija, Francuska, (Zapadna) Nemačka, Italija, Luksemburg i Holandija, a to su sledeće zemlje: 1973. – Danska, Irska i Velika Britanija; 1981. – Grčka, 1986. – Španija, 1995. - Švedska, Finska i Austrija; 2004 – Kipar, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Poljska, Slovenija, Letonija, Litvanija, Malta i Slovačka; 2007. – Rumunija i Bugarska. U prvoj deceniji dvadeset prvog veka Uniju čini 27 zemalja. Do 2008. godine status zemlje kandidata za članstvo dobile su Hrvatska, Makedonija i Turska.

tržišna stabilnost; (3) osigura raspoloživost ponude poljoprivrednih proizvoda; (4) uz održanje razumnih cena za potrošače. Osim toga, pri ostvarenju navedenih ciljeva mora voditi računa i o sledećim temama: (1) socijalnoj strukturi u poljoprivredi (porodična domaćinstva); (2) regionalnim disparitetima; (3) bliskim vezama između poljoprivrede i ostatka ekonomije.

Zabrinutost vezana za posleratno obezbeđenje prehrambene sigurnosti vodila je osnivače EEZ ka donošenju odluka Ministara poljoprivrede „šestorice“ (EC 6) na Konferenciji u Strezi (Stressa Conference 1958.) gde je formulisana politika cenovne podrške poljoprivredi po kriterijumima proizvodnje određenih (strateških) poljoprivrednih proizvoda. U okviru programa tzv. produktivizma evropska poljoprivreda je dospela u red najzaštićenijih u svetu. Treba napomenuti da su zapadnoevropske zemlje, da bi rešile prateće probleme agrarnog sektora prvo pojedinačno, a potom i udružene, vodile politiku državne intervencije u poljoprivredi prevashodno preko politike cena. Cilj intervencije uvek je zaštita od spoljne konkurencije i, na bazi toga, rešavanje unutrašnjih problema preko uvođenja novog sistema vrednosti. U tom smislu može se shvatiti i Rimski dogovor 1957. godine, koji je potom (1958.) potvrđen na Konferenciji poljoprivrednih eksperata u Strezi. Nakon ove Konferencije, saglasno primarno postavljenim ciljevima, dodate su i sledeće smernice za vođenje CAP: (1) povećanje dohotka farmera ne samo na osnovu transfera obezbeđenih od nepoljoprivredne populacije putem politike podrške cenama poljoprivrednih proizvoda, već i podržavanjem ruralne industrijalizacije kako bi se obezbedili alternativni izvori prihoda i mogućnosti zaposlenja ruralne populacije; (2) doprinos razvoju putem specijalizacije unutar Zajednice i eliminaciju tržišnih distorzija koje mogu nastati intervencijom; (3) zaštita porodične farme putem jedinstveno vođene strukturne i cenovne politike.⁴⁵ Uprkos činjenici da CAP nije bila od samog početka konstruisana samo kao politika podrške cenama, već se odnosila i na ubrzanje strukturnih promena u sektoru agrara ujedinjene Evrope, ona se pretvorila u dominantno tržišnu politiku koja je postala predmet snažnih kritika.

Kako bi odgovorili primarno postavljenim zahtevima za potrebe realizacije programiranih mera osnivači EEZ su formirali poseban nadnacionalni fond. Oko načina formiranja i povlačenja sredstava iz jedinstvenog fonda vodile su se dugotrajne rasprave. Nakon potpisivanja Rimskog ugovora prošle su pune četiri godine kako bi bili usvojeni principi

⁴⁵ Navedeno prema Koester U. and El-Agraa A. (2004): „The Common Agricultural Policy“, print in ed. Ali M. El-Agraa *The European Union, Economics and Policies*, Prentice Hall, London, p. 363.

CAP. U toku naredne tri godine (1962-1964) raspravljane su nesuglasice oko utvrđivanja jedinstvenog nivoa cena za žitarice. Dugoročni sporazum o finansiranju CAP postignut je tek krajem 1966. godine. Tako su po prvi put poljoprivrednici u EEZ bili podržani iz zajedničkog fonda CAP tek krajem 1960-tih godina.

Već 1968. godine agrarna politika u ujedinjenoj Evropi doživela je prvu reformu usvajanjem Mansholt-ovog plana koji predstavlja socio-strukturnu direktivu. Početak reformisanja se vezuje za projekte modernizacije poljoprivrede kroz strukturna poboljšanja, pre svega, koncentraciju u farmerskom sektoru i smanjenje troškova. Takva modernizacija poljoprivredne strukture obuhvatala je čitav niz uslova i modela za proizvodnju, preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda, a sve to kroz „zajedničke akcije“ finansirane iz fondova Zajednice. Posmatran retrospektivno Manšoltov plan bio je baziran na tri međusobno povezane reforme: (1) reorganizacija proizvodne strukture u poljoprivredi; (2) povlačenje zemljišta iz poljoprivredne proizvodnje; (3) poboljšanje tržišnih uslova.⁴⁶ Manšoltov plan je ukazao da preko redukcije radne snage u poljoprivredi i povlačenjem zemljišta iz poljoprivredne proizvodnje treba potencirati neizbežne uske veze poljoprivrede i drugih sektora u domenu socijalne i regionalne politike. Suština Manšoltovog plana svodila se na tvrdnju da „politika netržišne podrške cena sama po sebi ne može da reši fundamentalne probleme poljoprivrede“, i da su cene u Zajednici „previsoke da bi omogućile izvoz po zadovoljavajućim uslovima“.⁴⁷ Prema tome, ciljevi predloga Manšoltovog memoranduma u okviru strukturne politike, u čijoj osnovi se naziru počeci ruralnog razvoja na prostoru ujedinjene Evrope, bili su: (1) ubrzanje procesa adaptacije poljoprivrednih struktura; (2) utvrđivanje regionalnih razlika i preduzimanje mera za manje razvijena područja (više o ovom aspektu analize videti poglavlje 8).

Temelji CAP vezuju se za jedinstvenu politiku cena koja teži ujednačavanju uslova privređivanja agrarnog sektora u svim zemljama članicama Zajednice.⁴⁸ Osnovna sadržina ove jedinstvene politike može se svesti na sledeće: (1) zaštita unutrašnjih cena poljoprivrednih proizvoda (koje su inače više od svetskih cena) preko tzv. prelevmana; (2) subvencioniranje

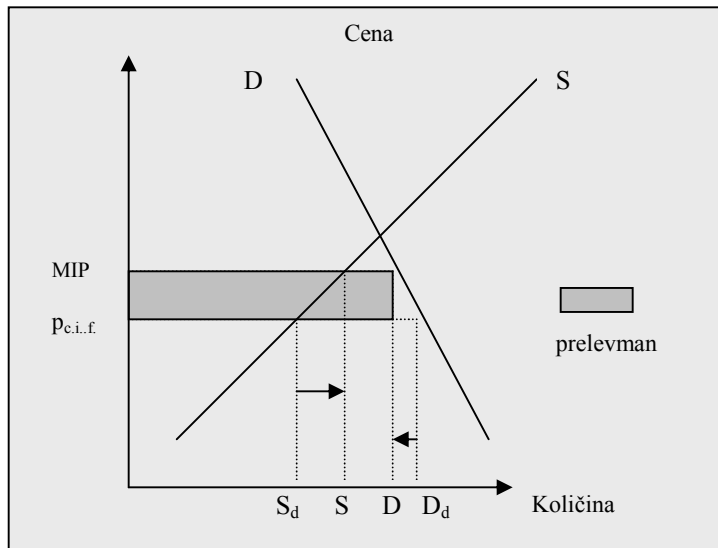
⁴⁶ Videti više Fenel R. (1997): *The Common Agricultural Policy – Continuity and Change*, Clarendon Press – Oxford, p. 216-218, p. 235.

⁴⁷ European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI), *Rural Developments, CAP 2000 Working Document*, July 1997, p.2

⁴⁸ Opširnije o originalnom sistemu CAP videti Colman D. and Roberts D. (1997): “Economics of the CAP in Transition”, print in ed. M.J. Artis and N. Lee *The Economics of the European Union – Policy and Analysis*, Oxford University Press, New York, pp. 89-95.

izvoza; (3) uvođenje institucije „sistem cena“ koji uključuje ciljne (indikativne ili orijentacione) cene, interventne cene, te prag cene (tzv. ulazne cene).

Prelevmani, koji se nazivaju i „brana cene“, imaju za cilj da osiguraju određeni nivo cena na domaćem tržištu. Prilikom uvoza određenih poljoprivrednih proizvoda, koji obično imaju nižu uvoznju cenu, ovi proizvodi se opterećuju iznosom koji odgovara razlici domaće i inostrane cene. Prelevmani mogu biti promenljivi godišnje (za žita, pirinač, maslinovo ulje, šećer i mlečne proizvode), zatim tromesečno-fiksni (za živinsko meso i jaja) i kombinovani.



Grafikon 7.11: Originalni sistem uvozne zaštite poljoprivrede EEZ. U uslovima slobodne trgovine uvoz poljoprivrednih proizvoda po c.i.f. ceni bi bio realizovan u količini $S_d - D_d$. Uvođenjem prelevmana koji predstavljaju razliku između minimalne uvozne (prag) cene i c.i.f. cene povećava se ponuda iz domaće proizvodnje sa nivoa S_d na nivo S , dok je uvoz smanjen na nivo $S-D$.

Prelevmani su imali veoma bitnu ulogu u stvaranju zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda u EEZ. Početkom 1960-tih godina šest zemalja članica EEZ su bile neto uvoznice ratarskih kultura, dok je samodovoljnost ostvarivana jedino u stočarskoj proizvodnji. Odluka je doneta u pravcu stvaranja

jedinstvenog sistema carinskog opterećenja za poljoprivredne proizvode koji dolaze van zone „šestorice“. Pre toga ukinute su sve carine u međusobnoj razmeni poljoprivrednih proizvoda između zemalja članica EEZ. Eksterna zaštita se obično bazira na utvrđivanju fiksnih carinskih opterećenja za određene grupe proizvoda. Za razliku od ostalih oblasti za poljoprivredu je na snazi sve do jula 1995. god bio sistem promenljivih uvoznih carina (prelevmana). Prelevmanima je utvrđena minimalna uvozna cena poljoprivrednih proizvoda (prag cena) koja je bila niža od važeće tržišne cene odnosno proizvoda u EU za iznos neophodnih troškova prevoza na teritoriji EEZ i trgovinske marže. Drugim rečima, prelevman (engl. *variable import levies*) je jednak razlici između minimalne uvozne cene i najniže c.i.f. cene ponuđene od strane uvoznika na granici Zajednice.⁴⁹ Krajnji efekti uvedenih prelevmana odnosili su se na targetirano povećanje učešća domaće ponude i smanjenje uvoza poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja (grafikon 7.11). Po pravilu, ostvarena primanja direktno su transferisana u dodatne stimulanse za povećanje ponude domaćih poljoprivrednih proizvođača preko sistema interventnih cena. U eri rapidnih tehnoloških promena domaća tražnja je postala nedovoljna da apsorbuje domaću ponudu te su sredstava usmeravana u pravcu stimulacije izvoza i definisanja mehanizma ciljnih cena.

Interventne cene se primenjuju u slučajevima hiperprodukcije određenih proizvoda. Ovde su državne institucije obavezne da preuzmu ponuđene proizvode po ovim cenama koje su obično niže od ciljnih cena za određene proizvode. Cilj interventnih cena je da zaštiti proizvođača od gubitaka usled veće ponude koja bi, da nije ovih cena, dovela do drastičnijeg pada cena na tržištu. Interventnim cenama se istovremeno osigurava stabilizacija tržišta određenih poljoprivrednih proizvoda. Sistem interventnih cena se primenjuje za pšenicu, ječam, puter, mleko u prahu, govedinu i vino, dok se za određeno voće, povrće i ribu primenjuje modifikovana forma intervencije koja podrazumeva otkup proizvoda po interventnim cenama koji se zatim, usled nemogućnosti skladištenja, uništavaju. Sistem interventnih cena doveo je do pojave „planina govedine i putera“ i „jezera vina“, koje su paralelno usmeravane ka međunarodnom tržištu poljoprivrednih proizvoda.

Subvencionisanje izvoza poljoprivrednih proizvoda ima cilj da domaće cene, koje su više od svetskih cena, preko dotiranja proizvođača, izravna sa

⁴⁹ Prag cene često imaju karakter prohibicije usled toga što im je osnovica za namet indikativna cena koja je inače najviša u datom sistemu cena CAP. Za minimalne uvozne cene koriste se različiti izrazi. Tako će se za žitarice obično koristiti termin *threshold price*, dok će za govedinu to biti *guide price*.

svetskim cenama i to u iznosu koji se primenjuje za iste proizvode kod uvoza zaštićenog prelevmanima.

Ciljne cene predstavljaju one cene koje Zajednica smatra poželjnim za proizvođače određenih proizvoda. Sistem ciljnih cena povezan je i sa funkcionisanjem tržišnih kvota.⁵⁰ Svaka zemlja članica dobija referentnu količinu koju može da proizvede u tekućoj godini. Kvote se zatim alociraju na pojedinačne farme na bazi istorijskih podataka o proizvodnji.

Ozbiljnije promene ove politike javljaju se tek u poslednjoj deceniji dvadesetog veka u okviru „Mekšerijevih reformi“ (*MacSharry Reforms*) 1992. godine.⁵¹ Osnovni razlozi za reformu CAP vezuju se za sledeća problemska područja: (1) visoki budžetski troškovi; (2) pogoršanje položaja potrošača; (3) eksterni zahtevi u okviru Urugvajске runde pregovora GATT-a; (4) zaštita životne sredine.

Porast troškova agrarnog budžeta prati se preko nivoa poreske opterećenosti. Tako je ukupni poreski transfer iznosio 0,77% GDP-a devet zemalja članica u 1980-toj godini, da bi devet godina kasnije isti pokazatelj iznosio 1,03% GDP dvanaest zemalja članica.⁵² Istovremeno se prati pogoršanje položaja potrošača, i to kao poreskih obveznika i kao korisnika poljoprivrednih proizvoda po višim cenama. Daleko najznačajnije opterećenje – čak 60% svih troškova, trpe domaćinstva sa niskim dohotkom (jer svi moramo jesti). S druge strane, osnovni korisnici mera agrarne politike jesu velike farme i bogati farmeri, kao i agroindustrijski biznis. CAP podrška je distribuirana „nepravедno“: svega 5% farmi prima polovinu agrarnog budžeta, dok preko 50% proizvođača uživa dodatne prihode koji su ekvivalent iznosu od 4% budžeta.⁵³ Potrošači u ujedinjenoj Evropi su postali svesni činjenice da sopstvenim odricanjem doprinose poboljšanju položaja onih kojima je već dobro, dok se siromašnim farmerima ne pomaže na pravi način. Otuda se lobi potrošača sve značajnije suprotstavlja agroindustrijskom lobiju koji tradicionalno ima značajno mesto u pregovorima oko utvrđivanja mera CAP. Pomoć velikim farmerima postaje problematična i u smislu prenošenja efekata na svetsko tržište poljoprivrednih proizvoda, te otuda ovo područje postaje

⁵⁰ U EEZ kvote su prvi put ustanovljene za proizvodnju mleka 1984. godine.

⁵¹ Opširnije videti Colman D. and Roberts D. (1997): „Economics of the CAP in Transition“, Ibidem, pp. 106-113.

⁵² Colman D. and Roberts D. (1997): „Economics of the CAP in Transition“, Ibidem, p.95

⁵³ Navedeno prema Richard B. and Wyplosz C. (2004): *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, New York, p. 239.

značajno i u kontekstu pritisaka Urugvajске runde u okviru GATT-a (opširnije videti deo 7.6.3).

Na kraju, intenzifikacija poljoprivredne proizvodnje dovela je do usvajanja Zelenog dokumenta “Budućnost za CAP” 1984. godine (*EC 1984 Green Paper “Perspectives for the Common Agricultural Policy”*). U ovom dokumentu se ističe značajna veza između agrarne politike i politike zaštite okruženja putem promovisanja agrarne prakse prijateljske po okruženje. Godinu dana kasnije ustanovljena su specijalna područja intervenisanja iz agrarnog budžeta za kompenzaciju farmerima koji trpe gubitke zbog dobrovoljne deintenzifikacije proizvodnje ili koriste tradicionalne metode proizvodnje koji doprinose zaštiti staništa i biodiverziteta.

„Mekšerijevim reformama“ nagovešteni su jasniji obrisi transformisanja tradicionalne evropske agrarne politike. Reformisana CAP počiva na dva noseća stuba: prvi stub čine cenovna podrška (podrška tržištu); drugi stub čini politika ruralnog razvoja (reklasifikovana podrška dohotku farmera na relaciji poljoprivreda - zaštita okruženja). Reformama je predviđeno da prvi stub podrške poljoprivredi, iako još uvek dominantan, u budućnosti treba da ima manji značaj. Po prvi put se mogu naći i jasne naznake da plaćanja iz agrarnog budžeta treba da budu „neutralna“, tj. odvojena od proizvodnje (*decoupled payments*). Istovremeno su uvedeni programi dobrovoljnog odustajanja od proizvodnje. Projektovan razvoj budžetskih davanja za potrebe poljoprivrede bazira na pretpostavci da će u budućnosti primat dobijati drugi stub podrške agraru koji se značajno oslanja na programe koji pružaju podršku zaštiti agrookruženja (*agri-environmental payments*).

Predlog za poslednju reformu CAP dat je jula 1997. godine u formi dokumenta nazvanog AGENDA 2000. Ovom reformom su promovisani reformski zahvati unutar CAP praćeni pripremom strukturnih fondova za planirano proširenje EU na Istok. Predloženi reformski zahvati su bili praćeni i srednjoročnim planom budžeta za finansiranje CAP i ruralnog razvoja. Reforma je označavala pojednostavljenje pravila i dalju decentralizaciju odlučivanja o načinu korišćenja strukturnih fondova. Pored nastavljanja pružanja podrške dohotku farmerima, širok spektar mera iz domena ruralnog razvoja i zaštite agrookruženja su po prvi put uvedene u praksu. Predlogom AGENDE 2000 precizirano je da primena mera ne treba da bude ograničena na određene prostore, već da širom EU treba da ima izrazit kohezioni karakter. Predviđeno je i značajno pomeranje CAP ka tzv. „drugoj kutiji“ mera. Ipak, usvojen set mera pod nazivom AGENDA 2000 marta 1999. godine (Berlinski sporazum, 1999.) predvideo je značajne restrikcije trošenja upravo u okviru primene mera iz „druge kutije“ CAP. Osnovni CAP budžet – Garantna sekcija, formiran je na

nivou 40.5 milijardi evra po godini, sa samo 10% ovih sredstava alociranih ka ruralnom razvoju.

AGENDA 2000 predstavlja i projekciju razvoja poljoprivrede EU u periodu 2000-2006. godine, uzimajući u obzir očekivano proširenje Zajednice. Ovim planom se produbljuje i proširuje reforma iz 1992. godine, zamenom sistema podrške poljoprivredi putem zaštitnih cena sistemom direktnih plaćanja farmerima. Tako su promovisane mere podrške poljoprivrednicima bazirane na hektaru zasejane površine ili broju uslovnih grla stoke. Ovaj sistem se pokazao kao uspešan, obzirom da je doprineo smanjenju viškova i kontroli izdvajanja za podršku proizvodnji bez ugrožavanja planiranog prosečnog rasta prihoda farmera od 4,5 odsto godišnje. Osim toga, AGENDA 2000 je utvrdila aktivnosti u pravcu jačanja konkurentnosti poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda poreklom iz Unije na unutrašnjem i svetskom tržištu, pronalaženja alternativnih zaposlenja i izvora prihoda za farmere, integrisanja ekoloških i strukturnih aspekata u CAP, unapređenja kvaliteta i sigurnosti hrane i u pravcu pojednostavljenja agrarne regulative kako bi se sistem propisa učinio transparentnim i pristupačnim.

Drugi važan cilj reforme je smanjenje garantovanih cena određenih poljoprivrednih proizvoda, čime bi se omogućilo osetno smanjivanje cena žitarica (što bi EU obezbedilo odlične pozicije u predstojećim pregovorima o poljoprivredi u okviru Svetske trgovinske organizacije). Uslov za dobijanje subvencija bila bi obaveza da se unapređuje zaštita životne sredine, zaštita životinja i podiže kvalitet proizvedene hrane. Najveći protivnici ovako radikalne reforme su Francuska, Španija i Grčka, obzirom da su te tri države najveći korisnici budžeta Unije za poljoprivredu. Francuska, pri tome, upozorava da bi predložena dinamika smanjivanja od 3% godišnje ugrozila egzistenciju najmanje 200 hiljada francuskih farmera. Reformu ipak snažno podržava Nemačka koja za sprovođenje CAP izdvaja najviše, a slede je Velika Britanija i Holandija. Vlada Nemačke čak smatra da predloženi reformski paket nije dovoljno radikalan i da će, njegovom primenom, izdvajanja za poljoprivredu u zajedničkom budžetu biti samo neznatno manja.⁵⁴

Luksemburškim sporazumom iz 2003. god AGENDA 2000 je revidirana.⁵⁵ Reforma uvodi pojam direktnih plaćanja (*direct income payments*) koje primaju evropski farmeri na bazi prosečnih plaćanja iz budžeta koje su imali u trogodišnjem periodu. Ključne reči ove reforme vezuju se za jačanje

⁵⁴ Opširnije videti Nemes G. (2005): *The politics of rural development in Europe*, Institute of Economics Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

⁵⁵ Ove reforma CAP poznata je i pod imenom Fišlerova reforma, po Franz-u Fischler-u, komesaru za poljoprivredu u Evropskoj Komisiji.

konkurentnosti agrosektora EU i potenciranje multifunkcionalnosti poljoprivrede unutar integralnog ruralnog razvoja. Novi sistem podrške podrazumeva postepeno ukidanje kvotiranja proizvodnje i interventnih cena. Sporazum iz Luksemburga projektovao je okvire za vođenje CAP do 2013. god.

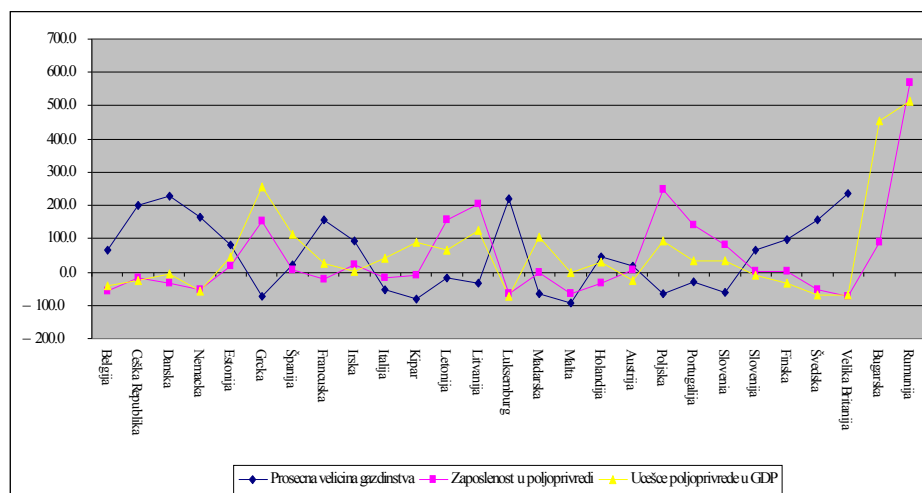
***b) Modeli evropske poljoprivrede
i podrška strukturnom prilagođavanju agrosektora u EU***

Evropski model poljoprivrede nije homogen. Unutar EU postoje bitne razlike u veličini proizvodnih jedinica i mogućnostima poljoprivredne proizvodnje. Ključna karakteristika evropskog modela poljoprivrede vezuje se za činjenicu da upravo različiti modeli koegzistiraju i zajednički doprinose ostvarenju ciljeva CAP. Prikaz prosečne veličine farme, zaposlenosti u poljoprivredi i učešća poljoprivrede u GDP pojedinih zemalja članica EU u odnosu na evropski prosek pruža potvrdu prisutnosti strukturnih dispariteta (grafikon 7.11). Prihvatajući različitost, kreatori CAP su tokom 1990-tih zvanično priznali da postoje dva modela evropske poljoprivrede: “južni” i “severni”.⁵⁶ Poljoprivredu Grčke i Italije, na primer, karakterišu mala gazdinstva prosečne veličine od 4-6 ha. U Portugaliji je prosečno gazdinstva jedva nešto veće od 8 ha obradivog zemljišta. Farme srednje veličine zastupljene su u Austriji, Finskoj, Belgiji i Holandiji. Najučestaliji nacionalni prosek veličine farme u EU je od 26 do 38 ha, dok se Velika Britanija izdvaja sa najvećom prosečnom veličinom farme od 67,3 ha.⁵⁷

Veoma male farme prisutne u “južnom” modelu ne pružaju dovoljno dobru osnovu za život poljoprivrednika. Izuzev primera uske specijalizacije, mnogi farmeri imaju i druge izvore prihoda. Unutar poljoprivredne proizvodnje prisutan je značajan stepen diverzifikacije. U ovom modelu primat se daje teritorijalnim i kulturnim aspektima. Postoje i ekstremi koji ukazuju na pristup baziran na povećanju produktivnosti i mogućnostima realizacije. Prednosti manjih poljoprivrednih jedinica, u kratkom i srednjem roku, jesu veća fleksibilnost i posebno manja osetljivost na promene cena i tržišna kretanja. Farmeri u okviru “južnog” modela otvoreno izražavaju jak otpor promenama, pri čemu je prisutan jak osećaj privrženosti zanimanju poljoprivrednika. „Južni” model ima dominantne karakteristike radno-kulturnog pristupa poljoprivredi.

⁵⁶ Opširnije videti Zakić Z. i Stojanović Ž. (2003): „Poljoprivreda u modelu ruralnog razvoja Evropske unije”, *Poljoprivreda i ruralni razvoj u evropskim integracijama* Poljoprivredni fakultet Beograd, str. 11-20.

⁵⁷ Podaci navedeni prema *European Commission Directorate General for Agriculture (DG VI), Rural Developments, Op.cit. p.32.*



Grafikon 7.11: Diferenciranost modela evropske poljoprivrede

(Stojanović Ž. (2007): „The Agricultural Policy Changing Directions and Implications on Agricultural and Rural Development in Serbia”, ed. Gojko Rikalović and S.Devetaković ed. Economic Policy and the Development of Serbia, Faculty of Economics Belgrade)

Razvijajući kapacitet za preživljavanje manje farme su još uvek aktivni akteri na privrednoj sceni EU. Posmatrajući poljoprivredna gazdinstva na području Mediterana, koja balansiraju između otpora promenama i potrebe da se restrukturiraju, agroekonomisti u prvi plan ističu pitanje *kakva je budućnost “južnog” modela?* U tom smislu, razvoj italijanske poljoprivrede u poslednje dve decenije XX veka ukazuje na mogući put prilagođavanja. Uprkos neznatnim promenama u broju mikro farmi (do 1 ha) u ovoj zemlji su zabeležena bitna poboljšanja u samom pristupu upravljanju, a posebno u slučaju malog poseda. Porast korišćenja usluga van farme je osnovni signal koji može garantovati novu formu agregacije podeljenog - iscepanog zemljišnog poseda. Ovo se posebno odnosi na adekvatnu valorizaciju uloge marketing kooperativa i različitih formi udruživanja u poljoprivredi.

Ponašanje poljoprivrednika u okviru “severnog” modela evropske poljoprivrede dozvoljava znatno snažnije delovanje zakona koncentracije i centralizacije kapitala. Ovde je poljoprivredna aktivnost bazirana na poslovno-profesionalnom pristupu. Farme srednje veličine (15-17 ha) obično su povezane sa specijalizacijom u radno-intenzivnim vrstama proizvodnje (voće i povrće, proizvodnja cveća, intenzivno stočarstvo) kao što je to slučaj u Holandiji i području Flandrije. U južnim delovima Nemačke ove farme ostvaruju određenu

kombinaciju proizvodnih aktivnosti i bazirane su na part-time pristupu. U Francuskoj je evidentna orijentacija ka proizvodnji žita i ekstenzivnoj stočarskoj proizvodnji. Uprkos rapidnom padu broja farmi u ovoj zemlji je povećan broj mladih poljoprivrednika koji poseduju veće farme, što je rezultat nacionalne politike vođene tokom 1980-tih i ranih 1990-tih (penzionisanje u 60-toj, prevremena penzija u 55-toj, pomoć mladim poljoprivrednicima i dr.). Ista tendencija prisutna je i u Danskoj.

Potpuru potpunoj opravdanosti podele evropske poljoprivrede u dva modela - “južni” i “severni”, pruža i analiza poljoprivrednog dohotka. Među zemljama članicama EU postoje značajne razlike u ostvarenom neto prihodu na osnovu poljoprivredne aktivnosti. Na vrhu skale nalaze se tri severne evropske zemlje - Danska, Belgija i Holandija. Na nivou proseka po ostvarenom poljoprivrednom dohotku nalaze se Španija, Nemačka i Austrija, dok su ispodprosečna primanja zabeležena u Irskoj, Grčkoj, Švedskoj, Italiji, Finskoj i Portugaliji (od -11% do -35%). Ukoliko se nivo ostvarenog poljoprivrednog dohotka upotrebi kao kriterijum za diferencijaciju u EU se mogu izdvojiti tri zone: (1) planinska područja u kojima je nivo ostvarenog poljoprivrednog dohotka ekstremno nizak, tj. za 45% niži od evropskog proseka; (2) manje favorizovana područja gde su primanja na bazi aktivnosti u poljoprivredi za 19% niža od evropskog proseka; (3) favorizovana područja sa prosečno ostvarenim poljoprivrednim dohotkom 26% iznad standardnog nivoa istog pokazatelja u EU. Ekonomski prosperitetni regioni nude bolje šanse za zapošljavanje van poljoprivrede i supstituciju poljoprivrednog nekim drugim vidom dohotka.⁵⁸ U tom smislu, neminovno je prerastanje farmera u “ruralne preduzetnike” koji u zamenu za poljoprivredna dobra proizvode širok spektar proizvoda i usluga zasnovanih na tehničkim, finansijskim i komercijalnim osnovama ruralnih regiona.

Stalna podrška strukturnim promenama postala je osnovna karakteristika CAP. Poljoprivredu EU karakteriše kontinualno smanjenje poljoprivrednog stanovništva praćeno koncentracijom i centralizacijom kapitala. Promene u evropskoj poljoprivredi u poslednjoj deceniji dvadesetog veka mogu biti sumirane na sledeći način: *prvo*, broj farmi je smanjen za 9%; *drugo*, prosečna veličina farme je povećana za 2,5 ha (sa 15 na 17,5 ha); *treće*, uprkos povećanju prosečne veličine farme iskorišćena poljoprivredna površina u EU smanjena je za 1%. Na nivou EU postignuta je saglasnost o strukturi raspodele

⁵⁸ Part-time farme su, ipak, dominantan oblik privređivanja u većini regiona. Tako je sredinom 1990-tih u Grčkoj, Portugaliji i Italiji samo 10% zaposlenih u poljoprivredi svoje aktivnosti baziralo na full-time osnovi, dok je to u Danskoj, Irskoj, Holandiji, Austriji i Finskoj iznad 50%.

sredstava podrške strukturnim reformama u agraru. To istovremeno ne vodi nužnom prelamanju prioriteta u domenu praktikovanih mera podrške strukturnom prilagođavanju poljoprivrede na nacionalnom nivou. Tako se, na primer, u Danskoj i Holandiji primat daje investicijama u poljoprivredi, u Belgiji i Francuskoj prednost dobijaju mladi farmeri, dok je u Španiji favorizovan agroprehrambeni sektor. Kompenzatorna davanja, kao dominantan vid podrške, praktikuju se u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Luksemburgu, Austriji, Finskoj i Švedskoj.⁵⁹ Prioriteti u korišćenju sredstava namenjenih strukturnim reformama očigledno reflektuju i pomenute različite pristupe modeliranju poljoprivrednog sektora na nacionalnom nivou unutar EU.

Horizontalne mere usmerene ka strukturnom prilagođavanju agrosektora u EU definisane su ciljnim programa (*Objectives*) koji su ustanovljeni 1988. god. Prvobitno je formirano šest ciljnih programa (Ciljni program 1: Regioni u zaostajanju; Ciljni program 2: Industrijski regioni u opadanju; Ciljni program 3: Dugoročna nezaposlenost; Ciljni program 4: Zapošljavanje mladih, Ciljni program 5: (a) Strukturno prilagođavanje agrosektora, (b) razvoj ruralnih područja; Ciljni program 6: Regioni sa niskom gustinom naseljenosti).⁶⁰ Berlinskim sporazumom (Agenda 2000) redefinisani su ciljni programi, te ih sada ima tri od čega dva pokrivaju područje poljoprivrede i ruralnog razvoja (Ciljni program 1: Regioni sa niskom gustinom naseljenosti i Ciljni program 2: Regioni sa strukturnim teškoćama). Podrška strukturnom prilagođavanju u poljoprivredi – raniji program 5a, obuhvaćen je Uredbom o ruralnom razvoju (*Rural Development Regulation 1257/99*). Način posmatranja strukturnog prilagođavanja agrosektora EU je evoluirao: postao je segment politike ruralnog razvoja koja je usaglašena sa regionalnim razvojnim planovima.

Nezavisno od pozicije koju su programi strukturnog prilagođavanja imali u institucionalnom smislu, primenjivane mere su u posmatranom periodu bile identične. U tom smislu, mere podrške strukturnom prilagođavanju u poljoprivredi pokrivaju dva područja. *Prvo* se odnosi na modernizaciju poljoprivrednih domaćinstava (investicije u poljoprivredi, pomoć mladim poljoprivrednicima, programe prevremenog penzionisanja, profesionalne edukacije, kao i pomoć u vidu kvalitetnih usluga van farme - poput računovodstva ili menadžmenta). *Drugo* područje se vezuje za aktivnosti u sektoru prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda.

⁵⁹ Izvor: European Commission, *Rural Developments*, op.cit.p. 61

⁶⁰ Opširnije videti Fennel R., Ibidem, p. 340.

Podrška investicijama u poljoprivredi se realizuje u formi subvencionisanja kamatnih stopa ili odobrenja dodatnog novčanog iznosa za ulaganje na farmi. Javno kofinansiranja kreće se u rasponu od 20-45%. Uslovi za dobijanje ove vrste pomoći su veoma restriktivni. Dohodak poljoprivrednika mora biti jednak ili niži od prosečnih primanja radnika zaposlenih u nepoljoprivrednom sektoru u okviru regiona. Prisutne su i sektorske restrikcije počev od onih koje ne dozvoljavaju prekoračenje dodeljenih kvota za proizvodnju do zahteva za diverzifikaciju aktivnosti na farmi. U nekim sektorima, poput živinarstva, dozvoljeno je kofinansiranje uskog spektra projekata usmerenih ka zaštiti životne sredine i poboljšanju higijenskih uslova i zdravlja stoke.

Savremene mere u okviru horizontalnih strukturnih programa značajno podržavaju proces *formiranja poželjne starosne strukture poljoprivrednog stanovništva*. U periodu 1990-97. god u EU zabeleženo je smanjenje broja farmera ispod 35 godina za 28%. U istom periodu grupa najstarijih poljoprivrednika - iznad 65 godina, zabeležila je blagi pad od svega 3%, sugerišući postojanje bitnih problema povezanih sa odsustvom želje da se vlasništvo nad farmom i upravljanje gazdinstvom prepuste mlađim generacijama.⁶¹ Zaustavljanju ovih tendencija data je adekvatna pažnja kroz programe pomoći mladim poljoprivrednicima, s jedne, te prevremenog penzionisanja starijih poljoprivrednika, s druge strane.

Evropski poljoprivrednici mlađi od 40 godina mogu očekivati dodatnu finansijsku pomoć.⁶² Da bi učestvovali u ovom programu oni treba da ispune određene uslove u pogledu profesionalne kvalifikovanosti za obavljanje planirane aktivnosti uz uslov da poljoprivreda mora biti njihova glavna delatnost. Generalno posmatrano, mladi poljoprivrednici su u istovetnoj poziciji kao preduzetnici u sektoru malih i srednjih preduzeća kada započinju svoj biznis. Neuhodane aktivnosti, poreski tretman i uslovi kreditiranja su samo neki sa liste njihovih zajedničkih problema koji se mogu rešiti uz podršku iz javnih fondova. Dodatno, u okviru reforme CAP (1992) ustanovljena je mogućnost prevremenog penzionisanja. Otpremnina, godišnje doznake ili dopuna osnovne penzije su konkretni oblici realizacije ove vrste pomoći. Primaoci transfera su poljoprivrednici stariji od 55 godina koji nisu stekli zakonom propisane uslove za penzionisanje. Referentni period koji se prati je poslednjih deset godina kada

⁶¹ O aktuelnoj situaciji i budućnosti mladih farmera u EU više videti: *The Future of Young Farmers in the European Union* (working paper), Directorate General for Research - European Parliament, Agriculture, Forestry and Rural Development Series, April 2000.

⁶² U Irskoj, Španiji i Francuskoj je određena niža starosna granica (35 godina).

je primalac ovih sredstava svoju aktivnost morao zasnivati na poljoprivredi, ali i narednih pet godina kada se obavezuje da će nastaviti da se bavi poljoprivrednom aktivnošću na način koji doprinosi očuvanju ili poboljšanju kvaliteta životne sredine.

Podrška sektoru prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, kao sastavni deo strukturnih horizontalnih mera, indirektno doprinosi poboljšanju položaja evropskih farmera. Ove mere su usmerene ka racionalizaciji i razvoju sistema pakovanja, konzerviranja i prerade poljoprivrednih proizvoda, poboljšanju kvaliteta proizvoda, recikliranju sporednih proizvoda sa farme i unapređenju marketinga.

U cilju dostizanja programiranog stepena kohezije unutar EU, pomoć realizovana u domenu investicija u agroindustrijskom sektoru ima različit kvalitet. Ona se kreće iznad 35% u Španiji i Italiji, dok je u razvijenim zemljama EU zastupljena niža stopa javnog kofinansiranja iz Strukturnog fonda (do 25%). Međutim, uprkos ustanovljenog limita ovde podrška dostiže čak i 55% (obično se koristi i sistem subvencionisanja na nacionalnom i regionalnom nivou), čime se postojeći dispariteti na relaciji razvijeni - manje razvijeni samo dodatno produbljuju.

Na nivou EU postignuta je saglasnost o strukturi raspodele sredstava podrške strukturnim reformama u agraru. To istovremeno ne vodi nužnom prelamanju prioriteta u domenu praktikovanih mera podrške strukturnom prilagođavanju poljoprivrede na nacionalnom nivou. Tako se, na primer, u Danskoj i Holandiji primat daje investicijama u poljoprivredi, u Belgiji i Francuskoj prednost dobijaju mladi farmeri, dok je u Španiji favorizovan agroprehrambeni sektor. Kompenzatorna davanja, kao dominantan vid podrške, praktikuju se u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, Luksemburgu, Austriji, Finskoj i Švedskoj.⁶³ Prioriteti u korišćenju sredstava namenjenih strukturnim reformama očigledno reflektuju i pomenute različite pristupe modeliranju poljoprivrednog sektora na nacionalnom nivou unutar EU.

Horizontalne mere usmerene ka strukturnom prilagođavanju poljoprivrede u EU (tzv. ciljni programi) nisu dale željene rezultate. Početne namere dovedene su u pitanje iz najmanje četiri razloga, a to su: (1) ne postoji programirani okvir realizacije planova na nivou EU što može voditi gubitku osnovnog cilja - multifunkcionalnog razvoja poljoprivrede u okviru ruralne ekonomije; (2) odsustvo evaluacije usled nepostojanja konzistentne šeme za implementaciju horizontalnih mera otežava mogućnost kontinualne ocene

⁶³ Izvor: Rural Developments, op.cit.p. 61

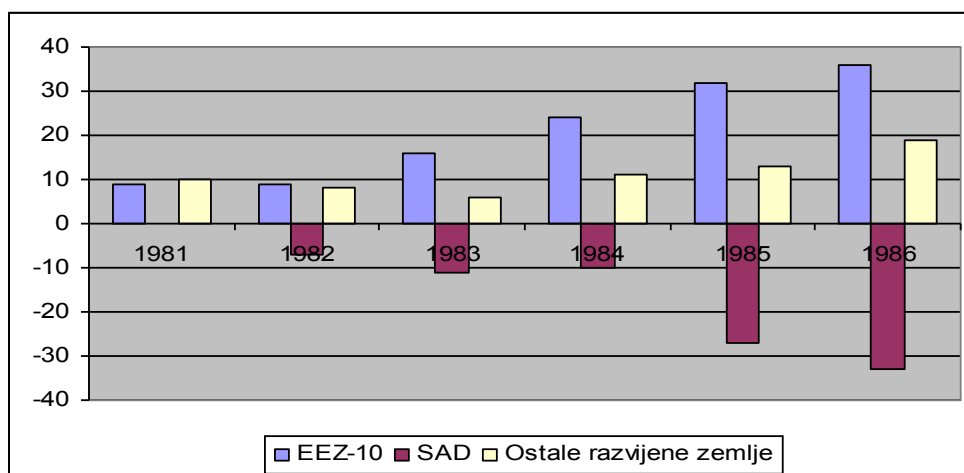
uspešnosti praktikovanih mera, a time utiče na pravovremenost korektivnih akcija; (3) način na koji je određen krug korisnika sredstava ne pogoduje postignutom diverzitetu aktivnosti na farmi ili potrebi za diverzifikacijom istih van farme; (4) sektorske restrikcije, praktikovane kroz kvotiranje kao jednu od osnovnih mera CAP, isključuju mogućnost investiranja u određene aktivnosti koje mogu biti od presudnog značaja za restrukturiranje lokalnih ekonomija.

7.6.3 Svetska trgovinska organizacija i liberalizacija agrosektora

Svetska trgovinska organizacija (*World Trade Organization – WTO*) formirana je 1994. god u Marakešu kao finalni rezultat Urugvajске runde pregovora u okviru GATT-a.⁶⁴ Sve do osnivanja STO, GATT je bio jedini multilateralni instrument kojim je regulisana oblast međunarodne trgovine. U periodu 1947-1994 godina održano je 8 runda pregovora. Dominantna tema prvih pet rundi odnosila se na snižavanje carina u međusobnoj trgovini zemalja potpisnica GATT-a. U okviru pregovora u tri naredne runde (Kenedi runda: 1963-1967; Tokijska runda 1973-1979; Urugvajска runda 1986-1993) u multilateralne dogovore uvedene su nove teme koje su označavale proširenje delokruga GATT-a na antidamping, necarinske mere i specifične oblasti, uključujući i poljoprivredu. U suštini, ozbiljnije bavljenje pitanjima agrarnog protekcionizma pozabavila se tek Urugvajска runda. Ona predstavlja prevashodno insistiranje SAD na internacionalnom prihvatanju eliminisanja subvencija u poljoprivredi. Pada u oči činjenica da je Urugvajска runda pokrenuta upravo u vreme kada subvencionisani izvoz poljoprivrednih proizvoda iz EEZ prelazi izvoz ovih proizvoda iz SAD (grafikon 7.13).

Urugvajска runda je naišla na različito gledanje i prihvatanje od strane pojedinih zemalja. Otuda je i sam proces pregovaranja bio veoma usporen i nedovoljno uspešan. Tokom rasprava, posebno su izražavani različiti pristupi dve ekonomske velesile tj. EEZ i SAD, mada su obe imale zajednički interes da izbegnu skupi rat izvoznih subvencija, preko kojih bi se utrkivale na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda. Ova utakmica se naročito potencira u vreme raspada istočnog socijalističkog bloka (osvajanje novootvorenih tržišta zemalja u tranziciji, koje su u prethodnom procesu industrijalizacije u velikoj meri zanemarivale oblast proizvodnje hrane).

⁶⁴ Opšti sporazum o tarifama i trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*) organizacija koju su osnovale 23 zemlje 1947. god, a koja ima za cilj poboljšanje međunarodne trgovine preko redukcije carina i eliminisanje nepotrebnih barijera u trgovini.



**Grafikon 7.13: Indeks izvoza poljoprivrednih proizvoda 1980-1986
(1980=100)**

(Izvor GATT (1988): *General Agreement on Tariffs and Trade, GATT International Trade, 87-88*)

Kao neposredni povod pokretanja Urugvajске runde mogla bi se uzeti činjenica da je nivo zaštitnih cena poljoprivrednih proizvoda posebno porastao u periodu između 1983-86. godine i to u velikoj meri kao posledica pada svetskih cena. To se može argumentovati sledećim podacima:⁶⁵ subvencije proizvođačima nepoljoprivrednih proizvoda u prvoj polovini 1980-tih kreću se od 7-12% (a uz dodatak različitih domaćih subvencija, možda 10-15%) u OECD zemljama, dok za poljoprivredne proizvode ove subvencije dostižu skoro 80% u Japanu, a u SAD i EEZ preko 40%. Ovaj raskorak subvencionisanja između poljoprivrednih i nepoljoprivrednih proizvoda ubrzao je ideje o potrebi radikalnijih zaokreta u trgovini poljoprivrednim proizvodima. Iz toga su proizašli brojni zahtevi da se pokrene reforma agrarne politike upravo u domenu cena.

Politika cena poljoprivrednih proizvoda u EEZ i SAD zasnovana je na ogromnim troškovima državnog budžeta, ali i na glomaznom sistemu institucija za njeno sprovođenje, odnosno administriranje. Naravno, ovakva politika cena postaje sve veći teret za državu, što predstavlja polaznu tačku sve glasnijih zahteva za reformom ukupne agrarne politike, ne samo unutar ove dve velike i

⁶⁵ Moyer H.W. and Josling E.T. (1990): *Agricultural Policy Reform, Politics and Process in the EC and USA*, Iowa State University Press, Ames, p. 172.

ekonomski suprotstavljene zajednice, već i u širim međunarodnim razmerama (naročito zbog toga što je ugroženo tržište Argentine, Australije, Kanade i Novog Zelanda). U EEZ su svesni problema koji se izražava u enormnim troškovima budžeta još od Manšoltovog plana, koji su pojačani sredinom 1980-tih (vreme izrazite krize u poljoprivredi razvijenih zemalja, izazvane hiperprodukcijom i velikim zaduženjem farmera, koje je i u EEZ dovelo do "kvotiranja" proizvodnje određenih proizvoda i različitih programa izvlačenja zemljišta iz sistema obrade). I u SAD postoji jasno viđenje ove problematike. Naime, proizvodnja hrane na prostoru obe zajednice se kontinuirano povećava u vreme relativno statične međunarodne i domaće tražnje sa negativnim posledicama na cene i dohodak poljoprivrede. Sve to intenzivira konkurenciju između EEZ i SAD na svetskom tržištu, što dramatično povećava troškove subvencija. Sve što je rečeno, jasno ističe potrebu reforme agrarne politike ne samo u EEZ (Unija od 1994. godine) i SAD, već i kod drugih agropartnera ove dve zajednice.

Uprkos brojnim otporima i inerciji u prihvatanju promena presubvencionisanog režima trgovine poljoprivrednim proizvodima u SAD i u EEZ, proces pregovaranja oko Urugvajске runde, iako sa znatnim prekoračenjem planiranog roka, konačno je priveden kraju. Naime, u planu je bilo da se Urugvajска runda okonča tokom perioda 1986-1990. godine, ali ovi pregovori su se otegli sve do polovine aprila 1994. godine. Spremnost razvijenih i manje razvijenih zemalja da se učini radikalna zaokret u načinu vođenja agrarne politike nagovešten je usvojenim Sporazumom o poljoprivredi (*The Uruguay Round Agreement on Agriculture – URAA*).⁶⁶ Zemlje potpisnice su se sporazumele o dugoročnim ciljevima daljeg razvoja tržišta poljoprivrednih proizvoda. Ovi ciljevi se svode na sledeće: (1) utemeljenje fer tržišno-orijentisanog sistema trgovine poljoprivrednim proizvodima; (2) obavezivanje zemalja članica da štite, podržavaju i jačaju utemeljeni operaciono-efektivniji sistem trgovine poljoprivrednim proizvodima, baziran na principima GATT-a; (3) zavođenje oštre discipline u sprovođenju dogovorenog sistema trgovine.⁶⁷ Sporazum je predvideo značajnu redukciju državnog intervencionizma u cilju stvaranja ambijenta koji podstiče rast konkurentnosti na međunarodnom nivou.

⁶⁶ U okviru Urugvajске runde pregovora potpisan je i Sporazum o sanitarnim i fitosanitarnim merama (*The Sanitary and Phytosanitary Agreement – SPS*) kojim je obuhvaćeno uvođenje međunarodno prihvaćenih standarda u preventivne mere uvozne kontrole proizvoda sprovedene u cilju zaštite ljudi, životinja i biljaka. Kako su ove mere imale prenaplašen protekcionistički karakter, one su služile vrlo često za nametanje trgovinskih barijera.

⁶⁷ O svim ovim odrednicama Urugvajске runde videti detaljnije: *Uruguay Round, Final Act*, Marrakesh, 15. april 1994, Agreement on Agriculture, p. 43-84.

Konkretni poduhvati koje treba realizovati u cilju uspostavljanja pravednog, tržišno-orijentisanog sistema trgovine poljoprivrednim proizvodima upakovani su u tri reformska područja: pristup tržištu, izvozne subvencije i domaća podrška agraru.

Reforme u vezi sa liberalizacijom pristupa tržištu bliže uređuju oblast merenja nivoa spoljnog zida zaštite agroprivrede i postupak tarifne redukcije (tarifikacija, tarifne koncesije, tarifne kvote i zaštitna klauzula). Tarifikacija podrazumeva konvertovanje svih necarinskih barijera koje se primenjuju na granici u fiksnu carinu. Kompatibilan postupak utvrđivanja ukupnih barijera na granici vrši se formiranjem liste tarifnog opterećenja za sve grupe poljoprivrednih proizvoda po međunarodno standardizovanom sistemu klasifikacije. U ovoj listi svaka zemlja ima obavezu da navede stope tarifnog opterećenja iz baznog perioda (1986-88), kao i maksimalne carinske stope koje mogu biti primenjene pri uvozu određene kategorije poljoprivrednog proizvoda. Modeli za redukciju zaštite domaće agroprivrede mogu biti različiti. Švajcarska formula je, na primer, predviđala progresivno smanjenje carina za proizvode sa visokim carinskim stopama. Linearni pristup, koji je preovladao, obezbedio je primenu iste stope redukcije opterećenja na granici nezavisno od početne visine tarifne stope. Redukcija tarifnih stopa je podrazumevala vraćanje na nivo prosečnog opterećenja koji je postojao u baznom periodu, uz obavezu smanjenja u šestogodišnjem periodu za najmanje 36%. Ovde je predviđen i povlašćeni tretman zemalja u razvoju za koje je konstatovano da iznos redukcije u desetogodišnjem periodu treba da bude 24%. Tarifne kvote dozvoljavaju utvrđivanje obima tzv. povlašćenog uvoza na zaštićeno domaće tržište. Pravo da se iskoristi specijalna zaštitna klauzula može biti aktivirano ukoliko obim uvoza u poređenju sa referentnom vrednošću (prosečan uvoz u prethodnom trogodišnjem periodu) pokazuje rapidno povećanje, ili ako uvozne carine padnu za više od 10% ispod određenog nivoa prag cene. Tada zemlja, nakon objavljivanja promena u tarifnom režimu, stiče pravo da poveća nivo carinske stope na određeni proizvod.⁶⁸

Zahtev za redukcijom domaće podrške agrosektoru nastao je kao odgovor na praktikovane mere agrarne politike u domenu tržišta i cena koje vode nerealno visokom nivou poljoprivredne proizvodnje, pre svega u razvijenim ekonomijama. Povećavajući nelojalnu ponudu na svetskoj pijaci, razvijene ekonomije su u velikoj meri uticale na opšti pad cena poljoprivrednih proizvoda. U cilju redukcije svih vidova podrške koje na navedeni način

⁶⁸ Specijalna zaštitna klauzula definisana je na zahtev EU u cilju izbegavanja tržišnih poremećaja od „previše“ nekontrolisanog uvoza.

iskrivljaju situaciju na svetskom tržištu, Sporazumom o poljoprivredi uređena su tri bitna područja: (1) striktna procedura merenja obima podrške poljoprivredi - putem zbirne i ekvivalentne mere (*Aggregate Measurement of Support – AMS i Equivalent Measurement of Support – EMS*); (2) metodologija razvrstavanja mera podrške; (3) obaveza redukcije domaće podrške.

Multilateralni pregovori su iznedrili tzv. *semafor sistem* unutar koga su mere interne podrške klasifikovane u tri kutije – žutu, plavu i zelenu. Žuta kutija obuhvata mere interne podrške koje su podložne redukciji u jednakom godišnjem procentu (20% za razvijene i 13% za zemlje u razvoju). Plava kutija objedinjuje mere interne podrške izuzete iz obaveze redukcije (plaćanja zasnovana na fiksnim površinama i prinosima, kao i fiksnom broju stoke ukoliko ne prelaze 85% baznog obima proizvodnje). Ovde su uključeni i različiti vidovi proizvodno-specifične i proizvodno-nespecifične podrške koja bi po svojoj suštini morala biti obuhvaćena žutom kutijom ukoliko je ispunjen uslov da njihov iznos ne prelazi 5% vrednosti pojedinačne proizvodnje ili 5% vrednosti ukupne poljoprivredne proizvodnje (za zemlje u razvoju 10%). Na kraju, zelena kutija obuhvata mere interne podrške za koju je ocenjeno da nema ili nema značajne distorzivne efekte po proizvodnju i trgovinske tokove na svetskom nivou. Kao dozvoljene mere interne podrške u okviru zelene kutije identifikovane su sledeće kategorije: (1) opšte usluge (istraživanja, kontrola štetočina i bolesti, obučavanje, savetodavne službe, inspekcija, kontrola kvaliteta, standardizacija, marketing i promocija, kao i infrastrukturne usluge na komunalnom nivou); (2) finansiranje robnih rezervi na nivou obezbeđenja strateške prehrambene sigurnosti; (3) interna pomoć u hrani; (4) direktna plaćanja poljoprivrednim proizvođačima (dohodovni transferi razdvojeni od tekućih prihoda, programi garantovanja prihoda, naknade za gubitak usled elementarnih nepogoda, programi povlačenja proizvođača i resursa iz proizvodnje, investiciona podrška za strukturno prilagođavanje na farmi, programi zaštite agrookruženja i programi podrške regionalnog razvoja).

U Sporazumu o poljoprivredi područje izvoznih subvencija regulisano je mnogo jasnije u odnosu na sva ostala rešenja. Ove regule se odnose ne samo na vrednost subvencionisanja izvoza, već i na obim tako ostvarenih spoljnotrgovinskih tokova. Referentni period na osnovu koga se obračunava redukcija izvoznih subvencija je 1986-90. god, a predviđeno šestogodišnje smanjenje iznosi 21% od obima subvencionisanog izvoza (uz izuzimanje prerađenih proizvoda) i 36% direktnih troškova za izvozne subvencije (*ad valorem*). Zemlje u razvoju su i ovde, na prvi pogled, stavljene u povoljniji položaj budući da je za njih period prilagođavanja znatno duži (10 godina) i da je smanjena očekivana redukcija obima izvoza za 10%. U celini posmatrano,

rešenja vezana za redukciju izvoznih subvencija formulisana su na način koji favorizuje zemlje koje su ih i ranije koristile u najvećoj meri.⁶⁹ Sporazumom o poljoprivredi predviđena je *klauzula mirovanja* koja je dozvoljavala protežiranje primenjivanih mera subvencionisanja do kraja 2003. godine.

Na kraju, treba istaći da postoje ozbiljne sumnje da će bilo koja varijanta liberalizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda (prihvaćena u pojedinim zemljama ili po pojedinim grupacijama zemalja), u dogledno vreme moći da zaobiđe određeni stepen mešanja države. Nije teško naći opravdanje za ovakvo stanovište: hrana je vitalni element svakog društva i ona ne može biti prepuštena isključivo dejstvu tržišnih zakona. Otuda će još dugo biti neizbežno mešanje države u ovu oblast. Sasvim je izvesno, istovremeno, da će vremenom forme državne intervencije biti promenjene. O tome svedoče i rasprave u okviru aktuelne, Doha runde pregovora u STO.

7.7 Agrarna politika Srbije

Primarni ciljevi reformisanja agrarne politike u Srbiji odnose se radikalnu rekonstrukciju i modernizaciju agrosektora. Na putu redefinisavanja osnove vođenja agrarne politike poljoprivrednom sektoru nametnuto je niz ciljeva, među kojima se kao strateški mogu izdvojiti sledeći: (1) izgradnja održive i efikasne agroprivrede koja može da se takmiči na svetskom tržištu, doprinoseći tako porastu nacionalnog dohotka; (2) obezbeđenje zdravstveno-bezbedne i kvalitetne hrane; (3) podrška životnom standardu za ljude koji zavise od poljoprivrede, a nisu u stanju da svojim razvojem prate ekonomske reforme; (4) podrška održivom razvoju sela; (5) očuvanje životne sredine od uticaja efekata intenziviranja poljoprivredne proizvodnje.⁷⁰ Navedeni ciljevi kompatibilni su sa zahtevanim reformama u kontekstu priključenja EU, kao i u smislu pripreme za usklađivanje politike podrške proizvodnji i trgovini poljoprivrednim proizvodima sa pravilima STO. Treći cilj može biti i kontroverzan ukoliko za posledicu ima aktivnost podržavanja ekonomije preživljavanja na gazdinstvima tradicionalnog usmerenja. Njegov naglašen

⁶⁹ Na primer, u ukupnom iznosu izvoznih subvencija zemalja članica STO, EU je 1990-tih godina učestvovala sa 90%. Navedeno prema: Vesna Popović (2003), *Evropska agrarna podrška i održivi razvoj*, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, str. 134.

⁷⁰ Navedeno prema Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (2005): *Strategija poljoprivrede Srbije*, str. 13-17.

socijalni karakter rezultat je aktuelnog stanja ukupne ekonomije koja nije u mogućnosti da ponudi produktivno zaposlenje za višak radne snage iz poljoprivrede. Ovaj cilj, međutim, podrazumeva i primenu mera ruralne politike. Razvoj širokog ešalona ruralnih preduzetnika koji zaposlenje nalaze “oko poljoprivrede” podrazumevao bi postepen nestanak proizvođača iz sistema tzv. seljačke ekonomije, te se i za treći cilj može tvrditi da je u saglasnosti sa željenim integracionim procesima na međunarodnom nivou.

Očigledno je da se na putu međunarodnih integracija agroprivreda Srbije nalazi pred dvostrukim izazovom. Prvo, kreatorima agrarne politike nametnuta je potreba urgentnog usaglašavanja agrarne podrške sa zahtevima STO. Drugo, zahtevi EU u pogledu modela podrške poljoprivredi su striktni. Pretpristupni programi su dizajnirani na način da omoguće potpunu harmonizaciju domaće agrarne politike sa CAP. Putevi prilagođavanja međunarodnim integracijama su očigledno isprepletani. Izgradnja strateške pozicije Srbije u kontekstu međunarodnih integracionih procesa mora početi od svestranog sagledavanja zahtevanih prilagođavanja u oba slučaja.⁷¹

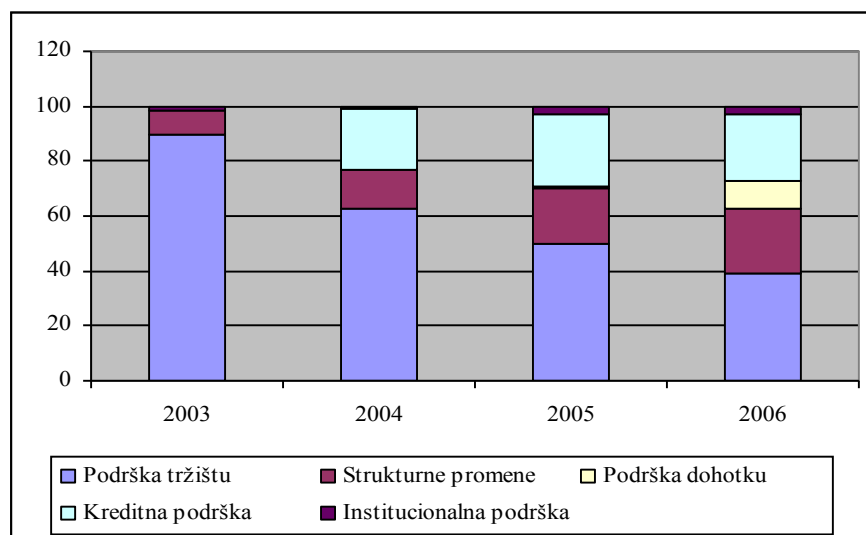
Uspešno integrisanje agrarnog sektora Srbije u multilateralni trgovinski sistem podrazumeva reviziju podrške poljoprivredi u tri domena. Prvi se odnosi na promenu uvoznog pristupa i obuhvata procese tarififikacije i tarifne redukcije. Zagovornici liberalizacije tokova svetske trgovine posebnu pažnju pridaju drugom segmentu harmonizacije – redukciji izvozne podrške agraru. Kako domaća podrška agraru značajno utiče na međunarodnu trgovinu, to su ove mere identifikovane kao treći element iz korpusa promena podložnog internacionalizaciji. Poljoprivreda je jedini privredni sektor kome su od strane STO nametnuta striktna ograničenja, ali i određene privilegije u pogledu mogućnosti postepene redukcije različitih vidova subvencionisanja. Postupkom liberalizacije mora biti obuhvaćen značajan broj poljoprivrednih proizvoda i primenjivanih spoljnotrgovinskih restrikcija. Izabrani model liberalizacije treba da bude definisan u skladu sa principom optimalnog protekcionizma. Nivo optimalne zaštita proizvoda definiše se na osnovu istraživanja prednosti i nedostataka proizvoda (uključujući mogućnost njihovog grupisanja i sektorski aspekt analize), statusa spoljnotrgovinskog bilansa, trenutne i potencijalne konkurentnosti proizvoda. Način projekcije tokova liberalizacije podrazumeva postojanje više modaliteta, počev od intenzivnog do odloženog modela kao ekstrema.

⁷¹ Opširnije videti Zakić Z. i Stojanović Ž. (2006): „Međunarodne integracije i agroprivreda Srbije u tranziciji“, *Ekonomski vidici* 1/2006.

Model intenzivne liberalizacije podrazumeva drastično smanjenje carinske zaštite u kratkom vremenskom periodu. Zaštita bi primenom ovog modela bila svedena na 0% u inicijalnoj fazi. *Intenzivna fazna liberalizacija* se zasniva na ubrzanoj redukciji barijera u prvim godinama primene, dok bi se u drugoj polovini projektovanog perioda harmonizacije značajno smanjila stopa redukcije ograničenja. Smatra se da bi u našim uslovima za određene grupe proizvoda bio primenjiv ovaj model i da bi u prvoj fazi podrška bila redukovana na 30% u odnosu na referentni bazni period. *Model progresivne liberalizacije* svodi aktuelni nivo zaštite na predviđen nivo predviđen metodom linearnog sniženja. Ravnomerno, postepeno snižavanje carinske zaštite u punom vremenskom periodu zasnovano je na redukciji po utvrđenoj dinamici, bez oscilacija i nejasnoća oko konačnog nivoa zaštite koji mora biti 0%. *Odložen u koracima (fazni) model liberalizacije* bazira na zadržavanju visokog nivoa zaštite u prvoj polovini procesa harmonizacije, dok radikalna liberalizacija nastupa u drugoj polovini tranzicionog perioda. Sektorima koji sporije reaguju na promene usled dugog proizvodnog ciklusa uslovljenog organskim karakterom proizvodnje ovaj način liberalizacije omogućava dodatni vremenski period za pripremu za suočavanje sa konkurencijom. *Model odložene liberalizacije* zadržava zaštitu na nivou primenjivanih stopa u referentnom periodu do isteka punog perioda harmonizacije. U izrazito kratkom roku, zatim, sledi redukcija zaštite na minimalni nivo ili nulu. Ovim modelom pruža se šansa da se određene grupe proizvoda ili sektori zaštite maksimalno od konkurencije tokom izabranog perioda, i time izgrade konkurentsku poziciju koja će značiti i opstanak na svetskom tržištu hrane. Konačno usvajanje modela redukcije nivoa zaštite domaće agroprivrede mora biti bazirano na svojevrsnom miksu predloženih postupaka liberalizacije. Relativizacija uticaja liberalizacije može se ostvariti postupkom restrukturiranja agrarne podrške primenom različitih metoda „ozelenjavanja“ po ugledu na EU.

Progresivna reforma agrarne politike u Srbiji odvija se po utvrđenim fazama. U prvoj fazi, postojeći sistem direktnog subvencionisanja će biti izložen postepenoj redukciji (premije za mleko, subvencije za pšenicu i dr.), dok će „oslobođena“ sredstva biti preusmerena ka investicijama u poljoprivredi i to kroz povoljnije kredite ili subvenciju inputa. Akcenat je stavljen na neutralnost budućih programa podrške (oni ne smeju signalizirati proizvođačima šta da proizvode). U drugoj fazi je predviđeno postepeno ukidanje subvencionisanja inputa, što će biti i zahtevano u kontekstu priključenja Srbije STO. Programi finansijske podrške biće okrenuti ka ruralnom razvoju u skladu sa osnovnim trendovima vođenja proširene agrarne politike u EU. Tokom treće (finalne) faze, koja bi trebalo da se poklapa sa priključenjem Srbije EU, nacionalni

sistem podrške agrosektoru treba da bude kompatibilan sa sistemom podrške u okviru CAP koji će tada biti primenjivan. Velika je verovatnoća da će buduća CAP biti koncentrisana oko plaćanja po hektaru, i povezana sa kriterijumima zaštite životne sredine.



Grafikon 7. 14: Struktura agrarnog budžeta u Srbiji

(Agrarni budžet 2003-2006, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Rep.Srbije)

Da se u navedenom pravcu kreće aktuelna agrarna politika u Srbiji potvrđuje i promena strukture agrarnog budžeta u periodu 2003-2006. god (grafikon 7.14). Restrukturiranje domaće podrške je usmereno ka investiranju u programe povećanja agrokonkurentnosti Srbije kroz povećanje produktivnosti, profitabilnosti i kvaliteta proizvoda. Cilj je da se farmeri osposobe da odgovore zahtevima evropskog tržišta i izdrže konkurenciju, čak i u uslovima kada različiti vidovi direktne podrške budu ukinuti (prema sagledanim perspektivama podrške agrosektoru ujedinjene Evrope u budućnosti).

KLJUČNI TERMINI

<i>Agrarna politika</i>	<i>Izvozne subvencije</i>
<i>Agrarna politika SAD</i>	<i>Javna dobra</i>
<i>Agrarna politika u Srbiji</i>	<i>Komasacija</i>
<i>Agrarna reforma</i>	<i>Kontrola ponude hrane</i>
<i>Agrarni budžet</i>	<i>Liberalizacija</i>
<i>AMS</i>	<i>Nacionalizacija</i>
<i>Aronacija</i>	<i>Organizaciono-administrativne mere</i>
<i>Ciljevi agrarne politike</i>	<i>Politika cena</i>
<i>Ciljne cene</i>	<i>Politika osiguranja u poljoprivredi</i>
<i>Ciljni programi</i>	<i>Poreska politika</i>
<i>Denacionalizacija</i>	<i>Postproduktivizam</i>
<i>Drugi stub podrške CAP</i>	<i>Potrošački višak</i>
<i>Ekonomske mere agrarne politike</i>	<i>Prag cene</i>
<i>Ekspanzija tražnje za hranom</i>	<i>Prehrambena bezbednost</i>
<i>Eksterni efekti</i>	<i>Prehrambena sigurnost</i>
<i>Idealni agroprehrambeni sistem</i>	<i>Produktivizam</i>
<i>Investiciono-kreditna politika</i>	<i>Prvi stub podrške CAP</i>
<i>Reforme agrarne politike</i>	<i>Zajednička agrarna politika (CAP)</i>
<i>STO</i>	<i>Zaštita dohotka</i>
<i>Semafor sistem</i>	<i>Zaštita poseda od cepanja</i>
<i>Tehničko-tehnološke mere</i>	<i>Zaštitne cene</i>
<i>Uvozno-izvozna politika</i>	<i>Zemljišna politika</i>

PITANJA ZA PROVERU ZNANJA

- ⊗ Objasnite šta podrazumevamo kada upotrebimo termin „idealni prehrambeni sistem”? Definišite agrarnu politiku.
- ⊗ Uporedite ciljeve tradicionalne i savremene agrarne politike? Objasnite zašto se u savremenim uslovima govori o jačanju agrokonkurentnosti i otvaranju tržišta umesto o proizvodnji jevtine hrane kao strateškom cilju? Objasnite razliku između samodovoljnosti i pune snabdevenosti tržišta hrane po "fer ceni".
- ⊗ Da li se agrarni intervencionizam može opravdati u savremenim uslovima? Navedite i objasnite osnovne razloge državne intervencije u sektoru agroprivrede. Kako je agrarna politika od produktivizma, preko zaštite dohotka poljoprivrednika dospela do zaštite agrookruženja kao legitimnog cilja?
- ⊗ Vlade razvijenih zemalja sveta imaju veliki uticaj na razvoj poljoprivrede putem praktikovanja veoma skupih mera cenovne politike i politike zaštite dohotka poljoprivrednika. Zašto se ovakva politika vodi u poljoprivredi, a ne u industriji

koja proizvodi cement ili automobile? Koje su jedinstvene karakteristike poljoprivrede koje zahtevaju ovakvu vrstu pažnje? Identifikujte outpute poljoprivredne proizvodnje.

- Ⓢ Objasnite mere agrarne politike i mehanizam cenovne podrške poljoprivrednim proizvodima, kontrole ponude agrosektora i ekspanzije tražnje za hranom.
- Ⓢ Identifikujte osnovne efekte agrarnog intervencionizma na međunarodnu trgovinu poljoprivrednim proizvodima? Analizirajte kratkoročne i dugoročne prednosti i nedostatke neumerenog agrarnog protekcionizma. U tom smislu, objasnite osnovne zahteve Sporazuma o poljoprivredi Urugvajске runde u pogledu pristupa tržištu, pitanja subvencionisanja izvoza i domaće podrške agrosektoru.
- Ⓢ Objasnite osnovne razloge koji nosioce agrarne politike „guraju” u stalno reformisanje javne podrške agrosektoru? U kom pravcu se kreću reforme agrarne politike u SAD, a u kom reforme Zajedničke agrarne politike? Označite dodirne tačke u smislu saglasnosti, ali i osnovne tačke nesporazuma, oko reformisanja agrarne politike velesila?
- Ⓢ Da li je agrosektor EU uniforman po svojim karakteristikama? Uporedite osnovne performanse „južnog” i „severnog” modela evropske poljoprivrede sa karakteristikama agrosektora Srbije. Kom modelu pripada naša poljoprivreda? Zašto su strukturne reforme prioritet CAP?
- Ⓢ Uporedite ciljeve CAP i agrarne politike u Srbiji. Da li su oni kompatibilni? Navedite i objasnite osnovne pravce reforme agrarne politike u kontekstu međunarodnog integrisanja Srbije.
- Ⓢ Pogledajte materijale pod naslovom Strategija poljoprivrede Srbije i Konkurentnost agrosektora Srbije dostupne na sajtu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije (www.minpolj.sr.gov.yu). Uporedite promene u strukturi Agrarnog budžeta u periodu 2000-2006 sa planiranim reformama agrarne politike iznetim u navedenim dokumentima.

PREPORUČENA LITERATURA

Zakić Zorka, G.Rikalović i Ž.Stojanović, red. (2002): *Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji, sveska 1: Konture novog modela funkcionisanja agroprivrede u Srbiji*, CID, Ekonomski fakultet Beograd

Zakić Zorka, G.Rikalović i Ž.Stojanović, red. (2003): *Institucionalne reforme i tranzicija agroprivrede u Republici Srbiji, sveska 2: Prilog unapređenju strukturnog prilagođavanja agroprivrede u Srbiji*, CID, Ekonomski fakultet Beograd

Knutson D. Ronald, Penn J.B, Finchbaugh L.Barry and Outlaw L. Joe (2007): *Agricultural and Food Policy, 6th edition*, Prentice-Hall, New Jersey

