

INSTITUT DRUŠTVENIH NAUKA
Centar za ekonomska istraživanja

**BALKAN
I
EU**

BEOGRAD, 2011

Uređivački odbor:

Veselin Vukotić, predsednik uređivačkog odbora

Slobodan Maksimović

Vladimir Goati

Danilo Šuković

Veljko Radovanović

Izdaje:

Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka

Za izdavača:

Danilo Šuković

Izdavanje ove knjige finansijski su pomogli:

Ministastvo prosvete i nauke

Agrobanka a.d. Beograd

Štampa:

Kuća štampe plus, Zemun
stampanje.com

Tiraž:

500

ISBN: 978-86-7093-137-4

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

341.217.02(4-672EU:497.11)(082)
339.923:061.1EU(497)(082)

BALKAN i EU / [uređivački odbor Veselin Vukotić ... et al.]. - Beograd : Centar za ekonomska istraživanja Instituta društvenih nauka, 2011 (Zemun : Kuća štampe plus). - 412 str. : graf. prikazi, tabele ; 25 cm

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-7093-137-4 (broš.)

1. Вукотић, Веселин [члан уредничког одбора]
Европска унија - Придруживање - Србија -
Зборници
Европске интеграције - Балканске државе -
Зборници
COBISS.SR-ID 183702284

© 2011. Institut društvenih nauka - Centar za ekonomska istraživanja

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom, elektronskim, mehaničkim, za kopiranje, za snimanje ili na bilo koji drugi način, bez prethodne saglasnosti izdavača.

MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA POLITIKE RURALNOG RAZVOJA SRBIJE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

APSTRAKT

U radu se razmatraju kompleksnost i problemi prilagođavanja politike ruralnog razvoja Srbije u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Evropska unija, odnosno ranije Evropska ekonomska zajednica, od nastanka pa sve do danas, pridaje veliki značaj Zajedničkoj agrarnoj politici i ruralnom razvoju. Retrospektivno gledano, permanentno se tražilo za najboljim rešenjima u ovoj oblasti, nastojeći da se prevaziđu uočene slabosti i iznadu rešnja koja bi odgovarala internim odnosima članica, ali i da se odgovori na pretnje koje dolaze od stalno rastuće svetske konkurencije. Zbog toga su mere i instrumenti ove politike bili podložni čestim promenama, preispitivanjima i prilagođavanjima zahtevima vremena i uslovima u kojima se sprovodila.

Proces približavanja Srbije članstvu u Evropskoj uniji nužno podrazumeva radikalne promene u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. To se, pre svega, odnosi na promene u strukturi proizvodnje, organizovanju poljoprivrednih gazdinstava, upravljanju resursima, sistemu kontrole proizvodnje, pristupu tržištu, odnosu prema očuvanju životne sredine, usvajanju evropskih standarda itd. Sprovođenje ovih promena u delo iziskuje velika i specijalistička znanja, dobru organizovanost ljudi i institucija koje se bave ovom problematikom, ali i pozamašna finansijska sredstva. U tom pogledu neophodno je dobro i sveobuhvatno poznavanje načina na koji ovaj sistem funkcioniše u Evropskoj uniji kako bi u godinama koje slede Srbija mogla da prilagodi agrarnu politiku i približi je Zajedničkoj agrarnoj politici Evropske unije. Mere agrarne politike i ruralnog razvoja treba učiniti kompatibilnim sa merama koje su na snazi u EU, kako kasnije obaveze iz članstva ne bi izazvale dramatične posledice po domaći agrar. Prilagođavanje merama ZAP mora uporedo biti praćeno izgradnjom administrativnih kapaciteta za njihovu implementaciju. Sigurno je da će buduće članstvo u Evropskoj uniji imati krupne negativne posledice na mnoge poljoprivredne proizvođače, pa i na čitava ruralna područja ukoliko se ne prilagode novonastalim uslovima i situaciji. U tom pogledu neophodno je na vreme uvideti gde u tom novom miljeu poslovanja i privređivanja možemo tražiti šansu.

Ključne reči: agrarna politika, ruralni razvoj, multifunkcionalna poljoprivreda, evropske integracije, ruralno siromaštvo, finansijski fondovi

POSSIBILITIES AND LIMITATIONS OF SERBIAN RURAL DEVELOPMENT POLICY IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Abstract. The paper discusses the complexity and problems of adjustment of Serbian rural development policy in the process of accession to the European Union. From its foundations until the present day, the European Economic Community, i.e. the European Union, has attributed great significance to the Common agricultural policy and rural development. In retrospect, the best solutions in this area have been sought permanently, in endeavours to overcome the perceived weaknesses and come up with solutions suitable to the internal relations between member states, as well as to respond to the threats coming from the constantly growing global competition. Hence, the measures and instruments of this policy were susceptible to frequent changes, re-examinations and adjustments to the demands of the time and the conditions in which it was implemented.

The process of Serbia's getting closer to the membership in the European Union necessarily entails radical chan-

ges in the field of agriculture and rural development. First and foremost, this refers to changes in the structure of production, organisation of agricultural households, resource management, system of production control, market approach, relation towards preservation of the environment, adopting the European standards etc. Implementation of these changes demands vast specialist knowledge, well-organised people and institutions dealing with this problem field, as well as abundant financial means. With this respect, it is necessary to have a good and comprehensive knowledge about the functioning of this system in the European Union in order for Serbia to adapt its agricultural policy in the years to come and to make it closer to the Common agricultural policy of the European Union. Measures of agricultural policy and rural development should be made compatible with the measures effective in the EU, in order to prevent the dramatic consequences to the domestic agriculture which could be caused by later obligations from membership. Adjusting to the CAP measures should at the same time be accompanied by building administrative capacities for their implementation. It is certain that the future EU membership will have large negative consequences for many agricultural producers, even the whole rural areas, if they do not adjust to the new conditions and situation. With that respect, it is necessary to timely perceive where we can find our chance in this new business milieu.

Key words: *agricultural policy, rural development, multifunctional agriculture, European integrations, rural poverty, financial funds.*

UVOD

U sklopu niza aktivnosti koje stoje pred Srbijom u procesima približavanja članstvu u Evropsku uniju čini nam se da su najzahtevnije one koje se odnose na prilagođavanje, odnosno reformisanje agrarnog sektora i afirmaciju razvojnih mogućnosti ruralnih područja. Uspešna realizacija ovog zadatka podrazumeva, pored ostalog, i prilagođavanje poljoprivredne politike i ruralnog razvoja praksi Evropske unije. U tom pogledu neophodno je poznavanje mera i instrumenata koje koristi Evropska unija u vođenju Zajedničke agrarne politike (ZAP) i ruralnog razvoja, i s tim u vezi, celovitost uticaja koje ovi mehanizmi imaju na društvenu stvarnost. O značaju mera Zajedničke agrarne politike za zemlje članice Evropske unije rečito govori podatak da se za njihovu implementaciju odjava najveći deo zajedničkog budžeta ove integracione celine (oko 42%, što čini oko 60 milijardi € godišnje). Specifičnost ZAP je i u tome što se ne kreira na nivou zemalja članica, već kao zajednička politika na nivou Evropske unije.

Od Rimskog ugovora (1957) pa sve do danas, Evropska zajednica, odnosno od 1992. godine Evropska unija traga za najboljim rešenjima u oblasti agrarne politike koja odgovaraju kako domaćim potrebama tako i spoljnim pritiscima rastuće svetske konkurencije, Zbog toga je politika u ovoj oblasti bila podložna čestim promenama, preispitivanjima i prilagođavanjima zahtevima vremena u kome se sprovodila.

Danas se Zajednička agrarna politika u zemljama EU sprovodi pomoću dve osnovne grupe mera i instrumenata, ili kako se to najčešće u literaturi ističe - ona počiva na dva stuba :

- Zajedničkih uredenih tržišta (Common Market Organisations – CMOs);
- Mera i instrumenata za uređenje ruralnih područja

Politika na planu Zajednički uredenih tržišta obuhvata sve najvažnije poljoprivredne proizvode (ili grupe proizvoda), a operacionalizuje se putem regulativa kojima se konkretizuju različite mere i instrumenti kao što su tržišna politika i politika cena, odnosno direktnih plaćanja proizvođačima, kao i pravila, odnosno „uslovljavanja“ (*cross-compliance*) koje prizvođači moraju poštovati da bi ostvarili direktna plaćanja, a odnose se na zaštitu zdravlja ljudi, životinja i biljaka, dobrobiti životinja, i održavanje poljoprivrednog zemljišta u dobrim proizvodnim i ekološkim uslovima.¹

¹ Rad je deo istraživanja na projektu Modeliranje razvoja i integracije Srbije u svetske tokove u svetlu ekonomskih, društvenih i političkih gibanja, broj 179038, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.
O ovome šire videti: Dragica G. Božić, Natalija LJ. Bogdanov. (2007) Reforme zajedničke agrarne politike Evropske unije –

Politika razvoja ruralnih područja u okviru EU, dobija na značaju naročito posle takozvane Mekšerijeve (Mc Sharry) reforme ZAP iz 1992. godine. Od tada do danas doživela je niz promena (Deklaracija i Corca 1996. godine o budućnosti ruralnog razvoja, „Agenda 2000“ o zajedničkim merama reforme ekonomske politike 2000-2006. god. u delu koji se odnosi na ruralni razvoj) i naročito tokom 2003. i 2004. godine u sklopu ukupnih reformi ZAP-a, na bazi kojih je Agrarni savet EU usvojio 2005. godine fundamentalnu reformu politike ruralnog razvoja za period 2007-2013. godine.

Imajući u vidu da Republika Srbija pretenduje da uskoro postane kandidat, a u budućnosti i punopravni član Evropske unije, veoma je važno poznavati kako aktuelna, tako i očekivana buduća systemska rešenja u ovoj oblasti, njihov evolutivni put i iskustva u implementaciji. Razloga za ovo ima više. Naime, EU predstavlja jednog od glavnih svetskih izvoznika/uvoznika poljoprivrednih proizvoda i nema sumnje da će politika koju ona bude implementirala u ovoj oblasti u velikoj meri imati uticaja na svetske tokove ovih roba, a time neminovno i na tržište u okviru naše zemlje. S druge strane, punopravno članstvo u EU podrazumeva prihvatanje i primenu važećih mera Zajedničke agrarne politike, standarda i propisa u ovoj oblasti što neminovno znači sasvim drugačiji pristup poljoprivrednoj proizvodnji i ruralnom razvoju uopšte. Može se, sa dosta sigurnosti reći da će približavanje članstvu, odnosno buduće članstvo naše zemlje u EU potencijalno imati sigurniji i predvidljiviji ambijent za poslovanje. To će u velikoj meri pogodovati privlačenju stranih direktnih investitora u ovaj sektor privrede, ali istovremeno nosi i rizik mogućih problema i neizvesnosti ukoliko izostane prilagođavanje i uklapanje u opšte okvire, odnosno ukoliko ne postanemo ravnopravan konkurent na tom velikom zajedničkom tržištu. Nije bez značaja ni činjenica da po dobijanju statusa kandidata u EU, Srbija potencijalno može računati (ukoliko zadovolji određene uslove) i sa sredstvima predpristupnih fondova (oko 50 miliona € godišnje) namenjenih poljoprivredi i ruralnom razvoju. Bez sumnje, to bi mogao biti dodatni impuls razvoju Srbije kao pretežno poljoprivredne zemlje. Međutim, da bi ova sredstva mogla biti realno dostupna, prethodno moraju biti zadovoljeni sasvim jasno precizirani uslovi i standardi koje utvrđuju nadležne institucije u okviru Evropske unije.

U ovom radu najpre ćemo se fokusirati na suštinu koncepta ruralnog razvoja i multifunkcionalne poljoprivrede kao razvojne filozofije, a potom će pažnja biti usmerena na evoluciju ideje o ruralnom razvoju Evropske unije. Na kraju, sagledavajući osnovne karakteristike ruralnih područja Srbije, pokušaćemo da ukažemo na postojeće probleme, ali i potencijalne mogućnosti uspešnog privređivanja ovih područja u novim izmenjenim uslovima prilagođenim pravilima i standardima koje važe u Evropskoj uniji.

SMISAO KONCEPTA RURALNOG RAZVOJA KAO RAZVOJNE FILOZOFIJE

Govoriti o politici ruralnog razvoja kao važnoj komponenti u sklopu ukupnih ekonomsko-političkih mera koje se preduzimaju u cilju ukupnog društveno-ekonomskog razvoja jedne zemlje, a posebno njenog ravnomernijeg regionalnog razvoja kao jednog od gorućih problema sa kojima se danas suočava Srbija, zahteva bliže pojašnjenje samog pojma “ruralno područje”. Mada na prvi pogled termin “ruralnost” izgleda sasvim jasan, ipak, u pitanju je znatno složenija pojmovna kategorija, što potvrđuje i činjenica da još uvek nema njegove jedinstvene definicije. Sam pojam “ruralno područje” najčešće asocira na siromaštvo, lošu infrastrukturu, težak život, zelene površine, drugačiji način života, drugačiji mentalitet i kulturu, udaljenost od grada, nepristupačnost terena i sl. Međutim, mnoge od pomenutih specifičnosti teško je statistički pratiti pa se ne mogu upotrebiti kao relevantan kriterijum za definisanje ruralnog prostora. Zbog toga se kao konvencionalni kriterijumi za identifikovanje ruralnih područja u praksi uglavnom uzimaju: gustina naseljenosti stanovništva po km², procenat zaposlenosti u poljoprivredi, kultura i tradicija domicilnog stanov-

nova systemska rešenja i njihova implementacija“, Zbornik radova Međunarodna iskustva u tranziciji agrarnog sektora i ruralnih područja, društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd str. 17-43.

ništva, stepen zavisnosti od neposrednog uticaja gradova i gradskih zona, način života, relativna udaljenost od tržišta, zaostajanje u sferi usluga, a naročito u oblasti saobraćajne i telekomunikacione infrastrukture itd. Međutim, ruralnost je dinamičan proces pa se sa procesom razvoja menja odnos ruralnih i urbanih područja pa i sama priroda ruralnosti. Osim toga, ruralni prostor nije samo prostor gde se obavlja poljoprivredna delatnost već on ima znatno šire forme i sadržaje. Danas se pod ovim pojmom uglavnom smatra teritorijalna celina sa koherentnom ekonomskom i socijalnom strukturom diverzifikovanih aktivnosti koji uključuje sela, male gradove i regionalne centre prepoznatljive po specifičnim ekonomskim i socijalnim odlikama i bogatom raznovrsnošću pejzaža (šume i poljoprivredno zemljište, nezagađena priroda, sela, mali gradovi i regionalni centri u kojima dominira mala privreda). Ne postoji univerzalna, opšte prihvaćena, definicija za razdvajanje ruralnih i urbanih tipova naselja već zemlje prema svojim specifičnim uslovima i potrebama biraju indikatore za njihovo razvrstavanje u zavisnosti od teritorijalno-administrativne uređenosti zemlje i dostupnost statističkih podataka. U praksi većine zemalja uglavnom se koristi metodološki pristup ovom problemu predložen od strane OECD gde se kao „ruralni prostor” smatra teritorijalna jedinica sa jednim ili više malih/srednjih gradova okruženih velikom površinom otvorenog prostora, sa relativno niskom gustinom naseljenosti (ispod 150 stanovnika/km²) i regionalnom privrednom strukturom koja reflektuje stanje na određenom tržištu rada. Obzirom da se veliki broj indikatora (čak i u dobro organizovanim nacionalnim statistikama) prati samo na nacionalnom i regionalnom nivou, njihova projekcija na niže teritorijalne jedinice je nedovoljno pouzdana, a često i nemoguća. S tim u vezi, metodologija OECD-a razlikuje dva hijerarhijska nivoa ruralnosti teritorijalnih jedinica: lokalni i regionalni. Na lokalnom nivou (naselje – NUTS V nivo) ruralna područja se definišu prema gustini naseljenosti (ispod 150 stanovnika/km²). Na osnovu toga izvodi se tipologija ruralnih područja na višem teritorijalnom nivou (region, okrug – NUTS III). To praktično znači da na regionalnom nivou OECD razvrstava veće funkcionalne i administrativne jedinice u zavisnosti od toga koliki deo populacije regiona živi u ruralnim zajednicama. Regiona na višem nivou agregacije ne mogu jednostavno biti klasifikovani kao „ruralni“, već isključivo kao regiona sa višim ili nižim stepenom ruralnosti.²

Danas se o ruralnim područjima dosta govori i piše kao nedovoljno valorizovanim razvojnim potencijalima. Ona su takođe, sve više u fokusu interesovanja ekonomske politike, jer se pokazalo da ruralna područja mogu predstavljati važan faktor jačanja konkurentnosti, rasta zaposlenosti, skladnijeg regionalnog razvoja itd. Nekada dominantna, pa čak i jedina privredna aktivnost ruralnih oblasti - sektor agrara – u novim okolnostima sve više gubi primat, ustupajući mesto drugim delatnostima koje imaju realne pretpostavke za uspešan razvoj i koje mogu da izdrže oštru konkurentsku utakmicu na probirljivom globalnom tržištu. Ovakav koncept ruralnog razvoja podrazumeva integralno upravljanje prirodnim resursima na održiv način (usaglašavanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških principa) u okviru ruralne zajednice.

Njegova specifičnost je u tome što u sebi objedinjuje prostornu (teritorijalnu), vremensku (dinamičku) i multisektorsku dimenziju. Težište se, dakle, usmerava na valorizaciji izvornih, a još uvek neotkrivenih ili nedovoljno iskorištenih lokalnih potencijala. Teorijska obrazloženja ovakvih stavova nalaze uporište u tezi da su teritorijalne neravnomernosti u osnovi posledica različitih sposobnosti da se izvrši kombinacija različitih potencijala. Posebna pogodnost za primenu koncepta multifunkcionalnog, integralnog i održivog ruralnog razvoja pokazala se u uslovima sve veće ekološke zagađenosti, buke, stresnog načina života i drugih neugodnosti sa kojima se ljudi svakodnevno suočavaju u urbanim sredinama. Ukoliko se adekvatno valorizuju, ru-

2 Prema OECD metodologiji Ruralni regiona (nivo NUTS 3 ili NUTS 2) dele se u tri grupe:

- pretežno ruralni regiona - regiona u kojima preko 50% populacije živi u ruralnim zajednicama
- značajno ruralni regiona ili prelazni regiona - regiona u kojima 15 do 50% populacije živi u ruralnim zajednicama
- pretežno urbani regiona - regiona u kojima manje od 15% populacije živi u ruralnim zajednicama (OECD, Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris, 1994).

ralna područja se nalaze u poziciji da mogu zadovoljiti različite vrste potreba urbanog stanovništva za boljim kvalitetom života, očuvanja zdravlja, rekreativnih aktivnosti, odmora u vreme slobodnog vremena i sl.

Savremeni koncept politike ruralnog razvoja svojom kompleksnošću bitno prevazilazi ne samo ono što se uobičajeno podrazumeva pod agrarnom politikom, već ima mnogo šire značenje, obuhvatajući kako ekonomski razvoj, tako i demografsku, ekološku, institucionalnu, socijalnu i kulturnu obnovu ruralnih prostora. On, dakle, podjednako «pokriva» ruralnu multifunkcionalnu ekonomiju, ruralnu infrastrukturu, ruralnu kulturu, ruralni turizam, ruralno nasleđe i brojne druge oblasti, a sve to utemeljeno na principima održivog razvoja, primereno regionalnim specifičnostima i raspoloživim resursima datog područja.

EVOLUCIJA IDEJE KONCEPTA KOMPLEKSNOG RURALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI

Koncept ruralnog razvoja tokom decenija od konstituisanja, najpre Evropske ekonomske zajednice, a potom Evropske unije, menjao se i razvijao: od podsticanja razvoja infrastrukture, zatim nacionalnih programa za podršku poljoprivrednicima, preko kreiranja zajedničke poljoprivredne politike do koncepta integralnog ruralnog razvoja i multifunkcionalne poljoprivrede. Gledano u celini danas ruralne zone 27 zemalja članica Evropske unije čine više od 91% njihove ukupne teritorije na kojoj živi oko 56% ukupnog stanovništva. U okviru toga, na dominantno ruralnim područjima živi 19% stanovništva, dok 37% živi na pretežno ruralnim. Ova područja ostvaruju oko 45% bruto dodate vrednosti EU i angažuju preko 53% ukupne zaposlenosti³. Shodno ruralnoj stvarnosti i prirodi problema sa kojima se suočavaju pojedini ruralni regioni, ciljevi ruralnog razvoja različito su definisani, ne samo od države do države već i od regiona do regiona. Obzirom na karakter našeg rada ovde ćemo samo faktografski izložiti osnovna usmerenja i suštinu reformskih promena Zajedničke agrarne politike koje su sprovedene, najpre u Evropskoj ekonomskoj zajednici, a potom Evropskoj uniji, od polovine osamdesetih godina prošlog veka u delu koji se odnosi na afirmaciju koncepta multifunkcionalnog, multidimenzionalnog i kompleksnog ruralnog razvoja.

Kraj osamdesetih i početak devedesetih godina Dvadesetog veka obeležen je značajnim reformama u oblasti Zajedničke agrarne politike (ZAP) u zemljama EEZ, odnosno EU. Polazne osnove ove reforme najpre su obrazložene u dokumentu pod nazivom „Zeleni papir“, gde se posebno akcenat stavlja na unapređenje efikasnosti agrarnog sektora pogotovo sitnih farmi i mladih poljoprivrednika, zaštitu prirodnih resursa i životne sredine⁴. Ovim dokumentom otvara se prostor za primenu koncepta integralnog razvoja ruralnih područja koji će puniju afirmaciju dobiti tek takozvanom Mc Sharry-jevom reformom ZAP iz 1992. godine⁵. Mc Sharryjeva reforma daje poljoprivredi novu dimenziju - dimenziju promotora ruralnog razvoja i očuvanja životne sredine u kojima se pitanje ruralnog razvoja javlja kao važan faktor kojim se ohrabruju i stimulišu poljoprivrednici na diverzifikaciju proizvodnje u pogledu različitih, sa poljoprivredom srodnih, delatnosti i njihovu komercijalizaciju.

Konferencija o ruralnom razvoju (“Ruralna Evropa – razvojne perspektive”) održana u gradu Corcu (Iraska, 07. do 09. novembra 1996) rezultirala je donošenjem Deklaracije u kojoj je u deset tačaka izložena suština ideje i ciljeva budućeg koncepta integralnog ruralnog razvoja u Evropskoj uniji. Iako ovaj dokument nije nikad u punom smislu zaživeo, ključni stavovi Deklaracije iz Corca i danas su vrlo aktuelni, pa se slobodno može reći da čine okosnicu politike ruralnog razvoja zacrtane u skoro svim kasnije donetim dokumentima

3 Journal official de l' Union Europeenne: (2006) Orientations Strategiques de la Communaute pour le developpement rural (period de programmation 2007-2013), Bruxelles

4 Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures, OJ L 093, 30.3.1985, PP. 1-18;

5 Concil Regulation (EEC) No.2078/92, No.2079/92, No.2080/92,

Evropske komisije koji se odnose na ovu problematiku (Agenda 2000, Strategija ruralnog razvoja zemalja Evropske unije za period 2007-2013. god. i drugi dokumenti koji tretiraju ovu oblast)⁶

Na sastanku Evropskog komiteta u Berlinu 1999. godine postignut je opšti politički dogovor oko „Agende 2000” o zajedničkim merama reforme ekonomske politike za period 2000-2006. godine, sa usmerenjima na reformu Zajedničke agrarne politike, reformu strukturne politike, predpristupne instrumente i finansijski okvir.⁷ Politika ruralnog razvoja EU definisana u Agendi 2000 nazvana je „drugi stub” Zajedničke agrarne politike koji se bazira na sledećim principima:

1. multifunkcionalnost poljoprivrede;
2. multisektorski i integralni pristup ruralnoj ekonomiji u pravcu diverzifikacije delatnosti;
3. fleksibilnost izvora za ruralni razvoj – zasnovana na samopomoći i decentralizaciji, partnerstvu na lokalnom i regionalnom nivou;
4. transparentnost u kreiranju i rukovođenju razvojnim programima.⁸

Proširenje Evropske unije za deset novih članica praćeno je daljim reformama Zajedničke agrarne politike i, s tim u vezi, ruralnog razvoja. Na drugoj konferenciji o ruralnom razvoju održanoj u Salzburgu od 12. do 14. novembra 2003. godine utvrđena su načela politike ruralnog razvoja u narednom programskom periodu (2007-2013. godine) gde se apostrofirana teza da živo selo nije samo u interesu ruralnih zajednica, nego društva u celini, pa je investiranje u široki spektar privrednih grana na selu i u ruralne zajednice od ključnog značaja za povećanje privlačnosti ruralnih područja, potsticanje odražvog rasta i stvaranje novih mogućnosti zapošljavanja, posebno mladih.

Na bazi osnovnih načela Konferencije iz Salzburga, Agrarni savet Evropske unije usvojio je septembra 2005. godine reformu politike ruralnog razvoja kojom se predviđaju osnovne smernice strategije ruralnog razvoja za period 2007-2013. godine.⁹ Za ovaj programski period, politika razvoja ruralnih područja u Evropskoj uniji fokusirana je na tri područja poznata kao „tri ose simetrije” i to:

- Promociju znanja i inovacija i unapređenje konkurentnosti
- Unapređenje zaštite životne sredine u ruralnim područjima
- Povećanje kvaliteta života u ruralnim sredinama

Četvrta osa je bazirana na iskustvima sa LEADER Programom (fran. *Liason Entre Actions pour le Développement d'Economie Rurale*) gde se posebna pažnja usmerava na lokalne specifičnosti datog područja, bolju upotrebu endogenih resursa, integraciju lokalnih aktivnosti, zajedničku viziju razvoja ruralnih područja itd. Program LEADER pažnju usmerava na teritorijalni umesto sektorski pristup koji je bio zastupljen sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, a koncepcija lokalnog razvoja se temelji na principu od „niže ka višem” („bottom-up”) uz partnerski pristup (privremena udruživanje pojedinaca ili grupa, na osnovu ugovora koji obavezuje sve partnere pod jednakim uslovima i u istu svrhu), podsticanje inovacija (davanje novih odgovora postojećim problemima ruralnog razvoja, koji treba da dovedu do unapređenja i podizanja lokalne konkurentnosti), jačanje multi sektorskih integracija (kombinacija aktivnosti različitih privrednih sektora ili javne i privatne delatnosti u okviru jednog projekta, kao i strateška koherentnost među ra-

6 Osnovni ciljevi i programski zadaci Deklaracije iz Corca sadržani su u sledećim stavovima: Održivi ruralni razvoj kao prioritetno pitanje (1); Integralni pristup (2); Diverzifikacija i raznovrsnost (3); Održivost (4); Supsidijarnost. (5); Pojednostavljenje (6); Programiranje (7); Finansiranje (8); Upravljanje (9) Evaluacija i istraživanje (10). Izvor: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/Cork-en.htm>

7 izvor: http://ec.europa.eu/agenda2000_public-en.pdf

8 Council Regulation (EEC) No. 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), OJ L 160/99, 26.6.1999

9 Council Regulation (EC) 11698/2005, of 20. september 2005. on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

zličitim projektima u prilog zajedničkoj viziji). Akcenat se stavlja na trans-lokalno umrežavanje kapaciteta i spremnost za udruženu akciju zajedno sa ostalim nezavisnim akterima u zajedničku svrhu kao i trans-nacionalnu saradnju u oblasti dizajniranja izrade i marketinga roba i usluga dve ili više država članica.¹⁰

Naravno, sprovođenje politike ruralnog razvoja stalno je praćeno izdašnom materijalnom podrškom strukturnih, odnosno kohezionih fondova - Fond za evropski regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (EFS), Fond za garancije i usmerenja u poljoprivredi (EAGGF), Fond za podsticaj razvoja područja orijentisanih na ribarenje (FIFG), a od 2007. godine i posebnog Fonda za ruralni razvoj (EAFRD). Zahvaljujući dobro odabranim merama u oblasti politike ruralnog razvoja Evropske unije, potpomognutim izdašnim finansijskim sredstvima iz različitih izvora, učinjeni su veliki pomaci i uspesi na planu razvoja ruralnih područja što je doprinelo skladnijem ukupnom regionalnom razvoju. Međutim, jedanput usvojene mere i instrumenti podsticajne politike razvoja ruralnih područja nisu nepromenljive. Naprotiv, one se stalno usavršavaju i prilagođavaju u zavisnosti od potreba i problema koji se ispoljavaju u ovoj oblasti i zajedničkih ciljeva koje se žele postići.

POLITIKA RURALNOG RAZVOJA SRBIJE U PROCESIMA PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI

OSNOVNE KARAKTERISTIKE RURALNIH PODRUČJA SRBIJE

U našoj zemlji, još uvek, postoji samo podela nacionalnog prostora na statističke regione, odnosno administrativne jedinice - "okruge" i lokalne zajednice (opštine), dok zvanične podele na urbani i ruralni deo nema. U praksi se klasifikacija na ruralni i urbani prostor vrši uglavnom tako što se pod ruralnim smatra sve ono "što nije urbano", a pod urbanim se podrazumeva administrativni centar opštine koji ima urbanistički plan. Na ovaj način iz ruralnih područja se isključuje većina opštinskih centara, što u izvesnoj meri odstupa od OECD metodologije koja se primenjuje u Evropskoj uniji. Međutim, to ne znači da nije bilo pokušaja od strane pojedinih autora koji se bave ovom problematikom da izvrše podelu nacionalnog prostora na urbana i ruralna područja u skladu sa OECD metodologijom. Prema proračunu N. Bogdanov gde je primenjena ova metodologija definisanja ruralnih područja, samo 29 od ukupno 160 opština koliko ih je bilo po popisu 2002. godine u Republici Srbiji bez KiM (od čega 14 beogradskih) čine urbana područja koja zauzimaju oko 15% teritorije gde živi oko 45% stanovništva. Na ruralna područja otpada oko 85% teritorije i 55% ukupnog stanovništva zemlje.¹¹ Kao što se vidi najveći deo teritorije naše zemlje (skoro 6/7) čine ruralna područja, gde živi više od polovine stanovništva.

Ovaj podatak sasvim dovoljno govori da se u budućem periodu ruralnim područjima mora dati značajno mesto u ukupnoj razvojnoj politici zemlje. U privrednoj strukturi ovih područja, kako po učešću u društvenom proizvodu, tako i po strukturi zaposlenosti dominira poljoprivreda kao privredna grana (oko 45% zaposlenih u ruralnim područjima radi u poljoprivredi, šumarstvu, vodoprivredi i ribarstvu i ostvaruje oko

10 LEADER Program ruralnog razvoja koji se delimično finansira od strane EU pokrenut je 1991. godine, prvo kao pilot inicijativa, usmerena na podršku privrednom i društveno-socijalnom oživljavanju i integrisanju ruralnih područja. Program je nastojao da to postigne putem promovisanja izrade lokalnih razvojnih strategija, koje bi bile:

- inovativne,
- integrisane,
- participativne.

Osnovna ideja LEADER-a je da planovi razvoja i lokalne strategije budu rezultat dogovora lokalnih aktera. Aktivnosti koje će se preduzimati u cilju realizacije ovih planova i strategija takođe treba da budu definisane na lokalnom nivou, ali prema okvirima prihvaćenim na nacionalnom nivou i na nivou EU. Program se realizuje sredstvima EU, nacionalnih vlada i sredstvima privatnog sektora.

11 Bogdanov, N., (2007): Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija, UNDP i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd

40% društvenog proizvoda Srbije). Sam način poljoprivredne proizvodnje u Srbiji je u osnovi tradicionalan, a u mnogim segmentima može se reći i arhaičan, jer preovlađuje monofunkcionalna poljoprivreda čiji je prevažni zadatak da obezbedi dovoljne količine hrane za stanovništvo. Ruralna područja još karakterišu:

- veliki broj malih poljoprivrednih domaćinstava koja nisu tržišno orijentirana već proizvode za svoje vlastite potrebe;
- nedovoljno razvijena ruralna infrastruktura (saobraćajna, vodovodna mreža, kanalizaciona mreža), koja je u odnosu na gradsku znatno nepovoljnija;
- postojeća strategija razvoja ruralnih područja Srbije ne sadrži jasno definisane prioritete razvoja u narednom periodu;
- nedovoljno razvijen sistem permanentnog obrazovanja odraslih u poljoprivredi (celoživotno učenje),
- nedovoljna organizovanost poljoprivrednika i loša povezanost sa ostalim značajnim subjektima, važnim za razvoj ruralnih područja,
- naglašena negativna demografska kretanja itd.

Poljoprivredni posed domaćinstava je veoma usitnjen (prosečna veličina poseda je oko 3,6 ha) sa pretežno zastupljenom svaštarskom proizvodnjom i relativno velikim brojem odvojenih parcela (3-5 zavisno od područja). Poseban problem ovih prostora predstavlja činjenica da su ruralna naselja već duže vremena zahvaćena brzim procesima depopulacije, što je uglavnom posledica katastrofalne politike koja je vođena prema selu više od pola stoleća, ali i sve težih uslova života seoskog stanovništva (marginalizacija sela, ruralna nezaposlenost, nepristupačnost zdravstvenim ustanovama, nerazvijena ruralna infrastruktura itd.)¹².

Međutim, ruralna područja Srbije ne predstavljaju jednu monolitnu celinu. Ona se u velikoj meri razlikuju u pogledu prirodnih, infrastrukturnih i drugih uslova za razvoj kako poljoprivrede tako i drugih privrednih aktivnosti, zatim u pogledu blizine tržišta i uslova za tržišni plasman proizvoda, veličine i morfologije naselja itd.¹³ To se direktno reperkutuje na nivo i dinamiku ekonomskog i socijalnog razvoja, demografske karakteristike i trendove, kulturološke specifičnosti, efikasnost privređivanja, kvalitet življenja stanovništva tih područja sl. Iako su u pogledu privredne razvijenosti ruralna područja Srbije izrazito heterogena, gledano u celini prema osnovnim parametrima kojima se meri stepen razvijenosti, ona bitno zaostaju za urbanim i industrijskim centrima. Prema podacima navedenim u Drugom izveštaju o implementaciji strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, koji je sačinila Vlada Republike Srbije, razlike su uočljive u skoro svim područjima pristupačnosti društvenoj infrastrukturi i uslugama (bolnice, škole, opštinske usluge, tržišta) gde je ruralno stanovništvo u mnogo nepovoljnijem položaju od urbanog. Samo 14,4% dece u ruralnim područjima pohađa predškolske ustanove, dok u urbanim to koristi 45,2% . Istina, kada je u pitanju osnovno obrazovanje situacija je povoljnija. Procenat pohađanja osnovne škole u ruralnim područjima skoro da je jednak procentu u urbanim područjima (98,4%), što nije slučaj kada je u pitanju srednje obrazovanje gde seoska deca u manjem procentu (79,5%) pohađaju srednju školu u odnosu na gradsku (87,3%).¹⁴ Među-

12 Od ukupno 4.715 naselja koliko ima Srbija bez Kosova i Metohije njih 3.904 pripada ruralnim područjima. Na ovom prostoru prema popisu iz 2002. godine živelo je 4.161.660 stanovnika što je za oko 3,7% manje nego što ih je bilo prema popisu iz 1991. godine. Međutim, ako posmatramo samo brdsko-planinska ruralna područja broj stanovnika u ovom međupopisnom period opao je za 7,7% (Prema N. Bogdanov; (2007) op. cit. str.183.)

13 Plan strategije ruralnog razvoja Srbije 2009-2013 identifikuje četiri homogene grupe ruralnih oblasti: Oblasti koje karakteriše visokaproduktivna poljoprivreda i integrisana privreda (1); ruralna područja u okolini urbanih centara i većih gradova u kojim se intenzivno koristi radna snaga usmerena na intenzivnu proizvodnju voća, povrća i proizvoda životinjskog porijekla (2); Planinske oblasti koje karakteriše ekonomska struktura zasnovana na eksploataciji bogatih prirodnih resursa – rudarstva i poljoprivrede (3); Područja koja rapolažu turističkim potencijalima, i uglavnom lošom poljoprivrednom strukturom zasnovanom na korišćenju prirodnih resursa , pretžno ishrane stoke (4).Izvor: Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Plan strategije ruralnog razvoja 2009-2013, Beograd, 2009.

14 Vlada republike Srbije, (2007) Drugi izveštaj o implementaciji strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, Beograd, str.129-130.

tim, problem je što najveći broj dece koja završavaju osnovno i srednje obrazovanje u ruralnim područjima tu ne nalaze zaposlenje. Završeni srednjoškolci iz ovih područja koji odlaze na studije u univerzitetske centre skoro da se i ne vraćaju u rodno mesto, već zaposlenje traže u velikim urbanim centrima. U prilog ovoj tvrdnji govore podaci da od ukupno zaposlenog ruralnog stanovništva bez škole i potpunog osnovnog obrazovanja je 19,47%, a sa završenom osnovnom školom 25,59% što znači da 45,06%, ukupno zaposlenih u ruralnim područjima ima samo osnovnu školu ili još manje od toga. Kada je, pak, u pitanju ženska radna snaga situacija je još nepovoljnija. Situacija nije ništa bolja ni kada je u pitanju zaposlenost ruralne populacije i njen pristup tržištima, kao ni socijalnim uslugama i socijalnoj zaštiti i uopšte sferama javne potrošnje kao što su zdravstvo, javna administracija i sl. Ruralno stanovništvo koristi takozvane obavezne usluge (vakcinacija, usluga opštinske administracije i sl.), dok su vidljive razlike u odnosu na stanovništvo urbanih područja za usluge koje zahtevaju dodatne troškove.¹⁵

Drastične razlike zapažaju se i u nivou društvenog proizvoda po stanovniku što je verovatno najbolji sintetički pojedinačni pokazatelj nivoa razvijenosti. Nažalost, zvanična statistika ne prati već šest godina kretanje bruto domaćeg proizvoda na nižem nivou agregacije nego što je Republika odnosno Pokrajina. Prema istraživanjima N. Bogdanov ostvareni društveni proizvod po stanovniku u ruralnim područjima u 2004. godini bio je niži za ¼ od nacionalnog proseka, a čini samo 55% proseka društvenog proizvoda po stanovniku u urbanim područjima. Međutim nivo DP po stanovniku u brdsko-planinskom delu ruralnih područja iznosi 53%, nacionalnog proseka, dok u odnosu na urbana čini samo oko 29%¹⁶.

Karakteristično za ruralna područja Srbije je takođe da se jedan zapažen deo raspoloživih obradivih površina ne obrađuje jer su ovi prostori ili potpuno napušteni ili su u njima ostala domaćinstva koja su u takvoj starosnoj dobi da nisu sposobna da obavljaju bilo kakvu privrednu aktivnost. Prema nekim procenama neobrađeno zemljište zauzima površinu od 200.000 hektara, što čini oko 4,7% ukupnih obradivih površina¹⁷. Mlado stanovništvo, tražeći bolji život u gradu, već odavno je napustilo ove prostore, prepuštajući da se o poljoprivredi brinu stari i iznemogli, što je praktično unapred osuđeno na propadanje.

MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA POLITIKE RURALNOG RAZVOJA NA PUTU U EVROPSKU UNIJU

Danas, uglavnom, slušamo samo o prednostima pridruživanja u EU i sredstvima koja bi potencijalno mogla biti na raspolaganju iz različitih evropskih fondova, dok se veoma malo govori i o drugoj strani medalje ulaska u EU, kao i o preduslovima koje je neophodno ispuniti da bi ta sredstva mogla realno biti dostupna. Čini nam se daje sada ključno pitanje koje se nameće pred naše kreatore ruralne i ekonomske politike uopšte - kako naći izlaz iz postojeće situacije? Šta približavanje članstvu Evropskoj uniji znači za ruralna područja i poljoprivredu i sa njom komplementarne i povezane delatnosti? Šta u ovom segmentu možemo da ponudimo Evropskoj uniji, a šta od približavanja i članstva u evropski integracioni prostor možemo da očekujemo u „cost-benefit” pogledu.

Bez sumnje, proces pristupanja Evropskoj uniji nužno iziskuje radikalne promene u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. To se, pre svega, odnosi na promene u strukturi proizvodnje, organizovanju poljoprivrednih gazdinstava, upravljanju resursima, sistemu kontrole proizvodnje, pristupu tržištu, odnosu prema očuvanju životne sredine, usvajanju evropskih standarda itd. Sprovođenje ovih promena u delo izisku-

15 Grupa autora (2010); Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, Beograd, UNDP Srbija i sektor za inkluzivni razvoj, Beograd.

16 Bogdanov, N. (2007.); op. cit. str. 184.

17 S., Jelić i T., Jovanović: (2009), Najosetljiviji strukturni problemi tranzicije poljoprivrede u Srbiji i zemljama u okruženju, Zbornik radova "Poljoprivreda i ruralna područja Srbije", Društvo agrarnih ekonomista Srbije i Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 79.

je velika i specijalistička znanja, dobru organizovanost ljudi i institucija koje se bave ovom problematikom, ali i pozamašna finansijska sredstva. Čini nam se da ni sa jednim od pomenutih faktora ne stojimo baš najbolje. Za proces prilagođavanja evropskim standardima u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je dobro i sveobuhvatno poznavanje načina na koji ovaj sistem funkcioniše, u prvom redu razumevanje suštine Zajedničke agrarne politike, mehanizama njene implementacije, ali i načina na koji bi se mogla uspešno inkorporirati u domaći ekonomski, pravni i socijalni sistem. Zbog toga, u godinama koje slede, Srbija mora prilagoditi domaću agrarnu politiku i približiti je ZAP Evropske unije, pre svega, u pogledu mera agrarne politike koje će se implementirati, a postepeno i u pogledu visine sredstava izdvojenih u svrhu podsticanja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Prema tome, neophodno je mere agrarne politike i ruralnog razvoja učiniti kompatibilnim sa merama koje su na snazi u EU, kako kasnije obaveze iz članstva ne bi izazvale dramatične posledice po domaći agrar. Prilagođavanje merama ZAP mora uporedo biti praćeno izgradnjom administrativnih kapaciteta za njihovu implementaciju. Sigurno je da će buduće članstvo u Evropskoj uniji imati krupne negativne posledice na mnoge poljoprivredne proizvođače, pa i na čitava ruralna područja ukoliko se ne prilagode novonastalim uslovima i situaciji. U tom pogledu neophodno je na vreme uvideti gde u tom novom miljeu poslovanja i privređivanja možemo tražiti šansu. Naše prednosti u ovoj oblasti možemo tražiti, uglavnom, u proizvodnji organske hrane, dakle hrane proizvedene u takvim uslovima u kojima je primena agrotehničkih mera (za koje se ispostavilo da nisu dobra za zdravlje ljudi, iako mogu u velikoj meri da povećaju prinose) mala ili nikakva. Srbija raspolaže velikim površinama neobrađenog zemljišta koje već duži vremenski period nije tretirano različitim vrstama agrotehničkih sredstava, posebno hemijskih i gde je upotreba veštačkih đubriva skoro zanemariva. Poljoprivredni resursi u tim područjima smatraju se ekološki veoma pogodnim za proizvodnju organske i zdrave hrane koja će i u budućnosti sve više biti tražena na evropskom tržištu, ali i za bavljenje konvencionalnom poljoprivredom u skladu sa prirodnim predispozicijama datog područja.

Međutim, prilagođavanje privredne strukture i eliminisanje drugih nepovoljnih faktora koji utiču da ruralna područja permanentno zaostaju u razvoju za urbanim i industrijskim centrima, zahtevaju aktivnu ulogu države, pri čemu mere državnih organa moraju biti vrlo oprezno dozirane da ne bi poprimile karakter protekcionizma. U protivnom može se postići suprotan efekat i/ili dovesti do zastoja u prilagođavanju i strukturnim promenama ruralne privrede, tako što će taj segment privrede postati trom, otežavajući efikasno funkcionisanje tržišta. Istovremeno moraju se precizirati nadležnosti u sprovođenju svih ekonomsko-političkih mera između republike, regionalnih i lokalnih organa uprave, uz neophodnost jasne koordinacije svih institucija i subjekata (što sada nije slučaj) i primene tržišne logike u svim domenima odlučivanja.

Praksa niza zemalja je pokazala da aktivna uloga države bazirana na konceptu integralnog, multifunkcionalnog i održivog ruralnog razvoja daje dobre rezultate samo ukoliko se oslanja na korišćenje unutarnjih resursa kojim dato područje raspolaže i ako se bazira na modelu upravljanja "odozdo" što podrazumeva decentralizaciju sistema donošenja odluka. Pri tome, veoma je važno da „tajming“ prelaska nadležnosti sa institucija centralnog na institucije lokalnog nivoa ne bude praćen „institucionalnim vakuumom“, već da taj prelazak bude permanentan, sistematičan, koordiniran i dobro organizovan. Da bi ovaj model dao očekivane rezultate, mora da postoji jasna globalna strategija razvoja zemlje kao celine i saglasna njoj jasna strategija razvoja ruralnih područja, a s tim u vezi, i efikasan sistem koordinacije između lokalnih i u širem kontekstu posmatrano opštih aktivnosti vezanih za ostvarenje postavljenih ciljeva razvoja. Posebno je važno imati u vidu specifičnosti datog područja (prirodne i socio-kulturne karakteristike, nivo razvoja, zaposlenost, stanje infrastrukture, stav lokalnog stanovništva prema razvoju, globalni i regionalni trendovi razvoja itd.) i istražiti u kojoj oblasti proizvodnje su njihove komparativne prednosti, ne sledeći slepo razvojne modele koji su u nekom drugom privrednom, kulturnom i političkom miljeu imali uspešne rezultate.

Pored makroekonomskih mera u domenu ruralnog razvoja, a u širem kontekstu posmatrano i regionalnog razvoja zemlje u celini (što je inače u Srbiji gorući problem), nužno je obezbediti ključne pretpostavke razvoju ovih područja koje će ih učiniti mnogo atraktivnijim za život ljudi svih generacija kao što su npr:

- razvoj neophodne infrastrukture (naročito puteva od poljoprivrednog gazdinstva do tržišta)
- omogućiti stimulativnije uslove kreditiranja;
- obezbedi efikasno usklađivanje budžeta sa potrebama koje proizilaze iz strateških dokumenata;
- obezbediti permanentno pružanje stručne pomoći u vidu intelektualnih usluga, a posebno specijalnih znanja iz ruralne ekonomije;
- obezbediti odgovarajući pristup tržišnim i tehnološkim informacijama, razvijajući stručne službe tehnološko-organizacionog i marketinškog usmeravanja unutar primarne poljoprivredne proizvodnje, uređenja zemljišta itd;

Nema sumnje da je veoma teško istovremeno postići sve ove ciljeve jer se u njihovoj realizaciji, pored potrebnih, uvek oskudnih materijalnih sredstava, često sukobljavaju različiti interesi (meduregionalni, javni, privatni i sl.). Isto tako, mora se voditi računa o specifičnostima datog područja jer ekonomsko-političke mere daju različite efekte u zavisnosti od toga da li su u pitanju ravničarska područja, zaleđa velikih privrednih centara ili pak, brdsko-planinska područja. Obzirom na veoma izražene probleme neravnomernog regionalnog razvoja naše zemlje, posebnu pažnju zaslužuju brdsko planinska područja koja čine oko 43% ukupnog ruralnog prostora, a upravo ona imaju izrazito naglašeno ekonomsko, socijalno, kulturno-obrazovno, infrastrukturno i sve druge vidove zaostajanja¹⁸. Međutim, proizvodnja bazirana samo na poljoprivredi ne može da rešava složene probleme razvoja ovih prostora. Prevažilaženje ili bar ublažavanje problema koji proističu iz nepovoljnih prirodnih uslova kada su u pitanju brdsko-planinska područja zahteva specifične podsticajne mere u odnosu na druge ruralne prostore (ravnica područja i zaleđa velikih privrednih centara) da bi se bar približno izjednačili uslovi njihovog privređivanja. Naravno, za sve ovo su potrebna značajna finansijska sredstva u kojima vrlo oskudevaju kako država tako i poljoprivredna preduzeća, a pogotovu poljoprivredna domaćinstva. Na drugoj strani, podsticajna sredstva koje usmerava EU za ove namene moguće je koristiti samo kada se ispune strogo predviđeni preduslovi što se često u našim uslovima gubi iz vida. U ovom trenutku Republika Srbija ima status potencijalnog kandidata za pridruživanje Evropskoj uniji. Procene pridruživanju Evropska unija podržava sredstvima fonda IPA (Instrument za predpristupnu pomoć) Međutim, mogućnost korišćenja sredstava iz ovog fonda uslovljena je zadovoljenjem određenih pretpostavki institucionalne prirode koje se odnose na upravljanje fondovima EU kao i finansijskom participacijom sredstva iz nacionalnog budžeta kojima će se podržati projekti iz IPA programa¹⁹ Prema nameni korišćenja, IPA fond ima pet komponenti:

- pomoć tranziciji i izgradnji institucija;
- prekogranična saradnja;
- regionalni razvoj;
- razvoj ljudskih resursa;
- ruralni razvoj;

Zemljama kandidatima za članstvo su dostupne svaka od pomenutih komponenta, a potencijalnim

18 S obzirom na različite pristupe u kategorizaciji i klasifikaciji prostora ovde iznosimo podatke za brdsko-planinska područja Natalije Bogdanov. Prema metodologiji ovog autora u Srbiji ova područja zauzimaju 33.081km², što čini oko 42% teritorije Srbije gde živi oko 20% ukupnog stanovništva. Videti: N. : Bogdanov (2007) " Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija", UNDP i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd.

19 O ovome šire videti : Snežana Janković: (2009), Evropska unija i ruralni razvoj; Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd, str. 61-147.

kandidatima, kakav status sada, još uvek, ima Srbija, do dobijanja statusa kandidata samo prve dve komponente. Istina, realizacijom projekta u okviru prve komponente (pomoć tranziciji i izgradnji institucija), EU u okviru ukupnih mera IPA podrške institucionalne izgradnje, podržava i projekte koji predstavljaju pripremu za korišćenje pete komponente Instrumenta za predpristupnu pomoć ruralnom razvoju (IPARD). Ova podrška se odnosi, pre svega, na razvoj kapaciteta za implementaciju definisane politike razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina prema evropskim standardima.

Peta komponenta IPA fonda (IPARD) koja je posvećena podršci sprovođenju politike isključivo ruralnog razvoja u značajnoj meri se razlikuje od svih ostalih komponenti. Ovde se čitav sistem podsticajnih mera organizuje i sprovodi na specifičan način u odnosu na ostale komponente. Naime, cilj IPARD je podrška poljoprivredi zemlje kandidata radi olakšavanja u postizanju evropskih standarda i mogućnosti pristupu fondovima za podršku Zajedničke agrarne politike u trenutku kada zemlja postane član EU. Pri tome, akcenat se, uglavnom, stavlja kako na pripremu administracije država kandidata za administrativno-operativni rad vezan za korišćenje EU fondova namenjenih poljoprivredi kroz sprovođenje IPARD programa, tako i na pripremi korisnika pomoći (proizvođača, industrije) za nova pravila i strožije zahteve koji će biti i preduslov za kasnije korišćenje EU fondova u vreme punopravnog članstva, odnosno na preko potrebne investicije u oblasti ruralnog razvoja zemlje korisnika pomoći. Sredstva predviđena IPARD programima su u velikoj meri ograničena u odnosu na fondove dostupne punopravnim članicama.²⁰ Ključna razlika IPARD u odnosu na ostale komponente IPA pomoći je u načinu odobravanja projekata i isplate novca. U slučaju IPARD radi se o sistemu bez *ex-ante* kontrole, dok je kod drugih komponenti IPA *ex-ante* kontrola neizbežna. Ova razlika nužno podrazumeva i razliku strukture institucija koje administriraju IPARD u odnosu na ostale komponente.²¹

Srbija nije deo Evropske unije i sasvim sigurno, gledajući iz sadašnje vizure, članstvo u EU kao jedan od glavnih spoljnopolitičkih prioriteta, teško će biti ostvariv na kratak rok. Takođe, nacionalna agrarna politika nije deo ZAP, a time nacionalne mere podrške poljoprivredi mogu biti liberalnije od evropskih. Budući da Srbija još uvek nije zvanični kandidat za članstvo, čak i pretpristupni fondovi bivaju plasirani bez obaveza po poljoprivrednike (prva i druga komponenta IPA). Međutim, prilagođavanja politici koju u ovoj oblasti vodi EU su neophodna kako kasnije obaveze kao članici ne bi izazvale nepremostive teškoće za domaći agrar. U tom pogledu mere bi trebalo da budu usmerene u tri glavna pravca: zakonodavni, institucionalni i budžetski.

Zakonodavni podrazumeva kontinuiran proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa onim koji je na snazi u EU. Ovo je čini se najteži zadatak, jer obimnost dela *Acquis Communautaire* koji se odnosi na poljoprivredu i bezbednost hrane meri se hiljadama akata, a otežavajuća okolnost je „život“ ove materija koja se neprestano menja i unutar EU.

Institucionalni pravac podrazumeva oživljavanje usvojenih zakonskih rešenja i njihova transformacija u funkcionalne, efikasne institucije podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Budžetski aspekt prilagođavanja podrazumeva da nivo, forma i način subvencionisanja mora pratiti evropski put, odnosno da kreiranje i pravovremena implementacija mera podrške treba biti u skladu sa politikom koju vodi EU. Ovo podrazumeva ne samo prilagođen institucionalni i društveni okvir za razvoj poljoprivrede već i novi pristup razvojnoj filozofiji u smislu veće diverzifikacije privrednih aktivnosti na ruralnim područjima i, s tim u vezi, boljeg korišćenja mogućnosti za otvaranje novih radnih mesta.

20 Dok se iz IPARD fonda za Srbiju, može očekivati oko pedesetak miliona evra godišnje, nakon punopravnog članstva raspoloživa sredstva za poljoprivredu i ruralni razvoj mogla bi biti znatno obimnija i izvesnija (direktna plaćanja i ruralni razvoj).

21 O ciljevima i merama IPARD kao i preduslovima koje zemlja kandidat mora ispuniti da bi mogla koristiti IPARD sredstva šire videti: S. Jankoović (2009) Evropska unija i ruralni razvoj Srbije, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd, str.93-145.

UMESTO ZAKLJUČKA

Ruralna područja Srbije karakterišu monokulturna proizvodnja, usitnjenost zemljišnog posjeda, niska produktivnost, deficit poduzetničkog duha, tehnološko zaostajanje, demografsko praznjenje prostora itd. Takvo stanje predstavlja otežavajuće okolnosti za transformacijske procese koje predstoje u ovoj oblasti i komplikuje put u evropske integracije. Za proces prilagođavanja evropskim standardima u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je dobro i sveobuhvatno poznavanje načina na koji ovaj sistem funkcioniše u Evropskoj uniji. U prvom redu važno je razumevanje suštine Zajedničke agrarne politike, mehanizama njene implementacije, ali i načina na koji bi se ona mogla uspešno inkorporirati u domaći ekonomski, pravni i socijalni sistem. Zbog toga, u godinama koje slede, Srbija mora prilagoditi domaću agrarnu politiku i približiti je ZAP Evropske unije, pre svega, u pogledu mera agrarne politike koje će se implementirati, a postepeno i u pogledu visine sredstava za podsticanje poljoprivrede i ruralnog razvoja. Mere agrarne politike i ruralnog razvoja moraju biti kompatibilne sa merama koje su na snazi u EU, kako kasnije obaveze koje budu proistekle iz članstva ne bi izazvale dramatične posledice po ovaj sektor privrede. Prilagođavanje merama ZAP mora uporedo biti praćeno izgradnjom administrativnih kapaciteta za njihovu implementaciju. Buduće članstvo u Evropskoj uniji će, pored pozitivnih, sigurno imati i negativne posledice na mnoge poljoprivredne proizvođače pa i na čitava ruralna područja ukoliko se ne izvrše ozbiljne pripreme i prilagođavanje novonastalim uslovima i situaciji. Naše prednosti u ovoj oblasti, uglavnom, možemo tražiti u proizvodnji organske i zdrave hrane koja će i u budućnosti sve više biti cenjena na evropskom tržištu, ali je isto tako neophodno uvažavati savremenu filozofiju integralnog ruralnog razvoja koju primenjuje Evropska unija, a u skladu sa prirodnim predispozicijama datog područja.

LITERATURA:

1. Božić, G. Dragica, Bogdanov LJ, Natalija (2007), Reforme zajedničke agrarne politike Evropske unije – nova sistemski rešenja i njihova implementacija, Zbornik radova Međunarodna iskustva u tranziciji agrarnog sektora i ruralnih područja, društvo agrarnih ekonomista Srbije, Beograd.
2. Council Regulation (EEC) No. 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures.
3. Council Regulation (EEC) No. 2078/92; No. 2079/92; No.2080/92:
4. Council Regulation (EEC) No. 1257/99 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF),
5. Council Regulation (EC) 11698/2005., on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
6. Grupa autora (2010) Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, Beograd, UNDP Srbija i sektor inkluzivni razvoj, Beograd.
7. European Commission - Directorate for Agriculture and Rural Development, (2007), Rural Development in the European Union – Statistical and Economic information , Report, 2007.
8. Janković, S.: (2009), Evropska unija i ruralni razvoj; Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd.
9. Journal official de l' Union Europeenne: (2006) Orientations Strategiques de la Communaute pour le developpement rural (period de programmation 2007-2013), Bruxelles.
10. Jelić S., Jovanović T.: (2009), Najosetljiviji strukturni problemi tranzicije poljoprivrede u Srbiji i zemljama u okruženju, Zbornik radova "Poljoprivreda i ruralna područja Srbije, Društvo agrarnih ekonomista Srbije i Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
11. Knežević. I.: (2010) Apsorpcioni kapaciteti Srbije za korišćenje EU fondova - praktična iskustva iz Slovačke - Evropski pokret u Srbiji, Beograd
12. Plan strategije ruralnog razvoja 2009-2013, Beograd, (2009.) Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Beograd
13. Vlada Republike Srbije (2007), 2. Izveštaj o implementaciji strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, Beograd
14. <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/Cork-en.htm>: „The Cork Declaration – A Living Countryside“.
15. <http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table/index.htm>
16. [http://ec.europa.eu/agenda2000.public-en.pdf](http://ec.europa.eu/agenda2000/public-en.pdf). European Commission (2000) Europe s Agenda 2000., „Strengthening and Widening the European Union.“