

**МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ,
ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ**

**Стратегија пољопривреде
Србије**

Београд, Октобар 2004

Скраћенице

АП – Агенција за приватизацију
CAP – Common Agricultural Policy / Заједничка пољопривредна политика ЕУ
Дирекција – Дирекција за робне резерве
ЕАР – Европска Агенција за реконструкцију / European Agency for Reconstruction
ЕУ – Европска Унија / European Union
FAO – Food and Agricultural Organization / Организација Уједињених Нација за храну и пољопривреду
GATT – General Agreement on Tariff and Trade
ГМ – Генетичка модификација
ГМО – Генетички модификовани организми
ICA – International Cooperative Alliance / Међународни задружни покрет
ЛС – Локална самоуправа
MCPFE - Ministry conference of Protection Forest in Europe / Министарска конференција о заштити шума у Европи
МДУЛС – Министарство за државну управу и локалну самоуправу
МЕОИ – Министарство за економске односе с иностранством
МФ – Министарство финансија
Министарство - Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МНЗЖС – Министарство за науку и заштиту животне средине
МП – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
МПР - Министарство привреде
МПРа – Министарство правде
МПС – Министарство просвете и спорта
МРЗСП- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике
МТТУ – Министарство трговине, туризма и услуга
МЗ – Министарство здравља
НСРС – Народна Скупштина Републике Србије
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development / Организација за економску сарадњу и развој
PAU – Policy Advisory Unit / Јединица за саветодавну подршку
ПЗФ – Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због не извршених обавеза из пољопривредног откупа пољопривредних производа
РДИ - Републичка дирекција за имовину Републике Србије
РГЗ – Републички геодетски завод
РЗС – Републички завод за статистику
IPGRI – International Plant Genetic Resources Institute / Међународни институт за биљне генетичке ресурсе
ЈП – Јавна предузећа
CAA – Уговор о стабилизацији и асоцијацији / Stabilisation and association agreement
SAP – Stabilisation and associations proceses / Процес стабилизације и асоцијације
СС – Саветодавна служба
SPS – Sanitary Phitosanitary Agreement / Санитарни и фитосанитарни споразум
СТО – Светска Трговинска Организација / World Trade Organization
ВРС – Влада Републике Србије

САДРЖАЈ

УВОД	5
I. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ И ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА.....	12
I.1. Постојеће стање	12
I.2. Дефинисање стратешких циљева	13
II. УЛОГА ВЛАДЕ У ПОЉОПРИВРЕДНОЈ ТРЖИШНОЈ ЕКОНОМИЈИ	17
III. ПОЉОПРИВРЕДНА СТРУКТУРА.....	20
III.1. Структура газдинстава.....	20
III.2. Унапређење структуре газдства.....	22
III.3. Прерађивачке структуре.....	23
III.3.1. Вишак производних капацитета у сектору прераде	24
III.4. Тржиште земљиштем.....	24
III.4.1. Тржиште закупа.....	25
III.4.2. Агенција за пољопривредно земљиште	26
III.4.3. Дугорочни кредити за куповину земљишта.....	28
III.4.4. Државно земљиште	28
III.4.5. Консолидација газдинстава	29
III.5. Управљање шумским ресурсима	30
III.6. Управљање водним ресурсима	31
III.6.1. Управа за воде, Дирекција за воде и Регионални сервис.....	33
III.6.2. Водопривредна предузећа	34
III.6.3. Финансирање управљања водним ресурсима	34
III.6.4. Остала питања	34
III.7. ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ ПРУЖАЈУ ПОДРШКУ ПОЉОПРИВРЕДНОМ СЕКТОРУ	35
III.7.1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	35
III.7.2. Ветеринарска и фитосанитарна контрола и контрола хране.....	36
III.7.3. Истраживање.....	40
III.7.4. Саветодавна служба	41
III.7.5. Образовање.....	43
III.7.6. Пољопривредне задруге	44
III.8. Приватизација агрокомбината и прерађивача хране	45
III.8.1. Приступ приватизацији.....	46
IV. РАЗВОЈ ТРЖИШТА	48
IV.1. Политика цена и остале политике за подршку тржишту	48
IV.1.1. Економско окружење	48

IV.1.2.	Политика цена и подршке у Србији	49
IV.2.	Пољопривредна тржишта	56
IV.2.1.	Незванични, неконтролисани канали.....	56
IV.2.2.	Недостатак економичности	56
IV.2.3.	Разлике између цене и квалитета.....	57
IV.2.4.	Ефикасност цена.....	59
IV.2.5.	Недостатак конкуренције.....	60
IV.2.6.	Несигурни уговори.....	60
IV.2.7.	Недостатак физичких средстава и инфраструктуре	61
IV.3.	Тржиште кредита.....	62
IV.3.1.	Кредитно јемство.....	63
IV.3.2.	Могућности банкарског сектора.....	64
IV.3.3.	Финансирање закупа	64
IV.3.4.	Микрофинансијске организације.....	65
IV.3.5.	Стимулисање тржишта кредита	65
V.	РУРАЛНИ РАЗВОЈ	67
V.1.	Питања пољопривредног окружења и заштите животне околине.....	71
V.1.1.	Генетички ресурси у пољопривреди	72
V.1.2.	Органско гајење култура	73
V.1.3.	Генетички модификовани организми	75
Прилог1:	Циљеви Пољопривреде Србије	77
Прилог 2:	Активности везане за Стратегију развоја пољопривреде.....	78

УВОД

Време је да Србија добије нову стратегију развоја пољопривреде. После педесет година планске привреде, десет година изолације и последњих неколико година несигурности и свеопштих дискусија у ком правцу ми желимо да идемо, време је да се пође напред. Пољопривреда је на путу промена. Оне ће обухватити три најважнија елемента: завршетак транзиције из социјализма ка потпуној тржишној економији; интеграцију и придруживање ЕУ и радикалну реконструкцију и модернизацију целог пољопривредног сектора.

Градити тржишну економију

Успостављање тржишне економије ће имати снажне последице на улогу Владе (државе) у пољопривреди, као и на односе између пољопривредног произвођача и државе. Држава ће се повући с много функција на којима је била, повући ће се из улоге управљања комбинатима и друштвеним фирмама којима је додељивала субвенционисане инпуте и кредите или им још директније помагала преко робних резерви. Многе од ових активности ће бити премештене у приватни сектор, а садашње државне установе мораће да прођу кроз велике промене. У исто време, држава ће морати да преузме или ојача многе друге функције које су неопходне да би тржиште функционисало добро и да би сви који у њему учествују имали приступ информацијама и ресурсима потребним за успешно пословање. Ово укључује систем тржишних информација, јачање и реорганизацију система образовања, тренинга и саветодавства, као и ново законодавство које мора да осигура услове за слободну и поштену размену и такмичење.

Одељак II овог документа указује на другачију улогу Владе у више детаља, а у одељку III.7 набројане су институције које је потребно успоставити, променити и унапредити.

Како ће се све ово одразити на приватника, пољопривредног произвођача или трговца, који покушава да преживи и опстане на новом тржишту? С једне стране, он ће имати више слободе. Правила која мора да поштује биће јаснија, објективнија и применљива на све. С друге стране, он неће више моћи да се ослања на државу/владу да му каже шта да производи или да му купује све што произведе. Пољопривредни произвођач постаје предузетник, и његов профит или губитак ће зависити од мудрости његових сопствених одлука. За многе, ова промена је шокантна. Због ње многи имају осећај несигурности и застрашујуће перспективе. Међутим, током протеклих 50 година произвођачи у многим земљама широм света прошли су кроз овакав процес промена и суочили се са сличним страховима, али након тога су се нашли у условима у којима је пољопривреда ефикаснија, продуктивнија и профитабилнија него што је то икад била. Различите мере подршке описане су у поглављима IV.1 и IV.2 и оне би требало да помогну произвођачима да прођу успешно кроз транзицију и да пољопривреду у Србији учине конкурентном у поређењу с оном у Европи.

Овај документ је јединствен јер он чак неће ни покушати да саветује произвођачима шта би то они требало да производе. У њему нећете наћи петогодишњи план, површине које треба да се посеју, нема планираних количина за извоз, нема свих оних бројева из пређашњих стратегија који су, пре свега, били спектакуларно нетачни. Коначни резултат производње и трговине биће збир свих појединачних одлука милиона произвођача и трговаца који чине пољопривреду Србије, и било би заиста потпуно нефер, лажно и арогантно да влада/држава диктира или предвиђа њихове одлуке. Одлука коју доноси неко ко производи одређује његов живот и живот његове породице и он је тај који има право али и одговорност да је доноси сам.

Ипак сваки дан пољопривредници се обраћају Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и питају «Шта би требало да производим?». Ово питање јесте важно и на њега произвођач мора сам наћи одговор. Које су то чињенице о којима мора водити рачуна док покушава да одговори на ово питање?

Прво, човек мора да пође од себе: шта то мене интересује, какве су моје способности и какво искуство имам. Колико времена и труда смо спремни да уложимо ја и моја породица у наше газдинство? Колико смо спремни да истражујемо или учимо нове ствари? Колико ризика смо спремни да преузмемо? Јер сваки нови посао је ризик (иако је дефинитивно највећи ризик онда кад не радимо ништа). Само пољопривредник и његова породица знају одговоре на ова питања.

Друго, пољопривредник мора да сагледа своје газдинство. Потенцијал који има његова земља, механизација, зграде, стока и људи. Мора да узме у обзир капитал који му је на располагању, као и могућност како да га увећа кроз коришћење кредита. При одговору на ова питања, влада/држава може и хоће да помогне, кроз сервис пољопривредне службе који би требало да помогне пољопривреднику у његовој анализи, кроз повећан приступ кредитима за оне који су озбиљно решили да зараде. Поглавља III.7.4 и IV.3 детаљније објашњавају ова два важна питања.

Треће, пољопривредник мора да зна и где је његово тржиште, шта потрошачи желе да купе, колико су спремни да плате за то, какав квалитет они траже? Цена је најважнији барометар, она је сигнал шта се догађа на тржишту, не само у Србији, него и у региону и свету. Да би водио успешан посао, пољопривредник мора да зна да тумачи овај барометар барем толико успешно колико може да протумачи најаву времена – јер његов успех зависи од обе ствари. Део ове стратегије (поглавље IV.2) бави се тиме како да се успоставе тржишни механизми. Ситем тржишних информација, који се дискутује у поглављу IV.2, ће обезбедити пољопривредницима редовну «временску прогнозу» на тржишту, као и помоћ у објашњењу дизања и падова «живе у барометру».

И напokon, пољопривредник ће свакако гледати и шта ради држава. Какве сигнале му шаље. Шта је одабрала да штити, а шта да субвенционише? Традиционално, државе широм света су користиле овај двоструки приступ, спољнотрговинске стратегије и домаће подршке, да пошаљу јасну поруку произвођачима и да их усмере у правцу у којем она, држава, мисли да је то најбоље. Напokon, након што је 50 година доминирао, овакав начин размишљања и рада се убрзано напушта. Пољопривреда је последња уврштена у политику Светске трговинске организације, којој Србија жели да се прикључи, и ово је поставило јасан циљ да се елиминишу сви подстицаји за повећање производње и дозвољавање само оних форми субвенционисања које немају директни утицај на одлуку шта ће пољопривредник да произведе.

Заједничка пољопривредна политика Европске Уније је гломазна и компликована стратегија, која мења свој правац као велики танкер који плови по мору. Она мења свој правац мењајући цене ка нивоу светских цена и погресивно домаћу подршку одваја од производње. Девет од десет нових чланица ЕУ примењују систем једноставног плаћања по хектару, без обзира коју културу сејали, чиме се шаље јасна порука о сопственој одговорности произвођача за своју производњу.

Према томе, циљ ове Стратегије, који је постављен у поглављу I.2, је да прогресивно реформише систем царинске заштите и домаћих субвенција у Србији тако да оне имају све мање и мање утицаја на то шта ће произвођачи одабрати да гаје, остављајући их слободне да слушају потребе тржишта и одговоре на начин како њима и њиховој ситуацији највише одговара. У првој фази ових реформи постојеће субвенције ће се смањивати и средства ће се преусмеравати ка инвестицијама које ће пољопривреду у Србији учинити профитабилнијом: бесповратна средства, кредити, субвенције инпута. Неке од ових врста подршке, као нпр. кредити, биће потпуно неутралне и неће давати инструкцију шта би то

произвођач требало да производи, док ће бесповратна средстава и подршка инпутима бити више усмерена на одређене производе. Све могућности подршке биће публиковане и бити доступне свима, тако да ће произвођачи имати потпуну информацију на располагању кад одлучују шта ће производити.

У следећој фази реформе, смањиће се и субвенције за инпуте јер ће се то захтевати од Србије по приступу у СТО, и програми доделе бесповратних средстава ће бити повећани и усмерени на развој села, на исти начин како је то тренд и у ЕУ. Ово ће даље да ослаби везу између подршке владе и одлуке произвођача шта да производи.

У трећој фази, која ће се завршити придруживањем ЕУ, Србија ће се спремити да прихвати системе подршке Заједничке пољопривредне политике ЕУ, које ће се тад примењивати. Системи подршке тада ће највероватније бити концентрисани на систем плаћања по јединици површине и везани за различите критеријуме заштите животне средине, али ни на који начин везане за одлуке произвођача шта да производи.

Детаљи ових планираних промена, укључујући подршку за сваку од мера су изнете у поглављу IV.1.2 овог документа.

Интеграција у Европску Унију

1993. године петнаест земаља Европске Уније се срело у Копенхагену да одлучи о радикалним променама које треба да се десе у централној и источној Европи и да размотре захтеве исказане од стране земаља ослобођених комунистичке демагогије и са чврстом жељом да своју нову кућу нађу у Европској Унији. Донети су историјски закључци, да би требало да се уједини Европа која је подељена од другог светског рата, као и да се спремност земље да се придружи ЕУ мери са јасним и објективним критеријумима. Ови стандарди су познати као «копенхагеншки критеријуми». Садрже неке политичке циљеве као што су успостављење демократије, владавине права, заштита права мањина и три економска критеријума која се морају односити на пољопривреду као и на сваки други сектор:

- стварање и функционисање тржишне економије која ће бити способна да се интегрише у тржишне економије осталих земаља чланица;
- способност да се издржи конкуренција, тако да економија државе не би била уништена поплавом увозних роба у тренутку придруживана великом слободном тржишту;
- прилагођавање целом сету ЕУ правила и пракси које су познате под заједничким називом *acquis communarie*.

Ови критеријуми су непромењени од 1993. године и представљају стандарде по којима се Србија мора ускладити пре придружења ЕУ.

Први критеријум, успостављање тржишне економије, је већ продискутован у горњем тексту, али други критеријум, градња економије способне да издржи међународну конкуренцију је највећи изазов за пољопривреду и према томе и најважнији део ове стратегије. Два пратећа документа «конкурентност пољопривреде» и SWOT анализе појединих сектора управо дискутују питања конкурентности. Они показују да Србија има поједине производе који су већ конкурентни на неким тржиштима. Подаци у књизи «Пољопривреда Србије на путу ка ЕУ» ипак показују да за многе производе продуктивност, ефикасност и квалитет пољопривреде у Србији је у великом заостатку за својим европским конкурентима. Да би се задовољио други критеријум потребне су радикалне промене у сваком аспекту производње, прераде и маркетинга. Пре него што Србија постане члан ЕУ «Споразум о стабилизацији и придруживању», створиће зону слободне трговине која ће укључити Србију, њене суседе и 25 земаља ЕУ. Унутар ове слободне зоне трговине, Србија има мало, или нимало, могућности да се заштити од увоза, и зато је основно да

пољопривредни и прехранбени производи могу да се такмиче с ЕУ производима и ценом и квалитетом.

Други важан циљ политике Владе је да подигне стандарде квалитета и безбедности тако да се Србија бори квалитетом а не само ценом. Циљеви ветеринарског и фитосанитарног сектора, који су описани у поглављу III.7.2 се односе на квалитет и безбедност пољопривредних производа и многи од програма подршке, кроз бесповратна средства и друге начине подршке, имају снажан ефекат на квалитет и маркетинг производа.

Када Србија буде све више изложена међународној конкуренцији, а мање домаћим интервенцијама, произвођачи и прерађивачи ће већ сами увидети да су конкурентнији у неким производњама него у другим. Резултат тога ће бити да ће се кроз милион добрих појединачних одлука десити значајне промене у структури пољопривредне производње. У Србији ће се повећати производња неких култура док ће других опасти. Извоз неких производа ће се повећати и нова тржишта ће бити освојена. С друге стране неки производи, у којима је постојала самодовољност или извоз, у Србију ће се увозити јер ће се показати да се не исплате гајити. Ово неће бити трагедија, него природан процес пошто ће произвођачи схватити и научити како да концентришу своје напоре и ресурсе у оно што раде најбоље. Ако Србија успе да спроведе ову стратегију, свеукупни баланс у трговини пољопривредним производима ће се значајно унапредити.

Трећи економски критеријум, који је постављен у Копенхагену, је био усвајање *acquis communautaire*: здруженог сета закона, правила и процедура по којима Унија функционише. У делу пољопривреде, *acquis* покрива три групе: законски стандарди, Заједничка пољопривредна политика, и тзв. «структурални фондови». Иако Србија мора да прихвати *acquis* потпуно, ред по којем би требало то да ради је прилично важан али и различит за сва три подручја.

Законски стандарди који се односе на пољопривреду су обимни. Укључују више страна него сва друга економска подручја заједно. Обухватају све, од здравља животиња, здравља биљака и безбедности хране до обележавања производа и заштите потрошача. Нека од ових правила, као што су ЕУ стандарди за кланице и млекаре, потребно је да се имплементирају што је пре могуће, јер без њих Србија неће добити пролаз на ЕУ тржиште. Неки стандарди као нпр. стандарди за паковање шкољки су практично безначајни за Србију и могу да се имплементирају пред сам приступ ЕУ.

Заједничка пољопривредна политика представља механизме којима се администрира централни масивни ЕУ аграрни буџет који са 40 милијарди еура представља скоро пола целокупног заједничког буџета ЕУ. Пре него се Србија придружи ЕУ и учествује у подели укупног ЕУ буџета она нема обавезу да примењује CAP, али она мора да развије и тестира различите имплементирајуће механизме пре него што заиста постане члан.

Иако CAP обезбеђује много већу просечну подршку по ха него садашња политика у пољопривреди Србије, он представља само 0.5 % Бруто националног дохода Европске Уније док садашња издавања за пољопривреду из буџета Републике Србије чине око 2,5% Бруто националног дохода. Другим речима, релативна подршка пољопривредницима од стране пореских обвезника је у Србији четири пута виша него у ЕУ. Одвајање више новца за пољопривреду би, сасвим сигурно, довело до успоравања раста других привредних грана, а такав корак се не би могао препоручити у овом тренутку. Када Србија добије приступ ЕУ аграрном буџету тада ће бити тренутак да подигне ниво помоћи на европски ниво а не у тренутку кад цела економија грца под тешким процесом транзиције. Ова логика треба да води подршку домаћој производњи и описана је у поглављу IV.1.2.

Постоје наравно неколико изузетака од овог правила и они су везани за политику која омогућава преференцијални приступ тржишту ЕУ од чега Србија има тренутну корист.

И коначни елемент *acquis communautaire* који се тиче пољопривреде је ЕУ систем структуралних фондова, финансијских мера за рурални и регионални развој. ЕУ систем структуралних фондова се неће примењивати док Србија не постане члан ЕУ. Многе земље су већ имале корист од много милиона предпомоћи који су подељени кроз механизме сличне онима који се користе код структуралних фондова. Што пре Србија успостави ове механизме моћи ће да користи поменута средства, чим она постану доступна. Због тога би требало да донесемо свој сопствени план подршке руралном развоју, који је обухваћен у поглављу V.

Модернизација пољопривреде у Србији

Постоји једна покретачка сила пољопривреде, снажнија и од оног што нуде СТО и ЕУ заједно. Сила која се често занемарује. То су технолошке промене које су се појавиле током пољопривредне и индустријске револуције у осамнаестом веку и више никад нису заустављене. Сила добрих технологија је сад јача него икад, и доноси континуирана унапређења у производњи и успехе у скоро свакој сфери економских делатности. Ово погађа пољопривреду и тај изазов ова Стратегија мора да узме у обзир на следећа три начина:

Прво, напредак у сектору механизације и агрохемикалија дозвољава да човек може да обрађује велике површине или да узгаја много стоке. Тако је држави потребно све мање људи на газдинствима која обрађују земљу.

Друго, повећање продуктивности по хектару значи да развијене земље производе све веће количине хране, а популација им је све мања или се не мења. Ова комбинација повећане понуде и статичне потражње може само да обара цене на ниже упркос свим интервенцијама Владе. Догорочни је тренд пада цене пољопривредних производа. Ово значи да ће један произвођач моћи да се сам избори с великим поседом, и да ће морати да повећава своје газдинство да би обезбедио исти ниво зараде.

Треће, повећање продуктивности у непољопривредном сектору ће донети и повећање у тим делатностима. Како у тој ситуацији задржати свој стил живота у селу? Типично наше мешовито газдинство величине од 3 до 5 ха може да задовољи потребе породице за храном и да обезбеди мали вишак за продају на локалној пијаци. У прошлости то је обезбеђивало начин живота који се могао поредити са оним у граду, нарочито кад су основни сервиси били увелико субвенционисани од стране државе. Међутим, овакав начин обраде земље више неће моћи да пружи приходе потребне за данашње потрошачко друштво или да задовољи повећане трошкове енергије: бензина и струје. Како се буде опорављао остали део наше економије, како зараде буду расле, тако ће земљорадња бити све мање и мање занимљива.

Пред пољопривредним произвођачем постоје три могућа избора:

Он може да настави да се бави пољопривредом на традиционалан начин, док ће буџет домаћинства допуњавати зарадама на неком другом послу. Ова опција је прилично заступљена и доживљава раст у заједници европских пољопривредника.

Он може да интензивира производњу и да се поводи захтевима тржишта за скупљим производима, као што су воће и поврће, и тако да зарађује много већи доходак с исте површине.

Или, он може да повећа своју земљишну површину и на тај начин да добија прихватљив доходак производећи основне производе као што су пшеница, млеко или говедина.

Али четврта опција, да настави да живи на традиционалан начин и да се нада великој подршци од државе, је опција коју Србија данас не може себи да приушти. Како реалне цене пољопривредних производа буду падале, а стандард осталих делова друштва буде

растао, овакав приступ би захтево све већи ниво субвенционисања и то би био такав притисак на економију који се не може прихватити.

Западна друштва су користила пољопривредну стратегију да покушају да задрже неке аспекте традиционалне пољопривреде, али и поред тога стално у Европи опада број људи који раде у пољопривреди а величина просечне фарме се удвостучује сваких 25 година.

Србија ће имати сличан тренд и веровано ће морати много брже да се прилагођава. Чак и за време социјализма и међународне изолације пољопривреда није остала имуна на унапређење технологије. Најсавременија механизација може се видети широм земље. Ипак пољопривредна механизација у Србији није на завидном нивоу.

Потешкоће изазване економским реформама и приватизацијом донеле су велике проблеме индустријском сектору, и много људи је отпуштено или дуго времена нису добијали плате. У таквим околностима, живот на селу, на фарми учинио се као атрактивна алтернатива, јер је гарантовао макар редовно снабдевање храном и огревом. Тако се десио повратак на село који је супротан оном тренду који се дешава у Европи. Међутим, како се привреда буде опорављала, стандард живота који пружа сеоско газдинство неће бити тако привлачан и опет ће, нарочито млади, напуштати села у потрази за бољим могућностима у граду.

Стратегија руралног развоја која се интензивно имплементира у ЕУ и која је дискутована у поглављу V може да ублажи овај тренд и да смањи његове негативне ефекте.

Ми морамо да будемо реални шта Србија може, а шта не може да очекује од своје пољопривреде у следећим годинама и деценијама.

- Пољопривреда *може* да произведе више богатства него што то чини сад и на тај начин значајно допринесе опоравку и расту целокупне економије.
- Пољопривреда *може* да произведе безбедну и високо квалитетну храну, атрактивну за потрошаче у Србији и иностранству.
- Пољопривреда *може* да утиче на заштиту животне средине и има потенцијал да развије профитабилну туристичку понуду.
- Пољопривреда *може* да поднесе промене које су потребне да омогуће Србији да се придружи ЕУ и СТО, и она ће дефинитивно имати корист од тога,
- Пољопривреда *може* да буде краткорочни пуфер и помогне да се олакшају последице болне транзиције.
- Али пољопривреда *не може* да настави да запошљава број људи који је тренутно уписан, нити да им обезбеди прихватљив стандард живота на малој мешовитој фарми која преовлађује данас.

Будућност с којом ћемо се суочити је она с мање пољопривредника, већим газдинствима, производњом која је више специјализована и фокусирана на захтеве тржишта. Прави је изазов како најбоље управљати транзицијом, како направити равнотежу између економских сила брзе реконструкције пољопривреде насупрот економским и социјалним потребама оних људи чија се будућност више неће ослањати на земљорадњу.

Део решења лежи у развијању успешног тржишта земљишта и кредита, како би се олакшало повећање газдинства за неке, а давање фер цене за оне који одлуче да је распродају. Мере које треба да доведу до успостављања успешног тржишта земљиштем описане су у поглављу III.4.

Други део решења је у обуци, образовању и саветима за пољопривреднике како би се модернизовали и сустигли своје конкуренте у Европи. Ово решење је разрађено у

поглављима III.7.3 – III.7.5, док поглавље III.7.6 указује да пољопривредници морају да се удружују да би унапредили производњу и боље испунили захтеве тржишта.

Обнова наше економије не зависи само од пољопривреде. Други сектори би требало да обезбеде посао за људе који морају да напусте пољопривреду, да одрже социјалну сигурност и обезбеде подршку остарелим пољопривредницима. То су питања која су ван ове стратегије и под одговорношћу других Министарстава. Пољопривреда не егзистира у вакуму, па се ова стратегија представља Влади као база која ће допринети унапређењу пољопривреде и села Србије.

Стратегија је настала као резултат заједничког рада Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду, бројних локалних експерата, представаника произвођача и прерађивача, стручних служби и међународних експерата који су кроз пројекат Европске Агенције за Реконструкцију, (Policy Advisory Unit) дали виђење којим путем треба ићи да би се постигао дугорочни циљ просперитета и ефикасности у пољопривредном сектору и руралним подручјима.

Током израде Стратегије одржано је преко 20 радионица са активним учешћем преко 400 представника свих заинтересованих група у пољопривредном сектору (министарстава, стручних служби, прерађивача, института, произвођача) од чега су направљени извештаји о нашим секторским потенцијалима, могућностима, слабостима и предложене одређене мере за остваривање зацртаих циљева. Такође је урађена анализа нивоа конкурентности, по моделу Portera и Saxa за мерење на микро нивоу или нивоу произвођача, за најзначајније производе. Као резултат сарадње МП и ЕАР написана је књига "Пољопривреда Србије ка Европским интеграцијама" која указује на постојећу ситуацију у пољопривреди Србије, на основе Заједничке пољопривредне политике ЕУ и прави пресек између њих указујући на то шта је све потребно урадити да се Српска пољопривреда integriше у САР. Сви ови документи, студије и анализе биле су неопходне да би се имала јаснија слика о сектору пољопривреде у Србији, и иако се не налазе у Стратегији они чине њен неизоставни део.

I. ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ И ДЕФИНИСАЊЕ ЦИЉЕВА

I.1. Постојеће стање

- [1] Због својих природних карактеристика земљишта, климе и водних ресурса Србија има велики потенцијал у пољопривредном сектору, који није у потпуности искоришћен. Уз адекватану аграрну политику, пољопривреда може дати значајан допринос економском развоју земље. Она због своје повезаности и утицаја на остале секторе изузетно је значајна за развој Србије. Запошљава, директно или индиректно, велики број људи, учествује значајним делом у спољној трговини, обезбеђује прехранбену сигурности грађана, доприноси руралном развоју и еколошкој равнотежи.
- [2] Пољопривреда у Србији суочава се са многим проблемима. Они су између осталог резултат ограничења насталих у условима централног планирања, тешкоћа насталих у протеклих петнаестак година и тешкоћа у прилагођавању тржишној економији. Ови проблеми се првенствено односе на неуспех тржишта да ефикасно функционише и на неуспехе политике Владе да се створе прави услови за деловање тржишта.
- [3] Пољопривреда је у Србији оптерећена последицама централно планске привреде у делу власништва и коришћења земљишта. Пољопривреди је за развој потребна политика која може утицати на повећање продуктивности путем реструктурирања и инвенстиција, што подразумева јасна власничка права и формирање ефикасног тржишта земљишта, кредита и инпута. Промене успоравају политички разлози и притисак интересних група. Напредак пољопривреде је снажно повезан са напредком општих економских реформи, а нарочито са стопом демократичности и отворености политичког система.
- [4] Недостатак јасних визија у сектору пољопривреде условио је и аграрну политику која представља наслеђе и наставак вођења политике из социјалистичког периода без значајанијих структурних промена. Већи део пољопривредног земљишта је у приватној својини која и даје највећи део пољопривредног производа. С друге стране, политика која се спроводи оријентисана је ка пружању помоћи и одржавању фарми које су претходно биле у друштвеном власништву а сада се налазе у власничком статусу остављеном за касније решавање, а не ка највитаљнијем делу – комерцијално оријентисаним пољопривредним произвођачима. Ова политика се нарочито спроводи у приступу државним субвенцијама и плаћањима, раду Дирекције за робне резерве и на политиком приватизације земљишта.
- [5] Прелаз Србије на тржишну економију праћен је значајним развојем трговине. Процес отварања према свету, већ је имао за резултат крупне трговинске концесије које су омогућиле даље повећање трговинске размене. Процес се наставља потписивањем регионалних билатералних споразума о слободној трговини који су интегрални део овог процеса. Пријем Србије у чланство Светске трговинске организације убрзаће либерализацију трговине, што ће за резултат имати већи притисак конкуренције, али и могућност отварања нових тржишта. Управо због тога је важно да се Србија брзо прилагоди овим новим изазовима. Решење је у постизању ефикасног функционисања тржишта тако да о распоређивању средстава одлучује приватни сектор, а да улога Владе буде у стварању окружења које ће олакшати тај процес.

- [6] Пољопривреда у бруто националном доходу учествује са око 21%, запошљава више од 10% запослених а у извозу учествује са 26%. Структура газдинства је врло неповољна са просечном величином од 2,37ха, а само 5,5% произвођача од укупно 778.891 обрађује преко 10 ха.
- [7] Генерално гледано, тренутно, пољопривредни сектор у Србији није у стању да се укључи у равноправну утакмицу са конкуренцијом оличеном првенствено у земљама ЕУ. Такође, изузетно је тешко да се такмичи и са земљама из окружења услед нагомиланих проблема:
- Робна размена за инпуте, већине пољопривредних производа, прикрива стварне трошкове и вредности производа, тако да пољопривредни произвођачи не добијају праве сигнале о ценама него се њихов потенцијални профит прелива другима.
 - Тржиште земљишта, које би требало да омогући прилагођавање у погледу величине земљишта као и ефикаснију структуру газдинстава, не функционише на задовољавајући начин. Разлози леже у застарелом регистру земљишта и катастарском систему, немогућности да се понуди на продају или у закуп земљиште државних фарми, недостатак дугорочног кредитирања за куповину земљишта, неуспешна примена закона за плаћање закупа као и неизвесност у ширем економском смислу која обесхрабрује дугорочно улагање.
 - Тржиште руралних кредита једва да постоји због општег недостатка кредитирања, недостатка ликвидности, знања и искуства у банкарском сектору за пољопривредне кредите, непостојања пољопривредне профитабилности, високог ризика, непостојања права над земљиштем које би могло да обезбеди јемство.
 - Приватизација је спора, са мало страних улагања, тако да држава још увек представља главног носиоца власништва у многим прерађивачким фабрикама и већини комбината. У другим привредама у транзицији страна улагања представљају основни вид оживљавања индустрије, што у Србији још није случај.
 - Тржишна инфраструктура, институције и организације се слабо развијају. Економичност производње је ниска, а такође недостају знања о функционисању тржишта и маркетингу производа. Производни учинак на многим газдинствима, посебно приватним, веома је низак. Прерађивачки капацитети за разлику од произвођача немају проблема са малим капацитетима и уситњеном производњом, али често монополски положај и велики ниво субвенција кроз јефтине кредите и отписе дугова, чине да се одржава неефикасна производња.
 - Функционисање тржишта је ограничено мањкавом законском регулативом и непостојањем институционалног оквира, што нарочито отежава укључивање комерцијалних породичних газдинстава у дистрибуцију пољопривредно прехрамбених производа.
 - Институције које пружају подршку су слабе.

1.2. Дефинисање стратешких циљева

- [8] У садашњем тренутку не постоје званично дефинисани циљеви политике у Србији, који би били обухваћени Законом о пољопривреди. Зато је неопходно да се око ових циљева направи консензус свих заинтересованих и да се циљеви уграде у Закон о пољопривреди. Полазна тачка стратегије је дефинисање општих стратешких циљева за пољопривредни сектор. Циљеви обухватају један економски, три социјална, два политичка и један еколошки:
- Изградити одржив и ефикасан пољопривредни сектор који може да се такмичи на светском тржишту, доприносећи порасту националног дохотка.
 - Обезбедити храну која задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности.
 - Осигурати подршку животном стандарду за људе који зависе од пољопривреде а нису у стању да својим развојем прате економске реформе.
 - Осигурати подршку одрживом развоју села.
 - Сачувати животну средину од утицаја ефеката пољопривредне производње.
 - Припремити пољопривреду Србије за интеграцију у ЕУ.
 - Припремити политику домаће подршке и трговине у пољопривреди за правила СТО.
- [9] Потреба за одређивањем стратешких праваца развоја настала је као резултат врло јасног дефинисања свих неопходних циљева. Показало се да је неопходно да се промене одвијају у три правца:
- промена структуре (произвођача, власништва и институција);
- Обухвата: земљишну реформу, институције у пољопривреди, приватизацију у пољопривреди, и управљање шумским и водним ресурсима.
- развијање тржишта и његових механизма;
- Обухвата: улогу Владе у тржишној економији, пољопривредна тржишта, политика цена и остале мере аграрне политике за подршку тржишту, тржиште кредита.
- развој села и очувањем околине;
- Обухвата: развој села и питања пољопривредног окружења.
- [10] Стратегија садржи још 22 циља који ће бити изложени у даљем тексту по стратешким правцима и такође мноштво препорука и активности као могућих мера аграрне политике које би имале за циљ најефикасније остваривање зацртаних циљева.
- [11] Препоруке су бројне и покривају широк низ акција. Чак и да постоји најбоља воља свих актера, не могу се све акције одмах предузети, истовремено, због ограничених ресурса и капацитета Министарства. Неке од акција Министарство може прихватити да предузме само, док ће за друге стручна помоћ из земље и иностранства бити неопходна. За реализацију ових акција потребно је направити детаљан програм и предлог пројекта који ће се уклапати у Стратегију развоја.
- [12] Нека питања захтевају велика средства и донеће корист само дугорочно посматрано. То није разлог да се чека са решавањем – трошкови због нечињења често су јако велики. Развијање тржишта земљишта и кредита свакако да је приоритетни циљ, као и побољшање нивоа и проток техничких и економских савета пољопривредницима преко образовних, истраживачких и саветодавних служби као и развој тржишне

инфраструктуре. С друге стране препознатљива су бројна питања за која треба брзо предузети акције а која нису везане за средства него за политичку вољу. Те акције укључује спровођење одредби потписаних уговора, стварање транспарентне политике и прилагођавање тарифног режима конкурентнијој структури.

- [13] Предложени циљеви не узимају, у потпуности, у обзир шире државне циљеве о интеграцији у међународну заједницу преко чланства у СТО или евентуално потписивање Уговора о стабилизацији и асоцијацији (CAA) са ЕУ, али су у складу са овим процесима. За чланство у СТО биће потребно снизити царинску заштиту као и снизити ниво домаће подршке. Уговором о стабилизацији и асоцијацији ће се створити подручје слободне трговине не само између Државне заједнице СЦГ и ЕУ, већ такође и између осталих балканских и суседних земаља које имају такве уговоре. Оба случаја подразумевају већу либерализацију трговине уз смањење спољне заштите. Ово мора бити саставни део визије статуса пољопривреде. Стога је имплицитни циљ пољопривреде у Србији повећање конкурентности.
- [14] Циљ либерализације трговине јесте омогућавање земљама да користе своје компаративне предности у производњи различитих добара. Резултат тога је много ефикасније распоређивање средстава. То значи да ће земље тежити специјализацији у оним производњама у којима постижу компаративну предност. Резултат свих предстојећих процеса либерализације трговине зато ће, вероватно, бити повећање производње неких роба уз смањење производње других. Повећања производње за све врсте пољопривредних производа је немогуће и неодрживо када је у питању конкуренција и либерализација тржишта.
- [15] Контрадикције између циљева и метода нису непознате у тржишним економијама. Владе нису савршене – а то нису ни бирачи. Често су одлуке Владе вођене политичким притиском или пак постоји сукоб између циљева. Циљ о ефикасности може бити, на пример, у несагласности са циљем у вези са заштитом животне средине. Стога је извесна недоследност неизбежна. Под условом да циљеви подржавају дугорочну визију, могу се помирити краткорочни сукоби између различитих циљева.
- [16] Тренутно је важно дати јасну визију о улози пољопривредног сектора у целокупном економском окружењу, а такође и оценити ефекте предстојећих циљева и мера на економски развој. Индустрија, појединци и компаније које врше улагања, желеће да дају свој допринос развоју ове визије и да разумеју намере Владе јер ће то одредити законски и економски оквир под којим ће се радити. Ово ће бити од круцијалног значаја за релативну профитабилност њихових предузећа и њихове одлуке о улагању.
- [17] Овом Стратегијом су предложени циљеви и мере аграрне политике које само одражавају главне одлуке које су већ донете на националном нивоу да би се Србија интегрисала у међународну заједницу, као и типичне циљеве за пољопривреду у тржишној економији. То није довољно. Мора се водити стална дискусија између свих који имају свој интерес у овом сектору: представника произвођача, агрокомбината, прерађивача, потрошача, пореских обвезника, одбора за заштиту животне средине, управљача ресурсима и других, и наравно, самог Министарства. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, као одговорно министарство, има водећу улогу у јасном дефинисању и доследној имплементацији политике и презентовању визије за пољопривредни сектор.

- [18] Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде треба да формулише различите мере аграрне политике за остваривање зацртаних циљева. Ове мере треба да буду пажљиво планиране и одговорно евалуиране. Министарство, зато, треба да донесе Национални програм за пољопривреду који садржи циљеве, мере, рокове извршења, износ потребних средства за спровођење појединачних мера и очекиване резултате. Доношење Националног програма треба да буде и законска обавеза које би била садржана у Закону о пољопривреди.

Законом о пољопривреди обавезати Министарство пољопривреде да доноси Национални програм за пољопривреду који ће садржати циљеве, мере, рокове извршења, износ потребних средства за спровођење појединачних мера и очекиване резултате.

II. УЛОГА ВЛАДЕ У ПОЉОПРИВРЕДНОЈ ТРЖИШНОЈ ЕКОНОМИЈИ

- [19] О коришћењу ресурса у привреди може да одлучује Влада или фирме и предузећа путем тржишног механизма. Важно питање је који однос између ове две могућности обезбеђује највећу добробит друштву. Под условом да су извесни захтеви задовољени, понуда приватних роба и услуга најчешће се најефикасније обавља кроз тржишни систем. "Извесне услове", међутим, треба да обезбеди Влада. Поред тога, Влада игра важну улогу у пружању оних услуга које тржиште неће обезбедити.

⇒ ***Утврдити јасну разлику између улоге Владе и улоге тржишта у пољопривреди.***

- [20] Тржиште ће функционисати ефикасно када постоји поверење да ће размена бити корисна за учеснике. Поверење подразумева да се понашање учесника и тржишно окружење у великој мери могу предвидети. Предвидљивост може, делом, бити заснована на обичајима и традицији али у модерној тржишној економији она захтева да се одреди правилима. Посао Владе је да успостави ова правила и да се стара о њиховој примени. Ова правила покриће област безбедности приватне својине, слободу уговарања, Закон о уговорима, Закон о корпорацијама, Закон о обавезама и несолвентности и Закон о конкуренцији. Без поставке ових правила тржиште не би могло ефикасно да функционише. Њих би требало да штити и спроводи правни систем а то спада под одговорност Владе.
- [21] Тржишта неће дати најефикасније резултате чак и у овом стимулативном окружењу. Постоје два главна типа недостатка тржишта које би Влада требало да исправи. То су јавна добра и услуге, као и екстерни ефекти.
- [22] Влада сноси одговорност за обезбеђење оних роба и услуга које тржиште не може да обезбеди – или их не може обезбедити у друштвено оптималним количинама – зато што снабдевачи тржишта не могу да наплате ове услуге од корисника. Ова јавна добра укључују тржишне информације, образовање, инфраструктуру, законски систем као и политичко окружење које ствара већу сигурност и смањује неизвесност. Овде се прави разлика између "обезбеђења услуге" и финансирања. Нема разлога да се нека јавна добра не би могла финансирати од стране корисника, а не од пореских обвезника ако се корисници лако могу одредити и ако је административно, економски и друштвено прихватљиво да се наплата врши од њих.
- [23] Влада, такође, има одговорност за превазилажење екстерних ефеката. Најчешћи пример јесте загађеност, било ваздуха или воде, бука, или просто одбачено ђубре. Прописи или порези (плус образовање) јесу средства које Влада има на располагању да смањи ове појаве на прихватљиви ниво.
- [24] Опште надлежности Владе, које стварају стимулативно окружење за тржиште, можемо поделити у тржишне и нетржишне активности. Нетржишне активности предузимају различите институције, од којих је главна институција Министарство пољопривреде. Ове институције имају кључну улогу у обезбеђивању правилног тржишног окружења за пољопривреднике, испоручиоце инпута, прерађиваче и потрошаче док тип, количина инпута и производа, производна метода и управљање су одлуке приватних фирми.

Обезбедити правилно тржишно окружење за пољопривреднике, снабдеваче инпутима, прерађиваче и потрошаче.

- [25] Министарство има додатне привремене надлежности које се не уклапају у тржишну економију, јер се Србија налази у прелазном периоду са планске на тржишну економију. Ове додатне улоге подразумевају приватизацију, развој институција одговорних за регистрацију земљишта, и разјашњење јавних и приватних надлежности у водопривреди. Када се наведени проблеми реше, ове надлежности ће или нестати или постати само функција контроле. Министарство, такође, има привремену функцију у развоју кредитног тржишта и унапређивању трговине пољопривредним производима. Обе ове функције тржишта захтевају одређене акције од стране Министарства да би се убрзао њихов развој.
- [26] Дугорочне надлежности Министарства налазе се у области контроле болести, безбедности хране, заштити околине, добробити животиња, руралном развоју и развијању аграрне политике. Министарство упражњава своје надлежности или директно или преко подређених институција. С обзиром да је улога институција битна за развој пољопривредног сектора, пажњу би требало посветити побољшању њихове ефикасности. Општа чињеница је да институције, које тренутно постоје у Србији, иако имају сличне називе као институције у тржишним економијама, заправо имају мало других сличности у погледу управљања, организације, ефикасности или утицаја. Очигледна и неизбежна је потреба за значајним реструктурирањем Владиног сектора и институција у Србији.

Наставити широке консултације са свим заинтересованим у циљу развоја концепта за пољопривреду и дефинисања будуће улоге Владе и сталног унапређивања циљева за пољопривредни сектор.

Министарство би требало да унутар предложеног Закона о пољопривреди изрази став о својим политичким надлежностима и услугама које ће пружити пољопривредном сектору, правећи разлику између транзиционих и дугорочних подухвата. Закон би требало да пружи јасан сигнал сектору о дугорочном правцу политике и да створи много стабилније економско окружење.

- [27] Министарство и друге институције имају кључну улогу у обезбеђивању услова за остварење потенцијалне продуктивности и профитабилности пољопривреде. Зато би држава морала, као свој приоритет, да обезбеди овим институцијама адекватне услове за остварење зацртаних циљева.

Створити услове да Министарство и друге институције које обезбеђују услове за развој пољопривредног сектора имају адекватне услове за рад.

- [28] Субвенције у пољопривреди преносе се из других сектора. Било које субвенције номинално повећавају пољопривредни прозвод и профитабилност, али не повећавају национални доходак. Напротив, оне га умањују јер се подстиче коришћење ресурса у мање профитабилне активности. Ово не значи да Влада не би требало да обезбеди субвенције да би се постигло одређено социјално прилагођавање или остварили циљеви које тржиште може да игнорише. Таква интервенција је легитимна и важна, међутим Влада не би требало да умањи улогу тржишта одређивањем који сектори треба да буду конкурентни а који не или обезбеђивањем на континуалној основи

много већег нивоа субвенција једном под-сектору у односу на други. Улога Владе би требало да буде усмерена на отклањање могућих узрока неефикасности.

- [29] У периоду пре демократских промена Србија је примењивала високу и нетранспарентну царинску заштиту, која се огледала кроз дозволе, квоте, прелевмане. У склопу предстојећих промена који очекују Србију, прикључење СТО и ЕУ, биће неопходно смањивати ниво царинске заштите чиме ће додатно бити угрожена у многим областима неконкурентна домаћа производња. Због тога ће бити неопходно прилагодити нивое подршке дозвољеним мерама који се првенствено огледају у домаћој подршци производњи за шта ће бити потреба обезбедити средства у аграрни буџет.

Субвенције користити првенствено у циљу отклањања неефикасности тржишта пошто оне повећавају благостање примаоца али умањују национални доходак. Домаћа подршка би требало да буде окренута првенствено институционалним мерама са циљем унапређења структуре, газдинства, земљишта, предузећа, водопривреде, институција, тржишта и тржишних механизма и руралног развоја.

Аграрни буџет би требало да буде довољан да може да елиминише узроке неефикасности у пољопривредном сектору и да не буде кочница процесу прикључења у ЕУ.

III. ПОЉОПРИВРЕДНА СТРУКТУРА

III.1. Структура газдинстава

[30] Пољопривредни сектор у Србији карактерише двојна структура. Газдинства се могу поделити на:

- Велике корпоративне фарме, са 15% укупно обрадиве површине (0.8 милиона ха), које обухватају Агрокомбинате¹ и пољопривредне задруге;
- Породична газдинства, са 85% укупно обрадиве површине (3.6 милиона ха). Она се могу прилично произвољно поделити на "газдинства за сопствену производњу" и "приватна комерцијална газдинства".

[31] Корпоративне фарме јесу важни добављачи пољопривредних производа тржишту, упркос њиховом малом уделу у укупном пољопривредном земљишту. Оне су доминирајући снабдевачи свињског меса и јаја и деле тржиште приближно поједнако са породичним газдинствима када су у питању ратарске културе, говеђе и овчије месо као и винско грожђе. Приватни сектор доминира у снабдевању тржишта воћем, поврћем и млеком.

Агрокомбинати

[32] Агрокомбинати су почели да се формирају од 1953. године када је држава конфисковала или на други начин стекла земљу. Они се конституишу као "друштвена предузећа". Неки од њих су временом додатно купили земљу. Званична статистика бележи да је 2000. године било 411 пољопривредних агрокомбината, просечне величине од 1.600 хектара. Међу њима их има и са више од 10.000 хектара. Агрокомбинати су укупно обрађивали 660.000 хектара што представља 15% од укупно обрадивог земљишта. Ипак, део ове земље су користили приватни пољопривредници тако да површина коју су обрађивали агрокомбинати износи приближно 500.000 хектара, или 12% укупне обрадиве површине.

[33] Као део процеса транзиције, сви агрокомбинати треба да се приватизују, а конфисковано земљиште треба да се врати првобитним власницима или њиховим наследницима. Међутим, овај процес тече споро. Разлози су бројни, укључујући и отпор институција као и тешкоће у разјашњавању оригиналног власништва над земљом. Већина агрокомбината до сада је прошла кроз прелиминарну фазу приватизације током које су се трансформисали у акционарска "мешовита предузећа", при чему је држава и даље остала већински власник акција.

[34] Агрокомбинати су били делотворна, велика државна предузећа када је на токове производа пресудан утицај имала држава, а не тржиште. У условима тржишне економије многи од њих имају проблеме управљања, недостатка инвестиција и прекобројне радне снаге. Исти проблеми присутни су у скоро свим државним и друштвеним предузећима. Заједнички именитељ агрокомбината и осталих предузећа јесте болна али неминовна трансформација у конкурентна профитабилна приватна предузећа. Постоји отпор према разбијању ових великих организација. Комбинати су,

¹ Постоји несклад у терминологији. Често се агрокомбинатима сматрају структуре великих производно повезанх предузећа, које су се у већини случајева разјединили и постали самосталне јединице или пољопривредна предузећа. Сходно томе, агрокомбинати у овом смислу обухватају обе структуре и пољопривредна предузећа и агрокомбинате који су остали као целина.

генерално, знатно већи него већина комерцијалних фарми у западној Европи – чак до тачке неекономичности – тако да ће за успешну транзицију вероватно бити потребно стварање мањих јединица којима је лакше управљати и које су флексибилније према променама тржишта.

Пољопривредне задруге

- [35] Србија има дугу традицију задружне производње, која је почела у другој половини 19. века. Пољопривредне задруге у њиховом садашњем облику настале су из државне колективизације у периоду од 1948-54. Статистички подаци из 2003. године бележе 297. пољопривредних задруга са просечном површином од 460 хектара и са две задруге чија је величина прелазила 5.000 хектара. Пољопривредне задруге поседовале су укупно 140.000 хектара или 3% обрађиване земље на нивоу државе.
- [36] Због структуре газдинства удруживање произвођача се намеће као императив. Међутим, задругарство је често злоупотребљавано како од стране «државних задруга» које не омогућавају да произвођачи у потпуности управљају и контролишу рад задруге, а које имају велики пасивни капитал, тако и од стране «приватних задруга» које само користе име задруге, а у ствари су приватне компаније, у којима произвођачи немају никакав утицај. Овакво стање је неодрживо, нарочито услед чињенице да ови типови задруга представљају велику већину од свих задруга, јер се у оба случаја идеја задругарства уништава. У последње време почињу да се оснивају задруге модерног типа у којима произвођачи учествују у потпуности у одлучивању и где су спремни да заједно прихвате ризик освајања нових тржишта. Међутим, ове задруге још нису спремне да преузму значајнију улогу у развоју тржишта.
- [37] Неке од пољопривредних задруга поседују своје прерађивачке, а нарочито складишне капацитете. Већином су то «државне задруге» које управљају њима на исти начин као агрокомбинати.
- [38] Процес транзиције захтева да пољопривредне задруге врате насилно одузету земљу оригиналним власницима или њиховим наследницима. Овај посао у великој мери је завршен. Неке пољопривредне задруге су се распале, али већина је наставила да живи на пољопривредном земљишту које припада њеним члановима као и на земљи коју су купили током година. Не постоји законски императив за даљи процес реструктурирања, мада постоји потреба да се у пољопривредне задруге и њихово окриље Задружне савезе уведе модерније законодавство о задругарству и да се осавремени њихов начин рада.
- [39] Мада обично нису тако велике као агрокомбинати, пољопривредне задруге имају исте проблеме везане за управљање, мањак инвестиција и вишак радне снаге, и суочавају се са сличним изазовима на путу ка профитабилности. С обзиром да се пољопривредне задруге претежно налазе у рукама запослених, проблем вишка радне снаге биће нарочито тежак за решавање.

“Породична газдинства која производе за своје потребе”

- [40] Постоји око 700.000 газдинстава са мање од 10 хектара земље. Већина од њих поседује мање од пет хектара земљишта и она је обично подељена у бројне мале одвојене парцеле. Због њихове мале величине, већи део ових газдинстава производи за потребе сопственог домаћинства или продаје само мали део свог производа. Међутим, ове сеоске породице су веома прехранбено зависне од своје пољопривредне производње иако често имају и непољопривредних извора прихода.

“Породична комерцијална газдинства”

- [41] У оквиру приватног пољопривредног сектора могуће је уочити растућу групу комерцијалних газдинстава која првенствено производе за тржиште. Међу овим произвођачима издвајају се две групе: прву групу чине они који поседују веће површине земље и који су претежно оријентисани на ратарску производњу; другу групу чине газдинства са неколико хектара посвећених висококвалитетној производњи воћа и поврћа.
- [42] Породична газдинства чине главни ток пољопривредне производње у западној Европи. Ако се Србија буде развијала сличним путем, може се очекивати да ће се ова група произвођача развити на рачун преноса земље од малих газдинстава која производе само за себе, односно од агрокомбината. Држава треба да мерама аграрне политике стимулише овај процес у оба смера на рачун малих газдинстава и на рачун агрокомбината.

Стимулисати процес повећања броја породичних комерцијалних газдинства на рачун агрокомбината и породичних газдинстава која производе за сопствене потребе.

III.2. Унапређење структуре газдинства

- [43] Најважнији задатак аграрне политике је изградња ефикасног пољопривредног сектора способног за такмичење на светском тржишту, што директно води повећању конкурентности производње. Са постојећом просечном величином газдинства само мали број пољопривредних газдинстава има предуслове који ће гарантовати да могу бити конкурентни, па се стварање структуре комерцијалних газдинстава која ће одговарати потребама модерне тржишне економије намеће као приоритетни стратешки циљ.

⇒ ***Створити структуру комерцијалних газдинстава која ће одговарати потребама модерне тржишне економије***

Размотрити све могућности које воде ка укрупњавању газдинства, подршкама уласку младих и раном пензионисању старих произвођача, размотрити Закон о наслеђивању, основати Агенцију за земљиште.

- [44] Србија се већ налази у процесу повећања продуктивности, промене структуре ка укрупњавању газдинства и процесима либерализације пољопривредне трговине. За многе произвођаче је тешко да прате ове промене и зато је неопходно раздвајање и припрема различитих програма аграрне и социјалне политике за комерцијална и некомерцијална газдинства.

Дефинисати различите мере аграрне и социјалне политике за комерцијална и некомерцијална пољопривредна газдинства.

- [45] У протеклих педесет година, а то је карактеристично и за период после демократских промена 2001. године држава је већу пажњу посвећивала корпоративним фармама што се огледало кроз лакши приступ кредитима, саветодавној служби, субвенцијама. У околностима оријентације ка тржишној економији и руралном развоју, комерцијална породична газдинства су се у западној Европи и земљама у транзицији показала као најоптималнији, виталнији и комерцијално најпрофитабилнија група и у исто време група која је најзаинтересованија за развој заједнице. Зато, највећа пажња треба да

буде усмерена ка комерцијалним породичним газдинствима. У овој групи лежи огроман потенцијал, нарочито међу младим, едукованим произвођачима у руралним срединама. Овај потенцијал је неопходно препознати и омогућити му несметан развој кроз унапређење сервиса, приступа инпутима и финансијама, оријентацији саветодавне службе ка њима, прилагођеном систему образовања, олакшаном удруживању у произвођачке и тржишне групе.

⇒ **Приоритет у развоју дати породичним комерцијалним газдинствима**

⇒ **Побољшати старосну и образовну структуру произвођача**

- [46] Србија има изузетно хетерогене услове за пољопривредну производњу. Од изузетно повољних до изузетно неповољних, па се самим тим и произвођачи налазе у различитим условима. Узимајући у обзир потребу за равномерним регионалним развојем потребно је одредити веће нивое подршке и формулисање специфичних програма у подручјима са тежим условима пољопривредног привређивања.

III.3. Прерађивачке структуре

- [47] У структури производње прерађивачка индустрија је изузетно важна за Србију јер учествује са четвртином у креирању националног бруто производа и у укупној запослености. Због постојећих капацитета представља значајан потенцијал али у исто време и приличан проблем због постојећих дугова, лошег управљања и осталих проблема који су се јавили последње деценије.
- [48] Генерално прерађивачке капацитете можемо поделити на: и) примарну прераду и чување пољопривредних производа, прераду сточарских производа и прераду рибе (млинови, силоси, кланице, хладњаче, шећеране, уљаре, сушионице; ии) производњу прехранбених производа за широку потрошњу.
- [49] Сигурно да приоритетни циљ у прерађивачкој индустрији представља повећање потрошње што се може постићи: и) повећањем домаће потрошње - услед снижавања цене коштања као резултата повећања продуктивности или/и повећања куповне моћи домаћег становништва; ии) проналажењем нових иностраних тржишта.

Направити Стратегију развоја прерађивачког сектора која ће дефинисати будуће правце развоја појединачно по гранама.

- [50] Многи од агрокомбината имају сопствене прерађивачке капацитете и сопствене трговачке активности. Постоји приближно 220 друштвених предузећа чији је главни посао прерада хране а не производња; они се, такође могу назвати агрокомбинати и пролазе кроз сличан пут приватизације.
- [51] Неке од пољопривредних задруга такође поседују прерађивачке капацитете као агрокомбинати. Поред тога што су конституисана као задруге, оне раде као предузећа која имају сопствени циљ и не могу се генерално сматрати представницима интереса пољопривредника чије производе прерађују и износе на тржиште.
- [52] Пољопривредници често сами обављају прераду основних производа своје делатности. Прерада чини клање животиња на фарми, производњу kobасица, сира, ракије и слично. Њихови производи се могу продавати на различите начине: и) продаја пријатељима и суседима; ии) продаја на зеленим пијацама, или трговцима;

и ии) продаја прерађивачким или трговачким компанијама. Оваква прерада и продаја пољопривредних производа, мада се тешко може квантитативно одредити, чини значајан допринос националној потрошњи хране и представља претежни вид продаје за одређене производе. Уређење ове материје представља један од већих изазова за политику развоја јер производи често не одговарају хигијенским стандардима Европске Уније а имају изузетно значајан удео у снабдевању земље храном.

Прераду усмеравати у оне токове које ће моћи обезбедити стандарде ЕУ.

III.3.1. Вишак производних капацитета у сектору прераде

- [53] Србија има, очигледан, вишак производних капацитета у већини сектора. Кланични сектор, на пример, ради са 40% капацитета а постоји вишак капацитета и у млинарском и млекарском сектору. Велики део капацитета наслеђен је из социјалистичког периода када се тежило остварењу високог нивоа производње, а циљ није била профитабилност. Део тих капацитета се не може користити јер је технички застарео. Увођење стандарда ЕУ у процесе производње хране још ће повећати степен ове застарелости. На крају, чак и прерађивачке линије које најбоље послују не постижу искоришћеност капацитета од 100%.
- [54] Вишак капацитета у прерађивачкој грани је политички проблем. Централно политичко и социјално питање је запосленост фабричких радника, док опрема и цена коштања прераде је бивши трошак. Реструктурирањем могу да се створе конкурентне компаније, али краткорочна политичка цена често се сматра превисоком. Последица овог стања се одражава и на садашњи аспект приватизације којим се одговорност за одржавање нивоа запослености преноси на нове власнике. Предузећа не могу да пређу на брзу стазу приватизације са таквим хендикепом.
- [55] Друге земље у централној и истој Европи имају потпуно исте проблеме. Реструктурирање се може одложити, међутим што дуже траје одлагање то ће мање бити страних улагања, а већа економска цена одупирања је неизбежна. У политичком смислу не постоји лак одговор. Развијена политика социјалног и регионалног развоја могла би олакшати транзицију.

Одлагања у реструктурирању повећаће економске трошкове. Социјалне проблеме треба решавати кроз облике социјалне политике.

III.4. Тржиште земљиштем

- [56] Важни предуслови за развој пољопривреде у тржишној економији јесу сигурна права закупа земљишта и добро функционисање тржишта земљишта. Сигурно право на земљиште било да је у питању власник или купац мотив је за улагање и побољшање продуктивности земљишта што је у функцији користи из таквог улагања. Тржиште које добро функционише, како по питању продаје, тако и по питању закупа земљишта, олакшава расподелу земљишта од мање продуктивних ка продуктивнијим пољопривредницима. Резултат изграђеног тржишта земљишта је продуктивнија структура газдинстава и постојање већих и боље консолидованих приватних фарми.
- [57] Србија има велике проблеме у односу на оба ова услова. Иако је већи део земљишта у приватном власништву, постоји значајан део земљишта чији је статус споран или у најбољем случају нејасан. То је земљиште које користе пољопривредна предузећа и земљорадничке задруге. Део земљишта које користе задруге и пољопривредна предузећа државно је власништво и у будућности делом ће се вратити старим

власницима, а делом ће остати државно. Међутим, очигледно да неким пољопривредним предузећима одговара да се задржи тренутно стање и да не дође до разграничења власништва над земљиштем, тако да они могу да наставе да га користе, и то обично, без плаћања закупнине која би по закону припала држави, а касније и појединцима.

- [58] Враћање земљишта које је национализовано или конфисковано је у разматрању. Постоји бојазан од разбијања великих целина пољопривредног земљишта у мале неекономичне парцеле ако би дошло до враћања земљишта њеним ранијим власницима. Велики део земљишта које је враћено по основу ПЗФ-а је продато, издаје се у закуп или се не обрађује. Постојећа пољопривредна предузећа изгубиће приступ земљишту коју су обрађивали у последњих 50 година.
- [59] Непостојање јасних власничких права, за знатан део земљишта, представља препреку за развој земљишног тржишта. Међутим, ово није једини разлог за његову неефикасност. Систем регистрације земљишта није ажуриран и врше се напори да се информације обједине у један регистар. Власништво над земљиштем није било обавезно регистровати зато што није постојао законски или економски императив. Величина газдинства била је ограничена тако да је регистрација могла имати за резултат конфискацију. Када држање максимума није био проблем, још увек, су постојале таксе за регистрацију.
- [60] Укидање правила о држању максимума земљишта отклонило је једну баријеру ка успешном тржишту земљишта. Међутим још увек постоји законска потреба да се региструје власништво тако да је тржиште делом нефункционално због трошкова, а у неким случајевима и немогућности да се докаже власништво.
- [61] Постоји такође, генерално, низак степен понуде и потражње земљишта. Понуда је слаба због неизвесне економске ситуације. У таквој економији земљиште се често види као поуздан извор средстава за живот када су други извори прихода неизвесни. Томе иде у прилог и врло низак порез, па са те стране не постоји притисак за продају. На страни потражње, постоји – поред неизвесности у вези са будућом профитабилношћу земљишта и каматним стопама – тешкоћа у финансирању ове трансакције. Банке не дају кредите за куповину земљишта јер се земљиште види као лоша гаранција, а могуће и пољопривреда као ризичан посао.

III.4.1. Тржиште закупа

- [62] Продаја земљишта представља једно, а закуп земљишта друго тржиште. Једно не мора бити супериорно другом, под условом да законодавство обезбеђује ниво сигурности потребане да подстакне ефикасно улагање. Власници земљишта се пре опредељују за рентирање земљишта зато што оно подразумева ниже трошкове трансакције и зато што није трајно. Потенцијални корисници земљишта се пре одлучују на закуп, ако је висок степен неизвесности улагања у пољопривредну производњу. Промене у коришћењу и управљању земљиштем морају бити брзе. Неопходно је због тога да се јасно законски регулишу односи између закуподаваца и закупопримаца. У случају спора нужно је независно посредовање.
- [63] Тржиште закупа тренутно је активније у Србији, него тржиште продаје. Последица овог односа је у томе што су закупни најчешће краткорочни и не охрабрују средњерочно улагање у земљиште нити развој земљишне инфраструктуре. Србији очигледно недостаје одговарајући законски оквир који би регулисао ову област. Постоји релативно висок порез за закуп (20% од вредности закупа) који обесхрабрује

званичну регистрацију закупа тако да ни једна страна нема чак ни ту малу заштиту коју нуди садашњи закон. Несигурна власничка права и порез на закуп имају за резултат да многи послови закупа нису званично пријављени. Закуп је зато много чешћи између оних који се познају и верују један другоме. Тржиште очигледно не успева да доведе у пословни однос оне који немају личне контакте и оне који желе дугорочни аранжман.

- [64] Тржиште закупа такође је неконкуренто када је у питању државно земљиште. Агрокомбинати и земљорадничке задруге не плаћају закуп што има за последицу да се државни буџет лишава прихода. Неплаћање ренте представља још један вид субвенције корпоративним фармама. Битан недостатак је и у томе што потенцијално много ефикаснији корисник земљишта не добија могућност да користи то земљиште.
- [65] Све је то довело до лошег функционисања тржишта земљишта, где сада постоји потреба, због великог броја малих уситњених газдинстава и промена у власништву агрокомбината, да се створи динамично тржиште које ће бити у стању да омогући консолидацију, повећање газдинстава и брзи прелазак на други облик коришћења, без обзира да ли је у питању земљиште у власништву или у закупу.

⇒ ***Ефикасна употреба пољопривредног земљишта кроз успостављање функционисања пољопривредног земљишног тржишта (продаја, куповина и закуп)***

Побољшати и убрзати систем укњижбе пољопривредног земљишта.

Укинути или смањити порез на закуп земљишта.

Повећати порез власницима који не обрађују пољопривредно земљиште.

Смањити порез на пренос апсолутних права када се ради о куповини пољопривредног земљишта.

III.4.2. Агенција за пољопривредно земљиште

- [66] Завршавање процеса трансформације земљишта које је у друштвеном власништву и његов прелазак у државно и приватно власништво представља приоритет. Садашњи корисници овог земљишта треба да добију одређени крајњи рок до када треба да доставе потпуну документацију о пореклу земљишта ².
- [67] Невршење требало би да буде новчано кажњиво. Казна би се обрачунавала на основу тржишне вредности закупнине и обнављала у одређеним интервалима или би се земљиште проглашавало државним и тиме могло да се изда у закуп. Након достављања доказа да земљиште није државно и истека закупа би се вратило предузећу.
- [68] Ова документација ће имати недостатке (недостајућа, изгубљена, фалсификована или уништена документа) и биће потребна независна процена којом ће се просудити коме земљиште с правом припада по закону. Агенција за пољопривредно земљиште треба да буде одговорна за управљање свим пољопривредним земљиштем чије је

² Већ је дато довољно времена. Овај процес почео је 1992. године и очекивало се да ће се завршити до краја 1997. године

власништво државно или није доказано. Идеално би било да се укључи и сво сеоско и шумско земљиште које је сада под окриљем Дирекције за имовину Републике Србије.

- [69] У Агенцији би се водио централни регистар пољопривредног и шумског земљишта (катастар земљишта у државној својини за намене пољопривреде и шумарства), обављали послови за отуђења, ароднације и замене барем у смислу припреме аката за Дирекцију за имовину. Ово обједињавање је важно због тесне повезаности шумског и пољопривредног земљишта, посебно у брдским и планинским подручјима и чињенице да садашње стање у катастру не одговара стању на терену односно да су многе површине које се воде као пољопривредне сада шумске и обратно. Са друге стране основна логика сврставања шума у Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је заједничко коришћење простора. Ова агенција би била задужена и за давање сагласности за промене намене земљишта из пољопривредног у шумско, односно пошумљавање напуштених пољопривредних парцела лошијих категорија.

Основати Агенцију за пољопривредно земљиште, која би била надлежна за управљање свим пољопривредним и шумским земљиштем које је власништво државе или чије власништво није доказано.

- [70] Постоје бројни прописи о начину на који неразграничено земљиште може да се користи док се не утврди његово власништво, али они се или избегавају, или не спроводе. Проблем је ниска цена по којој се врши пренос земљишта различитим корисницима било привремено или трајно. Агенција би требало да уведе систем на основу кога ће, почев од крајњег рока за достављање докумената о власништву, сви корисници морати да плаћају тржишну закупнину за земљиште с тим што ће ова закупнина моћи да се рефундира ако се докаже да корисник поседује земљу. Ово ће охрабрити кориснике да што пре разјасне свој статус по питању земљишта тако да могу да престану да плаћају закупнину. Приход од закупнине државног земљишта треба да се распоређује између државног буџета и буџета локалне самоуправе уз обавезу да сва наплаћена средства буду у функцији унапређења земљишта кроз програме консолидације и мелиоративне радове. Агенција би требало да да буде дотирана једном годишње из државног буџета или од закупнина за земљиште.

Прикупљена средства од закупа државног земљишта требало би наменски користити за унапређење земљишта.

- [71] Пошто се установи власништво над земљиштем, следећи корак је да се обезбеди да се то земљиште ефикасно користи. У случају приватног земљишта постоји могућност да се оно врати својим првобитним власницима или њиховим наследницима, или да се створе одрживи блокови земљишта и да се продају путем тендера. Накнада власницима би се исплаћивала из те продаје Обе опције остављају отвореном могућност да постојећи корисници наставе да користе земљиште, али је не гарантују. Враћањем земљишта првобитним власницима или њиховим наследницима, врло је вероватно, да ће већи део тог земљишта бити продат или дат у закуп јер власници неће имати ни знање ни искуство да га користе. Исто искуство имају и друге земље. Управо из тих разлога, тржиште ће обезбедити да земљиште припадне онима који ће га користити на најпрофитабилнији начин, што ће се догодити у случају ако се створе парцеле и дају на аукцију.

- [72] Питање побољшања или погоршања стања земљишта од момента конфискације захтева решење. Сваки случај треба да се одреди и процени појединачно и надокнаду оригиналним власницима треба прилагодити постојећем побољшању или погоршању стања земљишта.

Подстаћи уређење пољопривредног земљишта.

- [73] Нејасан статус власништва не би требало да постане баријера за улагање. Док Агенција решава власништво над земљиштем корисник би требало да има могућност да улаже у њега на основу одобрења такве инвестиције од стране Агенције. Ово одобрење укључило би и спецификацију компензационе формуле ако корисник буде морао да врати земљиште када се утврди њено власништво.

Агенција за земљиште требало би:

- да буде финансирана на основу годишње дотације из буџета или прихода од земљишта (закуп, продаја државног земљишта, промене намене пољопривредног земљишта и других извора);
- да наплаћује и примењује закупнине за сво земљиште које је у њеној надлежности;
- управља земљиштем као да је власник.

III.4.3. Дугорочни кредити за куповину земљишта

- [74] Због недостатка кредитног тржишта, што представља проблем који се вероватно неће решити у наредних неколико година, процес надметања за земљиште тешко може бити такмичарски. Процес надметања угрожен је и недостатком средстава уколико је већи земљишни блок предвиђен за продају. Неопходно је, дакле, успостављање дугорочне хипотекарне шеме преко комерцијалног банкарског сектора. Да би се обезбедила потребна средства Влада треба да оснује хипотекарну корпорацију која ће прикупљати средства путем издавања средњерочних обвезница које би се поново позајмљивале за куповину земље на дугорочној основи.

Дугорочни кредит за куповину државног и другог земљишта може се обезбедити оснивањем пољопривредне хипотекарне корпорације са капиталном основом изведеном из продаје средњерочних корпорацијских обвезница.

III.4.4. Државно земљиште

- [75] Државно земљиште, које је утврдила и доказала Агенција за земљиште, може се поделити у блокове од 50-100 ха³ и продати на основу тендера. Почетак реализација продаје државног земљишта би требала да зависи од расположивости дугорочних кредита. Алтернативно, док се тржиште дугорочних кредита не развије ови блокови ће се давати у закуп уз доношење законске регулативе која би регулисала дужину закупа и услове за издавање у закуп. Закупопримац земљишта би био одређен тендером.

⇒ **Приоритет у коришћењу државног земљишта дати породичним комерцијалним газдинствима**

³ Ова величина предлаже се као прихватљива величина газдинства. Прецизна површина била би одређена постојањем топографских одлика и природних граница. Већа газдинства могу се створити куповином/давањем у закуп више блокова.

Државно земљиште би требало поделити у индивидуалне блокове прихватљиве величине који ће се рентирати, а касније продавати путем тендера ако постоји могућност дугорочних кредита. До успостављања тржишта дугорочних кредита земљиште давати у закуп путем тендера.

Донети Закон о земљишту, који ће обухватити, поред осталог, и закуп земљишта.

Увести закупнину за сво државно пољопривредно земљиште.

Направити Стратегију и законску основу за коришћење државног земљишта.

III.4.5. Консолидација газдинстава

- [76] Помоћ у земљишним трансакцијама да би се остварила консолидација газдинстава неће бити од користи ако други закони непрестано угрожавају овај процес. Наш Закон о наслеђивању садржи одредбе сличне закону о наслеђивању у многим Европским земљама. Закон обухвата суб-поделу имовине између наследника, укључујући и земљу, када власник умре без тестамена и право власника да остави своју имовину једном или већем броју наследника. Србија, међутим, има проблем јер суб-поделом приватног газдинства, које је већ уситњено, настаје газдинство са поседом испод прихватљивог минимума за производњу. Даље уситњавање повећава број малих ситних газдинстава и осуђује већи део српске пољопривреде на сталну неконкурентност.
- [77] Да би се зауставила даља подела земљишних парцела које чине једно индивидуално газдинство, требало би извршити модификацију Закона о наслеђивању. Могла би се размотрити опција да се укључи одредба којом се тражи одобрење од Агенције за земљиште за даљу поделу земљишних парцела. Подела би била у складу са одређеним, унапред јасано дефинисаним критеријумима, заснованим на величини, квалитету, типу обраде земљишта и сл. Критеријуме би успоставила Агенција за земљиште. Корисници би могли да реше насталу ситуацију заједничким споразумом или продајом, ако се дозвола за даљу поделу одбије.
- [78] Постоји, такође, проблем старих ситних пољопривредника који живе на малим парцелама. Треба размотрити начине за подстицање трансфера оваквог земљишта на суседне пољопривреднике који су више комерцијални, можда, кроз условно плаћање прихода.
- [79] Постојећи програм консолидације газдинстава би требало поново размотрити и отклонити садашње слабости. Нова организациона структура треба да се усредсреди на указивање пољопривредним заједницама о користима које се могу добити од консолидације земљишта. Потребно је усвојити прилаз иницијативама за консолидацију које би долазиле од самих пољопривредника.

Донети Програм консолидације земљишта.

- [80] Будући програми консолидације земљишта треба да укључе и Агенцију за земљиште којој је већ додељена водећа улога. Компонента структуралне реформе пружиће Агенцији дугорочну улогу и после завршетка процеса приватизације земљишта у друштвеном и државном власништву.

Закон о наслеђивању треба размотрити у погледу увођења одредбе којом ће се спречити даља подела земљишних парцела.

Пензионисање пољопривредника треба размотрити као могуће средство за унапређење структуре газдинстава.

Пољопривредницима би требало да буду у центру одлучивања везаним за консолидацију земљишта а Агенција за земљиште треба да има водећу улогу у програмима консолидације земљишта.

III.5. Управљање шумским ресурсима

- [81] У контексту Стратегије пољопривреде, а уз уважавање интересовања целокупног друштва, у односу на шуме, одрживо газдовање шумама подразумева да се њима управља и да се оне користе на такав начин и у таквом обиму да се одржава њихова биолошка разноврсност, унапређује производност, способност обнављања, виталност и њихов потенцијал да у садашњости и будућности испуњавају еколошке, економске и друштвене функције, а како је то зацртано Х2 резолуцијом Министарске конференције о заштити шума у Европи (МЦПФЕ);
- [82] *Постојеће стање и реална забринутост.* Стање шума, као ресурса који се простира на око 2.5 милиона хектара (око 1/3 укупне територије Србије), је незадовољавајуће у сваком погледу и карактерише га високо учешће шума лошег квалитета, на неодговарајући начин негованих вештачки подигнутих шума и недовољно учешће високо квалитетних и вредних високих природних шума. Постојећи ниво производно-технолошког процеса у шумарству, услед техничко-технолошке и организационе застарелости и недовољно развијене мреже шумских путева утиче на отежано газдовање шумама. Стање образовања у шумарству, услед дугогодишњег економског покртања и међународне изолације, довело је до стварања прекобројног и недовољно квалификованог стручног кадра способног да се носи са нараслим изазовима и савременим достигнућима у струци, а из истих разлога обим и квалитет научно-истраживачког рада налази се на незадовољавајућем нивоу. И поред чињенице да је статус шума у постојећем Уставу примерен њеном значају, постојећи законодавно-регулаторни инструменти и недовољно развијене институције и кадровски потенцијал не обезбеђују на одговарајући начин заштиту и унапређење постојећих шумских ресурса. Посебно треба истаћи проблеме газдовања шумама у приватном власништву које се простиру на око 1/2 укупне површине шума и које карактерише лоше стање и уситњеност поседа, што отежава газдовање, као и чињеницу да је држава заинтересована да учествује у подстицању развоја приватног сектора, ради остварења циљева одрживог развоја нарочито у руралним подручјима. На крају, шумарска политика на глобалном нивоу претрпела је значајне концепцијске промене од искључиво економске оријентације до уравнотеженог приступа у прихватању значаја свих осталих функција шума, а посебно еколошке што је исказано кроз низ обавезујућих докумената усвојених у протеклих 13 година почев од Декларације из Рио де Жанеира (1991). У складу са овим трендовима шумарска политика Србије мора наћи равнотежу између задовољења свих функција (економске, еколошке, социјалне и културолошке). Последњи званични документ који се може сматрати делом шумарске политике јесте Закон о шумама из 1991. С обзиром да је тај закон превазиђен и са застарелим приступом и концептом, исказала се јасна

потреба за изработом Националне шумарске политике Републике Србије, као дугорочним развојним документом.

- [83] Водећи принципи којима се Шумарска политика руководи засновани су на развојним приоритетним циљевима Владе Републике Србије: национални циљеви; очување и одрживи развој; унапређење услова живота; очување биодиверзитета и еколошких услуга; партнерство у управљању; уважавање културних и традиционалних тековина; испуњавање међународних обавеза; вредновање успешности рада сектора. У двогодишњем раду на анализи стања шумарског сектора у свим његовим сегментима дефинисани су циљеви развоја шумарског сектора и који су детаљније дефинисани и разрађени кроз предлог мера у документу Шумарска политика Србије 2004. године

Усвојити Националну шумарску политику.

III.6. Управљање водним ресурсима

- [84] Управљање водним ресурсима у контексту ове Стратегије обухвата одговорност за одбрану од поплава, одводњавање и наводњавање, од чега су прва два задатка најважнија. Искључује водоснабдевање и испуштање отпадних вода, мада су ово основне надлежности водопривреде и сви предлози овде дати морају бити разматрани у укупном контексту.
- [85] Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде је надлежно за водопривреду у целини. Јавна предузећа “Србијаводе” и “Воде Војводине” су надлежне за рад и одржавање система, као и за надзор над новим капиталним радовима. Уговори о одржавању система заштите од поплава, одводњавања и наводњавања дају се на основу годишњег уговора, који се може обнављати, у укупном броју од 45 водопривредних предузећа. То су углавном још увек друштвена предузећа која остварују свој приход из уговора са јавним предузећима а део водопривредних предузећа и кроз друге уговорне послове које преузимају. Радови који су предузети на основу уговора са јавним предузећима подлежу инспекцији и одобрењу од стране инспектора из надлежног органа.
- [86] Приближно 2,5 милиона ха одводњава се системом детаљне каналске мреже од чега 60.000 ха цевном дренажом. Области дуж Дунава и Саве заштићене су одбрамбеним насипима а области дуж реке Мораве, Тисе и Дрине и мањих водотокова подлежу заштити нижег нивоа. Иригациона инфраструктура је постојала на 118.000 ха. Током последњих година од ове количине на 35.000 је вршено наводњавање. Ово не укључује наводњавање на ситном поседу, које је доживело одређени развој током претходног периода, услед непостојања података о истом.
- [87] Током последњих 15 година, обим предузетих капиталних радова и одржавања пао је далеко испод захтеваног нивоа. Процењује се да је обим радова, зависно од региона, износио од 10-30% од потребног за одржавање система. Резултат тога су пропадање система као и обими, још увек прецизно неутврђени, губици у пољопривредној производњи, услед тога што детаљна каналска мрежа као и пумпни системи не раде пројектованим капацитетима и знатно је успорена евакуација сувишних вода као и немогућности да се обавља наводњавање у сушним периодима. Разлози за овакво стање у систему делом су финансијске а делом организационе природе. Водопривредна предузећа приказују укупне годишње потребе за радовима а јавна предузећа обезбеђују средства за обављање само дела тих радова. Водопривредна

предузећа иако са смањеном количином радова нису вршила отпуштање радника те је знатан део буџета за радове одлазио на платни фонд што је још смањило количине извршених радова.

- [88] Јавна предузећа добијају финансијска средства из државног буџета и од наплате накнада за одводњавање и накнаде за испуштање отпадних вода. Пошто је услуга која се пружа у одводњавању на нивоу нижем од задовољавајућег тако и наплата накнаде није у високом проценту. Услед тога долазимо до ситуације у којој је одржавање неадекватно а финансирање представља проблем. Концепција са кредитом Светске банке ће поправити услугу а затим увести обавезу плаћања и одржавања.
- [89] Други проблем је организационе природе. Не постоји конкурентска понуда за ову врсту послова и зато се мало зна колика би била конкурентна цена. Такође, организациони проблем јесте одсуство везе између водопривредних предузећа која предузимају радове и корисника тих радова – пољопривредника. Постоји и друштвена корист од наведених радова (спречавање плављења насеља и инфраструктуре), пољопривредници као главни корисници земљишта јесу приватни корисници ових услуга и зато треба директно да учествују у одабиру радова који ће се вршити као и у насталим трошковима. Поврх тога, пошто пољопривредници не везују свој интерес са интересом водопривредних компанија, систем често приликом приступа бива оштећен од стране пољопривредника.
- [90] Кључно питање изгледа да је питање власништва у најширем смислу. Пољопривредници немају осећај о власништву који би везали за систем и свакако немају контролу нити утицај на рад и одржавање система. Јавна предузећа као и водопривредна предузећа имају одговорност али у крајњем случају никакав финансијски интерес од успеха или неуспеха њиховог подухвата. Они просто могу да укажу прстом на кривицу због недостатка финансијских средстава. Чак ни власништво капиталних радова и инфраструктуре није јасно. Многи јавни објекти (насипи и пумпне станице итд.) уписани су као део власништва водопривредних предузећа.
- [91] Очигледан проблем у водопривреди јесте недостатак финансирања али само повећање финансирања неће решити проблем.

Пружање водопривредних услуга треба да одговара потребама корисника који сами треба да носе много већу финансијску одговорност. Елемент конкуренције такође треба да се уведе тако да се водопривредне услуге пружају по конкурентним ценама.

- [92] Потребне су четири важне промене да би се обезбедило ефикасно управљање водопривредом Србије:
- На страни корисника услуга, потребно је постепено формирање пољопривредних ентитета који би били способни да артикулишу своје водопривредне потребе, према другим тржишним субјектима. Спровођење овог процеса захтева доста времена. У постојећем закону се налази одредба за формирање водних задруга иако ниједна никад није формирана. Ово је процес који се неминовно потпомаже субвенцијама како помоћ при удруживању тако и почетно субвенционисање цена препумпавања воде.
 - Водопривредна предузећа (одређени број) треба постепено да се трансформишу у ентитете сервисног карактера који имају пропорционално

заступљене кориснике у свом управном одбору и директно координишу одбрану од поплава као и остале видове коришћења и заштите вода (одговорни за катастар загађивача).

- Власништво над капиталним потребама водопривреде треба јасно да се утврди између јавног власништва и власништва датог на употребу корисницима.
- Елементи јавног и приватног финансирања водопривреде као и подела између јавних и приватних одговорности треба јасно да се утврде.

[93] Ове промене треба да буду обухваћене новим Законом о водама и Законом о финансирању водопривреде који су тренутно у припреми. Горе споменуте препоручене промене не могу се спровести ођедном. Треба усвојити поступени прилаз који би почео са пилот пројектом.

Усвојити Закон о водама и Закон о финансирању водопривреде.

[94] Нова структура за водопривреду имала би три нивоа:

- На нивоу Министарства – Управа за воде
 - План
 - Аналитика
 - Водопривредна инспекција
 - Међународна сарадња
- На нивоу Републике - Дирекција за воде
 - Инвестициона изградња
 - Одржавање објеката од јавног и општег интереса (одржавање канала I и II реда)
 - Одбрана од поплава
- На регионалном нивоу – Регионална дирекција (сервиси)
 - По угледу на Waterboards (какви постоје у већем делу Европе) који би координирале активности на односном подручју радова од општег и јавног интереса активности удружења корисника вода (произвођачких група), локалне самоуправе итд.

III.6.1. Управа за воде, Дирекција за воде и Регионални сервис

[95] Стварањем Управе за воде дошло би до раздвајања управне функције и финансијско инвестиционе функције које су тренутно спојене у Дирекцији за воде као последица политике претходног периода. У ранијим деценијама када је водопривреда ефикасно функционисала ово није био случај. У садашњем систему долазимо до ситуације када иста служба одређује одређене радове који ће се радити као и додељује средства за њих. Новостворена Дирекција за воде ће се бавити искључиво оперативним, јавним пословима. Регионалне дирекције – сервиси са основном функцијом одбране од поплава и координацијом осталих водопривредних делатности су задужене за вршење одбране од поплава којој у нашем случају морамо посматрати по сличном принципу као ватрогасну делатност (немогуће је у тренутку пробоја воде приступити преговорима о радовима).

[96] У управним одборима регионалних система би седели и пропорционално заступљени корисници водопривредних услуга који би гласањем одлучивали о годишњем буџету на основу предлога радова и одржавања које би подносило извршно руководство.

Извршно руководство било би одговорно за координацију радова од јавног интереса као и радова који би се уговарали са приватним предузећима на основу конкурентских тендера. Сервис би функционисао на нивоу законом одређених мелиорационих подручја.

III.6.2. Водопривредна предузећа

- [97] Према предвиђеној организацији управљања водним ресурсима, водопривредна предузећа не би више имала улогу каква им сада припада. Међутим, знање и искуство особља из ових предузећа не би било изгубљено јер би нека од њих била трансформисана у регионалне дирекције – сервисе а неке као и делови неких водопривредних предузећа би могли кроз приватизацију да отпочну сопствени уговорни посао и да дају понуде за пружање услуга.
- [98] Пошто су ово друштвена предузећа, пре приватизације треба извршити пренос објеката који никако не могу бити предмет приватног власништва на државу. Трансформација ових предузећа у било дирекције сервисе или приватне уговараче доделиће им нову, тржишну улогу.
- [99] Капитал ових предузећа након преноса државног дела на државу треба да постане капитал Регионалне дирекције – сервиса или да постане предмет приватизације у зависности која врста трансформације ће се применити са односним предузећем. Одређена средства у зависности од тога како су стечена могу бити и предмет одређене државне компензације према неком од ових предузећа.

III.6.3. Финансирање управљања водним ресурсима

- [100] Ово је предмет Закона о финансирању у водопривреди који је у припреми. Потребно је повући јасне границе између тога шта се као јавни интерес финансира из буџета Републике Србије а која финансирање врше други привредни субјекти. Корисници (пољопривредници) морају временом преузети на себе одржавање нижих нивоа каналске мреже као и друге потребе као што су наводњавање и самим тим и финансијски учествовати у томе. Ниво државног субвенционисања мора бити дефинисан како у прелазном периоду тако и за касније.

III.6.4. Остала питања

- [101] Садашње недовољно финансирање немогуће је решити само увећањем давања корисника већ се мора прибегнути додатним финансијским средствима, страном кредиту. Након што се побољшавају постојеће услуге мора се увести ефикасна наплата дажбина у водопривреди чиме водопривреда треба за већи део својих позиција да постане самофинансирајућа.
- [102] Увођење управљања водним ресурсима на основу постојеће потражње и укључивање пољопривредника јасно је да ће захтевати време. Препоручује се да се у једном региону уведе пилот шема да би се испитали најбољи методи за укључивање пољопривредника и оснивање удружења (произвођачких група). Пилот шема треба да укључи обуку особља удружења (произвођачких група) у свим функцијама које се од њих очекују.
- [103] Потреба да јавни сектор – Дирекција задовољи своје јавне надлежности такође мора много ближе да се размотри него што је то до сада било могуће. Ово треба да буде део пројекта за управљање водним ресурсима чији је циљ реорганизације система уз увођење корисника у процес одлучивања.

Препоручује се да се тражи техничка помоћ за пројекат чији је циљ јасног дефинисања нових ентитета у односу на јавни сектор. Када организациони аспекти буду разјашњени између различитих страна и буде створена хијерархија одговорности биће извесније добијање помоћи за финансирање потребних капиталних радова.

III.7. ИНСТИТУЦИЈЕ КОЈЕ ПРУЖАЈУ ПОДРШКУ ПОЉОПРИВРЕДНОМ СЕКТОРУ

III.7.1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

[104] Структура Министарства није се у потпуности прилагодила измењеним потребама тржишне економије нити су његови капацитети довољни за низ надлежности са којима се сада суочава. Министарство, се заправо, суочава са већим надлежностима него једно добро утемељено министарство у земљи ЕУ, зато што има додатне задатке за вођење пољопривредног сектора кроз процес транзиције, што укључује приватизацију и развијање функционалног пољопривредног тржишта. Интеграција у ЕУ, прикључење СТО, такође, захтевају додатна средства и капацитете. Нажалост, Министарству недостаје капацитет за анализу и, на основу ње, формулисање најадекватније политике која би у потпуности одговарала жељеним циљевима. Такође, постоји изражен недостатак капацитета за адекватну имплементацију и нарочито праћење зацртане политике.

Формулисати јасну визију и створити услове тако да Министарство пољопривреде управља развојем, дефинише начела и прави дугорочне програме.

Потребно је установити систем праћења резултата и мера аграрне политике на основу којег ће се процењивати постигнут напредак;

[105] Структура Министарства је више усмерена на администрацију него на развој политике. Постојеће структуре за дефинисање и надгледање политике такође су слабе јер им недостаје знање и искуство из области тржишне економије. Садашњи поступак именовања као и структура плата у државној служби отежава развој професионалног Министарства.

Усвојити модерне технике управљања у Министарству.

[106] Посао Министарства је да створи праве услове за пословну активност а на приватном сектору је да искористи компаративне предности које Србија има, али у исто време и да преузме ризик. Пословни људи, који ризикују сопствени капитал, знају много боље од креатора политике који производи су профитабили, и шта ће у динамичком тржишном окружењу бити најпрофитабилнији производи у будућности. Погађање или процењивање где леже ове компаративне предности није корисна пракса за Министарство.⁴

⁴ Постоје бројне студије економиста о компаративним предностима али обично пракса показује да њихове тврдње о томе где леже компаративне предности нису од велике користи. Анализе обично узимају у обзир, комбинацију историјске производње и података о трошковима за просечно газдинство, претпоставке о будућим курсевима и светским ценама инпута и производа, брзину усвајања нове технологије и структуралне промене унутар сектора. Мале промене у претпоставкама могу променити компаративну предност у недостатак и обрнуто. Али, ове студије имају своју вредност

- [107] Чак и кад би Министарство знало који сектори имају компаративну предност, то би било од мале важности јер се компаративне предности мењају се током времена и оно што важи једне године не мора важити после неколико година или краће. С обзиром да политика треба да доприноси побољшању услова околине, сви сектори ће имати користи од таквог побољшања. Било би сасвим непродуктивно пружити више помоћи сектору са компаративном предношћу. Таква интервенција би још више пореметила тржиште.

Кадровско и стручно ојачати капацитет у Министарству кроз редовне програме обуке запослених.

- [108] Остали важни предуслови, да Министарство може да испуњава своју улогу и нарочито успешно обави процес интеграције у ЕУ, јесу поуздана статистичка база за развој и анализу, координацију спољних и домаћих политика подршке, перспектива руралног развоја и политика развоја људских ресурса. Потребно је, као део овог процеса извршити преглед структуре и функција Министарства тако да би оно могло ефикасније да функционише. Свако реструктурирање захтеваће и улагање у људске ресурсе а то ће укључити редовне програме обуке за ново и постојеће особље.

⇒ ***Створити модерно и ефикасно Министарство пољопривреде које ће моћи да развија, спроводи и надгледа ефикасну политику и да успешно преговара са ЕУ и осталим трговачким партнерима***

Министарство треба да изврши преглед својих функција, структуре и организације с циљем да одговори својим институционалним надлежностима унутар тржишне економије и задовољи своје аспирације ка европској интеграцији.

У процесу испуњења овог стратешког циља препоручује се помоћ од стране ЕУ јер ће интергациони услови захтевати све тежи сарадњу са Европском комисијом.

III.7.2. Ветеринарска и фитосанитарна контрола и контрола хране

- [109] Током протеклих 15 година услед појава болести лудих крава, слинавке и шапа и диоксина у храни дошло је до реформе система контроле производње хране и истакнут значај повећања сигурности потрошача. У том циљу донет је велики број међународних прописа. Ради укључења Републике Србије у СТО и ЕУ, а пре свега у међународне трговинске токове, неопходно је ускладити важећу легислативу са интернационалним и извршити њену имплементацију. Због тога од свих области у којима Влада доприноси унапређењу пољопривреде, област безбедности хране, здравља животиња и заштита биља су најсложеније.

- [110] Појава заразних и паразитских болести код животиња или биљних штеточина код једног пољопривредника не утичу само на њега већ и на његове непосредне суседе а потенцијално и на много већу територију, производњу широм земље па чак и преко границе. Влада има важну улогу у спречавању појава и ширења заразних болести животиња и биљних карантинских организама као и њиховој контроли. Да би се ово

која лежи у њиховим анализама недостатака тржишта пре него у квантитативном одређивању компаративне предности.

обезбедило и да би купци животиња, биљака, приплодног материјала или хране били сигурни да нема присуства штеточина и болести, неопходно је извршити анализу саме производње, упоставити стални надзор и контролу уз адекватну лабораторијску поршку. Влада треба да изврши реформу система безбедности хране, здравља животиња и заштите биља, и тиме унапреди заштиту потрошача на нашем тржишту и омогући несметан извоз наших производа.

- [111] Репорме треба да обезбеде повећање сигурности потрошача, већу профитабилност и конкурентност индустрије хране, повећање извоза испуњавањем захтева земаља увозника, замена увозних артикала са домаћим истог квалитета и сигурности, смањивање трошкова у контроли а тиме и јефтинију производњу, обезбеђивање међународне интеграције, чланства у СТО и ЕУ.
- [112] Од посебног значаја је примена SPS споразума СТО којим се јасно дефинишу услови који морају да се задовоље када је у питању међународна трговина тако да само применом препорука или докумената СТО, OIE, *Codex Alimentarius* и ЕУ може се обезбедити систем интегрисане контроле у производњи хране, вршити стални надзор и контрола присуства одређених заразних и карантинских болести код животиња и биља, а тиме омогућити слободан и несметан промет хране.
- [113] Посебно Европска Унија има детаљан пропис у овој области, који се постепено развијао током последњих тридесет година. За разлику од Заједничке пољопривредне политике ЕУ, која се само примењује за чланице ЕУ, свака друга земља која извози храну или пољопривредне производе у ЕУ мора у потпуности да се повинује постојећем законодавству ЕУ. С обзиром на овај непосредни захтев, јер Србија природно жели да извози у ЕУ користећи повољне трговинске одредбе САП, и дугорочни циљ Србије да постане члан ЕУ, циљ политике је потпуна хармонизација са ветеринарским, фитосанитарним и санитарним стандардима ЕУ. Остваривање овог циља ће захтевати фазни приступ да би се оставило време за прилагођавање производње и структуре контроле.

Хармонизовати ветеринарске, фитосанитарне и санитарне стандарде са мађународним стандардима укључујући и стандарде ЕУ.

Донети Стратегију за ветеринарску, фитосанитарну контролу и контролу хране.

- [114] Оно што је битно у интегрисаном ланцу производње хране од њиве до трпезе је следљивост путем регистрације произвођача, производње, животиња и биљака тако да је, у случају било каквог инцидента, могуће установити узрок и место инцидента и спровести неопходне мере. У случају животиња то је индивидуално обележавање, док у случају биљака успостављање система биљних пасоша. На овај начин се преко централног регистра прати њихов промет. Поред обезбеђивања сигурности потрошача, праћењем ће моћи и да се изврши боља контрола и надзор болести и штеточина биљака и животиња и изврши искорењавање одређених зараза које представљају препреку за извоз наших производа.
- [115] Изградња свеобухватног, координисаног и интегрисаног националног система надзора над болестима биљака и животиња је основа очувања здравља животиња, биљака, људи и животне средине као и производње безбедне хране. Овакав систем надзора ће обезбедити механизам заштите и побољшања здравља читаве популације животиња, дати подршку производњи безбедних, здравих и квалитетних производа

животињског и биљног порекла и помоћи у приступу домаћем као и регионалним и међународним тржиштима.

- [116] Србија има успостављене службе ветеринарске, фитосанитарне и контроле хране и добар део посла на усвајању стандарда ЕУ може се градити на постојећој основи. Контролни систем за ланац хране, који се претходно заснивао на 75 лабораторија, мора да се рационализује. Одређене су четири националне референтне лабораторије, за здравствено стање животиња, фитосанитарна, за резидуе и за безбедност хране, и 32 регионалне лабораторије. Набављена је нова лабораторијска опрема и обезбеђена обука за особље на основу програма техничке помоћи које финансира ЕАР. Ово смањује постојећи број лабораторија у систему на половину. Лабораторије које ће бити искључене из система биће приватизоване или ће се концентрисати на друге функције. Општа надлежност за ове лабораторије припадаће Националној агенцији лабораторија која је у поступку оснивања. Национална агенција ће одговарати Координационом комитету за контролу хране чији ће чланови бити представници Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства здравља а оба ће учествовати у финансирању система.

Наставити и убрзати организациону, стручну и институционалну поставку ланца лабораторија.

- [117] Потребно је јачати капацитете Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарства здравља да анализирају, усвоје и спроведу стандарде ЕУ. Приоритетна акција треба да буде институционално јачање кроз обуку особља, реорганизацију релевантних одељења унутар Министарстава, и реформу релевантних инспектората да би се политика спроводила ефикасно и доследно у целој земљи. Таква реформа била би основни предуслов за ширење трговине са ЕУ.

- [118] Кроз реформу Управе за заштиту биља и Управе за ветерину потребно је обезбедити ригорозну контролу и надзор на граници и целој територији Републике Србије. Да би то било могуће, потребно је успоставити информациону мрежу, обезбедити ефикаснији систем руковођења, побољшати техничку опремљеност служби, изградити стални систем контроле квалитета рада служби. Национални систем надзора има за циљ рано откривање и брзо реаговање на појаву заразних болести животиња и карантинских болести код биљака у складу са међународним захтевима. Изградњом Националне стратегије када је у питању биотероризам омогућиће се адекватно реаговање на било коју промену здравственог статуса животиња укључујући егзотичне болести.

- [119] Постојећа расподела одговорности између Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарства здравља и савезних органа ствара лошу комуникацију и сукобе интереса који повремено стварају празнине или долази до удвајања послова.

Јасно разграничити надлежности између органа управе и формирати Координациони комитет за контролу хране за питање која се тичу више министарстава.

Успоставити неопходне структуре за спровођење као што су Агенција за лабораторије, Регистар газдинстава, биљне пасоше и Систем обележавања животиња.

- [120] *Acquis communautaire* у оквиру фитосанитарних мера подразумева и регулативу која се односи на семенарство и садни материјал. Упоредо са процесом изградње што јединственијих правних норми везаних за семе и сорту који се дешавао у развијеним

земљама (OECD), у Југославији и Србији процеси разградње су водили све већој неусаглашености домаћих прописа не само међу собом него и са међународним.

Ускладити прописе који се односе на производњу семена и садног материјала са међународним стандардима.

Успоставити систем заштите биљних сорти (као интелектуалне својине).

Унапредити систем признавања сорти кроз стварање правног основа за извођење ДУС тестова.

Унапредити општу просвећеност произвођача јер је потрошња декларисаног семена директно пропорционална нивоу образованости потрошача семена и стручне свести и савести селекционара и семенара.

[121] Постоје две области где је потребна значајна промена у приступу: системи *оверавања* и механизми *финансирања*. Све до сада, контролни системи у Србији највише су били орјенисани на испитивање и оверавање финалних производа, без обзира да ли је то биљка, животиња или намирница. Ово је створило много посла институтима и лабораторијама али је неефикасан и неделотворан начин за контролу безбедности хране. Приступ Европске Уније има за циљ контролу у свакој фази производње, од инпута који се могу користити до финалних производа, остављајући у задатак произвођачима и трговцима да контролишу свој део система. Главна улога државних инспектора јесте да верификују да се ова контрола обавља како треба, кроз редовну или случајну контролу произвођача и трговаца и кроз статистички надзор одређених тачака у ланцу хране. Да би Србија усвојила овај приступ, њена министарства и инспекторати мораће тешње узајамно да сарађују и да предузму активни приступ увођењу промена у индустрију у чему ће лабораторије првенствено имати улогу подршке.

[122] Многе слабости постојећег система потичу од неодговарајућих финансијских аранжмана. Један од елемената слабости је начин којим произвођачи и трговци плаћају услуге директно лабораторијама, које анализирају па чак и верификују њихове производе, стварајући значајан простор за недоследну или чак корумпирану праксу. Други је недостатак јавног финансирања за активности "јавних добара" као што је праћење резидуа где се појединци бирају насумице али је битно да се прати цела популација. Такве активности треба финансирати кроз одређена министарства, било новцем од пореза или из средстава прикупљених из одговарајућег индустријског сектора кроз дажбине и таксе за регистрацију.

⇒ ***Створити ветеринарску и фитосанитарну службу која ће одговарати међународним стандардима и правим очекивањима потрошача у Србији***

⇒ ***Заштити здравље људи од болести које потичу и) од хране и од животиња; ии) штетних утицаја пестицида, ветеринарских лекова и адитива за храну***

⇒ ***Повећати профитабилност пољопривреде путем контроле пољопривредних болести и штеточина и обезбеђивањем високог здравственог статуса за међународну трговину***

⇒ **Заштити животну околину од пестицида и ветеринарски лекова**

Хармонизација са стандардима ЕУ о безбедности контроле хране захтева фазни приступ, са јасном стратегијом у свакој области. Функције политике на нивоу министарства треба да се ојачају као и примена закона.

Системи верификовања и финансирања треба да се промене да би задовољили критеријуме ефикасности и делотворности.

Усвојити законе за ветеринарску контролу, контролу здравственог стања биљака и контролу безбедности хране као основу за систематску хармонизацију са ЕУ.

III.7.3. Истраживање

[123] Развој пољопривреде се више него икад ослања на резултате научних истраживања и његовој практичној примени. Истраживање је у надлежности Министарства науке, технологије и заштите животне средине. Истраживања у области пољопривреде обавља широка мрежа државних института, завода и универзитета и углавном су усмерена ка побољшању производње. Генерални закључак се може извести да постојећа мрежа универзитета и института који се баве истраживањем у пољопривреди не оправдава своје трошкове и није добро прилагођена потребама тржишне привреде, нарочито у управљању и економији. Економско истраживање, на нивоу газдинства, проучавање тржишта, или анализе и процене економске политике је слабо развијено.

⇒ **Побољшати профитабилност пољопривреде и индустрије хране подршком одговарајућег истраживања и применом добијених резултата.**

[124] Програми истраживања треба да одговарају потребама породичног комерцијалног газдинства како би резултати ових истраживања повећали конкурентност ове групе произвођача и тиме појачали њихову позицију на тржишту. Ова истраживања треба да буду орјентисана ка самом кориснику јер истраживање чији резултати не дођу до произвођача не заслужују да се у њих уложи ни један динар.

Програме истраживања орјентисати ка породичним комерцијалним газдинствима.

[125] Потребно је појачати сарадњу између истраживачких станица и тиме избећи дуплирање по правилу скупих истраживања а такође промовисати и потстицати реализацију истраживачких програма који се обављају у сарадњи са научним институцијама у иностранству.

[126] Садашњи начин дистрибуције и висина средстава намењених пољопривредним истраживању нису довољна с обзиром на потребе, зато се институције које се баве истраживањем ослањају на додатне изворе финансирања. Међутим, мора бити јасно разграничено шта је истраживање које је "јавно добро" а шта је комерцијални део рада институције.

Промовисати конкурентне производе који настају као резултат истраживања у оквиру Националног програма Министарства за науку и заштиту животне средине.

Реорганизовати/основати Националне центре за истраживања у области ратарства, воћарства, виноградарства, повртарства и сточарства који ће бити финансирани из Аграрног буџета а на основу дугорочних програма истраживања који се усклађују с Националним програмом за пољопривреду и у складу са стратегијом истраживања коју је одредило Министарство за науку и заштиту животне средине.

[127] Део истраживања оријентисан ка унапређењу производње је дао резултат али, генерално ниски степен продуктивности указује на слабе резултате који се односе на профитабилност производње. Потребан је детаљан преглед истраживања у пољопривреди и развијање стратегије, као и потребу за тешњом сарадњом у раду са међународним истраживањем.

У сарадњи с Министарством за науку и заштиту животне средине обавити свеобухватан преглед пољопривредног истраживачког сектора а у циљу његовог реструктурирања да би задовољио потребе модерне тржишне економије.

Извршити рационализацију института и центара који се баве истраживањима у пољопривреди.

III.7.4. Саветодавна служба

[128] Основна улога саветодавне службе је пренос знања, информација и вештина на пољопривреднике. Део тог знања настаје као резултат техничког, научног истраживања, искустава, али добар део тога чине, или би требало да чине, савети о пословном управљању, тржишту, комерцијалном пословању. Саветодавна служба у Србији је организована кроз рад Института за примену науке у пољопривреди и регионалних пољопривредних станица. Активности службе су примењено истраживање у виду организовања огледних поља и испитивања земљишта, семена, биљака и стоке, а све у циљу преношење знања на произвођаче. Целокупна мрежа је у највећој мери била оријентисана ка потребама агрокомбината. Могућности саветодавне службе да пружи савете о стратегији инвестирања или о другим видовима пословног планирања су ограничене и не допиру до већине пољопривредника. Пољопривредне станице такође обављају функције контроле у име Министарства што представља сукоб интереса и не може се спроводити ако се очекује да саветодавна служба ефикасно функционише.

Јасно разграничити саветодавне од контролних функција у постојећој саветодавној служби.

[129] У последње време јављају се наговештаји приватне саветодавне службе. Она се огледа у појединцима који своје знање преносе произвођачима а за узврат добијају одговарајућу новчану надокнаду, или компанијама које кроз дистрибуцију инпута обезбеђују и квалитетни саветодавни сервис. Тренутно постоји веки број произвођача који схватају вредност примене адекватних знања у производњи и маркетингу. Међутим, многи пољопривредници или немају довољно финансијских средстава или не схватају у довољној мери вредност знања да би били спремни да плате за услугу у садашњем тренутку. Многи, такође, сматрају да на тржишту не постоји сервис који заслужује да буде плаћен за пружене услуге.

[130] Очигледно је да постоји тржишни потенцијал, као што постоји и у другим земљама, али услови за његово развијање су ограничени. С обзиром да саветодавна служба може да има јак и брз утицај на продуктивност газдинстава преовлађује склоност ка

јавном финансирању све док не дође време да се тржиште само од себе развија. Развој тржишта би могао трајати десет-двадесет година с обзиром на низак ниво образовања већине приватних пољопривредника. Овај процес умногоме ће зависити од успеха осталих мера а нарочито за побољшање структуре газдинстава.

Пољопривредна саветодавна делатност треба да се обавља се као јавна и приватна пољопривредна саветодавна служба.

[131] С обзиром на потребу финансирања саветодавне службе од стране државе, главно питање је како то обавити на што ефикаснији начин. Постоје бројни различити модели. Један од њих је да може постојати државна саветодавна служба коју ће у потпуности финансирати Влада. Опасност од таквог приступа је у томе што таква служба није руковођена потражњом и расположиво време обично се троши на периферне ствари јер се не прави разлика у захтевима корисника. Поред тога, служба би користила стање велике "потражње" да би добијала већа буџетска средства. Истовремено ефикасност службе, у смислу веће профитабилности на газдинствима у односу на буџетске трошкове службе била би ниска због недостатка знања о потражњи.

[132] Друга крајност је увођење дисциплине тржишта од самог почетка што подразумева охрабривање конкуренције чиме се постиже да давање услуга одговара потражњи. Држава би обезбеђивала финансирање пољопривредника строго наменским средствима, који би онда могли да бирају компанију или саветодавца кога желе. Када верују да саветодавац не пружа ваљане савете могу да изаберу другог. Да би се постигла мера ефикасне потражње, пољопривредник би морао да плаћа допринос. Првих неколико година допринос би био раван нули, а касније би прогресивно растао.

[133] Модел који одговара Србији треба да узме у обзир двојну структуру пољопривреде као и слабу постојећу традицију у коришћењу саветодавне службе од стране приватног сектора у пољопривреди. Најефикаснија служба, требало би да се финансира комбинацијом државе и корисника где би већи део долазио од државе. Паралелно би се стварали услови и пружила пуна помоћ несметаном развоју приватне службе и конкуренције.

Усмеравати пружање услуга ка потражњи и развијати конкурентност кроз стварање једнаких услова за приватну или државну службу.

[134] Постојећи систем пољопривредних станица није у стању да пружи квалитетан сервис произвођачима, због неадекватне структуре, недостатка опреме, средстава, знања и кадровског капацитета. У постојећим околностима пољопривредне станице су неприлагођене насталим променама и транзиционим процесима. Усмерење активности би требало да се креће у правцу од пружања услуга агрокомбинатима ка комерцијалним произвођачима, од производно орјантисане пољопривреде ка тржишно орјентисаној, од производње квантитета ка производњи квалитета. Постоји оправдана бојазан да служба без великих кадровских и структурних промена неће моћи да одговори предстојећим захтевима процеса прикључења ЕУ.

⇒ ***Изградити саветодавну службу која ће моћи да задовољи потребе произвођача, и одговори променама и захтевима тржишта.***

Потребно је извршити свеобухватан преглед стања у саветодавној служби у циљу њиховог реструктурирања и задовољења потреба комерцијалног пољопривредног сектора.

Орјентисати саветодавну активност ка породичним комерцијалним газдинствима и понудити им и друге садржаје потребне сеоској заједници као што су вођење газдинства, комерцијализација производње, обезбеђивање тржишних информација.

Организовати едукационе центре за обуку саветодаваца.

Увести лиценцирање саветодаваца, које би се обнављало сваке две-три године у зависности од постигнутих резултата.

Кадровски и стручно ојачити саветодавну службу кроз успостављење система контроле одговорности и едукације.

III.7.5. Образовање

[135] Србија има систем образовања у области пољопривреде организован кроз бројне пољопривредне школе и пољопривредне факултете. Целокупни систем образовања у пољопривреди је под надлежношћу Министарства просвете које је одговорно за формулисање и спровођење програма образовања.

Потребна је тешња сарадња Министарства пољопривреде и Министарства просвете у циљу успостављања функционалне везе између формалног образовања и развојних потреба пољопривреде.

Наставне програме у средњим и високим школама усмерити на интердисциплинарни приступ који ће омогућити усвајање нових знања из области тржишта (управљање, планирање, комерцијално пословање, маркетинг), очувања сеоског подручја и његова интеграција у савремене друштвене токове (информатичка, еколошка, социолошка, хуманистичка знања).

[136] Пољопривредне школе су углавном прилагођене за образовање и обуку пољопривредних техничара за агропрерађивачки сектор, ниже управљачке положаје у агрокомбинатима и за јавне службе. Већи део земље, међутим, обрађују породична газдинства. Потребна је преоријентација образовног програма у пољопривредним школама ка опслуживању приватног пољопривредног сектора. Већу пажњу треба посветити пословном управљању у пољопривреди и практичним вештинама у области пољопривреде. Такође, треба организовати програме у виду дневних курсева за постојеће пољопривреднике што би требало да буде пре у надлежности саветодавне службе него Министарства просвете.

⇒ **Изградити образовни систем који задовољава потребе модерне тржишне економије**

Потребно је извршити свеобухватан преглед пољопривредног образовног система од основног до универзитетског нивоа.

Успоставити функционалну везу између истраживања, образовања и гласмана знања кроз саветодавну службу.

III.7.6. Пољопривредне задруге

[137] Пољопривредне задруге су средство пољопривредног развоја у западним економијама, посебно на пољу маркетинга, прераде и снабдевања инпутима. Поред дуге традиције, током последњих година у Србији искуство са задругама показује да су пољопривредне задруге које су успешно пословале сада близу стања несолвентности или потпуно без посла. Старе, "државне" пољопривредне задруге пружале су услуге пољопривредној заједници током социјалистичког периода снабдевајући је пољопривредним инпутима, купујући и прерађујући примарне производе који су долазили од приватног пољопривредног сектора. Међутим, ове задруге, генерално, нису успеле да остваре прелазак на нове тржишне услове. У суштини "државне" задруге су то биле само по називу, док су по методу управљања у суштини више била предузећа.

⇒ **Убрзани и одрживи развој задругарства у Србији**

[138] Главни проблем у задругарству Србије је постојање "псеудо-задруга". Оне су оличене у две групе. Једне су ткз. »државне задруге« у коме пољопривредници немају права управљања него то раде запослени и друга група су ткз. »приватне задруге« које су регистроване као задруге а заправо су приватне компаније у власништву једног или неколико појединаца. Укупни развој задружног сектора у Србији трајно кочи и даље ће кочити "псеудо-здружни" сектор, јер већина псеудо-задруга нема намеру претворити се у истинске задруге већ је њихов циљ задржати тренутни статус. Јасно је да је њихов интерес супротстављен задружном развоју. Задружни савези не желе или нису у стању да се соуче са овим проблемом у својим редовима, првенствено из разлога што су у својим структурама представљени махом директорима »псеудо задруга« а не произвођачима. Њима, наравно, овакав положај одговара и не желе промене. Задружни савези, такође, немају јасно артикулисану улогу и положај у институционалној структури и постоји одсуство вертикалне и хоризонталне повезаности.

Претворити постојећи псеудо-здружни сектор у задружни сектор у складу с начелима ИЦА-е и ЕУ

[139] Неки од разлога за неуспех задруга могу се приписати недостацима текућег Закона о задругама који је усвојен 1996. године и измењен 1998. године. Зато је потребно да се усвоји нови закон о задругама који ће се бавити следећим питањима:

- финансијска основа задруга;
- велика права запослених и радника у односу на чланове;
- улога задружних удружења (унија);
- провера рачуна задруга.

[140] Закон треба да омогући једноставно оснивање, управљање, затварање, и транспарентност у пословању задруга уз придржавање свих задружних правила. Законом треба обавезати постојеће задруге да изврше реструктурираје према новим законским одредбама у периоду од годину дана од доношења новог закона.

Усвојити нови закон о пољопривредним задругама, а постојећим задругама треба дати годину дана за реструктурирање према одредбама новог закона.

Донети Стратегију развоја задругарства у Србији.

[141] Нерешено и неразграничено власништво над имовином задруга онемогућава развој и функционисање многих задруга. Компликована појединачна ситуација се не може решити успостављањем генералног правила, јер би се у том случају опет постојале неправедности које би морале бити исправљане у будућности. Мора се сагледавати сваки случај појединачно али уз јасно дефинисана правила. У решавање треба укључити све заинтересоване а водећу улогу у овом процесу требало би да има локална самоуправа. Влада треба да оснује Центар за подршку задругарству који би, поред осталих, имао две основне улоге: помоћ при реструктурирању и решавању власништва задруга и подршку при оснивању нових задруга.

Решити проблем власништва над имовином задруга.

Основати Центар за подршку задругарству.

Усвојити законску основу по којој ће се вршити решавање права власништва и реструктурирање задруга код којих има спора.

[142] Задруге и удружења су изузетно важне организационе јединице са аспекта унапређења производње, тржишности и за развој села. Зато, у додељивању бесповратних средстава за развој села, као и осталих субвенција, оне морају бити подржане и имати приоритет. Средства би требало првенствено да буду усмерена у унапређење квалитета, продаје, организованости задруга и њених чланова.

Прилагодити програм субвенција Министарства пољопривреде и шумарства с циљем наградње производних капацитета и маркетиншке функције у пољопривредним задругама.

Пореским олакшицама за средства уложена у недељиву имовину задруге подстаћи развој задругарства.

III.8. Приватизација агрокомбината и прерађивача хране

[143] Приватизација треба да донесе корист привреди кроз ефикасније коришћење ресурса и елиминисање сукоба између јавних циљева и приватних профита унутар организација. Приватизација може да донесе додатне користи које се огледају у већем улагању капитала, побољшању технологије, квалитетнијем управљању, итд.

[144] Досадашња приватизација показује да је само мали број предузећа из пољопривредно-прехранбеног сектора приватизован⁵. Пошто је број приватизованих предузећа мали у односу на укупан број предузећа, тешко је говорити да је дошло до значајнијих структурних промена, које би довеле до примене нових технологија и

⁵ По изворима Агенције за приватизацију (август 2004) укупан број предузећа у пољопривредно-прехранбеном комплексу који треба да се приватизује је 599, од тога 402 која се баве примарном пољопривредном производњом и 197 прерадом. До августа 2004 из прве групе је приватизовано 83 предузећа (75 акцијским моделом а 8 тендером) док је у поступку приватизације 319 предузећа. У групи предузећа која се баве прехранбеном индустријом приватизовано је 64 (62 аукцијским моделом а 2 тендером) док на приватизацију чека 133 предузећа.

повећања броја радних места. Посебан проблем представља приватизација великих «стратешких» комбината.

- [145] Процес структурних промена у смислу промене власништва наилази на тешкоће и може се очекивати да ће процес унутрашњих структурних промена бити још тежи. Реструктурирање малих и средњих предузећа био је једноставнији процес, тако да је у неким случајевима дошло и до унутрашњих структурних промена и повећања конкурентности. Велика предузећа се често опирају процесу реструктурирања.

⇒ **Променом власништва обезбедити повећање производње, конкурентности, запослености и рурални развој, уз очување околине.**

- [146] Приватизација и прилагођавање тржишној економији захтеваће знатне промене које би требало да се спроведу у кратком року. Последица приватизације је неизбежан пораст незапослености у првим фазама транзиције. Све земље у транзицији имају исто искуство где су вишак радника и ниска продуктивност били норма под државном контролом. Улога државе би требало да буде пре у томе да обезбеди приход који омогућава минимум средстава за живот за незапослене.

Завршити трансфер пољопривредних и прехрамбених предузећа из државног у приватно власништво, тако да се побољша пословна ефикасност и охрабре инвестирање.

III.8.1. Приступ приватизацији

- [147] Природа посла у предузећима која се баве пољопривредом захтева брз приступ. Потребно је идентификовати предузећа код којих постоји обостран интерес и где не постоје препреке за обављање приватизације. Приватизација таквих предузећа ствара импулс који ће омогућити да се много тежи случајеви касније реше. Ако би се прво решавали најтежи случајеви, онда би се цео процес успорио и изгубио би се кредибилитет. Пре него што уђу у поступак приватизације предузећа морају разграничити својинска права над земљиштем и за овај процес потребно је дефинисати јасан рок.

Решити питања власништва над земљиштем пре него што се предузећа понуде на продају.

- [148] У процесу приватизације, држава треба да постави минимум квалификационих критеријума за будуће купце. Они треба да укључе претходно и садашње искуство и стручност у активностима које се разматрају, доказане способности у сектору и здраву финансијску базу. Без ових критеријума, највеће место на лицитацији може добити непоуздани извор који нема интерес да развија активности већ да искористи краткорочну могућност за стицање профита.

- [149] У случају да потенцијални купац може да презентује план инвестиција које ће значајно допринети ефикасности предузећа потешкоће је размотрити могућност да држава учини уступак у цени на рачун инвестиција. Документ о планираним ефектима и индикаторима ефеката треба да буде део купопродајног Уговора.

- [150] Постоје два метода продаје: аукцијом и тендером. Тендер је пожељнији метод јер омогућава врло детаљна надметања која се обављају у потпуној тајности. Поред тога понуде за надметање биће резултат разматрања и пажљивог промишљања о цени која се може понудити. Аукције нису подесан начин продаје за приватизацију јер понуђена цена може одразити тренутни ривалски притисак у просторији где се обавља продаја који не мора имати никакве везе са комерцијалним питањима.

Постарати се да потенцијални купци имају способност да воде предузеће, као и да поседују ресурсе да врше улагања.

Продавати предузећа путем тендера пре него путем аукције.

IV. РАЗВОЈ ТРЖИШТА

IV.1. Политика цена и остале политике за подршку тржишту

IV.1.1. Економско окружење

- [151] Економско окружење у оквиру којег функционише пољопривреда Србије мења се, и убрзо ће претрпети трансформацију на основу међународних уговора о којима Србија сада преговара. Неопходне ће бити велике промене у политици пољопривреде, да би овај сектор могао да одговори новим тржишним могућностима. Политичка ситуација до сада је захтевала спровођење политике самодовољности без посебног освртања на трошкове. Трошак није само буџетски трошак субвенција, већ, и економски трошак коришћења ресурса да би се произвела добра која би негде друго могла много јефтиније да се добију. Трошак је и ускраћивање ових ресурса другим, потенцијално, економичнијим секторима.
- [152] Два главна политичка курса који ће изменити окружење јесу чланство у Светској трговинској организацији (СТО) и европска интеграција кроз Процес стабилизације и асоцијације (САП) који води ка Уговору о стабилизацији и асоцијацији (САА). Ови споразуми имају потенцијал да побољшају економску ситуацију у земљи али само ако Србија поштује правила и створи предуслове за развој тржишта.
- [153] Чланство у СТО захтеваће неколико важних промена у трговачком режиму Србије, које ће пре свега зависити од преговора о прикључењу са чланицама СТО. Ове промене ће укључивати:
- тарификацију свих постојећих тарифних линија;
 - прилагођавање свих тарифа на дозвољени минимум⁶;
 - смањење нивоа домаће подршке директно повезане са производњом;
 - смањење до потпуног укидања извозних субвенција;
- [154] Ова прилагођавања, потребно је спроводити фазно током година тако да домаћа пољопривреда и индустрија могу да се прилагоде новим условима, али средњорочна перспектива огледа се у много отворенијој економији која ће омогућити и бољи приступ за произвођаче из Србије тржиштима у иностранству. Преговоре за приступање СТО и чланство треба започети што пре као и прилагођавање и припрему пољопривреде Србије правилима СТО. Разумљиво је, да може постојати отпор од стране оних сектора и субјеката на које реформа негативно утиче. По приступању потребно је користити све дозвољене механизме заштите домаће пољопривредне производње кроз примену посебних заштитних мера, осетљивих производа и клаузуле о специјалној заштити предвиђене Споразумом о пољопривреди СТО.

Подршку пољопривредном сектору у потпуности прилагодити правилима СТО која се првенствено огледа у укидању интервенција на тржишту а усмерити на дозвољене мере.

⁶ Подразумева одобрен ниво царинске заштите после процеса преговарања.

[155] Процес стабилизације и асоцијације, већ је имао за резултат значајне аутономне трговачке повластице одобрене Србији и другим балканским земљама од стране ЕУ. Међутим, Србија није искористила већи део ових могућности због других препрека у трговини пољопривредним производима, као што је неодговарајућа ветеринарска и фитосанитарна контрола, недовољно посвећена пажња захтевима ЕУ, или слабе трговачке везе. Трговачке везе, разумљиво, су слабе јер Србија није имала приступ страним тржиштима у последњих неколико година. Јачање ових веза настаће тек са развијањем поверења између страних и домаћих трговаца.

⇒ ***Јачати регионалну сарадњу као интегрални део процеса прикључења у ЕУ.***

[156] САП укључује два правца трговачког развоја: слободну трговину са ЕУ путем Уговора о стабилизацији и асоцијацији; и слободну трговину са другим земљама у региону које су такође део САП. Ови споразуми о слободној трговини ће:

- повећати потенцијално тржиште за српске производе са економском добити од специјализације и трговине;
- повећати ниво конкуренције, која ће убрзати усвајање нових технологија;
- обезбедити бољу прехранбену сигурност с обзиром да ће временски услови и друге природне појаве који утичу на ниво производње бити од мање важности.

[157] Повећање слободне трговине значиће да ће Србија морати да своју политику заштите приближи начину на који то раде њени трговачки партнери. Ако Србија покуша да одржи високе цене, онда ће привући увоз из земаља са нижим ценама у региону што ће извршити притисак на смањење цена у земљи. У супротном, ако Србија покуша да задржи знатно ниже цене, онда ће расти извоз, домаћа понуда ће опасти а цене ће порастати у сваком случају, упркос циљевима политике. У окружењу слободне трговине, земље имају сличне цене за производ датог квалитета са разликама углавном због трошкова транспорта и ризика.

У регионалном окружењу наступајуће слободне трговине Србија нема слободу да постави свој сопствени ниво ефикасне спољне заштите.

Стимулисање регионалне сарадње кроз слободну трговину добара и услуга.

IV.1.2. Политика цена и подршке у Србији

[158] Политика цена и заштите домаће производње је једна од најосетљивијих питања са којим се сусреће пољопривредни сектор. Постоје размљшљања да, у многим производњама неконкурентну домаћу производњу, не би требало стављати у конкурентску утакмицу него би је требало штити првенствено високим царинским наметима. Такав приступ би подразумевао даљу изолацију, неучлањење у СТО и неприступање ЕУ, а такође и даљи удар на буџет потрошача. Приоритетни задатак наше пољопривреде јесте потписивање међународних споразума, који ће првенствено имати за циљ сигурност у улагањима, у дефинисању јасне политике и интеграцију у тржиште ЕУ. Простор ЕУ представља тржиште са релативно високим ценама у односу на светско тржиште, али се и само налази под великим притиском да смањи заштиту своје пољопривреде. Србији је потребно да преузме сигнале цена од овог великог тржишта у оној мери у којој јој је обезбеђен приступ, као и сигнале

цена од својих других регионалних трговачких партнера. Сигнали цена на овим тржиштима представљају оне на које би српска пољопривреда требало да одговори.

Царинска заштита

- [159] Пољопривредни сектор се штити од конкуренције из увоза царинским таксама, и првенствено посебним дажбинама, које често коче трговину због њихове величине и због њихове потенцијалне непредвидљивости. Многе од постојећих тарифа и дажбина имају ограничаван или никакав ефекат, јер производи које покривају или се извозе или се њима уопште не тргује.
- [160] На основу анализе производи се могу груписати у следеће групе: и) конкурентни, царине нису потребне, ии) не производе се у Србији, царине нису потребне; иии) нису конкурентни, али могу постати, царине потребне на одређени рок; ив) нису конкурентни, али су царине потребне као одговор на постојеће извозне субвенције у ЕУ; в) нису конкурентни, али је производња од "стратешког значаја", царине се одржавају на одређеном нивоу због не-економских циљева; ви) конкурентни, али само због повлашћене трговине са ЕУ, царине чувати у том периоду.
- [161] Генерално се производи могу поделити у три категорије и то: и) производи у нето извозу где царински режим не може утицати; ии) производи у уравнотеженом трговачком билансу или близу њега где је царински режим потенцијално утицајан; иии) производи у нето увозу где царине имају утицаја.
- [162] Нето извознику није потребна царинска заштита. Већи део тарифних заштита је заправо сувишан јер се на конкурентском тржишту домаћа цена одређује на основу извозне цене са потребним додавањем трошкова транспорта и трансакције. Док су ове извозне цене уобичајено светске трговачке цене, САП и регионални трговачки уговори отварају могућност продаје на тржиштима виших цена, посебно у ЕУ за одређене производе као што су шецер, млечни производи и говедина. У овим случајевима, спољна заштита биће ефикасна за одржавање цена изнад светских нивоа.

⇒ ***Пронаћи оптимални ниво царинске заштите који ће заштити домаћи производ, а у исто време омогућити постојање конкуренције***

У контексту припрема за преговоре са чланицама СТО мора се извршити тарификација свих посебних дажбина у царине ad valorem.

Обавезе снижења тарифа би требало да укључе већа снижења за производе који су највише заштићени, а најмања снижења за производе, који су најмање заштићени.

Изменити политику која одржава српске цене изнад цена њених конкурената. При томе ово прилагођавање обављати фазно.

- [163] Трговачке баријере између Србије и ино купаца и добављача укључују често произвољан третман увозне робе на граници, вишеструке инспекцијске захтеве и тешкоће у примени међународно признатих ветеринарских и фитосанитарних стандарда. Превазилажење тих баријера је у примени транспарентних и ефикасних царинских процедура, реструктурирању и реформи институција које су надлежне за стандарде и инспекцију.

Успоставити транспарентне и ефикасне царинске и инспекцијске поступке.

Потребно је унапредити поступке инспекције и оверавања да би били у сагласности са праксом у ЕУ.

Извозне субвенције

- [164] Често примењивана мера богатих земаља јесте обезбеђивање извозних субвенција. Такође је Србија, нарочито у прошлости, примењивала ову меру као подршку домаћој производњи и смањењу трговинског дефицита. Правилима СТО извозне субвенције су сврстане у недозвољене мере и »јулским пакетом« Доха преговора постигнут је споразум да се ове мере поступно укину. Србија у процесу предстојег прикључења СТО ће бити приморана на поштовање овог споразума. Средњорочно наши произвођачи не могу рачунати на ову врсту подршке али до прикључења СТО подстицаји за извоз обезбеђивање се како би се пружила подршка извозу стратешких производа на тржишта која се могу показати као дугорочно профитабилна, чак и након тога што Србија постане члан СТО и када више не буде у могућности да плаћа извозне субвенције.
- [165] Извозни подстицаји ће се исплаћивати само у циљу: и) унапређења и промовисања домаће производње ии) растерећење домаћих вишкова иии) проналажење нових тржишта за производе за које није постигнута конкурентност.

Интервентна куповина

- [166] Подршка ценама обезбеђује се и процесом куповине од стране Дирекције за робне резерве, при чему активности Дирекције доносе корист оним организацијама од којих она купује. Те организације су прерађивачи и агрокомбинати а ретко пољопривредници.
- [167] Активности Дирекције за робне резерве, будући да су поверљиве, *ад хоц*, дискреционе и селективне, поткопавају развој транспарентних и конкурентских тржишта. Током периода трговинских и економских санкција она је играла важну улогу у постизању стабилизације цена и сигурности снабдевања храном. Сада када Србија улази у нову еру интеграције у међународну тржишну економију, улога Дирекције би морала да се мења тако да не угрожава овај процес.
- [168] Улога Дирекције за робне резерве би требало да подлеже разматрању да би се утврдило да ли би могла да има улогу "купца у крајњој нужди". Њена интервенција на тржишту појавила би се само онда када цене драстично падну испод светских цена због тржишног неуспеха. Рад Дирекције био би сличан раду интервентне агенције ЕУ.
- [169] Дирекција би, такође, могла успешно да преузме улогу у обезбеђивању прехранбене сигурности. Претходно је потребно развити стратегију о прехранбеној сигурности која би јасно дефинисала групе, време и начине дистрибуције хране. Пример деловања је дистрибуција хране угроженим групама у друштву, услед привремених прекида у снабдевању храном изазваних временским неприликама, и слично. Њена улога као агенције за прехранбену сигурност не сме да се меша са улогом подршке тржишту. Прехранбена сигурност се односи на држање залиха хране за ванредне ситуације. Она не подразумева честе промене нивоа залиха и стога нема утицај на цене, сем, када настану ванредне околности. Међународно интегрисана економија у бољој је могућности да има увид у своје потребе за храном због тога што лакше може себи да приушти куповину хране, која јој је потребна, и зато што је недостатак хране због климатских промена ређа појава уколико је веће подручје извора хране.

Дискреционе активности интервенције на тржишту од стране Дирекције за робне резерве треба да престану. Њена будућност треба да буде предмет разматрања са две могуће будуће улоге као агенције за безбедност хране и као "купца у крајњој нужди".

Припремити Стратегију прехранбене сигурности која ће јасно дефинисати групе, време и начине дистрибуције хране.

Директна подршка

[170] Друга врста подршке пољопривреди јесте кроз директна плаћања. Све до 2001 ова подршка се огледала само у неколико мера које су, првенствено, биле у функцији подршци тржишту - највећим делом кроз интервентне куповине. Овај тренд се наставио и наредних година с тим што су уведени нови структурни подстицаји за подизање засада шљива и винограда, калцизацију земљишта и проширење поседа. Установљени су и подстицаји по литри млека и по хектару за произвођаче сунцокрета, соје и шећерне репе. Ситуација се донекле мења 2004. године, када се буџет повећава, за око три пута, али му се такође мења и структура у циљу повећања удела струкурних промена и установљења подршке изградњи тржишта кредита и доделе бесповратних средстава за рурални развој. Оваква дистрибуција и ови типови плаћања нису у потпуности у складу са захтевима СТО и ЕУ. Прилагођавање је због тога, неопходно, али уз поштовање специфичности пољопривреде Србије, довољност буџета и специфичности циљева који се желе остварити.

[171] Досадашња директна подршка имала је за циљ да се постигне довољност за потребе земље, за неке врсте роба или да се подрже "успешни" – сектори у којима Србија поседује компаративну предност и где може профитабилно да обавља извоз без субвенција. Највећи део подршке сада одлази агрокомбинатима и прерађивачима. Постоји веровање да су велика предузећа основана у време социјализма неопходна ради конкурентских услова тржишне економије, јер једино она имају довољно велике количине производа да би била тржишно орјантисана. Али, конкурентност је бар у истој мери повезана са управљањем колико и са величином. Мала је вероватноћа да ће ова предузећа задржати своју садашњу величину (било да се мери величином земље или радном снагом) када се изврши приватизација у условима тржишне економије. Супротно томе, у ЕУ пажња је усмерена ка пружању подршке породичним фармама. Ова предузећа или фарме, мада знатно мања по величини своје производње, у поређењу са агрокомбинатима, показала су се као веома ефикасна.

Тржиште само треба да одреди своју структуру, а влада треба да је ту да помогне да се таква промена оствари.

[172] Мере аграрне политике су често ограничене непостојањем механизма за спровођење исте. Тренутни ниво подршке је ограничен и условљен непостојањем Агенције за плаћање, непотпуним регистром произвођача, животиња и винограда, незавршеним земљишним катастарским регистром, често непостојања законске регулативе и осталим ограничавајућим факторима. Успостављањем горе наведених институција – поред осталих функција - проширује се могућност директне подршке. Наравно, оно што највише утиче на мере аграрне политике и ниво подстицаја је висина средстава, која су у могућности да се обезбеде за ове намене.

Створити услове једнаке за све приликом одређивања подршке.

Изађивати институције по моделима земаља ЕУ које ће поред осталих улога имати и проширење могућности за коришћење мера аграрне политике.

Директна плаћања усмерити ка регистрованим пољопривредним газдинствима.

[173] Државне интервенције би требало, приоритетно, усмерити на политику прилагођавања ЕУ, на обезбеђење оних услуга које тржиште по правилу споро или уопште не пружа и на интервенције које помажу да се побољша функционисање тржишта. То су пре свега успостављање информационог система о тржишту, саветодавне службе, система класификације и градирања производа, јединице за унапређење међународног извоза, побољшање царинске и домаће инспекцијске службе, и слично.

Створити сигурност подршке кроз обезбеђивање дугорочних стабилних потстицаја.

Подржати комерцијалне произвођаче организовањем и финансирањем службе тржишних информација, свеобухватне саветодавне службе и стандарда производње у свим секторима.

[174] С обзиром на садашњу структуру пољопривреде у Србији: велики број врло малих газдинстава, мали број комерцијалних газдинстава, постојање врло великих агрокомбината са још увек постојећом државном надлежношћу, политика би требало да осмисли мере за она газдинства која неће моћи да се прилагоде новонаступајућим променама. Комерцијални сектор ће захтевати јасну и дугорочну тржишну политику која ће охрабривати улагање и развој тржишта. Некомерцијалним газдинствима ће бити потребна помоћ у погледу додатка приходу или подстицаја за продају или давања у закуп земљишта комерцијалним произвођачима.

Аграрни буџет усмерити у правцу унапређења структуре, тржишта и руралног развоја.

За пољопривреднике који не производе за продају, развити мере подршке за приход и подстицаја за продају земље или њено давање у закуп комерцијалним произвођачима.

Променљиви услови: Европска интеграција

[175] Заједничка пољопривредна политика Европске Уније знатно се променила током последње деценије, при чему је правац реформе сасвим јасан. Спољна заштита се смањује и делом замењује директним плаћањима. Реформа је почела 1992. године и сада је у многим производима достигнут ниво светских тржишних цена. Политика производње и "финансирања прехранбене пирамиде која се не може продати"⁷ приведена је свом крају. Упркос променама до данас, садашњи САР не може да преживи, већ мора да се додатно мења услед прилагођавања правилима СТО, првенствено везаним за извозне субвенције и домаћу подршку.

[176] У оквиру САР, подршка ценама замењена је директним плаћањима, али ова плаћања су још увек везана за факторе производње. Сврстана су као мере "плаве кутије" према Споразуму о пољопривреди ГАТТ-а, што значи, да оне нису, за сада,

⁷ Сопствене речи ЕЗ.

Videti http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/index_en.htm

класификоване као мере које ометају тржиште. САР који се традиционално ослања на политику тржишта и цена (први ослонац САР-а) све више се концентрише на други ослонац који узима у обзир циљеве по питању животне средине и питања руралне привреде. Директна плаћања, су сада део првог ослонаца али се полако преносе у други ослонац, променом облика и услова за плаћање. Даље, реформе иду у правцу раздвајања плаћања од производње при чему раздвојена плаћања нису изложена никаквим ограничењима на основу обавеза СТО. Ова промена ће имати утицај на на ниво и интензитет производње.

Заједничка политика пољопривреде знатно се изменила током времена а очекују се и даље промене. Не би требало да постоји никаква сумња да ће и САР бити другачији у време када Србија буде приступала ЕУ. Тржишне цене, генерално, ће бити ниже него што су данас и ближе нивоу или на нивоу светског тржишта. Пољопривредни произвођачи ће добити мање средстава за производњу а уместо тога добијаће плаћања за производњу јавних добара, укључујући питања животне средине.

[177] Србија ужива повољне услове трговине са ЕУ који се првенствено огледају у вишим ценама ЕУ, у односу на светске тржишне цене, у поређењу са нижом ценом у Србији, тако да сви делови производно-потрошног система имају користи од приступа тржишту ЕУ. Да би се то десило тржишта би морала бити конкурентна да би се обезбедило да користи деле између себе трговци, прерађивачи и произвођачи. Ово захтева доступност тржишних информација свим учесницима на тржишту и обезбеђење да не постоји диспарат у подели профита између различитих интереса.

Потребно је изградити систем тржишног информисања, развити и унапредити постојећи СТИПС, који би омогућио произвођачима да лакше доносе краткорочне и дугорочне комерцијалне одлуке а такође омогућио да се промовишу цене домаћих производа у иностранству.

[178] Један од оснивних циљева пољопривреде Србије је интеграција у Заједничку пољопривредну политику ЕУ и да по уласку оствари други захтев споразума из Копенхагена - да може да буде конкурентна у таквом окружењу. На овом путу ЕУ пружа све видове помоћи, која се повећава са приближавањем дана прикључења земље у ЕУ и са остваривањем претходно зацртаних циљева. Ниједан корак у развоју се не може прескочити, нити се може ићи другим путем него путем којим су прошле све земље садашње чланице. Због тога и домаћу подршку би требало усмерити у том правцу. На том путу могу се дефинисати три фазе које ће се карактерисати следећим трендовима.

[179] *I фаза.* Ова фаза је већ увелико почела и основни циљеви које би требало остварити директном подршком су: укидање робне размене, изградња тржишта кредита, изградња тржишне инфраструктуре, укидање постојећих монопола, унапређење продуктивности, промена структуре производње у правцу гајења профитабилнијих култура, увећање газдинства, оријентисаност ка квалитету и безбедности хране, изградња механизма и модалитета за правилну употребу средстава за рурални развој, формирање регистра произвођача, стоке, винограда.

Претпоставке које би требало остварити да би се ова фаза завршила су: приступање СТО, завршена регистрација, оформљена агенција за рурална плаћања, потписан споразум о Стабилизацији и асоцијацији, завршетак приватизације у агрокомплексу и смањење робне размене на минимални ниво.

Трендови који би требали да карактеришу ову фазу директне подршке су:

- поступно смањење подршке тржишту с тим да се субвенције за индустријско биље смањују брже него за млеко;
- подршку би требало да добијају само регистровани произвођачи. За индустријско биље и све остале потстицаје почевши од 2005. године а за млеко када се заврши обележавање говеда;
- подршку кроз регресирање инпута - горива и ђубрива - одржавати на постојећем нивоу;
- поступно повећање средстава намењених руралном развоју;
- поступно увођење плаћања одвојеног од производње за подручја са неповољним условима за производњу и старачким газдинствима;
- повећање и установљење нових мера за подршку усмерену на структурне промене. Повећање регреса за стоку, унапређења квалитета земљишта, регреса за нове засаде, промену структуре сетве, премије осигурања, информационог система о тржишту, саветодавне службе, система класификације и градирања производа, јединице за унапређење међународног извоза, побољшање царинске и домаће инспекцијске службе;
- подршка тржишту кредита би требала да остане, најмање, на постојећем нивоу.

[180] II Фаза. Ова фаза се налази између садашњег стања и фазе пред приступање ЕУ. Колико ће да траје зависи од брзине реформе и степена испуњења зацртаних циљева из прве фазе. Окружење подразумева прихватање обавеза и прилагођавање подршке правилима СТО. Циљеви које би требало остварити се не разликују од претходних али сада постоје изграђени механизми за плаћање што омогућава даље усмеравање потстицаја одвојених од производње.

Претпоставке које би требало да се остваре да би се ова фаза завршила су: изграђени механизми плаћања, делимично изграђено тржиште земљишта, кредита, инпута и производа, Србија постала кандидат за ЕУ.

Трендови који би требали да карактеришу ову фазу директне подршке су:

- даље смањење, до потпуног укидања, подршке тржишту;
- поступно укидање регресирања инпута;
- поступно смањивање подршке кредитном тржишту и препуштање банкарском сектору;
- повећање бесповратних средстава за рурални развој;
- повећање плаћања за слабије развијена подручја и старачка домаћинства одвојена од производње;
- одржавање на истом нивоу подршке усмерене на структурне промене;
- успостављање плаћања за очување околине;

[181] III Фаза. Ова фаза подразумева да се пољопривреда Србије налази пред приступање Заједничкој пољопривредној политици ЕУ и сходно томе прихвата ЕУ систем директне подршке. То ће највероватније подразумевати директно плаћање по

хектару потпуно одвојеним од производње, усмеравање средстава на рурални развој и заштиту околине кроз изградњу мултифункционалне пољопривреде⁸.

IV.2. Пољопривредна тржишта

IV.2.1. Незванични, неконтролисани канали

- [182] Тржишта у Србији, без обзира на производ, имају бројне заједничке одлике које осликавају историју Југославије у последњих 50 година. Тако, највећи део производње долази са малих газдинстава и већи део, те производње, никада није продаван званичним каналима већ се трошио или на газдинству или је пласиран преко фамилијарних и пријатељских веза. Део ове производње, малог обима, продаје се званичним каналима али продајни ланац је кратак са типичном продајом производа преко малих локалних прерађивача. Само незнатни део производа од ситних произвођача стиже на шире регионално или национално тржиште. Супротно томе, друштвени сектор је у потпуности орјентисан на производњу за тржиште. Генерално, постоји тренд смањења производње у овом сектору у корист индивидуалног сектора, чиме он губи на важности.
- [183] Према званичној статистици 81% житарица, 93% кромпира, 78% јабука, 79% млека, 68% свињског меса се потроши на фармама или се продаје преко фамилије или пријатеља. Ови податци указују на изузетно висок проценат продаје који није евидентиран и вероватно је да се знатан део продаје обавља различитим каналима.
- [184] Проблеми са незваничним каналима трговине састоје се у немогућности да се спроведу стандарди безбедности хране и хигијене, у постојању повећаног ризика од болести биљака и животиња, избегавању плаћања пореза и нелојалне конкуренције у односу на контролисане канале. Скоро сва производња би требало да се продаје преко званично контролисаних канала без обзира да ли је то продаја трговцима, прерађивачима, или је директна продаја потрошачима преко тржишта свеже робе.

IV.2.2. Недостатак економичности

- [185] Једна од општих карактеристика Српске пољопривреде је уситњеност газдинства. 94,5% газдинстава поседује мање од 10 ха или пак 75% произвођача млека испоручују млекарама мање од 20 литара млека дневно. Ово има за резултат велики број веома малих количина које се производе и продају, тако да се тржишној неекономичности придодаје производна неекономичност.
- [186] Дугорочно посматрано, функционисање земљишног тржишта, економски раст, здрава политика руралног развоја и програми консолидације земљишта доведиће до остварења такве величине газдинства, којом ће се избећи ова неекономичност. Краткорочно, ова производна структура је чињенична, и срећом, тржишне структуре су много флексибилније од структура газдинстава. Већина главних функција тржишта: сакупљање, класирање, складиштење и транспорт, које су потребне на нивоу газдинства, се налазе изнад финансијских могућности појединачних

⁸ Мултифункционална пољопривреде подразумева акције које нису усмерене једино на повећање производње него и на остале користи живота на селу и бављење пољопривредом као што су: и) корист од очувања околине (биодиверзитет, заштита од поплава, ерозије, очување природних пејзажа...) ии) корист од обезбеђивања прехранбене сигурности у руралним подручјима; иии) Развој руралних подручја (обезбеђивање запослености и повезивање са пољопривреде са осталим секторима) ив) Социјално економска корист (очувања традиционалних сеоских вредности, културног наслеђа...).

индивидуалних пољопривредника или пак уколико их произвођач поседује склоне су томе да буду потпуно неекономичне. Потребна су зато, груписања било у форми удружења, тржишне задруге или компаније. Таква груписања нарочито су важна за одгајиваче воћа и поврћа јер комплетан опсег функција може да преузме једна организација. Међутим, капацитет, чак без обзира на почетни капитал, који је потребан за успешно вођење таквих тржишних организација, тешко се може наћи код малих произвођача и постоји јака економска потреба за стварањем механизма који ће помоћи у развоју таквих организација.

- [187] Потенцијал за развијање ових активности је огroman. Друге функције као што су сушење, чишћење и класирање могу се, такође, обављати или директно од стране продајне организације или се могу дати под уговором другим пословним организацијама. Стварање произвођачко продајних организација не само да пољопривредницима омогућава приступ економичној производњи већ им такође даје моћ да развију тржиште а не само да буду они који ће наплатити цену за свој производ.

Специјалистичке производно продајне организације могу обезбедити економичност у продаји која малим пољопривредним произвођачима тренутно недостаје. Овакве организације би требало да буду подржане од стране државе кроз програме за оснивање таквих организација.

IV.2.3. Разлике између цене и квалитета

- [188] Тржиште служи да преносе информацију потрошача о њиховој спремности да плате за различите врсте и квалитете производа. Цена је кључ ове информације, а купљена количина по тој цени показује колику вредност потрошачи дају производу. Ако, међутим, не постоји разлика у цени плаћеној за различите квалитете на нивоу газдинства, онда пољопривредни произвођачи неће имати подстицај да пруже тражени квалитет. Слично томе, ако на нивоу veleпродаје или малопродаје не постоји класирање производа на различите групе, потрошачи неће имати прилику да изразе своје жеље. Тренутно у Србији овакво тржиште углавном неуспешно функционише.
- [189] Квалитет у смислу у којем се овде разматра не односи се на хигијенске стандарде или стандарде о безбедности хране који представљају минимум захтева за све производе. Тржишни квалитет дефинише купац и може да обухвати величину, облик, изглед (воће); пасмину, степен масноће, једнообразност (стока); садржај влаге, проценат примеса, ниво протеина (житарице); протеин, масноће, бактериолошки састав (млеко). Укус је кључни аспект квалитета за крајњег потрошача а он спада у физичке карактеристике производа. Други чиниоц квалитета јесте метод производње. Неки потрошачи се опредељују за куповину органских производа због претпостављених здравијих квалитета, иако би величина, облик и изглед били неприхватљиви за друге. Класирање омогућава да се удовољи различитим захтевима купаца. Потребно је настојати да се, поред производње, максимално подржи побољшање квалитета али и правилна класификација по квалитативним принципима. Сиромашнији слој потрошача може сеопределити за јефтиније производе, слабијег квалитета. Други могу желети да плате већу цену да би добили уједначенији и бољи производ. На свим тржиштима траже се производи различитог квалитета и само диференцијација производа кроз класирање или сортирање може омогућити да се овим захтевима удовољи.

- [190] У Србији у сектору воћа и поврћа не постоји систем класификације који би омогућио да се понуде различите класе производа по различитим ценама. Жеље купаца се због тога не могу измерити. Ово, такође, спречава произвођаче да максимизирају своје профите циљајући на тржиште које би најбоље могли да опслуже. Систем класификације је јавно добро од којег има користи цео сектор, од пољопривредног произвођача па све до потрошача, али њега не може да уведе ниједан појединац. Потребна су јака тржишна удружења или субјекти са знатним уделом на тржишту за лансирање и спровођење таквог система. Често је потребно јавно финансирање, да би се помогло да ови системи класификације брзо буду прихваћени. Међутим, без обзира који се систем класификације или сортирања уведе, његови корени би требало да буду у самој привредној грани која подразумева производ и тржиште. Влада не би требало да одређује нити намеће ове класе производа⁹.
- [191] У сектору сточарства стока се класификује према стандарду EUROP који узима у обзир једнообразност и степене масноће. Међутим, ова пракса није широко распрострањена и, очигледно, класификација прави врло малу разлику у цени која се плаћа. Много чешће, жива мера и врста су једини фактори који одређују цену тако да добар и лош квалитет одлазе на тржиште без могућности за пољопривреднике да добију тржишне информације о жељама потрошача.
- [192] Разлог за овакво стање јесте недостатак представничких организација приватног сектора које би заступале интересе појединих групација – пољопривредних произвођача, прерађивача, извозника и давалаца услуга подршке. Иако улога владе није да створи овакве организације, она би требало да подржи и охрабри њихов развој. Штавише, ове заступничке организације би требало да буду заступљене у Пољопривредној комори, било у оквиру структуре садашње Трговинске коморе или, што би било пожељније, као независне невладине организације. О развоју и спровођењу стратегије консултовала би се са Владом.

Стално прилагођавање међународним стандардима састава и квалитета.

Треба охрабрити тржишне организације да развију системе за сортирање и класификацију за своје производе и за плаћање разлика. Треба обезбедити јавна средства за унапређење употребе таквих система.

Влада треба да подржи и охрабри формирање у приватном сектору заступничких организација пољопривредника, прерађивача и давалаца услуга као и постојање њиховог заступника у Пољопривредној комори.

Подржати системе сертификације и регистрације које повећавају вредност производа (HACCP, EUREGAP, органска сертификација, Kosher и сл.)

- [193] Сектор млекарства прешао је део пута ка плаћању према квалитету. Плаћање произвођачима базира се на садржају масноће у млеку. Поједине млекаре започеле су плаћање млека и према садржају протеина. За сада још увек не постоји плаћање на основу броја бактерија. Са даљом приватизацијом прерађивачког сектора и потенцијалним страним инвестирањем у тај сектор, ово питање вероватно ће се разрешити кроз развој тржишта.

⁹ Тачно је да је ЕУ установила одређене класе за воће и поврће. Међутим, ово је у циљу подршке тржишту а не да повећа ефикасност тржишта. Класе су постојале пре подршке тржишта.

- [194] Остаће посебан проблем везан за испоруке од малих фарми које просечно дају петнаест литара дневно и на које одлази 57% укупног млека које се прода. Економски је тешко, да ови произвођачи постигну хигијенске стандарде које од њих захтева комерцијални сектор млекарства. Они чине тржишни и социјални проблем. На овом нивоу производње, они не могу економски да се укључе у ефикасан тржишни систем, а не могу ни да се игноришу. Пољопривредна политика би требала да се бави овим питањем, као и питањем врло малих газдинстава у другим производним секторима, развијањем специфичних социјалних политика за ове некомерцијалне произвођаче.

Многи мали пољопривредни произвођачи у свим секторима, али нарочито у сектору млекарства неће бити у могућности да одговоре стандардима који се траже. Требало би да постоје видови јасне нетржишне политике за ове некомерцијалне произвођаче.

- [195] Једно од важних питања односа цене и квалитета јесте тачност и транспарентност испитивања квалитета. Пошто испитивања обављају купци, постоји могућност да резултати рефлектују њихове економске интересе. Не верује се да би провера овог процеса, од стране државних лабораторија била делотворна. Они произвођачи који се групишу у предложена продајна удружења могли би организовати независна испитивања, али и даље постоји потреба за успостављањем транспарентног, независног система испитивања прописаног законом.

Тестирање квалитета од стране комерцијалних организација требало би да подлеже транспарентној независној провери.

IV.2.4. Ефикасност цена

- [196] Цене би требало да одражавају понуду и потражњу што није увек случај. Један извор неефикасног одређивања цена долази од бартер трговине. Земљорадници који имају уговоре за пшеницу, шећерну репу и сунцокрет, а могуће и за друге културе, добијају "бесплатне" инпуте. "Цена" се одређује по паритетима пре сетве. Међутим, не постоји јасно изражавање цена ових инпута тако да пољопривредници мало знају о њиховим променама или о кредитним задужењима која су с тим у вези. Обрачуни указују да су цене често 30-80% више од тржишних цена. Трговина на овај начин везује произвођача и не деле се трошкови него сав трошак пада на терет произвођача. Оваква бартер трговина је довела да откупљивачи и многи организатори производње узимају целокупни профит, заједно са каматама које наплаћују од произвођача.

Неопходно је као приоритет створити услове да се прекине са робном разменом и бартер трговином. Ово се најбоље може урадити кроз развијање тржишта кредита, а у првој фази кроз изражавање цена у уговорима.

- [197] Понуђене цене такође могу да не одразе тржишне услове зато што пољопривредници често веома мало знају о томе какви су ти услови. Пољопривредници су повремени и слаби продавци а купци су обично у јаком положају да могу да купују редовно велике количине имајући многе изворе тржишних информација на располагању – или бар много више од оних које су доступне пољопривредницима. Овај недостатак информација о тржишту постоји у свим суб-секторима. Већи приватни произвођачи и агрокомбинати лакше долазе до тржишних информација али већина пољопривредника нема никакве информације, било о текућим ценама или о нивоу

понуде, о кретањима или о политици и развоју трговине који ће утицати на ова кретања.

[198] Тржишне информације јесу друго јавно добро које је нормално обезбеђивала Влада у раним фазама развоја. Пољопривредно газдинство има сувише мали обим посла да би предузело иницијативу у овој области. У каснијој фази, када се сектор развије и корисник увиди корист коју добија од информација, финансијски трошкови би могли да се пренесу на кориснике.

[199] Постоје два типа тржишних информација: једне су непосредне, скоро пролазне, информације о текућим нивоима трговине, ценама и берзанским кретањима; друге су подаци о дугорочнијим временским серијама, политички оквири и економски трендови. Развој тржишног информационог система има вишеструку корист за Владу, купце и произвођаче. Информација о ценама на тржишту помаже приликом доношења краткорочне одлуке где и када продати, за доношење дугорочне одлуке - шта сејати, помаже Влади у дефинисању аграрне политике а такође и омогућава да информација о ценама на домаћем тржишту буде доступна и потенцијалним иностраним купцима.

Требао би успоставити системе тржишних информација, даље развијати СТИПС, за различите секторе да би се пољопривредницима пружиле важне тржишне информације и анализе које би им помогле у доношењу одлука о томе шта да производе, када да продају и какву цену да очекују. У почетку Влада би требала да финансира ове системе.

[200] Друга помоћ за побољшање ефикасности одређивања цена јесте могућност да се цене одреде унапред и да се осигура куповина. Ово се може постићи развојем берзи и "Продуктна Берза" већ ради у том правцу за сектор ратарских култура. Изградњом система модерних велетржница и дистрибутивних центара може се постићи боља повезаност купаца и произвођача и побољшати трговина на велико.

Потстицати оснивање система велетржница, дистрибутивних центара и берзи.

IV.2.5. Недостатак конкуренције

[201] Типично је за пољопривредна тржишта, у свим земљама, да мала пољопривредна предузећа своје производе продају већим предузећима која имају много већу тржишну моћ. Организације произвођача, пољопривредне задруге, могу помоћи у смањењу диспаритета. Међутим, ако се велике пословне организације сагласе да се држе постављених нивоа цена преко картелских аранжмана, онда је проблем пре у конкуренцији него у пољопривредној политици. Сектор за прераду млека, као и неки други сектори, имају особине које указују на картелско понашање. Међународна конкуренција анулираће домаћи монопол. За пољопривреднике положај је још озбиљнији јер они углавном продају свеж производ који подлеже брзом пропадању. Њихове продајне могућности су ограничене.

Испитати на основу Закона о конкуренцији поједине случајеве и уколико се утврди монополистички положај предузети мере да се таква ситуација отклони.

IV.2.6. Несигурни уговори

[202] Све трансакције унутар продајног система су уговори, било мали или велики, сложени или једноставни, писмени или усмени. Несигурни и непримењиви уговори значајан су хендикеп за развој пољопривредног тржишта. Такви уговори стварају

неповерење, неизвесност и понашање које је усмерено против поштеног трговца било да је он произвођач, прерађивач, трговац или велетрговац. Решење ових проблема захтева хитну пажњу.

Осигурати поштовање уговора.

IV.2.7. Недостатак физичких средстава и инфраструктуре

- [203] Нестајање централизованих организација надлежних за већину производа на тржишту и успон комерцијалног газдинстава истакао је потребу за различитим физичким средствима и за тржишном инфраструктуром. Док ће неки производи наставити да се испоручују директно прерађивачу или велетрговцу, други производи ће проћи кроз низ физичких тржишта, пре него што дођу до потрошача. Приметно је код воћа и поврћа да тржиште велепродаје једва постоји, ако и постоји, она функционише на задњем делу камиона. Не постоји стално тржиште где се непрекидно може наћи широк низ производа за трговце у малопродаји или угоститеље и где би пољопривредни произвођачи могли да шаљу своје производе на продају на комисионој основи. Постојећа оваква места продаје не функционишу ни приближно по стандардима модерних велетржница и више су у функцији служења прекупцима него произвођачима.
- [204] Код нас, као и у ЕУ, по правилу таквим велепродајним тржиштима управљају општине, мада је сасвим могуће и приватно власништво. У оба случаја, велетрговац узима у закуп простор за смештај своје робе и продају. Локалне власти обезбеђују средства и објекте (оборе, места за излагање и аукцију) док саме функције маркетинга, оглашавање, администрација, аукције и финансије, предузимају приватне компаније. С обзиром на велики број малих газдинстава и вероватноћу да њихов број и даље бити знатан и кроз десет година, потребно је да се организују слична тржишта у Србији. Такав пут развоја потребно је остварити у договору са пољопривредним произвођачима и трговцима јер ће они, као корисници тржишта, одређивати његов успех или неуспех.
- [205] Физичка тржишта за многе пољопривреднике нису одговор. Већи пољопривредници имаће директне уговоре са купцима и производиће строго одређене производе на основу поруџбина. Исти уговори ће се реализовати са прерађивачима нарочито, када је у питању тржиште за смрзнуте производе где су руковање време и брзина убирања плодова кључни фактор квалитета. Други произвођачи ће снабдевати самопослуге директно. Малопродаја хране, вероватно, ће се трансформисати током следећих десет година пошто самопослуге све више учествују на тржишту и дају своју спецификацију производа, која је углавном виша од оних које прописује закон. У садашњем тренутку, само неколико произвођача може да задовољи ове високе стандарде, али оно што је данас изузетак постаће правило сутра. Неопходна је флексибилност у прилагођавању захтевима променљивог тржишта и од стране пољопривредника и од стране Министарства.

Потребна је одређена физичка инфраструктура да би се развила тржишта велепродаје што је најбоље оставити локалној иницијативи према којој би потенцијални корисници (пољопривредници и трговци) могли да размотре са потенцијалним набављачима (локалне власти) обим и размену развоја тржишта. Влада би требало да подржи овакве иницијативе. Требало би користити страно искуство.