



# POLJOPRIVREDNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

A group of four young adults are gathered in a library, looking at a document together. The background is filled with bookshelves. A semi-transparent blue banner is overlaid on the image, containing the title text.

**ZNAČAJNO MESTO POLJOPRIVREDE U  
PRIVREDNOM I POLITIČKOM ŽIVOTU  
EVROPSKE UNIJE**



Poljoprivredom se u vreme stvaranja Evropske unije 1957. godine (koju je tada činilo šest zemalja), bavilo oko **14 miliona ljudi**. Pola veka kasnije, broj onih koji su direktno bili zaposleni u poljoprivredi, šumarstvu, lovu i ribarstvu bio je tek nešto veći od **6,7 miliona**.

Carinska unija (zajednička trgovinska politika) i Zajednička poljoprivredna politika (u nastavku ZPP) bile su **prve autentične ekonomske politike unutar EU**. Nakon njih, pojavile su se politika konkurencije i monetarna politika, ali samo za one države koje su bile deo Evrozone. Dugo se **ZPP opisivala kao jedna od najvećih tekovina ekonomske integracije EU**.

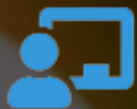
Od nastanka ZPP, udeo poljoprivrede u BDP EU se smanjio. Pored toga, **apsolutni broj ljudi zaposlenih u agraru takođe je opao**. Ako je to činjenica, zbog čega onda poljoprivreda zauzima tako istaknutu ulogu u privrednom i političkom životu mnogih država, samim tim i Evropske unije?

## Odgovor na ovo pitanje nalazi se u spoju sledećih elemenata



Jedan od najosnovnijih i najstarijih razloga zbog kojeg se agrarnom sektoru ekonomije poklanja posebna pažnja jeste što on **ima strateški značaj za zemlju.**

Ukoliko se pretpostavlja da je nacionalno stanovništvo u stanju da zadovolji osnovne potrebe za hranom, kakav je slučaj u razvijenim tržišnim privredama, **onda je cenovna elastičnost tražnje ( $E_{dp}$ ) manja od 1 .**



Relativna cena hrane u razvijenim tržišnim ekonomijama opada ne samo zbog niske cenovne elastičnosti tražnje, već i zbog **niske dohodovne elastičnosti ( $E_{dy}$ ) koja je manja od 1.**

**Poljoprivredna proizvodnja zavisi od prirodnih uslova.** Pod tim se ne podrazumevaju samo biološki ciklusi, već i klima, suše/poplave, požari, zemljotresi, bolesti i štetočine. Biološki ciklus često predstavlja faktor ograničenja poljoprivredne proizvodnje



Poljoprivreda nije samo proizvodni sektor privrede, već i **važan potrošač robe i usluga.**

Poljoprivreda ima **ulogu u zaštiti životne sredine i čovekovog mesta stanovanja.**

Cene većine poljoprivrednih proizvoda iz umerene zone na tržištu predstavljaju tek jedan deo ukupne svetske proizvodnje.



# CILJEVI I MERE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE





## CILJEVI ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE (ZPP)

Član 33 Ugovora iz Rima navodi pet *ciljeva* Zajedničke poljoprivredne politike:

- ZPP 'će povećati produktivnost u poljoprivredi promovisanjem tehničkog napretka i obezbeđivanjem racionalnog razvoja agrarne proizvodnje, kao i optimalnom upotrebom faktora proizvodnje, pogotovo radne snage'.
- ZPP mora 'da obezbedi prikladan životni standard za deo zajednice koja živi od poljoprivrede, pogotovo povećanjem pojedinačnih primanja lica zaposlenih u agraru.' Međutim, izostala je definicija prikladnog (fer) životnog standarda,
- ZPP mora da 'stabilizuje tržišta'.
- Mora da 'obezbedi dostupnost snadbevanja'.
- Snadbevanje mora 'da se obezbedi potrošačima po prihvatljivim cenama.' Međutim, Ugovor iz Rima ne daje definiciju 'prihvatljivih cena'.



## MERE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE (ZPP)

Član 34 Ugovora iz Rima odnosi se na dozvoljene mere i oblike ZPP. **Mere za postizanje ciljeva ZPP mogu da obuhvate regulisanje:**

- cena
- pomoći i finansiranja,
- skladištenja, i
- spoljne trgovine.

U zavisnosti od proizvoda, **zajednička organizacija tržišta može da ima jedan od sledeća tri oblika:**

- zajednička pravila konkurencije,
- obavezna koordinacija različitih organizacija nacionalnih tržišta, i
- evropska tržišna organizacija.

**DIMENZIJE ZAJEDNIČKE  
POLJOPRIVREDNE  
POLITIKE**







Jedan od ciljeva EU jeste da doprinese harmoničnom razvoju svetske trgovine i progresivnom ukidanju ograničenja na međunarodnu trgovinu (član 131). Član 174 odnosi se na pitanje životne sredine. Ovim članom prihvata se načelo predostrožnosti, kao i načelo po kome onaj koji zagađuje taj i plaća.

Iako poljoprivredni proizvodi uključuju i ribu, **politika ribarstva u EU** razvila se kao samostalni deo.

Zajednička poljoprivredna politika ima unutrašnju i spoljnu dimenziju.





### *Unutrašnja dimenzija*

Zajednička poljoprivredna politika **treba da garantuje utvrđeni nivo cena na domaćem tržištu EU**. Ako cena poljoprivrednih proizvoda padne ispod interventne cene (tj. ispod onog nivoa kada je obavezna intervencija EU), višak zaliha moraju otkupiti državne interventne stanice u neograničenim količinama ako bi se unutrašnja cena dobra na tržištu EU zadržala na garantovanom minimalnom nivou.



### *Spoljna dimenzija*

Zajednička poljoprivredna politika **održava najniži nivo cena za uvoz poljoprivrednih proizvoda**. Ovaj prag cene štiti unutrašnje poljoprivredno tržište EU podjednako od stranih konkurenata i fluktuacije cena na spoljnom tržištu. U isto vreme, **EU subvencionise izvoz unutrašnjih viškova poljoprivrednih proizvoda**. To je bio slučaj pre početka reforme prvobitne ZPP.





# SPROVOĐENJE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE



Zajednički cilj bio je da se **sačuva i ojača porodična poljoprivredna proizvodnja** kao okosnica evropske poljoprivrede.

ZPP je počela da se primenjuje 1962. godine, kao jedan postepen proces na osnovu kojeg je trebalo prikupiti potrebnu količinu prihoda od uvoznih prelevmana, kako bi se pokrili izdaci ZPP.

Kasnije, međutim, rast domaćeg autputa doveo je do smanjenja uvoza a shodno tome, i prihoda od varijabilnih uvoznih dažbina. Stoga je prihod od poreza na ime uvoznih prelevmana bio nedovoljan da pokrije izdatke EU na ZPP.

Pre uvođenja ZPP, države članice EU primenjivale su različite i često složene sisteme podrške i intervencije u oblasti poljoprivrede.



## SISTEMI PODRŠKE I INVERVENCIJE U OBLASTI POLJOPRIVREDE

- **Kontrola tržišta:** je bila uobičajena u šest država članica koje su osnovale EU. U ovom sistemu, vlada garantuje da će kupiti određenu količinu poljoprivrednih proizvoda po utvrđenoj (visokoj) ceni. Ako je ponuda robe daleko iznad garantovanog limita, država može da otkupi višak ponude po (nižim) tržišnim cenama. Pored toga, ukoliko proizvodnja prelazi dogovorenu kvotu, takvim proizvođačima državne vlasti mogu da naplate kaznu.
- **Isplate direktnog dohotka:** da bi se održao određeni nivo životnog standarda, poljoprivredni proizvođači primaju isplate od ministra finansija, bez obzira na količinu proizvodnje. Švedska je primenjivala sličan sistem.
- **Plaćanje u slučaju deficita:** u ovom sistemu postoji određivanje cena poljoprivrednih proizvoda na slobodnom tržištu. Međutim, vlada garantuje cene koje su više od onih na domaćem tržištu. Razlika između (niže) tržišne cene i (više) garantovane cene pokriva se transferima iz budžeta
- **Varijabilni prelevmani na uvezenu robu:** država određuje prag cene za uvoz poljoprivrednih proizvoda i zaračunava varijabilne prelevmane na uvoz.
- **Ostale politike:** uključuju i odnose se na subvencije za izvoz, investicije ili istraživanje i razvoj.

Ustanovljeni sistem ima tri osnovna načela:

1. postoji zajednička tržišna organizacija za poljoprivredne proizvode koji se slobodno kreću unutar EU; cene su iste u celoj EU, a administrativni i zdravstveni standardi su harmonizovani;
2. EU daje prednost domaćim poljoprivrednim proizvodima, nad onim uvezenim; i
3. postoji finansijska solidarnost među državama članicama EU u pogledu troškova ZPP.



A group of four diverse young adults are gathered around a table in a library, smiling and looking at documents. The background is filled with bookshelves. A semi-transparent blue banner is overlaid on the bottom half of the image.

# FUNKCIONISANJE I POSLEDICE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE



ZAŠTITA UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA



NOVČANE KOMPENZACIJE



EVROPSKI FOND ZA RAZVOJ I GRANCIJE U POLJOPRIVREDI



STRUKTURA POLJOPRIVREDNE PROIZVODNJE



SAMODOVOLJNOST



POSLEDICE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE





# ZAŠTITA UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA

Ova politika počiva na tri različite vrste cena. To su **ciljna cena**, **granična (prag) cena** i **interventna cena** (primer pšenice)



- **Ciljna cena** je cena pšenice u Duizburgu (Nemačka), kao području sa najvećim deficitom žitarica u okviru Evropske unije. **Ovo je najviša moguća cena u EU i ona uključuje troškove prevoza i skladištenja.**
- **Uvoz robe u EU zabranjen je ispod granične cene (prag cene)** koja se izračunava na osnovu ciljne cene. Troškovi prevoza i distribucije sa granice (Rotterdam) u region sa najvećom nestašicom pšenice (Duizburg) oduzimaju se od ciljne cene, kako bi se odredio prag cene. Ova cena primenjuje se u svim lukama za uvoz robe u EU.
- Ako postoji povećanje unutrašnje proizvodnje i ponude pšenice, unutrašnja cena pada. **Interventna cena** je minimalna cena koju EU garantuje domaćim proizvođačima. Ova cena je oko 8 posto niža od ciljne cene.
- Savet ministara određuje ove cene jednom godišnje (obično u aprilu) i one važe za period od narednih dvanaest meseci.





Primena ZPP počiva na dva potporna stuba:

1. Interventna cena
2. Varijabilni prelevmani na uvoz u EU i varijabilne subvencije na izvoz agrarnih proizvoda iz EU.

Blizu 70 posto ukupnog obima poljoprivredne proizvodnje EU (žitarice, mleko, šećer i meso) imao je, u osnovi, korist od ovog oblika tržišne organizacije.

Četvrtina poljoprivredne proizvodnje EU (jaja, živinsko meso i određene vrste voća i povrća) ostvarivala je dobit samo zato što je bila zaštićena od jeftinog uvoza.





# NOVČANE KOMPENZACIJE



Novčane kompenzacije predstavljaju poreze i subvencije za uvoz i izvoz u unutrašnjoj poljoprivrednoj razmeni EU. Ove kompenzacije su, zapravo, razdvojile poljoprivredno tržište EU na grupu nacionalnih tržišta 'podeljenih' posebnim sistemom poreza i uvoznih i izvoznih subvencija. U suštini, to je uvelo varijantu sistema višestrukih deviznih kurseva na unutrašnjem tržištu za agrarne proizvode.



Ovaj složeni sistem trgovinskih barijera sprečava konkurenciju između poljoprivrednih proizvođača unutar EU. Novčane kompenzacije davale su veštačku podršku autputu poljoprivrednih proizvođača koji žive u državama sa jakim valutama, a istovremeno sprečavale autput u ostalim državama



# EVROPSKI FOND ZA RAZVOJ I GARANCIJE U POLJOPRIVREDI



Evropski fond za razvoj i garancije u poljoprivredi (u nastavku EFRGP) osnovan je 1964. godine da bi pomogao funkcionisanje Zajedničke poljoprivredne politike. Godine 2003, ovaj fond raspolagao je sa gotovo 45 milijardi evra. EFRGP ima dva Odeljenja, Odeljenje za garancije i Odeljenje za razvoj.



- **Odeljenje za garancije**, finansiralo je 93 posto rashoda EU na ZPP 2003. godine, pokrivalo je izdatke koji uključuju intervenciju na poljoprivrednom tržištu EU, obezbeđivalo refundiranje za izvoz agrarnih proizvoda u inostranstvo i finansiralo pomoć u hrani trećim zemljama.
- **Odeljenje za razvoj** raspolaže skromnim iznosom sredstava u odnosu na drugo odeljenje fonda. Izdaci iz Odeljenja za razvoj pokrivaju troškove strukturne politike. Ovo odeljenje obično sufinansira 25 posto (izuzetno do 65 posto) troškova vezanih za promenu strukture proizvodnje u okviru određene oblasti. Promena strukture proizvodnje odnosi se na troškove poput obezbeđivanja infrastrukture, stručnog osposobljavanja i modernizacije.



# STRUKTURA POLJOPRIVREDNE PROIZVODNJE







- Kad god vlada garantuje (neograničen) otkup određenog dobra po utvrđenoj ceni koja pokriva lokalne troškove proizvodnje i donosi profit, kao i kada postoji zaštita od uvoza, tada jedan proizvođač može da proizvede šta hoće i gde hoće, bez obzira koliko bi to moglo biti skupo. **ZPP je garantovala otkup domaćih odabranih agrarnih proizvoda, koji su bili u skladu sa propisanim standardima kvaliteta. To je podstaklo proizvodnju poljoprivrednih proizvoda unutar EU.**
- Tržišna organizacija ZPP prevažodno je bila usmerena na zaštitu dohotka **poljoprivrednika**. Strukturna pitanja, kao što su tehnička modernizacija, veličina gazdinstva i zapošljavanje u oblasti agrara, bila su prepuštena nacionalnim vlastima. Nacionalni rashodi u agrarnom sektoru bili su dopuna izdacima EU, i obuhvatali su subvencionisane zajmove, oslobađanje od poreza, socijalnu zaštitu i druge subvencije
- Od 22 proizvoda koji podležu 'tržišnoj organizaciji' Zajedničke poljoprivredne politike, **samo tri proizvoda (mleko, goveda i svinje), daju 34 posto ukupnog obima poljoprivredne proizvodnje**, dok ostatak uglavnom pokriva preostalih 19 proizvoda





Najveći proizvođači poljoprivrednih proizvoda u EU su, redom, Francuska, Italija, Nemačka, Španija i Britanija, koje su zajedno proizvodile tri četvrtine ukupnog poljoprivrednog outputa EU.

Holandija je relativno mala država EU, ali je njen doprinos u ukupnom obimu poljoprivredne proizvodnje EU bio preko 5 posto. Tako je čak i mala i veoma efikasna država imala dosta veliku korist od ZPP.

Određene države Srednje i Istočne Evrope kao novi članovi EU, značajni su proizvođači poljoprivrednih dobara. U ovoj grupi koju čini deset država, **Poljska je 2001. godine proizvela više od polovine ukupnog outputa**, dok su Poljska i Mađarska proizvodile zajedno preko 70 posto poljoprivrednog outputa. Ako se tome doda output Češke Republike, onda su ove tri države proizvodile preko 80 posto ukupnog outputa.





# SAMODOVOLJNOST



Sa izuzetkom povrća i krompira, prvobitnih šest država članica EU u početku nisu mogle da obezbeđuju proizvodnju poljoprivrednih proizvoda za vlastite potrebe.

Kao direktna posledica tržišne organizacije ZPP, ali i tehnološkog progresa, EU je dostigla visok stepen samodovoljnosti (nezavisnosti) u proizvodnji gotovo svih agrarnih proizvoda iz umerene zone.

**Najveći nivo samodovoljnosti postoji u proizvodnji žitarica, šećera i mlečnih proizvoda.**



Jedini 'deficit' u unutrašnjoj proizvodnji EU jeste u svežem i južnom voću, kao i u kukuruzu.

Pošto je EU dostigla tako visok nivo poljoprivredne proizvodnje za vlastite potrebe, pažnja treba da se usmeri na druge dimenzije agrarnog sektora. Jedna od njih je zaštita životne sredine





Budući da postoje **značajni viškovi poljoprivrednih proizvoda**, EU mora da ih ukloni na nekoliko kontroverznih načina.



Mleko se ponekad besplatno deli u školama, kako bi se deci obezbedile neophodne hranljive materije za rast, kao i da bi se pojačala navika korišćenja mleka u ishrani od ranog doba.

Puter se prodaje po povlašćenim (nižim) cenama, bolnicama, vojsci i humanitarnim organizacijama, dok za sve ostale takve cene važe samo za Božić.

Poslastičarnice i pekare mogu ponekad da kupe puter po nižoj ceni, kako bi se smanjio konkurentski pritisak ostalih vrsta masti, poput margarina.

Deo viškova poklanja se siromašnim ili kriznim područjima u vidu humanitarne pomoći.

Viškovi se izvoze u treće zemlje uz naknade (odnosno, izvozne subvencije). Viškovi poljoprivrednih proizvoda ne mogu se slobodno distribuirati ili stalno prodavati domaćim potrošačima, po sniženim cenama. U tom slučaju, došlo bi do pada unutrašnjih cena EU, ali i celokupnog sistema intervencije ZPP.





# POSLEDICE ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE NA GLAVNE UČESNIKE

## POLJOPRIVREDNICI-POTROŠAČI-STRANE ZEMLJE



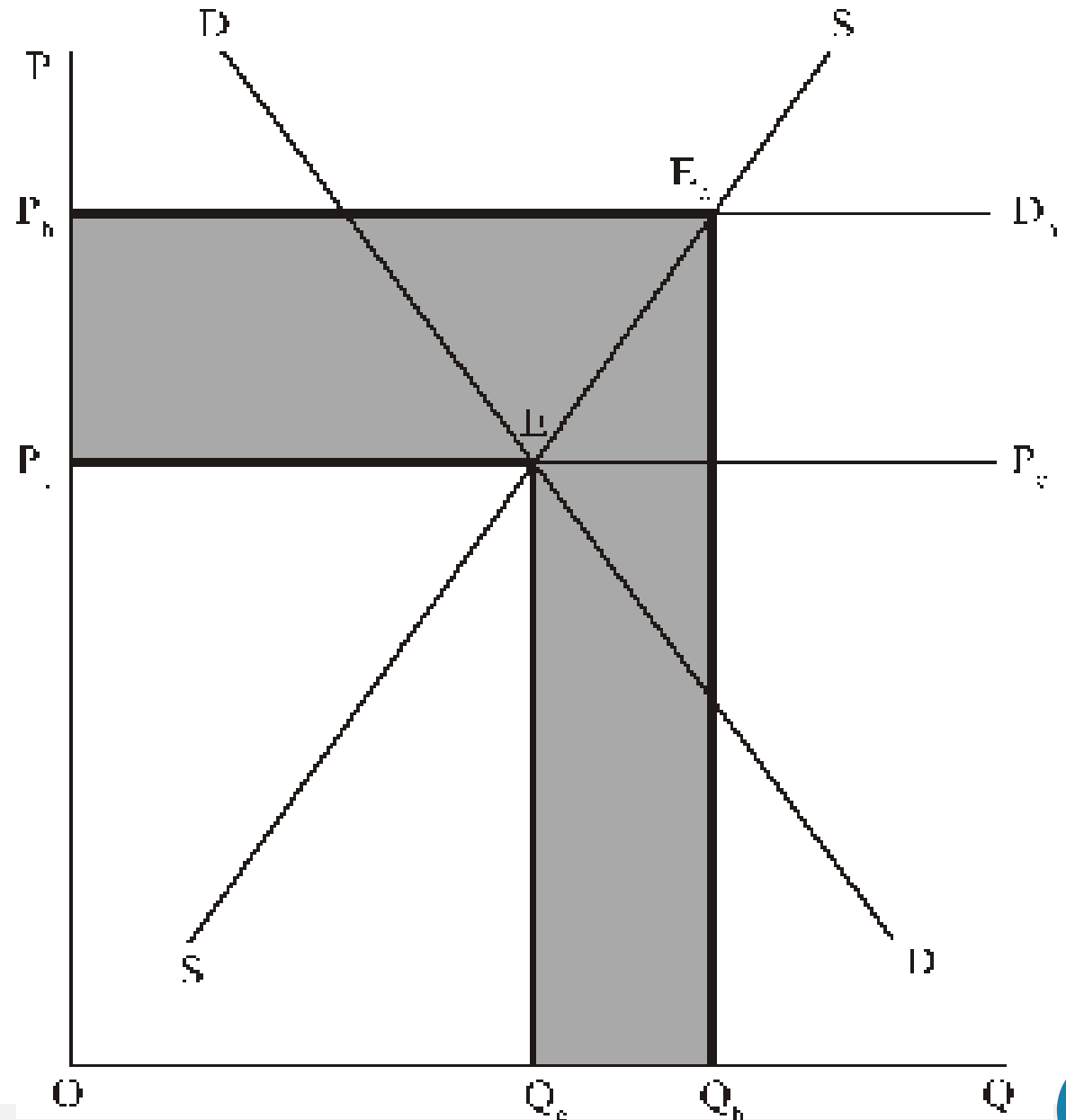
Linije **DD** i **SS** prikazuju tražnju odnosno ponudu, poljoprivrednog proizvoda koji podleže 'tržišnoj organizaciji' ZPP.

**Ravnoteža slobodnog tržišta** nalazi se u tački **E**, ali ako ZPP određuje cenu u tački  $P_h$ , onda se nova ravnoteža nalazi u tački  $E_h$ .

Ukoliko se količina pomnoži sa cenom, **dohodak poljoprivrednika jednak je pravougaoniku  $OP_hE_hQ_h$** .

U kontekstu slobodnog tržišta, dohodak poljoprivrednika bio bi jednak manjem pravougaoniku  $OP_eEQ_e$ .

Razlika između dva pravougaonika jeste zasenčena oblast koja je jednaka subvencijama na dohotke koje poljoprivrednici EU primaju kao posledicu primene tržišne organizacije ZPP.



Opšta podrška poljoprivredi koju je donela ZPP u izvesnom smislu je jednosmerna.

Ona daje prednost obimu proizvodnje u severnim područjima EU gde postoji masovna proizvodnja, koja se odvija na velikim farmama i zasniva na proizvodima životinjskog porekla i određenim vrstama žitarica.

U južnim područjima, međutim, preovlađuju usevi koji nemaju tako velik udeo u trošku ZPP, kao u slučaju proizvoda 'sa severa' (EU). Osim toga, oni se proizvode na malim gazdinstvima. Prema tome, vlasnici velikih farmi sa severa EU imaju najveće koristi od ZPP.







POTROŠAČI



Jedno od postignuća ZPP bilo je **garantovanje zaliha hrane iz domaće proizvodnje (samodovoljnost)**.



Jedan od ciljeva ZPP, kako to predviđa Ugovor iz Rima, jeste da **snadbevanje 'potrošača mora da bude po prikladnim cenama'**.

Naime, 'prikladne cene' menjaju svoje značenje, ne samo u različitim platnim kategorijama potrošača, već i sa protokom vremena.

Postoje statistički pokazatelji da su cene poljoprivrednih proizvoda u EU rasle po sporijoj stopi od dohotka potrošača. Ipak, iz ovih relativnih promena ne može se izvući zaključak da su potrošači snadbevani po 'prikladnim' cenama.

Cene agrarnih proizvoda koji podležu 'tržišnoj organizaciji' ZPP nalaze se na istom nivou kao i najviše cene tih proizvoda. To su cene koje preovlađuju na tržištu Nemačke, odnosno, na tržištu zemlje koja je jedna od najbogatijih u EU.



ZPP je stvorila i socijalne probleme.



Grupe stanovništva sa najnižim dohotkom (siromašni, bolesni, studenti i penzioneri) najviše izdataka imaju uglavnom za hranu. U ovom delu može se naći jedna od najvećih kontroverzi ZPP, a tiče se transfera dohotka od siromašnih potrošača do bogatih poljoprivrednika.

Zapravo, u najveće korisnike ZPP ubrajaju se veliki poljoprivrednici; zatim, oni koji vrše prevoz, skladištenje i razmenu viškovima proizvoda, kao i sve birokrate (uglavnom u nacionalnim službama) uključene na poslovima ZPP.

Zbog davanja prednosti poljoprivrednim proizvodima 'iz severnih područja EU', oko 80 posto izdataka ZPP otpada na blizu 20 posto poljoprivrednika. Loš produkt ZPP jeste da 25 posto najvećih gazdinstava dobija gotovo 70 posto subvencija.





**STRANE ZEMLJE**



Zaštita dohotka poljoprivrednika unutar EU postiže se, između ostalog, i ograničenjem konkurencije iz trećih zemalja na tržištu EU.

U tom slučaju, koristi se efikasan i fleksibilan sistem varijabilnih prelevmana na uvoz poljoprivrednih proizvoda. Ipak, EU je u isto vreme najveći uvoznik agrarnih proizvoda u svetu. Na strani izvoza, EU je (zajedno sa SAD) i najveći izvoznik poljoprivrednih proizvoda. Stoga, ona utiče na količinu, lokaciju i strukturu međunarodne proizvodnje, cena i trgovine poljoprivrednim proizvodima.



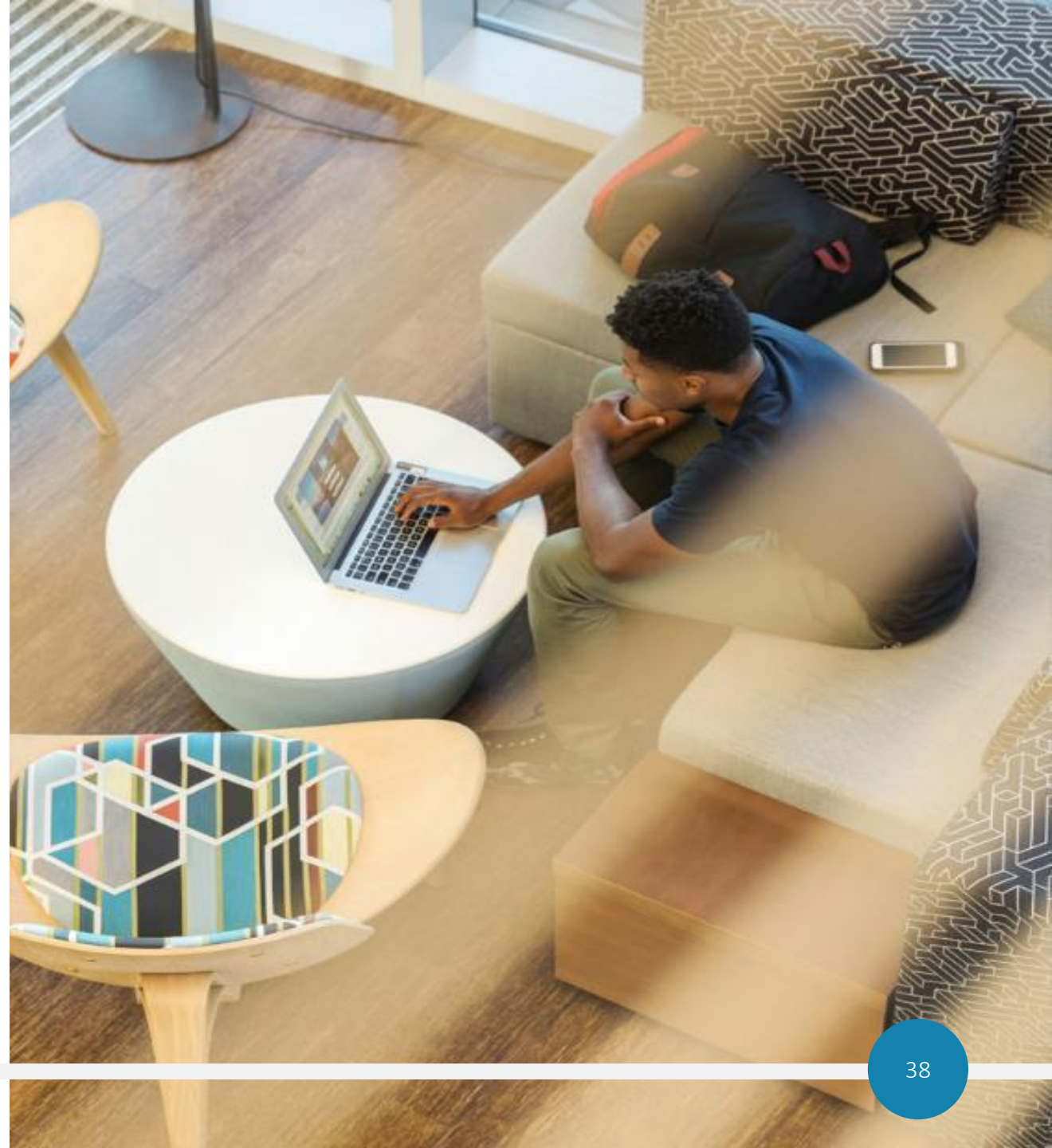
Evropska unija ima neosporan uticaj na cenu agrarnih proizvoda, zbog velikog udela u svetskoj trgovini ovim proizvodima. Istovremeno, prilikom izvoza poljoprivrednih proizvoda u inostranstvo, EU primenjuje sistem refundiranja (subvencije) kojim se smanjuje razlika između viših cena za poljoprivrednu robu koje preovlađuju na unutrašnjem tržištu EU i nižih cena po kojima se ova roba prodaje inostranim partnerima.





U periodu 1999-2001. **glavni uvozni artikli EU uključuju voće, povrće i seme uljarica.** To su proizvodi u kojima EU ostvaruje najveći spoljnotrgovinski deficit i najniži nivo samodovoljnosti. **Glavni izvozni artikli obuhvataju bezalkoholna i alkoholna pića, mlečne proizvode, meso i žitarice,** a to su ujedno proizvodi koji pokazuju najočigledniji stepen samodovoljnosti (proizvodnje za vlastite potrebe).

**Glavni snabbevači EU poljoprivrednim proizvodima u periodu 1999-2001 bile su SAD i Brazil.** Za njima su sledile Argentina, Turska, Australija, Novi Zeland i Kina. Na strani izvoza, u tom istom periodu, **glavne države kupci poljoprivrednih izvoznih artikala iz EU bile su SAD, Japan, Švajcarska i Rusija**



# THANK YOU



Name **INEES TEACHING TEAM**



Phone **+381 21 485 4004**



Email **inees.project@gmail.com**



Website **<http://inees.vps.ns.ac.rs/>**