

# Politika ruralnog razvoja EU

Prof. dr Dejan Jankovic



DEPARTMAN ZA  
EKONOMIKU  
POLJOPRIVREDE I  
SOCIOLOGIJU SELA

POLJOPRIVREDNI FAKULTET  
UNIVERZITET U NOVOM SADU



Erasmus+

Jean Monnet  
Programme



- Pitanja društvenih promena i razvoja, a samim tim i ruralnog razvoja, svakako su veoma kompleksna socio-ekonomska, politička, ekološka, kulturološka... odnosno razvojna pitanja koja zahtevaju naučni odgovor.
- Ruralni razvoj je prilično teško odrediti, kao što je teško i sistematizovati brojne teorije društvenih promena i društvenog razvoja koje nastoje da uzmu u razmatranje mnoštvo faktora koji utiču na smer, brzinu i posledice društvenih promena u ruralnim područjima i društvu uopšte

- Jedno od sadržajnijih određenja dao je Mosli (Moseley 2003: 4), prema kojem je  
**„ruralni razvoj dugoročan i održiv proces ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ekoloških promena koje su kreirane radi povećanja dugoročnog blagostanja čitave zajednice“.**
- Ukoliko se ova definicija razloži na svoje sastavne elemente, uočljivo je da je u pitanju proces koji je:
  - dugoročan, kontinuiran, neprekinut (engl. *sustained*),
  - održiv - koji poštuje nasleđeni kapital (engl. *sustainable*),
  - proces (sadrži mnoštvo povezanih akcija),
  - ekonomski (u odnosu na proizvodnju, distribuciju i razmenu dobara i usluga),
  - socijalni (u vezi sa ljudskim odnosima),
  - kulturni (u vezi sa „načinima života“ i izvorima identiteta),
  - ekološki (u vezi sa fizičkim i životnim okruženjem),
  - kreiran (namerno indukovan, a ne prirodno-spontano nastao),
  - dugoročan (u odnosu na decenije, a ne godine),
  - blagostanje (ne samo materijalni prosperitet),
  - čitave (uključujući sve starosne strukture, oba roda, sve socijalne grupe),
  - zajednice (ljudi koji žive ili rade zajedno u određenom području) (ibid.).

- ciljevi svake politike ruralnog razvoja trebali bi da predstavljaju nastojanja da se otklone uzroci nedovoljnog razvoja ruralnih sredina, siromaštva i izopštenosti ruralne populacije, odnosno, potrebu aktivnog i potpunog uključivanja ruralnih sredina i ruralne ekonomije (njihovih resursa) u globalnu ekonomiju i društvo.
- **Ruralni razvoj podrazumeva razvoj „ruralnog“, a to znači da se ono „repozicionira u globalnom društvu, time što će postati atraktivnije, pristupačnije, vrednije i korisnije za društvo u celini... time što će razvijati resurse koje poseduje, a koji su od značaja za društvo u celini“ (van der Ploeg et al. 2008: 3).**
- Ovo je jedna od ključnih ideja oko koje bi sveobuhvatno i suštinsko razumevanje ruralnog razvoja trebalo da se pozicionira.
- Ruralni razvoj ne predstavlja samo ekonomski rast ili rast produktivnosti, primenu novih tehnologija ili unapređene organizacije određenih procesa u okvirima ruralne ekonomije. Iako sve ovo može da bude eksplicitan cilj pojedinih mera ruralnog razvoja, ruralni razvoj po sebi može da podstakne upravo ekonomski rast, rast produktivnosti i razvoj ruralne ekonomije u celini upravo ako ga kvalifikujemo kao onaj razvoj koji angažuje ruralne resurse i koji kao posledicu ima povećanje „atraktivnosti, pristupačnosti, korisnosti i vrednosti ruralnog u društvu u celini“.

- U Evropi nakon Drugog svetskog rata rešavanje problema nedostatka hrane u gotovo svim zemljama bilo je jedno od osnovnih pitanja, odnosno, uzroka za definisanje Zajedničke agrarne politike (ZAP) zemalja tadašnje Evropske ekonomske zajednice. Njen početak vezuje se za potpisivanje Rimskog ugovora (1957. godine) u kojem su navedeni **ciljevi** ZAP:
- **povećavanje produktivnosti u poljoprivredi putem tehničkog progressa (savremena tehnologija, optimalna upotreba faktora proizvodnje, naročito radne snage );**
- **osiguravanje adekvatnog životnog standarda poljoprivrednih proizvođača putem povećavanja dohotka u poljoprivredi;**
- **stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda;**
- **osiguravanje prehrambene sigurnosti, tj. ponude poljoprivrednog sektora, i**
- **obezbeđivanje prihvatljivih cena hrane za potrošače.**

- Ugovorom iz Rima se kreiralo jedinstveno tržište poljoprivredno-prehrambenim proizvodima unutar EEZ i uspostavila protekcionistička politika koja je nastojala da zadovolji potrebe potrošača (zaštita uvoza) i izbegavanje konkurencije iz drugih zemalja, garantujući cene poljoprivrednih proizvoda uz zajedničko finansiranje.

# Posledice

- EEZ već do 1968. godine imale viškove u nekim poljoprivrednim proizvodima,
- pri čemu je gomilanje zaliha bilo skupo,
- a za izvoz je takođe trebalo obezbediti izvozne subvencije, pošto je, po pravilu, cena u EEZ bila veća od one na međunarodnom tržištu.
- visoka cenovna podrška je imala visoke budžetske troškove (1979. godine na poljoprivredu je otpadalo 79 % troškova Zajednice).
- radna snaga se ekonomski neopravdano zadržava u poljoprivredi, tako da nema poboljšanja proizvodnih struktura, dok se povećanje produktivnosti usporava

U prvoj fazi reforme ZAP direktive tzv. *Menšoltovog plana (Mansholt plan)* su se odnosile na:

- 1. modernizaciju farmi kroz pomoć u investiranju radi održanja paritetnog dohotka sa ostalim privrednim sektorima,
- 2. program ukрупnjavanja poseda i smanjivanja broja zaposlenih i
- 3. reforme savetodavnih službi, treninga i edukacije. *Međutim, opšta je ocena da su efekti ovih mera bili su izuzetno skromni (Terluin 2001, prema Bogdanov 2007: 44) jer je koristi imao mali broj (većih gazdinstava), savetodavne službe nisu uspele da se restrukturiraju*



## *Druga faza* reforme ZAP započela je u drugoj polovini 1970-tih i trajala je do kraja 1980-tih

- Proširivanjem EEZ na relativno siromašnije zemlje (Grčka, Španija, Portugal) sve veća pažnja je počela da se posvećuje regionalnoj neujednačenosti razvoja.
- Jedna od najznačajnijih direktiva je i Direktiva LFA (engl. less favoured areas – marginalna područja) sa idejom da se zadrži populacija i očuvaju sela u područjima u kojima su zemljišni potencijali manje vredni, odnosno, u kojima je poljoprivreda pod velikim uticajem nepovoljnih prirodnih faktora (Bogdanov 2007).
- Pomenuti dokument Tzv. „Zeleni papir“ iz 1985. godine je najavio ozbiljnije reforme u ZAP i bio je usmeren na unapređenje efikasnosti agrarnog sektora, pogotovo sitnijih farmi i mladih poljoprivrednika, ali i zaštitu prirodnih resursa i životne sredine. **Ovaj dokument je značajan „utoliko što predstavlja važan signal udaljavanja agrarne politike EU od produktivizma i otvaranja prostora za afirmaciju integralnog ruralnog razvoja.**

- Ova opredeljenja potvrđena su **Mekšerijevom reformom (McSharry) iz 1992. godine** u kojoj je delimično razdvojena *podrška za proizvodnju i podvučen značaj očuvanja prirode kroz mere koje su bile usmerene na životnu sredinu, pošumljavanja i rano penzionisanje farmera*“ (Bogdanov 2007: 45).
- **Početakom devedestih godina ZAP praktično premešta svoje težište sa tržišne – cenovne podrške, na podršku proizvođačima. Cenovna podrška se smanjuje i postepeno menja sa uvođenjem direktnih plaćanja farmerima, koji se ohrabruju da svoju proizvodnju što je moguće više usklade sa ekološkim principima zaštite životne sredine. Ove reforme podudarale su se sa samitom u Riju (Rio de Janeiro) koji je promovisao principe održivog razvoja.**

- **Agenda 2000, kao *treća faza* reforme ZAP, bila je usmerena na povećanje konkurentnosti agrarnog sektora, pomoć malim gazdinstvima, unapređenje ekonomskog razvoja i ruralne ekonomije, unapređenje ruralnih područja. *Direktna plaćanja se još više vezuju za ispunjavanje određenih ekoloških zahteva***
- Ono što je svakako najznačajnije je činjenica da je **ruralni razvoj postao „drugi stub“ ZAP**, iako sa skromnim finansiranjem u odnosu na prvi stub ZAP (tržišno-cenovnu politiku).

- U *četvrtoj fazi* reformi (2003/2004 godine, tzv. **Fišlerova reforma**) izvršene su reforme oba stuba ZAP
- **ZAP je reformisana u pravcu podrške dohotku i uvođenju plaćanja nezavisno od proizvodnje, pri čemu farmeri primaju podršku dohotku pod uslovom da čuvaju zemljište i u ispunjavaju ekološke standarde, standarde sigurnosti hrane i dobrobiti životinja.**

- Agrarni savet EU je 2005. godine usvojio reformu politike ruralnog razvoja za period 2007-2013. godine koja je bila usmerena na poboljšanje implementacije, zapošljavanje, konkurentnost i inovacije. Postavljena je i Lider (Leader) inicijativa kao vodeći pristup u distribuiranju podrške, s obzirom na to da je u početku (od početka 1990-tih) to bio pilot program (Leader I, II i Leader +).

- **U prvom stubu ZAP - koji obuhvata mere podrške tržištu i mere direktne podrške farmerima** - bile su sledeće mere:
- 1. **mere podrške tržištu** putem kojih politika (država) vrši uticaj na ponudu i potražnju na domaćem tržištu i time posredno utiče na cene poljoprivrednih proizvoda (izvozni podsticaji, tržišne intervencije i podrška potrošačima)
- 2. **mere direktne podrške farmerima** kao mere koje imaju direktan uticaj na obim proizvodnje i prodaje jer je ova podrška nezavisna od intenziteta proizvodnje i ima za cilj da obezbedi socijalnu stabilnost farmi, kroz podršku stabilizaciji dohotka. Istovremeno, ovim merama se obezbeđuje i poštovanje principa održive poljoprivrede. Tu postoje dve grupe mera: 1. direktna plaćanja i subvencije za varijabilne inpute (seme, gorivo, đubrivo, premije osiguranja ...); 2. plaćanja za ublažavanja posledica vremenskih i drugih nepogoda i druge nadoknade farmerima
- **U drugom stubu ZAP nalazi se podrška za ruralni razvoj** objedinjena je unutar jedinstvenog zajedničkog fonda i programskog okvira u okrilju Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj – EAFRD (engl. *European Agricultural Fund for Rural Development*).

- **Tri osnove drugog stuba ZAP, odnosno, tri osnovne „ose“ politike ruralnog razvoja u periodu do 2013. godine su bile:**
- - **Povećanje konkurentnosti agrarnog sektora:**
    - podrška restrukturiranju poljoprivrednih gazdinstava (investicije, poboljšavanje zemljišta; navodnjavanje, konsolidacija zemljišta, ostalo; ostala podrška restrukturiranju gazdinstava – uključivanje mladih poljoprivrednika, usklađivanje sa standardima, učešće u šemama kvaliteta hrane)
    - podrška restrukturiranju poljoprivredno prehrambenog sektora (opšta podrška: infrastruktura u poljoprivredi, rano penzionisanje..; podrška za preradu hrane, marketing i promociju)
    - podrška šumarstvu
  - **Unapređenje životne sredine i ruralnog ambijenta kroz podršku upravljanju zemljištem;**
    - plaćanja poljoprivrednicima usmerena na životnu sredinu i predele (plaćanja za područja sa prirodnim teškoćama; u zaštićenim oblastima; plaćanja vezana za zaštitu životne sredine)
    - plaćanja u oblasti zaštite životne sredine koja nisu vezana direktno za poljoprivredu
  - **Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i promocija diverzifikacije aktivnosti;**
    - podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu (vezano za poljoprivredna gazdinstva – diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvu u pravcu nepoljoprivrednih aktivnosti)
    - izgradnja lokalnih kapaciteta (LEADER)

Rurani  
razvoj  
2007-2013

LEADER osa

Osa 1  
Konkurent-  
nost

Osa 2  
Životna  
sredina  
i rukovođenje  
zemljištem

Osa 3  
Ekonom|ska  
diversifikcija  
i kvalitet  
života

Posebna pravila programiranja, finansiranja, monitoringa i revizije

Poseban fond za ruralni razvoj



# Procedura odobravanja podrške korisnicima sredstava:

- **Konkurisanje**
  - predavanje konkursom tražene dokumentacije sa dokazima (o npr. pravu svojine ili zakupa nada zemljištem, upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava i sl...
  - biznis plan; investicioni ili idejni projekat; minimum standarda u vezi sa zdravstvenom zaštitom životinja, zdravlja ljudi, biljaka (zavisno od investicije)...
  - potrebna sredstva za realizaciju investicije na bankovnom računu
- **odobravanje projekta**
  - ako agencija za ruralni razvoj odobri projekat, može se započeti investicija
  - nikakvi troškovi u vezi sa investicijom za koju se konkuriše, a koji su nastali pre odobrenja projekta, se ne priznaju
  - nije dopušteno odstupanje od predloženog tj. odobrenog plana
  - najmanje pet godina u vlasništvu (objekat, uređaj, sredstvo mehanizacije, zasad...)
- **odobravanje plaćanja**
  - podneseni svi računi kao dokaz o izvršenim plaćanjima i troškovima u vezi sa investicijom
  - refundacija: oko 50-60% (zavisno od mere podrške); kod većih investicija koje se postupno odvijaju, po fazama, povraćaj sredstava može biti u nekoliko rata
- **kontrola (odvija se u nekoliko navrata)**
  - kontrola na samom početku (tzv. „nulta kontrola“ – provera da investicija nije već započeta);
  - kontrola pre povraćaja sredstava (utvrđivanje da li je investicija realizovana u skladu sa odobrenim projektom);
  - ex-post kontrola, nakon realizovane investicije i isplaćenih (refundiranih) sredstava sa ciljem da se utvrdi da li je investicija očuvana i da li su dostignuti standardi EU

Suština celog sistema svodi se na **kofinansiranje** i dostizanje većih **standarda kvaliteta**. Kofinansiranje ili princip dodavanja, podrazumeva da deo ulaganja dolazi iz domaćih izvora, odnosno, da EU sufinansira ulaganje zemlje primaoca (predpristupne) pomoći. Ideja je sprečavanja da EU fondovi budu prosta zamena za domaće investicije (Bogdanov 2015).

# Pitanja za ponavljanje:

- Kojom reformom je ruralni razvoj postao „drugi stub“ ZAP EU?
- Koje su mere prvog stuba ZAP EU 2017-2013?
- Koje su osnovne ose politike ruralnog razvoja ZAP EU 2017-2013?
- Kakva je uobičajena procedura odobravanja podrške korisnicima sredstava po pojedinim merama?
- Šta je Lider inicijativa i u čemu se ona razlikuje od dotadašnjih pristupa ruralnom razvoju?
- Koje su, po Lider pristupu, četiri dimenzije teritorijalne konkurentnosti?
- Koji su osnovni principi Lider inicijative?
- Koja su tri osnovna dugoročna cilja ZAP EU za period 2014-2020?
- Koji su Prioriteti ruralnog razvoja u EU ZAP 2014-2020. godine?
- Šta je predstavlja NUTS klasifikacija i koja je njena svrha?
- Koja tri tipa regiona se razlikuju prema OECD tipologiji?
- Koji je jedan od osnovnih kriterijuma razlikovanja ruralnih i urbanih područja u EU (i OECD zemljama)?
- Zbog čega je potrebno definisanje ruralnog prostora i definisanje njegovih teritorijalnih granica?