

УДК: 338.43.02(497.11)(4-6721EU)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 60, стр. 209–226

Изворни научни рад

КОМПАРАЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДНОГ САВЕТОДАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Катарина ЂУРИЋ¹

Радивој ПРОДАНОВИЋ

Миралем ЈАХИЋ²

ABSTRACT

In modern conditions, agricultural advisory service, as one of the organizational-developmental measures of agricultural policy, presents important factor of agricultural and rural development. Its role and tasks have changed over the time, but since forever, the education of the rural population and informing them about measures of agricultural policy, market trends and other issues relevant for their development have been the basis of advisory activity in the agricultural field. The subject of research is the state and problems that agricultural advisory service faces in the Republic of Serbia and the European Union, as well as existing legislative-legal framework, by which advisory work in agriculture is regulated. The analysis of relevant domestic and foreign literature, as well as regulations in the field of agricultural advisory, provided an insight into which the key guidelines of functioning and development of agricultural advisory service in our country and countries of the European Union are. The aim of the research is to reach the conclusion to what extent the institutional framework, as well as financing agricultural advisory system in the Republic of Serbia is in accordance with European Union legislation.

Key words: Agricultural Advisory Service, Republic of Serbia, European Union.

¹ Пољопривредни факултет, Нови Сад, E-mail: katarina.djuric@polj.uns.ac.rs

² Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад.

1) УВОД

Тема пољопривредног саветодавства проучава се са различитих аспеката и у оквиру различитих научних дисциплина. Управо због тога још увек не постоји универзална дефиниција пољопривредног саветодавства. Једну од интерпретација, чији су аутори Van den Ban и Hawkins (1996), дефинише пољопривредно саветодавство као „једну од мера аграрне политике која се користи као подршка развоју пољопривреде, а саветодавци имају значајну улогу у едукацији произвођача да произведу квалитетније производе уз ниже трошкове”.³ Пратећи историјски преглед развоја пољопривредног саветодавства у свету, Лазо Михајловић (2002) такође полази од дефинисања појма пољопривредног саветодавства.⁴ Посматрано у контексту образовне функције, саветодавство се, како наводи аутор, може означити и као “неформално образовање употребљиво у реализацији других развојних програма, нарочито из области глобалног руралног развоја и заштите животне средине“. У свом раду „Историја и развој пољопривредног саветодавства“ Swanson и Claar полазе од дефиниције пољопривредног саветодавства, као кључног фактора аграрног развоја.⁵ Аутори подвлаче да изједначавање саветодавног рада и трансфера технологија не може бити прихваћено, с обзиром да се рад пољопривредне саветодавне службе рефлектује, не само на пољопривредну производњу, него и на све остале сегменте живота у сеоској средини. У циљу дефинисања појма, улоге и значаја саветодавства у пољопривреди Небојша Новковић наглашава значај пољопривредне саветодавне службе као неопходне карике у ланцу трансфера науке, развоја образовања, организације фармера и чланова њихових домаћинстава, што је потврдила и пракса у већини других земаља, како развијених, тако и земаља у развоју.⁶ При томе, примарни циљ пољопривредне саветодавне службе, према овом аутору, је усклађивање циљева државе са циљевима фармера. Како наводе Jones i Garforth прве идеје које би се могле довести у везу са пољопривредном едукацијом и саветодавством датирају још из доба ренесансе, тачније из 16. и 17. века.⁷ У наведеном периоду на подручју Европе написана су прва дела у којима се

³ Van den Ban, A., W., Hawkins, H.S., *Agricultural extension*, No 2 ed., page 303, Blackwell Science, Oxford, UK.

⁴ Лазо Михајловић, *Економика пољопривреде са задругарством*, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2002, стр. 228.

⁵ B. E. Swanson, J. B. Claar, *The History and Development of Agricultural Extension*, A Reference Manual, Second Edition, Rome, 1984, p. 99.

⁶ Н. Новковић, „Пољопривреда Данске“, *Агроекономика*, 2001, бр. 30, стр. 178.

⁷ G. E. Jones, C. Garforth, *The History, Development, and Future of Agricultural Extension*, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998, p. 102.

провлачи замисао о образовању и примени научних сазнања у свакодневном животу. Swanson истиче да су пољопривредна друштва и организације формирана током 17. века на подручју Европе била вођена циљем да своје чланове усмере у правцу унапређења пољопривреде и као таква предствалају претече модерног пољопривредног саветодавства.⁸ Током 18. века на подручју Угарске настају прве образовне институције у пољопривреди. Такође, у том периоду почиње публикавање првих енциклопедија за област пољопривреде. Посебан допринос унапређењу знања дао је Јанг објављивањем *Пољопривредних анала*.⁹ Наредна етапа у сазревању идеје о саветодавству било је оснивање пољопривредних друштава на подручју Европе и Северне Америке. Пољопривредна друштва, основана у Шкотској, Америци, Немачкој, Француској и Русији, едуковала су своје чланове у правцу унапређења пољопривреде. Основане су и локалне организације које су, поред часописа и предавања, биле значајан извор информација за фармере и као такве представљале претече модерног пољопривредног саветодавства. Средином 19. века настаје прва саветодавна инструкторска служба у Европи, као логичан наставак рада тзв. путујућих учитеља. Број путујућих саветодаваца у почетку је био релативно мали, али позитивни ефекти њиховог рада допринели су популаризацији ове службе. Пратећи улогу и значај пољопривредног саветодавства у савременим условима Катарина Марковић истиче да су циљеви и задаци пољопривредне саветодавне службе условљени локацијом, временом и корисницима саветодавних услуга.¹⁰ Међутим, без обзира на ком се степену развијености налази једна земља, активности саветодавне службе у пољопривреди требало би да буду: (1) двосмерно информисање; (2) пружање услуга; (3) едукација и обука; (4) експерименти и (5) повезивање и сарадња. Кроз спровођење наведених активности, пољопривредна саветодавна служба обезбеђује економско оснаживање носилаца пољопривредне производње, као и руралног становништва уопште. Техничко-технолошко унапређење пољопривреде сматра се једним од традиционалних циљева и задатака које има саветодавни сектор у пољопривреди. Пружање моралне и материјалне подршке пољопривредницима још је један од циљева пољопривредног саветодавства у савременим условима, чије остваривање, по правилу, доводи до враћања поверења пољопривредника у државу и њене институције. Такође, један од примарних задатака саветодавне службе у савременим

⁸ В. Е. Swanson, *Strengthening Research-Extension-Farmer Linkages*, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998, p. 15.

⁹ А. Young (1741–1820).

¹⁰ Катарина Марковић, „АКТУЕЛНО СТАЊЕ И БУДУЋНОСТ ПОЉОПРИВРЕДНОГ САВЕТОДАВСТВА У СРБИЈИ”, *Агроэкономика*, 2005, бр. 34-35, стр. 108.

условима, како истиче Birner (2006) огледа се у томе да ова служба своје задатке и активности усмерава у правцу производње здравствено безбедне хране, као и очувања природних ресурса и биодиверзитета.¹¹ Своје виђење задатака пољопривредног саветодавства у условима глобализације, Leeuwis поред обезбеђења одрживог развоја, посматрано са еколошког аспекта, допуњује и питањима економске и друштвене, односно социјалне одрживости. Поред стандардних задатака саветодавства у пољопривреди, овај аутор наглашава и потребу за смањивањем и/или елиминисањем сиромаштва применом различитих мера, од едукације до аграрне реформе.¹²

2) ПОЉОПРИВРЕДНА САВЕТОДАВНА СЛУЖБА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ - ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР, ЗАДАЦИ И ОРГАНИЧЕЊА У РАЗВОЈУ

Пољопривредна саветодавна служба у Републици Србији организована је по територијалном принципу. Након усвајања Правилника о организацији и раду пољопривредне саветодавне службе, 2006. године поред пољопривредне саветодавне службе на нивоу Републике Србије, формирана је и пољопривредна саветодавна служба АП Војводине.¹³ При томе, пољопривредну саветодавну и стручну службу Републике Србије чине 22 јединице, док на подручју АП Војводине функционише 13 саветодавних јединица. Носиоци саветодавне делатности на подручном нивоу су пољопривредне стручне службе, институти или пољопривредне станице. За доношење правне регулативе, финансирање и координацију рада пољопривредне саветодавне службе задужени су Министарство за пољопривреду и животну средину Републике Србије и Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство АП Војводине.

Посебно место у организационој структури пољопривредног саветодавства у Републици Србији има Институт за примену науке у пољопривреди. Овај институт представља јединствену спону између ресорног министарства, пољопривредних саветодавних стручних служби

¹¹ R. Birner, K. Davis, J. Pender, E. Nkonya, P. Anandajayasekeram, J. Ekboir, A. Mbabu, D. Spielman, S. Benin, M. Cohen, "From best practice to best fit: a framework for designing and analyzing pluralistic agricultural advisory service worldwide", *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 15, No 4, 2009, p. 345.

¹² C. Leeuwis, A. Van den Ban, *Communication for Rural Innovation – Rethinking Agricultural Extension*, Third Edition, Blackwell Publishing, 2004.

¹³ Катарина Марковић, Мирела Томаш, „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства”, *Агроэкономика*, 2010, бр. 45-46, вол. 45-46, стр. 67.

и пољопривредних произвођача. Кроз сарадњу са научним институцијама из земље, региона и Европске уније и редовно унапређење знања и вештина саветодаваца и пољопривредника, Институт даје свој допринос унапређењу пољопривреде и руралног развоја Републике Србије.

Табела 1. Пољопривредна саветодавна и стручна служба Републике Србије

Рб.	Место	Назив
1.	Ниш	Пољопривредна саветодавна и стручна служба Ниш
2.	Ваљево	Пољопривредна стручна служба Ваљево
3.	Врање	Пољопривредна стручна служба Врање
4.	Краљево	Пољопривредна стручна служба Ибар
5.	Јагодина	Пољопривредна стручна служба Јагодина
6.	Младеновац	Завод за пољопривреду „Космај“
7.	Косовска Митровица	Пољопривредна стручна служба Косовска Митровица
8.	Крагујевац	Пољопривредна станица Крагујевац
9.	Крушевац	Пољопривредна стручна служба Крушевац
10.	Лесковац	Пољопривредна стручна служба Лесковац
11.	Ужице	Пољопривредна стручна служба „Моравица“
12.	Неготин	Пољопривредна стручна служба Неготин
13.	Нови Пазар	Пољопривредна стручна служба Нови Пазар
14.	Чачак	Пољопривредна стручна служба Чачак
15.	Пирот	Завод за пољопривреду Пирот
16.	Смедерево	Пољопривредна стручна служба Смедерево
17.	Пожаревац	Пољопривредна стручна служба Пожаревац
18.	Шабац	Пољопривредна стручна служба Шабац
19.	Зајечар	Пољопривредна стручна служба – ДОО Агрознање
20.	Прокупље	Пољопривредна стручна служба Прокупље
21.	Лозница	Пољопривредна стручна служба „Пољосавет“ Лозница
22.	Падинска Скела	Друштво за саветодавне и стручне послове у пољопривреди „Падинска Скела“

Извор: систематизација аутора према подацима са сајта www.psss.rs

Табела 2. Пољопривредна саветодавна служба АП Војводине

Рб.	Место	Назив
1.	Бачка Топола	Пољопривредна стручна служба Бачка Топола
2.	Кикинда	Пољопривредна стручна служба Кикинда
3.	Вршац	Енолошка станица Вршац
4.	Нови Сад	Пољопривредна станица Нови Сад
5.	Панчево	Пољопривредна саветодавна служба Институт Тамиш Панчево
6.	Рума	Пољопривредна стручна служба Рума
7.	Сента	Пољопривредна стручна служба Сента
8.	Сремска Митровица	Пољопривредна стручна служба Сремска Митровица
9.	Сомбор	Пољопривредна стручна служба Сомбор
10.	Суботица	Пољопривредна стручна служба Суботица
11.	Врбас	Пољопривредна стручна служба Врбас
12.	Вршац	Пољопривредна стручна служба „Агрозавод“
13.	Зрењанин	Пољопривредна стручна служба Зрењанин

Извор: систематизација аутора на основу података са сајта:
www.polj.savetodavstvo.vojvodina.gov.rs

Рад пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији праћен је низом ограничавајућих фактора. Кључно ограничење у раду пољопривредне саветодавне службе је недовољна финансијска подршка овој институцији од стране државе, односно скромна буџетска средства намењена саветодавству у пољопривреди. Недостатак адекватне буџетске подршке узрокује низ проблема у функционисању ове значајне институције. Пре свега, пољопривредна саветодавна служба ради са опремом која по квалитету битно заостаје за европским просеком. То у великој мери утиче и на резултате саветодавног рада. С друге стране, упркос релативно добром квалитету саветодавног персонала, на незадовољавајуће резултате саветодавног рада утиче и њихова недовољна економска мотивисаност. Аутори Катарина Марковић и Мирела Томаш наведеним недостацима додају и кључни системски проблем пољопривредног саветодавства у Републици Србији, а то је недостатак координације између пољопривредне саветодавне службе и релевантних субјеката као што су: институти, центри, факултети, снабдевачи пољопривреде, прерађивачка индустрија, финансијске институције, трговинске куће, као и субјекти аграрне политике.¹⁴ Поред наведеног,

¹⁴ Катарина Марковић, Мирела Томаш, „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства”, *op.cit.*, стр. 61.

како истиче Катарина Ђурић, неповерење пољопривредника према држави и недостатак мотивације за прихватање савремених достигнућа у пракси идентификују се као најчешћа ограничења при обављању активности пољопривредне саветодавне службе¹⁵. Наиме, услед вишедеценијског маргинализовања аграрног сектора и руралних средина, како у развојним програмима, тако и у домену финансијске и техничке подршке, дошло је до неповерења носилаца пољопривредне производње и у пољопривредну саветодавну службу, као државну институцију. За превазилажење таквог става пољопривредника неопходно је да држава, кроз адекватне развојне пројекте и обезбеђивањем повољних извора финансирања унапреди положај руралне популације и тиме започне процес поновног успостављања поверења. Додатни лимит у раду пољопривредне саветодавне службе, као институције која се бави дифузијом иновација, је образовна структура пољопривредног становништва. Према подацима Пописа становништва који је у Републици Србији обављен 2011. године, образовна структура руралне популације је изразито неповољна. Званични подаци Републичког завода за статистику упућују на чињеницу да је 44% мушкараца и чак 58% жена у руралним срединама без образовања или само са завршеном основном школом.¹⁶ Управо тако низак ниво знања руралног становништва упућује на потребу, коју су у свом раду истакли аутори Дејан Јанковић, Марица Петровић и Марина Новаков, о „поједностављивању“ саветодавног садржаја упућеног произвођачима који често нису у стању да разумеју комплексне информације које долазе као производ научних истраживања.¹⁷ Превазилажење наведених ограничења у раду пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији захтева, између осталог, и одговарајућу институционалну подршку. Најважнији законски и развојни документи који на директан или индиректан начин утичу на рад пољопривредне саветодавне службе у Србији су: 1) Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године; 2) Закон о пољопривреди и руралном развоју; 3) Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде; 4) Правилници Министарства пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије; 5) Годишње уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и 6) Уредбе о утврђивању годишњег програма развоја саветодавних послова у пољопривреди. С циљем да допринесе ефикаснијем развоју пољопривредног сектора и благостању становништва у руралним подручјима, Република Србија је дефинисала Стратегију пољопривреде и руралног

¹⁵ К. Ђурић, *Економика пољопривреде – практикум*, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015, стр. 48.

¹⁶ Републички завод за статистику, *Статистички годишњак Републике Србије за 2015. годину*, Београд, 2016.

¹⁷ Д. Јанковић, М. Петровић, М. Новаков, „Изазови пољопривредног саветодавства у Србији”, *Агроэкономика*, 2016, бр. 71, стр. 71.

развоја за период од 2014. до 2020. године.¹⁸ У периоду када је Република Србија започела процес европских интеграција, овај развојни документ требало би да допринесе, како реформама пољопривредне политике, тако и усвајању и примени законодавног оквира Европске уније, односно *Aquis communautaire*. Као једно од приоритетних подручја деловања из области аграра, Стратегија истиче унапређење система трансфера знања и развој људских потенцијала.¹⁹ Као најважнији оперативни циљеви који би требало да допринесу реформисању система стварања и трансфера знања наводе се: 1) Побољшање образовне структуре радне снаге на пољопривредним газдинствима; 2) Јачање и реорганизација институционалних капацитета; 3) Јачање и функционално повезивање свих актера система за креирање и трансфер знања; 4) Техничко и кадровско унапређење установа и организација укључених у систем креирања и трансфера знања у складу са потребама развоја пољопривреде и имплементације Стратегије; 5) Проширење понуде образовних и тренинг програма свих нивоа и типова образовања, и 6) Јачање капацитета за прихват знања, кроз развијање свести и мотивисаности за образовањем. Поред постојећег саветодавног система, кога чини пољопривредна саветодавна служба организована од стране државе, као једно од решења за унапређење саветодавног рада у пољопривреди предлаже се коришћење могућности које пружају приватно-јавна партнерства у домену креирања и трансфера знања и технологија. Такође, веће укључивање задруга, приватних консултантских привредних субјеката и агенција, као и невладиног сектора допринело би ефикаснијем обављању саветодавне мисије у пољопривреди Републике Србије. Кључни документ институционалног окрива за унапређење пољопривредног саветодавства у Републици Србији је Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде.²⁰ Према Закону, саветодавни послови у пољопривреди обављају се ради „подизања општег нивоа знања пољопривредних произвођача и њихове информисаности, повећања конкурентности и модернизације пољопривредне производње, повећања профитабилности производње и квалитета производа, увођења производње здравствено безбедне хране, подстицања интересног удруживања пољопривредних произвођача, очувања природних ресурса, заштите животне средине и побољшања услова живота и културе живљења на селу, а самим тим и

¹⁸ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године*, Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије, Београд.

¹⁹ *Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године*, Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије, Београд, стр. 64-66.

²⁰ *Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде*, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10.

руралног развоја“.²¹ Према Закону, пољопривредне службе задужене су за обављање следећих задатака:²² 1) Пружање стручне помоћи у примени научних достигнућа; 2) Пружање стручних савета и услуга, пренос практичних знања и вештина ради техничко-технолошког унапређења производње; 3) Упознавање пољопривредних произвођача са добром пољопривредном праксом; 4) Извођење демонстрационих огледа у различитим областима пољопривреде; 5) Оспособљавање пољопривредних произвођача за управљање пољопривредним газдинствима и вођење књиговодствене евиденције газдинстава; 6) Помоћ у афирмацији руралног развоја; 7) Пружање савета о заштити биља на основу података прогнозно-извештајне службе; 8) Подстицање интересног удруживања и предузетништва у пољопривреди; 9) Пружање савета и давање предлога за проширење привредних активности као допунских делатности на газдинству; 10) Давање препорука у области сточарства; 11) Давање савета и препорука о рационалном коришћењу земљишта, и 12) Пружање саветодавне помоћи у другим областима за које пољопривредни произвођачи истражују интерес. Прегледом суштинских опредељења наведених у постојећим институционалним решењима долази се до закључка да су Закон и Стратегија међусобно усклађени а такође, као што ће бити речи у наставку рада, усаглашени су, највећим делом, и са легислативом Европске уније у области пољопривредног саветодавства. Очување и даље унапређење институционалног и законодавно-правног оквира у будућем периоду требало би да допринесе решавању постојећих ограничења у раду пољопривредне саветодавне службе у Републици Србији, као и потпуном усаглашавању са Заједничком аграрном политиком Европске уније.

3) ПОЉОПРИВРЕДНО САВЕТОДАВСТВО У ЕВРОПској УНИЈИ – НАЧИН ОРГАНИЗОВАЊА И ЗАКОНОДАВНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА

Како истичу аутори Татјана Јованић и Анастасија Тања Ђелић, као резултат реформе Заједничке аграрне политике из 2003. године у свим земљама Европске уније је од 2007. године, поред постојећих пољопривредних саветодавних служби, уведен и пољопривредни саветодавни систем.²³ У половини земаља чланица овај систем успостављен је као својеврсна допуна постојећој саветодавној служби. У 24 земље пољопривредни саветодавни

²¹ Члан 3 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10

²² Члан 4 Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 30/10

²³ Т. Јованић, А.Т. Ђелић, “The European regulatory framework for farm advisory services”, *Економика пољопривреде*, 2013, бр. 4, стр. 802.

систем организован је као државни сервис. У примени су два саветодавна приступа. Први је тзв. приступ „један на један“, који подразумева одлазак саветодавца на пољопривредно газдинство и директан разговор са пољопривредником. Други приступ у саветодавном раду је рад у малим групама кроз организовање дискусија. Поред тога, у 22 земље постоји и телефонска линија која је отворена за савете пољопривредницима.²⁴ Аутори Labarthe и Laurent подвлаче да је Европска Комисија у обавези да Парламенту и Савету периодично доставља извештај о имплементацији и ефектима рада пољопривредног саветодавног система.²⁵ Ова пракса уведена је с циљем да се, кроз мониторинг и евалуацију, рад пољопривредног саветодавног система учини транспарентнијим и ефикаснијим. Улазне информације за Извештај обезбеђују се на основу анкетирања релевантних субјеката у свим земљама чланицама Европске уније. Такође, Европска Комисија је у периоду од 2006. до 2010. године, организовала радионице у којима се дискутовало о садржају мера, организационој структури пољопривредног саветодавног система, методама саветодавног рада, као и инструментима националних саветодавних служби. Добијање повратних информација о ефикасности програма саветодавства, како истичу аутори Swanson и Rajalahti (2010), од пресудног је значаја за успешно праћење и оцену саветоданог система и сигуран пут ка решавању проблема руралних подручја кроз креирање адекватне аграрне и политике руралног развоја.²⁶ Како се у извештају Европске Комисије наводи, оцена ефеката рада пољопривредног саветодавног система у Европској унији ограничена је чињеницом да саветодавне услуге користи још увек мали број газдинстава.²⁷ У појединим случајевима пољопривредници су обесхрабрани за тражење услуга саветодаваца због начина финансирања који подразумева исплату аконтације, а тек након реализоване саветодавне услуге, врши се рефундација средстава из фонда за рурални развој. Такође, често се дешава да, услед недовољне информисаности, пољопривредно становништво перципира саветодавни систем, као извесни надзорни орган, односно у негативној

²⁴ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009, 2010*, p. 5.

²⁵ P. Labarthe, C. Laurent, “Transformations of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?”, *Food Policy*, 2013, no. 38, p 240.

²⁶ B.E. Swanson, R. Rajalahti, *Strengthening Agricultural Extension and Advisory System: Procedures for Assessing, Transforming and Evaluating Extension Systems*, The World Bank, Agriculture and Rural Development, Discussion Paper, no. 45.

²⁷ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009, 2010*, p. 6.

конотацији. Аутори Charatsari, Papadaki-Klavdianou i Michailidis анализирајући вољу пољопривредника да на саветодавне услуге потроше „новац и време“, дошли су до закључка да је економски ефекат који се оставарује од саветодавног рада кључни критеријум којим се већина пољопривредних произвођача води.²⁸ О значају пољопривредног саветодавног рада у доношењу економских одлука пољопривредника писали су и Birkhaeuser, Evenson i Feder. Према овим ауторима, посебан задатак пољопривредне саветодавне службе је да информише рурално становништво о односу трошкова и користи које имају при коришћењу саветодавних услуга.²⁹ Анализирајући рад пољопривредног саветодавног система у првим годинама његовог успостављања, Европска Комисија у свом Извештају као најважнија ограничења у раду овог система издваја следеће: 1) недовољно јасно дефинисани задаци пољопривредног саветодавног система; 2) ограничење рада пољопривредног саветодавног система само у домену информисања пољопривредника о систему субвенционисања уведеног након Фишлерове реформе тзв. cross-compliance систем; 3) релативно мали број пољопривредника који су корисници услуга саветодавства; 4) недоступност информација о листама саветодавних радника за произвођаче; 5) недовољна финансијска средства за пољопривреднике који су корисници саветодавних услуга, и 6) дилеме пољопривредника око обавезности коришћења саветодавних услуга.³⁰ У складу са наведеним ограничењима, предлажу се и мере којима би се саветодавни систем у пољопривреди унапредио. Пре свега, као неопходна намеће се потреба да се саветодавни персонал обучи за пружање информација и о осталим актуелним темама, као што су климатске промене, управљање водним ресурсима, очување биодиверзитета итд. Унапређење знања и вештина саветодаваца поставља се као примарни корак који води ка успешној пољопривредној саветодавној служби. Као најзначајније особине саветодаваца, Ison и Russell наводе: 1) знање и искуство у питањима земљишне политике, развоја пољопривреде и руралног развоја; 2) организационе вештине; 3) вештине у домену едукације; 4) вештине преговарања и решавања конфликта; 5) искуства у организовању радионица у области партиципативног учења; 6) познавање бирократских процедура; 7) лични ауторитет, и 8) спремност за рад

²⁸ C. Charatsari, A. Papadaki-Klavdianou, A. Michailidis, "Farmers and Consumers of Agricultural Education Services: Willingness to Pay and Spend Time", *The Journal of Agricultural Education and Extension*, Competence for Rural Innovation and Transformation, 2011, Vol. 17, Issue 3, pp. 253-266.

²⁹ D. Birkhaeuser, R.E. Dean, R. Evenson, G. Feder, "The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review", *Economic Development and Cultural Change*, 1991, Vol. 39, p. 628.

³⁰ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, 2010, page 9-10.

на терену, нарочито у удаљеним руралним областима.³¹ Осим тога, задатак свих држава чланица је да успоставе координацију између различитих елемената саветодавног система, као што су: саветодавство, обука, информисање и истраживање. Препорука Европске Комисије иде у правцу одржавања састанака свих учесника пољопривредног саветодавног система једном или два пута годишње у циљу размене информација. Како би се превазишле потешкоће у досадашњем раду пољопривредног саветодавног система, неопходно је периодично вршити евалуацију засновану на активном учешћу руралног становништва, применом метода партиципативне руралне процене.³² Иницијални законодавни оквир за успостављање и почетак рада пољопривредног саветодавног система Европске уније чине следеће Регулативе (уредбе): 1) Council Regulation 1782/2003 – којом се успостављају нова правила финансирања директне подршке у оквиру Заједничке аграрне политике; 2) Council Regulation 1698/2005 – којом се дефинишу оквири Европског фонда за рурални развој и његова улога у успостављању и раду пољопривредне саветодавне службе, као и 3) Commission Regulation 1974/2006 – којом се дефинише законодавно-правни оквир рада пољопривредне саветодавне службе, као инструмента Заједничке аграрне политике. Чланом 4 до 6 Регулације Европске Комисије број 73/2009 дефинисано је да пољопривредни саветодавни систем има задатак да упозна пољопривреднике са механизмом подршке унакрсног усаглашавања.³³ Наиме, као резултат реформе Заједничке аграрне политике Европске уније из 2003. године (Фишлерова реформа) успостављен је систем тзв. унакрсног усаглашавања, као нов модел субвенционисања пољопривреде и руралног развоја, који има за циљ очување природних ресурса и биодиверзитета.³⁴ У складу са тим, основни циљ креирања пољопривредног саветодавног система био је подизање свести пољопривредног становништва о значају заштите животне средине, здравствене безбедности хране и добробити животиња, односно принципима добре пољопривредне праксе. Овакав циљ пољопривредног саветодавног система постављен је у складу са кључном одредницом Фишлерове реформе, а то је, како наводе аутори Марковић, Његован и

³¹ R. Ison, D. Russell, *Agricultural Extension and Rural Development: Breaking out of Knowledge Transfer Traditions*, Cambridge University Press, 2000, p. 13.

³² L. Cavestro, *P.R.A. – Participatory Rural Appraisal Concepts, Methodologies and Techniques*, Master in Cooperazione allo sviluppo nelle aree rurali, Dipartimento Territorio E Sistemi Agro-Forestali, Università Degli Studi Di Padova, Facoltà di Agraria, Интернет: <http://www.agraria.unipd.it/agraria/master/02-03/PARTICIPATORY%20RURAL%20APPRAISAL.pdf>

³³ European Commission, Regulation No 73/2009, чл. 4 до 6.

³⁴ European Commission, Regulation No 1782/2003

Пејановић, увођење система унакрсног усаглашавања, односно система у коме је висина субвенција директно зависна од испуњавања тзв. еколошких принципа.³⁵ При томе, земље чланице Уније имале су слободу да утврде и друга поља деловања саветодавног система у сагласности са националним и/или регионалним развојним потребама. Након спроведеног „систематског прегледа“ Заједничке аграрне политике из 2008. године, како се истиче у Извештају АДЕ, земље чланице добиле су овлашћење да одреде који субјекти ће имати приоритет у коришћењу услуга пољопривредног саветодавног система.³⁶ Анализирајући искуства Холадије и Француске, аутор Labarthe закључује да иако суштински припада првом стубу Заједничке аграрне политике, саветодавни систем се финансира из фондова намењених другом стубу, односно политици руралног развоја.³⁷ Наиме, две мере политике руралног развоја су директно везане за успостављање, имплементацију и унапређење пољопривредног саветодавног система Европске уније. Прва мера односи се на покривање дела трошкова које имају произвођачи који користе услуге саветодавства. Из фонда за рурални развој финансира се до 80% трошкова, а максималан износ по газдинству је 1500 евра. Друга мера односи се на финансијску подршку земљама чланицама у поступку оснивања и почетка рада пољопривредног саветодавног система. Мера политике руралног развоја која покрива део трошкова саветодавних услуга у двадесет земаља чланица покрива 1.123.000 газдинстава. Укупан буџет за период од 2007. до 2013. године износио је 870,5 милиона евра, што је 0,6% од укупних средстава намењених руралном развоју. У прве две године овог обрачунског периода потрошено је 1,3% средстава, а обухваћено је 12.250 газдинстава. Друга мера, којом је предвиђена финансијска подршка оснивању и почетку рада пољопривредног саветодавног система за период 2007–2013. износила је 172,9 милиона евра, од чега је 2% потрошено у прве две године планског периода.³⁸

³⁵ К. Марковић, З. Његован, Р. Пејановић, “Former and Future Reforms of Common Agriculture Policy of the European Union”, *Економика пољопривреде*, Београд, 3/2012, 2012, стр. 489.

³⁶ ADE – Analysis for Economic Decisions, *Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System*, Final Report, 2009.

³⁷ P. Labarthe, “Extension service and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches”, *Journal of Environmental Management*, 2009, no. 90, p. 192.

³⁸ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, COM (2010) 665 final, 15.11.2010.

4) МОДЕЛИ ФИНАНСИРАЊА САВЕТОДАВНОГ РАДА У ПОЉОПРИВРЕДИ

Успех рада пољопривредне саветодавне службе, у домену унапређења пољопривреде и села, доводи се у директну везу са начином финансирања и изворима из којих се обезбеђују неопходна финансијска средства. У свету постоје најразличитија решења када је у питању начин финансирања пољопривредног саветодавства. Свака земља, која кроз деловање пољопривредне саветодавне службе усмерава свој аграрни развој, примењује такав модел финансирања ове институције који је, у највећој мери, прилагођен расположивим финансијским ресурсима. Успостављањем одговарајуће законске регулативе у овој области прецизно се дефинишу услови и правила финансирања пољопривредне саветодавне службе. У већини земаља у свету пољопривредно саветодавство представља јавну службу која функционише у оквиру Министарства пољопривреде. За потребе финансирања средства се обезбеђују издвајањем из буџета и/или путем субвенција. Применом законом прописане процедуре, подносе се захтеви за одобрење потребних средстава, у којима је потребно прецизно елаборирати њихову наменску расподелу. Да би се расположива финансијска средства рационално користила потребно је придржавати се следећих правила, која су у својој књизи аутори Claar и Benz (1984) издвојили као најважније: 1) захтеви за одобравање финансијских средстава требало би да буду засновани на реалним потребама пољопривредне саветодавне службе; 2) извори финансирања саветодавне службе требало би да се доведу у везу са свим субјектима који остварују повећање прихода на основу услуга које пружа ова служба, без обзира да ли се они налазе на националном, регионалном или локалном нивоу, и 3) партиципација саветодавног персонала у процесу формулисања програма расподеле финансијских средстава показала се као изузетно корисна у раду пољопривредне саветодавне службе у управљању њеним финансијама³⁹. Када се пољопривредна саветодавна служба организује под ингеренцијом државе, неопходно је постојање механизма, којим ће се обезбедити да финансијска средства намењена функционисању и развоју пољопривредне саветодавне службе буду искоришћена искључиво у наведене сврхе. Као могуће опције финансирања пољопривредне саветодавне службе Van den Ban, A.W. наводи следеће: 1) пољопривредна саветодавна служба као владина организација, финансирана од стране пореских обвезника; 2) комерцијалне компаније које продају инпуте пољопривредницима и/или откупљују њихове производе; 3) постојање организација пољопривредника које из своје чланарине финансирају услуге пољопривредне саветодавне

³⁹ J. B. Claar, R. P. Benz, *Organizational Design and Extension Administration*, FAO: Agricultural Extension, Rome, 1984, page 12.

службе; 4) организације пољопривредника које за коришћење услуга саветодавства користе владине субвенције; 5) невладине организације које се финансирају из донација; 6) консултантске фирме које наплаћују провизију од пољопривредника; 7) издавачке куће које се баве публикавањем часописа за пољопривреднике, као и 8) комбинација неколико претходно описаних облика организовања и финансирања.⁴⁰ Ограничења која прате сектор пољопривредног саветодавства у Републици Србији највећим делом била би решена већим финансијским подстицајима од стране државе. Ради се, наиме, о две врсте финансијских улагања. С једне стране, неопходна су средства за осавремењавање рада пољопривредне саветодавне службе и њену бољу материјалну опремљеност, као и за адекватну материјалну мотивацију саветодавног персонала. На другој страни, држава би обезбеђивањем средстава за суфинансирање, по угледу на Европску унију, значајно допринела лакшем и масовнијем приступу пољопривредника саветодавној служби. Полазећи од става аутора Van den Ban и Hawkins да се стопа повраћаја средстава уложених у пољопривредно саветодавство креће од 40 до 50%, финансијска подршка државе могла би се реализовати и применом система исплата аконтација пољопривредницима за коришћење услуга саветодавства, с тим што би се део њихове зараде враћао у фонд за развој саветодавне делатности.⁴¹ Прихватање Заједничке аграрне политике Европске уније у току преговора и након приступа у чланство, подразумева прихватање механизма и система субвенционисања који се заснива на поштовању концепта одрживог развоја. Наиме, систем субвенција у земљама Европске уније подразумева да се пољопривредницима субвенције исплаћују само у случају да они у потпуности поштују принципе добре пољопривредне праксе, рационалног управљања земљиштем и водним ресурсима, те да воде рачуна о добробити животиња. Пољопривредни саветодавни систем у земљама Европске уније као свој примарни задатак има управо упознавање пољопривредника са условима и захтевима који су прописани у вези са овим системом тзв. „унакрсног усаглашавања“. С обзиром да ће се и наша земља убрзо по пријему у чланство суочити са таквим системом субвенционисања, било би корисно да већ сада, у току процеса преговора и хармонизације аграрне политике, усваја решења која нуди Европска унија у свим сегментима аграрног сектора, па тако и у области пољопривредне саветовне службе.

⁴⁰ A.W. Van den Ban, "Supporting farmers decision making process by agricultural extension", *Journal of Extension System*, 1998, Vol. 14, p. 56.

⁴¹ A.W. Van den Ban, H.S. Hawkins, *Agricultural Extension*, second edition, Blackwell Science, 1996, p. 35.

5) ИЗБОРИ

- Analysis for Economic Decision – ADE: “Evaluation of the Implementation of the Farm Advisory System”, Final Report, 2009.
- Birkhaeuser, D., Dean, R.E., Evenson, R., Feder, G.: “The Economic Impact of Agricultural Extension: A Review”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 39/1991.
- Birner, R., Davis, K., Pender, J., Nkonya, E., Anandajayasekaram, P., Ekboir, J., Mbabu, A., Spielman, D., Benin, S., Cohen, M., “From best practice to best fit: a framework for designing and analyzing pluralistic agricultural advisory service worldwide”, *Journal of Agricultural Education and Extension*, Vol. 15, No 4, 2009.
- Cavestro, L.: “P.R.A. – Participatory Rural Appraisal Concepts, Methodologies and Techniques”, Master in Cooperazione allo sviluppo nelle aree rurali, Dipartimento Territorio E Sistemi Agro-Forestali, Università Degli Studi Di Padova, Facoltà di Agraria, Интернет: <http://www.agraria.unipd.it/agraria/master/0203/PARTICIPATORY%20RURAL%20APPRAISAL.pdf>
- Charatsari, C., Papadaki-Klavdianou, A., Michailidis, A.: “Farmers and Consumers of Agricultural Education Services: Willingness to Pay and Spend Time”, *The Journal of Agricultural Education and Extension, Competence for Rural Innovation and Transformation*, Vol. 17, Issue 3, 2011.
- Claar, J.B., Benz, R.P., “Organizational Design and Extension Administration”, FAO: Agricultural Extension, Rome, 1984.
- Бурић, К.: “Економика пољопривреде – практикум”, Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад, 2015.
- European Commission: “Report from the Commission to the European Parliament and the Council – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009”, COM (2010) 665 final, 15.11.2010.
- European Commission, Regulation No 73/2009.
- European Commission, Regulation No 1782/2003.
- Ison, R., Russell, D., “Agricultural Extension and Rural Development: Breaking out of Knowledge Transfer Traditions”, Cambridge University Press, 2000.
- Јанковић, Д., Петровић, М., Новаков, М., „Изазови пољопривредног саветодавства у Србији“, *Агроекономика*, бр. 71, 2016.
- Јованић, Т., Ђелић, А.Т.: „The European regulatory framework for farm advisory services“, *Економика пољопривреде*, 4/2013.
- Jones, G.E., Garforth, C., „The History, Development, and Future of Agricultural Extension“, FAO: Improving Agricultural Extension, Rome, 1998.

- Labarthe, P., „Extension service and multifunctional agriculture. Lessons learnt from the French and Dutch context and approaches“, *Journal of Environmental Management*, 90/2009, 2009.
- Labarthe, P., Laurent, C., „Transformations of agricultural extension services in the EU: Towards a lack of adequate knowledge for small-scale farms?“, *Food Policy*, 38/2013, 2013, pp. 240-252.
- Leewis, C., Van den Ban, A., „Communication for Rural Innovation-Rethinking Agricultural Extension“, Third Edition, Blackwell Publishing, 2004.
- Марковић, К., „Актуелно стање и будућност пољопривредног саветодавства у Србији“, *Агроекономика*, бр. 34-35, 2005.
- Марковић, К., Томаш, М., „Законодавно-правни оквир као један од услова за развој пољопривредног саветодавства“, *Агроекономика*, бр. 45-46, 2010.
- Марковић, К., Његован, З., Пејановић, Р., „Former and Future Reforms of Common Agricultural Policy of the European Union“, *Економика пољопривреде*, бр. 3/2012, 2012.
- Михајловић, Л., „Економика пољопривреде са задругарством“, *Пољопривредни факултет, Универзитет у Новом Саду, Нови Сад*, 2002.
- Министарство пољопривреде и заштите животне средине Републике Србије: „Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2014–2020. године“, Београд.
- Новковић, Н., „Пољопривреда Данске“, *Агроекономика*, бр. 30, 2001.
- Републички завод за статистику: „Статистички годишњак Републике Србије за 2015. годину“, Београд, 2016.
- Службени гласник Републике Србије: „Закон о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде“, СГ РС, бр. 20/10, Београд, 2010.
- Swanson, B.E., Claar, J. B., “The History and Development of Agricultural Extension”, *A Reference Manual*, Second Edition, Rome, 1984.
- Swanson, B.E., “Strengthening Research-Extension-Farmer Linkages”, *FAO: Improving Agricultural Extension*, Rome, 1998.
- Swanson, B.E., Rajalahti, R., “Strengthening Agricultural Extension and Advisory System: Procedures form Assessing, Transformation and Evaluating Extension Systems”, *The World Bank, Agriculture and Rural Development*, Discussion Paper 45.
- Van den Ban, A.W., Hawkins, H.S., “Agricultural Extension”, Second Edition, Blackwell Science, 1996.
- Van den Ban, A.W., “Supporting farmers decision making process by agricultural extension”, *Journal of Extension System*, Vol. 14, 1998.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Прегледом легислативе Републике Србије и Европске уније у области пољопривредног саветодавства долази се до закључка да је, према својим суштинским циљевима, пољопривредна саветодавна служба у нашој земљи највећим делом усаглашена са саветодавним системом у пољопривреди Европске уније. Наиме, као кључне речи које прате актуелни рад и будући развој ове службе издвајају се: едукација, институционални оквир, координација и одрживост. Унапређење институционалног оквира, као и координација свих релевантних субјеката аграрног сектора имају за циљ подизање нивоа знања пољопривредника и руралне популације уопште, а све у правцу остваривања еколошки, економски и друштвено одрживог развоја пољопривреде и села. При томе, Европска унија у својим Регулативама инсистира на наглашавању улоге мониторинга и евалуације рада пољопривредног саветодавног система, што код нас, још увек, ни кроз правни оквир ни у пракси, није случај. С обзиром на чињеницу да је двосмерно информисање један од основних постулата пољопривредног саветодавног рада у савременим условима, већи степен партиципације пољопривредника у оцењивању рада ове службе у Србији требало би поставити као један од императива. Такође питање коме је, судећи према искуствима земаља Европске уније потребно посветити посебну пажњу, је јачање финансијске подршке руралној популацији која би вратила поверење и подстакла их на већи степен сарадње са пољопривредном саветодавном службом.