

Лука Баїуран, асистент
Правног факултета у Новом Саду

ОПРАВДАНОСТ УВОЂЕЊА ПРИВРЕМЕНОГ ОГРАНИЧЕЊА СЛОБОДНОГ ИЗВОЗА ПШЕНИЦЕ У СРБИЈИ¹

Сажетак: Услед лоше жетве пшенице у источноевропским земљама извозницима, у другој половини 2010. године цена пшенице на светском тржиштву константно расте. Србија је након жетве располагала вишковима које је извозила. Крајем године често је помињана могућност увођења привремене извозне царине за пшеницу, да би се спречило повећање цена прехрамбених производа, смањење кувовне моћи сировиништва и несигурности пшенице на домаћем тржиштву. Циљ рада је да се сагледају ефекти до којих би дошло под претпоставком увођења предложене мере. У раду је приказано кретање цена пшенице на међународном и домаћем тржиштву, анализирани су економски ефекти ограничења извоза и наведени су међународни уговори које је Србија прихватила, а који представљају препреку увођењу овакве мере.

Кључне речи: извозна царина, извозна дажбина, извозна такса, ограничење извоза, сировиништво, ограничења, пшеница.

УВОД

Може се рећи да је жетва пшенице 2010. године на истоку Европе подбацила. Велики извозници, пре свега Русија, Украјина и Казахстан забележили су огромне губитке услед природних непогода, због чега је понуда на светском тржишту смањена. У таквим околностима Русија и Украјина су привремено ограничиле извоз пшенице из својих земаља, због чега је дошло до великог скока цене пшенице на светском тржишту.

¹ Рад је настао као резултат научног ангажовања на пројекту Правног факултета у Новом Саду под називом „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србије)“.

Србија је 2010. године располагала са вишковима пшенице, тако да је убрзо након жетве почео извоз. Раст цене на светском тржишту услед смањења понуде пратио је и раст цена на домаћем тржишту. Због раста цене пшенице који нужно води и расту цена хране, смањењу куповне моћи становништва и инфлацији, најављује се могућност увођења царине на извоз пшенице. Идеја је била да се том мером спречи даље урушавање стандарда становништва, а на рачун великих компанија које су по ниским ценама откупили највећи део произведене пшенице и коју су намеравали да пласирају на иностраним тржиштима. Као један од аргумената за увођење царине навођена је и могућност да снабдевање домаћег становништва буде угрожено.

Циљ овог рада је да се сагледају разлози који су који говоре у прилог увођењу привременог оґраничења извоза пшенице, као и да се анализирају последице које би наступиле у случају њеног успостављања. У првом делу рада је приказан раст цене пшенице на међународном и домаћем тржишту у другој половини 2010. године, а затим је објашњен утицај цене пшенице на стање инфлације у земљи. Потом су анализирани економски ефекти који би се постигли евентуалним увођењем извозне царине, њихов однос према економско-политичким циљевима који су зацртани, као и правне и политичке препреке за увођење такве мере због обавеза које је Србија презела одређеним међународним уговорима.

1. КРЕТАЊЕ ЦЕНЕ ПШЕНИЦЕ НА МЕЂУНАРОДНОМ ТРЖИШТУ У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ 2010. ГОДИНЕ²

Према процени ФАО, светска производња пшенице је у 2010. години подбацила у односу на претходну годину за готово 35 мил. тона, или око 5,1%. У 2009. години произведено је око 684,8 мил. тона пшенице, а у 2010. години око 647,7 мил. тона.³ Од великих извозница, Русија је у 2010. години произвела око 9,7 мил. тона (или 15,7%) мање него претходне године, Канада око 4,6 мил. тона (или 17,1%), Казахстан око 4 мил. тона (23,5%), Украјина око 3,3 мил. тона (15,7%) итд (табела бр. 1).

Од средине 2008. до средине 2010. године цена пшенице је била у паду, и на почетку жетве у јуну 2010. износила је 182,75 \$/т. Међутим, са почетком жетве (крај јуна и почетак јула) почиње да расте и у јулу износи 204 \$/т.⁴

² О дугорочном кретању цена житарица и разлозима раста цена више код: Bernadette Andreosso-O'Callaghan, M. Bruna Zolin, Long-Term Cereal Price Changes: How Important is Speculative Element, *Transitional Studies Review*, (ed. G. Dominese) Springer, Wien - Austria, Vol. XVII, No.4, December 2010., стр. 624-637; Donald Mitchell, A Note on Rising Food Prices, *Policy Research Working Paper* No.4682, World Bank, Development Prospects Group, July 2008.

³ Food outlook, Global Market Analysis, November 2010, стр. 2, Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), official web site <http://www.fao.org>.

⁴ International commodity prices, FAO official web site <http://www.fao.org>.

Тада је већ постало јасно да ће понуда пшенице на међународном тржишту пасти знатно испод очекивања. Почетком августа 2010. год. Руска Федерација, једна од највећих светских извозница пшенице уводи забрану извоза због незапамћених суша које су погодиле земљу, као и због пожара који су уништили огромне површине засејане житарицама⁵. Након Русије и Украјина ограничава свој извоз увођењем извозних квота за пшеницу.⁶ Долази до драстичног скока цене: у августу је износила 267,75 \$/т, у септембру 303,75 \$/т, затим у октобру и новембру пада на 290 \$/т односно 291,5 \$/т, да би у децембру достигла рекордних 319,8 \$/т.⁷

Од земаља у ширем региону, извозним вишковима располагале су једино Србија и Мађарска.⁸

Табела бр. 1: Производња пшенице у неким државама Европе и Северне Америке у милионима тона⁹

	производња			увоз			извоз		
	2006 – 2008	2009	2010*	2006 – 2008	2009	2010*	2006 – 2008	2009	2010*
ЕУ	129,5	138,5	136,5	6,8	5,3	5,5	16,1	20,0	21,0
Казахстан	15,3	17,0	13,0	-	0,1	-	7,6	7,9	6,5
Канада	24,6	26,8	22,2	-	0,1	0,1	17,8	18,0	17,0
Русија	52,8	61,7	42,0	0,4	0,1	2,0	13,8	17,5	3,5
САД	57,7	60,4	60,1	2,8	2,7	2,5	28,5	24,2	33,5
Украјина	17,4	20,9	17,6	0,1	0,1	0,1	5,7	9,0	9,0

*процена

⁵ Постановление от 5 августа 2010 г. №599 о введении временного запрета вывоза - некоторых видов сельскохозяйственных товаров с территории Российской Федерации, и Постановление от 20 октября 2010 г. №853 о введении временного запрета на вывоз - некоторых видов сельскохозяйственных товаров с территории Российской Федерации, официальный сайт Правительства РФ <http://government.ru/gov>. Забрана је требала да важи до 31. децембра 2010. године, али је у октобру продужена до 30. јуна 2011. године.

⁶ Украјинска Влада је 4. октобра 2010. године донела Уредбу бр. 938 којом се уводи квота на извоз пшенице из земље до 31. децембра 2010. године. Ann E. Murphy, Yuliya Dubinyuk, Grain Export Quotas Officially Begin, *Global Agricultural Information Network*, Report No. UP1026, Kiev – Ukraine, 19.10.2010., officially web site <http://www.gain.fas.usda.gov>. Уредбом Владе Украјине бр. 1182 од 6. септембра 2010. године продужено је важење извозних ограничења до 31. марта 2011. године. WTO official web site <http://www.wto.org>.

⁷ International commodity prices, FAO official web site <http://www.fao.org>.

⁸ Наведено према подацима пословног удружења Жита Србије. Жарко Галетин, Коментар недељног промета роба од 24. септембра 2010. године, Продуктна берза у Новом Саду, званични интернет сајт <http://www.proberza.co.rs>.

⁹ Food outlook, Global Market Analysis, November 2010, стр. 72, FAO official web site <http://www.fao.org>.

2. ТРЖИШТЕ ПШЕНИЦЕ У СРБИЈИ

У јуну месецу (непосредно пред жетву) цена пшенице на Продуктној берзи у Новом Саду износила је 11,34 дин/кг са ПДВ-ом (табела бр. 2). Тај период карактерише страх произвођача да ће због ниске откупне цене пшенице жетву завршити са губитком. Са почетком жетве 2010. године почиње и раст цена пшенице на светском, регионалном и домаћем тржишту. Владе Србије 8. јула одлучује да преко Републичке дирекције за робне резерве откупи од домаћих произвођача 70.000 тона меркантилне пшенице рода 2010. по цени од 12 дин/кг са ПДВ-ом, почев од 13. јула.¹⁰ Том ценом произвођачи никако нису били задовољни. У недељи када је Влада Србије одредила откупну цену за нови род пшенице, на Продуктној берзи у Новом Саду пшеница рода 2009. се продавала по цени од 12,42 дин/кг са ПДВ-ом.¹¹ Када Републичка дирекција за робне резерве почиње откуп пшенице, просечна цена на Продуктној берзи у Новом Саду рода 2010 износи 14,12 дин/кг са ПДВ-ом. Јасно је било да је цена коју је понудила Влада ниска, због чега су се произвођачи окренули трговцима који су, послушкујући дешавања на међународном тржишту у старту понудили већу цену. Републичка дирекција је успела да откупи тек мањи део планиране количине пшенице. У току јула месеца откупљено је свега 12.452 т домаће меркантилне пшенице од регистрованих пољопривредних газдинстава – физичких лица (од планираних 70.000 т).¹²

У првој недељи августа Русија је увела апсолутну забрану извоза пшенице, што је изазвало праву експлозију њене цене. Према подацима ФАО, у августу је просечна цена пшенице на светском тржишту скочила са јулских 204,6 \$/т на 267,75 \$/т,¹³ што је повећање од 30,8% за месец дана. И у Србији цена пшенице у августу скаче, па је у другој недељи августа порасла за 24,23% у односу на претходну недељу, што је рекорд који на Продуктној берзи до тада није забележен.¹⁴ Цена пшенице на новосадској берзи након тога бележи благ константан раст до краја године, тако да у последњој недељи децембра достиже 26,75 дин/кг без ПДВ.

¹⁰ Влада Р. Србије, званични интернет сајт <http://www.srbija.gov.rs>.

¹¹ На дан када је Влада Србије одредила откупну цену пшенице у висини од 12 дин/кг, на берзи у Будимпешти цена пшенице прве класе на паритету ФОб лука Дунав је износила 14,09 дин/кг. Ж. Галетин, Коментар недељног промета роба од 9. јула 2010. године, Продуктна берза у Новом Саду, званични интернет сајт <http://www.proberza.co.rs>.

¹² Министарство трговине и услуга, Извештај о раду јануар 2010 – децембар 2010, стр. 14. <http://www.mtu.gov.rs>.

¹³ International commodity prices, FAO official web site <http://www.fao.org>.

¹⁴ Ж. Галетин, Коментар недељног промета роба од 13. августа 2011. године, Продуктна берза у Новом Саду, званични интернет сајт <http://www.proberza.co.rs>.

Табела бр. 2: Цена пшенице у динарима са ПДВ-ом, постојитиња на Продуктној берзи у Новом Саду¹⁵

време	цена пшенице, дин/кг	
	без ПДВ	са ПДВ
5. јул - 9. јул	11,50	12,42
12. јул - 16. јул	13,15	14,12
19. јул - 23. јул	13,00	15,34
26. јул - 30. јул	13,61	16,06
2. авг. - 6. авг.	14,08	16,61
9. авг. - 13. авг.	17,48	18,88
16. авг. - 20. авг.	18,00	19,44
23. авг. - 27. авг.	18,19	19,65
30. авг. - 3. сеп.	18,50	19,98
6. сеп. - 10. сеп.	18,24	19,70
13. сеп. - 17. сеп.	18,48	19,96
20. сеп. - 24. сеп.	18,74	20,24
27. сеп. - 1. окт.	18,96	20,47
4. окт. - 8. окт.	19,12	20,65
11. окт. - 15. окт.	19,34	20,86
18. окт. - 22. окт.	20,00	21,60
25. окт. - 29. окт.	20,00	21,60
1. нов. - 5. нов.	21,00	22,68
8. нов. - 12. нов.	21,74	23,48
15. нов. - 19. нов.	22,42	24,21
22. нов. - 26. нов.	23,13	24,98
29. нов. - 3. дец.	24,31	26,25
6. дец. - 10. дец.	24,91	26,90
13. дец. - 17. дец.	24,91	26,90
20. дец. - 24. дец.	24,50	26,46
27. дец. - 31. дец.	24,77	26,76

¹⁵ Ж. Галетин, Коментар недељног промета роба од 9. јула до 31. децембра 2010. године, Продуктна берза у Новом Саду, званични сајт <http://www.proberza.co.rs>.

Посматрано на полугодишњем нивоу, светска цена пшенице је од јуна до децембра порасла за читавих 75%. У Србији је од почетка жетве до краја године номинално порасла за око 136%, с тим да треба рачунати на инфлацију која је по процени Народне банке Србије на крају 2010. године износила 10,3%.¹⁶

С обзиром на специфичну природу пшенице као робе која захтева посебно складиштење, затим слабу могућност малих произвођача да прате и процењују кретање цена на светском тржишту због неинформисаности и психолошког фактора који је држава створила нуђењем изузетно ниске откупне цене, већи део пшенице овогодишњег рода су убрзо након жетве откупиле фирме које се баве производњом на велико и препродајом, као и млинско-лекарска индустрија. Код малих произвођача је остао тек мањи део.¹⁷ Држава није успела да откупи планирану количину пшенице за потребе робних резерви због ниске цене коју је понудила произвођачима, што ће јој у наредном периоду онемогућити ефикасну интервенцију на тржишту.

3. ЦЕНА ПШЕНИЦЕ КАО ГЕНЕРАТОР ИНФЛАЦИЈЕ

Према расположивим подацима, у Србији је 2010. године произведено око 1,6 мил. тона пшенице, 20% мање у односу на просек у последњој деценији.¹⁸ У складиштима се налазила и одређена количина пшенице прошлогодишњег рода.¹⁹ Како је за задовољење домаћих потреба месечно потребно око 110 хиљ. тона, одмах је било јасно да Србија располаже пшени-

¹⁶ Извештај о инфлацији, Народна банка Србије, Завод за израду новчаница и кованог новца, Београд, фебруар 2011, стр. 3, <http://www.nbs.rs>.

¹⁷ У саопштењу Владе АП Војводине са 43. седнице од 25. августа 2010. године на којој су разматрана актуелна питања у области аграра, наведено је да је „на индивидуалним газдинствима пожењено око 593.000 тона хлебног жита. Највећи део ове производње пољопривредни произвођачи усмеравају у робно-новчане токове, а у зависности од оствареног приноса, мању количину (10-30%) рода задржавају за сопствене потребе.“ Влада АП Војводине, званични интернет сајт <http://www.vojvodina.gov.rs>. Исту процену изнео је и Ж. Галетин, директор Продуктне берзе у Новом Саду: „Претпоставка је да је данас (...) већи део пшенице сконцентрисан у рукама тзв. великих играча. Дакле, наш произвођач (пре свега индивидуални) предајом пшенице непосредно после жетве, био је приморан да је убрзо и прода. Мали је број оних који и данас у туђем складишту имају и своју пшеницу“. Ж. Галетин, Слика и прилика српског тржишта житарица у 2010. години, *Акџер : маџазин савремене Србије*, Нови Сад, децембар 2010.

¹⁸ Републички завод за статистику Београд, Саопштење бр. 242, 23.08.2010. године, <http://www.stat.gov.rs>.

¹⁹ Према подацима удружења Жита Србије које је Танјугу изнео директор Вукосав Саковић, старе пшенице у Србији има око 500 хиљ. тона. Саковић: пшенице има и за извоз, Радио-Телевизија Војводине, 15.01.2011. године, званични интернет сајт <http://www.rtv.rs>.

цом и за извоз. Од августа до краја новембра 2010. године из Србије је према подацима Министарства трговине и услуга објављеним у штампи извезено око 350 до 380 хиљ. тона.²⁰ Међутим, у новембру је цена пшенице на домаћем тржишту премашила цену на тржиштима у окружењу, тако да је темпо извоза опао, и у децембру је извезено тек око 9 хиљ. тона.²¹

Драматичан раст цене пшенице на домаћем и међународном тржишту довео је српску власт у позицију да нешто мора предузети. Домаћа млинско-пекарска индустрија ће, након што потроши старе залихе доћи у незавидну ситуацију: са једне стране, цена пшенице је од јула до децембра порасла за 136%, а са друге стране цена хлеба је остала непромењена. То би значило да мора доћи до значајног повећања цене хлеба. Као основна животна намирница, ценовна еластичност домаће тражње хлеба је чврста, што значи да тражња и у случају већег раста цена неће бити значајно смањена. Висока цена брашна и хлеба нужно ће подићи ниво цена свих прехранбених производа, што ће даље подићи општи ниво цена у Републици.²² У литератури се наводи да повећање цена хране од 1% повећава могућност појаве инфлације од 0,5%.²³ Повећање цена прехранбених производа би значило смањење куповне моћи становништва, што би у садашњим условима могло допринети повећању социјалног незадовољства становништва.

Да би се умирили захтеви пекара за повећањем цене хлеба са 38 на 50 или чак 60 динара за векну, Влада Србије је 14. октобра 2010. године одбрила позајмицу од 100.000 т меркантилне пшенице „Унији пекара“ из складишта Републичке дирекције за робне резерве.²⁴ Такође, усвојена је и

²⁰ Милосављевић предлаже извозну дајбину на пшеницу, Блиц, 8.01.2011.

²¹ Пшенице има и за извоз, Радио-Телевизија Војводине, званични интернет сајт <http://www.rtv.rs>.

²² “Инфлација у Србији је изузетно осетљива на кретања цена хране како због високог осцилирања ове групе цена, тако и због њиховог високог учешћа у индексу потрошачких цена. (...) Последњих месеци суочавамо се са снажним растом цена хране узрокованим неповољним временским приликама и растом светских цена примарних пољопривредних производа, што у великој мери и представља узрок што ће инфлација у Т4 премашити горњу границу циља.“ Утицај цена хране на остваривање циљане стопе инфлације у Извештају о инфлацији, Народна банка Србије, Завод за израду новчаница и кованог новца, Београд, новембар 2010, стр. 15, <http://www.nbs.rs>. Више о утицају цена прехранбених производа на инфлацију код Dale E. Hathaway, Hendrik S. Houthakker, John A. Schnittker, Food Prices and Inflation, *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1974, No. 1, The Brookings Institution, 1974, стр. 63-116.

²³ John F. Bosch and Charles L. Weise, What Starts the Inflation: Evidence from the OECD countries, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 35, No. 3., Ohio State University Press, Ohio – USA, 2003, стр. 333.

²⁴ Министарство трговине и услуга, Извештај о раду јануар 2010 – децембар 2010, стр. 15.

уредба Владе којом се регулише производња и промет хлеба за сиромашне слојеве становништва.²⁵ Ове мере су имале за циљ да привремено спрече поскупљење хлеба.

4. ЕКОНОМСКИ ЕФЕКТИ ИЗВОЗНЕ ДАЖБИНЕ

Извозне царине представљају вид оґраничења слободне трговине који се данас веома ретко среће. Оне представљају реткост коју државе уводе из економских, фискалних или социјално-политичких разлога. Царинама на извоз сировина могуће је домаћој прерађивачкој индустрији обезбедити јефтиније сировине за производњу, али и побољшати однос размене уколико је ценовна еластичност иностране тражње крута.²⁶ Извозне дажбине као извор буџетских прихода у савременој пракси имају занемарив значај и нису пожељне²⁷ пошто смањују извоз, а што се даље негативно одражава на укупан платни биланс земље са иностранством. Сматра се да је оправдано увођење извозних царина у циљу обезбедбеђења животних намирница (пре свега житарица) када је снабдевање домаћег становништва угрожено. То је у складу и са чланом XI ст. 2 (а) ГАТТ-а и 1994, којим се предвиђа опште укидање квантитативних оґраничења извоза.²⁸ Ипак, не би било оправдано њихово увођење ради спречавања извоза роба и стварања неоправданих залиха.²⁹

У децембру 2010. и јануару 2011. године предлаже се увођење специфичне извозне дажбине у износу од 5 динара по килограму извезене пшенице.³⁰ Као основни аргумент се наводи да је од августа до новембра достигнут максимум количине коју Србија може да извезе, а да се не угрози

²⁵ Уредба о обавезној производњи и промету хлеба од брашна „Т-500“, *Службени гласник РС* бр. 75/2010.

²⁶ Жарко Мркушић, *Међународна економија*, I свеска Међународна трговина и трговинска политика, Савремена администрација, Београд 1965², стр. 323-325 и Миодрад Станковић, *Системи царина и царинске заштитне са царинским тарифама*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1982, стр. 22-23. Као илустрација може да послужи дажбина на извоз пиринча из Тајланда: Peter G. Warr, Welfare Effects of an Export Tax: Thailand's Rice Premium, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 83, No. 4, Oxford University Press, Oxford – UK, Nov. 2001, стр. 903-920.

²⁷ М. Станковић, стр. 22.

²⁸ „Ни једна страна уговорница неће установљавати нити задржавати (...) при извозу или при продаји за извоз на територију друге стране уговорнице никакве друге забране или оґраничења осим царина, такса и других дажбина (...).“ Томислав Поповић (ур.) Светска трговинска организација – Резултати Уругвајске рунде мултилатералних трговинских преговора : правни текстови, Институт економских наука, Београд 1996.

²⁹ М. Станковић, стр. 23.

³⁰ Милосављевић предлаже извозну дажбину на пшеницу, Блиц, 8.01.2011.

снабдевеност и стабилност домаћег тржишта. Такође, овом мером би требала и да омогући потрошачима редовно и несметано снабдевање прехранбеним производима по ценама нижим од тржишних.³¹

Иако није било речи о увођењу апсолутне забране извоза пшенице попут оне у Русији, извозна дажбина би имала пре свега прохибитивни карактер јер би требала да спречи даљи извоз пшенице из земље. Њеном наплатом би се додатно повећала цена домаће пшенице на иностраном тржишту за износ приближно једнак износу дажбине, што би домаћу пшеницу учинило неконкурентном на међународном тржишту само по себи зауставило извоз.

Ценовна еластичност иностране тражње пшенице је висока с обзиром да српска понуда не може озбиљније утицати на светску цену.³² Због заустављања извоза вишкова пшенице, повећала би се понуда на домаћем тржишту што би узроковало пад њене цене у Србији, чиме би бар мало ослабио инфлаторни притисак. У том случају, „произвођачи ће пласирати робу на домаћем тржишту радије него на страном докле год цена на домаћем тржишту не падне за пун износ царине“.³³ Тако би се цена на унутрашњем тржишту на крају стабилизовала на нивоу који је испод светског односно регионалног, приближно за износ дажбине, чиме би се обезбедила снабдевеност домаћег становништва довољним количинама пшенице по нижим ценама.

Међутим, тржиште са својим механизмима је убрзо показало да није оправдан страх од претераног извоза, као и да је реакција неадекватна и закаснела. Највећи извоз остварен је од августа до новембра, док је цена на домаћем тржишту била испод светског нивоа. Држава, која је малим произвођачима у старту понудила откупну цену доста нижу од оне која би се постигла извозом, психолошки је помогла великим извозницима да по нижој цени (али ипак већој од оне коју гарантује држава) откупе готово целокупну понуду малих произвођача који немају услова за складиштење пшенице. Велике компаније су тако у периоду август – новембар оствариле екстра-профит, продајући у иностранству по високим тржишним ценама јефтино откупљене домаће вишкове. Држава није успела чак ни да обезбеди планирану количину пшенице за робне резерве, чијом би понудом у наредном периоду могла да утиче на обарање домаће цене брашна и хлеба.

³¹ Ускоро извозна дажбина за пшеницу?, Радио-Телевизија Војводине, 30.12.2010. године, званични интернет сајт <http://www.rtv.rs>.

³² Упор.: Jadwiga Ziolkowska, Kurt Jechlitschka, Dieter Kirschke, Global Implications of national price policies on the wheat market – quantitative assesment of world market effects, *Agricultural Economics*, No. 10 (ed. Vladimir Jeniček), Prague – Czech Republic 2009, стр. 475-480.

³³ Ж. Мркушић, стр. 324.

Онога тренутка када је однос понуде и тражње изравнао цену пшенице на домаћем и светском тржишту, престала је наводна опасност од угрожености снабдевања домаћих потреба јер је извоз готово заустављен. Ипак, скок цена хлеба ће нужно узроковати даље повећање општег нивоа цена и смањење куповне моћи становништва.

Држава је пропустила прилику да на време откупи довољну количину пшенице, коју би касније могла да користи за интервенције на тржишту, како би цену хлеба држала на нижем нивоу. Пшеница прикупљена у складиштима Републичке дирекције за робне резерве могла се искористити за субвенционисање млинско-пекарске индустрије чиме би се цене брашна и хлеба задржале на нижем нивоу и тако сачувао социјални мир. Из тог разлога је решење у једном моменту виђено у увођењу привременог ограничења извоза увођењем извозне дажбине.

Царином на извоз могуће је спустити цену пшенице на домаћем тржишту према наведеном моделу приближно за износ царине и тиме успорити раст цена и удар на куповну моћ становништва. Међутим, питање је ко би у том случају сносио трошак снижавања цена. Он би се тако прелило на субјекте који су сачували вишкове пшенице у складиштима јер те вишкове због постојања извозних дажбина не би могли да продају по тржишним, већ по нижим домаћим ценама.

Најављена мера увођења извозне дажбине у потпуности је супротна духу и слову Стратегије развоја пољопривреде Србије³⁴ коју је усвојила Влада 2005. године. Промене које је неопходно извршити у пољопривредном сектору наведене у Стратегији јесу завршетак транзиције из социјалистичке ка потпуно тржишној економији, интеграција и придруживање Европској Унији и радикална реконструкција и модернизација целог пољопривредног сектора, а све то „у циљу просперитета и ефикасности у пољопривредном сектору и руралним подручјима.“

Како извозна дажбина представља вид државне интервенције којим се ограничава слобода тржишта, јасно је да би се овом мером тржиште пшенице додатно изоловало и привремено искључило из светских и регионалних токова. Мера је потпуно супротна и пољопривредној политици ЕУ, коју карактерише заштита пољопривреде и произвођача, а не вештачко преливање дела профита из пољопривреде у друге секторе (што је пре карактеристика бивших социјалистичких економија). Извлачење дела профита из пољопривреде само би успорило њену модернизацију, и вероватно обесхрабрило потенцијалне инвеститоре од улагања у овај сектор.

³⁴ Стратегија развоја пољопривреде Србије, *Службени гласник РС* бр. 78/2005.

5. ОГРАНИЧЕЊЕ ИЗВОЗА ПШЕНИЦЕ У СВЕТЛУ МЕЂУНАРОДНИХ ИНТЕГРАЦИЈА СРБИЈЕ

Србија на свом путу ка пуноправном чланству у ЕУ мора испунити бројне захтеве који су пред њу постављени. Уласком у ЕУ привреда Србије ће бити изложена снажном притиску конкуренције, због чега је пре приступа неопходно ојачати њену конкурентску позицију. ЕУ је још 1993. године у склопу „копенхашких услова“ тражила од земаља кандидата да изграде функционалну тржишну привреду која ће бити способна да издржи притисак конкуренције и тржишних сила унутар Уније.³⁵ Да би се избегао нагли прелазак на тржишну утакмицу у моменту приступа Унији, Србија је са ЕУ потписала Прелазни трговински споразум, а приступила је и Споразуму о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА).

Прелазним трговинским споразумом Србије и ЕУ стране уговорнице су се обавезале да у међусобној трговини неће уводити нове царине на извоз или дажбине које имају исто дејство.³⁶ Споразумом о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА)³⁷ стране уговорнице су се такође обавезале да укину све постојеће царине на извоз, мере истог дејства и извозне дажбине фискалне природе, као и да неће уводити нове.³⁸

Када је пшеница у питању, Влада Србије је још у децембру 2009. године³⁹ укинула сва дотадашња ограничења за извоз пшенице из Србије која су била прописана Уредбом о привременом ограничењу извоза одређених врста роба⁴⁰. Увођење предложених дажбина на извоз пшенице било би директно у супротности са међународним обавезама које је Србија преузела.

³⁵ Мирослав Прокопијевић, *Евројска Унија : Увод*, Београд, Службени гласник, 2009², стр. 559.

³⁶ Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске Заједнице, са једне стране, и Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори* бр. 83/2008, чл. 21 ст. 1. Такође, забрањено је и увођење нових количинских ограничења на извоз или мера које имају исто дејство, чл. 21. ст. 2.

³⁷ Закон о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у централној Европи - ЦЕФТА 2006. *Службени гласник РС – Међународни уговори* бр. 88/2007, Анекс 1, чл. 4. Исто се односи и на количинска ограничења извоза и мере истог дејства, Анекс 1 чл. 3(ал).

³⁸ Предвиђена су и одређени изузеци али се она не односе на извоз пшенице. ЦЕФТА, чл. 17.

³⁹ Уредба о престанку важења одређених уредаба, *Службени гласник РС* бр. 103/2009, чл. 1, тч. 12.

⁴⁰ Уредба о привременом ограничењу роба, *Службени гласник РС* бр. 73/2007, 97/2007, 126/2007 и 23/2008. Иначе, привремена забрана извоза пшенице прописана овом Уредбом престала је да важи још 15. јуна 2008. године.

ЗАКЉУЧАК

Велики скок цене пшенице на светском тржишту након жетве 2010. године отворио је дилему: да ли увођењем извозних дажбина интервенисати на тржишту и спречити раст цена, или дозволити да закони тржишта кроз раст цене пшенице подигну ниво цена хране и тако поспеше инфлацију и смање куповну моћ становништва. Постојала је и наводна забринутост да би претеран извоз пшенице угрозио домаће потребе становништва, због чега се предлаже увођење извозних оґраничења у виду извозне дажбине односно царине.

У прилог увођењу извозних царина стоји чињеница да је у току 2010. године у Србији због проблема у привреди и инфлације смањена куповна моћ становништва. Раст цена пшенице нужно води повећању цена брашна и хлеба, а то даље значи раст цена хране, што би представљало додатни удар на буџет домаћинства и увећање социјалних проблема у држави. Навођено је и да би увођење оваквих мера било оправдано јер су велике компаније искористиле положај малих произвођача и откупиле од њих пшеницу по ниским ценама, да би је затим извезле по знатно вишим ценама и тако присвојиле екстра профит. Због тога би наводно било праведно да се профит извозника оґраничи спуштањем цена кроз ефекат увођења извозне царине, а у корист потрошача.

Иако је било предлога, извозна дажбина до краја јануара 2011. године није уведена. Разлози који говоре против увођења ове мере су бројни. То су пре свега разлози правне природе, јер према Прелазном трговинском споразуму Србије и ЕУ, као и Споразуму ЦЕФТА Србија мора укинути постојећа извозна оґраничења и не сме уводити нова.

И економска логика говори против постојања царина на извоз пшенице. Раст цене пшенице на домаћем тржишту је пратио раст цене на регионалном и светском тржишту док је било вишкова који су извожени. Када су се домаћа и извозна цена изједначиле, извоз је готово заустављен а у држави је остало довољно залиха за подмирење домаћих потреба.

Увођење извозних оґраничења за пшеницу би представљало куповину социјалног мира на рачун пољопривредног сектора, баш у тренутку кад се он налази у фази прилагођавања новим условима на тржишту. Од пољопривреде у Србији се очекује да се припреми за потпуну либерализацију и укључење на регионално тржиште пољопривредних производа (прво тржиште ЦЕФТА, а касније и ЕУ). Она мора бити способна да издржи конкуренцију пољопривреда других земаља, што поред суштинских промена у концепту вођења пољопривредне политике подразумева и њену радикалну модернизацију. Смањење профита у пољопривреди само би успорило инвестирање у овом сектору, што би сигурно успорило јачање њене конкурентности.

Уколико је циљ успоравање раста цена прехрамбених производа, држави стоје на располагању друга, погоднија средства за интервенцију као нпр. субвенције млинско-пекарској индустрији за куповину пшенице. На овај начин би се снизила цена пшенице, али не на рачун пољопривредног сектора већ на рачун државе. Међутим, и у овом случају крајњи трошак би сносили порески обвезници односно потрошачи, због чега остаје отворено питање да ли је уопште оправдана било каква државна интервенција ради промене структуре цена.

С обзиром да прикључење ЕУ подразумева либерализацију тржишта, увођење било каквих извозних забрана само би удаљило Србију од циљева којима тежи. И у наредном периоду предстоји привикавање на нову улогу државних власти коју либерализација тржишта подразумева, а то је повлачење из непосредног управљања токовима у пољопривреди и њено препуштање тржишним силама. Функције које држава може и треба да задржи јесте помоћ пољопривредним произвођачима у отклањању одређених недостатака које тржиште не може да отклони, али никако куповина социјалног мира у земљи на рачун пољопривредног сектора.

*Luka Baturan, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Justification of Introducing the Temporary Restrictions of Free Export of Wheat in Serbia

Abstract

Due to the poor wheat harvest in exporting countries of Eastern Europe in the second half of 2010, the price of wheat on the world market is constantly growing. Serbia was disposed of surplus after the harvest and used it for exporting into other markets. At the end of the year the possibility of introducing temporary export tariffs on wheat was announced, in order to prevent price increase in food, reduction of purchasing power and shortage of wheat on domestic market. The aim was to review the effects which would result from assuming the introduction of the proposed measures. The paper presents the movement of wheat prices on international and domestic markets, analyzes the economic effects of export restrictions and lists international treaties that Serbia had accepted, and which represent an obstacle to the introduction of such measures.

Key words: export duties, export taxes, export restrictions, foreign trade restrictions, wheat