

FINANSIJSKA PODRŠKA DRŽAVE ZADRUGAMA U SRBIJI

*Vladimir Zakić**

Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Republika Srbija

Marija Nikolić

Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Republika Srbija

Sažetak: Zadrugarstvo u danas najrazvijenijim evropskim državama ima tradiciju od preko 150 godina, a među prvim zadrugama koje su osnivane sredinom 19. veka bile su i one na teritoriji današnje Srbije. Do početka Drugog svetskog rata, Srbija je imala razvijen i uspešan zadružni sistem. U periodu nakon rata, došlo je do degradacije zadrugarstva i njegovog udaljavanja od osnovnih zadružnih vrednosti i principa. Period tranzicije tokom 1990-ih doneo je nove probleme kroz privatizaciju i stvaranje nerešenog pitanja zadružne imovine. Prvi vidljiv pomak u razvoju savremenog srpskog zadrugarstva ostvaren je tokom 2017. godine kroz uvođenje državne podrške postojećim i novim zadrugama u iznosu od oko 200 miliona dinara. Početni rezultati ukazuju na to da je ova relativno skromna finansijska pomoć države rezultirala osnivanjem značajnog broja novih zadruga. U skladu sa tim, za podršku razvoja zadrugarstva u 2018. godini iz budžeta je dodeljeno preko 800 miliona dinara. Značajno uvećana državna podrška nameće pitanje kontrole trošenja sredstava i sprečavanja potencijalnih zloupotreba, kao što je osnivanje „lažnih“ zadruga isključivo u cilju dobijanja novčanih sredstava. Eventualne pronevere ili nenamensko trošenje mogli bi u budućnosti uzrokovati obustavljanje državne podrške zadrugarstvu, što se može sprečiti, pre svega, kroz unapređenje sistema zadružne revizije.

Ključne reči: zadruga, državna podrška, zadružna revizija, štedno-kreditne zadruga

* zakic@yahoo.com

STATE FINANCIAL SUPPORT TO COOPERATIVES IN SERBIA

Abstract: *Co-operatives in the most developed European countries have a tradition of over 150 years, and among first cooperatives founded in the middle of the 19th century were those on the territory of today's Serbia. Until the beginning of the Second World War, Serbia had a developed and successful cooperative system. In the post-war period, there was a degradation of co-operative system and its departure from the basic cooperative values and principles. The transition period during the 1990s brought new problems through privatization and the creation of unresolved cooperative property. The first visible progress in the development of modern Serbian co-operatives was achieved in 2017 through the introduction of state support to existing and new cooperatives in the amount of 200 million dinars. The initial results indicated that this relatively modest financial state support resulted in establishment of significant number of new cooperatives. Accordingly, more than 800 million dinars were allocated from the budget in 2018 to support the development of co-operatives. Significantly increased state support imposes the issue of budget control and preventing potential misuse, such as the establishment of "false" co-operatives solely for the purpose of receiving financial support. Possible embezzlement could cause in the future the suspension of state support to cooperatives, which can be prevented primarily through the improvement of the cooperative audit system.*

Keywords: *cooperatives, state incentives, cooperative audit, credit cooperatives*

JEL classification: *P13, Q13*

1. UVOD

Zadruga (u engleskoj terminologiji *cooperatives*) u najrazvijenijim evropskim državama imaju tradiciju od preko 150 godina. Osnovna ideja o razvoju zadrugarstva, u početku kao pokretu za osnivanje filantropskih ili neprofitnih organizacija, javlja se još krajem 18. veka u Engleskoj. U tom periodu, usled industrijske revolucije i uvođenja novih tehnologija, došlo je do značajnog smanjenja radne snage i nadnica. Kao pionir zadružnog pokreta i prva istinska zadruga uobičajeno se navodi Ročdelska (engl. *Rochdale*) zadruga u Engleskoj, koja je osnovana 1844. godine od strane 28 otpuštenih radnika iz tekstilne industrije. Ova potrošačka zadruga postavila je temelje zadružnih principa poslovanja kroz promovisanje samopomoći i zajedništva. Raspodela dobiti vršila se srazmerno kupovini zadrugara u zadruzi, a ne u zavisnosti od uloženog kapitala. Tokom 1840-ih francuski radnici organizuju prve uspešne radničko-proizvođačke zadruge, dok su prve štedno-kreditne zadruge osnovane u Nemačkoj. U osnivanju ovih zadruga ključnu ulogu imao je Friderih Rajfajzen

(engl. *Friederich Raiffeisen*), koji je razvio sistem zadružnog bankarstva u ruralnim područjima u cilju pomoći najsiromašnijim slojevima stanovništva. Do početka 20. veka širom Evrope, a posebno u najrazvijenijim državama, poljoprivredni proizvođači osnivaju nove zadruge. Tokom prve polovine 20. veka, pojedine potrošačke i poljoprivredne zadruge su u potpunosti formirale sopstvene finansijske organizacije u cilju ostvarivanja interesa svojih članova.

Zadruga se uobičajeno definiše kao „autonomna asocijacija lica dobrovoljno udruženih sa ciljem da zadovolje zajedničke ekonomske, socijalne i kulturne potrebe i aspiracije kroz zajednički posedovano i demokratski kontrolisano preduzeće“ (Međunarodni zadružni savez – engl. *The International Co-operative Alliance*). Za razliku od „klasičnih“ preduzeća koja su prvenstveno okrenuta maksimiranju profita, primarni cilj svake zadruge je zadovoljenje potreba svojih članova. Za razliku od društava kapitala, prilikom donošenja odluka u zadrugama uobičajeno važi demokratsko upravljanje i pravilo „jedan član, jedan glas“.

Sve zadruge posluju u skladu sa opšteprihvaćenim zadružnim vrednostima: samopomoći, samoodgovornosti, demokračnosti, jednakosti, pravednosti i solidarnosti. Pored osnovnih, zadruge se u svom poslovanju pridržavaju i etičkih vrednosti koje uključuju: poštenje, otvorenost, društvenu odgovornost i brigu za druge. Zadružne vrednosti predstavljaju smernice iz kojih su izvedeni međunarodni zadružni principi (engl. *Statement on the Co-operative Identity, ICA*):

1. **Dobrovoljno i otvoreno članstvo**, koje podrazumeva da su zadruge dobrovoljne organizacije otvorene za sva lica koja mogu da koriste njene usluge i koja su spremna da prihvate odgovornost članstva, bez obzira na polne, socijalne, rasne, političke i verske razlike;
2. **Kontrola od strane zadrugara** ostvaruje se kroz zadrugu kao demokračsku organizaciju kontrolisanu od strane svojih članova, koji aktivno učestvuju u donošenju odluka i formulisanju njene poslovne i razvojne politike, kao i odgovornost izabranih predstavnika zadruge svim članovima zadruge. Svaki zadrugar ima jednako pravo glasa u upravljanju i kontroli poslovanja zadruge (po principu: jedan zadrugar, jedan glas);
3. **Ekonomsko učešće zadrugara** ostvaruje se tako što članovi doprinose kapitalu svojih zadruga i demokračski ga kontrolišu. Zadrugarima pripada pravo na ograničenu naknadu, ako je primaju, na ime kapitala nastalog osnivačkim ulogom članova. Članovi izdvajaju viškove za neke od sledećih ciljeva: 1) razvoj zadruge, što se može ostvariti kroz

- uspostavljanje zadružnog fonda čiji je makar jedan deo nedeljiv; 2) podela zadrugarima u srazmeri sa transakcijama koje su imali sa zadrugom i 3) podrška drugim aktivnostima odobrenim od strane članstva;
4. **Autonomija i nezavisnost zadruga** se ogleda u samostalnosti zadruga koje se osnivaju na bazi samopomoći i koje kontrolišu zadrugari. Zadruga čuva svoju samostalnost, nezavisnost i demokratsku upravu kada zaključuje ugovore sa drugim subjektima, uključujući i državne organe, ili kada prikuplja kapital od trećih lica;
 5. **Obrazovanje, obuka i informisanje** odnosi se na ulogu zadruga da obezbedi obrazovanje i obuku za svoje članove, izabrane predstavnike, menadžere i zaposlene, da bi oni mogli efektivno doprinosti razvoju svojih zadruga i informisanju šire javnosti, a naročito informisanju mladih o zadrugarstvu i pogodnostima koje ono pruža;
 6. **Međuzadružna saradnja** ukazuje na činjenicu da zadruga najdelotvornije služe svojim članovima tako što rade zajedno kroz lokalne, regionalne, nacionalne i međunarodne strukture;
 7. **Briga za zajednicu** se manifestuje kroz aktivnosti zadruga u skladu sa održivim razvojem svojih zajednica, kroz politiku odobrenu od strane članova.

Uobičajeno je isticanje zadružnih principa kao osnova po kom se zadruga razlikuju od drugih oblika privrednih organizacija, posebno od društva kapitala. U poslednjih nekoliko decenija postoji sve više teorijskih, ali i empirijskih dokaza da zadružni principi imaju određeni uticaj i na finansijske performanse zadruga (Rixon, 2013). U tom smislu, razumevanje i očuvanje zadružnih principa je značajno ne samo u cilju definisanja zadružnog identiteta, već i zbog toga što od njih zavisi i uspeh zadruga na današnjem tržištu.

U savremenim uslovima poslovanja, zadružni sektor u svetu ostvaruje impozantne rezultate poslovanja. Prema podacima Međunarodnog zadružnog saveza i Ujedinjenih nacija u svetu ima više od milijardu zadrugara i oko tri miliona zadruga.

Zadruga doprinose održivom ekonomskom razvoju i širom sveta zapošljavaju čak 280 miliona ljudi (10 procenata od ukupnog broja zaposlenih) i ostvaruju 2,1 biliona US dolara prihoda godišnje. U okviru zemalja G20, udeo zadružnog zapošljavanja čini skoro 12% u ukupnom broju zaposlenih. U SAD ima oko 100 miliona pojedinačnih članova zadruga koji su udruženi u blizu 30 hiljada zadruga, koje zapošljavaju preko dva miliona ljudi. U Evropi, na vodećem mestu po broju zadrugara su Francuska (oko 23 miliona) i Italija (oko 22,5 miliona), a slede Nemačka sa 20 miliona, Španija sa 6,7 miliona i Norveška sa 2 miliona članova. Zadruga u Francuskoj zapošljavaju preko milion ljudi (3,5%

od ukupno aktivno zaposlenih), u Nemačkoj oko 440.000 ljudi itd. (Međunarodni zadružni savez, <http://ica.coop/en.facts-and-figures>).

2. RAZVOJ ZADRUGA U SRBIJI

Srbija je do Drugog svetskog rata imala izraženu i uspešnu zadružnu tradiciju. Međunarodni zadružni savez, kao danas najvažnija globalna zadružna institucija koja predstavlja više od milijardu zadrugara iz 105 država, osnovan je na prvom Kongresu u Londonu 1895. godine. Među samo trinaest zemalja osnivača ovog Saveza, tada je bila prisutna i Kraljevina Srbija (uz SAD, Nemačku, Englesku, Italiju, Francusku, Holandiju, Dansku, Švajcarsku, Belgiju, Australiju, Argentinu i Indiju).

Zadružna ideja u Srbiji razvijala se tokom 19. veka paralelno na teritoriji tadašnje Srbije i Vojvodine, koja je bila u sastavu Austro-Ugarske. Samo dve godine nakon osnivanja Ročdelske zadruge, slovački prosvetitelj Štefan Homola 1846. godine osniva u Bačkom Petrovcu „*Gazdovský spolok*“ – prvu kreditnu zemljoradničku zadrugu na teritoriji današnje Srbije. Prve zadružne organizacije kod Srba u Vojvodini javljaju se u gradskim sredinama među zanatlijama, ali su nesumnjivo najveći značaj imale zemljoradničke zadruge (Nikolić, 2009, str. 137). Na teritoriji tadašnje Srbije, od izuzetnog značaja je bilo osnivanje prve kreditne zemljoradničke zadruge „Rajfajzenovog tipa“ 1894. godine u selu Vranovu kod Smedereva. Tokom narednih godina, zadružna ideja se vrlo brzo širila po Srbiji. U Srbiji je 1900. godine postojalo oko 250 zadruga (prevažadno kreditnih), pet godina kasnije taj broj je udvostručen, da bi 1920. godine poslovalo blizu 1.500 zadruga (Zakić, 2000, str. 47). Interesantno je napomenuti da su još početkom 20. veka zemljoradničke zadruge u Srbiji dobijale pomoć ne samo iz državnog budžeta, već je i deo prihoda državne lutrije i državne poštanske štedionice odvajan za ove namene.

Do početka Drugog svetskog rata, zadrugarstvo je nastavilo da se uspešno razvija i 1939. godine Srbija je imala 3.647 zadruga: 1.819 nabavno-prodajnih, 1.077 kreditnih i 751 ostala zadruga (Zakić, 2000, str. 47). Nakon uspostavljanja novog socijalističkog društveno-ekonomskog poretka, od 1945. godine došlo je do drastičnih promena i gašenja dotadašnjeg sistema zadrugarstva.

U Srbiji danas postoji izraženo nepoznavanje značaja i istorijata razvoja zadruga, koje se često posmatraju u široj javnosti kao „propali socijalistički eksperiment“ iz perioda SFRJ. Negativna konotacija zadruga u Srbiji verovatno je bila i razlog da se po njima nazove „rijaliti“ program koji prati značajan deo

populacije u Srbiji, čime se dodatno pogoršava opšta slika o zadrugarstvu. Čak je i u akademskim krugovima prisutno nedovoljno interesovanje i razumevanje ove problematike. To je donekle i razumljivo kada se uzme u obzir činjenica da se zadrugarstvo u vremenu SFRJ „odmetnulo“ od međunarodnih zadrugarskih vrednosti i principa (kao što su dobrovoljno i otvoreno članstvo, autonomija i nezavisnost, kontrola od strane zadrugara itd.), čime je izgubilo svoj identitet. Do početka 1950-ih članstvo u seljačkim radnim zadrugama, organizovanim po uzoru na sovjetske kolhoze, bilo je često obavezno i prinudno. Ove zadruge su nakon toga ukinute i formirane su opšte zemljoradničke zadruge u kojima je članstvo uglavnom bilo dobrovoljno. Međutim, čak i ove zadruge bile su suštinski slične drugim društvenim samoupravnim preduzećima koja su poslovala u to vreme.

Savremeni zadrugarski sektor u Srbiji nedovoljno je razvijen i opterećen nasleđenim problemima, kao što su nerešeni imovinski odnosi. Ustav iz 1953. godine, kao i ekonomske reforme do 1965. godine značajno su oslabile zadrugarski sektor u Srbiji (Petković, Chronos-Krasavac i Kovačević, 2016, str. 262). Zadrugarska svojina postaje društvena svojina i kao takva „svačija i ničija“ u praksi, što se odnosilo i na poljoprivredno zemljište. Ovo je bio period devastacije zadrugarskog sistema u Srbiji i kreiranja imovinskih problema u zadrugama, koji ni do danas nisu rešeni. Iako je društveno vlasništvo napušteno 2006. godine (prema Ustavu Republike Srbije), imovina zadruga je u pojedinim slučajevima i dalje ostala registrovana kao društvena. Upravo regulisanje „stare“ zadrugarske imovine i dalje ostaje jedan od najznačajnijih izazova za razvoj zadrugarskog pokreta u Srbiji.

Period tranzicije i privatizacije tokom 1990-ih i početkom 21. veka praćen je manje ili više neuspešnim nastojanjima da se kreira odgovarajuća zakonska regulativa u cilju revitalizacije zadrugarskog sektora. Prvi zakon o zadrugama u periodu tranzicije usvojen je 1996. godine. Početkom 21. veka donošeni su različiti nacrti zakona o zadrugama, ali je usvajanje zakona svaki put bilo prolongirano raspisivanjem izbora za Narodnu skupštinu Srbije.

Dugo očekivani novi Zakon o zadrugama usvojen je krajem 2015. godine, a stupio je na snagu početkom 2016. godine. Zakon je doneo određena unapređenja, ali ima i određenih nedostataka koji se mogu posmatrati i kao posledica žurbe da se zakon konačno usvoji posle više neuspešnih pokušaja tokom prethodnih godina.

Prema Zakonu o zadrugama (2015, član 10), zadruge se mogu osnovati kao zemljoradničke ili poljoprivredne, stambene, potrošačke, zanatske, radničke, studentsko-omladinske, socijalne, zdravstvene, kao i druge vrste zadruga za obavljanje proizvodnje, prometa robe, vršenja usluga i drugih delatnosti. Iz

ovog člana proizilazi jedan od ključnih nedostataka ovog Zakona, a to je odsustvo mogućnosti osnivanja štedno-kreditnih zadruga koje predstavljaju najvažniji izvor finansiranja zadruga u razvijenim zemljama. Ovaj nedostatak, međutim, posledica je drugih zakona koji su onemogućili rad štedno-kreditnih zadruga. Početkom 21. veka došlo je do izjednačavanja štedno-kreditnih zadruga sa drugim oblicima mikrofinansijskih organizacija, čime su one izdvojene iz zakonskog okvira koji reguliše rad zadruga i stavljene u nadležnost zakona koji se odnosi na finansijske institucije. Na taj način započeo je proces njihovog gašenja, sve do potpunog ukidanja usvajanjem Zakona o bankama 2005. godine.

Sa druge strane, štedno-kreditne zadruge u državama EU su ključni faktor finansiranja zadružnog sektora. Evropska asocijacija zadružnih banaka (engl. *European Association of Co-operative Banks*), kao najznačajnija organizacija za objedinjavanje aktivnosti, koordinisanje i lobiranje u evropskom bankarskom sektoru, reprezentuje interese čak 3.135 zadružnih banaka (sa 58.000 filijala) i 732 hiljade zaposlenih. Zadružne banke u Evropi imaju 209 miliona klijenata (<http://each.coop/en/home.html>). Kao primer, može se navesti da su najveće evropske zadružne bankarske grupacije *Crédit Agricole* i *Rajfajzen* (engl. *Raiffeisen Bankengruppe*). Ove grupacije posluju i u Srbiji, ali isključivo kao komercijalne banke.

Štedno-kreditne zadruge su potrebne za očuvanje celine zadružnog sektora, ali su se pokazale i kao izuzetno vitalne u kriznim periodima. Istorijski posmatrano, novi oblici zadruga pojavljivali su se nakon kriza kao odgovor pojedinih grupa lica na promenjene društveno-političke, ekonomske i političke uslove poslovanja (Birchall i Ketilson, 2009). Analizirajući otpornost zadružnih organizacija na promene koje su nastale kao rezultat svetske ekonomske krize 2008. godine, u izveštaju Svetske organizacije kreditnih zadruga (WCCU, 2009) se navodi da su kreditne zadruge ispoljile visok nivo stabilnosti i da nijedna kreditna zadruga u svetu nije bila prinuđena da prihvati finansijsku podršku države, za razliku od komercijalnih banaka kojima je ovaj oblik dokapitalizacije često bio neophodan. Ovo ukazuje na značaj koji štedno-kreditne zadruge imaju u privrednim sistemima pojedinih zemalja u promenljivim uslovima kakvi vladaju na savremenom tržištu, kao i na ključnu slabost zadružnog sektora u Srbiji.

Stanje zadrugarstva u Srbiji u trenutku usvajanja novog Zakona o zadrugama najbolje pokazuje podatak da je krajem 2015. godine 1.509 svih vrsta zadruga predalo finansijske izveštaje (Agencija za privredne registre). Od tog broja samo 1.000 zadruga može se posmatrati kao aktivno (29% zadruga nije

ostvarilo bilo kakve poslovne prihode, dok je 35% bez kapitala). Iako navedeni podaci rečito govori o veličini zadružnog sektora, treba ukazati da je ukupan broj zadruga veći, odnosno da u ovu analizu nisu uključene zadruge koje u posmatranoj godini nisu podnale finansijski izveštaj. Drugi izvori, pozivajući se takođe na podatke Agencije za privredne registre, ukazuju na značajno veći broj zadruga, koje variraju od 1.500 uspešnih poljoprivrednih zadruga (<http://www.telegraf.rs>) do 2.600 zadruga svih vrsta (<http://www.makroekonomija.org>).

Potrebe za udruživanjem su posebno izražene u uslovima kada je ekonomska snaga privrednih subjekata mala. U Srbiji je to karakteristično za poljoprivredu, gde prosečna veličina zemljišnog poseda po gazdinstvu iznosi samo 5,4 ha uz visoku usitnjenost parcela (Popis poljoprivrede 2012, RZS). Koristeći zadruge, poljoprivredni proizvođači mogu ostvariti brojne pogodnosti: povoljniju nabavku inputa na veliko, plasiranje proizvoda bez posrednika, izgradnju prerađivačkih postrojenja, kupovinu savremene mehanizacije, dobijanje državnih podsticaja, angažovanje stručnjaka itd.

Revitalizaciju zadrugarstva u Srbiji, kao izuzetno značajnog faktora privrednog rasta i razvoja, nije moguće ostvariti bez značajne finansijske podrške države. Međutim, finansijska pomoć može značiti i „rasipanje“ sredstava bez odgovarajućeg sistema kontrole državnih podsticaja zadrugama.

3. FINANSIJSKI PODSTICAJI RAZVOJU ZADRUGARSTVA I SISTEM KONTROLE

Različitih oblici podrške države zadružnom sektoru su u evropskim zemljama veoma rasprostranjeni. O ulozi države u razvoju zadruga, posebno u periodima krize, postoji veoma jasan stav u literaturi. Royer (2014) navodi da su javne politike uobičajeno naklonjene zadrugama, kojima se obezbeđuju brojne beneficije, kao što su povoljniji poreski tretman, pristup povoljnim kreditnim izvorima, tehnička pomoć, ali i delimično izuzimanje od primene antimonopolskih zakona.

U našoj zemlji, osim deklarativne podrške zadrugama, do sada su nedostajale ovakve aktivnosti. Upravo stoga, specifičan oblik pomoći zadružnim organizacijama koji se od skoro primenjuje u Srbije, zaslužuje određenu pažnju.

Zakon o zadrugama naglašava da zadruge uživaju posebnu zaštitu Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave u obavljanju njihove pretežne delatnosti. Ova zaštita ogleda se u podsticanju zadrugarstva merama ekonomske, agrarne i stambene politike, kao i drugih razvojnih politika, uključujući davanje odgovarajućih olakšica i pogodnosti, koje se utvrđuju posebnim propisima, kao i mogućnosti osnivanja posebnih fondova za razvoj

zadruga od strane jedinica lokalne samouprave ili autonomne pokrajine ili obezbeđivanjem sredstava u budžetu jedinica lokalne samouprave, autonomne pokrajine i republike (Zakon o zadrugama, 2015, član 12).

Prve konkretne mere podrške razvoju zadrugarstva nakon više decenija usledile su tokom 2017. godine, kada je Vlada Republike Srbije usvojila projekat „Petsto zadruga u petsto sela“, uz značajnu novčanu podršku od oko 200 miliona dinara (6,2 miliona dinara za novoosnovane zadruge i 12,5 miliona dinara za postojeće zadruge). Na osnovu prvih pozitivnih rezultata u 2017. godini koji se ogledaju u povećanom broju novoosnovanih zadruga, naredne godine usvojen je novi „Program podrške sprovođenju mera ravnomernog regionalnog razvoja Republike Srbije kroz učešće države u ekonomsko-finansijskim podsticajima za zadruge u 2018. godini“, koji predviđa znatno veća novčana sredstva u iznosu od 823 miliona dinara. Cilj programa je sistemsko unapređenje poslovanja poljoprivrednih zadruga, kao i kvaliteta života u ruralnim sredinama kroz ravnomerniju raspodelu dohotka i povećanje ekonomskih mogućnosti u sklopu ravnomernog regionalnog razvoja. U tom smislu, određena prednost prilikom bodovanja na Konkursu daje se zadrugama iz najmanje razvijenih područja juga Srbije (Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički i Pčinjski upravni okrug). Ispunjenost uslova za dodelu sredstava u 2018. godini utvrđuje komisija za kontrolu realizacije programa koju obrazuje nadležni ministar.

Na konkursu za dodeljivanje sredstava za 2018. godinu mogu učestvovati postojeće, nove i složene zadruge. Zadruge mogu ostvariti pravo na finansiranje sledećih projektnih aktivnosti:

1. nabavku živih životinja za potrebe povećanja osnovnog stada, kao i opreme za potrebe unapređenja kvaliteta i kapaciteta farmi za proizvodnju mleka i tov stoke;
2. nabavku opreme za preradu mleka i mesa;
3. nabavku opreme za skladištenje, sortiranje, pakovanje i preradu voća i povrća;
4. nabavku opreme za potrebe proizvodnje u voćarstvu, vinogradarstvu i povrtarstvu i podizanje matičnih zasada;
5. nabavku opreme za proizvodnju i preradu aromatičnog, začinskog i lekovitog bilja;
6. nabavku mehanizacije i opreme za skladištenje i preradu žitarica;
7. nabavku opreme za pčelarstvo; i

8. izgradnju montažnih objekata od prefabrikovanih elemenata i nabavku opreme za finalnu preradu poljoprivrednih proizvoda (samo za složene zadruge).

Program državne pomoći zadrugama u Srbiji se nalazi tek u svojoj drugoj godini, ali je ostvario određene rezultate. Prema podacima Zadružnog saveza Srbije (dobijenim na upit za potrebe ovog rada), tokom 2017. godine osnovano je 170 novih zadruga, dok je do avgusta 2018. godine osnovano blizu 100 novih zadruga. Poređenja radi, u prethodnom periodu osnovano je samo po tridesetak novih zadruga godišnje: 31 u 2015. godini i 34 u 2016. godini.

Intenzitet osnivanja novih poljoprivrednih zadruga na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine i u centralnom delu Republike Srbije je bio gotovo ujednačen tokom 2015. i 2016. godine. Međutim, u 2017. godini u centralnom delu Republike Srbije formirano je dva puta više novih zemljoradničkih zadruga u odnosu na područje Vojvodine. Evidentno, to je rezultat donetog programa unapređenja rada zemljoradničkih zadruga od strane Vlade Republike Srbije, gde je prioritet dat Nišavskom, Topličkom, Jablaničkom i Pčinjskom okrugu. U ovim okruzima je formiran najveći broj novih zemljoradničkih zadruga (podaci Zadružnog saveza Srbije dobijeni na upit za potrebe ovog rada).

Ne umanjujući značaj povećanog broja zadruga kao jednog od efekata realizacije navedenog projekta, postavlja se pitanje metodologije merenja rezultata visokih finansijskih ulaganja u zadružni sektor. Posebno je značajno što ne postoji prethodna analiza koja bi ukazala na obim i karakteristike ovog sektora pre početka projekta, na osnovu kojih bi bilo moguće kvantifikovati i druge efekte, osim povećanog broja zadruga.

Bez adekvatnih i pouzdanih podataka o veličini i snazi zadruga, teško je odrediti vrstu pomoći koja im je potrebna (UN, 2014). Jedan od ključnih problema u analizi stanja zadružnog sektora u Srbiji predstavlja nedostatak kontinuirano praćenih statističkih pokazatelja (Nikolić, 2014). Nepostojanje kompletnih podataka o broju i snazi zadruga nije specifičnost samo Srbije. Prvi sveobuhvatni popis zadružnog sektora u svetu urađen je u okviru obeležavanja 2012. kao godine zadruga pod pokroviteljstvom UN (UN, 2014). Ovaj popis je težio da obuhvati sve zadruge bez obzira na sektor u kom posluju ili zemlju u kojoj su registrovane. U poslednje dve decenije, Međunarodni zadružni savez i druge međunarodne organizacije su pokrenule nekoliko inicijativa da se prikupe osnovni statistički podaci o zadružnom sektoru, koje su rezultirale publikacijama kao što su *The power of cooperation – Cooperative Europe key figures* i *Cooperative Monitor – 300 Top Cooperatives in the World*. Ovi izveštaji i podaci prezentovani u njima predstavljaju sredstvo koje ukazuje na

uspeh zadružnih organizacija u svetu i potencijale ovog sektora. Upravo stoga, nužno je raspolagati sa preciznim statističkim podacima o zadrugama u Srbiji kako bi se nepristrasno i objektivno moglo zaključivati o efektima ulaganja sredstava u okviru projekta „Petsto zadruga u petsto sela“.

Iako četvrti bazni zadružni princip ukazuje na potrebu zadruga da budu autonomne i nezavisne, zabeleženo je povremeno intervenisanje pojedinih država u cilju razvoja i revitalizacije zadružnog sektora. Primeri državne podrške datiraju od ranih 1930-ih godina, kada je u SAD tokom Velike krize osnovana zadružna banka uz podršku države sa ciljem pružanja povoljnih izvora finansiranja najsiromašnijih slojeva stanovništva, preko 1990-ih godina kada je u Finskoj osnovano preko 1.200 radničkih zadruga pod pokroviteljstvom ministarstva rada i finske vlade u cilju smanjivanja nezaposlenosti, do početka XXI veka, kada je u Argentini vlada podržala radnike koji su osnivali radničke zadruge i preuzeli 200 preduzeća nakon niza bankrotstava dotadašnjih privrednih giganta (Birchall i Ketilson, 2009).

Postoje primeri, dakle, kada država interveniše kako bi podstakla razvoj zadruga, posebno nakon perioda duže stagnacije sektora ili jakih kriza. Međutim, treba imati na umu da razvijanje održivog zadružnog sektora zahteva duži vremenski period (od nekoliko decenija), dok državna podrška, posebno ako se ogleda u finansijskoj pomoći, obično traje kraći vremenski period. U tom slučaju, zadruge koje su primile ovakav oblik pomoći povremeno ne uspevaju da opstanu nakon ukidanja podrške (MacDonald, Wallace i MacPherson, 2013, str. 122).

Uspešnost zadruga koje su subvencionisane od strane države zavisi i od prethodne pripreme ovakvih akcija. Potrebno je obezbediti upravljačke, tehničke i finansijske kapacitete za opstanak i razvoj zadruga, pre nego što im se odobri finansijska podrška iz državnog budžeta (MacDonald i dr., 2013, str. 134).

U tom smislu, potrebno je obezbediti adekvatne statističke podatke na osnovu kojih bi bilo moguće oceniti uspeh podrške zadrugama u Srbiji. Cilj programa finansijske podrške nije samo povećanje broja zadruga, već i unapređenje poslovanja poljoprivrednih zadruga i kvaliteta života u ruralnim sredinama, što zahteva praćenje seta indikatora na osnovu kojih bi bilo moguće vrednovati u kojoj meri su postavljeni ciljevi realizovani. Za sada, efekti programa se mogu vrednovati isključivo na osnovu povećanog broja zadruga, što ne ukazuje na ispunjenost ostalih ciljeva programa. Dalje, prilikom dodeljivanja sredstava zadrugama potrebno je oceniti raspoloživost navedenih kapaciteta, kako bi se obezbedila njihova vitalnost i nakon ukidanja finansijske podrške.

Konačno, uspeh zadruga koje primaju državnu pomoć zavisi i od opredeljenosti i posvećenosti članova svojim organizacijama, a u zadrugama koje se osnivaju po *top-down* principu postoji opasnost od gubljenja autonomije i korišćenja ovih organizacija za realizaciju vladinih ciljeva (MacDonald i dr., 2013, str. 134). Da bi zadruga bila uspešna, potrebna je inicijativa članova za njeno organizovanje, postojanje zajedničkog interesa koji se može ostvariti kroz ovu organizaciju i dug vremenski horizont, budući da se efekti zadružnog delovanja mogu osetiti tek kroz duži vremenski period. Kako ističe MacPherson (1996), prava, istinska vrednost zadružnog pokreta je vidljiva tek onda kada se razume značaj zadruga za članove i njihove lokalne zajednice.

Projekat finansijske podrške zadruga u Srbiji odnosi se na poljoprivredne zadruge, koje iako najbrojnije, nisu jedini oblik zadružnih organizacija koje egzistiraju. Jedan od pravaca budućih akcija usmerenih na razvoj zadružnog sektora mogao bi da bude u smeru razvoja drugih vrsta zadruga koje bi doprinele jačanju celokupnog zadružnog sektora, u skladu sa šestim zadružnim principom koji promovise međuzadružnu saradnju.

Posredni efekti programa „Petsto zadruga u petsto sela“ je i postepena promena svesti o značaju zadrugarstva u Srbiji, kao posledica brojnih skupova i medijskih aktivnosti širom Srbije u kojima učestvuju najviši predstavnici nadležnih ministarstava i zadružnih saveza, kao i relevantni stručnjaci. Međutim, značajna finansijska podrška države razvoju zadrugarstva nameće pitanje kontrole odobravanja i trošenja sredstava. Proporcionalno povećanju sredstava namenjenih za pomoć zadrugama, neophodno je unapređivati sisteme bodovanja zadruga na konkursima i redovnu kontrolu njihovog poslovanja. Eventualne pronevere ili nenamensko trošenje mogle bi u budućnosti uzrokovati obustavljanje državne podrške zadrugarstvu.

Prema raspisanom konkursu, komisija za kontrolu realizacije programa sprovodi kontrolu svih projektnih aktivnosti zadruge, u roku od šest do devet meseci od potpisivanja ugovora. Ukoliko se u postupku kontrole utvrdi nenamensko korišćenje bespovratnih sredstava, kao i bilo koje nepravilnosti u vezi sa nabavkom dobara i drugim projektnim aktivnostima ili se utvrdi da je zadruga prilikom nabavke dobara odstupila, bez saglasnosti komisije, od specifikacije iz ugovora, ministar će raskinuti ugovor i zadruga će biti u obavezi da vrati celokupan iznos bespovratnih sredstava u budžet Republike Srbije.

U uslovima značajnih državnih podsticaja ili poreskih olakšica (koje postoje u pojedinim državama EU), neminovno je da postoji efikasan sistem kontrole poslovanja zadruga (Zakić, Nikolić i Tasić, 2018, str. 59). U skladu sa tim, u

konkursu za dodeljivanje sredstava navodi se uslov „da je zadruga izvršila redovnu zadružnu reviziju u poslednje dve godine“.

Revizija uobičajeno predstavlja periodičnu kontrolu poslovanja nekog privrednog subjekta. Pred eksterne revizore postavlja se javna odgovornost za procenjivanje objektivnog i fer prikazivanja finansijskog stanja i uspeha preduzeća. Izražavanje pozitivnog mišljenja, sa rezervom, ili negativnog mišljenja, predstavlja smernicu za donošenje mnogih poslovnih odluka interesnih grupa (Vlaović-Begović i Tomašević, 2016).

Zadružna revizija je više od standardne finansijske revizije i pored poslovnih performansi uzima u obzir širi set indikatora. Zadružna revizija ima za cilj da potvrdi ili verifikuje usaglašenost sa zadružnim principima, zadružnim vrednostima i relevantnom legislativom.

Zakon o zadrugama iz 1996. godine propisivao je obaveznu zadružnu reviziju. Prema članu 75. ovog Zakona, „zadružna revizija je ispitivanje primene zadružnih principa u zadrugi, poslovanja zadruge sa zadrugarima i trećim licima, imovinsko-pravnih odnosa i međusobnih odnosa zadruge i zaposlenih, kao i primene opštih i zadružnih pravila u pogledu osnivanja, organizovanja i celokupnog poslovanja zadruge“.

Novi Zakon o zadrugama (član 80) navodi da je zadružna revizija „kontrola usklađenosti poslovanja, upravljanja i organizovanja zadruge sa odredbama ovog zakona, zadružnim principima i zadružnim vrednostima“. Pored kontrolne funkcije, Zakon predviđa da zadružna revizija ima preventivnu i instruktivnu funkciju u cilju zaštite interesa zadruga, zadrugara i unapređenja zadrugarstva. Kontrolna funkcija je posebno naglašena u zakonu, iz razloga što postoji mogućnost likvidacije zadruge na osnovu izveštaja zadružne revizije, odnosno, „ukoliko nije organizovana u saglasnosti sa Zakonom i zadružnim vrednostima i principima“. Posledično, neodgovarajuća zadružna revizija može imati izraženo negativan efekat na razvoj zadružnog pokreta u Srbiji.

Prema Zakonu o zadrugama (2015), zadružnu reviziju obavlja zadružni savez koji poseduje dozvolu izdatu od strane Ministarstva privrede. Zakon ne predviđa donošenje posebnog podzakonskog akta od strane Ministarstva koji bi detaljno regulisao ovu oblast, mada bi to uticalo na regulisanje zadružne revizije na zakonski obavezujući i jedinstven način za sve revizijske saveze, zadruge i zadružne revizore. Nasuprot tome, članom 86. Zakona data je obaveza i ovlašćenje svakom revizijskom savezu da donese opšti akt (Pravilnik) kojim samostalno uređuje pitanja od značaja za obavljanje zadružne revizije. Prema trenutno aktuelnim podacima (avgust 2018), *pet revizijskih saveza* imaju

dozvolu za obavljanje zadružne revizije u Srbiji: Zadružni savez Srbije, Zadružni savez Vojvodine, Opšti zadružni savez za poljoprivredu i ruralni razvoj Beograd, Zadružni savez za područje Raškog, Moravičkog i Rasinskog okruga i Studentsko omladinski zadružni savez Srbije.

Iskustva država EU sa razvijenim sistemima zadružne revizije (Austrija, Nemačka, Francuska, Italija, itd.) mogu biti veoma značajna za unapređenje zadružne revizije u Srbiji, kroz uvođenje principa ujednačenosti u postupku sticanja zvanja zadružnog revizora, povećanje nivoa edukovanosti i kvalifikovanosti zadružnih revizora, povećanja njihove odgovornosti, kao i detaljno propisivanje procedura za obavljanje zadružne revizije (Zakić i dr., 2018, str. 66).

4. ZAKLJUČAK

Zadružni sektor u Srbiji nije razvijen, što se može ilustrovati činjenicom da je pred početak Drugog svetskog rata u Srbiji poslovalo preko 3.500 zadruga, dok danas efektivno posluje tri puta manje zadruga. Kao prvi korak u revitalizaciji zadružnog sektora, Vlada Republike Srbije usvojila je 2017. godine projekat „Petsto zadruga u petsto sela“ uz novčanu podršku od 200 miliona dinara, koja je uvećana više od četiri puta u 2018. godini. Prema podacima Zadružnog saveza Srbije, tokom 2017. godine osnovano je 170 novih zadruga, dok je do avgusta 2018. godine osnovano oko 100 novih zadruga, što predstavlja prvi pozitivan rezultat mera državne podrške. Poređenja radi, tokom 2015. godine i 2016. godine osnovano je po tridesetak novih zadruga.

Da bi se ocenili efekti navedenog projekta potrebno je da se ustanovi set indikatora koji bi, pored povećanog broja zadruga, merili realizaciju drugih ciljeva ove akcije. Uspeh zadruga koje primaju pomoć od države zavisi od raspoloživosti upravljačkih, tehničkih i finansijskih kapaciteta koji će osigurati njihovu održivost i nakon ukidanja državne pomoći, čemu treba posvetiti značajno više pažnje u narednim fazama realizacije ovog projekta.

Polazeći od iskustava država EU, sledeće mere podrške razvoju zadrugarstva mogle bi obuhvatiti određene poreske olakšice i subvencionisanje zadruga. Od posebnog značaja je izmena zakonske regulative koja bi omogućila ponovno osnivanje štedno-kreditnih zadruga, koje u državama EU predstavljaju ključni faktor finansiranja zadružnog sektora.

Konačno, sve mere podrške razvoju zadrugarstva u Srbiji, kako aktuelne, tako i buduće, moraju biti praćene odgovarajućim sistemom kontrole zadruga, kako bi se izbegle zloupotrebe poslovanja u ovoj pravnoj formi preduzeća. Zakon o zadrugama (2015) predviđa da funkciju kontrole vrši zadružna revizija, ali je neophodno doneti odgovarajuće podzakonske propise kojima bi se detaljno

regulisala ova oblast. Razvoj sistema zadružne revizije u Srbiji može se postići, pre svega, uvođenjem jednoobraznosti i ujednačavanjem kriterijuma, kako za sticanje mogućnosti da neko lice obavlja zadružnu reviziju, tako i za sam postupak i način obavljanja zadružne revizije na terenu.

Neophodno je vršiti stalno unapređivanje sistema zadružne revizije u Srbiji u cilju kontrole zakonitosti poslovanja zadruga i sprečavanja zloupotreba, unapređenja rada zadruga, ostvarivanja prava na podsticaje itd.

REFERENCE

- Birchall, J., & Ketilson Lou, H. (2009). *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*. International Labour Organization.
- Cooperative Banks, Credit Unions and the Financial Crisis*. (2009). World Council of Credit Unions – WCCU. Dostupno na: <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2009/cooperatives/Crear.pdf>
- MacDonald, T., Wallace, G., & MacPherson, I. (2013). *Co-operative Enterprise Building a Better World*. Sarasota: Global Co-operative Development Group, Inc.
- MacPherson, I. (1996). *Co-operative Principles*. International Co-operative Information Centre, ICA/UWCC. Dostupno na: <http://www.uwcc.wisc.edu/itic/orgs/ica/pubs/review/ICA-Review-Vol--88-No--4--19951/Co-operative-Principles--ICA-Review-19951.html>
- Measuring the Size and Scope of the Cooperative Economy: Results of the 2014, Global Census on Co-operatives*. (2014). United Nation's Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Division for Social Policy and Development. Dostupno na <http://www.un.org/esa/socdev/documents/2014/coopsegm/grace.pdf>
- Nikolić, M. (2009). *Evolucija zadružnog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: DAES - Društvo argarnih ekonomista Srbije.
- Nikolić, M. (2014). *Primena zadružnih vrednosti i principa i njihov uticaj na poslovanje poljoprivrednih zadruga u Srbiji*. (Doktorska disertacija). Beograd, Republika Srbija: Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Petković, G., Chroneos-Krasavac, B., & Kovačević, V. (2016). Kritički osvrt na pravni okvir kao faktor razvoja zadrugarstva – primer Srbije. *Ekonomika poljoprivrede*, 63(1), 261-278.

- Popis poljoprivrede 2012.* (2012). Republika Srbija: Republički zavod za statistiku. Dostupno na: <http://popispoljoprivrede.stat.rs/>
- Pravilnik o zadružnoj reviziji zadružnog saveza.* Ministarstvo privrede Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.privreda.gov.rs/test-2/>
- Program podrške sprovođenju mera ravnomernog regionalnog razvoja Republike Srbije kroz učešće države u ekonomsko-finansijskim podsticajima za zadruge u 2018. godini.* Vlada Republike Srbije, Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za regionalni razvoj i rad javnih preduzeća. Dostupno na: <http://www.mbpr.gov.rs/konkurs-2018.php>
- Rixon, D. (2013). Are co-operative principles reflected in performance reporting? a case study of insurance co-operatives. *International journal of co-operative management*, 6(2), 76-90.
- Royer, J. S. (2014). The Neoclassical Theory of Cooperatives: Part II. *Journal of Cooperatives*, 28(2014), 20-35.
- Vlaović-Begović, S., & Tomašević, S. (2016). Odgovornost revizora za otkrivanje računovodstvenih prevara, *Škola biznisa*, 1/2016, 89-101.
- Zakić, V., Nikolić, M., & Tasić, V. (2018). Mogućnosti unapređenja regulative i metodologije zadružne revizije u Srbiji, *Revizor*, 82/2018, 57-68.
- Zakić, Z. (2018). *Koop menadžment*. Beograd, Republika Srbija: Dunav preving.
- Zakon o zadrugama, „Službeni glasnik RS“, broj 112/2015.
- Zakon o zadrugama, „Službeni list SRJ“, br. 41/1996 i 12/1998, „Službeni glasnik RS“, 34/2006
- <http://www.zssrbije.org>, Zadružni savez Srbije.
- <http://www.eacb.coop/en/home.html>, European Association of Co-operative Banks (Evropska asocijacija zadružnih banaka).
- <http://ica.coop/en/>, International Cooperative Alliance (Međunarodni zadružni savez).
- <http://www.telegraf.rs/vesti/2757390-milan-krkobabic-vlada-srbije-menja-smer-mladi-na-selo-a-bogata-srbija-u-evropi>
- <http://www.makroekonomija.org/0-branislav-gulan/zadugarstvo-u-srbiji-od-osnivanja-do-danas-2018/>

Primljeno: 27.11.2018.

Odobreno: 23.01.2019.

Napomena: Rad predstavlja rezultat istraživanja u okviru FAO/EBRD projekta tehničke podrške „Podrška razvoju poljoprivrednih zadruga u Srbiji – preporuke za uspostavljanje jedinstvenog i efikasnog sistema zadružne revizije u Srbiji“ i naučnog projekta Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije broj 179028, pod nazivom: „Ruralno tržište rada i ruralna ekonomija Srbije – diverzifikacija dohotka i smanjenje siromaštva“.