

5.

POGLAVLJE

AGRARNA POLITIKA REPUBLIKE SRBIJE

Literatura:

- Đurić, K. (2021). Agrarna politika. Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Novom Sadu.

SADRŽAJ

1. KOMPARACIJA AGRARNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE I DRŽAVA REGIONA	3
1.1. Ekonomska relevantnost poljoprivrede	3
1.2. Karakteristike poljoprivrednih gazdinstava.....	5
1.3. Struktura poljoprivredne proizvodnje	7
2. INSTITUCIONALNI OKVIR AGRARNE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI	10
2.1. Zakonodavno – pravna regulativa u oblasti poljoprivrede.....	10
2.2. Institucije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji.....	11
3. STRATEGIJA RAZVOJA POLJOPRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE I MERE AGRARNE POLITIKE	13
3.1. Strateški okvir razvoja poljoprivrede	13
3.2. Vrste podsticaja i mere podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji	14
4. EVROPSKE INTEGRACIJE I AGRARNA POLITIKA SRBIJE	17
4.1. Pretpristupna pomoć Evropske unije	17
4.2. IPARD u Srbiji.....	18

1. KOMPARACIJA AGRARNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE I DRŽAVA REGIONA

1.1. Ekonomska relevantnost poljoprivrede

Tokom istorije, značaj agrarnog sektora u privrednom razvoju se dramatično izmenio. Tokom najvećeg dela razvoja ljudske civilizacije, poljoprivreda je predstavljala dominantnu granu privrede. Tek se sa industrijalizacijom i razvojem trgovine ovaj značaj smanjuje, makar sa ekonomskog stanovišta. Centralne teme u vezi sa razvojem poljoprivrede su:

- poljoprivreda kao proizvođač hrane,
- životni standard poljoprivrednika i ruralne populacije,
- uticaj državne intervencije na performanse agrarnog sektora kao deo političke ekonomije, i
- značaj poljoprivrede u ekonomskom razvoju.

Značaj poljoprivrede u privrednom razvoju, odnosno, ekonomska relevantnost poljoprivrede, ujedno je i centralna tema ovog poglavlja. Najčešće se navode sledeći indikatori kao pokazatelje mesta i uloge poljoprivrede u privrednom razvoju:

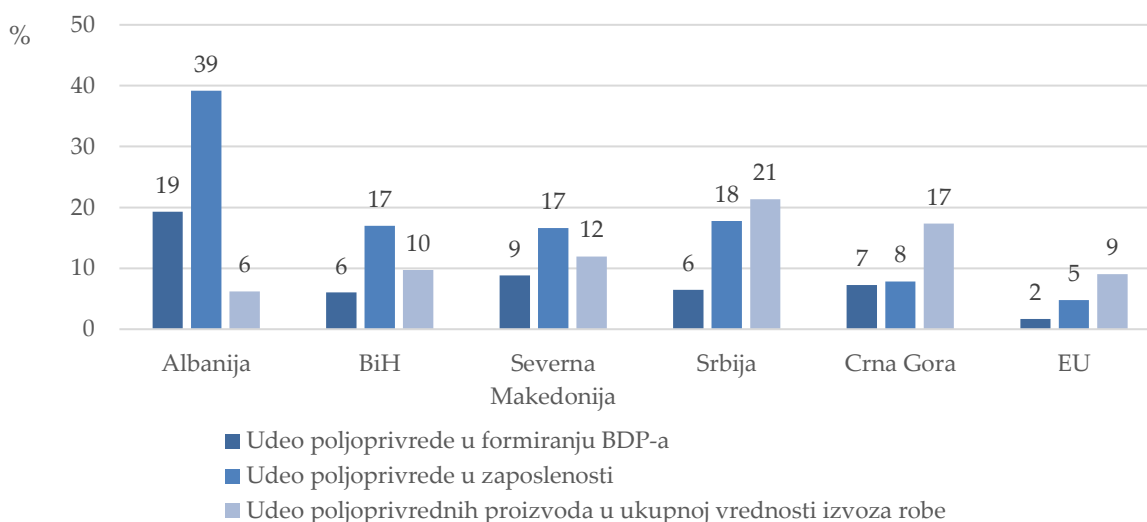
- učešće poljoprivrednog u ukupnom stanovništvu i aktivnog poljoprivrednog u ukupno privredno aktivnom stanovništvu (udeo u ukupnoj zaposlenosti);
- učešće poljoprivrede u formiranju bruto domaćeg proizvoda (BDP);
- značaj poljoprivrede u spoljnotrgovinskoj razmeni;
- zastupljenost investicija u poljoprivredi u ukupnim privrednim investicijama;
- udeo izdataka za ishranu u ukupnim izdacima za ličnu potrošnju domaćinstva.

Na osnovu dostupnosti podataka, detaljnije će biti analizirana prva tri indikatora, a utvrđena zakonitost nalaže da sa povećanjem privredne razvijenosti udeo poljoprivrede u zaposlenosti i BDP-u opada. Uglavnom ovo pravilo važi i u slučaju udela u spoljnotrgovinskoj razmeni, s tim da u tom slučaju značajan uticaj mogu imati i drugi faktori kao što su komparativne prednosti i nivo agrarnog protekcionizma.

Na **Grafikonu 1.** prikazani su indikatori ekonomske relevantnosti poljoprivrede Srbije, ostalih država Zapadnog Balkana i EU. Od država Zapadnog Balkana, najniži udeo poljoprivrede u zaposlenosti je u Crnoj Gori (u proseku oko 7%), što je i očekivano s obzirom da su neke druge grane privrede, kao što je turizam daleko značajniji za ekonomiju ove države i da su resursni potencijali relativno nepovoljni za

poljoprivrednu proizvodnju. U Srbiji, Bosni i Hercegovini i Severnoj Makedoniji se udeo zaposlenih kretao u rasponu od 15 do 25%, što je četiri do pet puta više nego što je prosek EU. U Albaniji je udeo zaposlenosti u poljoprivredi na jako visokom nivou (oko 40%).

Grafikon 1. Indikatori ekonomske relevantnosti poljoprivrede u državama Zapadnog Balkana i EU (prosečne vrednosti za period 2015-2018)



Najčešći indikator privredne razvijenosti je bruto domaći proizvod po glavi stanovnika, ali i udeo poljoprivrede u formiranju bruto domaćeg proizvoda može poslužiti kao koristan indikator, u skladu sa ranije navedenom zakonitošću da razvijenije države uglavnom imaju niži udeo ovog sektora u BDP-u. Od država Zapadnog Balkana, najveći udeo ostvaren je u Albaniji, i u proseku iznosi oko 18%. U ostalim državama Zapadnog Balkana, udeo agrarnog sektora je na značajno nižem nivou i kreće se u rasponu od 6 do 10%, uz prisutan pad značaja agrarnog sektora u formiranju BDP-a. Svakako, značaj agrarnog sektora u državama Zapadnog Balkana je daleko veći nego u Evropskoj uniji u kojoj doprinos poljoprivrede u formiranju BDP-a ne prelazi 2% (u najrazvijenijim državama taj udeo je manji i od 1%). Česte su debate da li sektor koji ima tako nisku ekonomsku relevantnost zaslužuje tako veliku pažnju, pogotovo kada je u pitanju državna podrška, međutim, kao što je već spomenuto, značaj agrarnog sektora je multidimenzionalan i nedovoljno je sagledavati ga samo kroz njegov ekonomski doprinos. Ukoliko se pogleda privredni razvoj država Evropske unije, može se očekivati da će i u državama Zapadnog Balkana sa razvojem drugih sektora, ekonomska relevantnost agrarnog sektora biti sve manja.

Najveći udeo poljoprivrednih proizvoda u ukupnoj vrednosti izvoza prisutan je u Srbiji, gde jednu petinu vrednosti izvoza čine poljoprivredni proizvodi. Visok udeo poljoprivrede u zaposlenosti i formiranju BDP-a, a relativno nizak udeo poljoprivrednih

proizvoda u ukupnom izvozu Albanije (oko 5%) implicira da se veći deo proizvodnje realizuje na domaćem tržištu. U EU poljoprivredni proizvodi čine 9% vrednosti izvoza robe. U svim državama osim Severne Makedonije prisutan je rast udela poljoprivrednih proizvoda u ukupnoj vrednosti izvoza u posmatranom periodu.

Potrebno je još napomenuti, da ukoliko se ne posmatra samo sektor poljoprivrede, već čitav agrobiznis sektor kao celina, značaj ovog sektora je daleko veći, jer uključuje i industriju hrane, pića i duvana. Takođe, poljoprivreda je veoma značajna i iz perspektive potrošača, jer razvijen agrarni sektor omogućava stabilnu ponudu hrane po pristupačnim cenama, što je neophodan uslov blagostanja stanovništva. U državama Zapadnog Balkana, udeo potrošnje domaćinstava za hranu i piće je i dalje na visokom nivou (u Srbiji prema podacima RZS-a iznosi oko 30%). Logično, visok udeo osnovnih životnih namirnica u strukturi potrošnje ukazuje na relativno lošiji životni standard.

1.2. Karakteristike poljoprivrednih gazdinstava

U stručnoj literaturi kao jedan od osnovnih razloga slabije razvijenosti poljoprivrede država Zapadnog Balkana navodi se to što ove države imaju velik broj malih poljoprivrednih gazdinstava i što je veoma mala prosečna veličina gazdinstva. Nažalost, ne postoji vremenska serija podataka o prosečnoj veličini poljoprivrednog gazdinstva, međutim, na osnovu stručne literature i nacionalnih baza podataka, moguće je napraviti uporedi pregled za države Zapadnog Balkana i EU, uz napomenu da se podaci za pojedinačne države ne odnose na istu godinu, tako da je prosečna veličina za čitav region samo aprokcimacija na osnovu dostupnih podataka, kao što je prikazano u okviru **Tabele 1.**

Tabela 1. Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva.							
	Albanija	BiH	Crna Gora	Severna Makedonija	Srbija	Zapadni Balkan	EU
Broj PG (u 1000)	350	515	49	171	565	1.650	10.321
Ukupna korišćena površina PG	980	1.700	294	316	3.476	6.766	171.288
Prosečna veličina PG (ha)	2,80	3,30	6,00	1,85	6,16	4,10	16,60
Godina prikupljanja podatka	2012.	2012.	2010.	2013.	2018.	2010-2018	2016.

Prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva u državama Zapadnog Balkana iznosi 4,1 hektar po gazdinstvu, što je četiri puta manje od proseka EU (16,6 hektara po poljoprivrednom gazdinstvu). Od država Zapadnog Balkana, najmanja prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva je prisutna u Severnoj Makedoniji (1,85 hektara), dok je najveća prosečna veličina u Srbiji, uz napomenu da su za ostale države podaci stariji, pa je uporedivost upitna. Ovakva struktura implicira da postoji veliki broj malih porodičnih poljoprivrednih gazdinstva za koje je karakteristična tradicionalna proizvodnja.

Pored same veličine poljoprivrednog gazdinstva, bitne su i karakteristike menadžera poljoprivrednog gazdinstava. Prosečna starost vlasnika poljoprivrednog gazdinstva je 46 godina u Makedoniji, 49 godina u Bosni i Hercegovini i 53 godine u Srbiji. Ono što je dodatno zabrinjavajuće je što je u Srbiji velik udeo poljoprivrednika starijih od 65 godina, čak 39%, dok je samo 3,3% mladih od 35 godina. U Crnoj Gori je udeo radno angažovanih lica starijih od 65 godina 23,58%. Svi ovi indikatori ukazuju da je na području Zapadnog Balkana prisutna nepovoljna starosna struktura lica angažovanih u agrarnom sektoru. Situacija nije bolja ni na teritoriji EU, gde je 33% poljoprivrednika starije od 65 godina. Postoji više razloga zbog čega je ovakva starosna struktura relativno normalna pojava u agrarnom sektoru. Postoji nekoliko problema zbog kojih mladi odustaju od poljoprivredne proizvodnje. Prvi razlog je što je sistem obrazovanja takav da se poljoprivredne veštine diskriminišu i poljoprivredu kao zanimanje gubi atraktivnost. Kao drugi razlog, navodi se to što države favorizuju velika gazdinstva i diskriminišu ruralne sredine u odnosu na urbana sa stanovišta infrastrukturnih projekata. I kao treći problem, ističe se problem mladih da dođu do poljoprivrednog zemljišta jer je ono uglavnom u vlasništvu starijih poljoprivrednika. I pored ovih razloga, možda je i najznačajniji to što se zanimanja koja nisu vezana za poljoprivredu smatraju atraktivnijim i podrazumevaju urbani stil života kom savremeno potrošačko društvo svakako teži. Teško je proceniti da li će i kada doći do promene ovakvog trenda i revitalizacije ruralnih područja na globalnom nivou.

Visoki nivo obrazovanja u Srbiji ima samo 6,5% menadžera poljoprivrednog gazdinstva, a samo 1,5% je završilo višu poljoprivrednu ili fakultet. Takođe, srednjoškolsko obrazovanje iz oblasti poljoprivrede ima samo 2,6% poljoprivrednika. Posmatrano prema ekonomskoj veličini gazdinstava, sa porastom ekonomske veličine gazdinstava, raste udeo gazdinstava čiji su upravnici imali više nivoa obuke, a opada udeo gazdinstava čiji su upravnici u svom radu oslonjeni na praktično iskustvo. Čak 60% menadžera ima samo poljoprivredno iskustvo stečeno praksom. Zanimljivo je da je slična situacija i na području Evropske unije, s tim da postoje značajne razlike između „starih“ država članica i „novih“. U državama koje su pristupile EU nakon 2004.

godine, udeo menadžera koji imaju samo poljoprivredno iskustvo stečeno praksom je 82%, dok je za države EU-6 (Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg) samo 18%.

Tri navedena problema država Zapadnog Balkana koja se tiču poljoprivrednih gazdinstava: mala veličina poljoprivrednih gazdinstava, loša demografska struktura i neadekvatan nivo obrazovanja poljoprivrednika, predstavljaju možda i ključno ograničenje za primenu novih tehnologija u poljoprivrednoj proizvodnji. Problem nivoa obrazovanja se može svrstati u opšti sistemski problem za koji je relativno teško naći rešenje, dok mala prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva predstavlja problem koji će se najverovatnije rešiti sa opštim privrednim razvojem, kada se otvore mogućnosti za zapošljavanje u drugim sektorima privrede, što će dovesti do značajnijeg odliva stanovništva iz poljoprivrednog sektora i oslobodiće se određeni zemljišni resursi.

1.3. Struktura poljoprivredne proizvodnje

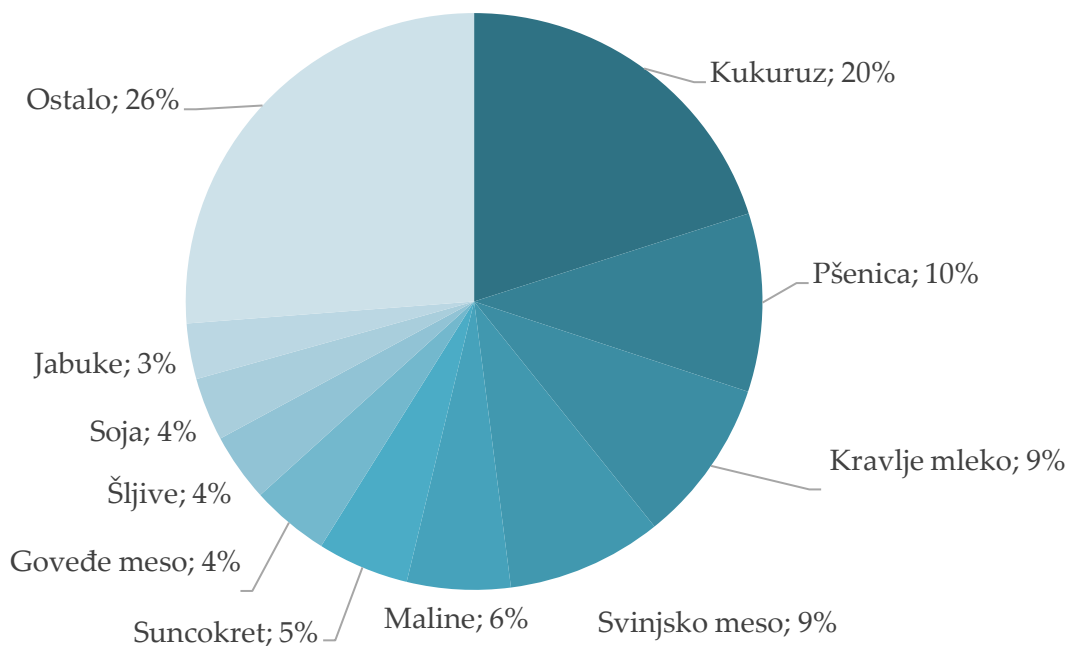
Struktura poljoprivredne proizvodnje u Srbiji značajno se razlikuje od ostalih država Zapadnog Balkana pre svega zbog značajnijeg prisustva ratarskih kultura, što je u skladu sa agroekološkim uslovima koje su karakteristika ove države (**Grafikon 2**). Pored ratarskih kultura, značajna su i dva proizvoda stočarstva: kravlje mleko i svinjsko meso. Međutim, za ova dva sektora su karakteristični određeni tržišni problemi, posebno za sektor mlekarstva. Naime, mala poljoprivredna gazdinstva koja se bave proizvodnjom mleka su u podređenom položaju u odnosu na mlekare zbog prisustva oligopsona, ako ne i monopsona na tržištu mleka, zbog čega se ovi proizvođači uglavnom suočavaju sa niskom otkupnom cenom mleka. Najverovatnije je to jedan od uzroka zbog kog otkupljivači i prerađivači mleka ostvaruju značajno veći nivo profitabilnosti od poljoprivrednih gazdinstava koje proizvode mleko.

Maline i šljive su najznačajniji proizvodi voćarstva u Srbiji. Prema podacima FAOSTAT-a za 2018. godinu Srbija je treća u svetu po količini proizvedene maline sa udelom od 14,9%. Ispred Srbije su samo Rusija (19%) i Meksiko (15,3%). Proizvodnja maline je radno intenzivna zbog čega zahteva angažovanje relativno velikog broja sezonskih radnika, što ima veliki socioekonomski značaj za ruralne regije planinskog dela Srbije.

Srbija je povoljno područje za proizvodnju industrijskog bilja, a posebno suncokreta i soje, o čemu svedoče relativno visoki prosečni prinosi po hektaru u odnosu na druge države Evrope. Prema podacima FAOSTAT-a, po visini ostvarenih prinosa po hektaru (trogodišnji prosek za period 2016-2018.) Srbija zauzima 4. mesto u Evropi kod oba

proizvoda. Suncokret se uglavnom prerađuje u ulje, za šta Srbija ima razvijenu prerađivačku industriju. Proizvodnja soje u Srbiji u budućnosti može biti veoma značajna, jer na globalnom tržištu je sve više prisutna genetski modifikovana soja koja u mnogim državama nije dozvoljena, pa se može očekivati rast tražnje za sojom koja nije proizvedena ovom tehnologijom. Ukoliko se nastavi rast tražnje za organskim proizvodima, može se očekivati da će organska soja biti neophodna sirovina za stočarsku proizvodnju. Za Srbiju je karakteristična tradicionalna proizvodnja mesa, pogotovo suhomesnatih proizvoda, a najveći problem predstavlja nedostatak standarda i kontrole proizvodnje zbog kojih se ugrožava prehrambena bezbednost. Poboljšanje kvaliteta, proizvodnja u okvirima međunarodnih standarda kvaliteta, kao i kreiranje prepoznatljivih brendova su ključni za povećanje konkurentnosti ovih proizvoda na međunarodnom tržištu.

Grafikon 2. Deset najznačajnijih proizvoda prema udelu u vrednosti poljoprivredne proizvodnje Srbije za 2018. godinu



Nekoliko zaključaka je moguće izdvojiti kada je u pitanju struktura vrednosti poljoprivredne proizvodnje u Srbiji:

- U Srbiji visok udeo u ukupnoj proizvodnji čine ratarske kulture, što je u skladu sa resursnim potencijalima.
- Proizvodnja mesa, kao proizvoda više vrednosti, uglavnom nije dovoljno zastupljena, iako postoje potencijali za ove linije proizvodnje.

- Proizvodi voćarstva koji se tradicionalno proizvode u ovom regionu, kao što su šljive, maline, grožđe i jabuke, imaju značajan udeo u vrednosti proizvodnje, što ukazuje da postoji sirovinska osnova za proizvodnju proizvoda više vrednosti kao što su vina, bezalkoholna i alkoholna pića, što potencijalno može povećati konkurentnost ovih proizvoda.
- Proizvodnja se uglavnom odvija na tradicionalnim poljoprivrednim gazdinstvima iz čega proizilaze mnogi problemi koji se tiču konkurentnosti ovih proizvoda na međunarodnom tržištu, a koji se pre svega tiču standarda kvaliteta.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR AGRARNE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI

2.1. Zakonodavno – pravna regulativa u oblasti poljoprivrede

Krovni zakon u oblasti poljoprivrede je *Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije*. Ovim zakonom određuju se: (1) ciljevi poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, (2) način ostvarivanja ciljeva poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, (3) Registar poljoprivrednih gazinstava, (4) evidentiranje i izveštavanje u poljoprivredi i (5) nadzor nad sprovođenjem zakona.

Prema Zakonu o poljoprivredi i ruralnom razvoju, poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja obuhvataju mere i instrumente koje sprovode nadležni subjekti, a u cilju:

1. Rasta proizvodnje i stabilnosti dohotka proizvođača;
2. Rasta konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološkog unapređenja sektora poljoprivrede;
3. Održivog upravljanja resursima i zaštite životne sredine;
4. Unapređenja kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenja siromaštva;
5. Efikasnog upravljanja javnim politikama i unapređenja institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije usvojen je 2013. godine. Zakonom se uređuju sledeće oblasti:

- Vrste podsticaja;
- Način korišćenja podsticaja;
- Registar podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju;
- Uslove za ostvarivanje prava na korišćenje podsticaja.

Obim sredstava za isplatu podsticaja, koji propisuje Vlada Republike Srbije, ne može biti manji od 5% budžeta države za odgovarajuću godinu. Pravo na korišćenje podsticaja imaju poljoprivredna gazdinstva koja su upisana u Registar, jedinice lokalne samouprave, kao i druga lica i organizacije. Porodična poljoprivredna gazdinstva, takođe mogu biti korisnici budžetskih podsticaja. U zavisnosti od toga da li su tržišno usmerena ili ne, ova gazdinstva se dele u dve kategorije: komercijalna i nekomercijalna porodična poljoprivredna gazdinstva.

Prema ovom zakonu, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije u obavezi je da do 30. juna tekuće godine objavi izveštaj o stanju u poljoprivredi uprethodnoj kalendarskoj godini. Ovaj izveštaj, koji nosi naziv Zelena knjiga, sadrži ocenu stanja i ekonomskog položaja poljoprivrede, kao i efekte realizacije mera agrarne politike.

2.2. Institucije u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Republici Srbiji

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije je ključna institucija u oblasti agrara koja obavlja poslove državne uprave vezane za strategiju i politiku razvoja poljoprivrede i prehrambene industrije. Ministarstvo je organizovano u nekoliko sektora:

- Sektor za poljoprivrednu politiku;
- Sektor za ruralni razvoj;
- Sektor za pravne i normativne poslove;
- Sektor za poljoprivredne inspekcije;
- Sekretarijat;
- Kabinet ministra, i
- Grupa za internu reviziju.

Shodno svojim nadležnostima, u okviru Ministarstva funkcioniše sedam uprava:

1. uprava za veterinu,
2. uprava za šume,
3. uprava za poljoprivredno zemljište,
4. uprava za zaštitu bilja,
5. uprava za agrarna plaćanja,
6. direkcija za vode i
7. direkcija za nacionalne referentne laboratorije.

Sektor za poljoprivrednu politiku u svojoj nadležnosti ima sledeće aktivnosti:

- Praćenje domaće i svetske poljoprivredne proizvodnje, potrošnje, prerade, cena i trgovine primarnim poljoprivrednim proizvodima, organskim proizvodima, proizvodima ribarstva i prehrambene industrije;
- Priprema stručne osnove za izradu propisa iz oblasti poljoprivrede i njihovo usklađivanje sa pravnom regulativom Evropske unije u oblasti agrara;
- Učešće u izradi strateških dokumenata u oblasti poljoprivrede;
- Predlaganje načina raspodele budžetskih sredstava za poljoprivredu;

- Predlaganje mera agrarne politike, kao i njihovo praćenje i ocenjivanje ostvarenih efekata;
- Priprema informacija i dokumenata za proces pregovora sa Evropskom unijom i Svetskom trgovinskom organizacijom.

Sektor je podeljen na grupe, odnosno uže organizacione jedinice sa tačno definisanim nadležnostima: grupa za proizvodnju i tržište ratarskih proizvoda; grupa za proizvodnju i tržište voća, povrća i jakih alkoholnih pića; odsek za analitiku i statistiku; odsek za označavanje hrane, šeme kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda i organsku proizvodnju; grupa za stočarstvo i preradu stočarskih proizvoda; grupa za vinogradarstvo i vinarstvo, kao i grupa za praćenje uticaja klime na sektor poljoprivrede.

Sektor za ruralni razvoj obavlja poslove koji se odnose na izradu, praćenje i sprovođenje IPARD programa, kao i Nacionalnog programa za ruralni razvoj. Osnovni cilj ovog sektora je povećanje efikasnosti i unapređenje efektivnosti mera ruralnog razvoja i socioekonomskih aspekata života u ruralnoj sredini. Takođe, sektor obezbeđuje podršku diverzifikaciji ruralne ekonomije i podstiče razvoj nepoljoprivrednih delatnosti kojima se deluje pozitivno na stabilnost dohotka poljoprivrednih gazdinstava i podizanje nivoa životnog standarda ruralne populacije.

3. STRATEGIJA RAZVOJA POLJOPRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE I MERE AGRARNE POLITIKE

3.1. Strateški okvir razvoja poljoprivrede

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024. godine predstavlja osnovni i dugoročni strateški dokument kojim su definisani ciljevi, prioriteti i okviri političkih i institucionalnih reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izrada ovog razvojnog dokumenta motivisana je potrebom da se novim konceptom agrarne politike i politike ruralnog razvoja odgovori na sve brojnije izazove koji stoje pred agrarnim sektorom u procesu evropskih integracija.

Na osnovu aktuelnog stanja agroindustrijskog sektora, kao i stanja u ruralnim područjima Republike Srbije, u ovom strateškom dokumentu pošlo se od vizije budućeg funkcionisanja i razvoja poljoprivrede i sela. Naime, realizacijom mera i aktivnosti koje su propisane ovim razvojnim dokumentom, nastoji se da po isteku planiranog perioda, odnosno 2024. godine poljoprivreda Republike Srbije bude sektor čije je funkcionisanje i razvoj zasnovan na znanju, modernim tehnologijama i standardima. Od takvog sistema se očekuje da potrošačima na domaćem, ali i inostranom tržištu ponudi inovativne proizvode, a proizvođačima stabilan i održiv dohodak. Dalje, vizija Strategije ide u pravcu ostvarivanja ekološke, ekonomske i socijalne održivosti, kako bi se prirodnim resursima gazdovalo na racionalan način, a mlado stanovništvo ekonomski motivisalo za život na selu i rad u poljoprivredi.

Saglasno viziji, u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja definisani su ciljevi čije ostvarivanje se očekuje u periodu do 2024. godine:

- Rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;
- Rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede;
- Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
- Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
- Efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

Na osnovu analize stanja i uočenih unutrašnjih i spoljnjih izazova, u Strategiji je definisano četrnaest prioriteta područja delovanja, kao i operativni ciljevi za svako prioritarno područje. Prepoznat kao faktor koji utiče na konkurentnost poljoprivrede,

sistem za prenos znanja i difuziju inovacija, odnosno **savetodavni sistem**, u Strategiji je postavljen kao jedno od prioritetnih područja delovanja.

3.2. Vrste podsticaja i mere podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji

Izbor mera agrarne politike određen je, pre svega, u saglasnosti sa nacionalnim prioritetima definisanim u Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period od 2014. do 2024. godine. Istovremeno, uvažene su potrebe za postupnim prilagođavanjem nacionalne agrarne politike sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije. Prilikom određivanja mera podrške za razvoj poljoprivrede uzete su u obzir:

- Potrebe za usklađenošću mera sa Sporazumom o poljoprivredi Svetske trgovinske organizacije;
- Potrebe definisanja kriterijuma i jasnih procedura za ostvarivanje prava na podršku;
- Principi obaveznog ispunjenja određenih zahteva, u slučajevima gde je to moguće, sa Zajedničkom agrarnom politikom Evropske unije;
- Principi postepenog uvođenja novih i ukidanja postojećih mera agrarne politike;
- Izbegavanje uvođenja komplikovanih šema.

Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakonom o budžetu Republike Srbije na godišnjem nivou definišu se obim sredstava, vrste i maksimalni iznosi po vrstama subvencija u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Sredstva agrarnog budžeta raspoređena su na sledeće četiri programske aktivnosti, odnosno namene:

- direktna plaćanja,
- mere ruralnog razvoja,
- kreditna podrška poljoprivredi, i
- posebni podsticaji.

U okviru programske aktivnosti **direktna plaćanja** nalaze se subvencije namenjene poljoprivrednoj proizvodnji. Direktna podrška, uvedena je po ugledu na Zajedničku agrarnu politiku Evropske unije i obuhvata podsticaje za biljnu i stočarsku proizvodnju. **Direktna plaćanja obuhvataju tri vrste subvencija: premije, podsticaji za proizvodnju i regresi.** Premije za mleko su vrsta subvencija koja ima značajan udeo u ukupnim budžetskim sredstvima namenjenim poljoprivredi. Pravo na ostvarivanje premije ima poljoprivredno gazdinstvo koje je upisano u Registar, prijavilo vrstu i broj životinja i

izvršilo obeležavanje i registraciju grla u Centralnoj bazi podataka o obeležavanju životinja.

Posebna vrsta subvencija isplaćuje se gazdinstvima za proizvodnju mleka u otežanim uslovima rada u poljoprivredi. Podsticaji za proizvodnju utvrđuju se posebno za biljnu, a posebno za stočarsku proizvodnju. U biljnoj proizvodnji postoje osnovni podsticaji i proizvodno vezani podsticaji. **Osnovni podsticaji ostvaruju se po hektaru biljne proizvodnje.** Pravo na korišćenje osnovnih podsticaja ima pravno ili fizičko lice koje je upisano u Registar kao nosilac komercijalnog poljoprivrednog gazdinstva. Podsticaji se ostvaruju za zasejane površine pod odgovarajućom kulturom do najviše 20 hektara obradivog poljoprivrednog zemljišta. Proizvodno vezane subvencije ostvaruju se po površini biljne proizvodnje uz minimalno ostvaren prinos po hektaru za određenu vrstu biljne proizvodnje i određenu kulturu poljoprivrednih proizvoda.

Podsticaji u stočarstvu isplaćuju se za: kvalitetne priplodne mlečne krave; kvalitetne priplodne tovne krave; krave za ugoj teladi za tov; krave doilje; kvalitetne priplodne ovce i koze; kvalitetne priplodne krmače; tov junadi; tov jagnjadi; tov jaradi i tov svinja. Ove subvencije isplaćuju se u odgovarajućem iznosu po grlu, a pravo na njih imaju registrovana poljoprivredna gazdinstva koja su izvršila obeležavanje i registraciju grla u Centralnoj bazi podataka o obeležavanju životinja. Takođe, iz agrarnog budžeta isplaćuju se subvencije u živinarstvu i ribarstvu. Regresi se isplaćuju za kupljeno gorivo, đubrivo, seme i drugi reproduktivni materijal, kao i za troškove skladištenja u javnim skladištima. Regresi za gorivo, đubrivo i seme isplaćuju se u odgovarajućem iznosu po hektaru za istu površinu za koju može da se ostvari pravo na osnovne podsticaje. Regresi za troškove skladištenja u javnim skladištima isplaćuju se u minimalnom iznosu od 40% od troškova skladištenja.

Podsticaji za **mere ruralnog razvoja** obuhvataju podršku programima koji se odnose na:

- unapređenje konkurentnosti;
- očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa;
- diverzifikaciju dohotka i unapređenja kvaliteta života u ruralnim područjima;
- pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja, i
- unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja.

Posebni podsticaji su budžetske subvencije koje su namenjene poljoprivredi i ruralnom razvoju u Republici Srbiji, a pokivaju sledeće oblasti:

- podsticaji za marketing – informacione sisteme u poljoprivredi;
- podsticaji za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima;

- podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa, radi ostvarivanja odgajivačkih ciljeva u stočarstvu;
- podsticaji za promotivne aktivnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju, i
- podsticaji za proizvodnju sadnog materijala i sertifikaciju i klonsku selekciju.

Podsticaji za marketing-informacione sisteme u poljoprivredi su plaćanja za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka o kretanjima cena odabranih poljoprivrednih proizvoda. Podsticaji za uspostavljanje, razvoj i funkcionisanje sistema računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima su plaćanja za prikupljanje, obradu, analizu i diseminaciju definisanih računovodstvenih i ekonomskih podataka sa odabranih poljoprivrednih gazdinstava. Podsticaji za sprovođenje odgajivačkih programa, radi ostvarivanja odgajivačkih ciljeva u stočarstvu su podsticaji za: kontrolu produktivnosti priplodnih i kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; odabiranje i proizvodnju priplodnih i kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; odabiranje i korišćenje kvalitetnih muških i ženskih priplodnih domaćih životinja za proizvodnju; ispitivanje prenošenja osobina na potomstvo kvalitetnih priplodnih domaćih životinja; kontrolisano razmnožavanje domaćih životinja; vođenje matične evidencije domaćih životinja; proizvodnju i uvođenje u proizvodnju drugih rasa i novonastalih rasa i hibrida domaćih životinja; druge odgajivačke i zootehničke mere.

Podsticaji za promotivne aktivnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju su plaćanja koja se odobravaju za organizovanje, odnosno učešće na naučno-stručnim skupovima, seminarima, radionicama, predavanjima, privrednim manifestacijama, sajmovima i izložbama iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Podsticaji za proizvodnju sadnog materijala i sertifikaciju i klonsku selekciju su plaćanja za podizanje matičnih zasada voćaka, vinove loze i drugih biljnih vrsta, proizvodnju sadnog materijala, kao i za nabavku opreme, tehničkih sredstava, biljnog materijala, održanje kolekcija i drugo u cilju proizvodnje i sertifikacije sadnog materijala i klonske selekcije sorti voćaka, vinove loze i drugih biljnih sorti.

Kreditna podrška je vrsta podsticaja kojima se poljoprivrednim gazdinstvima olakšava pristup kreditnim sredstvima. Pravo na ostvarivanje ovog vida podrške imaju pravna i fizička lica koja su u Registru upisana kao nosioci komercijalnog poljoprivrednog gazdinstva.

U ukupnom iznosu budžetskih sredstava namenjenih poljoprivredi u periodu od 2013. do 2017. godine, direktna plaćanja imaju najveće učešće i ono iznosi oko 86,79%. Mere ruralnog razvoja u ukupnom agrarnom budžetu učestvuju sa 9,57%, dok je kreditna podrška prisutna sa 2,05%, a posebni podsticaji sa svega 1,59%.

4. EVROPSKE INTEGRACIJE I AGRARNA POLITIKA SRBIJE

4.1. Pretpristupna pomoć Evropske unije

Nakon pada Berlinskog zida stvorila se mogućnost proširenja EU na istok, međutim, države koje su bile socijalističke privrede značajno su se razlikovale u nivou razvijenosti i društvenom uređenju od država EU. Pristupanje EU podrazumeva harmonizaciju mnogih zakona i izgradnju institucionalnog okvira, koji su zahvaljujući višedecenijskoj evoluciji postali veoma složeni i predstavljali su ogromnu barijeru za integraciju država Centralnoistočne Evrope. Kako bi se ove barijere otklonile, EU je vremenom razvila mnoge programe pomoći državama koje su kandidati za članstvo. U periodu od 2000. do 2006. godine državama u procesu pridruživanja Evropskoj uniji na raspolaganju su bila četiri finansijska instrumenta:

- PHARE program pretprisupne pomoći otpočeo je 1989. godine. Sve države koje su od 1989. do 2006. godine bile kandidati za članstvo u Evropskoj uniji imale su mogućnost da koriste sredstva ovog programa i to u oblasti izgradnje institucija, razvoja preduzetništva i regionalne saradnje i razvoja. Kao posebno značajni sektori izdvojeni su: poljoprivreda, zaštita životne sredine, finansijski sektor i pravosudni sistem.
- ISPA program pretpristupne pomoći trajao je od 2000. do 2006. godine. Zemlje korisnice ovog programa bile su: Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija.
- CARDS program predstavlja program pretpristupne pomoći zemljama Zapadnog Balkana usvojen u decembru 2000. godine. Cilj programa je podrška zemljama regiona u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.
- SAPARD je program pretpristupne pomoći zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj osnovan u junu 1999. godine i bio je prvi program pomoći usmeren specifično na oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja. Funkcija ovog programa bila je pomoć državama kandidatima u procesu reforme agrarnog sektora kako bi se omogućila implementacija pravnih propisa EU u ovoj oblasti.

Ovi programi pomoći su 2006. godine **objedinjeni u IPA program** (Instrument pretpristupne pomoći) za period od 2007. do 2013. godine koji se sastojao od pet komponenti:

- Podrška tranzicionom procesu i izgradnji institucija;
- Podrška uspostavljanju prekogranične saradnje;
- Podrška politikama regionalnog razvoja;
- Podrška razvoju ljudskih resursa, i
- Podrška ruralnom razvoju (IPARD).

4.2. IPARD u Srbiji

U poslednjem budžetskom periodu koji se odnosi na period 2014. do 2020. godine, EU je redefinisala IPA program. Novi program (IPA 2) se sastoji od 8 komponenti:

1. izgradnja institucija i kapaciteta,
2. društveno-ekonomski i regionalni razvoj,
3. zapošljavanje,
4. socijalna politika,
5. obrazovanje,
6. unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa,
7. poljoprivreda i ruralni razvoj (IPARD 2),
8. regionalna i teritorijalna saradnja.

Pretpristupna pomoć za poljoprivredu i ruralni razvoj je od velikog značaja za države Zapadnog Balkana koje karakteriše relativno niska podrška po hektaru u odnosu na EU (prosek za Zapadni Balkan je 65 evra po hektaru, dok je u EU 260 evra po hektaru), što ukazuje na veliku finansijsku limitiranost ovih država. Upravo IPARD 2 program predstavlja jednu od opcija dopune agrarnog budžeta, a ova sredstva su dostupna samo za države kandidate. U Tabeli 2. prikazan je iznos sredstava dostupnih putem ovog programa za države kandidate u periodu od 2014. do 2020. godine.

Tabela 2. Dostupna sredstva u okviru IPARD 2 programa u milionima evra

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ukupno
Albanija	0	0	13	14	12	16	16	71
Crna Gora	0	5	5	6	7	8	8	39
Severna Makedonija	5	5	5	6	10	14	15	60
Srbija	0	15	20	25	30	40	45	175

IPARD 2 program je predviđao jedanaest mera kojima se obezbeđuje podrška ciljnim oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, a svakoj državi je data sloboda u odabiru

mera koje će koristiti. Od mogućih jedanaest mera Srbija je koristila četiri različite mere:

- Mera 1 - Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava;
- Mera 3 - Investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva;
- Mera 7 - Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja;
- Mera 9 - Tehnička pomoć: treninzi, analize, monitoring, izgradnja kapaciteta i priprema za lokalne akcione grupe.

Stepen iskorišćenosti raspoloživih sredstava IPARD programa zavisi od više faktora, kao što su institucionalna pripremljenost, informisanost i edukacija poljoprivrednika. Iskustva zemalja koje su ranije ušle u proces pridruživanja Evropskoj uniji potvrđuju pozitivan uticaj IPARD programa na ruralnu ekonomiju. Iako je finansijski doprinos veoma značajan IPARD fondova za države Zapadnog Balkana, moguće je da je realni doprinos daleko veći. Naime, implementacija IPARD-a podrazumeva i izgradnju određenih institucionalnih kapaciteta, prenos znanja i adaptaciju na nove izazove zbog čega je „nevidljivi“ efekat daleko veći.

U svom izveštaju o napretku Srbije Evropska komisija ukazuje na ključne aktivnosti u narednom periodu koje se tiču poljoprivrede, ruralnog razvoja i bezbednosti hrane:

- ubrzavanje obrade prijava za mere koje su već poverene u sklopu programa IPARD II da bi se izbegao gubitak fondova EU;
- nastavak sprovođenja akcionog plana kako bi se obezbedilo usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede, ruralnog razvoja, bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike;
- jačanje administrativnih kapaciteta direkcija za veterinarske, fitosanitarne i nacionalne referentne laboratorije, i
- poboljšavanje primene pristupa zasnovanog na proceni rizika u pogledu zvanične kontrole uvoza.

Pitanja

- Objasnite ekonomsku relevantnost poljoprivrede Srbije!
- Objasnite karakteristike poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji!
- Objasnite strukturu poljoprivredne proizvodnje u Srbiji! Koji su nedostaci takve strukture?
- Navedite osnovne odrednice *Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije*!
- Objasnite funkcije i organizaciju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije!
- Objasnite osnovne karakteristike Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024. godine!
- Navedite faktore koji su uticali na određivanje mera podrške za razvoj poljoprivrede!
- Objasnite funkcionisanje direktnih plaćanja u Republici Srbiji!
- Navedite podsticaje za mere ruralnog razvoja u Republici Srbiji!
- Objasnite osnovne karakteristike IPARD programa u Republici Srbiji!