

Na osnovu člana 4. stav 3. Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 41/09 i 10/13 – dr. zakon) i člana 45. stav 1. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US i 44/14),

Vlada donosi

S T R A T E G I J U  
POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE  
ZA PERIOD 2014 – 2024. GODINE

- Objavljeno u „Službenom glasniku RS”, broj 85/14 od 12. avgusta 2014.g.-

## I. UVODNI DEO

### 1.1. Motiv za izradu nove strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja

U nastojanju da se što jasnije trasira pravac budućih reformi poljoprivrednog sektora u sklopu spoljnih i unutrašnjih izazova sa kojima se on suočava, kao i da se definišu mere i aktivnosti za obnovu i aktiviranje razvojnih potencijala ruralnih sredina, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (u daljem tekstu: MPZŽS) pokrenulo je izradu strateškog dokumenta. Rezultat je *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014 – 2024. godine* (u daljem tekstu: Strategija), koja kao osnovni i dugoročni strateški dokument definiše ciljeve, prioritete i okvire političkih i institucionalnih reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Pored toga, ovaj dokument definiše okvir budžetske podrške (ukupno i po stubovima mera), koji nedvosmisleno odražava razvojno opredeljenje nove Strategije. Ovim dokumentom uspostavi će se temelji nove poljoprivredne politike, definisani u skladu sa principima modernog upravljanja javnim politikama i na liniji jasnog opredeljenja MPZŽS za postepeno preuzimanje modela evropske podrške poljoprivredi.

Svaka država ima odgovornost da definiše okvir političkih i institucionalnih promena koje doprinose efikasnijem razvoju poljoprivrednog sektora i blagostanju stanovnika iz ruralnih područja. Da bi ovu svoju ulogu adekvatno ispunila, obaveza države je da stabilnom, dugoročnom i efikasnom politikom reaguje na aktuelne izazove. U tom smislu, izrada ove strategije motivisana je potrebom da se novim konceptom poljoprivredne politike reaguje na unutrašnje i spoljne izazove, kao što su:

1) potreba da se smanji zaostajanje u tehnološkom razvoju za konkurentskim zemljama i omogućio efikasnije suočavanje poljoprivrednog sektora sa efektima klimatskih promena;

2) neophodnost povećanja efikasnosti prehrambenog lanca i konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora;

3) obezbeđivanje stabilnog dohotka i poslovnog okruženja za poljoprivrednike i druge preduzetnike;

4) ostvarivanje ekonomskih, ekoloških i socijalnih ciljeva održivog razvoja, u čemu multifunkcionalna poljoprivreda i ruralni razvoj imaju posebno mesto;

5) spremnost da se odgovori na zahteve proizašle iz procesa priključivanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji (u daljem tekstu: STO) i Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU).

Da bi uspešno odgovorila ovim izazovima, Strategija ima za cilj da definiše:

1. pravce budućeg razvoja poljoprivrede i prehrambene industrije, zasnovane na konceptu održivog razvoja, koji afirmiše očuvanje životne sredine i održivo upravljanje prirodnim resursima;

2. model podrške koji bi vodio ubrzanju razvoja poljoprivredno-prehrambenog sektora, koji ima značajne potencijale za povećanje obima proizvodnje i dugoročno održiv rast konkurentnosti u okruženju širem od lokalno-regionalnog;

3. pravce budućih reformi poljoprivredne politike i institucionalnog okvira, u tri najvažnija segmenta:

1) *reforma poljoprivredne politike* u smislu uvođenja instrumenata agrarne politike koji omogućavaju dinamično restrukturiranje sektora poljoprivrede, efikasno približavanje EU integracijama putem postepenog usklađivanja politike sa principima Zajedničke poljoprivredne politike (u daljem tekstu: ZPP) i modernu ulogu države u upravljanju razvojem poljoprivrede i ruralnih sredina;

2) *usvajanje i potpuna primena zakonodavnog okvira* koji omogućuje pravnu osnovu kako za primenu same Strategije, tako i za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom – *Acquis communautaire*;

3) *institucionalne reforme* koje bi reformom postojećih i izgradnjom nedostajućih delova institucionalnih struktura, omogućile ostvarivanje strateških ciljeva, efikasnu primenu odabrane politike i usklađivanje administrativnih struktura sa zahtevima EU.

U periodu kada Republika Srbija stupa u novu fazu već započetog procesa evropskih integracija, ovom strategijom MPZZŠ izražava spremnost i osposobljenost da permanentno, postepeno i dosledno preuzima elemente evropskog modela poljoprivrede i uvodi ih u svoju političku praksu, obezbeđujući tako u dugoročnoj perspektivi najveće koristi za srpske poljoprivrednike, pravna lica i preduzetnike, kao i stanovnike iz ruralnih područja.

### **Skraćenice**

Skraćenice koje se koriste u tekstu Strategije imaju sledeće značenje:

APM (*Agricultural Policy Measures database*) – Baza podataka za merenje efekata politika ruralnog razvoja;

ARS – Anketa o radnoj snazi;

BDP – Bruto domaći proizvod;

BDV – Bruto dodata vrednost;

BRC (*British Retail Consortium*) – Konzorcijum britanskih trgovinskih kuća;

CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*) – Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi;

EBRD (*European Bank for Reconstruction and Development*) – Evropska banka za obnovu i razvoj;

EC (*European Commission*) – Evropska komisija;

EU – Evropska unija;

FADN (*Farm Account Data Network*) – Sistem računovodstvenih podataka na poljoprivrednim gazdinstvima;

FAO (*Food and Agriculture Organization*) – Organizacija za hranu i poljoprivredu;

GIS – Geografski informacioni sistem;

GLOBAL G.A.P. – Standard dobre poljoprivredne prakse;

HNVF – Poljoprivredna područja visoke prirodne vrednosti;

IACS (*Integrated Administration and Control System*) – Integrisani sistem upravljanja i kontrole;

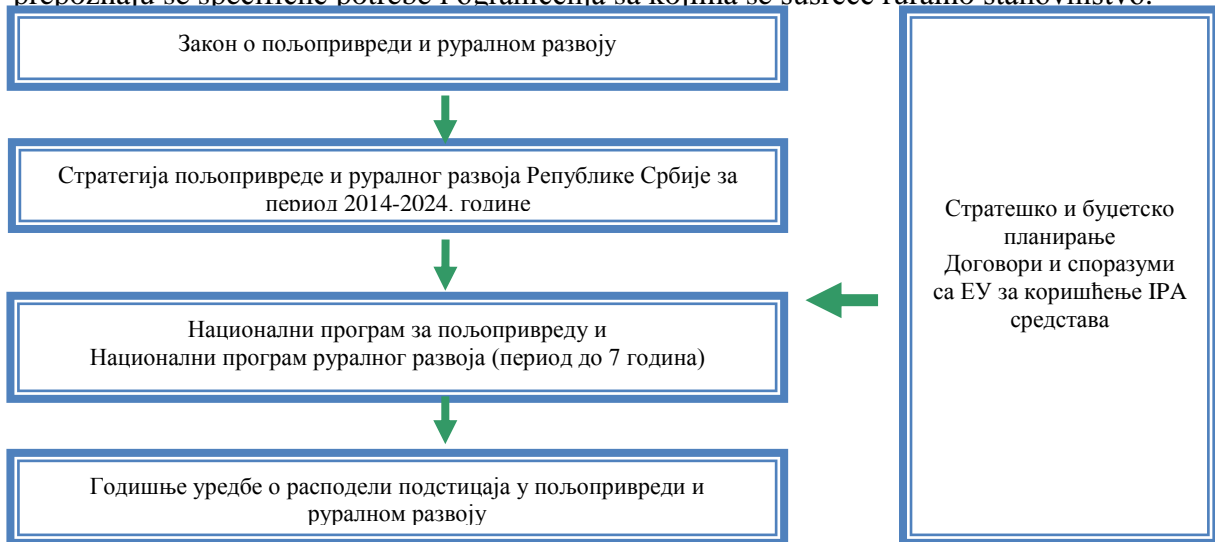
IFS (*International Food Standard*) – Internacionalni standard za hranu;

IPARD (*Instrument for Preaccession Assistance for Rural Development*) – Instrument za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj;  
 IPO (*Initial Public Offers*) – Inicijalne javne ponude;  
 ISDACON (*Inter-Sectoral Working Group for Coordination of Humanitarian and Development Assistance*) – Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u Republici Srbiji;  
 ISO (*International Standard Organization*) – Međunarodna organizacija za standardizaciju;  
 LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) – Veze između akcija ruralnog razvoja;  
 LFA (*Less-Favoured Areas*) – Manje povoljna područja;  
 LIS – LEADER Inicijativa u Republici Srbiji;  
 LPIS (*Land Parcel Identification System*) – Sistem identifikacije zemljišnih parcela;  
 LSMS (*Living Standard Measurement Survey*) – Istraživanje merenja životnog standarda;  
 LSRR – Lokalna strategija ruralnog razvoja;  
 MFN (*Most favourable nation*) – Najpovoljnije nacije;  
 OCD – Organizacija civilnog društva;  
 OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj;  
 OIE – Svetska zdravstvena organizacija za zdravlje životinja;  
 PESTLE analiza (*Political, Economic, Sociological, Technological, Legal, Environmental*) – politička, ekonomska, sociološka, tehnološka, pravna i analiza životne sredine;  
 PIO – Penziona i invalidsko osiguranje;  
 POURP – Područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi;  
 PSSS – Poljoprivredne savetodavne i stručne službe;  
 RZS – Republički zavod za statistiku;  
 SAD – Sjedinjene Američke Države;  
 SAPS (*Simplified area payment scheme*) – Pojednostavljena plaćanja prema površini;  
 SB – Svetska banka;  
 SCG – Srbija i Crna Gora;  
 CMO (*Common Market Organization*) – Zajednička organizacija tržišta;  
 SIEPA (*Serbia Investment and Export Promotion Agency*) – Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza;  
 SRG – Sektorske radne grupe;  
 SRJ – Savezna Republika Jugoslavija;  
 STAR (*Serbian Transition Agriculture Reform*) – Tranziciona reforma poljoprivrede Republike Srbije;  
 SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) – prednosti, slabosti, prilike, pretnje;  
 TBT (*Technical barriers to trade*) – Tehničke prepreke trgovini;  
 UN – Ujedinjene nacije;  
 UNDP (*United Nations Development Programm*) – Program Ujedinjenih nacija za razvoj;  
 USAID (*United States Agency for International Development*) – Američka agencija za međunarodni razvoj.

## 1.2. Pravna osnova za izradu Strategije i veza sa drugim strateškim dokumentima

U Republici Srbiji je tokom poslednjih nekoliko godina usvojen veliki broj dokumenata, strategija i zakona kojima se regulišu značajna pitanja vezana za poljoprivredu i ruralne sredine. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 41/09 i 10/13 – dr. zakon) je u članu 4. propisao da na predlog MPZŽS Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije donosi Vlada, te da se njome određuju dugoročni pravci razvoja poljoprivrede za period od najmanje deset godina. Isti Zakon (čl. 5. i 6) predviđa i usvajanje dva nacionalna programa, koji treba da definišu načine realizacije strateških ciljeva, i to: nacionalni program za poljoprivredu i nacionalni program ruralnog razvoja. Pripremom Strategije, praktično je ispunjen set političkih i zakonskih pretpostavki za pripremu nacionalnih programa razvoja poljoprivrede i ruralnih područja i IPARD programa. Na taj način, država će svim donosiocima odluka, privrednicima i drugim akterima, obezbedi jasnu platformu za njihove buduće aktivnosti (videti Shemu 1).

Osnovni pravci razvoja Republike Srbije, pa tako i okvir razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, definisani su nacionalnim strateškim dokumentima u koje spadaju: Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji, Nacionalna strategija održivog razvoja („Službeni glasnik RS”, broj 57/08), Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije od 2006. do 2012. godine, itd. Većina krovnih strateških dokumenata prepoznaje značaj i ulogu poljoprivrede i ruralnih sredina u privrednom razvoju i očuvanju resursa i životne sredine. Isto tako, posebno u strategijama usvojenim u novije vreme, prepoznaju se specifične potrebe i ograničenja sa kojima se susreće ruralno stanovništvo.



Shema 1. Sistem planiranja politike podrške razvoju poljoprivrede i ruralnih sredina u Republici Srbiji

(Izvor: Sistematizacija napravljena na osnovu Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, zakona o budžetu Republike Srbije i Zakona o Vladi)

Druga relevantna strateška dokumenta na koja se ova strategija oslanja su:

1) Strategija razvoja poljoprivrede Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 78/05), čija su rešenja usled dinamičnih promena ukupnog ambijenta u sektoru poljoprivrede i pojave novih izazova sa kojima se poljoprivreda i ruralne sredine suočavaju, delimično prevaziđena. S druge strane, u nekim segmentima Strategije razvoja poljoprivrede Srbije nema dovoljno jasnih smernica, ili nije predviđen dovoljno širok spektar rešenja, koji treba da ponudi ključni sektorski dokument u novonastalim okolnostima;

2) Nacionalni program za poljoprivredu Republike Srbije od 2010. do 2013. godine („Službeni glasnik RS”, broj 83/10) i Nacionalni program ruralnog razvoja od 2011. do 2013. godine („Službeni glasnik RS”, broj 15/11) su dokumenti kojima se sprovodi Strategija razvoja poljoprivrede Srbije. Oni sadrže set strateških i specifičnih razvojnih ciljeva za period do 2013. godine, sa jasnim fokusom na poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede, šumarstva i prehrambenog sektora, kroz restrukturiranje, razvoj tržišta i tržišnih mehanizama, kao i unapređenje ruralnog razvoja i zaštite životne sredine;

3) Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 59/06) definiše opšte razvojne ciljeve šumarskog sektora Republike Srbije i opredeljujućih mera za postizanje tih ciljeva;

4) Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine („Službeni glasnik RS”, broj 13/11) osvrt se na veze između biodiverziteta i poljoprivrede. Strategija identifikuje konkretne faktore ugrožavanja biodiverziteta iz oblasti poljoprivrede i šumarstva i utvrđuje konkretne mere za njihovo ublažavanje;

5) Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara („Službeni glasnik RS”, broj 33/12) definiše sledeće ciljeve: obezbeđivanje uslova za održivo korišćenje resursa kroz odgovarajuće planiranje svakog bilansa i potrošnje resursa, smanjenje uticaja upotrebe resursa na ekonomiju i životnu sredinu, kao i uspostavljanje indikatora za njihovo praćenje.

### **1.3. Metodologija izrade Strategije**

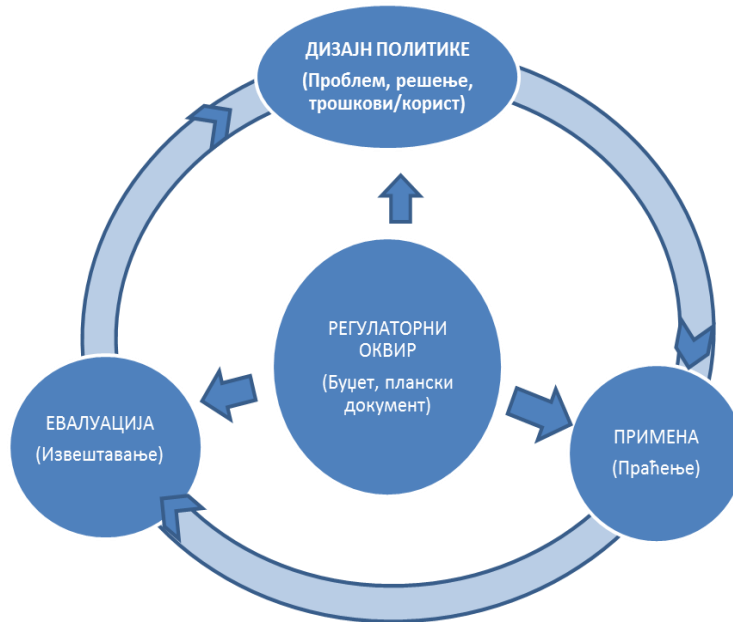
#### **1.3.1. Ciklus javnih politika**

Strategija je pripremljena u skladu sa savremenim principima upravljanja javnim politikama, koji se zasnivaju na ciklusu javne politike (*policy cycle*). Teorija i politička praksa strateškog planiranja potvrdile su da je to najbolji način za kreiranje i operacionalizaciju javnih politika. Koncept ciklusa javne politike odnosi se na nekoliko faza strateškog planiranja, ali se pretežno svode na tri ključna elementa:

1. *Kreiranje javne politike*. Kreiranje javne politike, pa tako i poljoprivredne politike, podrazumeva utvrđivanje razvojnih ciljeva i očekivanih rezultata. U tom smislu, definisanje problema poljoprivrede i ruralnih područja i predlaganje ciljeva čija realizacija vodi do njihovog rešenja, najznačajniji su koraci u procesu kreiranja politike;

2. *Primenu (implementaciju)*. Primena (implementacija) podrazumeva uspešno sprovođenje svih aktivnosti definisanih u okviru procesa kreiranja politike, koje će dovesti do uspešnog ispunjenja svih planiranih ciljeva. Sprovođenje politike je u nadležnosti Vlade i zahteva definisanje odgovornosti pojedinih organa i organizacija, njihovu horizontalnu i vertikalnu povezanost, određivanje stabilnih i transparentnih finansijskih izvora za realizaciju predviđenih rešenja;

3. *Kontrolu i vrednovanje*. Svaka strategija i njen akcioni plan podležu kontroli i vrednovanju. Faza evaluacije i nadgledanja sprovođenja politike predstavlja završni korak, odnosno fazu u kojoj se utvrđuju rezultati i efektivnost sprovedene politike. Evaluacijom se osigurava stalno unapređenje kvaliteta, budući da ona podrazumeva i definisanje korektivnih akcija, ukoliko se za njima ukaže potreba. Naime, od odgovora da li su primenom određene politike postignuti očekivani efekti, zavisi da li će se i u budućnosti sprovoditi ista rešenja, ili ih treba menjati (videti Shemu 2).



Shema 2. Ciklus kreiranja, implementacije i evaluacije javnih politika

Za svaku od opisanih faza određena su pravila i procedure, koja su najčešće definisana zakonskim ili drugim regulativnim mehanizmima. U situacijama kada zakonska rešenja i procedure nisu eksplicitni, kada postoji nedovoljna koordinacija i komunikacija između organa i organizacija, neizbežne su negativne posledice na efikasnost i efektivnost primenjene politike.

Proces pripreme ove strategije, njen koncept i sadržaj, prate zahteve modernog sistema upravljanja javnim politikama prema gore navedenim zahtevima.

## II. ANALIZA STANJA U POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENOM SEKTORU I RURALNIM PODRUČJIMA

### 2.1. Makroekonomski okvir i značaj poljoprivrede za nacionalnu ekonomiju Republike Srbije

#### 2.1.1. Makroekonomski okvir

U pogledu tranzicionih reformi prva decenija XXI veka u Republici Srbiji se može razdvojiti na dve faze. Tokom prve faze sproveden je najveći deo procesa privatizacije i restrukturiranje vitalnih delova privrede, postignuta je makroekonomska stabilnost, započeta je liberalizacija tržišta, konsolidovan je i privatizovan bankarski sektor, započet je proces pridruživanja EU i učinjen je značajan napredak u svim segmentima zakonodavnog prilagođavanja. U ekonomskom smislu, državna politika je bila fokusirana na uspostavljanje i održavanje makroekonomske stabilnosti i ostvarivanje visoke stope privrednog rasta.

Druga faza reformi imala je akcenat na stvaranju podsticajnog privrednog ambijenta za investitore, reformu poreskog sistema i javnog sektora, stvaranje uslova za uspostavljanje privatnog i javnog partnerstva, smanjenje sive ekonomije, kao i druge aktivnosti koje treba da pomognu jačanju kredibiliteta države. Generalno, reforme započete u ovoj fazi nisu imale jednak intenzitet i progres – u nekim segmentima reformisanje je samo započeto, u nekima proces reformi nije tekao kontinuirano, dok je napredak nekih sistemskih reformi daleko odmakao.

Od druge polovine 2008. godine Republika Srbija počinje da se suočava sa negativnim efektima preliivanja globalne krize na domaće ekonomske i finansijske tokove. Efekti krize su se manifestovali najpre u usporavanju, a potom i padu privredne aktivnosti, nastalim kao posledice pada tražnje na domaćem i svetskom tržištu, kao i smanjenog priliva stranog kapitala. Rezultati ovih kretanja ogledali su se u realnom smanjenju BDP-a, zaposlenosti i zarada, dok su sa druge strane rasle potrošačke cene i zaduženost. U 2013. godini došlo je do pozitivnih pomeranja u ukupnom makroekonomskom ambijentu, pre svega, u domenu rasta BDP, smanjenju nezaposlenosti i budžetskog deficita, zaustavljanju rasta inflacije i stabilizaciji kursa domaće valute prema evru.

### 2.1.2. Značaj poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji

Tokom tranzicionog perioda u Republici Srbiji nije došlo do značajnije promene privredne strukture. Od početka XXI veka doprinos poljoprivrede BDP-u je opadao, prvenstveno kao posledica bržeg rasta aktivnosti u neproizvodnim sektorima (pre svega, trgovini). Međutim, udeo poljoprivrede u strukturi BDV privrede Republike Srbije je i dalje veoma visok. U odnosu na prosek zemalja EU (27 država članica), Republika Srbija ima značajno veće učešće BDV sektora poljoprivrede u ukupnom BDV, a značajno niže učešće sektora usluga. Visok udeo poljoprivrede u osnovnim makroekonomskim agregatima Republike Srbije u odnosu na druge zemlje, može se sa jedne strane pripisati bogatim prirodnim resursima i povoljnim klimatskim uslovima za poljoprivrednu proizvodnju, a sa druge strane sporijem procesu strukturnog reformisanja ostatka privrede i zastojima u tom procesu (videti Tabelu 1).

Iako apsolutno izražena zaposlenost u poljoprivredi beleži visoke stope smanjenja, udeo poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti u Republici Srbiji je i dalje veoma visok, među najvišim u Evropi, i iznosi preko 20 %. Ovo se može objasniti visokim udelom zaposlenih na sezonskim i povremenim poslovima u poljoprivredi, koji su tokom krize vrlo osetljivi na kolebanja na tržištu rada.

Tabela 1. Makroekonomski indikatori doprinosa poljoprivrede nacionalnoj ekonomiji

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.*
BDV poljoprivrede, šumarstva, lova i ribolova (mil. RSD)	237.475	218.005	245.128	292.919	279.126	344.320
Učešće BDV poljoprivrede u ukupnom BDV (%)	10,4	9,3	9,9	10,5	9,7	11,4
Zaposlenost u poljoprivredi, šumarstvu, lovu i ribolovu (000 lica)	706,0	622,7	533,0	478,1	467,1	492,0
Učešće poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti (%)	25,0	23,8	22,2	21,2	21,0	21,3
Spoljnotrgovinska razmena						
Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (mil. evra)	1.336	1.395	1.700	1.956	2.131	2.104
Učešće poljoprivrede u ukupnom izvozu robe (%)	18,0	23,4	23,0	23,2	24,1	23,4
Uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (mil. evra)	1.056	991	819	1.053	1.221	1.177
Učešće u ukupnom uvozu robe (%)	6,5	8,7	6,6	7,4	8,3	8,2
Trgovinski bilans poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (mil. evra)	280	404	881	903	910	927
Pokrivenost uvoza izvozom (%)	126,5	140,8	207,6	185,8	174,5	178,8

\*) Preliminarni podaci

Izvor: RZS

Poljoprivredno-prehrambeni proizvodi imaju značajnu ulogu i u spoljnotrgovinskoj razmeni Republike Srbije, naročito u izvozu. Njihovo učešće u ukupnom izvozu ustalilo se poslednjih godina, na oko 23 %. Učešće poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom uvozu raste, i poslednjih godina se kreće na nivou od oko 8 %.

## 2.2. Stanje resursa i životne sredine

### 2.2.1. Zemljište

#### a) Obim, struktura i kvalitet zemljišnih resursa

Republika Srbija raspolaže sa 5,06 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, od čega se 71 % površina koristi na intenzivan način (u vidu oranica, voćnjaka i vinograda), dok 29 % poljoprivrednih površina čine prirodni travnjaci (livade i pašnjaci). Dominantan deo poljoprivrednih površina, 3,3 miliona hektara odnosno 65 %, koristi se u vidu oranica, od čega se oko 7 % godišnje ne koristi (ostaje u vidu ugara ili neobrađenog zemljišta). Pored površina koje se ostavljaju za ugar, značajan deo površina pod livadama i pašnjacima se ne koristi zbog nepristupačnosti, zakorovljenosti ili usled ekonomske neisplativosti. Procene su da se svake godine ne obradi između 200 i 350 hiljada hektara oranica i livada, dok je površina nekorišćenog poljoprivrednog zemljišta sa pašnjacima znatno veća (videti Tabelu 2).

Tabela 2. Obim i struktura poljoprivrednih površina Republike Srbije (000 ha)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Poljoprivredno zemljište, ukupno	5.056	5.058	5.052	5.056	5.053	5.069
oranice i bašte	3.302	3.301	3.295	3.294	3.282	3.298
od kojih ugari i neobrađeno zemljište	199	209	226	224	219	242
Zemljište pod stalnim zasadima	300	298	297	296	293	289
od kojih: voćnjaci	242	240	240	240	239	238
vinogradi	58	58	57	56	54	51
Stalni travnjaci	1.454	1.459	1.460	1.466	1.478	1.482
od kojih: livade	621	625	624	621	641	653
pašnjaci	833	834	836	845	837	829

Izvor: RZS

Prema obimu i strukturi raspoloživih poljoprivrednih površina, Republika Srbija spada u red evropskih zemalja sa povoljnim zemljišnim resursima, budući da raspolaže sa 0,7 ha poljoprivrednog, odnosno 0,46 ha oraničnog zemljišta po stanovniku. Istovremeno, odnos površina oraničnog zemljišta i stalnih useva prema površinama livada i pašnjaka je među povoljnijima u odnosu na druge evropske zemlje (71:29 %).

Zemljišta u Republici Srbiji su veoma raznovrsna, što je rezultat velike heterogenosti geološke strukture, klime, vegetacije i mikrofaune. Dve trećine poljoprivrednog zemljišta je u oblastima gde je zahvaljujući povoljnom rasporedu padavina gajenje useva moguće preko 200 dana godišnje. Oko 45 % poljoprivrednog zemljišta čini poljoprivredno zemljište pogodno za obradu bez značajnih ograničenja, dok ostatak čini poljoprivredno zemljište koje uglavnom nije pogodno za obradu ili se može obrađivati uz značajna ograničenja.

Glavne pretnje po kvalitet zemljišta, predstavljene po intenzitetu, jesu: zatvaranje strukture zemljišta, smanjenje organske materije, zakišeljavanje zemljišta, zagađenje zemljišta i erozija. Približno 88 % ukupne površine zemljišta u Republici Srbiji je izloženo eroziji vodom, dok erozija vetrom pogađa oko 25 % teritorije Republike Srbije. Veliki deo obradivih površina je zakišljen (više od četvrtine površina), kao rezultat nekontrolisane upotrebe hemijskih sredstava, dok je u AP Vojvodini deo površina i zaslanjen (14 %).

Izgrađeni sistemi za navodnjavanje pokrivaju površinu od 250.000 ha, ali se trenutno navodnjava samo 40.000 – 70.000 ha godišnje (sistemi za navodnjavanje koji imaju sve dozvole i plaćaju vodu za navodnjavanje), od kojih se 90 % nalazi na području AP Vojvodine, a za još 47.000 hektara sistem za navodnjavanje funkcioniše samo delimično.



Površina obradivog poljoprivrednog zemljišta koja se navodnjava bez dozvola je dva do tri puta veća.

Sistemima za zaštitu od štetnog dejstva spoljnih velikih voda zaštićeno je 1,25 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Od ukupnog zemljišnog fonda odvodnjava se (zaštita od štetnog dejstva unutrašnjih voda) oko dva miliona hektara, putem 414 sistema za odvodnjavanje, sa preko 25.600 km kanalske mreže, 210 većih i nekoliko desetina manjih crpnih stanica, kao i 252 gravitaciona ispusta. Na najugroženijim zemljištima niskih površina u aluvijalnim ravnima velikih vodotoka Tise, Begeja i Tamiša gustina kanalske mreže okvirno iznosi od 10 – 14 m /ha. Na površinama u priobalju Dunava kanalisnost iznosi oko 10,6 m/ha. Horizontalna cevna drenaža izgrađena je na oko 54.000 ha. Najzastupljenija je u Banatu, nešto manje u Bačkoj, a najmanje u podslivu Morave.

#### **b) Posedovna struktura**

Prema podacima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, u Republici Srbiji je popisano 631.522 poljoprivredna gazdinstva, koja koriste 3,437 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Prosečna veličina korišćenog zemljišta po poljoprivrednom gazdinstvu je 5,4 ha. Među popisanim poljoprivrednim gazdinstvima 99,6 % su gazdinstva fizičkih lica, i ona koriste 82 % površina. Prosečna veličina porodičnih poljoprivrednih gazdinstava iznosi 4,5 ha, i značajno varira po regionima – od 2,1 ha u Jablaničkoj oblasti, do preko 10,0 ha u Srednjobanatskoj oblasti. Preostalih 0,4 % poljoprivrednih gazdinstava su u posedu pravnih lica, koja koriste 16 % površina i imaju prosečnu veličinu od 210 ha po poljoprivrednom gazdinstvu.

Zbog neuporedivosti podataka dva poslednja popisa poljoprivrede (2002. i 2012. godine) u ovom momentu se ne mogu pratiti promene u posedovnoj strukturi tokom poslednje decenije. Načelno se može zaključiti da je primetan proces koncentracije i centralizacije poljoprivrednih gazdinstava prema veličini, koji je izraženiji u AP Vojvodini u odnosu na ostatak zemlje. Od ukupnog broja popisanih poljoprivrednih gazdinstava 3,1 % je veličine preko 20 ha, i ona koriste 44 % korišćenog poljoprivrednog zemljišta (u daljem tekstu: KPZ). Na drugoj strani, poljoprivredna gazdinstva koja koriste do 5 ha čine 77,7 % ukupnog broja popisanih gazdinstava, i ona koriste 25,2 % KPZ. Ovakva posedovna struktura (sa velikim brojem poljoprivrednih gazdinstava male veličine) tipična je za model poljoprivrede u zemljama Južne Evrope. Ipak, u Republici Srbiji postoje izvesna odstupanja u odnosu na okolne zemlje, u pogledu većeg udela poljoprivrednih gazdinstava veličine 2 – 10 ha u ukupnom broju gazdinstava (43 %) i korišćenim površinama (35,3%).

Pored relativno male prosečne veličine KPZ po poljoprivrednom gazdinstvu, važno ograničenje efikasnijeg korišćenja zemljišta je i rasparčanost poseda, koja se ogleda u činjenici da je prosečan broj parcela po poljoprivrednom gazdinstvu šest. Komasacija zemljišta u Republici Srbiji je do 2006. godine bila sprovedena na 1,445 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, od čega čak 77 % čine poljoprivredne površine u AP Vojvodini. U istom periodu arondacijom je bilo obuhvaćeno oko 300.000 ha. Od 2006. do 2013. godine komasacijom je obuhvaćeno oko 166.256 ha, od čega je na 93.796 ha proces završen ili je u završnoj fazi, dok je na 64.890 ha u pripremljnoj fazi.

#### **v) Tržište zemljišta**

Važan preduslov za razvoj poljoprivrede je razvijeno tržište poljoprivrednog zemljišta. Sigurnost prava na vlasništvo i zakup, odnosno korišćenje poljoprivrednog zemljišta, najvažniji su preduslovi za dobro funkcionisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta. Uspostavljanjem jedinstvene evidencije o nepokretnostima na teritoriji Republike Srbije dat je značajan doprinos sigurnosti u prometu poljoprivrednog zemljišta. Međutim, neažurnost tih podataka predstavlja određene poteškoće u prometu poljoprivrednog zemljišta.

Prema podacima Ministarstva finansija – Uprava za trezor, u 2012. godini u Registar poljoprivrednih gazdinstava je bilo upisano 2,480 miliona hektara, od čega je u zakupu bilo 773.603 ha. Od toga, oko 40 % čini poljoprivredno zemljište u javnoj svojini. Ovi podaci ukazuju da je tržište poljoprivrednog zemljišta, pre svega, zakupa aktivno. Promet poljoprivrednog zemljišta između svih fizičkih lica je slobodan, dok ograničenja postoje u pogledu zabrane sticanja svojine za strana lica, zabrane otuđenja javne svojine i određena ograničenja u otuđenju društvenog poljoprivrednog zemljišta. Donošenjem Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju („Službeni glasnik RS”, br. 72/11 i 108/13) zaokružen je zakonski okvir u pogledu povraćaja poljoprivrednog zemljišta.

Prepreke efikasnijeg korišćenja zemljišnih potencijala su, pre svega, usitnjenost i rasparčanost poseda, nedostatak infrastrukture, nedostatak povoljnih kreditnih uslova, neadekvatna poreska politika, socijalna nesigurnost vlasnika zemljišta (vlasnici zemljišta nemaju siguran posao, plaćaju mali porez na poljoprivredno zemljište, pa ne žele da ga prodaju), nezavršen postupak vraćanja imovine (restitucije) i relativno dugotrajni postupci ostavinske rasprave.

### **g) Politika upravljanja poljoprivrednim zemljištem u javnoj svojini Republike Srbije**

Poljoprivrednim zemljištem u javnoj svojini Republike Srbije upravlja MPZŽS. Osnovni ciljevi upravljanja poljoprivrednim zemljištem u javnoj svojini Republike Srbije su efikasno korišćenje tog zemljišta u skladu sa principima održivosti, povećanje poseda poljoprivrednih gazdinstava i ukрупnjavanje parcela. Poljoprivredno zemljište u javnoj svojini Republike Srbije se ne može otuđivati, ali se koristi u postupcima kao što su: davanje u zakup na period od 1 do 40 godina; davanje na korišćenje bez naknade u skladu sa Zakonom o javnoj svojini („Službeni glasnik RS”, br. 72/11 i 88/13); vraćanje imovine (restitucija); korišćenje u postupcima komasacije; prenos prava javne svojine Republike Srbije na javnu svojinu jedinice lokalne samouprave, a u cilju izgradnje ekonomskih zona, odnosno javnu svojinu drugih organa, organizacija i javnih preduzeća; davanje prava službenosti.

Značajno ograničenje efikasnog upravljanja poljoprivrednim zemljištem u javnoj svojini je nedostatak informacionog sistema o poljoprivrednom zemljištu. Prema podacima sa kojima raspolaže MPZŽS, ukupna površina poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije je 923.004 ha (uključujući i utrine i pašnjake koji su vraćeni seoskim zajednicama na korišćenje), od čega je obradivog poljoprivrednog zemljišta 529.295 ha. U 2013. godini u zakupu je bilo nešto više od 320.000 ha poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije. Jedan deo ovih površina nije predmet zakupa, budući da je došlo do promena u odnosu na podatke iz jedinstvene evidencije o nepokretnostima na teritoriji Republike Srbije (usled promene vlasnika zemljišta, promene načina korišćenja zemljišta, deo zemljišta je predmet vraćanja imovine (restitucije), zbog sudskih odluka i sl.).

#### **2.2.2. Višegodišnji zasadi**

Republika Srbija ima povoljne zemljišne i klimatske uslove za proizvodnju različitih vrsta voća i grožđa. Značaj ove proizvodnje ogleda se u tome što omogućava bolje korišćenje površina na brojnim lokacijama i područjima sa manje povoljnim zemljišnim i klimatskim uslovima, uključujući i zemljišta lošijih fizičkih, hemijskih i drugih osobina, kao i površine sa većim nagibom.

Prema podacima redovne statistike površine pod voćnjacima iznose oko 240.000 ha, dok je vinograda preko 50.000 ha. Posmatrano po regionima, najveći deo voćnjaka je na prostoru Južne i Istočne Srbije (30,51 %) i Šumadije (55,11 %), gde je ujedno i najveći deo površina pod vinogradima (53,32 %, odnosno 24,69 %, respektivno).

Prema rezultatima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, površine pod voćnjacima iznose oko 163.310 ha, od čega je 98.575 ha pod plantažnim zasadima i 64.735 ha pod ekstenzivnim zasadima, dok je vinograda oko 22.150 ha. Prema istom izvoru u strukturi zasada najviše su zastupljene koštičave vrste (među kojima šljiva sa 45,4 % i višnja sa 9,5 %), zatim jabučaste (jabuka sa 15 %) i jagodaste (malina sa 6,8 %). Zasada jezgrastog voća je malo.

Opšta je ocena da su postojeći zasadi najvećim delom ekstenzivni, budući da je veliki deo voćnjaka i vinograda starosti preko 20 godina, odnosno u zenitu eksploatacionog perioda. Zahvaljujući inicijativi privatnog sektora, beleži se intenzivno podizanje novih zasada sa modernom tehnologijom proizvodnje. Ovo se, pre svega, odnosi na jabuku, trešnju i jagodu. Kod svih voćnih vrsta se uvodi novi sortiment, mada prepreku i dalje predstavlja nedostatak sertifikovanog i kvalitetnog sadnog materijala, kao i neadekvatna primena agrotehničkih mera na najvećem delu površina. Proizvodnja voća u zaštićenom prostoru je zanemarljivog obima. Izuzetak su površine (uglavnom jabuke) pod protivgradnim mrežama, kao i različiti vidovi proizvodnje jagode u zatvorenom prostoru. Osim ovih primera, drugih vidova proizvodnje u zaštićenom prostoru gotovo da i nema.

Republika Srbija ima povoljne klimatske, zemljišne i druge uslove za gajenje vinove loze, koji se ogledaju u postojanju tri vinogradarska regiona, 22 rejona i 77 vinogorja. Iako postoji veliki potencijal za gajenje vinove loze, ekonomska kriza i gubitak tržišta tokom devedesetih, doveli su do velikog smanjenja površina pod vinovom lozom. Površine pod vinogradima karakteriše velika usitnjenost parcela, budući da prosečna veličina vinograda u Republici Srbiji iznosi samo 0,28 ha. Prema podacima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, 22.150 ha vinograda obrađuje čak 80.445 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih 27.224 imaju vinograde ukupne površine ispod 10 ari. Ovako usitnjena struktura zasada značajno povećava ukupne troškove proizvodnje grožđa.

Zahvaljujući harmonizaciji zakonske regulative sa EU zahtevima, reonizaciji vinogradarskih geografskih proizvodnih područja, transformaciji sistema geografskog porekla i povoljnim merama podrške sektoru vinogradarstva, tokom poslednjih nekoliko godina podižu se moderni zasadi vinove loze sa pretežno vinskih sortama namenjenim proizvodnji visokokvalitetnih vina (*Chardonnay, Sauvignon Blanc, Riesling, Cabernet Sauvignon, Merlot, Pinot Noir* i druge). Nosioći ovih investicija su uglavnom male porodične vinarije. Takođe, permanentno raste i broj proizvođača (trenutno ih je 64) i vina sa geografskim poreklom (203 vina u sistemu geografskog porekla). Raste i interesovanje za podizanje zasada sa kvalitetnim autohtonim i regionalnim sortama (Prokupac, Tamjanika, Skadarka i druge) i domaćim stvorenim sortama (Probus, Sila, Morava i druge), što sve doprinosi unapređenju vinogradarstva Republike Srbije.

### **2.2.3. Stočni fond**

Republika Srbija ima povoljne prirodne uslove za razvoj stočarstva, s obzirom da raspolaže sa preko 1,4 miliona hektara stalnih travnjaka visokog kvaliteta i značajne neiskorišćene objekte za smeštaj goveda i ovaca. I pored toga, ova grana poljoprivrede već treću deceniju beleži negativne trendove. Samo tokom poslednjih deset godina, broj uslovnih grla po hektaru poljoprivredne površine smanjen je sa 0,34 na 0,27 (videti Tabelu 3).

Tabela 3: Broj grla stoke i proizvodnja osnovnih stočarskih proizvoda; (2008 – 2013. godine)

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Broj grla (stanje 1. decembar; 000)						
Goveda (ukupno)	1.057	1.002	938	937	921	913
od kojih krave	578	548	530	510	480	451
od kojih muzne krave	542	501	482	477	455	429
Svinje (ukupno)	3.594	3.631	3.489	3.287	3.139	3.144
Ovce	1.605	1.504	1.475	1.460	1.635	1.616
Živina (ukupno)	17.188	22.821	20.156	19.103	24.175	23.450
Prirast u živoj masi (000 t)*						
Goveda	187	177	167	165	161	161
Svinje	402	386	399	393	368	381
Ovce	44	43	44	46	54	61
Živina	106	116	120	140	140	128
Kravlje mleko (mil. litara)	1.534	1.478	1.462	1.434	1.442	1.418
Jaja (mil. komada)	1.204	1.026	1.219	1.219	1.387	1.755
Med (000 t)	2,6	4,6	4,5	4,3	6,7	8,6

\* Preliminarni podaci za 2013. godinu

Izvor: RZS

Regionalne razlike u trendovima i sistemima stočarske proizvodnje su velike. Uobičajeni poredak u značaju pojedinih vrsta stoke je prema sledećem redosledu: goveda – ovce – živina – svinje. U AP Vojvodini i ravničarskim područjima redosled je obrnut. Posedovna struktura, struktura korišćenih poljoprivrednih površina, preovlađujući modeli poljoprivrednih gazdinstava i sl., usloveli su da redosled značaja pojedinih vrsta stoke na ovom području bude sledeći: svinje – živina – goveda – ovce.

Najveći deo stočarske proizvodnje se odvija na velikom broju malih poljoprivrednih gazdinstava, ali se u poslednjih deset godina uočava koncentracija određenih proizvodnji (živinarstva i svinjarstva) na poljoprivrednim gazdinstvima pravnih lica i velikim porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima. Prema podacima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, 20 % ukupnog broja svinja i čak 37 % živine gaji se na poljoprivrednim gazdinstvima pravnih lica. Veliki broj sitnih proizvođača, koji se prvenstveno bave proizvodnjom za sopstvene potrebe, predstavlja prepreku intenzivnog razvoja proizvodnje. Mali proizvođači tradicionalno primenjuju nisko intenzivne sisteme proizvodnje, zasnovane na lokalno adaptiranim rasama.

Rasni sastav stoke nije zadovoljavajući, a razvoj sektora stočarstva je u velikoj meri uslovljen uvozom rasa i hibrida iz zemalja sa razvijenim stočarstvom. U govedarskoj proizvodnji preovlađuje domaće šareno goveče tipa simentalac, dok su znatno manje zastupljena grla čiste simentalске i holštajn rase. Zastupljenost tovnih rasa je zanemarljiva. U ovčarstvu dominiraju domaće rase, u koje spadaju različiti sojevi pramenke i cigaja, a od stranih rasa virtemberg i il de frans. Česti su slučajevi neplanskog ukrštanja, pri čemu se ne dobijaju nove osobine, ali se u značajnoj meri gube postojeća prepoznatljiva svojstva rasa. U živinarskoj proizvodnji,

razvoj je potpuno oslonjen na uvoz hibrida tovnih rasa, kao i lakih linija živine namenjenih proizvodnji jaja.

Poseban značaj u strukturi stočarske, pa i ukupne poljoprivredne proizvodnje, imaju govedarstvo i ovčarstvo. Ovčarstvo i govedarstvo značajni su i sa stanovišta obnove stada, odnosno proizvodnje podmlatka kao osnove za tov i reprodukciju, revitalizacije tradicionalnih sistema proizvodnje u brdsko-planinskim područjima i očuvanje njihovog biodiverziteta. Pored toga, postoje kapaciteti za preko 120.000 grla istovremenog smeštaja junadi za tov, kao i napušteni kapaciteti velikih farmi u ovčarskoj proizvodnji.

#### **a) Govedarstvo**

Govedarstvo je najvažnija grana stočarstva u Republici Srbiji, pre svega, za mala i srednja porodična poljoprivredna gazdinstva. Broj goveda se poslednjih godina kontinuirano smanjuje. Prema podacima redovne statistike u 2013. godini broj goveda bio je 913 hiljada, što je za 6 % manje od petogodišnjeg proseka (2008 – 2012. godine). Kontinuirano smanjivanje broja grla karakteristično je i za muzne krave, čiji se broj u 2013. godini sveo na 429 hiljada i bio za oko 6 % manji u odnosu na prethodnu godinu, odnosno za 13 % manji od petogodišnjeg proseka.

Prema rezultatima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, govedarstvom se bavi oko 177 hiljada poljoprivrednih gazdinstava (28 % ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava), koja gaje 908 hiljada goveda. Prosečan broj grla po poljoprivrednom gazdinstvu je 5,1. Najveći je broj poljoprivrednih gazdinstava koja imaju jedan do dva grla goveda (49,9 %) i oni poseduju 14,8 % ukupnog broja goveda. Broj poljoprivrednih gazdinstava opada sa povećanjem broja grla goveda po poljoprivrednom gazdinstvu. Najveći broj goveda se gaji na poljoprivrednim gazdinstvima koja imaju tri do devet grla (36,4 %), dok je najmanji broj goveda na poljoprivrednim gazdinstvima koja imaju 50 do 99 grla (5,8 %). Iako čine svega 0,15 % ukupnog broja, poljoprivredna gazdinstva sa 100 i više grla u svom posedu drže 11,2 % ukupnog broja goveda.

Prema Popisu poljoprivrede iz 2012. godine, u Republici Srbiji ima 431.290 muznih krava koje se nalaze na 155.899 poljoprivrednih gazdinstava, što daje prosek od 2,8 muznih krava po poljoprivrednom gazdinstvu. Veličina stada od jedan do dva grla, koja bi se u mnogim zemljama smatrala suviše malom da bude okosnica razvoja sektora, još uvek je osnova srpske mleinarske industrije. U taj raspon ulazi oko 70 % poljoprivrednih gazdinstava i 35 % od ukupnog broja muznih grla. Praktično, poljoprivredna gazdinstva sa manje od 10 muznih grla čine 95 % od ukupnog broja gazdinstava, i u svom posedu drže 78 % od ukupnog broja muznih grla. Poljoprivredna gazdinstva sa preko 30 krava čine samo 0,2 % gazdinstava i 9 % muznih grla. Od ukupnog broja muznih grla 95 % se nalazi na privatnim poljoprivrednim gazdinstvima.

#### **b) Ovčarstvo i kozarstvo**

Ovčarska proizvodnja u Republici Srbiji ima dugu tradiciju i izraženu regionalnu komponentu. Velika koncentracija ovaca je u brdsko-planinskim područjima (iznad 300 m nadmorske visine), naročito na istoku i jugu Srbije gde su različiti sojevi pramenki najrasprostranjenija rasa. Pored toga, postoji oko 20 lokalnih priznatih rasa. U AP Vojvodini je poslednjih godina tradicionalno gajenje rase cigaja zamenjeno sa virtemberg rasom i melezima virtemberga sa ostalim rasama. Pored njih se sve više koriste i neke savremene tovne rase ovaca, kao što je il de frans. Proizvodnja se zasniva na ekstenzivnim pašnjacima koji nisu pogodni za druge vidove poljoprivredne proizvodnje.

Prema podacima redovne statistike ukupan broj ovaca i koza u periodu od 2004. do 2008. godine je skoro nepromenjen i sa blagim oscilacijama. Prema rezultatima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, ovčarstvom se bavi oko 155 hiljada poljoprivrednih gazdinstava (24,5 % ukupnog broja gazdinstava) i ona u svom posedu imaju preko 1,73 miliona ovaca. Kozarstvom se bavi oko 63 hiljade poljoprivrednih gazdinstava (10 % ukupnog broja gazdinstava), koja drže oko 232 hiljade koza. Česta je pojava da jedno

poljoprivredno gazdinstvo ima i koze i ovce. Prosečan broj ovaca po poljoprivrednom gazdinstvu je 11,2 a koza 3,7. Najveći broj poljoprivrednih gazdinstava ima tri do devet ovaca (preko 53 % od ukupnog broja gazdinstava), iza kojih slede oni koji gaje 10 do 19 ovaca (27 % od ukupnog broja grla).

Koze se u većini slučajeva gaje ekstenzivno, i to u brdsko-planinskim područjima, mada ima tendencije ka intenziviranju proizvodnje. U rasnom sastavu najviše je zastupljena koza balkanskog tipa (50 %), razni tipovi meleza (oko 30 %), domaća bela koza (15 %), dok ostatak pripada sanskoj i alpino rasi.

#### **v) Svinjarstvo**

Ukupan broj svinja poslednjih godina ima tendenciju smanjenja. Prema podacima redovne statistike u 2013. godini ukupan broj svinja je bio oko 3,144 miliona, što je u odnosu na petogodišnji prosek perioda 2008 – 2012. godine manje za 8,3 %.

Prema rezultatima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, svinjarskom proizvodnjom se bavi oko 355 hiljada poljoprivrednih gazdinstava (56 % ukupnog broja gazdinstava), koja drže oko 3,4 miliona grla svinja. Prosečan broj grla po poljoprivrednom gazdinstvu je 9,6. Najveći je broj poljoprivrednih gazdinstava koja imaju tri do devet grla svinja. Njihovo učešće u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava koja imaju svinje iznosi 39,8 %, a u ukupnom broju svinja 19,4 %. Najveći broj svinja (22,5 %) se gaji na poljoprivrednim gazdinstvima koja imaju preko 400 grla (0,1 % gazdinstava), dok je najmanji broj svinja na poljoprivrednim gazdinstvima koja imaju 200 do 399 grla (2,6 %).

U velikim komercijalnim privrednim subjektima proizvodnja se obavlja po sistemu odgajivačke piramide, tako da u svakom privrednom subjektu postoji nukleus, reproduktivni i komercijalni deo zapata. Najprisutnije rase u Republici Srbiji su landras i jorkšir, kao i izvestan broj terminalnih mesnatih rasa (durok, hempšir i pijetren).

#### **g) Živinarstvo**

U poslednjoj deceniji kretanje broja živine imalo je obrnut trend u odnosu na druge sektore stočarstva, budući da beleži kontinuirani rast.

Prema Popisu poljoprivrede iz 2012. godine, gajenjem živine se bavi oko 414 hiljada poljoprivrednih gazdinstava (65,5 % ukupnog broja gazdinstava), koja gaje oko 26,7 miliona grla, sa prosečnim brojem grla po gazdinstvu od 65 komada. Od ukupno popisano broja grla živine, oko 50 % su brojleri. Njih nešto malo više od 13 miliona gaji se na oko 51 hiljadu poljoprivrednih gazdinstava (8 % ukupnog broja gazdinstava). Ova proizvodnja pokazuje najviši stepen koncentracije, jer se 78,7 % svih grla brojlera nalazi na 364 poljoprivredna gazdinstva (0,7 % od ukupnog broja gazdinstava koja se bave proizvodnjom brojlera) sa prosečnim brojem brojlera od oko 28 hiljada po poljoprivrednom gazdinstvu. Mnoga mala poljoprivredna gazdinstva gaje živinu za svoje potrebe, a povremeno je prodaju van legalnih tržišnih tokova.

#### **d) Pčelarstvo**

Prema Popisu poljoprivrede iz 2012. godine u Republici Srbiji je bilo 673.000 košnica pčela. Postojeća paša pčela koristi se svega 5 %, ali sektor pčelarstva pokazuje znake rasta u pogledu broja poljoprivrednih gazdinstava koja se bave ovom proizvodnjom, kao i broja košnica koje poseduju.

#### **d) Akvakultura**

Akvakultura se obavlja u šaranskim i pastrmskim ribnjacima. Pastrmski ribnjaci su locirani u brdsko-planinskim krajevima, a šaranski u ravničarskim. Na rast

produkcije u akvakulturi je uticala činjenica da su ribnjaci privatizovani, što ima za posledicu racionalizaciju u poslovanju i bolje vođenje proizvodnje, a potom i unapređenje tehnologije gajenja, koje se ogleda, pre svega, u unapređenju ishrane. Potencijal povećanja proizvodnje pastrmki je ograničen resursima čistih vodenih tokova, dok je potencijal za razvoj šaranskog ribarstva gotovo neograničen.

#### **2.2.4. Mehanizacija, oprema i objekti**

Izraženo brojem i snagom traktora, poljoprivreda Republike Srbije je dobro mehanizovana sa stanovišta vučne snage. Međutim, to nije slučaj sa mehanizacijom za predsetvenu pripremu i setvu, kao i specijalizovanom poljoprivrednom mehanizacijom namenjenom voćarsko-vinogradarskoj i povrtarskoj proizvodnji. Poljoprivredna gazdinstva raspolažu u proseku sa 0,6 dvoosovinskih traktora, a prosečna površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta obrađena sopstvenim dvoosovinskim traktorom iznosi 8,5 ha. Srednja i mala poljoprivredna gazdinstva su opremljena polovnom mehanizacijom, koja je tehnološki prevaziđena na gazdinstvima zemalja sa razvijenom poljoprivredom. Poljoprivrednici u Republici Srbiji većinom koriste tehnički manje zahvatne mašine, sa relativno većom potrošnjom goriva i gubicima pri rukovanju (većim rasturom pri žetvi), što dodatno utiče na rast proizvodnih troškova.

Opremljenost objekata za smeštaj stoke je vrlo neujednačena i, pre svega, uslovljena je stepenom specijalizacije i veličinom stada. Velika poljoprivredna gazdinstva su tokom poslednje decenije imala značajne investicije u unapređenje standarda, izgradnju i proširenje postojećih kapaciteta. Ovi objekti su tehnički dobro opremljeni i ispunjavaju zahteve predviđene standardima o dobrobiti životinja. I pored toga, upravljanje stajnjakom i njegovo skladištenje ostaje jedan od ključnih problema sa kojim se suočava većina velikih, ali i deo malih proizvođača. Ispunjenost veterinarsko-sanitarnih zahteva, odnosno opštih i posebnih uslova higijene hrane životinjskog porekla predstavlja osnov za plasman mesa i proizvoda od mesa na međunarodnom tržištu.

#### **2.2.5. Radna snaga**

Prema rezultatima Popisa poljoprivrede iz 2012. godine, broj članova i stalno zaposlenih na poljoprivrednim gazdinstvima u Republici Srbiji je 1,44 miliona lica. Od ovog broja, oko 98 % čine vlasnici poljoprivrednih gazdinstava i članovi njihovih domaćinstava, a samo 1,9 % lica koja su redovno zaposlena u poljoprivredi.

Izraženo brojem godišnjih radnih jedinica (u daljem tekstu: GRJ), broj zaposlenih na poljoprivrednim poslovima je 646.283 lica. Od ovog broja, približno 40 % GRJ ostvaruju lica koja su 100 % angažovana u poljoprivredi, dok se oko 28 % GRJ formira od strane lica koja su u poljoprivredi angažovana povremeno (manje od 50 % radnog vremena). Od ukupnog fonda GRJ, 91 % čini rad nosioca poljoprivrednog gazdinstva, tj. njihovih članova (44:47 %), 4 % čini rad stalno zaposlenih, a 5 % čini sezonska radna snaga.

Regionalna distribucija ukupnog fonda rada je veoma neujednačena, i ukazuje da najveći broj članova poljoprivrednih gazdinstava i stalno zaposlenih na poljoprivrednim gazdinstvima ima u području centralne i zapadne Srbije, koje inače karakteriše manja prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva i veća agrarna naseljenost. Reč je ujedno o području u kojem je struktura poljoprivrede okrenuta ka radno intenzivnim granama, kao što su voćarstvo, povrtarstvo i stočarstvo.

Rezultati Popisa poljoprivrede iz 2012. godine ukazuju da nivo kvalifikacija upravnika poljoprivrednih gazdinstava za bavljenje poljoprivrednom aktivnošću nije naročito visok. Naime, podaci ukazuju da 60 % upravnika poljoprivrednih gazdinstava ima samo stečena iskustva u poljoprivrednoj proizvodnji, 2,5 % ima završenu srednju poljoprivrednu

školu, a 1,4 % završen poljoprivredni fakultet. Samo 3 % upravnika poljoprivrednih gazdinstava bilo je u popisnoj godini obuhvaćeno nekim vidom edukacije i obuke.

Nerešen socijalni status zaposlenih u poljoprivredi čini zanimanje poljoprivrednika nedovoljno atraktivnim i konkurentnim u poređenju sa drugim poslovima na ruralnom tržištu rada. Penzijsko osiguranje aktivnih poljoprivrednika propisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik RS”, br. 34/03, 64/04 – US, 84/04 – dr. zakon, 85/05, 101/05 – dr. zakon, 63/06 – US, 106/06 – US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13 i 75/14) i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS”, br. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13 i 57/14). Evidencija o broju poljoprivrednih socijalnih osiguranika je nepouzdana, ali se procenjuje da je tek svaki peti aktivni poljoprivrednik osiguran, i to pretežno vlasnici imanja. Sezonski radnici, kao i oni zaposleni u statusu pomoćnih radnika na imanju, najčešće nemaju socijalno osiguranje, čime se dodatno naglašava neformalni status njihovog radnog angažovanja.

Jedno od najdelikatnijih pitanja budućeg razvoja sektora poljoprivrede je izrazito nepovoljna starosna i obrazovna struktura poljoprivredne radne snage. Ovaj problem značajan je kako sa aspekta socijalne strukture ruralnih sredina, tako i u pogledu kapaciteta ljudskih potencijala za usvajanje novih tehnologija, promenu proizvodne strukture i mnoge druge.

## **2.2.6. Prirodni uslovi i životna sredina**

### **a) Klima**

Klima Republike Srbije je umereno-kontinentalna, sa manje ili više izraženim lokalnim karakteristikama. Prostorna raspodela klimatskih parametara uslovljena je geografskim položajem, reljefom, raspodelom vazdušnog pritiska većih razmera, ekspoziijom terena, prisustvom rečnih sistema, vegetacijom, urbanizacijom itd. Od geografskih odrednica koje karakterišu klimatske prilike Republike Srbije, treba spomenuti Alpe, Sredozemno more, Panonsku niziju i dolinu Morave, Karpate i Rodopske planine, kao i brdsko-planinski deo sa kotlinama i visoravnima.

Srednje godišnje temperature vazduha se kreću od 3°C u predelima preko 1.500 m nadmorske visine do 12°C u ravničarskim oblastima. Godišnje sume padavina u proseku rastu sa nadmorskom visinom. Primećuje se generalna tendencija smanjenja visine padavina od zapada ka istoku. Najmanje godišnje količine padavina su registrovane u podslivovima reka Južne i Velike Morave, kao i na teritoriji AP Vojvodine. Veći deo Republike Srbije ima kontinentalni režim padavina, sa većim količinama u toplijoj polovini godine, izuzev jugozapadnih krajeva gde se najviše padavina izmeri u jesen.

### **b) Vode**

Zahvaljujući visokoj količini godišnjih padavina, Republika Srbija je područje bogato izvorima i vodotocima. Iako vodosnabdevanje ljudi i stoke nije ugroženo, kvalitet vode u svim krajevima nije zadovoljavajući. Pored toga, voda se malo koristi za navodnjavanje poljoprivrednih useva, što se odražava na njihove prinose, posebno u sušnim sezonama i aridnim područjima.

Prirodni kvalitet podzemnih voda na području Republike Srbije je prilično neujednačen, i kreće se od izuzetnog kvaliteta, do voda koje zahtevaju veoma složene tretmane pre upotrebe za javno vodosnabdevanje. Ključne izvore zagađenja predstavljaju neprečišćene industrijske i komunalne otpadne vode, drenažne vode iz poljoprivrede, vode iz deponija, kao i zagađenja vezana za plovidbu rekama i rad termoelektrana. Kanal Dunav – Tisa – Dunav i sekundarni irigacioni i transportni kanali u AP Vojvodini su veoma zagađeni, usled ispuštanja neprečišćenih industrijskih i komunalnih otpadnih voda i drenažnih voda iz



poljoprivrede. Pritisak na resurs podzemnih voda predstavlja i nekontrolisano zahvatanje za potrebe navodnjavanja, kako za manje tako i za veće poljoprivredne površine.

Manje od 10 % stanovništva je obuhvaćeno nekim stepenom prečišćavanja otpadnih voda, pri čemu manje od 5 % stanovništva ima adekvatno prečišćavanje otpadnih voda. Evidentna je razlika u stepenu priključenosti domaćinstava na kanalizaciju u odnosu na priključenost na vodovod, što predstavlja posebnu opasnost po zagađivanje podzemnih voda specifičnim parametrima kvaliteta vode, kao što su nitrati. Ovo se, pre svega, odnosi na domaćinstva i privredne subjekte u severnom delu Republike Srbije (AP Vojvodina, Mačva). Osim toga, intenzivna stočarska proizvodnja i stajnjak učestvuju u emisiji ugljen dioksida, metana i drugih gasova sa efektom staklene bašte.

Za sada ne postoje propisi koji bi definisali nitratno-osetljive zone, niti odluka o pokretanju utvrđivanja zona koje su ugrožene nitratima.

#### v) Biodiverzitet

Prostor na kojem se nalazi Republika Srbija karakteriše velika genetička, specijska i ekosistemska raznovrsnost. Visokoplaninska i planinska oblast Republike Srbije predstavlja jedan od ukupno šest centara evropskog biodiverziteta. Uz to, Republika Srbija je po bogatstvu flore potencijalno jedan od globalnih centara biljne raznovrsnosti. Heterogenost flore i faune je visoko izražena, budući da se mogu sresti široko rasprostranjene vrste i endemične vrste (balkanski, lokalni i stenoendemiti).

U Republici Srbiji ne postoji centralizovana baza podataka ili koordinisani sistem monitoringa biodiverziteta na nacionalnom nivou. Monitoring biodiverziteta je nepotpun i fragmentiran. Kvalitet i količina podataka su vrlo raznovrsni, nisu standardizovani i često nisu uporedivi sa podacima u drugim evropskim zemljama.

Genetički resursi u Republici Srbiji su veoma bogati i obuhvataju veliki broj autohtonih sorti i rasa gajenih biljaka i životinja:

1) *Biljni genetički resursi*. Procenjuje se da se u domaćim poljoprivrednim organizacijama čuva oko 15.000 uzoraka gajenih biljaka u obliku semena i oko 3.500 uzoraka voćnih stabala i vinove loze, poreklom pretežno iz Republike Srbije i drugih zemalja zapadnog Balkana. Nacionalna *ex situ* kolekcija biljnih genetičkih resursa, kojom upravlja banka biljnih gena, sadrži ukupno 4.238 uzoraka, a u prirodi se nalazi *in situ* oko 1.000 divljih srodnika gajenih biljaka. Pored toga, u Republici Srbiji je zvanično registrovano preko 400 vrsta poznatih lekovitih biljaka, oko 150 biljnih vrsta je zakonom zaštićeno od korišćenja i prometa, a postoji i veliki potencijal biljnih vrsta (oko 1.800 medonosnih vrsta) i ekosistema, kao i staništa za oprašivače (pčele, bumbari) koji se koriste u poljoprivredi;

2) *Životinjski genetički resursi*. U Republici Srbiji je registrovano pored velikog broja egzotičnih i oko 30 autohtonih rasa u okviru 15 vrsta domaćih životinja, i na njihovom očuvanju se aktivno radi. Populacija autohtonih rasa u Republici Srbiji je stabilna, sa blagim trendom rasta. Očuvanje semena i embriona životinjskih genetičkih resursa još uvek nije organizovano, već se vrši očuvanje živih jedinki;

3) *Šumski genetički resursi*. Šumski ekosistemi sastoje se od 282 drvenaste vrste, od kojih je oko 250 autohtonih. Poseban značaj ima prisustvo 88 divljih drvenastih voćnih vrsta u 18 rodova. Najzastupljenije su dve vrste: bukva i hrast. Kao vid *in-situ* zaštite genetskog diverziteta šumskih vrsta drveća, kao i u svrhu njegovog usmerenog korišćenja, izdvojeno je 212 semenskih sastojina (58 četinarskih i 154 lišćarskih vrsta) na ukupnoj površini od 1865 ha. Animalni biodiverzitet šumskih ekosistema odlikuje prisustvo 46 vrsta vodozemaca i gmizavaca, 350 vrsta ptica i 94 vrste kopnenih sisara.

Uprkos nastojanjima i posvećenosti odgovornih organa, organizacija i ustanova na očuvanju biodiverziteta i prirodnih područja kroz ratifikaciju međunarodnih ugovora, donošenje nacionalnog pravnog okvira i osnivanja velikog broja zaštićenih područja, Republika Srbija, ipak, nailazi na poteškoće u sprovođenju politike i strategije u

ovoj oblasti. Razlog se može naći u nedostatku finansijskih sredstava i nedostatku odgovarajućih institucionalnih struktura u oblasti očuvanja biodiverziteta, kao i nedostatka monitoringa i informacionog sistema.

### g) Šume

*Resursi šumskih vrsta*<sup>1</sup>. U Republici Srbiji ima 2,25 miliona hektara šuma, što čini 29,1 % ukupne površine teritorije. Većina šuma (53 % površina) je državno vlasništvo. Stanje šuma je nezadovoljavajuće, kako po stepenu šumovitosti koji zaostaje za optimalnim (41,4 %<sup>2</sup> od ukupne površine Republike Srbije), tako i po nedovoljnoj ukupnoj vrednosti prosečne drvne zapremine i zapreminskog prirasta. Druge važne karakteristike sektora šumarstva su:

- 1) nepovoljna struktura po poreklu i uzgojnom obliku, sa dominacijom šuma izdanačkog porekla (2/3 površine šuma sa jedva polovinom potencijalnog inventara i prirasta koji imaju prirodne visoke šume);
- 2) da na 29 % obrasle površine prostiru se razređene i devastirane šume, odnosno šume nepotpunog i prekinutog sklopa sa godišnjom proizvodnjom drveta od svega 3,1 i 1,4 m<sup>3</sup>/ha;
- 3) izrazito nepovoljna starosna struktura prirodnih visokih šuma;
- 4) izostalo prirodno obnavljanje na značajnom delu površine visokih šuma;
- 5) nezadovoljavajuće zdravstveno stanje, koje se naročito intenzivno ispoljava procesom hroničnog sušenja šuma;
- 6) nepovoljan odnos oblog tehničkog i prostornog (ogrevnog) drveta (33.5:66.5 %);
- 7) nedovoljna gustina i neravnomeran raspored šumskih puteva;
- 8) da ostali potencijali šuma i šumskih staništa (nedrvni proizvodi i biomasa) nisu iskorišćeni u mogućoj meri.

### d) Poljoprivredna područja visoke prirodne vrednosti (High Nature Value Farming-HNVF)

Republika Srbija je preduzela prve korake u identifikaciji poljoprivrednih područja visoke prirodne vrednosti. Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, HNVF površine u Republici Srbiji se prostiru na 1,187 miliona hektara, što odgovara udelu od oko 19 % ukupnog poljoprivrednog zemljišta i 13 % ukupne teritorije Republike Srbije. Dominantan tip poljoprivrednog zemljišta visoke prirodne vrednosti su travnjaci (oko milion hektara). Većinu površina čine poluprirodni travnjaci, formirani u zoni šuma (kao posledica seče šuma), dok se prirodni ili primarni pojavljuju u mestima kao što su visoke planine (iznad šumskog pojasa), plavljeno zemljište u dolinama i ravničarskim stepama i/ili zaslanjena staništa u AP Vojvodini<sup>3</sup>.

Preliminarna procena je da u Republici Srbiji postoji deset tipova dragocenih područja povezanih sa poljoprivrednim sistemima. Ta HNVF područja su:

- 1) listopadne šume sa visokim učešćem travnjaka;
- 2) zimski nomadski pašnjaci na ruderalnim staništima i strnjištu;
- 3) poluprirodne livade i veštačke livade koje se koriste za proizvodnju sena;
- 4) poluintenzivna ispaša brdsko-planinskih poluprirodnih travnjaka u zoni šume i na prirodnim travnjacima iznad granice šuma;
- 5) ekstenzivna nomadska ispaša brdsko- planinskih pašnjaka;
- 6) ekstenzivna ispaša na seoskim ispustima;
- 7) kombinovana upotreba planinskih travnjaka;

<sup>1</sup> Национална инвентура шума Републике Србије из 2008. године

<sup>2</sup> Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године

<sup>3</sup> Дајић и Стевановић и сар., 2010. године

- 8) listopadne šume okresane za proizvodnju lisnika;
- 9) ekstenzivna ispaša na laganim, slanim ili teškim zemljištima;
- 10) ispaša na vlažnim poljanama u nizijskim oblastima.

#### **d) Područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi (POURP)**

MPŽŽS je prepoznalo potrebu da se kroz sistem podrške uvažava otežavajuće okolnosti za poljoprivrednu proizvodnju koje postoje u pojedinim područjima Republike Srbije. Detaljna procena resursa i uslova rada u ovim područjima nisu sačinjene, ali je donet Pravilnik o područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi („Službeni glasnik RS”, broj 29/13). Ovim pravilnikom su identifikovana naseljena mesta koja ispunjavaju jedan od tri predviđena kriterijuma za svrstavanje naselja u POURP: 1) da se naselje nalazi na nadmorskoj visini preko 500 metara, 2) da se nalazi u granicama područja nacionalnog parka i 3) da ima broj zaposlenih manji od 100 na 1000 stanovnika. Prema ovim kriterijumima, POURP su identifikovana na teritoriji 91 opštine.

#### **e) Dobrobit životinja**

U poslednjih nekoliko godina u Republici Srbiji su preduzeti značajni naponi na unapređenju institucionalnog i zakonskog napretka u oblasti zaštite životinja, ali je i pored toga stanje još uvek nezadovoljavajuće. Nizak stepen svesti o značaju dobrobiti životinja, odsustvo adekvatnih mehanizama i konkretnih podsticaja, razlozi su sporog prilagođavanja standardima u oblasti dobrobiti životinja koji važe u EU, preporukama OIE i drugim. Ovakvo stanje je smetnja rastu konkurentnosti i podizanju poverenja evropskih potrošača u srpske proizvode i srpsku stočarsku proizvodnju.

Najbolje stanje u pogledu dobrobiti životinja u Republici Srbiji je na ergelama konja, što se može objasniti velikim investicijama koje su vlasnici konja spremni da ulože u svoje životinje. Zatim slede farme tovnih junadi koje su se većinom prilagodile zahtevanim standardima, dok je na farmama mlečnih krava potrebno unapređenje stanja objekata i obuka radnika. Relativno loše stanje je na farmama svinja u kojima su problemi brojni, ali se mogu svesti na dotrajalost objekata. Farme kokošaka nosilja (kako velike, tako i mini farme) još uvek ne ispunjavaju sve propisane standarde, farme tovnih pilića uglavnom ispunjavaju sve standarde, i u nekim segmentima, kao što je gustina naseljenosti, imaju i povoljnije indikatore od onih propisanih zakonom.

Kada je dobrobit životinja u toku transporta u pitanju, situacija u Republici Srbiji nije zadovoljavajuća. Prevoznici nemaju odgovarajući nivo svesti i nisu prilagodili uslove transporta predviđenim propisima.

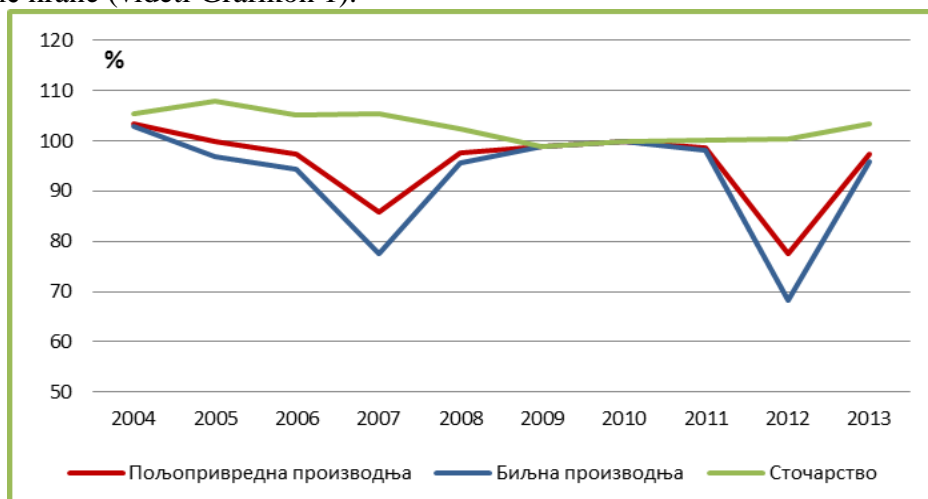
Dobrobit životinja u klanicama takođe ne zadovoljava standarde EU. Propisi su harmonizani sa EU, pojedine klanice uložile su značajna sredstva u njihovo zadovoljenje, ali su i dalje neophodni naponi na unapređenju objekata, podizanju svesti, edukaciji zaposlenih i kontroli primene standarda.

## **2.3. Proizvodni trendovi**

### **2.3.1. Obim i struktura poljoprivredne proizvodnje**

Poljoprivredna proizvodnja u Republici Srbiji je velikim delom ekstenzivne prirode, i kao takva izložena je jakom uticaju vremenskih prilika, posebno suše. Nizak nivo i nepotpuna primena agrotehničkih mera u biljnoj proizvodnji, mali procenat navodnjavanih površina, nedovoljan genetički potencijal i neizbalansirana ishrana stoke, imaju snažne posledice na oscilacije u biljnoj i stočarskoj proizvodnji. Period 2002 – 2013. godine obeležile su značajne godišnje fluktuacije obima poljoprivredne proizvodnje, a prinosi većine useva bili su niži nego u periodu pre tranzicije (tokom osamdesetih).

Analiza indeksa poljoprivredne proizvodnje ukazuje da su ciklične pojave ekstremnih vremenskih prilika u toku poslednje decenije snažno uticale na biljnu proizvodnju. U stočarskoj proizvodnji postojao je kontinuirani pad do 2009. godine, nakon čega je usledila stagnacija i blagi rast u poslednjoj godini. Smanjenje stočarske proizvodnje je posebno izraženo u godinama na početku ekonomske krize, kada je došlo do velikog rasta cena stočne hrane (videti Grafikon 1).



Grafikon 1. Indeksi poljoprivredne proizvodnje (2010=100 %), Izvor: RZS

U strukturi vrednosti poljoprivredne proizvodnje biljna proizvodnja ima dominantno učešće, koje u višegodišnjem proseku iznosi oko 67 %. U strukturi biljne proizvodnje najviše je zastupljena ratarsko-povrtarska proizvodnja, koja čini više od polovine vrednosti poljoprivredne proizvodnje (prosečno 56 % u periodu 2008 – 2012. godine). Voćarska proizvodnja je zastupljena sa 8 – 10 %, a vinogradarstvo sa oko 2 %. Udeo stočarske proizvodnje u ukupnoj vrednosti poljoprivredne proizvodnje iznosi oko 33 % i opada, uglavnom zbog kretanja u sektoru proizvodnje mesa. Najzastupljenija je govedarstvo, sa učešćem koje se tokom poslednjih godina kretalo u rasponu 13 – 16 %. Pri tome, veću zastupljenost u vrednosti ima proizvodnja mleka u odnosu na vrednost proizvodnje prirasta. Na drugom mestu je svinjarstvo, koje predstavlja oko 12 % vrednosti poljoprivredne proizvodnje. Živinarska proizvodnja (prirast i proizvodnja jaja) u proseku čini blizu 5 % vrednosti poljoprivredne proizvodnje, dok je učešće drugih stočarskih proizvoda skromnije.

### 2.3.2. Biljna proizvodnja

U okviru biljne proizvodnje, posebno mesto po udelu u ukupnoj vrednosti pripada ratarsko-povrtarskoj proizvodnji, koja se u Republici Srbiji odvija na površini od 3,3 miliona hektara.

Kretanja na međunarodnom tržištu poljoprivrednih proizvoda uticala su da se setvena struktura u Republici Srbiji u poslednjih nekoliko godina značajno izmeni. Površine pod žitima ostale su relativno konstantne (1,9 miliona hektara), ali je u okviru njih došlo do redistribucije u pravcu rasta udela kukuruza na račun smanjenja površina pod pšenicom u ukupno zasejanim površinama. Rast cena žita na svetskom tržištu opredelio je proizvođače za preorijentaciju na proizvodnju kukuruza čije su se zasejane površine poslednjih godina povećale za oko 10 %, dok su površine pod pšenicom polovinom prošle decenije po prvi put opale na ispod 500 hiljada hektara.

Kukuruz je srpski pojedinačno najvažniji poljoprivredni proizvod, sa prosečnom proizvodnjom od oko 5,6 miliona tona tokom poslednje decenije, i zasejanim površinama od oko 1,2 miliona hektara. Proizvodnja pšenice iznosi oko 2 miliona tona, a

zasejane površine oko 500 hiljada hektara. Visok udeo žita u setvenoj strukturi, kao i niži prinosi u odnosu na razvijene zemlje, odraz su ekstenzivne proizvodnje na velikom broju malih poljoprivrednih gazdinstava, koja nedovoljno poštuju zahteve plodoređa, plodosemena i agrotehnike.

Industrijsko bilje se gaji na površini od 400 – 440 hiljada hektara, sa izraženim variranjem površina, i to svih useva iz ove grupe. Proizvodnja industrijskog bilja čini oko 8 % ukupne vrednosti poljoprivredne proizvodnje Republike Srbije. Načelno, u navedenom periodu su površine pod uljaricama rasle (sa promenljivim udelom pojedinih useva iz ove grupe), dok su površine pod šećernom repom bile izrazito nestabilne. Republika Srbija je među najvećim proizvođačima uljarica u Evropi. Primat ima suncokret, ali najznačajniji rast beleže proizvodnja soje i uljane repice. Najveće površine pod uljanim kulturama nalaze se u AP Vojvodini (94 %). Razlog tome su povoljni klimatski i zemljišni uslovi, preradni kapaciteti i razvijena mreža dobavljača i otkuplivača.

Republika Srbija je najveći regionalni proizvođač povrća. Povrće se tokom poslednjih godina gajilo na površini od preko 155 hiljada hektara, uz oko 77 hiljada hektara pod krompirom. Najviše se gaji srednje rano i srednje kasno povrće, mada postoje dobri uslovi i za rano i kasno gajenje određenih vrsta povrća. Konkurentnost proizvodnje povrća je u velikoj meri zavisna od inputa, tj. od cene i kvaliteta semena i veštačkog đubriva. Semenski materijal koji se proizvodi u Republici Srbiji ne pokriva potrebe domaćeg tržišta, pa se značajne količine semena povrća uvoze. Obim proizvodnje povrća porastao je proteklih godina, kao rezultat značajnih investicija u opremu, mehanizaciju i inpute, i sve većoj proizvodnji povrća u zaštićenom prostoru. Zahvaljujući tome, osim rasta prinosa evidentna je i šira ponuda i uvođenje novih vrsta povrća u proizvodni asortiman. Izvoz povrća je u porastu, kako u pogledu količina, tako i po broju zemalja u koje Republika Srbija izvozi.

Proizvodnja voća odvijala se protekle decenije na površini od blizu 270 hiljada hektara i čini oko 9 % vrednosti poljoprivredne proizvodnje Republike Srbije. Proizvodnja se uglavnom odvija na privatnim poljoprivrednim gazdinstvima. U ovom sektoru značajan napredak je postignut u poboljšanju standarda u primarnoj proizvodnji i preradi, ali i u domenu poslovnog povezivanja. Variranja u obimu proizvodnje su velika, jer je sektor još uvek na relativno niskom tehnološkom nivou i njegova proizvodnja podložna uticaju vremenskih prilika.

Vinogradarstvo je rasprostranjeno po celoj zemlji sa prosečnom proizvodnjom od 350.000 tona stonog i vinskog grožđa. Veći deo proizvodnje grožđa se koristi za proizvodnju vina. Tokom poslednjih pet godina blago je povećan obim zasađenih površina, a takođe i fizički obim proizvodnje.

Prinosi većine useva su relativno niži u odnosu na razvijenije zemlje i beleže značajne oscilacije. Analiza dinamike promene prinosa izraženih desetogodišnjim prosecima u toku poslednje tri decenije, ukazuje da permanentan rast prinosa ima samo industrijsko bilje i neke vrste voća (šljive i maline). Prinosi žita još uvek ne dostižu nivo desetogodišnjeg proseka iz predtranzicionog perioda (1980 – 1989. godine). Pšenica i kukuruz su dva vodeća proizvoda po udelu u setvenim površinama, sa dugom tradicijom, dobrim domaćim i dostupnim inostranim sortimentom, te se ovakav razvoj prinosa i proizvodnje može pripisati nedovoljnoj obučenosti proizvođača, zastareloj tehnologiji i nedovoljnoj prilagođenosti na klimatske promene. Razlog nedovoljne iskorišćenosti genetskog potencijala biljaka su neadekvatna primena agrotehničkih mera, nepoštovanje zahteva plodoređa i niža upotreba inputa u odnosu na optimalne vrednosti i preporuke. Visoke cene inputa i problemi sa otplatama kredita za opremu i mehanizaciju, uticali su na pad obima ulaganja, što je rezultiralo previsokom zavisnošću proizvodnje od vremenskih uslova. Pozitivni trendovi i zadovoljavajuće stanje je u pogledu prinosa uljarica, koji su na nivou najvećih u Evropi.

Nizak nivo ostvarenih prinosa uslovljen je, osim navedenim faktorima i velikim udelom proizvodnje za sopstvene potrebe, odnosno niskim stepenom izlaska na

tržište. Velika poljoprivredna gazdinstva se češće opredeljuju za primenu novih tehnologija i tehničkih rešenja, a po visini ostvarenih prinosa daleko premašuju nacionalni prosek. Generalno, sektori u kojima je vidno prisutna koncentracija proizvodnje (industrijsko bilje, neke grane voćarstva itd.), beleže dinamičniji rast prinosa.

### 2.3.3. Stočarska proizvodnja

Udeo stočarstva u vrednosnoj strukturi proizvodnje iznosi oko 33 %, što je s obzirom na raspoložive zemljišne površine i njihovu strukturu, nisko.

Ukupna proizvodnja mesa u Republici Srbiji tokom poslednje decenije beleži znake blagog rasta, dostižući obim proizvodnje do 480 hiljada tona. Stanje po pojedinim vrstama mesa je vrlo različito, dok proizvodnja junećeg mesa nastavlja sa trendom pada (za deset godina opala za 15 %), proizvodnja jagnječeg, a posebno živinskog mesa, ima dinamičan trend rasta od oko 50 % svaka. Ovakvi trendovi uslovljeni su skupom faktora, kao što su: uticaj vremenskih prilika na proizvodnju i cene stočne hrane, pad domaće tražnje za kvalitetnijim vrstama mesa, nemogućnost izvoza svinjskog mesa i sl. Uz to, proizvodnja mesa dugo nije bila u sistemu podsticaja poljoprivredi, što je dodatno negativno uticalo na razvoj ove proizvodnje i gubljenje već osvojenih tržišta. Za rast proizvodnje junećeg i jagnječeg mesa postoje svi neophodni preduslovi, kao što su: raspoloživi broj životinja u osnovnom stadu, proizvodnja kabaste i koncentrovane stočne hrane i objekti za smeštaj i uzgoj životinja.

Kvota za izvoz junećeg mesa po preferencijalnim uslovima u zemlje članice EU iznosi 8.700 t godišnje, i iskorišćena je sa svega 5 – 7 % godišnje u periodu od 2010. do 2013. godine. Značajne mogućnosti za plasman junećeg i jagnječeg mesa postoje na tržištu Ruske federacije i u azijskim zemljama.

Ukupna proizvodnja mleka u Republici Srbiji iznosi oko 1,5 miliona tona, i beleži permanentan pad. Prosečna mlečnost po kravi iznosi 3,1 hiljade litara, sa značajnim regionalnim razlikama – mlečnost je mnogo veća u AP Vojvodini (3,890 litara/krava), gde su locirani veliki uzgajivači, u odnosu na centralnu Srbiju (2,730 litara/krava). U kontrolisanom delu zapata, koji čini 28 % od ukupnog broja krava i steonih junica, mlečnost se kreće od 4.726 – 7.758 litara, u zavisnosti od područja i rase. Razlike u mlečnosti su rezultat razlika u rasnom sastavu: 52 % krava u AP Vojvodini su frizijsko-holštajn rase, dok u centralnoj Srbiji preovlađuju simentalska goveda i goveda u tipu simentalca. Kvalitet stočne hrane na malim poljoprivrednim gazdinstvima, naročito u brdsko-planinskim krajevima, ne zadovoljava potrebe mlečnih grla, pa su stoga i proizvodni rezultati niži nego u ravničarskim krajevima. Važno je istaći da je u periodu 2002 – 2012. godine broj muznih krava opao za trećinu (34 %), tako da je rast mlečnosti po grlu od 20 % samo delimično kompenzovao smanjenje proizvodnje.

### 2.3.4. Integralna i organska proizvodnja

Imajući u vidu prirodne resurse, povoljne zemljišne i klimatske uslove, biodiverzitet i relativno zdrave agroekosisteme, može se reći da u Republici Srbiji postoje povoljni uslovi za razvoj integralne i organske proizvodnje. Republika Srbija nema razvijen pravni okvir kojim se definiše integralna poljoprivredna proizvodnja, ali je prepoznat njen veliki značaj i potencijal.

Od 2006. godine, nakon stupanja na snagu Zakona o organskoj proizvodnji i organskim proizvodima („Službeni glasnik RS”, broj 62/06)<sup>4</sup> i uvođenja podsticaja za razvoj organske proizvodnje, zapaža se konstantan rast broja proizvođača, površina na kojima se primenjuju metode organske proizvodnje, kao i broja pojedinih vrsta životinja u stočarskoj

<sup>4</sup> Престао да важи 1. јануара 2011. године

proizvodnji. Prema podacima MPZŽS u 2012. godini pod organskom proizvodnjom bilo je 6.335 ha, odnosno 0,11 % poljoprivrednih površina. Od toga, 5.360 ha su obradive površine, a 975 ha su livade i pašnjaci. Broj proizvođača koji se bave organskom proizvodnjom u 2012. godini se povećao na 1061.

Organska biljna proizvodnja je najzastupljenija u AP Vojvodini (72 % površina pod organskom), sledi region Južne i Istočne Srbije (16 %), Šumadije i Zapadne Srbije (11 %). Najzastupljenije biljne vrste koje se gaje primenom metoda organske proizvodnje su kukuruz, pšenica, soja, šljiva, jabuka i malina. Takođe, velika količina sertifikovanih divljih biljnih vrsta (malina, jagoda, kupina, jabuka, borovnica, pečurke i dr.) sakuplja se iz prirode, u skladu sa važećim propisima. Broj zasada voća i vinograda namenjenih organskoj proizvodnji je mali, kao i površine koje oni zauzimaju. U organskoj stočarskoj proizvodnji u 2012. godini najviše su se gajile ovce, živina i goveda.

Domaće tržište organskih proizvoda nije dovoljno razvijeno, budući da do sada nije preduzeto dovoljno napora na edukaciji proizvođača, potrošača i promociji organskih proizvoda. Iz Republike Srbije se za sada izvoze samo organski proizvodi biljnog porekla, i to uglavnom delimično prerađeni. U izvozu je najzastupljenije zamrznuto voće (72 % od ukupne količine organskih proizvoda), a najviše se izvozi u Republiku Austriju i Saveznu Republiku Nemačku, zatim u Kraljevinu Holandiju i Republiku Italiju.

Od januara 2011. godine organska proizvodnja u Republici Srbiji regulisana je Zakonom o organskoj proizvodnji („Službeni glasnik RS”, broj 30/10) i Pravilnikom o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje („Službeni glasnik RS”, br. 48/11 i 40/12). Propisi u ovoj oblasti su usaglašavani sa važećim propisima EU (izuzev regulative koja se odnosi na organsko vino). Poslove kontrole i sertifikacije u organskoj proizvodnji MPZŽS poverava kontrolnim organizacijama i vrši nadzor nad njihovim radom.

## **2.4. Proizvodni lanac**

### **2.4.1. Industrija inputa**

Poljoprivredni sektor u Republici Srbiji je u osnovi proizvodni sistem sa malim ulaganjima, u kojem se koriste relativno male količine hemijskih sredstava i drugih inputa. Razlog tome su relativno visoke cene inputa, koji su teško dostupni većini (malih) poljoprivrednika.

Domaća industrija poljoprivredne mehanizacije i mineralnih đubriva neuspešno su privatizovane, što je izazvalo pad proizvodnje i visoku zavisnost od uvoza. Privatizovan je i zatvoren jedini proizvođač kombajna i berača za kukuruz; industrija traktora je u procesu restrukturiranja, a obim proizvodnje je deset puta manji u odnosu na period od pre deset godina. U proseku se godišnje proizvede nešto više od 3.500 traktora, od čega se oko 2.200 izveze, prvenstveno u okolne zemlje, kao i na pojedina tržišta zemalja u razvoju.

Privredna društva za proizvodnju mineralnih đubriva su većinom prestala sa radom, a u mnogima koja rade proizvodnja je svedena na minimum. Najveći deo potrebnih količina mineralnih đubriva (oko 60 %) se obezbeđuje iz uvoza. U proizvodnji i uvozu mineralnih đubriva preovlađuju standardne kombinacije komponenti, koje nisu najbolje prilagođene potrebama poljoprivrednog zemljišta. Proizvodnja sredstava za zaštitu bilja je i po obimu i po strukturi nedovoljna, pa se najveći deo potreba, kao i kod mineralnih đubriva, podmiruje uvozom. Na tržištu je zastupljena ponuda svih potrebnih sredstava poznatih svetskih proizvođača.

Načini snabdevanja reprodukcijom materijalima se razlikuju u zavisnosti od veličine poljoprivrednih gazdinstava i njihove ekonomske moći. Velika i srednja poljoprivredna gazdinstva inpute nabavljaju uglavnom gotovinskim plaćanjem. Mala

poljoprivredna gazdinstva se snabdevaju inputima najčešće kroz razmenu, primenom dva standardna modela: naturalna razmena (proizvod za repromaterijal) gde su pariteti nepovoljni i na štetu malih proizvođača; razmena „evro-klauzulom” je drugi model, koji nosi veliki rizik za proizvođača vezan za cenu proizvoda i kurs dinara.

Pored domaćeg, kao semenski materijal se sve više koristi i uvozni sortiment. Kod pšenice još uvek preovlađuje domaći sortiment, dok se kod kukuruza podjednako koriste domaći i strani hibridi. U proizvodnji industrijskog bilja se u značajnoj meri koriste strane sorte i hibridi, s tim što kod suncokreta i šećerne repe preovlađuju strani hibridi, a kod soje domaće sorte. Značajne količine semenskog materijala se uvoze i za potrebe proizvodnje povrća. Domaća proizvodnja loznog sadnog materijala je u opadanju, a glavni problemi su nedovoljna proizvodnja sertifikovanog sadnog materijala, kvalitet sadnog materijala i neadekvatna kontrola proizvodnje.

Oplodnja se u govedarstvu vrši veštačkim osemenjavanjem. U svinjarstvu se veštačko osemenjavanje vrši na velikim farmama, dok se mali proizvođači najčešće odlučuju za prirodno parenje. Seme za veštačko osemenjavanje goveda potiče iz centara za reprodukciju životinja i veštačko osemenjavanje, kao i iz centara za skladištenje i distribuciju semena za veštačko osemenjavanje, koji su formirani poslednjih godina. Seme koje se koristi u govedarstvu potiče od životinja koje ispunjavaju sve zootehničke i veterinarske uslove i koje su testirane u skladu sa tim pravilima, dok je u svinjarstvu neophodno unaprediti nivo ocene kvaliteta semena.

#### 2.4.2. Prehrambena industrija

U strukturi BDV Republike Srbije prehrambena industrija je poslednjih godina učestvovala prosečno sa oko 4 %. Ako se tome doda doprinos industrije pića i duvanskih proizvoda, učešće agroindustrije u ukupnom BDV iznosi blizu 5,5 %, a ukupnoj zaposlenosti nešto iznad 4 %. Udeo prehrambene industrije u ukupnom broju zaposlenih u prerađivačkom sektoru je 17,76 %, a u ukupnim investicijama prerađivačkog sektora 16,20 % (videti Tabelu 4).

Tabela 4: Makroekonomski indikatori doprinosa poljoprivrede i agroindustrije nacionalnoj privredi

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Učešće u ukupnom BDV (%):						
- Proizvodnja prehrambenih proizvoda (C10)	3,6	3,9	3,9	4,1	4,1	...
- Proizvodnja pića (C11)	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	...
- Proizvodnja duvanskih proizvoda (C12)	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	...
Ukupno	5,0	5,4	5,3	5,4	5,4	...
Učešće u ukupnoj zaposlenosti (%):						
- Proizvodnja prehrambenih proizvoda (C10)	3,2	3,4	3,5	3,5	4	3,6
- Proizvodnja pića (C11)	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5
- Proizvodnja duvanskih proizvoda (C12)	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1
Ukupno	3,7	3,9	4	4	4,5	4,2

\* Preliminarni podaci

Izvor:RZS



U strukturi privrednih društava u prehrambenoj industriji dominiraju mikro i mala pravna lica<sup>5</sup>: 75% svih privrednih društava zapošljava manje od 10 ljudi, dok 90 % ima manje od 50 zaposlenih, odnosno manje od 10 miliona evra obrta<sup>6</sup>. Izuzeci su mlinska industrija, industrija šećera, industrija piva i duvanska industrija, gde srednja i velika privredna društva predstavljaju više od 10 % ukupnog broja privrednih društava u okviru svoje grane.

Stopa iskorišćenosti postojećih kapaciteta prehrambene industrije je ispod 65 %<sup>7</sup>. Industrije sa većim stepenom iskorišćenosti kapaciteta su industrija mesa, šećera i mleka, dok prerada čaja i kafe, piva i mineralnih voda i bezalkoholnih pića, koriste postojeće kapacitete 75 – 85 %. Sve ostale prehrambene podsektorske industrije koje nisu pomenute, imaju nisku iskorišćenost kapaciteta, koja ukazuje i na nisku efikasnost. Glavni podsektori u pogledu obrta su industrija mesa, mleka, mlinska industrija i industrija pića (pivo, voda i bezalkoholna pića).

Važna karakteristika prehrambenog sektora je izražena dualna struktura, sa mnogo (veoma) malih i srednjih privrednih društava i samo ograničenim brojem velikih, savremenih privrednih društava. Bez obzira na tipično usitnjenu strukturu prehrambene industrije, njena predimenzioniranost u skoro svim granama i relativno skromna finansijska sredstva za ulaganje u savremenu tehnologiju (da se poboljšaju i efikasnost proizvodnje i kvalitet proizvoda) nepovoljno deluju na buduću perspektivu većine postojećih prehrambenih privrednih društava. U mnogim slučajevima, strane direktne investicije su delovale kao inicijator tih pomaka, unoseći kapital, kao i tehničke i tehnološke inovacije.

U prehrambenu industriju usmerene su značajne strane investicije u poslednjoj deceniji. Najveći deo je povezan sa akvizicijama i grinfild investicijama (nove fabrike i/ili trgovinski lanci) u industriju pića i sektor maloprodaje. Pored toga, strani investitori su stekli značajne udele u privrednim subjektima, između ostalog, u industriji šećera, mlekarskoj i mesnoj industriji.

Tehničko-tehnološka opremljenost je različita po pojedinim podsektorima, pri čemu važi pravilo da su veća postrojenja i bolje opremljena. To se prvenstveno odnosi na mlinsko-pekarsku industriju, šećerane, konditorsku industriju i mlekare. U proizvodnji ulja izvršena su značajna ulaganja u modernizaciju i opremanje, kako u krupnim, tako i u malim kapacitetima za proizvodnju hladno ceđenog ulja, dok tehnologija proizvodnje i prerade mesa, izuzev pojedinačnih objekata, nije na zadovoljavajućem nivou. U industriji za preradu voća i povrća nije bilo značajnijih ulaganja u tehničko-tehnološko opremanje, pa je u najvećem broju objekata opremljenost ispod zahtevanih standarda za izvoz, pogotovo na tržišta EU.

Sve zahtevniji kriterijumi trgovinskih lanaca za preuzimanje i promet prehrambenih proizvoda usloveli su masovnije prihvatanje i uvođenje standarda od strane prehrambene industrije. Moderan sektor maloprodajnih lanaca u Republici Srbiji zahteva sve strožije garancije o kvalitetu i bezbednosti hrane po konkurentnim cenama. Glavni izazov za poljoprivredni i prerađivački sektor je da zadovolji sve veći broj zahteva i standarda svih u lancu snabdevanja hranom, kako ne bi došlo do rasta uvoza.

### **a) Prerada žita**

<sup>5</sup> Pravna lica se mogu klasifikovati prema njihovoj veličini, uzimajući obrt, bilans stađa i zaposlenost kao ključne pokazatelje. Definicije mikro, malih, srednjih i velikih pravnih lica su slične u Republici Srbiji i EU po broju zaposlenih: srednja su sa više od 50, ali manje od 250 zaposlenih, mala manje od 50, mikro manje od 10 zaposlenih, a velika imaju preko 250 zaposlenih.

<sup>6</sup> Većina privrednih društava koja pripadaju ovoj kategoriji su daleko od navedenog praga, pošto prosečan obrt za ova privredna društava nije više od 250.000 evra.

<sup>7</sup> Vlada, 2011, Odgovori na upitnik EK, poglavље 20:432.

Mlinsko-pekarska industrija raspolaže preradnim kapacitetima od ukupno 2,143 miliona tona pšenice, koji se poslednjih godina koriste sa oko 55 %. Preciznih podataka o broju pekara u Republici Srbiji nema, s obzirom na veliki broj manjih kapaciteta u sivoj zoni. Zvanično, broj pekara u Republici Srbiji iznosi 3.408, od čega su 3.023 manji kapaciteti zanatskog tipa.

Testeničarska industrija poseduje kapacitet za proizvodnju 35.000 t testenina godišnje, od čega se koristi oko 60 %. Mlinsko-pekarsku i testeničarsku proizvodnju karakteriše relativno postojan nivo proizvodnje u poslednjih deset godina. Kapaciteti su ravnomerno teritorijalno raspoređeni, pri čemu je primetno da su u delovima južne Srbije prisutniji zanatski kapaciteti.

#### **b) Prerada uljarica**

Kao jedan od najvećih proizvođača uljarica u regionu, Republika Srbija je ujedno i područje sa najvećim prerađivačkim kapacitetima na prostoru CEFTA područja. Kapaciteti industrije ulja omogućuju godišnju preradu 885.600 t-suncokreta, 482.000 t soje i 247.000 t uljane repice. Prosečan nivo prerade suncokreta u poslednjih deset godina u Republici Srbiji je bio na nivou od svega 40 % raspoloživih kapaciteta, a soje 70 %. Kvalitet sirovine i perspektivno tržište (pre svega, u sektoru prerade soje) otvaraju dobre mogućnosti za potpunije korišćenje kapaciteta.

#### **v) Industrija šećera**

U Republici Srbiji danas radi šest fabrika šećera, čiji preradni kapacitet na bazi prosečno 100 dana prerade, iznose oko 4,150 miliona tona. U 2012. godini prerađivački kapaciteti fabrika koje su u funkciji su radili sa 65 % kapaciteta. Fabrike se nalaze u vlasništvu tri privredna društava – „Helenik šugar”, „Sunoko” i „Sfir”. Trend proizvodnje šećera u poslednjih deset godina je u porastu. Činjenica da na ovom tržištu posluju tri proizvođača šećera svakako otvara pitanje monopola, kako na tržištu otkupa sirovine, tako i na tržištu prodaje gotove robe.

#### **g) Konditorska industrija**

Konditorska industrija po broju privrednih društava (78), kapacitetima, obimu proizvodnje, potencijalima za izvoz i po broju radnika, čini značajan deo prehrambene industrije Republike Srbije. Imajući u vidu da je u konditorskoj industriji u Republici Srbiji veoma živa aktivnost na širenju proizvodnog programa i uvođenju novih linija, kao i na podizanju novih fabrika, kapaciteti se konstantno povećavaju.

#### **d) Klanična industrija**

Republika Srbija raspolaže značajnim prerađivačkim kapacitetima u stočarskoj proizvodnji (1.176 objekata za klanje goveda, svinja, ovaca/koza i živine i rasecanje i preradu mesa goveda, svinja, živine i riba). Step en iskorišćenosti kapaciteta je znatno ispod projektovanih. Mali broj objekata je registrovan za izvoz (samo 114 objekata). Dozvolu za izvoz na tržište zemalja EU ima devet objekata za klanje, kao i osam objekata za preradu mesa. Za izvoz u Carinsku uniju (Ruska federacija, Republika Belorusija i Republika Kazahstan) odobreno je 17 objekata, od čega devet objekata za klanje i sedam objekata za rasecanje i preradu mesa riba.

#### **đ) Industrija mleka**

Do 1. oktobra 2013. godine ukupno je odobreno 260 objekata za preradu mleka. Iskorišćenost postojećih kapaciteta mlekara je oko 60 %. Očekuje se da u narednom periodu treba da dođe do daljeg pada broja mlekara, budući da mnoge neće biti u stanju da

investiraju u prilagođavanje standardima EU i tako opstanu na tržištu. Osim toga, u registar Uprave za veterinu je upisano 1.755 objekata za preradu mleka u domaćinstvu (proizvodnju kajmaka, odnosno belog sira koji su namenjeni domaćem tržištu).

#### **e) Industrija prerade voća i povrća**

Hladna prerada – preciznih podataka o broju hladnjača u Republici Srbiji nema. Na osnovu podataka MPZZS iz 2011. godine, u Republici Srbiji postoje 363 hladnjače za zamrzavanje, odnosno skladištenje voća, povrća i pečurki, čiji je ukupan kapacitet oko 550.000 t. Iskorišćenost kapaciteta iznosi oko 75 %.

Topla prerada – u Republici Srbiji se toplom preradom i sušenjem voća i povrća, kao i proizvodnjom sokova, bavi 85 privrednih subjekata, čiji je ukupni instalisani kapacitet oko 565.000 t. Iskorišćenost kapaciteta je oko 50 %. Značajan deo prerađivih kapaciteta odnosi se na proizvodnju sokova od voća i povrća. Kapacitet proizvodnje voćnog soka na godišnjem nivou kreće se oko 240 miliona litara, što Republiku Srbiju svrstava u ozbiljne proizvođače u regionu.

#### **ž) Industrija piva**

Prosečna proizvodnja piva u poslednje tri godine je ujednačena i iznosi oko 5,395 miliona hektolitara godišnje. Kapacitet pet najznačajnijih proizvođača piva u Republici Srbiji je 11,500 miliona hektolitara, i oni pokrivaju 80 % ukupnog kapaciteta pivara u Republici Srbiji. Pivare koje su u funkciji uglavnom imaju optimalnu uposlenost svojih tehničkih kapaciteta.

#### **z) Industrija vina**

Prosečna desetogodišnja proizvodnja vina u Republici Srbiji iznosi oko 1,7 miliona hektolitara. Proizvodnjom i preradom grožđa se bavi oko 80.000 poljoprivrednih gazdinstava, a industrijskom proizvodnjom vina 235 registrovanih proizvođača. Sa oznakom geografskog porekla u 2013. godini je registrovano 75 proizvođača vina. Izvozni rezultati ove industrije su u porastu, ali i dalje relativno skromni.

### **2.4.3. Politika kvaliteta**

Politika kvaliteta obuhvata šeme kvaliteta i standarde bezbednosti i kvaliteta hrane. U pogledu šeme kvaliteta proizvoda, značajan napredak je načinjen u domenu zaštite geografskog porekla. U Republici Srbiji postoje tri sistema zaštite geografskog porekla: za poljoprivredne i prehrambene proizvode, za vino i za rakiju. Zaštita poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda definisana je Zakonom o oznakama geografskog porekla („Službeni glasnik RS”, broj 18/10) i podzakonskim aktima donetim na osnovu njega, u oblastima kojima se bliže definišu procedure kontrole proizvodnje i prometa, kao i sistem obeležavanja proizvoda sa oznakom geografskog porekla. Do sada su zaštićena 33 poljoprivredna i prehrambena proizvoda sa nekom od oznaka geografskog porekla, iako za neke od njih nema ovlašćenih proizvođača. Šema kvaliteta za zaštitu tradicionalnih specijaliteta (proizvoda) još uvek nije uspostavljena.

Sistem zaštite geografskog porekla vina je regulisan Zakonom o vinu („Službeni glasnik RS”, br. 41/09 i 93/12) i podzakonskim aktima donetim za njegovo sprovođenje, a koji su usklađeni sa novim zahtevima EU. Trenutno se u sistemu geografskog porekla nalazi 74 proizvođača sa 214 vrsta vina. Geografsko poreklo rakije je uređeno Zakonom o rakiji i drugim alkoholnim pićima („Službeni glasnik RS”, broj 41/09). S obzirom na veliki potencijal ovog sektora, još uvek ne postoji dovoljan broj rakija sa oznakom geografskog porekla.

Standardi kvaliteta za većinu proizvoda propisani su posebnim podzakonskim propisima, odnosno pravilnicima kojima se bliže propisiju uslovi u pogledu kvaliteta hrane. Republika Srbija je u procesu stalnog usklađivanja ovih pravilnika o kvalitetu hrane sa važećim propisima EU i drugim međunarodno priznatim standardima.

Tržište poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda je jedno od najkonkurentnijih tržišta, gde se vrlo često, pred proizvođače, posebno one koji izvoze hranu na tržište zemalja članica EU, postavljaju i dodatni zahtevi za primenu određenih standarda, iniciranih, pre svega, od strane velikih trgovačkih lanaca, ali i od strane potrošača. Iz gore navedenih razloga, nameće se potreba da se procesi proizvodnje i prometa hrane usklade sa zahtevima koji su definisani kroz standarde bezbednosti i kvaliteta hrane (GLOBALG.A.P., BRC, IFS, serija ISO, Halal, Kosher, itd.). Dostupnost podataka o implementaciji standarda je oskudna. Pojedini standardi proizvodnje, kao što je GLOBALG.A.P., nisu još postali deo masovne prakse iz razloga što domaće tržište, pre svega, voća i povrća, još ne postavlja to kao uslov.

Većina standarda EU koji se odnose na kvalitet proizvoda stočarstva nije u primeni, izuzev u sektoru mlekarstva, gde je nacionalni standard za sirovo mleko približan standardu EU (mleko E klase mora ispuniti zahteve koji su postavljeni pred evropske proizvođače). Mlekare su nastojale da na osnovu kvaliteta otkupljenog mleka izvrše i plaćanje proizvođačima, ali problem koji postoji u toj oblasti je uspostavljanje nacionalne laboratorije za kontrolu kvaliteta sirovog mleka, kako bi se u sistem kontrole uključili svi proizvođači na teritoriji Republike Srbije i kako bi rezultati kontrole bili nezavisni.

#### **2.4.4. Tržišni lanac**

##### **a) Karakteristike tržišnog lanca**

Veliki deo primarnog sektora poljoprivrede je isključen iz komercijalno orijentisanog poljoprivredno-prehrambenog lanca, jer zbog malog obima proizvodnje proizvođači ne mogu da obezbede ujednačeni kvalitet proizvoda u dovoljnim količinama. Usitnjenost ponude, prisustvo velikog broja malih proizvođača sa nestabilnom ponudom po obimu i kvalitetu, nepovoljno deluje i na njihovu pregovaraču poziciju u odnosu na otkupljivače i prerađivače, nizak kapacitet za lobiranje i slično. Pojavom modernih trgovinskih lanaca dobavljači su sve više izloženi njihovim složenim zahtevima u pogledu uslova isporuke, kao što su cena, količine, kvalitet i rokovi. U takvom kontekstu, veliki izazov za proizvođače je sposobnost da ispune postavljene zahteve, kako bi zadržali što veće učešće u podmirenju domaće tražnje. Budući da je njihova tržišna pozicija presudno određena obimom i kvalitetom ponude, neophodno je jače integrisanje u okviru primarnog sektora i čvršće povezivanje sa trgovinskim lancima.

Ugovaranje proizvodnje u većini poljoprivrednih podsektora nije uobičajena praksa, pre svega, zbog slabih performansi primarne poljoprivredne proizvodnje i velikog dela prerađivačke industrije. Zbog visoke nestabilnosti tržišta, poljoprivrednici se često opredeljuju za spot tržišta, čak i kada imaju sklopljene ugovore. Poslovna povezanost proizvođača sa prerađivačima zasniva se uglavnom na nivou ugovaranja „zajedničke proizvodnje” ili ugovaranja merkantilne proizvodnje za paritetnu razmenu za proizvodne inpute. U ovim poslovnim aranžmanima poljoprivredni proizvođač veoma često nema adekvatnu zaštitu od rizika cenovnih pomeranja.

U stočarskoj proizvodnji ugovaranje se uglavnom obavlja između većih proizvođača i prerađivača. Prisutni su i kooperantski odnosi, pre svega, u tovu junadi i svinja. Stoka se kupuje i plaća po kilogramu, bez utvrđivanja mesnatosti i drugih proizvodnih karakteristika. U okviru industrije mesa postoji komplikovana mreža privrednih društava koje

se bave veleprodajom mesa i mesnih prerađevina. Ovi privredni subjekti prodaju vrše krajnjim prodavcima (maloprodaja i mesare) i daljim prerađivačima (sve druge vrste objekata za preradu mesa). Neke veleprodaje se bave i uvozom i izvozom. U različitom obimu svi oni zadovoljavaju potrebe velikog broja privrednih društava u prerađivačkom sektoru, kao i potrebe nezavisnih mesara i ostalih subjekata.

Izbor tržišnog lanca u prodaji mleka varira u zavisnosti od veličine stada i količine mleka. Velike mlekare otkupljuju mleko na bazi parametara mlečne masti, proteina i broja somatskih ćelija, dok male mlekare plaćaju mleko samo na osnovu mlečne masti.

Mali obim ponude poljoprivrednih proizvoda na najvećem delu prostora Republike Srbije, kao i ustaljeni, tradicionalni tokovi određenih roba, uslovljavaju i mali broj savremenih sistema i objekata za čuvanje i distribuciju. Pored toga, u čitavom sistemu je evidentan deficit informacionih i komunikacionih sistema i profesionalne podrške. Skladišni kapaciteti za poljoprivredne proizvode su nedovoljni i nisu adekvatno opremljeni. Osim u silosima, žita se smeštaju i u neuslovnim podnim skladištima i privremenim objektima, usled čega proizvođači trpe značajne gubitke, prvenstveno u kvalitetu. Kapaciteti za skladištenje stonog voća su nedovoljni, dok su kapaciteti hladnjača i skladišta za različite vidove prerađevina od voća i povrća dovoljni za prihvatanje svežeg voća i povrća namenjenog preradi. Najveći deo kapaciteta hladnjača je u društvenom vlasništvu, koje su loše opremljene i imaju zastarelu tehnologiju.

#### **b) Zemljoradničke zadruge i udruženja poljoprivrednika**

Zadružni sektor u Republici Srbiji ostao je van fokusa novih institucionalnih i ekonomskih reformi, a tranziciona politička rešenja nisu u dovoljnoj meri uvažila specifičnosti zadružnog sektora, posebno u oblasti poljoprivrednog zadrugarstva. Neophodnost reformisanja zemljoradničkog zadrugarstva u Republici Srbiji posebno je dobila na važnosti u uslovima rasta cena hrane i tražnje za njom, očekivane liberalizacije tržišta i potrebe povećanja konkurentnosti (naročito malih poljoprivrednih gazdinstava), kao i sa aspekta društvenih i socijalnih promena u kojima zadruge mogu biti važan akter.

Zemljoradničke zadruge u Republici Srbiji, osim korišćenja sopstvenih kapaciteta, organizuju proizvodnju na poljoprivrednim gazdinstvima oko 31 hiljade zadrugara i saraduju sa oko 100 hiljada kooperanata. Procenjuje se da poljoprivredna gazdinstva koja su obuhvaćena nekim vidom saradnje sa zadrugom raspolažu sa oko polovinom stočnog fonda i poljoprivrednog zemljišta. Priroda poslovnog odnosa zadruga i poljoprivrednih proizvođača je takva da zemljoradničke zadruge finansiraju početna ulaganja zadrugarima i kooperantima, čime praktično preuzimaju dvostruki rizik: kao snabdevači repromaterijalom sa jedne strane, i kao poverioci u izmirenju obaveza prema dobavljačima, sa druge strane.

Period od 2000. do 2013. godine karakteriše ubrzan proces privatizacije društvenog kapitala i sprovođenja niza sistemskih reformi, koje su uglavnom zaobilazile zemljoradničke zadruge. Zemljoradničke zadruge su bile izuzete iz procesa privatizacije, što je trebalo da im da dodatni podstrek za jačanje i razvoj. Međutim, nerešen problem imovinsko-pravnih odnosa, neravnopravan pristup tržištu kapitala i pogubno dejstvo sive ekonomije, uticali su na usporavanje reformisanja zadružnog pokreta. Pod uticajem navedenih kretanja izgubljen je identitet zadružne svojine i poverenje u zadružni sistem. Do danas nisu uspostavljeni jedinstveni mehanizmi praćenja stanja u zadružnom sektoru i nijedno ministarstvo ne raspolaže preciznim i pouzdanim podacima o stanju u ovom sektoru. Programi podrške zadružnom sektoru koje su proteklih godina pružala pojedina ministarstva odvijali su se ad-hoc, međusobno su bili nekonzistentni i sistematski neuređeni. Neki od ključnih problema koji parališu efikasiju transformaciju zadružnog sektora su:

1) nerešeni imovinsko-pravni odnosi i pitanje zadružne svojine kao kolektivnog vida privatne svojine;

2) da zemljoradničke zadruge u Republici Srbiji nemaju sopstvene prerađivačke kapacitete, koji bi posebno bili korisni u preradi mleka i mesa, voća i povrća, industrijskog bilja, konditorskoj industriji i dr. Samim tim zadruge su isključene iz tržišta finalnih prehrambenih proizvoda i ne pojavljuju se u tom delu prehrambenog lanca. Pored toga, dobar deo skladišnih kapaciteta je u međuvremenu tehničko-tehnološki zastario usled nedostatka investicija u održavanje i inoviranje opreme;

3) da su zemljoradničke zadruge (pre)dugo bile suočene sa otežanim pristupom tržištu kapitala, i u tom pogledu su u nepovoljnijoj poziciji u odnosu na mala i srednja pravna lica i duge učesnike;

4) da zadruge duži period nisu bile korisnici tekućih i razvojnih podsticaja MPZŽS za sopstvenu proizvodnju. U 2011. godini zemljoradničke zadruge su prvi put posle 2004. godine mogle da koriste premije za mleko i premije za genetičko unapređenje u stočarstvu za sopstvenu proizvodnju, pod istim uslovima kao i poljoprivredna gazdinstva fizičkih lica i privrednih subjekata sa većinskim državnim kapitalom. Tek od 2013. godine zemljoradničke zadruge su mogle da koriste direktne podsticaje za uknjiženu zadrugu svoju;

5) da postojeća sistemska rešenja drugih ministarstava ne prepoznaju specifičnosti zemljoradničkih zadruga i ne predviđaju posebna rešenja za pomoć njihovoj revitalizaciji;

6) da je međuzadružna saradnja nerazvijena i svedena mahom na zadruge u užem lokalnom okruženju. Opterećene egzistencijalnim problemima zadruge su potpuno zanemarile segment međuzadružne saradnje, kao i brigu o ljudskim resursima i njihovom jačanju.

Broj postojećih proizvođačkih udruženja svih vrsta je izuzetno veliki, posebno u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Udruženja proizvođača su slabo razvijena, a njihova uloga i aktivnosti su male. Većina udruženja proizvođača je na niskom stepenu organizovanosti, koji, pre svega, obeležava nizak stepen profesionalizacije i nedostatak upravljačkog kadra. Poslednjih godina udruženja su sve vidljivija, pre svega, u situacijama kada se pojave problemi na tržištu, ali je njihova pregovaračka moć uglavnom niska zbog visoke zavisnosti od prerađivačke industrije.

#### **2.4.5. Tržišni i finansijski subjekti**

Razvijenost logističke podrške sektoru i infrastrukturni kapaciteti za uspostavljanje efikasnijeg tržišta su na niskom nivou. Veletržnice su opšte poznat sistem koncentracije i distribucije roba, kako iz industrijskih prerađivačkih kapaciteta, tako i manjih pogona zanatskog tipa. U Republici Srbiji postoji samo jedna veletržnica (Beograd), koja je još u izgradnji. Razvoj veletržnica kao kanala prodaje je posebno važan, budući da su to mesta na kojima se vrši kontrola standarda zdravstvene bezbednosti hrane i uslova skladištenja robe. Distributivni centri se nalaze u regionalnim proizvođačkim centrima i u blizini velikih potrošačkih centara.

Republička direkcije za robne rezerve je na osnovu Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS”, broj 44/14) obrazovana kao posebna organizacija koja obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: organizaciju sistema robnih rezervi; obrazovanje, smeštaj, čuvanje i obnavljanje republičkih robnih rezervi; utvrđivanje obima, strukture i kvaliteta bilansa robnih rezervi; upravljanje tokovima količina sa ciljem održavanja rezervi na nivou neophodnog minimuma; izgradnju skladišnog kapaciteta za potrebe republičkih robnih rezervi; materijalno-finansijsko i evidenciono poslovanje robnim rezervama, kao i druge poslove iz ove oblasti. Poslovanje Republičke direkcije za robne rezerve uređeno je Zakonom o robnim rezervama („Službeni glasnik RS”, broj 104/13). Prema ovom zakonu, robne rezerve koriste se za obezbeđenje snabdevenosti i stabilnosti na tržištu u

slučaju: 1) vanrednih situacija – elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća, katastrofa i drugih većih nesreća i nepogoda usled kojih nastupa ili može da nastupi prekid u osnovnom snabdevanju, ili nedovoljno, odnosno nestabilno osnovno snabdevanje; 2) nastupanja ili neposredne opasnosti nastupanja ozbiljnih poremećaja na tržištu; 3) vanrednog ili ratnog stanja. Samim tim, ova posebna organizacija nema ingerencije ni kapacitet da se pojavljuje u ulozi nadležnog organa u interventnom otkupu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Sistem javnih skladišta i zaloga je izuzetno nerazvijen. Broj sertifikovanih javnih skladišta je izuzetno mali i regionalno nepovoljno raspoređen, što dodatno otežava afirmaciju sistema javnih skladišta i zaloga. Veliki broj poslovnih banaka nije zainteresovan da zalog koristi kao sredstvo obezbeđenja, jer nema sigurnost u takvim poslovima. Sistem javnih skladišta bi trebalo da poveća nivo sigurnosti skladištenja robe, pre svega, primarnih poljoprivrednih proizvoda, njihovog razvrstavanja po kvalitetnim kategorijama i omogućavanje vlasnicima robnih zapisa da korišćenjem te hartije kao kolaterala imaju bolji pristup tržištu kapitala, odnosno kreditima. Donošenjem zakona kojim se uređuje oblast robnih berzi stvorice se okvir za funkcionisanje robnih berzi kojim bi se kreiralo terminsko tržište tzv. „robnih derivata”, a što bi omogućilo tržišnim učesnicima da se svojom tržišnom strategijom zaštite od rizika naglih cenovnih promena. Na taj način poljoprivredni proizvođači bi se štitili od efekata pada cene, a prerađivači od naglih cenovnih skokova. Republička direkcija za robne rezerve bi prema modelu organizacije tog tipa u zemljama razvijene tržišne ekonomije trebalo da zadrži funkciju očuvanja strateškog nivoa zaliha strateških roba, a da sa druge strane instalira sistem koji treba da joj omogući efikasnu tržišnu intervenciju, kada je to u funkciji zaštite tržišta.

Izvori finansiranja poljoprivrednog sektora su poljoprivredni budžet, poslovne banke, davaoci lizinga i razvojni fondovi (državni, pokrajinski i opštinski). Ovi izvori, međutim, nisu dovoljni da odgovore potrebama poljoprivrednog sektora za finansijskim sredstvima. Neiskorišćeni potencijal za pribavljanje finansijskih sredstava za podizanje investicionih kapaciteta poljoprivrednih gazdinstava jeste tržište kapitala. Mogućnosti koje nudi ovakav vid jačanja finansijskih mogućnosti su, pre svega, pribavljanje nedostajućeg kapitala kroz instrument dokapitalizacije putem emisije akcija, odnosno putem IPO na primarnom tržištu preko organizovanog berzanskog tržišta. Ovaj vid dodatnog prikupljanja sredstava je opšte prihvaćen model u zemljama sa razvijenim tržištem kapitala. Nažalost, velika nelikvidnost našeg finansijskog tržišta u velikoj meri je sprečila ovakav, inače, vrlo efikasan i jeftin model pribavljanja sredstava. Finansijske organizacije specijalizovane za podršku merama poljoprivredne i ruralne politike obuhvaćenih nacionalnim programima nisu uspostavljene.

#### **2.4.6. Transfer znanja i informacija**

Transfer znanja u oblasti poljoprivrede sprovodi se kroz sistem formalnog obrazovanja svih nivoa (od srednjeg obrazovanja do doktorskih studija), putem različitih vrsta obuka organizovanih od strane obrazovnih i istraživačkih ustanova i organizacija, PSSS-a, privatnih privrednih društava, projektnih jedinica, medija itd. Savetodavni sistem u poljoprivredi obuhvata 35 PSSS: 22 na području uže Srbije, čiji rad je pod monitoringom MPZZS i 12 PSSS i Enološka stanica čiji rad je pod monitoringom Pokrajinskog sekretarijata za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo.

Postojeća struktura i sistem prenosa znanja nisu dovoljno efikasni i ne uspevaju da adekvatno zadovolje potrebe dinamičnijeg tehničko-tehnološkog restrukturiranja sektora poljoprivrede. Neophodnost povezivanja kreatora znanja sa neposrednim korisnicima je zanemarena u različitim sistemskim rešenjima – od zakonskog okvira koji reguliše rad naučnih organizacija i PSSS, do odsustva bilo kakvih podsticaja ovoj saradnji. Samim tim, ne

postoje ni funkcionalne mreže sa specijalizovanim centrima znanja, znanje nije sistemski pohranjeno i teško se pristupa potrebnim informacijama. Kvalitet opreme i ukupnih tehničkih uslova za istraživanje zaostaje za evropskim prosekom. Ipak, postojeće naučne organizacije i obrazovne ustanove imaju relativno dobar kvalitet kadrova koji je razvio brojne rezultate prepoznatljive i priznate u svetu (nove sorte, rase i sojeve, naučne radove i tehnološka rešenja). Kreiranje znanja funkcioniše uz izvesne teškoće materijalne prirode. Ovaj problem je doprineo da su neke naučne organizacije nestale ili su izgubile status naučnih instituta u periodu posle 2000. godine, što je oslabilo razvoj nauke u unutrašnjosti Republike Srbije (Zaječar, Kragujevac, Guča).

MPZŽS – Grupa za savetodavstvo predlaže Vladi Godišnji program razvoja savetodavnih poslova u poljoprivredi za tekuću godinu i uz pomoć Instituta za primenu nauke u poljoprivredi (u daljem tekstu: IPN) koordinira rad PSSS i doprinosi sprovođenju mera ruralnog razvoja i poljoprivredne politike. IPN je ovlašćena organizacija za praćenje i ocenjivanje rada poljoprivrednih savetodavaca i obavljanje poslova obuke i usavršavanja poljoprivrednih savetodavaca i ostalih zainteresovanih korisnika. Stručnjaci IPN organizuju edukacije poljoprivrednih savetodavaca sa ciljem prenosa novih znanja i tehnologije sa naučnih instituta i univerziteta. Na području AP Vojvodine, Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, finansira, predlaže Vladi AP Vojvodine Godišnji program unapređenja savetodavnih poslova u poljoprivredi u AP Vojvodini za tekuću godinu, koordinira i nadgleda rad poljoprivrednih savetodavaca i doprinosi sprovođenju mera poljoprivredne politike. Sistem transfera znanja je samo delimično funkcionalan, budući da je očigledan nedostatak sistemske povezanosti između PSSS i kreatora znanja (saradnja sa institutima, centrima i fakultetima).

Savetodavnim radom u poljoprivredi obuhvaćeno je ukupno oko 41.500 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih deo čine odabrana poljoprivredna gazdinstva koja se intenzivno prate četiri puta godišnje (4.000 u centralnoj Srbiji i 2.500 u AP Vojvodini) i ostala poljoprivredna gazdinstva koja se uključuju u savetodavni sistem na druge načine, uglavnom preko učešća na grupnim predavanjima i kroz povremene posete poljoprivrednim gazdinstvima. Ovim vidom obuka obuhvaćeno je 25.000 poljoprivrednih gazdinstava u Centralnoj Srbiji i 10.000 u AP Vojvodini. Organizovani transfer znanja preko PSSS stiže do relativno malog broja korisnika.

Korisnici često informacije prihvataju sa rezervom i retko se usuđuju da investiraju sopstvena sredstva u sticanje novih znanja i veština. Nesigurnosti korisnika doprinosi i to što transfer znanja koji se vrši u svrhe promocije novih proizvoda i tehnologija, putem medija i na druge načine, može biti neobjektivan i usmeren prevashodno na profit prenosioaca. Nove tehnologije brže i efikasnije se prihvataju od strane većih poljoprivrednih gazdinstava i u razvijenijim sredinama (AP Vojvodina, Stig, Mačva). Generalno posmatrano, između različitih delova agrarnog sektora nema bitnih razlika u pozicijama za sticanje znanja, izuzev što složeniji vidovi proizvodnje zahtevaju veći obim informacija o modernim tehnologijama.

Mogućnosti koje pružaju privatno-javna partnerstva u domenu kreiranja i transferu znanja i tehnologija, kao i većeg uključivanja drugih aktera (zadruga, privatnih konsultantskih privrednih subjekata i agencija, nevladinog sektora i drugih) nisu iskorišćene.

## **2.5. Konkurentnost poljoprivrede Republike Srbije**

Istraživanja o konkurentnosti srpske poljoprivrede uglavnom su parcijalna, u analitičkom smislu nedovoljno pouzdana i parcijalno razmatraju pojedine segmente, odnosno podsektore. U većini analiza polazi se od toga da je bogatstvo prirodnih resursa *a priori* faktor konkurentnosti, što se dodatno argumentuje različitim indikatorima o obimu i strukturi proizvodnje i spoljnotrgovinske razmene. Generalno, većina analiza izdvaja proizvodnju žita,



industrijskog bilja i nekih vrsta voća kao visoko konkurentne u odnosu na okruženje. O konkurentnosti prehrambene industrije ima još manje saznanja, budući da je ona sagledavana najčešće iz perspektive velikih raspoloživih kapaciteta i obezbeđenosti sirovinske osnove. Vrlo je malo analiza ekonomskih performansi privrednih subjekata iz ovog sektora u poređenju sa spoljnom konkurencijom.

Ocena stanja konkurentnosti poljoprivrede Republike Srbije prikazana je na osnovu poređenja cena osnovnih poljoprivrednih proizvoda Republike Srbije i drugih zemalja (kao pojedinačnog pokazatelja), i analizom spoljnotrgovinskog bilansa i stepena pokrivenosti uvoza izvozom, kao zbirnih pokazatelja. Oba aspekta načelno reflektuju odnos troškova poslovanja, odnosno kvaliteta proizvoda.

### **2.5.1. Cenovna konkurentnost**

Podaci o cenama poljoprivrednih proizvoda u Republici Srbiji su do izvesne mere uporedivi sa metodološkim pristupom i standardima u EU. Statistički podaci o cenama inputa ne postoje, što otežava ekonomske analize poslovanja sektora poljoprivrede i njegove konkurentnosti. Iako dostupni podaci o cenama ne uzimaju u obzir razlike u kategorijama i kvalitetu nekih proizvoda (stono i voće za preradu, stono grožđe i grožđe za preradu, mleko određenog kvaliteta i sl.) ove cene omogućavaju, makar i grubo, poređenje sa cenama u zemljama EU, ali se rezultati moraju uzeti kao indikativni, pre nego egzakti.

U poređenju sa okolnim zemljama i vodećim evropskim proizvođačima, cene biljnih proizvoda u Republici Srbiji su niže. Cenovna konkurentnost je posebno izražena kod žita i industrijskog bilja, dok u povrtarskoj i voćarskoj proizvodnji ona važi samo za određene proizvode i pojedine godine.

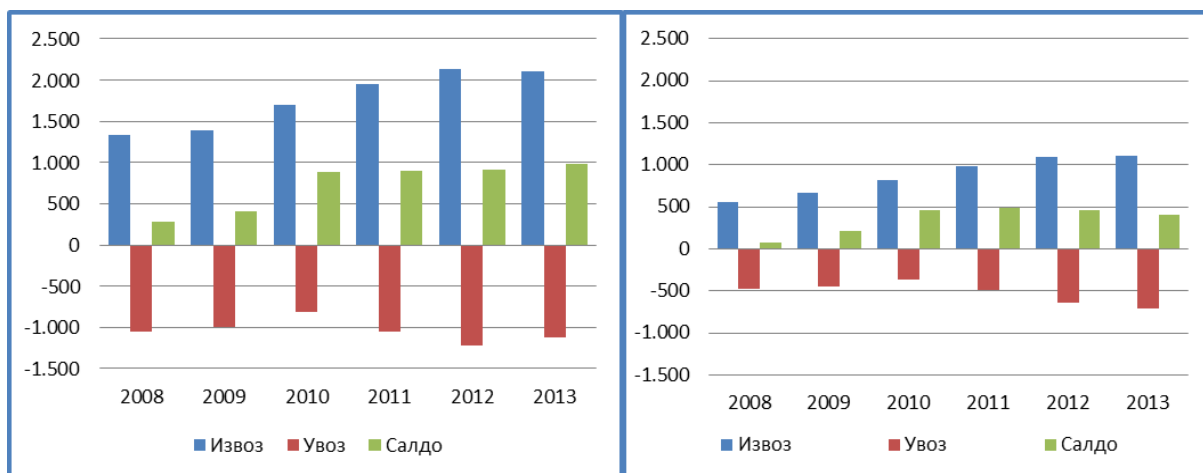
Visoka cenovna konkurentnost poljoprivrede Republike Srbije može se objasniti nižim troškovima radne snage i sklopom tržišnih faktora. Ovde se pre svega misli na dominantan položaj otkupljivača i prehrambene industrije, koja je još uvek visoko uvezno zaštićena. Uz to, treba imati u vidu da u Republici Srbiji ne postoji praksa plaćanja žita na osnovu kvaliteta, već se celokupna proizvodnja realizuje po istoj ceni, samim tim i nižoj nego u evropskim zemljama.

Konkurentnost stočarskih proizvoda je znatno niža, posebno kada je reč o goveđem mesu. Razlog relativno visokih cena goveđeg mesa je pad proizvodnje, relativno niska domaća tražnja, visoki troškovi stočne hrane, kao i činjenica da je u sektoru stočarstva još uvek delimično prisutna siva ekonomija.

Cene svinjskog mesa i mleka visoko su konkurentne u poređenju sa drugim zemljama. Konkurentnost svinjskog mesa uslovljena je nižom cenom kukuruza kao osnovne sirovine u odnosu na druge zemlje, dok se konkurentnost u pogledu cena mleka mora uzeti sa visokom rezervom (s obzirom na različite šeme plaćanja po kvalitetu u pojedinim zemljama).

### **2.5.2. Spoljna trgovina**

Republika Srbija je neto izvoznik poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, a poljoprivreda sektor koji značajno doprinosi uravnoteženju spoljnotrgovinskog bilansa zemlje. Udeo poljoprivrede u ukupnoj vrednosti izvoza privrede Republike Srbije iznosi oko 23 % i veći je od učešća poljoprivrede u uvozu, u nekim godinama i trostruko. Ukupan obim trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima je u stalnom porastu. Uz povećavanje izvoza i uvoza, raste i suficit, budući da je dinamika rasta vrednosti izvoza premašivala rast vrednosti uvezenih poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda. Najveći suficit je ostvaren u 2013. godini i iznosio je 927,1 miliona evra (videti grafikone 2 i 3).



Grafikon 2. Trgovinski bilans poljoprivrede Republike Srbije (mil. evra)

Grafikon 3. Trgovinski bilans poljoprivrede Republike Srbije sa EU, i to 27 država članica (mil. evra)

Izvor: obračun MPZZS prema podacima RZS

Trgovina proizvodima poljoprivrede i ribarstva je bazirana uglavnom na razmeni primarnih poljoprivrednih proizvoda koji u strukturi izvoza učestvuju u proseku sa oko 79 %, a u uvozu sa oko 65 %. U strukturi izvoza su visoko zastupljene sirovine – žita (21 % vrednosti izvoza) i voće (17 %). Udeo robnih odseka koji obuhvataju skuplje proizvode i proizvode više faze prerade je znatno manji, što praktično srpsku poljoprivredu pozicionira kao snabdevača sirovinama.

Tradicionalno najvažniji izvozni proizvodi su žitarice, voće i jezgrasto voće, šećer, masnoće i ulja i razni napici, koji zajedno čine oko 60 % ukupne vrednosti izvoza poljoprivredno-prehrambenog sektora. Uvoz poljoprivrednih proizvoda je znatno raznovrsniji. Glavni uvozni proizvodi su sveže voće, razni proizvodi za ishranu, duvan i duvanski proizvodi, stočna hrana, kafa, čaj, mate čaj i začini, kao i čokolada i kakao, koji čine preko 40 % uvoza poljoprivrednih proizvoda u Republici Srbiji. Ovakav odnos razmene ukazuje na činjenicu da je uvoz poljoprivrednih proizvoda daleko raznovrsniji od izvoza, budući da je učešće pojedinačnih proizvoda u uvozu znatno manje nego što je to slučaj kod izvoza. Posmatrani pokazatelji skreću pažnju na činjenicu da je izvozna orijentacija poljoprivrede fokusirana na određene grupe proizvoda u kojima se, već duže vreme, beleži uspeh na međunarodnom tržištu i može poslužiti kao jedan od indikatora konkurentnosti ovih proizvoda na svetskom tržištu. Sa druge strane, u uvozu preovlađuje veći broj proizvoda i to uglavnom onih koji se ne proizvode u Republici Srbiji. Najveći suficit je ostvaren pri razmeni žitarica, voća, biljnih i životinjskih masti i ulja, kao i šećera i proizvoda od šećera. Trgovina mesom i mlečnim proizvodima je u oba smera relativno nisko zastupljena.

Najznačajniji trgovinski partneri Republike Srbije su zemlje EU, i to 27 država članica. Polovina izvoza i 45 % uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda odvija se sa zemljama EU<sup>8</sup>. U izvozu proizvoda poljoprivrede i ribarstva Republike Srbije u EU dominiraju bazni, odnosno primarni poljoprivredni proizvodi (sirovine) – oko 94 %. U uvozu je, takođe, najveće učešće primarnih poljoprivrednih proizvoda, međutim značajno manje u odnosu na učešće u izvozu – između 50 % i 60 %. Učešće prerađenih poljoprivrednih proizvoda, za razliku od izvoza gde iznosi oko 6 %, u uvozu su proizvodi sa velikom novostvorenom vrednošću zastupljeni sa oko 40 %.

Trgovina sa EU zemljama se sprovodi na osnovu Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država

<sup>8</sup> Овај однос је измењен у 2013. години уласком Републике Хрватске у ЕУ (тада 28 држава чланица), односно њеним искључивањем из агрегатног податка за СЕФТА земље.

članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 83/08), koji je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine i koji je zamenio do tada važeći Zakon o potvrđivanju Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 83/08 i 5/09-dr. zakon). EU je odobrila Republici Srbiji ukidanje svih kvantitativnih restrikcija, carina i dažbina na sopstveni uvoz poljoprivrednih proizvoda i ribarstva iz Republike Srbije. Izuzetak su živa muška telad i „bejbi bif”, šećer i vino. Za telad su carine smanjene (u poređenju sa MFN nivoom carina) ali nisu u potpunosti ukinute. Za „bejbi bif”, šećer i vino primenjuje se godišnja kvota (od 8,700 t, 180,000 t i 53 000 hl, respektivno). Takođe, kada se radi o nekim kategorijama voća i povrća, EU je odobrila Republici Srbiji autonomne trgovinske preferencijale.

Drugi značajan spoljnotrgovinski partner Republike Srbije su bivše jugoslovenske republike. Preko 40 % izvoza poljoprivrednih proizvoda Republike Srbije ima za krajnju destinaciju jednu od ovih zemalja, a skoro četvrtina ukupnog uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda Republike Srbije potiče iz ovih zemalja. Razmena poljoprivrednih proizvoda između Republike Srbije i susednih zemalja je prilično raznovrsna. Žita ili proizvodi, odnosno prerađevine od žita su glavni proizvodi koje Republika Srbija izvozi u region. Napici su glavni artikal i u izvozu i uvozu iz bivših jugoslovenskih republika. U trgovini na regionalnom tržištu Republika Srbija je (tradicionalno) neto izvoznik u svaku od ovih zemalja, osim Republike Hrvatske.

Rastući udeo u strukturi izvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda beleže zemlje Carinske unije. Republika Srbija je jedna od retkih zemalja u Evropi koja ima potpisan sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom federacijom koji omogućava slobodan pristup ruskom tržištu za naše poljoprivredne i prehrambene proizvode.

## **2.6. Stanje i trendovi u ruralnim područjima**

Na teritoriji Republike Srbije se nalazi 6.158 naselja, od kojih 193 spadaju u gradska (3,1 %), a 5.965 su ostala naselja, koja se po automatizmu smatraju seoskim.<sup>9</sup>

### **2.6.1. Demografske karakteristike i trendovi**

Rezultati Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine pokazuju da su demografski trendovi u Republici Srbiji, posebno u njenim ruralnim područjima, sve nepovoljniji. U periodu 2002 – 2011. godine došlo je do pada ukupnog broja stanovnika za 4,15 %, što je prvenstveno posledica negativnog prirodnog priraštaja i odlaska u inostranstvo. Seosko stanovništvo je u ovom periodu smanjeno za 311.139 stanovnika (10,9 %), odnosno opalo je na nivo ispod tri miliona, te danas čini 40,6 % ukupnog stanovništva Republike Srbije. U seoskim naseljima Južne i Istočne Srbije stanovništvo je za devet godina smanjeno za 19 %. Region Šumadije i Zapadne Srbije je jedini u kojem više stanovnika živi u seoskim, nego u gradskim naseljima (52,6 %).

#### **a) Starosna struktura seoskog stanovništva**

Jedna od ključnih karakteristika demografskog razvoja u Republici Srbiji je i sve nepovoljnija starosna struktura. Promene starosne strukture u periodu 2002 – 2011. godine, ukazuju na nastavak procesa pada učešća mladih, uz istovremeno povećanje udela

<sup>9</sup> РСЗ од 1981. године примењује управни критеријум за утврђивање типа насеља, према којем су насеља подељена на „градска” и „остала”. Подела је извршена на основу административне одлуке саме јединице локалне самоуправе да одређено насеље прогласи градским. Сва остала насеља која нису проглашена градским сврстана су у категорију „остала”. За опис стања у руралним срединама Републике Србије у овом документу користе се подаци званичне статистике о „осталим насељима” према дефиницији РСЗ-а.

starih lica. Parametri starosne strukture seoskog stanovništva su još nepovoljniji. Svaki peti stanovnik sela u Republici Srbiji stariji je od 65 godina, dok je u regionu južne i istočne Srbije to svaki četvrti. Koeficijenti starosne zavisnosti u ruralnim područjima, izuzimajući područje AP Vojvodine, ukazuju da na svakog stanovnika starijeg od 65 godina, dolazi troje (u nekim područjima i manje) onih u starosnom dobu od 15 – 65 godina. S druge strane, odnos mladog i starog stanovništva pokazuje da na svakih 100 stanovnika starijih od 65 godina, dolazi samo 69 onih mlađih od 15 godina (u Južnoj i Istočnoj Srbiji samo 52).

#### **b) Obrazovna struktura stanovništva**

U obrazovnoj strukturi lica starijih od 15 godina u Republici Srbiji najzastupljeniji su oni sa završenom srednjom školom (47 %), čiji udeo je porastao od prethodnog popisa stanovništva iz 2002. godine za čak 5 procentnih poena. Isti trend prisutan je i u ruralnim područjima, gde lica sa završenom srednjom školom čine 37 % starijih od 15 godina, i po prvi put ih je više u odnosu na kategoriju nepismenih ili bez potpunog osnovnog obrazovanja (kujih je po poslednjem Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji iz 2011. godine 15 %). Rast udela lica sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem odvijao se na račun smanjenja učešća lica sa nižim obrazovanjem. Međutim, primetno je i smanjenje udela najobrazovanijih u seoskoj populaciji, i to u svim regionima. Povoljniju obrazovnu, kao i starosnu strukturu stanovništva, imaju seoska naselja u AP Vojvodini.

Skromno znanje i nedostatak dodatnih veština seoskog stanovništva potvrđuju podaci prema kojim 97 % seoskog stanovništva nije pohađalo programe dodatnih obuka, a 54 % nema posebna znanja i veštine<sup>10</sup>. Digitalni jaz između ruralnih i gradskih područja je veoma izražen. Kompjuterski je pismeno 20 %, a delimično poznaje rad na računaru 14 % ruralnog stanovništva, dok je 66 % još uvek kompjuterski nepismeno. Značajne razlike postoje i kada uporedimo zastupljenost širokopojasne internet veze: 52,4 % naspram 28,5 % u korist gradskog stanovništva<sup>11</sup>. Ovakvi rezultati nepovoljno utiču na ukupan kapacitet i konkurentnost radne snage ruralnih područja. Nizak kvalitet radne snage može se smatrati jednim od faktora koji otežavaju ekonomski razvoj ruralnih sredina, budući da je u njemu razlog niskog preduzetničkog potencijala ruralnih stanovnika, isto kao što uzrokuje nizak ekonomski interes spoljnih investitora. Takav ambijent podstiče migracije visoko obrazovanog stanovništva, jer je obrazovanu radnu snagu teško zadržati u područjima bez dovoljno atraktivnih radnih mesta koja odgovaraju njihovom obrazovanju i ambicijama.

### **2.6.2. Ruralna ekonomija**

Stanje ruralne ekonomije Republike Srbije se usled nedostatka podataka ne može predstaviti standardnim indikatorima vezanim za BDP ruralnih sredina i njegovu strukturu. Iz tog razloga, pregled stanja je fokusiran na različite aspekte tržišta rada i prihode seoskih domaćinstava.

Kretanje osnovnih indikatora tržišta rada (stope nezaposlenosti, zaposlenosti i aktivnosti) ukazuje da u Republici Srbiji tokom poslednje decenije nema značajnijih razlika na relaciji urbano, odnosno ruralno, kao i da njihov međusobni odnos ne odudara od generalne slike prema kojoj su ruralna područja u nešto boljem položaju u odnosu na urbana. Naime, urbana područja karakteriše veće učešće nezaposlenih u aktivnoj populaciji i manje učešće zaposlenih i aktivnih u populaciji radnog uzrasta, te je položaj ruralnog stanovništva

<sup>10</sup> P3C, LSMS, 2008. године

<sup>11</sup> Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Нацрт другог националног извештаја о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, 2014. године

na tržištu rada nešto povoljniji nego kod urbanog stanovništva. Ruralna populacija radnog uzrasta u poređenju sa urbanom ima više stope aktivnosti i zaposlenosti i niže stope nezaposlenosti i neaktivnosti<sup>12</sup>. Razlog tome je činjenica da ruralne sredine pružaju veću mogućnost zapošljavanja niže obrazovanih lica, što se posebno odnosi na njihov rad u poljoprivredi. S druge strane, ovakav vid radnog angažovanja ukazuje na izrazito veće učešće zaposlenosti osetljivih grupa kod ruralne u odnosu na urbanu populaciju.

Struktura zaposlenosti seoskog stanovništva po sektorima dinamično se menjala tokom poslednjih godina. Zaposlenost u poljoprivredi je i dalje najveća u poređenju sa drugim sektorima, i od 2004. do 2012. godine kretala se u intervalu 43 – 50 %, što je veoma visoko u poređenju sa drugim evropskim državama. Tek svaki četvrti, odnosno peti stanovnik seoskih naselja radi u industriji, i sve ih je manje. S druge strane, seosko stanovništvo sve je više zaposleno u tercijarnom sektoru, što se može dvojako tumačiti: sa jedne strane, većom stabilnošću poslova u delatnostima ovog sektora, a sa druge strane rastom broja zaposlenih u sektoru javne administracije, obrazovanja, komunalnih i društvenih usluga.

Prihodi seoskih domaćinstava najvećim delom (35 – 42 %) potiču od prihoda iz radnog odnosa (redovnog i dodatnog), a odmah potom sledi učešće penzija koje je vrlo visoko i rastuće (oko 30 % u 2012. godini)<sup>13</sup>. Prihodi od poljoprivrede variraju u intervalu 6 – 9 % ukupno raspoloživih sredstava domaćinstava, što je visoko opredeljeno prinosima od poljoprivrede u pojedinim godinama. Istovremeno, vrednost prirodne potrošnje, koja se najvećim delom pripisuje potrošnji hrane proizvedene na poljoprivrednom gazdinstvu, stabilna je na nivou od 12 – 14 %. U svakom slučaju, prihodi koji se ostvaruju od poljoprivrede relativno su niski u odnosu na zarade iz drugih sektora i socijalna primanja, što je jasan indikator niske produktivnosti sektora.

Rodne nejednakosti u domenu ekonomske participacije su veoma izražene među ruralnom populacijom. Među ženama je manje učešće aktivnih lica, manje zaposlenih i manje onih koje rade van poljoprivrede, nego među muškarcima. Iz perspektive regionalnih razlika, uočava se da je u AP Vojvodini neznatno manje učešće nezaposlenih lica među ženama nego među muškarcima, što ne znači i da je njihov ekonomski položaj bolji, budući da su manje od muškaraca zaposlene u nepoljoprivrednom sektoru, manje angažovane u poljoprivredi i u izrazito većem broju neaktivne. Znatno je nepovoljniji položaj žena prema svim pokazateljima u Južnoj i Istočnoj Srbiji, gde su rodne razlike posebno snažno ispoljene u svim segmentima tržišta rada.

Pored žena, mladi na selu se takođe suočavaju sa visokim rizicima od isključenosti sa tržišta rada. Mladi u uzrastu 15 – 24 godine tek u 21 % slučajeva su zaposleni u nepoljoprivrednim sektorima. Iako u ovoj starosnoj grupi čak polovinu čine neaktivna lica, ono što ukazuje na teškoće u pristupu radnim mestima jeste značajno veće učešće nezaposlenih, koje kod ove kategorije, kao i naredne starosne kategorije (25 – 34 godine), iznosi samo 15,5 %.

### **2.6.3. Mala poljoprivredna gazdinstva i siromaštvo**

Brojnošću, udelom u zemljišnim potencijalima, kao i specifičnim obrascima funkcionisanja, mala porodična poljoprivredna gazdinstva nezaobilazan su deo ruralne ekonomije, koja zahtevaju posebnu pažnju. Njihov broj se smanjuje pod uticajem procesa starenja sela, migracija, globalizacije, jačanja koncentracije kapitala u poljoprivredi i brojnih drugih činioca. S druge strane, sopstvenom proizvodnjom hrane i doprinosom stopi samodovoljnosti i prehrambenoj stabilnosti, značajem za očuvanje resursa i ruralnog ambijenta, učešćem u lokalnom tržištu roba i usluga, mala porodična poljoprivredna

<sup>12</sup> РЗС, Анкета о радној снази, 2012. године

<sup>13</sup> РЗС, Анкета о потрошњи домаћинстава 2012. године

gazdinstva se pozicioniraju kao subjekti koji zahtevaju adekvatan tretman poljoprivredne politike.

U Republici Srbiji najviše je porodičnih poljoprivrednih gazdinstava koja koriste do 2 ha poljoprivrednog zemljišta (48,8 % od ukupnog broja), i ova gazdinstva obrađuju oko 8 % poljoprivrednog zemljišta. Pomeranjem granice korišćenog zemljišta na višu grupu (do 5 ha), proizlazi da poljoprivredna gazdinstva ove veličine, iako čine 78 % ukupnog broja raspolažu sa samo 25,3 % površina.

Sama kategorija malih poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji je vrlo heterogena. Mali posed imaju:

1. siromašna poljoprivredna gazdinstva, kojih može biti dva tipa: a) staračka, često samačka gazdinstva, i b) gazdinstva u posedu lica koja su nekada bila zaposlena van poljoprivrede, odnosno su dugoročno nezaposlena;

2. „povratnici” iz gradova – među kojima su članovi poljoprivrednih gazdinstva češće starija, penzionisana lica, iako se (sporadično) sreću i mlade porodice koje preferiraju ruralni ambijent i spremne su da započnu neku alternativnu aktivnost na malom poljoprivrednom imanju;

3. stanovnici ruralnih područja sa redovnim prihodima iz sektora van poljoprivrede, preduzetnici ili zaposleni u javnim službama ili privrednim društvima u samom mestu stanovanja ili neposrednoj okolini.

Ovako šarolik socioekonomski profil malih porodičnih poljoprivrednih gazdinstava ukazuje da i njihove strategije opstanka, pa samim tim i odnos prema poljoprivredi i ruralnom okruženju, moraju biti značajno drugačiji. U svakom slučaju, perspektiva ovih gazdinstava se kreće u intervalu od postepenog gašenja (staračka) do uključivanja u tržište ponude inovativnih proizvoda i usluga ruralnih područja (oni koji imaju vitalnu i dobro kvalifikovanu radnu snagu i jak socijalni kapital), preko niza prelaznih rešenja u vidu adaptiranja na ciklična tržišna kretanja.

Siromaštvo u Republici Srbiji je pretežno ruralni fenomen, s obzirom da su seoske sredine njime u nekim periodima bile pogođene i do dvostruko više nego gradovi. Iako je pre početka krize (2006 – 2008. godine) došlo do znatno bržeg pada siromaštva u ruralnim u odnosu na urbana područja, u 2009. godini je celokupan rast siromaštva pokrenut u ruralnim područjima, dok je procenat siromašnih u urbanim područjima ostao gotovo nepromenjen (5 % i 4,9 %, respektivno).

Ruralna područja su brže reagovala na ekonomsku krizu i bila snažno pogođena njome, pa je ukupni rast siromaštva u Republici Srbiji generisan porastom siromaštva ruralnih područja. Rast jaza u siromaštvu između grada i sela se tokom krize prenosio iz godine u godinu, da bi u 2010. godini dostigao rekordnu stopu od 2,4. Dok se rast siromašnih na selu u 2009. godini mogao tumačiti naglim padom cena hrane (nakon po prinosima rekordne 2008. godine), naglo osiromašenje seoskog stanovništva u 2010. godini izvesno ima korene u ekonomskoj krizi i njenim posledicama na ruralno tržište rada. Budući da se ekonomska kriza snažno reflektuje na zaposlenost u neformalnom sektoru, koji je vrlo zastupljen u ruralnoj ekonomiji, izvesno je da se trend rasta siromaštva na selu produžava.

Velike regionalne razlike u siromaštvu u skladu su sa postojećim razlikama u ekonomskom razvoju regiona. Regionalne razlike u zastupljenosti ruralnog siromaštva su značajne i prate odnos koji postoji među regionima u pogledu ukupnog siromaštva: situacija je najnepovoljnija u Južnoj i Istočnoj Srbiji, a povoljnija u AP Vojvodini.

#### **2.6.4. Socijalne mreže u ruralnim područjima**

Od 2000 – 2012. u Republici Srbiji je uz pomoć međunarodne donatorske podrške formiran veliki broj organizacija civilnog društva, među kojima i onih koje su se bavile pojedinim aspektima ruralnog razvoja. Ipak, razvijenost socijalnog kapitala i mreža u

ruralnim područjima Republike Srbije je relativno skromna u pogledu brojnosti i vrsta, odnosno tipova organizacija civilnog društva koje su u ovim sredinama prisutne. Posebnu aktivnost tokom ovog perioda ispoljile su organizacije koje su se bavile problemima siromaštva i ranjivih socijalnih grupa u ruralnim sredinama (položajem izbeglih i raseljenih lica, žena i mladih), pitanjima zaštite životne sredine i očuvanja kulturne baštine.

Početakom 2007. godine MPZŽS je započelo proces intenzivnije saradnje sa civilnim sektorom kroz sistemsku podršku uspostavljanju Nacionalne mreže za ruralni razvoj, podsticanje učešća predstavnika mreže za podršku ruralnom razvoju u jačanju veza između svih identifikovanih pojedinaca, implementaciju zajedničkih aktivnosti i obuku OCD sektora u oblasti ruralnog razvoja. Preko uspostavljene mreže kancelarija bilo je omogućeno informisanje o svim aspektima razvojne podrške poljoprivredi, osnovnim principima LEADER-a i drugim aktuelnim temama. Nacionalna mreža za ruralni razvoj, kao dobrovoljna, nevladina i neprofitna organizacija, koja deluje na celoj teritoriji Republike Srbije, obuhvata 23 regionalna OCD udruženja. Krajnji cilj je razvoj poljoprivrede, kreiranje boljih uslova života i rada u ruralnim oblastima, smanjenje siromaštva i isključenosti u ruralnim oblastima.

U periodu od februara 2011. godine do februara 2013. godine, podrškom instrumenta za prepristupnu pomoć (u daljem tekstu: IPA), implementiran je projekat LIS. Tokom dve godine sprovođenja ovog projekta, 605 grupa je verifikovalo memorandume o razumevanju kojim su se definisali kao partnerstva za teritorijalni ruralni razvoj. Tokom procesa kreiranja i jačanja rada partnerstava podržana je izrada 24 lokalne strategije ruralnog razvoja. Od tog broja, simulacijom IPARD evaluacionog procesa, procenjeno je da 21 lokalna strategija ruralnog razvoja ispunjava kriterijume LEADER programa, čime je obuhvaćeno 8 % populacije i oko 15 % teritorije Republike Srbije.

## **2.7. Podsticajna politika u poljoprivredi u prethodnom periodu**

### **2.7.1. Koncept i ciljevi poljoprivredne politike u prethodnom periodu**

Politika podsticaja u poljoprivredi Republike Srbije je tokom poslednje decenije bila izložena delovanju kompleksnih i heterogenih faktora kao što su: politička i ekonomska (ne)stabilnost zemlje, dinamične promene u obimu i strukturi proizvodnje usled nestabilnih vremenskih prilika, a od druge polovine dvehiljaditih i globalni tržišni poremećaji.

Prve tranzicione godine donele su radikalne zaokrete u odnosu na ranije primenjivanu politiku koja se odlikovala snažnim državnim intervencionizmom u regulisanju agrarnog sektora. Prva reformska vlada je najviše pažnje posvetila institucionalnim promenama, pre svega, u pogledu zakonodavnih rešenja. Veliki izazov početkom dvehiljaditih je bio smanjiti prostor za delovanje sive ekonomije i uspostaviti stabilno snabdevanje tržišta osnovnim prehrambenim proizvodima. Značajni naponi uloženi su u obnavljanje određenih grana poljoprivredne proizvodnje, čiji je obim tokom ekonomskih sankcija, izolacije zemlje i gubitka ranijih tržišta, bio znatno smanjen u odnosu na raniji period (proizvodnja mesa, šećera, voća i povrća). Merama poljoprivredne politike podsticana je i revitalizacija pokidanih tržišnih veza u prehrambenom lancu i formiranje osnovne tržišne infrastrukture za čvršću saradnju primarne proizvodnje i prerade. Politika podsticaja u to vreme je bila proizvodno usmerena, sa jakim akcentom na grane koje doprinose aktiviranju prehrambenog sektora i rastu izvoza. Otvaranje spoljnog tržišta i autonomni trgovinski preferencijali EU (sadržani u Rezoluciji 2007/2000 EC i dopunjeni regulativom 2563/2000 EC), zajedno sa privatizacijom proizvođača industrijskih proizvoda (pre svega, šećerana i uljara) povoljno su uticali na rast mogućnosti izvoza. Relativno skromna budžetska izdvajanja za poljoprivredu nisu ostavila prostora za radikalnije promene u mehanizmima podrške.

Institucionalne promene u sektoru tokom ovog perioda odvijale su se sporo i bez kontinuiteta, prvenstveno usled mešanja nadležnosti republičkih i saveznih organa. Proces prenošenja nadležnosti u oblasti poljoprivrede sa saveznog na republički nivo potpuno je okončan tek 2004. godine. Do formiranja državne zajednice SCG (2003. godine) paralelno su funkcionisala ministarstva nadležna za poslove poljoprivrede SRJ i Republike Srbije. Uspostavljanjem državne zajednice SCG, ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede na saveznom nivou je ugašeno, a deo nadležnosti koje je ono imalo (sanitarna kontrola, izvozni podsticaji i dr.) preraspoređeno je između saveznog ministarstva nadležnog za poslove privrede i unutrašnje trgovine (koje je nastavilo da funkcioniše) i ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede Republike Srbije. Razdvajanjem Republike Srbije i Republike Crne Gore, sve ingerencije u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja preuzelo je ministarstvo nadležno za poslove poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Od 2004. godine u agrarnoj politici Republike Srbije načinjen je novi zaokret u strateškim opredeljenjima i implementacionim mehanizmima u odnosu na prethodni period. Vlada je 2005. godine usvojila Strategiju razvoja poljoprivrede Srbije kojom su definisani sledeći strateški ciljevi, i to:

- 1) izgraditi održiv i efikasan poljoprivredni sektor koji može da bude konkurentan na svetskom tržištu, doprinoseći porastu nacionalnog dohotka;
- 2) obezbediti hranu koja zadovoljava potrebe potrošača u pogledu kvaliteta i bezbednosti;
- 3) održati podršku životnom standardu za ljude koji zavise od poljoprivrede, a nisu u stanju da svojim razvojem prate ekonomske reforme;
- 4) osigurati podršku održivom razvoju sela;
- 5) sačuvati životnu sredinu od uticaja efekata poljoprivredne proizvodnje;
- 6) pripremiti poljoprivredu Republike Srbije za integracije u EU;
- 7) pripremiti politiku domaće podrške i trgovine u poljoprivredi za pravila

STO.

Ova strategija nije od početka bila podržana višegodišnjim programskim dokumentima, nije imala definisane jasne budžetske okvire, pa su samim tim i mere za njenu implementaciju nedosledno pratile zacrtane ciljeve. U definisanju i izboru mera primenjivanih u tom periodu moguće je prepoznati napor da se odgovori na suštinske razvojne probleme, ali je njihova konceptualizacija i kvantifikacija preko ciljeva i instrumenata bila prisutna samo u obrisima.

Reformisana poljoprivredna politika trebalo je da doprinese rastu konkurentnosti porodičnih komercijalnih poljoprivrednih gazdinstava, uz zaokret u implementacionim mehanizmima od politike podsticaja proizvodnji i dohotku, na podsticanje investicija. Ovaj kurs je bio samo delimično praćen odgovarajućim merama i sredstvima, i to do 2008. godine.

Nakon 2008. godine, usledio je period izražene nestabilnosti poljoprivredne politike i čestih zaokreta u smeru i mehanizmima podsticaja. Važno je naglasiti da su ove promene samo delimično bile motivisane objektivnim promenama poslovnog ambijenta, a mnogo više čestim promenama upravljačkih struktura koje su pokušavale da radikalnim rešenjima ubrzaju dugotrajne strukturne procese.

### **2.7.2. Efekti poljoprivredne politike u prethodnom periodu**

Strategija razvoja poljoprivrede Srbije nije imala definisane indikatore za praćenje realizacije, te njene učinke nije moguće analizirati sa aspekta ostvarivanja definisanih ciljeva. Usled nedostatka validne analitičke osnove, preciznije ocene efekata pojedinih mera nije moguće dati. Ipak, analiza stanja u prethodnom poglavlju ukazuje da je bilo napretka u pojedinim podsektorima.



Značajan napredak zabeležila je biljna proizvodnja, kako u smislu izmene proizvodne strukture, tako i u izveznoj konkurentnosti. Tokom prve polovine prethodne decenije porast je posebno bio primetan u proizvodnji industrijskog bilja i rastu izvoza šećera i ulja. Značajan rast beleži izvoz voća i povrća, dok su u godinama od početka ekonomske krize, proizvodnja i izvoz žita (posebno kukuruza) postali glavni nosioci pozitivnih trendova koje je sektor poljoprivrede zabeležio.

Suprotno tome, sektor stočarstva nije pokazao značajniji napredak, a negativni trendovi u govedarskoj proizvodnji su nastavljeni. Ovo se, pre svega, može pripisati nedoslednoj politici podrške ovom podsektoru, neprincipijelnim pristupima u odabranim modelima podsticanja, koji su varirali u intervalu počevši od toga da je postojalo preklapanje mera podrške (više uredbi za istu ili sličnu grupu korisnika), do toga da su u pojedinim godinama neke mere imale potpuno suprotne efekte. S obzirom da je reč o sektoru koji je posebno osetljiv na *ad-hoc* rešenja (zbog dugih proizvodnih ciklusa), izvesno je da u ambijentu kakav je postojao prethodnih godina, nije bilo prostora za značajniji napredak stočarske proizvodnje.

Pozitivan pomak učinjen je u domenu definisanja prvih obrisa politike ruralnog razvoju po uzoru na EU model podrške. Kao najveći napredak se može oceniti to što je nakon dužeg prekida ponovo uvedena kreditna podrška, kao i podrška u vidu bespovratnih sredstava za obnovu mehanizacije, objekata, opreme, a kasnije i zasada i osnovnog stada. Međutim, posebno je indikativno to što su se mere drugog stuba podrške tretirale gotovo kao sasvim odvojen deo politike, bez dovoljno brige o sinergetskom efektu koji se može postići njihovom koordinacijom sa merama prvog stuba. Za procenu efekata podrške ruralnom razvoju nema ni posrednih indikatora, već se o istoj može govoriti samo iz perspektive broja korisnika sredstava za pojedine mere. Ipak, sa sigurnošću se može reći da je progres u organskoj proizvodnji, proizvodnji vina, proizvoda sa geografskim poreklom i seoskom turizmu vidljiv. Budući da je podrška za ove namene bila izuzetno nestabilna, kako u pogledu mera, tako i sredstava, kao i da je značajan deo aktivnosti finansiran donatorskim sredstvima, ovi zaključci se ne mogu argumentovano dokazati podacima o plasiranim budžetskim podsticajima.

Značajno mesto u sistemskim rešenjima poljoprivredne politike imali su programi podrške institucionalnom unapređenju, kroz finansiranje PSSS i formiranje novih laboratorija, jačanje rada inspekcijских službi i obuku i usavršavanje kadrova. Institucionalno jačanje sektora poljoprivrede ogleda se i u progresu u pogledu uvođenja informacionih sistema u poljoprivredi. Transparentnost procedura podignuta je na viši nivo osnivanjem Uprave za agrarna plaćanja, iako sistem još uvek nije dovoljno funkcionalan i efikasan u svim segmentima. Za efikasniju kontrolu realizovane podrške nedostaju dosledne procedure i ljudski resursi. Ceo postupak podnošenja zahteva i dobijanja podrške je radno zahtevan, kako prema podnosiocima zahteva, tako i prema službama uključenim u realizaciju. Najveći deo aktivnosti u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta finansiran je kako projektima EU, tako i drugim vidovima donatorske podrške. Međutim, nedostatak ljudskih kapaciteta dovodi u pitanje održivost većine pomenutih projekata.

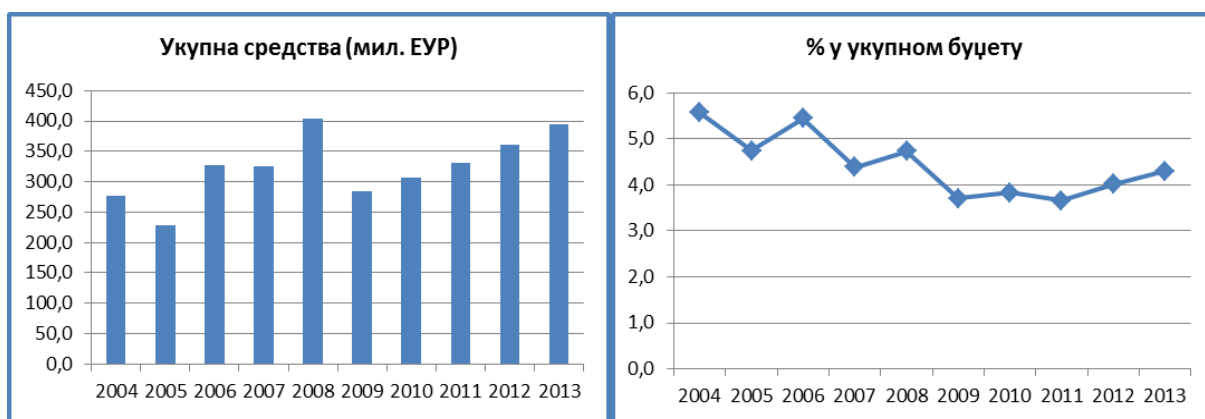
### **2.7.3. Agrarni budžet**

Najvažniji vid državne podrške poljoprivredi i ruralnim područjima ostvaruje se putem agrarnog budžeta. Agrarni budžet je deo ukupnog budžeta Republike Srbije koji je uveden u političku praksu Republike Srbije 1996. godine, sa ciljem da obezbedi stabilne finansijske izvore za podsticanje razvoja poljoprivrede i ruralnih područja. Vlada propisuje, za svaku budžetsku godinu, obim sredstava, vrste i maksimalne iznose po pojedinim vrstama podsticaja, u skladu sa Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, broj 10/13) i zakonom kojim se uređuje budžet Republike Srbije.

Visina ukupnih budžetskih sredstava plasiranih u poljoprivredu i ruralni razvoj je opredeljena brojnim činiocima. Obim podrške je češće bio zavisen od ekonomskih prilika u zemlji i neophodnosti da se podmire potrebe drugih budžetskih korisnika, nego što je bio odraz realnih potreba agrara i ruralnih područja za finansijskom podrškom.

Iznos agrarnog budžeta i ukupnih sredstava opredeljenih za poljoprivredu i ruralni razvoj iskazani u apsolutnim iznosima na godišnjem nivou, imali su tendenciju porasta zaključno sa 2008. godinom. Međutim, rast nije bio stabilan i stalan ni u ovom periodu, budući da je u 2007. godini, a posebno 2005. godini, došlo do umanjjenja u odnosu na prethodne godine.

I pored opšte tendencije porasta agrarnog budžeta do 2008. godine, njegov udeo u ukupnom budžetu Republike Srbije od 2007. godine ne prelazi 5 % ukupnog budžeta Republike Srbije (videti Grafikon 4).



Grafikon 4: Budžet MPZŽS i udeo u ukupnim budžetskim sredstvima

Izvor: zakoni o budžetu Republike Srbije za odgovarajuće godine

#### 2.7.4. Struktura agrarnog budžeta po stubovima podrške

Analiza strukture agrarnog budžeta po stubovima podrške sačinjena je na osnovu podataka o realizovanim budžetskim sredstvima MPZŽS. Podaci o realizaciji budžeta po merama vode se po različitim metodologijama i sistematizacijama, što otežava formiranje konzistentnih serija za praćenja efekata i rezultata pojedinih mera. Iz tog razloga je dosadašnju poljoprivrednu politiku Republike Srbije samo delimično moguće uporediti sa međunarodnim standardima i teoretskim konceptima. Opis mera odstupa od tih standarda, ili one sadrže različite elemente koje je nemoguće klasifikovati u konceptualno zaokružene grupe. Posebno je važno naglasiti da sredstvima agrarnog budžeta u ovoj analizi nisu obuhvaćena sredstva koja su plasirana iz budžeta AP Vojvodine, kao i budžeta jedinica lokalne samouprave.

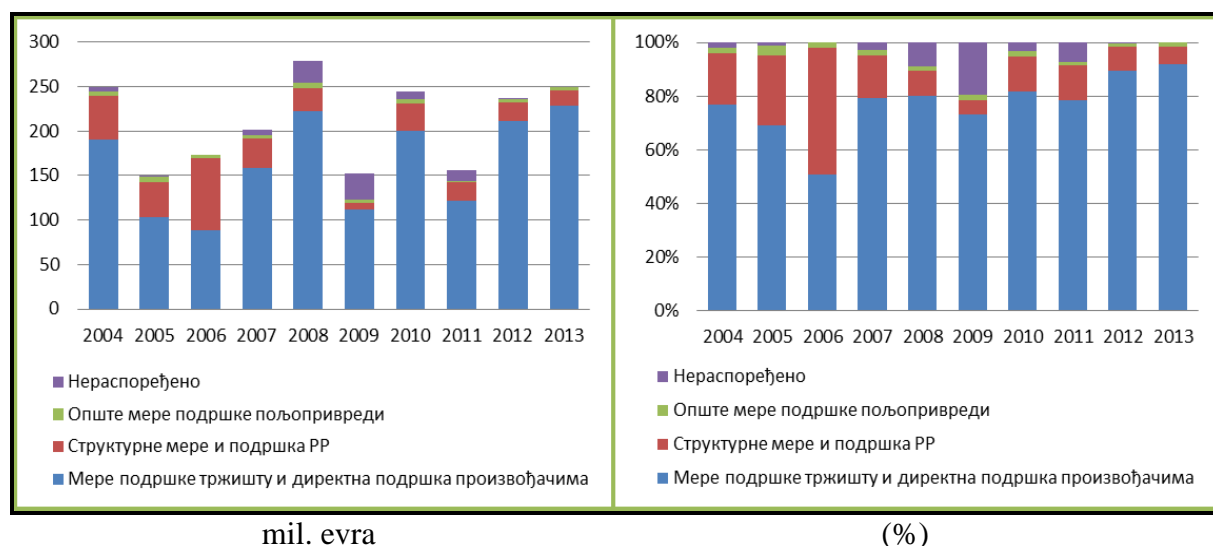
Sama sistematizacija podrške po grupama mera u okviru pojedinih stubova podrške, izvršena je uz pomoć APM baze podataka za Republiku Srbiju, koja omogućuje kvalitativnu i kvantitativnu analizu primenjenih mera poljoprivredne politike, prema jedinstvenoj klasifikaciji mera po EU i OECD pristupu. APM klasifikacijom sve mere poljoprivredne politike se grupišu u tri glavna stuba:

- 1) mere tržišno-cenovne podrške i mere direktne podrške proizvodnji;
- 2) strukturne mere i mere ruralnog razvoja;
- 3) podrška opštim merama i uslugama u poljoprivredi.

APM model uključuje takođe i podelu na ostale transfere poljoprivredi, gde su sadržana sva plaćanja za koja nedostaju informacije na osnovu kojih bi ih bilo moguće razdvojiti u odgovarajuće kategorije.

Struktura agrarnog budžeta po stubovima podrške tokom poslednje decenije znatno je varirala. Osnovni uzroci bili su nedostatak sredstava u budžetu u pojedinim godinama usled čega su se pojedine mere gasile, kao i česte promene rukovodećih struktura koje su po pravilu bile praćene radikalnim izmenama u programima i sistemima podrške.

Dominantan udeo u budžetskoj strukturi imaju mere podrške tržištu i direktna plaćanja proizvođačima. Ako se ima u vidu da neraspoređena sredstva najvećim delom čine neisplaćene obaveze po osnovu regresa za inpute i premije za mleko, može se zaključiti da, sa izuzetkom 2006. godine, podrška prvom stubu čini preko 80 % ukupno plasiranih sredstava u poljoprivredu Republike Srbije. Udeo sredstava za podršku drugom stubu je od 2006. godine opadao, dok se udeo sredstava za opšte mere podrške poljoprivredi i neraspoređenih sredstava povećavao. Indikativan je i permanentno nizak iznos sredstava za podršku opštim uslugama u poljoprivredi, kao i to da je za ove namene trošeno relativno više sredstava početkom perioda kada je i donatorska podrška za ove namene bila veća (videti Grafikon 5).



Grafikon 5. Budžetska podrška poljoprivredi, po stubovima mera\*

Izvor: interni podaci MPZZS

\*Nepotpuni podaci za 2009. godinu

Do znatnijih promena u strukturi budžeta došlo je u 2006. godini, kada su veća sredstva utrošena na finansiranje podrške nekomercijalnim („staračkim”) poljoprivrednim gazdinstvima. Ova podrška je već u narednoj godini ukinuta, a iznos sredstava za drugi stub od tada se permanentno smanjivao. Naime, u godinama kada je proizvodnja bivala pogođena vremenskim neprilikama, odnosno snažnim tržišnim oscilacijama, sve veći deo sredstava je preusmeravan ka proizvođačima u vidu podrške za inpute ili u formi direktne dohodovne podrške, ne bi li se olakšalo finansiranje tekuće proizvodnje.

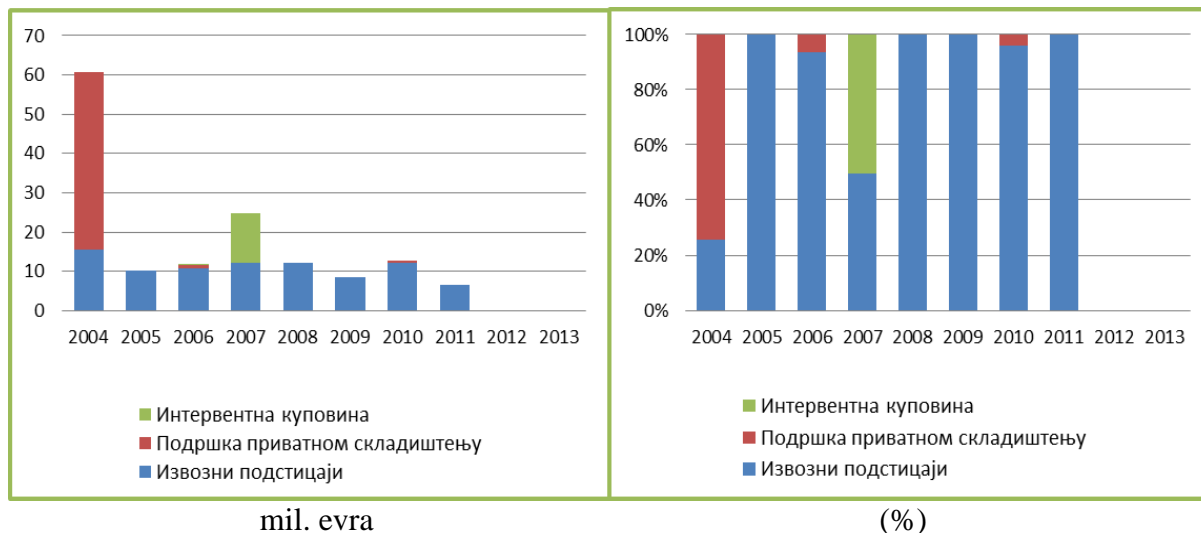
## 2.7.5. Struktura agrarnog budžeta po grupama mera poljoprivredne politike

Tokom posmatranog perioda dolazilo je do čestih promena programa podrške, u pojedinim godinama i po nekoliko puta, pri čemu su se menjali i opisi mera i načini njihove operacionalizacije. Samim tim, grupisanje mera u odgovarajuće grupe, a potom i iskazivanje utrošenih sredstava za njihovo finansiranje, nije uvek dovoljno precizno ili detaljno<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Za mere čiji se način finansiranja tokom iste godine toliko izmenio da su dobile potpuno drugi oblik, odnosno prešle u drugu grupu mera, iskazivane su u ovoj analizi vrlo generalnim opisima i prikazivane su kao „ostali transferi poljoprivredi”. Takođe, sredstva koja su trošena na zaostale isplate iz prethodne godine, iskazivana su

### a) Mere tržišno-cenovne podrške

Iz grupe mera tržišno-cenovne podrške u Republici Srbiji su tokom perioda 2004 – 2013. godine primenjivane različite mere, kao što su: izvozni podsticaji, interventna kupovina, operativni troškovi čuvanja javnih zaliha i sufinansiranje troškova skladištenja. Od navedenih mera u posmatranom periodu permanentno su primenjivani samo izvozni podsticaji, dok su podsticaji privatnom skladištenju i interventni otkup finansirani samo povremeno (u uslovima kada je zbog vremenskih nepogoda dolazilo do poremećaja na tržištu).



Grafikon 6. Tržišno-cenovne mere podrške poljoprivredi Republike Srbije

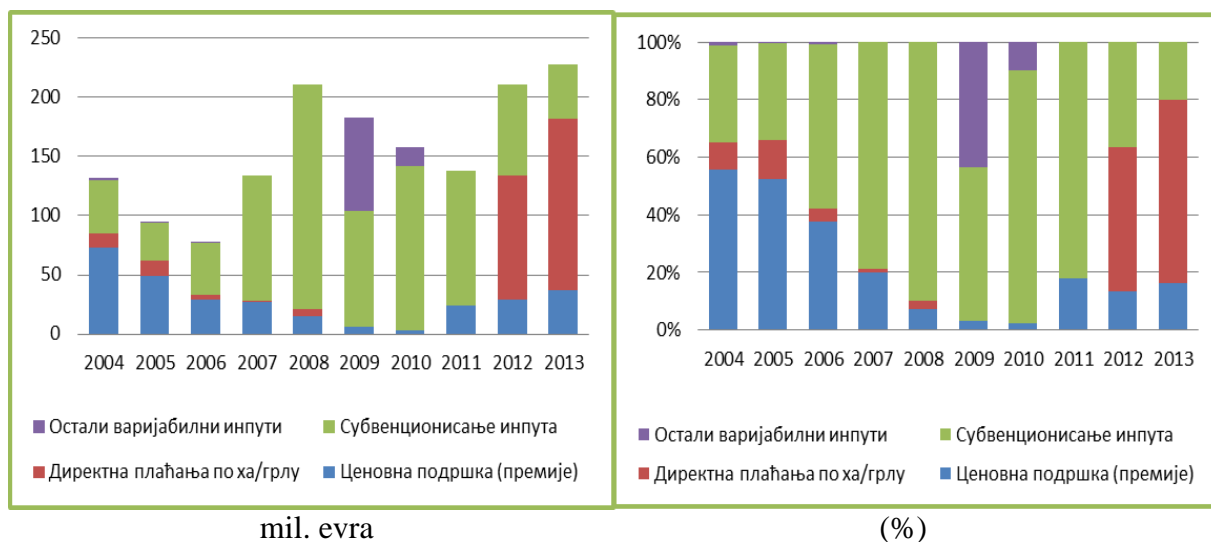
Izvor: interni podaci MPZŽS

Udeo mera tržišno-cenovne podrške u ukupnom agrarnom budžetu je permanentno opadao – sa 32 % u 2004. godini, na samo 0,2 % u 2011. godini. Nakon 2011. godine finansiranje ovih mera je prekinuto i zamjenjeno direktnim podsticajima.

### b) Mere direktne podrške proizvodnji

Mere direktne podrške proizvodnji u Republici Srbiji su tokom perioda 2004 – 2012. godine obuhvatale direktna plaćanja proizvođačima zasnovanih na autputu (cenovna podrška), plaćanja po hektaru i grlu stoke, kao i subvencionisanje inputa (uključujući regrese, subvencionisanje kamatnih stopa, premija osiguranja i sl.). Kao mere sa najdužom tradicijom i neposrednim, direktnim efektom na proizvodnju i prihode poljoprivrednih gazdinstava, ovi vidovi podsticaja su za proizvođače najkomfortniji i najznačajniji, te su na njihove izmene i najosetljiviji.

Za finansiranje direktnih plaćanja u navedenom periodu izdvajalo se u proseku oko 64 % agrarnog budžeta (od 42 % u 2006. godini, do 75 % u 2011. godini; videti Grafikon 7).



Grafikon 7. Mere direktne podrške poljoprivredi Republike Srbije, po grupama mera

Izvor: interni podaci MPZZS

Mere direktne podrške su značajno varirale, kako po obimu sredstava, tako i po udelu pojedinih grupa mera. Osim premije za mleko, ostale mere su se dinamično menjale, uvodile i ukidale, ne dajući jasne poslovne signale proizvođačima. Najčešći razlog ovim promenama bili su tržišni poremećaji nastali usled nepovoljnih vremenskih prilika i rezultirajućih oscilacija cena, ali i odsustvo odgovarajućih strateških smernica i jasnog okvira politike. U tom smislu, može se oceniti da je podrška tržištu bila rukovodena pragmatičnim razlozima i pokušajima stabilizacije dohotka poljoprivrednika u vanrednim okolnostima.

Generalna intencija je smanjenje cenovnih podsticaja, i to kako u pogledu obima plasiranih sredstava, tako i u pogledu njihovog učešća u ukupnoj strukturi podrške za direktne podsticaje. Osim toga, postepeno je smanjivan i broj proizvoda u režimu cenovne podrške. Premija za mleko, kao najvažnija mera cenovne podrške, činila je početkom posmatranog perioda čak oko 20 % ukupnog agrarnog budžeta. Njen udeo poslednjih godina opao je na oko 10 %, a ostali vidovi cenovne podrške su ukinuti.

Udeo direktnih plaćanja za subvencionisanje inputa permanentno je narastao. Od 2007. godine subvencionisanje inputa postaje dominantan vid podrške poljoprivredi, sa udelom u ukupnom agrarnom budžetu koji prelazi 50 %. Međutim, struktura sredstava za subvencionisanje inputa se dinamično menjala, sa tendencijom koncentracije na podršku za dizel gorivo i upotrebu mineralnih đubriva. Podsticaji za nabavku priplodne stoke bili su do 2011. godine relativno skromni (2 – 3 % ukupnog agrarnog budžeta), da bi u 2011. godini sredstva za ove namene dostigla iznos od 9 % ukupnog agrarnog budžeta. Među merama direktnih plaćanja za inpute treba pomenuti i subvencionisanje kratkoročnih kredita. Od 2008. godine ovi podsticaji su svedeni na minorni iznos, a od 2010. godine nestali iz sistema podrške, da bi 2012. i 2014. godine ponovo bili uključeni u sistem podrške poljoprivredi. Iako su se visina podrške, korisnici i uslovi za ostvarivanje prava na direktne podsticaje često menjali, suštinski se podrška od 2007. godine svela na podsticaje za regresiranje goriva i mineralnih đubriva.

Direktna plaćanja po površini, odnosno grlu su vid podsticaja čije uvođenje odražava spremnost nacionalne politike za prihvatanje rešenja ZPP-a. Prvi oblici ovih plaćanja primenjivani su početkom posmatranog perioda 2004 – 2012. godina, sa stalnom tendencijom smanjenja, do potpunog ukidanja 2008. godine. U 2012. godini ove mere su ponovo značajnije prisutne u režimu podrške poljoprivredi, kada se podstiče prvenstveno ratarska proizvodnja (osim povrća i krmnog bilja), kao i mlečno govedarstvo.

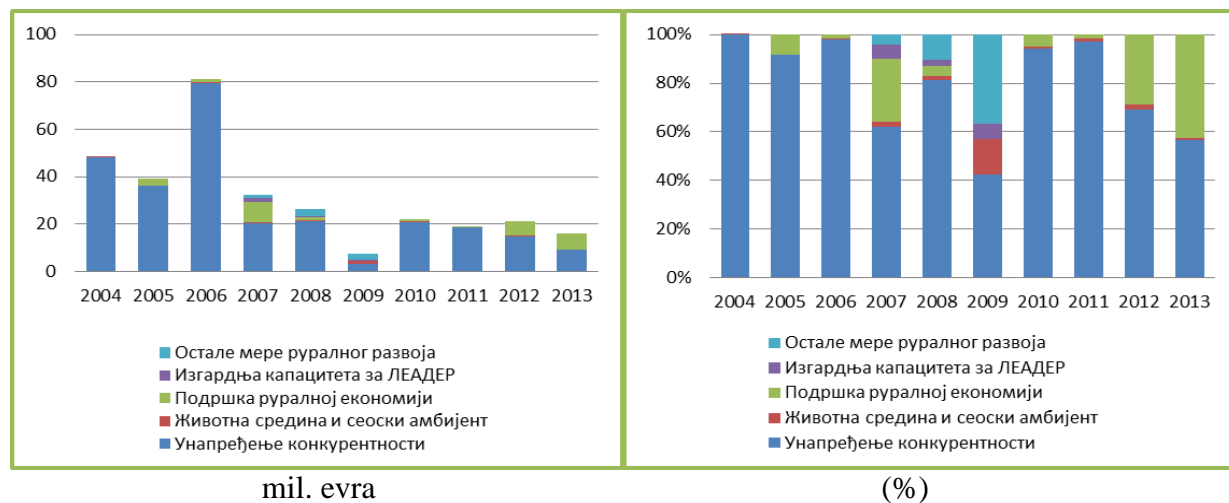
## v) Strukturne mere i mere politike ruralnog razvoja

Politika ruralnog razvoja je početkom posmatranog perioda bila značajnije zastupljena u ukupnim budžetskim izdacima za podršku poljoprivredi, a po broju mera i programa kojima je operacionalizovana znatno raznovrsnija. Postepeno, njen značaj opada, a mere namenjene ruralnom razvoju operacionalizovane su kroz različite programe drugih organizacionih delova MPZŽS.

Najveći udeo u podršci ruralnom razvoju imaju sredstva namenjena podsticajima za investicije na poljoprivrednom gazdinstvu. Investicije na poljoprivrednom gazdinstvu podsticane su bespovratnim sredstvima za obnovu i izgradnju objekata, nabavku opreme i mehanizacije, obnovu i proširenje višegodišnjih zasada. Kriterijumi za dodelu sredstava su često menjani. Generalna ideja je bila da se poljoprivrednim gazdinstvima u brdsko-planinskim područjima, kao i onima koja su registrovana na mlađa lica, daju povoljniji uslovi. Pored toga, u pojedinim godinama korišćeni su kriterijumi sa veoma izraženom socijalnom komponentom, u smislu da su pri evaluaciji projekata prednost imala poljoprivredna gazdinstva registrovana na ženske članove ili su kreirane posebne mere za socijalno ranjive ruralne grupe (podrška Romima i izbeglicama).

Podrška povećanju prosečne veličine poljoprivrednog gazdinstva i konsolidaciji poseda primenjivala se kroz različite forme, što uključuje različite modele podsticaja za davanje zemljišta u zakup i podršku komasaciji.

Marketinške i promotivne aktivnosti, kao i poslovno povezivanje učesnika u prehrambenom lancu, nisu deo redovne prakse, i samo se sporadično pojavljuju u budžetskoj strukturi sa neznatnim iznosima. Ovakve aktivnosti su uglavnom češće bile podsticane donatorskim projektnim aktivnostima, budžetskim sredstvima jedinica lokalnih samouprava i aktivnostima SIEPA-e (videti Grafikon 8).



Grafikon 8. Obim i struktura podrške ruralnom razvoju Republike Srbije, po merama

Izvor: interni podaci MPZŽS

Mere podrške zaštiti i unapređenju stanja životne sredine su malo zastupljene u budžetskoj strukturi. Izdvaja se podrška očuvanju genetičkih resursa (koja se permanentno finansirala zaključno sa 2010. godinom, a od 2013. godine doneti su i novi pravilnici u skladu sa zakonom kojim se uređuju podsticaji u poljoprivredi i ruralnom razvoju), kao i podrška razvoju organske proizvodnje.

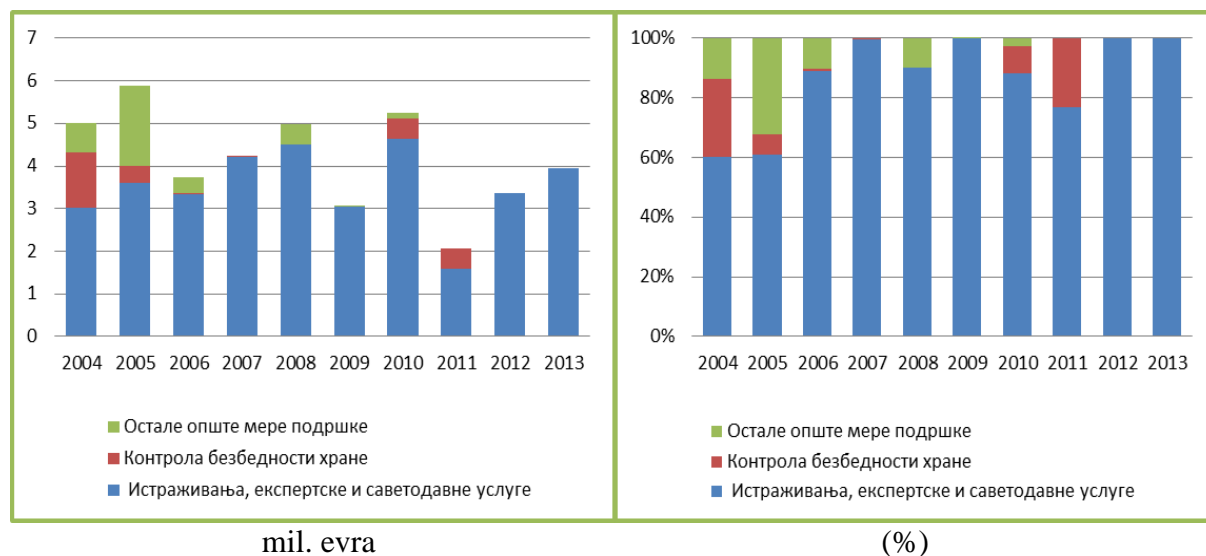
Razvoj ruralne ekonomije kroz podršku diverzifikaciji prihoda poljoprivrednih gazdinstava i unapređenje stanja infrastrukture skromno je zastupljena u strukturi podrške. Značajnija sredstva za ove namene utrošena su samo u 2007. godini (iz sredstava Nacionalnog investicionog plana), dok su posle toga ove aktivnosti finansirane malim sredstvima. Podrška je operacionalizovana podsticajima zanatstvu, obnovi objekata u svrhu razvoja ruralnog turizma i sl. I ovde treba podvući da je deo aktivnosti na razvoju seoskog

turizma i infrastrukture finansiran iz drugih fondova (sredstva ministarstva nadležnog za poslove ekonomije, donatorskih projekata i jedinica lokalnih samouprava).

### g) Podrška opštim merama i uslugama u poljoprivredi

Korisnici ove grupe mera nisu direktno poljoprivredni proizvođači, nego su one usmerene na uspostavljanje boljih uslova poslovanja u poljoprivredi. Po pravilu, ove mere se odnose na finansijsku podršku različitim aktivnostima u oblastima kao što su: inspekcija, odnosno nadzor, istraživački i razvojni poslovi, promotivne aktivnosti itd. Ova vrsta podsticaja ne utiče na prihode ili potrošnju, a efekti na trgovinu i proizvodnju su zanemarljivi. Samim tim, ova grupa mera je potpuno prihvatljiv način podržavanja razvoja poljoprivrede sa aspekta međunarodnih standarda, odnosno organizacija zaduženih za praćenje agrarnih politika.

U okviru politike podrške opštim uslugama u poljoprivredi realizuju se redovni programi MPZŽS, kao što je rad službi za selekciju stoke, rad PSSS, kontrola plodnosti zemljišta, suzbijanje biljnih bolesti i štetočina, izveštajno-prognozne službe i dr. Najveći deo sredstava trošen je za rad PSSS, na istraživačke projekte i ekspertske usluge. Značajnijih variranja u obimu i strukturi podrške nema, budući da su sredstva i aktivnosti određeni višegodišnjim planovima i programima rada, koji se menjaju samo u izuzetnim situacijama (videti Grafikon 9).



Grafikon 9. Struktura podrške opštim uslugama u poljoprivredi Republike Srbije, po merama (%)

Izvor: interni podaci MPZŽS

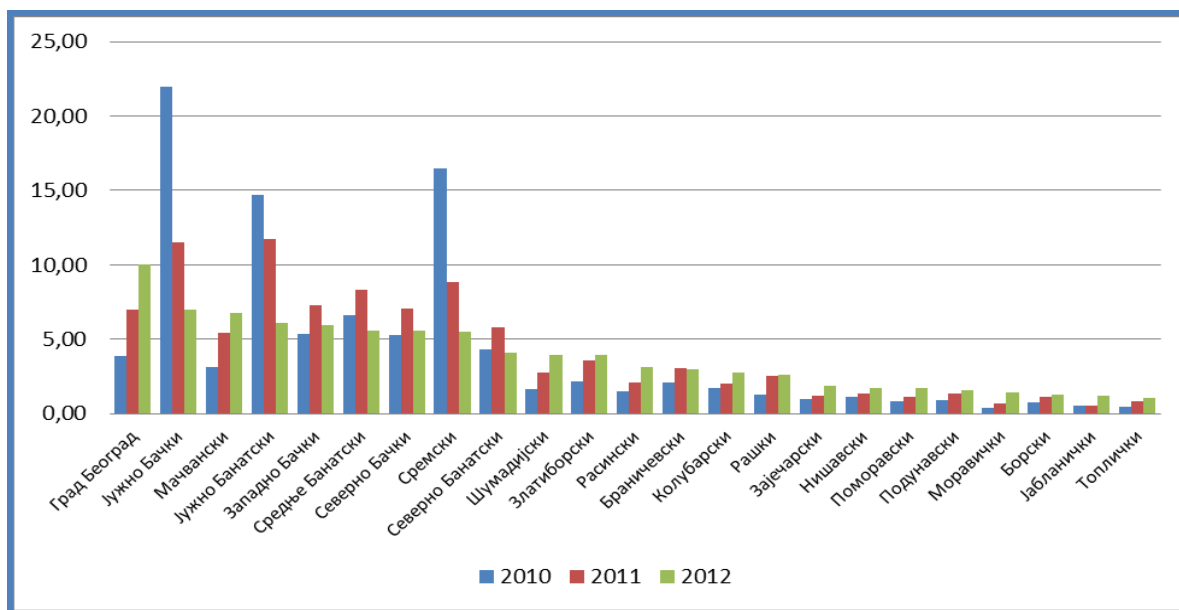
### 2.7.6. Pristup sredstvima agrarnog budžeta

Pored dinamičnih promena u obimu i strukturi budžetskih podsticaja za poljoprivredu, podjednako problematične sa aspekta korisnika bile su i promene u načinu operacionalizacije pojedinih mera, kao i preduslovi za pristup korisnika budžetskim podsticajima. Dostupnost podrške ograničavana je uvođenjem kriterijuma za određivanje potencijalnih korisnika, koji nisu uvek bili u skladu sa postavljenim ciljevima pojedinih mera. Dok je u nekim merama bilo moguće prepoznati favorizovanje pojedinih grupa korisnika ili grana proizvodnje, postojale su i mere čija je operacionalizacija bila takva da je sputavan pristup podršci pojedinih tipova poljoprivrednih gazdinstava.

Od 2004. godine uveden je sistem registracije poljoprivrednih gazdinstava, kao preduslov za korišćenje budžetske podrške poljoprivredi. Uslovi za upis u Registar poljoprivrednih gazdinstava, pa samim tim i za ostvarivanje ovog prava nekoliko puta su menjani. Iako ove promene nisu bile dosledno na liniji pokušaja da se u sistemu podrške nađu i zadrže čista poljoprivredna gazdinstva sa potencijalom za tržišnu proizvodnju, ova orijentacija je bila očigledna. U izvesnom smislu se može reći da su značajne razlike u pogledu regionalne distribucije sredstava, kao i distribucije prema poljoprivrednim gazdinstvima različite veličine, nastale dobrim delom upravo usled ovakvih razloga.

Pored toga, 2009. godine uvedeno je ograničenje kojim se predviđalo da registrovana poljoprivredna gazdinstva moraju imati izmirene obaveze prema Republičkom fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje poljoprivrednika za prethodnu kalendarsku godinu. Na taj način, iz sistema podrške su praktično isključena poljoprivredna gazdinstva čiji su vlasnici penzijsko i invalidsko osiguranje ostvarivali po drugim osnovama (najčešće mladi zaposleni vlasnici srednjih i malih poljoprivrednih gazdinstava, koji u pojedinim delovima Republike Srbije čine najvitalniji kontingent radne snage u poljoprivredi). Iste godine, primenjivano je i rešenje koje je predviđalo da iznos subvencija bude smanjen na samo 30 % za ona poljoprivredna gazdinstva čiji su nosioci prešli starosnu granicu od 65 godina. Imajući u vidu nerešene svojinske odnose, neuređenost zemljišnih knjiga i niz drugih administrativnih barijera, jasno je da ovakvim rešenjem nije postignuto ništa drugo do isključivanje nemalog broja poljoprivrednih gazdinstava iz sistema podsticaja.

Opšti je stav da je budžetska podrška poljoprivredi Republike Srbije nedovoljna, te da iskazana po oba standardna kriterijuma (stanovniku i hektaru) ona značajno zaostaje za drugim zemljama. Ovakve komparacije najčešće nisu potkrepljene dovoljno pouzdanim podacima, i to iz nekoliko razloga: sa jedne strane, zbog nejednakih statističkih definicija vezanih za poljoprivredno zemljište (pa i stanovništvo), a sa druge zbog nedovoljno konzistentnih podataka o budžetskim podsticajima (videti Grafikon 10). Ovde takođe treba imati u vidu činjenicu da svakako postoji izvesna doza subjektivnosti u pogledu razvrstavanja mera, posebno kada je reč o zemljama čiji budžetski podsticaji ne podležu eksternoj reviziji (nisu članice EU, OECD, STO, što je slučaj sa balkanskim zemljama).



Графикон 10. Дистрибуција средстава аграрног буџета према окрузима<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Пчињски, пиротски и окрузи на територији Косова и Метохије у свим посматраним годинама користили су мање од 1 % буџетских средстава за подршку пољопривреди и руралном развоју.



### **2.7.7. Međunarodne donacije**

Međunarodna pomoć Republici Srbiji u oblasti poljoprivrede intenzivirana je od 2001. godine i uglavnom se ogledala u vidu pružanja tehničke pomoći (oprema, laboratorije, vozila, kompjuteri i sl.) i treninga i obuke zaposlenih (najviše u pripremi za usvajanje EU procedura i pravila). Projekti su pokrivali ključne elemente poljoprivrede, shodno prioritetima navedenim u Strategiji razvoja poljoprivrede Srbije i Nacionalnoj strategiji Srbije za pristupanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji.

Prema podacima ISDACON-a od ukupno realizovanih oko 91 milion evra razvojne pomoći tokom perioda 2007 – 2012. godine, sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja zauzima osmo mesto među svim primaocima podrške međunarodnih donatora. Postoje tri glavna izvora međunarodne podrške: EU putem IPA fondova; bilateralna podrška – od zemalja EU putem njihovih razvojnih agencija (Savezna Republika Nemačka, Kraljevina Holandija, Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska, Republika Austrija, Republika Italija itd.) i drugih zemalja (SAD, Japan, Kraljevina Norveška, Švajcarska konfederacija); kao i podrška međunarodnih organizacija i finansijskih institucija putem kreditnih linija, zajmova i bespovratnih sredstava (UNDP, FAO, EBRD, Svetska banka, USAID, Ministarstvo poljoprivrede SAD, GIZ itd.)

Najveći i najvažniji donator u sektoru bila je EU sa ukupno realizovanih 58 miliona evra u periodu 2007 – 2013. godine u okviru IPA komponente I. Finansijska podrška iz fondova IPA I za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja u periodu 2007 – 2012. godine korišćena je za aktivnosti kao što su: uspostavljanje FADN, podršku Direkciji za nacionalne referentne laboratorije, podršku za bezbednost hrane, unapređenje dobrobiti životinja i kontrolu, odnosno iskorenjivanje klasične kuge svinja i besnila, izgradnju institucionalnih kapaciteta za sprovođenje IPARD i sl.

Iako su svi donatori izrazili svoju spremnost da podrže Republiku Srbiju u pripremi za evropske integracije i harmonizaciju, njihovi programi i projekti su često bili fokusirani na vrlo specifične teme, najčešće tržišne reforme i rast konkurentnosti (npr. veliki USAID Agrobiznis projekat, ili rad na unapređenju sistema savetodavnih usluga u poljoprivredi od strane STAR projekta Svetske banke) ili na poboljšanje pozicije specifičnih sektora.

U svakom slučaju, različiti vidovi donatorske pomoći doprineli su da se preduzmu i ubrzaju značajne reforme u poljoprivredi. Ovo se posebno odnosi na formiranje i modernizaciju sistema laboratorija, organizovanje poljoprivrednih proizvođača, uvođenje novih tehnoloških i organizacionih rešenja u pojedinim podsektorima poljoprivrede i prehrambene industrije. Pored toga, veliki broj domaćih stručnjaka i delovi administracije imali su priliku da prođu različite vidove obuke i osposobljeni su za primenu novih tehnoloških, organizacionih i drugih rešenja u oblasti poljoprivrede.

## **III. STRATEŠKI OKVIR**

### **3.1. SWOT ANALIZA I RAZVOJNI IZAZOVI**

#### **3.1.1. Rezultati SWOT analize**

---

Na osnovu izvršene analize stanja po sektorima u poljoprivredi i u ruralnom razvoju dobijeni su podaci i drugi inputi koji omogućuju izradu SWOT analize. SWOT tabelom su sistematizovana saznanja o prednostima i mogućnostima unapređenja stanja u sektoru poljoprivrede i u domenu ruralnog razvoja, koja takođe upozoravaju na slabosti i pretnje sa kojima se agroprivreda i ruralna područja ubuduće mogu sresti. Ove informacije predstavljaju osnovu za sistematizaciju ciljeva, mera i aktivnosti Strategije i pratećih dokumenata, te otuda služe kao vodič donosiocima političkih odluka (videti Tabelu 5).

Tabela 5: SWOT analiza agroprivrede i ruralnih područja

PREDNOSTI	SLABOSTI
<b>Resursi</b>	
Bogatstvo zemljišnih resursa, povoljan odnos raspoloživih površina po stanovniku i zaposlenom u poljoprivredi; Bogatstvo biodiverziteta; Dobar kvalitet i struktura poljoprivrednog zemljišta; Povoljni klimatski uslovi za poljoprivrednu proizvodnju; Dovoljne količine kvalitetne hrane za životinje (kabasta i koncentrovana); Niska cena radne snage;	Nedostatak poljoprivredne infrastrukture (poljski putevi, navodnjavanje, odvodnjavanje, vetrozaštitni pojasevi); Degradacija zemljišta, neuređenost vodotokova i kanala; Mala veličina gazdinstava i usitnjenost parcela; Mali procenat navodnjavanih površina; Amortizovanost zasada; Nedovoljno unapređen rasni sastav stoke; Mali broj stoke; Nezadovoljavajuće stanje opreme i mehanizacije; Nepovoljna starosna i obrazovna struktura radne snage u poljoprivredi; Nerešen socijalni status zaposlenih u poljoprivredi; Loš raspored padavina tokom godine;
<b>Proizvodnja hrane</b>	
Visoka konkurentnost ratarske i povrtarske proizvodnje na regionalnom tržištu; Konkurentnost nekih proizvoda na širem međunarodnom tržištu; Postojanje domaćeg sortimenta žita, industrijskog bilja i nekih vrsta povrća; Oporavak nekih grana stočarstva; Rastući sektor organske proizvodnje; Dostupnost stranih tržišta i mogućnost rasta izvoza;	Nizak nivo tehnologije i agrotehnike; Nizak kvalitet inputa (sadnog materijala, đubriva i dr.); Mala proizvodnja voća i povrća u zaštićenom prostoru; Nepotpuni odgajivački programi i neefikasan sistem genetskog unapređenja; Nedovoljna primena modernih znanja i tehnologija; Nedovoljno inoviran asortiman prerađenih proizvoda; Neefikasan sistem kontrole kvaliteta hrane; Neprikladan i nerazvijen sistem osiguranja;
<b>Proizvodni lanac</b>	
Dobro snabdeveno tržište inputa; Značajni kapaciteti objekata za smeštaj i skladištenje; Veliki prerađni kapaciteti; Značajno unapređena tehnologija u nekim podsektorima (mlinska industrija, uljare, objekti za prerađu mleka, mesa, za zamrzavanje i prerađu voća, grožđa i povrća); Dostupnost sirovina iz domaće proizvodnje; Proces privatizacije je uglavnom završen; Postojanje horizontalnih struktura udruživanja (Zadružni savez, različite asocijacije, komore i sl.);	Zastarela tehnologija sušenja i skladištenja žita, objekata za pakovanje i pothlađivanje povrća; Nizak stepen korišćenja prerađnih kapaciteta; Nizak stepen horizontalne i vertikalne organizovanosti; Prisustvo monopola; Nedovoljno razvijene tržišne institucije i infrastruktura; Odsustvo informacionih sistema i nedovoljan logistička podrška (prognozna služba, registri, katastar, LPIS); Nizak stepen profesionalizacije i nedostatak preduzentog upravljačkog kadra; Nizak uticaj i pregovaračka moć proizvođačkih udruženja;
<b>Tehnološki razvoj i životna sredina</b>	
Veliki broj naučnih i obrazovnih institucija koji se mogu uključiti u sistem kreiranja i transfera znanja; Interes za prihvatanje novih tehnologija (velika gazdinstva); Relativno mala zagađenost životne sredine od poljoprivrede u većem delu zemlje; Bogatstvo biodiverziteta i postojanje genetičkih resursa; Postojanje značajnih površina HNVP; Velika proizvodnja biomase, mogućnost proizvodnje energetskih useva i korišćenja obnovljivih izvora energije;	Nizak kvalitet opreme i tehničkih uslova za istraživanje; Nedostatak razvojnih institucija i demonstracionih objekata; Organizovani transfer znanja stiže do relativno malog broja korisnika; Degradacija staništa i biodiverziteta, posebno u područjima sa ograničenim uslovima privređivanja u poljoprivredi; Neadekvatan sistem upravljanja otpadom; Neadekvatan sistem upravljanja vodama;
<b>Ruralni razvoj</b>	
Raznolikost i atraktivnost ruralnog ambijenta; Bogata kulturna baština; Očuvanost tradicionalnih znanja i tehnologija; Postojanje uspešnih primera dobre prakse u oblasti ruralnog turizma i pratećih delatnosti; Započete inicijative na formiranju lokalnih socijalnih mreža; Solidno stanje infrastrukture u nekim ruralnim oblastima;	Nepovoljni demografski trendovi; Neaktivno tržište rada; Nepovoljna socijalna struktura; Neiskorišćene mogućnosti diverzifikacije prihoda na gazdinstvu; Nedovoljna iskorišćenost kulturne baštine; Niska infrastrukturna opremljenost; Otežan pristup socijalnim uslugama; Nizak nivo socijalnog kapitala;
<b>PRILIKE</b>	<b>PRETNJE</b>
<b>Resursi</b>	

Unapređenje sistema upravljanja poljoprivrednim zemljištem i drugim prirodnim resursima; Mogućnost rasta površina pod organskom proizvodnjom; Mogućnost rasta broja stoke i revitalizacija govedarske i stočarske proizvodnje; Interes investitora za podizanje novih zasada sa intenzivnom tehnologijom proizvodnje; Uključivanje većih površina u sistem podrške;	Nezavršen proces restitucije; Neadekvatan odgovor na posledice klimatskih promena – izostanak sistemskih rešenja; Neefikasnost sistema upravljanja zemljišnim, šumskim i vodnim potencijalima; Nedostatak finansijskog kapitala i otežane mogućnosti investiranja u unapređenje stanja opreme, objekata i mehanizacije; Zanemarivanje POURP od strane poljoprivredne politike;
<b>Proizvodnja hrane</b>	
Rast interesa investitora za ulaganja u sektor i prateće delatnosti; Mogućnost rasta integralne i organske proizvodnje; Mogućnost rasta proizvodnje proizvoda sa geografskim poreklom, lekovitog, aromatičnog i začinskog bilja bilja; Mogućnost rasta izvoza; Usaglašavanje domaće legislativne sa standardima i propisima EU ( <i>Acquis communautaire</i> ); Uvođenje sistema / šeme kvaliteta;	Nedostatak finansijskog kapitala; Nedovoljno prepoznat interes proizvođača i prerađivača za poslovnu saradnju; Rastuća konkurencija iz zemalja sa visoko subvencionisanom proizvodnjom; Izostanak adekvatne reakcije na klimatske promene; Politička i ekonomska nestabilnost u zemlji, regionu i na globalnom nivou; Dalji pad standarda i kupovne moći u zemlji i okruženju; Nepripremljenost agroindustrijskog sektora na procese liberalizacije trgovine;
<b>Proizvodni lanac</b>	
Postojanje i korišćenje domaćeg sortimenta i rasa; Mogućnosti investiranja u distributivne sisteme; Visoki izvozni potencijal na osnovu sporazuma o spoljnoj trgovini; Mogućnosti povezivanja sa trgovinskim lancima;	Nefunkcionalan sistem inspeksijskih službi; Neafirmisan sistem javnih skladišta; Nedovoljna prepoznatljivost/ „brendiranost” proizvoda, nedovoljno inoviran asortiman; Prisustvo sive ekonomije i monopola na strani prerade i trgovine; Nedostatak specifičnih bankarskih proizvoda i paketa ponuda;
<b>Tehnološki razvoj i životna sredina</b>	
Postojanje kapaciteta za kreiranje i transfer znanja; Postojanje neiskorišćenih mogućnosti privatno-javnih partnerstava u kreiranju i transferu znanja i tehnologija; Rastuće potrebe za različitim vrstama konsalting usluga; Mogućnost proizvodnje bioenergetskih useva; Bolja iskorišćenost termalnih voda u plasteničkoj proizvodnji; Bolje iskorišćavanje energije vetra i sunca;	Visoki troškovi kreiranja i prenosa znanja; Nedostatak koordinacije aktivnosti resornih ministarstava Nedovoljan inovativni potencijal naučno-istraživačkog kadra Nezainteresovanost, nemotivisanost proizvođača za prihvatanje novih znanja i tehnologija; Nedovoljna i slabo diverzifikovana ponuda obrazovnih modula, praktičnih treninga; Odsustvo sistemске reakcije na klimatske promene;
<b>Ruralni razvoj</b>	
Mogućnost kreiranja novih proizvoda i usluga; Mogućnosti privatno-javnih partnerstava; Revitalizacija resursa i socijalne strukture u POURP Mogućnosti intenziviranja regionalne prekogranične saradnje; Korišćenje pretpriputnog perioda za rast konkurentnosti, primenu standarda uz korišćenje EU fondova (IPARD); Mogućnosti razvoja svih vidova turizma vezanih za ruralne sredine, uključujući i HVNF područja.	Nedovoljna prepoznatljivost ruralnih specifičnosti u lokalnim i nacionalnim politikama; Slaba zainteresovanost investitora; Narastanje ruralnog siromaštva i regionalnih razlika u siromaštvu; Nedovoljna prepoznatljivost specifičnosti malih gazdinstava u nacionalnim politikama, uključujući i poljoprivrednu politiku; Zastoj u procesu integracija u EU; Nedostatak kapaciteta u POURP za povlačenje budžetske podrške.

### 3.1.2. Unutrašnji izazovi razvoja agroprivrede i ruralnih područja Republike Srbije

Na osnovu analiza stanja i rezultata prikazanih u SWOT tabeli i PESTLE analize, izdvojile su se prednosti koje se mogu transformisati u mogućnosti i dopriniti dinamičnijem rastu i razvoju sektora poljoprivrede i ruralnih područja. Isto tako, identifikovane su slabosti koje, u slučaju realizacije opasnosti, mogu da na duži period ugroze razvoj. Obe dimenzije sagledane su kroz prizmu izazova sa kojima se sektor poljoprivrede i ruralna područja suočavaju, budući da i jedna i druga opcija zahtevaju intervenciju donosilaca političkih odluka.

Opšti zaključak je da poljoprivredni sektor i ruralna područja Republike Srbije poseduju značajne resurse, kako u smislu obima tako i njihove raznovrsnosti, što pruža značajne mogućnosti rasta proizvodnje, diverzifikacije proizvoda i usluga i kreiranja novih, inovativnih proizvoda i praksi. Sa druge strane, neophodni su ozbiljni napor u strukturno reformisanje sektora poljoprivrede i ruralnih sredina, u smislu jačanja njihove ekonomske efikasnosti i konkurentnosti.

#### a) Održivo upravljanje resursima

Republika Srbija raspolaže prirodnim resursima koji su raznovrsni i povoljni za različite tipove poljoprivredne proizvodnje. Sa druge strane, usitnjenost poseda, zapuštena infrastruktura, nedovoljna briga o vodotokovima i šumama, samo su neke od manifestacija više decenija dugog investicionog zanemarivanja poljoprivrede. Imajući u vidu efekte klimatskih promena, pretnje po prirodne resure od zagađenja iz poljoprivrede, nizak nivo primene agrotehničkih mera i dostignutih standarda u proizvodnji, izvesno je da se stanju resursa mora prići mnogo odgovornije i iznaći dugoročna i održiva rešenje koja će zaustaviti njihovu dalju degradaciju.

Posebno ograničenje u domenu zaštite i unapređenja stanja prirodnih resursa predstavlja nedovoljna koordiniranost politika, neuređenost legislative (pre svega, vlasničkih odnosa), odsustvo informacionih baza podataka i nedovoljno razgraničene nadležnosti između pojedinih organa i organizacija.

Posebno delikatan izazov politike u narednom periodu je stvaranje uslova za rast veličine poljoprivrednih gazdinstava, odnosno bolje i veće iskorišćenosti raspoloživih poljoprivrednih površina.

#### **b) Transfer znanja i tehničko-tehnološki napredak**

Neefikasan sistem transfera znanja i tehnoloških rešenja u praksu, nizak nivo ulaganja u nova tehnološka rešenja i standarde, identifikovani su kao glavni ograničavajući faktori rasta proizvodnje i konkurentnosti. Veliki deo proizvodnje još uvek je baziran na niskoj upotrebi inputa, sa malim investicijama u opremu i standarde, što rezultira nestabilnim prinosima neujednačenog kvaliteta. Nedovoljna primena dostupnih tehnologija posledica je neefikasnih sistema kreiranja transfera znanja, ali i nedostatka investicija.

Tehničko-tehnološki napredak zahteva obimne investicije u prilagođavanje tehnologija, opreme i sortimenta zahtevnim standardima kvaliteta, dobrobiti životinja i klimatskim promenama. Jednako važan izazov je i unapređenje znanja, veština i motivacije proizvođača za prihvatanje inovativnih tehničko-tehnoloških rešenja.

#### **v) Rast konkurentnosti**

U ratarskoj proizvodnji postoji značajan prostor za rast konkurentnosti u domenu unapređenja domaćeg semearstva, kroz uvođenje šema kvaliteta, razvoj integralne i organske proizvodnje, kao i proizvoda sa geografskim poreklom. Veliki neiskorišćeni potencijal ima i proizvodnja povrća u zaštićenom prostoru, kao i gajenje lekovitog bilja.

Osnovni pravac razvoja voćarstva i vinogradarstva Republike Srbije ogleda se u prilagođavanju tehnologije proizvodnje nastalim klimatskim promenama, uvođenju novih sorti, povećanju površina pod intenzivnim zasadima i postizanje kvaliteta koji odgovara standardima inostranog i domaćeg tržišta. Izrada voćarske rejonizacije, formiranje izveštajno-prognozne službe i PSSS, obrazovanje proizvođača, uvođenje integralnog i organskog koncepta proizvodnje, uspostavljanje proizvodnje sertifikovanog sadnog materijala i puna implementacija registara u vinogradarstvu i vinarstvu i drugih zahteva EU, osnovni su preduslovi razvoja voćarstva i vinogradarstva Republike Srbije.

Pravci razvoja stočarske proizvodnje moraju se zasnivati na osvajanju novih tržišta, primeni standarda za objekte za držanje životinja, standarda kvaliteta proizvoda i poštovanje procedura u proizvodnji i plasmanu. Koncentracija proizvodnje osnovni je preduslov za obezbeđenje obima, kontinuiteta i kvaliteta proizvoda. Preorijentacija proizvodnog usmerenja govedarstva, uvođenjem tovnih rasa i sistema „krava – tele”, izuzetno je važna za prostore na kojima su velike neobrađene poljoprivredne površine i koja su retko naseljena. Poboljšanje genetike u stočarstvu i ishrane osnovni je preduslov za povećanje produktivnosti, obima kvaliteta i konkurentnosti.

#### **g) Prehrambeni lanac i logistička podrška sektoru poljoprivrede**

Nedovoljna horizontalna i vertikalna integrisanost u prehrambenom lancu, nizak nivo standarda u procesima manipulacije proizvodima posle žetve, odsustvo ili niska efikasnost organa i organizacija i sistema za logističku podršku sektoru poljoprivrede, osnovna su obeležja prehrambenog lanca. Uspostavljanje efikasnog tržišnog lanca, popunjavanje nedostajućih delova sistema logističke podrške inovativnim rešenjima, modernim sistemima upravljanja i jačanje horizontalnih i vertikalnih veza, doprinelo bi da srpska poljoprivreda preraste iz sirovinskog u moderan sektor koji može da ponudi robu prepoznatljivu po kvalitetu.

Najvažniji izazovi u razvoju tržišnih lanaca u predstojećem periodu su uključivanje malih proizvođača u moderne tržišne lance, povećanje konkurencije na nivou proizvodnje i prerade, stvaranje okruženja za investiranje i implementaciju standarda kvaliteta. Izgradnja skladišnih kapaciteta i distributivnih centara, informatička podrška sektoru poljoprivrede i razvoj inovativnih tehnoloških i upravljačkih mehanizama koji bi doprineli stvaranju proizvoda višeg stepena prerade, stvaranje robne marke i udruživanje u različite vidove asocijacija omogućilo bi veću sigurnost plasmana i konkurentnost na tržištu.

#### **d) Razvoj ruralnih područja i jačanje socijalne strukture**

Ruralna područja Republike Srbije odlikuju se raznovrsnošću pejzaža i biodiverziteta, bogatom kulturnom baštinom i prirodnim resursima. S druge strane, ona trpe posledice demografskog praznjenja. To je razlog njihovog razvojnog zaostajanja, prisustva svih vidova deprivacije i rastućeg siromaštva. Njihova ekonomija svedena je na eksploataciju, iscrpljivanje i dalju degradaciju prirodnih resursa, zasnovana je na poljoprivredi i na njoj naslonjenim delatnostima, sa malom ponudom kvalitetnih radnih mesta i skromnim mogućnostima generisanja eksternih prihoda.

Rast atraktivnosti ruralnih sredina kao primamljivih mesta za život mladih porodica, usko je povezana sa unapređenjem fizičke infrastrukture, boljom dostupnošću socijalnih usluga, poboljšanjem socijalne strukture i podrškom razvoju preduzetništva. Nepoštovanje specifičnih potreba sela i njegovih stanovnika, odsustvo sistemskih i bolje koordinisanih aktivnosti različitih aktera, nosi ozbiljnu pretnju za dodatno narastanje razvojnog jaza u odnosu na grad. Dostupnost IPARD sredstava, jačanje socijalnog kapitala i tržišnih veza, osnažili bi ruralne sredine i doprineli njihovom održivom razvoju u budućnosti. Velike razvojne šanse, kako poljoprivrede tako i ruralnih sredina, leže u stvaranju efikasnog sistema transfera znanja, tehnologija i informacija, kao i inovativnim načinima korišćenja potencijala kulturnog nasleđa i biodiverziteta.

### **3.1.3. Spoljni izazovi**

#### **a) Klimatske promene**

Poljoprivredna proizvodnja se već duži niz godina suočava sa brojnim izazovima prouzrokovanim klimatskim promenama, budući da je poljoprivreda istovremeno i značajan uzročnik i sektor koji najviše trpi efekte klimatskih promena. Predviđanja su da se u budućnosti može očekivati dalji porast temperature, promene količine i rasporeda padavina, povećanje varijabilnosti klimatskih parametara i pojava ekstremnih klimatskih događaja, kao što su suše, poplave i olujni vetrovi. Iako su promene klime na globalnom nivou primećene još pre nekoliko decenija, a njihovi efekti na gajene biljne vrste, stočni fond, hidrološki balans, troškove proizvodnje, proizvodne resurse i druge komponente agroekosistema dobro poznate, svest o problemima i posledicama klimatskih promena na poljoprivredu je i dalje nedovoljno razvijena, ulaganja u rešavanje problema nesrazmerna, a sistematska multidisciplinarna istraživanja zastupljena samo u najrazvijenijim zemljama<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Адамс et al. 1998

Uzimajući u obzir trendove promene klime i različite meteorološke i hidrološke pojave, očigledno je da su promene klime na globalnom nivou dovele do značajnih promena klimatskih karakteristika Republike Srbije. Osmotrene srednje godišnje temperature vazduha u poslednjih 50 godina pokazuju porast na teritoriji gotovo cele Republike Srbije, osim jugoistočnog dela gde je zabeležen pad. Porast temperature bio je veći u severnim nego u južnim krajevima. Osim toga, najveći porast temperature zabeležen je u prolećnom, a najmanji u jesenjem periodu. U istom periodu na većem delu teritorije, izuzev istočnog i južnog dela, zabeležen je neznatan porast godišnjih suma padavina. Najveća pozitivna promena je zabeležena na zapadu, a najveća negativna na jugozapadu zemlje. Porast padavina zabeležen je tokom leta i jeseni sa vrednostima višim u severnim nego u južnim krajevima, dok je smanjenje padavina zabeleženo tokom zime i proleća u severnim i istočnim krajevima. Iako na prvi pogled zanemarive, ove promene mogu imati negativan uticaj na poljoprivredu Republike Srbije.

Veći broj klimatskih modela predviđa da Republika Srbija kao i ceo region Jugoistočne Evrope, očekuju značajne promene klime u skorijoj budućnosti. Prema regionalnim klimatskim modelima, očekuje se porast prosečne godišnje temperature vazduha do kraja ovog veka od 2,4°C do 2,8°C prema optimističkom scenariju (A1B), odnosno od 3,4°C do 3,8°C prema pesimističkom scenariju (A2). Porast temperature će po svojoj prilici imati različit trend tokom različitih godišnjih doba, a značajniji porast (3,2°C – 3,6°C) se očekuje u letnjim mesecima. U pogledu očekivanih promena u padavinama, situacija je nešto složenija. Prema A1B scenariju očekuje se smanjene količine padavina na celoj teritoriji Republike Srbije, uz nešto manje izraženo smanjenje u AP Vojvodini i nekim delovima istočne Srbije. Prema A2 scenariju u AP Vojvodini bi se mogla povećati količina padavina, a u ostalim delovima Republike Srbije smanjiti, ili ostati ista. Nešto novije projekcije klime – pokazuju slične opšte trendove temperature i padavina s tim što pokazuju značajnije lokalne razlike<sup>17</sup>.

Klimatske promene snažno utiču i na vodne resurse. Rezultati većeg broja modela pokazuju da bi samo zbog promena u godišnjoj sumi padavina moglo doći do smanjenja višegodišnjeg prosečnog protoka vodotokova (do 2020. godine za 12,5 %, a do 2100. godine za 19 %). Ovo bi dodatno moglo pogoršati situaciju i smanjiti potencijale za navodnjavanje.

Osim uticaja na produktivnost gajenih biljaka, klimatske promene bi mogle dodatno otežati poljoprivrednu proizvodnju preko ekspanzije već postojećih prouzrokovala bolesti i pojave novih vrsta. Isto tako, moglo bi doći do promene geografske rasprostranjenosti štetnih insekata, njihove reproduktivne sposobnosti, prezimljavanja, broja generacija, načina širenja, itd. Na kraju, moglo bi doći do širenja korovskih vrsta van dosadašnjeg areala rasprostranjenja što bi izazvalo dodatne probleme u biljnoj proizvodnji. Sve ovo ukazuje na izuzetnu kompleksnost uticaja klimatskih promena na poljoprivredu i, shodno tome, neophodnost razrade mera adaptacije kako bi se izbegli ili barem ublažili njihovi negativni efekti.

Učešće sektora poljoprivrede koji zavisi od vremenskih uslova u bruto nacionalnom dohotku Republike Srbije značajno je i 2005. godine iznosilo je 47,18 %<sup>18</sup>. Privreda Republike Srbije se u velikoj meri oslanja na delatnosti koje su zavisne od vremenskih uslova, pa je time ranjiva i na klimatske promene. I pored toga, problemi koji mogu nastati kao posledica klimatskih promena i njihov uticaj na privredu Republike Srbije nisu detaljno analizirani, još uvek nije razrađena nacionalna strategija adaptacije na klimatske promene, a većina postojećih sektorskih strategija i planova nije ozbiljnije razmatrala ovu problematiku.

<sup>17</sup> Ruml et al., 2012

<sup>18</sup> World Bank, 2005

### **b) Ekonomska globalizacija**

Proces globalizacije izložio je poljoprivredni sektor fundamentalnim promenama. Ove promene pružaju prilike za neke zemlje, ali donose opasnosti za druge. Dvadeset prvi vek će u sektoru poljoprivrede biti okarakterisan: globalnom konkurencijom, ekspanzijom industrijalizovane poljoprivrede, proizvodnjom diferenciranih proizvoda, izmenama u obimu i strukturi tražnje za hranom, formiranjem novih lanaca snabdevanja hranom, kao i rastućim proizvodnim rizikom.

Nijedna zemlja neće biti pošteđena niti u prilici da svoj sektor poljoprivrede reguliše nezavisno od drugih. U tom smislu globalna ekonomska kriza je dovela do globalne kontrakcije agregatne tražnje i time suzila tržište sektoru poljoprivrede. Srpska poljoprivreda je dostignutim stepenom liberalizacije i obimom međunarodne trgovine hranom već integrisana u međunarodne tokove i izložena efektima promena na svetskom tržištu. Rast cena energenata, inputa, resursa (zemljišta) i tražnje za hranom, kao i nestabilnost cena hrane na svetskom tržištu, stvaraju potpuno novo poslovno okruženje za poljoprivredni sektor Republike Srbije. S jedne strane, porast tražnje za poljoprivrednim proizvodima, posebno u azijskim zemljama sa rastućim dohotkom, otvara prostor za rast izvoza, dok je na drugoj strani porastom troškova proizvodnje dodatno ugrožena ionako niska efikasnost i produktivnost poljoprivrede Republike Srbije. Svemu navedenom treba dodati i učestalost skandala globalnih razmera vezanih za kvalitet hrane. Ovakve pojave i trendovi zahtevaju preispitivanje odnosa prema poljoprivredi i afirmišu koncepte koji zagovaraju veći fokus na lokalna tržišta i kratke lance snabdevanja.

Kao posledica liberalizacije domaćeg tržišta, pojave velikih tržišnih lanaca na domaćem tržištu i ubrzanja integracije u globalne tokove i u Republici Srbiji se kreiraju dugački, visoko zahtevni lanci snabdevanja u proizvodnji i distribuciji hrane. Njihova pregovaračka pozicija na tržištu je izuzetno jaka i jača svakim danom, tako da oni postaju glavni akteri u oblikovanju uslova poslovanja i nastupa na tržištu. Ovakva situacija trenutno ograničava pristup tržištu za veliki deo proizvođača koji nisu sposobni da ispune uslove vezane za implementaciju standarda kvaliteta, kvantiteta i kontinuiteta snabdevanja, ili nisu u stanju da dovoljno snize cene kako bi dostigli cenovnu konkurentnost. U takvim uslovima, alternativna strategija je orijentacija na kratke lance, direktnu prodaju i sisteme koji se odnose na vrlo specifične proizvode, sa jasnim identitetom i prepoznatljivim karakteristikama. Drugim rečima, odgovor sektora poljoprivrede na opisana kretanja na globalnom tržištu treba tražiti u inovativnosti, znanju i tehnološkom napretku. Rešenja koje se očekuju od domaće nauke i inovatora treba da idu ka „lokalizovanju” proizvodnje i tržišta, odnosno adaptaciji „uvezenih” tehnoloških rešenja i tržišnih sistema ili afirmaciji i tehnološkim rešenjima koji bi domaće proizvode učinili atraktivnijim i konkurentnijim na spoljnom tržištu.

### **v) Članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji**

Jedini multilateralni okvir u kome se postavljaju pravila i discipline za odvijanje međunarodne trgovine jeste STO. U ovom momentu STO ima 159 zemalja članica od ukupno 193 članice UN. Na članice STO otpada preko 97 % ukupne svetske trgovine robom, 97 % bruto društvenog proizvoda, koji se stvori u svetu, 90 % finansijskih transakcija, 92 % telekomunikacionih i informacionih tehnologija i 97 % prava intelektualne svojine.

Osnovni cilj STO je da obezbedi da se međunarodna trgovina sprovodi na slobodan i predvidiv način stvaranjem operativnog i efikasnog multilateralnog trgovinskog sistema. STO nudi solidnu pravnu osnovu zasnovanu na saglasnosti svojih članica koje su pravila i discipline ove organizacije uvele u svoj domaći pravni sistem. Stoga su članice usmerile svoje snage ka liberalizaciji i olakšanju međunarodne trgovine da bi obezbedile održivi privredni rast. Saglasile su se da bi prvi i najvažniji cilj trebalo da bude poboljšanje životnog standarda i postizanje pune zaposlenosti.

Članstvo u STO za zemlju znači da je usaglasila domaće zakonodavstvo sa pravilima STO i samim tim omogućila da njen spoljnotrgovinski sistem bude prepoznat od strane drugih zemalja kao sistem u kome se poštuju ista međunarodna pravila. Ono obezbeđuje i stabilnost uslova privređivanja u zemlji, čime se stvaraju privlačniji uslovi za potencijalne investitore. Članstvom u STO zemlja je zaštićena od mogućnosti da druge zemlje krše STO pravila u trgovini sa njom, a stiče i mogućnost da utiče na proces odlučivanja o prijemu novih članica, čime može da sprovodi i svoje političke i ekonomske ciljeve.

Republika Srbija je u ovom momentu van ovog sistema i nema zaštitu od, na primer, ekonomskih sankcija ili nelegalnih mera koje bi neka druga zemlja protiv nje mogla da sprovede. Imajući u vidu da je Republika Srbija mala zemlja koja u bilateralnim sporovima ima malu pregovaračku snagu, sistem zaštite u okviru STO je daleko efikasniji budući da se sporovi rešavaju sistemski na multilateralnom nivou (sistem STO pokazao se dosta efikasnim, dokaz je što mnogo češće male i države u razvoju tuže velike i razvijene države).

Republika Srbija je formalno otpočela proces pristupanja STO, nakon prihvatanja njenog zahteva za otpočinjanje pregovora od strane Generalnog saveta STO, februara 2005. godine. Tokom procesa pristupanja STO u Republici Srbiji su usvojeni brojni zakoni i drugi pravni akti, kao npr. Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju („Službeni glasnik RS”, br. 36/09, 36/11 – dr. zakon i 88/11), Zakon o deviznom poslovanju („Službeni glasnik RS”, br. 62/06, 31/11 i 119/12), Zakon o akcizama („Službeni glasnik RS”, br. 22/01, 73/01, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10, 43/11, 101/11, 93/12, 119/12 i 47/13), Carinski zakon („Službeni glasnik RS”, br. 18/10 i 111/12), Zakon o privrednim društvima („Službeni glasnik RS”, br. 36/11 i 99/11), set zakona u oblasti zaštite intelektualne svojine (Zakon o autorskom i srodnim pravima („Službeni glasnik RS”, br. 104/09, 99/11 i 119/12), Zakon o patentima („Službeni glasnik RS”, broj 99/11), Zakon o žigovima („Službeni glasnik RS”, br. 104/09 i 10/13) i dr.). Donošenjem Zakona o bezbednosti hrane („Službeni glasnik RS”, broj 41/09), Zakona o zdravlju bilja („Službeni glasnik RS”, broj 41/09), Zakona o veterinarstvu („Službeni glasnik RS”, br. 91/05, 30/10 i 93/12) i dr., Republika Srbija je usaglasila propise koji regulišu primenu sanitarnih, veterinarskih i fitosanitarnih mera sa Sporazumom o primeni sanitarnih i fitosanitarnih mera STO (SPS sporazum). Veoma je značajna i sveobuhvatna revizija zakona sprovedena u oblasti tehničkih propisa i standardizacije donošenjem Zakona o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti („Službeni glasnik RS”, broj 36/09), Zakona o standardizaciji („Službeni glasnik RS”, broj 36/09), Zakona o akreditaciji („Službeni glasnik RS”, broj 73/10), Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti („Službeni glasnik RS”, broj 88/10), kao i pratećim podzakonskim propisima. Navedenim zakonima i propisima, Republika Srbija se u potpunosti usaglasila sa principima iz Sporazuma o tehničkim preprekama trgovini STO (TBT), a samim tim i sa odgovarajućim pravilima EU.

Generalno posmatrano, multilateralni pregovori su u završnoj fazi, a vreme njihovog okončanja zavisi od unutrašnjeg faktora pod kojim se, pre svega, podrazumeva zakonodavna aktivnost i usvajanje neophodnih preostalih propisa (novi Zakon o genetski modifikovanim organizmima, kao i Zakon o autorskom i srodnim pravima radi usklađivanja sa propisima EU).

S obzirom na univerzalni karakter i članstvo STO, nedvosmisleno se nameće zaključak da Republika Srbija treba što pre da postane članica ove međunarodne organizacije, tim pre što je poznato da se protokom vremena uslovi za članstvo pooštavaju. Imajući u vidu da je članstvo u STO preduslov za članstvo u EU, veoma je jasno da je brže uključivanje u međunarodne ekonomske tokove kroz STO i EU daleko povoljnija za privredu, u smislu prilagođavanja međunarodnoj konkurenciji i bržem pristupu pogodnostima koje imaju članice STO i EU.



Pristupni dokumenti, između ostalog, sadržaće listu konsolidovanih carinskih dažbina za poljoprivredu, na najvišem nivou koji se kasnije neće moći korigovati na više nacionalnim zakonodavstvom. Izvesno je da će ukupan nivo carinskih dažbina biti ispod nivoa koje su sada u primeni, tj. ispod MFN carina. Istovremeno biće dogovoren najveći ukupni nivo podsticaja za poljoprivredu koji su dozvoljeni pravilima STO, a koji je, po dosada obavljenim pregovorima, povoljan za Republiku Srbiju.

### **g) Zajednička poljoprivredna politika – Zahtevi procesa integracije**

Proces integracije u ZPP sastoji se od harmonizacije zakonodavstva, izgradnje i jačanja institucija i reforme politike.

*Harmonizacija zakonodavstva.* Zemlja kandidat mora biti spremna da po pristupu sprovodi celokupnu pravnu regulativu u određenoj oblasti. ZPP je utemeljena na uredbama (regulativama), koje nije potrebno direktno ugrađivati u pravni poredak zemlje kandidata, ali se one moraju potpuno sprovoditi. Mere ZPP-a veoma su zahtevne u pogledu institucionalne izgradnje i implementacije (finansijske procedure, informatička podrška, kontrola, monitoring), pa i u pogledu razumevanja i programiranja mera, čak i za administraciju, a pogotovo za same korisnike. Zbog toga je preporučljivo da se i pre pristupa pravni sistem prilagodi primeni EU mera, što zahteva i ozbiljne reforme i suštinska prilagođavanja.

*Izgradnja institucija.* Visoki standardi modernih javnih politika ugrađeni su u sistem implementacije ZPP. Uprava za agrarna plaćanja (u EU Agencija za plaćanje), sistem informativno-administrativne kontrole, drugi organi i organizacije, kao i aktivnosti moraju biti potpuno izgrađene, što zahteva i značajne administrativne, finansijske i kadrovske promene.

*Reforma politike i podrška prestrukturiranju.* Uspešno prilagođavanje podrazumeva da se smanje negativni, a pojačaju pozitivni efekti EU integracija. Po pravilu, u svakoj zemlji znatan deo mera nije kompatibilan sa ZPP-om, pa bi njihovo zadržavanje do samog pristupa davalo pogrešne signale korisnicima. Potrebno je naglasiti da preuzimanje EU mera može podržavati prestrukturiranje sektora poljoprivrede i njegovo prilagođavanje, zato je racionalno i korisno da se politika postepeno prilagođava principima i zahtevima ZPP. To nije moguće bez reforme politike i budžetskog jačanja podrške poljoprivredi.

## **3.2. VIZIJA RAZVOJA I STRATEŠKI CILJEVI**

### **3.2.1. Vizija poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srbije**

Analiza stanja u poljoprivrednom sektoru i ruralnim područjima i detektovani spoljni i unutrašnji razvojni izazovi za narednu deceniju, opredelili su razvojnu viziju, ciljeve i prioriteta područja delovanja Strategije.

Vizija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Republike Srbije reflektuje projektovano stanje sektora poljoprivrede koje želimo postići u narednoj deceniji, i kao takva predviđa:

1) da u 2024. godini poljoprivreda Republike Srbije bude sektor čiji je razvoj zasnovan na znanju, modernim tehnologijama i standardima, koji domaćim i zahtevnim stranim tržištima nudi inovativne proizvode, a proizvođačima obezbeđuje održiv i stabilan dohodak;

2) da se prirodnim resursima, životnom sredinom i kulturnom baštinom ruralnih područja upravlja u skladu sa principima održivog razvoja, kako bi se ruralne sredine učinile primamljivim mestom za život i rad mladima i drugim stanovnicima ruralnih područja.

Realizacija ovako postavljene vizije podrazumeva uvažavanje nekoliko ključnih principa:

1. *Održiva poljoprivreda* je glavna orijentacija strateškog delovanja poljoprivredne politike, koja multifunkcionalnu poljoprivredu vidi kao jednu od najvažnijih privrednih grana u ruralnim područjima. U ovom kontekstu, poštovanje principa održivog razvoja sektora poljoprivrede podrazumeva:

1) *rast ekonomske efikasnosti sektora poljoprivrede*, baziran na tehničko-tehnološkom napretku i inovativnim proizvodima i rešenjima,

2) *odgovorno upravljanje resursima* i njihovo očuvanje za naredne generacije, uz dugoročno bolje očuvanje biodiverziteta,

3) *dostizanje blagostanja ruralnog stanovništva* kojim bi se zaustavilo dalje pogoršanje demografskih trendova; puno uvažavanje osetljivog položaja mladih i žena na ruralnom tržištu rada, kao i socijalnog položaja drugih osetljivih grupa;

2. *Policentrični razvoj, baziran na uvažavanju različitosti sistema proizvodnje i tipova poljoprivrednih gazdinstva* koji proizlaze iz heterogenih geografskih, prirodnih, socio-ekonomskih i drugih karakteristika ruralnih područja Republike Srbije. Jednaka pažnja biće posvećena svim proizvođačima i drugim akterima uključenim u proizvodni lanac, koji svoju perspektivu vide u poljoprivredi i pratećim delatnostima oko nje. Posebna pažnja biće posvećena poštovanju specifičnih potreba poljoprivrednih proizvođača u POURP, poljoprivrednim gazdinstvima sa potencijalom za dalji rast tržišne proizvodnje i mladim poljoprivrednicima;

3. *Modernizacija organa i organizacija*, sprovođenje ciljeva Strategije usko je povezano sa neophodnošću modernizacije organa i organizacija i njihovog osposobljavanja za efikasno upravljanje javnim politikama. Neophodnost reformisanja institucionalnog okvira proističe iz potrebe harmonizacije različitih segmenata zakonodavstva i organizacione strukture MPZŽS, s ciljem stvaranja sistemskog okvira spremnog da efikasno i transparentno sprovodi zacrtane razvojne ciljeve i upravlja javnim fondovima. Poseban značaj reformi institucionalnog okvira daje činjenica da je dostupnost pretpristupnih fondova uslovljena harmonizacijom nacionalnog sistema upravljanja poljoprivrednom politikom sa EU standardima;

4. *Stabilnost i konzistentnost poljoprivrednog budžeta*, ostvarivanje postavljenih strateških ciljeva zahteva neophodna prilagođavanja na strani budžetske podrške poljoprivredi. Nestabilnost podrške poljoprivredi u pogledu obima sredstava, namene i potencijalnih korisnika, predstavlja ozbiljnu prepreku rastu konkurentnosti sektora poljoprivrede, smanjenju dohodovnih rizika proizvođača i dinamičnijem reformisanju agrarne strukture. Prilagođavanje budžeta podrazumeva rast budžetskih izdvajanja za poljoprivredu, promene u strukturi ukupne podrške po stubovima i merama, ali i u domenu implementacionih mehanizama. Poželjna matrica kojoj treba težiti je model podrške poljoprivredi i ruralnim područjima po ugledu na ZPP, budući da Republika Srbija teži članstvu u EU.

Ostvarivanje vizije zahteva punu implementaciju Strategije, pri čemu značajno zavisi od različitih spoljnih uslova, kao što su postojanje političke stabilnosti i vladavine prava, reforme organa i organizacija i jačanja kapaciteta administracije i stvaranja ambijenta za delovanje zakonitosti tržišne ekonomije.

### 3.2.2. Strateški ciljevi

Saglasno viziji, a u skladu sa navedenim principima Strategije, utvrđeni su sledeći strateški razvojni ciljevi:

1. rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača;

2. rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede;
3. održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine;
4. unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva;
5. efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina.

*Rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača* jedan od primarnih ciljeva srpske poljoprivrede. Ostvarivanje ovog cilja podrazumeva da poljoprivredna proizvodnja mora biti konkurentna, ekonomski efikasna, zasnovana na primeni visokih tehnologija, uvažavanju veterinarskih i fitosanitarnih standarda, standarda zaštite životne sredine i dobiti životinja.

Da bi poljoprivredni proizvođači i drugi učesnici u proizvodnom lancu uspešno odgovorili ovom izazovu, poljoprivredna politika mora preuzeti obavezu da obezbedi i primeni odgovarajući set mera s ciljem uspešnog obezbeđivanja dohodovne stabilnosti i sigurnosti zaposlenih u poljoprivredi. U suštini održivog razvoja i efikasnog restrukturiranja poljoprivrednog sektora je postizanje adekvatnog, konkurentnog i stabilnog dohotka poljoprivrednih gazdinstava. Zbog toga je cilj politike da poljoprivrednicima obezbedi proizvodne uslove koji omogućavaju efikasno i racionalno odlučivanje, sa minimalnim rizicima i mogućnost ostvarivanja dohotka konkurentnog ostalim delovima privrede.

*Rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede* je permanentan cilj poljoprivredne politike Republike Srbije, za koji postoji jako uporište u bogatim resursima, značaju sektora za nacionalnu ekonomiju i razvoj ruralnih područja, kao i narastajućim mogućnostima izvoza hrane. Poljoprivredno-prehrambeni sektor Republike Srbije ostvario je tokom protekle decenije značajan napredak u pozicioniranju na međunarodnom tržištu. Regionalna konkurentnost poljoprivrednog sektora u okviru tržišta CEFTA zemalja je na visokom nivou. Sa druge strane, u trgovini sa EU i drugim tržištima i pored suficita u razmeni, struktura izvoza nije zadovoljavajuća. Pored toga, dalja liberalizacija trgovine i globalizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda zahtevaju efikasnije mere podrške rastu konkurentnosti srpske poljoprivrede i većoj sposobnosti proizvođača da odgovore zahtevima savremenih potrošača, posebno onih sa visokim dohotkom.

Aktivna uloga države, kao i visoka inicijativa privatnog sektora, neophodni su preduslovi za dinamičnije restrukturiranje srpske poljoprivrede i prehrambene industrije, u sektore koji nude inovativne i visokovredne proizvode, koji su tržišno fleksibilni i integrisani u privredno okruženje, čiji je razvoj zasnovan na znanju, održivom i efikasnom korišćenju prirodnih i ljudskih resursa.

*Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine* za poljoprivrednu proizvodnju osnova je za obezbeđenje dugoročne prehrambene sigurnosti i doprinosi stabilnosti i kvalitetu domaće proizvodnje u uslovima sve većih rizika na globalnom tržištu hrane. Specifični karakter poljoprivredne proizvodnje, koji se ogleda u njenoj visokoj zavisnosti od obima i kvaliteta prirodnih resursa koji su ograničeni i objektivno dati, sugeriše da država svojim autoritetom treba da kreira uslove koji će doprineti očuvanju njihove vitalnosti za naredne generacije. Neophodnost reakcije na klimatske promene, zaštite poljoprivrednog zemljišta od trajne promene namene, smanjenja emisije gasova staklene bašte, zaštite biodiverziteta i tipičnih ruralnih pejzaža, racionalno korišćenje vodnih resursa, šuma i drugih prirodnih potencijala ruralnih sredina, zahtevaju definisanje nove politike podrške koja uvažava multifunkcionalnost poljoprivrede.

*Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva*, ravnopravniji udeo u raspodeli dohotka i ekonomskih mogućnosti, kao i njihov pravedniji društveni položaj, važni su aspekti održivog razvoja seoskih sredina kojem Republika Srbija

teži. Strukturno reformisanje sektora poljoprivrede i promene u socio-ekonomskoj strukturi neminovno vode nestajanju jednog broja poljoprivrednih gazdinstava. Ovaj proces mora biti ekonomski održiv i ne sme se odvijati na račun dalje degradacije ruralnih oblasti i pogoršanja socijalne strukture zemlje. Balansiran i socijalno održiv razvoj ruralnih sredina zahteva sinergiju i dobru koordinaciju svih politika koje imaju dodira sa ruralnim sredinama i njihovim resursima. Ublažavanje problema za one koji odlaze iz poljoprivrede i promovisanje obrasca jednakosti, može značajno doprineti održivom razvoju. Posebno velika odgovornost leži na agrarnoj politici, koja kroz regulisanje strukturnih promena u sektoru treba da obezbedi stabilnost poljoprivredne proizvodnje, prehrambene industrije i šumarstva, kao vodećih sektora ruralne ekonomije, i time doprinese ekonomskom razvoju ruralnih sredina i smanjenju jaza u odnosu na urbane centre. Napuštanje poljoprivrede i sela, kao zakonita posledica privrednog razvoja, povlači za sobom duboke demografske debalanse i gubitak dela produktivnih resursa. Ove promene neminovno dovode do ireverzibilnih procesa, koji se ogledaju u negativnim efektima u snabdevanju javnim dobrima koje obezbeđuje poljoprivreda i ruralne sredine. Stvaranje povoljnih uslova za život i rad mladih i njihovo zadržavanje u ruralnim sredinama, obezbeđenje atraktivnijih radnih mesta i jednakih mogućnosti za njihove porodice, jedan je od osnovnih ciljeva politike koja treba da obezbedi ravnomerniji regionalni razvoj Republike Srbije.

Ispunjenje strateških ciljeva zahteva *efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina*. Kompleksnost sektora poljoprivrede, jačina izazova sa kojima se suočava proizvodnja hrane i multidimenzionalni aspekti uticaja poljoprivrede na socijalnu i ekonomsku strukturu, sugerišu da država ne može da izbegne svoju ulogu u rukovođenju društveno odgovornom i strukturno održivom razvoju. U tom smislu, uloga države je da kreira ambijent će usmeravati odluke i ublažiti neželjene posledice autonomnih odluka poljoprivrednika i drugih ruralnih stanovnika. Velika kompleksnost sistema proizvodnje hrane i heterogenost učesnika u proizvodnom lancu zahtevaju da država odgovarajućim politikama reaguje na njihove potrebe. S druge strane, preduzetnička inicijativa, inovativnost i motivisanost svih subjekata u sektoru poljoprivrede postaju okosnice njihovog razvoja, koji mora biti ekonomski održiv i koji im mora omogućiti nezavisan opstanak na tržištu.

Ostvarivanje postavljenih strateških ciljeva zahteva različite vrste intervencija, koje se mogu svrstati u nekoliko stubova reformi:

- 1) unapređenje sistema upravljanja prirodnim resursima;
- 2) modernizacija objekata i opreme;
- 3) jačanje prehrambenog lanca i organa i organizacija za logističku podršku sektoru poljoprivrede;
- 4) uspostavljanje efikasnijih i operativnijih sistema za implementaciju postojećeg i kreiranja novog znanja i njegovog transfera;
- 5) unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima diverzifikacijom ruralne ekonomije i jačanjem socijalne strukture;
- 6) modernizacija organa i organizacija i prilagođavanje poljoprivredne politike modelu ZPP-a.

### **3.2.3. Prioritetna područja strateških promena**

Realizacijom koncepta održivog razvoja poljoprivrede i ostvarivanje postavljenih strateških ciljeva postići će se intervencijama u nekoliko prioritarnih područja delovanja poljoprivredne politike, kao što su:

1. stabilizacija dohotka poljoprivrednih proizvođača;
2. finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja i upravljanje rizicima;

3. efikasno upravljanje zemljištem i povećanje dostupnosti zemljišnih resursa;
4. unapređenje stanja fizičkih resursa;
  5. unapređenje sistema transfera znanja i razvoj ljudskih potencijala;
  6. prilagođavanje i ublažavanje uticaja klimatskih promena;
  7. tehnološki razvoj i modernizacija poljoprivredne proizvodnje i prerade;
  8. razvoj tržišnih lanaca i logističke podrške sektoru poljoprivrede;
  9. zaštita i unapređenje životne sredine i očuvanje prirodnih resursa;
  10. očuvanje poljoprivrede, prirodnih i ljudskih resursa u POURP;
  11. diverzifikacija ruralne ekonomije i očuvanje kulturne i prirodne baštine;
  12. unapređenje socijalne strukture i jačanje socijalnog kapitala;
  13. modernizacija i prilagođavanje organa i organizacija i zakonodavstva;
  14. unapređenje kvaliteta i bezbednosti proizvoda.

Odabir prioriteta područja intervencije proistekao je iz analize stanja i uočenih spoljnih i unutrašnjih izazova sa kojima se sektor suočava. Odabrani prioriteti su u značajnoj meri prilagođeni strukturi budžetske podrške po stubovima i grupama mera, predstavljenim u ovoj strategiji u pododeljku Budžetski plan 2014 – 2024. godine. Odabrana prioriteta područja delovanja mogu biti praćena kombinacijom različitih mera budžetske podrške. S obzirom da su pravni i suštinski okviri poljoprivredne politike podložni čestim promenama, ovde su date konceptualne definicije, koje imaju dugoročni strateški efekat, te se mogu primenjivati čak i kod očekivanih promena u poljoprivrednoj politici u narednih deset godina.

### **3.2.4. Operativni ciljevi po prioriteta područjima**

#### **a) Prioritetno područje 1. – Stabilizacija dohotka poljoprivrednih proizvođača**

Pitanje stabilizacije dohotka zaposlenih u poljoprivredi je ključ poljoprivredne politike. Ovaj problem se rešava kroz podršku razvoju sektora poljoprivrede, ali priroda i specifičnosti poljoprivredne proizvodnje zahtevaju i drugačije oblike državne intervencije u domenu brige za dohodak poljoprivrednika. Naime, velika nestabilnost proizvodnje i cena izazvana uticajem prirodnih uslova i globalnih ekonomskih trendova, niska konkurentnost nekih proizvoda ili jednog dela proizvođača, zahtevaju kompleksniji sistem podrške dohodovnoj stabilnosti nego što ga spontani tržišni mehanizmi i standardni paket mera za rast proizvodnje može obezbediti.

Poljoprivrednim proizvođačima u Republici Srbiji nedostaju stabilnost uslova proizvodnje i dohotka. Njihov dohodak je, osim navedenim rizicima, izložen i drugim neizvesnostima koje sa sobom nosi nedovoljno uređen poslovni ambijent. U cilju obezbeđenja što pravednijih, jednakih proizvodnih uslova za domaće proizvođače, država mora pokrenuti dopuštene mehanizme podrške njihovom dohotku. Takva obaveza ujedno je deo prilagođavanja politici EU, koja ima svoje načine i mehanizme dohodovne politike na koje se zemlja mora prilagoditi.

Predviđeni operativni ciljevi za dostizanje stabilnijeg poljoprivrednog dohotka su:

1.1. obezbeđivanje jednakih konkurentnih uslova za domaće proizvođače u skladu sa predviđenim rešenjima sadržanim u spoljnotrgovinskim sporazumima Republike Srbije;

1.2. podrška za regulisanje tržišta u periodu poremećaja na tržištu (*safety net measures* – „bezbednosna mreža”).

*Principi i mehanizmi delovanja* – Dva temeljna mehanizma za ostvarivanja navedenih ciljeva koji će se primenjivati su: različiti oblici direktne i indirektna podrške dohotku poljoprivrednim proizvođačima (direktna plaćanja) i tržišne intervencije. U domenu mera tržišne podrške osnovni princip će biti poštovanje STO kriterijuma dopuštene podrške i postepeno prilagođavanje principima ZPP, sa jasno izraženom razvojnom notom podsticajnih mera. Nove mere podrške koje se budu uvodile poštujuće navedene principe, dok će se mere koje nisu kompatibilne sa STO i pravilima EU postepeno ukidati. U odnosu na postojeći sistem podrške to bi značilo preusmeravanje prema manje proizvodno vezanim plaćanjima, koja razvojno deluju na poljoprivredu, a omogućuju i efikasno prilagođavanje pristupanju EU.

Mere tržišno-cenovne podrške biće usmerene na stabilizaciju cena i dohotka u vreme poremećaja na tržištu (pad ili prekomerno dizanje cena). U takvim uslovima uvodiće se različite interventne mere kojima će se podsticati dodatna potražnja ili regulisanje ponude. Generalna orijentacija će biti da se postepeno gradi i uvodi sistem „bezbednosne mreže” za stabilizaciju tržišta, po mehanizmima i principima koji važe u EU.

### **b) Prioritetno područje 2. – Finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja i upravljanje rizicima**

Sistemske zahvati u postojeći model podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju i kreiranje efikasnog modela finansiranja poljoprivrede moraju postati prioritet poljoprivredne politike. Da bi se oni uspešno sprovedeli, neophodan je širi društveni konsenzus o neophodnosti većeg ulaganja u razvoj poljoprivrede i ruralnih područja kao važnim segmentima nacionalne privredne, ekonomske i socijalne strukture. Dugoročna stabilnost raspoloživih finansijskih izvora za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao i ravnopravan i nesmetan pristup svih potencijalnih korisnika finansijskom tržištu, osnovni su preduslovi rasta investicione aktivnosti u sektoru poljoprivrede. Bez specifičnih finansijskih proizvoda i usluga koji omogućuju osiguranje od proizvodnih i tržišnih rizika i motivišu poljoprivredna gazdinstva na nove investicije, ruralna domaćinstva, poljoprivredna gazdinstva i ostali privredni subjekti ostaju prepušteni zaduživanju pod uslovima komercijalnih kredita. Odsustvo konkurentnih instrumenata štednje i drugih finansijskih usluga u ruralnim područjima dovodi do manje profitabilnih oblika štednje, čime se dodatno umanjuju izgledi za njihov razvoj.

Predloženi operativni ciljevi na uspostavljanju efikasnijeg modela finansiranja su:

- 2.1. povećanje broja dostupnih shema podrške za različite namene;
- 2.2. povećanje broja korisnika i obima raspoloživog finansijskog kapitala namenjenog razvoju poljoprivrede i ruralnih područja;
- 2.3. razvoj tržišta kredita i obezbeđivanje boljeg pristupa kreditnim sredstvima za poljoprivredne proizvođače, uključujući i nove oblike kreditiranja;
- 2.4. unapređenje sistema osiguranja i upravljanja rizicima prilagođenog rešenjima dopuštenim međunarodnim sporazumima.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Uspostavljanje efikasnog sistema podrške poljoprivredi zahteva značajna institucionalna prilagođavanja u pravcu izgradnje i reformisanja poljoprivredi prilagođenih finansijskih organizacija (jačanje garancijskih fondova) i finansijskih proizvoda (osiguranje, kredit). Zadatak države je da prilagodi zakonski okvir za lakše obezbeđenje kolateralu, omogući stvaranje dijaloga i promociju inovativnih rešenja na finansijskom tržištu, ali, pre svega, da obezbedi efikasnu i stabilnu budžetsku podršku.

### **v) Prioritetno područje 3. – Efikasno upravljanje zemljištem i povećanje dostupnosti zemljišnih resursa**

Zemljište je osnovni i objektivno dat resurs za poljoprivrednu proizvodnju. Obim ovog resursa je ograničen, a njegova kvalitativna svojstva se mogu korigovati samo do izvesne mere, pri čemu ne bez značajnih troškova i posledica po životnu sredinu. S druge strane, razvoj poljoprivredno-prehrambenog sektora direktno zavisi od raspoloživosti faktora proizvodnje, posebno zemljišta, i mogućnosti ravnopravnog pristupa svih privrednih subjekata ovom resursu pod jednakim uslovima.

Poljoprivredna proizvodnja u Republici Srbiji je tokom poslednje dve decenije zasnovana na preteranom iscrpljivanju zemljišta. Upotreba stajnjaka je nedovoljna, kao i ulaganja u popravku fizičko-hemijskih osobina zemljišta i uređenje zemljišne infrastrukture. Kao posledica toga, kao glavne pretnje po očuvanje zemljišnih potencijala identifikovani su: trajni gubitak zemljišta, smanjenje organske materije, zakišeljavanje, zbijenost, erozija, zagađenje, zaslanjivanje, plavljenje i gubitak biodiverziteta. Pored toga, nedostatak sredstava za proširenje i uređenje poseda, neadekvatna poreska politika, nezavršen postupak povraćaja imovine (restitucije) i relativno dugotrajni postupci ostavinske rasprave, dodatno usporavaju proces izmene poljoprivredne strukture i povećanja prosečne veličine poseda.

U skladu sa navedenim, očuvanje i unapređenje plodnosti poljoprivrednog zemljišta, kao i kreiranje efikasnog sistema upravljanja zemljišnim resursima, jedan su od prioriteta poljoprivredne politike. Definisani operativni ciljevi su:

- 3.1. veći stepen korišćenja poljoprivrednih površina;
- 3.2. povećanje zemljišnog poseda i ukрупnjavanje parcela;
- 3.3. uspostavljanje funkcionalnog tržišta zemljišta;
- 3.4. unapređenje zemljišne infrastrukture;
- 3.5. povećanje meliorisanih površina i unapređenje plodnosti zemljišta;
- 3.6. ubrzanje povraćaja imovine, odnosno restitucije (uključujući i zajedničku imovinu) i (re)privatizacije;
- 3.7. smanjenje gubitka i degradacije zemljišta;
- 3.8. kontrolisana prenamena poljoprivrednog zemljišta;
- 3.9. efikasnije korišćenje zemljišta slabijeg kvaliteta, odnosno neobrađivog poljoprivrednog zemljišta;
- 3.10. sistematsko praćenje kvaliteta zemljišta;
- 3.11. uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja zemljištem (katastar, GIS, LPIS).

*Principi i mehanizmi delovanja* – Ostvarivanje navedenih operativnih ciljeva zahteva značajne promene zakonodavstva, poreske politike i budžetskih podsticaja.

Usvajanjem i prilagođavanjem zakonskih okvira regulisaće se odnosi u domenu prometa, zakupa i nasleđivanja zemljišta, ali i obaveza održavanja zemljišta u dobrim proizvodnim uslovima. Poseban akcenat staviće se na zaštitu poljoprivrednog zemljišta, u smislu ograničavanja pretvaranja najkvalitetnijeg poljoprivrednog zemljišta u zemljište za druge namene. Poreskom politikom i budžetskim podsticajima podstićaće se povećanje i konsolidacija zemljišta održivih poljoprivrednih gazdinstava i uspostavljanje aktivnijeg tržišta zemljišta.

Posebna pažnja biće posvećena unapređenju kvaliteta zemljišta i njegovih proizvodnih sposobnosti. Osim uslovljavanja podrške proizvođačima poštovanjem poljoprivredne prakse koja pomaže očuvanju zemljišta u dobrim poljoprivrednim uslovima, podržaće se i finansirati projekti melioracija i unapređenja zemljišne infrastrukture.

Poseban skup aktivnosti predviđa se na jačanju institucionalnih kapaciteta za efikasno upravljanje zemljištem, kao što je uspostavljanje funkcionalnih sistema evidencije, registra i baza podataka (LPIS, zemljišne knjige, pedološke karte i dr.).

#### **g) Prioritetno područje 4. – Unapređenje stanja fizičkih resursa**

Postojeće stanje fizičkih resursa (mehanizacije, opreme, zasada, stočnog fonda i objekata) je nepovoljno. Oni su tehnološki zastareli u meri da ne mogu da obezbede rast produktivnosti sektora poljoprivrede i ispunjenost standarda zaštite životne sredine i higijene. Osim toga, uspešan odgovor sektora poljoprivrede na izazove klimatskih promena, nemoguć je bez tehničko-tehnološkog unapređenja resursa, korišćenja novih boljih biljnih sorti, koje treba da doprinesu izmeni proizvodne strukture, proizvodnih tehnologija i primene agrotehničkih mera. U tom smislu, potrebno je predvideti racionalna, tipska rešenja za tehničko-tehnološko inoviranje mehanizacije, opreme i objekata, prilagođena veličini poljoprivrednog gazdinstva, standardima zdravstvene bezbednosti i dobrobiti životinja, kao i klimatskim promenama. Investicije u nove zasade moraju pratiti preporuke rejonizacije voćarskih i vinogradarskih proizvodnih područja, dok se u stočarskoj proizvodnji mora posvetiti pažnja unapređenju rasnog sastava stoke i poboljšanju selekcije.

Operativni ciljevi za realizaciju ovog prioriteta su:

- 4.1. tehničko-tehnološka modernizacija objekata i opreme;
- 4.2. povećanje stočnog fonda, poboljšanje rasne strukture stada i bolja iskorišćenost genetičkog potencijala domaćih životinja;
- 4.3. povećanje površina pod višegodišnjim zasadima (plantažnim i matičnim zasadima);
- 4.4. prilagođavanje sortimenta voćaka i vinove loze proizvodnim uslovima i unapređenje tehnologije proizvodnje;
- 4.5. unapređenje celokupnog sistema proizvodnje i distribucije sadnog i semenskog materijala;
- 4.6. uspostavljanje efikasnijeg sistema usluga u biljnoj i animalnoj proizvodnji;
- 4.7. unapređenje sistema zaštite zdravlja i dobrobiti životinja i zdravlja bilja.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Podrška tehničko-tehnološkom unapređenju sektora poljoprivrede vršiće se podsticajima za modernizaciju objekata, mehanizacije i opreme, povećanje osnovnog stada i poboljšanje rasnog sastava stoke, kao i podsticajima za revitalizaciju starih i podizanje novih višegodišnjih zasada. Posebna pažnja biće posvećena implementaciji inovativnih tehnoloških rešenja i sistema proizvodnje.

Pored investicija u unapređenje stanja fizičkog kapitala, značajna pažnja će biti posvećena unapređenju standarda, kako sa aspekta prilagođavanja zakonodavnog okvira, tako i u smislu uspostavljanja efikasnog sistema kontrole.

Radikalni zahvati u tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede zahtevaju mobilizaciju velikog broja drugih subjekata – PSSS, naučnoistraživačkih organizacija, proizvođača inputa i mnogih drugih. Za uspostavljanje i podsticanje saradnje među njima, kao i za uspostavljanje svih vrsta administrativno-tehničke podrške, primenjivaće se širok spektar generalnih mera podrške poljoprivredi.

#### **d) Prioritetno područje 5. – Unapređenje sistema transfera znanja i razvoj ljudskih potencijala**

Kreiranje i transfer znanja i tehnologija u poljoprivredi značajni su za povećanje konkurentnosti srpske poljoprivrede. Država mora da učestvuje u predlogu i izboru naučnih projekata u kojima domaći istraživači treba da kreiraju svetski konkurentna znanja i tehnologije iz oblasti poljoprivrede, a koja moraju biti usklađena sa realnim potrebama korisnika.

Mora se vršiti sistemska analiza kako potreba za određenim znanjima, tako i povratnih informacija o načinu prijema istih od strane korisnika. Jačanjem saradnje između ustanova i organizacija koje kreiraju znanje (fakulteti, instituti) sa onima koji podstiču, odnosno finansiraju znanje i onih koji to znanje prenose olakšalo bi put do krajnjeg korisnika. Zbog nedovoljnog broja poljoprivrednih savetodavaca uključenih u proces prenošenja znanja



treba izvršiti racionalizaciju savetodavnog rada u poljoprivredi (rad sa grupama, zadrugama, udruženjima, kao i korišćenje svih vidova sredstava komunikacija).

Država mora da obezbedi odvijanje neometanog transfera informacija i znanja neophodnih za unapređenje poljoprivrede čemu će doprineti postojeći model transfera znanja preko PSSS čiji je osnivač država, a po potrebi ovaj sistem treba usavršavati i širiti. Takođe, treba omogućiti i pomoći privatne inicijative, odnosno da se komercijalizuje obavljanje savetodavnih poslova u poljoprivredi gde god postoji obostrani interes poljoprivrednih savetodavaca i korisnika.

Tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede, investicije u nova znanja i tehnologije i njihov transfer do neposrednih korisnika, neophodan su preduslov za smanjenje tehnološkog zaostajanja poljoprivrede i borbu sa dva velika izazova poljoprivrede i prehrambene industrije Republike Srbije – rast produktivnosti i prilagođavanje klimatskim promenama. Velike investicije u nove tehnologije i znanja (opremu i ljudstvo) sa jedne strane, kao i rastuće potrebe da se na izazove klimatskih promena i globalnog tržišta efikasnije odgovori, sa druge strane zahtevaju reakciju države na planu obezbeđenja efikasnog sistemskog okvira za kreiranje, promovisanje i primenu modernih proizvodnih praksi, kao i inovacija u pratećim sistemima od značaja za poljoprivredu.

U cilju pružanja pomoći proizvođačima da uvedu ove nove prakse i tehnologije, država mora nastojati da proširi obim savetodavnih usluga u poljoprivredi i programa istraživanja primerenih lokalnim potrebama. Bolja povezanost i saradnja kreatora znanja (akademske i istraživačke zajednice) i aktera u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, od ključnog je značaja kako bi se osiguralo brže usvajanje novih dostignuća od strane većeg broja korisnika. Nedovoljna uključenost domaće nauke u rešavanje aktuelnih problema i izazova sektora poljoprivrede, nosi rizik od prevelike zavisnosti sektora od stranih tehnologija.

Tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede zahteva, osim modernizacije fizičkih resursa i jačanje kompetencija zaposlenih u poljoprivredi odnosno njihovoj sposobnosti da primenjuju nove tehnologije. Oslanjanjem isključivo na tradicionalna znanja i veštine, zaposleni u poljoprivredi rizikuju dalju marginalizaciju svog ekonomskog i socijalnog statusa. Postojeći sistem kreiranja i transfera poljoprivrednog znanja, zahteva nova rešenja kako bi mogao da zadovolji ambiciozne zahteve koji se ovim strateškim dokumentom postavljaju pred poljoprivredu Republike Srbije. Operativni ciljevi koji treba da doprinesu reformisanju sistema stvaranja i transfera znanja su:

- 5.1. poboljšanje obrazovne strukture radne snage na poljoprivrednim gazdinstvima;
- 5.2. jačanje i reorganizacija institucionalnih kapaciteta;
- 5.3. jačanje i funkcionalno povezivanje svih aktera sistema za kreiranje i transfer znanja;
- 5.4. tehničko i kadrovsko unapređenje ustanova i organizacija uključenih u sistem kreiranja i transfera znanja u skladu sa potrebama razvoja poljoprivrede i implementacije Strategije;
- 5.5. proširenje ponude obrazovnih i trening programa svih nivoa i tipova obrazovanja;
- 5.6. jačanje kapaciteta za prihvatanje znanja, kroz razvijanje svesti i motivisanosti za obrazovanjem.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Unapređenje sistema kreiranja i transfera znanja podstiće se kroz opšte mere podrške poljoprivredi, kao i sredstvima drugih resornih ministarstava.

Zakonskim rešenjima i reformama institucionalnog okvira podržaće se kreiranje efikasnog sistema transfera znanja i informacija, koji će moći da odgovori na probleme i potrebe korisnika. Razvojem sistema monitoringa i evaluacije transfera znanja,

kao i funkcionalnim povezivanjem svih aktera u ovom sistemu omogućiće bolje i efikasnije korišćenje resursa. Posebna pažnja biće posvećena razvoju mehanizama i procedura za učešće predstavnika sektora poljoprivrede u odlučivanju o projektima od posebnog nacionalnog interesa u saradnji sa nadležnim resornim ministarstvima, kako u domenu primenjenih istraživanja, tako i u obrazovnim programima i savetodavnim uslugama za kojima se ukažu potrebe.

Da bi se odgovorilo na sve zahteve razvoja poljoprivrede i implementacije Strategije treba proširiti ponudu obrazovnih i trening programa iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Podržaće se priprema i korišćenje savremenih alata za obavljanje savetodavnih poslova u poljoprivredi, unapređenje savetodavnih modula i inovativnih pristupa u obrazovanju i obukama iz oblasti poljoprivrede.

Afirmacija poljoprivrednog obrazovanja i profesionalnog usavršavanja poljoprivrednika imaće posebnu pažnju, kao i njihova motivisanost da se usavršavaju i usvajaju nova rešenja, koja će biti posebno podsticana. Vršiće se promocija savetodavstvenih poslova u poljoprivredi da bi se afirmisala i prepoznala uloga PSSS.

#### **d) Prioritetno područje 6. – Prilagođavanje i ublažavanje uticaja klimatskih promena**

Razvoj poljoprivrede će u budućnosti biti još više suočen sa posledicama klimatskih promena. Očekuje se da viša koncentracija ugljen-dioksida i drugih gasova sa efektom staklene bašte, porast temperature, promene režima godišnjih i sezonskih padavina i veća učestalost ekstremnih temperatura, neminovno utiče na obim proizvodnje i kvalitet hrane, stabilnost prinosa i životnu sredinu. Pored toga, očekuju se i posledice u vidu smanjene dostupnosti vode, učestalih pojava bolesti i štetočina, kao i na smanjenje kvaliteta zemljišta. Svi ovi efekti će imati značajne posledice za prinose, proizvodnu strukturu poljoprivrede, a samim tim i prehrambenu sigurnost i bezbednost. U takvim okolnostima neminovno narastaju rizici za prihode poljoprivrednih gazdinstava, kvalitet života i socio-ekonomski status ruralnih domaćinstava. Operativni ciljevi koji treba da pomognu efikasnijem suočavanju proizvodnje hrane sa ovim izazovom su:

6.1. praćenje klimatskih promena, kreiranje mera adaptacije i adekvatnih mera usmerenih na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte iz poljoprivredne proizvodnje;

6.2. unapređenje i prilagođavanje tehnologije proizvodnje;

6.3. tehnička poboljšanja zemljišta, objekata i opreme;

6.4. jačanje svesti o klimatskim promenama, njenim posledicama i potrebama njihovog rešavanja.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Veliki izazov za poljoprivrednu politiku će biti da pronade adekvatne mehanizme podrške tehničko-tehnološkim rešenjima koja sprečavaju ili umanjuju efekte klimatskih promena, kao i da odgovori izazovu potrebe rasta proizvodnje hrane.

Prilagođavanje poljoprivrede efektima klimatskih promena podstiće se institucionalnim rešenjima u domenu definisanja standarda i sistema permanentnog praćenja efekata klimatskih promena, podrške naučnim inovacijama i diseminaciji znanja i informacija iz ove oblasti.

Podrška investicijama u sektoru poljoprivrede posebno će uvažavati primenu tehnologija sa niskim posledicama po životnu sredinu i globalno zagrevanje. Tehnologije i prakse (primena agrotehničkih mera, sortiment, sistemi gajenja i upravljanja) koje doprinose smanjenju uticaja globalnog zagrevanja imaće prioritet, a inovativna rešenja biće posebno nagrađivana i podsticana.

### **e) Prioritetno područje 7. – Tehnološki razvoj i modernizacija poljoprivredne proizvodnje i prerade**

Unapređenje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora zahteva podršku restrukturiranju, razvoju i inovacijama duž čitavog prehrambenog lanca. Modernizacija i tehnološki razvoj sektora (osim kapitalnih investicija u resurse, fizički kapital i transfer znanja), podrazumeva i primenu modernih proizvodnih tehnologija u sektoru prerade. Poseban značaj za poljoprivredu Republike Srbije ima unapređenje konkurentnosti prerađivačkog sektora, koji bi trebalo da bude što više baziran na domaćim sirovinama i postizanju što više dodate vrednosti, kako bi rasla izvozna konkurentnost.

Operativni ciljevi koji vode realizaciji ovog prioriteta su:

- 7.1. unapređenje tehnologije i efikasniji sistem prenošenja iskustva i inovacija;
- 7.2. kreiranje novih znanja, tehnologija, proizvoda i usluga prilagođenih lokalnim uslovima;
- 7.3. rast obima proizvodnje i kvaliteta svih inputa domaćeg porekla;
- 7.4. povećanje produktivnosti i efikasnosti u proizvodnji na svim nivoima u lancu proizvodnje hrane;
- 7.5. jačanje sposobnosti prehrambene industrije za kreiranje proizvoda više dodate vrednosti uz upotrebu domaćih sirovina;
- 7.6. unapređenje sistema i promocija proizvoda sa oznakama kvaliteta;
- 7.7. tehničko-tehnološko unapređenje skladišnih i prerađivačkih kapaciteta zadruga s ciljem proizvodnje prepoznatljivih zadružnih proizvoda standardnog kvaliteta;
- 7.8. unapređenje tehničko-tehnoloških performansi prehrambenog sektora i kreiranje novih proizvoda u prehrambenom lancu.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Osnovni mehanizmi podrške u ovoj oblasti biće fokusirani na rast produktivnosti i efikasnosti u proizvodnji i preradi hrane. Podrška će biti namenjena rastu kapaciteta agroindustrije kako bi zadovoljila standarde kvaliteta i osposobila proizvođača za učešće u šemama kvaliteta i promotivnim aktivnostima. Podsticaji će biti na raspolaganju proizvođačima koji dobrovoljno učestvuju u EU ili nacionalnim programima dizajniranim za poboljšanje kvaliteta poljoprivrednih proizvoda i proizvodnih procesa, koji garantuju kvalitet svojih proizvoda u smislu: zaštićenih geografskih oznaka i oznaka porekla za poljoprivredne i prehrambene proizvode, uverenja o specifičnim karakteristikama poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, organsku proizvodnju i odgovarajućim indikacijama za nju i sl. Uz to, podrška će biti moguća i za aktivnosti grupa proizvođača koje su namenjene informisanju potrošača i promociji proizvoda proizvedenih u okviru šema kvaliteta. Paralelno će biti podsticani i poljoprivrednici da se prilagode uvođenju zahtevnih standarda EU, koji još uvek nisu uključeni u nacionalno zakonodavstvo, posebno u pogledu zaštite životne sredine, javnog zdravlja, zdravlja životinja i biljaka, dobrobiti životinja i bezbednosti hrane. Uspostavljanjem sistema podrške i intenzivne saradnje sa naučnoistraživačkim organizacijama, PSSS i nadležnim organima uspostaviće se i promovisati kreiranje i transfer novih znanja i tehnologija u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

### **ž) Prioritetno područje 8. – Razvoj tržišnih lanaca i logističke podrške sektoru poljoprivrede**

Rast konkurentnosti poljoprivrede snažno je zavisao od formiranja efikasnog tržišnog lanca, koji uključuje širok spektar novih proizvoda, usluga i aktera. Razvoj i unapređenje tržišnog lanca u svim njegovim segmentima, treba da doprinese jačanju efikasnosti sektora poljoprivrede i njegovoj sposobnosti da tržištu isporučiti kvalitetnu i bezbednu hranu za potrošače. Cilj je da se formira efikasan sistem veza u proizvodnom lancu, koji će garantovati i promovisati najbolje proizvodne prakse i omogućiti efikasno upravljanje

proizvodima posle žetve. Savremeni sistemi maloprodaje iz osnova menjaju tehničku infrastrukturu i preduzetničko ponašanje učesnika u poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Prehrambeni lanac u Republici Srbiji je u ovom momentu izuzetno fragmentisan i nedovoljno organizovan, kako na strani proizvodnje tako i na strani prerade, sa očiglednim deficitom organa i organizacija za pružanje adekvatne i sofisticirane logističke podrške. Kao takav, on izvesno predstavlja pretnju daljem rastu konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora.

Obaveze proizvođača da se prilagođavaju zahtevima potrošača u pogledu kvaliteta i sledljivosti hrane će narastati, posebno sa pojavom novih veleprodajnih sistema čiji zahtevi po pravilu nadilaze postojeće standarde na domaćim tržištima. Stvaranjem uslova za poštovanje zahteva velikih prodajnih sistema, umanjice se rizik da domaći proizvođači budu isključeni iz ovog rastućeg segmenta tržišta. Nezavisno od odabranog modela prilagođavanja (smanjenje troškova proizvodnje ili povećanje dodate vrednosti proizvoda) neophodna je bolja vertikalna koordinacija i unapređenje postojeće logistike u lancu proizvodnje hrane. Razvojem i unapređenjem tržišnog lanca i prateće logističke podrške, stvaraju se uslovi za ravnopravniji pristup tržištima (roba, kapitala i informacija) svih proizvođača, nezavisno od veličine i tipa poljoprivrednog gazdinstva; olakšava se uvođenje i primena šema kvaliteta, kreiranje inovativnih rešenja i proizvoda, njihovo brendiranje i promocija.

Operativni ciljevi koji vode realizaciji ovog prioriteta su:

- 8.1. razvoj novih usluga u prehrambenom lancu i jačanje logističke infrastrukture u proizvodnji hrane;
- 8.2. povećanje sposobnosti poljoprivrednih gazdinstava za uključivanja u globalne tržišne lance (snabdevanje trgovinskih lanaca);
- 8.3. jačanje motivacije proizvođača za raznim oblicima udruživanja;
- 8.4. osnaživanje kapaciteta zadruga kako bi postale finansijski, tržišni i savetodavni servis zadrugara;
- 8.5. jačanje vidljivosti, odnosno prepoznatljivosti domaćih proizvoda na tržištu;
- 8.6. jačanje izvoznih performansi sektora poljoprivrede;
- 8.7. jačanje horizontalnih i vertikalnih veza u proizvodnom lancu, zasnovanih na tržišnim principima;
- 8.8. smanjenje prisustva sive ekonomije;
- 8.9. jačanje i razvoj tržišnih organizacija.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Zadatak je poljoprivredne politike da formuliše i sprovodi mere i rešenja koja će doprineti poboljšanju efikasnosti tržišnog lanca. U vezi s tim, država će preduzeti niz aktivnosti na unapređenju institucionalnog okvira i podrške svim vidovima poslovnog povezivanja i udruživanja. Državna podrška jačanju proizvodnog lanca primenjivaće se kroz podršku jačanju kapaciteta i efikasnosti tržišnih organizacija i njihove infrastrukture, razvoj sistema tržišnih informacija, kao i podršci proizvođačima u oblasti udruživanja, marketinga i upravljanja procesom nakon žetve. Državna podrška jačanju integrisanosti proizvodnog lanca biće usmerena na pomoć u kofinansiranju početnih administrativnih troškova i marketinških aktivnosti. Posebna pažnja treba da bude posvećena podršci udruženja proizvođača i osposobljavanju za učešće u šemama kvaliteta. Setom zakonskih rešenja i kontrolnim mehanizmima, država će permanentno raditi na suzbijanju sive ekonomije.

#### **z) Prioritetno područje 9. – Zaštita i unapređenje životne sredine i očuvanje prirodnih resursa**

Jasna strategija i politika upravljanja prirodnim resursima od presudne su važnosti za održivo upravljanje zaštitom životne sredine i za dugoročan i stabilan ekonomski rast. Odgovarajući politički okvir i podsticajni programi doprinose većoj odgovornosti i

racionalnijoj upotrebi prirodnih resursa, kao i aktivnijem učešću u sprovođenju aktivnosti vezanih za probleme životne sredine. Tranzicionim društvima, kakvo je srpsko, po pravilu nedostaju jasni politički okviri kojima bi pitanja zaštite životne sredine bila adekvatno inkorporirana u ekonomske aktivnosti, uključujući, pre svega, poljoprivredu. U nadležnosti države je da obezbedi uspostavljanje odgovarajućih pravnih okvira, implementacionih mehanizama i podsticajnih mera, te da oni budu koherentni sa preuzetim međunarodnim obavezama. U tom smislu, ova strategija obraća posebnu pažnju na reforme koje je neophodno sprovesti s ciljem podsticanja održive poljoprivredne prakse (agroekološke mere, agrošumarstvo, integrisano upravljanje prirodnim resursima, integralna zaštita bilja, plodnost zemljišta, održivo upravljanje vodama, organska poljoprivreda), primenu zakona i propisa za sprečavanje zagađenja, očuvanje zemljišta i voda, kontrolu neselektivne konverzije poljoprivrednog zemljišta u druge svrhe, zaštitu šuma i oblasti sa visokovrednim prirodnim resursima. Predviđeni operativni ciljevi za realizaciju prioritetnog područja vezanog za zaštitu i unapređenje stanja životne sredine su:

- 9.1. zaštita voda od negativnih uticaja poljoprivrede;
- 9.2. veća primena poljoprivrednih praksi (primena agrotehničkih mera i tehnologije) povoljnih po životnu sredinu;
- 9.3. uspostavljanje i promovisanje sistema integralne proizvodnje;
- 9.4. unapređenje organske proizvodnje, sistema kontrole, sertifikacije i nadzora u organskoj proizvodnji;
- 9.5. podizanje svesti o značaju korišćenja obnovljivih izvora energije i proizvodnji energetskih useva;
- 9.6. kontrolisano upravljanje otpadom iz primarne poljoprivredne proizvodnje;
- 9.7. razvoj i unapređenje sistema upravljanja sporednim proizvodima prehrambene industrije;
- 9.8. očuvanje i održivo upravljanje biljnim i životinjskim genetičkim resursima;
- 9.9. očuvanje pejzaža, poljoprivrednih područja visoke prirodne vrednosti i njihovih resursa.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Rešavanje pitanja zaštite i unapređenja stanja životne sredine spada u univerzalne, opšte principe koji se uvode u sve mere i sva područja intervencije nove poljoprivredne politike. U okviru agroekološke politike koristiće se finansijski podsticaji, kao i niz aktivnosti na jačanju svesti proizvođača o neophodnosti zaštite i poboljšavanja stanja prirodnih resursa na površinama kojima gazduju. Ovo podrazumeva zaštitu i očuvanje zemljišta, kvaliteta vazduha, podzemnih i površinskih voda, staništa i divljeg životinjskog i biljnog sveta, tradicionalnih ruralnih predela i poljoprivrednih zemljišta visoke prirodne vrednosti. Agroekološki zahtevi i plaćanja će se prilagoditi karakteristikama određenih poljoprivrednih sistema i ekološkim uslovima, a agroekološke politike će se kreirati prema specifičnim nacionalnim, regionalnim i lokalnim potrebama. Ovaj problem biće rešavan sinergetskim dejstvom niza mera, kao što su: postavljanje posebnih kriterijuma za podršku investicijama, posebnim podsticajnim programima u oblasti energetike, tehnološkog unapređenja proizvodnih procesa, kao i posebnim podsticajima za uvođenje ekološke tehnologije.

Posebna grupa mera, mere agroekološke podrške (organska proizvodnja, zaštita biodiverziteta, zaštita voda itd.) uključivaće kompenzaciona plaćanja za propuštenu dobit zbog brige o životnoj sredini, posebno za poljoprivredna gazdinstva i područja koja imaju kapacitet da ponude ove proizvode i usluge. Politika podrške u narednom periodu postepeno će preuzimati obrise sistema harmonizovanog sa EU, što zahteva jačanje kapaciteta administracije u domenu sprovođenja i monitoringa agroekoloških shema.

### **i) Prioritetno područje 10. – Očuvanje poljoprivrede, prirodnih i ljudskih resursa u POURP**

Značajan deo ruralnog prostora Republike Srbije suočen je sa niskom produktivnošću poljoprivrede i socio-ekonomskom marginalizacijom, nastalim usled geografskih, odnosno drugih ograničenja. Istovremeno, ova područja često spadaju u kategoriju područja HN VF i karakteriše ih veća primena tradicionalne poljoprivredne prakse koja doprinosi boljem očuvanju životne sredine. Poljoprivrednicima u ovim područjima neophodna je pomoć kako bi i dalje ostali u sektoru poljoprivrede, nastavili da koriste zemljište i održavaju ga u dobrim proizvodni uslovima, kako bi doprinosili očuvanju ruralnih pejzaža, primenjivali i promovisali tradicionalne sisteme proizvodnje.

Operativni ciljevi za realizaciju ovog prioritetnog područja su:

- 10.1. očuvanje i jačanje vitalne socijalne strukture u POURP;
- 10.2. izjednačavanje ekonomskih uslova poljoprivrednih proizvođača u POURP sa onima koje imaju proizvođači u ostalim područjima;
- 10.3. revitalizacija i očuvanje pašnjačkih površina (kao elementa pejzaža i resursa za proizvodnju).

*Principi i mehanizmi delovanja* – Podrška poljoprivredi u POURP treba da obezbedi ravnopravan ekonomski položaj proizvođača u ovim područjima u odnosu na one u ostalim sredinama. Podrška će biti zasnovana na nadoknadama za veće troškove proizvodnje, odnosno izgubljene prihode usled nepovoljnijih proizvodnih uslova. Cilj podrške će biti obezbeđenje konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje i u tim područjima.

Osim podrške ostvarivanju ravnopravnog dohotka svih proizvođača, mere podrške POURP biće kreirane na način da zadovolje specifične ciljeve ruralnih područja, kako one vezane za očuvanje životne sredine, tako i one vezane za očuvanje ruralnog ambijenta i socijalne strukture. Ostvarivanje ovako kompleksnih ciljeva zahteva da se vrste podrške prilagode tipovima proizvodnje i poljoprivrednih gazdinstava, njihovoj lokaciji, kao i strukturi aktivnosti na poljoprivrednom gazdinstvu. Implementacija takve vrste podrške zahteva uspostavljanje neophodnih informacionih sistema (posebno POURP područja po kriterijumima EU, LPIS, registri stoke i dr.).

### **j) Prioritetno područje 11. – Diverzifikacija ruralne ekonomije i očuvanje kulturne i prirodne baštine**

Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti i dohotka transformiše ruralnu ekonomiju tako što je udaljava od aktivnosti primarnog sektora poljoprivrede, ka industriji i tercijarnim delatnostima. Veća ponuda radnih mesta i mogućnosti zapošljavanja u delatnostima izvan poljoprivrede, otvaraju prostor za strukturne promene i rast produktivnosti poljoprivrede. Istovremeno, diverzifikacijom ruralne ekonomije i smanjenjem zavisnosti od poljoprivrednog dohotka, obezbeđuju se uslovi za stabilniji dohodak i onih poljoprivrednih gazdinstava čiji je opstanak u poljoprivredi neizvestan. Na taj način, ruralne sredine postaju ekonomski i socijalno manje ranjive. S druge strane, diversifikacijom privrednih aktivnosti u ruralnim sredinama proširuje se spektar usluga dostupnih ruralnom stanovništvu, kao i usluga i proizvoda zasnovanih na tradicionalnim znanjima, tehnologijama, prirodnim resursima i kulturnoj baštini, koje ruralna područja pružaju na tržištu.

Poljoprivredna politika sama po sebi je nedovoljno efikasna u rešavanju rastućih socijalnih problema ruralnih područja, što je delimično posledica promenjenih funkcija poljoprivrede u generalnom kontekstu održivog razvoja i multifunkcionalne poljoprivrede. Složeni socijalni izazovi ruralnih sredina moraju se rešavati u kombinaciji sa drugim javnim politikama. Domen uticaja poljoprivredne politike u oblasti ruralnog razvoja, odnosi se na pronalaženje rešenja za mala poljoprivredna gazdinstva i ublažavanje posledica strukturnih promena na njihov opstanak. Poljoprivrednom politikom podstiče se mogućnost

ostvarivanja dodatnih prihoda seoskih domaćinstva u okviru poljoprivrede i srodnih delatnosti. Polazeći od navedenog, definisani su sledeći operativni ciljevi:

- 11.1. raznovrsnija ponuda proizvoda i usluga seoskih domaćinstava;
- 11.2. razvoj ruralnog turizma;
- 11.3. rast broja proizvoda i usluga zasnovanih na lokalnom identitetu ruralnih sredina;
- 11.4. zaštita i očuvanje kulturnog nasleđa;
- 11.5. osnaživanje vertikalne i horizontalne koordinacije aktera u ruralnom razvoju;
- 11.6. unapređenje komunalne i zemljišne infrastrukture.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Podrška razvoju ruralne ekonomije i zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa će u budućnosti dobijati sve više na značaju, ne samo kroz veći fokus u politici ruralnog razvoja, već i uspostavljanjem mehanizama za bolju koordinaciju sa drugim javnim politikama. Merama politike ruralnog razvoja podstićeće se započinjanje novih, nepoljoprivrednih aktivnosti članova poljoprivrednog gazdinstva, investicijama u fizički kapital (opremu, objekte, infrastrukturu) i unapređenje ljudskog potencijala. Obezbeđivanje niza tipova pomoći za kreiranje dodatne vrednosti lokalnim proizvodima, uključujući i podršku za poslovne mreže, marketing kolektivnih proizvoda i usluga, brendiranje lokalnih proizvoda, unapređenje kvaliteta lokalnih proizvoda i razvoj zanatskih objekata za preradu. Ovi tipovi pomoći biće finansijski podsticani.

Paralelno sa navedenim, podržavaće se informativne kampanje na jačanju svesti, diseminaciju informacija i pružanju savetodavne podrške u poljoprivredi poljoprivrednim gazdinstvima zainteresovanim za proširenje aktivnosti van poljoprivrede. Pored toga, pružaće se različite vrste investicione i savetodavne podrške u poljoprivredi zainteresovanim za osnivanje mikro pravnih lica, razvoj turizma i pratećih delatnosti, čime će ruralna područja biti u prilici da ponude atraktivnija radna mesta mlađoj i obrazovanijoj populaciji. Unapređenje kvaliteta života seoskog stanovništva podstićeće se podrškom za uređenje i renoviranje ruralnog ambijenta, očuvanje kulturnog nasleđa i prirodnog bogatstva, kroz projekte zaštite, konzervacije i promocije lokalne arhitekture, pejzaža i drugih kulturnih, istorijskih i prirodnih vrednosti.

#### **k) Prioritetno područje 12. – Unapređenje socijalne strukture i jačanje socijalnog kapitala**

Socijalna struktura ruralnih područja reflektuje odnose različitih subjekata ili grupa u ruralnim sredinama, njihove obrasce ponašanja i uloge, i kao takva značajno utiče na mnoge važne aspekte ruralnog razvoja. Cilj unapređenja socijalne strukture i socijalnih prilika ruralnih sredina je jačanje unutrašnjih potencijala ruralnih zajednica, odnosno jačanje njihovog kapaciteta za zajedničko organizovanje i delovanje. Na taj način lokalne zajednice se osposobljavaju da samostalno upravljaju sopstvenim razvojem, bolje artikuliraju razvojne probleme svojih sredina, sa većim lobističkim potencijalom zagovaraju interese svojih građana i nude inovativna rešenja na poboljšanje kvaliteta života svojih građana. Stvaranjem kritične mase lokalnih aktera osposobljenih da preuzmu odgovornost za kreiranje razvoja svoje zajednice i da uzmu aktivno učešće u tom procesu, jača se socijalna struktura ruralnih zajednica i njihov unutrašnji razvojni potencijal. U skladu sa tim, postavljeni operativni ciljevi su:

- 12.1. zaustavljanje negativnih demografskih trendova u ruralnim područjima;
- 12.2. mobilisanje lokalnih ljudskih i socijalnih potencijala organizovanjem lokalnih akcionih grupa i LEADER pristupa;
- 12.3. promovisanje zadružnog organizovanja i uključivanja zadruga u lokalne akcione grupe;

- 12.4. jačanje regionalne prekogranične saradnje za unapređenje socio-ekonomskog razvoja;
- 12.5. veća dostupnost socijalnih usluga ruralnoj populaciji;
- 12.6. smanjenje ruralnog siromaštva i poboljšanje položaja depriviranih slojeva ruralnog stanovništva;
- 12.7. unapređenje socijalnog statusa poljoprivredne radne snage;
- 12.8. uključivanje malih poljoprivrednih gazdinstava u sisteme podrške;
- 12.9. afirmacija preduzetništva žena i mladih u ruralnim sredinama;
- 12.10. obezbeđivanje afirmacije različitosti (nacionalnih, verskih, kulturnih, socijalnih i dr.) u ruralnim sredinama.

*Principi i mehanizmi delovanja* – U definisanju aktivnosti i mera za ostvarenje ovog cilja, posebna pažnja biće posvećena jačanju lokalnih akcionih grupa, u smislu unapređenja njihovih resursa i ekspertize. Kroz ove vidove podrške uvodiće se inovativne mogućnosti upravljanja putem jačanja lokalne inicijative i odozdo na gore (*bottom-up*) pristupa ruralnom razvoju. Svi vidovi lokalnih partnerstava vezanih za promociju i aktivaciju lokalnih vrednosti i proizvoda, unapređenje socijalnog statusa deprivilegovanih delova ruralnih zajednica i rešavanje društvene isključenosti, biće promovisani i finansijski podsticani u saradnji sa drugim državnim organima. Pored toga, biće podsticano kreiranje lokalnih razvojnih strategija i akcionih planova na rešavanju razvojnih problema i ostvarenja boljih veza urbanih i ruralnih područja.

#### **I) Prioritetno područje 13. – Modernizacija i prilagođavanje organa i organizacija i zakonodavstva**

Izgradnja novih i prilagođavanje postojećih organa i organizacija deo su neophodnih reformi koje treba da doprinesu jačanju kapaciteta za upravljanje javnim politikama u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Uprkos značajnom napretku, posebno u domenu reforme zakonodavstva, institucionalni kapaciteti, njihova infrastruktura i sistemi kontrole, sprovođenja i evaluacije, i dalje su na niskom nivou. Reforma institucionalnog okvira i izgradnja efikasnog sistema za implementaciju složenih javnih politika u poljoprivredi i ruralnim područjima, posebno dobijaju na značaju u sklopu priprema za prihvatanje i apsorpciju prepristupne pomoći EU.

Osim u izgradnji i prilagođavanju institucionalnih struktura, neophodni su i permanentni napor na osposobljavanju kadrova, posebno za upravljanje prepristupnim fondovima EU, u skladu sa računovodstvenim i revizorskim standardima, kao i blagovremeno usvajanje odgovarajuće zakonske regulative. Predviđeni operativni ciljevi na planu modernizacije organa i organizacija uključuju:

- 13.1. ubrzavanje preuzimanja pravnih tekovina EU;
- 13.2. izgradnju nedostajućih i jačanje postojećih organa i organizacija;
- 13.3. modernizaciju administracije u smislu unapređenja profesionalizma, primene informacionih tehnologija i novih praksi upravljanja;
- 13.4. jačanje partnerskog odnosa vladinih i nevladinih struktura, sistema participativnog odlučivanja i decentralizaciju odlučivanja i fondova.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Ispunjavanje ciljeva Strategije zahteva reformisanje institucionalnih struktura, razvoj odgovarajućih informacionih i komunikacionih sistema, kao i usvajanje brojnih zakonskih propisa. Jednom reči, adekvatan institucionalni kapacitet integrisan u funkcionalni sistem. U tom smislu, organizaciona struktura MPZŽS i unutrašnjih jedinica biće organizovana na način da obezbedi efikasnu realizaciju postavljenih ciljeva, uvođenje i implementaciju nove politike (pre svega, u domenu primene agroekoloških mera, dostizanja viših standarda kvaliteta i implementacije novih mera politike ruralnog razvoja). Osim toga, neophodno je uspostavljanje IACS čija je svrha da upravlja i kontroliše



sistemom plaćanja proizvođačima, uključujući i provere ispravnosti takvih plaćanja. Kao permanentna aktivnost svih aktera uključenih u realizaciju poljoprivredne politike, ostaće napori na jačanju ljudskih kapaciteta administracije i svih drugih pratećih organa i organizacija i aktera, sa potencijalom da pomognu u preuzimanju EU modela podrške poljoprivredi.

#### **Ij) Prioritetno područje 14. – Unapređenje kvaliteta i bezbednosti proizvoda**

I pored rasta svesti o bezbednosti hrane kao prioritetu u očuvanju javnog zdravlja i bitnog faktora trgovine prehrambenim proizvodima, investicije u ovoj oblasti su još uvek nedovoljne. Razlog tome nije samo nedostatak finansijskih sredstava, već i slabo poznavanje koncepta bezbednosti hrane i posledica koje iz toga proizlaze. Pitanje unapređenja kvaliteta i bezbednosti hrane ima presudan uticaj na sposobnost prehrambenog sektora da se suoči sa konkurencijom na lokalnim, regionalnim i međunarodnim tržištima. Unapređenje sistema i kapaciteta u oblasti bezbednosti i kvaliteta hrane podrazumeva stvaranje ambijenta u kojem će svi relevantni učesnici u proizvodnom lancu (državni organi i organizacije, prehrambena industrija, akademska zajednica i potrošači) poštovati standarde *Codex alimentarius*-a, preuzimajući odgovornost i garantujući sigurnost i kvalitet hrane.

Izgradnja kapaciteta za primenu i usvajanje neophodnih zahtevnih procesa kontrole kvaliteta, upravljačke prakse i logističkih aranžmana, infrastrukturnih sistema za poboljšanje kvaliteta i bezbednosti hrane, zahteva veliki napor državnih organa i organizacija i privatnog sektora. Identifikovani operativni ciljevi za poljoprivrednu politiku Republike Srbije u narednom periodu su:

14.1. stalno unapređenje bezbednosti i kvaliteta hrane i hrane za životinje uz stalno unapređivanje ukupnog sistema bezbednosti hrane;

14.2. veća primena međunarodnih standarda u proizvodnji hrane i hrane za životinje;

14.3. uspostavljanje i jačanje sistemskog okvira za primenu šema kvaliteta;

14.4. jačanje kapaciteta i efektivnosti kontrolno-inspekcijske infrastrukture;

14.5. uspostavljanje efektivnog sistema laboratorijske kontrole hrane i hrane za životinje;

14.6. prilagođavanje standarda higijene hrane za objekte tradicionalne i organske proizvodnje, kao i proizvodnje u područjima u kojima postoje posebna geografska ograničenja.

*Principi i mehanizmi delovanja* – Efikasan i održiv razvoj kapaciteta u oblasti sigurnosti i kvaliteta hrane mora biti podstaknut nacionalnim politikama i programima. Odgovornost je države u oblasti sigurnosti i kvaliteta hrane da uspostavi jasan institucionalni okvir i administrativne strukture sa jasno definisanim odgovornostima.

Operacionalizacija postavljenih ciljeva podrazumeva složene intervencije u postojećem sistemu kontrole bezbednosti i kvaliteta hrane i hrane za životinje, što podrazumeva prilagođavanje zakonskih okvira i jačanje kapaciteta nadležnih organa i organizacija (kadrovsko, tehničko-tehnološki i organizaciono) za unapređenje sistema kontrole hrane i reagovanje u ekstremnim situacijama.

Jedna od permanentnih aktivnosti u okviru podrške javnim uslugama u poljoprivredi mora biti informisanje, podsticanje i motivacija privatnog sektora na unapređenju standarda kvaliteta i bezbednosti hrane, kroz obuke i podsticaje ovakvim vrstama investicija, posebno za male preradne kapacitete.

### **3.3. MERE I AKTIVNOSTI ZA REALIZACIJU STRATEŠKIH CILJEVA**

### a) Budžetski plan 2014 – 2024. godine

Na osnovu prethodno iznetih ciljeva, u ovoj glavi daje se projekcija visine podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju Republike Srbije po osnovnim vidovima podrške (stubovima) i glavnim merama u okviru stubova.

Projekcija budžeta zavisi od mnogih faktora, čiji je uticaj moguće simulirati u uslovima kada postoje dovoljno sofisticirani modeli za te namene. U odsustvu takvog rešenja, opredeljenje je da se kao relevantne pretpostavke uključe sposobnost nacionalnog budžeta za finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i procena pretpristupnih i pristupnih sredstava iz EU fondova.

Projekcija budžetskih okvira sačinjena je sa ciljem da se definišu:

- 1) realni polazni uslovi za reformisanje poljoprivredne politike;
- 2) okviri realnih finansijskih sredstava neophodnih za podršku realizaciji ciljeva Strategije;
- 3) struktura mera i sredstava koja omogućuje podizanje apsorpcijske sposobnosti za korišćenje pretpristupnih fondova EU;
- 4) reforme sistema podrške neophodne za postepeno prilagođavanje budžeta onome što zemlju očekuje ulaskom u EU.

U cilju postavljanja jasnijih i preciznijih smernica za planiranje budžetskih sredstava, strateški period 2014 – 2024. godine je umesto na godišnjem nivou, predstavljen po potperiodima. Razlog tome je činjenica da je u ovom momentu neizvestan precizan period početka korišćenja pretpristupnih fondova EU, kao i da se zemlja nalazi u fazi duboke ekonomske krize. Razdoblje 2014 – 2024. godine podeljeno je na dva pretpristupna potperioda, i poslednji, treći, za koji se očekuje da će biti u vreme neposredno pred pristup EU (ili već samog članstva). Ovakvom strukturom omogućeno je da se programi podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju definišu na nivou trogodišnjih vremenskih intervala, pri čemu bi program za poslednji potperiod bio na liniji EU politike za period koji će nastupiti posle 2020. godine.

Predviđeni potperiodi su:

1. *Potperiod ekonomske krize* (verovatno 2014 – 2016. godine) – ovo je period u kojem se očekuje da neće biti prostora za značajniji rast podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju. Tokom ovog perioda važno je sačuvati stabilnost sistema podrške, bez radikalnih izmena u strukturi mera i obima sredstava namenjenih za pojedine mere i programe. Period ekonomske krize, za zemlju čija je nacionalna ekonomija snažno oslonjena na poljoprivredu, po pravilu je period u kojem se od sektora poljoprivrede očekuje uloga amortizera ekonomskih i socijalnih neravnoteža. U takvim okolnostima, poljoprivreda je sektor koji više doprinosi nacionalnoj ekonomiji i društvenom blagostanju nego što joj se kroz budžetske podsticaje vraća, što je i uvaženo kroz pretpostavku da budžetska izdvajanja tom sektoru, tokom perioda krize, ostanu nepromenjena;

2. *Potperiod ponovnog privrednog rasta i pristupa IPARD sredstvima* (verovatno 2017 – 2020. godine) – očekuje se da će u ovom periodu doći do značajnijeg rasta BDP, čime bi se otvorio prostor za rast sredstava namenjenih podršci poljoprivredi. Ovo je period u kojem bi potcenjenost potreba poljoprivrede za budžetskim podsticajima u prethodnom periodu morala biti kompenzovana, te je samim tim potrebno da agrarni budžet raste po stopi bržoj od stope rasta BDP (realni rast vrednosti budžeta).

Dругu, jednako važnu karakteristiku ovog perioda, obeležava činjenica da će u ovom periodu dinamika napretka Republike Srbije u međunarodnim integracionim procesima biti mnogo izvesnija. Očekuje se da će se do početka ovog potperioda znati orijentacioni period priključenja Republike Srbije EU, te samim tim i potpune integracije poljoprivredne podrške u sistem ZPP. Da bi se sektor poljoprivrede što efikasnije pripremio za to, te da bi poljoprivreda mogla da ostvari što veću stopu privlačenja sredstava iz pretpristupnih fondova, u ovom periodu je potrebno učiniti napor da se podrška poljoprivredi poveća. Cilj je da

podrška domaćim proizvođačima bude što veća, ali nikako preko iznosa koji bi im mogao biti na raspolaganju nakon ulaska u EU. Samo na taj način stvorio bi se održiv sistem i sačuvao konkurentski nivo dohotka i nakon integracija;

3. *Potperiod novog programskog perioda EU* (posle 2020. godine) – očekuje se da taj period bude period jake koncentracije za pristupanje i sticanje kvalifikacija za povlačenje što većih fondova EU nakon pristupa i predstavljao bi potperiod ekspanzivnog rasta budžetske podrške poljoprivredi. U ovom periodu EU će imati novi program podrške poljoprivredi, sa novim i drugačijim sistemom mera i budžetskim pravilima za poljoprivredu, prema kojim će Republika Srbija, verovatno, pristupiti u EU. Prognoze nacionalnih budžetskih okvira za ovaj period nije moguće realno predvideti u ovom momentu. Zbog toga, projekcija budžeta za ovaj potperiod previda postojeće uslove koji važe u EU, i na osnovu njih izvedene proporcije relevantne za Republiku Srbiju. Sugestija je da se za ovaj potperiod sačini posebni program podrške, koji bi, uvažavajući položaj Republike Srbije u međunarodnim integracionim procesima u tom momentu, maksimalno išao u susret rešenjima EU.

Planiranje budžetskih sredstava po potperiodima izvršeno je na osnovu nekoliko determinanti:

1) polazna tačka u planiranju budžeta za prvi potperiod je orijentaciono stanje budžetskih transfera MPZŽS u 2013. godini, dobijeno na osnovu analize podrške po stubovima i grupama mera. Struktura budžeta iz 2013. godine, dovoljno je indikativna da ukaže na moguć i realni okvir budžeta za poljoprivredu u narednih nekoliko godina, koji u uslovima neizvesnog finansiranja (kakvi postoje u periodu krize) ne bi trebalo značajnije menjati;

2) ciljano stanje u pogledu obima i strukture budžeta nakon poslednjeg potperioda, jeste procena mogućeg budžeta u prvoj godini pristupa Republike Srbije u EU. Ova procenjena vrednost obuhvata domaća budžetska sredstva i potencijalne EU pretpristupne fondove;

3) iznos sredstava iz fondova EU projektovan je na osnovu poređenja sa obimom i strukturom podrške poljoprivredi u zemljama iz poslednjih krugova proširenja. Struktura i obim podrške u Republici Srbiji poslednjih godina značajno odstupaju od istih u zemljama iz poslednjeg kruga proširenja EU u periodu pre i nakon njihovog priključenja. Pored toga, kod nas je nivo podrške po hektaru i stanovniku znatno niži (oko 50 %) <sup>19</sup>, udeo politike ruralnog razvoja u ukupnom budžetu Republike Srbije je u odnosu na ove zemlje zanemarljiv, dok je u strukturi srpske podrške još uvek značajan deo mera koje nisu kompatibilne sa ZPP. Predloženim budžetskim okvirom i njegovim prilagođavanjima u domenu strukture podrške po stubovima i merama, se nastoji da se ove razlike ublaže;

4) u projekciji budžeta vodilo se računa o finansijskim okvirima podrške poljoprivredi, predviđene višegodišnjim planom budžeta Republike Srbije za poljoprivredu 2014 – 2016. godine – Fiskalna strategija za 2014. godinu sa projekcijama za 2015. i 2016. godinu („Službeni glasnik RS”, broj 97/13).

### **3.3.1. Elementi i principi projekcije budžeta**

Projektovani obim budžeta odnosi se na mere podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, opšte mere podrške poljoprivredi, podršku u oblasti veterine i zaštite bilja. Troškovi administracije, opšti troškovi MPZŽS, troškovi posebnih organizacija u sastavu ovog ministarstva (Republička direkcija za vode, Uprava za šume, Uprava za poljoprivredno zemljište, kao i Direkcija za nacionalne referentne laboratorije) nisu uzeti u obzir. Projekcija

<sup>19</sup> *Agriculture in the Western Balkan Countries*, T. Volk (ed.), IAMO, Halle, Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe, Vol. 57 (2010).

budžeta obuhvata samo sredstva MPZŽS, s obzirom da se budžeti ostalih davalaca ne mogu transparentno raspodeliti po stubovima i grupama mera. Procenjuje se da ukupan obim ovih sredstava iznosi preko 30 miliona evra, te da je njihova struktura u većoj meri okrenuta podršci ruralnom razvoju nego što je slučaj sa budžetom MPZŽS. Planiranje je sprovedeno na nivou tri stuba podrške, prema sistematizaciji ZPP, i obuhvata:

- 1) direktna plaćanja i mere tržišno-cenovne podrške;
- 2) podršku ruralnom razvoju;
- 3) podršku posebnim podsticajima, uključujući veterinu i zaštitu bilja.

Unutar stubova izvršena je diferencijacija na nekoliko glavnih grupa mera, za koje su projektovani iznosi u ukupnim budžetskim sredstvima. Za glavne grupe mera data su i dodatna objašnjenja, dok će detaljna razrada mera, predviđenih sredstava i tipova korisnika, biti predstavljena u nacionalnim programima razvoja poljoprivrede i ruralnih područja.

#### **a) Principi u definisanju obima budžeta**

Ciljani budžet u poslednjem strateškom potperiodu postavljen je na nivo koji je više nego dvostruko veći od sadašnjeg. Razlog za ovakav pristup je nizak nivo postojećeg budžeta u poređenju sa drugim zemljama EU uporedivih sa Republikom Srbijom, potreba da budžet (kao i cela Strategija) ima razvojni karakter, neophodnost da se budžet programira na način da poveća apsorpcijsku sposobnost za sredstva EU i poboljša priprema pregovaračke pozicije Republike Srbije. Ovakvim nivoom podrške budžetski podsticaji poljoprivredi Republike Srbije podigli bi se do nivoa koje su imale druge zemlje u okruženju u momentu kada su pristupale EU, dok bi se sa druge strane takvim budžetom u velikoj meri obezbedio preduslov za realizaciju strateških ciljeva.

Obračun obima budžetskih sredstava posle pristupa izvršen je na osnovu nekoliko elemenata:

1) površina koje će ući u sistem podrške preko IACS, kao i planirani rast broja stoke obuhvaćene plaćanjima po grlu. U obračunu se pošlo od optimističke procene, da bi do kraja projektovanog perioda to moglo biti preko tri miliona hektara, što podrazumeva da se gotovo celokupno korišćeno poljoprivredno zemljište nađe u sistemu podrške (uključujući i plaćanja za oko 700.000 ha stalnih travnjaka);

2) za prvi stub podrške procenjen je tako što su pretpostavljena sredstva koja bi Republika Srbija mogla da očekuje u iznosu oko 250 evra/ha (nivo između Republike Poljske, kao zemlje sa relativno niskom vrednosti dobijenih sredstava po hektaru i Republike Slovenije, odnosno Republike Hrvatske, kao zemljama sa visokim iznosima). Ovaj iznos se određuje kao proizvod stanja resursa i proizvodnje koja se ostvaruje u Republici Srbiji. Sa pretpostavljenih tri miliona hektara, moglo bi se očekivati oko 750 miliona evra, dok se realnim intervalom može smatrati podrška u iznosu 600 – 900 miliona evra. U prvoj godini nakon pristupa, Republika Srbija bi mogla da koristi 25 % od predviđenih 750 miliona evra iz fondova EU, uz domaća sredstva u iznosu od preko 500 miliona evra. Ovakvim iznosom podrške iz domaćeg budžeta bi se proizvođačima garantovao ravnopravan položaj u odnosu na ostale proizvođače iz EU, jer bi ukupna sredstva za podršku prvom stubu iznosila oko 700 miliona evra;

3) podrška drugom stubu zasnovana je na pretpostavljenom iznosu podrške ruralnom razvoju od 200 evra po hektaru, što iznosi ukupno 600 miliona evra, dok je realni i očekivani interval 400 – 800 miliona evra. Ova pretpostavka polazi od analize podrške drugom stubu ZPP-a u zemljama poslednjih krugova proširenja, odnosno iznosa koje su one povlačile iz fondova EU za ove namene. Po pravilu, sredstva za ove namene zavise od resursa (zemljište, radna snaga, kretanja ukupnog BDP i BDV poljoprivrede). Kao i za procenu prvog stuba podrške, i ovde su potrebne detaljne ocene za koje u ovom momentu nema pouzdanih parametara (biće deo analiza za potrebe pripreme pregovaračke pozicije). Uz dodatnih 150 miliona podrške ruralnom razvoju iz domaćih izvora, ukupan iznos budžeta za podršku

drugom stubu bio bi 750 miliona evra. Pretpostavka uključuje i očekivanih 60 miliona evra godišnje, za koje je u ovom momentu realna pretpostavka da bi Republika Srbija mogla povući iz IPARD sredstava (očekuje se sredinom drugog predviđenog potperioda);

4) podrška posebnim podsticajima, predviđena je u iznosu od oko 100 miliona evra. Ovaj iznos odslkava realne zahteve ovog područja politike, uključujući neophodnost uvođenja i permanentnog rasta sredstava za tehnološki transfer i napredak. Važan preduslov efikasnosti sektorske politike su razvoj i stabilnost sistema u svim njegovim segmentima, što je neophodno finansijski podržati, kako bi zacrtani ciljevi mogli biti lakše operacionalizovani.

### 3.3.2. Struktura budžeta po stubovima

Postojeća struktura budžeta prema stubovima podrške je neravnomerna, sa izrazitom i rastućom dominacijom prvog stuba tokom poslednjih nekoliko godina. Opredeljenje Strategije je dostizanje veće kompatibilnosti sa modelom EU, što znači i pravedniju raspodelu među tipovima korisnika i regionima. Zbog toga, projekcija budžeta po stubovima predviđa:

1) jačanje prvog stuba kroz povećanje broja hektara i grla u sistemu direktnih plaćanja, kao i samog iznosa direktnih plaćanja po grlu i hektaru;

2) značajno jačanje drugog stuba (ruralni razvoj) kako bi se poštovalo načelo održivog razvoja;

3) jačanje trećeg stuba (opšte usluge) kako bi se podstakao razvoj organa, organizacija i drugih pravnih lica, tehnološki napredak i prihvatanje evropskih standarda (koje je veoma skupo).

Ovakvom politikom i jakim fokusom prema merama drugog stuba podrške, stavlja se mnogo jači akcenat na razvoj, što je ključno opredeljenje ove strategije (videti Tabelu 6).

Tabela 6. Projekcija agrarnog budžeta Republike Srbije 2014 – 2024. godine, ukupni obim budžeta i po stubovima (mil. evra)

	2013	Potperiod ekonomske krize	Potperiod ponovnog privrednog rasta i pristupa IPARD-u	Potperiod novog programskog perioda EU	Pristup
Prvi stub	230	240	370	530	680
Drugi stub	20	30	85	150	750
Posebni podsticaji i ostalo	30	35	50	75	110
UKUPNO	280	305	505	755	1.540

#### a) Smernice za prvi stub podrške

Principi primenjeni u formulaciji podrške prvom stubu mera su:

1) smanjivanje mera koje nisu STO i EU komforne. Sa primenom ovog principa će se početi već u prvom potperiodu (za kada se planira da se premija za mleko zameni plaćanjem po grlu za muzne krave i goveda za klanje);

2) da se ne uvode nove mere koje bi udaljavale domaću politiku od koncepta EU. Stabilnost politike tokom čitavog perioda primene Strategije i na njoj zasnovanog programa podrške, mora biti imperativ;

3) postepeno obezbeđivanje jednake konkurentne uslove kao što ih imaju zemlje članice EU, posebno one u okruženju. U tom smislu, predviđeno je uvođenje podrške za mere za stabilizaciju tržišta;

4) modulacija – sniženje podrške za veća poljoprivredna gazdinstva i uvođenje posebne podrške za mala poljoprivredna gazdinstva. Očekuje se da će redukcija plaćanja za velika poljoprivredna gazdinstva biti veliki izazov politike, s obzirom da postojeća struktura korisnika (po tipovima poljoprivrednih gazdinstava i područjima) ukazuje na izuzetno neravnomernu distribuciju sredstava po ova dva kriterijuma;

5) proširenje kruga korisnika i sistematično postepeno uvođenje novih sistema, uključujući i podršku za mala poljoprivredna gazdinstva od druge polovine projektovanog perioda. Postepeno preuzimanje implementacionih pravila ZPP i za mere koje će se finansirati domaćim budžetskim sredstvima (videti Tabelu 7).

Tabela 7. Projekcija prvog stuba agrarnog budžeta Republike Srbije 2014 – 2024. godine, ukupni obim budžeta i po grupama mera (mil. evra)

	2013	Potperiod ekonomske krize	Potperiod ponovnog privrednog rasta i pristupa IPARD-u	Potperiod novog programskog perioda EU
Podrška potrošnji inputa	48	50	50	50
Podrška proizvodnji (po autputu)	37	20	0	0
Direktna plaćanja po ha/grlu	145	165	280	420
Podrška malim poljoprivrednim gazdinstvima	0	0	30	45
Tržišno-cenovna podrška	0	5	10	15
UKUPNO	230	240	370	530

*Subvencionisanje inputa* – Ovaj vid podrške je proteklih godina zamenjen direktnim plaćanjima. Iako ova mera nesporno pozitivno utiče na smanjenje cene koštanja i rast proizvodnje, ipak, koristi od ovakvih podsticaja delimično preuzimaju proizvođači inputa. Pored toga, ovakva vrsta podrške poljoprivredi nije prihvatljiva po principima STO, zbog direktnog efekta koji ima na proizvodnju pa samim tim i na tržište.

U projekciji budžeta pošlo se od toga da se iznos podrške za ove namene mora smanjivati, posebno u drugom i trećem potperiodu, kako bi se model podrške postepeno prilagođavao modelu ZPP-a. Od smanjenja bi mogla biti izuzeta podrška za subvencionisanje goriva („plavi dizel”), koja je dozvoljeni oblik državne pomoći poljoprivredi i u drugim zemljama EU. Kao kompenzacija za smanjenje subvencija za inpute, predviđa se rast direktnih plaćanja po hektaru i grlu, sa jakim naglaskom na uslovljavanje podrške ispunjenošću pravila unakrsne usklađenosti.

*Plaćanja po autputu, odnosno proizvodnji* – Od proizvodno vezanih plaćanja u Republici Srbiji se poslednjih godina finansirala samo podrška u vidu premije za mleko. Ovakvi vidovi podsticaja su neprihvatljivi u modelu ZPP-a, te se moraju blagovremeno reformisati. Zbog velike osetljivosti i značaja sektora mleka, predviđa se da se postojeća premija za mleko vremenom transformiše u direktna plaćanja po grlu i to već u prvom periodu.

Generalna intencija je da vremenom glavne mere podrške u okviru prvog stuba postanu direktna plaćanja po hektaru i grlu. To su delimično proizvodno nevezane mere, kojima se nastoji da se u podršku uključe sve korišćene površine. To bi podrazumevalo jedinstvena plaćanja po hektaru za celu ratarsku proizvodnju, kao i uvođenje premija za travnjake. Podrška u stočarstvu obuhvatala bi one grane stočarstva koje su podržane i u EU (govedarstvo, ovčarstvo, kozarstvo). Predviđeno je da glavne mere budu plaćanja po kravi, ovci i za tovnja junad.

*Mere tržišno-cenovne podrške* – Ova vrsta podrške podrazumeva mogućnost finansiranja dela troškova održavanja zaliha, jačanje proizvođačkih asocijacija (pogotovo u voćarstvu i povrtarstvu), marketing i sl. Projekcijom budžeta planirana su sredstva za ove namene, kako bi se obezbedio što veći stepen stabilizacije tržišta u kriznim godinama. Predviđeno je uvođenje „sigurnosne mreže” („safety net” sistema), odnosno mogućnost tržišnih intervencija za vreme poremećaja na tržištu, mogućnost uvođenja posebnih programa za pomoć u hrani (food aid) za deprivilegovane slojeve stanovništva i sl. Da bi se mere tržišne intervencije operacionalizovale u skladu sa međunarodno predviđenim standardima, neophodno je uspostavljanje mehanizama za intervencije na tržištu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

#### **b) Smernice za drugi stub podrške**

Projekcija podrške za drugi stub uzima u obzir neophodnost rešavanja nekih od prioritarnih problema vezanih za održivi razvoj ruralnih područja. Samim tim, predviđeno je i jačanje fokusa podrške na mere drugog stuba, zbog čega budžetska sredstva za ove namene moraju povećavati svoj relativni udeo u ukupnom budžetu.

Svi vidovi podrške ruralnom razvoju moraju rasti u odnosu na sadašnji nivo. Ovakav pristup je neophodan jer Strategija ima razvojni karakter, koji je nemoguće postići bez značajnih investicija u sve vrste teritorijalnog kapitala ruralnih područja (fizičke resurse poljoprivrednih gazdinstava i ruralnih sredina, socijalne mreže, fizičku infrastrukturu, javne servise, životnu sredinu i sl.).

Predviđeno je da apsolutni rast sredstava bude najveći u delu podrške životnoj sredini, što uključuje i sredstva namenjena podršci područjima definisanim po kriterijumima LFA regulative EU. Predviđeno je da ovaj vid podrške treba da postane jedan od ključnih elemenata politike u poslednjem potperiodu. Motiv za ovakav pristup leži u činjenici da veliki deo teritorije Republike Srbije čine područja koja po svojim prirodnim predispozicijama nisu podesna za intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju, te su kao takva izložena degradaciji prirodnih resursa, depopulaciji i visokom riziku siromaštva.

Najveći deo sredstava za podršku drugom stubu biće namenjen rastu konkurentnosti, budući da je realno stanje tehničko-tehnološke opremljenosti poljoprivredno-prehrambenog sektora takvo da zahteva značajne investicije u inoviranje opreme, tehnologije i jačanje proizvodnog lanca (videti Tabelu 8).

Tabela 8. Projekcija drugog stuba agrarnog budžeta Republike Srbije 2014 – 2024. godine, ukupni obim budžeta i po grupama mera (mil. evra)

	2013	Potperiod ekonomske krize	Potperiod ponovnog privrednog rasta i pristupa IPARD-u	Potperiod novog programskog perioda EU
Rast konkurentnosti	14	15	50	70
Unapređenje životne sredine	0	3	13	45
Diverzifikacija dohotka i unapređenje kvaliteta života <sup>20</sup>	6	11	20	32
Tehnička podrška	0	1	2	3
UKUPNO	20	30	85	150

Projekcija budžeta predviđa i značajan rast podrške izgradnji ruralne infrastrukture. Ovaj vid podrške poljoprivredi jednako je značajan sa aspekta zaštite životne

<sup>20</sup> Треча оса и LEADER

sredine i unapređenja stanja prirodnih resursa, kao i sa aspekta smanjenja proizvodnih troškova. U ovom momentu nema evidencije o sredstvima koja se u Republici Srbiji troše za ove namene (najčešće se finansiraju iz opštinskih budžeta), ali je evidentan deficit investicija za ove potrebe.

*Podrška rastu konkurentnosti* – Projekcija budžeta predviđa značajan porast sredstava za rast konkurentnosti, koji tokom čitavog perioda ostaje najznačajniji vid podrške ruralnom razvoju, iako relativni udeo sredstava za ove namene postepeno opada. Ovim sredstvima finansiraće se:

- 1) rast investicija u resurse – za zemljišnu infrastrukturu (navodnjavanje, komasacija, grupisanje zemljišta);
- 2) investicije u fizički kapital poljoprivrednih gazdinstava (za modernizaciju opreme, mehanizacije i objekata – prema potrebama adaptacije na klimatske promene, ispunjavanja standarda kvaliteta, dobrobiti životinja i sl.);
- 3) investicije u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda, sa osvrtnom na preradu domaćih sirovina i brendiranje domaćih proizvoda; rast podrške proizvodima sa većom dodatnom vrednosti;
- 4) jačanje tržišnog lanca i uspostavljanje tržišnih distributivnih centara, kao i jačanje logističke podrške sektoru (skladišta, upravljanje posle žetve, informacione tehnologije itd.);
- 5) rast podrške jačanju sistema transfera znanja – konkretni projekti uvođenja novih proizvodnih tehnoloških sistema (klimatske promene).

*Jačanje podrške unapređenju životne sredine* – Podrška za ove namene obuhvatiće podršku proizvođačima u područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi (definisanim po uzoru na tipologiju EU), podsticaje za organsku proizvodnju i očuvanje genetičkih resursa. Predviđeno je da se kroz ovaj segment politike podstiče:

- 1) unapređivanje poljoprivredne proizvodne prakse za održivo korišćenje poljoprivrednog zemljišta i poboljšanje kvaliteta zemljišta, vode i vazduha;
- 2) zaštita i unapređenje životne sredine u ruralnim oblastima u cilju očuvanja određenih habitata, biljnog i životinjskog biodiverziteta, genetičkih resursa, autohtonih vrsta i rasa;
- 3) očuvanje ruralnog ambijenta, raznolikosti pejzaža i drugi oblici podrške životnoj sredini;
- 4) razvoj organske i integralne proizvodnje;
- 5) podrška za izjednačavanje dohotka i konkurentnosti proizvođača u područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi, posebno malih poljoprivrednih gazdinstava.

*Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima* – Predvođeno je da sredstva za ove namene rastu, posebno u trećem potperiodu, kada se očekuje da je realno moguća veća apsorpcija sredstava iz IPARD programa. Sredstvima za podršku diverzifikaciji i unapređenje kvaliteta života finansiraće se:

- 1) kreiranje novih aktivnosti na poljoprivrednim gazdinstvima, vezanih za pružanje novih proizvoda i usluga na poljoprivrednom gazdinstvu;
- 2) razvoj seoskog turizma ulaganjem u objekte sa kvalitetnim uslugama za smeštaj, ugostiteljstvo i rekreaciju;
- 3) unapređenje stanja ruralne infrastrukture vezane za poljoprivredu (atarski putevi, vodosnabdevanje i sl.).

*Podrška unapređenju socijalnih struktura u ruralnim područjima* – Razvoj i jačanje socijalnih mreža i struktura podržavaće se kroz podsticaje za formiranje lokalnih akcionih grupa i njihovim aktivnostima. Poseban segment podrške biće vezan za aktivaciju organizacija civilnog društva i saradnju ruralnih područja van države Republike Srbije.



### v) Smernice za podršku posebnim podsticajima

Reforma organa i organizacija i jačanje institucionalnih kapaciteta je permanentan i skup proces. Potrebe za sredstvima za ove namene povećavaće se paralelno sa procesom napretka u međunarodnim organizacijama i neophodnošću uspostavljanja funkcionalnog sistema za implementaciju svih segmenata poljoprivredne politike (videti Tabelu 9).

Tabela 9. Projekcija agrarnog budžeta za podršku posebnim podsticajima 2014 – 2024. godine, ukupni obim budžeta i po grupama mera (mil. evra)

	2013	Potperiod ekonomske krize	Potperiod ponovnog privrednog rasta i pristupa IPARD-u	Potperiod novog programskog perioda EU
Prenos znanja i tehnološki napredak	4	4	15	22
Bezbednost hrane – veterina	17	21	25	34
Bezbednost hrane – zaštita bilja	7	9	12	14
Ostalo	0	1	3	5
Ukupno	28	35	50	75

Projekcija budžeta predviđa rast sredstava za podršku posebnim podsticajima u poljoprivredi, posebno u pogledu podsticaja za transfer znanja i tehnološki napredak. Ovim sredstvima finansiraće se:

- 1) aktivnosti PSSS;
- 2) kreiranje novih obrazovnih modula;
- 3) uspostavljanje partnerstava i mreža za transfer znanja;
- 4) programi selekcije;
- 5) različiti vidovi drugih stručnih i ekspertskih usluga.

Značajan rast sredstava, posebno u poslednjem potperiodu je predviđen za unapređenje sistema kontrole bezbednosti hrane kroz sufinansiranje veterinarskih usluga i zaštite bilja, čiji je uticaj na razvoj sektora poljoprivrede veliki.

Osim toga, podrška posebnim podsticajima biće namenjena i finansiranju troškova uspostavljanja registara, baza podataka i drugih delova operativnog sistema neophodnog za efikasno upravljanje javnim politikama prema najvišim standardima usluga korisnicima.

### 3.3.3. Aktivnosti na realizaciji strateških ciljeva

Realizacija navedenih razvojnih ciljeva i nova poljoprivredna politika nameću potrebu preduzimanja niza aktivnosti na unapređenju efikasnosti sektora poljoprivrede, koje se kreću prvenstveno u domenu institucionalnog uređenja. Efikasnost svake politike, posebno one koja se odnosi na veliki broj korisnika različitih profila, podrazumeva dobro struktuiran i efikasan institucionalni okvir. Taj institucionalni okvir posebno je složen u domenu politike poljoprivrede i ruralnog razvoja, koja osim velikog broja korisnika, imaju i druge veoma kompleksne i multidimenzionalne aspekte.

Posebnu dimenziju institucionalnom unapređenju poljoprivrede daje činjenica da u postupku priprema za članstvo u EU, Republika Srbija ima obavezu prilagođavanja svoje politike i zakonodavstva veoma složenom evropskom modelu poljoprivrede i ruralnog razvoja. Očekivanja su da će realizacijom predviđenih aktivnosti institucionalni okvir poljoprivrede trebalo biti na nivou da u celosti primeni sve relevantne politike, kao i da obezbedi funkcionisanje sistema na način da domaći proizvođači očuvaju maksimalne koristi.

Pripreme za ove procese su do sada bile koncentrisane na usvajanje zakonskih rešenja i prilagođavanja pravnim tekovinama EU. Pored toga, načinjeni su i prvi koraci u uspostavljanju novih i unapređenju postojećih organa, organizacija i drugih subjekata. Veliki broj zakona i propisa je usvojen, ali je njihova efikasna primena još uvek u većini oblasti u ranoj fazi. Osnov za dalja usklađivanja biće zakonodavstvo EU (Acquis communautaire), uz nastavak obuke i usavršavanja administracije, preduzetnika, poljoprivrednika i svih drugih aktera za implementaciju ove veoma zahtevne legislative.

#### **a) Zakonodavne aktivnosti**

Tokom poslednjih nekoliko godina u Republici Srbiji je ispoljena značajna aktivnost na planu unapređenja zakonodavnog okvira relevantnog za poljoprivredu. S druge strane, ceo korpus EU zakonodavstva (Acquis communautaire) u oblasti poljoprivrede, ruralnog razvoja, veterinarske i fitosanitarne zaštite i pitanja vezanih za politiku bezbednosti hrane, obuhvata više hiljada pravnih akata sa različitim stepenima obaveze usaglašavanja (uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja). Dinamika harmonizacije zakonodavstva sa EU za period 2013 – 2016. godine predviđena je dokumentom: Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013 – 2016). Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije je pripremljen tako da povezuje evropsko zakonodavstvo i domaći pravni poredak kako bi se u svakom trenutku pratili tempo, obim i kvalitet tog usklađivanja. Nadležnost MPZŽS odnosi se na zakonodavstvo u oblastima: Poljoprivrede i ruralnog razvoja, Bezbednosti hrane, veterinarske i fitosanitarne politike i Ribarstva.

Detaljniji plan aktivnosti na izradi zakona i odgovarajućih podzakonskih akata, sa terminskim planom za njihovu izradu, biće prikazan u dokumentu koji treba da proistekne na osnovu ove strategije.

#### **b) Reforma organa, organizacija i ustanova**

Reforma poljoprivredne politike i proces pridruživanja EU nameću potrebu reorganizacije organa, organizacija i ustanova. Ovo se odnosi najpre na MPZŽS, koje svojom unutrašnjom organizacijom mora poboljšati komunikaciju, koordinaciju i podići efikasnost rada pojedinih organizacionih delova. Ovakve reforme su neophodne jer se način implementacije poljoprivredne politike u narednom periodu mora radikalno menjati. Samim tim, pojedine službe se moraju rasteretiti dela obaveza koje ne bi trebalo (ili ne moraju nužno) biti u njihovoj kompetenciji. Na taj način stvara se ambijent za jačanje profesionalnosti i kompetencija zaposlenih, jačanje ljudskog kapitala administracije na najvišem nivou upravljanja agrarnom politikom.

Zbog činjenice da uspostavljanje nekih organa, organizacija i ustanova nije obavezno do samog pristupanja EU, važno je da se sačini mapiranje kapaciteta tih organa, organizacija i ustanova i definisanje prioriteta u institucionalnom prilagođavanju, kako bi čitav proces bio u skladu sa dinamikom zahteva koji će pristizati od EU. Takođe, unutrašnji sistem i organizacija MPZŽS moraju se prilagoditi da bolje odgovore na zahteve vezane za primenu IPARD-a, i na kraju strateškog perioda, same ZPP.

Složena struktura organa, organizacija i ustanova u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, sa velikom brojem učesnika i kompleksnim horizontalnim i vertikalnim vezama između njih, zahteva osim reforme unutar MPZŽS-a, i reformu ostalih aktera u poljoprivredi, kao što su:

1) reformisanje sistema PSSS i osnaživanje drugih učesnika u sistemu kreiranja i transfera znanja; prilagođavanje zakonodavstva, jačanje materijalne osnove i unapređenje sistema komunikacije;

2) materijalno, tehničko-tehnološko, organizaciono i kadrovsko jačanje organa, organizacija i ustanova uključenih u sistem kontrole bezbednosti hrane; podizanje

operativnosti celog sistema usvajanjem podzakonskih akata, protokola o radu i izveštavanju i sl;

3) jačanje institucionalnih kapaciteta vezanih za ispitivanje sorti za utvrđivanje različitosti, uniformnosti i stabilnosti (DUS test);

4) razvoj svih vrsta analitičko informacionih sistema za podršku poljoprivredi, uključujući i nedostajuće delove poljoprivredne statistike, sistema javne izveštajne i prognozne službe, tržišnih informacija, registara i dr.; materijalno i kadrovsko jačanje, popunjavanje nedostajućih segmenata, unapređenje sistema komunikacije;

5) reformisanje zadrugarstva i drugih oblika organizovanja u poljoprivredi i agroindustriji; zakonsko regulisanje, materijalno i kadrovsko jačanje, podsticajni ambijent za privatno-javna partnerstva duž celog lanca vrednosti;

6) kreiranje novih i osnaživanje postojećih socijalnih mreža; stvaranje zakonskih preduslova za njihovo veće uključivanje u donošenje političkih odluka; kadrovsko jačanje, unapređenje sistema komunikacije i koordinacije; decentralizacija sistema odlučivanja i finansiranja.

Proces formiranja novih organa, organizacija i ustanova zahteva dosledno poštovanje nekoliko važnih principa:

1) postepenost – iako je rad na uspostavljanju novih organa, organizacija i ustanova vremenski, kadrovski i materijalno veoma zahtevan, dosadašnje iskustvo je pokazalo da samo formalno ispunjenje ove obaveze nije rešenje. Bez prethodne jasno definisane vizije, regulisanih obaveza učesnika i adekvatne pripreme budućeg kadra, ovaj posao je često kontraproduktivan. Dokaz u prilog tome su mnogi pilot i donatorski projekti čija rešenja nisu bila održiva. Institucionalne promene moraju da proističu iz reforme čitavog političkog sistema zaduženog za poljoprivrednu politiku, a nikako obrnuto;

2) održivost na duži rok, primerenost veličini poljoprivrednog sektora i ekonomskoj moći države – imajući u vidu ograničene materijalne i ljudske kapacitete, posebno je važno da se preduprede svi oblici dupliranja nadležnosti organa, organizacija i ustanova. Isto tako je važna stabilnost radnih mesta administrativnog osoblja, jer je to neophodan preduslov jačanja njihove kompetentnosti;

3) unapređenje kapaciteta ljudskih resursa – ovaj stav se jednako odnosi na ljudske resurse u naučnim i obrazovnim organizacijama i ustanovama, kao i na administraciju na nižim nivoima odlučivanja. Značajne napore treba uložiti u jačanje informisanosti i kompetentnosti u domenu političke prakse i zakonodavstva EU, a posebno u analitičke potencijale.

Detaljna razrada plana reforme organa i organizacija i pratećih aktivnosti će biti predmet dokumenta koji će proisteći iz Strategije, koji bi trebalo da bude interni dokument MPZŽS.

### **3.3.4. Indikatori za praćenje realizacije strateških ciljeva (evaluacija)**

Preduslov efikasne primene Strategije je redovna provera napretka u realizaciji postavljenih strateških ciljeva, odnosno prioriternih područja. Ovim procesom obezbeđuje se da se na vreme preduzmu neophodna prilagođavanja usled novonastalih okolnosti. Napredak u ostvarivanju strateških ciljeva, odnosno prioriternih područja sprovodi se procesom evaluacije, kojom se na osnovu odabranih indikatora mere rezultati i uticaj Strategije na promene u ključnim područjima delovanja<sup>21</sup>. Evaluacije ima više funkcija:

- 1) procenu napretka predviđenih aktivnosti;
- 2) procenu relevantnosti, efektivnosti, efikasnosti (evaluacija);

<sup>21</sup> Са друге стране, индикаторима мониторинга мере се резултати, те се као такви они најчешће везују за циљеве, резултате и мере дефинисане на нивоу програма и пројеката. Индикатори мониторинга обезбеђују информације нпр. о начину коришћења физичких, људских и финансијских ресурса (ефикасност подршке, број корисника и сл.).

3) davanje inputa za prilagođavanje u segmentima gde je to potrebno, kako bi se obezbedilo ostvarivanje ciljeva;

4) analiza razlika između očekivanih rezultata i konačnih rezultata;

5) diseminaciju ostvarenih rezultata široj javnosti.

Evaluacija se po pravilu sprovodi nakon procesa monitoringa, izveštavanja i revizije programskih ciljeva i rešenja. Indikatorima za evaluaciju Strategije treba da se procenjuju njene sledeće karakteristike:

1) relevantnost – primerenost Strategije prioritarnim potrebama korisnika. Sa aspekta relevantnosti potrebno je proceniti u kojoj su meri ciljevi i rešenja usmereni na rešavanje ključnih problema sektora poljoprivrede u postojećim uslovima (koji se mogu menjati tokom njene primene), kao i da li su ciljevi u skladu sa nacionalnim razvojnim prioritetima;

2) efikasnost – dostignuta vrednost autputa u odnosu na uložene inpute, učinak angažovanih inputa. Ova dimenzija evaluacije je u svojoj suštini analiza troškova i koristi, koja može ukazati na potrebu za preispitivanjem alternativnih rešenja i pristupa, kako bi se procenilo da li je usvojeni pristup najefikasniji mogući.

3) efekti i uticaj – dostignuti stepen koristi za ciljane grupe i korisnike nastali primenom Strategije. U tom se procesu moraju proceniti efekti i uticaji svih mera i aktivnosti, svih vidova intervencije na društvene, ekonomske, ekološke i ostale razvojne ciljeve;

4) održivost – procenjuje posledice rezultata ostvarenih Strategijom u smislu njihove dugoročnosti; meri održivost postavljenih ciljeva, rešenja i aktivnosti u dugoročnoj perspektivi, uključujući i moguće rizike.

Nadzor nad procesom evaluacije trebalo bi da sprovodi radna grupa koja bi bila zadužena za operativno upravljanje sprovođenjem Strategije, od njenog usvajanja, preko odobrenja rezultata periodičnih izveštaja o evaluaciji, pa do odlučivanja o neophodnim korektivnim merama. Ostvareni napredak u sprovođenju Strategije će se predstaviti u petogodišnjem izveštaju ministru. Operacionoalizacija evaluacije i izveštavanja o napretku biće detaljno razrađena u planu reforme organa, organizacija, ustanova i drugih pravnih lica koji treba da proistekne iz Strategije.

Sve navedeno upućuje na zaključak da bez odgovarajućih indikatora nije moguće sprovesti dobru evaluaciju. Odsustvo indikatora za praćenje realizacije ciljeva dovodi do gubitka važnog alata u procesu donošenja odluka. Jedan od najdelikatnijih zadataka u okviru menadžmenta javnih politika je izbor odgovarajućih indikatora za evaluaciju njihovih uspešnosti po navedenim kriterijumima. Danas postoje obimne liste standardizovanih indikatora za praćenje različitih vrsta intervencija u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, oni su u mnogim slučajevima vrlo nepraktični i teško ih je obračunati ili ustanoviti. Pored toga, često ne postoji mogućnost da se obezbedi neophodna preciznost i dinamika izveštavanja, što ovakve indikatore čini neupotrebljivim. Ovo je posebno specifično za poljoprivredu, gde se mnoge značajne pojave ne mogu blagovremeno ili sa dovoljno pouzdanosti registrovati.

Predloženi set indikatora definisan je na nivou strateških ciljeva, pri čemu se imalo u vidu da oni prate mogućnosti kontinuiranog ili periodičnog praćenja stanja u pojedinim segmentima (videti Tabelu 10).

Tabela 10. Indikatori za praćenje realizacije strateških ciljeva

Indikator	Jed mere	2013	Postavljeni cilj
			2014 – 2023. godine
<b>Broj korisnika regresa za premije osiguranja</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za zagrana plaćanja</i>	broj	12000	Broj korisnika premije osiguranja raste do 28.000
<b>Učešće kredita plasiranih u poljoprivredu u ukupnim kreditima plasiranim u privredu</b> <i>Izvor: Narodna banka Srbije (Ključni makroprudencijalni indikatori – kvalitet aktive)</i>	%	2,8 <sup>22</sup>	Učešće kredita plasiranih u poljoprivredu u ukupnim kreditima plasiranim u privredu povećava se tokom perioda 2014 – 2023. godine, uz postepen porast učešća, do nivoa od 10 % krajem perioda.
<b>Uspostavljeni sistem evidencije LPIS</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za poljoprivredno zemljište</i>	Da/Ne	Ne	2018. godine uspostavljen sistem evidencije LPIS
<b>Uspostavljeni sistem evidencije GIS</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za poljoprivredno zemljište</i>	Da/Ne	Ne	2018. godine uspostavljen sistem evidencije GIS
<b>Broj grla pod kontrolom produktivnosti</b> <i>Izvor: MPZZS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu</i>	%		Broj grla pod kontrolom produktivnosti raste do 70 % do 2023. godine
<b>Površina pod novopodignutim zasadima na osnovu mera MPZZS (višegodišnji zasadi – voćnjaci, vinogradi i ostalo)</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za zagrana plaćanja</i>	000 ha	4,0	Površina pod zasadima (višegodišnji zasadi – voćnjaci, vinogradi i ostalo) raste do 10.000 ha do 2023. godine
<b>Procenat registrovanih poljoprivrednih proizvođača koji je obuhvaćen savetodavnim radom u poljoprivredi</b> <i>Izvor: MPZZS – Grupa za savetodavne poslove</i>	%	>10	Do kraja perioda procenat poljoprivrednih proizvođača koji je obuhvaćen savetodavnim radom u poljoprivredi raste do 30 %
<b>Površine navodnjavanog i odvodnjavanog poljoprivrednog zemljišta</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za poljoprivredno zemljište</i>	000 ha	40	Površine navodnjavanog i odvodnjavanog poljoprivrednog zemljišta rastu do 250.000 ha do 2013. godine
<b>Površine pod protivgradnim mrežama i mrežama za zasenjivanje i pod anti frost sistemom</b> <i>Izvor: MPZZS</i>	ha	1500	Površine pod protivgradnim mrežama i mrežama za zasenjivanje i pod anti frost sistemom rastu četiri puta
<b>Rast učešća suficita u razmeni prehrambenih proizvoda u ukupnoj vrednosti izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda</b> <i>Izvor: RZS</i>	%	2,7 (2012)	Rast suficita u razmeni prehrambenih proizvoda u ukupnoj vrednosti razmene poljoprivredno- prehrambenih proizvoda bi trebalo da se povećava uz dostizanje 5 % do kraja perioda
<b>Obim prometa na berzama</b> <i>Izvor: Produktna berza</i>	tona	95.000	Obim prometa na berzama raste do 250.000 tona do 2023. godine
<b>Vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta</b> <i>Izvor: RZS</i>	USD/ha	538	Vrednost izvoza poljoprivredno- prehrambenih proizvoda po ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta bi trebalo da se povećava sa povećanjem vrednosti izvoza usled povećanja plasmana proizvoda više dodate vrednosti, odnosno većeg stepena prerade, uz dostizanje očekivanog nivoa od 900 USD/ha krajem perioda
<b>Koeficijent pokrivenosti uvoza izvozom</b> <i>Izvor: RZS</i>	koeficijent	1,7 <sup>23</sup>	Koeficijent pokrivenosti uvoza izvozom bi trebao da se povećava sa plasmanom proizvoda više dodate vrednosti, uz dostizanje očekivanog nivoa od 2,0 – 2,3 krajem perioda
<b>Poljoprivredna površina pod organskom proizvodnjom</b> <i>Izvor: MPZZS – Odsek za organsku proizvodnju</i>	ha	6340	Porast poljoprivrednih površina pod organskom proizvodnjom za trećinu

<sup>22</sup> Za vrednost u 2013. godini uzet je treći kvartal, kao poslednji raspoloživi podatak.

<sup>23</sup> Za vrednost u 2013. godini uzet je period januar-oktobar, kao poslednji raspoloživi podatak.

<b>Određivanje područja osjetljivih na nitratre iz poljoprivrede</b> <i>Izvor: MPZZS – Odeljenje za ruralni razvoj</i>	Da/Ne	Ne	Određivanje područja osjetljivih na nitratre iz poljoprivrede do sredine perioda
<b>Broj biljnih genetičkih resursa u nacionalnoj kolekciji</b> <i>Izvor: MPZZS – Direkcija za nacionalne referentne laboratorije</i>	Broj uzoraka	4.200	Broj biljnih genetičkih resursa u nacionalnoj kolekciji povećan za petinu
<b>Investicije za zaštitu životne sredine</b> <i>Izvor: RZS (Diseminaciona baza podataka, „Investicije za zaštitu životne sredine, od 2012. godine”)</i>			Uvođenje agro ekoloških mera do 2018. godine
<b>Povećanje broja poljoprivrednih gazdinstava sa drugim profitabilnim aktivnostima</b> <i>Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine (tabela 7.9)</i>	%	12,4 (2012)	Rast broja gazdinstava sa drugim profitabilnim aktivnostima u ukupnom broju gazdinstava trebalo bi da se povećava sa porastom diversifikacije aktivnosti, te se u posmatranom periodu očekuje povećanje vrednosti ovog pokazatelja u intervalu 15-20%
<b>Učešće nosilaca poljoprivrednih gazdinstava do 35 godina starosti u ukupnom broju nosilaca poljoprivrednih gazdinstava</b> <i>Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine (nije redovno istraživanje)</i>	%	4,6 (2012)	Učešće nosilaca poljoprivrednih gazdinstava do 35 godina starosti u ukupnom broju nosilaca poljoprivrednih gazdinstava bi trebalo značajno da se poveća otvaranjem mogućnosti korišćenja IPARD fondova, uz dostizanje očekivanog nivoa oko 20% krajem perioda
<b>Odobren IPARD program</b> <i>Izvor: MPZZS – Odeljenje za ruralni razvoj</i>	Da/Ne	Ne	Odobren do 2015. godine
<b>Procenat objekata, odnosno farmi koje ispunjavaju uslove EU u pogledu dobrobiti</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za veterinu</i>	%		Povećanje za 90% do kraja perioda
<b>Procenat objekata za klanje životinja i preradu mesa i mleka koje ispunjavaju strukturne i higijenske uslove EU</b> <i>Izvor: MPZZS – Uprava za veterinu</i>	%	1,6%	Broj objekata u sektorima mesa i mleka koji ispunjavaju strukturne i higijenske uslove značajno treba da se uveća stvaranjem mogućnosti korišćenja IPARD fondova u dostizanju očekivanog nivoa oko 90% do kraja perioda
<b>Uvođenje klasifikacije u preradi mesa</b> <i>Izvor: MPZZS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu</i>	Da/Ne	Ne	Klasifikacija u preradi mesa se primenjuje od 2016. godine
<b>Uvođenje nezavisnog sistema ocenjivanja kvaliteta mleka</b> <i>Izvor: MPZZS – Grupa za stočarsku proizvodnju i preradu</i>	Da/Ne	Ne	Sistem za ocenjivanje kvaliteta mleka uveden od 2016. godine

#### IV. ZAVRŠNI DEO

Ova strategija sadrži Prilog 1 – Statistički podaci i Prilog 2 –Dokumenta koja su korišćenja pri izradi ove strategije, koji čine njen sastavni deo.

Radi unapređenja stanja u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je kontinuirano praćenje i ocenjivanje realizacije definisanih ciljeva, odnosno prioriternih područja. Na ovaj način mogući problemi nastali u sprovođenju Strategije mogu se detaljnije analizirati i može biti predloženo njeno usklađivanje sa realnim potrebama u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Danom objavljivanja ove strategije prestaje da važi Strategija razvoja poljoprivrede Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 78/05).

Ovu strategiju objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

05 Broj:

U Beogradu, jula 2014. godine

V L A D A

PREDSEDNIK

Aleksandar Vučić

## STATISTIČKI PODACI

Tabela 11: Osnovni makroekonomski indikatori, 2008 – 2013. godine

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Stopa rasta BDP (% promene u odnosu na prethodnu godinu)	3,8	-3,5	1,0	1,6	-1,5	2,5
BDP po stanovniku (tekuće cene, evra)	4.446	3.955	3.836	4.351	4.112	4.453
Stopa nezaposlenosti (%)	13,6	16,1	19,2	23,0	23,9	22,1
Ukupan izvoz robe (mil. evra)	7.429	5.961	7.393	8.441	8.738,9	10.996,7
Ukupan uvoz robe (mil. evra )	16.283	11.327	12.423	14.250	14.716,7	15.469,0
Spoljnotrgovinski bilans (mil. evra )	-8.854	-5.366	-5.030	-5.809	-5.977,9	-4.472,3
Tekući račun platnog bilansa (% BDP)	-21,6	-6,6	-6,7	-9,1	-10,7	-5,0
Konsolidovani deficit (% BDP)	-2,6	-4,5	-4,7	-4,9	-6,5	-5,0
Javni dug, kraj perioda, % BDP (centralni nivo vlasti)	29,2	34,7	44,5	48,2	60,2	63,8
Inflacija (godišnji prosek, % promene u odnosu na prethodnu godinu)	10,9	8,4	6,5	11,0	7,8	7,8
Devizni kurs (godišnji prosek, RSD/EMU )	81,44	93,95	103,4	101,95	113,13	113,14

\*) Preliminarni podaci

Izvori: RZS; Narodna banka Srbije

Tabela 12: Poljoprivredna gazdinstva u Republici Srbiji prema površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta, po Popisu poljoprivrede iz 2012. godine

	Gazdinstva		Površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta	
	Broj	%	ha	%
Ukupno	631.552	100,0	3.437.423	100,0
0 ha	10.107	1,6		
> 0-< 2 ha	298.286	47,2	273.622	8,0
2-<5 ha	182.489	28,9	596.052	17,3
5-<10 ha	89.083	14,1	617.281	18,0
10-<20 ha	32.313	5,1	435.499	12,7
20-<30 ha	7.677	1,2	185.846	5,4
30-<50 ha	5.352	0,8	203.666	5,9
50-<100 ha	4.394	0,7	314.096	9,1
100 ha i više	1.851	0,3	811.362	23,6

Izvor: RZS (Popis poljoprivrede, 2012)



Tabela 13: Struktura vrednosti poljoprivredne proizvodnje 2008 – 2013. godine (%)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Poljoprivredna proizvodnja bruto	100	100	100	100	100	100
Biljna proizvodnja	67,79	69,31	68,91	68,47	61,9	67,4
1. Ratarstvo i povrtarstvo	56,12	56,69	59,17	57,1	50,67	56,12
a) Žita	33,99	34,24	34,9	33,83	27,68	33,39
Kukuruz	25,9	26,55	28,99	26,36	17,93	23,02
Pšenica	6,67	6,49	5,01	6,45	8,35	8,87
Ostale žitarice	1,43	1,2	0,9	1,02	1,4	1,5
b) Industrijsko bilje	6,99	6,69	8,74	8,27	8,72	9,02
v) Povrće	10,71	11,13	11,09	10,98	10,41	10,29
g) Stočno (krmno) bilje	4,43	4,62	4,45	4,02	3,85	3,43
2. Voćarstvo	9,57	10,23	7,97	9,62	9,21	9,52
3. Vinogradarstvo	2,09	2,39	1,76	1,75	2,03	1,75
Stočarstvo	32,21	30,69	31,09	31,53	38,1	32,6
1. Govedarstvo	14,6	13,81	13,45	13,41	16,58	13,63
Prirast	6,17	5,79	5,72	5,73	6,96	5,72
Kravlje mleko	8,44	8,02	7,74	7,68	9,62	7,92
2. Svinjarstvo	11,62	11,01	11,37	11,33	12,54	10,93
3. Ovčarstvo	1,75	1,66	1,82	1,9	2,66	2,37
4. Živinarstvo	4,15	4,05	4,24	4,71	5,91	5,25
Prirast	2,35	2,54	2,51	2,96	3,48	2,81
Jaja	1,79	1,51	1,73	1,75	2,43	2,44
5. Pčelarstvo – med	0,09	0,15	0,21	0,18	0,4	0,42

Izvor:RZS

Tabela 14: Površina i proizvodnja najvažnijih useva 2008 – 2013. godine

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Površina najvažnijih useva (000 ha)</b>						
Žitarice	1.930	1.950	1.873	1.904	1.896	1.908
Pšenica	487	568	484	493	481	563
Kukuruz	1.274	1.209	1.230	1.258	1.269	1.187
Uljarice	350	320	352	355	338	358
Suncokret	188	157	169	174	167	188
Soja	144	144	170	165	163	160
Uljana repica	18	18	12	15	8	10
Šećerna repa	48	61	66	56	65	62
Duvan	7	6	6	7	6	6
Krompir	81	78	77	78	75	74
Sveže povrće i pasulj	161	159	157	154	150	144
Krmno bilje	457	448	450	448	461	436
Voće	271	270	270	268	267	267
Grožđe	58	57	57	56	54	51
<b>Proizvodnja najvažnijih useva (000 tona)</b>						
Žitarice	8.833	8.982	9.273	9.060	5.914	9.150
Pšenica	2.095	2.068	1.630	2.076	1.911	2.690
Kukuruz	6.158	6.396	7.207	6.480	3.533	5.864
Uljarice	857	772	943	918	667	925
Suncokret	454	378	378	432	366	513
Soja	351	350	541	441	281	385
Uljana repica	52	44	24	45	20	27
Šećerna repa	2.300	2.798	3.325	2.822	2.328	2.983
Duvan (suvi list)	11	10	10	10	9	10
Krompir (rani i kasni)	843	898	887	891	578	767
Sveže povrće i pasulj	1.286	1.320	1.327	1.283	1.047	1.274
Krmno bilje	2.480	2.675	2.736	2.509	2.148	2.388
Voće	1.299	1.452	1.077	1.337	925	1.533
Grožđe (ukupno)	373	431	330	325	263	320

Izvor:RZS

Tabela 15: Prosečne proizvođačke cene poljoprivrednih proizvoda u Republici Srbiji 2008 – 2013. godine (EMU/t)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Biljni proizvodi</b>						
Pšenica	184	106	125	177	191	155
Kukuruz	121	94	131	167	184	142
Suncokret	289	172	345	301	455	219
Soja	307	276	280	325	527	386
Šećerna repa	34	28	24	38	40	40
Jabuke	388	309	339	404	439	330
Šljive	170	139	273	313	430	271
Maline	2.106	1.204	1.264	808	1.104	1.628
Stono grožđe	574	475	664	617	607	452
Vinsko grožđe	255	214	193	262	336	241
<b>Stočarski proizvodi</b>						
Telad	2.488	2.466	2.410	2.646	2.677	2.594
Junad	1.715	1.727	1.523	1.849	1.886	1.936
Svinje ( ≤ 110 kg )	1.539	1.501	1.185	1.330	1.529	1.564
Svinje ( ≥ 110 kg )	1.336	1.328	1.063	1.159	1.493	1.500
Jagnjad	2.014	1.963	1.917	2.082	1.911	1.981
Pilići	1.071	954	879	1.072	1.055	1.177
Jaja (000 kom)	82	72	55	69	74	70
Kravlje mleko (000, l)	301	230	226	280	268	290

Izvor: Obračun na osnovu podataka RZS

Tabela 16: Regionalna struktura izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda

Grupe zemalja	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
<b>Izvoz - Ukupno</b>	<b>1.336</b>	<b>1.395</b>	<b>1.700</b>	<b>1.956</b>	<b>2.131</b>	<b>2.104</b>
EU	552	662	821	978	1.095	1.104
CEFTA	691	644	732	797	823	723
Ostale zemlje	93	89	148	180	214	277
<b>Uvoz - Ukupno</b>	<b>1.056</b>	<b>991</b>	<b>819</b>	<b>1.053</b>	<b>1.221</b>	<b>1.117</b>
EU	482	446	359	493	639	704
CEFTA	212	205	192	227	249	151
Ostale zemlje	362	339	268	332	334	322
<b>Saldo – Ukupno</b>	<b>280</b>	<b>404</b>	<b>881</b>	<b>903</b>	<b>910</b>	<b>987</b>
EU	70	216	462	485	456	400
CEFTA	480	439	540	570	574	571
Ostale zemlje	-270	-250	-120	-152	-120	-44

Izvor: MPŽŽS na osnovu podataka RZS

\* Preliminarni podaci

Tabela 17: Promene u broju stanovnika, ukupno prema tipovima naselja i regionima 2002 – 2011. godine

Period	Područje	R. Srbija	Beogradski region	Region AP Vojvodine	Region Šumadije i Zapadne Srbije	Region Južne i Istočne Srbije
2002	Ukupno	7.498.001	1.576.124	2.031.992	2.136.881	1.753.004
	Gradska naselja	4.225.896	1.281.801	1.152.295	959.331	832.469
	Ostalo	3.272.105	294.323	879.697	1.177.550	920.535
2011	Ukupno	7.186.862	1.659.440	1.931.809	2.031.697	1.563.916
	Gradska naselja	4.271.872	1.344.844	1.146.731	963.548	816.749
	Ostalo	2.914.990	314.596	785.078	1.068.149	747.167
Indeks 2011/2002	Ukupno	95,9	105,3	95,1	95,1	89,2
	Gradska naselja	101,1	104,9	99,5	100,4	98,1
	Ostalo	89,1	106,9	89,2	90,7	81,2
% seoskog stanovništva 2002		43,6	18,7	43,3	55,1	52,5
% seoskog stanovništva 2011		40,6	19,0	40,6	52,6	47,8

Izvor: RZS, Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine

Tabela 18: Članovi i stalno zaposleni na PPG prema radnom statusu i regionu, 2012. godine

Region	Nosioци gazdinstva		Članovi porodice i rodaci koji su obavljali poljoprivrednu aktivnost na gazdinstvu		Stalno zaposleni na gazdinstvu	
	broj	%	broj	%	broj	%
	<b>Republika Srbija</b>	617.365	43,6	797.199	56,3	1.785
Beogradski Region	32.670	44,4	40.841	55,5	47	0,1
Region AP Vojvodine	143.453	51,5	134.012	48,1	1.215	0,4
Region Šumadija i Zapadna Srbija	257.846	41,2	367.167	58,7	254	0,0
Region Južna i Istočna Srbija	183.396	41,8	255.179	58,1	269	0,1

Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine

Tabela 19: Menadžeri na poljoprivrednim gazdinstvima prema nivou obučeniosti i regionima, 2012. godine

Region	Samo poljopriv. iskustvo stečeno praksom	Kursevi iz oblasti poljopriv.	Srednja poljopriv. škola	Druga srednja škola	Viša polj. ili fakultet	Druga viša ili fakultet
<b>Republika Srbija</b>	60,0	0,7	2,6	30,3	1,4	5,0
Beogradski Region	55,2	0,7	1,1	36,3	1,4	5,2
Region AP Vojvodine	47,9	1,1	5,8	37,4	2,4	5,5
Region Šumadija i Zapadna Srbija	62,8	0,5	1,5	29,1	1,1	4,9
Region Južna i Istočna Srbija	66,4	0,6	1,7	25,4	1,1	4,7

Izvor: RZS, Popis poljoprivrede 2012. godine

## DOKUMENTA KOJA SU KORIŠĆENJA PRI IZRADI OVE STRATEGIJE

1. Agri Livestock Consultants (2010) *Dairy Sector Studu Republic of Serbia*, Beograd.
2. Arandarenko M. (2011) Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi – studija procene Srbija, Međunarodna organizacija rada, Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarija za Centralnu i Istočnu Evropu, Budimpešta.
3. Babović M, Vuković O. (2008) Žene na selu kao pomažući članovi poljoprivrednog domaćinstva: položaj, uloge i socijalna prava, UNDP, Beograd.
4. Babović M. (2007) Položaj žene na tržištu rada u Srbiji, UNDP, Beograd.
5. Bogdanov N. (2007) Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija, UNDP, Beograd.
6. Bogdanov N, Cvejić S. (2011) Poverty and Social Exclusion in Rural Serbia – Position of Family Farms, *Economics of Agriculture*, Vol. 58, No SN-2 (3-189) 2011, Belgrade. pp 3–16.
7. Bogdanov N, Petronijević M. (2009) Strukturne promene agrarnog sektora – iskustva nakon dve decenije tranzicije, u *Poljoprivreda i ruralna područja Srbije – Osetljive tačke tranzicije i komparacija sa drugim zemljama*, DAES i Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 1–23, Beograd.
8. Bogdanov N, Tomanović S, Cvejić S, Babović M, Vuković O. (2011) Pristup žena i dece uslugama u ruralnim oblastima Srbije i predlog mera za unapređenje stanja, UNICEF, Srbija.
9. Cvejić S, Babović M, Petrović M, Bogdanov N. i Vuković O. (2010) Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije, UNDP, Beograd.
10. Čikić J, Petrović Ž, Janković D. (2009): Metodi savetodavnog rada u funkciji unapređenja poljoprivrede na seoskim gazdinstvima Vojvodine. *Ekonomika poljoprivrede*, 56/ 4, 577-587.
11. Dalgaard T, Hutchings N.J, Porter J.R. (2003), *Agroecology, scaling and interdisciplinarity. Agriculture, Ecosystems & Environment*, 100, 39–51.
12. Janković D, Petrović Ž, Čikić J. (2010): Karakteristike savetodavnog procesa u radu sa odabranim gazdinstvima u Vojvodini. *Ekonomika poljoprivrede*, 57/2, 257–274.
13. Janković D, (2004): Sistem(i) znanja i informacija u poljoprivredi, Tematski zbornik sa naučnog skupa „Kapital u poljoprivredi”, Ekonomski fakultet – Subotica, Institut za ekonomiku poljoprivrede Beograd, Poljoprivredni fakultet Novi Sad, Str. 147–160.
14. Lovell S.T, DeSantis S, Nathan C.A, Olson M.B, Méndez V. E, Kominami H.C, Erickson D.L, Morris K.S, Morris W.B. (2010): Integrating agroecology and landscape multifunctionality, in *Vermont: An evolving framework to evaluate the design of agroecosystems. Agricultural Systems*, Volume 103, Issue 5, 327–341.
15. Matković G, Mijatović B, Petrović M. (2010) Uticaj krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji, CLDS, Beograd.
16. Ševarlić M. M, Tomić D. (2010) Agroprivreda Srbije i evropske integracije. Neprilagođenost obostranoj primeni prelaznog trgovinskog sporazuma, Tematski zbornik, Društvo agrarnih novinara Srbije, Beograd.
17. Nikolić D, Keserović Z, Magazin N, Paunović S, Miletić R, Nikolić M, Milivojević J. (2012) Stanje i perspektiva razvoja voćarstva u Srbiji, Zbornik radova i apstrakata, 14 Kongres voćara i vinogradara Srbije sa međunarodnim učešćem, 3–23, Vrnjačka Banja.

18. Petrović Ž, Janković D. (2010) Poljoprivredno savetodavstvo Srbije – stanje, problemi i mogućnosti reforme, Poljoprivredni fakultet, Novi Sad, str. 1–201. ISBN: 978-86-7520-186-1.
19. Petrović Ž, Samardžija J, Janković D. (2004) Problemi difuzije i uvođenja inovacija, znanja i tehnologija u seljačkoj poljoprivredi Srbije, *Acta Agriculturae Serbica*, Čačak, 9/17, 633–644.
20. Vlahović B. (2010) Tržište agroindustrijskih proizvoda, Market of Agricultural Products, Poljoprivredni fakultet Novi Sad.
21. Vlahović B, Stevanović S, Tomašević D, Zelenjak M. (2006) Agrarna proizvodnja u Republici Srbiji, Društvo agrarnih novinara Srbije, Beograd.
22. Scherr S, McNeely J, *Future Harvest*.
23. *Serbia organica* (2013) Organska poljoprivreda u Srbiji, Beograd.
24. Stojančević Biljana (2008) O ulju, *Progressive magazin* broj 8, Beograd.
25. Žunić D, Korać N, Slavica Todić, Paprić Đ, Marković, N., Branislava Sivčev, Kuljančić I, Bešlić Z, Matijašević S, Vujović D. (2012) Stanje i uslovi razvoja vinogradarstva Srbije, Zbornik radova i apstrakata, 14 Kongres voćara i vinogradara Srbije sa međunarodnim učešćem, 23-31, Vrnjačka Banja.
26. UNEP (2005) *Millenium Ecosystem Assessment Report – Ecosustem Services* (<http://www.unep.org/maweb/documents/document.300.aspx.pdf>).
27. UNICEF, Republički zavod za statistiku (2005) Anketno istraživanje višestrukih pokazatelja stanja i položaja dece i žena u Srbiji (*Mutliple Indicator Cluster Survey*).
28. HTSPE led Consortium (2010) *Meat Sector Study* for the IPARD Rrogramme, Beograd.

#### **Publikacije RZS:**

1. Anketa o potrošnji domaćinstava, za odgovarajuće godine;
2. Ankete o radnoj snazi, za odgovarajuće godine;
3. Popis poljoprivrede 2012 - Poljoprivreda u Republici Srbiji, Beograd, 2013;
4. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011. godine, Beograd, 2012;
5. Studija o životnom standardu, 2002–2007. godine, Beograd, 2008;
6. Statistički godišnjak, Republike Srbije, za odgovarajuće godine.

#### **Vlada Republike Srbije:**

1. Vlada Republike Srbije (2010) – Nacionalni program za poljoprivredu Republike Srbije od 2010. do 2013. godine;
2. Vlada Republike Srbije (2011) – Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji;
3. Vlada Republike Srbije (2012), Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji;
4. Vlada Republike Srbije (2012) Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, Beograd;
5. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2012):
  - *Osnovni trendovi u 2012. godini i nova zakonska regulativa*, Beograd,
  - *Strategija razvoja poljoprivrede Srbije*,
  - *Nacionalni program poljoprivrede Republike Srbije 2010 – 2013*,
  - *Nacionalni program ruralnog razvoja za 2011 – 2013*,
  - *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*;
6. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine;

7. Direkcija za nacionalne referentne laboratorije o Banci biljnih gena, internet sajt <http://www.dnrl.minpolj.gov.rs/banka.html>;
8. JP „Službeni glasnik” Beograd, PREGLED (2012), Prehrambena industrija Srbije, Beograd.