

# Реформа ЗАП (2014–2020) и компарација са инструментима аграрне политике Србије<sup>1</sup>

Reform of the CAP 2014–2020 and comparison with instruments of agricultural policy in Serbia

Драгица Божић\*

Универзитет у Београду, Пољопривредни факултет, Београд

Рујица Папић\*\*

Универзитет у Београду, Пољопривредни факултет, Београд

**Сажетак:** Република Србија се налази у процесу приступања ЕУ, што, поред осталог, подразумева усклађивање аграрне политике Србије с мерама и механизмима Заједничке аграрне политике – ЗАП (*Common Agricultural Policy*), која се непрекидно реформише. Циљ рада јесте да се прикажу реформска решења ЗАП за период 2014–2020. године, као и компарација с инструментима аграрне политике Србије. Анализом су првенствено обухваћена директна плаћања, с обзиром на њихов значај у укупном буџету ЕУ и буџету ЗАП, те значај који имају у укупној аграрној подршци у Србији. Компарација инструмента ЗАП с постојећима у аграрној политици Србије, у оквиру директних плаћања, указује на то да се она значајно разликују. Наиме, у аграрној политици Србије евидентно је присуство појединих облика директних подстицаја који су у ЗАП потпуно елиминисани (производно везана плаћања по аутпуту; регреси за ђубриво и сл.).

**Кључне речи:** нова реформа ЗАП, директна плаћања, аграрна политика Србије

**Abstract:** The Republic of Serbia is in the process of joining the EU, which implies harmonization of Serbia's agricultural policy with Common Agricultural Policy (CAP) measures and mechanisms that are constantly in the process of reforming. The aim of the paper is to present the CAP reform solutions for the 2014-2020 programming period, as well as their comparison with the instruments of agricultural policy in Serbia. The analysis is primarily focused on direct payments due to their significance, in the total EU and the CAP budget, and importance in overall agricultural support in Serbia. Comparison of the instruments of CAP with the instruments of agricultural policy of Serbia, within direct payments, indicates significant differences. Namely, agricultural policy of Serbia is characterised by certain forms of direct incentives, which are fully eliminated in the CAP (payments based on output, input subsidies, etc.).

**Keywords:** new reform of the CAP, direct payments, agricultural policy of Serbia

---

<sup>1</sup> Рад представља део истраживања на пројекту „Рурално тржиште рада и рурална економија Србије – Диверзификација дохотка и смањење сиромаштва“, број 179028, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\* ✉ bozdrag@agrif.bg.ac.rs

\*\* ✉ papic.ruzica@agrif.bg.ac.rs

## Увод

Почев од настанка па све до данас, ЕУ покушава да нађе најбоља решења за пољопривредну политику како би адекватно одговорила на унутрашње (домаће) потребе и спољне притиске. Досадашње реформе ЗАП обележио је тренд удаљавања од подршке ценама ка директним плаћањима, све више одвојеним од производње и условљеним одређеним еколошким захтевима. Такође, посебним механизмима утицало се и на раст подршке руралном развоју (Божић и сар., 2009).

Након реформе из 2013. године, улога ЗАП је у потпуности у функцији достизања циљева Стратегије „Европа 2020“. Заједничка аграрна политика стреми да одговори на глобалне изазове одрживог развоја, где се питања заштите животне средине, обновљивих извора енергије и заштите биодиверзитета стављају у први план. Такође, нова политика покушава да буде „праведнија“ у погледу износа који примају пољопривредници, као и „усмеренија“ у смислу да својим механизмима омогућава решавање различитих проблема и потреба које постоје на територији ЕУ.

Република Србија је отпочела процес приступања ЕУ, што подразумева потребу хармонизације националног законодавства с правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), као и усаглашавање аграрне политике Србије с моделом подршке по угледу на ЗАП, уз уважавање одређених специфичности домаће пољопривреде. Стога је неопходно континуирано изучавање нових реформских решења, односно елемената ЗАП.

Циљ рада јесте да се прикажу најновија решења ЗАП предвиђена за програмски период 2014–2020. године, као и компарација с инструментима аграрне политике Србије. Централно место у анализи заузимају директна плаћања, с обзиром на њихов значај како у укупном буџету ЕУ, буџету ЗАП, тако и у аграрној подршци у Србији.

У складу с постављеним циљевима, као основне методе истраживања послужиле су методе дескрипције, компилације и дескриптивне статистике. Подаци о реформама и финансирању ЗАП преузети су из докумената и извештаја Европске комисије, као и из научних радова релевантних за ову област. Анализа инструмената аграрне политике Србије сачињена је на основу законских и подзаконских прописа којима се регулишу аграрни подстицаји у Републици Србији, извештаја Министарства пољопривреде и заштите животне средине (МПЗЖС) и релевантних научних радова.

## 1. Реформска решења ЗАП за период 2014–2020. године

За ново програмско раздобље након 2013. године било је неопходно донети реформу усмерену на решавање уочених недостатака. Осим неједнаке и неправедне расподеле средстава између нових и старих земаља чланица ЕУ и

између малих и великих газдинстава, постојали су и други проблеми: скупа производња, високе цене инпута, нестабилност дохотка, климатске промене, очување животне средине и слично. Нова ЗАП, за период 2014–2020. године, формирана је с идејом да се остваре три дугорочна циља: а) одржива производња хране; б) одрживо управљање природним ресурсима и борба против климатских промена; в) балансиран територијални развој.

Остварење наведених циљева захтева иновативне и побољшане инструменте, као и усмеренији буџет ради постизања конкурентне, одрживе и ефикасније пољопривреде. Нова ЗАП задржава два стуба подршке: директна плаћања и тржишне интервенције унутар првог стуба, те мере политике руралног развоја, унутар другог стуба. Најзначајније промене у директним плаћањима везане су за чињеницу да она треба да постану „усмеренија“, „зеленија“ и „праведнија“. Ради спречавања злоупотребе јавних средстава, плаћања су резервисана само за „активне пољопривреднике“, тј. за оне који заиста користе своју земљу за производњу хране. Дефинисани су и прихватљиви хектари, који посебним правилима 2015. годину одређују као нову референтну годину за пријављену површину земљишта.

Тржишни механизми у оквиру нове политике додатно су ослабљени и претежно имају функцију „безбедносних мрежа“ (стабилизације код великих осцилација цена), док су унутар другог стуба ЗАП приоритети руралног развоја добили велики значај. За политику руралног развоја предвиђен је стратешки приступ који инсистира на томе да се РДП (*Rural Development Programs*) морају креирати на бази минимум четири од постојећих шест приоритета у овој области: 1. подстицање трансфера знања и иновација; 2. повећање конкурентности; 3. промоција организације ланца исхране и управљања ризиком; 4. обнова, очување и побољшање екосистема; 5. промовисање ефикасног коришћења ресурса и подршка преласку на привреду с ниском емисијом угљен-диоксида, отпорну на климатске утицаје у пољопривреди, прехранбеном и шумарском сектору; 6. промоција социјалне инклузије, смањења сиромаштва и економског развоја у руралним областима (European Commission, 2013a). Нова реформа политике предвиђа да ће државе чланице морати да издвоје минимално 30% од средстава из буџета ЕУ намењених за рурални развој за поједине (агроеколошке) мере које се односе на управљање земљиштем и борбу против климатских промена.

Нову политику такође карактерише постојање заједничких циљева и јача интеракција међу стубовима. То се пре свега односи на: акције везане за заштиту животне средине, младе пољопривреднике, подручја с отежаним условима за бављење пољопривредом, мала газдинства и произвођачке организације. Увођењем принципа флексибилности у ЗАП, могуће је мењати удео издатка између стубова, до 15% националних коверти (Anania and Pupo, 2015).

## 1.1. Нова реформска решења првог стуба ЗАП – директна плаћања

Уредбом ЕУ бр. 1307/2013 дефинисан је нови усмеренији систем директних плаћања. У реформисаном систему плаћања сваки елемент повезан је с тачно одређеним циљевима или функцијама, а прошла референтна раздобља (изузев у одређеним случајевима) немају утицаја. Нови систем директних плаћања састоји се од обавезних и добровољних плаћања (табела 1).

Табела 1: Шема директних плаћања (ЗАП 2014–2020)

Ред. бр.	ОБЛИК ДИРЕКТНИХ ПЛАЋАЊА	% националне коверте за директна плаћања
<b>ОБАВЕЗНА ПЛАЋАЊА</b>		
1.	Шема основних/базних плаћања ( <i>Basic Payment Scheme – BPS</i> )	18–68%
2.	„Зелена“ /еколошка плаћања ( <i>Greening</i> )	30%
3.	Шема за младе пољопривреднике ( <i>Young Farmers Scheme</i> )	до 2%
<b>+ ДОБРОВОЉНА ПЛАЋАЊА</b>		
4.	Редистрибутивно плаћање ( <i>Redistributive Payment</i> )	до 30%
5.	Подршка приходима у подручјима с природним ограничењима ( <i>Natural constraint support</i> )	до 5%
6.	Подршка везана за производњу ( <i>Coupling</i> )	до 13%; +2% за промене улоге
<b>ИЛИ</b>		
7.	Шема за мале пољопривреднике	до 10%

Извор: Систематизација аутора према Уредби (ЕУ) 1307/2013

Основна плаћања по хектару (БПС) намењена су искључиво активним пољопривредницима, а њихов износ по хектару државе чланице обрачунавају тако што од укупне суме намењене за директна плаћања (национални коверат) одузму остала обавезна и добровољна плаћања. Услед диспаратитета између земаља чланица, као и између пољопривредних газдинстава различите величине, нова директна плаћања по хектару подвргнута су поступку конвергенције (интерне и екстерне). Интерна конвергенција треба да омогући произвођачима који примају мање од 90% од просека државе или регије, постепено повећање износа, уз додатну гаранцију да ће сваки пољопривредник достићи минимално плаћање од 60% националног/регионалног просека до 2019. године. Оним пољопривредницима чија су плаћања виша од просека, средства се постепено умањују, при чему се свакој држави чланици оставља могућност да умањење ограничи на 30% (ранијег нивоа). Екстерна конвергенција полази од формуле која треба да осигура да ће све државе чланице с директним плаћањима по хектару испод 90% просека ЕУ затворити трећину разлике између њиховог садашњег нивоа директних плаћања и 90% од просека ЕУ, до 2020. Такође, договорено је да све државе чланице треба да постигну барем ниво од 196 евра по хектару у текућим ценама до 2020. године. На овај начин се иде ка

уједначенијој расподели директних плаћања (поготово у балтичким земљама, Румунији и Португалији), али се још увек не предвиђа увођење јединственог хектарског износа. „Зелена“ директна плаћања представљају нови инструмент првог стуба ЗАП, који пољопривредници примају по хектару уколико своју активност базирају на одрживој производњи и прилагођавају се изазовима климатских промена. Овај систем подразумева три основне мере: а) одржавање пашњака и ливада; б) диверзификација усева и в) одржавање еколошки значајног подручја. Уколико се државе чланице не буду придржавале процедуре да за ову обавезу издвоје 30% износа националне коверте, биће подвргнуте систему кажњавања. Нова реформа предвиђа и „изведено озелењавање“, односно увођење принципа „еколошке еквивалентности“ да би се избегло кажњавање оних који се већ баве очувањем животне средине. Шема поједностављених плаћања по хектару – САПС (*Single Area Payment Scheme*) у новим земљама чланицама ЕУ остаје да се примењује до 2020. године, с обзиром на комплексне процедуре и иновативне институције које нови систем директних плаћања захтева. Шема за младе пољопривреднике даје могућност да пољопривредници млађи од 40 година, који први пут оснивају пољопривредно газдинство, у првих пет година добију додаток од 25% националног основног просечног плаћања по хектару.

Редистрибутивним плаћањима државе чланице имају право да спроводе прераспodelу средстава и да до 30% од националних коверти потроше на првих 30 ха (или до просечне величине газдинства, ако је већа од 30 ха). На овај начин се повећава подршка малим и средњим газдинствима. Могуће је и пребацивање средстава за ову намену из II стуба, што је супротно модулацији. Плаћања за подручја са производним ограничењима осигуравају да држава или регион могу увести додатна средства за ова подручја (дефинисана правилима за рурални развој). У оквиру првог стуба средства за ове намене могу да чине највише 5% националних коверти, што не утиче на подршку у оквиру политике руралног развоја. Производно „везана“ плаћања држава може задржати ради спречавања напуштања појединих подручја. Уколико држава чланица тренутно пружа такав вид подршке, њихово учешће је ограничено до 8% националних коверти или изузетно 13% за оне земље које примењују САПС шему (или до 13% ако је садашњи ниво „везане“ подршке већи од 5%). Шеме за мала газдинства (зависно од броја хектара или субвенција) омогућују да сваки пољопривредник који одлучи да учествује у овом програму добија годишње уплате у износу до 1.250 евра, без обзира на величину пољопривредног газдинства. Начин обрачуна годишње исплате одређује земља чланица, а њима се замењује компликован систем подршке и поједностављују административне процедуре. За кориснике ове шеме су предвиђени блажи захтеви по питању „вишеструке усклађености“, а такође су ослобођени обавезе „зелених“ плаћања.

Правила унакрсне (вишеструке) усклађености (*cross compliance*) остају на снази и у иновираном систему директних плаћања, који је задржао обавезу

испуњавања одређених услова у вези с очувањем животне средине, климатским променама, чувањем земљишта у добром стању, безбедношћу хране и заштитом добробити животиња. У случају да пољопривредник не поштује правила вишеструке усклађености, директна плаћања на која има право делимично се смањују, или му се у потпуности обустављају. Нови систем директних плаћања садржи и реформисане финансијске механизме. Механизам финансијске дисциплине примењује се у циљу одржавања трошкова првог стуба ЗАП испод горњих граница годишњег прорачуна, које су одређене вишегодишњим финансијским оквиром МФФ (2014–2020). Добијена средства се могу искористити за финансирање резерви за кризне ситуације које утичу на пољопривредну производњу или дистрибуцију (тржиште). Уколико се средства од кризних резерви не искористе (400 милиона евра годишње у ценама 2011. године), следеће године враћају се пољопривредницима.

## 1.2. Имплементација нових реформских решења ЗАП 2014–2020. – директна плаћања

Укупан износ буџетских средстава намењених финансирању ЗАП у периоду 2014–2020. у буџету ЕУ смањен је у односу на претходни програмски период за 12,4%, али и даље заузима значајан удео од 37,8%, као и трошкови за финансирање директних плаћања 27,2% (European Parliament, 2015).

Средстава за финансирање ЗАП у текућем буџетском периоду износе 408,3 милијарде евра (у текућим ценама), а њихова структура потврђује значај директних плаћања, која чине око 73%, док је око 23% намењено за програме руралног развоја, а 4% за издатке за мере подршке тржишту (табела 2).

Табела 2: Структура средстава за финансирање ЗАП у периоду 2014–2020. године (текуће цене)

Стубови ЗАП (милион евра – текуће цене)	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Укупно 2014– 2020.
а) Мере подршке тржишту	2.656	2.675	2.704	2.733	2.756	2.744	2.732	19.002
(%)	<b>4,59</b>	<b>4,61</b>	<b>4,64</b>	<b>4,67</b>	<b>4,71</b>	<b>4,68</b>	<b>4,66</b>	<b>4,65</b>
б) Директна плаћања	42.146	42.365	42.596	42.802	42.805	42.843	42.881	298.438
(%)	<b>72,94</b>	<b>73,02</b>	<b>73,09</b>	<b>73,14</b>	<b>73,12</b>	<b>73,15</b>	<b>73,18</b>	<b>73,09</b>
I (а+б)	44.130	44.368	44.628	44.863	44.889	44.916	44.941	312.736
(%)	<b>76,37</b>	<b>76,47</b>	<b>76,57</b>	<b>76,67</b>	<b>76,68</b>	<b>76,69</b>	<b>76,70</b>	<b>76,60</b>
II Рурални развој	13.652	13.653	13.653	13.654	13.654	13.655	13.656	95.577
(%)	<b>23,63</b>	<b>23,53</b>	<b>23,43</b>	<b>23,33</b>	<b>23,32</b>	<b>23,31</b>	<b>23,30</b>	<b>23,41</b>
Укупно ЗАП	57.783	58.021	58.281	58.517	58.544	58.571	58.597	408.313
(%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Извор: Обрачун аутора на основу података ЕС (2013б)

Нова реформска решења ЗАП условила су измене у структури издатака за директна плаћања (табела 3). Значајне промене настале су заменом шеме

јединствених плаћања у 2015. години (када је за њу издвајано 69,4% средстава) и увођењем више диференцираних облика директних плаћања (Matthews, 2016). У структури одобрених средстава за 2017. годину плаћања за САПС смањују удео на 11,1% од укупних директних плаћања, док удео нове шеме основних плаћања (БПС) износи 40,5%. Посебно је повећана заступљеност плаћања за озелењавање, која износе 30,1% укупних издатака. Нова редистрибутивна плаћања чине 4,1%, а плаћања за младе пољопривреднике 1,3%. Сви облици производно невезаних плаћања чине 87,2% укупних директних плаћања у ЕУ. Удео производно везаних плаћања у укупним плаћањима износи 11,7% (од чега 10% чине нова из добровољне шеме плаћања, а следе плаћања која се односе на памук и ПОСЕИ (производно везана плаћања за најудаљеније регије).

Табела 3: Структура издатака за директна плаћања у ЕУ, 2015–2017. године

Врсте плаћања	Реализација 2015. (000 евра)	Одобрена средства 2017. (000 евра)	2015. (%)	2017. (%)
<b>ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА</b>				
Производно раздвојена директна плаћања				
СПС	29.281.971	52.000	69,4	0,1
САПС	7.770.300	4.504.000	18,4	11,1
Редистрибутивна плаћања	440.052	1.646.000	1,0	4,1
БПС	–	16.391.000	–	40,5
<i>Greening</i>	–	12.211.000	–	30,1
Плаћања за подручја с природним ограничењима	–	3.000	–	0,0
Плаћања за младе пољопривреднике	–	507.000	–	1,3
Остала раздвојена директна плаћања	-523	...	0,0	...
Члан 05 03 01 – Међузбир	38.293.484	35.315.700	90,8	87,2
Остала директна плаћања				
Премије за краве дојиље	880.816	1.500	2,1	0,0
Додатна премија за краве дојиље	48.277	100	0,1	0,0
Премије за овце и козе	21.559	500	0,1	0,0
Допунска премија за овце и козе	6.840	100	0,0	0,0
Подршка за дудов свилац / свилену бубу	440	100	0,0	0,0
Посебно плаћање за памук	244.017	247.000	0,6	0,6
Производно везана директна плаћања	1.397.952	4.000	3,3	0,0
ПОСЕИ – Програми подршке ЕУ	410.893	412.000	1,0	1,0
ПОСЕИ – Мањи егејски отоци	15.729	17.000	0,0	0,0
Добровољна производно везана плаћања	–	4.063.000	–	10,0
Шема за мале пољопривреднике	–	...	–	...
Остала производно везана директна плаћања	-5.980	3.000	0,0	0,0
Члан 05 03 02 – Међузбир	3.020.544	4.748.300	7,2	11,7
Додатни износи подршке	40	100	0,0	0,0

Повраћај директних плаћања преко финансијске дисциплине	853.965	...	2,0	...
Резерва за кризне ситуације	0	450.500	0,0	1,1
Поглавље 05 03 – Укупно директна плаћања	42.168.038	40.514.600	100,0	100,0

Извор: Обрачун аутора на основу ЕС (2017)

### 3. Компарација нових реформских решења ЗАП (директна плаћања) с инструментима аграрне политике Србије

Честе промене врста и инструмената аграрне подршке, као и изостанак систематичности у програмирању и класификацији мера, резултирали су високим степеном непредвидивости и недоследности аграрне политике Србије (Volk и сар., 2017). Ради постизања институционалног и законодавног уређења аграрног сектора Србије донет је, 2009. године, Закон о пољопривреди и руралном развоју, који представља крвни документ аграрне политике Србије. Основни акт који ближе дефинише подстицаје јесте Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (донет 2013). Финансијски оквир за реализацију подстицаја представља Уредба о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, којом се дефинишу обим, врсте и износ подстицаја у текућој години.

Планирана буџетска подршка пољопривреди у периоду 2005–2017. била је највиша у 2014. години и износила је око 45,4 милијарди динара, што је чинило 4,9% (планираних средстава) укупног буџета. У наредне две године планирана буџетска средства намењена пољопривреди су смањивана, док је такав тренд прекинут у 2017. години, када су повећана за око 3,3 милијарде, односно 8,2% у односу на 2016. годину, те износе око 43,8 милијарди динара, односно 354 милиона евра (Закон о буџету Републике Србије, 2017). У поређењу са средствима која се издвајају у земљама чланицама ЕУ за подршку развоју пољопривреде, ово су веома мали износи. Богданов и сар. (2016) наглашавају да је „удео пољопривреде у укупном буџету нижи од БДВ пољопривреде у БДП (8–10%), што чини да је релативни однос ова два индикатора око 0,5, и сврстава Србију у просек међу земљама у развоју“ (стр. 28).

Према Закону о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (2013) инструменти аграрне подршке се разврставају на: директна плаћања, подстицаје мерама руралног развоја и посебне подстицаје. Подела прати систематизацију подршке по групама мера у оквиру појединих стубова, према јединственој класификацији мера, по ЕУ и ОЕЦД приступу.<sup>2</sup> Директна плаћања обухватају најзначајније облике подршке пољопривреди у Србији, које чине: премије, подстицаји за производњу (биљну и сточарску) и регреси. Изменама Закона о подстицајима (2015) кредитна подршка издвојена је из директних плаћања као

<sup>2</sup> Мере аграрне политике се групишу у три стуба: 1) тржишно-ценовна и директна подршка производњи; 2) мере руралног развоја; 3) подршка општим мерама и услугама у пољопривреди.



посебна врста подстицаја, а регреси за премије осигурања сврстани су у мере руралног развоја. Такође, подстицаји за подршку саветодавним и стручним пословима у пољопривреди из посебних подстицаја пребачени су у мере руралног развоја. Даљим изменама Закона (2016) подстицаји за спровођење научноистраживачких пројеката у пољопривреди из посебних подстицаја пребачени су у мере руралног развоја. Уводи се и подршка младима у руралним подручјима, у оквиру подстицаја за диверзификацију дохотка и унапређење квалитета живота у руралним подручјима. Наведене измене упућују на настојање да се мере политике руралног развоја приближе, бар делом, онима које постоје унутар реформисаног другог стуба ЗАП, као и да се повећа њихова изузетно ниска заступљеност. Учешће подстицаја за мере руралног развоја у 2015. години износило је свега 5%, што је значајно ниже од удела у ЗАП, док се у последњој години посматрања повећало (табела 4). У структури буџетских средстава за подстицаје у пољопривреди и руралном развоју најзначајнији удео имају директна плаћања (око 80% у 2017. години). Запажа се и веома мало учешће (око 1%) посебних подстицаја, који имају важну улогу у јачању и развоју институција, технолошког напретка и прихватања савремених европских стандарда.

Табела 4: Расподела (планираних) средстава за подстицаје у пољопривреди и руралном развоју, према Закону о буџету Републике Србије у периоду 2015–2017. године

23.10 УПРАВА ЗА АГРАРНА ПЛАЋАЊА	2015.	2016.	2017.
Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју (милион дин.)	23.486,645	24.173,571	26.695,999
(%)	100,0	100,0	100,0
Директна плаћања (милион дин.)	21.470,0	20.430,67	21.172,453
(%)	<b>91,4</b>	<b>84,6</b>	<b>79,3</b>
Мере руралног развоја (милион дин.)	1.300,0	2.897,0	3.847,0
(%)	<b>5,5</b>	<b>12,0</b>	<b>14,4</b>
Посебни подстицаји (милион дин.)	–	233,0	255,35
(%)	–	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>
Остало (милион дин.)	716,6	502,9	1.421,196
(%)	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>	<b>5,3</b>

Извор: Закон о буџету Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 142/14, 103/15, 99/16).

Анализа подстицаја у оквиру директних плаћања изведена на основу реализованих исплата у 2015. години и планираних средстава у 2017. години, указује на још увек висок степен некомпатибилности с постојећим мерама унутар првог стуба ЗАП, које чине директна плаћања. У структури директних подстицаја у Србији постоје облици који су у ЗАП потпуно елиминисани, а исто тако не постоје поједине врсте и шеме директних плаћања уведене за период 2014–2020. године. Упркос поменутој некомпатибилности, постоје извесни покушаји да се у структури директних плаћања Србије елиминишу мере које нису у складу са захтевима СТО, као и оне које напуштају земље чланице ЕУ. Од производно везаних плаћања заснованих на аутпуту, последњих година елиминисани су

облици премија који су раније коришћени за поједине усеве, а једини преостали облик је премија за млеко (табела 5). Због великог утицаја који ова мера има на производњу и тржиште, неприхватљив је облик подршке, те у процесу прилагођавања ЗАП треба да се реформише у директна плаћања по грлу.

Подстицаји производњи су према степену заступљености у структури директних плаћања у Србији најзначајнији облик (у 2017. години чине око 54% планираних средстава). Износи основних подстицаја за биљну производњу по хектару су од 2016. године смањени са 6.000 на 2.000 динара по хектару. Подстицаји (по грлу) у сточарству имају највеће учешће у структури директних плаћања, с (планираним) уделом од око 36% у 2017. години. Такође, евидентно је увођење нових подстицаја за одређене категорије стоке (товне краве и бикови, краве за узгој телад за тов). Регреси за набавку инпута се последњих година исплаћују у облику директних плаћања, при чему су износи по хектару од 2016. године смањени са 6.000 на 2.000 динара, уз елиминисање регреса за набавку горива. Такође, задржано је регресирање трошкова складиштења. Због директног утицаја који регресирање инпута има на производњу и изазивање поремећаја на тржишту, неопходно је њихово смањивање. Последњих година евидентно је њихово опадање у структури директних плаћања, па у планираним средствима у 2017. години чине око 18%. Тиме се потврђује спремност креатора аграрне политике у Србији за постепено прихватање европског модела подршке.

Табела 5: Врсте и структура подстицаја унутар директних плаћања у Србији у 2015. години (реализована) и у 2017. години (планирана средства)

Врста подстицаја	2015. год.	2017. год.	Структура (%)	
	Реализована средства (млн. дин.)	Планирана средства (млн. дин.)	2015.	2017.
<b>И ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА – Укупно</b>	20.760,9	21.172,5	100,0	100,0
1. Премије	3.400,0	3.400,0	16,4	16,1
1.1. Премија за млеко	3.400,0	3.400,0	16,4	16,1
2. Подстицаји за производњу	8.129,0	11.410,9	39,1	53,9
2.1. Основни подстицаји за биљну производњу	2.720,5	3.861,1	13,1	18,2
2.2. Подстицаји у сточарству	5.408,5	7.549,7	26,0	35,7
Подстицаји за квалитетна приплодна грла	4.277,6	5.200,0	20,6	24,6
Подстицаји за тов јунади, јагњади, јаради, свиња	890,0	1.300,0	4,3	6,2
Подстицаји за краве дојиље	11,0	20,0	0,1	0,0
Подстицаји за кошнице пчела	230,0	400,0	1,1	1,9
Подстицаји за производњу конзумне рибе	–	25,0	–	0,1
Подстицаји за краве за узгој телад за тов	–	604,7	–	2,9
3. Регреси	6.047,4	3.861,6	29,1	18,2
Регрес за гориво и/или ђубриво*	5.862,0	3.861,1	28,2	18,2
Регресирање премије осигурања усева и животиња**	185,4	–	0,9	–

Регрес за трошкове складиштења	–	0,5	–	0,0
Пренете обавезе	3.184,5	2.500,0	15,3	11,8

\* У 2017. исплаћивао се регрес само за ђубриво. \*\* У 2015. регрес за премију осигурања усева и животиња био је укључен у директна плаћања, а у 2017. је сврстан у мере руралног развоја.

Извор: Систематизација аутора на основу МПЗЖС (2016) и Службени гласник РС, број 8/17.

Инструменти подршке еколошким мерама у Србији су врло мало присутни, углавном у оквиру другог стуба (подстицаји за органску производњу и очување биљних и животињских генетичких ресурса, као и новоуведени облик подршке агроеколошким мерама, доброј пољопривредној пракси и другим политикама заштите животне средине). Неповољна старосна структура условила је увођење подршке пољопривредницима млађим од 40 година у Србији, кроз мере политике руралног развоја. Неравномерна дистрибуција средстава међу корисницима представља изазов за креаторе аграрне политике у Србији, те је новим законодавним оквиром предвиђена редукција подршке за већа газдинства, односно модулација. Корисник подстицаја по основу директних плаћања у току календарске године може остварити укупан износ од 10 милиона динара који се не умањује, док износи већи од наведеног подлежу редукцији.

## Закључак

Компарација нових решења ЗАП с инструментима у аграрној политици Србије, у оквиру директних плаћања, указује на значајан степен неусаглашености, и поред извесних настојања да се у основним елементима приближе постојећим решењима ЗАП. Регреси за инпуте и плаћања по аупуту морају наставити тренд смањивања, а као компензацију потребно је осигурати повећање директних плаћања по хектару и грлу. Даље прилагођавање новим решењима ЗАП условиће и нове облике директних плаћања, који ће се усклађивати с постојећим инструментима подршке у ЗАП. Механизми ЗАП, попут модулације директних плаћања, предвиђени су новим решењима аграрне политике Србије и треба да обезбеде већу подршку малим газдинствима, што би допринело поправљању економског положаја ових најбројнијих субјеката у пољопривреди Србије. Такође, у наредном периоду може се очекивати увођење нових облика подршке за очување животне средине и добробити животиња.

## Литература

Anania, G., Pupo D'Andrea, M. R. (2015). The 2013 reform of the Common Agricultural Policy. J. Swinnen (Ed.), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy, An imperfect storm* (pp. 33–87). Brussels: Center for European Policy Studies.

Богданов, Н., Стевовић, М., Папић, Р. (2016). Аграрна политика Србије – изазови и постојећа решења. Н. Богданов, М. Шеварлић, З. Васиљевић (ур.), *Стање и*

*перспективе агропривреде и села у Србији* (стр. 19–40). Београд: Универзитет у Београду, Економски факултет.

Божић, Д., Мунђан, П., Миљковић, М. (2009). Пољопривреда и рурална подручја Србије – Осетљиве тачке транзиције и компарација с другим земљама. *Нове реформе ЗАП-а и аграрна политика Србије* (стр. 25–50). Београд: ДАЕС, Универзитет у Београду, Пољопривредни факултет.

European Commission (December 2013a). *Overview of CAP Reform 2014-2020*. Преузето 20. децембра 2016. са сајта [https://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs_en).

European Commission (14 October 2013b). *Multiannual financial framework 2014-2020 and the CAP reform*. Преузето 20. јануара 2017. са сајта [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2013/eag-cap-reform/borchmann\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2013/eag-cap-reform/borchmann_en.pdf).

European Commission (18 June 2016). *Draft General Budget of the European Union for the financial year 2017*. Преузето 21. априла 2017. са сајта <http://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2017/en/SEC03.pdf>.

European Parliament (July 2015). *Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the EU Member State*, Brussel. Преузето 10. марта 2017. са сајта <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

Matthews, A. (2016). *The future of direct payments in CAP reform post 2020 – Challenges in agriculture*. European Parliament Directorate General for Internal Policies.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине (2016). *Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2015 години*. Београд.

Regulation (EU) 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy (OJ 2013 L 347/608). Преузето 25. децембра 2016. са сајта <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

Уредба о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју. *Службени гласник РС*, бр. 20/13, 8/14, 19/15, 109/15, 8/16, 8/17.

Volk, T., Rednak, M., Erjavec, E., Zhllima, E., Gjerci, G., Bajramović, S., et al. (2017). *Monitoring of agricultural policy developments in the Western Balkan countries*. European Commission, Joint Research Centre.

Закон о буџету Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 142/14, 103/15, 99/16.

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју. *Службени гласник РС*, бр. 10/13, 142/14, 103/15, 101/16.

Закон о пољопривреди и руралном развоју. *Службени гласник РС*, бр. 41/09, 10/13, 101/16.

## **Summary**

Comparison of the new CAP solutions with the instruments of the agricultural policy in Serbia, within direct payments, indicates a significant degree of non-compliance, beside the certain efforts, to become closer to the existing CAP solutions. Input subsidies and payments based on output should be reduced, but it is necessary to ensure an increase in direct payments. Further adjustments to new CAP solutions will require new forms of direct payments, aligned with existing in the CAP. CAP mechanisms, such as modulation of direct payments, are planned in new Serbian agricultural policy. They should provide greater support to small farms which would contribute to economic position of these most numerous subjects in Serbian agriculture. In the future, introduction of new forms of support for the preservation of the environment and animal welfare is expected.