



Немачка
сарадња
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ISTRAŽIVAČKI
FORUM

POLICY ANALYSIS

KAKO DO USPEHA U PREGOVORIMA SA EU U SEKTORU POLJOPRIVREDE – OBLAST DIREKTNIH PLAĆANJA



Evropski pokret
Srbija

OKTOBAR
2016

SADRŽAJ:

Sažetak	5
1. Uvod.	7
2. Značaj nacionalne politike – mera (ne)uspeha pregovora.	8
2.1. Agrarna politika Srbije – reforma kao preduslov uspeha.	9
3. Zajednička poljoprivredna politika EU – put u (ne)poznato.	11
3.1 Kratka istorija promena	11
3.2. Budžet – restrikcija ili benefit	13
4. Koncept direktnih plaćanja 2014–2020. – pokretna meta	15
4.1. Model osnovne šeme plaćanja (eng. <i>BPS</i>) – ponuda I za Srbiju	15
4.2. Model jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. <i>SAPS</i>) – ponuda II za Srbiju.	16
4.3 Prednosti modela Jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. <i>SAPS</i>) u odnosu na model Osnovne šeme plaćanja (eng. <i>BPS</i>)	17
4.4. Integrisani sistem upravljanja i kontrole – modernizacija sistema.	17
Zaključci i preporuke	18
Bibliografske napomene	21

Bojan Živadinović *

Kako do uspeha u pregovorima sa EU u sektoru poljoprivrede – oblast direktnih plaćanja

Sažetak

Budžet Evropske unije (EU) namenjen Zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) za period 2014–2020. iznosi 382,8 milijardi evra. Od ovog iznosa 252,7 milijardi evra rezervisano je za oblast direktnih plaćanja. Poljoprivreda i ruralni razvoj čine Poglavlje 11 pregovora sa EU, u okviru kojeg će biti razmatrana i spremnost država kandidata za integraciju u ZPP.

Proces pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom otvara niz pitanja od kojih zavisi uspešnost i rezultati ovog procesa, koji će biti vidljivi tek nakon članstva u EU. Cilj u okviru Poglavlja 11 je najveća moguća finansijska alokacija za Srbiju. Preduslovi obuhvataju: reformisanje agrarne politike Srbije i odabir odgovarajućeg modela direktnih plaćanja.

Uvidom u Strategiju razvoja poljoprivrede 2014–2024.¹ može se zaključiti da postoji odgovarajuća osnova za uspostavljanje dugoročne agrarne politike, koja može biti dobro polazište za pregovore sa EU. Međutim, zakonski i podzakonski okvir u znatnoj meri odstupa od Strategije i kreće se čak u suprotnom smeru. Sve to agrarnu politiku Srbije čini konfuznom, a ona se iz godine u godinu menja suprotno propisanom strateškom planu, što za rezultat ima smanjenje sredstava namenjenih direktnim plaćanjima, smanjenje kruga korisnika, sa već hroničnim problemom nedostatka kontrole subvencija i nepostojanja bilo kakvih standarda kojim bi one bile uslovljene. Takođe, sve ovo se negativno odražava na temelje pregovaračke pozicije Srbije za Poglavlje 11, a samim tim i na uspeh pregovora. Očekivanje da će Srbiji na raspolaganje biti stavlje-

* Bojan Živadinović je saradnik Evropskog pokreta u Srbiji.

no oko milijardu evra godišnje iz fondova ZPP-a, od čega između 700 i 800 miliona evra samo za direktna plaćanja, u velikoj meri zavisi od donetih strateških odluka u bliskoj budućnosti.

Na samo definisanje potencijalnog modela direktnih plaćanja utičaće skup faktora, od kojih su najbitniji opšti pokazatelji poljoprivrede Srbije, pravac i očekivani efekti mera agrarne politike i prethodna analiza ZPP i raspoloživih modela. U sprezi ovih elemenata prelamaće se sudbine svih onih² koji u potpunosti ili u najvećoj meri zavise od poljoprivrede. Trenutno postoje dva modela direktnih plaćanja u EU: model osnovne šeme plaćanja i model jedinstvene šeme plaćanja po površini. Oba modela bila su raspoloživa forma integracije u ZPP svih država članica koje su u poslednjih 12 godina pristupile EU. Prilikom izbora modela treba imati u vidu i da je drugi model oročen do 2020. godine i nije poznato da li će biti moguć i nakon ovog perioda. Imajući u vidu drugačiju logiku oba modela, zahteve za jasno definisanim institucionalnim okvirom i potencijalne neto dobitke i gubitke, od suštinskog značaja je da se potencijalni pravci pregovora razmotre pre definisanja pregovaračke pozicije Republike Srbije.

Analiza se bavi neophodnim promenama mera agrarne politike, kao osnove za definisanje uspešne pregovaračke pozicije u okviru Poglavlja 11 i efikasno vođenje pregovora. Takođe, analizirani su modeli direktnih plaćanja kroz koje Srbija može da pristupi ZPP. Osnovna preporuka je da Srbija pokuša da primeni model Jedinstvene šeme plaćanja po površini, uz prethodno reformisanje mera agrarne politike Srbije i njihovo ravnomerno prilagođavanje merama ZPP. Model jedinstvene šeme plaćanja po površini je najpogodniji za Srbiju zbog jednostavnosti primene, otvorenosti ka krajnjim korisnicima i omogućavanja lakše tranzicije sa agrarne politike Srbije na ZPP.



1. Uvod

Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije (ZPP) predstavlja jednu od najznačajnijih i najzahtevnijih politika Evropske unije (EU) zbog visine dostupnih finansijskih sredstava državama članicama, složenosti mehanizama sprovođenja politike, ali i važnosti sektora poljoprivrede u celini. Nju čine dva stuba: direktna plaćanja i ruralni razvoj. Politika direktnih plaćanja, kao deo ZPP, u finansijskom smislu predstavlja njen najvažniji deo. To je osnovni razlog zašto se akcenat u pregovorima u svim prethodnim proširenjima EU, kada je u pitanju poljoprivreda, stavljao upravo na ovaj deo ZPP. Integracija u ZPP ne obavlja se kampanjski neposredno pred članstvo, već izgradnjom institucionalnog okvira pre pristupanja, reformisanjem nacionalne agrarne politike, dobrom pripremom i vođenjem pregovora, izborom najboljih opcija u toku pregovaračkog procesa, kao i definisanjem nacionalne agrarne politike u godinama nakon pristupanja.

Srbija je već otvorila prva poglavlja u okviru procesa pregovora sa Evropskom unijom o punopravnom članstvu, pa se neizostavno nameće pitanje na koji način postići maksimalne rezultate pregovora, odnosno obezbediti značajna finansijska sredstva. Sve oblasti evropskog prava (*Acquis Communautaire*) podeljene su u posebna poglavlja, koja su različitog obima i značaja za države koje pregovaraju o punopravnom članstvu u EU. Za poljoprivredu i ruralni razvoj to je Poglavlje 11. Prvi korak pripreme za otvaranje pregovora biće definisanje pregovaračke pozicije za ovo poglavlje, u kojoj će biti definisan stav Srbije u odnosu na preuzimanje pravnih tekovina EU u ovoj oblasti. Priprema za pregovore podrazumeva i pozicioniranje nacionalne agrarne politike, razmatranje ZPP i utvrđivanje najpogodnijeg modela za integraciju u ZPP, kao i reformisanje institucionalnog okvira.

Osnovni problem trenutne situacije u Srbiji jeste potpuna odvojenost agrarne politike Srbije od predstojećih pregovora, izražena u godišnjim promenama agrarne politike Srbije bez anticipacije uzročno-posledične veze sa pregovorima. Neprepoznavanje uticaja promene agrarne politike na budući pregovarački proces i rezultate pregovora u poljoprivredi najveću štetu nanese svim akterima uključenim u proces poljoprivredne proizvodnje. Tu osim poljoprivrednika posledice može trpeti i prerađivačka industrija, koja je direktno povezana sa primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Sa druge strane, izbor modela politike direktnih plaćanja u značajnoj meri je povezan sa osnovnim pokazateljima poljoprivredne proizvodnje u Srbiji, koji opet u značajnoj meri zavise od pravca agrarne politike. Na putu ka sredstvima EU iz ZPP Srbija će morati da preduzme značajne reforme nacionalne agrarne politike i njenog institucionalnog okvira, kako bi se uspešno okončali pregovori u okviru Poglavlja 11.

Svrha ovog rada je da ukaže na probleme u konceptu agrarne politike Srbije, njeno neophodno reformisanje, uticaj agrarne politike na definisanje pregovaračke pozicije i uspešno vođenje pregovora. Takođe, cilj je da se predstave mogući modeli direktnih plaćanja koji će u formi ponude EU biti za pregovaračkim stolom u bliskoj budućnosti, kao i da se utvrdi koji je od dostupnih modela prihvatljiviji za Srbiju.



Da bi se čitav problem sagledao u celini i da bi se na osnovu toga dale preporuke za formiranje pregovaračke pozicije Srbije neophodno je razmotriti nekoliko problema:

- Agrarnu politiku Srbije, prošlu, trenutnu i buduću do datuma ulaska u EU;
- Sagledati ZPP, posebno finansijske elemente, kao i mehanizme sprovođenja ove politike;
- Sagledati modele direktnih plaćanja koji će biti predmet pregovora.

2. Značaj nacionalne politike – mera (ne)uspeha pregovora

Agrarnu politiku moguće je najšire definisati kao skup ekonomskih mera kojim se uređuju odnosi svih aktera u poljoprivredi. Značaj reformisane nacionalne agrarne politike u procesu pristupanja EU je višestruk.

Prvo, od usklađenosti nacionalne politike sa evropskom zavisi opstanak najvećeg broja aktera u poljoprivredi nakon ulaska u EU. Različitost nacionalnog tržišnog ambijenta od istog u EU može negativno uticati na sposobnost prilagođavanja poljoprivrednika novim uslovima. Postoje različiti primeri pojedinih država članica nakon ulaska u EU. Na jednom kraju spektra je primer Portugala čija poljoprivreda je gotovo nestala nakon suočavanja sa jeftinijim proizvodima u EU. Poslednja proširenja EU sa 15 na 28 članica donela su mnogo više pozitivnih primera.

Drugo, u slučaju svih proširenja, pa i u slučaju reformisanja ZPP, EU je definisala referentne periode, koji su igrali važnu ulogu u određivanju ukupne finansijske alokacije. To su višegodišnji periodi za koje se dostavljaju podaci o broju hektara poljoprivrednih površina, subvencijama u poljoprivredi, broju stabala voća, broju životinja, itd. Ovo znači da će i rezultati trenutne agrarne politike najverovatnije ući u konačnu računicu sredstava koja će biti opredeljena Srbiji. Zbog toga je odgovornost kreatora mera agrarne politike Srbije u ovoj fazi velika, bez obzira na datum ulaska u EU.

Treće, reforma institucija³ u kvalitativnom i kvantitativnom smislu je presudna za brzinu integracije u EU. U oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja neophodno je u potpunosti reformisati institucije. To se pre svih odnosi na platnu agenciju u poljoprivredi od čijeg profilisanja zavisi mera (ne)uspeha pregovora. Ukoliko ova institucija ne bude bila u mogućnosti da ispuni stroge kriterijume akreditacije, koji podrazumevaju tehničko-tehnološku i informatičku opremljenost i visoko kvalifikovanu kadrovsku strukturu, srpska poljoprivreda će biti na velikom gubitku.

Četvrto, sposobnost agrarne politike Srbije da u sebe što pre integriše sredstva iz pretpristupnih fondova EU (eng. *Instrument for Pre-Accession Assistance in Rural Development – IPARD*) je suštinska i od ove fleksibilnosti zavisi kako će teći sami pregovori. Dinamika povlačenja IPARD sredstava uticaće na ukupnu finansijsku alokaciju Srbije u okviru ZPP.

Peto, od agrarne politike u godinama pre ulaska u EU zavisiće sposobnost prilagođavanja sektora u prvim godinama nakon punopravnog članstva. Naime, nakon ulaska u EU nove države članice dobijaju pravo samo na deo sredstava EU od ukupne godišnje alokacije. Ostatak sredstava dopunjuje se sredstvima nacionalnog budžeta. Da bi prve godine nakon članstva bile uspešne neophodno je dobro strateško planiranje agrarne politike i anticipacija budućih događaja. Projekcija prvih godina nakon članstva jedan je od najvažnijih elemenata za uspešne pregovore.



U narednom periodu, do članstva u EU očekuje se da se agrarna politika Srbije prilagođava ZPP, a ne suprotno. Svaki pogrešan korak na ovom putu imaće negativne finansijske implikacije. To se pre svega odnosi na cenu pristupanja u ovoj oblasti i potencijalne dobitke u pretpristupnom periodu i nakon ulaska u EU.⁴

2.1. Agrarna politika Srbije – reforma kao preduslov uspeha

Agrarnu politiku Srbije odlikuje nestabilnost, nedovoljna konzistentnost i fleksibilnost, parcijalna strukturisanost i delimična obuhvatnost, neuključenost naučnih institucija u proces definisanja mera, sa jazom između strateškog okvira i prateće sekundarne legislative. Sve ove karakteristike agrarne politike ukazuju da će put do fondova EU namenjenih poljoprivredi biti veoma zahtevan.

Jedan od najvažnijih uzroka problema nestabilnosti agrarne politike leži u konstantnoj političkoj nesigurnosti, koja se ogleda u stalnim promenama ministara poljoprivrede. U EU nosioci reforme ZPP bili su po pravilu komesari zaduženi za poljoprivredu, po kojima neke reforme nose i ime (Makšari, Fišler). U Srbiji je od 2000–2015. godine promenjeno 11 ministara poljoprivrede. Čak i u slučaju najnovijeg proširenja EU (Hrvatska), stabilnost je bila odlika sistema u toj zemlji (samo tri ministra od 2000. godine do danas, u jednom periodu ministar poljoprivrede obavljao je i funkciju potpredsednika Vlade).

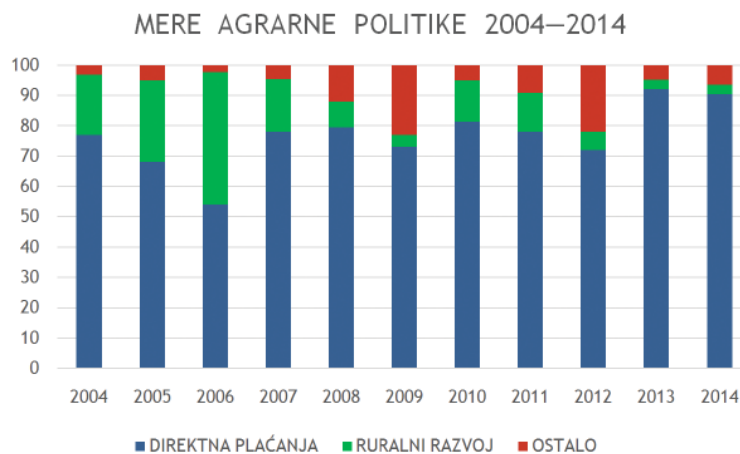
Nedovoljna konzistentnost agrarne politike ogleda se u stalnim promenama mera od 2000. godine do danas. Subvencije su se menjale iz godine u godinu, a dominantni su bili oblici cenovno-tržišne podrške koja je u EU napuštena davnih dana.⁵ Teško je čak i grupisati mere kako bi se napravila opsežna analiza, jer su se one menjale, zajedno sa promenama kreatora mera agrarne politike Srbije. Ipak, moguće je zaključiti da u strukturi mera direktnih plaćanja dominiraju mere subvencionisanja *inputa* (regresiranje goriva i đubriva), tržišno-cenovne podrške (premija za mleko) i proizvodno vezanih plaćanja (stočarstvo i plaćanja po površini). Ove mere spadaju u oblik direktnih plaćanja, ali je forma plaćanja različita od one u EU.⁶

Neadekvatna strukturisanost agrarne politike Srbije (videti Grafikon 1) je treći problem, koji će biti najveća prepreka budućem pristupanju EU iz najmanje dva razloga:

- a) Prvi se odnosi na nedovoljnu diverzifikovanost mera koje su svedene dominantno na mere direktnih plaćanja. Sama dominacija ovih mera negativno utiče na formiranje tržišno orijentisane poljoprivrede i mogućnosti svih aktera da funkcionišu konkurentno. Iz godine u godinu sve je manje investicionih mera, koje po pravilu spadaju u tzv. mere ruralnog razvoja. Osim proizvodnje koja nije u korelaciji sa tržišnim zahtevima, beležimo i pad produktivnosti. Stvara se međusobno nepoverenje i nerazumevanje na relaciji poljoprivrednici – Vlada Srbije.
- b) Drugi razlog je konceptijski i odnosi se na potpuno različite principe mera agrarne politike Srbije i mera u okviru ZPP. ZPP čine dva stuba – direktna plaćanja i ruralni razvoj. Oba stuba su konceptualno i suštinski postavljena različito od agrarne politike Srbije. ZPP kakvu danas poznajemo rezultat je pregovora u okviru Svetske trgovinske organizacije (STO), unutrašnjih reformi pod uticajem pozicioniranja na globalnom tržištu i globalnih koncepata (klimatske promene i zaštita životne sredine). Suštinski se od koncepta proizvodno vezanih plaćanja i cenovne podrške ZPP potpuno okrenula na stranu proizvodno nevezanih plaćanja i uslovljenosti podrške skupom raznih standarda u oblasti životne sredine, bezbednosti hrane i dobrobiti životinja. Mere agrarne politike Srbije ne poznaju ovu uslovljenost. Okosnica ZPP su pre svega kontrola trošenja finansijskih sredstava, uslovljenost plaćanja već pomenutim standardima, kao i sposobnost institucija da

se po strogim standardima kontrole obave sve provere, pre i nakon isplate sredstava. Svi pomenuti standardi pravno su obavezujući i za Srbiju, jer je naše zakonodavstvo u većem delu usklađeno sa evropskim, ali se subvencije do sada nikada nisu uslovljavale ovim pravilima. Takođe, dodatno zabrinjava što poljoprivredni proizvođači najčešće nisu upoznati sa neophodnošću promena agrarne politike.

Grafikon 1. Podrška poljoprivredi Srbije, po stubovima mera



Izvor: Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014–2024. i analiza autora

Nefleksibilnost agrarne politike Srbije ogleda se u nedostatku uvođenja postepenih promena kako bi se izbegao njen radikalni zaokret pred ulazak u EU. To bi se najviše odrazilo na male i srednje poljoprivrednike koji i jesu fokus ZPP. Ovo se najbolje vidi u paleti mera direktnih plaćanja od kojih će mnoge morati ili da se ukinu ili da se značajno reformišu. Dodatno upozorava i činjenica da ove mere čine skoro $\frac{3}{4}$ agrarnog budžeta Srbije. Subvencionisanje *inputa* (gorivo, đubrivo, seme) u EU nije dozvoljeno ili je drugačije uređeno (akcize na dizel gorivo za poljoprivrednike). Premiranje mleka u bilo kojoj formi, pogotovu kao cenovna podrška takođe nije dozvoljeno. Plaćanje po grlu stoke uređeno je na drugi način (nije vezano za kvalitetni priplodni materijal, nema klaničnih premija, moguća su plaćanja samo za goveda, ovce i koze). Plaćanja po hektaru jesu osnova direktnih plaćanja u EU, ali se, osim namere da se preuzme koncept EU, nije daleko odmaklo u približavanju EU. Još uvek su ova plaćanja vezana za proizvodnju, nema uslovljenosti standardima, kontrola nadležnih institucija gotovo da ne postoji, institucionalni okvir za sprovođenje je neuređen. U ovom segmentu je bolje izgraditi potuno nov sistem nego reformisati postojeći, jer je to mnogo ekonomičnije i efikasnije.

Neuključenost naučnih institucija u proces definisanja mera agrarne politike odlikuje agrarnu politiku Srbije. Efikasnost mera agrarne politike meri se kvantifikovanim modelima, definisanjem indikatora, monitoringom i evaluacijom. Uključenost naučnih institucija presudna je u određivanju modela direktnih plaćanja ZPP kojem će Srbija pristupiti. To podrazumeva izgradnju kvantifikovanih modela, sa procenom efekata koje donete odluke proizvode. Takođe, neke od mera ZPP (agroekološke mere) zahtevaju naučnu analizu koju će obaviti institucije izvan sistema državne uprave, kako bi se jasnim proračunima opravdala ova mera.

Strateški okvir agrarne politike Srbije karakteriše jaz između strateških dokumenata i pravnog okvira za njihovo sprovođenje. Strategiju razvoja poljoprivrede 2004–2014.⁷ karakterisali su opšte definisani ciljevi sa idejom da se Srbija što pre približi EU. Nažalost, Strategija uglavnom nije bila osnov kreiranja mera agrarne politike i



vrlo brzo je agrarna politika nastavila da se kreće manje-više stihijski, a prioriteti su menjani na godišnjem nivou. U toku 2015. godine usvojena je Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014–2024. koja sadrži dobre osnove za trasiranje puta u ZPP, sa jasno postavljenim ciljevima. Međutim, najnoviji razvoj događaja ukazuje da se i nova Strategija kreće smerom prethodne, sa opasnošću da godišnja prekrajanja agrarne politike ugroze strateški definisane ciljeve.

Nedovoljna obuhvatnost agrarne politike negativno će uticati na ukupne pokazatelje, uzete na osnovu određenog referentnog perioda prema kojem će se računati učinak srpske poljoprivrede.⁸ To se pre svega odnosi na obuhvatnost mera direktnih plaćanja, kako su definisane Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.⁹ Mere koje finansijski čine najveći deo agrarnog budžeta (premije za mleko, premije u stočarstvu, plaćanja po hektaru, itd.) ne obuhvataju ni polovinu resursa kojima raspolaže srpska poljoprivreda. Subvencionise se oko ¼ stočnog fonda, što muznih, što tovnih grla. Od blizu 3,8 miliona hektara korišćenog poljoprivrednog zemljišta u sistem subvencija iz godine u godinu ulazi oko 2 miliona hektara. Da bi finansijska alokacija nakon članstva za Srbiju bila što obuhvatnija, neophodno je i u sistem subvencija uključiti što veći broj poljoprivrednih gazdinstava, samim tim uvećaće se površine i broj grla stoke koji će biti uračunati. Ovo je od presudnog značaja za predstojeće pregovore, jer se bez ovih elemenata gubi svaka argumentacija za maksimalističke zahteve Srbije u toku pregovora. Poslednja promena agrarne politike u ovom domenu, gde se pravo na subvencije po hektaru daje samo gazdinstvima koja su se se prijavila prethodne kalendarske godine, ima negativan efekat na predstojeće pregovore sprečavanjem prirodnog povećanja subvencionisanih površina, kao i sprečavanjem ulaska novih poljoprivrednika u šemu plaćanja, uključujući i mlade. Time agrarna politika gubi elemente razvojnog, a dobija epitet restriktivnog i ograničavajućeg.

Hitna reforma agrarne politike Srbije je neophodna kako se pregovori o punopravnom članstvu u EU ne bi završili negativno po Srbiju. Neminovno je i što hitnije usklađivanje nacionalne agrarne politike sa ZPP već u ranoj fazi, kako bi se kasnije izbegli teški rezovi sa negativnim posledicama na male i srednje poljoprivrednike.

3. Zajednička poljoprivredna politika EU – put u (ne)poznato

Pre definisanja osnova direktnih plaćanja ZPP i kasnije mogućih modela koji će Srbija pregovarati za ulazak u ZPP neophodno je dati prikaz evolucije ZPP od nastanka do danas, kako bi se mogao predvideti mogući pravac pregovora u ovoj oblasti. Zato je važno sagledati prošlost, sadašnjost i pokušati da se projektuje budućnost ZPP, sa jasno definisanim interesima Srbije u ovoj oblasti.

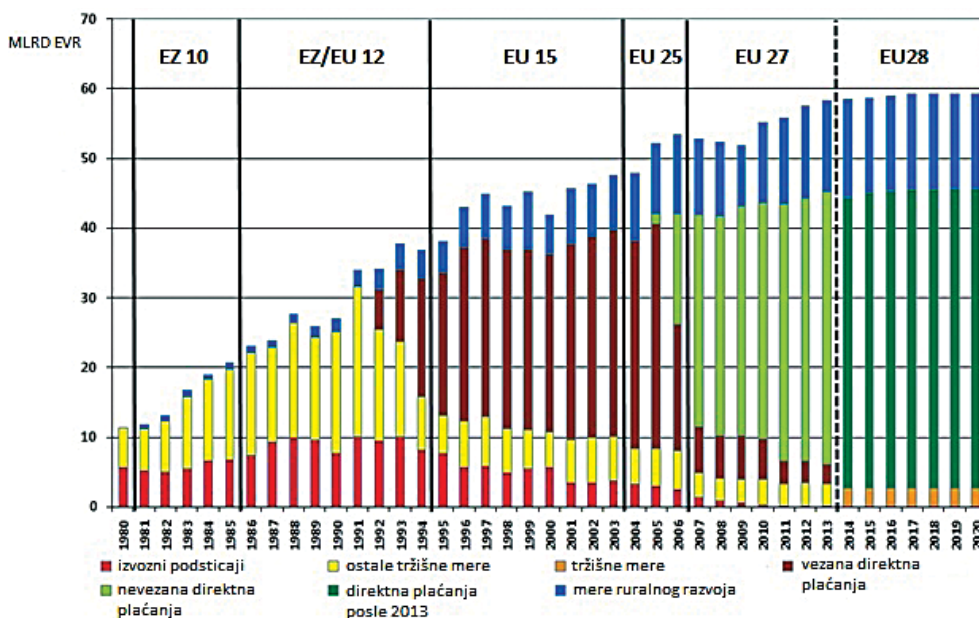
3.1 Kratka istorija promena

Zajednička poljoprivredna politika EU, odnosno prvobitno EZ, nastala je nakon ratnih razaranja sa osnovnim ciljem da se omogući proizvodnja dovoljnih količina hrane, poboljša životni standard, sa stabilizacijom cena poljoprivrednih proizvoda. Ovako

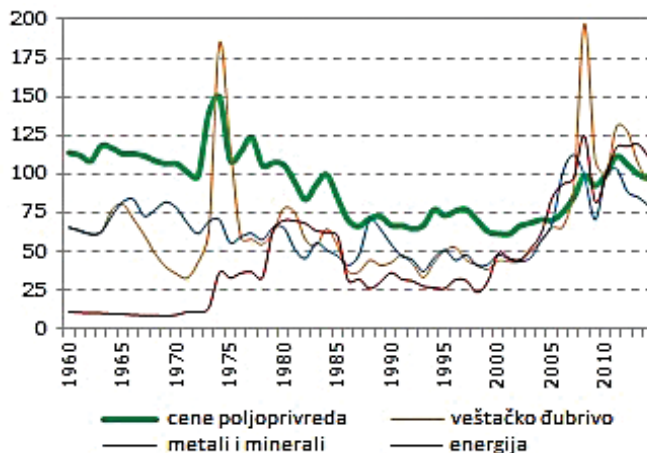
definisani ciljevi i do danas su ostali osnova ZPP i povoljno tlo za sprovođenje značajnih reformi. U posleratnom višedecenijskom razvoju EZ, u okviru globalnih promena na svetskom tržištu, mere ZPP su se zasnivale na tržišno-cenovnoj podršci i izvoznim podsticajima, sistemima kvota i subvencionisanju proizvodnje pojedinih grana poljoprivrede. Međutim, globalnim promenama na svetskom tržištu, a pre svih, uticajem dešavanja u okviru pregovora pod okriljem STO, EU je bila primorana da značajno promeni i svoju poljoprivrednu politiku. Nakon Maastrichta i formiranja EU, došlo je do značajnog promena pravca mera ZPP koja se polako prestrojava ka ruralnom razvoju i ukidanju svih oblika tržišno-cenovne podrške i izvoznih podsticaja. Zapravo se čitav period ZPP može najopštije podeliti na period do Fišlerove reforme i nakon nje.

Fišlerova reforma (po komesaru za poljoprivredu Francu Fišleru) uvodi dva stuba – direktna plaćanja i ruralni razvoj, od kojih se direktna plaćanja usmeravaju na proizvodno nevezana plaćanja, umesto do tada dominantnih proizvodno vezanih plaćanja. Proizvodno vezana plaćanja (premiranja po grlu i posebnih biljnih kultura) ostaju na snazi i do danas, ali su ograničena na mnogo manji deo budžeta (8–13% budžeta nacionalne alokacije ZPP). Ukidaju se u potpunosti izvozni podsticaji, a ravnomerno se smanjuju interventne mere. Sve je veći značaj strukturnih mera oličenih u drugom stubu – ruralnom razvoju. Za opstanak ovih ključnih reformi, osim lične vizije Fišlera i njegovog tima, zaslužna su i dešavanja na globalnom tržištu, pre svega skok cena poljoprivrednih proizvoda od 2008. godine,¹⁰ koje su pre toga konstantno padale u periodu od skoro 100 godina. Rastom cena poljoprivrednih proizvoda omogućena je dalja evolucija ZPP ka tržišnoj orijentaciji sa istovremenim smanjivanjem intervencije i ukidanjem pojedinih kvota (mleko). Na Grafikonu 2 vide se jasno pomenuti zaokreti i strukturi budžeta ZPP. Na Grafikonu 3 prikazano je kretanje cena poljoprivrednih proizvoda i *inputa*.

Grafikon 2. Mere ZPP od 1980. do 2020. godine



Izvor: Evropska komisija

Grafikon 3. Kretanje cena poljoprivrednih proizvoda i inputa

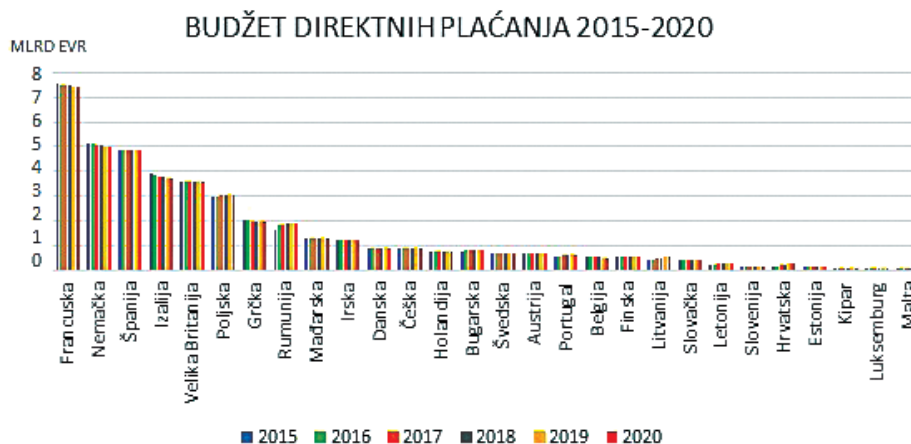
Izvor: Evropska komisija

U isto vreme najveća reforma izvedena je upravo u sferi direktnih plaćanja, gde se novim merama ne odgovara na pitanje šta se i koliko proizvodi, već kako se proizvodi i ko proizvodi. To se pre svega odnosi na uvođenje uslovljavanja subvencija poštovanjem standarda životne sredine, bezbednosti hrane, zdravlja i dobrobiti životinja.

3.2. Budžet – restrikcija ili benefit

Dobro je poznata činjenica da ZPP odnosi veliki deo budžeta EU, odnosno 38,9% Višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020. rezervisano je za poljoprivredu. Od ukupnog iznosa rezervisanog za poljoprivredu, 73,8% odlazi na direktna plaćanja. Takođe, moguće je prebacivanje sredstava sa ruralnog razvoja na direktna plaćanja, pa se ukupan iznos za direktna plaćanja može povećati.

Na sledećem grafikonu (Grafikon 4) prikazan je budžet po državama članicama u periodu 2015–2020.

Grafikon 4. Direktna plaćanja 2015–2020.

Izvor: Evropska komisija

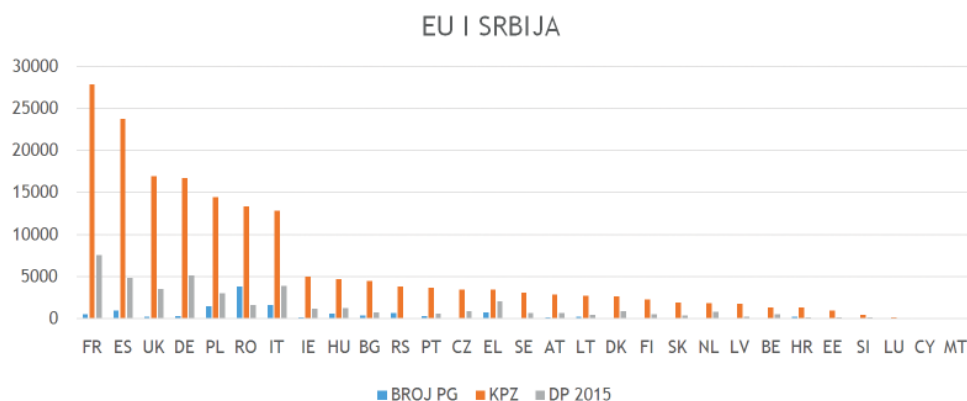
U poređenju sa budžetom ZPP u okviru mera agrarne politike Srbije izdvaja se godišnje u proseku 200–250 miliona evra godišnje¹¹ (od čega najveći deo za direktna plaćanja), što je značajno ispod proseka sličnih plaćanja u EU. Nakon ulaska u EU moguće je očekivati da će na raspolaganju biti deo planiranog budžeta (najverovatnije 25% u prvoj godini), koji će se svake godine proporcionalno povećavati do punog iznosa u osmoj godini primene. Razlika do punog iznosa biće nadoknađena nacionalnim sredstvima. Tačan scenario nemoguće je dati, jer on najviše zavisi od toka i konačnih rezultata pregovora, ali i raspoloživih nacionalnih sredstava namenjenih subvencijama u poljoprivredi u prvim godinama nakon ulaska u EU.

Važna je napomena da su u novom budžetskom periodu izdvojena manja sredstva za direktna plaćanja nego za period 2007–2013.

Po osnovnim parametrima poljoprivrede, na osnovu popisa poljoprivrede iz 2012. godine,¹² Srbija bi bila negde između Mađarske, Portugala i Češke, po ukupnom korišćenom poljoprivrednom zemljištu,¹³ pa bi se moglo očekivati da bi i budžet za direktna plaćanja bio u tim okvirima (videti Grafikon 5). Očekivana sredstva mogu da se kreću u rasponu 550–800 miliona evra, a sam iznos će zavisi od agrarne politike do dana ulaska u EU, stepena spremnosti institucija, dobrog definisanja pregovaračke pozicije i vođenja pregovora.

Grafikon 5. Osnovni parametri poljoprivrede EU i Srbija

(broj pg – broj poljoprivrednih gazdinstava,
KPZ – korišćeno poljoprivredno zemljište i
DP 2015 – budžet direktnih plaćanja za 2015. godinu)



Izvor: Evropska komisija i Republički zavod za statistiku

4. Koncept direktnih plaćanja 2014–2020. – pokretna meta

Kao što je već pomenuto, Srbija će najverovatnije pristupiti EU nakon 2020. godine, što znači da su moguće i promene modela direktnih plaćanja. Međutim, imajući u vidu dosadašnje promene, ZPP se u ovoj oblasti usmerava na stabilizaciju sistema i manje evolutivne izmene, pa je moguće očekivati i da će ZPP posle 2020. godine imati manje-više istu logiku sistema sa svim već postojećim elementima. Trenutno postoje dva modela direktnih plaćanja ZPP – model osnovne šeme plaćanja (eng. *Basic Payment Scheme* – BPS) i model jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. *Single Area Payment Scheme* – SAPS).¹⁴

4.1. Model osnovne šeme plaćanja (eng. BPS) – ponuda I za Srbiju

Veliki broj država članica EU¹⁵ politiku direktnih plaćanja sprovodi kroz model tzv. osnovne šeme plaćanja (BPS), koja će najverovatnije biti osnovna ponuda EU u budućim pregovorima. Ovaj model sadrži obavezne i dobrovoljne delove. Za nove države članice (osim Malte, Slovenije i Hrvatske) predviđeno je da se ovoj šemi priključe najkasnije do 2020. godine, do kada mogu da ostanu u jedinstvenoj šemi plaćanja po površini (SAPS).

Obavezni delovi modela osnovne šeme plaćanja (BPS) su:

- Osnovno plaćanje;
- Plaćanje povezano sa očuvanjem životne sredine i smanjenjem klimatskih promena ili tzv. zeleno plaćanje (eng. *Greening*) – minimum 30% od ukupne nacionalne alokacije, diverzifikacija useva, trajni travnjaci i ekološke oblasti, gazdinstva preko 15 hektara obavezna da ispune ove uslove, puna primena i sankcije od 2017. godine;
- Šema plaćanja za mlade poljoprivrednike, do 2% od ukupne alokacije;

Neobavezni delovi ovog modela (BPS) su:

- Redistributivna plaćanja;
- Plaćanja poljoprivrednim gazdinstvima koja se nalaze na područjima sa otežanim uslovima rada, do 5% od ukupne alokacije;
- Proizvodno vezana plaćanja (do 8% alokacije za direktna plaćanja, maksimalno 13% povezano za referentni period, uz dozvolu Evropske komisije i više, uvažava se specifičnost pojedinih vrsta proizvodnje) i
- Šema plaćanja za mala poljoprivredna gazdinstva, od 500 do 1200 evra godišnje.

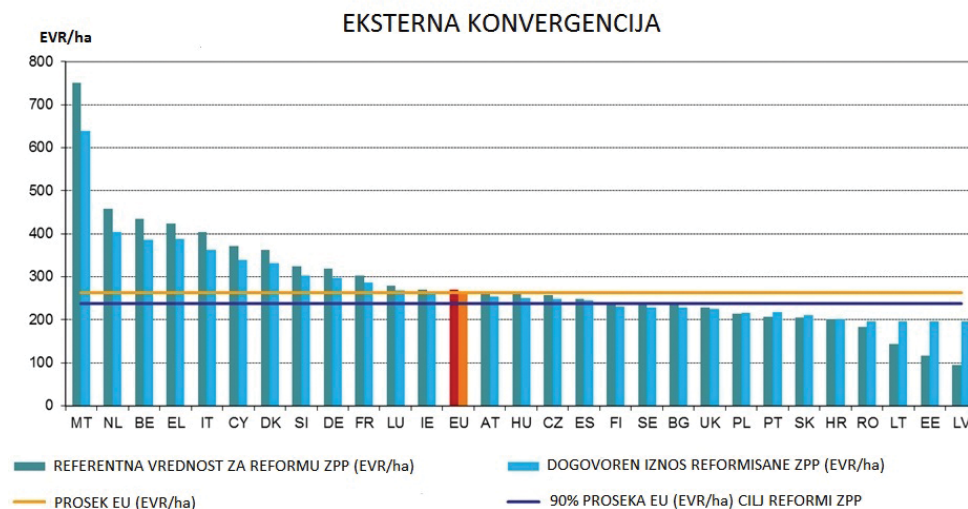
Osnovni uslov je da je poljoprivrednik aktivan proizvođač i da većinu prihoda zarađuje u poljoprivredi, a minimumi su 100 evra po hektaru i jedan hektar, kao minimalna površina koja se može subvencionisati. Dobrom argumentacijom u pregovorima moguće je uticati na ove limite. Unakrsna usklađenost ostaje uslov za direktna plaćanja (eng. *Cross-Compliance*). Ona čini skup od 13 EU regulativa i direktiva i 7 pravila dobre poljoprivredne i ekološke prakse na nacionalnom nivou, koje poljoprivredna gazdinstva moraju da poštuju kako bi ostvarili pravo na plaćanje.¹⁶

Jedan od ciljeva promena ZPP bila je i tzv. konvergencija, kako interna, tako i eksterna. Nakon uvida u finansijske iznose po jedinici površine u državama članicama uočeno je da plaćanja idu od 100 evra, pa sve do preko 700 evra po hektaru (videti

Grafikon 6). Cilj konvergencije je da se uproseče iznosi po jedinici površine, na regionalnom i nivou EU. Ukupan iznos nacionalne alokacije, a samim tim i jedinična vrednost po hektaru, zavisi od: ishoda pregovora, specifičnosti zemlje (hektari, broj poljoprivrednih gazdinstava, specifičnost pojedinih sektora, itd.), izabranog modela, ključnih političkih odluka (odnos alokacije za poljoprivredu u odnosu na strukturne i kohezione fondove i druge finansijske alokacije), itd.

U prvim godinama moguća su takozvana komplementarna direktna plaćanja (eng. *Complementary National Direct Payments – CNDP*), odnosno svojevrsna državna pomoć kojom nova država članica dotira sredstva na dodeljen iznos u okviru ZPP. Ova suma se pregovara, a korisna je i za jednu i za drugu stranu u pregovorima, jer se ulaskom u ZPP dobija pravo na određen iznos alokacije.¹⁷ Neophodno je da sprovođenje ovih plaćanja bude u skladu sa merama ZPP i odobrena od strane Evropske komisije.

Grafikon 6. Direktna plaćanja po jedinici površine 2015–2020.



Izvor: Evropska komisija

4.2. Model jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. *SAPS*) – ponuda II za Srbiju

Ovaj model direktnih plaćanja ZPP primenjuje se uglavnom u zemljama centralne i istočne Evrope.¹⁸

Jedinstvena šema plaćanja po površini (eng. *SAPS*) je model direktnih plaćanja koji je ponuđen u pregovorima državama koje su u EU pristupile 2004 i 2007. godine. U optičaju su bile dve ponude – jedinstvena šema plaćanja (danas osnovna šema plaćanja – *BPS*) i jedinstvena šema plaćanja po površini (*SAPS*). Sve države, osim Malte i Slovenije (kasnije i Hrvatske), odlučile su se za jedinstvenu šemu plaćanja po površini (*SAPS*), jer je lakša za primenu i dobra za tranziciju ka osnovnoj šemi plaćanja (*BPS*)¹⁹. Iako je bilo predviđeno da se model napusti i sve države koje ga koriste integrišu u osnovni model, on će ostati da se primenjuju do 2020. godine.

Sam model (*SAPS*) jednostavan je za sprovođenje, jer se ukupni nacionalni koverat za direktna plaćanja deli sa površinom prihvatljivih površina u hektarima (korišćeno

poljoprivredno zemljište) i tako se dolazi do jedinične vrednosti po površini. Ukupna finansijska alokacija ostaje ista, a visina jediničnog iznosa zavisi od prihvatljivih površina koje se mogu menjati iz godine u godinu, u zavisnosti od interesa poljoprivrednika da se prijavljuju za ova plaćanja. Moguća su komplementarna nacionalna direktna plaćanja, kao i kod prvog modela, ali uz pojednostavljenje primene unakrsne usklađenosti, jer u okviru ovog modela nema tzv. obavezujućih pravila (eng. *Statutory Management Requirements – SMR*). Obavezna je primena samo standarda dobre poljoprivredne i ekološke prakse (eng. *Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*).

4.3 Prednosti modela Jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. *SAPS*) u odnosu na model Osnovne šeme plaćanja (eng. *BPS*)

Najmanje četiri elementa stavljaju model jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. *SAPS*) u prednost u odnosu na osnovnu šemu plaćanja (eng. *BPS*):

- a) Jednostavniji je za primenu za instituciju zemlje koja ga primenjuje, jer nema prava na plaćanje.²⁰ S tim u vezi, svake godine sprovodi se kampanja prijavljivanja površina i kontrole sprovođenja na terenu. Svaki hektar može da uđe ili izađe iz sistema, dok kod osnovne šeme plaćanja (*BPS*) postoji ograničeni broj prava na plaćanje i on je manji od ukupne prihvatljive površine. Takođe, u okviru osnovne šeme plaćanja (*BPS*), samo korišćenje površine, pa i vlasništvo nad zemljištem ne znači da poljoprivrednik ima pravo na plaćanje za konkretnu površinu.
- b) Jednostavniji i manje zahtevan za korisnike. Osim što nema prava na plaćanje, manje je i uslova koje treba ispuniti da bi se ostvarilo pravo na subvenciju (dobra poljoprivredna i ekološka praksa). Svake godine se prijavljuju sve površine, gotovo bez ograničenja. Time se otvara mogućnost da teoretski svi prihvatljivi hektari i sva poljoprivredna gazdinstva ostvare pravo na subvenciju, što nije slučaj kod osnovne šeme plaćanja.
- c) Pogodan za fazu ulaska u ZPP (tzv. *phasing in*). To se posebno odnosi na zemlje u kojima ima dosta površina koje se ne obrađuju i gde je velika razlika između ukupnog poljoprivrednog zemljišta i korišćenih poljoprivrednih površina. Ovim modelom je moguće i nakon ulaska podizati broj hektara subvencionisanih površina, što se upravo i desilo u državama koje primenjuju ovaj model direktnih plaćanja. Omogućava i lakšu tranziciju i adaptaciju poljoprivrednih gazdinstava na novi sistem subvencionisanja, s obzirom na njegovu kompleksnost. Omogućava da se kroz proizvodno vezana plaćanja (komplementarna nacionalna direktna plaćanja) nastavi subvencionisanje u stočarstvu.
- d) Model je dosta sličan sa merom osnovnih podsticaja u biljnoj proizvodnji u Srbiji aktuelnom zaključno sa 2015. godinom. Time bi i prelazak na šemu plaćanja po površini bio lakši.

4.4. Integrisani sistem upravljanja i kontrole – modernizacija sistema

Osnovni uslov za primenu bilo kog modela direktnih plaćanja u EU je postojanje Integrisanog sistema upravljanja i kontrole (eng. *Integrated Administration and Control System*), koji se sastoji od:

- Kompjuterizovane baze podataka;
- Sistema identifikacije poljoprivrednih parcela;
- Sistema za identifikaciju i registraciju prava plaćanja;
- Jedinstvenog sistema apliciranja;
- Integrisanog sistema kontrole;
- Jedinstvenog sistema registracije svih poljoprivrednih proizvođača.

Osnovni cilj je da se kroz sistem integracije kontrola na svim nivoima, od administrativne do kontrole na licu mesta, spreči zloupotreba i dvostruko finansiranje, ali i obezbedi mnogo efikasnije trošenje sredstava ZPP.

Korišćenjem ovog sistema olakšava se kontrola primene unakrsne usklađenosti, koju čine tzv. obavezujuća pravila (eng. *Statutory Management Requirements – SMR*) i uslovi dobre poljoprivredne i ekološke prakse (eng. *Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*).

Uspostavljanje ovog sistema najveći je izazov za institucije zemalja koje pristupaju EU, jer zahteva uspostavljanje informatičkih kapaciteta, dovoljnih ljudskih resursa u kvalitativnom i kvantitativnom smislu i obezbeđivanje adekvatnih finansijskih sredstava u okviru nacionalne platne agencije u poljoprivredi. Cena koštanja ovakvog sistema kreće se 5–8 miliona evra. Na ovu sumu treba dodati i godišnje održavanje sistema u vrednosti do 20% njegove cene, cenu ljudskih resursa, kao i cenu nabavke digitalnih ortofoto snimaka, koje obezbeđuju osnovu za funkcionisanje ovog sistema. To znači da su troškovi platne agencije u poljoprivredi, samo za prethodno pomenute elemente, na godišnjem nivou nakon ulaska u EU 13–15 miliona evra.

Zaključci i preporuke

Rezultati pregovora Srbije sa Evropskom unijom, u okviru Poglavlja 11, a posebno u delu direktnih plaćanja, zavisice najviše od prethodne pripreme, u smislu prilagođavanja nacionalne agrarne politike, jasno definisanom modelu direktnih plaćanja kome Srbija stremi i jasno definisanim zahtevima prema EU u toku pregovora. Osnovni cilj pregovora jeste najveća moguća finansijska alokacija za Srbiju.²¹

Preporuke mogu da se razvrstaju u dve celine: preporuke u vezi reformisanja agrarne politike Srbije i preporuke u vezi sa pripremom pregovora i pregovaračkih pozicija.

U domenu reformisanja agrarne politike Srbije ZPP neophodno je preduzeti sledeće korake:

Neizostavno slediti reformski pravac definisan Strategijom razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014–2024. i sprečiti stihijske promene agrarne politike kroz postepeno prilagođavanje mera agrarne politike Srbije merama ZPP;

Reformisati postojeće mere agrarne politike Srbije (uvesti nove, ukinuti pojedine, određene prilagoditi):

- Meru premije za mleko treba reformisati u sledećem pravcu:
 - Opcija 1 – ukidanje, dok bi se sredstva preusmerila na druge mere, pre svih, premiranje krava dojilja i premiranje muznih grla (prema EU modelu);
 - Opcija 2 – plaćanje premije povezati sa kvalitetom sirovog mleka, sa idejom da se u finalnoj godini pred ulazak ukine premija za mleko i pređe na opciju 1.

- Plaćanja po hektaru (tzv. osnovni podsticaji u biljnoj proizvodnji) moraju da se približe EU konceptu: proširivanjem prihvatljivih površina (livade i pašnjaci), ukidanjem ograničenja koja su uvedena za mere u 2016. godini (vezivanje prava na subvencije za prijavu u prethodnoj godini), povećanjem kontrole na terenu, potpunom izmenom Registra poljoprivrednih gazdinstava i uvođenjem Integrisanog sistema upravljanja i kontrole, omogućavanjem prava na subvencije samo aktivnim poljoprivrednicima, povećavanjem jediničnog iznosa plaćanja po hektaru u godinama pred neposredni ulazak u EU.
- Stočarstvo zahteva značajne promene:
 - Umesto plaćanja kvalitetnih priplodnih grla omogućiti subvencionisanje svih grla za goveda, ovce i koze, uz prilagođavanje budžeta;
 - Subvencionisati nabavku osnovnog stada posebnom merom;
 - Ravnomerno ukidati subvencije sektoru svinjarstva u delu direktnih plaćanja, a to kompenzovati pojačanom podrškom kroz IPARD mere i nacionalne mere ruralnog razvoja. To je jedini način da se održi podrška ovom sektoru, u suprotnom će subvencije nakon ulaska u EU biti ukinute, a bez strukturnih mera veliki broj proizvođača snosiće teške posledice.
- Ravnomerno ukidati mere regresiranja goriva, đubriva i semena. Meru regresiranja goriva treba reformisati i vezati za ukidanje akciza za poljoprivredne proizvođače, što je dozvoljena mera u EU.

Planirati budžetska sredstva i mere agrarne politike u prvim godinama nakon članstva u EU;

Povećati obuhvatnost mera proširivanjem kruga korisnika, odnosno uključivanjem u sistem subvencionisanja što većeg broja gazdinstava, površina, broja životinja;

Prilagoditi finansijske iznose po jedinici (u zavisnosti od mere u pojedinim slučajevima smanjiti, u drugim povećati);

Ravnomerno uvoditi nove uslove za subvencionisanje poljoprivrede koje treba povezati sa relevantnim standardima (očuvanje životne sredine, bezbednost hrane, dobrobit životinja, itd.);

Povećati udeo strukturnih/investicionih mera u agrarnom budžetu Srbije.

U delu koji se odnosi na pripremu pregovora i pregovaračkih pozicija treba uraditi sledeće:

Usvojiti model jedinstvene šeme plaćanja po površini (*SAPS – Single Area Payment Scheme*), kao model direktnih plaćanja koji će biti primenjen nakon članstva u EU.

Proračunati ukupnu finansijsku alokaciju za Srbiju u okviru ZPP, kao i dela koji se odnosi na direktna plaćanja;²²

Uključiti naučne institucije u rad na pripremi pozicija i kasnije na analizi ponuda EU, kako bi se obezbedila potpuna sinergija znanja;

Pojačati centralnu koordinaciju svih institucija koje treba reformisati. Ovo podrazumeva detaljniju koordinaciju sa centralnog novoa (Vlada) u delu:

- Uticaja promena agrarne politike na tok pregovora i poziciju Srbiju (uvesti formalnu proceduru provere da li izmena pojedinih mera ima uticaja na pregovaračku poziciju Srbije);

- Veću kontrolu planiranja i trošenja sredstava za namenu jačanja institucija. Ovo se odnosi i na donatorska i na nacionalna sredstva. Potencijalne greške mogu milionski podići troškove izgradnje insitucija, što se već desilo u nekim državama članicama;
- Uspostaviti interministarsku radnu grupu ili koordinaciono telo za izgradnju Integrisanog sistema upravljanja i kontrole kojim bi se rukovalo sa centralnog nivoa (Vlada);

Ispunjavanje preporuka je potrebno u najkraćem roku, jer su pripremne radnje za otvaranje pregovora već počele da teku, a još uvek postoji jaz između priprema za pregovore i dnevnih aktuelnosti u delu sprovođenja mera agrarne politike. Što je veća interakcija svih elemenata i međusobna usklađenost, to će biti veća šansa da se ostvari veći dobitak u predstojećim pregovorima.

Bibliografske
napomene

(Endnotes)

- 1 Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije od 2014 do 2024. godine, „Službeni glasnik RS“ 85/2014.
- 2 Stanovništvo u ruralnim područjima, prema popisu stanovnika iz 2011. godine, čini 40,6% od ukupnog broja stanovnika. Na ovaj broj treba dodati i sve one koji žive u urbanim sredinama, a zavise od poljoprivrede, čiji je broj teško pretpostaviti. Moguće je da preko polovine građana Srbije ostvaruje svoj dohodak u poljoprivredi, bilo delimično, bilo potpuno. Ukoliko bi pod pojmom poljoprivredne proizvodnje bili smatrani i kapaciteti prerađivačke industrije, taj broj je još veći.
- 3 Pod institucijama se podrazumevaju svi akteri koji čine regulatorni okvir u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Tu spadaju, osim Ministarstva poljoprivrede i njenih pratećih službi, i Ministarstvo finansija, Kancelarija za reviziju upravljanja fondovima EU i druge institucije od značaja za funkcionisanje sektora u celini.
- 4 Odnos troškova i dobitaka na godišnjem nivou u prepristupnom periodu je oko 1:5, odnosno za uloženi 1 evro vraća se 5, nakon pune implementacije IPARD fonda. Ovaj odnos nakon ulaska biće na nivou 1:70. Ovde je obuhvaćen odnos direktnih troškova uspostavljanja i održavanja institucija (pre svih platne agencije) i očekivanog finansijskog iznosa za Srbiju.
- 5 Johan Swinnen (editor), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy, An Imperfect Storm* (Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), London: Rowman and Littlefield International, 2015), strana 198.
- 6 U okviru ZPP direktna plaćanja se definišu kao plaćanja koja se direktno odobravaju poljoprivrednicima, kako bi im se omogućila sigurnost. Sredstva se isplaćuju u formi dohodovne podrške, nezavisno od proizvodnje, usmerene na stabilizaciju dohotka sprečavanjem negativnih tržišnih efekata. Videti više na: http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/index_en.htm
- 7 Strategija razvoja poljoprivrede Srbije, „Službeni glasnik RS“ 78/2005.
- 8 Referentni period predstavlja skup osnovnih pokazatelja poljoprivrede za određeni prethodno definisani vremenski period. U EU su referentni periodi bili definisani za periode reformi kako bi se izračunala ukupna finansijska alokacija u okviru tzv. istorijskog modela direktnih plaćanja (2000–2002). U slučaju proširenja na nove države članice u proračun su ulazili podaci o ukupnoj površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta, broja životinja, subvencija u poljoprivredi, itd. Referentni period može biti različito definisan (u slučaju Hrvatske osmogodišnji: 2000–2007, Slovenije petogodišnji: 1995–1999). Ovi podaci spadaju u najvažnije elemente kod određivanja ukupne finansijske alokacije za jednu zemlju.
- 9 Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, „Službeni glasnik RS“ 10/2013, 142/2014 i 103/2015.
- 10 OECD, *Rising Food Prices, Causes and Consequences*, 2008.
- 11 Ukupni iznos agrarnog budžeta se menjao više puta u toku godine rebalansima budžeta. Jedino tokom 2015. godine nije bilo rebalansa budžeta, ali su značajna sredstva, u iznosu od oko 10 milijardi dinara, isplaćena početkom 2016. godine, na osnovu Zakona o javnom dugu. Prosek godišnjeg agrarnog budžeta Srbije, imajući sve prethodno u vidu, bliži je cifri od 250 miliona evra isplaćenih sredstava, dok su godišnja planirana sredstva bliža iznosu od 200 miliona evra. Razlika dva iznosa je nadoknađivana rebalansima budžeta ili Zakonom o javnom dugu (2015. godina).
- 12 Videti: <http://popispoljoprivrede.stat.rs/>
- 13 *European Commission and Eurostat, Agriculture, Forestry and Fishery statistics, 2013 edition.*
- 14 Regulatorna 1306/2013 Evropskog parlamenta i Saveta, od 17. decembra 2013. godine, o finansiranju, upravljanju i nadzoru Zajedničke poljoprivredne politike.
- 15 Italija, Nemačka, Austrija, Francuska, Velika Britanija, Irska, Belgija, Holandija, Luksemburg, Grčka, Danska, Švedska, Portugal, Španija, Finska, Slovenija, Hrvatska i Malta.
- 16 Isto, Aneks II.
- 17 U dosadašnjoj istoriji pristupanja novim državama članicama dato je pravo na 25% iznosa sredstava od planirane ukupne godišnje alokacije u prvoj godini. U drugoj godini taj iznos je bio 30% od ukupne

aplokacije, trećoj 35% itd., da bi se do punog iznosa došlo u osmoj godini punopravnog članstva. Razlika u sredstvima iz EU budžeta do punog iznosa nadoknađivana je tzv. komplementarnim nacionalnim direktnim plaćanjima. Kod prethodnih proširenja, izuzev Hrvatske, ovaj iznos bio je limitiran na 30% od ukupne alokacije EU, tako da je ukupan iznos za ove države u prvoj godini iznosio 55% planiranih sredstava i to 25% EU sredstva i 30% komplementarna nacionalna direktna plaćanja. U poslednjem proširenju Hrvatska je dobila mogućnost da se nacionalna sredstva dodaju do punog iznosa budžeta, odnosno da je na 25% EU sredstava moguće dodati 75% komplementarnih nacionalnih direktnih plaćanja. Pravo na korišćenje punog iznosa EU sredstava Hrvatska stiže 2022. godine.

- 18 Ovaj model primenjuju Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Litvanija, Letonija, Estonija i Kipar.
- 19 Siemen van Berkum and Martin Turner, *Impacts of direct payments in New Member States, Candidate Countries and potential Candidate Countries*, 2010.
- 20 Pravo na plaćanje definiše se kao osnovna jedinica na osnovu koje se obračunava ukupan iznos direktnih plaćanja. Jedno pravo na plaćanje jednako je 1 hektaru korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Da bi ostvario pravo na suvenciju, poljoprivrednik, pored osnova za korišćenje zemljišta, mora da poseduje i pravo na plaćanje. Prava su ograničena, a postoji mogućnost podele dodatnih prava na plaćanje iz tzv. nacionalne rezerve, koja iznosi do 10% alokacije namenjene direktnim plaćanjima. Takođe, platna agencija u poljoprivredi mora da poseduje posebni softverski sistem kojim bi se kontrolisala prava na plaćanje.
- 21 Najveća finansijska alokacija za Srbiju nije sama po sebi cilj. Neophodno je dobrom pripremom i vođenjem pregovora stići do maksimalne moguće finansijske alokacije za Srbiju, kako bi ta finansijska sredstva bila upotrebljena za što lakšu tranziciju srpske poljoprivrede ka ZPP i njeno prilagođavanje novim pravilima. Iz istih razloga preporučen je izbor modela jedinstvene šeme plaćanja po površini (eng. *SAPS*), kojim bi ova tranzicija i prilagođavanje bilo lakše i efikasnije, sa manjim negativnim implikacijama po srpsku poljoprivredu.
- 22 Odnosi se na proračun moguće finansijske alokacije koja će biti stavljena na raspolaganje Srbiji, u okviru ZPP. Proračunom bi bili obuhvaćeni svi elementi ZPP, ne samo direktna plaćanja. Određivanjem ukupnog iznosa postavio bi se i osnovni cilj za Poglavlje 11.

*Kako do uspeha u pregovorima sa EU u sektoru poljoprivrede
– oblast direktnih plaćanja*

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

Bojan Živadinović

Urednik

Ivan Knežević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribač
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Beograd, septembar 2016.

ISBN 978-86-80046-09-9

*Ova publikacija je pripremljena uz podršku Vlade Savezne Republike Nemačke kroz program Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji delom je finansijski podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo u saradnji sa programom „Think Tank“ Fondacije za otvoreno društvo.
Mišljenja i stavovi izneti u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne predstavljaju nužno zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Institut za otvoreno društvo ili Fondacije za otvoreno društvo.*