



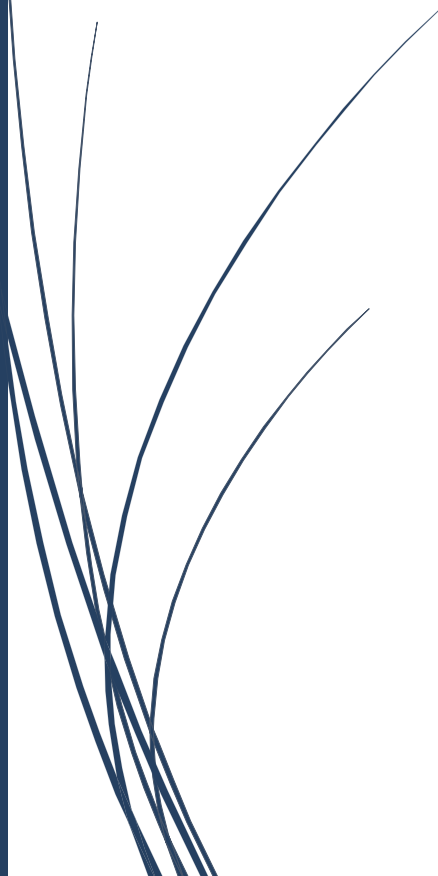
USAID
OD AMERIČKOG NARODA



BOŠ
БЕОГРАДСКА
ОТВОРЕНА
ШКОЛА

2021. ГОДИНА

**АНАЛИЗА ДАВАЊА ПОДСТИЦАЈА У
ПОЉОПРИВРЕДИ И РУРАЛНОМ
РАЗВОЈУ У ОПШТИНАМА
ДЕСПОТОВАЦ И РЕКОВАЦ У ПЕРИОДУ
ОД 2015. ДО 2019. ГОДИНЕ**



УВОД

Током приступних преговора, Србија треба да усклади своју правну регулативу и праксу са европском, између осталог, и у области пољопривреде и руралног развоја, односно да са Европском унијом договори прелазне рокове за усклађивање и након ступања у чланство. На крају тог процеса, државна администрација у Србији требало би да је довољно припремљена да испуни све прихваћене обавезе, а пољопривредници оспособљени да издрже конкуренцију заједничког европског тржишта и искористе могућности које пружа Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) Европске уније.

У домаћој јавности постоји свест о важности пољопривреде. Често се у медијима помиње као наша „развојна шанса“, или „стратешка грана“ привреде. Ипак, учешће пољопривреде, шумарства, лова и риболова у бруто домаћем производу није високо, како се може чинити. Од 2013. године, када је износило 7,9%, у сталном је паду, да би 2015. године било 6,8%. Учешће пољопривреде, шумарства, лова и риболова у запослености је такође у паду, са 21% у 2012. години на 18,6% у 2016. години¹.

1) Правни оквир: Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју

Народна скупштина је Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју донела у јануару 2013. године. Овај Закон је делимично усклађен са европском Уредбом о успостављању заједничких правила за шеме директне подршке за пољопривреднике, у оквиру Заједничке пољопривредне политике (ЗПП) и успостављању одређених шема подршке². Усклађеност се односи на дефинисање појединих појмова, класификацију и врсту директних плаћања, поштовање принципа „унакрсне усклађености“ и механизма редистрибуције средстава између различитих група мера аграрне политике (механизам модификације)³. По мишљењу предлагача, овај Закон је значајан корак ка хармонизацији са правилима и принципима ЗПП, јер прати њену основну оријентацију ка производно-неvezаним подстицајима (*decoupled payment*) и напуштања производно-vezаних подстицаја (*coupled payment*)⁴.

¹ Извештај о стању у пољопривреди у Републици Србији у 2016. години, Књига I (хоризонтални преглед), „Зелена књига“, јун 2017. године, поглавље 1.1. – Макроекономски амбијент и значај пољопривредно-прехранбеног сектора, табела 2, страна 5.

² Уредба Савета број 73/2009 од 19. јануара 2009. године. Council Regulation (EC) No 73/2009 of 19 January 2009 establishing common rules for direct support schemes for farmers under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, amending Regulations (EC) No 1290/2005, (EC) No 247/2006, (EC) No 378/2007 and repealing Regulation (EC) No 1782/2003.

³ Из Образложења предлога Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (Изјава о усклађености прописа са прописима ЕУ, одељак 4б, тачка 2), преузето са сајта Владе Републике Србије, 36. седница Владе, од 13. децембра 2012. године.

⁴ Исто као фуснота 14.

И поред тога, велики део пољопривредног буџета у Србији још увек је усмерен на мере директне подршке повезане са производњом – по грлу стоке, ценовна подршка за млеко, кредитна подршка и други посебни подстицаји, што у највећој мери није усклађено са правилима ЕУ⁵. Постојећи систем производно везаних плаћања у сектору млекарства, плаћања за говеда, овце, козе и за пчеларство треба потпуно ускладити са правним тековинама ЕУ⁶. И поред тога, производно везана плаћања настављају се и у 2021. г⁷.

Закон о подстицајима у пољопривреди, као обавезу корисника подстицаја, наводи поштовање прописа којима се уређују стандарди квалитета животне средине, заштита јавног здравља, заштита здравља животиња и биљака, заштита добробити животиња и заштита пољопривредног земљишта, што су уједно и захтеви „унакрсне усклађености“ (*cross compliance*) у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ⁸.

Закон прописује да и органи аутономне покрајине и локалне самоуправе могу да утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике за своје подручје⁹. Из ове законске дефиниције проистиче да аутономна покрајина и локалне самоуправе имају могућност, а не и обавезу утврђивања и спровођења мера пољопривредне политике и политике руралног развоја (ППРР).

У том смислу, аутономна покрајина и локална самоуправа могу да оснивају правна лица за подршку спровођењу пољопривредне политике и политике руралног развоја¹⁰. Средства за спровођење ове политике обезбеђују се у буџету и користе се у складу са Програмом подршке за спровођење ППРР¹¹. Програм подршке доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно локалне самоуправе (скупштина или извршни орган – општинско/градско веће, градоначелник) уз претходну сагласност министарства¹². Подршка спровођењу ППРР у аутономној покрајини и локалним самоуправама не може

⁵ „Извештај о скринингу Србија: Поглавље 11 – пољопривредна политика и рурални развој“, Процена степена усклађености и капацитета за спровођење, одељак III.а. – Хоризонтална питања.

⁶ „Извештај о скринингу Србија: Поглавље 11 – пољопривредна политика и рурални развој“, Процена степена усклађености и капацитета за спровођење, одељак III.б. – Заједничка организација тржишта.

⁷ Уредба о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју у 2021. години („Службени гласник РС“ борј 159/2020).

⁸ Исто као фуснота 11.

⁹ Осим директних плаћања, која се не односе на регресе за трошкове складиштења у јавним складиштима и регресе за репродуктивни материјал и то само за вештачко осемењавање, као и мере политике руралног развоја. Члан 13, став 1, Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

¹⁰ Члан 13, став 2 истог Закона.

¹¹ Члан 13, став 3 истог Закона.

¹² Члан 13, став 4 истог Закона.

бити у супротности са националним програмима¹³. Аутономна покрајина и локална самоуправа подносе министарству извештај о спровођењу мера ППРР најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину¹⁴.

Ради унапређења припреме и реализације програма, Министарство пољопривреде је припремило образац Програма подршке ППРР аутономних покрајина и локалне самоуправе, као и образац извештаја. Ови важни документи садрже податке о томе које мере су планиране за спровођење и са колико средстава, као и о томе које мере су спроведене, у ком обиму и колико новца је утрошено. Током спровођења IPARD II Програма Републике Србије 2014-2020, Министарство пољопривреде има обавезу контроле двоструког финансирања истих инвестиција из јавних средстава. Припрема и реализација ППРР по утврђеном обрасцу омогућава и лакше праћење извора финансирања инвестиција из области пољопривреде и руралног развоја¹⁵. Прописани обрасци могу се преузети на сајту Министарства пољопривреде.

Важан чинилац у финансирању ППРР су и локалне самоуправе, које могу подстицати одређене мере из свог буџета, у складу са законом. Циљ овог кратког истраживања је испитивање примене Закона о подстицајима у пољопривреди, врсте и интензитет помоћи које својим пољопривредницима пружају општине Деспотовац и Рековац.

2) Методологија истраживања

Истраживање је спроведено методом анализе докумената (захтевом за приступ информацијама од јавног значаја, тражени су документи и подаци од општина Деспотовац и Рековац) и анкетирањем пољопривредника.

Тражени документи захтевом:

- Програм подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2015, 2016, 2017, 2018. и 2019. годину.
- Извештај о спровођењу мера пољопривредне политике и политике руралног развоја за 2016, 2017, 2018. и 2019. годину.
- Завршни рачун буџета за 2016, 2017, 2018. и 2019. годину.

¹³ Члан 13, став 5 истог Закона.

¹⁴ Члан 13, став 6 истог Закона.

¹⁵ Упутство за припрему Програма мера подршке за пољопривредне политике и политике руралног развоја органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Доступно на сајту Министарства пољопривреде, у менију „Дозволе и обрасци“.

Анкетирано је 122 пољопривредника са подручја општина Рековац (36,9%) и Деспотовац (31,1%), док је преосталих 32% било са подручја општине Свилајнац, Параћин, Варварин, Ражањ, Јагодине, Ћићевца, Крагујевца и Крушевца).

3) Резултати истраживања

На основу анализе докумената, можемо закључити следеће:

- Општина Деспотовац има и доставила је све прописане документе (Програм подршке за спровођење ППРР и Извештај о спровођењу мера ППРР) за све године испитиваног периода, на прописаним одрасцима, структурираним на начин да се могу упоређивати међусобно по годинама и са документима из других локалних самоуправа. Општина Рековац је имала програм за 2016, 2018. и 2019. годину, али је извештаје имала само за 2018. и 2019. годину.
- У испитиваном периоду, у оквиру програма ППРР, у обе општине, извршен износ био је готово увек мањи од планираног, осим у случају Општине Деспотовац у 2017. години. Планирани и извршени расходи били су у следећим износима (у динарима):

	Деспотовац		Рековац	
	Планирано	Извршено	Планирано	Извршено
2015	9.000.000	6.274.043	Није достављено	Није достављено
2016	11.000.000	9.175.313	18.600.000	Нема извештај
2017	17.119.750	18.605.790	Нема програм	Нема извештај
2018	20.090.852	16.829.574	5.000.000	1.046.502
2019	21.000.000	4.837.050	12.600.000	1.237.003

Један од разлога зашто су исплате биле мање од планираних је што је број прихваћених и исплаћених пријава био мањи од броја поднетих пријава за конкурисање за средства. Једини случај када је износ исплаћених средстава био већи од планираног износа (Деспотовац, 2017. година) био је због значајног броја исплаћених пријава пренетих из претходне године:

АНАЛИЗА ДАВАЊА ПОДСТИЦАЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ И РУРАЛНОМ РАЗВОЈУ

Деспотовац				
	Број поднетих пријава	Исплаћене пријаве за текућу годину	Исплаћене пријаве пренете обавезе	Укупан број исплаћених пријава
2016	450	232	0	232
2017	548	343	218	561
2018	326	270	205	475
2019	446	97	56	153

Рековац				
	Број поднетих пријава	Исплаћене пријаве за текућу годину	Исплаћене пријаве пренете обавезе	Укупан број исплаћених пријава
2018	Податак о броју пријава није унет у означено место у обрасцу извештаја			
2019	34	24	0	34

Однос утрошених средстава за ППРР и укупног буџета. У односу на износ укупних расхода буџета ових општина, највиши износ утрошен за програме ППРР у Општини Деспотовац био је у 2017. години, на нивоу 2,9% (од 628 милиона динара укупних расхода буџета, 18,6 милиона било је утрошено на ППРР), док је у Општини Рековац био на нивоу 0,35% (од 342 милиона динара, за ППРР 1,2 милиона). До краја испитиваног периода, у 2019. години, износи утрошени за ППРР су се у односу на износ укупно извршеног буџета у општини Деспотовац значајно смањили, на 0,5%, док су су општини Рековац незнатно повећани. Наведени подаци приказани су у табели:

Деспотовац		
Укупни расходи буџета	Расходи за ППРР	Однос ППРР/укупни
628 милиона динара (2017)	18.605.790	2,9%
980 милиона динара (2019)	4.837.050	0,5%

АНАЛИЗА ДАВАЊА ПОДСТИЦАЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ И РУРАЛНОМ РАЗВОЈУ

Рековац		
Укупни расходи буџета	Расходи за ППРР	Однос ППРР/укупни
304 милиона динара (2018)	1.046.502	0,34%
342 милиона динара (2019)	1.237.003	0,36%

Расподела средстава по мерама и усаглашеност са потребама корисника средстава (пољопривредника). Када је у питању расподела утрошених средстава по мерама, у случају Општине Деспотовац, убедљиво највиши удео чине расходи за мере руралног развоја, и то између 65% и 75% од укупних расхода за ППРР. Што се тиче Општине Рековац, у 2018. години цео износ трошен је на мере руралног развоја, док је у 2019. години на те мере утрошено 88% укупних средстава, док је остатак утрошен на мере кредитне подршке.

Деспотовац					
	I – Директна плаћања	II – Кредитна подршка	III – Рурални развој	IV – Посебни подстицаји	V – Остале мере
2016	1.870.756	0	6.359.557	0	945.000
2017	1.192.500	851.899	12.168.091	793.300	3.600.000
2018	910.500	456.674	12.703.000	663.400	2.096.000
2019	201.000	399.827	3.168.823	207.000	860.000

Рековац					
	I – Директна плаћања	II – Кредитна подршка	III – Рурални развој	IV – Посебни подстицаји	V – Остале мере
2018	0	0	1.046.502	0	0
2019	0	148.500	1.088.503	0	0

Дубљом анализом, може се закључити да је у Општини Деспотовац највише средстава било улагано у меру 101 (инвестиције у физичка средства пољопривредних газдинстава – сектор сточарства, сектор воћарства и виноградарства, сектор пчеларства), затим у меру 305 (Трансфер знања и развој саветодавства).

У општини Рековац, једина мера у коју је улагано у 2018. години била је 201.1.3 (комасација земљишта), док је у 2019. години за исту меру утрошено око 97% укупних средстава, док је за набавку противградних мрежа утрошено око 3% средстава.

Једно од питања у анкети за пољопривреднике било је за које мере би конкурисали уколико би конкурси били доступни у њиховој локалној самоуправи, највећи проценат се изјаснио за набавку нових машина или опреме за биљну и сточарску производњу, набавку квалитетних приплодних грла, набавку опреме за наводњавање, противградне мреже или ограђивање засада, набавку садница за проширивање засада воћа и винове лозе и субвенције за матичење стоке и пластеничку производњу.

У општини Деспотовац, мере у које је улагано су у доброј мери усаглашене са потребама пољопривредника. Што се тиче општине Рековац, мере су готово у потпуности неусаглашене са потребама пољопривредника, уз напомену да се мера комасације може спроводити кроз програм заштите, уређења и коришћења пољопривредног земљишта и финансирати средствима од закупа државног земљишта, а не кроз програм ППРР.

Дејан Максимовић
Еко Вет д.о.о

Израда овог документа омогућена је у оквиру програма „Активни грађани – боље друштво: заговарањем ка сарадњи и демократском развоју Србије“, који реализује БОШ уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (USAID).

Садржај документа искључиво је одговорност организације Млади пољопривредници Србије и не представља нужно ставове USAID-а, Владе САД или БОШ-а.