



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ,
ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ



#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

Пројекат финансира
Европска унија

Заједничка пољопривредна политика Европске уније (ЗПП)





Садржај:

Увод	2
Историја Заједничке пољоприведне политике (ЗПП)	2
Два стуба ЗПП и финансирање ЗПП	3
Нова ЗПП 2023-2027.	7
Пољопривредна политика Републике Србије и ЗПП	11
Шта очекује пољопривреднике у Републици Србији након приступања ЕУ	11

Увод

Заједничка пољопривредна политика (ЗПП) је једна од најстаријих политика Европске уније, настала 1962. године као резултат потребе да се обезбеди довољно хране за становништво у периоду кад Европа није могла задовољити сопствене потребе за храном. Показала се као веома успешна политика, донела је економски раст и подстакла производњу квалитетне хране. Временом, ЗПП се прилагођавала захтевима пољопривредника, потрошача и глобалним трендовима. Она функционише као заједничка политика свих земаља чланица, њом се управља на нивоу ЕУ, а финансира се из заједничког буџета ЕУ. Колики је значај ове политике најбоље показује чињеница да је око 40% укупног буџета ЕУ намењено финансирању ЗПП.

У Европи има преко 10 милиона пољопривредних газдинстава који јој обезбеђују да буде један од водећих светских произвођача хране и нето извозник пољопривредних производа, који су синоним за квалитет у целом свету. Циљеви ЗПП, коју чине скуп правила и мера подршке пољопривредницима дефинисани су Уговором о функционисању ЕУ и односе се на:

- повећање продуктивности пољопривреде подстицањем техничког напретка и обезбеђењем рационалнијег развоја пољопривредне производње и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито радне снаге;
- обезбеђивање пристојног животног стандарда за пољопривредну заједницу, нарочито повећањем личних прихода лица која се баве пољопривредом;
- стабилизацију тржишта;
- обезбеђивање редовног снабдевања;
- обезбеђивање снабдевања потрошача по разумним ценама.

Историја Заједничке пољоприведне политике

Током развоја, ЗПП је прошла кроз разне фазе прилагођавања. Од почетног циља - обезбеђивања довољних количина хране (прехранбена сигурност), трансформисала се у политику чији је циљ производња висококвалитетне, безбедне хране, уз поштовање еколошких стандарда, која задовољава захтеве потрошача. ЗПП је препозната као једна од кључних политика за решавање проблема депопулације руралних средина отварањем нових радних места, климатских промена и одрживог управљања природним ресурсима, као и социјалне заштите радника у пољопривреди.

Историјски развој ЗПП

1962 – Настанак ЗПП – основни циљ у време настанка је био обезбедити довољно хране за становништво по прихватљивим ценама, а пољопривредницима примерен животни стандард.

1984 – Уводе се нове мере које су оријентисане на потребе тржишта. Пољопривредна газдинства постају толико продуктивна да је дошло до прекомерне производње хране, те се увођењем квота за поједине производе настоји прилагодити производња потребама тржишта.

1992 – Подршка пољопривредницима – са подршке тржишту, политика се преузима на подршку произвођачу. Смањује се ценовна подршка и замењује се директним плаћањима пољопривредницима, који се подстичу на еколошки прихватљивије деловање.

2003 – Подршка дохотку - Нова реформа ЗПП-а одваја субвенције од производње. Пољопривредницима се исплаћује подршка дохотку под условом да обрађују или одржавају пољопривредно земљиште и да испуњавају стандарде безбедности хране, заштите животне средине, здравља и добробити животиња.

2013 – Јачање конкурентности сектора, подршка одрживој пољопривреди и иновацијама, подстиче се запошљавање у руралним подручјима и уводи се финансиска помоћ за продуктивну употребу земљишта.

2023 – Нова ЗПП усвојена је у децембру 2021. и почеће да се примењује 1. јануара 2023. У односу на претходни период, још више је усмерена на заштиту животне средине. Такође, мере подршке ће се примењивати флексибилније,

више ће се узимати у обзир регионални и локални услови и снажније ће се подржавати мали и млади пољопривредници.

Два стуба ЗПП и финансирање ЗПП

Пољопривреда је веома осетљива делатност, а доходак пољопривредника је нижи за око 40% од непољопривредног дохотка у ЕУ, иако је производња хране једна од најзначајнијих делатности. Од пољопривредника се очекује да смање негативан утицај на животну средину, али и да произведу довољно вискоквалитетне хране. Велики проблем представља и старосна структура пољопривредника. Имајући све то у виду, подршка пољопривредницима кроз ЗПП спроводи се кроз два стуба, односно три групе мера. Први стуб се односи на директна плаћања и мере заједничке организације тржишта, а други стуб на мере руралног развоја. Ове групе мера се финансирају из два фонда, као део буџета ЕУ:

- Европски пољопривредни гарантни фонд (*European Agricultural Guarantee Fund*), из којег се финансирају директна плаћања и мере заједничке организације тржишта;

- Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development*), из којег се финансира рурални развој.

Плаћањима управља свака држава чланица ЕУ на националном нивоу, преко својих Агенција за плаћање.

Директна плаћања

Директна плаћања – циљ подстицаја је да осигурају пољопривредницима стабилан доходак. Да би остварила право на подстицаје, пољопривредна газдинства морају да испуне услове који се односе на очување животне средине, безбедност хране, поштовање добробити животиња, здравља биља, добрих пољопривредних пракси, очување земљишта и вода (вишеструка усклађеност).

Директна плаћања представљају најважнији вид подршке, не само у погледу финансијског износа, већ и по броју пољопривредних газдинстава који су корисници тог вида подршке. У периоду 2014-2020. за директна плаћања издвојено је око 293 милијарде евра или 72% укупног буџета намењеног за ЗПП.

ЗПП за период 2014-2020. је увела обавезну везу између директних плаћања и испуњавања услова везаних за животну средину и климу (*вишеструка усклађеност*). У наведеном програмском периоду акценат је стављен на подршку малим и младим пољопривредницима, бољу и праведнију расподелу средстава, како би подршку добијали активни пољопривредници. Такође, државе чланице су добиле већу флексибилност у креирању мера како би политика била више усмерена на конкретне потребе пољопривредника.



Основна карактеристика директних плаћања је њихово одвајање од производње (производно невезана плаћања – нису условљена постојањем производње, важно је да се земљиште одржава у стању погодном за производњу) и усмереност на пољопривредно газдинство – тзв. *decoupled support*. Ипак, 15% буџета намењеног за директна плаћања може бити усмерено на плаћања за специфичне, осетљиве секторе (производно везана плаћања) - тзв. *coupled support*.

Директна плаћања могу се поделити на обавезне шеме и добровољне шеме плаћања:

Обавезне шеме плаћања:

- Основна плаћања, која се реализују према површини, односно сваки активни пољопривредник остварује право на плаћање према броју „прихватљивих хектара“.
- Зелена плаћања - пољопривредници добијају додатна плаћања за поштовање пољопривредне праксе која има позитиван утицај на климу и животну средину. Услов за остваривање права на зелено плаћање је примена диверзификације усева, одржавање трајних травњака и намена најмање 5% површине обрадивог земљишта за еколошки значајна подручја.
- Шема за младе пољопривреднике - овом мером подржавају се млади пољопривредници који први пут покрећу пољопривредну делатност, а млађи су од 40 година и имају право на додатна плаћања.

Добровољне шеме плаћања:

- Производно везана плаћања условљена одређеном врстом производње (плаћање по хектару или грлу стоке) – ова мера има

за циљ да се помогне секторима који се налазе у одређеним потешкоћама. Земље чланице саме одређују који су то сектори за које је потребна додатна подршка. Највише средстава у претходном периоду се издвајало за сточарство и млеко.

- Редистрибутивно плаћање - плаћање за прве хектаре односи се на прераспodelу директних плаћања од већих ка мањим пољопривредним газдинствима, исплаћује се на годишњем нивоу по прихватљивом хектару пољопривредницима који остварју право на основно плаћање. Земље чланице могу одредити до 30% буџета за директна плаћања за редистрибутивно плаћање, а сви пољопривредници у једној држави добијају исти износ по хектару.
- Плаћање за области са природним ограничењима (производно невезано плаћање) као додатно плаћање за пољопривредна газдинства, која послују у областима са природним ограничењима може се исплаћивати кроз рурални развој или кроз директна плаћања. За сада само Словенија и Данска исплаћују кроз директна плаћања и износ за ову меру не сме бити већи од 5% укупног буџета.
- Шема за мале пољопривреднике која замењује све остале шеме. Државе чланице могу примењивати шему за мале пољопривреднике, односно поједностављен програм подршке, којим се замењују сви остали облици подршке, чији износ не може бити већи од 1.250 евра. Пољопривредници који се одлуче за ову шему плаћања нису у обавези да поштују правила *вишеструке усклађености*.

Просечна подршка по површини у 2018. години износила је 250 евра по хектару. Износи подршке су се кретали у распону од 145 евра по хектару у Литванији до 497 евра у Грчкој. Највећи део плаћања чине основна плаћања (53%). Земље чланице саме одлучују о начину спровођења основних плаћања и начину обрачуна.

★ ≈ 250€/ha ★

Мере заједничке организације тржишта (ЗОТ)

Мере заједничке организације тржишта (ЗОТ) чини низ инструмената и мера које се користе како би се одговорило на различите изазове и поремећаје на ЕУ тржишту. Тржишне мере финансирају се из Европског пољопривредног гарантног фонда и чине их:

- Јавне интервенције које се спроводе на начин да тела држава чланица откупљују производе и складиште их до продаје и примењују се само на одређене производе (говедину, телетину, обрано млеко у праху, маслац итд). Складиште се само производи који задовољавају строге критеријуме квалитета у складу са прописаним механизмима.
- Приватно складиштење којим се жели ублажити или избећи поремећај на тржишту суфинансирањем трошкова складиштења одређених производа (маслиново уље, шећер, говедина, свињско месо итд).
- Ванредне мере примењују се у случају кризе или могуће кризе када је неопходно интервенисати да би се спречио нагли пад цена и/или ублажиле његове последице.
- Подршка оснивању произвођачких организација (посебне организације односно удружења произвођача која се формирају и функционишу у складу са правилима прописаним Заједничком организацијом тржишта).
- Посебни програми подршке за одређене секторе којима се решавају специфични

проблеми и повећава тржишна конкуретност. У оквиру ових програма постоје посебне мере подршке за произвођачке организације (у сектору воћа и поврћа).

- Школска шема за воће, поврће и млеко која се спроводи у сарадњи с образовним установама, а циљ је да се деци обезбеде здрави оброци и подстакне смањење уноса хране која садржи висок ниво соли, масти и сложених угљених хидрата.
- Програми информисања и промоције пољопривредних производа које су усмерене на подршку информисања потрошача унутар и ван ЕУ о пољопривредним производима, шемама квалитета попут географских ознака, органским производима с циљем бољег пласмана производа посебно на тржиштима као што су САД, Јапан, Мексико и Кина.

У оквиру ЗОТ прописана су посебна правила за стављање производа на тржиште – тржишни стандарди – и они се морају поштовати и за производе које се извозе у ЕУ из трећих земаља. Највећи број стандарда односи се на воће и поврће.



Рурални развој

Рурални развој обухвата подршку која се односи на јачање социјалне и економске одрживости као и одрживости животне средине. ЗПП доприноси одрживом развоју руралних подручја кроз остваривање три дугорочна циља:

- Подршка конкуретности пољопривреде и шумарства
- Одрживо управљање природним ресурсима и борба против климатских промена
- Постизање равномерног уравнотеженог територијалног развоја руралне економије и заједнице, укључујући отварање нових и задржавање постојећих радних места

Подршка руралном развоју финансира се из Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР) и суфинансира из националних буџета кроз програме руралног развоја које доноси свака земља чланица. Програми руралног развоја се доносе на период од седам година, а мере подршке се бирају на основу националних приоритета усклађених са приоритетима које прописује ЕК. Према ЗПП за период 2014-2020, најмање 30% буџета за рурални развој морало је бити усмерено на подршку очувању животне средине и климатске промене, кроз грантове пољопривредницима за прелазак на производњу која је еколошки прихватљива, а најмање 5% буџета за спровођење локалних развојних стратегија - LEADER приступ.

Нова ЗПП 2023-2027.

Заједничка пољопривредна политика за период од 2023 до 2027. године усвојена је 2. децембра 2021. године и заснована је на новом стратешком приступу ЕУ који је дефинисан кроз Европски зелени договор, Стратегију од њиве до трпезе, Стратегију биолошке разноврсности, Закон о клими и Акциони план за органску пољопривреду. Нова политика представљена је као зеленија и праведнија у односу на претходну и заснива се на успешности у испуњавању постављених циљева. Нова Заједничка пољопривредна политика се примењује од 1. јануара 2023. године.

- За ЗПП од 2023-2027. опредељен је буџет од 336 милијарди евра што чини око 40% укупног буџета ЕУ



336 млрд €

- 40% буџета биће усмерено на мере и активности чији је циљ смањење климатских промена



- Подршку ће добити око 7 милиона пољопривредника у Европској унији



- Биће обезбеђена висококвалитетна храна за 500 милиона становника ЕУ



Нова ЗПП задржала је структуру два стуба која се финансирају из два фонда а који су уједињени општим циљевима:

1. Подстицање паметног, конкуретног, отпорног диверзификованог сектора пољопривреде којим се гарантује дугорочна сигурност снабдевања храном
2. Подстицање очувања животне средине укључујући биолошку разноликост
3. Побољшање живота у руралним срединама

У наредном периоду, ЗПП ће бити усмерена на девет специфичних циљева:





Нова ЗПП 2023-2027. предвиђа флексибилнији приступ у креирању мера. Државе чланице су обавези да припреме стратешке планове којима ће бити дефинисано на које начине ће испунити циљеве

ЕУ који су усмерени на очување животне средине, повећање дохотка пољопривредника, унапређење квалитета хране, очување руралних подручја уз модернизацију и дигитализацију пољопривреде. Задржавање младих на селу и њихово укључивање у пољопривреду, већа укљученост жена и њихов бољи положај на селу, такође је остао један од главних циљева ЕУ политике. Стратешки план укључује све мере подршке: директна плаћања, већину секторских интервенција (за воће и поврће, вино, пчеларство) и интервенције за рурални развој.



Новим приступом биће обезбеђена боља и ефикаснија координација у спровођењу политика. Све шеме директних плаћања, мере заједничке организације тржишта и мере руралног развоја биће координиране од стране једног управљачког тела државе чланице.



За пољопривредне произвођаче неће бити великих промена у односу на претходну ЗПП. Подршка дохотку остала је главни део политике, с тим што ће државе чланице имати флексибилнији приступ у креирању самих мера, чиме се жели обезбедити равномернија и праведнија расподела подршке. Препорука је свим државама чланицама да ограниче плаћања за велика пољопривредна газдинства, која примају преко 60.000 евра подстицаја, а да се подршка више усмери на мале и средње пољопривреднике.

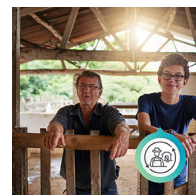
Нова ЗПП уводи обавезну, али флексибилну дефиницију активног пољопривредника која

се може одредити на основу нивоа минималне пољопривредне делатности, а да се при том не искључују пољопривредници који се баве и другим делатностима, или пољопривредници који раде са скраћеним радним временом. При утврђивању статуса активног пољопривредника државе чланице треба да примене објективне и недискриминишуће критеријуме, као што је поређење дохотка од пољопривреде и других делатности, количина рада на пољопривредном газдинству или предмет пословања.



Први пут се уводи и социјална димензија ЗПП, обавезно је поштовање радно-правних прописа. Пољопривредници на пољопривредним газдинствима морају имати, у писаној форми, услове радног односа као што су радно време, слободни дани, услови отказа итд. Дакле, обавезна је заштита пољопривредних радника на радном месту, односно на пољопривредном газдинству.

Државе чланице су у обавези да 3% од укупног буџета за директна плаћања одреде за подршку младима (горња старосна граница за младе пољопривреднике је између 35 и 40 година за особе које први пут почињу пољопривредну делатност и одређује је држава чланица у Стратешком плану).



Ублажавање негативних утицаја пољопривредних активности на животну средину и климу је главни приоритет пољопривредне политике. Пољопривредни произвођачи биће и даље у обавези да поштују правила која се односе на ротацију усева, одржавање травњака, заштиту земљишта, очување биолошке разноврсности, добробит животиња, али у односу на претходни период услови су



поштрени (захтевнији). Нови систем назива се *условљеност (conditionality)* и замењује правила у оквиру *вишеструке усклађености и зеленог плаћања*.

Новом ЗПП 2023-2027. уведен је и нови систем тзв. „екошеме“ које ће се користити за подршку органској производњи, за агроеколошке мере, побољшање добробити животиња, агрошумарство и сл. Ове шеме нису обавезујуће за пољопривредна газдинства, али јесу за државе чланице. Најмање 25% укупног буџета за директна плаћања мора бити опредељено за ову врсту подршке, а начин спровођења биће дефинисан стратешким плановима. Такође, најмање 15% буџета за интервенције у сектору воћа и поврћа, као и 5% подршке за сектор вина биће обавезно усмерити на активности везане за животну средину и климу.



Заједничка организација тржишта у новој ЗПП измењена је у делу програма подршке за специфичне секторе који су сад проширени на све секторе, а не само на воће и поврће, вино и пчеларство, хмељ као што је било у ЗПП 2014-2020. и које су сада део Стратешког плана. Пољопривредници ће бити изузети од одређених правила конкуренције и биће им омогућено да се договарају

са другим произвођачима у циљу осигурања вишег квалитета и стандарда производа.

У циљу превентивног деловања у случају нове кризе обезбеђена је финансијска резерва од најмање 450 милиона евра, која ће моћи да се користи за хитне интервенције, као што су хитна куповина и помоћ приватним складиштима.

Политика руралног развоја задржала је значај и област деловања, али биће више усмерена на финансирање иновација и знања и пројекте који имају конкретнији допринос унапређењу развоја руралне заједнице и унапређењу економије. Мере руралног развоја дате су у оквиру осам врста интервенција:

- Клима и животна средина
- Подручја са природним или другим ограничењима
- Специфична подручја са одређеним недостацима, која су резултат поштовања обавезних захтева (нпр. пољопривредна подручја у оквиру мреже Natura 2000)
- Инвестиције
- Управљање ризиком
- Сарадња
- Размена знања и информација

Мере руралног развоја, од 2023. године биће део националних стратешких планова и имају веома важну улогу у контексту спровођења приоритета Европског зеленог плана. Укључивањем ових мера у стратешке планове се жели постићи да мере буду боље прилагођене актуелним и будућим изазовима, као што су климатске промене и смена генерација.

Кроз мере руралног развоја пољопривредницима ће, између осталог, бити обезбеђена финансијска подршка да лакше дођу до обртног капитала и превазиђу проблем ликвидности изазван изненадним кризама.

Пољопривредни произвођачи у ЕУ и даље ће наставити да буду тржишно оријентисани усклађујући понуду и потражњу на унутрашњем тржишту и ван граница Европске уније.

Пољопривредна политика Републике Србије и ЗПП

Република Србија, као земља кандидат, налази се у процесу преговора о приступању ЕУ и прилагођавања политичког и законодавног оквира политикама и правним тековинама ЕУ.

Усвајањем Стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2014 – 2024. година постављен је правац развоја и циљеви пољопривредне политике који су у складу са циљевима европске политике:

- Раст производње и стабилност дохотка произвођача
- Раст конкурентности
- Одрживо управљање ресурсима и заштита животне средине
- Унапређење квалитета живота у руралним подручјима и смањење сиромаштва
- Ефикасно управљање јавним политикама
- Унапређење институционалног оквира

Пољопривредна политика Републике Србије постепено се прилагођава Заједничкој пољопривредној политици. Систем подршке спроводи се као у земљама ЕУ, кроз два стуба:

1. Директна плаћања и мере тржишно ценовне политике
2. Мере руралног развоја

Међутим, мере у Србији се не спроводе на исти начин као у ЕУ - директна плаћања и даље су везана

за врсту производње и подржавају се неки сектори који у ЕУ нису прихватљиви за подршку као што је сектор живине, свињарства, док је политика руралног развоја у већој мери усаглашена с принципима европске политике.

У делу политике руралног развоја, најзначајнија је подршка у оквиру Инструмента за претприступну помоћ за рурални развој – ИПАРД, кроз који је опредељена подршка у износу од 175 милиона евра (за период 2014 – 2020), намењена јачању конкурентности пољопривредно-прехрамбеног сектора кроз прилагођавање ЕУ стандардима у областима безбедности хране, ветерине, заштите животне средине и диверзификацији руралне економије. За програмски период 2020 – 2027. у оквиру ИПАРД на располагању ће бити око 280 милиона евра, а поред досадашњих мера, подршка ће бити опредељена и за агроеколошке мере и руралну инфраструктуру и LEADER.

Шта очекује пољопривреднике у Републици Србији након приступања ЕУ

Приступање Републике Србије Европској унији, донеће многоструке користи у сектору пољопривреде. Пре свега, пољопривредницима ће бити на располагању фондови за пољопривреду и рурални развој, који су значајно већи од износа који су тренутно доступни кроз ИПАРД и национални аграрни буџет. Подстицаји ће бити утврђени на седмогодишњем нивоу, што ће допринети стабилности тржишта и пољопривредницима омогућити боље планирање производње. Подстицаји ће бити опредељени по површини газдинства, без обзира на производњу и на основу досадашњег искуства, биће значајно већи него што се тренутно опредељује кроз национални буџет.

Осим подстицаја, значајно већа подршка биће опредељена за мере руралног развоја, руралну инфраструктуру, пројекте који ће омогућити развој села и подстаћи диверзификацију економских активности.

У наредном периоду пред Републиком Србијом и њеним пољопривредним произвођачима су велики изазови. Пољопривредну политику потребно је постепено усаглашавати са европским законодавством, како би се пољопривредници на време припремили на нове захтеве и процедуре

који су прописани у ЕУ, као и за приступање јединственом тржишту ЕУ.

У процесу приступања Републике Србије Европској унији, пољопривреда се преговара у оквиру Поглавља 11 - Пољопривреда и рурални развој. Ово поглавље је једно од најизазовнијих, како због обавеза које Република Србија мора да испуни у доношењу прописа и формирању институција, тако и због припреме пољопривредника за наступ на јединственом ЕУ тржишту од 500 милиона потрошача. ■





**Министарство пољопривреде,
шумарства и водопривреде**

www.minpolj.gov.rs

E-mail: office@minpolj.gov.rs

Ова брошура објављена је уз помоћ Европске уније.
За садржину ове брошуре искључиво је одговоран Weglobal
и та садржина не одражава званичне
ставове Европске уније.