



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ

**ПОЉОПРИВРЕДА СРБИЈЕ ИЗМЕЂУ СТАГНАЦИЈЕ И
РЕФОРМЕ: ПРОИЗВОДЊА, ЦЕНЕ И АГРАРНА ПОЛИТИКА**

28. август 2026. године

Београд

Садржај

РЕЗИМЕ	4
СПИСАК СКРАЋЕНИЦА	14
I СТРУКТУРНА ДИЈАГНОЗА ПОЉОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ	16
1. ЕКОНОМСКИ ЗНАЧАЈ ПОЉОПРИВРЕДЕ У ПРИВРЕДИ СРБИЈЕ: ПРЕСЕК И ТРЕНДОВИ	16
1.1. МАКРОЕКОНОМСКИ АСПЕКТ ПОЉОПРИВРЕДЕ	16
1.2. ОДНОС ПОЉОПРИВРЕДЕ И ПРЕХРАМБЕНЕ ИНДУСТРИЈЕ	20
1.3. СПОЉНОТРГОВИНСКА РАЗМЕНА ПОЉОПРИВРЕДНО-ПРЕХРАМБЕНИХ ПРОИЗВОДА	23
1.4. СТОПА САМОДОВОЉНОСТИ	26
2. КОРИШЋЕНО ПОЉОПРИВРЕДНО ЗЕМЉИШТЕ	27
3. ОГРАНИЧЕЊА РАДНЕ СНАГЕ И ПРОДУКТИВНОСТ РАДА	29
4. БИЉНА ПРОИЗВОДЊА	37
5. СТОЧАРСТВО	51
5.1. ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СТОЧАРСКЕ ПРОИЗВОДЊЕ	51
5.2. ПРОИЗВОДЊА МЛЕКА	57
6. СТРУКТУРА ГАЗДИНСТАВА И КОРИШЋЕНА МЕХАНИЗАЦИЈА	59
7. РЕЛЕВАНТНЕ СМЕРНИЦЕ ЗА АГРАРНУ ПОЛИТИКУ КОЈЕ ПРОИЗИЛАЗЕ ИЗ АНАЛИЗА ПРОИЗВОДЊЕ И ПРОДУКТИВНОСТИ	63
II ФИСКАЛНИ АСПЕКТ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА РЕФОРМУ	66
1. УВОД И КОНТЕКСТ	66
2. ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА СРБИЈЕ: СТРУКТУРА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МОДЕЛ	66
2.1. РАСХОДНИ ИНСТРУМЕНТИ ПОДРШКЕ	67
2.1.1. Пољопривредна политика кроз време: сажети приказ	67
2.1.2. Аграрни буџет: институционална и буџетска логика система	69
2.1.3. Субвенције из макро-фискалног угла	72
2.1.4. Детаљнији преглед структуре подстицаја	76
2.1.5. Сумарни закључак: ограничења постојећег модела	80
2.2. ПРИХОДНИ ИНСТРУМЕНТИ ПОДРШКЕ	80
2.2.1. Посебан порески третман пољопривреде	80
2.2.2. Сумарни закључак: пореске мере су допунски вид подршке	87
3. ЗАЈЕДНИЧКА ПОЉОПРИВРЕДНА ПОЛИТИКА ЕУ (ЗПП) КАО РЕФЕРЕНТНИ ОКВИР	87
3.1. КАКО СЕ МЕЊАЛА ЛОГИКА ЕВРОПСКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ	88
3.2. САВРЕМЕНИ ОКВИР ЗПП ЕУ: ДОХОДАК, ЖИВОТНА СРЕДИНА И РУРАЛНИ РАЗВОЈ	90
3.3. ГДЕ СРБИЈА НАЈВИШЕ ОДСТУПА: СТРУКТУРНЕ РАЗЛИКЕ	92
3.4. КЉУЧНЕ ПОУКЕ ЗА РЕФОРМУ У СРБИЈИ	95
4. АКТУЕЛНИ ОДГОВОР ДРЖАВЕ: ВИШЕ КОНТРОЛЕ, БЕЗ СУШТИНСКЕ РЕФОРМЕ	96
4.1. ПООШТРАВАЊЕ ПРАВИЛА КАО ОДГОВОР НА СЛАБОСТИ СИСТЕМА	96
4.2. ОСВРТ НА НОВУ СТРАТЕГИЈУ ПОЉОПРИВРЕДЕ: АМБИЦИОЗНИ ЦИЉЕВИ	99
5. РЕФОРМА СИСТЕМА ПОДСТИЦАЈА	101
5.1. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ПРЕДЛОЖЕНЕ РЕФОРМЕ	102

5.2.	Конкретни предлози за редизајн система	103
5.3.	Политичка економија реформе: транзиција мора бити постепена	109
5.4.	Завршна оцена.....	110
6.	Без јачих институција нема успешне реформе	111
6.1.	Ограничени кадровски и административни капацитети	112
6.2.	Дигитални системи и регулаторни предуслови	117
6.2.1.	Успостављање IACS/LPIS као основ модерног система.....	117
6.2.2.	Комасација земљишта	118
6.3.	Неразвијена инфраструктура као важно уско грло	119
6.3.1.	Локални путеви	120
6.3.2.	Наводњавање и управљање водама	121
6.3.3.	Комунална инфраструктура: водоснабдевање и канализација.....	122
	III ПОЉОПРИВРЕДНА ПРОИЗВОДЊА И РАСТ ЦЕНА ХРАНЕ.....	123
1.	Конвергенција цена хране ка европском просеку	123
2.	Методологија обрачуна и агрегатни ниво откупних цена у пољопривреди ...	125
3.	Секторска декомпозиција откупних цена пољопривредних производа	131
3.1.	Биљна производња	131
3.2.	Сточарски производи	133
4.	Импликације за аграрну политику	135
	АНЕКС 1. СТРУКТУРА ЈАВНИХ РАСХОДА У ОБЛАСТИ ПОЉОПРИВРЕДЕ	139
	АНЕКС 2. ДИРЕКТНА ПЛАЋАЊА И МЕРЕ РУРАЛНОГ РАЗВОЈА.....	140
	АНЕКС 3. ЕКОНОМСКА ЛОГИКА ПОСТОЈЕЋЕГ СИСТЕМА ПОДСТИЦАЈА	142
	АНЕКС 4. ИПАРД – МОГУЋИ РАЗЛОЗИ СЛАБЕ УПОТРЕБЕ	143
	АНЕКС 5. ЗПП КАО РЕФЕРЕНТНИ ОКВИР ЗА ПОРЕЂЕЊЕ	145
	АНЕКС 6. ОГРАНИЧЕЊА И ЛИМИТИ У СИСТЕМУ ДИРЕКТНИХ ПЛАЋАЊА.....	147
	ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ	149

РЕЗИМЕ

Србија плаћа високу цену дугогодишњег неуспешног вођења аграрне политике. Пољопривреда је у Србији више од привредне гране – она је важан део идентитета земље и сектор који је у различитим историјским околностима био један од њених најпоузданијих ослонаца. Данас је, међутим, та слика нарушена. Уместо предности, пољопривреда је постала извор све већих економских, фискалних и социјалних проблема. Њена производња у дугом року стагнира – што успорава укупан привредни раст земље и доводи до све учесталијих криза и протеста пољопривредника. Као одговор на те кризе, држава је снажно повећала буџетска издвајања за аграр, али без много успеха. Буџетске субвенције за пољопривреду данас износе око 1% БДП-а, а кад се томе додају рефакције за гориво, подршка на локалном и покрајинском нивоу, и остали повезани расходи, укупна јавна издвајања за пољопривреду достижу око 1,5% БДП-а годишње (око 1,4 млрд евра). То су, и у европским оквирима, велика издвајања, која не доносе одговарајуће резултате. Неуспех аграрне политике притом не погађа само пољопривреднике, већ све више и друге грађане. Цене хране готово су достигле ниво ЕУ, иако је животни стандард становника Србије далеко нижи. То је тешко објашњиво за земљу у којој пољопривреда и даље има релативно велики значај у економији. Премда за високе цене није одговорна само пољопривреда, њена ниска продуктивност и дуготрајна стагнација представљају важан разлог због ког је храна у Србији скупља него што би могла да буде.

Садашње стање, међутим, не мора да буде и дугорочна перспектива домаће пољопривреде јер и даље постоји солидан потенцијал за њен развој. Иако остварује лоше резултате, Србија још увек располаже кључним предусловима за успешну трансформацију сектора. Пре свега, природни услови за развој пољопривреде начелно су повољни: већи удео квалитетног обрадивог земљишта него у већини земаља ЕУ, уз агроклиматске услове погодне за производњу широког спектра култура. Рурално становништво јесте у снажном опадању, али је оно још увек релативно бројно за европске стандарде (око 38% у Србији према 25% у ЕУ), па је и то важан потенцијал који може далеко боље да се користи. Најзад, Србија је наследила значајну научну и стручну инфраструктуру за развој пољопривреде, од факултета и института до мреже одгајивачко-селекционих и саветодавних служби. Другим речима, основни проблем српске пољопривреде није у томе што нема основне природне, људске или научно-стручне предуслове за развој, већ у томе што годинама не успева да их претвори у већу продуктивност, конкурентност и додатну вредност. Зато је основно питање ове студије зашто потенцијал за развој пољопривреде деценијама остаје неискоришћен.

Највећа развојна прилика пољопривреде лежи, парадоксално, у структури и величини њеног заостајања за земљама ЕУ. Продуктивност домаће пољопривреде по јединици рада тренутно достиже тек око трећине просека ЕУ, што је превелики заостатак који се не може приписати само нижем општем степену економске развијености Србије већ указује и на специфичне проблеме самог сектора. Велико заостајање видљиво је и код других кључних показатеља пољопривредне производње: млечност по крави упола је мања у односу на ЕУ, приноси по хектару у биљној производњи нижи су за око четвртину (уз знатно већу годишњу нестабилност), структура производње више је окренута ка производима ниже вредности, а механизација је далеко старија. То су, неспорно, лоши показатељи, али у економском смислу, они представљају и „јефтину“ развојну прилику. Србија, дакле, не мора да помера светску технолошку границу у пољопривреди да би

убрзано напредовала – довољно је да ефикасно примени знања и решења која су у другим европским земљама дала резултате. То је најрационалнији и најбржи пут ка напретку домаће пољопривреде. Међутим, и такав пут има бројне изазове.

Србији је потребна суштински другачија аграрна политика, а не већи аграрни буџет. Повољна околност је то што за потребну реформу нису неопходна додатна средства из буџета. Србија већ издваја довољно за пољопривреду, тј. слично као земље ЦИЕ уочи уласка у ЕУ. Проблем је то што се расположиви новац користи по обрасцу који је ЕУ одавно напустила. Око 60% директних плаћања везано је за текућу производњу (наспрам око 12% у ЕУ); еко-шеме (на које ЕУ усмерава четвртину директних плаћања) код нас практично не постоје; редистрибутивне подршке малим и средњим газдинствима нема; а инвестиционе мере су маргиналне и нестабилне. Додатни проблем је то што су прописи о подстицајима мењани преко тридесет пута за само три године, понекад и усред циклуса доделе. Толика неизвесност обесмислила би и најбоље дизајнирана давања, јер се на њих не може ослонити ниједна озбиљна инвестициона одлука.

Међутим, реформа аграрне политике не може се свести само на промену појединачних мера. Оно што је Србији потребно јесте промена читаве логике на којој пољопривредна политика тренутно почива. *Прво*, да се тежиште окрене од краткорочних давања која се брзо потроше без већих ефеката по сектор – ка инвестицијама које ће довести до трајних унапређења. *Друго*, да се аграрна политика унапред усмери на спречавање проблема, а не на „гашење пожара“ кад проблеми ескалирају и кад је већ касно. *Треће*, да се расподела јавних средстава ослободи политичке приоритизације, по којој подршка углавном иде најбројнијим и најгласнијим групама – и усмери тамо где даје највеће ефекте. Такав заокрет не може се извести одједном – реформа мора бити постепена и предвидива, спроведена фазно током читаве деценије, како би и произвођачи и држава имали времена да се прилагоде новим правилима.

Највећи изазов реформе биће изградња оперативних капацитета државе за њено успешно спровођење. Савремена аграрна политика далеко је захтевнија од једноставне исплате субвенција по хектару или грлу. Она подразумева поуздане дигиталне регистре и систем идентификације парцела (IACS/LPIS), ефикасне инспекције и контроле, функционалне лабораторије, али и снажно аналитичко одељење у оквиру Министарства пољопривреде – што захтева одговарајући број стручних и добро обучених људи. То су данас најслабије карике домаћег система. Кључне управе имају око четвртину мање запослених него што је предвиђено, ревизије указују на слабости у систему безбедности хране, а успостављање основних инструмената неопходних за спровођење Заједничке пољопривредне политике ЕУ одвија се знатно спорије него што је планирано. Дobar показатељ тих ограничења представља ИПАРД – једини инструмент који се у Србији већ спроводи по ЕУ правилима. Србија је из претходног програмског периода искористила тек нешто више од половине расположивих средстава, док је нови циклус започела реализацијом од свега десетак процената. То потврђује да највећа препрека више није недостатак новца, па ни добрих решења, већ ограничени и запуштени институционални капацитети за њихово спровођење. Због тога јачање институција мора бити први и основни корак реформе. Улагања у кадрове, дигиталне системе и контролне механизме треба да претходе ширењу нових мера, јер без институција које могу да спроведу реформе, ни најбоље осмишљена аграрна политика неће моћи да промени стварност на терену.

Размере и узроци заостајања домаће пољопривреде

У Србији пољопривреда више не подржава привредни раст. Пољопривреда је традиционална делатност мање додате вредности чија производња по правилу расте спорије од модернијих сектора (ИТ, производња електронских уређаја, фармацевтска индустрија итд.). Због тога временом, у процесу дугорочног економског развоја, њен релативни значај у економији природно опада. На пример, пољопривреда ЕУ је у претходних 10-15 година реално порасла 6%, а остатак привреде 20%.¹ У земљама ЦИЕ-11, које су по нивоу развијености ближе Србији, расла је 11%, а остатак привреде 41%. Дакле, у оба случаја расле су и пољопривреда и остатак привреде, само различитим темпом. Србија, међутим, упадљиво одступа од овог обрасца: реална бруто додата вредност (БДВ) домаће пољопривреде практично је стагнирала (пад од 0,4%), док је остатак привреде имао раст од скоро 40%. Дакле, домаћа пољопривреда не губи на значају само зато што други сектори расту брже, већ и зато што сама не расте, што је суштински неповољнији тренд.

Дугорочни застој у пољопривреди има шире негативне друштвене последице од проблема једног сектора. У Србији пољопривреда и даље има релативно висок економски значај, са учешћем од око 4,5% у БДВ-у, више него двоструко већим од просека ЕУ. Формално и неформално запошљава око 345 хиљада људи, док у раду на пољопривредним газдинствима током године учествује преко 1,1 милион становника. Истовремено, пољопривреда је важан извор прихода и економске активности у руралним крајевима, у којима живи готово 2,5 милиона људи. Поред економске и социјалне улоге, пољопривреда има битну улогу у снабдевању становништва квалитетном и безбедном храном, што је посебно важно у условима све учесталијих климатских екстрема, глобалних криза и поремећаја у ланцима снабдевања.

Спољнотрговински резултати још увек су позитивни, али конкурентност постепено слаби. Србија је традиционално нето извозник пољопривредно-прехранбених производа и у 2025. остварила је суфицит од око 550 милиона евра. Међутим, последњих година увоз расте осетно брже од извоза, што је довело до пада покривености увоза извозом са скоро 183% у периоду 2010-2013. на свега 127% у периоду 2022-2025. године. Притом, у ове податке укључени су и прехранбено-пољопривредни производи попут воде за пиће и цигарета, који нису непосредно везани за домаћи аграр. Без њих, покривеност увоза извозом у посматраном периоду пада на 117%. Посебно забрињава смањење самодовољности у сточарству, будући да домаћа производња појединих категорија меса и млека више није довољна да задовољи ни домаћу потрошњу.

Смањење радне снаге вероватно је највеће ограничење будућег развоја домаће пољопривреде – а решење за њега је убрзано повећање продуктивности. Између два Пописа пољопривреде из 2012. и 2023. укупан обим рада у пољопривреди (мерен годишњим радним јединицама) смањен је за преко 20%, уз истовремени пад руралног становништва од око 14%. Смањење радне снаге највеће је код мањих породичних газдинстава, која чине окосницу домаће пољопривреде. Такође, повећава се и просечна старост лица ангажованих у пољопривреди (учешће носилаца газдинстава старијих од 65 година између два Пописа порасло је са 35% на скоро 45%). Ови трендови нису специфични за Србију и у великој мери су природна последица економског развоја, урбанизације и демографских промена. Пошто

¹ Како би се умањио утицај појединачних сушних и изразито родних година, анализа пореди просечне вредности БДВ-а пољопривреде у периоду 2022-2025. у односу на просек 2010-2013. године.

се наставак ових трендова очекује и у будућности, једини одржив одговор на њих је убрзан раст продуктивности рада, како би мањи број људи могао да произведе већу вредност. Међутим, управо ту Србија знатно заостаје, што се види и кроз споро технолошко обнављање сектора. Чак 90% трактора и три четвртине комбајна старије је од десет година, новије машине већих капацитета чине занемарљив део укупне механизације, а ретки су и најсавременији системи прецизне пољопривреде (*GPS* навођење механизације, дрони, сензори и друго). Без снажнијих инвестиција у модернизацију производње, наставак одлива радне снаге неминовно ће успоравати развој домаће пољопривреде.

Озбиљан структурни проблем домаће пољопривреде јесте и изразита годишња нестабилност производње. Под утицајем суша и других неповољних временских прилика, производња у Србији из године у годину осцилира много више него у већини европских земаља. Примера ради, због временских прилика приноси кукуруза у претходних пет година варирали су између 4,4 тоне (2025. године) и 7,2 тоне (2023. године) по хектару, а велике сезонске осцилације бележе се и код других култура (пшеница, воће, поврће). Оваква нестабилност понуде обично се прелива и на цене хране које у сушним годинама имају снажан пораст. Узрок великих годишњих осцилација нису само све екстремније климатске промене, којима су изложене и друге земље Европе, већ недовољна прилагођеност домаће пољопривреде таквим условима. Зато су за стабилнији и продуктивнији развој пољопривреде нужна већа улагања у наводњавање, противградну заштиту, одводњавање и друге мере адаптације које чувају отпорност сектора.

Србија највише губи у оним сегментима пољопривреде који захтевају најдужи инвестициони хоризонт – што је врло индикативно. Најдубљи заостатак за упоредивим земљама бележи се у областима с дугим циклусом поврата улагања – говедарству, млекарству, вишегодишњим засадама – док се знатно боље држи релативно једноставна, једногодишња производња, попут ратарства. Такав образац није случајан. Управо је производња која захтева вишегодишње планирање најосетљивија на честе измене правила, непредвидивост подстицаја и друге нестабилности аграрне политике. Зато овај образац представља снажан индиректан доказ да је нестабилност система подршке један од кључних проблема домаће пољопривреде. Притом, производња с дугим инвестиционим циклусом по правилу генерише највећу додатну вредност. Нестабилна аграрна политика не само што успорава раст сектора већ га и усмерава ка производима ниже вредности.

Проблем није колико држава издваја, већ шта постојећим средствима постиже

Због специфичности пољопривреде, квалитет државне интервенције више него код других привредних грана одређује њене развојне резултате. Пољопривреда је сектор који се ни у најразвијенијим земљама не препушта у потпуности тржишту. Изложеност временским условима, ценовним осцилацијама, биолошким ризицима и дугим инвестиционим циклусима условљава потребу за континуираном јавном подршком. Уз то, пољопривреду Србије, између осталог, карактерише велики број малих и уситњених газдинстава, недовољна укљученост млађег становништва, демографско пражњење руралних подручја и релативно ниска продуктивност рада. Ниједно од ових ограничења појединачно није непремостива препрека развоју, али је њихова комбинација таква да осетно повећава важност добро осмишљених јавних политика у њиховом решавању.

Постојећи систем државне подршке углавном подржава постојећу структуру пољопривредне производње, а не њену трансформацију. У Србији је приближно 60%

директних плаћања усмерено на производно оријентисане и њима сродне инструменте – премије за млеко, плаћања по грлу и регресе за производне инпуте – док остатак директних подстицаја (око 38%) углавном чине основна доходовна плаћања. Насупрот томе, на производно везана плаћања у ЕУ данас опада свега 12% директних субвенција. Највећи део средстава у ЕУ усмерен је на основну доходовну подршку (51%), уз еко-шеме (24%), редистрибутивна плаћања за прве хектаре (11%) и поменути циљану производну подршку (12%). Другим речима, савремени системи аграрне политике све мање субвенционису обим производње, а све више услове под којима се производња одвија. Такође, у европским земљама, државна подршка условљава се очувањем плодности земљишта, квалитетом производње, безбедношћу хране, мерама које помажу отпорност пољопривреде и очувању животне средине и др. Србија и у овом сегменту заостаје: еколошка и редистрибутивна компонента директних плаћања практично не постоје, па се већина подстицаја и даље додељује без јасне везе са квалитетом производње и дугорочним очувањем производних ресурса.

Изражена доминација директних плаћања у Србији потискује друге једнако важне инструменте аграрне политике. Добра аграрна политика подразумева много више од исплате подстицаја: развој планских и контролних државних институција, очување природних ресурса, јачање инфраструктурне мреже која је предуслов за несметано одвијање пољопривредне производње итд. У Србији, међутим, директна плаћања данас чине преко 80% буџетских субвенција за пољопривреду. Ово ограничава дomet субвенција, а и смањује доступна средства за *активности које обезбеђују квалитет и безбедност* пољопривредно-прехранбених производа (ветеринарски и фитосанитарни систем, лабораторије за контролу квалитета хране, системе следљивости који омогућавају праћење порекла и кретање производа дуж ланца снабдевања, саветодавне службе и друге функције које помажу конкурентност домаће пољопривреде и приступ иностраним тржиштима). Истовремено, занемарују се и *јавне инвестиције у инфраструктуру* које повећавају продуктивност сектора (системе за наводњавање и одводњавање, заштиту од поплава и бујица, локалну друмску инфраструктуру).

Честе измене правила додатно смањују развојне ефекте постојећег система и кредибилитет аграрне политике. Само у периоду 2023-2025. донете су три уредбе о расподели подстицаја, уз чак 34 измене и допуне ових прописа, а правилник о подстицајима за приплодна грла мењан је седам пута, укључујући измене непосредно пре или током периода за подношење захтева. Последње измене, попут накнадног правдања директних плаћања рачунима за репроматеријал, одступају од добрих савремених пракси. У уређеним системима контрола се заснива на дигиталним регистрима, условљености и теренским проверама, а не на административном доказивању појединачних трошкова. Таква неизвесност смањује поверење пољопривредника, отежава инвестиционо планирање и успорава реакције на тржишне сигнале.

Парцијалне корекције више нису довољне – потребна је постепена, али темељна реформа

Постојећи модел аграрне политике достигао је своје границе. Последњих година држава је на изазове у пољопривреди углавном одговарала проширивањем постојећих програма и увођењем нових ад хок мера, док је основна архитектура система остала непромењена. Пошто се узроци проблема не отклањају, сваки озбиљнији сушни период,

ценовни шок или поремећај на тржишту стварају притисак за новим буџетским издвајањима. Због тога ширење постојећих програма (енгл. *more of the same*) више не представља решење. Напротив, оно би временом могло додатно да учврсти структуру подстицаја која је већ показала ограничен дomet у повећању продуктивности, конкурентности и отпорности домаће пољопривреде, а да, с друге стране, додатно и трајно оптерети буџет Србије.

Предност Србије је што реформу може да спроведе без смањења укупне подршке пољопривреди. После више година раста издвајања, аграрни буџет достигао је ниво који одговара степену економске развијености земље. Због тога циљ реформе не би требало да буде ни даље повећање, ни смањење укупне подршке, већ њено постепено реструктурирање унутар постојећег обима јавних средстава. Полазни принцип могао би бити номинално задржавање постојећих програма субвенција, уз постепено увођење нових инструмената. Ови инструменти не би повећали укупан аграрни буџет посматран као удео у БДП-у, већ би овај удео остао стабилан, док би номинална средства расла по стопи раста укупног БДП-а од 6-7% годишње (реални привредни раст 3-4% уз инфлацију од око 3%) и из тог раста финансирани би се нови инструменти. То значи да би се буџет за нове политике у свакој наредној години могао теоријски повећавати за по 70-80 млн евра, што су више него довољна средства за трансформацију давања.

Реформа мора да се спроводи постепено и предвидиво, а не једнократном изменом прописа. Пољопривредна производња се у великој мери заснива на дугим инвестиционим циклусима – од подизања воћњака и винограда до изградње фарми, набавке механизације и унапређења генетског потенцијала – због чега су произвођачима потребни време и предвидивост да би своје пословање прилагодили новим правилима. Истовремено, и сама држава мора постепено развијати институционалне капацитете неопходне за примену сложенијих инструмената аграрне политике и мерење њихових ефеката. Добар пример за то је постојећи модел Заједничке пољопривредне политике ЕУ, који је резултат више од шест деценија реформи, током којих су се циљеви и инструменти аграрне политике непрестано прилагођавали новим економским, технолошким, друштвеним и еколошким изазовима. Отуда и реформа у Србији мора бити довољно постепена да обезбеди стабилност и кредибилитет, али истовремено довољно одлучна да у разумном року промени тежиште аграрне политике ка дугорочном повећању продуктивности, конкурентности и отпорности сектора. Стога предлагемо да се реформа спроведе у три фазе:

- *Прва фаза (1-2 године): стабилизација система.* Приоритет је успостављање предвидивих правила и враћање кредибилитета аграрне политике, уз ограничено увођење нових инструмената (редистрибутивна плаћања, пилот еко-шеме и први програми за добробит животиња). Истовремено, започело би јачање институционалних капацитета неопходних за сложеније мере.
- *Друга фаза (3-5 година): постепена промена структуре подршке.* Како институције буду јачале, тежиште аграрне политике постепено би се померало са производно везаних субвенција ка инвестицијама, редистрибутивним плаћањима, еко-шемама и мерама које подстичу продуктивност, квалитет производње и отпорност сектора.
- *Трећа фаза (6-10 година): успостављање новог модела.* Нови инструменти постали би доминантни, а систем подстицаја постепено би се приближио савременој архитектури Заједничке пољопривредне политике ЕУ, уз прилагођавање специфичностима домаће пољопривреде.

Редослед потеза у реформи није техничко, већ политичко-економско питање – и ту редистрибутивна подршка има битну улогу. Пољопривреда је сектор са великим бројем корисника и високом политичком осетљивошћу, па би нагли прелазак на нови модел неминовно изазвао отпор. Редослед који предлажемо осмишљен је тако да најбројнија група (мала и средња газдинства) има добит од почетка реформе кроз редистрибутивна плаћања за прве хектаре. Тиме се гради кредибилитет и политички капитал за теже кораке који следе: постепено гашење премије за млеко, укидање регреса за инпуте и наглих административних лимита. Искуство ЕУ, укључујући земље региона попут Хрватске, показује да реформе успевају кад се систем мења фазно и уз пажљиво распоређене компензације – а ломе се кад се покушају „преко колена“.

Буџет треба да стабилизује доходак пољопривредника независно од текуће производње, а да награди за циљеве које тржиште не може самостално да обезбеди. Основна плаћања по хектару зато би требало задржати као предвидиву доходовну подршку, али их јасно раздвојити од постојећег регреса за семе. Истовремено, производно везана плаћања и сродне инструменте треба контролисано ограничавати само на секторе у којима постоји јасно структурно оправдање, а не да се користе као трајна надокнада за ниску продуктивност или неповољна тржишна кретања. Тако би произвођачи задржали неопходну сигурност, док би се временом смањивало дејство подстицаја који одлуке о производњи одвајају од тржишних сигнала. Ослобођени буџетски простор би требало постепено усмеравати ка мерама које трајније повећавају способност газдинстава да послују без стално растуће текуће подршке. То пре свега подразумева већа и стабилнија улагања у модернизацију, прераду, управљање ризицима, квалитет и безбедност производа, добробит животиња и очување природних ресурса. Подршка малим и средњим газдинствима треба да ублажи њихов тежи приступ капиталу и немогућност остваривања економије обима, али прагови подобности морају бити осмишљени тако да не подстичу вештачко дељење газдинстава нити успоравају комасацију. Инвестиционе мере треба усмеравати на економски одрживе пројекте с мерљивим ефектом на продуктивност, отпорност или додатну вредност, тј. на пројекте који отклањају стварна уска грла (сама набавка нове механизације или опреме не гарантује да ће газдинство постати успешније).

Предложена архитектура подстицаја усмерена је ка јачању продуктивности, конкурентности и отпорности домаће пољопривреде. Сваки од главних инструмената у том систему имао би јасно дефинисану улогу. Задржавање основних плаћања по хектару обезбедило би стабилнију доходовну подршку за пољопривредна газдинства, док би постепено смањивање производно везаних плаћања и њихово усмеравање ка најосетљивијим секторима смањило изложеност произвођача ценовним и тржишним шоковима. Условљавање све већег дела подршке очувањем земљишта, добробити животиња, квалитета и безбедности производње створило би предуслове за већу конкурентност домаћих производа на захтевнијим тржиштима, а могло би да допринесе и већој отпорности сектора на климатске ризике. Истовремено, редистрибутивна плаћања за прве хектаре ублажила би структурне недостатке са којима се суочавају мала и средња породична газдинства, пре свега немогућност остваривања економије обима и тежи приступ капиталу. Тако осмишљен систем би, између осталог, могао да допринесе успоравању економског и демографског пражњења руралних подручја. Ипак, од предложене реформе не треба очекивати више него што пољопривреда може да пружи: њен циљ није да овај сектор постане главни покретач привредног раста, већ да поново почне да испуњава своје економске, социјалне и стратешке функције.

Већа јавна улагања у инфраструктуру су предуслов да се потенцијали домаће пољопривреде искористе. Као што је већ речено, у Србији су јавне инвестиције у пољопривреди годинама потискиване због доминације директних плаћања, па су бројни инфраструктурни системи остали недовољно развијени. То се посебно односи на системе за наводњавање и одводњавање, једне од најисплативијих инвестиција у условима све учесталијих суша и климатских екстрема. Србија располаже значајним површинама погодним за наводњавање, али системи у јавној својини изграђени су на свега 6% тог потенцијала. Тек око трећине капацитета планираних Акционим планом за 2021-2023. заиста је изграђено, а нови плански циклус касни. Поред тога, неопходно је и редовно одржавање постојеће каналске мреже, која је у бројним подручјима нефункционална услед вишегодишњег запуштања. Додатан проблем представља чињеница да поједини системи (брране, акумулације, црпне станице), иако изграђени, годинама нису стављени у пуну функцију. Поред наводњавања, већа јавна улагања неопходна су и у заштиту од поплава, бујичних токова и града, складишне капацитете, као и локалну путну инфраструктуру, укључујући атарске путеве који утичу на трошкове и организацију производње.

Институције и подаци су темељ реформе, а не њени споредни елементи

Успешна реформа не подразумева само другачије подстицаје, већ и другачију државу – способну да такве подстицаје планира, спроводи и контролише. Савремени системи буџетске подршке захтевају поуздане електронске регистре, ефикасне механизме контроле и снажне стручне службе које могу да обезбеде безбедност и квалитет производа. У том смислу, институције нису пратећи елемент реформе, већ њен предуслов. Без њих се ниједан сложенији инструмент аграрне политике не може успешно спроводити.

Апсолутни приоритет је успостављање основних дигиталних и административних система. То се, пре свега, односи на систем за идентификацију и праћење пољопривредних парцела (IACS/LPIS), али и даљи развој Регистра пољопривредних газдинстава и других информационих система који су с њима повезани. Истовремено, у кратком року неопходно је убрзати комасацију пољопривредног земљишта, која представља један од најважнијих предуслова за повећање продуктивности, ефикасније коришћење механизације и дугорочну модернизацију производње. Иако ће успостављање и одржавање ових система захтевати додатна буџетска средства, њихов годишњи трошак представља занемарљив део укупног аграрног буџета – вишеструко мањи од развојних користи које омогућавају.

Нужно је паралелно јачати кадровске капацитете институција које носе реформу. Добру аграрну политику није могуће успешно осмишљавати ни спроводити без довољног броја стручних људи у ужем министарству, али и у органима у његовом саставу: Управи за аграрна плаћања, Управи за ветерину, фитосанитарним службама и другим специјализованим институцијама. Поред спровођења директних плаћања, контроле стандарда и управљања ризицима, ове институције морају имати капацитет да припремају, анализирају и унапређују мере аграрне политике у складу са променама у сектору, водећи рачуна и о међународној регулативи која се временом усложњава. Озбиљно ограничење за јачање кадровских капацитета представља висока компресија зарада у јавном сектору, што је последица шире постављеног система зарада у државном сектору. Без могућности да се за кључна стручна радна места обезбеде конкурентнији услови рада, тешко је изградити боље институције. Због тога би требало размотрити посебне моделе награђивања за

критичне стручне позиције, по узору на решења која већ постоје у појединим деловима државне управе, попут Пореске управе.

Скупа храна као огледало структурних слабости пољопривреде

Структурне слабости домаће пољопривреде доприносе високој цени хране. Храна у Србији данас кошта готово као у Европској унији (око 96% просека ЕУ), иако је просечан животни стандард становништва приближно упола нижи – тј. БДП по становнику Србије у паритету куповне моћи достиже свега 51,8% просека ЕУ. Висока цена хране није само економско већ и изразито социјално питање. Домаћинства у Србији скоро трећину расхода издвајају за храну, док је код сиромашнијих тај удео још већи. Због тога високе цене хране највише погађају управо становништво с најнижим примањима. То значи да структурне слабости пољопривреде више нису проблем само произвођача већ целог друштва.

Део објашњења овако високих цена налази се у примарној пољопривредној производњи. Произвођачке цене пољопривредних производа у Србији у периоду 2022-2024. достигле су око 87% просека Европске уније, што је осетно више него у земљама ЦИЕ-11 (око 82%). Овако високе цене тешко се могу објаснити већим квалитетом домаћих производа. Напротив, оне пре указују на то да домаћи произвођачи морају да продају по релативно високим ценама како би покрили трошкове своје ниске продуктивности. Притом, управо током последње деценије – у периоду у ком домаћа пољопривреда бележи најизраженију стагнацију и снажан раст аграрних субвенција – цене хране у Србији најбрже су се приближавале нивоу ЕУ. С друге стране, у земљама ЦИЕ такође је постојао раст цена хране (што јесте глобални тренд), али је он био праћен инвестицијама, растом приноса и производње у пољопривреди, што је омогућило да се добар део трошkových притисака ублажи кроз већу понуду. Посебно је индикативно то што су високе цене хране у Србији најизраженије код сточарских производа, односно у делу производње у ком су структурни проблеми домаће пољопривреде најдубљи. То указује да највећи ценовни притисци настају у оним деловима пољопривреде у којима је домаћа понуда највише ослабила.

Ценовни притисци такође настају и пре и после примарне пољопривредне производње. Узводно од пољопривреде, високе цене хране подстичу скуп инпуту. Цене минералних ђубрива у Србији порасле су у периоду 2020-2025. за око 95%, наспрам око 60% у ЕУ и ЦИЕ, углавном због високо концентрисаног тржишта (свега неколико произвођача и великих увозника) и дугог ланца посредника до пољопривредника. Сличне аномалије постоје код семенског материјала и средстава за заштиту биља, чији се увоз углавном одвија преко малог броја ексклузивних дистрибутера. Низводно од пољопривреде, високе цене хране „зидају“ се и у преради, дистрибуцији и малопродаји. На то указује разлика између нивоа произвођачких цена (87% просека ЕУ) и малопродајних цена хране (готово 96% просека ЕУ). Анализе показују и асиметрију у преносу цена будући да поскупљења у некој од карика ланца снабдевања брзо и готово у потпуности стижу до потрошача, док се каснија појефтињења преносе споро и непотпуно. Због тога би било погрешно високе цене хране објашњавати искључиво слабостима пољопривреде – али подједнако погрешно било би занемарити то да значајан део проблема настаје већ у самој производњи и око ње.

Трајно решење захтева истовремене реформе на више места у ланцу снабдевања храном. С једне стране, неопходно је повећати продуктивност и конкурентност домаће

пољопривреде кроз свеобухватну реформу аграрне политике, о чему смо до сада говорили. С друге стране, потребно је унапредити функционисање тржишта пре и након примарне производње ради ублажавања ценовних притисака, за шта предлажемо три конкретна правца. Први је системска транспарентност цена: успостављање домаћег система за праћење цена и маржи дуж читавог ланца – од инпута, преко откупа и прераде, до малопродаје – по узору на праксу ЕУ (нпр. Француска државна опсерваторија за цене и марже прехранбених производа већ деценију подноси детаљне годишње извештаје парламенту). Други је јачање преговарачке позиције произвођача: доследна примена обавезних уговора између пољопривредника и откупљивача, који су уведени почетком 2026, преко ојачаних инспекција. Такође, вредело би размотрити и мере за подстицање удруживања произвођача, чиме мали произвођачи заједничким наступом добијају преговарачку моћ и при набавци инпута и при пласману робе. Трећи је јачање заједничке логистичке инфраструктуре – силоса, хладњача и других складишних капацитета – чиме би пољопривредници добили већу флексибилност у избору тренутка продаје уз смањење притиска да робу пласирају одмах након жетве, по ниским откупним ценама.

Реформа аграрне политике зато није само секторско, већ прворазредно економско и социјално питање. Канали кроз које се данас плаћа цена неуспешне политике – буџет, привредни раст и трошкови живота грађана – исти су они кроз које би се враћала добит од успешне реформе. Јавни новац који се уместо одржавања постојећег стања усмери ка расту продуктивности – довео би до тога да сектор који успорава привреду почне поново да је подупире. Поред тога, стабилнија и обилнија домаћа понуда учинила би храну приступачнијом. У земљи у којој је храна један од највећих појединачних трошкова домаћинства, мало који економски програм може тако непосредно да подигне животни стандард као успешна аграрна реформа – и то највише управо оним грађанима који најтеже састављају крај с крајем. У томе је и крајњи смисао реформе предложене у овој студији: она почиње у аграрном буџету и на њиви, а њени резултати мериће се, између осталог, и растом животног стандарда грађана.

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

АП – аутономна покрајина
АПВ – Аутономна покрајина Војводина
АПД – Анкета о потрошњи домаћинстава
АРС – Анкета о радној снази
БДВ – бруто додата вредност
БДП – бруто домаћи производ
ГРЈ – годишња радна јединица
ДНРЛ – Дирекција за националне референтне лабораторије
ДРИ – Државна ревизорска институција
ЕУ – Европска унија
ЕУ-10 – десет држава које су приступиле Европској унији 2004. године
ЕУ-27 – Европска унија са 27 држава чланица
ЕУ-28 – Европска унија са 28 држава чланица, пре изласка Уједињеног Краљевства
ЕРП – економски рачуни пољопривреде
ЗПП – Заједничка пољопривредна политика Европске уније
ИПА (IPA) – Инструмент претприступне помоћи (*Instrument for Pre-accession Assistance*)
ИПАРД (IPARD) – Инструмент претприступне помоћи за рурални развој (*Instrument for Pre-accession Assistance for Rural Development*)
ИТ – информационе технологије
МППШВ – Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде
НИС – Нафтна индустрија Србије
ОЕЦД (OECD) – Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)
ПДВ – порез на додату вредност
ППС (PPS) – стандард куповне моћи (*Purchasing Power Standard*)
РДВ – Републичка дирекција за воде
РЗС – Републички завод за статистику
РПГ – Регистар пољопривредних газдинстава
РС – Република Србија
РСД – српски динар, међународна ознака валуте
СМТК – Стандардна међународна трговинска класификација
ЦИЕ – Централна и Источна Европа
ЦИЕ-11 – група једанаест држава Централне и Источне Европе, чланица Европске уније, коришћена као упоредна група у анализи
АНС – подручја са природним или другим специфичним ограничењима (*Areas of Natural Constraints*)
BISS – основна доходовна подршка за одрживост (*Basic Income Support for Sustainability*)
САР – Заједничка пољопривредна политика Европске уније (*Common Agricultural Policy*); енглеска скраћеница за ЗПП
CIS – производно везана доходовна подршка (*Coupled Income Support*)
COMEXT – Евростатова база података о међународној трговини робом
CRISS – комплементарна редистрибутивна доходовна подршка за одрживост (*Complementary Redistributive Income Support for Sustainability*)
EAFRD – Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development*)

EAGF – Европски гаранцијски фонд за пољопривреду (*European Agricultural Guarantee Fund*)

EAA – економски рачуни пољопривреде (*Economic Accounts for Agriculture*)

EC – Европска комисија (*European Commission*)

EUR – евро, међународна ознака валуте

FAO – Организација Уједињених нација за храну и пољопривреду (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

FAOSTAT – статистичка база података Организације Уједињених нација за храну и пољопривреду

FSS – истраживање структуре пољопривредних газдинстава (*Farm Structure Survey*)

GAEC – добри пољопривредни и еколошки услови (*Good Agricultural and Environmental Conditions*)

GPS – глобални позициони систем (*Global Positioning System*)

IACS – Интегрисани систем администрације и контроле (*Integrated Administration and Control System*)

LEADER – приступ локалном руралном развоју заснован на локалним акционим групама и развојним стратегијама које иницира локална заједница

LFA – подручја са ограниченим могућностима за пољопривредну производњу (*Less Favoured Areas*)

LPIS – Систем за идентификацију пољопривредних парцела (*Land Parcel Identification System*)

NACE – Статистичка класификација економских делатности у Европској заједници (*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*)

OECD – Организација за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

SITC – Стандардна међународна трговинска класификација (*Standard International Trade Classification*)

SMR – прописани захтеви управљања (*Statutory Management Requirements*)

SSR – стопа самодовољности (*Self-Sufficiency Ratio*)

WTO – Светска трговинска организација (*World Trade Organization*)

YF – подршка младим пољопривредницима (*Young Farmers*)

I СТРУКТУРНА ДИЈАГНОЗА ПОЉОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

1. Економски значај пољопривреде у привреди Србије: пресек и трендови

1.1. Макроекономски аспект пољопривреде

Пољопривреда је – поред економског значаја – уједно и стуб руралног живота, извор егзистенције за велики део становништва и стратешки важан сектор који омогућава земљи да се прехрани сопственим снагама. Према процени РЗС-а за 2024, у руралним подручјима Србије живи око 2,5 милиона становника, што чини готово 38% укупне популације земље. За велики део тог становништва пољопривреда представља важан извор прихода – и често је кључна привредна активност која омогућава да руралне средине остану економски и демографски одрживе. Значај пољопривреде за живот становништва потврђују и подаци Анкете о радној снази (АРС), према којима је у 2025. у овом сектору било ангажовано око 345 хиљада људи, односно приближно 12% укупно запослених у Србији (укључујући и формално и неформално запослење). Имајући у виду њихову старосну и квалификациону структуру,² добар део ових људи тешко може да се укључи у друге сегменте тржишта рада, што наглашава важну социјалну димензију овог сектора. Пољопривреда има и изражену стратешку улогу. Развијена домаћа производња хране обезбеђује сигурност снабдевања становништва основним животним намирницама и смањује зависност од увоза. У времену све чешћих глобалних криза, поремећаја у ланцима снабдевања и климатских екстрема, способност земље да сама обезбеди храну постаје питање шире друштвене и економске стабилности. Уз све то, квалитетна и здравствено безбедна храна непосредно утиче и на квалитет живота и здравље становништва. Иако ћемо се у овој студији углавном бавити економским контекстом, важно је истаћи да дугорочни производни трендови пољопривреде и способност постојеће аграрне политике да подржи њен развој представљају питање које далеко превазилази уско економске оквири.

Упркос широком друштвеном и стратешком значају, пољопривреда у економској структури Србије не спада међу највеће секторе привреде. Стандардна мера за оцену економског значаја неке делатности у привреди јесте њено учешће у укупној бруто додатој вредности (БДВ). По том критеријуму, пољопривреда може да се оцени као сектор умерене величине у Србији – с учешћем од 4,5% у укупном БДВ-у у периоду 2022–2025. године.³ Да би овај податак постао нешто јаснији, корисно је сместити га у контекст. Пољопривреда је, с једне стране, знатно мања од водећих сектора у домаћој привреди, попут прерађивачке индустрије и трговине. С друге стране, већа је од рударства, производње електричне енергије, туризма и угоститељства. Реч је, дакле, о сектору који свакако није на маргинама привреде, али не доминира у њој – по својој величини најближи је секторима финансијске делатности (банкарство и осигурање) или саобраћаја и складиштења.

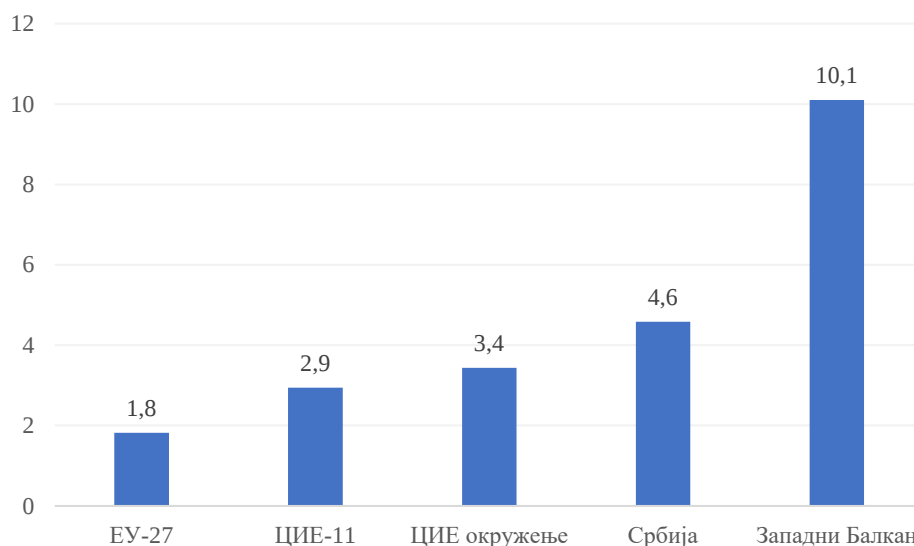
У односу на земље ЕУ, Србија има приметно већи значај пољопривреде у укупној економији. Подаци за европске земље показују одређену правилност – мање

² Готово свака трећа особа у руралној популацији има 60 или више година, а подаци из последњег Пописа становништва указују на огромну разлику у образовној структури урбаног и руралног становништва Србије.

³ Учешће пољопривреде у БДВ-у варира из године у годину јер пољопривредна производња зависи од временских прилика – сушна или родна година значајно мењају резултат. Зато је за оцену структурних показатеља пољопривреде аналитички исправно гледати вишегодишње просеке а не појединачне године.

економски развијене земље обично имају веће учешће пољопривреде у својој привреди (Графикон 1). Тако је учешће пољопривреде у укупном БДВ-у Европске уније (ЕУ) у периоду 2022-2025. износило 1,8% – што је скоро три пута мање него у Србији. Разлика у односу на Србију приметно се смањује кад се одвојено посматрају земље из Централне и Источне Европе (ЦИЕ-11), које су по степену економског развоја нешто ближе Србији. Код њих је учешће пољопривреде у БДВ-у износило 2,9% при чему је у земљама ЕУ из непосредног окружења (Бугарска, Хрватска и Румунија) оно било 3,4%. На другом крају спектра, земље Западног Балкана (без Србије) имају учешће пољопривреде у привреди од преко 10% у просеку.⁴ Уочену правилност важно је исправно тумачити. Веће учешће у БДВ-у није уједно показатељ и веће развијености пољопривреде. Заправо најчешћи случај је обрнут – да земље с најразвијенијом пољопривредом имају веома ниско учешће ове делатности у укупној економији. То добро илуструју Немачка, Данска и Холандија, које се убрајају у земље с најразвијенијом пољопривредом, а у њиховом БДВ-у пољопривреда учествује са свега 1,0%, 1,2% и 1,9% (респективно). Објашњење за овај резултат прилично је једноставно. Пољопривреда је традиционална делатност релативно ниске и ограничене додате вредности, па у развијеним привредама природно губи на релативном значају будући да су далеко заступљеније делатности с већом додатом вредношћу. Зато, ниско учешће пољопривреде у БДВ-у у земљама Западне Европе не значи да је пољопривреда неразвијена или запостављена.

Графикон 1. Србија, земље ЕУ и земље Западног Балкана. Учешће пољопривреде у укупној привреди, просек 2022–2025.



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

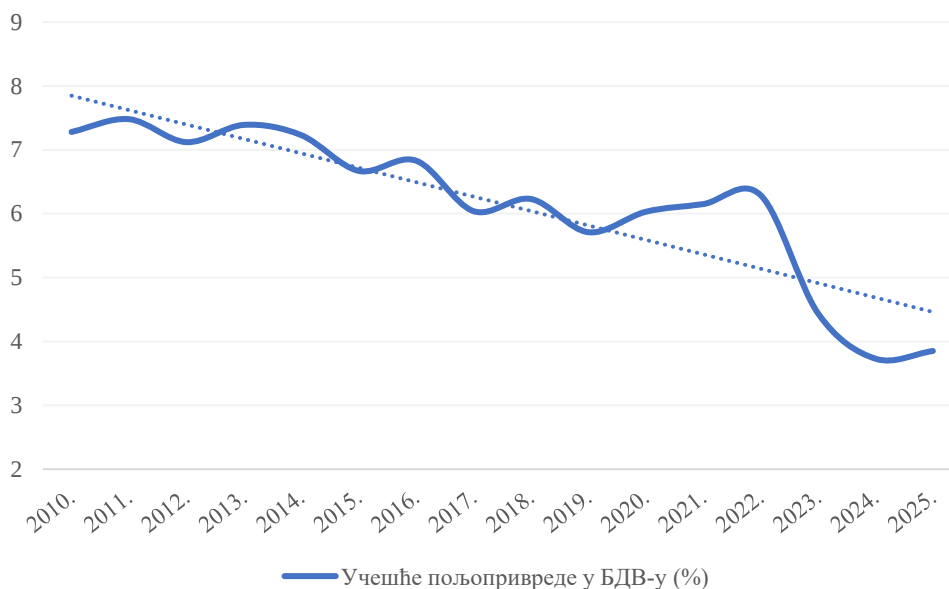
Напомене: 1) вредности за групе земаља (ЦИЕ, Окружење, Западни Балкан) израчунате су као пондерисани просеци; 2) за земље Западног Балкана узето је просечно учешће пољопривреде у периоду 2022–2024. јер нису доступни подаци за све земље за 2025. годину.

⁴ Земље Западног Балкана углавном смо изостављали из каснијих детаљнијих анализа због непотпуних статистичких података.

Пољопривреда не може да буде главни покретач привредног развоја Србије, али би могла тај развој у знатној мери да подржи. Као што смо показали, у развијеним европским економијама пољопривреда више нема централно место у структури привреде. Међутим, она и даље представља важан и стабилан сектор који подржава развој прехранбене индустрије, извоза и економске одрживости руралних подручја. Сличну улогу пољопривреда би могла да има и у Србији – али за то је неопходно да остварује стабилан раст производње и постепено смањује заостатак у продуктивности у односу на ЕУ земље. Да ли, и у којој мери се то заиста и дешава кључна су питања којима ћемо се бавити у наставку анализе.

Учешће пољопривреде у БДВ-у Србије систематски опада с годинама. Остварени БДВ пољопривреде изузетно је нестабилан по годинама (услед метеоролошких флукуација и ценовних поремећаја типичних за аграрни сектор). Међутим, у дужем року може да се препозна јасан образац смањивања значаја пољопривреде у привреди Србије (Графикон 2). Почетком две хиљадитих учешће пољопривреде у привреди превазилазило је 10%, али већ је 2003. постало једноцифрено. Тај тренд настављен је и у наредним деценијама, уз повремене осцилације условљене dobrим или лошим пољопривредним сезонама, тако да је према последњим проценама у 2025. години пољопривреда чинила свега 3,9% укупног БДВ-а Србије.⁵

Графикон 2. Учешће пољопривреде у БДВ-у Србије по годинама, 2010-2025. године



Извор: Фискални савет на основу података РЗС

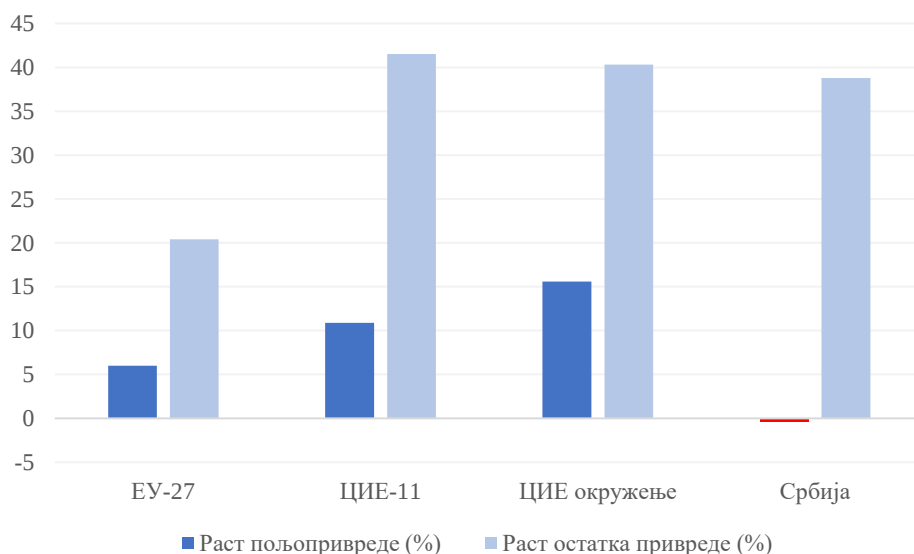
Систематски пад учешћа пољопривреде у привреди не мора бити лош знак – кључно је разумети због чега до њега долази. Сам по себи, пад релативног значаја пољопривреде у привреди очекивана је последица економског напретка. Наиме, уобичајени образац структурне трансформације земаља из средње развијених у високо развијене јесте да најснажнији раст имају напредни сектори веће додате вредности – а да пољопривреда, као традиционална делатност, бележи умерене стопе раста. Таква структура раста онда води

⁵ Наравно, требало би водити рачуна о томе да је 2025. била сушна година, па је производња била испод дугорочног тренда (Графикон 2).

постепеном и контролисаном смањењу значаја пољопривреде у укупној економији. Управо тај образац може се препознати у земљама ЕУ и ЦИЕ (Графикон 3): 1) у ЕУ је реални БДВ пољопривреде у посматраном периоду⁶ порастао за 6%, а остатка привреде за 20%; 2) у ЦИЕ-11 пољопривреда је расла 11% уз раст остатка привреде од 41%; 3) у непосредном ЕУ окружењу Србије пољопривреда је расла за 16%, а остатак привреде за 40%. У свим тим земљама оба сегмента привреде расту – пољопривреда само нешто спорије него остатак привреде – па учешће пољопривреде у БДВ-у постепено пада.

У Србији, међутим, пољопривреда дужи временски период бележи стагнацију, а не раст. У Графикону 3. јасно се види да Србија одступа од обрасца земаља ЕУ и ЦИЕ. У посматраном периоду реални БДВ пољопривреде Србије практично је остао непромењен – тачније, забележен је пад од 0,4% – док је остатак привреде имао раст од 39%. Другим речима, у Србији пољопривреда не губи на релативном значају само зато што остатак привреде расте брже – већ и зато што сама пољопривреда стагнира. Ово је квалитативно другачији и знатно лошији тренд него у земљама ЕУ. Уместо да умереним растом подупире економски развој земље, пољопривреда у Србији тај развој кочи.

Графикон 3. Србија и земље ЕУ. Реални раст пољопривреде и раст остатка привреде, просек 2022–2025. у односу на просек 2010–2013. године



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Стагнација пољопривреде у Србији у великој мери је одраз неуспеха аграрне политике – јер ниједан други производни сектор није у толикој мери ослоњен на државну подршку. Пољопривреда је специфичан сектор по томе што државна подршка у њој игра сасвим другачију улогу него у осталим делатностима. У Србији субвенције пољопривреди тренутно износе око 1% БДП-а – тј. отприлике четвртину до трећине укупне годишње вредности коју сектор сам производи.⁷ Нема другог производног сектора у Србији с тако интензивном државном подршком у односу на сопствену производњу. Исту слику

⁶ Да бисмо смањили утицај годишње волатилности пољопривредне производње поредили смо просек 2022–2025, с просеком 2010–2013. године и истог принципа смо се придржавали у већини анализа у овом поглављу.

⁷ Скрећемо пажњу да смо пољопривредну производњу изражавали у процентима БДВ-а, а субвенције у процентима БДП-а што нису исте величине (БДВ чини око 85% БДП-а).

препознајемо и у земљама ЕУ, где је пољопривреда традиционално међу највише субвенционисаним делатностима. Из тога следи важан закључак: релативно лоши резултати у пољопривреди нису само одраз тржишних сила већ су у великој мери одраз и квалитета аграрне политике коју води држава. Притом, зависност пољопривреде од државе не своди се само на субвенције – она обухвата и специфичну и сложену регулативу, уређеност тржишта и квалитет институционалног окружења које држава обезбеђује.

Раст субвенција последњих година углавном није био мотивисан развојем пољопривреде, већ је представљао покушај ублажавања све израженијих проблема. У економски успешним аграрним системима повећање државне подршке обично прати раст производње, продуктивности и инвестиција – односно то служи као инструмент за даље унапређење сектора. У Србији је, међутим, динамика у последњим годинама била обрнута. Стагнација производње, уз све чешће кризе у појединим сегментима пољопривреде – по правилу су изнуђивали додатне интервенције државе и повећање субвенција ради „гашења пожара“. Због тога раст буџетских издвајања за пољопривреду у Србији није нужно био праћен и побољшањем производних резултата. Напротив, у великом броју случајева повећање подршке представљало је реакцију на већ настале структурне проблеме, а не део јасно осмишљене развојне политике. Управо то представља можда и највећу, суштинску разлику између домаће аграрне политике и успешнијих европских модела, у којима државна подршка превасходно има развојну, а не кризно-социјалну функцију. Детаљна анализа фискалних аспеката аграрне политике у Србији и препоруке за њено унапређење предмет су посебног дела ове студије, а ово поглавље усредсређено је на детаљнију анализу пољопривредне производње.

1.2. Однос пољопривреде и прехранбене индустрије

Пољопривредна производња ретко завршава директно на трпези потрошача – она претходно обично пролази кроз ланац прераде у ком је следећа карика прехранбена индустрија. Прехранбена индустрија обухвата производњу хране, производњу пића и производњу дуванских производа (*NACE* области *C10–C12*).⁸ Разлог зашто анализу пољопривреде природно на допуњујемо кратком анализом прехранбене индустрије је њихова природна повезаност која може да расветли и кретања пољопривредне производње. На пример, динамика раста прехранбене индустрије може да укаже на то да ли је криза у овом сегменту можда кочила напредак примарне пољопривреде – или је, обрнуто, стагнација пољопривреде била та која је ограничавала развој прерађивачке индустрије.

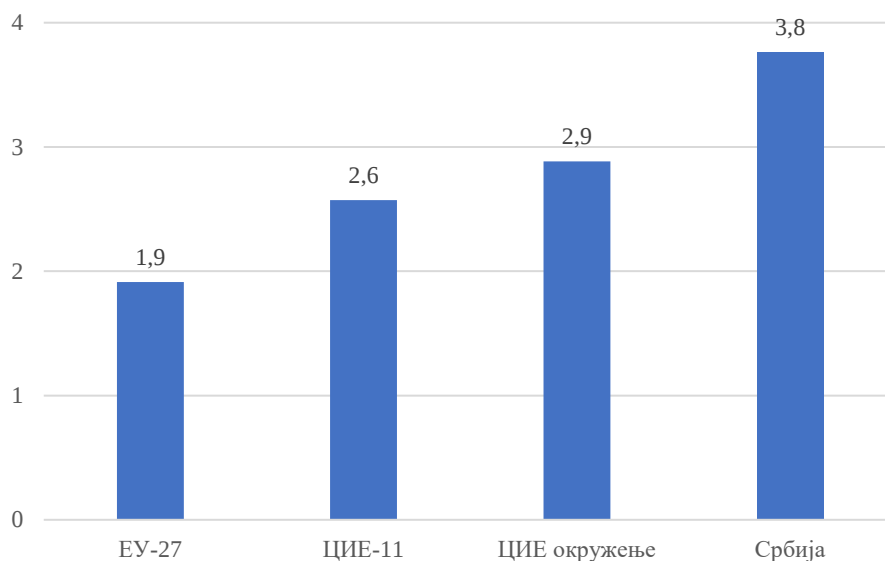
Учешће прехранбене индустрије у привреди Србије нешто је веће него у земљама ЕУ – што прати исти образац као и код примарне пољопривреде. У периоду 2022-2024. године⁹ учешће прехранбене индустрије у БДВ-у Србије износило је 3,8%, наспрам 1,9% у ЕУ-27 и 2,6% у земљама ЦИЕ-11 (Графикон 4). Међутим, и овде би требало имати у виду да се прехранбена индустрија убраја у тзв. традиционалне делатности које су у богатијим економијама мање заступљене. Због тога је веће учешће у БДВ-у обично индикација мање развијености укупне економије, а не толико добрих перформанси прехранбене индустрије. Управо то је случај у Србији. Остварена додата вредност по

⁸ *NACE - Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*. У статистици Евростата најчешће се ове три области приказују агрегирано: *C10-12*.

⁹ За прехранбену индустрију, која је подсектор прерађивачке индустрије, нису још увек доступни подаци за 2025. годину.

запосленом у прехранбеној индустрији ЕУ износи 54.400 EUR годишње, а у Србији свега 17.200 EUR. То показује да се веће учешће прехранбене индустрије у привреди Србије првенствено може приписати нижем општем нивоу развијености домаће привреде, а не ванредно добром стању у овој делатности.

Графикон 4. Србија и земље ЕУ. Учешће прехранбене индустрије у укупној привреди, просек 2022–2024. године (%)

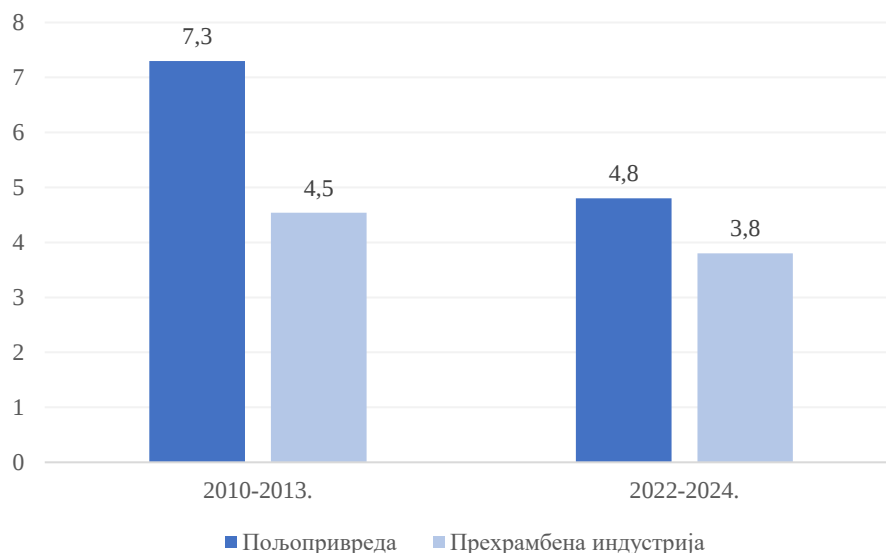


Извор: Фискални савет на основу података Евростата

На први поглед, реални раст прехранбене индустрије у претходних 10-15 година делује солидно – али кад се склоне дувански производи, резултат постаје знатно скромнији. Прехранбена индустрија Србије остварила је кумулативни реални раст од 11,8% у периоду 2022-2024. у односу на период 2010-2013. године (око 1,1% годишње). У поређењу с потпуном стагнацијом пољопривреде, то изгледа знатно повољније – а у поређењу са ЕУ (10,2%) и ЦИЕ-11 (6,5%), Србија чак и предњачи. Међутим, добар део раста у Србији потиче од снажне експанзије производње дуванских производа, која је у посматраном периоду реално порасла око 89%. Без дуванске компоненте, кумулативни раст прехранбене индустрије у Србији износио би свега 6,9%, тј. 0,8% годишње, што је прилично неубедљив резултат.

Прехранбена индустрија у Србији не користи свој потенцијал за бржи раст. Два су главна канала преко којих би прехранбена индустрија могла да остварује убрзани раст. Први се односи на унутрашња унапређења и инвестиције у савремену опрему, које би довеле да смањења великог заостатка у продуктивности у односу на ЕУ. Наиме, тај велики заостатак уједно представља и потенцијал за убрзано сустизање (што развијенијим привредама које немају велики заостатак у продуктивности више није доступно). Други основ за убрзан раст прехранбене индустрије је боља интеграција с примарном пољопривредном производњом, о чему ће више речи бити у наставку. Као основ за ту анализу послужиће Графикон 5. у ком су упоредо приказане величина пољопривреде и величина прехранбене индустрије у различитим периодима (мерене као учешће у укупном БДВ-у).

Графикон 5. Учешће пољопривреде и прехранбене индустрије у привреди Србије, просек 2022-2024. у односу на просек 2010-2013. године (% укупног БДВ-а)



Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а.

Однос пољопривреде и прехранбене индустрије током времена открива структурну слабост – и упозорава на будуће ризике. У периоду 2010–2013. учешће пољопривреде у БДВ-у Србије премашивало је за преко 50% учешће прехранбене индустрије (Графикон 5). То је био прилично неуобичајен однос – у земљама ЕУ ова два сектора по правилу имају приближно исту величину. Највероватније објашњење за ову разлику јесте то што је велики део примарне пољопривредне производње Србије завршавао у извозу без прераде, уместо да се употреби као сировина за производњу прерађевина веће додате вредности. Ти вишкови односили су се пре свега на жита (уз неколико врста воћа и индустријског биља), а њихова природна развојна употреба била би прерада кроз сточарство – односно коришћење жита као сточне хране и извоз меса и месних прерађевина веће додате вредности, уместо извоза зрна и производа ниске фазе прераде. Велики вишкови пољопривредне производње били су уједно и (пропуштена) развојна шанса прехранбене индустрије – јер се на бази њих могао градити знатно снажнији прерађивачки сектор уз убрзане стопе раста. Међутим, уместо снажнијег развоја прерађивачког сектора, Србија је у претходних 10–15 година добила комбинацију стагнације пољопривреде и скромног раста прехранбене индустрије. Због тога су се величине ова два сектора временом постепено приближиле. То указује да је изгубљен знатан део некадашњих „вишкова“ примарне производње на којима је прехранбена индустрија могла да гради бржи раст.

Прехрамбена индустрија ипак није главни узрок проблема пољопривреде – али постоји реалан ризик да убрзо постане њена жртва. Скроман раст прехранбене индустрије који је далеко испод њеног потенцијала, свакако није задовољавајући резултат. Међутим, он је ипак био знатно бољи од оног који је имала пољопривреда, што указује да прехранбена индустрија није била основни генератор проблема у пољопривредној производњи (мада је могуће да је у појединачним ситуацијама доприносила ширењу одређених проблема, нпр. у скорошњој кризи млекарства). Уколико се трендови из претходних година наставе, домаћа прехранбена индустрија могла би да буде суочена са мањком домаћих сировина. У том случају домаћи прерађивачи били би приморани да

постану зависни од увоза, или би их криза у пољопривредној производњи повукла за собом, што би било још горе. Тако би прехранбена индустрија у будућности лако могла да се нађе у улози жртве заједно с примарном пољопривредом. Због тога потребни преокрет у пољопривредним трендовима добија још већу важност – јер ће се тако очувати и домаћа прехранбена индустрија.

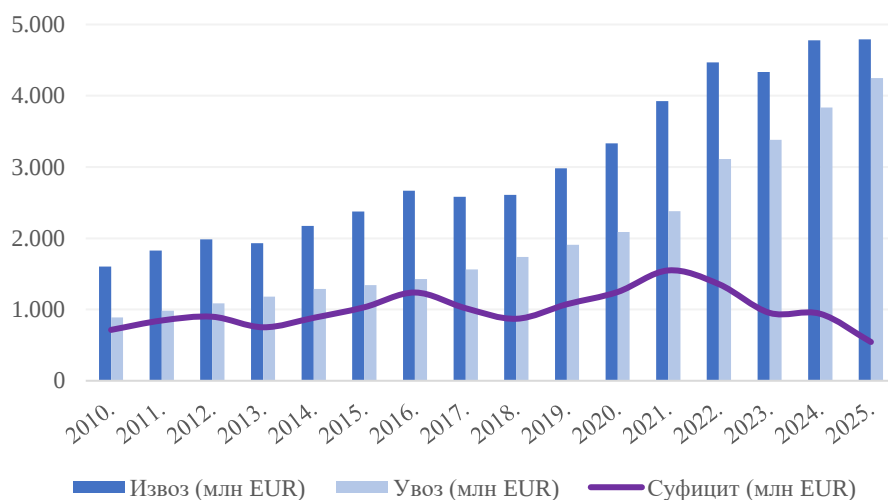
1.3. Спољнотрговинска размена пољопривредно-прехранбених производа

Србија је традиционално нето извозник пољопривредно-прехранбених производа. Трговинска размена пољопривредним производима (и прерађевинама) додатни је макро показатељ који указује на стање и трендове пољопривредне производње у Србији, као и на међународну конкурентност домаћих производа. У овој секцији зато детаљније анализирамо извоз и увоз пољопривредних и прехранбених производа. Ради упоредивости података за Србију и за земље ЕУ, коришћена је иста Евростатова база података (*COMEXT, ds-059331*), која приказује извоз и увоз појединачних производа у еврима по класификацији *SITC (Standard International Trade Classification)*.¹⁰ Обухваћене групе производа су: *SITC 0* (непрерађена и прерађена храна и живе животиње), *SITC 1* (пића и дуван) и *SITC 4* (животињска и биљна уља и масти). У Графикону 6. приказани су извоз, увоз и трговински биланс Србије у размени пољопривредно-прехранбених производа од 2010. до 2025. године. Ту се види да је Србија током читавог периода остваривала суфицит у спољнотрговинској размени прехранбених производа.¹¹ Нето извоз је у посматраном периоду 2010-2025. у просеку износио око 1 млрд евра достижући максимум у 2021. години (око 1,5 млрд евра) и минимум у 2025. години (око 550 млн евра).

¹⁰ Српски превод: Стандардна међународна трговинска класификација (СМТК). Напомињемо да РЗС има своју серију података о спољнотрговинској размени Србије по истој класификацији која показује нешто већи суфицит од података Евростата. За ову анализу определили смо се ипак да користимо само податке Евростата јер ту постоји дужа серија, а постоје подаци и за друге земље по истој методологији на основу којих се могу радити упоредне анализе. Важно је нагласити да су и поред нешто другачијих апсолутних података, трендови добијени из базе РЗС-а и из базе Евростата идентични, тако да и коришћење различитих података упућује на идентичне закључке.

¹¹ Ради краћег писања у овом одељку ћемо под прехранбеним производима подразумевати све обухваћене категорије пољопривредно-прехранбених производа (*SITC 0, SITC 1 и SITC 4*).

Графикон 6. Србија, извоз и увоз пољопривредно-прехрамбених производа, 2010-2025. године



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

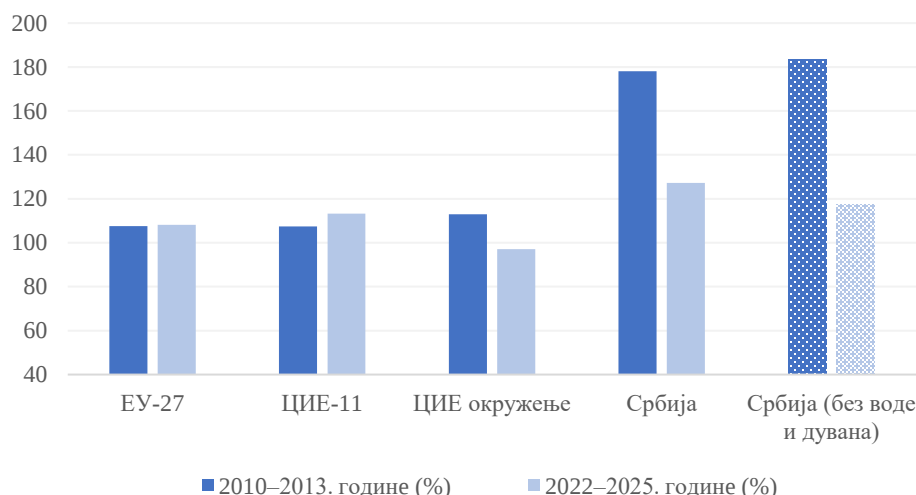
Увоз пољопривредно-прехрамбених производа систематски је растао знатно брже од извоза. Кад се одвојено гледају трендови извоза и увоза, открива се нешто неповољнија слика по Србију од посматрања само суфицита у размени. Наиме, иако су и извоз и увоз имали релативно брз раст у еврима, раст увоза био далеко бржи. Просечан извоз прехрамбених производа у периоду 2010-2013. износио је око 1,8 млрд евра годишње, док је у периоду 2022-2025. порастао на око 4,6 млрд евра (повећање од 2,5 пута).¹² Увоз је, међутим, у истом периоду порастао преко 3,5 пута (с око 1 млрд евра на 3,6 млрд евра). Интересантно је приметити и то да прехрамбени производи постепено губе релативни значај у укупном извозу земље. У периоду 2010-2013. они су чинили 22% укупног робног извоза земље – док је тај проценат у периоду 2022-2025. пао на око 16%. Увоз прехрамбених производа у исто време је благо повећао свој значај – са око 8% укупног робног увоза на око 10%.

Услед знатно бржег раста увоза од извоза, покривеност увоза извозом у посматраном периоду снажно је опала. Поред апсолутних вредности извоза и увоза, корисно је погледати и покривеност увоза извозом – меру која показује колики проценат увоза земља покрива сопственим извозом. Вредност изнад 100% значи да земља извози више него што увози. За разлику од просека ЕУ, где је покривеност увоза извозом прехрамбених производа структурно близу 100% – тј. увоз и извоз су приближно уравнотежени – Србија традиционално ужива знатно повољнији статус нето извозника у овој категорији производа (Графикон 7). Тако је покривеност увоза извозом прехрамбених производа у базном периоду (просек 2010–2013) у Србији износила скоро 180%, односно извозила је 1,8 евра хране на сваки увезени евро. Међутим, овај однос пао је 2022-2025. на свега 127%, што представља пад од преко 50 процентних поена (Графикон 7). Ништа слично

¹² Иако раст извоза у еврима од 2,5 пута делује на први поглед импресивно, знатан део овог раста може се приписати расту цене хране а не извезених количина (исто важи и за увоз). Подсећамо и на то да је укупан робни извоз Србије у еврима у посматраном периоду порастао око 3,3 пута, што додатно релативизује брзину раста извоза прехрамбених производа.

није се дешавало у земљама ЕУ. Код њих је покривеност увоза извозом у посматраном периоду остала релативно стабилна.

Графикон 7. Србија и земље ЕУ – покривеност увоза извозом прехранбених производа (просек 2022-2025 у односу на просек 2010-2013. године)



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Детаљнија анализа открива да су стварни трендови у спољнотрговинској размени прехранбених производа још неповољнији него што сугеришу агрегирани подаци. Кад се анализа спусти на ниво појединачних производа, испоставља се да су неки од извозно најпропулзивнијих производа веома слабо или нимало повезани са домаћом пољопривредном производњом, попут воде за пиће или дувана. Најупечатљивији пример је управо дукан. Извоз дуканских производа порастао је у посматраном периоду са око 50 на око 550 млн евра годишње, а трговински биланс прешао је из дефицита од око 30 млн евра у суфицит од 215 млн евра. Овај резултат, међутим, не указује на развој домаће пољопривреде, већ је пре свега последица повећане прераде страног дувана у домаћим погонима. Без дувана и воде за пиће – производа чији спољнотрговински резултати не одражавају стање аграрног сектора – трговинска позиција Србије изгледала би приметно неповољније. На пример, пад покривености увоза извозом у посматраном периоду не би више износио 50 п.п. већ би износио чак 65 процентних поена (Графикон 7).

Највеће негативне промене Србија је имала у спољнотрговинској размени производа животињског порекла. У посматраном периоду, дошло је до структурне промене у спољној трговини производима животињског порекла. Месо је из суфицита од 8 млн евра прешло у дефицит од 190 млн евра, док су млечни производи и јаја из суфицита од 20 млн евра прешли у дефицит од 39 млн евра. Другим речима, Србија је у ове производе некада извозила више него што је увозила, а данас је постала нето увозник. С друге стране, биљни производи углавном су задржали своју спољнотрговинску позицију – суфицит у житарицама је порастао са 457 на 548 млн евра, а сличан раст суфицита бележе и поврће и воће. Изузетак код производа биљног порекла је шећер, где се десио преокрет: годишњи суфицит од 119 млн евра из базног периода претворио се у дефицит од 13 млн евра у периоду 2022-2025. године.

1.4. Стопа самодовољности

Спољнотрговински трендови природно отварају питање да ли Србија производи довољно хране за сопствене потребе. За анализу тог питања користи се стопа самодовољности (*SSR – Self-Sufficiency Ratio*), показатељ за који детаљну светску статистику обрачунава *FAO* на основу националних биланса хране. Стопа самодовољности дефинише се као однос домаће производње и домаће потрошње одређеног производа. Вредност изнад 100% значи да земља производи више него што троши, док вредност испод 100% указује на зависност од увоза. Податак да је Србија нето извозник пољопривредно-прехранбених производа упућује на закључак да је укупна самодовољност земље у сектору хране и даље изнад 100%. Међутим, детаљнија анализа по појединачним производима показује да ситуација није подједнако повољна у свим производима (Табела 1).

Табела 1. Србија: Стопа самодовољности одабраних прехранбених производа, 2022-2023. у односу на 2010-2013. годину.

ПРОИЗВОДИ БИЉНОГ ПОРЕКЛА	2010-2013.	2022-2023.
Пшеница	136,1	144,4
Кукуруз	135,0	138,0
Кромпир	96,9	83,3
Шећер	211,7	111,1
Сунцокретово уље	159,7	291,5
Јабуке	128,6	138,3
Парадајз	84,9	82,9

ПРОИЗВОДИ ЖИВОТИЊСКОГ ПОРЕКЛА	2010-2013.	2022-2023.
Говеђе месо	102,9	102,1
Свињско месо	96,3	86,0
Живинско месо	95,8	88,4
Јаја	97,2	86,8
Млеко и млечни производи	83,9	73,3

Извор: Фискални савет на основу података *FAOSTAT*-а

Напомене: 1) последњи доступан податак *FAOSTAT*-а односи се на 2023. због чега смо променили наш стандардни период за анализу (уместо просека 2022-2025. овде користимо просек 2022-2023. године). 2) Млечни производи у категоризацији *FAOSTAT*-а обухватају: јогурт, кефир, павлаке, сиреве (свих врста), млеко у праху, кондензовано млеко и евапорисано млеко, док од значајнијих категорија не обухватају путер. 3) у тумачењу резултата требало би имати у виду и то да је биљна производња појединачних култура знатно нестабилнија по годинама од агрегираних података (в. Оквир: Нестабилност производње појединачних култура у Србији по годинама), а овде је за рачунање најновије стопе самодовољности коришћен просек свега две године – 2022. и 2023. године.

Србија је и даље високо самодовољна код већине производа биљног порекла, али код производа животињског порекла бележи се изражено погоршање. Код житарица, уља, воћа и већег дела повртарских производа стопа самодовољности остала је висока и релативно стабилна. Заправо, од важнијих биљних производа Србија нема обезбеђену самодовољност само код кромпира и парадајза. Примећује се такође да је у претходних 10-15 година дошло до одређених структурних промена у биљном сегменту – најупадљивији пример је шећер, код ког је некадашња висока самодовољност значајно

смањена. Насупрот томе, код сунцокретовог уља дошло је до јачања извозне позиције. За разлику од производа биљног порекла, код производа животињског порекла уочавају се неповољнији трендови. Самодовољност код меса, млека и појединих других сточарских производа у посматраном периоду додатно се погоршала, што значи да домаћа производња више није довољна за покривање домаће потрошње. То представља квалитативно важну промену и указује на проблеме у домаћем сточарству.

2. Коришћено пољопривредно земљиште

Србија за пољопривреду користи око 41% територије, што приближно одговара просеку европских земаља, али уз нешто квалитетнију земљишну основу. Земљиште представља основни производни ресурс пољопривреде, а његове промене у коришћењу током времена откривају важне трендове у развоју домаћег аграра. Најпоузданији извор података за анализу коришћеног пољопривредног земљишта у Србији представљају Пописи пољопривреде, који су спроведени 2012. и 2023. године. Газдинства и правна лица обухваћена последњим Пописом из 2023. користила су за пољопривредну производњу око 3,2 милиона хектара земљишта,¹³ што значи да се око 41% укупне територије Србије (без унутрашњих вода) користило за пољопривреду. По том индикатору Србија се не разликује од просека ЕУ (који такође износи нешто преко 40%).¹⁴ Посматрано по становнику, Србија располаже нешто већом и квалитетнијом земљишном основом од просека ЕУ. На сваког становника долази око 0,5 хектара коришћеног пољопривредног земљишта, наспрам око 0,35 хектара у ЕУ, при чему је код ораница – тј. квалитетнијег земљишта – тај однос око 0,4 наспрам око 0,2 хектара по становнику.¹⁵ Земљиште се, дакле, може сматрати значајним ресурсним потенцијалом домаће пољопривреде – што чини утолико упадљивијим то што се на солидној основи остварују скромни производни резултати.

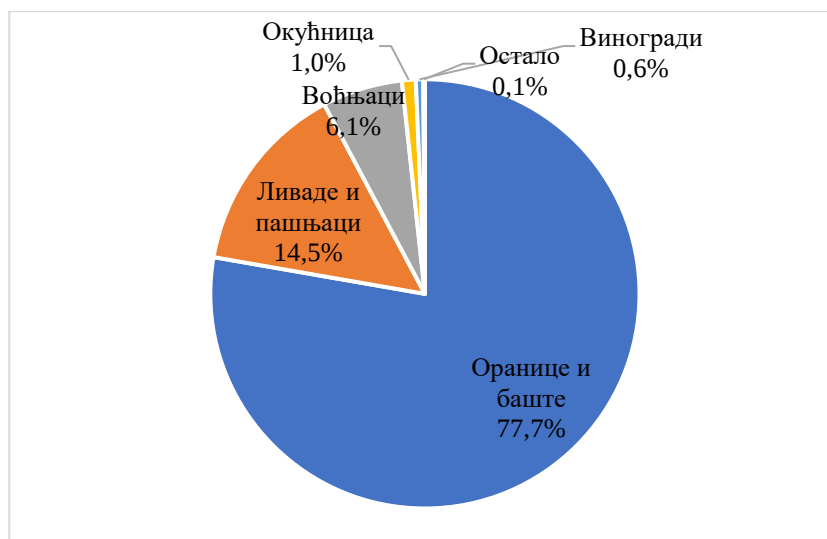
Структура коришћеног пољопривредног земљишта у Србији показује снажну оријентацију ка ратарској производњи. Према Попису из 2023. године, скоро 80% укупног коришћеног пољопривредног земљишта отпадало је на оранице и баште (Графикон 8). Следећа велика категорија су ливаде и пашњаци на које отпада око 15% коришћеног пољопривредног земљишта. Управо по овоме Србија се знатно разликује од просека ЕУ. Наиме, ливаде и пашњаци чине преко 30% коришћеног пољопривредног земљишта у ЕУ што је преко два пута више него у Србији (под ораницама и баштама је у ЕУ око 60% земљишта). Овакву разлику добрим делом објашњавају природне и климатске карактеристике – Србија располаже релативно великим уделом квалитетног равничарског земљишта погодног за ратарство, док у многим деловима ЕУ преовлађују подручја погоднија за испашу (нпр. алпски и атлантски пашњаци).

¹³ Попис разликује коришћено пољопривредно земљиште (око 3,2 млн ха) од укупно расположивог земљишта за пољопривреду (око 3,9 млн ха). Напомена, статистички подаци не обухватају АП Косово и Метохију.

¹⁴ Међутим, требало би имати у виду да је распон међу појединачним земљама ЕУ веома велики, што одражава њихове специфичне природне и климатске карактеристике. Највећи део територије за пољопривреду користе Данска, Ирска, Мађарска, Румунија, Холандија и Француска – све са преко 50% територије под пољопривредом. С друге стране, у Шведској, Финској, Естонији и на Кипру коришћено пољопривредно земљиште заузима мање од четвртине укупне територије, при чему је у Шведској и Финској тај проценат свега око 7,5%. Извор за компаративне податке је FAOSTAT (Land Use)

¹⁵ Показатеље по становнику треба тумачити опрезно, јер делом одражавају и нижу густину насељености Србије у односу на ЕУ, а не само пољопривредни потенцијал.

Графикон 8. Србија. Структура коришћеног пољопривредног земљишта у 2023. години



Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а

Између два пописа дошло је до смањења коришћеног пољопривредног земљишта у Србији, које је повезано с урушавањем традиционалног сточарства. Од 2012. до 2023. укупне коришћене пољопривредне површине у Србији смањене су за око 200 хиљада хектара, односно приближно за 6% (Табела 2). Међутим, детаљнија анализа показује да је овај пад у потпуности концентрисан на ливаде и пашњаке, чија је површина смањена за преко 240 хиљада хектара, односно чак 34% за свега једанаест година. То практично значи да је смањење укупног пољопривредног земљишта у Србији пре свега одраз кризе у традиционалном сточарству и постепеног напуштања површина које су везане за испашу и производњу сточне хране. С друге стране, кад се из анализе искључе ливаде и пашњаци, преостале пољопривредне површине заправо бележе благи раст. Оренице, баште, воћњаци и остале производне површине у збиру су повећане за око 2% између два пописа. Посебно је изражен раст у воћарству, где су коришћене површине повећане за око 20%.

Табела 2. Србија. Промене у величини коришћеног пољопривредног земљишта између два пописа (2012. и 2023. године).

	2012.	2023.	Разлика 2023. и 2012. (ha)	Разлика 2023. и 2012. (%)
Коришћено пољопривредно земљиште	3.437.423	3.239.374	-198.049	-5,8
Оренице и баште	2.513.154	2.518.369	5.215	0,2
Воћњаци	163.310	196.129	32.819	20,1
Ливаде и пашњаци	713.242	469.228	-244.014	-34,2
Остало	47.716	55.648	7.932	16,6

Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а

Поређење трендова са ЕУ показује да је смањење укупног коришћеног пољопривредног земљишта у Србији било израженије. На нивоу ЕУ-27 између 2013. и 2023. године¹⁶ дошло је тек до симболичног смањења коришћених пољопривредних

¹⁶ У анализи су упоређени подаци из Пописа пољопривреде Србије (2012) и усклађеног структурног истраживања пољопривреде ЕУ (Eurostat, 2013). Временски размак од једне године не утиче значајно на добијене резултате јер су у питању релативно спори, структурни процеси.

површина за 0,7%.¹⁷ Притом структура промена била је прилично уједначена, супротно оном што се дешавало у Србији. Нпр. у ЕУ су површине под ливадама и пашњацима смањене за свега 3,3%. У групи земаља из ЦИЕ, које су по нивоу економског развоја упоредивије са Србијом, такође је дошло до тек незнатног смањења укупног коришћеног пољопривредног земљишта – за око 0,3% у периоду 2013–2023. године. Интересантно је приметити да је у овим земљама дошло до нешто већег пада површина под ливадама и пашњацима од 9,6%. Међутим, и тај релативно снажан пад био је вишеструко мањи него у Србији (34,2%). Разлика у овим трендовима Србије у односу на земље ЕУ је индикативна. Наиме, снажан пад површина под ливадама и пашњацима у Србији не може се објаснити географским и климатским чиниоцима, јер су они у посматраном периоду остали непромењени. Напротив, он упућује на специфичне структурне промене у домаћој пољопривреди, тј. на дуготрајно смањивање значаја традиционалног сточарства. Штавише, на основу ових трендова са сигурношћу се може рећи да и садашњи релативно низак удео ливада и пашњака у коришћеном пољопривредном земљишту Србији у односу на ЕУ (који смо истакли у претходној анализи) – није само последица специфичних природних карактеристика земље, већ је и одраз дугогодишњих негативних трендова у домаћој сточарској производњи.

3. Ограничења радне снаге и продуктивност рада

Радна снага је најбрже опадајући ресурс домаће пољопривреде. Рад у пољопривреди представља специфичан агрегат који се може мерити на више различитих начина (в. Оквир 1). Међутим, заједничко за све расположиве показатеље је то да указују на исти смер – радне снаге у пољопривреди је све мање. Основна мера рада коју користимо у овој студији су годишње радне јединице (ГРЈ), које укупан уложени рад (стални, повремени, сезонски) своде на еквивалент пуног годишњег радног времена. Подаци из два Пописа пољопривреде показују да је обим рада у Србији између 2012. и 2023. смањен са 646,3 на 502,3 хиљаде ГРЈ, односно за 22,3%. То је знатно снажнији пад од смањења коришћеног пољопривредног земљишта, а нешто је бржи и од смањења броја газдинстава, о чему ће више речи бити у посебној секцији. Дакле, радна снага је ресурс који домаћа пољопривреда најбрже губи. Реч је о дугорочном тренду који се не може посматрати као пролазна појава, већ као једно од најважнијих структурних ограничења будућег развоја домаће пољопривреде.

Основни узрок нестајања радне снаге лежи у дубокој демографској ерозији села. Обим рада у пољопривреди непосредно зависи од руралног становништва, а оно се већ дуже време континуирано смањује. Према проценама РЗС-а, број становника у сеоским насељима опао је са 2,93 на 2,51 милион између 2012. и 2023. године.¹⁸ То значи да се број становника у руралним насељима између два Пописа пољопривреде смањио за чак 14,2% (преко 415 хиљада људи). Овај тренд знатно је оштрији у односу на општу депопулацију у Србији. Број становника у градским насељима смањен је у посматраном периоду знатно спорије – за

¹⁷ Извор: Eurostat, *Main farm land use*. Напомињемо да ова база Евростата користи податке из пописа пољопривреде, који земље ЕУ спроводе сваке три године, има и неке импутиране податке од стране Евростата, тако да су могуће неке минималне измене података.

¹⁸ Пошто анализу рада у пољопривреди углавном заснивамо на подацима из Пописа пољопривреде, одабрали смо идентичан временски период и за основну оцену демографских трендова. Пописи становништва били су 2011. и 2022, тако да не би била велика разлика ни да смо користили те податке у анализи.

3,8%. Због тога је учешће руралног становништва у укупном смањено са 40,7% на 37,9% у посматраном периоду од једанаест година. Поред смањења броја становника, села се суочавају и са израженим старењем становништва. Просечна старост у сеоским насељима достигла је 45,4 године, што је више него у градским насељима (43,0 године), а процес старења одвија се нешто брже него у урбаним срединама. Комбинација ових демографских кретања значајно сужава базу из које се обезбеђује радна снага за пољопривреду. Због тога се пад обима рада у пољопривреди не може посматрати као привремена појава условљена текућим економским околностима, већ као последица дугорочних демографских промена које ће и у наредним годинама наставити да утичу на расположивост радне снаге.

Оквир 1. Мере радне снаге и запослености у пољопривреди

Рад у пољопривреди не може се свести на једну бројку. У пољопривреди се много више од других делатности преплићу стални, повремени, сезонски и неформални рад, док велики део ангажовања одвија се у оквиру породичних газдинстава, без формалног радног односа. Због тога „број запослених у пољопривреди“ нема јединствено значење – зависи од тога шта се тачно мери и на основу ког извора. У пракси постоји више мера, од којих свака обухвата другачији концепт рада и стога даје различите вредности (Табела 3).

Табела 3. Србија. Мере радне снаге и запослености у пољопривреди

Мера	Шта мери?	Година	Вредност
Лица - радна снага на газдинствима (Попис)	Сва лица која су учествовала у раду на газдинству, без обзира на обим ангажовања	2023.	1.157.319
ГРЈ - годишње радне јединице (Попис)	Укупан уложени рад сведен на еквивалент пуног радног времена	2023.	502.300
Запослени у пољопривреди (АРС)	Лица којима је пољопривреда главна активност, према самопроцени у анкети домаћинства	2025.	343.300
Регистрована запосленост	Формално регистрована лица у пољопривреди као делатности (административни извори)	2025.	25.417
Запосленост по националним рачунима	Запосленост усклађена с концептом производње у националним рачунима	2025.	844.550

Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Разлике међу овим вредностима последица су тога што ови индикатори мере различите ствари. Број лица радне снаге на газдинствима највиши је јер обухвата свакога ко је током године учествовао у раду, макар и повремено – укључујући велики број лица која на газдинству проводе тек мали део радног времена. Годишње радне јединице (ГРЈ) тај рад свде на еквивалент пуног радног времена, па су осетно ниже: оне заправо не броје људе, већ количину уложеног рада. Анкета о радној снази (АРС) мери лица којима је пољопривреда главна активност према сопственој процени без обзира да ли су у делатности формално или неформално запослени. Регистрована запосленост, с друге стране, обухвата само лица у регистрованом радном односу – тј. запослене у правним лицима, предузетнике и лица запослена код њих – што објашњава зашто је та бројка вишеструко нижа од стварног обима рада у сектору. Најзад, запосленост по националним рачунима, прилагођена је концепту производње у националним рачунима и првенствено служи обрачуна агрегата на нивоу целе привреде.

Поред тога што мере различите концепте, ове мере се разликују и по доступности, дужини временских серија, методолошким прекидима, па и поузданости. Тако се, на пример, подаци о ГРЈ и о броју лица радне снаге прикупљају само у пописним годинама и кроз међупописну Анкету о структури пољопривредних газдинстава, па су расположиви тек за поједине године (2012, 2018. и 2023. година), што не омогућава праћење на годишњем нивоу. С друге стране, серија Анкете о радној снази (АРС) која се прати и на годишњем и на кварталном нивоу за пољопривреду има методолошке прекиде у 2014. и 2021. години, што отежава поређење вредности пре и после прекида серије и праћење трендова кроз дужи период. Регистрована запосленост има највећу поузданост (рачуна се на основу административних извора) и највећу фреквенцију објављивања (месечни ниво), али обухвата тек мањи део стварно запослених у сектору. Из свих поменутих разлога, избор мере није само техничко питање. Он битно утиче на слику која се добија о обиму и детаљнијим трендовима рада у пољопривреди, па индикатор треба бирати у складу с конкретним аналитичким питањем.

За потребе ове анализе користимо годишње радне јединице (ГРЈ). Ова мера не значи да су остале погрешне – свака има своју сврху – али је ГРЈ најприменијана циљу истраживања: мерењу количине стварно уложеног рада, израчунавању продуктивности рада и њеном поређењу међу европским земљама. ГРЈ своди све облике ангажовања на упоредив еквивалент пуног радног времена, заснован је на чврстом пописном податку и прати се по јединственој, међународно усклађеној методологији, што га чини поузданом основом за овакве анализе.

Смањење обима рада најизраженије је на најмањим газдинствима, што указује и на структурну трансформацију домаће пољопривреде. Подаци показују да пад радне снаге није био равномерно распоређен, већ је снажно концентрисан у сегменту ситних породичних поседа (Табела 4). На газдинствима до 5 хектара обим рада смањен је за 27,7% (107 хиљада ГРЈ), док је на газдинствима већим од 5 хектара пад износио 14,1% (37 хиљада ГРЈ). Тако се готово три четвртине укупно изгубљеног рада односи на најмања газдинства. Овакав образац у складу је са ширим структурним променама у домаћој пољопривреди, које се виде и у израженом смањењу броја најмањих газдинстава и укрупњавању поседа (в. Поглавље I-6). Кад се тај налаз укрсти и с податком из претходне анализе да се данас обрађује чак и нешто више пољопривредног земљишта него 2012. године (док је пад забележен само код ливада и пашњака), добија се јаснија слика промена које се одвијају у сектору. Изражено смањење радне снаге засад није довело до сразмерног напуштања производње, већ углавном до постепене консолидације. Другим речима обрадиво земљиште остаје у функцији и прелази на газдинства која опстају, док се напуштање засад концентрише на екстензивне категорије – ливаде и пашњаке.

Табела 4. Србија. Годишње радне јединице (ГРЈ) по величини коришћеног пољопривредног земљишта, 2012. и 2023. године

Површина	2012. (хиљ. ГРЈ)	2023. (хиљ. ГРЈ)	Промена (хиљ. ГРЈ)	Промена (%)
Укупно	646,3	502,3	-144,0	-22,3%
0-2 хектара	184,4	134,3	-50,0	-27,1%
2-5 хектара	202,7	145,5	-57,3	-28,2%
5-10 хектара	138,6	110,5	-28,1	-20,3%
10+ хектара	120,6	112,1	-8,6	-7,1%

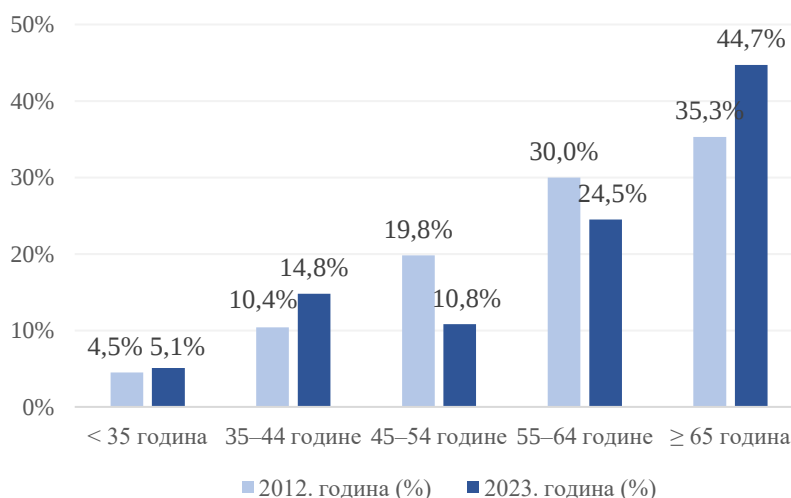
Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Пописи пољопривреде)

Низак степен искоришћености радне снаге открива да је за знатан број радника укључених у пољопривредну производњу то тек допунска делатност. Подаци Пописа пољопривреде показују да је просечна ангажованост лица присутних на газдинствима у 2023. години износила свега 43,4% пуног радног времена, што представља благо смањење у односу на 44,8% из 2012. године. Дакле, већина лица која учествују у пољопривредној производњи у њој не проводи пуно радно време. То указује да је пољопривреда за значајан део домаћинстава само једна од активности којом обезбеђују приходе и егзистенцију, а не искључиво или претежно занимање. Овакву слику потврђују и подаци о структури прихода пољопривредних газдинстава. Наиме, у 2023. години мање од половине газдинстава (44,9%) остваривало је приходе искључиво из пољопривреде, док је код већине био присутан најмање још један извор прихода. Између два Пописа број газдинстава која се ослањају искључиво на приходе из пољопривреде смањен је са 326 хиљада у 2012. на 228 хиљада у 2023, односно за око 30%. Овакав резултат у складу је и с подацима о структури прихода руралних домаћинстава, према којима приходи од пољопривреде у просеку чине тек око десетине укупних прихода, док се највећи део прихода обезбеђује из зарада, пензија и других извора.¹⁹ Посматрани заједно, ови показатељи сугеришу да је за велики део становништва укљученог у пољопривреду она важан, али не једини, а често ни основни ослонац економске активности.

Радна снага која остаје у пољопривреди све је старија, док је прилив млађих генерација и даље веома ограничен. Детаљни подаци о старосној структури доступни су за носиоце газдинстава, али су као такви снажно индикативни за сектор у целини. Они показују да се старосна структура носилаца између два Пописа осетно погоршала. Учешће лица старијих од 65 година повећано је са 35,3% на 44,7% (Графикон 9), што значи да данас готово сваки други носилац газдинства припада овој старосној групи. Истовремено, удео најмлађих носилаца (до 35 година) остао је готово непромењен и износи тек око 5%. Оваква структура указује да се генерацијска смена унутар сектора одвија веома споро, при чему постојећи носиоци у великој мери остају активни и у дубокој старости, док нове генерације не преузимају њихову улогу у довољном обиму.

¹⁹ Подаци су преузети из публикације РЗС „Структурне промене у пољопривреди и њихов утицај на економски раст у Србији“ и засновани су на Анкети о потрошњи домаћинстава (АПД). За разлику од Пописа пољопривреде, ови подаци односе се на рурална домаћинства, а не на пољопривредна газдинства, због чега нису директно упоредиви. Ипак, они указују на сличан образац и представљају независну потврду налаза да је за значајан део становништва у руралним подручјима пољопривреда само један од извора прихода.

Графикон 9. Србија – старосна структура носилаца пољопривредних газдинстава, 2012. и 2023. години



Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Пописи пољопривреде)

Образовна структура управника газдинстава остаје неповољна, а промене у претходној деценији биле су релативно скромне. И у 2023. години више од половине управника стицало је знања о пољопривреди искључиво кроз практично искуство (53,7%), иако је њихов удео смањен у односу на 2012. годину (60,0%). Формално пољопривредно образовање и даље је реткост – средњу пољопривредну школу или пољопривредни факултет завршило је свега око 5% управника, готово исто као и једанаест година раније. Највећа промена односи се на повећање удела управника са завршеном средњом школом ван пољопривредне струке, што указује на постепено побољшање општег нивоа образовања, али не и на значајнији раст стручних знања релевантних за пољопривредну производњу. Посматрано заједно са неповољним старосним кретањима, оваква образовна структура представља ограничење за брже усвајање нових технологија и унапређење продуктивности домаће пољопривреде.

Смањење радне снаге није особеност Србије – оно обележава готово читав европски пољопривредни сектор. Следеће питање које постављамо је да ли је снажно смањење обима рада у пољопривреди главни разлог који може објаснити лошије трендове овог сектора у Србији у односу на већину других европских земаља.²⁰ Одговор зависи од тога да ли је пад рада у Србији био већи него у земљама с којима се поредимо. Због тога у Табели 5. упоређујемо кретање обима рада у Србији, ЕУ и земљама ЦИЕ чланицама ЕУ – за исти период и уз исту меру. Поређење, међутим, не потврђује ту претпоставку. Обим рада у пољопривреди Србије смањен је за 22,3%, готово истоветно паду на нивоу ЕУ (22,2%), док је у земљама ЦИЕ – економијама које су Србији најсличније по полазним структурним обележјима и демографским трендовима – пад био приметно дубљи, 30,0%. Дакле, Србија није изгубила радну снагу у већем обиму од других. Заправо, губила ју је чак и приметно спорије него упоредиве транзиционе економије. То значи да снажно смањење обима рада, ма колико забрињавајуће само по себи, не може послужити као објашњење за слабије резултате домаће пољопривреде. Узрок заостајања, према томе, не лежи у томе колико је

²⁰ У Поглављу I-1 показано је да Србија има лошије трендове пољопривредне производње од ЕУ и ЦИЕ у претходних десетак година, в. Графикон 3 с кретањем БДВ-а пољопривреде у Србији и другим земљама.

рада нестало, већ у томе шта се с преосталим радом постиже, односно колико је он продуктиван. Управо се том питању посвећујемо у наставку.

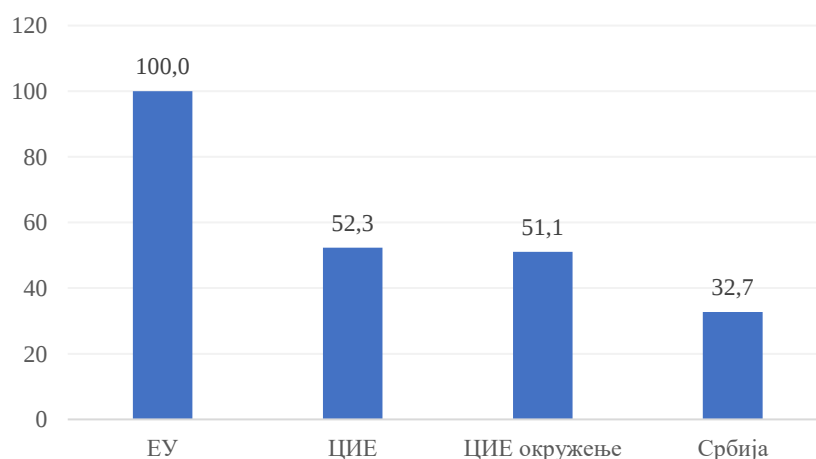
Табела 5. ЕУ, ЦИЕ и Србија – промена обима рада (ГРЈ) у пољопривреди, 2012. и 2023. година

	2012. (хиљ. ГРЈ)	2023. (хиљ. ГРЈ)	Промена (%)
ЕУ	9.759	7.592	-22,2%
ЦИЕ-11	4.967	3.475	-30,0%
Србија	646	502	-22,3%

Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС-а

Продуктивност рада у пољопривреди Србије налази се на тек око једне трећине просека ЕУ, што домаћи аграр сврстава међу европско зачеље. Продуктивност рада показује колико се вредности ствара по јединици уложеног рада, због чега се сматра једним од најважнијих показатеља развијености и ефикасности у економији. Мерено бруто додатом вредношћу по јединици уложеног рада (ГРЈ), продуктивност домаће пољопривреде у периоду 2022–2024. достигла је свега око трећине просека ЕУ (Графикон 10; за детаље ове процене в. Оквир 2). Заостатак Србије изражен је и у поређењу са земљама ЦИЕ и земљама из непосредног окружења (Мађарска, Румунија, Бугарска и Хрватска), које достижу приближно половину ЕУ просека. Посебно је важно то што се овако слаб резултат не може објаснити само нижим степеном развијености Србије у целини. Продуктивност рада укупне привреде Србије достиже око 45% просека ЕУ, док је у пољопривреди тај ниво за додатних преко 10 п.п. нижи.²¹ То указује да је реч о специфичној слабости пољопривредног сектора Србије. Она не заостаје за ЕУ онолико колико и читава домаћа привреда – већ носи и додатни, сопствени заостатак.

Графикон 10. ЕУ, ЦИЕ и Србија – индекс продуктивности пољопривреде (ЕУ=100), просек 2022–2024. године



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС-а
Напомена: продуктивност је израчуната у паритетима куповне моћи (в. Оквир 2)

²¹ Обе величине мерене су у паритетима куповне моћи (в. Оквир 2)

Поставља се питање да ли је овако низак ниво продуктивности последица објективних ограничења или слабости које се могу отклонити. Једно од могућих објашњења за ниску продуктивност Србије у пољопривреди могли би бити неповољнији природни услови за развој ове делатности. Наиме, пољопривреда у подручјима са слабијим земљиштем и неповољнијом климом по правилу остварује природно мању производњу по јединици уложеног рада, па би такви услови, уколико постоје, могли делом да објасне заостатак. Међутим, то тешко може представљати убедљиво објашњење за заостајање Србије. Србија располаже значајним површинама квалитетног пољопривредног земљишта и углавном повољним агроклиматским условима, због чега није вероватно да се ту налази извор овако великог јаза у продуктивности. Знатно озбиљнији кандидат за објашњење јесте структура домаће пољопривреде, која се у већој мери него у већини земаља ЕУ ослања на релативно мала газдинства (в. Поглавље I-6). Та чињеница несумњиво утиче на продуктивност, будући да мања газдинства по правилу теже користе економију обима, савремену механизацију и напредније производне технологије. Ипак, тешко је прихватити да је и то пресудан разлог заостајања Србије. У наставку текста покажемо да је нижа продуктивност Србије видљива у широким аспектима пољопривреде међу којима има и оних који нису непосредно везани за величину газдинства. Такође, поједине европске земље са још уситњенијом структуром газдинстава остварују већу продуктивност рада од Србије (Румунија). Другим речима, иако уситњеност поседа представља реално ограничење за високу продуктивност, расположиви подаци не указују да је то довољан разлог да објасни разлику заостатка Србије. Низак ниво продуктивности Србије зато није унапред задат и неизбежан, већ је проблем који се може решити или макар ублажити одговарајућим политикама – мада то не може да буде ни брзо ни лако.

Ниска продуктивност домаће пољопривреде није последица једног изолованог проблема који се може брзо решити, већ је структурне природе и испољава се у готово свим кључним сегментима производње. Заостатак Србије видљив је у приносима по хектару код већине важних биљних култура, у резултатима сточарства, попут млечности по музном грлу, у структури биљне производње која је у већој мери усмерена ка производима ниже додате вредности и у недовољној рејонизацији производње. Исти образац показују и технички и инфраструктурни предуслови развоја – старост механизације, ограничен обухват система за наводњавање и слабо развијена инфраструктура за заштиту од града, поплава и других екстремних временских појава. Ови чиниоци детаљније се анализирају у наставку студије, али већ сад се може извући општи образац – где год да се погледа неки од кључних показатеља успешности пољопривреде, резултати Србије по правилу заостају за упоредивим европским земљама. Управо то што толико различитих и међусобно независних показатеља упућује на исти закључак указује да се овде не ради само о низу неповезаних слабости, већ о дубоком, системском проблему у ком се налази читав сектор – за чије је превазилажење неопходан широк и координисан скуп мера, спроведен доследно и кроз дужи период.

Оквир 2. *Како је конструисан индикатор продуктивности рада у пољопривреди Србије?*

Продуктивност рада, у најопштијем смислу, мери се као однос остварене додате вредности и количине уложеног рада. У пољопривреди, међутим, ни рад ни вредност производње не могу се мерити на начин који је стандардан у другим секторима, па се морају изабрати показатељи прилагођени специфичностима делатности.

Најбоља расположива мера уложеног рада у контексту продуктивности јесу годишње радне јединице (ГРЈ), које разнородне облике ангажовања (стално, повремено, сезонско) свде на еквивалент пуног радног времена. Пошто се ГРЈ добијају на основу анкета пољопривредних газдинстава и односе се управо на рад ангажован на газдинствима, у бројиоцу се онда мора користити и одговарајућа мера вредности коју та газдинства стварају. Због тога се не употребљава БДВ пољопривреде из националних рачуна, већ бруто додата вредност газдинстава која се прати у оквиру Економских рачуна пољопривреде (енг. скраћеница *EAA*). Ова специјализована статистика усклађена је на нивоу целе Европе управо ради оваквих поређења.

Дељењем БДВ-а из Економских рачуна пољопривреде са ГРЈ, међутим, још увек не можемо добити упоредиву вредност продуктивности у различитим земљама. Наиме, исти износ изражен у еврима не значи и исту производњу у свим земљама, будући да су цене различите (нпр. ниже у Румунији него у Немачкој). Стога се вредност производње додатно изражава у паритету куповне моћи (енг. *PPS*), чиме се ова разлика уклања. Најзад, пошто је пољопривредни БДВ осетно волатилан услед сезонских осцилација, користи се вишегодишњи просек, како би се тај ефекат ублажио и добила поузданија процена.

За земље ЕУ наћи овако дефинисане индикаторе не представља проблем – Евростат их редовно објављује, па се продуктивност рада у пољопривреди може једноставно и доследно добити по истој методологији за све чланице. Проблем постоји за Србију, која није обухваћена Евростатовим базама, због чега се за њу одговарајући индикатор мора приближно конструисати – пратећи, у мери у којој је то могуће, исту методологију.

Подаци о ГРЈ за Србију доступни су из Пописа пољопривреде из 2023. за пописну годину (за разлику од земаља ЕУ код којих се процењују за сваку годину). Стога се за рачунање вишегодишњих просека у Србији мора увести прва апроксимација. Пошто волатилност у пољопривредној производњи првенствено настаје под утицајем различитих сезона, а не толико услед промена обима рада, претпоставка да су ГРЈ били непромењени у годинама око пописа, односно у периоду 2022–2024, не може да представља значајнију грешку.²²

Упоредив податак о БДВ-у који остварују пољопривредна газдинства у Србији објављује се у Економским рачунима пољопривреде, али у динарима, па га је потребно превести у евре – што не представља методолошки проблем. Прави изазов јесте прелазак на паритет куповне моћи: коефицијент за ППС конверзију евра не постоји засебно за пољопривреду, већ само за привреду Србије у целини. Зато је управо тај општи коефицијент коришћен као апроксимација и за пољопривреду. Применом свих наведених корака добијени су међусобно упоредиви подаци приказани на Графику 10.

²² Потврда да је ова претпоставка начелно добра јесте чињеница да у земљама ЕУ, за које постоје годишњи подаци, нема велике волатилности овог индикатора по годинама. Проблем опадајућег тренда ГРЈ у Србији решен је центрирањем пописне године у средину интервала. Наиме, опадајући тренд обима рада у периоду 2022–2024. симетрично се поништава (приближно једнака потцењеност у 2022. и прецењеност у 2024), чиме пописни ГРЈ остаје добра процена просечног обима рада за цео период.

Колико је овако добијен резултат поуздан? Иако је реч о процени која подразумева неколико апроксимација, нема основа да се очекује да оне битније утичу на основни налаз анализе. Најважније претпоставке односе се на коришћење пописног податка о ГРЈ за период 2022–2024. и примену општег ППС коефицијента за Србију на пољопривредни сектор. Оне могу унети одређену непрецизност у процену, али је њен вероватан обим ограничен на неколико процентних поена.

Због тога добијени резултат не треба тумачити као тврдњу да продуктивност рада у пољопривреди Србије износи тачно 32,7% просека ЕУ (Графикон 10). Међутим, са великом сигурношћу може се закључити да се она налази приближно на нивоу једне трећине ЕУ просека и осетно испод нивоа упоредивих земаља Централне и Источне Европе. Другим речима, евентуалне методолошке корекције могле би незнатно да промене прецизну вредност индикатора, али не и његову основну поруку: заостатак Србије у продуктивности рада у пољопривреди изузетно је велики и већи него у остатку привреде.

4. Биљна производња

Претходне анализе указују на раздвојене трендове у биљној производњи и сточарству Србије. Док биљна производња, упркос бројним слабостима, ипак успева да одржи изврстан континуитет раста, па и постепену промену структуре ка производима више вредности (на шта нпр. указује раст површина под воћњацима, повећање суфицита у спољнотрговинској размени), сточарство се по свему судећи налази у дубокој и дуготрајној кризи (пад површина под ливадама, погоршање трговинске размене). Управо због тога ова два сегмента пољопривреде у наставку анализе посматраћемо одвојено, како бисмо прецизније идентификовали узроке проблема и дефинисали одговарајуће смернице агрополитике.

Биљна производња има доминантно место у пољопривреди Србије, по чему се Србија знатно разликује од ЕУ. Посматрано по вредности произведених добара (аутпут), биљна производња у Србији је у периоду 2022–2024. износила око 4,5 млрд евра годишње, док је вредност сточарске производње (укључујући и производе од сточарства попут млека и јаја) била око 2 млрд евра.²³ То значи да на биљну производњу отпада приближно 70% укупне пољопривредне производње Србије, а на сточарство свега око 30%.²⁴ У ЕУ овај однос је осетно уравнотеженији – биљна производња учествује са око 55%, а сточарство са приближно 45%. Већ овај основни показатељ указује на важну структурну разлику – српска пољопривреда у знатно већој мери је ослоњена на биљну производњу него што је то случај у већини европских земаља.

²³ Извор за ове податке је РЗС – Економски рачуни пољопривреде. Напомињемо да аутпут није идентичан БДВ-у пољопривреде који смо користили у претходним анализама. Он представља бруто вредност произведене робе пре одбитка трошкова производње и зато је већи од БДВ-а (који одбија инпуте). У конкретном случају БДВ пољопривреде у периоду 2022–2024. износио је око 3 млрд евра у просеку, а аутпут производње пољопривредних добара, који овде користимо, био је око 6,5 млрд евра. Аутпут је стандардни и широко коришћени показатељ за структуру пољопривредне производње.

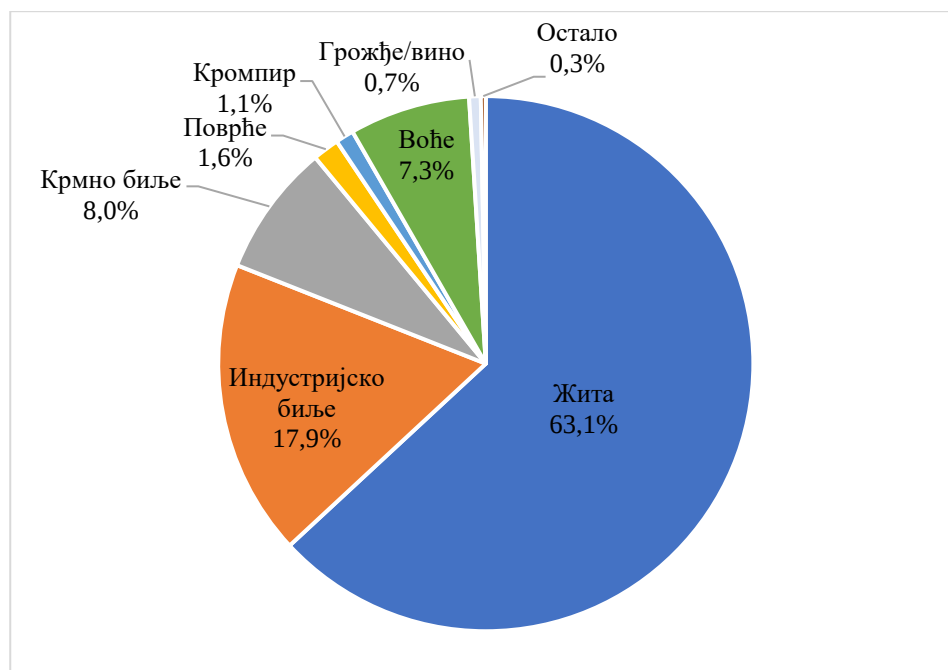
²⁴ У економским рачунима пољопривреде поред пољопривредне производње (која се састоји од биљне и сточарске производње) постоји и додатна категорија „пољопривредне услуге“ која је приближно 40 пута мања од пољопривредне производње и у овој студији је нећемо разматрати.

Билна производња у Србији не налази се у кризи, али се њен развој не може оценити задовољавајућим и стратешки усмереним. Иако домаћа билна производња задржава изврстан континуитет раста и показује способност прилагођавања тржишним кретањима, детаљније анализе откривају да се њен развој одвија спорије и мање ефикасно у односу на потенцијал којим овај сегмент пољопривреде располаже. Домаћа производња и даље је снажно ослоњена на мали број традиционалних ратарских култура, а приноси су нестабилни и осетно нижи него у земљама ЕУ. То указује да постојећи модел развоја билне производње још увек није јасно стратешки усмераваан кроз аграрну политику нити довољно технолошки унапређен. Због тога се у наставку разматрају кључне структурне и производне карактеристике билне производње, како би се прецизније идентификовали њени главни развојни потенцијали и ограничења. Анализу започињемо разматрањем структуре билне производње у Србији, која се може посматрати из два угла – према заузетим површинама и према вредности производње (Графикони 11а и 11б).

Билна производња у Србији доминантно је оријентисана на ратарство, при чему житарице имају убедљиво највеће учешће у коришћеним површинама. Најшира подела билне производње јесте на: 1) ратарску производњу (жита, индустријско и крмно биље, повртарство и кромпир); и 2) вишегодишње засаде, у које спадају воћњаци и виногради. Посматрано по заузетим површинама, у Србији убедљиво доминира ратарство (преко 90%), док трајни засади заузимају тек око 8% обрадивог земљишта (Графикон 11а). У оквиру ратарства убедљиво највеће учешће имају житарице које заузимају чак око 1,7 млн хектара (63,1% свих обрадивих површина). У овом сегменту производње најзаступљенији су пшеница и кукуруз које су уједно и најраспрострањеније појединачне билне културе у Србији – што јасно указује на изражену склоност произвођача ка традиционалним културама. Индустријско биље је следеће по заступљености након житарица (480.000 хектара, тј. 17,9% обрадивих површина), при чему око половине отпада на сунцокрет, а остатак углавном на соју, шећерну репу и уљану репицу. Трајни засади – воћњаци и виногради – заузимају свега око 8% површина (214.000 хектара). Детаљнији увид у структуру коришћених површина указује на изузетно високу концентрацију у малом броју култура. Свега три културе – кукуруз, пшеница и сунцокрет – заузимају чак око две трећине укупних обрадивих површина у Србији, а када им се придружи и соја, концентрација достиже 72%.

Вредносна структура билне производње открива важан несклад – културе које заузимају највише земљишта генеришу релативно малу вредност. Иако житарице заузимају готово две трећине површина, Графикон 11б показује да оне генеришу свега око 35% вредности укупне билне производње (око 1,6 млрд евра). Насупрот томе, воће и виноградарство користе свега око 8% површина, али учествују са више од 30% у укупној вредности производње (око 1,4 млрд евра). То значи да трајни засади остварују вишеструко већу вредност по хектару од ратарских култура. Индустријско биље има релативно уравнотежен однос између заузетих површина и вредности коју генерише, што одговара његовој средњој вредносној позицији, која је осетно виша од житарица, али нижа од воћарства и виноградарства. Поређење структуре производње по површинама и по вредности открива важан структурни несклад: културе које доминирају по заузетим површинама нису уједно и оне које генеришу највећу економску вредност.

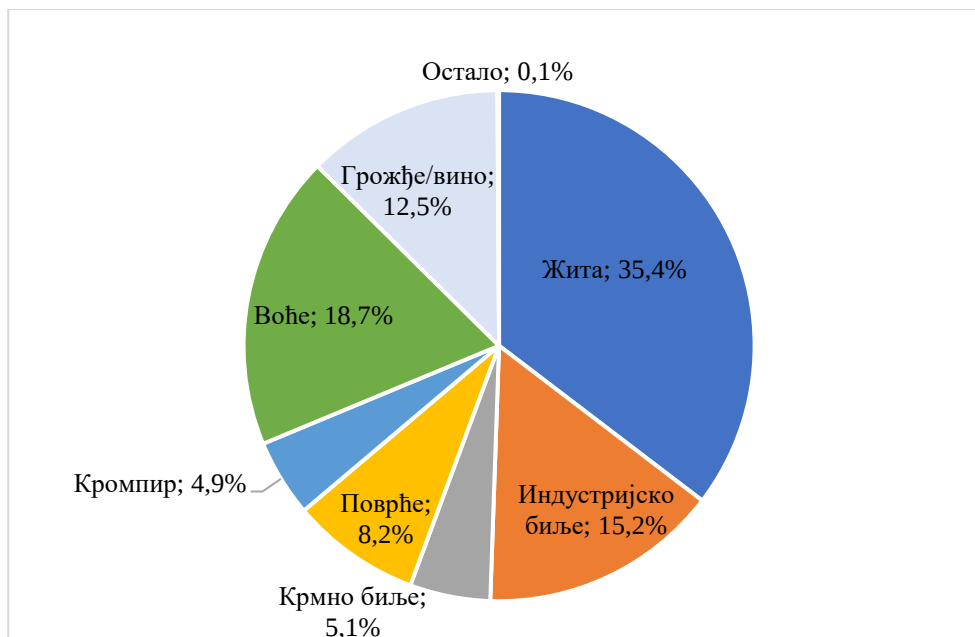
Графикон 11а. Србија – структура биљне производње по заузетим површинама (%), 2023. године



Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Попис пољопривреде из 2023. године)

Напомена: Структура обрадивих површина односи се на биљну производњу у ужем смислу и не укључује ливаде и пашњаке, који функционишу као инпут сточарства. Приказани проценти зато се не односе на укупно коришћено пољопривредно земљиште, него на обрадиве површине (без ливада и пашњака).

Графикон 11б. Србија – структура биљне производње по вредност производње (%), просек 2022-2024. године



Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а (Економски рачуни пољопривреде)

Структура биљне производње сугерише да Србија има простор за повећање вредности биљне производње кроз већу заступљеност култура више вредности. Велика концентрација производње у житарицама, па и индустријском биљу, значи да је домаћа пољопривреда и даље претежно оријентисана ка производима ниже додате вредности. То не значи да је садашња структура нужно погрешна – житарице и индустријско биље имају важну улогу у домаћој производњи и извозу – али указује да постоји простор за постепену диверсификацију ка повртарству, воћарству и другим интензивнијим производима. Притом, требало би имати у виду да је простор за диверсификацију објективно ограничен с више страна: агрономским захтевима плодореда (који одређују минималну заступљеност ратарских култура), расположивошћу радне снаге (воћарство и повртарство су радно интензивни, а радна снага убрзано нестаје – в. Поглавље I-3), недовољном и застарелом механизацијом и другим чиниоцима, попут расположивости воде за наводњавање. Због тога диверсификацију не треба разумети као нагли заокрет, већ као постепен процес који захтева претходна улагања и пажљиву рејонизацију производње. Како би се тај простор нешто јасније квантификовао у наставку прелазимо на компаративну анализу – којом се структура биљне производње у Србији пореди с оном у ЕУ. Пре тога, у Оквиру 3 објашњавамо зашто су поређења с просеком ЕУ методолошки утемељена.

Оквир 3. Колико је утемељено поређење пољопривреде Србије с просеком ЕУ?

Компаративне анализе у овој студији систематски користе просек ЕУ као основно мерило, а у појединим сегментима Србија се пореди и с нешто ужом групом земаља (ЦИЕ, земље окружења). Будући да ЕУ чини 27 веома различитих земаља – од Финске до Малте – поставља се питање да ли је такво поређење аналитички утемељено. Одговор је потврдан, мада уз мању ограду.

Прво, просеци ЕУ који се користе у анализама нису прости (аритметички) просеци свих појединачних земаља чланица, већ пондерисани просеци којима свака земља доприноси у складу са својом величином и значајем за конкретну анализу. Тако принос пшенице у ЕУ математички доминантно одређују највећи произвођачи Француска, Немачка и Пољска, док мале и атипичне земље – попут Малте, Кипра и Луксембурга на које заједно отпада мање од 0,2% коришћеног пољопривредног земљишта ЕУ – на резултат имају безначајан утицај. Исти принцип важи и за друге показатеље на наднационалном нивоу: они одражавају првенствено оне земље које су за дату анализу заиста релевантне, а не апстрактне просеке неупоредивих земаља.²⁵

Друго, по клими и производној структури Србија није издвојен или јединствен случај у европским оквирима да би поређење са ЕУ било бесмислено. Напротив, она гаји претежно исту лепезу производа као и остатак умерене климатске зоне Европе. Њене најважније ратарске културе (кукуруз, пшеница, сунцокрет, соја) уједно су водеће културе и читавог панонског појаса ЕУ и међу најзаступљенијим културама ЕУ у целини.

Треће, водили смо рачуна о томе да различита структура производње у Србији и ЕУ не наруши ваљаност поређења. На пример, за оцену заостатка Србије у

²⁵ Пондерисани просеци користе се као метод и за све подгрупе земаља које смо користили у компаративним истраживањима (ЦИЕ, земље окружења). То значи да свака земља учествује у овим просецима сразмерно својој величини и значају за конкретну анализу, чиме се аутоматски елиминишу ефекти нерепрезентативних података.

приносима конструисали смо композитни индикатор који одговара структури производње Србије. Тиме поређење заправо одговара на питање: колике би приносе остварила ЕУ кад би производила исту корпу производа као Србија, и у истим сразмерама? Тако разлике у структури производње између Србије и ЕУ не могу бити узрок неупоредивости – оне су аналитичким поступком унапред уклоњене.

Четврто, тамо где постоје системске разлике у обухвату специфичних категорија (угари, маслине, крмно биље), извршили смо експлицитна прилагођавања како би се поредиле заиста упоредиве категорије – уместо да се поређење одбаци. Поред тога, сви кључни налази тестирани су и у односу на земље ЦИЕ-11 и непосредно ЕУ окружење Србије (Мађарска, Румунија, Бугарска, Хрватска), које су Србији ближе по агроклиматским условима и по нивоу економског развоја. Налази су квалитативно исти без обзира на избор референтне групе – што показује да они нису артефакт поређења с „превише различитом“ ЕУ.

Поменута мања ограда с почетка овог Оквира односи се на показатеље који доминантно зависе од географије (нпр. поменути удео ливада и пашњака у пољопривредном земљишту). Ови показатељи зато се не користе као главни индикатор за оцену успешности домаће пољопривреде, већ као контекст анализа. Међутим, чак и за овакве индикаторе поређење Србије и ЕУ методолошки је релевантно кад се прати динамика (нпр. промене коришћених површина током времена), која је робусна на структурне разлике међу земљама. Дакле, то што је структура пољопривредног земљишта различита у Србији и ЕУ не може бити задовољавајуће објашњење зашто површина под ливадама и пашњацима у Србији између два Пописа опада за 34,2%, а у ЕУ у упоредивом периоду за 3,3%.

Поред свега наведеног, поређење с ЕУ није само методолошки избор већ и суштински релевантан репер економске политике. Србија је кандидат за чланство, њена пољопривреда већ данас конкурише производима из ЕУ на домаћем и извозним тржиштима, а аграрна политика постепено се усклађује са Заједничком пољопривредном политиком. Зато је управо ЕУ стандард у односу на који има смисла мерити домаће заостатке и потенцијале.

На први поглед, структура биљне производње у Србији знатно одступа од ЕУ. Структура биљне производње по заузетим површинама у Србији и ЕУ приказана је у Табели 6. Она указује на велике разлике. Пре свега, у ЕУ је знатно мања заступљеност житарица него у Србији (48,1% наспрам 63,1%). С друге стране, крмно биље заузима знатно већи удео у ЕУ него у Србији (18,3% наспрам 8,0%), а категорија „Остало“ у ЕУ је вишеструко заступљенија него у Србији (8,9% наспрам 0,3%). Разлике постоје и у категорији трајних засада – где се по ЕУ методологији маслине приказују као посебна категорија (заузимају 4,1% површина у ЕУ), док их у Србији нема.

Табела 6. Србија и ЕУ. Структура биљне производње по заузетим површинама (%)

Категорија	ЕУ	Србија
Жита	48,1	63,1
Индустријско биље	10,9	17,9
Крмно биље	18,3	8,0
Поврће	1,6	1,6
Кромпир	2,7	1,1
Воће	2,6	7,3
Грожђе/вино	2,7	0,7
Маслине	4,1	0,0
Остало	8,9	0,3

Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС-а

Напомена: Подаци за Србију односе се на 2023. годину (Попис пољопривреде РЗС), а подаци за ЕУ на 2020. годину – последњу годину за коју је доступна потпуна Анкета о структури пољопривредних газдинстава (*Farm Structure Survey – FSS*) за све земље чланице ЕУ. Разлика у референтним годинама не утиче материјално на резултате поређења јер је структура биљних површина у ЕУ веома стабилна.

Међутим, део ових разлика није суштински, већ произилази из аналитичке неупоредивости појединих категорија. Структура биљне производње Србије и ЕУ у приказаном облику (Табела 6) аналитички није директно упоредива. Три кључна извора неупоредивости су: 1) категорија „Остало“, 2) третман маслина, и 3) различита заступљеност крмног биља.

1) Високо учешће категорије „Остало“ у ЕУ (8,9%) у односу на Србију (0,3%) последица је пре свега различитог третмана угара. Наиме, у ЕУ највећи део категорије „остало“ чине угари (*fallow land*), односно обрадиво земљиште које се намерно оставља необрађено ради очувања плодности. Угари су у ЕУ интегрални део аграрне политике (*CAP*) и пољопривредници за њих добијају субвенције по хектару (основна плаћања и еко-шеме).²⁶ С друге стране у Србији не постоји систем подстицаја за привремено необрађено земљиште, па је удео угара занемарљив. Због тога категорија „Остало“ није упоредива и вештачки повећава разлике у структури.

2) Категорије воћа и маслина нису директно упоредиве због агроклиматских разлика. Маслине имају значајно учешће у ЕУ (4,1%), али се не гаје у Србији због неодговарајућих климатских услова. Србија, с друге стране, то надомешћује већим учешћем воћа (7,3%), што одражава њене компаративне климатске предности. У ЕУ је, дакле, производња фактички расподељена између воћа и маслина, док је у Србији концентрисана само у категорији воћа. Због тога је аналитички смисленије посматрати збирно учешће воћа и маслина у ЕУ и поредити га са воћем у Србији. Кад се тако агрегирају, разлике се значајно смањују и добија се реалнија компаративна слика.

3) Ниско учешће крмног биља у Србији (8,0% према 18,3% у ЕУ) одражава структурне слабости сточарства у Србији. У ЕУ је сточарство развијено и доста стабилно

²⁶ Ранија правила ЕУ условљавала су доделу субвенција обавезом да бар 4% земљишта буде под угарима како би земља повратила плодност. Од 2024. прешло се на нову политику којом је „штап замењен шаргарепом“. Наиме, формирање угара подстиче се тако што су и они укључени у субвенције по хектару, а добијају се и додатна средства преко еко-шема. Такође, пољопривредницима је сад омогућено да уместо угара посаде међуусеве попут легуминоза које природно обогаћују земљу, али под условом да се не користе пестициди.

(чини скоро половину пољопривредне производње), што генерише високу и континуирану тражњу за крмним културама. У Србији је сточарство слабије развијено и у паду, што се одражава и на мање површина под крмним биљем и њихов тренд смањивања (пад површина између два пописа за око 20%).

Ради добијања аналитички упоредиве слике, структура биљне производње у Србији и ЕУ зато је додатно прилагођена. У циљу постизања упоредивости података, из анализе су искључене категорије које нису директно упоредиве у Србији и ЕУ. То су категорије: 1) „Остало“, које у ЕУ у великој мери одражава већу распрострањеност угара; и 2) крмно биље, будући да његово учешће пре свега одражава развијеност сточарства, а не структуру биљне производње у ужем смислу. Такође, извршена је агрегација категорија воће и маслине ради елиминисања утицаја агроклиматских разлика. Након ових прилагођавања могу да се препознају стварне разлике у производној структури, односно разлике које произилазе из економских и производних карактеристика биљних производа, а не из климатских или структурних специфичности. Тако се добија основа за релевантније поређење Србије са ЕУ у погледу односа између житарица, индустријског биља, повртарства и воћарства (Табела 7).

Табела 7. Србија и ЕУ. Прилагођена структура биљне производње по заузетим површинама (%)

	ЕУ	Србија
<i>Структура по категоријама производа</i>		
Жита	66,1	68,8
Индустријско биље	15,0	19,5
Поврће	2,2	1,7
Кромпир	3,7	1,2
Воће и маслине	9,2	8,0
Грожђе/вино	3,7	0,8
<i>Структура по вредносним групама</i>		
Ниска вредност	66,1	68,8
Средња вредност	18,7	20,7
Висока вредност	15,1	10,5

Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС-а

Показује се да структура биљне производње у Србији није фундаментално различита од ЕУ, али да заостаје по заступљености култура више вредности. Кад се из анализе искључе категорије које нису директно упоредиве и изврше неопходне корекције, структура биљне производње Србије и ЕУ постаје знатно сличнија (Табела 7). Доминација житарица постаје заједничка карактеристика, док су разлике у већини појединачних категорија сад умерене. То указује да Србија нема суштински погрешну производну структуру, већ пре свега простор за њено постепено унапређивање. Пре свега, у Србији је (и након свих прилагођавања) приметно мање учешће производа више вредности. Тако производи високе вредности у Србији заузимају 10,5% обрадивих површина, док у ЕУ њихово учешће износи 15,1%. Тај заостатак Србије не може се објаснити природним ограничењима. Агроклиматски услови у Србији повољни су за производњу широког

спектра култура више вредности. Постоји потенцијал за развој повртарства, како на отвореном тако и у заштићеним просторима, воћарства – укључујући бобичасто воће које већ има снажну извозну позицију – као и одређених специјализованих култура попут орашастих плодова. Одређени помаци у том правцу већ постоје. Између два Пописа пољопривреде благо је повећано учешће повртарства и вишегодишњих засада у структури коришћених површина. Међутим, те промене и даље су релативно скромне и нису довеле до значајнијег приближавања структури производње у ЕУ. То указује да се структурне промене у домаћој биљној производњи дешавају спонтано и исувише споро – што би аграрна политика у наредном периоду морала јасније да препозна и систематски унапреди одговарајућим мерама.

Биљна производња у Србији може се доста поуздано анализирати кроз ограничен број кључних култура. Након компаративне анализе структуре биљне производње по заузетим површинама, следећи корак је идентификација кључних појединачних производа који носе домаћу производњу. У том циљу у Табели 8. рангирано је 15 најважнијих биљних производа према вредности њихове производње. Вредност производње добијена је множењем произведених количина с њиховим просечним откупним ценама. Збирна вредност производње 15 обухваћених производа покрива око 85% укупне вредности биљне производње у Србији,²⁷ што значи да овај узорак даје прилично репрезентативну слику укупне домаће биљне производње. Због тога анализе кретања производње и приноса ових култура уједно омогућавају и поуздану оцену општих трендова у биљној производњи Србије, као и идентификацију њених потенцијала и структурних слабости.

²⁷ Ова процена добијена је тако што је укупна вредност производње 15 најзаступљенијих производа подељена с укупном вредношћу биљне производње у Србији (која се објављује у Економским рачунима пољопривреде).

Табела 8. Србија – листа најважнијих биљних производа по вредности њихове производње, просек 2022-2025. године

Ранг	Производ	Производња (t)	Вредност (млн РСД)	Вредност (млн EUR)
1	Кукуруз	5.067.972	107.664	918
2	Пшеница	3.285.092	76.676	654
3	Кромпир	595.293	34.101	291
4	Малине	95.591	33.196	283
5	Сунцокрет	638.237	28.766	245
6	Шљиве	391.123	27.182	232
7	Соја	418.911	23.783	203
8	Јабукe	397.921	21.279	181
9	Грожђе	141.116	16.885	144
10	Паприка	163.939	15.308	131
11	Вишње	131.268	15.173	129
12	Парадајз	152.449	14.382	123
13	Јечам	511.233	11.866	101
14	Луперка	474.384	10.715	91
15	Шећерна репа	1.859.240	10.199	87
Укупно 15 највећих			447.175	3.813

Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а

По вредности производње, издвајају се два ратарска производа – кукуруз и пшеница. Пре уласка у детаљније анализе трендова у производњи и приносима биљне производње задржаћемо се још мало на Табели 8. Она показује да је кукуруз убедљиво најважнији појединачни производ, с просечном вредношћу производње од око 918 млн евра годишње, док пшеница достиже око 654 млн евра. Обе културе имају вишеструко већу вредност производње од првог следећег производа на листи. Након кукуруза и пшенице, производња је далеко диверсификованија. Вредност годишње производње наредних 13 производа са листе креће се у релативно уском распону од 87 млн евра (шећерна репа) до 291 млн евра (кромпир).

Појединачне биљне културе имале су велике промене производње у претходних 10-15 година, уз релативно скроман раст укупно произведених количина. Табела 9. приказује промене у производњи најважнијих биљних култура у тонама у периоду 2022-2025. у поређењу с периодом 2010–2013. године. Она открива прилично хетерогену слику: девет од 15 посматраних производа бележи раст, шест има пад, а просечна промена (без обзира на смер) веома је велика – премашује 28%. Тако велике и мешовите промене по појединачним производима указују да се структура домаће биљне производње мењала прилично стихијски, без јасно препознатљивог дугорочног правца. Укупно гледано, количина производње најважнијих биљних култура забележила је одређени раст у посматраном периоду, али је тај раст био релативно скроман. Наиме, пондерисана производња 15 најважнијих култура у периоду 2022–2025. била је око 10% већа него у

периоду 2010-2013. године – што одговара просечном годишњем расту производње од свега око 0,8%.²⁸

Дошло је до снажног раста производње сунцокрета, уз дубок пад шећерне репе, као и до постепеног појављивања нових култура које раније нису имале већи значај. Најважније промене у структури производње биљних производа које су приказане у Табели 9. односе се на индустријско биље. Ту је дошло до снажног раста производње сунцокрета од чак 51%, уз истовремени пад производње шећерне репе од 39%. Шећерна репа је уједно и производ с највећим апсолутним падом производње у анализи и добар је пример дубоких структурних промена у појединим сегментима домаће пољопривреде. Док је у периоду 2010–2013. она била седми биљни производ по значају у Србији, у последњем посматраном периоду (2022-2025. године) пала је тек на 15. место. Код житарица су трендови били такође мешовити – производња пшенице повећана је за 34%, док је производња кукуруза смањена за 12%, при чему је укупна производња ове две најважније културе у збиру остала релативно стабилна. Поред промена код традиционалних култура, уочава се и постепено јачање неких производа који раније нису имали већи значај у структури производње. Тако је, на пример, производња јечма повећана за преко 70%, што је вероватно повезано и са растом домаће пиварске индустрије. Слично томе, производња уљане репице (која још увек није међу 15 највреднијих култура и зато није ушла у Табелу 8) – повећана је више од четири пута у односу на почетак посматраног периода, па ова култура постепено добија све већи значај у домаћој производњи.²⁹

Табела 9. Промене у производњи најважнијих биљних производа у тонама, просек 2022-2025. у односу на просек 2010-2013. године

Производ	Производња 2010–2013. (t)	Производња 2022–2025. (t)	Апсолутна промена (t)	Промена (%)
Кукуруз	5.770.944	5.067.972	-702.972	-12
Пшеница	2.446.052	3.285.092	839.040	34
Кромпир	780.918	595.293	-185.625	-24
Малине	81.264	95.591	14.327	18
Сунцокрет	422.322	638.237	215.915	51
Шљиве	355.872	391.123	35.251	10
Соја	411.890	418.911	7.021	2
Јабуке	314.606	397.921	83.315	27
Грожђе	178.784	141.116	-37.668	-21
Паприка	98.184	163.939	65.755	67
Вишње	106.362	131.268	24.906	23
Парадајз	179.566	152.449	-27.117	-15
Јечам	298.296	511.233	212.937	71
Луцерка	527.576	474.384	-53.192	-10
Шећерна репа	3.054.570	1.859.240	-1.195.330	-39

Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а

²⁸ Пондери су одређени према вредности производње појединачних култура приказаној у претходној Табели 8.

²⁹ Уљана репица је у периоду 2010-2013. била готово безначајна у домаћој биљној производњи, да би у периоду 2022-2025. већ постала 17. биљна култура по значају у Србији.

Промене у структури производње одражавају прилагођавање биљне производње све чешћим летњим сушама. Ако се погледа које културе добијају, а које губе на значају у дугом року, уочава се да расту претежно културе које рано доспевају или су отпорније на сушу, док стагнирају или опадају оне најосетљивије на летње температурне и водне стресове. Тако снажан раст бележе пшеница и јечам – озиме житарице које користе зимско-пролећну влагу и доспевају пре врхунца летњих суша – као и сунцокрет и уљана репица, културе познате по изразитој отпорности на сушне услове. Насупрот њима, кукуруз, чија критична фаза развоја пада управо у јул и август, бележи пад производње. Овакав образац конзистентан је с претпоставком да се домаћа производња, макар делимично, спонтано прилагођава измењеним климатским условима – пре свега сушама које у последњих десетак година постају све учесталије. Тај процес, међутим, није резултат осмишљене политике прилагођавања, већ пре свега индивидуалних реакција произвођача на непосредне производне ризике.

Кретање производње појединачних култура указује на то да аграрна политика у Србији има ограничен утицај на дугорочну структуру биљне производње. Неуједначене и прилично хетерогене промене производње различитих култура у дугом року указују на то да не постоји јасан и усмерен правац структурних промена у биљној производњи. Одлуке о томе шта ће се узгајати претежно се доносе под утицајем тржишних импулса, ценовних сигнала и индивидуалних преференција произвођача – најчешће у оквиру традиционално заступљених култура. Такав исход није неочекиван будући да се највећи део подстицаја у биљној производњи исплаћује по хектару, независно од врсте производње. Последиčno, постојећи систем подршке има ограничен капацитет да утиче на дугорочне структурне промене у пољопривреди и бржи развој производње од већег економског и стратешког значаја. То, наравно, не значи да би држава требало да одређује шта ће се производити, већ да расположивим инструментима у ограниченој мери подстиче културе важне за развој пољопривреде. За разлику од Србије, земље ЕУ, поред доминантних хоризонталних плаћања, користе и ограничене, али ипак значајне облике циљане подршке,³⁰ и инвестиционе програме усмерене ка специфичним приоритетима. Овакви инструменти нису важни само за примарну пољопривреду, већ и за обезбеђивање стабилне и предвидиве сировинске базе домаћој прехранбеној индустрији, што представља један од предуслова за њен дугорочни развој.

Оквир 4. Узроци нестабилности биљне производње у Србији по годинама

Биљна производња у Србији веома је нестабилна по годинама. Управо због тога већина анализа у овој студији не заснива се на резултатима из појединачних година већ на вишегодишњим просецима (стандардно смо користили просек за период 2022–2025. и по потреби га поредили са просеком за период 2010–2013. године). Упросечавање више година представља уобичајен аналитички поступак којим се елиминишу краткорочне осцилације и омогућава поузданија оцена дугорочних промена у производњи.

³⁰ И правила ЕУ и Светске трговинске организације (WTO) ограничавају обим подршке која може довести до нарушавања трговине, али не искључују у потпуности циљане облике подршке појединим секторима. Тако Заједничка пољопривредна политика ЕУ (CAP) предвиђа могућност производно везане подршке (*coupled income support*) у износу до 13% средстава намењених директним плаћањима, уз додатна 2 процентна поена за протеинске културе, као и друге облике секторске и инвестиционе подршке.

Овај приступ, међутим, има одређена ограничења кад се анализа спусти на ниво појединачних култура. Наиме, осцилације у производњи појединачних култура знатно су веће него код агрегиране биљне производње,³¹ па их некад ни четворогодишње упросечавање не може у потпуности елиминисати. То свакако треба имати у виду приликом тумачења детаљних анализа које су спровођене на нивоу појединачних култура. Те анализе неспорно су индикативне, али ипак не могу бити и потпуно прецизне.

Изражена нестабилност производње по појединачним културама отвара два важна питања: да ли су ове осцилације у Србији веће него у другим европским земљама и шта су њихови основни узроци? Одговор на прво питање недвосмислено је потврђан. Годишњи коефицијент варијације³² производње по појединачној култури у Србији износи 21,8%, што Србију сврстава међу земље са најнестабилнијом биљном производњом у Европи. Већу нестабилност у ЕУ бележе само Румунија и Грчка.³³

Постоје два основна разлога због којих може доћи до овако великих осцилација у производњи. *Први* је да се из године у годину знатно мењају одлуке шта се сеје. *Други* је висока варијабилност приноса током жетве. Анализа показује да први чинилац има релативно ограничен значај. Годишњи коефицијент варијације засејаних површина у Србији износи свега 7,3%, што може објаснити само мањи део укупних осцилација производње. Штавише, варијабилност сетвене структуре у Србији врло је слична, па чак и нешто нижа од просека ЕУ. Овако стабилна сетвена структура делимично је и очекивана јер захтеви плодореда ограничавају могућност наглих промена у заступљености појединих култура, док прелазак на нове културе често подразумева додатна улагања у механизацију и производну инфраструктуру.

Из тога следи да висока нестабилност биљне производње у Србији првенствено произлази из великих осцилација приноса. Другим речима, резултати домаће пољопривреде у значајнијој мери зависе од временских услова током вегетационе сезоне од земаља ЕУ. У годинама са сушом, градом или другим екстремним временским појавама приноси нагло опадају, док се у повољнијим годинама брзо опорављају. То упућује на закључак да је домаћа биљна производња и даље изразито изложена климатским ризицима.

Један од разлога за овако високу осетљивост јесте низак ниво наводњавања, али и недовољно развијена инфраструктура за ублажавање последица екстремних временских појава. Због тога инвестиције у системе за наводњавање (тамо где расположиви водни ресурси то омогућавају), противградну заштиту, одводњавање и системе раног упозоравања имају потенцијал не само да повећају просечне приносе већ и да смање њихову међугодишњу варијабилност. То представља један од кључних праваца адаптације пољопривреде на све израженије климатске ризике. Поред тога, стратешко усмеравање производње ка културама мање осетљивим на временске прилике такође може значајно да ублажи овај проблем. Таква промена производне

³¹ Нпр. касни мраз може готово у потпуности да умањи производњу одређених сорти воћа, а да не утиче уопште на ратарску производњу која те године може да буде и ванредно добра.

³² Коефицијент варијације (CV) мери релативну варијабилност годишњих вредности у односу на вишегодишњи просек (стандардна девијација / просек вредности × 100). Виши CV указује на већу нестабилност.

³³ Математички већу годишњу нестабилност производње од Србије имају и неке Балтичке земље које ипак због своје мале биљне производње нису релевантне.

структуре не би нужно довела до већих просечних приноса, али би могла значајно да допринесе стабилнијој биљној производњи тј. мањим осцилацијама пољопривредних резултата из године у годину.

Принос по хектару један је од кључних показатеља биљне производње који показује колико се ефикасно користи пољопривредно земљиште. Након анализе структуре и дугорочних трендова у биљној производњи, наредни корак је сагледавање њене економске ефикасности. Ову анализу првенствено заснивамо на поређењу приноса по хектару у Србији и земљама ЕУ. Међутим, једноставно поређење „просечног приноса“ на нивоу целе пољопривреде нема аналитички смисао, будући да различите културе имају потпуно другачије нивое приноса (нпр. жита, поврће и воће). Зато се анализа заснива на поређењу приноса по хектару за појединачне културе, уз њихово накнадно агрегирање у композитни индикатор који одражава структуру производње Србије. Овакав приступ омогућава упоредиво мерење продуктивности међу земљама.

Приноси по хектару у Србији нижи су од ЕУ код велике већине најважнијих биљних култура. У Табели 10. приказани су приноси најважнијих појединачних култура у Србији и ЕУ. Анализом је обухваћено 12 од 15 најважнијих биљних производа у Србији, при чему су изостављени луцерка, паприка и парадајз.³⁴ И поред овог скраћења, обухваћене културе покривају око 80% вредности укупне биљне производње у Србији, па представљају довољно репрезентативан узорак за оцену продуктивности домаће биљне производње. Табела показује да Србија код девет од 12 обухваћених култура има ниже приносе него ЕУ, што указује на широк и конзистентан јаз у продуктивности. Изузеци су сунцокрет и вишње, код којих Србија остварује више приносе од европског просека, вероватно услед специфичних агроклиматских и производних карактеристика.³⁵

³⁴ Паприка и парадајз искључени су јер подаци за ЕУ претежно одражавају производњу у заштићеном простору (стакленици), која је технолошки неупоредива с доминантно пољском производњом у Србији, док за луцерку нису постојали упоредиви подаци.

³⁵ У земљама ЕУ је нпр. производња вишања веома ретка и спорадична што вероватно може да објасни ниже приносе него у Србији. Значајнију производњу има једино Пољска и она је приближно идентична оној у Србији.

Табела 10. Србија и ЕУ. Компаративни приноси најважнијих домаћих биљних производа (просек 2022-2025. године)

Производ	Србија (t/ha)	ЕУ (t/ha)	Разлика (%)
Кукуруз	5,3	6,8	-22,2
Пшеница	5,3	5,8	-8,6
Кромпир	25,5	36,5	-30,1
Малине	5,4	6,4	-15,6
Сунцокрет	2,5	1,9	30,0
Шљиве	5,6	9,4	-40,4
Соја	1,9	2,7	-28,0
Јабукe	14,7	25,7	-42,9
Грожђе	7,5	7,7	-2,2
Вишње	7,5	5,6	35,1
Јечам	5,1	5,0	2,3
Шећерна репа	47,6	76,0	-37,4
Композитни принос	8,4	11,3	-26,3

Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Напомена: 1) иако и РЗС објављује приносе по хектару, сви подаци у Табели рачунати су на основу података Евростата (који укључују и Србију) да би били обрачунати по идентичној методологији. 2) за поједине производе из воћарства у бази Евростата нису били доступни подаци за 2025. у тренутку израде анализе, па је за њих узет просек 2022-2024. година.

Композитни индикатор приноса показује да је укупна продуктивност биљне производње у Србији за око четвртину нижа него у ЕУ. Ради добијања јединствене мере укупне продуктивности, приноси по хектару за појединачне културе агрегирани су у композитни индикатор, при чему су пондерисани њиховим учешћем у вредности домаће производње. На тај начин добија се индикатор који омогућава приближно поређење продуктивности биљне производње у Србији и ЕУ преко једне синтетичке мере. Такође, овакав индикатор смањује и утицај добрих или лоших сезона на резултат. Наиме, у Оквиру 4. објаснили смо да су анализе на нивоу појединачних биљних култура мање поуздане од агрегираних података јер на њих више утичу сезонске осцилације. На пример, у периоду 2022-2025. временске прилике су утицале да кукуруз има исподпросечне приносе, а пшеница изнадпросечне, што је проблем који укључивање великог броја култура у композитни индикатор у доброј мери елиминише. Композитни принос у Србији износи 8,4 t/ha, док у ЕУ достиже 11,3 t/ha, што указује на заостатак Србије од преко 26% (Табела 10). Притом, овај јаз је вероватно чак и благо потцењен. Наиме, пондери су креирани на основу култура које су најзаступљеније у Србији а које уједно релативно добро одговарају домаћим агроклиматским условима (попут сунцокрета или вишања). С друге стране, у ЕУ су неке од тих култура маргиналне и мање погодне за производњу, што оваква методологија не може у потпуности да препозна. Међутим, и поред тога, уочени јаз у приносима остаје систематичан и економски значајан.

Приноси у биљној производњи Србије расту релативно споро – у просеку за око 1% годишње. У периоду 2022-2025. приноси биљних култура у Србији (мерени преко композитног индикатора) повећани су за 13% у односу на период 2010-2013. године – што одговара њиховом просечном расту од око 1% годишње. То указује да у домаћој биљној производњи постоји постепени напредак, али да је његова динамика релативно спора. Да би

се овај резултат још поузданије оценио и ставио у одговарајући контекст потребно је упоредити га с растом приноса који је у истом периоду остварен у ЕУ и посебно у земљама ЦИЕ које су економски сличније Србији. Ова анализа приказана је у Табели 11.

Табела 11. Србија, ЕУ и ЦИЕ-11. Раст приноса биљних култура мерен преко композитног приноса, просек 2022-2025 у односу на просек 2010-2013. године

	2010-2013. (t/ha)	2022-2025. (t/ha)	Раст приноса (%)
ЕУ	10,1	11,3	11,7
ЦИЕ-11	7,2	8,8	22,3
Србија	7,4	8,4	13,0

Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Србија не успева да смањи заостатак у приносима у односу на ЕУ, за разлику од земаља ЦИЕ-11 које постепено сустижу ЕУ просек. Табела 11. показује да приноси расту и у Србији и у свим посматраним групама земаља, што указује на општи технолошки напредак и постепено унапређење агротехнике у пољопривреди. Међутим, динамика тог раста значајно се разликује и открива врло важне налазе. Раст композитног приноса у Србији од 13% практично је на нивоу ЕУ (11,7%), што значи да се постојећи јаз у продуктивности суштински не смањује. Насупрот томе, земље ЦИЕ бележе знатно бржи раст приноса – од 22,3%. Интересантно је приметити да су ове земље у просеку имале нешто ниже приносе од Србије у почетном периоду, а да су је у међувремену престигле и осетно се приближиле ЕУ нивоу. Ово указује на знатно успешнију трансформацију пољопривреде у овим земљама него у Србији. Због тога резултати ове анализе јасно указују на потенцијал који Србија не користи за убрзан развој биљне производње и додатно наглашавају потребу за активнијом и развојно усмеренијом аграрном политиком у овој области.

5. Сточарство

5.1. Опште карактеристике сточарске производње

Сточарство у Србији углавном је усмерено ка производњи меса а мање ка континуираној производњи сточарских производа. Као што смо раније показали, укупна вредност годишње сточарске производње у Србији износи око 2 млрд евра, што представља приближно 30% укупне пољопривредне производње. Иако је реч о важном сегменту домаће пољопривреде, сточарство је по економском значају и даље више него упола мање од биљне производње. Сточарство се методолошки стандардно дели на две основне групе: 1) производњу стоке (углавном говеда, свиње, живина, овце и козе) и 2) производњу сточарских производа (пре свега млека и јаја). Табела 12. показује да у Србији око 70% укупне вредности сточарства отпада на производњу стоке (око 1,4 млрд евра годишње), док производи од сточарства чине преосталих 30% (око 600 млн евра годишње).

Табела 12. Економски рачуни сточарства (просек 2022-2024. године)

Производ	Вредност (млн РСД)	Вредност (млн EUR)	Учешће у подгрупи
Сточарска производња укупно	232.256	1.980	-
Стока	161.325	1.375	100
Свиње	84.041	716	52,1
Говеда	39.270	335	24,4
Живина	23.696	202	14,7
Овце и козе	13.958	119	8,7
Остало	360	3	0,2
Производи од сточарства	70.931	605	100
Млеко	51.576	440	72,7
Јаја	12.107	103	17,0
Остало	7.248	62	10,2

Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Економски рачуни пољопривреде - ЕРП)

Напомена: Произведена годишња вредност стоке у ЕРП рачуна се као вредност продатих животиња трговцима или кланицама коригована за годишњу промену стада.

У структури производње стоке доминира свињарство, што указује на оријентацију ка производњи с краћим и мање захтевним производним циклусом. Свињарство чини нешто више од половине укупне вредности производње стоке у Србији, док говедарство учествује са око 25% (Табела 12). Оваква структура делом одражава економску логику домаће производње, будући да свињарство подразумева релативно брз обрт капитала, краћи циклус узгоја и мања иницијална улагања него говедарство. Поред тога, она одражава и обрасце потрошње и организације производње: свиње држи готово трипут више газдинстава него говеда, а значајан део свињског меса завршава у натуралној потрошњи домаћинстава, док је говедарство присутно на знатно мањем броју, по правилу специјализованијих газдинстава. Насупрот свињарству, развој говедарства захтева дугорочнија капитална улагања, стабилније тржишне услове и сложенију организацију производње. Због тога структура домаће производње стоке посредно указује и на ограничену развијеност комплекснијих и инвестиционо захтевнијих грана сточарства.

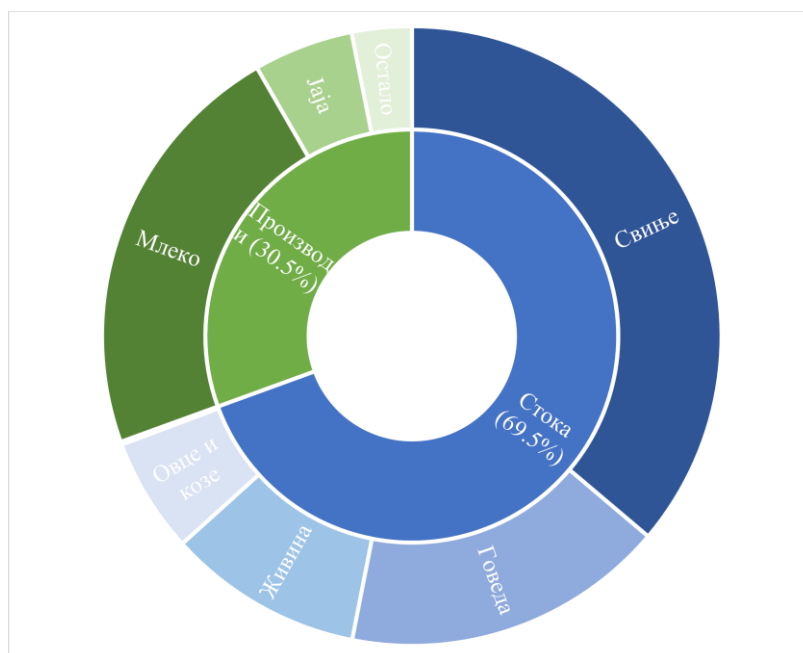
Код производа од сточарства убедљиво доминира производња млека. Млеко чини скоро три четвртине вредности свих производа од сточарства, док јаја учествују са око 17% (Табела 12). Остали производи, попут вуне, меда и сличних производа, имају релативно мали економски значај. Овај податак додатно наглашава велики стратешки значај говедарства за читаву сточарску делатност. За разлику од свињарства, које је усмерено на производњу меса, говедарство има две важне економске функције – производњу меса и континуирану производњу млека. Притом, производња млека није важна само за примарну пољопривреду, већ је и један од кључних инпута за прехранбену индустрију. Управо због тога развијено говедарство обично представља окосницу стабилног, продуктивнијег и технолошки напреднијег сточарства

Структура сточарства у Србији значајно се разликује од ЕУ. Структурне специфичности и слабости домаћег сточарства још боље се виде кроз поређење са ЕУ, која има знатно развијенију и технолошки напреднију сточарску производњу.³⁶ Компаративна

³⁶ Подсећамо, у ЕУ је удео сточарства у пољопривредној производњи око 45% а у Србији око 30%.

анализа структуре сточарства у Србији и ЕУ (Графикони 12а и 12б) показује да је у Србији производња много више концентрисана на узгој стоке ради производње меса, док је у ЕУ осетно већи значај континуиране производње сточарских производа – пре свега млека. Поред тога, у структури производње стоке у ЕУ однос између свињарства и говедарства далеко је уравнотеженији него у Србији. То вероватно може делом да се објасни и другачијим навикама у исхрани,³⁷ али неспорно показује да је сточарство у ЕУ у већој мери ослоњено на дугорочније, капитално интензивније и технолошки сложеније производне системе него што је то случај у Србији.

Графикон 12а. Србија – структура сточарства по вредности годишње производње, просек 2022-2024. године



Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Економски рачуни пољопривреде)

³⁷ Подаци FAOSTAT-а показују да је годишња потрошња говедине по становнику у земљама ЕУ око 33% већа него у Србији (просек 2021-2023. године), док је потрошња свињетине у ЕУ око 22% мања. Интересантно је приметити да је убедљиво највећа разлика у исхрани у сегменту морске рибе која се у ЕУ конзумира 3,6 пута више него у Србији.

Графикон 126. ЕУ-27 – Структура сточарства по вредности годишње производње, просек 2022-2024. године



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Сточарство у Србији већ дуже време карактерише континуирано и широко распрострањено смањење броја стоке. Табела 13. приказује промене у бројности најважнијих врста стоке у периоду 2022-2025. у односу на 2010–2013. годину. Подаци показују да је у посматраном периоду дошло до дубоког пада бројности готово свих врста стоке. Највеће апсолутно смањење (изузимајући живину) забележено је код свиња, чији је број мањи за скоро 900 хиљада грла (око 27%). Истовремено, број говеда смањен је за преко 20%, број коза за готово 40%, док је број живине опао за око 23%. Једини изузетак представља овчарство, где је број оваца у просеку повећан за око 11% у односу на почетни период. Ипак, требало би имати у виду да је највећи раст у овом сектору остварен до 2015. године, након чега је и број оваца ушао у фазу благог опадања – мада и даље без драматичног пада карактеристичног за друге гране сточарства.

Различити трендови у говедарству и овчарству указују да субвенције саме по себи нису довољне за развој сложенијих грана сточарства. Посебно је интересантно упоредити кретања у говедарству и овчарству. Иако су субвенције по грлу у говедарству вишеструко веће него у овчарству, број говеда у Србији бележи дубок пад, док је број оваца у посматраном периоду повећан. То указује да ефикасност аграрне политике не зависи само од висине директних подстицаја, већ и од читавог пакета мера аграрне политике које би биле добро осмишљене, предвидиве и дугорочног карактера. Наиме, овчарство представља релативно једноставан и мање капитално захтеван вид производње, па умерени и једноставни подстицаји могу бити довољни да подрже његов раст или стабилност. Насупрот томе, развој говедарства захтева далеко сложенију и системску подршку – укључујући стабилне мере усмерене на производњу млека, подршку капиталним улагањима која су у овом сектору већа од других, уважавање различитих услова гајења говеда, па и развијену локалну путну инфраструктуру. Резултати ове анализе зато посредно указују да постојећи

модел подршке у Србији није довољно ефикасан за очување и развој сложенијих грана сточарства.

Табела 13. Србија – промене у бројности стоке, просек периода 2022-2025. у односу на просек 2010-2013. године

	Број грла (2010–2013)	Број грла (2022–2025)	Промена у хиљадама	Промена у %
<i>хиљаде грла</i>				
Говеда	927	731	-197	-21,2
Свиње	3.265	2.390	-875	-26,8
Овце	1.547	1.720	174	11,2
Козе	233	142	-92	-39,4
Живина	18.838	14.595	-4.244	-22,5

Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Иако је и у ЕУ и земљама ЦИЕ дошло до смањења броја стоке, пад у Србији био је осетно дубљи и структурно неповољнији. У Табели 14. приказане су промене у бројном стању стоке у Србији, ЕУ-27 и земљама ЦИЕ-11 у периоду 2022–2025. у односу на 2010–2013. годину. Анализа обухвата говеда, свиње, овце и козе (живина није укључена јер Евростат не публикује методолошки упоредив агрегат са Србијом). Подаци из Табеле показују да је смањење броја стоке било присутно и у другим европским земљама, али да су трендови у Србији у већини случајева били знатно неповољнији.

Табела 14. Србија, ЕУ, и ЦИЕ – промена броја стоке, просек 2022-2025. у односу на просек 2010-2013. године (без живине)

	Δ ЕУ-27 (%)	Δ ЦИЕ-11 (%)	Δ Србија (%)
Говеда	-6,1	4,0	-21,2
Свиње	-6,8	-25,1	-26,8
Овце	-12,1	6,6	11,2
Козе	-16,7	-4,7	-39,4
Композитни индикатор	-7,4	-14,1	-23,9

Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Пад броја свиња у Србији вишеструко је већи него у ЕУ, али је приближно једнак регионалном тренду у ЦИЕ. Дубок пад броја свиња у Србији од око 27% био је сличан оном који је забележен у земљама ЦИЕ-11 (око 25%), док је на нивоу читаве ЕУ смањење било знатно умереније (око 7%). Кључни разлог за снажан пад у ЦИЕ-11 и ЕУ представља ширење афричке куге свиња, вирусне болести за коју још увек не постоји вакцина. Ова болест је у ЕУ ушла 2014. преко Балтичких земаља и Пољске, а до 2019. проширила се на већи део ЦИЕ региона. Уништавање заражених стада и трговинска ограничења директно су утицали на велико смањење броја свиња у ЦИЕ. На нивоу читаве ЕУ овај удар делимично је ублажен растом производње у земљама које нису биле погођене кугом свиња. Шпанија је, на пример, у посматраном периоду повећала број свиња за преко 30% и тако постала највећи произвођач свињског меса у ЕУ. Важно је посебно скренути пажњу на то да узроци пада броја свиња у ЦИЕ-11 и Србији нису потпуно исти – иако су земље забележиле приближно једнак пад броја грла. Као што смо објаснили, у земљама

ЦИЕ, афричка куга свиња представља примарни и директни покретач масовног десетковања свињског фонда, углавном кроз принудну еутаназiju милиона животиња на великим индустријским комплексима. С друге стране, појава ове болести у Србији имала је секундарни утицај на трендове. Она је само убрзала и продубила дугогодишњи тренд пада који је постојао годинама пре избијања епидемије у Србији 2019. године.

Кретања у говедарству указују на дубоке структурне разлике између Србије и ЕУ. Док је број говеда у Србији смањен за преко 21%, у ЕУ је пад износио умерених 6%, а у земљама ЦИЕ забележен је чак умерен раст (Табела 14). Пад броја говеда на нивоу ЕУ углавном је био контролисан и структурно вођен. Еколошке реформе Заједничке пољопривредне политике (САР) увеле су строже стандарде у области густине стоке, добробити животиња и управљања отпадом, док је технолошки напредак омогућио да мањи број грла остварује већу продуктивност – посебно у производњи млека. Највећи пад броја говеда забележен је у Француској и Немачкој, где су еколошки захтеви најстрожи, док су извозно оријентисане земље попут Пољске истовремено бележиле раст. Због тога се смањење броја говеда у ЕУ може тумачити као део контролисане трансформације сектора – мање грла, али већа продуктивност и виши квалитет производње. За Србију се, међутим, тешко може извести сличан закључак.

На нивоу ЕУ остварен је пад у броју оваца док је Србија забележила раст сличан оном у ЦИЕ. Док је број оваца у ЕУ у посматраном периоду смањен за око 12%, у Србији је забележен раст од преко 11%, а у земљама ЦИЕ умерен раст од око 7% (Табела 14). На различите трендове у овчарству у ЕУ и региону ЦИЕ и Србији вероватно су делом утицале и специфичне епидемиолошке околности. Болест плавог језика поново се појавила 2023. године у Холандији и затим се проширила на друге делове Западне Европе, док је куга малих преживара утицала на стада у појединим медитеранским земљама попут Грчке. Међутим, поред ових краткорочних фактора, поменути исходи одражавају и структурне разлике у организацији сточарства. Овчарство у Србији и делу ЦИЕ и даље има релативно важну улогу у коришћењу пашњачких и маргиналних подручја, уз мање капиталне захтеве и једноставнију организацију производње него што је то случај код говедарства. Ипак, као што је већ поменуто, требало би имати у виду и то да је у Србији највећи раст овчарства остварен до средине претходне деценије, након чега је и овај сектор ушао у фазу благог опадања. Широко распрострањен тренд смањења броја коза вероватно се може довести у везу са демографским кретањима, тј. напуштањем планинских и маргиналних земљишта.

Композитни индикатор потврђује да сточарство у Србији пролази кроз дубљу и дуготрајнију контракцију него у већини европских земаља. Да бисмо синтетизовали кретања различитих врста стоке у јединствену меру, конструисали смо композитни индикатор броја стоке.³⁸ Резултати показују да је укупно бројно стање стоке у Србији у посматраном периоду смањено за готово 24%, наспрам пада од око 7% у ЕУ-27 и 14% у ЦИЕ-11. То значи да је пад у Србији био приближно три пута бржи него у ЕУ и готово

³⁸ Свака категорија пондерисана је њеним учешћем у вредности производње стоке у Србији (без живине), на основу података из Економских рачуна пољопривреде РЗС-а. Иако је у статистици сточарства уобичајено свођење стоке на концепт условних грла, који је заснован на биолошкој маси животиња (нпр. крава 1,0; свиња 0,3; овца 0,1), у овој анализи свесно се одступило од тог приступа. Наиме, телесна маса животиње не одражава нужно њен економски значај. Будући да свињарство у Србији учествује са преко 52% у вредности производње стоке, а говедарство са око 24%, примена стандардних условних грла систематски би умањила релативни значај свињарства и дала мање репрезентативну слику економске структуре сектора. Овако конструисан индикатор омогућава да свака врста добије тежину сразмерну свом стварном економском доприносу, чиме се апроксимирају промене у економском потенцијалу сточарства, а не само у биолошкој маси стоке.

двоструко бржи чак и у односу на земље ЦИЕ, које су биле снажно погођене афричком свињском кугом. Овај налаз потврђује претходне резултате анализе – сточарство у Србији не пролази кроз исте циклусе трансформације као у већем делу Европе, већ се налази на тренду дубоке и дуготрајне контракције.

5.2. Производња млека

Трендови производње млека у Србији дугорочно су неповољни. Анализу сточарства заокружујемо производњом млека, која уједно представља и веома добар и илустративан пример ограничења домаће аграрне политике које је вероватно и сама знатно допринела лошим кретањима у сектору. Табела 15. показује да је у периоду 2022-2025. укупна производња млека у Србији била за 8,4% мања него у периоду 2010-2013. године. Истовремено, број музних крава смањен је за чак 28,5%, док је просечан принос млека по крави порастао за исто толико.³⁹ На први поглед, ови подаци могу деловати контрадикторно. Међутим, управо ова комбинација показатеља открива суштинске промене које су се десиле у структури домаћег млекарства уз несналажење домаће аграрне политике. У наставку ћемо детаљније објаснити шта се заправо десило и како се могу тумачити ове необичне промене.

Табела 15. Србија – промена у производњи млека, броју музних крава и приносу по крави, просек 2022-2025. у односу на просек 2010-2013. године

	Просек 2010-2013.	Просек 2022-2025.	Апсолутна промена	Промена (%)
Производња млека (млн л)	1.466	1.343	-123	-8,4
Број музних крава (хиљ)	461	329	-132	-28,5
Годишњи принос млека по крави (хиљ. л)	3,2	4,1	0,9	28,5

Извор: Фискални савет на основу података РЗС

Производња млека у Србији традиционално је подељена између модернијих, већих фарми и мањих породичних газдинстава с нижом продуктивношћу. Поједностављено посматрано, у Србији постоје два доминантна модела производње млека. Први се односи на веће и технолошки напредније фарме, на којима је стока генетски селекована и храни се уједначеном концентрованој сточној храном, што омогућава релативно високе приносе по крави. Други модел карактеристичан је за мања породична газдинства, где је производња традиционалнија, с већим ослањањем на сено, испашу и разноврснију исхрану стоке, због чега су приноси осетно нижи. Ова подела има и јасну регионалну димензију. У Војводини, где постоје повољни услови за масовну производњу концентроване сточне хране (пре свега кукуруза и соје), доминирају веће и продуктивније фарме, док је у централним деловима Србије знатно заступљенија традиционална производња на мањим газдинствима.

Раст просечне млечности у Србији није последица општег технолошког напретка, већ нестајања мањих фарми с нижим приносима. Анализу је најбоље започети подацима о регионалној производњи млека у базном периоду (2010–2013. године),

³⁹ Процентуални рачун је у овом случају можда на први поглед збуњујући али је математички тачан: мањи број крава за 28,5% = 0,715; повећање продуктивности за 28,5% = 1,285; из чега следи: 0,715 X 1,285 ≈ 0,92 (тј. -8%).

која јасно показује велике разлике у организацији и продуктивности домаћег млекарства. Просечан принос млека по крави у Србији тад је износио око 3,2 хиљаде литара годишње, али је у Војводини он био око 4,4 хиљаде литара по крави, у региону Шумадије и Западне Србије 2,9 хиљада, а у Јужној и Источној Србији свега 2,5 хиљада литара годишње. Овако велике разлике конзистентне су с различитим моделима производње млека. У наредним годинама дошло је до следећих промена. У Војводини је повећан и број крава и просечна млечност. У периоду 2022-2025. број крава је порастао у односу на базни период 2010-2013. за 8,1%, уз повећање просечног приноса по крави са 4,4 на 4,5 хиљада литара годишње – што је водило расту производње млека од 10,6%. С друге стране, у Шумадији и Западној Србији број музних крава смањен је за трећину, док је у Јужној и Источној Србији пад износио чак око 43%. Због тога повећање просечне млечности на нивоу читаве Србије не представља напредак у домаћем млекарству већ је пре свега последица девастације традиционалне производње. Практично читав „раст продуктивности“ последица је гашења мањих и мање продуктивних газдинстава, услед чега су у структури производње остали заступљенији произвођачи с већим приносима.

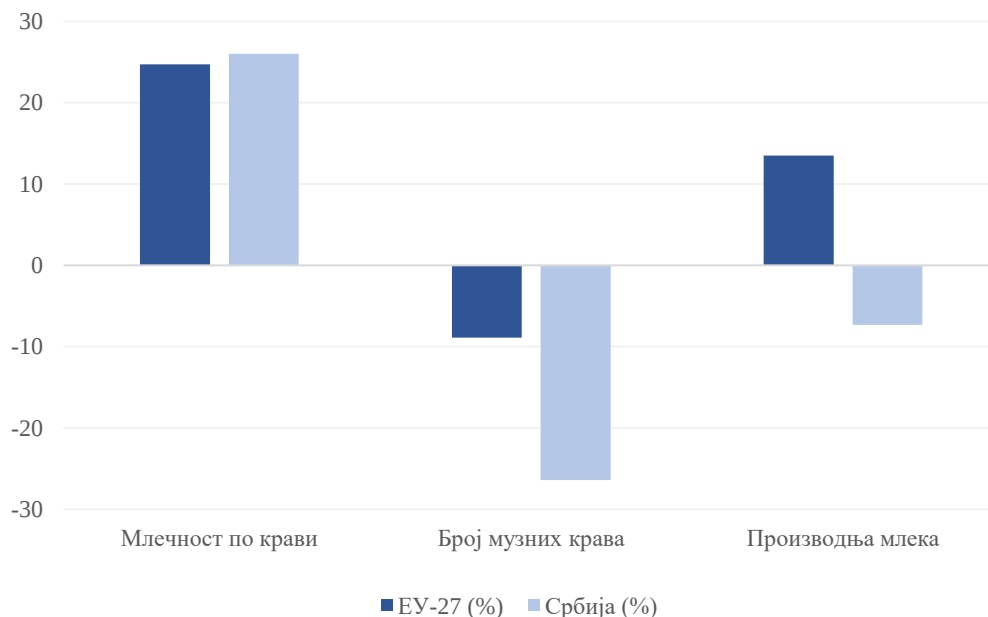
Постојећи систем подстицаја вероватно је утицао на овакве структурне промене у млекарству. Основни механизам подршке производњи млека у Србији заснива се на премији по литру произведеног млека, при чему се углавном не прави значајнија разлика према условима производње, типу фарме, добробити животиња, еколошким критеријумима или специфичностима различитих региона. Такав систем природно више одговара великим и продуктивнијим фармама, које лакше остварују висок обим производње и приноса, док мања и традиционалнија газдинства имају знатно мање користи од овакве врсте подстицаја.⁴⁰ Због тога су постојеће мере аграрне политике, по свему судећи, деловале стимулативно на концентрацију производње у Војводини, а недовољно на очување шире производне базе. У том контексту индикативно је да су последњи протести произвођача млека из прве половине 2026. били сконцентрисани управо јужно од Саве и Дунава.

Компаративна анализа показује суштински различите трендове млекарства у Србији и у ЕУ. У ЕУ се у периоду 2022–2024. у просеку добијало око 7.840 кг млека по крави годишње, док је у Србији тај принос износио око 3.880 кг – приближно упола мање.⁴¹ Међутим, још је важније то што су повећање продуктивности и структурне промене у ЕУ имале потпуно другачији карактер него у Србији. Иако је раст приноса по крави у Србији у посматраном периоду био приближно сличан као у ЕУ, у Европи је он био праћен релативно умереним смањењем броја музних крава и растом укупне производње млека. Другим речима, основни тренд у ЕУ могао би се поједностављено описати као: „са мање се добија више“. У Србији су трендови били суштински неповољнији – број музних крава нагло је опадао, а укупна производња млека се смањивала. Због тога се домаћи трендови пре могу описати као: „са мање се добија мање“, при чему је раст продуктивности пре свега пратећи статистички ефекат структурне контракције сектора, а не показатељ његовог здравог развоја.

⁴⁰ У ЕУ се не исплаћују безусловни подстицаји по литру млека, већ је подршка млекарству дефинисана кроз достизање прописаних стандарда.

⁴¹ Извор за компаративне податке је FAOSTAT. Разлика у односу на податке РЗС-а који су претходно коришћени у анализама за Србију је у томе што овде нису доступни подаци за 2025, а производња млека по крави се изражава у килограмима а не у литрима (стандардна разлика је око 3%).

Графикон 13. Србија и ЕУ – промена у производњи млека, броју музних крава и приносу по крави, просек 2022-2024. у односу на просек 2010-2013. године (%)



Извор: Фискални савет на основу података ФАОСТАТ-а

Напомена: компаративни подаци у бази ФАОСТАТ-а доступни су само до 2024, због чега је овде као период опсервације узет 2022-2024. године. Због тога се неки резултати за Србију благо разликују од оних из претходне анализе која је узимала просек 2022-2025. године.

6. Структура газдинстава и коришћена механизација

Мала величина и фрагментираност пољопривредних газдинстава представљају једно од важних структурних ограничења пољопривреде Србије. Величина поседа и начин на који је земљиште организовано утичу на продуктивност пољопривреде и могућност њеног дугорочног развоја. Мања и уситњена газдинства теже примењују савремену механизацију, имају ограниченији приступ кредитима и инвестицијама, слабију преговарачку позицију при продаји производа и мању способност да самостално финансирају технолошко унапређење производње. Управо због тога структура газдинстава представља један од важнијих показатеља економског потенцијала пољопривреде у међународним поређењима. Подаци показују да је структура газдинстава у Србији неповољнија него у већини европских земаља. Према Попису пољопривреде из 2023. просечно пољопривредно газдинство у Србији користило је 6,4 хектара пољопривредног земљишта, док је просек ЕУ износио 17,8 хектара (а земаља ЦИЕ 10,4 хектара). Притом, проблем у Србији није само мала просечна величина газдинстава већ и изражена уситњеност појединачних поседа – односно чињеница да је земљиште једног газдинства често подељено на већи број удаљених парцела. То додатно повећава трошкове производње, отежава ефикасну употребу механизације и умањује продуктивност сектора у целини.⁴²

⁴² Иако је овај проблем одавно препознат, детаљни и ажурни подаци о просечном броју парцела по газдинству у Србији тренутно нису јавно доступни. Планирано је да се овај проблем боље сагледа и постепено превазиђе успостављањем *LPIS* система (*Land Parcel Identification System* – Система за идентификацију земљишних

Пољопривредом Србије доминирају породична газдинства, али знатан део пољопривредног земљишта користе и правна лица и предузетници. Према Попису пољопривреде из 2023. године, у Србији је регистровано око 508 хиљада пољопривредних газдинстава. Од тог броја, убедљиву већину – око 506 хиљада – чине породична пољопривредна газдинства, док је правних лица и предузетника свега око 2 хиљаде. Међутим, иако учествују са свега 0,4% у укупном броју газдинстава, правна лица и предузетници користе чак око 10% укупног пољопривредног земљишта. То указује на огромне разлике у величини поседа и последично у економској снази између различитих типова произвођача. Просечно породично пољопривредно газдинство у Србији користи око 5,8 хектара земљишта, док код правних лица и предузетника просечна површина износи 161,5 хектара. Таква структура пољопривреде указује на то да у Србији постоји одређена дуалност у пољопривредној производњи – истовремено постоји велики број малих, често економски рањивих газдинстава, али је присутан и ограничен број великих произвођача који располажу знатно већим ресурсима и производним капацитетима. Аграрна политика би морала да уважава ове фундаменталне разлике у начину производње, као и заступљености различитих газдинстава.

Претходни налази још јасније се виде кад се газдинства групишу према величини земљишта које користе. У Табели 16. приказана је структура пољопривредних газдинстава у Србији према површини коришћеног земљишта. Она показује да у домаћој пољопривреди по бројности убедљиво доминирају мала газдинства. Наиме, преко 68% свих газдинстава користи мање од 5 хектара земљишта. Међутим, и поред доминантне заступљености у броју газдинстава, ова категорија користи свега око 21% укупног пољопривредног земљишта. Посебно је упадљиво да најмања приказана категорија – газдинства до 2 хектара – обухвата преко 38% свих газдинстава, а користи свега 5,8% пољопривредног земљишта. С друге стране, газдинства већа од 50 хектара чине мање од 1% укупног броја, али користе чак 22% земљишта. Изражене су и регионалне разлике. Просечна величина газдинства у Војводини је 13,3 хектара по газдинству што је преко три пута веће од региона Јужне и Источне Србије и региона Шумадије и Западне Србије (4,3 хектара по газдинству).

Табела 16. Србија – структура газдинстава према величини коришћеног пољопривредног земљишта, 2023. година

	Број газдинстава	Коришћено земљиште (ha)	Учешће у бр. газдинстава	Учешће у кор. земљишту
Укупно	508.325	3.239.374	100%	100%
0-2 хектара	195.038	188.773	38,4%	5,8%
2-5 хектара	151.844	494.994	29,9%	15,3%
5-10 хектара	90.726	631.039	17,8%	19,5%
10-50 хектара	66.139	1.211.472	13,0%	37,4%
50+ хектара	4.578	713.096	0,9%	22,0%

Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Попис пољопривреде)

парцела), који треба да омогући прецизније евидентирање и праћење структуре пољопривредног земљишта и коришћења парцела

Пољопривреду Србије последњих деценија обележавају јасни трендови – смањење броја газдинстава уз постепено повећање њихове просечне величине. Подаци приказани у Табели 17. показују да је број пољопривредних газдинстава у Србији између 2012. и 2023. смањен са 631,6 на 508,3 хиљаде, односно за готово 20%. Истовремено, укупна површина коришћеног пољопривредног земљишта смањена је спорије – за око 6% – због чега је просечна величина газдинства повећана са 5,4 на 6,4 хектара. Слични трендови могу се препознати и у ЕУ. И тамо се број газдинстава у посматраном периоду смањено за око 18%, док је просечна величина газдинства повећана са 14,8 на 17,8 хектара. То показује да постепено укрупњавање поседа и смањење броја малих газдинстава представља шире обележје структурне трансформације пољопривреде у Европи, а не само специфичност Србије.⁴³ Међутим, и поред извесног укрупњавања у претходној деценији, просечна величина газдинстава у Србији и даље је вишеструко мања него у већини земаља ЕУ. Заправо једина земља ЕУ релевантна за поређење која има мању просечну величину пољопривредног газдинства од Србије је Румунија (4,4 хектара по газдинству),⁴⁴ док су Грчка и Словенија преостале земље ЕУ у којима је просечна величина газдинства приближна оној у Србији.

Табела 17. Србија и ЕУ. Пољопривредна газдинства, број и просечна величина, 2023. у односу на 2012. годину

	2012	2023	Разлика 2023. vs. 2013.	
			апсолутна	у %
Србија				
Број пољ. газдинстава (хиљ)	631,6	508,3	-123,3	-19,5
Коришћено пољ. земљиште (хиљ ha)	3.437,4	3.239,4	-198,0	-5,8
Просечна величина газдинства (ha)	5,4	6,4	0,9	17,1
ЕУ				
Број пољ. газдинстава (хиљ)	10.650,7	8.771,4	-1879,3	-17,6
Коришћено пољ. земљиште (хиљ ha)	157.286,9	156.206,6	-1080,3	-0,7
Просечна величина газдинства (ha)	14,8	17,8	3,0	20,6

Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а и Евростата

Напомена: подаци за ЕУ дати су за 2013. годину кад је спроведено редовно истраживање пољопривреде

Структура газдинстава према величини у Србији битно се разликује од просека ЕУ, а највеће разлике испољавају се код великих поседа. Газдинства већа од 50 хектара чине у Србији свега око 1% укупног броја, док у ЕУ чине преко 7% (Табела 18) – и та крупна газдинства у ЕУ обрађују чак око две трећине укупног пољопривредног земљишта.

⁴³ Занимљиво је да подаци указују на то да је укрупњавање газдинстава у посматраном периоду било чак нешто брже у ЕУ него у Србији (просечна величина газдинства у ЕУ порасла је за око 20%, а у Србији за око 18%), што је донекле неочекивано с обзиром на то да Србија полази од знатно мање просечне величине газдинства. Овај резултат, иако вероватно указује на стваран тренд, треба узети с опрезом. Због промена у методологији обухвата газдинстава у појединим земљама ЕУ и сам Евростат податке о броју газдинстава означава као индикативне, а не потпуно прецизне (такође, подаци за ЕУ односе се на нешто краћи период, од 2013, а не од 2012. године као за Србију, што би заправо указивало да су промене на нивоу ЕУ биле још брже).

⁴⁴ Мању просечну величину газдинства од Србије формално имају и Малта и Кипар, али те две мале острвске земље нису упоредиве са Србијом.

Подсећамо, у Србији газдинства преко 50 хектара обрађују далеко мање од тога, око 22% коришћеног пољопривредног земљишта. Другим речима, домаћа пољопривреда се разликује од највећег броја ЕУ земаља по томе што знатно више почива на широкој основи ситних газдинстава, што се мора имати у виду приликом формулисања пољопривредних политика и прилагођавања на ЕУ регулативу.⁴⁵ Овако велике разлике добрим делом су наслеђене и условљене дугорочним, историјским чиниоцима. Мала просечна величина поседа у Србији има дубоке корене – од земљишног минимума уведеног још у 19. веку, преко аграрних реформи 1919. и 1945. године које су биле праћене колонизацијом и уситњавањем поседа. Историјске специфичности обликовале су структуру газдинстава и у другим европским земљама, због чега се она међу појединачним земљама веома разликује. У земљама ЦИЕ структуру је пресудно обликовао процес колективизације током комунистичког периода, а потом и начин на који је спроведена деколективизација деведесетих година 20. века – што је довело до изразито различитих исхода по земљама (од врло крупних газдинстава у појединим земљама, попут Бугарске или Чешке, до веома уситњених, попут Румуније). Због тога политике усмерене на повећање продуктивности и конкурентности домаће пољопривреде морају полазити од постојеће структуре газдинстава и њених историјски условљених ограничења, а не да овај индикатор третирају као нешто што се може брзо и лако изменити.

Табела 18. Србија и ЕУ. Структура пољопривредних газдинстава према величини поседа 2023. година

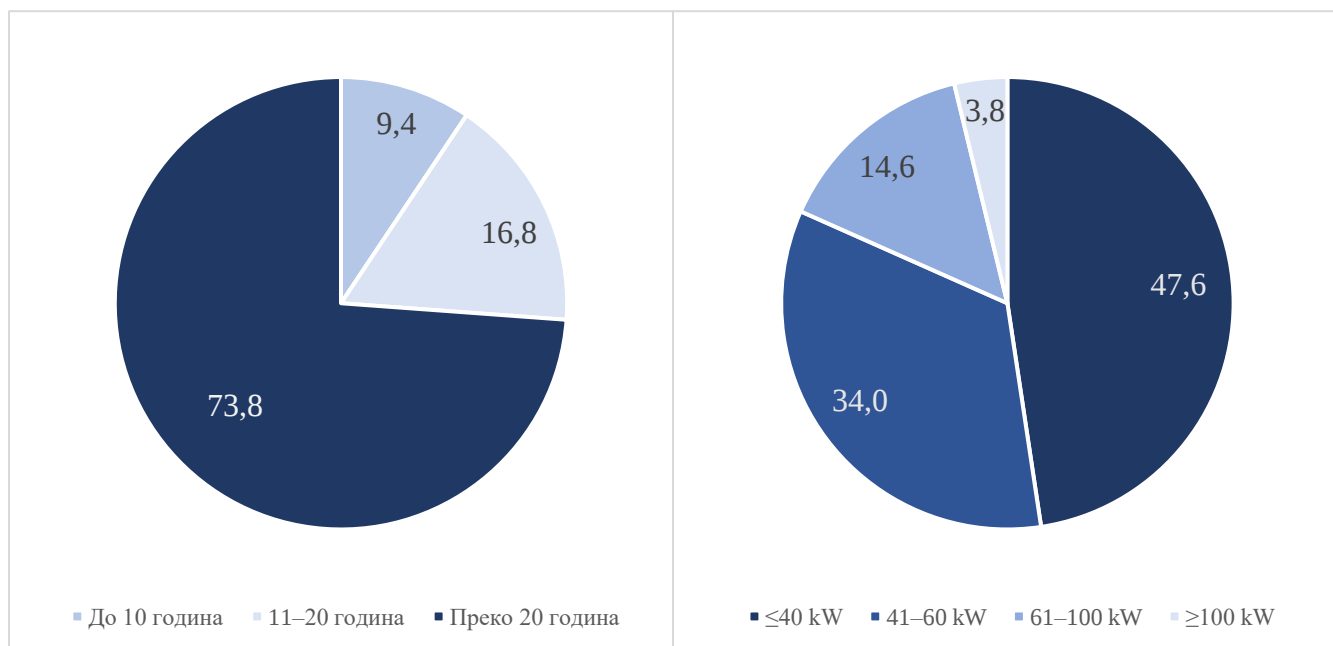
Површина	Србија	ЕУ
0-2 хектара	38,4%	41,6%
2-5 хектара	29,9%	21,2%
5-10 хектара	17,8%	12,8%
10-50 хектара	13,0%	16,7%
50+ хектара	0,9%	7,6%

Извор: Фискални савет на основу података РЗС-а и Евростата

Пољопривредна механизација у Србији у великој мери је застарела – чак 90% трактора и 76% комбајна старије је од 10 година. Према Попису пољопривреде из 2023. године, у Србији је регистровано око 482.500 двоосовинских трактора и око 56.000 комбајна. Старосна структура ових машина открива дубок инвестициони дефицит сектора. Преко 73% свих двоосовинских трактора старије је од 20 година, док је само 9,4% млађе од 10 година (Графикон 14а). Слична, иако нешто повољнија слика постоји и код комбајна – 60% житних комбајна старије је од 20 година. Поред старости, проблем је и структура по снази: чак 82% двоосовинских трактора спада у категорију малих и средњих машина снаге до 60 kW, док снажних трактора преко 100 kW – који омогућавају ефикасну примену савремене агротехнике на већим парцелама – има свега 3,8% (Графикон 14б). Оваква механизација структурно одговара ситним, фрагментираним газдинствима, али је у великом делу несагласна са потребама комерцијалне пољопривредне производње.

⁴⁵ Наравно, већ смо поменули да и у ЕУ постоји један мањи број земаља који је сличан Србији по структури газдинстава, а које функционишу у оквиру CAP-а.

Графикони 14а и 14б. Структура двоосовинских трактора у Србији по старости и снази, 2023. година



Извор: Фискални савет на основу података РЗС (Попис пољопривреде)

Између два Пописа дошло је до извесног побољшања – али темпо модернизације и даље је недовољан. Између два пописа пољопривреде (2012. и 2023. године) број двоосовинских трактора порастао је за 17%, а укупан број комбајна за 80%.⁴⁶ Истовремено, учешће трактора старијих од 10 година смањено је са 95% на 90,6%, а код комбајна са 95,1% на 76,7% – што представља приметан помак. Ипак, и поред овог напретка, механизација у Србији и даље је у просеку веома стара и у великој мери технолошки застарела. Без убрзане обнове механизације, домаћа пољопривреда тешко може да оствари значајнији напредак у продуктивности – посебно у сегментима интензивне биљне производње где квалитет и правовременост агротехничких операција директно одређују висину приноса.

7. Релевантне смернице за аграрну политику које произилазе из анализа производње и продуктивности

Пољопривреда је сектор чији резултати пресудно зависе од квалитета аграрне политике. Већ смо поменули да пољопривреда није сектор привреде који функционише у Европи водећи се једино тржишним принципима. Улога државе у развоју овог сектора је у многим аспектима пресудна и структурне слабости које смо уочили у претходним анализама – од заостајања у приносима биљне производње, преко пада сточног фонда, до проблема у производњи млека – у великој мери су последица неуспеха домаћих пољопривредних политика у претходних 10-15 година. У наставку дајемо неке опште смернице за вођење аграрне политике које су директно произашле из детаљне анализе пољопривредне производње која је приказана у претходном поглављу.

⁴⁶ За више детаља видети студију РЗС-а (2025): „Попис пољопривреде 2023. године – Структурне промене у пољопривреди и њихов утицај на економски раст у Србији“.

Постојећи систем подршке, заснован на униформним мерама, не може ефикасно да одговори на све структурне проблеме домаће пољопривреде. Пољопривредна производња у Србији суочава се са бројним и међусобно веома различитим изазовима, због чега иста мера примењена на све произвођаче често не даје добре резултате. На пример, основна мера подршке у биљној производњи – плаћања по хектару – не може да усмери производњу ка културама с већом додатом вредношћу или већим значајем за развој домаће прехранбене индустрије. Напротив, овакав приступ често погодује најједноставнијим и најекстензивнијим облицима производње. Због тога би требало размотрити ограничену примену тзв. „*coupled support*“ механизма, односно циљаних подстицаја за секторе које држава жели стратешки да развија – по угледу на земље ЕУ и у границама правила Светске трговинске организације, која ту врсту подршке ограничавају. Још већи проблем постоји код премија за млеко, које се у Србији исплаћују на основу количине произведеног млека, без ширег уважавања услова производње, квалитета, добробити животиња или специфичности различитих типова фарми. Такав облик производно везане подршке не само да ставља мања и традиционална газдинства у неповољнији положај, већ спада и у мере које су међународним правилима најстроже ограничене – па би обим и начин доделе те премије требало преиспитати. Уз све то, мора се водити рачуна и о различитом регионалном и генерално дуалном карактеру домаће пољопривреде у којој поред доминантног броја малих и економски рањивих газдинстава, постоји и ограничен број великих произвођача.

За вођење „паметне“ аграрне политике неопходно је јачање институционалних капацитета државе. Комплексни проблеми у пољопривреди не могу се успешно решавати без снажних аналитичких и оперативних капацитета Министарства пољопривреде. Одлуке о мерама аграрне политике требало би у много већој мери да се заснивају на систематичним анализама, проверљивим подацима и јасним економским показатељима, а мање на ад хок проценама и уверењима руководства и краткорочним реакцијама у циљу „гашења пожара“. Поред јачања аналитичких капацитета, потребан је и снажан напредак у администрацији политика. Суптилније, боље таргетиране мере захтевају снажну администрацију која може ефикасно да их спроводи и контролише. У том смислу посебно је важно пронаћи добру равнотежу између ефикаснијег и прецизнијег усмеравања подстицаја и административне једноставности њиховог спровођења. Важан елемент те администрације јесте надзор. Селективне и условљене мере подршке – било да је реч о аграрној или еколошкој политици – делотворне су само у мери у којој постоји капацитет да се контролише њихово спровођење. Зато јачање инспекцијских служби, посебно на локалном нивоу, представља неопходну допуну сложенијим мерама аграрне политике: без поузданог надзора, диференцирани подстицаји ризикују да остану неспроводиви или подложни злоупотребама.

Дугорочни развој пољопривреде није могућ без вишегодишње предвидивости аграрне политике. Компаративне анализе показују да Србија највише заостаје за ЕУ управо у оним сегментима пољопривреде који захтевају дуг период повраћаја инвестиција – попут говедарства и вишегодишњих засада. Истовремено, реч је о секторима који по правилу генеришу и највећу додатну вредност и представљају важан ослонац развоја прехранбене индустрије. Због тога развој ових грана није могућ без стабилне и предвидиве аграрне политике која ће пољопривредним произвођачима омогућити да дугорочно планирају инвестиције и производњу. Честе и непредвидиве промене система и величине подстицаја повећавају ризик производње и дестимулишу улагања у сложеније и капитално интензивније облике пољопривреде – што се јасно види и кроз детаљније анализе пољопривредне производње.

Ефекте аграрне политике потребно је континуирано мерити и преиспитивати. Анализе приказане у овом истраживању показују да су бројни неповољни трендови у домаћој пољопривреди дугорочне природе, што указује да надлежно министарство није те проблеме правовремено препознавало нити адекватно кориговало постојеће мере аграрне политике. То не би смело да се дешава. Због тога је неопходно систематско праћење ефеката појединачних мера аграрне политике, као и њихова правовремена и контролисана модификација уколико се покаже да су оне неефикасне или контрапродуктивне. Добра аграрна политика не подразумева само издвајање значајних буџетских средстава, већ и постојање јасног система за праћење резултата, препознавање проблема на време и постепено прилагођавање инструмената подршке у складу са стварним кретањима у пољопривреди – превенција је увек ефикаснија и јефтинија од санирања криза.

Аграрна политика би морала да буде допуњена већим улагањима државе у локалну и другу повезану инфраструктуру. Неуобичајено велика варијабилност биљне производње између различитих година показује да је домаћа пољопривреда и даље снажно изложена метеоролошким ризицима. То се посебно односи на све учесталије суше и екстремне временске услове, који имају снажан утицај на приносе. Због тога је за дугорочно повећање стабилности и продуктивности домаће пољопривреде важно постепено унапређење инфраструктуре – попут система за наводњавање. Изузетно су важна и улагања у заштиту животне средине која је у Србији веома запостављена, а квалитет пољопривредне производње непосредно зависи од стања и очуваности земљишта, система за управљање отпадним водама и ваздуха који није загађен емисијама из индустријских и енергетских постројења. Како климатске промене постепено постају један од најважнијих ризика за пољопривреду, улога државе у развоју овакве инфраструктуре и система подршке постајаће све значајнија. На крају, за ефикасност пољопривредне производње, али и за живот на селу важне су инвестиције у локалну и регионалну инфраструктуру попут локалне мреже путева.

II ФИСКАЛНИ АСПЕКТ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА РЕФОРМУ

1. Увод и контекст

Слаби производни резултати сектора све више указују на ограничења постојећег модела аграрне политике. Претходни део студије показао је да пољопривреда у Србији већ дуже време бележи слабе развојне резултате упркос релативно високом економском значају сектора. Реална производња практично стагнира, продуктивност заостаје за упоредивим земљама Централне и Источне Европе, а поједини сегменти – нарочито сточарство – показују дубоке структурне слабости. Истовремено, државна издвајања за пољопривреду у претходној деценији значајно су повећана, што све више намеће питање ефикасности постојећег модела аграрне политике.

Фискална и институционална архитектура аграрне политике имају директан утицај на дугорочне перформансе сектора. За разумевање незадовољавајућих резултата домаћег аграра није довољно анализирати само производне показатеље, већ и начин на који систем државне подршке у пракси функционише. Аграрна политика у Србији данас се доминантно спроводи кроз буџетске субвенције, при чему држава има кључну улогу у стабилизацији дохотка, ублажавању тржишних ризика и очувању ликвидности сектора. Због тога структура подстицаја, правила њихове доделе и механизми спровођења директно утичу не само на текућу производњу, већ и на инвестиције, продуктивност и дугорочну конкурентност пољопривреде.

Главни проблем домаћег система није у висини буџетских издвајања, већ у начину на који су подстицаји организовани и усмерени. Током претходних година аграрна политика често је мењана кроз ад хок интервенције, ванредна повећања подстицаја и честе измене правила, што је постепено довело до система који је истовремено фискално све захтевнији, а развојно недовољно ефикасан. Уместо стабилног и предвидивог оквира који подстиче инвестиције, технолошко унапређење и структурну трансформацију сектора, постојећи модел у великој мери остао је усмерен на краткорочну стабилизацију сектора након шокова, док дугорочна перспектива остаје у другом плану.

Циљ овог дела студије је да понуди оквир за постепену модернизацију аграрне политике у Србији. Полазећи од претходно идентификованих проблема, у наставку се анализирају поставке аграрне политике Србије – обим и структура буџетске подршке, механизми њеног спровођења, као и разлике у односу на модерне пољопривредне системе. На основу те анализе формулишу се и кључне препоруке за постепену реформу система подстицаја и дугорочну модернизацију аграрне политике.

2. Пољопривредна политика Србије: структура и институционални модел

У интеракцији између државе и пољопривредних произвођача доминирају расходне мере, док је улога пореских инструмената знатно мања. Државна интервенција у пољопривреди спроводи се кроз два основна канала: мере на расходној и приходној страни буџета. Прву групу пре свега чине субвенције – подстицаји за производњу и набавку инпута, субвенционисано осигурање и повољни кредити – али и други облици подршке, попут инвестиција у системе за наводњавање, одбрану од поплава и контролу квалитета и

исправности производа. Другу групу чини специфичан порески третман сектора, који се највећим делом реализује кроз ниже акцизе и повлашћене цене дизел горива. Ипак, фискални обим и економски значај расходних мера вишеструко превазилазе ефекте пореских олакшица, због чега се главни подстицаји, сигнали и ограничења домаће аграрне политике формирају управо кроз систем директних буџетских давања.

2.1. Расходни инструменти подршке

Систем финансијске подршке пољопривреди институционално је организован кроз аграрни буџет. Држава обезбеђује континуирану подршку пољопривреди и руралном развоју, коју спроводи пре свега преко Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ). Иако домаћа регулатива не садржи експлицитну дефиницију аграрног буџета, у пракси се под тим појмом подразумева буџетски раздео овог Министарства,⁴⁷ који поред уже администрације обухвата и више органа у саставу надлежних за ветерину, фитосанитарну заштиту, управљање шумама, водопривреду и друге сродне области. Поред републичког нивоa власти, одређени финансијски допринос сектору обезбеђују и други нивои власти – пре свега Аутономна покрајина Војводина, али и јединице локалне самоуправе. Ипак, имајући у виду да је институционални и законски оквир постављен тако да се највећи део аграрне политике креира и спроводи на централном нивоу,⁴⁸ учешће других нивоa власти остаје релативно мало и износи 10-11% укупних средстава (за више детаља видети Анекс 1).

Иако је овај модел требало да обезбеди стабилно и развојно усмерено финансирање сектора, његов домет у пракси остаје ограничен. Редовно буџетско финансирање уведено је средином 1990-их са циљем да омогући предвидивост и континуитет. Међутим, упркос постепено грађеном институционалном оквиру и ширењу инструмената подршке, систем је у великој мери задржао релативно застареле карактеристике које ограничавају развојни ефекат финансијских механизма: подршка је и даље доминантно усмерена на директна плаћања за текућу производњу (вид. Анекс 2), док се истовремено недовољно издваја за инвестиције, одрживост и структурну трансформацију сектора.

2.1.1. Пољопривредна политика кроз време: сажети приказ

Еволуција аграрне политике Србије показује континуитет ослањања на инструменте који углавном решавају краткорочне проблеме. Од друге половине 19. века до средине 1990-их, подршка пољопривреди била је превасходно заснована на кредитирању. Кроз различите институционалне форме држава је обезбеђивала приступ повољним

⁴⁷ Утемељење за ову апроксимацију даје Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју, у оквиру којег је чланом 4. прописано да се врсте и максимални износи подстицаја прописују Законом о буџету за сваку буџетску годину, а да се укупан обим тих средстава утврђује у оквиру буџета министарства.

⁴⁸ Законом је предвиђена могућност да и ови нивои власти планирају средства за подршку пољопривреди и руралном развоју, али уз значајна ограничења: директна плаћања у принципу нису дозвољена, осим у уском сегменту регреса (за складиштење у јавним складиштима и за репродуктивни материјал, односно вештачко осеменавање), забрањено је дуплирање мера које већ постоје на републичком нивоу, а све програме мора да одобри Министарство пољопривреде. Отуда ЈЛС на овај начин махом финансирају специфичне програме руралног развоја, док су појединачно највећи расход АП Војводине трансфери предузећу ЈВП „Воде Војводине“ за изградњу и одржавање водних објеката.

кредитима.⁴⁹ Иако је тај модел омогућавао финансирање текуће производње, у пракси је неретко доводио до акумулације дугова и високе зависности сектора од преференцијалног (нетржишног) финансирања.

Покушаји алтернативних модела током 1990-их додатно су показали ограничења ад хок приступа. У периоду од 1994. до 1996. године пољопривреда се финансирала кроз механизам примарне емисије Народне банке Србије, што је привремено обезбедило ликвидност, али је истовремено отворило додатне макроекономске неравнотеже без трајног ефекта на развој сектора.

Увођење аграрног буџета у редовну буџетску апропријацију 1996. означило је институционални помак ка континуираној подршци, али са ограниченим развојним дometом. У почетној фази, практично све до средине 2000-их, систем је био уског обухвата и доминантно заснован на премијама (пре свега за млеко и индустријско биље), које су имале изражену социјалну компоненту и слаб утицај на продуктивност. Паралелно се јављају елементи подршке за кључне ратарске културе (пшеница, шећерна репа, сунцокрет, соја) а присутни су и регреси за инпуте, што је тенденција која је указивала на постепено ширење опсега инструмената, али без јасне стратешке оријентације. Овај приступ је донео релативно снажан фокус на екстензивне и примарне облике производње, уз недовољну подршку комплекснијим, махом капитално интензивним, областима попут сточарства, прераде и других грана са већом додатом вредношћу и већим потенцијалом за раст продуктивности и извоза.

Након 2004. године започиње формална модернизација система, али уз институционалне слабости у дизајну али и имплементацији. У овом периоду смањује се значај директне ценовне подршке, а расте улога инвестиционих мера и инструмената руралног развоја што је, генерално гледано, добра тенденција. Истовремено, уводи се регистар пољопривредних газдинстава као предуслов за коришћење подстицаја, као и покушаји диференцијације између активних и неактивних корисника, чиме је Србија почела да хвата корак са институционалним уређењем у развијенијим земљама Европе. Томе иде у прилог и чињеница да се у 2004. уводе подстицаји за тржишни и рурални развој, па и кредитирање пољопривреде. У овом периоду јављају се и мере које померају фокус са текуће производње на структурне промене, попут подстицаја за уступање земљишта старијих носилаца газдинстава млађим корисницима. Иако концептуално инспирисане европским решењима, ове мере су добрим делом биле недовољно разрађене за локални контекст и самим тим тешко контролисане у пракси, што је довело до ограничених ефеката и фискалних трошкова који су се преносили у наредне године (доцње). Ова епизода наглашава важну реформску импликацију за садашњи тренутак – чак и ако се решења траже у уређењима која су примениле неке развијеније земље, мора се водити рачуна о „локалним специфичностима“ јер нема јединственог рецепта за успешно уређење.

Увођење плаћања по хектару и грлу након 2007. године приближило је донекле систем европском моделу, али без суштинске трансформације структуре подршке. Нови инструменти омогућили су једноставнију и масовнију дистрибуцију буџетских средстава, али су истовремено учврстили модел који је слабо повезан са продуктивношћу,

⁴⁹ За више детаља о историјским фактима везаним за развој аграрног буџета Србије видети монографију Грујић Вучковски, Б. (2022), *Анализа облика финансирања пољопривреде Републике Србије*, Институт за економику пољопривреде Београд, као и Ђурић, К. (2018), *Пољопривреда и рурални развој Србије у процесу европских интеграција*, Пољопривредни факултет Нови Сад.

инвестицијама, технолошким напретком и квалитетом производње – а чији су основни принципи у великој мери остали непромењени до данас. Основно ограничење оваквог модела јесте то што он ствара снажан подстицај за ширење производње и очување постојеће структуре сектора, али без јасног усмеравања ка већој тржишној конкурентности, модернизацији и прилагођавању тражњи. Подршка је претежно везана за површину и број грла, а знатно мање за инвестиције, стандарде квалитета, ефикасност коришћења ресурса и отпорност производње. На тај начин систем релативно слабо подстиче структурне промене и дугорочни раст продуктивности.

Док је Србија задржавала традиционални модел директних давања, ЕУ је постепено померала фокус ка ширим развојним циљевима. У истом периоду, Заједничка пољопривредна политика ЕУ постепено се удаљавала од класичних производно оријентисаних субвенција и све више усмеравала ка подршци дохотку, руралном развоју, еколошким стандардима, безбедности хране и дугорочној одрживости производње. Управо та разлика у правцу реформи представља једну од важних полазних тачака за разумевање ограничења постојећег система подстицаја у Србији, о чему ће детаљније бити речи у Поглављу II-3.

Комбинација старих и нових инструмената, уз одсуство јасне стратешке оријентације, обликовала је данашњу структуру аграрног буџета. Хибридна структура аграрног буџета, у којој коегзистирају социјалне, доходовне и делимично развојне мере, без јасне хијерархије циљева у великој мери умањује његову учинковитост (видети Анекс 3. за појашњење).

2.1.2. Аграрни буџет: институционална и буџетска логика система

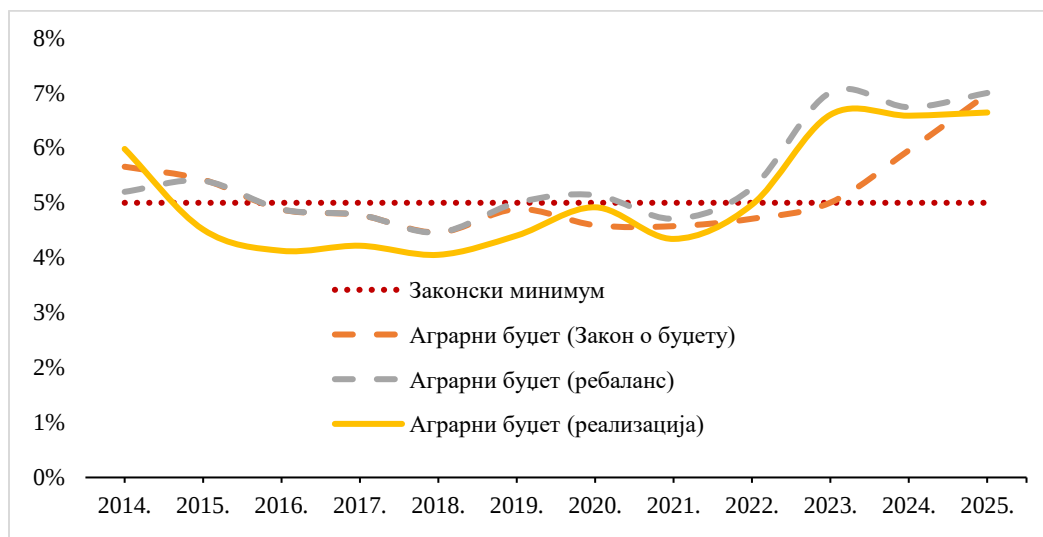
Пољопривредна политика се спроводи у процедуралним оквирима који су исувише флексибилни и у пракси остављају велики простор за дискрецију. Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју прописује минимални ниво издвајања за пољопривреду од 5% републичког буџета,⁵⁰ али без дефинисаног горњег лимита, док су дизајн мера, структура подршке и критеријуми доделе у великој мери препуштени подзаконским актима. У таквом систему, ниво и структура аграрног буџета често су више зависили од текућих политичких и фискалних околности него од дугорочног планирања развоја сектора. То директно потврђују и ад хок интервенције током календарске године, у оквиру којих су се, посредством механизма текуће буџетске резерве, оригиналне буџетске апропријације за већину подстицаја у пољопривреди прекрајале и допуњавале, фаворизујући оне који су „најтраженији“ – директна плаћања по грлу стоке и хектару засејане површине.

Зато је аграрни буџет у протеклој деценији био нестабилан и није увек поштовао законски минимум. Посматрано кроз последње валидне буџетске планове (ребалансе), у више година – укључујући 2016, 2017, 2018. и 2021. годину – аграрни буџет био је испод законом прописаног прага од 5% пореских прихода. Ако се, пак, као референтна тачка узму иницијални буџетски планови (Закон о буџету), одступања су још заступљенија јер

⁵⁰ Чланом 4. тог закона предвиђено је да „буџет министарства не може бити мањи од 5% буџета Републике Србије за одређену годину“. Овај показатељ рачуна се стављањем у однос финансијских средстава којима располаже министарство (МППШВ) и укупних пореских прихода Републике. Порески приходи се узимају као референтна величина у складу са чланом 5. Закона о буџетском систему.

обухватају и период 2019-2022. Ово указује на то да ни експлицитна законска обавеза сама по себи није била довољна да обезбеди стабилност и минимум обима финансирања ресурса пољопривреде. Ова кретања приказали смо на Графикону 15.

Графикон 15. Аграрни буџет у периоду 2014-2025.



Извор: Обрачун аутора на доступним подацима из Закона о буџету, завршних рачуна и ребаланса.
Напомена: Термин аграрни буџет, у складу са поставкама важеће регулативе у области пољопривредних подстицаја односи се на расходе МПШВ, тј. централног нивоа власти – иако одређена давања за сектор издвајају локалне самоуправе и АП Војводина.

Другим речима, лутање у концепту аграрне политике видљиво је већ на нивоу елементарних буџетских показатеља. Током последње деценије Србија је прошла пут од систематски ниског аграрног буџета – који је у више година био чак и испод законом прописаног минимума – до периода наглог раста издвајања, при чему је аграрни буџет данас готово 50% већи од законског прага. Међутим, тако значајно повећање јавне подршке није било праћено сразмерним помацама у производњи, продуктивности или конкурентности сектора, о чему је већ било речи. Управо тај раскорак представља важан сигнал да проблем домаће аграрне политике вероватно није пре свега у износу новца, већ у структури подршке и подстицајима које систем производи. У економском смислу, трајно повећавање издвајања у оквиру непромењеног модела конзервирало је постојећу структуру производње, уместо да подстиче њену модернизацију и прилагођавање тржишним условима.

Институционална структура показује да је систем временом све више усмераван на исплату подстицаја за текућу производњу. Иако је институционална мрежа у пољопривредно-прехранбеном сектору формално широка (Табела 19), структура расхода је поприлично монолитна. У периоду 2015-2025. укупан буџет Министарства пољопривреде повећан је номинално са 31,6 на 130,3 млрд динара (реално око 2,6 пута). Највећи део овог раста сконцентрисан је у Управи за аграрна плаћања (која чини преко 80% читавог аграрног буџета), чији су расходи реално готово утростручени. Ова динамика делом је разумљива у контексту криза (ковид, енергетски шок, раст цена инпута), али истовремено показује да је систем све више усмераван на текућу подршку производњи, а осетно мање на друге важне сегменте аграрне политике, попут фитосанитарне заштите, лабораторијске контроле, управљања земљиштем, климатске адаптације и развоја инфраструктуре (заштита од бујица, наводњавање).

Табела 19. Буџетски корисници надлежни за спровођење аграрне политике

	2015.	2025.	Реална промена 2025/2015. (коэффициент)
<i>у млрд РСД</i>			
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	31,6	130,3	2,6
Уже министарство*	0,8	1,0	0,7
Управа за ветерину	2,8	4,7	1,1
Управа за заштиту биља	0,7	1,8	1,6
Републичка дирекција за воде (РДВ)**	2,9	15,7	3,4
Управа за шуме***	0,7	1,2	1,1
Дирекција за националне референтне лабораторије	0,3	0,2	0,5
Управа за аграрна плаћања	22,3	105,3	2,9
Управа за пољопривредно земљиште	0,8	0,4	0,3
Фонд за подстицање развоја пољопривредне производње	0,3	-	-
Буџетски фонд за развој ловства	0,1	-	-

* Уже министарство у 2015. не укључује политике у области животне средине (тада је ЖС била део Министарства пољопривреде), како би се обезбедила упоредивост са садашњим моделом организације.

** Републичка дирекција за воде у 2015. години укључује и Буџетски фонд за воде који је касније престао да постоји.

*** Управа за шуме у 2015. укључује и Буџетски фонд за шуме који је касније престао да постоји.

Институције кључне за квалитет, контролу и дугорочну продуктивност бележе стагнацију или пад ресурса. Расходи Управе за ветерину и других контролних тела расту минимално, док су средства за националне референтне лабораторије чак смањена. Сличан тренд бележи и Управа за пољопривредно земљиште, чији је буџет значајно редукован, иако су управо њене функције кључне за повећање продуктивности и уређење тржишта земљишта.

Јавне инвестиције у пољопривредну инфраструктуру остају недовољне. Иако постоје позитивни помаци у погледу већих издвајања за управљање водама (РДВ), укупна државна улагања у наводњавање, одводњавање, складишне капацитете, логистику и друге инфраструктурне елементе (заштита од бујица, биотехнички радови на санацији ерозије) остају недовољна. То оставља директне негативне последице на низак квалитет испоручене воде у одређеним регионима (Војводина, део долине Велике Мораве), док поједина већа насеља и велики број села и даље немају обезбеђено организовано снабдевање становништва водом. Незадовољавајући резултати постигнути су у области заштите воде од загађивања (прикљученост на канализацију око 62%, прикљученост на постројења за пречишћавање отпадних вода на око 13%), наводњавањем је обухваћен мали део пољопривредних површина у јавној својини, а уочава се недовољна покривеност територије системима за заштиту од поплава. Изостанак техничких радова на уређењу бујичних токова довео је до интензивирања ерозионих процеса, а неадекватно одржавање система за одводњавање угрожава одређени број важних локалитета.

**

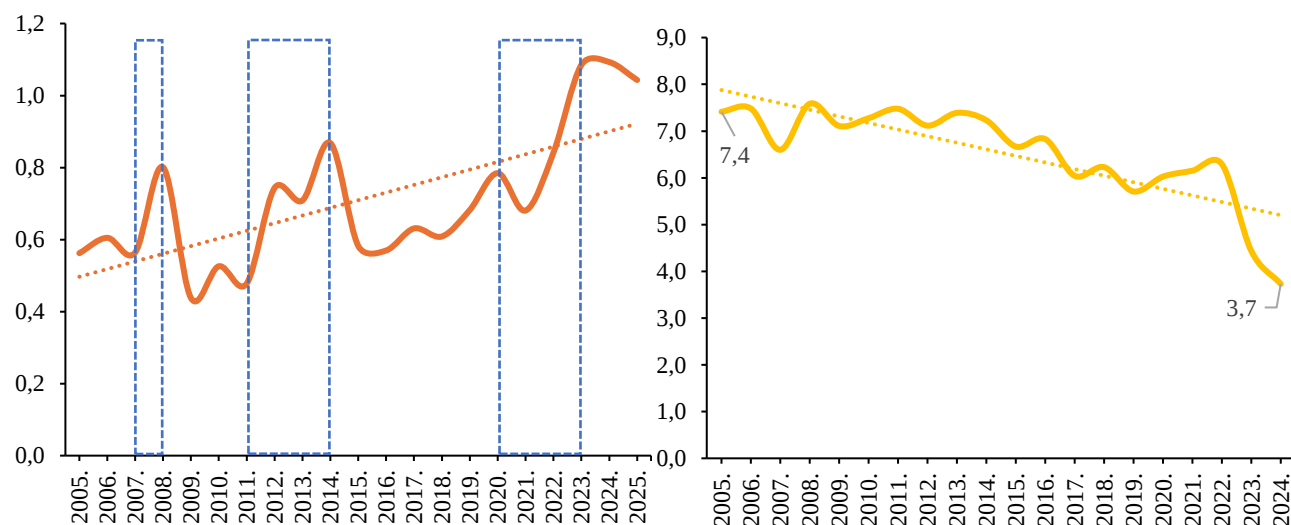
Укупно посматрано, аграрни буџет у Србији доминантно финансира текућу производњу, а осетно мање дугорочни развој сектора и његову одрживост. Само по себи није спорно што субвенције чине највећи део аграрног буџета – то је случај и у већини европских земаља – нити што су оне у кризним условима повећаване, будући да је то уобичајен инструмент стабилизације прихода и производње. Проблем је, међутим, што трајни раст ових издатака у протеклој деценији није био праћен сразмерним јачањем

институционалних и развојних капацитета сектора. Изостала су већа улагања у инспекцијске и контролне механизме, лабораторијска испитивања, системе за управљање земљиштем и водама, саветодавне службе, дигиталну инфраструктуру и инвестиције које би омогућиле модернизацију производње и дугорочни раст продуктивности, али и отпорност на све присутније климатске шокове.

2.1.3. Субвенције из макро-фискалног угла

Субвенције чине доминантан део аграрног буџета и њихов значај је временом осетно порастао, упркос дугорочном паду релативног удела пољопривреде у економији. Према последњим подацима, око 85% укупног аграрног буџета отпада на субвенције. Њихов удео у БДП-у повећан је са приближно 0,6% средином 2000-их на око 1% БДП-а у последњим годинама, уз рекордно високе вредности од 1,1% у 2023. и 2024. години (Графикон 16, леви панел). Насупрот томе, удео пољопривреде у бруто додатој вредности земље смањен је са око 7-8% у првој половини посматраног периода на свега 3,7% у 2024. години (Графикон 16, десни панел). То значи да јавна подршка сектору релативно расте чак и онда када економска тежина самог сектора опада.

Графикон 16. Пољопривредне субвенције у % БДП (лево) и удео у БДВ-у (десно)



Извор: Обрачун Фискалног савета на доступним подацима из Завршних рачуна и РЗС

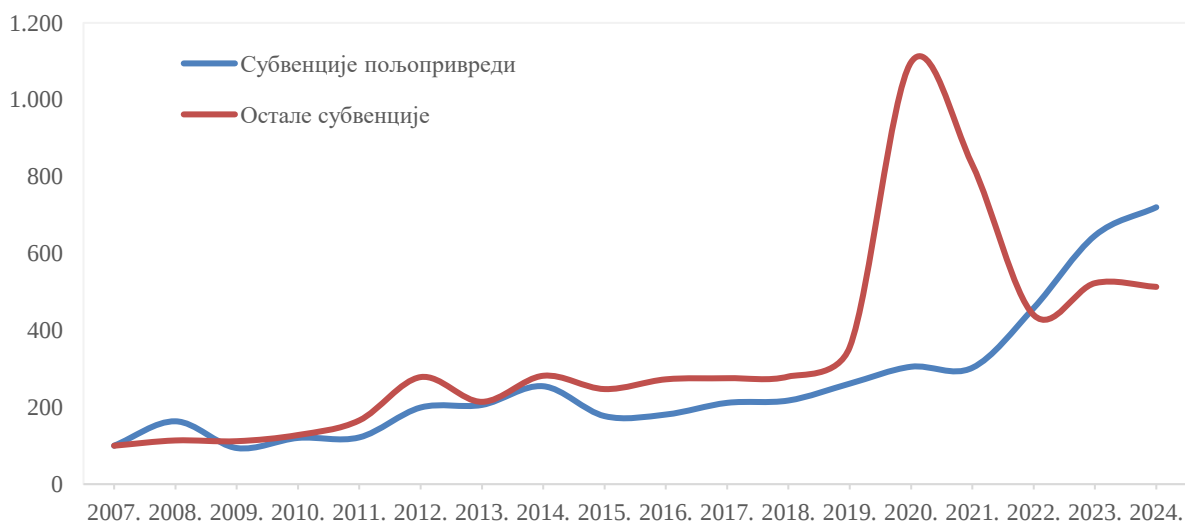
Напомена: Обухват субвенција у левом панелу је најшири могући – укључује све субвенције у аграрном сектору које се исплаћују из буџета Републике Србије. Поред подстицаја за производњу (који се реализују преко Управе за аграрна плаћања), обухваћене су и субвенције других органа у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде (нпр. Управа за ветерину, Управа за заштиту биља и др). Овај обухват је нешто шири од оног који се користи у каснијем поређењу домаћег система са праксом ЕУ, где се анализа фокусира на методолошки оквир који омогућава поређење са структуром Заједничке пољопривредне политике ЕУ.

Ова два тренда нису нужно контрадикторна, али носе важну економску поруку. У условима структурног смањења удела пољопривреде у укупној економији, раст подршке може имати стабилизациону, социјалну и регионалну функцију – што није неуобичајено ни у другим земљама. Међутим, када раст издвајања траје дуже време, а притом није праћен видљивим убрзањем продуктивности, инвестиција и структурне трансформације сектора,

то показује да буџет све више преузима улогу компензације за слабости система, а све мање развојног инструмента.

Временска динамика субвенција указује на реактиван модел управљања, који се у великој мери уклапа у шири образац кретања субвенција у другим секторима. У условима криза и поремећаја држава прибегава појачаним интервенцијама, што се јасно види након светске финансијске кризе, током сушних и ценовно нестабилних година, као и после 2020. године (Графикон 17). Међутим, након проласка кризе издвајања се само делимично коригују наниже, па привремена повећања временом постају трајно виши ниво расхода. На тај начин, буџетска подршка се постепено „уграђује“ у систем, без јасно дефинисаног средњорочног оквира који би одредио када и под којим условима ванредне мере престају. Истовремено, у последњих неколико година уочљиво је да се раст аграрних субвенција успорава и контролише спорије него код већине других облика буџетске подршке, што указује на све израженију структурну зависност сектора од државних интервенција.

Графикон 17. Индекс раста буџетских субвенција (2007=100)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу доступних података.

Напомена: Снажан скок осталих субвенција у 2020. и 2021. години потиче од мера подршке привреди током пандемије. Подстицаји аграру уопште нису имали тако драстичан скок у истом периоду, већ су трајно почели да се повећавају након што је шок прошао.

Последица оваквог приступа је да подстицање пољопривредне производње све више добија карактер инерције. У одсуству јасних правила, приоритета и мерљивих циљева, повећање издвајања не прати нужно и побољшање исхода, већ често представља краткорочан одговор на текуће притиске у сектору. Управо зато питање аграрног буџета није само колико се издваја, већ и по којој логици се та средства временом повећавају и распоређују.

Од старог модела ка садашњем: промена форме, не и суштине

Промене у инструментима подршке током времена нису довеле до суштинске промене у логици аграрне политике. У почетним фазама систем је више био сложен на регресе за инпуте (гориво, ђубриво), премије и ценовну подршку. С тим у вези, још у старијим анализама Владе⁵¹ указивано је на то да су обим и структура подршке зависили више од буџетских ограничења него од стратешких циљева у домену аграра, што је у великој мери само потврђено у новим стратешким документима⁵².

Након 2017. године долази до израженијег помака ка директним плаћањима, али без промене суштинске оријентације. Регреси за инпуте губе релативни значај, а систем се концентрише на директна плаћања по хектару и по грлу. Главне мере постају: 1) подстицаји по хектару у биљној производњи, 2) премије за млеко и 3) подстицаји за приплодна грла и тов. Ова промена представља прелазак на систем директних плаћања по хектару и грлу, без суштинске промене у стратешкој логици и јасном одређивању приоритета – доминира подршка текућој производњи, а не инвестицијама, продуктивности и јавним добрима.

Укупна реализација: раст уз високу концентрацију

Раст аграрног буџета у маси био је снажан, али високо концентрисан у свега неколико мера. Директна плаћања по хектару и по грлу порасла су са око 21 млрд динара на приближно 90 млрд у 2025. години и остала доминантан канал подршке (Табела 20).

Развојне мере расту спорије и остају нестабилне. Мере руралног развоја су номинално повећане, али су и даље вишеструко мање од директних и подложне значајним осцилацијама (нпр. пад у 2024. години у односу на претходне године). Осим тога, оне бележе изражене флукуације кроз време које изразито дестимулативно делују на доношење дугорочних одлука о производњи и инвестирању.

Остали инструменти остају маргинални, волатилни и институционално ограничени. Мере руралног развоја које се финансирају из ИПАРД-а су недовољно искоришћене, кредитна подршка и мере уређења тржишта имају релативно мали домет и још увек не представљају системску допуну директним плаћањима. Укупно посматрано, структура подршке показује да раст буџета није праћен диверзификацијом инструмената. Временом, систем заправо постаје све више концентрисан на неколико великих мера, док развојни и структурни инструменти остају недовољно развијени.

Табела 20. Реализација субвенција у пољопривреди Србије, 2015-2025. година

⁵¹ Стратегија пољопривреде и руралног развоја 2014-2024, стр. 43.

⁵² Стратегија пољопривреде и руралног развоја 2026-2034, стр. 38.

<i>у млрд РСД</i>	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.
Посебни подстицаји у пољопривреди	0	0,2	0,1	0,2	0,2	1,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4
Неизмирене обавезе		0,0		0,0	0,0		0,0	0,1	0,0	0,0	
Подршка за производњу садног материјала, сертификацију и клонску		0,0	0,0	0,1	0,0		0,1		0,1	0,0	0,1
Одгајивачки програми		0,1	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
Мере и акције											0,0
Подстицаји за промотивне активности		0,0	0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	0,0	
COVID-19						1,3					
Стручно знање и усавршавање људских капацитета		0,1									
Директни подстицаји у пољопривреди	20,7	19,5	19,6	21,0	25,4	26,9	31,6	41,2	66,8	91,6	90,2
Неизмирене обавезе	3,2	3,2	3,4	4,7	7,1	7,9	8,0	0,0	6,1	0,3	1,8
Редовне обавезе	17,5	16,3	16,2	16,2	18,3	19,0	23,6	41,2	60,7	91,3	88,5
Премија за млеко	3,4	3,6	3,6	3,7	4,2	4,0	6,4	9,7	12,8	14,7	15,2
Приплодне млечне краве	3,5	4,5	4,4	3,5	2,6	2,6	3,6	5,6	8,4		
Приплодне крмаче и нерастови	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	1,0	1,2		
Приплодне овце и овнови/козе	0,5	0,7	0,3	0,6	0,4	0,5	1,8	3,4	3,9		
Родитељске кокошке тешког типа	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	20,9
Родитељске кокошке лаког типа	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0		
Родитељске ћурке	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Приплодне товне краве		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2		
Приплодне козе и јарчеви				0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1		
Тов јунади	0,1	0,6	0,8	0,6	0,8	1,2	1,8	2,1	1,8		
Тов јагњади	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,4	0,7	0,5	4,3	4,6
Тов свиња	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7	1,0	1,1	0,9		
Тов јаради	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0		
Биљна производња - основни подстицаји	2,7	3,2	2,9	6,2	8,3	8,5	6,6	10,0	29,2	51,6	34,4
Краве дојиље	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Кошнице пчела	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	1,3	0,9	1,2	1,0
Конзумна риба	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0		
Складиштење	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Краве за узгој телад и тов			0,1	0,1	0,4	0,5	0,6	0,9	0,8	0,8	0,7
Осигурање	0,1										
Регрес за семе								5,0			11,6
Регрес са гориво	3,0										
Регрес за ђубриво	2,8		2,4								
Необјашњено		2,2									
Мере руралног развоја	1,1	3,1	6,4	6,2	7,0	11,0	6,8	9,0	11,6	3,6	10,3
Неизмирене обавезе	0,2	0,3		3,0	3,5	6,0	3,8	0,0	5,4	1,4	6,6
Редовне обавезе	0,9	2,8	6,4	3,2	3,5	4,8	3,1	8,9	6,2	2,2	3,8
Инвестиције у квалитетна приплодна грла...	0,6	0,3	1,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2		
Примарна - трактори						0,5					0,4
Изградња и опремање објеката у примарној биљној пр			1,2	0,6	0,2						
Инвестиције у пољопривредну примарну биљну про		1,2		0,4	1,4	1,0		1,9		0,4	
Инвестиције у опрему за примарну сточну производњу				0,1	0,1	0,1		0,2			
Инвестиције у куповину новог трактора			1,5		0,0						
Инвестиција за набавку машина и опреме за унапређење дигитализације сточарства					0,0	0,0		0,0			0,0
Набавка опреме у сектору меса, млека...	0,1		0,3	0,0	0,1						
Подизање вишегодишњих засада воћака и хмела	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,4	0,0	
Подизање вишегодишњег засада вина и ракије						0,0					
Унапређење квалитета вина и ракије	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0	
Контролне маркице за пољопривредно прехранбене	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Изградња објеката и опреме у сектору вина	0,0	0,1				0,5	0,0	1,0			
Изградња објеката у секору јаких алкохолних пића						0,0		0,7			
Примарна - изградња објеката						0,1					0,1
Изградња и опремање објеката								0,4			
Управљање ризицима - осигурање	0,0	0,6	0,6	0,7	0,6	1,3	1,5	1,9	1,9	0,0	1,4
Органска производња	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6	0,6	0,1	0,2
Очување биљних генетичких ресурса	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Очување животињских генетичких р	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0
Додавање вредности пољопривредним производима...	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0					0,0
Прерада маркетинг у газдинству						0,0					
Примарна сточарска производња										0,0	
Сертификација - храна, органско порекло, гео порекло			0,0				0,0				0,0
Подршка непољопривредним активностима у селу				0,0	0,0		0,0	0,0			0,0
Подршка инвестиције у прераду и маркетинг на газдинству				0,0	0,0			0,0			0,0
Унапређење и развој руралне инфраструктуре							0,2	0,3	0,2	0,3	0,4
Подршка младима у руралним подручјима			0,5	0,5	0,0	0,0					0,0
Унапређење обука у области руралног раз	0,0	0,0									
Развој техничко-технолошких и иновативних пројеката			0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	0,5	0,2
Пружање савета удружењима, задругама и др			0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9
Подстицаји за подршку саветодавним пословима у пољопривреди		0,3									
Подстицаји за припрему и спровођење локалних страт	0,0			0,0	0,0	0,0					
Необјашњено									1,7		
Подршка приватном сектору за воће, јагодичасто и бобичасто воће у Ј. Србији	0,3	0,1									
Кредитна подршка пољопривреди							0,5	0,7	1,2	1,1	1,2
Правила и мере уређења тржишта								3,0		1,4	1,0
Пројекат тржишно оријентисане пољопривреде								1,7		0,0	0,6
ИПАРД				0,0	0,7	0,8	1,9	2,7	5,4	4,3	0,7
УКУПНА РЕАЛИЗАЦИЈА СУБВЕНЦИЈА	22,1	22,9	26,2	27,4	33,3	40,0	41,1	58,5	85,2	102,2	104,4

2.1.4. Детаљнији преглед структуре подстицаја

Детаљнији увид у структуру директних подстицаја потврђује да је систем високо концентрисан и да се у појединим сегментима враћа на механизме који су раније напуштени. У биљној производњи највећи појединачни програм чине основни подстицаји по хектару, који су до 2025. године достигли 18.000 динара по хектару, уз додатних 17.000 динара за употребу сертификованог семена.⁵³ Оваква комбинација практично поново јача елементе подршке везане за употребу инпута, иако су такви инструменти у савременим системима аграрне политике у великој мери напуштени.

У сточарству је подршка такође доминантно ослоњена на неколико крупних мера. Премије за млеко и подстицаји за приплодне млечне краве бележе највећи раст и заједно чине доминантан део подршке у овом сектору. Остале мере – подстицаји за тов јунади или за приплодне овце и козе – такође расту, али остају секундарне по значају. Истовремено, поједини програми јављају се спорадично или изостају у дужим временским периодима (кокошке, ћурке, приплодне овце, складиштење, осигурање, конзумна риба и др), што указује на неуједначену структуру и ограничен степен систематичности.

Таква структура доводи до поједностављења система у формалном смислу, али и до његове веће зависности од малог броја инструмената. Раст укупних расхода у највећој мери је концентрисан у неколико доминантних мера, што значи да систем губи на диверсификацији и постаје осетљивији на промене у тим кључним сегментима. Неке од тих мера се чак ни не налазе у кровној законској регулативи, што ограничава кредибилитет аграрне политике. Уз то, поред спорадичних реакција (током ковид пандемије и великих поплава), још увек нема сталне буџетске линије за антикризне мере.

За разлику од директних подстицаја, мере руралног развоја показују супротан образац – велику разуђеност уз мали и нестабилан буџетски значај. Укупна издвајања за ову категорију значајно осцилирају током времена, а иза агрегатних износа стоји велики број програма који се често појављују повремено, са релативно малим износима или кратким трајањем – пре личе на непредвидиве интервенције а не добро осмишљену, вишегодишњу политику. На пример, од 2015. до 2020. године субвенције за програме руралног развоја повећале су се са 1 млрд динара на чак 11 млрд, да би онда флукуирале и спустиле се на свега 3,6 млрд у 2024. години – па нагло порасле на 10 млрд у 2025. години. Структура ових продуктивних расхода такође је била променљива: инвестиције у квалитетна приплодна грла пар година постоје (2015-2017) па их три године нема (2018-2020), па се опет враћају али у мањим износима него раније. Слично, изградња и опремање објеката у примарној биљној производњи се јавља само у периоду (2017-2019), инвестиције у механизацију и тракторе спорадично (2017, 2020. године) итд.

То значи да рурални развој није профилисан као јасан и континуиран стуб аграрне политике. Иако обухвата широк спектар мера – од инвестиција у механизацију и сточарство до подршке младима и сертификације – њихова примена нема довољан степен континуитета и вишегодишњег планирања. Додатни фактор нестабилности представљају неизмирене обавезе из претходних година, које у појединим периодима чине значајан део

⁵³ Законско ограничење је да се ови подстицаји исплаћују за сваки хектар засејане површине, до максималних 100 ha по газдинству.

текућих исплата. Ова тенденција је у оштрој супротности са европским системом, у којем мере руралног развоја (тзв. други стуб пољопривредне политике) имају вишеструко већи релативни значај – о чему више у Поглављу II-3.

ИПАРД, кредитна подршка и тржишне мере: присутни, али и даље маргинализовани

ИПАРД је инструмент који је најближи европском систему (CAP), а његова реализација открива структурне слабости система. ИПАРД средства су део ширег система претприступне помоћи ЕУ (ИПА) и односи се на подршку коју ЕУ пружа земљама кандидатима за развој пољопривреде и руралних подручја, као и за припрему за спровођење Заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП ЕУ, тј. на енглеском *CAP – Common Agricultural Policy*). Мере које се њима финансирају сличне су мерама у области руралног развоја које се спроводе из националног буџета, али се тражи потпуно поштовање ЕУ правила. Генерално гледано, она су намењена за веће инвестиције и веће кориснике, јер само они имају капацитет да авансно финансирају инвестицију и потом чекају на поврат средстава (начелно, око 60% је укупно суфинансирање, од чега део покрива ЕУ а део републички буџет).

Проблеми у имплементацији ИПАРД-а имају структурни карактер и не свде се на појединачне застоје. У оквиру недавно завршеног ИПАРД програма (ИПАРД II) Србија је повукла тек нешто више од половине средстава које су јој стављене на располагање. Кашњења у почетку спровођења, ограничени административни капацитети, сложене процедуре и зависност од више институција довели су до успорене реализације. Додатно, сам модел финансирања – који подразумева да корисник прво реализује инвестицију, а затим добија повраћај средстава – представља значајну баријеру у условима дугих и неизвесних процедура (видети Анекс 4).

Почетак новог циклуса ИПАРД III указује да се структурни проблеми у повлачењу средстава настављају. Иако су први позиви расписани већ почетком 2025. године, уз најаве убрзања и шире примене мера (инвестиције у прераду и маркетинг, физичку имовину у воћарству, рурални туризам, механизацију и диверзификацију газдинстава), реализација буџетских средстава остала је изразито ниска. У 2025. години извршено је свега око 10% планираних средстава (приближно 700 млн динара од укупно буџетираних 6,3 млрд), што је ниво упоредив са почетним фазама повлачења ИПАРД II програма (2019, 2020), када систем још није био потпуно оперативно успостављен. Према објашњењима ресорног министарства, део кашњења произилази из спорих процедура одобравања од стране Европске комисије, што указује да су одређена уска грла и даље ван директне контроле домаћих институција и да је застој можда привремен. Ипак, чињеница да се нови програмски циклус отвара са спором реализацијом не указује на убрзање система, већ пре на континуитет изазова који су обележили и претходни период.

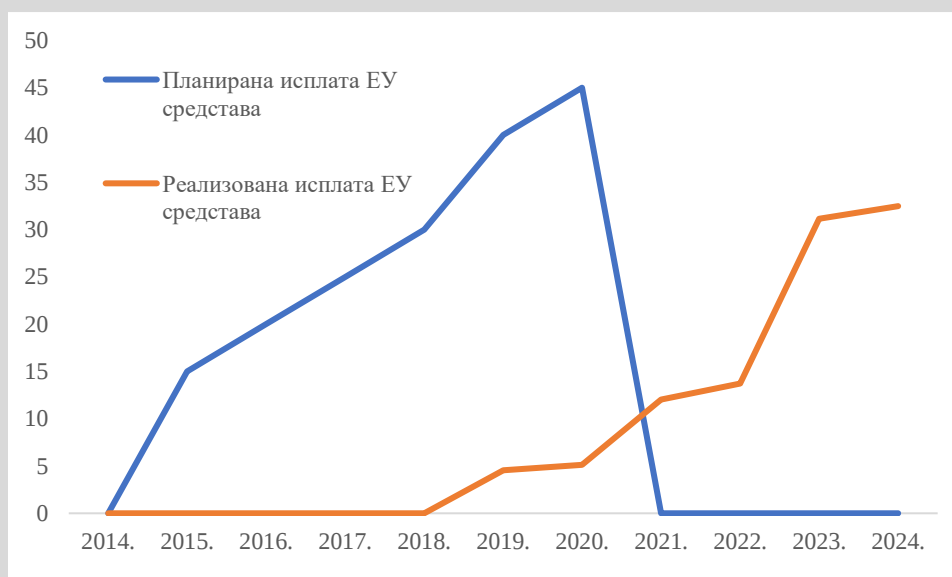
Оквир 5. Осврт на ИПАРД II

У овом осврту детаљније се анализира програм ИПАРД II. Овај програм иницијално је био планиран за период 2014-2020, али је због кашњења у имплементацији продужен до краја 2024. године. Од укупно 175 млн евра расположивих средстава ЕУ, Србија је повукла око 99 млн, што одговара степену реализације од приближно 56%. Иако се овај резултат формално може окарактерисати као „умерено успешан“ (што је

формулација коју користи ресорно министарство), детаљнији увид открива да агрегатни показатељ прикрива дубље системске слабости.

Прво, систем је потпуно неспремно дочекао почетак финансирања програма ИПАРД II. Сама чињеница да је програм морао бити продужен за чак четири године (уз више појединачних захтева за продужење рокова) указује на дубину неспремности система да средства апсорбује у предвиђеном временском оквиру. Још је упадљивије да у првим годинама – практично до 2018. (Графикон 18) – уопште није било повлачења средстава, чиме је већ у старту створен велики заостатак у односу на иницијалну динамику. Накнадно убрзање јесте уследило, али постепено и са закашњењем – тек у последњим годинама повлачење достиже значајнији обим. Такав образац (касни почетак, затим ограничено убрзање које не надокнађује иницијално кашњење) упућује на закључак да проблем није у појединачним застојима, већ у структурно ограниченим капацитетима система.

Графикон 18. Реализација ИПАРД II програма у периоду 2018-2024.



Извор: Обрачун аутора на основу *IPARD II Programme, Commission Implementing Decision C(2015) 257*

Друго, проблеми нису видљиви само у обиму, већ и у структури имплементације. Две важне мере – Мера 4 (агро-еколошке и климатске мере и органска производња) и Мера 5 (*LEADER* приступ⁵⁴ и локалне стратегије развоја) – уопште нису спроведене. Средства предвиђена за њих су накнадно прераспоређена на друге мере. Код Мере 4, један од разлога је постојање националних подстицаја са једноставнијим процедурама, што је практично „истиснуло“ ИПАРД инструмент. Код Мере 5, проблем је био правне природе – недовољно прилагођен институционални оквир. У оквиру Мере 9, Србија није успела да реализује део ЕУ средства обезбеђена за додатке на плату запосленима на ИПАРД програмима, што је такође допринело релативно спором уходавању са процедурама. Ово указује на важан структурни проблем: систем није успео

⁵⁴ *LEADER*, акроним француског израза *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, је приступ руралном развоју ЕУ који се заснива на локално вођеним стратегијама, где локалне акционе групе (*LAG*-ови) – састављене од представника јавног, приватног и цивилног сектора – самостално дефинишу приоритете и спроводе пројекте у својим заједницама.

да integriше најсавременије инструменте који нпр. постоје у ЗПП ЕУ, већ је остао усмерен на оне који су административно једноставнији.

Треће, анализа узрока слабе реализације показује да се ради о комбинацији више дубоко укорених проблема. Кључни проблем представљају ограничени административни капацитети – недовољан број запослених, висока флукуација и одсуство механизма за задржавање обученог кадра, што је директно утицало на дужину обраде захтева и кашњења у исплатама. Поред тога, процедуре су сложене и захтевају обимну документацију, што доводи до великог броја непотпуних пријава и вишеструких допуна. Додатно, значајан део процеса зависи од других институција (катастар, пореска управа, локалне самоуправе), што продужава цео циклус. Коначно, сам модел финансирања – где корисник прво финансира инвестицију па тек накнадно добија повраћај – представља озбиљну баријеру у условима дугих и неизвесних процедура и ограниченог приступа пољопривредника кредитима за ову намену.

Остали облици подршке имају релативно мали значај и по правилу се активирају тек у реакцији на поремећаје. Кредитна подршка остаје ограниченог обима, док се мере уређења тржишта појављују повремено и углавном као одговор на акутне кризне ситуације (нпр. у сектору млека или појединих ратарских култура).

Системске слабости: нестабилност програма и непредвидив приступ средствима

Нестабилност програма представља једну од кључних слабости постојећег система подстицаја. Честе промене у обиму, условима и трајању мера значајно ограничавају њихову употребну вредност као основе за дугорочно планирање производње и инвестиција. Пољопривредни произвођачи често немају јасне информације о времену расписивања позива, условима конкурисања, роковима обраде и динамици исплате, што повећава неизвесност и смањује ефикасност подршке.

Регулаторни оквир се мења учестало и непредвидиво, што додатно нарушава стабилност система. Илустрације ради, у периоду 2023-2025. донете су три уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, по једна за сваку календарску годину, уз чак 34 измене и допуне ових прописа (14 у 2023, 12 у 2024. и 8 у 2025. години). Поред тога, мењани су и правилници – на пример, Правилник о подстицајима за приплодна грла измењен је седам пута, укључујући и измене непосредно пре или током периода подношења захтева. Таква динамика измена отежава корисницима да предвиде услове који ће важити у тренутку конкурисања.⁵⁵

Ограничени административни капацитети додатно умањују ефикасност система. Кашњења у обради захтева и акумулација неизмирених обавеза значе да исплата подстицаја не зависи искључиво од испуњености услова, већ и од оперативне ефикасности администрације. У таквим околностима, економска функција подршке – да обезбеди сигуран и предвидив извор дохотка и подстакне инвестиције – остаје делимично нарушена.

⁵⁵ На ове проблеме у периоду 2016-2018. указала је ДРИ у извештају о сврсисходности из 2019. године „Ефективност подстицаја у сточарству“. Наше анализе показују да се образац углавном наставио и у годинама које су следиле.

2.1.5. Сумарни закључак: ограничења постојећег модела

Систем подстицаја у Србији мењао је инструменте и административне форме, али је основни модел подршке остао углавном исти. Током последње три деценије постепено су увођени нови механизми – од регреса и ценовних интервенција ка директним плаћањима, руралном развоју и ИПАРД програмима. Међутим, те промене нису довеле до суштинског померања тежишта аграрне политике. Подршка је и даље доминантно усмерена на текућу производњу и стабилизацију прихода, док су инвестиције, модернизација, стандарди квалитета и институционално јачање остали у другом плану. Развојни инструменти притом остају ограниченог обима и нестабилни: мере руралног развоја, ИПАРД и кредитна подршка немају довољан континуитет, предвидивост ни институционалну подршку да постану носиоци трансформације сектора. Због тога кључни проблем система није ниво издвајања, већ њихова структура, нестабилност и начин управљања. Управо ова комбинација чини систем недовољно ефикасним и представља основу за његову даљу реформу.

2.2. Приходни инструменти подршке

Подршка пољопривреди не остварује се само кроз буџетске расходе, већ и кроз посебан порески третман сектора. За разумевање укупне подршке сектору пољопривреде, поред директних расхода које држава опредељује за субвенције и изградњу инфраструктуре, потребно је имати у виду и део јавних прихода којих се држава одриче у циљу подршке пољопривредним произвођачима.

2.2.1. Посебан порески третман пољопривреде

Међународна пракса показује да је сектор пољопривреде често подложен специфичним пореским олакшицама. Пореске мере се сматрају пореским олакшицама пољопривреди уколико пољопривреда има погоднији порески третман од предузећа у другим секторима.⁵⁶ Специфични порески третман пољопривреде резултира одређеним опраштањем пореских прихода тј. пореским расходима. У литератури се углавном издваја неколико кључних облика пореских олакшица у сектору пољопривреде. *Прво*, специфичне стопе пореза на доходак како би се омогућило ублажавање великих осцилација/волатилности у приходу које су карактеристичне за пољопривредну делатност. *Друго*, специфичан третман депресијације сталних средстава у оквиру пореза на добит, како би се охрабриле инвестиције. *Треће*, посебни режими пореза на имовину који се примењују на продају, наслеђе или поклон у циљу минималних поремећаја производне активности. *На крају*, специфични третман пореза на инпуте, готове производе или систем ПДВ-а, укључујући ослобађања или умањења акциза на гориво.⁵⁷ На нивоу ЕУ не постоји хармонизација у домену опорезивања сектора пољопривреде, па свака земља независно прилагођава систем опорезивања, што у пракси доводи до осетних разлика.⁵⁸ Разлике у опорезивању пољопривредних газдинстава могу се довести у везу са историјским, економским и социјалним чиниоцима, али и економском развијеношћу, те

⁵⁶ OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing.

⁵⁷ За више детаља погледати на пример студију OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing.

⁵⁸ *Taxation of Farms in the European Union and Its Sensitivity to Economic Indicators*

административним и институционалним могућностима земље. Студија ОЕЦД-а показује да су међу 24 анализираних европских држава највише распрострањене пореске олакшице за куповину горива (у 22 државе), код пореза на имовину (у 21 земљи), а затим пореза на аутопуте тј. ПДВ-а (20 земаља), као и пореза на доходак грађана (у 18 земаља).

И порески систем у Србији има одређена прилагођавања за пољопривредну делатност. Пратећи међународну праксу, а имајући у виду специфичан значај пољопривреде, порески систем у Србији има одређена прилагођавања за пољопривредна газдинства. Пореска прилагођавања за пољопривреду у Србији постоје у домену пореза на доходак грађана, доприноса за обавезно социјално осигурање, пореза на додату вредност (ПДВ), акциза на нафтне деривате, пореза на имовину, различитих такси и накнада. Специфични порески третман углавном се разликује у зависности од правне форме регистрованог пољопривредног газдинства – да ли има статус породичног газдинства, предузетника, или правног лица – са циљем да се административно и фискално растерете, пре свега, породична газдинства. С обзиром на то да постоји већи број пореских олакшица тешко је дати прецизну процену њихове фискалне издашности. Ипак, узимајући у обзир најиздашније пореске олакшице процењујемо да се пореска подршка пољопривреди Србије на годишњем нивоу креће у оквирима 0,2-0,4% БДП-а.⁵⁹ У параграфима који следе, детаљније смо анализирали различите облике пореских ослобађања у пољопривреди која постоје у Србији.

Породична пољопривредна газдинства ослобођена су плаћања пореза на доходак грађана, али плаћају доприносе за пензијско и здравствено осигурање. Од 1. јануара 2014. године укида се порез на доходак из пољопривреде и шумарства који је требало да плаћају сви пољопривредници, али је законским одредбама из године у годину највећи део пољопривредника био ослобођен плаћања.^{60 61} Законским изменама дефинише се да од 2014. године пољопривредници који не воде пословне књиге (породична газдинства) немају обавезу плаћања пореза на доходак грађана, док предузетници пољопривредници и правна лица плаћају порез на доходак под општим условима. Дакле, пољопривредник предузетник порез плаћа на опорезиву добит или паушално утврђен приход по стопи од 10%. Поред тога, сва пољопривредна газдинства имају обавезу плаћања доприноса за пензијско и здравствено осигурање – по стопама од 24% и 10,3% респективно. У случају породичних газдинстава обавезу утврђује Пореска управа на основу најниже месечне основице за плаћање доприноса, док се за пољопривреднике који воде пословне књиге доприноси обрачунавају на месечни износ личне зараде или опорезиву добит.

Пољопривредници имају обавезу уласка у систем ПДВ-а уколико остварују приходе преко 8 млн динара, а постоји могућност и добровољног опредељења. Важећи закон прописује да сви пољопривредници који остварују укупан промет добара и услуга већи од 8 млн динара (у протеклих 12 месеци) имају обавезу уласка у систем ПДВ-а. Поред

⁵⁹ Процена се превасходно заснива на обухвату олакшица у области акциза, еколошких пореза и ПДВ-а, а посредно (и у мањој мери) обухвата процене олакшица за остале пореске облике.

⁶⁰ Тако је у оквиру Закона о порезу на доходак било предвиђено да се порез на приходе од пољопривреде и шумарства на катастарски приход не утврђује и не плаћа за период 2004-2007. и 2010-2013. године.

⁶¹ У периоду до 2014. године порез на доходак из пољопривреде и шумарства заправо је био порез на приходе од земље – катастарски приход, изузев у малом броју случајева када се плаћао на стварни приход. Проблем је био што се катастарски приход није ревидирао од средине 1990-их, па су пореске обавезе биле веома мале и оцењује се да су трошкови администрације овог пореза били већи од јавних прихода (Свјетковић, С., Veselinović, J., & Nikolić, I. (2015). Tax treatment of farmers in the Republic of Serbia. *Економика пољопривреде*, 62(3), 737-749.).

тога, пољопривредници могу да се одреде добровољно за улазак у систем ПДВ-а, иако имају нижи промет добара и услуга, што се у пракси дешава уколико се покаже као економичнија опција. С друге стране, пољопривредници који нису у систему ПДВ-а имају право на ПДВ надокнаду у износу од 8% приликом продаје својих производа и услуга лицу које је у систему ПДВ-а. Ово одговара међународној пракси специфичног третмана пољопривредника који нису у систему ПДВ-а, а купују инпуте и плаћају цену са ПДВ-ом (семе, ђубриво, гориво) за који немају право повраћај. У циљу компензације фармерима за плаћен ПДВ на њихове инпуте, већина ЕУ земаља имплементирала је „флет“ пореске режиме, у складу са препорукама Европске комисије. Дакле, у овом случају пољопривредници који нису обвезници ПДВ-а, а продају производе предузећима у систему ПДВ-а, имају право на процентуално увећање продајне цене. Подаци показују да је стопа ПДВ надокнаде углавном испод 10%, на пример, износи 8% у Румунији и Словенији, у Мађарској су две стопе од 7% и 12%, Италија има већи број стопа у зависности од производа (распон је од 2 до 10,3%). С друге стране, ПДВ надокнада за пољопривредне произвођаче ван система ПДВ-а не постоји, на пример, у Бугарској, Хрватској и Чешкој.⁶²

На пољопривредне инпуте примењује се снижена стопа ПДВ-а, слично као и за примарне пољопривредне производе (основне животне намирнице). У Србији се снижене стопе ПДВ-а од 10%, између осталог, примењују на основне животне намирнице попут воћа, поврћа, меса, житарица, сунцокрета, соје. Опорезивање примарних пољопривредних производа сниженим ПДВ стопама примењује се у циљу заштите потрошача. Поред тога, снижена стопа ПДВ-а у Србији примењује се на инпуте у пољопривредној производњи као што су ђубрива, средства за заштиту биља, семена, садног материјала и слично. Последњи подаци⁶³ за европске земље показују да снижене стопе ПДВ-а на пољопривредне инпуте нису толико распрострањена пракса у тим земљама. Конкретно, снижене стопе ПДВ-а на препарате за заштиту биља и ђубрива од сличних земаља примењују Румунија, Словенија и Пољска, док ових пореских умањења нема у Хрватској, Бугарској, Мађарској, Литванији, Летонији, Словачкој. Снижене стопе ПДВ-а за ђубрива и пестициде сматрају се штетним субвенцијама које и даље постоје у ЕУ.⁶⁴ Важно је имати у виду да ЕУ Директива о ПДВ-у ограничава могућност примене снижене стопе (или ослобађање уз право одбитка) на средства за заштиту биља и ђубрива до 1. јануара 2032. године, како би се стварао додатни подстицај за смањење њихове употребе због негативних ефеката које имају на животну средину.

Једна од највидљивијих пореских олакшица су рефакције за гориво које се користи у пољопривредне сврхе. Рефакција (повраћај) дела плаћене акцизе пољопривредницима у Србији као системска мера⁶⁵ уведено је изменама и допунама Закона о акцизама крајем 2023. године и спроводи се од почетка 2024. године. Пољопривредници имају право да траже повраћај дела плаћене акцизе за купљен дизел или биогориво – тако да ефективно плаћена акциза за дизел горива у 2026. години износи 16,41 динара по литру,

⁶² OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing.

⁶³ Детаљни преглед ПДВ стопа по различитим производима доступан је за 2021. годину.

⁶⁴ European Commission (2022) *Annual Report on Taxation*.

⁶⁵ До тада су постојале спорадичне ценовне мере као што је регрес за гориво (нпр. 2000, 2004) , али и рефакције које су биле дефинисане Правилником и спровођене само у 2013. години.

а за биогорива износи 9,37 динара по литру.⁶⁶ Рефакције се остварују на основу поднетог захтева регистрованог пољопривредног газдинства и то за количину до 100 литара по хектару за пријављене (обрадиве) површине, и максимално 100 хектара по газдинству. Процењује се да је износ исплаћених рефакција у Србији у 2024-2025. години износио око 5-10 млрд динара годишње. Поред тога, потребно је имати у виду да су у Србији од 2022. године на снази додатне мере контроле цена нафтних деривата те да се од марта 2022. посебно дефинише максимална цена дизел горива за регистрована пољопривредна газдинства, уз исте услове као за повраћај акцизе (максимално до 100 литара по хектару за максимално 100 хектара површине). Максимална цена дизел горива за пољопривредна газдинства од марта 2022. године износила је 179 динара по литру, а у 2026. години повећана је прво у марту на 181 динара по литру, а у априлу на 184 динара по литру.⁶⁷ Повлашћена цена дизел горива за пољопривредна газдинства допринела је додатним уштедама од око 3,5 млрд динара у 2024. години, а преко 4 млрд динара у 2025. години.

Пореске олакшице за гориво у пољопривреди распрострањене су и у међународној пракси. На нивоу ЕУ Директивом о опорезивању енергената (*Energy Taxation Directive 2003/96/EC*) прописани су кровни параметри акцизне политике, попут минималних износа акциза, могућности изузетака и слично, у чијим оквирима земље дефинишу своје акцизне политике. Између осталог Директива ЕУ оставља могућност умањења акциза на дизел горива која се користе за пољопривредне сврхе по два основа. *Прво*, члан 8(2) прописује могућност примене смањене пореске стопе у минималном износу од 21 евро за 1.000 литара.⁶⁸ *Друго*, члан 15(3) оставља могућност да земље уз фискалну контролу примене делимично или потпуно умањење акциза на енергенте који се користе у пољопривредне сврхе.⁶⁹ Већина европских земаља користи неку од ових могућности за смањење акцизе на дизел гориво за пољопривредне сврхе. Подаци Европске комисије показују да је почетком 2026. године просечна акциза за дизел који се користи за моторна возила износила приближно 0,47 евра по литру, док је у случају употребе дизела у пољопривредне сврхе акциза у просеку 0,18 евра по литру. Иако је акциза за дизел у Србији у општем случају изнад европског просека (око 0,63 евра по литру) за пољопривредне произвођаче је то ипак нешто ниже – око 0,14 евра по литру. Посматрано по појединачним земљама може се уочити да постоје земље које потпуно ослобађају пољопривредне произвођаче акцизних дажбина – Хрватска, Белгија и Луксембург (на Графикону 19. приказано наранџастим стубићима), али и земље које немају никакво умањење за гориво за пољопривредне сврхе – нпр. Холандија, Грчка, Аустрија и Словачка (на Графикону 19. плави стубићи). Холандија је укинула олакшице 2013. године (тзв. црвени дизел) због негативних утицаја на животну средину, као и због високих трошкова контроле и спречавања

⁶⁶ Разлика између прописаног износа акцизе за дизел горива нпр. у јануару 2026. године 72,09 динара или у априлу 2026. године 55,53 динара и минималног износа који је прописан за пољопривреду од 16,41 динара се рефундира пољопривредном произвођачу, а то значи 55,7 динара по литру за гориво купљено у јануару, а 39,1 динара по литру за гориво купљено у априлу. Сличан принцип важи и за биогорива.

⁶⁷ Уредбом се обавезује НИС да ће обезбедити гориво за регистрована пољопривредна газдинства, док се за друге привредне субјекте који тргују моторним горивима оставља ова могућност.

⁶⁸ Смањење пореске стопе спроводи се директно при опорезивању, једноставнија је мера, није толико подложна дискреционим одлукама, и мањи је ризик да се сматра државном помоћи. Ипак, важи за меру коју је теже контролисати.

⁶⁹ Умањење се углавном спроводи кроз накнадну рефакцију (повраћај) плаћене акцизе, више има облик државне субвенције, административно је комплекснија (захтеви, контрола, исплата), али би требало да омогући већи степен контроле.

злоупотреба.⁷⁰ ⁷¹ На крају, постоје примери диференцирања умањења акциза у зависности од употребе горива – нпр. Чешка има различите стопе за биљну и сточарску производњу.⁷²

Пореске олакшице за гориво у пољопривреди су фискално издашна мера у готово свим земљама, иако из пореског и еколошког угла нису најбоља пракса. Подаци Евростата за 2023. и 2024. годину показују да пољопривредни сектор у земљама ЕУ учествује са око 3% у укупној финалној потрошњи енергије, 6,5% у потрошњи дизел горива, и чак око 33% у потрошњи биогорива.⁷³ Укупни порески расходи по основу умањења акциза на дизел гориво у земљама ЕЕА28⁷⁴ процењени су на око 3,2 млрд евра у 2019. години,⁷⁵ што износи приближно 0,02% БДП-а. Према проценама ОЕЦД-а највећа пореска умањења за горива бележе Француска и Италија (око 1 млрд евра, односно 0,04% и 0,05% БДП-а респективно у 2018. години), а затим и Немачка (око 450 млн евра) и Пољска (око 200 млн евра односно 0,04% БДП-а). Уз то, потребно је имати у виду да умањења акциза углавном чине осетан део пореских расхода у пољопривреди – око 40% у Италији (у 2017), а чак 60% у Француској (2018).⁷⁶ Ипак, упркос њиховој распрострањености, умањења акциза на гориво нису у складу са принципима ефикасног и одрживог пореског система. Конкретно, доприносе усложњавању пореске администрације, углавном умањују транспарентност фискалне политике и истовремено слабе подстицаје за смањење употребе фосилних горива, што их доводи у директну супротност са циљевима одрживог развоја и климатске политике.

⁷⁰ OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

⁷¹ Ипак, поново се разматрају опције успостављања олакшица за акцизе на дизел за пољопривреднике.

Видети на пример: <https://www.ecorys.com/ecorys-investigates-reduction-of-fuel-costs-in-dutch-agriculture/>

⁷² EC (2021) Impact Assessment Report 2

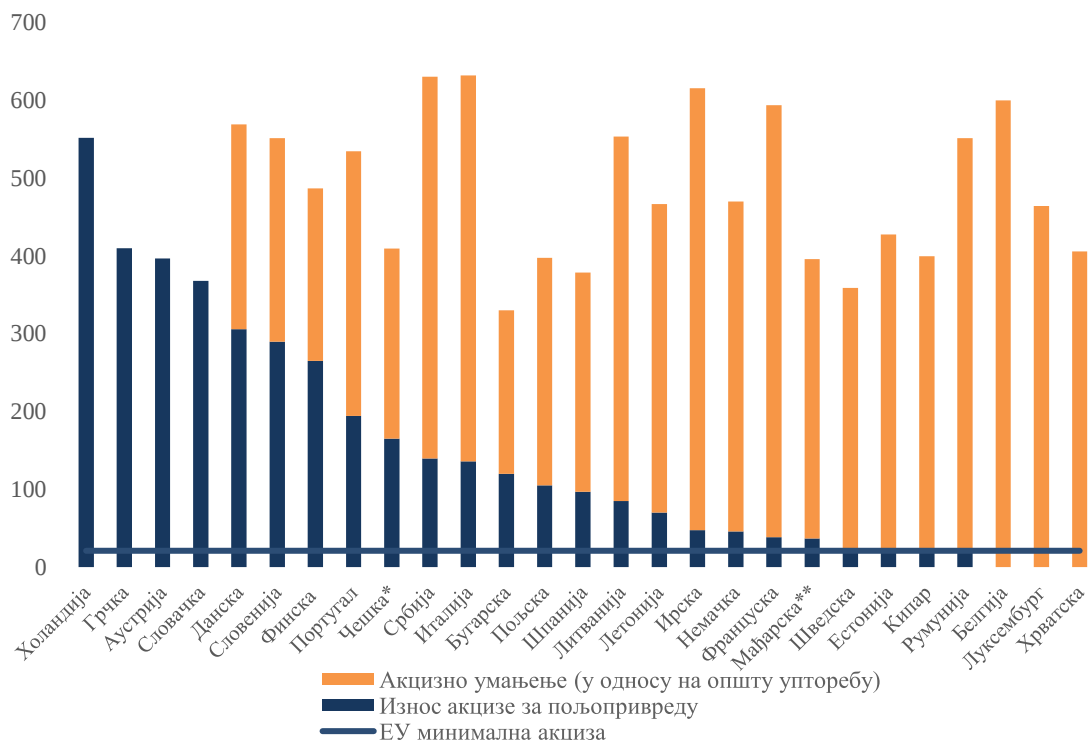
⁷³ У Србији пољопривредни сектор користи 1,6% расположиве енергије за финалну потрошњу, око 4% дизел горива и чак 67% биогорива.

⁷⁴ Земље ЕУ 27 са Норвешком

⁷⁵ EC (2021) Impact Assessment Report 2

⁷⁶ OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris

Графикон 19. Ефективни износи акциза за дизел који се користи у пољопривредне сврхе у земљама ЕУ и Србији у јануару 2026. године (износ у ЕУР за 1.000 литара)



Извор: Европска комисија, База података о порезима у Европи (TEDB)

* За Чешку је приказан просечан износ акциза за биљну и сточарску производњу.

**За Мађарску је приказан просечан износ акциза (законом су дефинисани износи у зависности од цена нафте на светском тржишту).

ЕУ настоји да реформише акцизну политику, која подразумева ограничавање различитих пореских умањења и ослобађања, у циљу усклађивања са климатским и енергетским приоритетима. Важећа Директива о опорезивању енергената из 2003. године сматра се превазиђеном, нарочито у контексту усвојеног Европског зеленог договора (2019. године), будући да не одражава актуелне енергетске и еколошке циљеве. Због тога је Европска комисија 2021. године покренула иницијативу за њену ревизију, уз објављивање сета студија и анализа. Као кључни недостаци постојећег регулаторног оквира издвајају се: неадекватан ниво и структура минималних акциза, застарео обухват енергетских добара (нпр. биогорива), као и изражена пореска диференцијација кроз бројна умањења и ослобађања, што умањује ефективни обухват Директиве. Као посебан проблем препознате су и пореске олакшице за енергенте који се користе у пољопривреди будући да постоје значајне разлике у применама између земаља. Пре свега, тренутни прописи остављају могућност да земље имају акцизе ниже од минималних, а чак и да их *де факто* не наплаћују (као што се види на Графикону 19). Поред тога, државе могу да примене различит обухват у смислу да ли важи само за произвођаче или и за извођаче пољопривредних радова, затим да ли улази и шумарство или не, које све врсте горива, да ли се повраћај ради по аутоматизму или је потребна додатна регистрација. Полазећи од препознатих проблема, али узимајући у обзир њихов социјални и економски значај, тежи се постепеном реформисању – у првом кораку ово би значило да остане могућност умањења акцизе за пољопривреду, али да износ акцизе не може бити нижи од акцизе на горива за грејање.

Пољопривредници у Србији у обавези су да плаћају порез на имовину, али имају могућност коришћења одређених пореских олакшица. Порез на имовину има посебан значај за сектор пољопривреде, будући да земљиште представља највећи део имовине пољопривредних произвођача.⁷⁷ У Србији се годишњи порез на имовину плаћа на право својине на пољопривредном земљишту, чија површина прелази 10 ари, и то на целокупну површину земљишта.⁷⁸ Од 2013. године пореска основица утврђује се према процењеној тржишној вредности земљишта, на основу површине и просечне цене у зони у којој се налази.⁷⁹ Пореску стопу утврђују локалне власти, уз законско ограничење да за пољопривредно земљиште може износити највише до 0,3%.⁸⁰ Најзначајније пореске олакшице за годишњи порез на имовину пољопривредника у Србији обухватају ослобођење за земљиште које се налази у поступку претварања у обрадиво, као и за објекте који се користе искључиво за примарну пољопривредну производњу. Поред тога, постоји могућност ослобођења од пореза на наслеђе и поклон, као и пореза на пренос апсолутних права у случају да се ради о пољопривредном земљишту (и имовини). Међународна пракса показује да су пореске олакшице за годишњи порез на имовину пољопривредника, као и за порез на наслеђе и поклон и пренос апсолутних права доста распрострањене. Конкретно, у појединим земљама, као што су Северна Македонија, Бугарска, Италија, Словенија, пољопривредно земљиште је у потпуности ослобођено плаћања пореза на имовину.⁸¹ Такође, у већем броју земаља (нпр. Француска, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словенија) постоје пореска ослобођења за објекте који се користе у пољопривредне сврхе.⁸²

У Србији пољопривредници имају одређена умањења за порезе и накнаде у области заштите животне средине. У међународној пракси, порези и накнаде у домену заштите животне средине⁸³ углавном се користе са циљем подстицања одрживе употребе природних ресурса и подстицања еколошки прихватљивијих пракси у пољопривреди. Тако, на пример поједине земље наплаћују накнаде за коришћење вода (нпр. Чешка, Летонија, Пољска), накнаде за загађење вода (нпр. Чешка, Белгија, Шпанија), уводе дозволе за емисије са животињских фарми (Литванија, Пољска), порезе на пестициде (Данска, Француска, Норвешка и Шведска), накнаде за пренамену земљишта (Чешка), недовољну употребу земљишта (Шпанија) и слично.⁸⁴ У Србији су накнаде за воде – коришћење вода и одводњавање – најрелевантнији економски инструмент у заштити животне средине у пољопривреди. Међутим, важно је имати у виду да су пољопривредна газдинства од 2023. године делимично, а од 2024. године у потпуности ослобођена плаћања накнада за одводњавање.⁸⁵ Накнаду за коришћење вода плаћају само газдинства која користе воду за наводњавање, и то према количини испоручене воде (у m³) или процењеној потрошњи воде

⁷⁷ OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

⁷⁸ До 2013. године порез се плаћао само на додатну површину која прелази 10 ари.

⁷⁹ Пре 2013. године пореска основица је био процењен катастарски приход.

⁸⁰ За разлику од непокретности, пољопривредно земљиште се опорезује пропорционалним стопама.

⁸¹ Cvjetković, C., Veselinović, J., & Nikolić, I. (2015). Tax treatment of farmers in the Republic of Serbia. *Економика пољопривреде*, 62(3), 737-749.; OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

⁸² OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

⁸³ Према Евростат методологији, еколошки порези обухватају енергетске порезе, саобраћајне порезе и порезе на загађење и коришћење ресурса. У овом делу тема ће бити порези на загађење и коришћење ресурса. Енергетски порези доминантно обухватају акцизе, које су претходно објашњене. Поред тога, пољопривредници у Србији не плаћају саобраћајне порезе – ослобођени плаћања годишњег пореза на употребу (пољопривредних) возила и машина, као и локалне комуналне таксе за држање моторна возила.

⁸⁴ OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

⁸⁵ Порески расход по овом основу процењујемо да је у интервалу од 1-2 млрд динара.

(по хектару). Поред тога, у Србији постоји накнада за промену намене пољопривредног земљишта (нпр. у грађевинско), са циљем заштите пољопривредног земљишта и ограничавања прекомерне урбанизације. Почетком 2000-их година постојао је посебан (казнени) порез на необрађено земљиште, чији је циљ био да се спречи запуштање земљишта. Ипак, овај порез је укинут после свега пар година примене, услед тешкоћа у контроли и високих административних трошкова, а политика је усмерена ка другим инструментима подстицања обраде земљишта, попут субвенција.

2.2.2. Сумарни закључак: пореске мере су допунски вид подршке

Поред директних буџетских издвајања, држава подршку пољопривреди обезбеђује и кроз специфичан порески третман сектора. Он обухвата различите облике олакшица и прилагођених режима – пре свега у области ПДВ-а, акциза на гориво, пореза на доходак и поједностављених правила за мања газдинства. Такве мере постоје и у Србији и у већини држава Европске уније, при чему се конкретна решења разликују у техничком дизајну, али је општа логика слична: ублажавање трошкова производње, административно растерећење мањих произвођача и делимична компензација специфичних ризика пољопривредне делатности.

Србија по избору инструмената не одступа значајно од европске праксе. Повраћај дела акцизе на дизел гориво, посебан ПДВ третман пољопривредника ван система ПДВ-а и специфични режими за породична газдинства имају бројне аналогije у државама ЕУ. У том смислу, порески третман пољопривреде није главна тачка размимоилажења Србије у односу на европске системе аграрне политике.

Додатно, фискални значај ових мера знатно је мањи од значаја буџетских субвенција. У већини европских земаља пореске олакшице за пољопривреду процењују се на око 0,05-0,1% БДП-а, док се у Србији могу проценити на приближно 0,2-0,4% БДП-а. Насупрот томе, директна буџетска подршка пољопривреди износи вишеструко више – реда величине 0,9-1% БДП-а просечно у ЦИЕ-11 и Србији. Зато се кључни подстицаји, сигнали и структурни ефекти аграрне политике и даље доминантно формирају кроз расходне мере, а не кроз порески систем.

3. Заједничка пољопривредна политика ЕУ (ЗПП) као референтни оквир

Европски оквир (ЗПП)⁸⁶ је за Србију релевантан не само као формални оквир за приступање, већ као пример дугорочно грађене и институционално конзистентне аграрне политике. За разлику од домаћег система, у којем се инструменти подршке често мењају од уредбе до уредбе, ЗПП ЕУ се развијала кроз вишегодишње буџетске оквире, политичке компромисе и постепено увођење нових механизма.

Кључна поука није у пресликавању модела, већ у разумевању процеса његовог настанка и еволуције. ЗПП ЕУ није „готово решење“, већ систем који је настајао постепено, кроз деценије буџетских притисака, политичких спорова и институционалног

⁸⁶ Израз ЗПП у овом извештају користимо као скраћеницу Заједничку пољопривредну политику ЕУ – директан превод оригиналног енглеског назива *CAP (Common Agricultural Policy)*.

учења. Управо у томе лежи његова вредност као референтног оквира: реформа није била тренутна, али је била усмерена, фазна и доследна.

3.1. Како се мењала логика европске аграрне политике?

ЗПП је започела као политика снажне тржишне и ценовне интервенције. ЗПП ЕУ формално је утемељена у Римском уговору 1957, а 1962. године успостављена као прва заједничка политика тадашње Европске економске заједнице. Изворни циљ био је да се после ратних несташица поспешу производња хране, стабилизују тржишта, обезбеде пристојни доходи пољопривредницима и заштити европска производња од јефтинијег увоза. Зато је прва фаза била доминантно базирана на ценовној подршци, интервенцијском откупу робе, царинској заштити и извозним субвенцијама.

Релативно рано се јавља потреба за структурним реформама, што доводи до развоја руралног развоја као другог стуба политике. Свест о потреби структурног реформисања у погледу мера дизајнираних за угрожена рурална подручја развила се доста раније него што је политика руралног развоја институционализована као буџетски инструмент. Почети се везују за *Mansholt*-ов план из 1968. године („*Farming Programme for 1980*”) за заједничко тржиште пољопривредних производа, што је прво битније скретање пажње на неуспех мера ценовне подршке и класичних тржишних интервенција у погледу очувања животног стандарда (малих) фармера – уз закључак да су потребни модернизација сектора, укрупњавање газдинстава и редистрибуција њихове земље. Имплементација мера почела је са три директиве из 1972. године (подршка ранијем пензионисању, подршка младим фармерима, обуке и преквалификације). Иако сама реформа није тада спроведена до краја, оставила је важан печат у погледу иницијатива које су се касније развиле у кохерентан блок политика који се заједнички назива мерама руралног развоја (Агендом 2000 су оне заокружене у посебан, други стуб, пољопривредне политике).

Буџетски притисци и тржишне дисторзије били су прикривени окидач дубљих реформи. Систем је у почетку био успешан у повећању производње, али је временом створио и велике вишкове, нарочито у млеку, шећеру и житарицама. Како су се вишкови повећавали, расла су и буџетска издвајања, па је током 1980-их ЗПП ЕУ ушла у кризу одрживости: систем је био скуп, стварао је тржишне дисторзије и све теже се бранио и пред пореским обвезницима и у међународним трговинским преговорима. Тако су буџетски притисци били један од главних мотора првих озбиљних реформи.

Прелазак са подршке ценама на директна плаћања започиње 1992. године. Прва велика прекретница долази 1992. године, са тзв. *MacSharry* реформом. Тада је први пут значајније смањена класична ценовна подршка, а део изгубљеногдохотка пољопривредника компензован је директним плаћањима. То је био први корак у преласку са старе логике „држава држи цену“ на нову логику „држава плаћа доходак“, која своје утемељење црпи из регулативе Светске трговинске организације, у сусрет Уругвајској рунди преговора и Споразуму о пољопривреди. Међутим, ни та реформа није била потпуна: подршка је и даље у добром делу остала везана за производњу, али је стратешки правац био јасно промењен.

Двостубна структура ЗПП формално је уведена 2000. године. Следећа велика прекретница је *Agenda 2000*, којом је ЗПП ЕУ добила данашњу двостубну архитектуру:

- Први стуб: директна плаћања и тржишне мере

- Други стуб: рурални развој.

Ово је суштински важно за Србију, јер управо ту ЕУ почиње да признаје да аграрна политика не може бити сведена само на производњу хране и текући доходак фармера, већ мора да укључи инвестиције, конкурентност, диверсификацију руралне економије и шире развојне циљеве.

Суштинско раздвајање буџетске подршке од производње дешава се 2003. године. Трећа велика прекретница долази 2003. године, са тзв. *Fischler* реформом, када се подршка у великој мери раздваја од производње, махом због нових чланица које су у ЕУ ушле 2004. године. Уместо да се пољопривреднику плаћа за број грла, количину произведеног млека или неки други конкретан аутпут, уводе се јединствена плаћања која нису директно везана за текуће производне одлуке. Истовремено, плаћања постају условљена поштовањем основних стандарда у области животне средине, безбедности хране и добробити животиња. То је прелаз са логике плаћања за обим производње (енгл. *production-coupled support*) ка подршци која није директно везана за производњу (енгл. *decoupled income support*).

После 2013. године ЗПП ЕУ улази у нову фазу, у којој се додатно усмерава на подршку заштите јавних добара и дугорочне одрживости. Тада је уведен концепт „озелењавања“ (енгл. *greening*), односно експлицитне обавезе да део директних плаћања постаје условљен пружањем јавних добара – очувањем трајних травњака, диверсификацијом усева, одвајањем дела површине за еколошке функције. Овде је важно нагласити суштинску промену: *након 2013. године ЕУ више не плаћа пољопривредника само зато што производи храну, већ и зато што његова активност производи друштвене користи које тржиште само по себи не вреднује довољно* – заштиту земљишта, воде, биодиверзитета, климе и добробити животиња.

Најновија реформа (2023-) учвршћује ЗПП као политику дохотка, стандарда и руралне трансформације. Уведени су ЗПП стратешки планови као основни инструмент националне имплементације, еко-шеме су постале обавезан елемент система, а већи акценат стављен је на мале и средње фарме, младе пољопривреднике, климатске и еколошке циљеве, иновације и руралну отпорност. Другим речима, ЗПП ЕУ је данас знатно више политика дохотка, јавних добара и руралне трансформације, а знатно мање политика подстицања самог обима производње.

Еволуција ЗПП ЕУ показује да је реформа система пољопривреде дуготрајан и фазан процес. Сажети приказ еволуције пољопривредне политике ЕУ носи најмање две важне поруке за креаторе економске политике у Србији. Прво, показује да ни ЕУ није од почетка имала добар и модеран систем, већ је постепено напуштала инструменте који су код нас и даље доминантни. Друго, показује да су реформе биле споре, фазне и често вођене комбинацијом буџетских притисака, политичких спорова и међународних обавеза, а не једнократним технократским процесом. То се јасно види већ у раној фази успостављања ЗПП (1962-1964), када су године преговора биле потребне да би се Француска и Немачка усагласиле о нивоу подршке ценама, уз компензације за поједине земље како би се постигла политичка равнотежа.

Искуство Европе нас учи и да је тај процес, такође, политички условљен. У преговорима о буџету и правилима ЗПП редовно се сукобљавају интереси великих пољопривредних земаља и оних које теже прерасподели средстава. Француска, као један од највећих корисника, дугорочно брани висок ниво директних плаћања, док су источне чланице, попут Пољске, инсистирале на „конвергенцији“ – односно постепеном

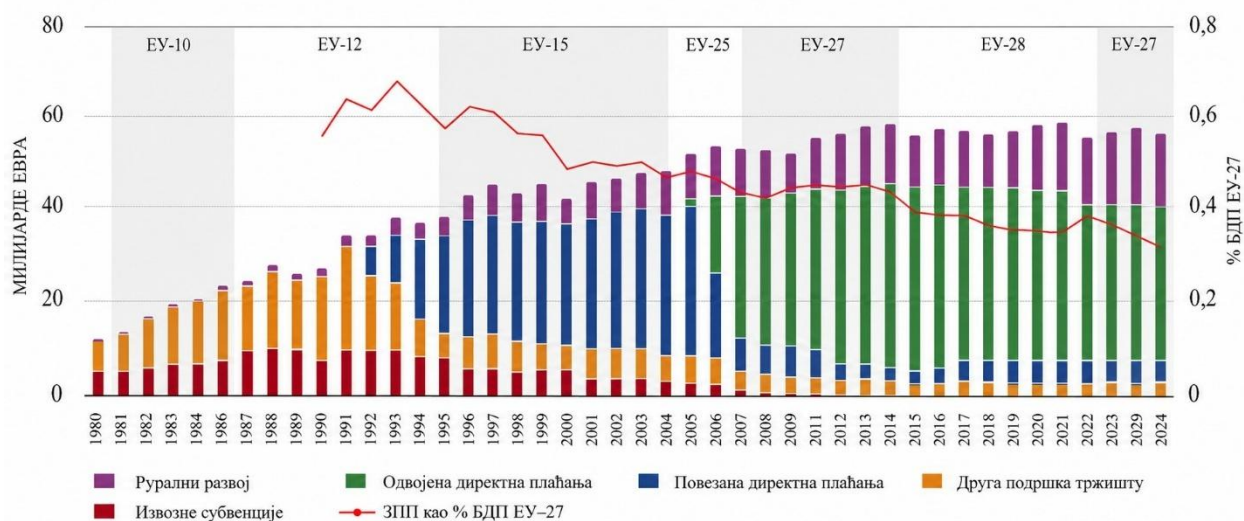
изједначавању нивоа подршке по хектару између старих и нових чланица. Ипак, исходи су по правилу компромисни: у буџетском оквиру 2014-2020 Пољска је, иако један од највећих корисника, добила мање средстава него што је иницијално предложила Европска комисија (смањење од око 20%), што показује да чак и релативно снажне пољопривредне земље морају да прихвате уступке у ширем пакету преговора. У новијим дискусијама Пољска и Француска често наступају заједно у одбрани јаког и финансијски издашног буџета ЗПП ЕУ, али управо то савезништво илуструје да се политика не обликује према једном моделу, већ кроз коалиције и трговину интересима.

Важан закључак: обим и структура данашње ЗПП ЕУ није резултат чисте економске оптимизације, већ дуготрајног процеса усаглашавања различитих националних интереса, у којем су буџетска ограничења, социјална улога пољопривреде и политичка одрживост мера имали подједнаку тежину као и развојни циљеви. Управо та „политичка економија“ реформе објашњава зашто је прелазак са старих на нове инструменте трајао деценијама и зашто ни у ЕУ није био линеаран ни у потпуности доследан.

3.2. Савремени оквир ЗПП ЕУ: доходак, животна средина и рурални развој

Савремена ЗПП ЕУ организована је око три комплементарна блока. То су: 1) директна плаћања, 2) мере руралног развоја, и 3) тржишне и секторске интервенције. На Графикону 20. приказали смо промене у обиму и структури ЗПП ЕУ у периоду 1990-2024. године.

Графикон 20. Еволуција ЗПП ЕУ кроз време



Извор: Европска комисија преко https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en

Директна плаћања представљају основу доходне стабилности, али су у великој мери раздвојена од производње. У оквиру директних плаћања, централну улогу има *BISS* (*Basic Income Support for Sustainability*), односно основна доходна подршка по хектару. Она није везана за конкретну културу или количину производње, већ за подобну површину и статус активног пољопривредника. Уз *BISS*, велики значај имају и *CRISS* (*Complementary Redistributive Income Support for Sustainability*) програми, који представљају редистрибутивну подршку за прве хектаре, подршку младим фармерима, као и еко-шеме,

кроз које се плаћају праксе корисне за животну средину, климу и добробит животиња. Најмање 25% буџета намењеног за директна плаћања мора да буде намењено еко-шемама.

Други стуб (рурални развој) представља кључни инструмент структурне трансформације. Он обухвата инвестиције, модернизацију, прераду, диверзификацију, климатске и еколошке мере и подршку руралним подручјима у ширем смислу. Најмање 35% средстава у овом стубу мора бити усмерено на мере за животну средину, климу и добробит животиња. То је директан доказ да ЕУ и у буџетској структури аграрне политике инсистира да она не буде сведена само на текућу производњу.

Тржишне и секторске мере имају ограничену, али важну стабилизациону улогу. Оне функционишу као сигурносни механизам у кризама, уз ограничен обим подршке везане за обим производње. Реч је о секторским интервенцијама у осетљивим областима. После реформе из 2013, производно везана подршка је губила релативни значај. Данас чини тек нешто више од 12% укупних директних давања на нивоу целе ЕУ, уз националне варијације и могућност већег удела у појединим случајевима, али и даље далеко испод онога што је постојало у старој ЗПП.

ЗПП ЕУ је формално заједничка политика, али је њено спровођење у значајној мери децентрализовано кроз националне стратешке планове. Државе чланице имају простор да прилагоде инструменте својој структури производње и специфичним проблемима, али у оквиру јасно дефинисаних правила, буџетских лимита и заједничких циљева на нивоу ЕУ. Истовремено, финансијска структура CAP-а остаје високо централизована: доминантан део директних плаћања финансира се из буџета ЕУ, док се мере руралног развоја спроводе уз национално суфинансирање.⁸⁷ То значи да флексибилност постоји пре свега у дизајну и избору мера, али не и у самом обиму и изворима финансирања, који су у великој мери унапред дефинисани на нивоу Уније. Управо у томе је кључна разлика у односу на Србију: и ЗПП је флексибилан, али је та флексибилност институционализована и функционише на истим правилима за све, вишегодишње планирана и ограничена заједничким оквиром, док је у домаћем систему у већој мери дискрециона и ад хок.

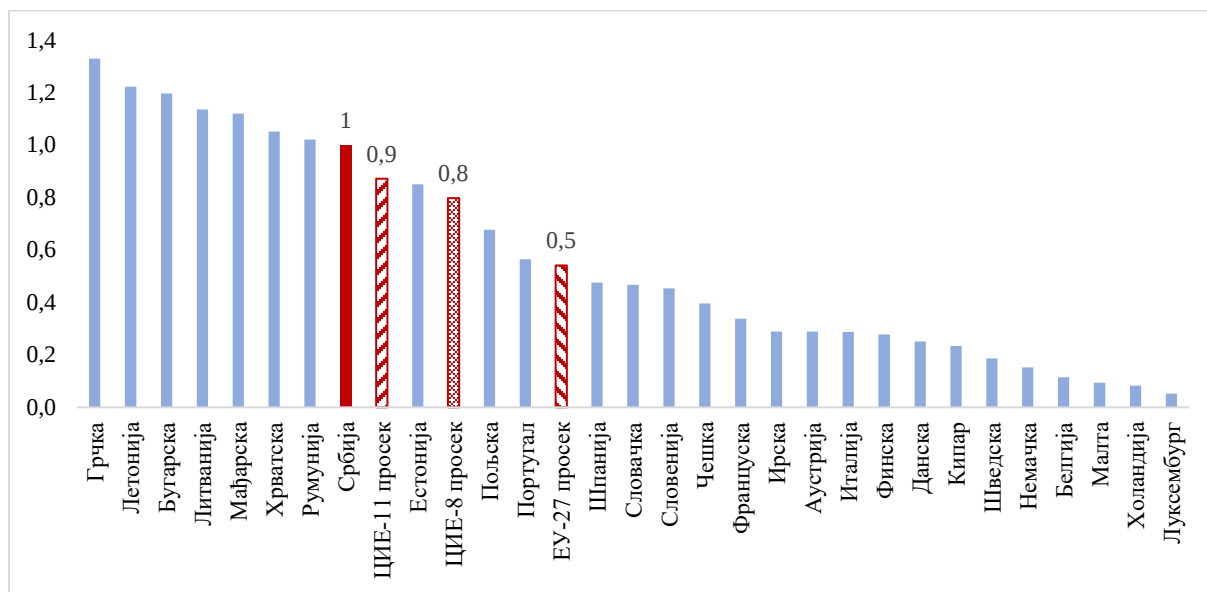
У наставку анализе домаћи систем подстицаја поредимо са ЗПП ЕУ као окосницом аграрне политике Уније. То нам је референтни оквир за поређење не само из угла процеса приступања ЕУ, већ превасходно зато што представља системску основу аграрне политике у државама чланицама (видети Анекс 5. за детаље). У том систему, и директна плаћања и мере руралног развоја се доминантно финансирају из заједничког буџета ЕУ, док се из националних буџета углавном финансирају допунске мере руралног развоја и, у ограниченом обиму, нека специфична плаћања (нпр. *Transitional National Aid* у новијим државама чланицама, која су строго регулисана и временски ограничена).

⁸⁷ Простор за самосталне националне мере ван CAP-а је веома ограничен и у укупној структури подршке чини тек маргиналан део (око 4% укупних издвајања, вид. Анекс 5), што додатно потврђује да се аграрна политика у ЕУ суштински води у оквиру заједничког система. Другим речима, иако државе чланице дизајнирају мере, готово сва подршка (око 96%) финансира се у оквиру ЗПП, док су националне мере ван тог оквира занемарљиве.

3.3. Где Србија највише одступа: структурне разлике

У укупном нивоу субвенција за пољопривреду, Србија није изузетак у европском контексту. Посматрано као удео у БДП-у, пољопривредне субвенције у Србији данас износе приближно 1% БДП-а, што је нешто изнад нивоа у земљама Централне и Источне Европе (око 0,8-0,9% БДП), и осетно више од просека ЕУ-27 (око 0,5% БДП).⁸⁸ Истовремено, Србија се по овом показатељу налази у групи земаља као што су Румунија, Хрватска или Мађарска, док поједине чланице (нпр. Грчка, Бугарска или балтичке земље) бележе и већа релативна издвајања. Детаљни приказ ових расхода по земљама приказан је на Графикону 21.

Графикон 21. Пољопривредне субвенције по земљама, у % БДП-а



Извор: Обрачун аутора на доступним подацима Евростата, Европске комисије, Управе за аграрна плаћања, Завршног рачуна буџета РС.

Више учешће издвајања у БДП-у делимично одражава већи економски и социјални значај пољопривреде. У земљама у којима пољопривреда има већи удео у БДП-у, запослености и извозу, очекивано је да и јавна подршка бележи релативно виши ниво у односу на укупни економски производ. Ово је посебно изражено у земљама ЦИЕ, где пољопривреда задржава важну улогу у руралном дохотку и регионалном развоју.⁸⁹ Истовремено, у таквим системима пољопривреда има и изражену социјалну функцију, па субвенције не служе искључиво повећању продуктивности, већ и стабилизацији прихода, очувању запослености и одржавању руралних подручја. У том контексту, виши нивои

⁸⁸ За Србију смо обухватили просечан ниво реализованих субвенција у пољопривреди у периоду 2023-2025. године. Подаци за европске земље узети су из званичних докумената о обиму и алокацији CAP средстава (EAGF – European Agricultural Guarantee Fund и EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development) у 2023. години. Да бисмо успоставили максималну методолошку упоредивост, обухват за Србију сужен је на функционалну целину (програм 0103 Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју, које исплаћује Управа за аграрна плаћања) која одговара политикама које друге земље финансирају кроз CAP.

⁸⁹ Ова појава одавно је документована у економској литератури. За више детаља видети Weise, C. (2002), *How to Finance Eastern Enlargement of the EU*, ENEPRI Working Paper No. 14. као и Herok and Lotze (2000), *Implications of an EU Eastern Enlargement Under a New CAP*, Journal of Policy Modeling, vol 22, Issue 6, pp 661-690.

издвајања у Србији не представљају одступање, већ су у складу са структурним карактеристикама економије.

Упоредни подаци из новијих чланица ЕУ додатно потврђују да ниво издвајања од око 1% БДП-а није изузетак у ранијим фазама развоја. Током периода након источног проширења ЕУ (после 2004. године), укупна издвајања за пољопривреду у групи земаља ЦИЕ (ЕУ-10) износила су око 1% БДП-а у просеку, што је било осетно више од приближно 0,5% БДП-а на нивоу ЕУ-28. У појединачним случајевима ти нивои су били и виши – у Мађарској око 1,4% БДП-а, у Пољској око 1,1%, а у Словачкој нешто изнад 0,8% БДП-а у периоду 2005-2013.⁹⁰ Ова разлика пре свега одражава већу улогу пољопривреде у тим економијама, али и чињеницу да се структура подршке споро и постепено мења. Са економским развојем и јачањем других сектора, релативни значај пољопривреде опада, а самим тим и релативни ниво ових издвајања углавном опада. Другим речима, Србија се данас по овом показатељу налази ближе почетној позицији новијих чланица него дугорочном просеку ЕУ.

Ипак, сличан ниво укупних издвајања може да „замаскира“ стварна одступања домаћег од европског система субвенционисања. У Србији али и Европској унији, највећи део аграрних субвенција одлази на директна давања. Према последњим доступним подацима за Србију (2025), директна плаћања чине око 85% исплаћених пољопривредних субвенција. У Европској Унији, на основу ЗПП стратешких планова за 2023-2027, директна давања чине приближно 65-70% укупног износа подршке. На први поглед, то може сугерисати да су модели подршке слични. Међутим, такво поређење је варљиво, јер исти назив не означава и исту економску политику (видети Анексе 2, 3 и 5).

Суштинско размимоилажење види се у структури директних давања. Иако је Србија током претходне деценије формално преузела поједине елементе САР-а – пре свега плаћања по хектару и по грлу – логика система подршке остала је знатно другачија од оне која данас доминира у ЕУ. У европском моделу највећи део директних плаћања односи се на основну доходовну подршку (око 51%), док значајан простор имају и еко-шеме (око 24%), редистрибутивна плаћања за прве хектаре (око 11%) и ограничена производно везана подршка за осетљиве секторе (око 12%). Насупрот томе, у Србији систем директних давања и даље доминантно почива на комбинацији основних плаћања по хектару, премија за млеко, плаћања по грлу и различитих регреса за инпуте, док су еколошка и редистрибутивна компонента тек маргинално присутне (Табела 21). Кључна методолошка напомена на коју скрећемо пажњу је да није могуће директно поређење европског и српског система, услед чега смо за потребе извештаја правили аналитичке апроксимације домаћег система које опонашају ЗПП логику.

⁹⁰ European Commission (2014), *EU-10 and the CAP – 10 years of success*, Agricultural Policy Perspectives Brief.

Табела 21. Главне разлике у структури директних давања

Директна плаћања ЕУ (CAP 2023–2027)	Србија 2025. (приближна реконструкција)	Удео у Србији	Удео у ЕУ
BISS – основна доходовна подршка	Основни подстицаји по хектару	~38%	51%
CRISS – редистрибутивна подршка	Практично не постоји	~0%	10,6%
CIS – производно везана плаћања (coupled support)	Премије за млеко, подстицаји по грлу, тов, овце/козе, живинарство...	~45-50%	12,2%
Регреси за инпуте	Регрес за сертификовано семе	~13%	~0%
Еко-шеме / клима / животна средина / добробит животиња	Не постоји системски организована компонента	~0%	23,6%
Подршка младим фармерима (YF)	Нема посебног системског инструмента	~0%	1,8%
Секторски специфична плаћања (памук и др.)	Практично не постоји	~0%	<1%

Извор: Обрачун аутора на основу *CAP strategic plans 2023-2027* (за земље ЕУ) и података Управе за аграрна плаћања за 2025. годину (за Србију)

Напомена: Класификација за Србију представља аналитичку реконструкцију домаћег система директних плаћања према логици CAP 2023-2027, будући да домаћи систем формално није организован по категоријама ЗПП ЕУ. Поједине мере у Србији имају мешовит карактер и не могу се у потпуности пресликати на европску класификацију. Регреси за инпуте у Србији приказани као засебна аналитичка категорија, будући да по логици CAP-а не представљају класична coupled плаћања, али суштински имају production/input-linked карактер

Прво, Србија осетно више подржава текућу производњу него ЕУ. Док су европске земље током претходних деценија постепено смањивале значај производно везаних плаћања, у Србији велики део система почива управо на овим мерама. Иако ова група подстицаја није монолитна, заједничко им је то што из различитих углова директно или индиректно подстичу текућу производњу – било кроз плаћања по грлу и литру произведеног млека, било кроз субвенционисање трошкова инпута. Када се ове мере посматрају као јединствен блок производно оријентисане подршке, оне у Србији чине приближно 60% свих директних плаћања, док је у ЕУ њихово учешће око 12%.

Друго, у Србији практично не постоји компонента директних давања која је усмерена на климу, животну средину и добробит животиња. У ЕУ се скоро четвртина директних плаћања реализује кроз еко-шеме, односно мере које награђују праксе повољне за климу, животну средину и добробит животиња. Србија, с друге стране, нема системски блок директних плаћања који је условљен овим стандардима.

Треће, Србија нема типичне редистрибутивне механизме за мала и средња газдинства. За разлику од ЕУ, где CRISS представља важан инструмент подршке првим хектарима и мањим произвођачима, домаћи систем се углавном ослања на административне лимите (нпр. ограничење броја хектара или грла која улазе у систем подстицаја). Такав приступ формално ограничава концентрацију субвенција, али не обезбеђује постепену и предвидиву прераспodelу средстава у корист мањих газдинстава, већ уводи релативно нагле прекиде у систему подршке (у Анексу 6. смо више пажње посветили домаћим механизмима ограничења превелике подршке великим газдинствима).

Четврто, Србија значајно мање средстава усмерава на рурални развој и инвестиције. Иако овај сегмент формално постоји и финансира се из ИПАРД средстава и буџета Републике, АПВ и локалних самоуправа, његов удео у укупној структури подршке остаје релативно мали, а реализација често спора и административно сложена. У ЕУ су инвестиционе и руралне мере део дугорочне стратегије модернизације сектора, док у Србији и даље остају у сенци текућих субвенција.

Пето, постоје и важне разлике у концепту основне доходне подршке по хектару. Иако се Србија по номиналном нивоу основних плаћања по хектару постепено приближава просеку ЕУ, између ова два система и даље постоји важна концептуална разлика. У оквиру ЗПП ЕУ, *BISS* плаћања условљена су поштовањем стандарда управљања земљиштем, очувања плодности, заштите животне средине и других правила. Насупрот томе, у Србији се основна плаћања углавном додељују на основу регистрованих и засејаних површина, без развијеног система условљавања који би подстицао дугорочно одрживо управљање земљиштем и производним ресурсима. Због тога домаћи систем, иако формално сличан по инструменту и близак по релативној висини давања, суштински и даље има знатно слабију развојну и компоненту одрживости у овом сегменту.

Шесто, домаћи систем је мање предвидив и институционално нестабилан. ЗПП ЕУ функционише у оквиру вишегодишњих буџетских циклуса (последњи 2023-2027, у припреми је нови 2028-2034), уз дуге прелазне рокове и јасна правила. У Србији се услови подршке често мењају из године у годину, а понекад и током самог буџетског периода. То умањује поверење корисника и значајно отежава инвестиционо планирање. Поред тога, у ЕУ су директна плаћања везана за подобне површине, статус активног пољопривредника и поштовање стандарда (енгл. *conditionality*). Насупрот томе, домаћи систем карактеришу чешће измене правила, укључујући најскорију ад хок интервенцију преласка ка моделу административног правдања трошкова и инпута, што систем чини сложенијим, мање предвидивим и слабије усмереним ка дугорочним развојним циљевима.

3.4. Кључне поуке за реформу у Србији

Реформа аграрне политике је по природи постепен и дуготрајан процес, који захтева јасан правац и временски хоризонт. Европско искуство показује да се осетљиви инструменти, попут директне подршке везане за производњу, могу напуштати, али искључиво постепено и уз пажљиво управљање преласком на нови модел. Брзе и нагле промене не дају резултате, већ најчешће додатно повећавају неизвесност и продубљују неравнотеже.

Реформе су најчешће условљене спољним и фискалним притисцима, а не унутрашњим иницијативама. У случају ЕУ, кључни покретачи промена били су међународни трговински споразуми, проширење на нове чланице и растући захтеви у области заштите животне средине. Истовремено, не треба се губити из вида да су буџетска ограничења често деловала као непосредан окидач за преиспитивање постојећих политика. Слична логика је релевантна и за Србију данас, где растуће субвенције представљају све већи фискални ризик, па ограниченост јавних ресурса неминовно намеће потребу за ефикаснијим моделом подршке.

Структура буџетске подршке има већи утицај на исходе од висине издвојених средстава. Постојећи систем у Србији у великој мери стимулише производњу независно од

кретања понуде и тражње на тржишту, што у појединим сегментима доводи до појаве вишкова, притиска на цене и накнадних (реактивних) интервенција Владе. Савремени приступи, попут ЗПП ЕУ, настоје да раздвоје подршку од самог обима производње и усмере је ка стабилизацији дохотка, инвестицијама, продуктивности и јавним добрима, укључујући заштиту животне средине и квалитет производње. То омогућава да се тржишни сигнали у већој мери очувају, а да државна подршка делује пре као коректив, а не као замена за тржиште.

Идентификована одступања указују на то да изазови аграрне политике Србије нису искључиво стари и наслеђени, већ и део актуелних политика. Због тога је, пре формулисања препорука за реформу, важно сагледати како држава у пракси одговара на постојеће изазове – кроз недавне измене правила за доделу подстицаја и кроз нову стратегију развоја пољопривреде. Управо та анализа омогућава да се оцени у којој мери текуће мере представљају корак ка структурној промени, а у којој мери задржавају постојећи модел.

4. Актуелни одговор државе: више контроле, без суштинске реформе

4.1. Пооштравање правила као одговор на слабости система

Измене правила доделе подстицаја представљају покушај јачања контроле, али истовремено повећавају неизвесност система. У тренутку израде овог извештаја, држава уводи нове мере којима се мењају правила доделе пољопривредних подстицаја. Иако је формални циљ измена јачање контроле и спречавање злоупотреба, начин на који се оне уводе може додатно повећати неизвесност у функционисању система.

Најзначајнија новина је увођење обавезе правдања директних плаћања рачунима за репроматеријал. Конкретно, пољопривредници су сада у обавези да директне подстицаје, укључујући и основне подстицаје по хектару, накнадно оправдају рачунима за репроматеријал.⁹¹ То значи да корисници морају да документују трошкове за семе, ђубриво и заштитна средства у висини примљеног подстицаја, уз обавезу враћања средстава ако се услов не испуни. Овим се директна плаћања фактички трансформишу из доходне подршке у механизам рефундације (регресања) трошкова.

Ова мера представља суштински дисконтинуитет у односу на досадашњи систем. До сада су подстицаји по хектару и по грлу били засновани на површини и сточном фонду, уз контролу основних услова (регистрација газдинства, подобност земљишта, евиденција стоке), без захтева за документовање појединачних улагања. Истовремено, промена није била најављена, нити је интегрисана у стратешки оквир, што додатно појачава неизвесност. Додатни проблем је тренутак њеног увођења: правилник је промењен у фебруару 2026. године, а рачуни који се сматрају прихватљивим покривају период од лета 2025. до лета 2026. године (дакле, готово половина је већ прошла – могуће је да пољопривредници нису сачували рачуне из сетве и радова који су се десили у периоду између јула 2025. и доношења новог правилника). Ипак, најновији развој догађаја указује

⁹¹ Првобитно је мера подразумевала да се дословно сваки подстицај мора оправдати рачунима, али је она делимично релаксирана тиме што су из ње накнадно изузете поједине вишегодишње културе попут луцерке и детелине.

на могућност преиспитивања овог решења: у августу 2026. године скупштински одбор надлежан за пољопривреду предложио је укидање обавезе правдања подстицаја рачунима.

Паралелно са тим, уводе се и додатна ограничења која мењају економску логику појединих мера. Још једна важна промена која је уведена без најаве јесте ограничење давања од 100.000 динара по грлу краве првотелке на највише 20 грла по газдинству. Не само што се мера уводи нагло (ни она није била најављена у новој стратегији 2026-2034) и без прелазног периода, већ делује да је конципирана без јасног уклапања у шири систем подршке, што појачава утисак дискреционог креирања политика. Штавише, мера се може оценити контрадикторно у односу на неке скорашње којима се смањује ригидност система (подсећамо, у 2024. усвојена је регулатива која је осетно ублажила критеријум за конкурисање за директна давања по хектару – са највише 20 ha на 100 ha).

Овакве промене потврђују да систем и даље функционише реактивно, а не стратешки. Мере се уводе као одговор на текуће проблеме, без јасног средњорочног оквира, што је у супротности са логиком стабилних аграрних система. Истовремено, увођење оваквих механизма одступа од праксе Европске уније. У CAP-у директна плаћања нису везана за доказивање трошкова, већ за површину, статус и условљеност (*conditionality* – више о томе у Оквиру 7). Контроле се спроводе кроз електронске, административне и теренске провере, а не кроз финансијску документацију сваког појединачног улагања.

Иако мере имају одређену фискалну и контролно-оперативну улогу, њихови ефекти нису једнозначни. Са једне стране, могу допринети смањењу злоупотреба и бољој буџетској дисциплини, али је домет у постојећем режиму релативно мали. Са друге стране, повећавају административно оптерећење и смањују предвидивост система. Кључни изазов, наиме, није само у јачању контроле, већ у балансирању контроле и предвидивости. Без стабилних правила, чак и оправдане мере могу ослабити поверење корисника и ограничити развојну функцију подстицаја. Управо то је један од основних принципа на којима се заснивају системи аграрне политике у већини европских земаља (Оквир 6).

Оквир 6. Криза у сектору млекарства – пример различитих приступа

Криза у сектору млекарства показује разлику између системских и ад хок приступа управљању тржишним поремећајима. Проблеми у сектору млекарства који су се током 2025. и почетком 2026. године појавили у Србији део су ширег поремећаја на европском тржишту млека. Висок раст понуде био је посебно изражен у летњим месецима и у октобру 2025. Повећању производње допринели су релативно високе цене млека у првој половини године, повољни временски услови и већа доступност сточне хране, као и пад клања крива на крају продуктивног циклуса. Као последица, цена сировог млека у ЕУ почела је да опада од јесени 2025. године, уз даљи пад почетком 2026.

Овај тренд се директно прелио и на Србију, где је пад откупних цена млека из примарне производње био кључни окидач за протесте пољопривредника. У кратком периоду дошло је до осетног смањења цене коју млекаре плаћају произвођачима, што је, у условима већ високих трошкова производње, значајно угрозило економску одрживост фарми. Поред спољног притиска изазваног кретањима на европском тржишту, кризу су додатно продубили и домаћи фактори. Пре свега, у пракси је дошло до повећаног увоза и пласмана производа који представљају супституте за млеко и сир, често нижег квалитета и са другачијом структуром састојака, што је вршило додатни притисак на домаће цене. Истовремено, слабости у систему контроле квалитета и тржишног надзора значиле су да

ови производи нису били адекватно регулисани, што је додатно нарушило тржишну равнотежу и позицију домаћих произвођача.

Овакви циклуси нестабилности нису без преседана, услед чега је ЕУ временом развила посебне механизме за интервенцију у кризним ситуацијама. Слична криза погодила је европски сектор млекарства 2015-2016. године, након укидања система млечних квота у ЕУ. Нагло повећање производње, у комбинацији са слабењем глобалне тражње, довело је до оштрог пада цена и прихода фармера. Европска унија је тада активирала низ инструмената у оквиру ЗПП и Уредбе о заједничкој организацији тржишта (*Regulation EU 1308/2013*). Међу најважнијим мерама били су:

- програм добровољног смањења производње млека (*Milk Production Reduction Scheme*),
- помоћ за приватно складиштење маслаца, сирева и млека у праху (*Private Storage Aid*),
- јавна интервенција на тржишту, пре свега у домену откупа обраног млека у праху
- додатни подршке фармама из Европског пољопривредног гаранцијског фонда (*EAGF*).

Заједничка карактеристика ових мера била је да су биле временски ограничене, усмерене на стабилизацију тржишта и финансиране у оквиру већ постојећег CAP институционалног оквира, а не кроз трајно повећање редовних субвенција нити су изазвале трајни редизајн постојећег система.

Слична логика интервенције поново се појављује и у актуелној кризи из 2025-2026. године. Словачка је, уз подршку Бугарске, Мађарске и Италије, почетком 2026. затражила покретање ванредног европског плана за сектор млека. Повод је био оштар пад откупних цена у условима раста производње и слабе тражње.⁹² Истовремено, трошкови производње остали су високи, па су бројне фарме пословале са губитком. Као одговор, предложено је поновно активирање привремених механизма – добровољно смањење производње, ванредна финансијска помоћ најугроженијим произвођачима, повећање интервенционих цена за маслац и обрано млеко у праху, помоћ за приватно складиштење, као и мере за подстицање извоза и потрошње млечних производа. Овај пример показује да CAP и у условима кризе настоји да очува стабилност основног система подршке, док се ванредне мере користе као привремени инструменти за ублажавање тржишних поремећаја.

Ове тенденције откривају још једну важну структурну разлику домаћег и европског система. Док Европска унија кризе у пољопривреди решава кроз унапред дефинисане инструменте тржишне стабилизације у оквиру постојећег ЗПП ЕУ, Србија углавном реагује накнадним интервенцијама – комбинацијом субвенција са административним мерама и трговинским ограничењима, уз измену дотадашњих правила⁹³. Та разлика показује да домаћи систем још увек нема развијене механизме који

⁹² Просечна цена сировог крављег млека у ЕУ у јануару 2026. износила је 45,15 евра на 100 кг, што је било 15,9% мање него годину дана раније, док су спот цене на појединим референтним тржиштима (нпр. Лоди у Италији) пале на свега 20,75 евра на 100 кг.

⁹³ У актуелној кризи млекарства, држава је покренула откуп залиха сирева, предложила повећање откупне цене млека за пет динара по литру, најавила повећање царина за увоз млека у праху и разматрала примену прелевмана за поједине увозне производе. Поред тога, најављено је увођење обавезних писаних уговора између произвођача и прерађивача, како би се уредили тржишни односи у сектору.

би омогућили брзу и предвидиву реакцију на тржишне поремећаје по једнаким правилима, што додатно повећава нестабилност у сектору млекарства.

У претходних неколико месеци могу се уочити и поједини помаци који иду у правцу веће уређености и предвидљивости система. Иако је још увек рано за коначну оцену њихових ефеката, овакве мере указују на потенцијал да се систем постепено помера од ад хок интервенција ка уређенијем и предвидивијем оквиру аграрне политике.

- Крајем јануара 2026. године донет је календар исплате подстицаја у пољопривреди – документ који раније није постојао. Њиме се по први пут уводи елемент временске предвидљивости и усклађивања исплата са циклусима пољопривредне производње у различитим секторима. Пољопривредници ће унапред имати информацију када могу да очекују исплате кључних видова подршке, као што су премије за млеко или основни подстицаји по хектару, што потенцијално омогућава боље планирање производње и ликвидности.
- Поред тога, почетком марта уведена је и обавеза закључивања уговора између пољопривредних произвођача и откупљивача у главним гранама пољопривреде,⁹⁴ што представља важан корак ка формализацији тржишних односа. Реч је, заправо, о релативно закаснелој реакцији државе на законске одредбе које су дефинисане још 2021. године (члан 23. Закона о уређењу тржишних производа предвиђао је обавезу писаног уговора, али да се производи на које ће се примењивати прописују посебним актом Владе). Циљ ове мере је јачање правне сигурности произвођача, смањење асиметрије у односима са откупљивачима и успостављање транспарентнијих и стабилнијих услова пословања у пољопривредно-прехранбеном сектору.

4.2. Осврт на нову стратегију пољопривреде: амбициозни циљеви

Нова стратегија представља покушај системског преиспитивања аграрне политике, али њена ефективност зависи од имплементације. Паралелно са изменама у систему подстицаја, у Србији је припремана нова Стратегије пољопривреде и руралног развоја за период 2026-2034, која је усвојена у августу 2026. године. Покретање новог циклуса планирања може се тумачити као сигнал да постоји свест о потреби реформе, у условима растућих изазова у сектору.

Контекст у којем се стратегија доноси указује на јасан структурни проблем: растућа буџетска издвајања не дају резултате. Производња стагнира, продуктивност заостаје, а поједини сектори, попут сточарства, показују знаке интензивног (и трајног) слабљења. Када се то укрсти са чињеницом да укупна буџетска издвајања за пољопривреду достижу историјске максимуме постаје јасно да је централни проблем аграрне политике у дизајну подстицаја, а не у њиховом обиму.

Стратегија концептуално препознаје кључне слабости постојећег система. То укључује нестабилност политика, утицај интересних група и ограничену евалуацију ефеката. Истовремено, најављује постепено приближавање принципима ЗПП ЕУ – условљености, стандардима и повезивању са еколошким и развојним циљевима. Увођење

⁹⁴ Мера се односи на сваку испоруку производа у случају трговине житарицама (меркантилна пшеница, кукуруз), воћа и поврћа (свежег, али и смрзнутог), сточарства (говеђе, телеће и свињско месо), млека и млечних производа (сирово кравље, овчије и козје), меда и меркантилног кромпира.

концепта условљености представља важан аналитички помак. Ипак, у пракси се покушавају увести поједина ригидна решења (нпр. правдање основних подстицаја фискалним рачунима у 2026. години), која нису карактеристична за савремене пољопривредне системе (Оквир 7).

Оквир 7. Шта значи „условљеност плаћања“ у пракси?

Условљеност плаћања у ЕУ заснива се на поштовању стандарда, а не на доказивању трошкова производње. Важно је нагласити да условљеност плаћања у Европској унији (тзв. *conditionality*) није заснована на достављању рачуна за инпуте (семе, ђубриво, средства за заштиту биља), већ на поштовању одређених производних, еколошких и регулаторних правила.

Основна плаћања по хектару условљена су регистрацијом и поштовањем прописаних стандарда. У пракси, пољопривредник у ЕУ добија директна плаћања ако има регистровано газдинство и пријављене површине у систему евиденције парцела *LPIS* (*Land Parcel Identification System*), као и ако поштује стандарде познате као *GAEC* (*Good Agricultural and Environmental Conditions*) и *SMR* (*Statutory Management Requirements*). Ови стандарди обухватају, између осталог, очување плодности земљишта, заштиту травњака, контролу ерозије, безбедност хране, добробит животиња и употребу пестицида.

Контрола се спроводи кроз административне, теренске и све више дигиталне механизме. Надзор над поштовањем правила врши се комбинацијом административних провера, инспекцијских контрола и сателитског праћења. У случају непоштовања стандарда, плаћања се умањују или укидају. Другим речима, условљеност се односи на начин коришћења земљишта и производне праксе, а не на документовање појединачних трошкова.

Овај модел је стандардизован и примењује се у свим државама чланицама ЕУ. Искуства земаља централне и источне Европе показују да је овај приступ применљив и у транзиционим контекстима:

- У Хрватској се плаћања заснивају на пријави парцела у *LPIS* систему, уз контроле кроз административне и теренске механизме, као и сателитско праћење. Достављање рачуна за репроматеријал није услов за добијање подстицаја.
- У Пољској, специјализована агенција управља системом директних плаћања, при чему се контроле спровode кроз геопросторне системе и насумичне инспекције, а условљеност је везана за стандарде управљања земљиштем и заштите животне средине.
- У Бугарској и Румунији примењује се исти интегрисани административни и контролни систем, у којем се плаћања условљавају поштовањем прописа, а не доказивањем трошкова. Достављање рачуна за репроматеријал није део система условљености плаћања.

Стратегија у појединим сегментима нуди аналитички искорак, али њен садржај тек треба да буде у потпуности операционализован кроз инструменте аграрне политике. Она, с једне стране, настоји да аграрну политику постави у шири економски и институционални контекст и да је постепено приближи моделу који постоји у Европској унији. Додатно, период њене примене временски се у доброј мери поклапа са новим програмским циклусом ЗПП ЕУ (*CAP 2028-2034*), што теоретски отвара могућност да се

домаћи систем постепено усклађује са европским правилима. С друге стране, стратешка визија тек чека своју примену у пракси. Детаљнија разрада великог броја мера, у складу са природом сложеног стратешког документа каква је Стратегија пољопривреде 2026-2034, предвиђена је кроз пратеће документе за његово спровођење – националне програме, акционе планове, правилнике и друге подзаконске акте – чије предлагање и усвајање тек предстоји. Стога ће стварни домет промена најављених Стратегијом у значајној мери зависити од садржаја ових докумената, динамике њиховог усвајања и доследности у спровођењу.

Имплементација је институционално захтевна и представља убедљиво највећи ризик за неуспех. Кључне промене – комасација земљишта, дигитализација и консолидација регистара, повезивање са геопросторним и сателитским системима, као и увођење поузданих механизма аутоматске и теренске контроле – институционално су знатно захтевније од постојећег модела подршке. Оне подразумевају капацитете које државна администрација до сада није морала да развија у довољној мери, јер је систем претежно функционисао кроз релативно једноставна и масовна плаћања текуће подршке. Са преласком на сложеније инструменте – еко-шеме, стандарде добробити животиња, контролу пракси управљања земљиштем и циљана инвестициона плаћања – нагло расту захтеви у погледу евиденције, верификације, надзора и координације институција.

Истовремено, успешна имплементација захтева много виши степен међуинституционалне сарадње него што данас постоји. То се не односи само на координацију унутар МПШВ, већ и на повезивање са инспекцијским службама других ресора (тржишна, санитарна, ветеринарска), катастром, пореском администрацијом, царинским органима, па и полицијом у делу сузбијања злоупотреба. Додатни проблем представља нормативни и организациони заостатак: Србија је и даље релативно далеко од законског, техничког и административног устројства неопходног за спровођење сложенијих САР-сличних механизма. Због тога је реалистично очекивати да транзиција буде постепена и вишегодишња. Према нашој оцени, кључно уско грло реформе неће бити недостатак финансијских средстава, већ ограничени капацитети за имплементацију, надзор и контролу система.

Постоји и несразмера између амбиција и реалних капацитета. Позивање на моделе веома развијених земаља (Немачка, Холандија, Данска) наглашава овај јаз, посебно у светлу досадашњих искустава (нпр. слабо повлачење ИПАРД средстава). Због тога успех стратегије зависи пре свега од фазности и приоритизације. Без постепеног приступа и јачања институција, постоји ризик да политика остане усмерена на краткорочно „гашење пожара“.

5. Реформа система подстицаја

Кључни проблем аграрне политике Србије није ниво издвајања, већ структура подстицаја и начин управљања системом. Анализа постојећег система показује да су субвенције достигле историјски висок ниво, али да раст буџетске подршке није био праћен сразмерним побољшањем резултата сектора. Продуктивност заостаје за европским просеком, а најосетљивији сегменти – нарочито сточарство – и даље су зависни од све већих трансфера који махом амортизују проблеме, уместо да их решавају.

Предложена реформа не подразумева смањење подршке, већ њено постепено прекомпоновање. Полазиште није „смањити аграрни буџет“, већ постојећу масу средстава преусмерити тако да систем буде ближи савременој логици ЗПП ЕУ, уз уважавање домаћих специфичности и институционалних ограничења.

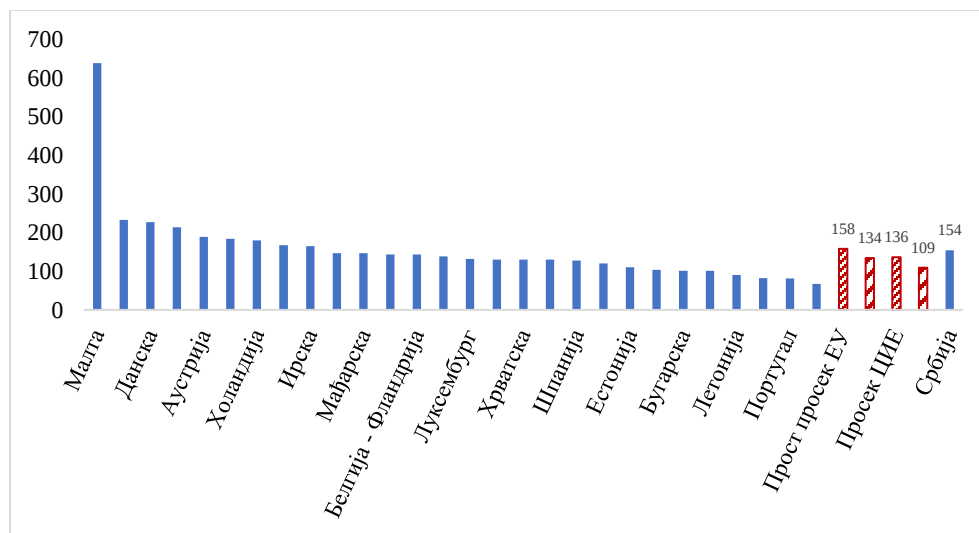
5.1. Основни принципи предложене реформе

Предлог реформе базирамо на шест основних принципа. На основу истраживања савремене праксе, Фискални савет дефинисао је шест основних принципа којима смо се руководили у потоњем дефинисању могућег реформског правца аграрне политике и конкретних мера. У наставку сваки принцип разрађујемо детаљније.

Први принцип је да се укупна маса подстицаја не смањује, већ преусмерава. Политички и економски реалистичан оквир није резање, већ унутрашња трансформација. Конзервативна варијанта подразумева номинално замрзавање издвајања, док реалистичнија опција подразумева да подршка расте до нивоа раста БДП-а, чиме се ствара простор за реформу без видљивог губитка за кориснике.

Други принцип је задржавање основних директних плаћања као стабилне доходне подршке (BISS логика). Србија већ има прихватљиву полазну основу: основни подстицај од 18.000 динара по хектару, на шта годишње данас отпада приближно трећина укупних пољопривредних субвенција. Штавише, релативна висина овог подстицаја је висока: блиска простом просеку ЕУ, иако премашује пондерисани просек и за ЕУ-27 и ЦИЕ-11 (Графикон 22). Ово практично значи да реформа не креће од нуле, већ од већ постојећег инструмента који треба концептуално „очистити“ и стабилизovati, а да нема економске логике додатно га повећавати.

Графикон 22. Основна подршка пољопривредницима (BISS) просечно по ha, у ЕУР



Извор: European Commission (2023), Direct payment: Basic income support for sustainability

Напомена: Приказ је за ЕУ земље сачињен на основу индикативних алокација за BISS по државама чланицама из CAP 2023-2027 програма, а за Србију су коришћени подаци из 2025. године (основни подстицаји по хектару).

Трећи принцип је јасно раздвајање функција буџетске подршке. Уместо да се систем све више усложњава кроз везивање подстицаја за трошкове, производњу и инпуте без икакве хијерархије по значају, потребно је структуру средстава суштински организовати око четири јасна блока која прате логику ЗПП ЕУ:

- стабилна доходовна подршка (*BISS*),
- редистрибутивна подршка (*CRISS*),
- плаћања за јавна добра, стандарде и добробит животиња,
- инвестиционе мере (рурални развој са ИПАРД-ом).

Четврти принцип је ограничавање производно везаних подстицаја на изузетне околности и структурно осетљиве секторе. Постојећа широка и недиференцирана производно везана подршка у Србији постепено би се профилисала у уско циљану. То значи да би подстицаји по грлу били задржани у секторима који су структурно осетљиви (пре свега говедарство, овчарство), док би се постепено укидали у интензивним и тржишно оријентисаним производњама, попут свињарства. У пракси, то би значило постепено укидање подстицаја за број товних свиња и њихово преусмеравање пре свега ка мерама добробити животиња (плаћања по грлу условљена већим простором, бољим условима држања и смањеном употребом антибиотика). Истовремено, имајући у виду еколошку осетљивост сектора, подршка би се делом усмеравала и ка мерама управљања стајњаком, смањења емисија и унапређења третмана отпада.

Пети принцип је фазни приступ реформи. Србија треба да се приближава моделу ЗПП ЕУ, али уз прилагођавање сопственој структури газдинстава, производњи и административним капацитетима. Зато реформа мора бити фазна (најмање 5-7 година), а не једнократна. Овакав приступ нужен је не само из угла политичке економије и фискалних ограничења – због којих реформа није изводљива „преко ноћи“ – већ и због саме природе пољопривреде као сектора са дугим производним циклусима и високим инвестиционим трошковима. Пољопривредним произвођачима је потребно време да прилагоде производњу новим правилима, инвестиционе одлуке и структуру газдинстава, док је администрацији неопходан период да изгради капацитете за доследну примену и контролу сложенијих инструмената. Без такве постепености, постоји ризик да реформа произведе краткорочне поремећаје без трајних ефеката, док фазни приступ омогућава да се промене усвајају постепено, уз очување стабилности сектора и већу вероватноћу да дају одрживе резултате.

Шести принцип је да само реформа подстицаја није довољна – а готово извесно ни могућа – без институционалног јачања државних капацитета. Без кадровског оснаживања, геопросторних система (*IACS/LPIS*), стабилних правила и осетног раста улагања у инфраструктурне објекте који се финансирају из јавних средстава, нови инструменти ће остати само слово на папиру.

5.2. Конкретни предлози за редизајн система

ПРВА ФАЗА (1-2 године): стабилизација и постављање оквира

Прва фаза није суштинска трансформација, већ период стабилизације и почетка промене правила на којима систем функционише. Основни циљ је да се прекине пракса честих и ад хок интервенција, поједностави постојећи модел и поставе

институционални и нормативни темељи за касније, дубље промене. У овој фази структура расхода остаје у великој мери непромењена, али се уводе нови инструменти у ограниченом обиму – пре свега као пилот механизми који ће се касније ширити. Такође, овде се врши и важна институционално-регулаторна припрема за нове механизме.

(а) Биљна производња: раздвајање доходовне подршке од давања за инпуте

Кључни корак је „чишћење“ постојећег система од мешања доходовних и инпут подстицаја. Тренутни модел (18.000 дин/ха + 17.000 дин/ха регрес за семе) представља хибридни режим који отежава управљање системом, а уједно није ни у складу са европском праксом и нормама. Зато је потребно:

- јасно дефинисати основно плаћање по хектару као доходовну подршку (без правдања рачунима),
- регрес за семе задржати као привремени, али опадајући инструмент. Могуће је да овде постепеност укидања није нужна, имајући у виду да је ова мера нагло уведена након неколико година потпуног изостанка субвенционисања инпута.

На овај начин систем постаје једноставнији и предвидивији, без наглих фискалних или политичких шокова.

(б) Увођење редистрибуције (CRISS): ограничено и контролисано

Редистрибутивна подршка се уводи први пут, али у ограниченом обиму и:

- примењује се на првих 10 ха,
- обухвата највећи број газдинстава,
- има умерен фискални ефекат.

Мера редистрибуције у овој фази није доминантан инструмент, већ сигнал правца реформе и тест административне спремности. CRISS (комплементарна редистрибутивна подршка доходу) је у ЕУ инструмент директних плаћања којим се део укупних субвенција прерасподељује са већих ка малим и средњим газдинствима. Он се исплаћује као додатно плаћање по хектару, али само за тзв. прве хектаре газдинства, чиме се релативно повећава подршка мањим произвођачима. Основни разлог његовог увођења лежи у чињеници да већа газдинства, захваљујући економији обима, у просеку остварују већи доходак по раднику, па би равномерна исплата по хектару (BISS) без редистрибуције додатно продубљивала те разлике. Зато је CRISS осмишљен као обавезан механизам у оквиру ЗПП ЕУ којим се обезбеђује правичнија расподела подршке и јача економска одрживост мањих газдинстава, без нарушавања тржишне оријентације јер није везан за производњу.

(в) Сточарство: без смањења подршке, али са променом намене дела средстава

И у сточарству се избегавају нагли резони, али се први пут мења структура подршке. Укупан ниво издвајања остаје приближно исти, али:

- ограничава се даљи раст производно везаних плаћања,
- уводи се нови, мањи блок (2-4 млрд дин) за:
 - добробит животиња,
 - санитарне стандарде,

- иницијалне инвестиције.

Кључно: ово су пилот инструменти, који за сада не замењују постојеће мере, већ их допуњују.

(2) Мере руралног развоја: стабилизација уместо ширења

Краткорочни приоритет није раст, већ предвидивост и фокус. Зато се подршка концентрише на мали број јасних и поновљивих инструмената, и то:

- осигурање и управљање ризицима,
- механизација,
- мали прерађивачки капацитети,
- млади пољопривредници,
- дигитализација и саветодавна подршка.

Кључно: ове мере прво морају постати редовне и поуздане (па и репетитивне), како би произвођачи почели редовно да их укључују у инвестиционо планирање.

Главни циљ прве фазе (1-2 године) је успостављање нормативног и институционалног оквира за нови систем подстицаја. То подразумева благовремену припрему прописа, процедура и административних капацитета неопходних за имплементацију нових мера, како би се избегли застоји у каснијим фазама реформе. Још једном истичемо да би овај период требало посматрати као контролисани „пилот циклус“, у којем се уводе једноставније и мање ризичне мере (нпр. ограничени облици редистрибуције или поједине условљене шеме), док окосницу подршке и даље чини постојећи систем.

Флексибилност у редоследу спровођења појединих активности у овој фази је могућа, вероватно и нужна. Уколико се неке мере припреме и спроведу брже, могуће је раније започети поједине елементе друге фазе, чиме се компензују кашњења код сложенијих интервенција. Циљ прве фазе није суштинска трансформација система, већ тестирање нових инструмената, изградња капацитета и постепено привикавање корисника и администрације на нова правила. Тек у другој фази, на основу искустава из пилот периода, отпочиње дубља и системска промена структуре подршке.

ДРУГА ФАЗА (3-5 година): додатна прерасподела, стандарди и промена структуре

Друга фаза би донела прелаз са стабилизације на дубљу трансформацију система. За разлику од прве фазе у којој се мењају правила, овде долази до постепене промене структуре подршке у пракси – нови инструменти почињу да носе све већи део буџета, док се значај постојећих, производно везаних мера смањује.

(а) Биљна производња: јачање редистрибуције и увођење еко-шема

Редистрибутивна подршка постаје значајан елемент система.

- CRISS се проширује (нпр. са 10 на 20 ha),
- обухват и фискални значај расту,
- подршка се видљивије усмерава ка малим и средњим газдинствима.

Еко-шеме нису више пилот већ постају системски инструмент:

- подстицаји за плодоред, покровне усеве, рационалну употребу ђубрива,
- подршка за очување земљишта и биодиверзитета.

(б) Сточарство: прелазак са подршке производњи на стандарде

Подршка у сточарству почиње да се системски помера са обима производње на квалитет и одрживост:

- производно везана плаћања се постепено смањују (посебно у секторима попут свињарства),
- расте удео мера за:
 - добробит животиња,
 - санитарне и безбедносне стандарде,
 - еколошке захтеве (стајњак, емисије).

У наставку наводимо само неке од конкретних примера:

- *У сточарству (за добробит животиња):* више простора по грлу у стајњаку од законског минимума, слободни системи чувања (нпр. *free-range*), бољи вентилациони системи, осветљење и приступ води.
- *У сточарству (за мање употребе антибиотика, управљање стајњаком):* праћење и смањење терапијске употребе, превентивне мере (биосигурност), складиштење које спречава загађење, покривање лагуна и друго (аналогно рационалној употреби ђубрива код биљне производње).

Кључно: за разлику од фазе 1, ове мере више нису пилот, већ постају носећи део подршке у појединим подсекторима.

(в) Рурални развој: прелазак са флукутација на системски инструмент

Мере руралног развоја постају стабилан и растући део аграрне политике.

- повећава се њихов удео у укупном буџету,
- смањују се годишње осцилације,
- јача се веза са инвестицијама у прераду, складиштење, модернизацију газдинстава, управљање ризицима.
То подразумева, између осталог, и следеће активности:
- поједностављење процедура,
- краће рокове,
- могућност предфинансирања или гаранцијских шема.

(г) Постепено гашење инпут логике и административних ограничења

Премије за млеко морају бити замењене ЗПП ЕУ-компатибилним инструментима. Исплата премије за млеко (тренутно 19 РСД/л) је облик подршке који у постојећем облику није дозвољен по *CAP* и *WTO* правилима, што значи да ће Србија морати постепено да напусти овај механизам и замени га прихватљивим и одрживим. И овде би требало инсистирати на фазном прелазу, на начин да се постојећа средства која се исплаћују дословно за сваки литар млека услове на следећи начин:

- Плаћањима за испоруку млека одређеног квалитета (хигијена, број соматских ћелија и бактериолошки параметри), према класама
- Плаћањима за испуњавање стандарда добробити животиња
- Инвестиције (нова опрема, складишни капацитети, дигитализација)
- Најмање фарме и фарме у угроженим подручјима морају бити посебно заштићене (Европа нпр. има механизме *LFA/ANC*)

Систем се додатно удаљава од инпут субвенција и административних „плафона“:

- регреси за инпуте се укидају или интегришу у друге инструменте – већ поменуто у фази 1,
- лимити по хектару и грлу се редизајнирају у правцу постепене редистрибуције (уместо наглог уклањања).

Искуства земаља региона показују да ЗПП ЕУ и његови претприступни инструменти не функционишу добро ако нема упоредивог јачања инвестиционих мера, управљања ризицима и саветодавне подршке. Румунија, Бугарска и Словенија своје планове везују за комбинацију високих еко-стандарда, добробити животиња и социо-економске кохезије руралних подручја. Главни разлог за то, између осталог, јесте што се запостављање ових системских недостатака може испоставити „скупљим“ него што се на први поглед чини, јер Србију баца у висок ризик од губитка довољног обима средстава од ЕУ.

Отуда би требало створити предуслове да администрација у овој фази пређе са пилот режима на пуно управљање сложенијим системом. У пракси, то значи да се унапређују контрола и праћење мера, јача дигитална основа (*IACS/LPS*) и корисници постепено уходавају са новим инструментима. Друга фаза је период када нови инструменти престају да буду допуна за старе, већ почињу да дефинишу систем – редистрибуција има већи удео, еко-шеме и плаћања за стандарде постају значајнија, а паралелно инвестициона издвајања добијају већу улогу (инфраструктура директно финансирана из буџета + суфинансирање за приватне инвестиционе активности).

ТРЕЋА ФАЗА (6-10 година): зрели нови систем

Трећа фаза представља завршетак транзиције – тренутак у којем нови модел постаје доминантан, а стари инструменти губе системски значај. За разлику од претходних фаза, у којима се систем постепено прилагођава, у овој фази структура подршке је суштински промењена и усклађена са логиком ЗПП ЕУ.

(а) Биљна производња: стабилан доходовни модел уз доминантне еко-шеме

Основна плаћања постају стабилан и предвидив доходовни ослонац, али више нису једини или главни инструмент.

- BISS функционише као стандардизована доходовна подршка,
- CRISS је у потпуности развијен и трајно усмерен ка мањим и средњим газдинствима,
- еко-шеме постају један од кључних носилаца система.

Кључно: значајан део подршке условљен је испуњавањем стандарда, а не само поседовањем земљишта.

(б) Сточарство: доминација стандарда, минимална производно везана подршка

Подршка у сточарству је у великој мери трансформисана из квантитативне у квалитативну.

- Производно везана плаћања сведена су на уско дефинисане, структурно осетљиве секторе,
 - доминантни инструменти постају добробит животиња, еколошке мере, санитарни и квалитативни стандарди.
 - У пракси, то значи плаћања за смањење емисија метана и амонијака (промене у исхрани, технолошка решења у погледу адитива), као и климатска компонента (релативно нова чак и за ЗПП ЕУ). Такође, увођење мера очувања пашњака и екстензивне испаше – одржавање травања без прекомерног интензитета, контролисана испаша. Биодиверзитет – очување аутохтоних раса и испаша на осетљивим подручјима.

Кључно: држава више не подстиче „колико се производи“ него „како се производи“.

(в) Потпуно напуштање инпут логике и административних „прелома“

Систем се у потпуности удаљава од ад хок и инпут заснованих подстицаја.

- нестају класични регреси за инпуте,
- укидају се оштри лимити (износи и број грла),
- подршка постаје постепена, предвидива и транспарентна.

Кључно: систем више не производи дисконтинуитете у подстицајима, већ омогућава континуирано планирање.

(г) Институционални фокус: зрели систем управљања

Администрација функционише у потпуности усклађено са САР логиком.

- IACS/LPIS системи су у потпуности оперативни,
- контрола се заснива на дигитализацији и условљености (*conditionality*),
- управљање мерама је предвидиво и вишегодишње планирано.

Циљани нивои подршке по кључним блоковима директних плаћања требало би да се постепено приближе следећој структури:

- Основна доходовна подршка по хектару (*BISS*) – око 50% укупних директних давања (*чл. 21-28 Уредбе (ЕУ) 2021/2115*)
- Редистрибутивна подршка за мале и средње фарме (*CRIS*) – најмање 10% директних давања (*чл. 29 Уредбе (ЕУ) 2021/2115*)
- Еко-шеме (клима, животна средина, добробит животиња) – најмање 25% директних давања (*чл. 31 Уредбе (ЕУ) 2021/2115*)
- Производно везана плаћања (*coupled support*) – око 10-15% директних давања (*чл. 32-35 Уредбе (ЕУ) 2021/2115*)

- Остала циљана плаћања (нпр. млади пољопривредници, секторске мере) – до 5% (чл. 30 и 36-41 Уредбе (ЕУ) 2021/2115)

Циљани ниво издвајања за мере руралног развоја би требало да буде најмање 25% у складу са расподелом ЗПП ЕУ буџета.

- Уз додатно ограничење да најмање 35% тих средстава одлази на допунске мере за животну средину, климу и добробит животиња (чл. 93 Уредбе (ЕУ) 2021/2115)

5.3. Политичка економија реформе: транзиција мора бити постепена

Кључни разлог за постепеност реформе је политичко-економски, а не технички. Пољопривреда је сектор са великим бројем корисника, снажним очекивањима и високом политичком осетљивошћу. Нагли прелазак са старог модела на нови неминовно би произвео отпор, посебно код сектора и група које су данас највише везане за обим производње и плаћања за инпуте. Постепена транзиција нужна не зато што је то технократски „најлепше“ решење, већ зато што је то по нашој оцени најизводљивији пут.

Искуство ЕУ показује да су реформе увек фазне и компромисне. ЗПП ЕУ није реформисана „једним потезом“, већ кроз дуге циклусе, прелазне периоде и политичке компромисе. Хрватска је, након уласка у ЕУ, искористила простор новог ЗПП ЕУ плана да појача редистрибуцију ка малим и средњим фармама, а *coupled support* у осетљивим секторима задржи као амортизер реформе. То је добар модел и за Србију – не „ломити систем преко колена“, већ га фазно мењати тако да се истовремено подиже квалитет политике и чува социјални мир у руралним подручјима.

CRISS има кључну политичку функцију. Он није само технички инструмент редистрибуције, већ и средство да се реформа учини прихватљивом. Ако се већи део првих хектара појача кроз редистрибутивно плаћање, најбројнија група малих и средњих газдинстава неће реформу доживети као губитак, већ као корекцију система у своју корист. Управо тако се гради кредибилитет за дубље промене у остатку модела.

На крају, и фискална ограничења додатно условљавају фазност процеса. Потпуно уклапање у ЕУ оквир захтевало би уклањање појединих законских лимита за неке конкретне подстицаје (видети Анекс 6). Конкретно, постоји ограничење за подстицаје по товној свињи за максимум 6.000 грла, подстицаје за краве првотелке до 20 грла, за хектаре до 100 хектара и др. То се не може урадити преко ноћи чак и да су испуњени сви технички предуслови, јер би се у буџету морала наћи уштеда реда величине 150-200 млн евра – а то у постојећој, релативно напрегнутој фискалној ситуацији, није изводљиво. Отуда наш предлог подразумева постепено пилотирање кључних мера, а да се буџетски простор постепено попуњава не само тим новим мерама већ и трошком дизања тих лимита.

У реформском процесу могуће је обезбедити одређени степен флексибилности. Србија у процес реформе аграрне политике улази са релативно повољне позиције. Са једне стране, још увек није чланица Европске уније, што значи да има могућност да постепено прилагођава динамику и обим увођења сложенијих инструмената ЗПП ЕУ. Са друге стране, стабилне јавне финансије омогућавају да се буџетски простор за реформу обезбеђује пре свега кроз унутрашњу реорганизацију постојећих издвајања, без потребе за наглим резевима или ширим фискалним прилагођавањем. Због тога кључно питање реформе није само висина расположивих средстава, већ пре свега дизајн мера, темпо њиховог увођења и

способност система да их прилагоди различитим структурама производње унутар саме земље.

То отвара простор да Србија да уважи изражену хетерогеност сопственог аграрног сектора. Разлике између великих комерцијалних газдинстава у Војводини, која су доминантно оријентисана ка ратарству и тржишној производњи, и мањих, мешовитих или екстензивних система производње у централној и јужној Србији значајно су веће него у многим државама ЕУ. Због тога је мало вероватно да би потпуно униформан модел подршке могао подједнако ефикасно одговорити на потребе читавог сектора. Управо ће способност система да у оквиру општих правила задржи одређени степен флексибилности бити један од кључних предуслова успешне реформе.

- *То се посебно односи на дизајн редистрибутивних плаћања (CRISS).* Основна сврха овог инструмента није „кажњавање“ већих газдинстава, већ јачање доходовне позиције мањих и средњих произвођача и постепено уравнотежење структуре подршке. Међутим, конкретан модел примене може бити различито калибрисан. Уместо потпуно flat-rate приступа, могуће је разматрати и умерено диференциране моделе који би у већој мери уважавали производну структуру и регионалне специфичности – уз очување основне редистрибутивне функције механизма. И сама ЗПП ЕУ у пракси допушта значајна национална нијансирања у дизајну ових инструмената, укључујући различите прагове, интензитете подршке и комбинације са другим мерама.
- *Слична логика флексибилности важна је и код инвестиционих мера и ИПАРД подршке.* Потребне великих комерцијалних газдинстава у Војводини, која су чешће усмерена ка механизацији, прецизној пољопривреди и складишним капацитетима, нису исте као потребе мањих и мешовитих газдинстава у централној и јужној Србији, где су често приоритети наводњавање, противградна заштита, удруживање произвођача, локална прерада и основна инфраструктура. Због тога би и инвестиционе мере постепено требало профилисати тако да у већој мери одражавају регионалне и производне специфичности, уместо ослањања на потпуно униформне шеме подршке. Управо оваква комбинација заједничког оквира и флексибилног микро-дизајна представља једну од важних карактеристика савремене ЗПП ЕУ.

Истовремено, регионалне разлике не смеју постати изговор за задржавање постојећег модела. Циљ постепене реформе није очување status-a quo кроз нову терминологију, већ постепено померање система ка подршци која више подстиче продуктивност, стандарде, инвестиције и дугорочну одрживост сектора. Управо због тога флексибилност треба разумети као механизам прилагођавања темпа и дизајна реформи домаћем контексту, а не као одустајање од општег правца промене аграрне политике.

5.4. Завршна оцена

Суштина реформе није у мањој потрошњи буџетских средстава, већ у њиховом другачијем коришћењу. Тренутни систем подстицаја доводи до погрешне алокације ресурса – подржава производњу и тамо где она није тржишно одржива, остављајући недовољно подстицаја за ефикасност. Такав модел смањује способност сектора да се прилагоди променама у тражњи и ценама, али и ограничава простор држави за адекватну реакцију у кризним периодима, јер је значајан део средстава већ унапред усмерен на текућу подршку. Зато нови приступ треба да задржи доходовну функцију у мери неопходној за

стабилност сектора, али и да јасно награди дугорочне пословне подухвате, инвестиције и одговорно управљање ресурсима. Ово је посебно важно имајући у виду да је пољопривредна производња у Србији и даље у великој мери екстрактивна и да у значајној мери не одговара стандардима модерног европског тржишта – како у погледу квалитета производње, тако и у погледу дизајна самих мера подршке. Већа буџетска издвајања за еко-шеме, стандарде добробити животиња и боље управљање земљиштем представљају кључни недостајући елемент постојећег система и један од централних стубова предложене реформе.

Предложени модел води постепеној структурној трансформацији – укрупњавању газдинстава, расту продуктивности и јачању конкурентности. Укрупњавање се подстиче индиректно, кроз постепено увођење подршке која одржава тржишне сигнале (економију обима), што фаворизује ефикасније произвођаче и рационалније коришћење земљишта. Истовремено, раст продуктивности произилази из већег ослањања на инвестиције, модернизацију и прераду, док се конкурентност јача кроз увођење стандарда квалитета, еколошких пракси и бољу интеграцију у тржишне токове. У постојећим условима, одрживост пољопривреде Србије више не зависи од нивоа заштите, већ од способности произвођача да испуне захтеве готово потпуно либерализованог тржишта.

Редистрибутивна компонента реформе усмерава подршку ка сегменту са највећим развојним потенцијалом – малим и средњим газдинствима. Досадашњи систем није у довољној мери стабилизовао њихове приходе нити ублажио ризике са којима се суочавају, иако управо ова газдинства, према искуствима и стратегијским документима, показују већу техничку ефикасност и већу производну разноврсност. Јаче усмеравање подршке ка њима повећава ликвидност, смањује пословни ризик и олакшава приступ финансирању, што директно подстиче инвестиције и диверзификацију производње. На тај начин, реформа истовремено постиже два циља – социјалну стабилност и развојну ефикасност, уз задржавање основне подршке и за веће системе, али без њиховог приоритетног третмана.

Предложена реформа није безусловна и њена успешност не зависи само од дизајна мера. Пред Владом је значајан изазов који превазилази концептуални оквир и улази у домен оперативне изводљивости: ко ће и на који начин дефинисати, спроводити и контролисати нове инструменте, у којој мери су институције спремне да преузму сложеније функције и како ће се обезбедити стабилност правила у процесу транзиције. Другим речима, успех реформе зависи од способности система да предложене промене спроведе у пракси. Уколико институционални капацитети, контролни механизми и административни оквир не прате промене у структури подстицаја, постоји ризик да и добро дизајниране мере остану ограниченог домета. Због тога је, паралелно са редизајном система подстицаја, неопходно дефинисати кључне предуслове за његову ефективну примену.

6. Без јачих институција нема успешне реформе

Успех реформе не зависи само од дизајна мера, већ пре свега од испуњености институционалних и оперативних предуслова за њену имплементацију. Успешна трансформација система подстицаја у пољопривреди не може се свести на увођење нових инструмената – она захтева да постоје капацитети за њихову примену. У супротном, и најбоље осмишљена стратегија остаје без стварних ефеката, а реформе се своде на гомилање

формалне документације и парцијалних иницијатива, уз наставак раста буџетске подршке, без одговарајућих резултата у пракси.

Искуство Србије показује да су слабости у имплементацији кључни ограничавајући фактор аграрних политика. Још је стратегија из 2005. године била позитивно оцењена од стране међународних институција,⁹⁵ што је уосталом био случај и са наредном верзијом тог документа (за период 2014–2024), али су њихови практични донети остали ограничени. Иако су на резултате утицали и спољни фактори, значајан део проблема произишао је из некохерентног регулаторног оквира и слабости у институционалној координацији. У међувремену су начињени одређени помаци, пре свега у приближавању ЕУ правилима, али је тај процес и даље непотпун.

Кључни изазов реформе овога пута није нормативни, већ оперативни. Основно питање више није да ли ће Србија усвојити нове законе и правилнике, већ да ли ће институције бити у стању да их доследно спроводе, развијају, контролишу и по потреби коригују. Управо зато се у наставку издвајају кључни предуслови – пре свега из фискалне и институционалне перспективе – без којих је тешко очекивати да реформа произведе трајне ефекте.

Кашњења у стратешком планирању додатно указују на ограничене капацитете система. Чињеница да нова стратегија није донета одмах након истека претходне, већ да је 2025. практично „прескочена“, показује да институционални капацитети за планирање и координацију политика остају један од кључних уских грла.

6.1. Ограничени кадровски и административни капацитети

Институционалне слабости у систему безбедности хране указују на ограничене капацитете државе за ефикасно спровођење и контролу политика у аграрном сектору. Систем безбедности хране представља један од кључних механизма заштите јавног здравља, због чега је његово добро функционисање од великог значаја. Његово законско уређење детаљније смо описали у Оквиру 8, а овде посматрамо његово функционисање у пракси као један од одраза квалитета рада институција у аграрном сектору.

ДРИ је закључила да институционални оквир система безбедности хране није добро успостављен јер кључни механизми контроле, координације и процене ризика не функционишу добро. Наиме, ДРИ је идентификовала низ неправилности у систему безбедности хране на нивоу практичне примене, па чак и на нивоу нормативног оквира.⁹⁶ Најозбиљнији проблеми су у институционалном функционисању система – Стручни савет за процену ризика није остварио значајан допринос националној процени ризика, Национална референтна лабораторија остаје недовољно искоришћена, планови службене контроле уопште нису били донети, Радна група за храну није обезбеђивала ефективну координацију инспекцијског надзора, а мониторинг хране није спровођен континуирано. Ови налази показују да кључни механизми за процену ризика, лабораторијску контролу, планирање надзора, међуинституционалну координацију и превентивно праћење не функционишу на задовољавајући начин. У наставку преносимо детаљније неке од закључака ревизије у овој области.

⁹⁵ Видети нпр. публикацију *World Bank (2006), Supporting Serbia's Agriculture Strategy*.

⁹⁶ *Безбедност хране у Републици Србији*, Државна ревизорска институција, 25. децембар 2023. године.

Стручни савет за процену ризика није довољно допринео процени ризика, иако би његова улога требало да буде кључна. У систему безбедности хране Стручни савет за процену ризика требало би да представља кључно стручно тело. Савет би требало да припрема стручна и научна мишљења о ризицима у вези са храном и тиме обезбеђује научну основу за управљање ризицима. Иако законски има важну улогу, његов рад није био довољно интензиван, систематичан, нити транспарентан да би значајно утицао на креирање политика и мера у овој области. Основан је 2017. године, али је до 2022. одржао седам седница, а било је предложено да се састане барем једном у два месеца. Закључци са седница нису прерасли у формалне одлуке које би биле основ за поступање надлежних органа, а јавност никад није обавештена о раду Савета.

Национална референтна лабораторија није довољно искоришћена. Иако је Дирекција за националне референтне лабораторије основана управо ради централизованог и стратешког јачања лабораторијске подршке систему безбедности хране, њени капацитети нису у потпуности искоришћени. Признање да је Национална референтна лабораторија недовољно искоришћена долази и од државе пошто Стратегија пољопривреде и руралног развоја 2026-2034. наводи да се капацитети Дирекције за националне референтне лабораторије морају додатно ојачати запошљавањем стручног кадра и проширењем аналитичког обима њених лабораторија. У одсуству функционалног јавног система контроле, анализу узорака у значајној мери преузимају друге (тзв. службене) лабораторије. У периоду 2020-2022. Дирекција за националне референтне лабораторије вршила је анализе само за потребе фитосанитарне инспекције, док су све друге инспекције (ветеринарска, пољопривредна, санитарна) вршиле анализе преко других лабораторија, а 2019. ни фитосанитарна инспекција није користила ДНРЛ. За лабораторијска испитивања у другим лабораторијама у периоду 2019-2022. издвојено је око 1,9 млрд динара.⁹⁷ Закон о безбедности хране не прецизира када се за анализе ангажују службене лабораторије, а када ДНРЛ, али у поменутом периоду ДНРЛ није ниједном одбила да изврши анализу услед преоптерећености или недостатка капацитета. Ово значи да је ДНРЛ била расположива, само није била ангажована. Такође, илустративан је пример Националне референтне лабораторије за испитивање и контролу квалитета млека. Она је део Дирекције за националне референтне лабораторије, изграђена у сарадњи са ЕУ и намењена је анализи хемијског састава млека, присуства афлатоксина, као и бактериолошких и вирусолошких контаминација. Према информацијама из Министарства пољопривреде, још 2016. године постојали су основни технички и материјални предуслови за њено функционисање, али она и даље не ради у пуном капацитету. Њено оспособљавање, између осталог, биће критично важно и за оперативно вођење усаглашавање плаћања по литру млека са механизмима који важе у ЕУ.

Изостанак планова службене контроле представља један од најозбиљнијих структурних пропуста у систему, јер значи да инспекцијски надзор није био координисан. Планови службене контроле, предвиђени Законом о безбедности хране, нису били донети у периоду 2019-2022. године, а ни раније. Дакле, нису формално били дефинисани приоритети инспекцијских контрола, нити је била успостављена координација различитих надлежних органа у систему контроле хране. Без ових планова, службене

⁹⁷ Поред тога, лабораторије које су вршиле испитивања у оквиру службених контрола Министарства здравља нису биране путем конкурса, упркос томе што је то законска обавеза. Другим речима, избор лабораторија није увек транспарентан, што указује на додатне слабости овог дела система.

контроле нису могле бити организоване као јединствен и стратешки усмерен систем који би омогућио рационално управљање ограниченим инспекцијским ресурсима.

Радна група за храну није обављала функцију координационог механизма између инспекцијских и других надлежних органа, што је довело до фрагментације надзора. Координација инспекцијског надзора није у потпуности успостављена управо услед недовољне активности Радне групе за храну. Ова радна група формирана је примарно ради усклађивања, координације и унапређења инспекцијског надзора у области хране и за она питања која захтевају учешће више инспекција и органа. Међутим, радна група није никад донела Програме рада, а и састајала се у просеку мање од једном годишње. Последице, систем инспекцијског надзора функционисао је без ефективног координационог механизма, што је посебно проблематично у систему где су надлежности подељене између више институција.

Мониторинг хране није спровођен континуирано, иако представља један од основних механизма превентивног надзора у систему безбедности хране. Програми мониторинга хране нису редовно доношени и спровођени у свим областима и од стране свих надлежних органа, што значи да није постојао стабилан, редован и системски приступ прикупљању података о потенцијалним опасностима у храни. Изостанак континуираног мониторинга директно умањује способност државе да превентивно идентификује трендове, уочи системске ризике и благовремено реагује пре него што се ризици остваре.

Недостатак кадрова у кључним институцијама директно ограничава домет аграрне политике. Илустративан пример представља Управа за ветерину, институција која има једну од водећих улога у систему безбедности хране „од фарме до трпезе“, али и у функционисању сточарства, извоза и усклађивања са ЕУ стандардима. Несразмера између надлежности и капацитета указује на системски проблем. Иако је систематизацијом предвиђен број запослених 431, у пракси је кадровска попуњеност осетно мања – запослених у радном односу (одређено и неодређено) има 330, готово 25% мање од систематизацијом предвиђеног броја. Укупна кадровска ангажованост, када на претходни број додамо и лица ангажована ван радног односа (ПП уговори и друго), пење се на свега 347 људи.⁹⁸ Ово указује на хроничан мањак кадрова у институцији која носи једне од најсложенијих регулаторних функција у аграрном систему.

Поред недостатка кадрова, Управа за ветерину има интерне оперативне проблеме и тешко је кршила обавезу доброг пословања. Државна ревизорска институција недавно је утврдила да је Управа за ветерину систематски кршила прописе о јавним набавкама и трошила јавна средства без одговарајуће документације и правног основа.⁹⁹ Утврђен је низ различитих неправилности. Конкретно, процењена вредност јавних набавки утврђивана је на непрописан начин. Потом, исплаћено је 1,5 млрд динара ветеринарским станицама по уговорима чије је важење истекло још 2019. године, без спровођења конкурса и закључивања нових уговора. Додатно, набављене су вакцине против класичне куге свиња у вредности 43 млн динара, при чему је количина без оправданог разлога удвостручена у односу на претходни период, иако је превентивна вакцинација укинута 2019. и нису забележени нови случајеви болести од 2010. године. Коначно, извршени су расходи од најмање 48 млн динара по уговору о сакупљању лешева животиња

⁹⁸ Званични подаци Управе за ветерину на дан 15.4.2026. године - <https://www.vet.minpolj.gov.rs/podaci-o-broju-zaposlenih-i-radno-angazovanih-lica-2-2025/>.

⁹⁹ <https://www.dri.rs/aktuelnost/uprava-za-veterinu-tesko-krsila-obavezu-dobrog-poslovanja>.

закљученом без спроведеног конкурса. Ове замерке упућене су након што је ДРИ претходно указао Управи за ветерину да треба да отклони неправилности у свом раду, што говори да проблеми нису последица појединачних пропуста, већ системских недостатака у управљању, контроли и законитости рада.

Проблем мањка људских капацитета уочава се и у другим деловима система, што потврђује да је реч о ширем институционалном проблему, а не изолованом случају. Републичка дирекција за воде, на пример, у оквиру својих планских докумената предвидела је значајно јачање инспекцијских капацитета – повећање броја водних инспектора са 13 (2019) на 49 до 2023. године.¹⁰⁰ Међутим, овај циљ није остварен: према подацима о реализацији Акционог плана, број инспектора је у 2023. достигао свега 18, уз образложење да кандидати на конкурсима нису испуњавали тражене квалификације. Истовремено, поједине кључне активности које је требало да поставе основу за системско решавање проблема – попут дефинисања стандарда рада и нове систематизације радних места у складу са растућим обимом послова – у потпуности су одложене због недостатка средстава. Ово указује не само на проблем у попуњавању постојећих радних места, већ и на одсуство континуираног и стратешког приступа планирању кадровских потреба.

У одсуству функционалних институција, држава је приморана на ад хок интервенције. Када не постоји поуздан систем контроле и раног откривања проблема, реакција се своди на прелевмане, административне забране и друге краткорочне мере, уместо на системско управљање ризицима.



Без могућности да се привуку и задрже стручни кадрови, реформа ће остати само „слово на папиру“. Систем плата у јавном сектору није лако променити у целини, али је неопходно увести секторска решења за критичне функције. У том смислу, фокус хитно треба ставити на кључне „чворове“ система. То укључује: инспекцијске службе, контролу квалитета, управљање ЕУ фондовима (ИПАРД), развој и контролу дигиталних система.

Искуства других државних институција показују да су циљани модели могући. Модел посебних платних режима, као у Пореској управи, може бити применљив и у аграрном сектору. Одређене флексибилности у систем плата и награђивања, управо за сектор пољопривреде, уводиле су и друге земље које су кандидати за чланство у ЕУ (Северна Македонија).

Оквир 8. Систем безбедности хране у Србији

Систем безбедности хране у Србији примарно је дефинисан Законом о безбедности хране као кровним правним актом у овој области. Осмишљен је тако да се храна прати кроз цео ланац, од производње сировине до тренутка када производ дође у руке потрошача. Законом се уређују општи услови за безбедност хране и хране за животиње, као и обавезе и одговорности свих учесника у пословању храном. Његов основни циљ је да се обезбеди да храна која се налази на тржишту буде здравствено исправна и безбедна за људе.

Систем безбедности хране почива на подели надлежности између државних органа и привредних субјеката. Примарна одговорност за безбедност хране је на

¹⁰⁰ Годишњи извештај о спровођењу Акционог плана за 2023. годину за Акциони план за спровођење Стратегије управљања водама на територији Републике Србије за период 2021-2023. године.

произвођачима и свим другим субјектима који послују са храном. То значи да сваки произвођач, прерађивач, увозник, дистрибутер или продавац мора да обезбеди да храна коју ставља у промет буде безбедна. Они су дужни да контролишу сопствену производњу, воде евиденцију о пореклу и кретању производа и да одмах повуку производ са тржишта ако утврде да постоји ризик по здравље људи. Задатак државе јесте да врши службене контроле како би проверила да ли се правила поштују. Када систем добро функционише, сваки производ може да се прати уназад до извора, ризици се откривају на време, а небезбедна храна се брзо уклања са тржишта.

Министарство пољопривреде задужено је за управљање системом за безбедност хране, а уз њега је ту и Министарство здравља. На страни државе, Закон најважнију улогу додељује *Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде*, као централном органу за управљање системом безбедности хране. Поред њега, Закон важну улогу даје и *Министарству здравља*. У оквиру Министарства пољопривреде постоји више органа који имају подељене надлежности према врсти хране и фази производње. *Управа за ветерину* је надлежна за храну животињског порекла (месо, млеко, јаја, рибу, мед и друго). Она контролише здравље животиња које улазе у ланац исхране, услове клања и прераде, хигијену објеката, транспорт, складиштење и промет ове врсте хране, а контролише и храну за животиње за оне животиње које људи конзумирају. *Управа за заштиту биља* надлежна је за безбедност хране биљног порекла у примарној производњи. Она прати употребу пестицида, здравствено стање биља, присуство штетних организама, као и остатке пестицида и других штетних материја у биљним производима. *Пољопривредна инспекција*, као део Министарства пољопривреде, контролише безбедност хране биљног и мешовитог порекла у фази производње, прераде и промета, прегледа пословне просторије, објекте и постројења у производњи. Министарство здравља преко *санитарне инспекције* контролише све фазе производње, прераде и промета нове хране, хране за специфичне популационе групе (одојчад, децу, за посебне медицинске намене и др), додатке исхрани, храну са измењеним нутритивним саставом, соли за исхрану људи и производњу хране, прехранбене адитиве, ароме итд. Такође, санитарна инспекција контролише безбедност хране у објектима под санитарним надзором – вртићима, школама, објектима ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите и социјалног старања.

Трећи кључан део система јесу лабораторије које чине технолошку потпору, првенствено Дирекција за националне референтне лабораторије. Централни део система лабораторија јесте Дирекција за националне референтне лабораторије, која обавља послове лабораторијског испитивања и низ повезаних стручних послова (попут успостављања јединствених критеријума и метода за рад овлашћених лабораторија, припреме националних водича за узорковања, сарадње са националним лабораторијама других земаља итд.). Други део лабораторијског система јесу референтне лабораторије, које под одређеним условима могу преузети део послова Националне референтне лабораторије, као и службене лабораторије које се ангажују за потребе службених контрола и бирају се путем конкурса. Инспекције узимају узорке и шаљу их на лабораторијско испитивање како би се утврдило да ли су производи исправни. Резултати тих анализа служе као основ за мере инспекције.

Важну улогу у систему безбедности хране има посебна радна група под називом Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране. Надлежности Стручног савета обухватају припрему стручних и научних мишљења за министарства, државне органе, привредне субјекте и потрошаче о ризицима у вези са храном, унапређење и

координацију методологије за процену ризика, пружање научне и техничке подршке у тумачењу мишљења о процени ризика, прикупљање, поређење и анализу научно-техничких података о ризицима са директним или индиректним утицајем на безбедност хране, пружање помоћи у управљању кризним ситуацијама, обавештавање јавности и заинтересованих субјеката о свом раду, давање мишљења о новој храни итд.

Закон, такође, предвиђа два основна планска документа за систематско праћење безбедности хране – план службене контроле и програм мониторинга. Прво, план службене контроле, плански документ који садржи структуру и организацију система контроле, циљеве, приоритете контрола, начин, рокове и средства вршења службених контрола, као и координацију између надлежних органа. Друго, програм мониторинга безбедности хране, документ којим се на основу праћења и мерења прати примена прописа о храни.

6.2. Дигитални системи и регулаторни предуслови

6.2.1. Успостављање *IACS/LPIS* као основ модерног система

Функционални систем електронске идентификације парцела је апсолутни системски приоритет. За успешно спровођење реформе пољопривреде у пракси, неопходно је паралелно спровести кључне структурне и системске мере које ће омогућити прелазак са административно вођене политике на политику засновану на подацима и јасним правилима. У том контексту, успостављање функционалног система за идентификацију пољопривредних парцела (*IACS/LPIS*)¹⁰¹ представља једну од најважнијих прекретница. Иако је процес одавно започет, кашњење у његовој пуној имплементацији значајно успорава хармонизацију са Заједничком пољопривредном политиком ЕУ. Без овог система, држава остаје ограничена на нестандартне и мање поуздане механизме контроле, попут ослањања на рачуне, што смањује транспарентност и ефикасност расподеле средстава.

Успостављање *IACS/LPIS* система омогућило би увођење плаћања по површини заснованих на стварном коришћењу земљишта, што је стандард у ЕУ, као и укључивање трајних травњака у систем подршке. Тиме би се отворио простор за постепено раздвајање директних плаћања од производње, чиме би се смањиле дисторзије на тржишту и подстакла ефикаснија алокација ресурса. Истовремено, овај систем је предуслов за увођење принципа условљености, пре свега кроз примену *GAEC* стандарда, који повезују исплату субвенција са поштовањем основних еколошких и агрономских пракси.¹⁰²

Србија је већ покренула пројекте у овој области, али њихова реализација касни, а тренутни статус остаје нејасан. Пилот пројекат прве фазе финансиран је из

¹⁰¹ *IACS* (*Integrated Administration and Control System*) представља интегрисани систем администрације и контроле који се користи у ЕУ за управљање и надзор аграрних плаћања, док је *LPIS* (*Land Parcel Identification System*) његов кључни део – геопросторна база података која омогућава прецизну идентификацију и праћење пољопривредних парцела.

¹⁰² *GAEC* (*Good Agricultural and Environmental Conditions*) представља скуп обавезних стандарда добрих пољопривредних и еколошких услова земљишта у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ, које пољопривредници морају да поштују како би остварили право на директна плаћања. Ови стандарди обухватају, између осталог, заштиту земљишта од ерозије, очување органске материје и структуре земљишта, као и заштиту биодиверзитета и водних ресурса.

неалоцираних ИПА средстава ЕУ и реализован у периоду од јануара до октобра 2019. године. Његов циљ био је да се дефинишу референтне парцеле за Србију, развије методологија и припреми пројектни задатак са техничким спецификацијама за софтвер и земљишни покривач, при чему је обухваћена група од десет јединица локалне самоуправе. Након тога, било је предвиђено постепено проширење система на целу територију земље, по завршетку друге фазе започете 2023. године. Међутим, планови су се у међувремену мењали, па је према последњим најавама пуна имплементација система била померена на 2025/26. годину. Упркос томе, систем још увек није успостављен, иако је друга фаза пројекта формално завршена у новембру 2024. године. У априлу 2026. године ресорно министарство је најавило да „предстоји интензиван период даљих активности“, ¹⁰³ без додатног образложења разлога за кашњења у односу на раније планове нити навођења нових рокова.

6.2.2. Комасација земљишта

Један од кључних, али у пракси често занемарених структурних предуслова реформе пољопривреде у Србији је комасација земљишта. Комасација је процес укрупњавања земљишних површина, при чему се више мањих и разбацаних њива „преводи“ у једну већу, исте вредности. У хипотетичком примеру, ако више власника има већи број малих и међусобно удаљених парцела (4 њиве на 4 различита места), комасација би значила прекомпоновање затечених површина тако да на крају сваки власник добије исту вредност земље, али у мањем броју већих и повезаних парцела (по 1-2 веће њиве на једном месту).

Комасација директно утиче на ефикасност производње јер мења физичку структуру земљишта, а не само финансијске подстицаје. За разлику од већине других мера аграрне политике, које делују кроз субвенције, комасација уређује саму основу производње – начин на који је земљиште организовано и коришћено. У постојећем систему, пољопривредна газдинства су у великој мери суочена са високим степеном уситњености поседа: производња се често одвија на више парцела које су међусобно удаљене, неправилног облика и тешко доступне. Такав распоред доводи до значајних губитака у ефикасности – већи део времена и трошкова одлази на транспорт између парцела, повећава се потрошња горива, отежано је коришћење савремене механизације, а укупна продуктивност по хектару остаје испод потенцијала.

Без консолидације парцела, у пракси је веома тешко увести системе за наводњавање, дренажу, прецизну пољопривреду или дигитално управљање производњом. Другим речима, инвестиције у технологију и инфраструктуру имају ограничен ефекат уколико се примењују на фрагментираним простору. Управо у томе лежи и њена директна веза са ширим развојним политикама: комасација омогућава да јавна улагања у водопривреду, логистику и пољопривредну инфраструктуру буду економски оправдана и технички изводљива.

Поред економских ефеката, значај комасације све више долази до изражаја и у контексту климатских и еколошких изазова. Консолидовано земљиште омогућава боље управљање водним ресурсима, смањује ризик од ерозије и олакшава планирање заштитних појасева и других мера које доприносе очувању биодиверзитета. На тај начин, комасација постаје инструмент који истовремено унапређује продуктивност и смањује притисак на

¹⁰³ <https://uap.gov.rs/odrzan-sastanak-o-daljim-koracima-u-uspostavljanju-lpis-sistema-i-digitalizaciji-poljoprivrede/>.

природне ресурсе, што је у складу са савременом логиком аграрне политике Европске уније, где се економски и еколошки циљеви све више посматрају заједно.

Истовремено, ова мера има и важну институционалну димензију. Уређенија структура парцела олакшава успостављање и функционисање система као што су *LPIS* (регистар пољопривредних парцела) и *IACS* (систем за управљање и контролу подстицаја), који су основа за транспарентну и ефикасну исплату субвенција у ЕУ. Иако комасација није административна мера сама по себи, она значајно повећава квалитет података и поузданост система контроле, што је предуслов за постепено усклађивање са правилима ЗПП ЕУ.

Комасација је важна и за путању прикључења ЕУ. Реформска агенда Србије, припремљена на основу Плана раста Западног Балкана предвиђа мере у овој области и условљава их одговарајућом подршком ЕУ средстава. Конкретно, израђен је Нацрт закона о комасацији земљишта, али остаје нејасно да ли држава располаже капацитетима да га квалитетно спроведе.¹⁰⁴ Највећу сумњу у тезу да је „овога пута другачије“ улива то што Србија у новијој историји комасацију *de facto* спроводи још од 2008. године, али је у првој деценији тог процеса покренуто свега неколико десетина комасационих поступака (већина у Војводини где су земљишне књиге „најчистије“). То је изразито слаб темпо.

6.3. Неразвијена инфраструктура као важно уско грло

Унапређење квалитета и доступности физичке инфраструктуре представља важан предуслов да реформа аграрне политике произведе стварне ефекте. Искуство показује да промене у дизајну подстицаја, саме по себи, имају ограничен домет уколико нису праћене инвестицијама које омогућавају ефикаснију производњу, приступ тржишту и смањење трошкова. У том смислу, инфраструктурни дефицити у Србији делују као структурно ограничење продуктивности пољопривреде и умањују ефекте буџетске подршке кроз субвенције.

У том контексту, издвајају се две групе инвестиција према каналу њиховог утицаја на пољопривреду. Прву чине инвестиције које имају директан утицај на пољопривредну производњу – пре свега локални и атарски путеви, системи за наводњавање и управљање површинским токовима вода, електрификација поља, као и тржишна инфраструктура попут сточних пијаца и агро-бизнис центара. Другу групу чине инвестиције које имају посредан, али значајан утицај на одрживост бављења пољопривредом, јер утичу на квалитет живота у руралним срединама – приступ водоводу и канализацији, као и доступност образовних и здравствених услуга.

Кључни проблеми у области инвестиција које се тичу сектора пољопривреде уклапају се у општи образац неадекватног управљања јавном инвестиционом потрошњом државе. Недостатак јединствене и поуздане евиденције о пројектима у сектору вода, ограничен број технички припремљених пројеката који могу да конкуришу за међународна средства, као и фрагментирано планирање и реализација, доводе до тога да значајна улагања не дају очекиване резултате. Ови налази нису специфични само за овај сектор, већ потврђују шири образац на који Фискални савет указује већ дужи низ година –

¹⁰⁴ Реформском агендом предвиђено је да усвајање закона буде до јуна 2026. године, међутим он до сада није усвојен. Такође, поред доношења Закона о комасацији, у Реформској агенди предвиђене су још две конкретне мере у овој области: спроведен стручни надзор у поступку комасације (рок је децембар 2026. године) и покретање пилотирања за комасацију (децембар 2027. године).

да систем управљања јавним инвестицијама у Србији, укључујући секторе саобраћаја, заштите животне средине и енергетике, карактеришу недовољна пројектна припремљеност, слаба координација и ограничени институционални капацитети. У том смислу, унапређење овог оквира представља неопходан предуслов да инвестиције у инфраструктуру – укључујући и оне релевантне за пољопривреду – дају пун развојни ефекат. Додатно, озбиљност структурних неефикасности је толико велика и широко распрострањена, да је и ово један од чинилаца који ће критично определити (релативно успорен) темпо реформских активности – ако се у њих уопште крене.

6.3.1. Локални путеви

Локална путна инфраструктура представља једно од кључних уских грла за економску активност у руралним подручјима, укључујући и пољопривреду. Дужина општинских путева (око 32.000 км) више је него двоструко већа од дужине државних (приближно 15.000 км), што указује на њихов значај за свакодневно функционисање привреде и становништва. Међутим, њихов квалитет је низак – према подацима за 2024. годину, нешто мање од 60% општинских путева има савремени коловоз (доминантно асфалт и бетон), док више од 40% чине туцанички и земљани путеви. Овакво стање не утиче само на квалитет живота, већ и директно на пољопривредну производњу: ограничен приступ локалним и регионалним тржиштима, отежан транспорт репроматеријала и готових производа, као и слабија повезаност са откупним центрима и прерађивачком индустријом, значајно повећавају трошкове и смањују тржишну позицију пољопривредника.¹⁰⁵

Упркос значајним улагањима, изостанак систематичног управљања доводи до ограничених ефеката на квалитет инфраструктуре. У периоду 2021–2025. године у локалну друмску инфраструктуру уложено је скоро 130 млрд динара (приближно 1,1 млрд евра), што овај сегмент чини појединачно највећом ставком капиталног буџета локалних самоуправа – са уделом од око трећине укупних инвестиција локала. Ипак, упркос значају, овај вид продуктивних инвестиција постепено губи на релативном значају (са 35% укупних инвестиција локала у 2021. години на око 27% у 2025), уз истовремено испољавање изражених системских слабости.¹⁰⁶ Пре свега, планирање радова није засновано на поузданим и свеобухватним евиденцијама о путевима, које у бројним локалним самоуправама нису комплетне или не одражавају стварно стање инфраструктуре. Додатно, изостаје интегрисано планирање – изградња, реконструкција и одржавање често се планирају одвојено, што доводи до слабе координације и неефикасног коришћења средстава. Проблеми су изражени и у области јавних набавки: у пракси се јављају ограничена конкуренција, честа анексирања уговора и значајна одступања у вредности и обиму радова. У појединим случајевима вредност уговора је накнадно увећавана и до законског максимума, док су поједине позиције радова повећаване и вишеструко. Истовремено, систем праћења ефеката улагања је слаб, јер локалне самоуправе не располажу адекватним индикаторима који би омогућили оцену стварних резултата инвестиција. Као последица, значајна средства се троше без јасне везе са побољшањем квалитета инфраструктуре и услуга, укључујући и услове за пољопривредну производњу.

¹⁰⁵ Видети World Bank (2022), *IBRD Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Serbia for a Serbia Local Infrastructure and Institutional Development Project*, Report No. PAD4531.

¹⁰⁶ За више детаља видети извештај ДРИ из 2025. године о ревизији сврсисходности пословања под називом „Управљање локалном путном инфраструктуром“.

Посебан проблем представљају атарски путеви, који директно утичу на трошкове и ефикасност пољопривредне производње. За разлику од општинских путева, који су бар делимично обухваћени инвестиционим циклусима, улагања у атарске путеве остају минимална и несистематична. Мањи број јединица локалне самоуправе уопште планира (и извршава) средства за ове намене, па укупна издвајања на нивоу свих локалних буџета у просеку годишње једва премашују 50 млн динара, што је на нивоу статистичке грешке у односу на значај ових путева за пољопривреду (али и укупан буџет којим локалне самоуправе располажу). Илустрације ради, у 2025. години су све локалне самоуправе за изградњу и одржавање атарских путева издвојиле око 85 млн динара, док су, примера ради, за инвестиционо одржавање, изградњу и опремање спортских игралишта и стадиона исплатиле скоро шест пута више (приближно 500 млн динара).

Недовољно улагање у атарске путеве директно повећава трансакционе трошкове у пољопривреди и смањује конкурентност сектора. Лош приступ парцелама повећава трошкове транспорта, губитке у жетви и логистичке трошкове, посебно у интензивној производњи и у условима већих газдинстава. Истовремено, ограничен приступ механизације и тржишту смањује економску исплативост производње и додатно успорава структурну трансформацију сектора. У том смислу, инфраструктурни дефицит – нарочито у сегменту атарских путева – представља један од мање видљивих, али суштински важних фактора који ограничавају укупну продуктивност пољопривреде у Србији.

6.3.2. Наводњавање и управљање водама

Наводњавање и управљање водама представљају критичан, али недовољно развијен ослонац пољопривредне производње у Србији. Према расположивим подацима, у системе за наводњавање и управљање површинским токовима воде у периоду 2021–2025. године уложено је приближно 70 млн евра.¹⁰⁷ Ипак, ова улагања нису довољна ни у односу на објективне потребе сектора, а њихови ефекти су додатно умањени кашњењима у планирању и нефункционалношћу појединих делова система. Као последица, наводњавање остаје маргиналан елемент производње упркос значајном потенцијалу.

Обухват и искоришћеност система за наводњавање остају ниски, чак и у односу на постојеће капацитете. Према званичним информацијама системи у јавној својини изграђени су на површини од око 105.000 хектара. Када се укључе и приватни системи, укупно технички обухваћене површине износе око 140-150 хиљада хектара, али се у пракси наводњава мање од 100.000 хектара.¹⁰⁸ У односу на укупне оранице (око 2 млн хектара), то значи да се наводњава око 5% површина. Додатно, реализација постојећих планова је ограничена – у оквиру Акционог плана за период 2021-2023. реализовано је тек око 30% додатних планираних капацитета (пројектовано додатних 160.000 ха), док нови плански циклус (2023-2027) касни и у суштини реплицира раније циљеве без значајнијег повећања амбиције.

Кључни проблем није само у нивоу инвестиција, већ у нефункционалности и недовршености система. Одређени број изграђених система није стављен у употребу, иако су физички објекти завршени (нпр. брана и акумулација „Мали Иђош“, црпна станица „Мали Иђош 2“ и др). Истовремено, постојећи системи често не достижу пројектоване

¹⁰⁷ Ову суму добили смо сабирајући укупну реализацију буџета Републичке дирекције за воде (Републички ниво) и извршење буџета АП Војводине у области управљања површинским токовима вода.

¹⁰⁸ Акциони план за спровођење Стратегије управљања водама за период 2021-2023.

перформансе услед недовољног одржавања и нејасно дефинисаних одговорности између управљача и корисника.

Институционална и структурна ограничења додатно умањују економску исплативост наводњавања. Изостанак комасације и укрупњавања поседа, као и слаба укљученост корисника у управљање системима, отежавају њихову ефикасну употребу. Поред тога, кашњење у доношењу кључних планских докумената – попут програма наводњавања и одводњавања до 2032. године – указује на слабости у стратешком управљању сектором, упркос обезбеђеној техничкој подршци. Ограничена поузданост података о реалном обухвату и стању система додатно отежава планирање и праћење ефеката.

Као последица, Србија не користи један од кључних механизма за повећање продуктивности и отпорности пољопривреде. У условима све израженијих климатских ризика, недовољно развијени и слабо искоришћени системи за наводњавање директно ограничавају приносе, стабилност производње и могућност преласка на интензивније и вредносно захтевније производне моделе.

6.3.3. Комунална инфраструктура: водоснабдевање и канализација

Комунална водна инфраструктура представља важан, али често занемарен фактор одрживости руралних подручја и пољопривреде. Иако је организованим снабдевањем водом за пиће обухваћено више од 80% становништва, а у већим насељима системи у правилу функционишу задовољавајуће, значајни структурни проблеми остају нерешени. Губици воде у дистрибутивним мрежама и ниво нефактурисане воде су високи, док у појединим регионима (делови АП Војводине, долина Велике Мораве) квалитет испоручене воде није адекватан. Истовремено, у другим деловима земље (Шумадија, југ Србије) јављају се и проблеми у погледу расположивих количина воде, а део мањих насеља и даље није обухваћен организованим водоснабдевањем.

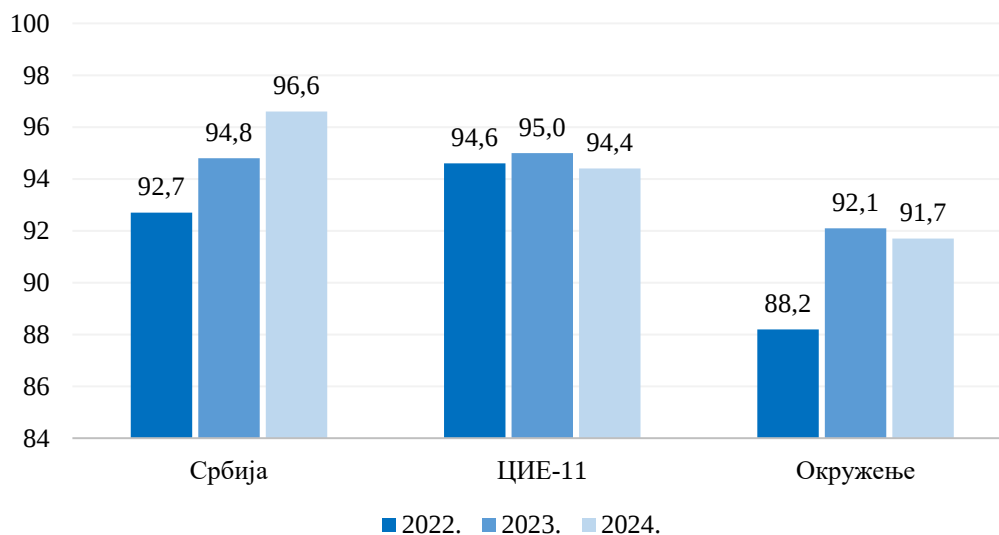
Још израженији проблеми присутни су у области канализације и пречишћавања отпадних вода. Покривеност канализационом мрежом остаје релативно ниска (нешто више од 60% становништва), док је прикљученост на постројења за пречишћавање отпадних вода и даље веома ограничена (око 13%). У пракси, то значи да се значајан део отпадних вода испушта без адекватног третмана, што посебно погађа мање водотоке и осетљиве системе као што су слив Мораве и каналска мрежа Хидросистема Дунав-Тиса-Дунав. Додатно, индустријски предtretман отпадних вода је недовољно заступљен, што додатно оптерећује постојеће системе.

III ПОЉОПРИВРЕДНА ПРОИЗВОДЊА И РАСТ ЦЕНА ХРАНЕ

1. Конвергенција цена хране ка европском просеку

Цене хране у Србији приближавају се просеку Европске уније брже него цене осталих производа и услуга. Феномен номиналне конвергенције, односно појаве да мање развијене привреде постепено сустижу богатије земље по општем нивоу цена, неретко и брже него што реално конвергирају ка просечном доходу, представља релативно уобичајену последицу привредне трансформације. Тај тренд се препознаје и у Србији од почетка двехиљадитих: укупан ниво цена свих производа и услуга за личну потрошњу достигао је скоро 60% просека ЕУ у 2024. години, по чему је Србија испред неких чланица ЕУ, попут Румуније (55,1%) и Бугарске (55,7%). Истовремено, реална конвергенција је била спорија: просечан доходак мерен БДП-ом по становнику по паритету куповне снаге тек се приближио половини просека ЕУ у 2024. години – што је за око 15 п.п. мање чак и од Бугарске, која је економски најмање развијена чланица ЕУ. Међутим, најупечатљивији тренд заправо је била снажна ценовна конвергенција у категорији хране и безалкохолна пића, која у Србији чини скоро 30% просечне потрошачке корпе, што овом тренду даје додатну економску и социјалну тежину. Као што се може видети на Графикону 23, ниво цена прехранбених производа у Србији достигао је 96,6% просека ЕУ у 2024, а тиме је храна на домаћем тржишту постала и незнатно скупља него у земљама ЦИЕ-11 (око 95% просека ЕУ). Ова разлика постаје видљивија ако се цене хране у Србији упореде са чланицама ЕУ из непосредног окружења, које су нам најближе и по нивоу развијености. У Бугарској, Румунији, Мађарској и Хрватској цене хране су у просеку на око 92% нивоа у ЕУ, што је већ приметно ниже него у Србији.

Графикон 23. Ниво цена хране и безалкохолних пића (ЕУ = 100), 2022-2024.

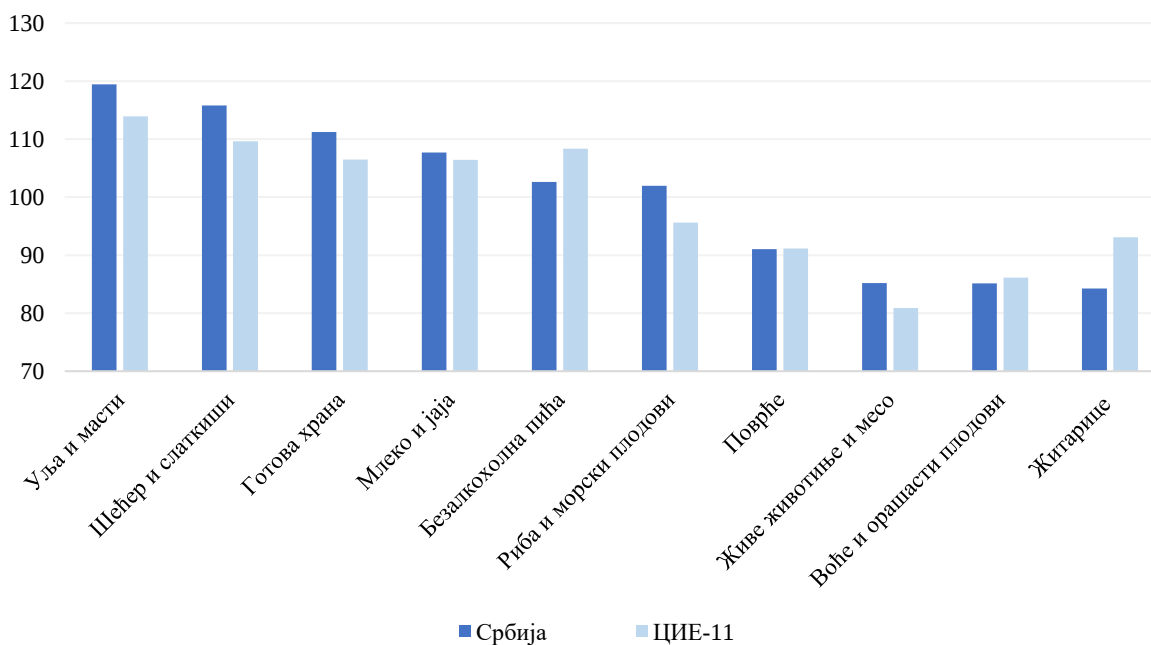


Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Цене појединих врста прехранбених производа већ су увелико изнад просека ЕУ. Декомпозиција укупног нивоа цена показује да ценовни притисци на домаћем тржишту хране нису једнако изражени код свих прехранбених производа. Као што се може видети на Графикону 24, ниво цена у шест од десет категорија хране у Србији налази се изнад

европског просека, док је у поређењу са земљама ЦИЕ домаће тржиште скупље у готово свим категоријама, изузев житарица и производа од житарица и безалкохолних пића. Највећа одступања навише у односу на просек ЕУ бележе се код уља и масти (за скоро 20%), као и код шећера, џемова и слаткиша (за око 15%). Сличне аномалије присутне су у категоријама са већим степеном прераде, као што су готова храна и други прехранбени производи, али и код неких сточарских производа – млека, млечних прерађевина и јаја, чије су цене за око 8% изнад нивоа у ЕУ. Насупрот томе, цене преостале четири групе производа налазе се испод европског просека: цене поврћа су на преко 90%, док су житарице, воће, као и живе животиње и месо на око 85% нивоа у ЕУ. Ипак, чак и у овим сегментима може се уочити тренд сустизања просечних цена у ЕУ; на пример, цене меса забележиле су скок са 81,5% у 2022. на 88,5% просека ЕУ у 2024. години. Ови резултати сугеришу да проблем високих цена хране у Србији није униформан, већ да је првенствено концентрисан у појединим деловима домаћег ланца снабдевања.

Графикон 24. Ниво цена хране по групама производа (ЕУ-27 = 100), 2022-2024.



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Овако висок ниво цена хране у Србији указује на постојање структурних аномалија у домаћем прехранбено-пољопривредном ланцу. Имајући у виду фундаменталне економске карактеристике земље могло би се очекивати да цене хране у Србији буду осетно испод европског просека, и то барем по три основа. *Прво*, Србија је достигла тек половину нивоа развијености ЕУ, а стандардна економска правилност налаже да мање развијене земље имају нижи апсолутни ниво цена услед нижих локалних зарада, оперативних трошкова и слабије куповне моћи становништва. То добро илуструју Румунија и Бугарска као најмање развијене чланице ЕУ, у којима цене хране износе свега око 76%, односно око 89% просека ЕУ – што је осетно ниже него у Србији, која је притом мање развијена од обе земље. *Друго*, као што је показано у Поглављу I, Србија је традиционално била нето извозник пољопривредно-прехранбених производа. То значи да остварује тржишне вишкове изнад уобичајене домаће потрошње, а економска логика сугерише да би то требало да ствара притисак на снижавање цена хране на домаћем тржишту. *Треће*, са

фискалног аспекта, држава је у претходних неколико година радикално увећала буџетске подстицаје аграру до нивоа од око 1% БДП-а, по чему Србија не заостаје за земљама ЕУ. Овакав раст субвенција, да је био боље усмерен, морао је да се види кроз већу продуктивност, стабилнију понуду и мање трошковне притиске. Чињеница да су цене хране у Србији снажно конвергирале ка европском просеку, упркос овим кочницама и на страни понуде и на страни тражње, сугерише да би разлоге требало тражити у структурним неравнотежама у домаћем ланцу снабдевања храном – почев од примарне производње укључујући питање ефикасности фискалних подстицаја, преко прехранбене индустрије, све до дистрибутивних ланаца и малопродаје.

2. Методологија обрачуна и агрегатни ниво откупних цена у пољопривреди

Да бисмо утврдили да ли притисци на раст цена хране делом настају већ на нивоу примарне производње, конструисали смо упоредив композитни показатељ нивоа произвођачких цена у пољопривреди. Анализа се заснива на посматрању стварних откупних (енг. *farmgate*) цена најважнијих пољопривредних производа биљног и животињског порекла, односно цена по којима примарни произвођачи продају сировине на излазу из својих газдинстава, пре него што оне уђу у прерађивачки сектор или малопродајни ланац. Премда званични извори, попут Евростата и РЗС-а, редовно објављују сопствене индексе произвођачких цена у пољопривреди (агрегатно и по групама производа), ти подаци мере искључиво релативну промену цена током времена, тако да на основу њих није могуће упоређивати апсолутни ниво произвођачких цена по земљама. Циљ композитног индикатора који је развио Фискални савет је превазилажење управо овог ограничења званичних података, а аналитички приступ почива на два супротстављена сценарија. Уколико се покаже да су откупне цене пољопривредних производа у Србији знатно ниже од просека ЕУ – док су финалне цене у продавницама истовремено близу европских – то би био важан сигнал да примарни сектор и аграрна политика нису значајан генератор неравнотежа, већ да узрок проблема вероватно треба тражити у прерађивачком, дистрибутивном и трговинском сектору, који остварују високе марже на штету фармера и потрошача. С друге стране, ако резултат покаже да су и саме откупне цене на домаћим њивама и фармама близу европског просека, то је индикација да структурни проблеми у пољопривреди и пропусти у политици субвенционисања који су идентификовани у претходним поглављима такође доприносе високим ценама хране у Србији. Детаљније методолошко објашњење конструкције овог показатеља приказано је у Оквиру 9.

Оквир 9. Композитни показатељ нивоа произвођачких цена у пољопривреди

За потребе ове анализе Фискални савет је развио три композитна показатеља нивоа произвођачких цена у пољопривреди за Србију, Европску унију и земље региона. Први показатељ представља укупну, агрегатну произвођачку цену репрезентативне корпе пољопривредних производа, док су преостала два заправо подиндикатори произвођачких цена биљне, односно сточарске производње. Како би показатељ био међународно упоредив, за његов обрачун у свим посматраним европским земљама коришћена је идентична, стандардизована корпа примарних производа.

Репрезентативна корпа примарних производа дефинисана је на основу најважнијих пољопривредних култура/производа у Србији по вредности њихове производње. Конкретно, у део који се односи на биљну производњу укључено је 12 култура: кукуруз,

пшеница, кромпир, малине, сунцокрет, шљиве, соја, јабуке, грожђе, вишње, јечам и шећерна репа. Слично претходним анализама у Поглављу I, из обрачуна су изостављени парадајз и паприка, иако се по вредности оствареног аутпута налазе међу 15 водећих производа у земљи. Разлог за њихово искључивање је методолошке природе: у многим развијеним земљама ЕУ ове повртарске културе се претежно гаје у високоинтензивним, заштићеним условима (стакленици), што драстично повећава њихову произвођачку цену у односу на Србију где доминира традиционална и сезонска производња на отвореном. Стога би поређење ових цена примарно одражавало разлике у технологији производње, а не разлике у ефикасности и конкурентности. На страни сточарства, у корпусу је укључено 6 кључних категорија: свиње, говеда, живина, овце и козе, млеко и јаја. Ових 18 категорија биљних и сточарских производа у збиру чине преко 80% укупне вредности пољопривредне производње у Србији, због чега процењујемо да овај композитни показатељ представља довољно прецизну меру општег нивоа откупних (*farmgate*) цена пољопривредних производа.

Подаци о откупним ценама на излазу из газдинстава потичу из неколико званичних статистичких извора. За земље ЕУ примарни извор представљају подаци Евростата о просечним годишњим продајним ценама (*selling prices*) биљних и сточарских производа, које су исказане у апсолутном износу (ЕУР/100кг). За Србију су коришћени подаци Републичког завода за статистику (РЗС), који публикује временске серије просечних годишњих откупних цена већег броја пољопривредних производа (РСД/кг). Ови подаци су из оригиналних динарских износа конвертовани у евре применом званичног просечног годишњег курса Народне банке Србије. За потврду робустности композитних показатеља добијени резултати су тестирани и на подацима о произвођачким ценама које објављује ФАОСТАТ, али су због већег обухвата производа финални прорачуни у овом извештају и изведени на основу података Евростата и РЗС-а.

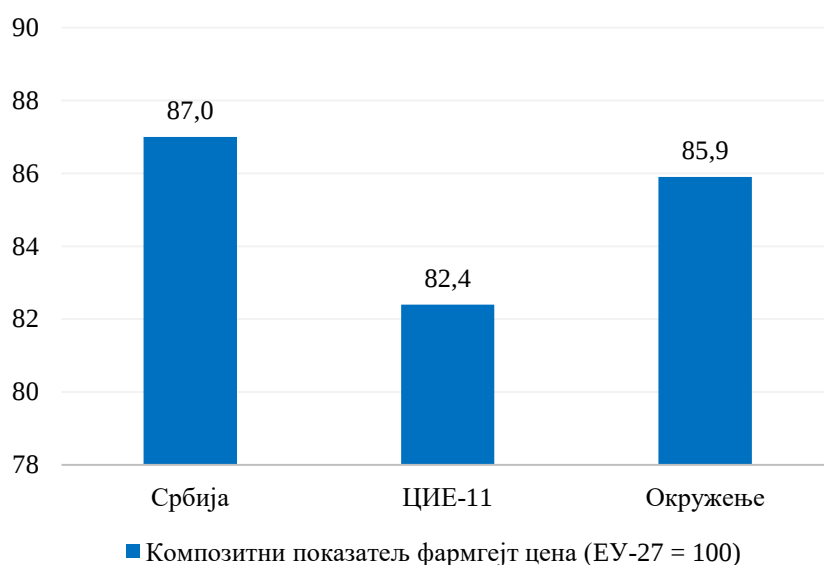
Главни методолошки изазов при конструкцији овог показатеља представљао је избор пондера, односно одређивање релативне тежине коју цена појединачне културе или сточарског производа има у укупном индикатору. За потребе ове анализе примењен је приступ пондерисања који је заснован на уделима појединачних производа у укупној вредности остварене производње унутар изабране корпе. На тај начин, свака појединачна откупна цена доприноси збирном индикатору сразмерно свом стварном економском значају у пољопривредном аутпуту – како за укупни показатељ, тако и за подиндикаторе биљне и сточарске производње. Овај приступ пондерисања доследно је примењен како на Србију, тако и на све анализиране европске државе.

Приликом рачунања агрегатних вредности композитног показатеља за групе земаља, у обзир је узет и обим производње по појединачним привредама, што значи да земља са већим физичким и вредносним обимом производње одређеног добра добија сразмерно већу тежину при обрачуна индикатора за групу којој припада. Коришћењем ове методологије израчунати су композитни показатељи произвођачких цена за Србију, Европску унију (ЕУ-27), земље ЦИЕ-11 и за групу земаља из непосредног окружења коју чине Бугарска, Румунија, Мађарска и Хрватска.

Произвођачке цене у Србији достигле су релативно високих 87% просека ЕУ, што сугерише да се притисци на цене хране једним делом јављају већ на нивоу примарне производње. Као што се може видети на Графикону 25, композитни показатељ произвођачких цена примарних пољопривредних производа показује да је Србија достигла 87% просека ЕУ у периоду 2022-2024. Да је то релативно висок ниво показује то што су

домаће фармгејт цене премашиле пондерисани просек земаља у непосредном окружењу (око 86%), при чему су осетно изнад просечних откупних цена у земљама ЦИЕ-11, које су на око 82% европског просека. Чињеница да Србија по висини произвођачких цена у пољопривреди предњачи за преко 4 процентна поена у односу на економски развијеније земље ЦИЕ-11 представља значајну девијацију у односу на регионалне трендове. Другим речима, домаћи примарни сектор у просеку више не представља довољно ценовно конкурентан ослонац; уместо да нижи оперативни трошкови и обимни фискални подстицаји обезбеде јефтину сировинску базу, неефикасности у самој пољопривредној производњи постављају цене хране на релативно висок ниво већ у почетној фази. Међутим, стављањем ових података у однос са ценама хране у продавницама, које су у периоду 2022-2024. биле на нивоу од скоро 95% просека ЕУ, постаје јасно да то није једино објашњење. Разлика од око 8 процентних поена између релативног нивоа откупних и малопродајних цена упућује на могућност да је значајан део „зидања“ цена хране ка европском просеку резултат неефикасности у другим карикама прехранбеног ланца – у преради, дистрибутивном ланцу и кроз трговачке марже у продаји на велико и мало.

Графикон 25. Произвођачке цене у пољопривреди (ЕУ-27 = 100), 2022-2024.



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

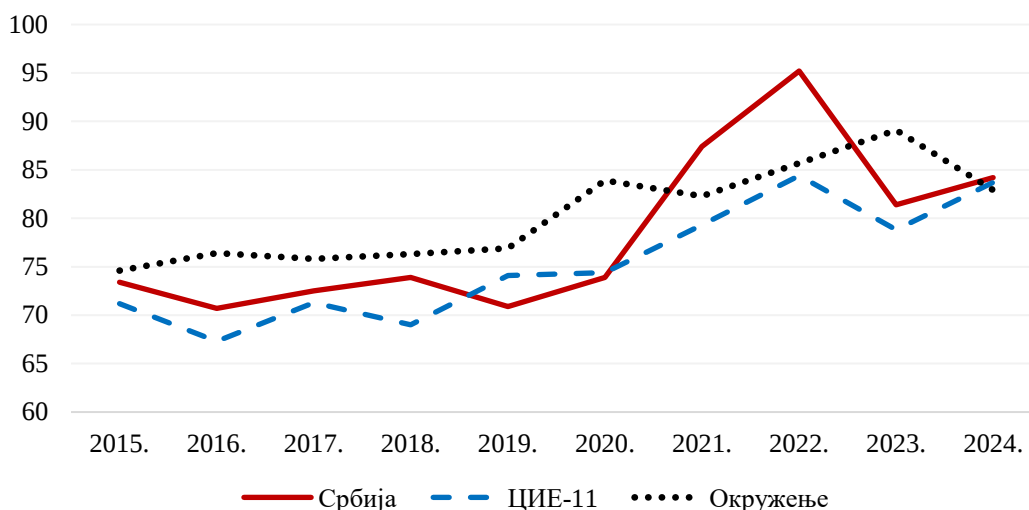
Цене хране не зависе само од домаће примарне производње, већ је неопходно узети у обзир и увозну компоненту у просечној потрошачкој корпи. Директно поређење релативног нивоа домаћих откупних цена и финалних цена хране методолошки није потпуно исправно, јер потрошачка корпа на основу које се израчунава индекс потрошачких цена (па и ниво цена хране у односу на просек ЕУ) садржи значајан удео добара која се уопште не производе у Србији, попут тропског воћа, морске рибе, маслиновог уља, или сировина као што су кафа и какао. Ове производе Србија увози по ценама које су сличне или, у многим случајевима, вероватно чак и више од просека ЕУ, због виших транспортних трошкова по јединици производа услед мањег обима увоза, слабије преговарачке моћи домаћих добављача, присуства ексклузивних увозника и дистрибутера што ограничава конкуренцију, као и царинских намета за поједине врсте производа. Премда не постоје званични подаци о величини увозне компоненте у просечној потрошачкој корпи у Србији, процењујемо да би њено учешће могло да износи 15-20%. Наиме, подаци из табела понуде

и употребе (инпут-аутпут табеле) за период 2015-2022. сугеришу да је увозни садржај домаћег прехранбеног ланца просечно износио око 15%. Томе би требало придодати и растућу зависност од увоза производа животињског порекла коју смо идентификовали у Поглавље I, услед чега домаћи прерађивачи и трговци све већи део потрошње (попут млека у праху, сирева или меса) покривају из екстерних извора. Имајући све то у виду, процењујемо да овај увозни ефекат подиже финални ниво цена хране у Србији оријентационо за око 3 п.п. На тај начин јаз између нивоа откупних и малопродајних цена могао би се свести на најмање 5 п.п.,¹⁰⁹ што значи да је простор за „зидање“ цена у домаћој преради и трговини вероватно нешто ужи него што делује на први поглед, али је и даље значајан и забрињавајуће присутан.

Тренутни ниво произвођачких цена у Србији историјски није уобичајен – у претходних десетак година приближиле су се европском просеку за чак 15 п.п. Посматрано у дужем временском хоризонту, трендови показују да је у периоду 2015-2017. композитни индикатор фармгејт цена у Србији износио умерених 72% просека ЕУ. У то време су домаће произвођачке цене биле незнатно изнад нивоа забележеног у земљама ЦИЕ-11 (око 70%), али су истовремено биле приметно испод просечног нивоа у земљама окружења (око 76% просека ЕУ). Међутим, овај релативно стабилан регионални однос нарушен је наглим заокретом од 2021. године. Композитни индикатор произвођачких цена у Србији је већ у 2022. години нагло скочио на скоро 96% просека ЕУ (Графикон 26), док је просек трогодишњег периода 2022-2024. износио поменутих 87%. Ова епизода изразитог раста откупних цена временски поклапа се са глобалном кризом на тржишту кључних пољопривредних инпута током 2021. и 2022. године која је захватила читаву Европу. Ипак, индикативно је то што је утицај овог шока на произвођачке цене у Србији био далеко снажнији него у другим европским економијама. То имплицира да се драстичан скок пољопривредних цена у Србији не може приписати искључиво спољним факторима; поред глобалног шока који је подигао цене минералних ђубрива, семенског материјала и средстава за заштиту биља (видети Оквир 10), за израженији раст домаћих цена су по свему судећи одговорни и специфични унутрашњи чиниоци.

¹⁰⁹ Јаз је у суштини вероватно још већи, јер као што би нижи општи ниво локалних зарада и цена требало да обара произвођачке цене у пољопривреди, исто би се могло очекивати и за оперативне трошкове у другим карикама домаћег прехранбеног ланца.

Графикон 26. Кретање произвођачких цена у пољопривреди у периоду 2015-2024. (ЕУ-27=100)



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Оквир 10. Кретање цена кључних инпута у пољопривреди у Србији и ЕУ

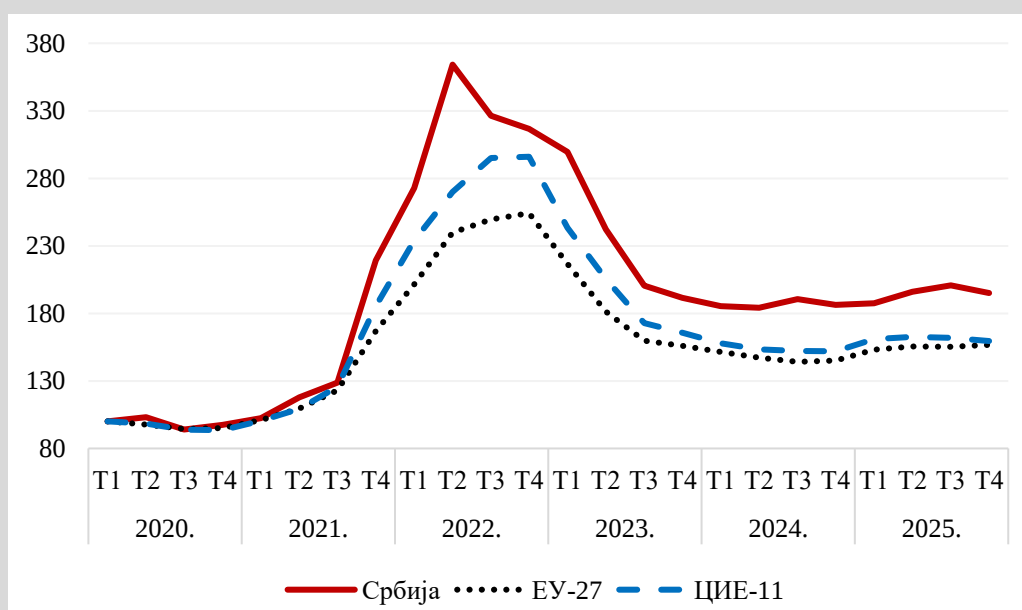
Главни материјални инпути у пољопривреди обухватају семе, енергенте, минерална ђубрива, средства за заштиту биља и сточну храну, као и инвестиције у опрему, пољопривредне машине и објекте, укључујући трошкове њиховог редовног одржавања. Агрегатно гледано, цене ових инпута забележиле су снажно повећање у читавој Европи током периода 2020-2025, али су ценовни притисци у Србији били израженији него у другим земљама. У фази раста ових цена која је трајала до краја 2022. године, у Србији и земљама ЦИЕ-11 инпути су кумулативно поскупели за око 60%, наспрам умеренијег пораста цена од око 45% на нивоу читаве ЕУ. Међутим, кључна разлика настала је у фази дефлације цена инпута од почетка 2023. године, будући да је тај пад у Србији био знатно мање изражен него у ЕУ и земљама ЦИЕ-11. Последишно, кумулативни раст цена пољопривредних инпута у Србији је до краја 2025. надмашио њихов раст у земљама ЦИЕ-11 за око 10 п.п, док је у односу на просек ЕУ скок домаћих материјалних трошкова био већи за скоро 20 п.п.

Неповољнији трендови у Србији у целости потичу од поскупљења инпута за текућу употребу (семе, енергенти, ђубрива и пестициди), док су цене инвестиционих инпута и сточне хране углавном пратиле европске трендове. Трошкови семена и средстава за заштиту биља испољили су оштар, али привремени раст: у жеку кризе током 2022. цене семена у Србији порасле су за чак 80% у односу на почетак 2020. (наспрам 40% у ЦИЕ-11 и 25% у ЕУ), али се кумулативни индекс цена већ средином 2023. вратио на ниво регионалног просека. Пестициди су до краја 2022. године такође поскупели скоро двоструко више него у ЕУ, а стабилизација трендова на тржишту средстава за заштиту биља је уследила од 2024. године. Код цена енергената је забележен супротан тренд: услед замрзавања цена електричне енергије и гаса током 2022. године домаће цене су расле два до три пута спорије него у земљама ЕУ, али је у Србији током 2023. уследила одложена корекција цена ових

енергената навише (док су у ЕУ падале). Последично, кумулативни индекси цена енергената су се већ од 2024. године готово изједначили.

Будући да су одступања код цена семена, заштитних средстава и енергената била привремена и у извесној мери се међусобно компензују, као главни генератор трајно вишег раста цена пољопривредних инпута у Србији издваја се тржиште минералних ђубрива. Као што илуструје Графикон 27, кумулативни скок цена ђубрива у Србији је током 2022. досегао енормних 260%, док је тај максимум у ЦИЕ-11 износио око 200%, а на нивоу укупне ЕУ око 150%. Притом, каснији пад цена који је уследио у Европи био је мање изражен на домаћем тржишту, па је укупно повећање цена минералних ђубрива у периоду 2020–2025. у Србији износило око 95% - што је за чак 35 процентних поена више него у земљама ЕУ и ЦИЕ-11 (око 60%).

Графикон 27. Индекс цена минералних ђубрива у периоду 2020-2025. године (2020T1 = 100)



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Анализе Фискалног савета показују да су узроци овако неповољних кретања цена кључних инпута на домаћем тржишту примарно структурне природе, а као кључни фактори истичу се висока увозна зависност, ниска тржишна еластичност и слаба конкуренција у ланцу снабдевања. На сличне проблеме је указала и секторска анализа Комисије за заштиту конкуренције, уз оцену да је домаће тржиште минералних ђубрива високо концентрисано и сведено на свега неколико произвођача и великих увозника, због чега домаће цене знатно снажније реагују на глобалне шокове него што је то случај у ЕУ.¹¹⁰ Слична аномалија присутна је и код високоприносних хибрида семена и активних супстанци за пестициде, чији је увоз углавном организован преко малог броја ексклузивних дистрибутера. Додатни проблем је то што Србија није чланица ЕУ, због чега је домаће тржиште ових инпута мање еластично: пољопривредници и мање пољопривредне апотеке не могу једноставно да купе јефтиније производе из Мађарске или Румуније услед постојања царинских и нецаринских

¹¹⁰ Комисија за заштиту конкуренције (2020). Извештај о анализи стања конкуренције на тржишту трговине на велико вештачким ђубривима на територији Републике Србије у периоду 2017-2019. година.

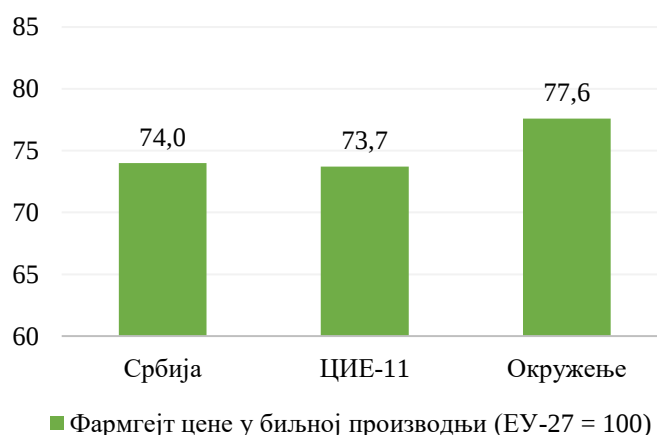
барјера, док релативно мало домаће тржиште додатно подиже фиксне трошкове регистрације и администрације препарата по јединици производа. Коначно, за разлику од ЕУ где су фармери боље организовани и купују инпуте директно од произвођача на велико остварујући попусте, ланац снабдевања у Србији је изразито дуг и уситњен (страни произвођач – увозник – регионални дистрибутер – пољопривредна аптека – пољопривредник), што неминовно гомила трговачке марже и додатно подиже цену коштања производње.

3. Секторска декомпозиција откупних цена пољопривредних производа

3.1. Биљна производња

Откупне цене примарних биљних производа тренутно су на умерених 74% просека ЕУ – упркос проблемима са којима се овај сектор суочава. Дубинска анализа пољопривредног сектора и фискалних подстицаја у претходним поглављима открила је низ озбиљних структурних проблема у биљној производњи, попут перзистентног јаза у продуктивности која је за преко 25% нижа од просека ЕУ, споријег раста приноса по хектару у поређењу са земљама ЦИЕ-11, као и екстремне нестабилности оствареног аутпута на годишњем нивоу. Уз то, постојећи систем субвенција, који се доминантно заснива на линеарним плаћањима по хектару, недовољно подстиче раст продуктивности и технолошку модернизацију биљне производње, и самим тим не доприноси систематском сузбијању трошковних притисака. Међутим, вредност композитног индикатора за период 2022-2024. (Графикон 28) показује да су откупне цене биљних производа на умереном нивоу од око 74% просека ЕУ, при чему не одступају у односу на земље ЦИЕ-11 (73,7%), а чак су и нешто ниже него у окружењу (77,6%). Ценовни јаз у односу на земље ЕУ заправо у великој мери кореспондира са процењеним заостајањем Србије за овим земљама у приносима, што имплицира да, на овом агрегатном нивоу, фармгејт цене биљних примарних производа највероватније нису фундаментални извор ценовних неравнотежа на домаћем тржишту хране. На крају, томе у прилог говори и чињеница да је композитни индикатор цена у биљној производњи (у односу на просек ЕУ) за 13 п.п. нижи од укупног показатеља произвођачких цена за читаву пољопривреду.

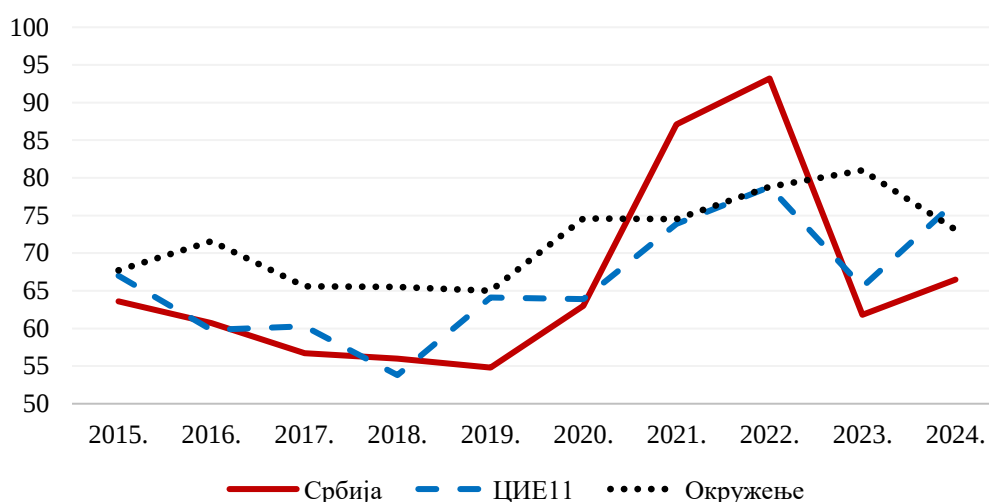
Графикон 28. Произвођачке цене у биљној производњи (ЕУ-27 = 100), 2022-2024.



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Анализа дугорочних трендова показује да је релативни ниво откупних цена биљних производа у Србији традиционално био још нижи, осим током кризе у 2021. и 2022. години. Као што илуструју подаци на Графикону 29, цене биљних производа су у периоду пре кризе (2015-2020) у просеку износиле свега око 60% нивоа у ЕУ, при чему су по правилу биле на сличном или чак нешто нижем нивоу у поређењу са ЦИЕ-11 и земљама у окружењу. Међутим, велики поремећаји на светском тржишту пољопривредних инпута и производа погурали су навише и домаће произвођачке цене – у 2022. до рекордних 95% просека ЕУ, што је био знатно већи скок него у земљама региона. Једним делом, овај тренд је био одраз глобалног поскупљења берзанских примарних производа (попут кукуруза, пшенице, соје и сунцокрета), које су након избијања рата у Украјини достигле историјске максимуме. Други, специфично домаћи део објашњења је то што су материјални трошкови производње објективно порасли више него у другим европским земљама – пре свега цене минералних ђубрива, али и семенског материјала и средстава за заштиту биља. Након стабилизације светских тржишта у 2023. години и произвођачке цене у Србији су забележиле оштар пад, вративши се на ниво који је нешто виши од вишегодишњег просека у периоду пре избијања ове кризе.

Графикон 29. Кретање откупних цена у биљној производњи у периоду 2015-2024. (ЕУ-27=100)



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Иако композитни индикатор цена за биљну производњу указује на стабилне и релативно повољне трендове у европским оквирима, он маскира структурне проблеме на нивоу појединачних култура. Посматрано по појединачним производима слика није једнозначна – док се код одређених култура бележе традиционално ниже откупне цене него у ЕУ, код неких су присутни ценовни притисци који се потенцијално даље преливају на прерађивачке и малопродајне цене. У првој групи су откупне цене најважнијих житарица (кукуруза, пшенице и јечма), које су константно на око 20 п.п. испод просека у ЕУ. Како је Србија традиционално нето извозник житарица, домаће фармгејт цене не диктира доминантно локална тражња, већ извозни паритети, при чему низ логистичких слабости – попут мањка адекватних сопствених складишних капацитета што ствара „притисак жетве“ и принудну брзу продају, те уситњености поседа услед чега настају високи трошкови хомогенизације квалитета робе – вероватно приморава произвођаче да прихвате нижу откупну цену како би домаће жито остало конкурентно на светском тржишту. Слично томе,

генерално повољни агроклиматски услови омогућавају да произвођачке цене у воћарству и повртарству (упркос томе што су и ови сектори оптерећени бројним изазовима) у просеку буду ниже од европских, па су тако домаће малине на свега 60% просека ЕУ, шљиве на 65% и вишње на око 85%. У другој групи су биљне културе чије откупне цене неочекивано премашују просек ЕУ – попут соје и шећерне репе које су изнад европског нивоа за око 3%, или кромпира чија је произвођачка цена виша за чак 40% – што сигнализира постојање „уских грла“ и специфичних проблема у производњи ових производа.

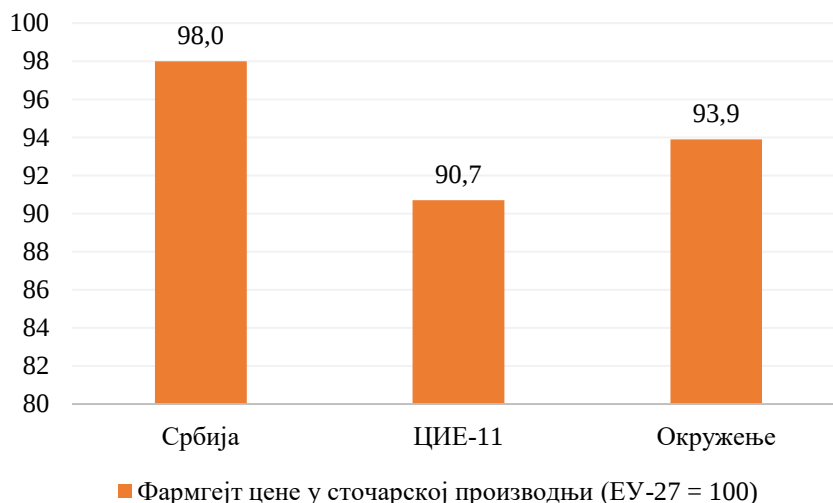
Посебно индикативан пример је снажан раст цена шећерне репе, који илуструје озбиљну кризу у домаћем ланцу производње и прераде шећера. До почетка 2010-их година Србија је била међународно конкурентна у производњи шећерне репе, са откупним ценама сировине које су биле приметно ниже у односу на европски просек и регионалне ривале. Међутим, у претходних неколико година домаће шећеране принуђене су да плаћају више откупне цене него прерађивачи у ЕУ. Корен овог проблема лежи у драстичном паду засејаних површина под шећерном репом у Србији, што је резултирало смањењем укупног физичког обима производње за близу 40%. Иако у домаћој преради практично монополску позицију поседује једна компанија (Суноко) и огромну тржишну моћ да одређује откупну цену сировине, она је – како би уопште обезбедила одрживу искоришћеност својих прерађивачких капацитета и покрила високе фиксне трошкове индустрије шећера – у пракси заправо подизала гарантовану откупну цену како би повећала атрактивност гајења ове културе међу фармерима. Додатни структурни притисак потиче од климатских промена и специфичних фитопатолошких изазова, попут феномена „гумене репе“, који драстично умањују ионако дефицитарну производњу и технолошки квалитет рода. Коначно, како је реч о култури која захтева интензивну примену агротехнике, на раст јединичних трошкова производње снажно је утицао и претходно објашњен надпросечан скок цена минералних ђубрива и хемијске заштите на тржишту Србије.

3.2. Сточарски производи

Висок ниво произвођачких цена у сточарству последица је нагомиланих структурних проблема и дугогодишњих промашаја у политици субвенционисања овог сектора. Композитни индикатор откупних цена у сточарству показује да се Србија у периоду 2022-2024. готово потпуно изједначила са земљама ЕУ, будући да је његова вредност достигла 98% европског просека (Графикон 30). Србија је на тај начин значајно премашила просечне откупне цене сточарских производа у земљама ЦИЕ-11 (где износе око 91% просека ЕУ), као и у земљама у непосредном окружењу (око 94% просека ЕУ). За разлику од биљне производње где приносе и цене у великој мери диктирају временски услови и берзански паритети, криза у већем делу домаћег сточарства је по свему судећи дубинска, системска и трајна. Анализа овог сектора у Поглављу I јасно је препознала кључне домаће факторе који врше сталан притисак на раст откупних цена: дугорочни пад броја грла стоке довео је до дефицита на страни понуде, док су истовремено приноси у домаћем сточарству осетно нижи у односу на просек ЕУ. Овако ниска техничка ефикасност директно повећава јединичну цену коштања у производњи млека и меса, а очигледно заостајање Србије у продуктивности чак и за земљама ЦИЕ-11 један је од разлога зашто су домаће цене живе стоке и примарних прерађевина толико више него у региону. Коначно, улога фискалне политике у овом процесу била је изразито пасивна: иако су се буџетска издвајања за сточарство кроз премије за млеко и директна плаћања по грлу константно

повећавала, она су служила готово искључиво за гашење акутних социјалних и економских криза у сектору, без мерљивих ефеката државне помоћи на подизање продуктивности и обарање трошкова производње и цена.

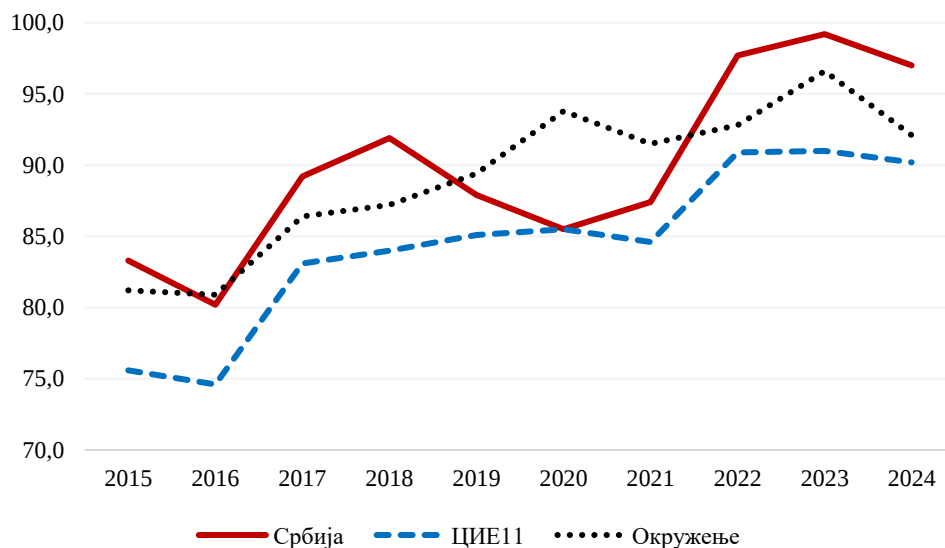
Графикон 30. Произвођачке цене у сточарству (ЕУ-27 = 100), 2022-2024.



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Трендови у протеклих десет година потврђују да је раст произвођачких цена у сточарству структурни тренд, а не последица краткорочних поремећаја. Вредности композитног индикатора показују да су у периоду 2015-2017. откупне цене сточарских производа у Србији биле на нивоу од око 84% просека ЕУ, што имплицира да су у претходних десет година домаће цене релативно порасле за чак 14 процентних поена. Као што се може видети на Графикону 31, тренд постепеног приближавања произвођачких цена у сточарству присутан је и у земљама ЦИЕ, с тим што је у Србији тај тренд био израженији – што је на крају и довело готово до изједначавања са просечним ценама у ЕУ. Овде је потребно указати и на контраст у односу на трендове у биљној производњи, где је нагли скок произвођачких цена био привремени шок, а краткотрајна конвергенција ка европским ценама делимично условљена разликом у ценама пољопривредних инпута. У случају сточарства, то је ипак пре свега одраз слабе домаће понуде и ниске продуктивности. Цене хране за животиње јесу забележиле кумулативни раст у периоду 2020–2025, али је тај тренд у Србији био у складу са кретањима у ЕУ, при чему је домаће кумулативно поскупљење овог инпута од око 28% било чак и нешто ниже него у земљама ЦИЕ-11, где је износило око 30%.

Графикон 31. Кретање откупних цена у сточарству у периоду 2015-2024. (ЕУ-27=100)



Извор: Фискални савет на основу података Евростата и РЗС

Анализа произвођачких цена по појединачним производима потврђује да су фундаменталне неравнотеже концентрисане у свињарству, говедарству и млекарству. Од шест категорија које смо укључили у обрачун композитног индекса, ове три гране се истичу како по тренутном нивоу произвођачких цена, тако и по брзини којом су се приближавале европском просеку. Највећи притисак долази од произвођачких цена свиња, које су премашиле просек ЕУ за скоро 10%. С обзиром на то да свиње чине чак 37,4% укупне вредности репрезентативне корпе производа, њихов велики пондер пресудно гура вредност читавог композитног индикатора за сточарство ка европском просеку. Откупне цене у говедарству и млекарству достигле су високих 95%, односно 92% просека ЕУ, уз релативни пораст у односу на период 2015-2017. за око 10 процентних поена. Насупрот овим забрињавајућим трендовима, у сегменту живинарства и производње јаја (који заједно чине око 15% вредности репрезентативне корпе) нису забележена значајнија одступања од европских трендова, а њихове произвођачке цене остале су приметно испод просека ЕУ – код живине су на око 88%, а код јаја на свега 74%.

4. Импликације за аграрну политику

Иако лоше постављена аграрна политика делом доприноси трошковним притисцима у примарном сектору и последично расту цена хране у Србији, њену улогу ипак не би требало прецењивати. Емпиријски налази овог извештаја показују да домаће произвођачке цене у пољопривреди видно конвергирају ка нивоу у ЕУ у протеклих десетак година – при чему су цене неких кључних роба већ премашиле европски просек – што се у одређеној мери прелива и на цене хране коју плаћају крајњи потрошачи. Међутим, ланац снабдевања храном је комплексан систем који, поред примарне производње на њивама и фармама, укључује и низ других повезаних делатности: транспорт и складиштење, прехранбену индустрију, дистрибуцију, као и трговину на велико и мало. Свака од ових карика представља засебно трошковно и профитно место у ланцу, због чега све технолошке неефикасности, лоши логистички услови или прекомерне марже додатно „зидају“ и

увећавају цену прехранбених артикала на путу од газдинства до потрошача. Премда су у оквиру овог извештаја Фискалног савета примарно анализирана уска грла у самој пољопривредној производњи, упоређивање нивоа откупних и малопродајних цена дало је индикације да су и остали сегменти домаћег прехранбеног ланца мање ефикасни у поређењу са земљама ЕУ. Могући узроци су бројни: од ниске продуктивности и заостајања у додатој вредности унутар појединих сектора (нпр. у прехранбеној индустрији), па све до неповољне тржишне структуре и концентрације у неким сегментима ланца, чиме се учесници доводе у неравноправан положај и стварају ценовне дисторзије – на штету и фармера и потрошача. Елиминисање свих ових аномалија превазилази домен класичних мера аграрне политике, те је за дугорочну стабилизацију тржишта хране неопходна снажна кохезија са политикама у другим секторима, уз примарни фокус на заштиту конкуренције и опште унапређење пословног амбијента у земљи.

Задатак аграрне политике у наредном периоду мора бити обезбеђивање дугорочно стабилног обима производње, уз подизање њене технолошке ефикасности и продуктивности. Компаративна анализа је недвосмислено показала да највећи ценовни дисбаланси и притисци на домаћем тржишту настају управо у оним сегментима који се годинама муче да обезбеде стабилну понуду примарних сировина – било да је реч о хроничним структурним проблемима који су десетковали домаће сточарство и сектор производње шећерне репе, или пак о оштрим сезонским осцилацијама аутопута у воћарству и повртарству услед критично високе рањивости на измењене климатске услове. У том контексту, реформа фискалних подстицаја има незаобилазну улогу у стабилизацији понуде и њеном усклађивању са домаћим прехранбеним потребама. Смернице и реформски предлози који су изнети у претходним поглављима овог извештаја конципирани су управо са тим циљем, а њихова доследна имплементација би кроз јачање понуде требало да доведе до постепеног релаксирања притисака на произвођачке цене у средњем року. Вероватно се међу кључне покретаче надпросечног раста откупних цена многих примарних производа у Србији у односу на ЕУ и земље региона може уврстити и сам карактер домаћих буџетских давања, упркос њиховом рекордном повећању у претходним годинама. Наиме, док су подстицаји у Србији остали изразито реактивни, волатилни и ад хок усмерени на гашење текућих социјалних и тржишних пожара, у упоредивим европским економијама фискална подршка се базира на вишегодишњој предвидивости и стратешком фокусу на јачање продуктивности и технолошку модернизацију. У таквом стабилном развојном амбијенту (који Србији недостаје), европски фармери су вероватно отпорнији на једнократне трошковне шокове, који се последично у мањој мери и спорије преливају на раст њихових произвођачких цена.

Један од системских корака требало би да буде значајно унапређење транспарентности цена у свим карикама прехранбеног ланца, по узору на праксу у ЕУ. Апсолутни ниво и кретање цена хране у једној земљи не представљају само економски и тржишни сигнал, већ је то прворазредно социјално и безбедносно питање које непосредно утиче на укупни животни стандард становништва. Имајући у виду да храна и безалкохолна пића чине скоро 30% просечне потрошачке корпе у Србији, постоји јасна потреба да креатори економских политика, стручна и шира јавност буду детаљно упознати са тим како се формирају цене хране „од њиве до трпезе“. Анализе Фискалног савета и других релевантних домаћих институција (попут Комисије за заштиту конкуренције) јасно указују на то да озбиљне ценовне дисторзије настају већ у почетној фази – на тржишту кључних пољопривредних инпута. Притом, независна емпиријска истраживања документују и феномен тзв. асиметричног преноса цена дуж домаћег прехранбеног ланца (Jeremić et al.

2020¹¹¹; Jović et al. 2026¹¹²). Реч је о феномену да се сваки раст цена инпута и примарних сировина брзо и готово у целости преноси на цене у продавницама, док се њихов каснији пад на светским берзама или у откупу веома споро и непотпуно прелива на смањење крајњих цена које плаћају потрошачи.

Асиметрични пренос цена је препознат и као структурна одлика европског тржишта хране, услед чега је ЕУ успоставила систем за мониторинг цена у прехранбено-пољопривредном ланцу. Основни циљ овог система је да омогући потпуно транспарентно и на подацима засновано праћење кретања цена у свим фазама производње хране: од набавке материјалних инпута, преко откупних цена у примарној производњи и излазних цена из погона прехранбене индустрије, све до финалних малопродајних цена на полицама супермаркета. У дугорочној перспективи, успостављање сличног домаћег дигиталног портала обезбедило би неопходну транспарентност српског тржишта хране и пружио неопходне податке за прецизну процену структуре трошкова, расподеле маржи и створене додате вредности дуж прехранбеног ланца. На тај начин би се недвосмислено утврдило где настају највеће неравнотеже на домаћем тржишту и олакшало доношење мера које их прецизно адресирају. У појединим чланицама ЕУ већ дуго постоје специјализоване институције са оваквим мандатом, а најилустративнији пример је Француска, где државна Опсерваторија за праћење цена и маржи прехранбених производа (*Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires*) дуже од једне деценије подноси детаљне годишње извештаје парламенту, чинећи их потпуно доступним другим институцијама и стручној и широј јавности.

Мерама аграрне политике потребно је системски ојачати положај примарних произвођача у домаћем ланцу снабдевања храном. Први корак у том правцу требало би да буде доследна институционализација и инспекцијска контрола обавезе писаних уговора између фармера и откупљивача. Иако је ова мера формално уведена у марту 2026, то је заправо прилично закаснела реакција на одредбе Закона о уређењу тржишних производа који је донет још 2021. Без кадровског јачања пољопривредне и тржишне инспекције за континуирани надзор над великим откупљивачима, постоји ризик да овај механизам остане „мртво слово на папиру“. Друга, комплементарна мера за јачање преговарачке позиције примарних произвођача коју би вредело размотрити јесте развој подстицајног окружења за њихово хоризонтално удруживање. Тренутна тржишна позиција појединачних пољопривредника је прилично слаба – како на страни набавке инпута, тако и на страни пласмана робе – Србија би могла, по узору на развијеније европске економије, да правно уреди и стимулише формирање званичних произвођачких организација. На тај начин, мали и средњи произвођачи заједничким наступом добили би преговарачку моћ великог купца при набавци ђубрива или семена, а истовремено постали би релевантан партнер великим прерађивачима и трговинским ланцима, заобилазећи бројне посреднике који им нагризају откупну цену. Трећа мера је јачање фокуса у оквиру руралног развоја на изградњу заједничке локалне логистичке инфраструктуре – нпр. силоса, хладњача, пак-центара и других складишних капацитета. На тај начин би пољопривредници добили већу флексибилност у избору тренутка продаје и мањи притисак да робу пласирају одмах након

¹¹¹ Jeremić et al. (2020). Price transmission analysis in pork supply chain in Serbia. *Economics of agriculture*, 67, No. 2, pp. 417-430.

¹¹² Јовић, Андреа, Јанковић, Стојан и Радивојевић, Лазар. (2026). Анализа степена и динамике преноса улазних цена на излазне цене дуж ланца индустријско-прехранбених производа у Србији. Народна банка Србије.

жетве, кад су откупне цене сезонски ниске због презасићености тржишта (што је посебно изражено код воћа и поврћа).

Анекс 1. Структура јавних расхода у области пољопривреде

Аграрна политика се у пракси креира и спроводи на централном нивоу власти. Кључну улогу, као што је већ поменуто, игра Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (МПШВ) и његове органе у саставу. У Табели 22. приказано је раслојавање укупних јавних издвајања за пољопривреду и сродне области по кључним носиоцима политике за 2025. годину – републичком нивоу власти, АП Војводини и јединицама локалне самоуправе. МПШВ реализује око 89% укупних средстава намењених пољопривреди и сродним областима, док на градове, општине и АП Војводину збирно отпада свега око 11% издвајања. То је последица институционалног оквира у коме су кључне надлежности – систем подстицаја, ветеринарска и фитосанитарна политика, водопривреда и већи део инфраструктурних улагања – концентрисане на републичком нивоу.

Табела 22. Државна издвајања за пољопривреду, шумарство и водопривреду у 2025. години

	млрд РСД	млрд ЕУР	% БДП	Удео у укупним
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	130,3	1,1	1,3	89%
Субвенције	108,3	0,9	1,0	74%
<i>Подстицаји у пољопривреди и руралном развоју</i>	<i>104,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>71%</i>
<i>Остали (пољопривредно земљиште, ветерина, шуме)</i>	<i>4,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>3%</i>
Други текући расходи и инвестиције	22,0	0,2	0,2	15%
<i>Управљање водама (инвестиције углавном)</i>	<i>15,7</i>	<i>0,1</i>	<i>0,2</i>	<i>11%</i>
<i>Остало</i>	<i>6,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>4%</i>
Градови и општине	6,1	0,1	0,1	4%
Субвенције за пољопривреду и рурални развој	2,6	0,0	0,0	2%
Инвестиције	0,7	0,0	0,0	0%
Остали расходи	2,9	0,0	0,0	2%
АП Војводина	10,5	0,1	0,1	7%
<i>Управљање водама (трансфери ЈВП "Воде Војводине"...) </i>	<i>7,7</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>5%</i>
<i>Остало</i>	<i>2,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2%</i>
УКУПНО	146,9	1,3	1,4	100%

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу доступних података

Појединачно највећа расходна позиција јесу републичке субвенције. Оне чине чак 74% укупних издвајања свих нивоа власти за пољопривреду и сродне области, укључујући фитосанитарну заштиту, ветерину, водопривреду и управљање шумама. Ако се посматра искључиво буџет МПШВ, њихов удео је још израженији и износи преко 80% укупних расхода Министарства.

Анекс 2. Директна плаћања и мере руралног развоја

Термини „директна давања“ и „рурални развој“ често се користе у јавности, иако њихов садржај и економски ефекти нису увек довољно јасно разграничени. Оба појма присутна су и у домаћем систему, а њихова номенклатура преузета је из европске регулативе и праксе. Наиме, у оквиру Заједничке пољопривредне политике ЕУ (ЗПП), први стуб чине директна плаћања, док други обухвата мере руралног развоја,¹¹³ па се слична подела временом усталила и у Србији. Међутим, иако се исти називи користе у оба система, њихов конкретан садржај, логика и улога у пракси су различити. У јавном дискурсу се, ипак, често повлаче непосредне паралеле између домаћег и европског модела, иако формална сличност назива не значи нужно и суштинску сличност самих инструмената. Зато је важно додатно разјаснити ове категорије како би се правилно разумели налази из главног текста извештаја.

Директна давања су новчана плаћања која држава исплаћује пољопривредним произвођачима за текуће активности, без посредовања кроз вишегодишње програме и пројекте. У Србији она законски обухватају три основне групе инструмената: премије (нпр. премија за млеко), подстицаје за производњу (по хектару, по грлу, по кошници и сл.) и регресе за инпуте (гориво, ђубриво, семе, складиштење). Ова давања чине убедљиво највећи део домаћег аграрног буџет, а њихова основна предност је што брзо утичу на ликвидност произвођача и краткорочни доходак. Са друге стране, ако су лоше дизајнирана, могу имати ограничен развојни ефекат.

Мере руралног развоја усмерене су на инвестиције, модернизацију и шири развој села, а не на текућу производњу. У домаћем систему то подразумева подршку за улагања у механизацију и опрему, прераду и маркетинг, наводњавање, органску производњу, диверзификацију прихода, инфраструктуру, младе пољопривреднике и саветодавне услуге. За разлику од директних давања, ове мере обично захтевају пројекат, сопствено учешће корисника и дуге рокове реализације, али зато имају већи потенцијал да трајно подигну продуктивност и конкурентност. У ову групу спада и ИПАРД као претприступна подршка Европске уније.

Исти називи не значе нужно и исту политику. У Србији су директна давања у великој мери везана за обим производње – број грла, литре млека, хектаре под културом или купљене инпуте. То значи да подршка често расте са већом производњом или већом потрошњом инпута, што може подстицати количину независно од тржишних сигнала.

У Европској унији директна давања постоје и финансијски су значајна, али је њихова логика данас другачија. Највећи део директних плаћања у оквиру ЗПП ЕУ више није директно везан за количину производње, већ је „одвојен“ од текућег обима производње (отуда енгл. термин „*decoupled*“). Пољопривредник најчешће добија плаћање по прихватљивој површини и испуњавању стандарда, а не зато што је произвео више пшенице, млека или меса. Поред тога, значајан део средстава иде кроз еко-шеме, редистрибутивна плаћања за прве хектаре и мере које награђују јавна добра – заштиту животне средине, климатске стандарде и добробит животиња.

¹¹³ Европска унија ова два стуба операционализује кроз два фонда, по један за сваки од стубова: Европски гаранцијски фонд за пољопривреду (*EAGF – Pillar 1*) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*EAFRD – Pillar 2*).

Посебну категорију представљају производно везана плаћања (енгл. *coupled support*), која постоје и у ЕУ и у Србији, али са различитом улогом. У Европској унији она чине ограничен део укупне коверте (око 12%) и користе се селективно – за осетљиве секторе као што су говедарство, овчарство или протеинске културе. У Србији ова плаћања имају знатно већи значај у укупном систему и често су комбинована са додатним премијама, као што је премија за млеко.

У више држава ЕУ укупна подршка по грлу најчешће произилази из комбинације ограничених *coupled* плаћања и додатних мера за јавна добра. Тако, на пример, у Хрватској подршка може обухватити око 200-250 евра за музне краве, 150-220 евра за краве дојиље и 120-180 евра за товну јунад, уз додатних 50-120 евра за добробит животиња и 80–130 евра кроз еко-шеме. Слични распони постоје и у Мађарској и Словенији, па укупна давања по грлу у различитим сценаријима најчешће достижу приближно 450-650 евра за типично производно грло. С друге стране, наше анализе показују да у Србији укупна подршка за типично млечно грло може достићи, па и премашити, 1.000 евра годишње, када се комбинују подстицај за квалитетну приплодну млечну краву и премија за испоручено млеко. То додатно потврђује да кључна разлика није само у висини издвајања, већ пре свега у структури и економској логици подршке.

Зато кључно питање није да ли директна давања постоје, већ како су дизајнирана. У ЕУ она пре свега служе стабилизацији дохотка и компензацији за стандарде које тржиште не плаћа. У Србији су знатно више инструмент текуће подршке производњи, социјалне стабилизације и ад хок кризних интервенција. Исти термин, дакле, не означава исту економску политику.

Анекс 3. Економска логика постојећег система подстицаја

Постојећи систем подстицаја није заснован на јасно профилисаном сету мера и прецизно дефинисаним циљевима, већ је комбинација инструмената различите економске природе који су се временом слојевито надограђивали. Због тога аграрни буџет данас истовремено обавља социјалну, доходовну и развојну функцију, али без јасног фокуса и довољне снаге да у било којој од ових функција постигне пун ефекат.

- *Социјалну функцију* имају универзална и широко постављена плаћања за велики број газдинстава, која нису директно условљена обимом производње нити инвестиционим улагањима. У ову групу спадају, пре свега, основни подстицаји по хектару обрадиве земље, као и поједина ад хок повећања субвенција у (пост)кризним периодима. Иако су формално везана за површину, ова плаћања у пракси имају ефекат широке подршке ликвидности руралном становништву, а не инструмента за повећање продуктивности.
- *Доходовну функцију* имају мере које стабилизују приходе пољопривредних произвођача и умањују тржишне ризике, везујући подршку за производну активност. У ову групу спадају премије за млеко, плаћања по грлу и поједине секторске интервенције усмерене на очување рентабилности у условима ценовних шокова. За разлику од социјалних мера, ове мере су ближе производњи, али када су директно везане за количину производње или употребу инпута, могу стимулисати обим производње независно од тржишних сигнала, што повећава ризик од вишкова и ценовних притисака.
- *Развојну функцију* имају мере усмерене на повећање продуктивности и конкурентности кроз инвестиције и структурне промене у производњи. То обухвата подршку за механизацију, прераду, складиштење, дигитализацију, наводњавање и руралну инфраструктуру. За разлику од претходне две групе, ове мере не делују на текући доходак, већ на дугорочни производни потенцијал сектора. Међутим, њихов значај у укупној структури буџета остаје ограничен, реализација је често спора, а правила нестабилна, због чега њихов трансформациони ефекат остаје мањи од потребног.

Анекс 4. ИПАРД – могући разлози слабе употребе

Слаба искоришћеност ИПАРД средстава у Србији последица је комбинације институционалних, административних и финансијских ограничења. Иако су Србији на располагању значајна бесповратна средства ЕУ, њихово повлачење остаје умерено, а у појединим сегментима (и потпериодима) значајно испод потенцијала. Анализа спровођења ИПАРД II програма показује да проблем није у недостатку интересовања или расположивих средстава, већ у начину на који је систем дизајниран и функционише у пракси. Главни извор за закључке изнете у овом додатку је Имплементациони извештај о реализацији из 2025. године.¹¹⁴

Кључно уско грло представљају ограничени институционални капацитети и спорост обраде захтева. Управа за аграрна плаћања и пратеће институције годинама функционишу са недовољним бројем запослених, уз изражену флукуацију кадрова и недостатак политика задржавања обученог особља. Ово се директно одражава на дужину обраде захтева, која је у свим фазама поступка продужена, делом и због великог броја непотпуних пријава које захтевају додатне корекције и административну обраду. Истовремено, значајан део процеса и даље се обавља ручно, без адекватне дигитализације, што додатно успорава систем и ограничава његов капацитет да обради већи број пројеката.

Сложене процедуре и висок административни праг значајно ограничавају приступ програму. Поступак пријаве подразумева обимну документацију и висок степен формалне исправности, што представља озбиљну препреку за велики број потенцијалних корисника. Евалуација ИПАРД II показује да је значајан број пријава био непотпун или формално неисправан, што је продужавало поступак и смањивало стопу одобравања. Додатно, недовољно јасно тумачење услова прихватљивости и сложеност процедура доводе до тога да се значајан део апликаната ослања на посреднике (консултанте), што повећава трошкове и ризике учешћа у програму.

Модел финансирања „ex post“ представља једну од највећих практичних баријера за кориснике. ИПАРД функционише по принципу рефундације, где корисници морају унапред финансирати целокупну инвестицију, а тек након завршетка пројекта добијају повраћај (често и преко 60% улагања). У условима дугих рокова обраде и неизвесности у погледу исплате, овај модел значајно повећава финансијски ризик. Као последица, део потенцијалних корисника одустаје од учешћа, док се други задужују код банака, што додатно смањује атрактивност програма и његов реални домет.

Недовољна информисаност и ограничена саветодавна подршка додатно сужавају круг корисника. Према налазима евалуације, информисање о програму и условима конкурсисања није довољно развијено, а велики број пољопривредника нема адекватну техничку подршку за припрему пројеката. Иако су у претходном периоду предузете одређене активности (обуке, промотивне кампање), оне нису довољне да покрију све потенцијалне кориснике, посебно мања газдинства.

Додатни проблем представљају кашњења у акредитацији и имплементацији појединих мера. Током ИПАРД II периода, део планираних мера уопште није био спроведен (нпр. агроеколошке мере и LEADER приступ), услед регулаторних ограничења и

¹¹⁴ Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of Republic of Serbia (2025), Final Implementation Report on IPARD II Programme.

недовољне институционалне припремљености. Као последица, део средстава је прерасподељен на друге мере, што указује на ограничену способност система да у целини реализује предвиђену структуру подршке.

Искуство региона показује да су почетак (и темпо) апсорпције у великој мери условљени административним дизајном система. Северна Македонија није пример савршеног система, нити је њен институционални оквир сложен као српски, али је успела да релативно брзо „откочи“ повлачење средстава, за разлику од Србије, којој је требало неколико година. Већ до краја 2021. године било је уговорено преко 85% расположивих средстава, иако је исплата достигла свега око 36%.¹¹⁵ Истовремено, велики број пријава и висок ниво тражених средстава указују на значајан интерес корисника, али и на проблеме у квалитету документације и административној обради. Ово искуство показује да чак и релативно једноставнији системи имају изазове, али да адекватан институционални дизајн може омогућити знатно бржу иницијалну апсорпцију средстава.

Закључно, слаб учинак ИПАРД-а у Србији није последица једног фактора, већ системске комбинације ограничења. Институционални капацитети, сложене процедуре, модел финансирања и недовољна подршка корисницима делују истовремено и међусобно се појачавају. Као резултат, и поред позитивних ефеката на појединачна газдинства и предузећа, укупан утицај програма на нивоу целе привреде остаје ограничен, пре свега због недовољне искоришћености расположивих средстава.

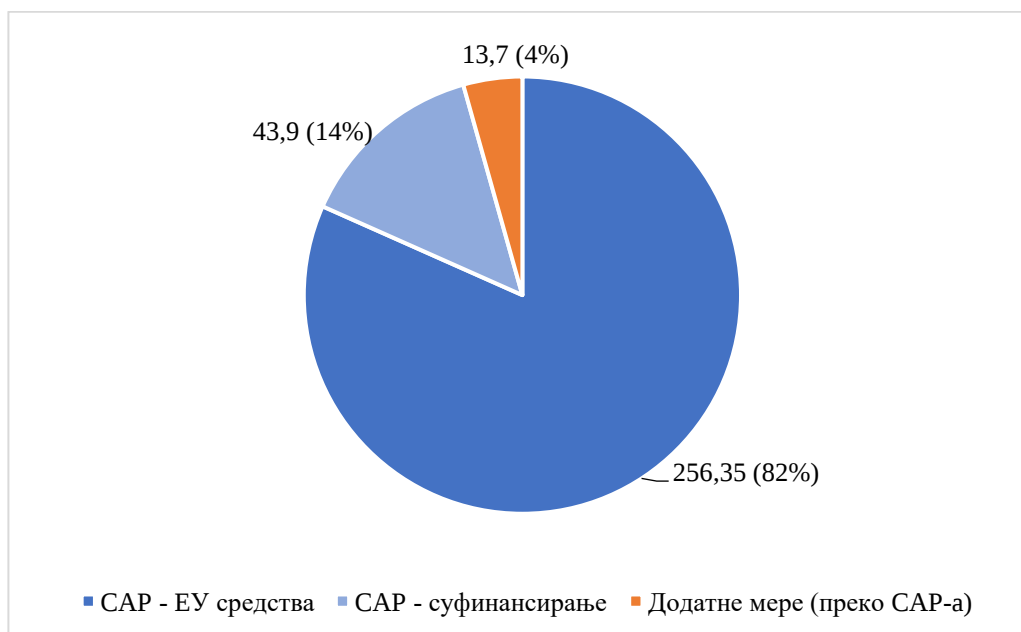
¹¹⁵ За више детаља видети документ *Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of North Macedonia (2022), Annual Report on the Implementation of the IPARD 2014-2020 Programme for 2021.*

Анекс 5. ЗПП као референтни оквир за поређење

ЗПП ЕУ посматрамо као системски, а не формални референтни оквир. Заједничка пољопривредна политика Европске уније користи се као референтни оквир у овој анализи, не само због процеса приступања Европској унији, већ зато што представља системску основу аграрне политике у свим државама чланицама. ЗПП ЕУ је кохерентан оквир у којем су инструменти подршке, циљеви политике и механизми контроле међусобно усклађени, што омогућава да се аграрна политика спроводи на предвидив и функционалан начин. У том смислу, поређење са ЗПП ЕУ не служи формалном усклађивању са правилима, већ омогућава да се домаћи систем сагледа у односу на јасно дефинисане принципе – пре свега у погледу усмерености подстицаја, структуре мера и институционалног устројства.

Буџет ЗПП ЕУ доминира у финансирању пољопривреде у земљама чланицама. Релевантност овог инструмента као референтне тачке потврђује и структура укупних јавних издвајања за пољопривреду у ЕУ. Подаци за период 2023–2029 показују да се око 96% укупне подршке реализује кроз ЗПП ЕУ, док свега око 4% отпада на националне мере ван њега (Графикон 32). То указује да аграрна политика у ЕУ није децентрализован систем различитих националних приступа, већ у великој мери јединствен оквир, у којем је простор за самосталне интервенције ограничен и јасно дефинисан.

Графикон 32. Извори финансирања подстицаја у пољопривреди земаља ЕУ, у млрд ЕУР



Извор: European Commission – Catalogue of CAP Interventions 2023-2029

Националне мере су концентрисане и селективне. И та ограничена национална подршка показује јасне структурне карактеристике. Прво, она је изразито концентрисана: значајан део укупних издвајања ван ЗПП ЕУ односи се на мали број земаља, пре свега Мађарску, као и неколико развијенијих држава (Немачка, Француска, Италија, Холандија, Финска). Насупрот томе, земље које су по структури пољопривреде и нивоу развијености ближе Србији – попут Хрватске, Словеније, Бугарске и Румуније – практично не користе

овај инструмент. То указује да националне мере нису општи инструмент аграрне политике, већ изузетак који се примењује селективно и у специфичним условима.

Структура националних мера је таква да доминирају инвестиције и општи друштвени циљеви, не производња (количине). Друго, по својој природи, националне мере ван ЗПП суштински се разликују од класичних подстицаја производњи. Анализа конкретних програма показује да су оне готово у потпуности усмерене на мере руралног развоја, пре свега инвестиције и јавне циљеве, док мере директно везане за обим производње нису заступљене. Тако се, на пример, у више држава чланица финансирају инвестиције у модернизацију газдинстава и повећање конкурентности (Италија, Аустрија), унапређење водне инфраструктуре и ефикасности коришћења воде (Француска, Шпанија), као и развој руралне инфраструктуре и дигитализације (Мађарска). Поред тога, значајан део средстава усмерава се на еколошке и климатске циљеве, укључујући подршку органској производњи (Француска, Немачка), заштиту биодиверзитета и управљање земљиштем (Немачка, Холандија), као и мере добробити животиња. Такође су присутни и инструменти управљања ризицима, попут субвенционисања премија осигурања (Француска). Заједничка карактеристика ових мера је да су усмерене на дугорочне структурне циљеве – инвестиције, одрживост и управљање ризицима – а не на директно подстицање производње.

Националне мере имају допунску, а не носећу улогу. Коначно, националне мере ван ЗПП ЕУ нису редован инструмент аграрне политике, већ подлежу строгим правилима одобравања и морају бити јасно оправдане у погледу циљева и очекиваних ефеката. Оне имају допунску, а не носећу улогу у систему подршке и не представљају алтернативу ЗПП ЕУ, већ његову ограничену надградњу.

Закључак је да ЗПП ЕУ може да буде добар оријентир за структурну реформу. Све наведено указује на то да се аграрна политика у Европској унији у суштини спроводи кроз ЗПП као доминантан и системски уређен оквир, док је простор за националне интервенције ограничен, селективан и функционално другачије усмерен. У том смислу, ЗПП ЕУ представља релевантну референтну тачку за анализу и реформу система подстицаја у Србији – не као модел који се механички преузима, већ као оквир који омогућава идентификацију кључних слабости постојећег система и формулисање мера усмерених ка продуктивности, одрживости и структурној трансформацији пољопривреде.

Анекс 6. Ограничења и лимити у систему директних плаћања

На основу важећих правилника реконструисали смо кључне карактеристике система директних плаћања у пољопривреди Србије. Циљ је да се на једном месту прикажу основни параметри система – износи подстицаја, обухват и уграђени лимити – како би се боље сагледала њихова укупна логика и економски ефекти.

Биљна производња подстиче се униформном подршком по културама, уз строги лимит по засађеној површини. Право на основне подстицаје по хектару (18.000 дин/ха) остварује се за засађене површине под одговарајућом биљном културом. Поред тога, постоје и додатни подстицаји у виду регреса за сертифициковано семе (до 17.000 дин/ха), који се односе на одређене културе (пшеница, јечам, кукуруз, соја и др). Кључно ограничење у овом сегменту је лимит од 100 хектара по газдинству, који важи и за основне подстицаје и за регресе. То значи да се подршка по хектару ефективно „сече“ изнад овог прага, без обзира на величину производње.

У **сточарству** се комбинују плаћања по грлу са лимитима за врсту стоке и агрегатна ограничења на укупне субвенције по газдинству. Систем подршке у сточарству обухвата више различитих инструмената: а) премија за млеко (19 дин/литар, без формалног лимита по грлу), б) подстицаји за квалитетне приплодне млечне краве, квалитетне приплодне товне краве и бикове (55.000 дин/грло, до 300 грла), в) подстицаји за квалитетне приплодне крмаче и нерастове – 18.000 дин/грло – за најмање 10 крмача или нерастова, г) код ситне стоке, постоји доњи праг за субвенције – минимум 30 оваца (или 10 у подручјима са отежаним условима рада), 10 коза (или 5 у планинским пределима), д) подстицаји за краве првотелке (100.000 дин/грло, до 20 грла), ђ) подстицаји за тов (22.000 дин/грло за јунад), е) подстицаји за узгој телади за тов (20.000 дин/грло), ж) подстицаји у свињарству (1.500 дин/товна свиња, до 6.000 грла). Поред лимита по категоријама, постоји и агрегатни механизам „capping-a“ на нивоу укупних субвенција по газдинству. За износе од 10 до 20 млн динара примењује се умањење од 10%, а за износе изнад 20 млн динара умањење од 20%. Ово представља индиректан начин ограничења подршке већим произвођачима.¹¹⁶

Постоје и други директни подстицаји у производњи, али су по обиму мањег значаја. Поред наведеног, систем обухвата и шири сет плаћања по јединици производње (овце, козе, живина, риба, пчеларство), који су углавном ниског износа по јединици, али задржавају исту логику – подршку директно везану за обим производње.

Из приложеног се може закључити да систем директних подстицаја у Србији карактеришу административни лимити (по хектару, по грлу и по укупном износу), који уводе нагле „преломне тачке“ у подршци. Оваква структура има двоструки ефекат. Са једне стране, ограничава концентрацију субвенција код највећих произвођача. Са друге стране, не ствара довољно јаке подстицаје за раст и инвестиције, јер већ средње велика газдинства релативно брзо достижу лимите, након чега се маргинална подршка нагло смањује. У пракси, то значи да систем није адекватно усмерен ни ка малим ни ка великим произвођачима. Мала газдинства добијају релативно ограничену подршку која често није

¹¹⁶ Постоји и правило недуплирања подстицаја, које се односи на различите производне намене истог грла. Примера ради, пошто квалитетна приплодна товна грла обухватају и краве дојиље старије од 24 месеца чистих раса (херефорд, шароле, ангус и др), одгајивачи који добију подстицај за краве дојиље губе право на премију за млеко за иста та грла.

довољна за значајнији раст продуктивности, док се већа газдинства суочавају са „плафонима“ који дестимулишу даље ширење и инвестиције.

За разлику од тога, у ЕУ не постоје овако оштри лимити по хектару или по грлу, већ се подршка превасходно структурира кроз комбинацију основних плаћања, редистрибутивних механизма (за прве хектаре) и опционих ограничења (*capping*) која државе чланице могу, али не морају да примене. Економски ефекат таквог приступа је постепенији и предвидивији: мања газдинства добијају релативно већу подршку по јединици површине, док се већа не „секу“ нагло, већ се њихова подршка постепено умањује или редистрибуира. Додатно, ЕУ дозвољава да се поједина производно везана плаћања усмере на специфичне секторе у проблему и/или од посебног значаја.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Научна и стручна литература

Cvjetković, C., Veselinović, J. & Nikolić, I. (2015), *Tax Treatment of Farmers in the Republic of Serbia*. Економика пољопривреде, 62(3), 737–749.

Herok, C. A. & Lotze, H. (2000), *Implications of an EU Eastern Enlargement Under a New CAP*. Journal of Policy Modeling, 22(6), 661–690.

Jeremić et al. (2020), *Price Transmission Analysis in Pork Supply Chain in Serbia*. Economics of Agriculture, 67(2), 417–430.

Јовић, А., Јанковић, С. и Радивојевић, Л. (2026), *Анализа степена и динамике преноса улазних цена на излазне цене дуж ланца индустријско-прехрамбених производа у Србији*. Народна банка Србије.

Weise, C. (2002), *How to Finance Eastern Enlargement of the EU*. ENEPRI Working Paper No. 14.

Публикације и документи међународних институција

European Commission (2014), *EU-10 and the CAP – 10 Years of Success*. Agricultural Policy Perspectives Brief.

European Commission. (2021). *Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Council Directive restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast)* (SWD(2021) 641 final). European Union

European Commission (2023), *Direct Payment: Basic Income Support for Sustainability*.

European Commission, *Catalogue of CAP Interventions 2023–2029*.

European Commission, *IPARD II Programme*, Commission Implementing Decision C(2015) 257.

Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of the Republic of Serbia (2025), *Final Implementation Report on IPARD II Programme*.

Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of North Macedonia (2022), *Annual Report on the Implementation of the IPARD 2014–2020 Programme for 2021*.

OECD (2020), *Taxation in Agriculture*, OECD Publishing, Paris.

World Bank (2006), *Supporting Serbia's Agriculture Strategy*.

World Bank (2022), *IBRD Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Serbia for a Serbia Local Infrastructure and Institutional Development Project*. Report No. PAD4531.

Домаћи институционални и стратешки извори

Државна ревизорска институција (2019), *Ефективност подстицаја у сточарству*.

Државна ревизорска институција (2023), *Безбедност хране у Републици Србији*.

Државна ревизорска институција (2025), *Управљање локалном путном инфраструктуром*.

Комисија за заштиту конкуренције (2020), *Извештај о анализи стања конкуренције на тржишту трговине на велико вештачким ђубривима на територији Републике Србије у периоду 2017-2019. година*.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде (2026), *Стратегија пољопривреде и руралног развоја за период 2026-2034*

Република Србија (2021), *Акциони план за спровођење Стратегије управљања водама за период 2021-2023.*

Република Србија (2024), *Реформска агенда Републике Србије.*

Републички завод за статистику (2025), *Структурне промене у пољопривреди и њихов утицај на економски раст у Србији.*

Статистички и административни извори података

Евростат (Eurostat) – подаци о пољопривредној производњи, структури газдинстава, ценама пољопривредних производа, употреби земљишта, радној снази, спољној трговини и другим показатељима коришћеним у компаративним анализама.

COMEXT – Евростатова база података о међународној трговини робом.

FAOSTAT – база података Организације Уједињених нација за храну и пољопривреду; коришћена, између осталог, за податке о употреби земљишта, производњи, потрошњи и стопама самодовољности.

Републички завод за статистику (РЗС) – Попис пољопривреде, Економски рачуни пољопривреде, подаци о пољопривредној производњи, откупним ценама, радној снази и други статистички подаци.

Народна банка Србије (НБС) – званични подаци о девизном курсу и релевантне анализе кретања цена.

Управа за аграрна плаћања – подаци о реализацији подстицаја.

Управа за ветерину – административни подаци о кадровским капацитетима и ветеринарском систему.

Завршни рачуни буџета Републике Србије – подаци о извршењу расхода за пољопривреду и пољопривредним субвенцијама.

Буџет Републике Србије и ребаланси буџета – подаци о планираним издвајањима за пољопривреду.

Прописи и плански документи

Закон о буџетском систему.

Закон о буџету Републике Србије, одговарајуће године.

Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју.

Закон о акцизама.

Закон о порезу на додату вредност.

Закон о уређењу тржишта пољопривредних производа.

Уредбе о расподели подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, одговарајуће године.

Правилници којима се уређују директна плаћања и други подстицаји у пољопривреди, укључујући правилнике о подстицајима за квалитетна приплодна грла.

Релевантни прописи и стратешки документи Европске уније којима се уређује Заједничка пољопривредна политика за период 2023-2027.