



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**28. август 2026. године**

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

### **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. Добар 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, фармацеутска 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%.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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 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, дронови, 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 субвенционисху 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 домет субвенција, а и смањује доступна средства за *активности које обезбеђују квалитет и безбедност* пољопривредно-прехрамбених 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 домет 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. Дobar 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): постепенa 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 трошковних 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.