

На основу члана 45. Закона о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05 и 71/05),

Влада доноси

СТРАТЕГИЈУ РАЗВОЈА ПОЉОПРИВРЕДЕ СРБИЈЕ

УВОД

После педесет година планске привреде, десет година изолације и последњих неколико година несигурности и свеопштих дискусија о правцу развоја, наступило је време у коме је неопходно да Србија добије Стратегију развоја пољопривреде (у даљем тексту: Стратегија), како би се омогућио несметан развој Републике и интеграција у Европску унију. Промене које је неопходно извршити у пољопривредном сектору обухватају три најважнија елемента, и то:

- завршетак транзиције из социјалистичке ка потпуној тржишној економији;
- интеграцију и придруживање Европској Унији;
- радикалну реконструкцију и модернизацију целог пољопривредног сектора.

Стратегија је настала као резултат заједничког рада Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, бројних локалних експерата, представника произвођача и прерађивача, стручних служби и међународних експерата који су кроз пројекат Европске агенције за реконструкцију дали виђење којим путем треба ићи да би се постигао дугорочни циљ просперитета и ефикасности у пољопривредном сектору и руралним подручјима.

Током израде Стратегије одржано је преко 20 радионица са активним учешћем преко 400 представника свих заинтересованих група у пољопривредном сектору (министарстава, стручних служби, прерађивача, института, произвођача) од чега су направљени извештаји о секторским потенцијалима, могућностима, слабостима и предложене одређене мере за остваривање зацртаних циљева. Такође је урађена анализа нивоа конкурентности, по моделу Портера и Саха за мерење на микро нивоу или нивоу произвођача, за најзначајније производе. Као резултат сарадње Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и Европске агенције за реконструкцију написана је књига "Пољопривреда Србије ка Европским интеграцијама" која указује на постојећу ситуацију у пољопривреди Србије, на основе Заједничку пољопривредну политику Европске Уније и прави пресек између њих указујући на то шта је све потребно урадити да се српска пољопривреда интегрише у Заједничку пољопривредну политику Европске Уније. Сви ови документи, студије и анализе били су неопходни да би се имала јаснија слика о сектору пољопривреде у Србији, и иако се не налазе у Стратегији они чине основ за израду ове стратегије.

Стратегија је представљена јавности октобра 2004. године и јавна дискусија је трајала готово пола године, а организовано је и преко 30 јавних расправа широм Србије. Током тог периода пристигле су бројне примедбе, сугестије и коментари у писаном облику, које су размотрене и унете у текст Стратегије у обиму у коме је то било потребно да би се поједина питања потпуније уредила.

Скраћенице

Скраћенице које се користе у тексту Стратегије имају следеће значење:

АП – Агенција за приватизацију;

САР – Common Agricultural Policy / Заједничка пољопривредна политика ЕУ;

Дирекција – Дирекција за робне резерве;

ЕАР – Европска Агенција за реконструкцију;

ЕУ – Европска Унија;

FAO – Food and Agricultural Organization / Организација Уједињених Нација за храну и пољопривреду ;

GATT – General Agreement on Tariff and Trade;

ГМ – Генетичка модификација ;

ГМО – Генетички модификовани организми;

ICA – International Cooperative Alliance / Међународни задружни покрет;

ЛС – Локална самоуправа;

MCPFE - Ministry Conference of Protection Forest in Europe / Министарска конференција о заштити шума у Европи;

МДУЛС – Министарство за државну управу и локалну самоуправу;

МЕОИ – Министарство за економске односе с иностранством;

МФ – Министарство финансија;

Министарство - Министарство пољопривреде, шумарства и водопивреде;

МНЗЖС – Министарство за науку и заштиту животне средине;

МПР - Министарство привреде;

МПР – Министарство правде;

МПС – Министарство просвете и спорта;

МРЗСП- Министарство рада, запошљавања и социјалне политике;

МТТУ – Министарство трговине, туризма и услуга;

МЗ – Министарство здравља;

НСРС – Народна Скупштина Републике Србије;

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development / Организација за економску сарадњу и развој;

IPGRI – International Plant Genetic Resources Institute / Међународни институт за бљне генетичке ресурсе;

PAU – Policy Advisory Unit / Јединица за саветодавну подршку;

ПСС – Пољопривредне стручне службе;

ПЗФ – Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из пољопривредног откупа пољопривредних производа;

РДИ - Републичка дирекција за имовину Републике Србије;

РГЗ – Републички геодетски завод ;

РЗС – Републички завод за статистику;

ЈП – Јавна предузећа;

SAA – Stabilisation and association agreement / Уговор о стабилизацији и асоцијацији;

SPS – Sanitary Phitosanitary Agreement / Санитарни и фитосанитарни споразум;

SAP – Stabilisation and associations proces / Процес стабилизације и асоцијације

СС – Саветодавна служба ;

СТО – Светска Трговинска Организација / World Trade Organization);

ЗУР – Закон о удруженом раду.

Успостављање тржишне економије

Успостављање тржишне економије ће имати снажне последице на улогу државе у пољопривреди, као и на односе између пољопривредног произвођача и државе. Држава ће се повући са много функција на којима је била, повући ће се из улоге управљања комбинатима и друштвеним фирмама којима је додељивала субвенционисане инпуте и кредите или им још директније помагала преко робних резерви. Многе од ових активности ће бити премештене у приватни сектор, а садашње државне установе и институције мораће да прођу кроз велике промене. У исто време, држава ће морати да преузме или ојача многе друге функције које су неопходне да би тржиште функционисало и да би сви који у њему учествују имали приступ информацијама и ресурсима потребним за успешно пословање. Ово укључује систем тржишних информација, јачање и реорганизацију система образовања, едукације и саветодавства, као и ново законодавство које мора да осигура услове за слободну и поштenu размену и такмичење али у исто време да спречи монополско понашање на тржишту и исправи грешке тржишта.

Успостављање тржишне економије одразиће се на приватника-пољопривредног произвођача или трговца на тај начин што ће он имати више слободе, а правила која мора да поштује биће јаснија, објективнија и применљива на све. С друге стране, он неће више моћи да се ослања на државу у том смислу да очекује да му се каже шта да производи или да му држава купује све што произведе. Пољопривредни произвођач постаје предузетник, и његов профит или губитак ће зависити од мудрости његових сопствених одлука. За многе, ова промена је велика. Због ње многи имају осећај несигурности и застрашујуће перспективе. Међутим,

током протеклих година произвођачи у многим земљама широм света прошли су кроз овакав процес промена и суочили се са сличним страховима, али после тога су се нашли у условима у којима је пољопривреда ефикаснија, продуктивнија и профитабилнија него што је то икад била. Различите мере подршке описане су у овој стратегији и оне би требало да помогну произвођачима да прођу успешно кроз транзицију и да пољопривреду у Србији учине конкурентном у поређењу са окружењем.

Ова стратегија је јединствена и због тога што не садржи препоруке и савете произвођачима шта би то они требало да произведу. Она не садржи петогодишњи план, површине које треба да се посеју, планиране количине за извоз, нити садржи све оне бројеве из постојећих планова који су, пре свега, били нереални. Коначни резултат производње и трговине биће збир свих појединачних одлука произвођача и трговаца који чине пољопривреду Србије. Одлука коју доноси неко ко производи одређује његов живот и живот његове породице и он је тај који има право али и одговорност да је доноси сам. Сваки пољопривредник на питање шта производити, мора сам да нађе одговор имајући у виду следеће чињенице:

Прво, треба да има у виду своја интересовања, способности и искуство, као спремност да уложи одређено време, свој труд и труд своје породице у развој газдинства. Такође, треба да има у виду спремност да истражује, стиче нова знања и преузима ризик за нове ствари, јер сваки нови посао је велики ризик.

Друго, пољопривредник мора да сагледа своје газдинство. Потенцијал који има његова земља, механизација, зграде, стока и људи. Мора да узме у обзир капитал који му је на располагању, као и могућност како да га увећа кроз коришћење кредита. При одговору на ова питања, држава може и хоће да помогне, кроз сервис пољопривредне службе који би требало да помогне пољопривреднику у његовој анализи, кроз повећан приступ кредитима за оне који су озбиљно решили да зараде.

Треће, пољопривредник мора да зна и где је његово тржиште, шта потрошачи желе да купе, колико су спремни да плате за то, какав квалитет они траже? Цена је најважнији барометар, она је сигнал шта се догађа на тржишту, не само у Србији, него и у региону и свету. Да би водио успешан посао, пољопривредник мора да зна да тумачи овај барометар, барем толико успешно колико може да протумачи најаву времена – јер његов успех зависи од обе ствари.

Поред изнетог, пољопривредник мора да прати активности државе у пољопривредном сектору, односно какве му поруке тим активностима шаље, шта ће да штити, а шта да субвенционише Традиционално, државе широм света су користиле овај двоструки приступ, спољнотрговинске стратегије и домаће подршке, да пошаљу јасну поруку произвођачима и да их усмере у правцу у којем она, држава, мисли да је то најбоље.

Имајући у виду да је пољопривреда последња уврштена у политику СТО, којој Србија жели да се прикључи, то је поставило јасан циљ да се елиминишу сви подстицаји за повећање производње и дозвољавање само оних облика субвенционисања које немају директни утицај на одлуку шта ће пољопривредник да произведе.

Заједничка пољопривредна политика ЕУ је гломазна и компликована стратегија, која мења свој правац мењајући цене ка нивоу светских цена и

прогресивно домаћу подршку одваја од производње, чиме се шаље јасна порука о сопственој одговорности произвођача за своју производњу.

Према томе, циљ ове стратегије, који је идентичан циљу Стратегије ЕУ, јесте да се прогресивно реформише систем царинске заштите и домаћих субвенција у Србији тако да оне имају све мање утицаја на одлуку произвођача шта да производе, остављајући им слободу праћења тржишта и избора начина прилагођавања том тржишту.

У првој фази ових реформи постојеће субвенције ће се смањивати и средства ће се преусмеравати ка инвестицијама које ће пољопривреду у Србији учинити профитабилнијом (бесповратна средства, кредити, субвенције инпута и др.). Неки од ових облика подршке, као нпр. кредити, биће потпуно неутралан и неће давати инструкцију шта би то произвођач требало да производи, док ће бесповратна средства и подршка инпутима бити више усмерена на одређене производе. Све могућности подршке морају бити публиковане и доступне свима, тако да произвођачи могу да имају потпуну информацију кад одлучују шта ће производити.

У следећој фази реформе, смањиће се и субвенције за инпуте јер ће се то захтевати од Србије по приступу у СТО и програми доделе бесповратних средстава ће бити повећани и усмерени на развој села, на исти начин како је то тренд и у ЕУ, што ће имати за последицу даље слабљење везе између подршке државе и одлуке произвођача шта да производи.

У трећој фази, која ће се завршити придруживањем ЕУ, у Србији ће бити створени услови за прихватање система подршке САР, које ће се тада примењивати. Системи подршке тада ће највероватније бити концентрисани на систем плаћања по јединици површине и везани за различите критеријуме заштите животне средине, али ни на који начин везане за одлуке произвођача шта да производе.

Детаљи ових планираних промена, укључујући подршку за сваку од мера су изнете у овој стратегији у поглављу IV. Управљање шумским ресурсима.

Интеграција у ЕУ

На конференцији представника петнаест земаља ЕУ која је одржана у Копенхагену 1993. године донети су историјски закључци којима је указано на потребу да се Европа, која је подељена од другог светског рата, уједини, а да се спремност државе да се придружи ЕУ мери јасним и објективним критеријумима. Ови стандарди су познати као «копенхагенски критеријуми». Они садрже и неке политичке циљеве, као што су успостављење демократије, владавине права, заштита права мањина, као и три економска критеријума која се односе и на пољопривреду као и на сваки други сектор:

- стварање и функционисање тржишне економије која ће бити способна да се интегрише у тржишне економије осталих земаља чланица;

- способност да се издржи конкуренција, тако да економија државе не би била уништена поплавом увозних роба у тренутку придруживања великом слободном тржишту;

- прилагођавање целом сету ЕУ правила и пракси које су познате под заједничким називом *acquis communautaire*.

Ови критеријуми су непромењени од 1993. године и представљају стандарде по којима се Србија мора ускладити пре придружења ЕУ.

Први критеријум, који се односи на успостављање тржишне економије, већ је обрађен у овој стратегији, а други критеријум, градња економије способне да издржи међународну конкуренцију је највећи изазов за пољопривреду и према томе и најважнији део ове стратегије. Два пратећа документа «конкурентност пољопривреде» и «Секторске анализе» уређују питања конкурентности, из којих произлази да Србија има поједине производе који су већ конкурентни на неким тржиштима. Подаци у књизи «Пољопривреда Србије на путу ка ЕУ» ипак показују да за многе производе продуктивност, ефикасност и квалитет пољопривреде у Србији је у великом заостатку за својим европским конкурентима. Да би се задовољио други критеријум потребне су радикалне промене у сваком аспекту производње, прераде и маркетинга. Пре него што Србија постане члан ЕУ «Споразум о стабилизацији и придруживању», створиће зону слободне трговине која ће укључити Србију, њене суседе и 25 земаља ЕУ. Унутар ове слободне зоне трговине, Србија има мало, или нимало, могућности да се заштити од увоза, и зато је основно да пољопривредни и прехрамбени производи могу да се такмиче са ЕУ производима и ценом и квалитетом.

Други важан циљ јесте подизање стандарда квалитета и безбедности, тако да Србија свој улазак у ЕУ мора да обезбеди квалитетом производа, а не само ценом.

Трећи економски критеријум, који је постављен у Копенхагену, био је усвајање *acquis communautaire*: здруженог сета закона, правила и процедура по којима ЕУ функционише. У делу пољопривреде, *acquis* покрива три групе: законски стандарди, *CAP*, и тзв. «структурални фондови». Иако Србија мора да прихвати *acquis* потпуно, редослед по којем би требало то да ради је прилично важан али и различит за сва три подручја.

Законски стандарди који се односе на пољопривреду су обимни. Обухватају све потребне стандарде за сектор пољопривреде, од здравља животиња, здравља биљака и безбедности хране до обележавања производа и заштите потрошача. Нека од ових правила, као што су ЕУ стандарди за кланице и млекаре, потребно је да се имплементирају што је пре могуће, јер без њих Србија неће добити пролаз на ЕУ тржиште. Неки стандарди као нпр. стандарди за паковање шкољки су практично безначајни за Србију и могу да се имплементирају пред сам приступ ЕУ.

CAP представља механизме којима се администрира централни масивни ЕУ аграрни буџет који са 40 милијарди еура представља скоро пола целокупног заједничког буџета ЕУ. Пре него што се Србија придружи ЕУ и почне да учествује у подели укупног ЕУ буџета, нема обавезу да примењује *CAP*, али она мора да развије и тестира различите имплементирајуће механизме.

Иако *CAP* обезбеђује много већу просечну подршку по хектару него садашња политика у пољопривреди Србије, он представља само 0.5% бруто националног дохода ЕУ, док постојећа давања за пољопривреду из буџета Републике Србије чине преко 2% бруто националног дохода. Другим речима, релативна подршка пољопривредницима од стране пореских обвезника је у Србији виша него у ЕУ. Одвајање више новца за пољопривреду би, сасвим сигурно, довело до успоравања раста других привредних грана, а такав корак се не би могао препоручити у овом тренутку. Када Србија добије приступ ЕУ аграрном буџету, тада ће бити тренутак да подигне ниво помоћи на европски ниво.

Постоје наравно неколико изузетака од овог правила и они су везани за политику која омогућава преференцијални приступ тржишту ЕУ од чега Србија има тренутну корист.

И коначни елемент *acquis communautaire* који се тиче пољопривреде је ЕУ систем структуралних фондова, финансијских мера за рурални и регионални развој. ЕУ систем структуралних фондова се неће примењивати док Србија не постане члан ЕУ. Многе земље су већ имале корист од предпомоћи која је подељена кроз механизме сличне онима који се користе код структуралних фондова. Што пре Србија успостави ове механизме моћи ће да користи поменута средства, због чега је неопходно донети план подршке руралном развоју.

Модернизација пољопривреде у Србији

Технолошки развој механизације доноси континуирана унапређења у производњи и успехе у скоро свакој сфери економских делатности. Ово се одражава и у области пољопривреде на следећа три начина:

Прво, напредак у сектору механизације и агрохемикалија омогућава да човек може да обрађује велике површине или да узгаја већа стада стоке. На тај начин обезбеђује се да мањи број људи обрађује веће површине земљишта.

Друго, повећање продуктивности по хектару значи да развијене земље производе све веће количине хране, а популација им је све мања или се не мења. Ова комбинација повећане понуде и статичне потражње може само да обара цене упркос свим интервенцијама државе. Дугорочни је тренд пада цене пољопривредних производа. Ово значи да ће један произвођач моћи да се сам избори с великим поседом, и да ће морати да повећава своје газдинство да би обезбедио исти ниво зараде.

Треће, повећање продуктивности у непољопривредном сектору ће донети и повећање запослености у тим делатностима. Како у тој ситуацији задржати свој стил живота у селу? Типично наше мешовито газдинство величине од 3 до 5 хектара може да задовољи потребе породице за храном и да обезбеди мали вишак за продају на локалној пијаци. У прошлости то је обезбеђивало начин живота који се могао поредити са оним у граду, нарочито кад су основни сервис били увелико субвенционисани од стране државе. Међутим, овакав начин обраде земље више неће моћи да пружи приходе потребне за данашње потрошачко друштво или да задовољи повећане трошкове енергије - бензина и струје. Како се буде опорављао остали део наше економије, како зараде буду расле, тако ће земљорадња бити све мање и мање занимљива.

Пред пољопривредним произвођачем постоје три могућа избора.

Прво да настави да се бави пољопривредом на традиционалан начин, док ће буџет домаћинства допуњавати зарадама на неком другом послу. Ова опција је прилично заступљена и доживљава раст у заједници европских пољопривредника.

Друго, може да интензивира производњу и да се поводи захтевима тржишта за скупљим производима, као што су воће и поврће и тако да зарађује много већи доходак са исте површине.

Треће, он може да повећа своју земљишну површину и на тај начин да добија прихватљив доходак производећи основне производе као што су пшеница, млеко или говедина.

Опција да настави да живи на традиционалан начин и да се нада великој подршци од државе, је опција коју Србија данас не може себи да приушти. Како реалне цене пољопривредних производа буду падале, а стандард осталих делова друштва буде растао, овакав приступ би захтево све већи ниво субвенционисања, а то би био велики притисак на економију државе који је неприхватљив.

Западна друштва су користила пољопривредну стратегију да задрже неке аспекте традиционалне пољопривреде, али и поред тога у Европи опада број људи који раде у пољопривреди а величина просечне фарме се удвостучује сваких 25 година. У Србији је слична ситуација због чега ће Србија морати много брже да се прилагођава захтевима ЕУ.

Потешкоће изазване економским реформама и приватизацијом донеле су велике проблеме индустријском сектору, и много људи је отпуштено или дуго времена нису добијали плате. У таквим околностима, живот на селу, на фарми учинио се као атрактивна алтернатива, јер је гарантовао макар редовно снабдевање храном и огревом. Тако се десио повратак на село који је супротан оном тренду који се дешава у Европи. Међутим, како се привреда буде опорављала, стандард живота који пружа сеоско газдинство неће бити тако привлачан и опет ће, нарочито млади, напуштати села у потрази за бољим могућностима у граду.

Стратегија руралног развоја која се интензивно имплементира у ЕУ може да ублажи овај тренд и да смањи његове негативне ефекте.

У следећим годинама у Србији је у области пољопривреде реално очекивати да:

- 1) пољопривреда *може* да произведе више богатства него што то чини сад и на тај начин значајно допринесе опоравку и расту целокупне економије;
- 2) пољопривреда *може* да произведе безбедну и високо квалитетну храну, атрактивну за потрошаче у Србији и иностранству;
- 3) пољопривреда *може* да утиче на заштиту животне средине и има потенцијал да развије профитабилну туристичку понуду;
- 4) пољопривреда *може* да поднесе промене које су потребне да омогуће Србији да се придружи ЕУ и СТО, и она ће дефинитивно имати корист од тога;
- 5) пољопривреда *може* да буде краткорочни пуфер и помогне да се олакшају последице болне транзиције;

Међутим, пољопривреда *не може* да настави да запошљава број људи који је тренутно упослен, нити да им обезбеди прихватљив стандард живота на малој мешовитој фарми која преовлађује данас.

Будућност са којом ћемо се суочити је она с мање пољопривредника, већим газдинствима, производњом која је више специјализована и фокусирана на захтеве тржишта. Прави је изазов како најбоље управљати транзицијом, како направити равнотежу између економских сила брзе реконструкције пољопривреде насупрот економским и социјалним потребама оних људи чија се будућност више неће ослањати на земљорадњу.

Део решења лежи у развијању успешног тржишта земљишта и кредита, како би се олакшало повећање газдинства за неке, а давање фер цене за оне који одлуче да је распродају.

Други део решења је у обуци, образовању и саветима за пољопривреднике, као и у њиховом удруживању, како би се пољопривредници модернизовали и унапредили производњу, боље испунили захтеве тржишта и сустигли своје конкуренте у Европи.

Обнова економије Србије не зависи само од пољопривреде. Други сектори би требало да обезбеде посао за људе који морају да напусте пољопривреду, да одрже социјалну сигурност и обезбеде подршку остарелим пољопривредницима. То су питања која су ван ове Стратегије и под одговорношћу других министарстава. Пољопривреда не егзистира у вакуму, па ова стратегија представља базу која ће допринети унапређењу пољопривреде и села Србије.

I. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

1. Постојеће стање

(1) Због својих природних карактеристика земљишта, климе и водних ресурса Србија има велики потенцијал у пољопривредном сектору, који није у потпуности искоришћен. Уз адекватну аграрну политику, пољопривреда може дати значајан допринос економском развоју земље. Она је због своје повезаности и утицаја на остале секторе изузетно значајна за развој Србије, с обзиром на то да запошљава, директно или индиректно, велики број људи, учествује значајним делом у спољној трговини, обезбеђује прехранбену сигурност грађана, доприноси руралном развоју и еколошкој равнотежи.

(2) Пољопривреда у Србији суочава се са многим проблемима, који су, између осталог, резултат ограничења насталих у условима економског окружења и аграрне политике вођене после другог светског рата до распада СФРЈ, тешкоћа насталих у протеклих петнаестак година и тешкоћа у прилагођавању тржишној економији. Пољопривреда у Србији је оптерећена последицама централно планске привреде у делу власништва и коришћења земљишта. За развој је потребна политика која може утицати на повећање продуктивности путем реструктурирања и инвестиција, што подразумева јасна власничка права и формирање ефикасног тржишта земљишта, кредита и инпута.

(3) Често, промене успоравају политички разлози и притисак интересних група. Напредак пољопривреде је снажно повезан са напретком општих економских реформи, а нарочито са стопом демократичности и отворености политичког система.

(4) Недостатак јасних визија у сектору пољопривреде условио је и аграрну политику која представља наслеђе и наставак вођења политике из социјалистичког периода без значајнијих структурних промена. Већи део пољопривредног земљишта је у приватној својини која и даје највећи део пољопривредног производа. С друге стране, политика која се спроводи оријентисана је ка пружању помоћи и одржавању пољопривредног земљишта које је претходно било у друштвеној својини, уз истовремено, постепено усмеравање те политике ка највиталнијем делу – комерцијално оријентисаним пољопривредним произвођачима.

(5) Прелаз Србије на тржишну економију праћен је значајним развојем трговине. Процес отварања према свету, већ је имао за резултат крупне трговинске концесије које су омогућиле даље повећање трговинске размене. Процес се наставља потписивањем регионалних билатералних споразума о слободној трговини који су интегрални део овог процеса. Пријем Србије у чланство СТО убрзаће либерализацију трговине, што ће за резултат имати већи притисак конкуренције, али и могућност отварања нових тржишта. Управо због тога је важно да се Србија брзо прилагоди овим новим изазовима. Решење је у постизању ефикасног функционисања тржишта тако да о распоређивању средстава одлучује приватни сектор, а да улога државе буде у стварању окружења које ће олакшати тај процес.

(6) Пољопривреда у бруто националном доходу учествује са око 21%, запошљава више од 10% запослених, а у извозу учествује са 26%. Структура газдинства је врло неповољна са просечном величином газдинства од око 3ха, а само 5,5% произвођача од укупно 778.891 обрађује преко 10ха.

(7) Генерално гледано, тренутно, пољопривредни сектор у Србији није у стању да се укључи у равноправну утакмицу са конкуренцијом оличеном првенствено у земљама ЕУ. Такође, изузетно је тешко да се такмичи и са земљама из окружења услед нагомиланих проблема који се односе на следеће:

- робна размена за инпуте, већине пољопривредних производа, прикрива стварне трошкове и вредности производа, тако да пољопривредни произвођачи не добијају праве сигнале о ценама него се њихов потенцијални профит прелива другима;

- тржиште земљишта, које би требало да омогући прилагођавање у погледу величине земљишта као и ефикаснију структуру газдинстава, не функционише на задовољавајући начин. Разлози леже у застарелом регистру земљишта и катастарском систему, немогућности да се понуди на продају или у закуп земљиште државних пољопривредних газдинстава, недостатак дугорочног кредитирања за куповину земљишта, неуспешна примена закона за плаћање закупа, као и неизвеснот у ширем економском смислу која обесхрабрује дугорочно улагање;

- тржиште руралних кредита једва да постоји због општег недостатка кредитирања, недостатка ликвидности, знања и искуства у банкарском сектору за пољопривредне кредите, непостојања пољопривредне профитабилности, високог ризика, непостојања права над земљиштем које би могло да обезбеди јемство;

- приватизација је спора, са мало страних улагања, тако да држава још увек представља главног носиоца власништва у многим прерађивачким фабрикама и већини комбината. У другим привредама у транзицији страна улагања представљају основни вид оживљавања индустрије, што у Србији још није случај;

- тржишна инфраструктура, институције и организације се слабо развијају. Економичност производње је ниска, а такође недостају знања о функционисању тржишта и маркетингу производа. Производни учинак на многим газдинствима, веома је низак. Прерађивачки капацитети за разлику од произвођача немају проблема са малим капацитетима и уситњеном производњом, али често монополски положај и велики ниво субвенција кроз јефтине кредите и отписе дугова, чине да се одржава неефикасна производња;

- функционисање тржишта је ограничено мањкавом законском регулативом и непостојањем институционалног оквира, што нарочито отежава укључивање

комерцијалних породичних газдинстава у дистрибуцију пољопривредно прехранбених производа.

-институције које пружају подршку нису на адекватан начин технички, организационо и кадровски оспособљене.

2. Дефинисање стратешких циљева

(8) У садашњем тренутку не постоје званично дефинисани циљеви политике у Србији, који би били обухваћени Законом о пољопривреди. Зато је неопходно да се око ових циљева направи консензус свих заинтересованих и да се циљеви уграде у Закон о пољопривреди. Полазна тачка стратегије је дефинисање општих стратешких циљева за пољопривредни сектор. Општи стратешки циљеви пољопривреде Србије обухватају један економски, три социјална, два политичка и један еколошки и у том смислу потребно је:

-изградити одржив и ефикасан пољопривредни сектор који може да се такмичи на светском тржишту, доприносећи порасту националног дохотка;

-обезбедити храну која задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности;

-осигурати подршку животном стандарду за људе који зависе од пољопривреде а нису у стању да својим развојем прате економске реформе;

-осигурати подршку одрживом развоју села;

-сачувати животну средину од утицаја ефеката пољопривредне производње;

-припремити пољопривреду Србије за интеграцију у ЕУ;

-припремити политику домаће подршке и трговине у пољопривреди за правила СТО.

(9) Потреба за одређивањем стратешких праваца развоја настала је као резултат врло јасног дефинисања свих неопходних циљева. Показало се да је неопходно да се промене одвијају у три правца, и то:

-промена структуре (произвођача, власништва и институција) која обухвата земљишну реформу, институције у пољопривреди, приватизацију у пољопривреди и управљање шумским и водним ресурсима;

-развијање тржишта и његових механизма које обухвата: одговарајуће мере економске политике у тржишној економији, пољопривредна тржишта, политику цена и остале мере аграрне политике за подршку тржишту, као и тржиште кредита.

-развој села и очување средине обухвата: развој села и питања пољопривредног окружења.

(10) Стратегија садржи још 22 циља који ће бити изложени у даљем тексту по стратешким правцима и такође мноштво препорука и активности као могућих мера аграрне политике које би имале за циљ најефикасније остваривање зацртаних циљева.

(11) Препоруке су бројне и покривају широк низ акција које су сумиране у форми Акционог плана који је одштампан уз ову стратегију и чини њен саставни део. Чак и да постоји најбоља воља свих актера, не могу се све акције одмах предузети,

истовремено, због органичених ресурса и капацитета Министарства. Неке од акција Министарство може прихватити да предузме само, док ће за друге стручна помоћ из земље и иностранства бити неопходна. За реализацију ових акција потребно је направити детаљан програм и предлог пројекта који ће се уклапати у Стратегију. Нека питања захтевају велика средства и донеће корист само дугорочно посматрано. То није разлог да се чека са решавањем – трошкови због нечињења често су јакo велики.

(12) Развијање тржишта земљишта и кредита свакако да је приоритетни циљ, као и побољшање нивоа и проток техничких и економских савета пољопривредницима преко образовних, истраживачких и СС, као и развој тржишне инфраструктуре. С друге стране препознатљива су бројна питања за која треба брзо предузети акције, а које нису везане за средства него за политичку вољу. Те акције укључују спровођење одредби потписаних уговора, стварање транспарентне политике и прилагођавање тарифног режима конкурентнијој структури.

(13) Предложени циљеви не узимају, у потпуности, у обзир шире државне циљеве о интеграцији у међународну заједницу преко чланства у СТО или потписивање *SAA* са ЕУ, али су у складу са овим процесима. Потписивање оба уговора подразумеваће већу либерализацију трговине уз смањење спољне заштите. Стога је имплицитни циљ пољопривреде у Србији повећање конкурентности.

(14) Контрадикције између циљева и метода нису непознате у тржишним економијама. Циљ о ефикасности може бити, на пример, у несагласности са циљем у вези са заштитом животне средине. Стога је извесна недоследност неизбежна. Под условом да циљеви подржавају дугорочну визију, могу се помирити краткорочни сукоби између различитих циљева.

(15) Важно је, што пре, дати јасну визију о улози пољопривредног сектора у целокупном економском окружењу, а такође и оценити ефекте предстојећих циљева и мера на економски развој. Индустрија, појединци и компаније које врше улагања, желеће да дају свој допринос развоју ове визије, јер ће то одредити законски и економски оквир под којим ће се радити. Ово ће бити од круцијалног значаја за релативну профитабилност њихових предузећа и њихове одлуке о улагању.

(16) Овом стратегијом су предложени циљеви и мере аграрне политике које само одражавају главне одлуке које су већ донете на националном нивоу да би се Србија интегрисала у међународну заједницу, као и типичне циљеве за пољопривреду у тржишној економији. То није довољно. Мора се водити стална дискусија између свих који имају свој интерес у овом сектору: представника произвођача, агрокомбината, прерађивача, потрошача, пореских обвезника, одбора за заштиту животне средине, управљача ресурсима и других, и наравно, самог Министарства. Министарство има водећу улогу у јасном дефинисању и доследној имплементацији политике и презентовању визије за пољопривредни сектор.

(17) Министарство треба да формулише различите мере аграрне политике за остваривање зацртаних циљева. Ове мере треба да буду пажљиво планиране и одговорно евалуиране. Министарство, зато, треба да пропреми Предлог националног програма за пољопривреду који садржи циљеве, мере, рокове извршења, износ потребних средстава за спровођење појединачних мера и очекиване резултате. Доношење Националног програма треба да буде и законска обавеза која би била садржана у Закону о пољопривреди.

II. МЕРЕ ЕКОНОМСКЕ ПОЛИТИКЕ И СЛОБОДНО ТРЖИШТЕ

(18) На ефикасно и рационално коришћење ресурса у пољопривреди може да се утиче мерама економске политике или путем тржишног механизма. Важно питање је који однос између ове две могућности обезбеђује највећу добробит друштву. Под условом да су извесни захтеви задовољени, понуда приватних роба и услуга најчешће се најефикасније обавља кроз тржишни систем. “Извесне услове”, међутим, треба да обезбеди држава. Поред тога, држава игра важну улогу у пружању оних услуга које тржиште неће обезбедити.

(19) Тржиште ће функционисати ефикасно када постоји поверење да ће размена бити корисна за учеснике. Поверење подразумева да се понашање учесника и тржишно окружење у великој мери могу предвидети. Предвидљивост може, делом, бити заснована на обичајима и традицији али у модерној тржишној економији она захтева да се одреди правилима. Држава је одговорна за успостављање правила у овој области, као и за обезбеђивање услова за њихову примену. Ова правила се односе на област безбедности приватне својине, слободу уговарања, правног положаја корпорација и на заштиту конкуренције. Без успостављања правила у наведеним областима не може ефикасно да функционише.

(20) Посебну активност држава мора да усмери на отклањање недостатка тржишта у делу који се односи на јавна добра и услуге, као и на екстерне ефекте.

(21) Одговорност за обезбеђење јавних добара и услуга које тржиште не може да обезбеди – или их не може обезбедити у друштвено оптималним количинама – зато што снабдевачи тржишта не могу да наплате ове услуге од корисника, сноси држава. Ова јавна добра односе се на тржишне информације, образовање, инфраструктуру, законски систем као и политичко окружење, а све то ствара већу сигурност и смањује неизвесност. Овде се прави разлика између “обезбеђења услуге” и финансирања. Нема разлога да се нека јавна добра не би могла финансирати од стране корисника, а не од пореских обвезника ако се корисници лако могу одредити и ако је административно, економски и друштвено прихватљиво да се наплата врши од њих.

(22) Држава такође има одговорност за превазилажење екстерних ефеката. Најчешћи пример јесте загађеност, било ваздуха или воде, бука, или просто одбачени отпад. Прописи или порези (плус образовање) јесу средства које држава има на располагању да смањи ове појаве на прихватљиви ниво.

(23) Активности везане за мере економске политике могу да се групишу у тржишне и нетржишне. Нетржишне активности предузимају различите институције, од којих је главна институција Министарство. Ове институције имају кључну улогу у обезбеђивању правилног тржишног окружења за пољопривреднике, испоручиоце инпута, прерађиваче и потрошаче док тип, количина инпута и производа, производна метода и управљање су одлуке приватних фирми.

(24) Додатне активности државе, односе се на активности које су специфичне за прелазни период са планске на тржишну економију, а које се односе на приватизацију, развој институција одговорних за регистрацију земљишта и разграничење јавног и приватног у водопривреди. Додатне активности државе у

прелазном периоду су активности везане за развој кредитног тржишта и унапређења трговине пољопривредним производима. Обе ове функције тржишта захтевају одређене активности државе да би се убрзао њихов развој.

(25) Дугорочне активности Министарства обухватају област контроле болести, безбедности хране, заштите средине, добробити животиња, руралног развоју и развоја аграрне политике. С обзиром да је улога институција битна за развој пољопривредног сектора, пажњу би требало посветити побољшању њихове ефикасности. У погледу надлежности Министарства потребно је у закону којим ће се уредити област пољопривреде, прецизно дефинисати надлежности Министарства у смислу обезбеђивања услова за његово деловање са циљем подстицања, развоја и контроле пољопривредног сектора.

Такође је потребно створити услове да Министарство и друге институције које обезбеђују услове за развој пољопривредног сектора имају адекватне услове за рад.

(26) Субвенције у пољопривреди преносе се из других сектора. Било које субвенције номинално повећавају пољопривредни производ и профитабилност, али не повећавају национални доходак. Напротив, оне га умањују јер се подстиче коришћење ресурса у мање профитабилне активности. Ово не значи да држава не би требало да обезбеди субвенције да би се постигло одређено социјално прилагођавање или остварили циљеви које тржиште може да игнорише. Таква интервенција је легитимна и важна, међутим држава не би требало да умањи улогу тржишта одређивањем који сектори треба да буду конкурентни а који не или обезбеђивањем на континуалној основи много већег нивоа субвенција једном под-сектору у односу на други. Улога државе би требало да буде усмерена на отклањање могућих узрока неефикасности.

(27) У периоду пре демократских промена Србија је примењивала високу и нетранспарентну царинску заштиту, која се огледала кроз дозволе, квоте, прелевмане. У склопу предстојећих промена који очекују Србију, прикључење СТО и ЕУ, биће неопходно смањивати ниво царинске заштите чиме ће додатно бити угрожена у многим областима неконкурентна домаћа производња. Због тога ће бити неопходно прилагодити нивое подршке дозвољеним мерама који се првенствено огледају у домаћој подршци производњи за шта ће бити потребно обезбедити средства у аграрном буџету.

Потребно је субвенције користити првенствено ради отклањања неефикасности тржишта пошто оне повећавају благостање примаоца али умањују национални доходак. Домаћа подршка би требало да буде окренута првенствено институционалним мерама са циљем унапређења структуре, газдинства, земљишта, предузећа, водопривреде, институција, тржишта и тржишних механизма и руралног развоја.

Аграрни буџет би требало да буде довољан да може да елиминише узроке неефикасности у пољопривредном сектору и да не буде кочница процесу прикључења у ЕУ.

III. ПОЉОПРИВРЕДНА СТРУКТУРА

1. Структура газдинста

(28) Пољопривредни сектор у Србији карактерише двојна структура. Газдинства се могу поделити на:

- велике корпоративне фарме, са 15% укупно обрадиве површине (0.8 милиона хектара), које обухватају Агрокомбинате¹ и пољопривредне задруге;

- породична газдинства, са 85% укупно обрадиве површине (3.6 милиона хектара). Она се могу прилично произвољно поделити на “газдинства за сопствену производњу” и “приватна комерцијална газдинства”.

(29) Корпоративне фарме јесу важни добављачи пољопривредних производа тржишту, упркос њиховом малом уделу у укупном пољопривредном земљишту. Оне су доминирајући снабдевачи свињског меса и јаја и деле тржиште приближно подједнако са породичним газдинствима када су у питању ратарске културе, говеђе и овчије месо, као и винско грозђе. Приватни сектор доминира у снабдевању тржишта воћем, поврћем и млеком.

Агрокомбинати

(30) Агрокомбинати су почели да се формирају од 1953. године када је држава конфисковала или на други начин стекла земљу. Они се конституишу као “друштвена предузећа”. Неки од њих су временом додатно купили земљу. Званична статистика бележи да је 2000. године било 411 пољопривредних агрокомбината, просечне величине од 1.600 хектара. Међу њима има и оних са више од 10.000 хектара. Агрокомбинати су укупно обрађивали око 650.000 хектара што представља 15% од укупно обрадивог земљишта. Ипак, део ове земље су користили приватни пољопривредници тако да површина коју су обрађивали агрокомбинати износи приближно 500.000 хектара, или 12% укупне обрадиве површине.

(31) Као део процеса транзиције, сви агрокомбинати треба да се приватизују, а конфисковано земљиште треба да се врати првобитним власницима или њиховим наследницима. Међутим, овај процес тече споро. Разлози су бројни, укључујући и отпор институција као и тешкоће у разјашњавању оригиналног власништва над земљом. Већина агрокомбината до сада је прошла кроз прелиминарну фазу приватизације током које су се трансформисали у акционарска “мешовита предузећа”, при чему је држава и даље остала већински власник акција.

(32) Агрокомбинати су били делотворна, велика државна предузећа када је на токове производа пресудан утицај имала држава, а не тржиште. У условима тржишне економије многи од њих имају проблеме управљања, недостатка инвестиција и прекобројне радне снаге. Исти проблеми присутни су у скоро свим државним и друштвеним предузећима. Заједнички именоване агрокомбината и осталих предузећа јесте болна али неминовна трансформација у конкурентна профитабилна приватна предузећа. Постоји отпор према разбијању ових великих организација. Комбинати су, генерално, знатно већи него већина комерцијалних фарми у западној Европи – чак до

¹ Постоји несклад у терминологији. Често се агрокомбинатима сматрају структуре великих производно повезанх предузећа, које су се у већини случајева разјединили и постали самосталне јединице или пољопривредна предузећа. Сходно томе, агрокомбинати у овом смислу обухватају обе структуре и пољопривредна предузећа и агрокомбинате који су остали као целина.

тачке неекономичности – тако да ће за успешну транзицију вероватно бити потребно стварање мањих јединица којима је лакше управљати и које су флексибилније према променама тржишта.

(33) Постоји веровање да су велика предузећа основана у време социјализма неопходна ради конкурентских услова тржишне економије, јер једино она имају довољно велике количине производа да би била тржишно орјентисана. Али, конкурентност је бар у истој мери повезана са управљањем колико и са величином. Мала је вероватноћа да ће ова предузећа задржати своју садашњу величину (било да се мери величином земље или радном снагом) када се изврши приватизација у условима тржишне економије. Супротно томе, у ЕУ пажња је усмерена ка пружању подршке породичним фармама. Ова предузећа или фарме, мада знатно мања по величини своје производње, у поређењу са агрокомбинатима, показала су се као веома ефикасна.

(34) Агрокомбинати који у себи обухватају разна предузећа, прерадне капацитете и велике површине доминантног друштвеног земљишта, велики број радника и који својом структуром и улогом имају важну улогу у руралном и економском развоју средине² захтевају посебан третман реструктурирања пре него што се као целина или њихови делови понуде на тендерску приватизацију.

Пољопривредне задруге

(35) Србија има дугу традицију задружне производње, која је почела у другој половини 19. века. Пољопривредне задруге у њиховом садашњем облику настале су из државне колективизације у периоду од 1948-54. Оне су прошле кроз процесе ликвидација (1953), оснивања нових задруга (1954-1958), присилних интеграција (1972-1976) и дезинтеграција (1990) и процес оснивања нових задруга после 1990. године. При крају 1954. године задруге само у Војводини су имале 10.438ха пољопривредног земљишта које задругари нису повукли из задруга (државна својина) а задруге су у периоду 1962-1968 године у Војводини стекле пословањем односно купиле 192.245ха пољопривредног земљишта (задружна својина) које је, због примене ЗУР-а без накнаде (присилним интеграцијама) пренето на раније општинске комбинате (сада друштвена предузећа) и уписано, у државне евиденције, као друштвена својина које по Закону о задругама треба да се врате задругарима.

(36) Због структуре газдинства удруживање произвођача се намеће као императив. Међутим, задругарство је често злоупотребљавано како од стране «државних задруга» које не омогућавају да произвођачи у потпуности управљају и контролишу рад задруге, а које имају велики пасивни капитал, тако и од стране «приватних задруга» које само користе име задруге, а у ствари су приватне компаније, у којима произвођачи немају никакав утицај. Овакво стање је неодрживо, нарочито услед чињенице да ови типови задруга представљају велику већину од свих задруга, јер се у оба случаја идеја задругарства уништава. У последње време почињу да се оснивају задруге модерног типа у којима произвођачи учествују у потпуности у одлучивању и где су спремни да заједно прихвате ризик освајања нових тржишта. Међутим, ове задруге још нису спремне да преузму значајнију улогу у развоју тржишта.

² Постоје неколико организационих јединица овог типа међу којима се истичу Пољопривредни комбинат Београд – ПКБ и ПИК Бечеј.

(37) Неке од пољопривредних задруга поседују своје прерађивачке, а нарочито складишне капацитете. Већином су то «државне задруге» које управљају њима на исти начин као агрокомбинати.

(38) Процес транзиције захтева да пољопривредне задруге врате насилно одузету земљу оригиналним власницима или њиховим наследницима као и да се земљиште одузето од задругара врати на управљање задругама. Овај посао у одређеној мери је завршен. Неке пољопривредне задруге су се распале, али већина је наставила да живи на пољопривредном земљишту које припада њеним члановима као и на земљи коју су купили током година. Не постоји законски императив за даљи процес реструктуирања, мада постоји потреба да се у пољопривредне задруге и њихово окриље, као и Задружне савезе уведе модерније законодавство и да се осавремени њихов начин рада.

(39) Мада обично нису тако велике као агрокомбинати, пољопривредне задруге имају исте проблеме везане за управљање, мањак инвестиција и вишак радне снаге, и суочавају се са сличним изазовима на путу ка профитабилности. С обзиром да се пољопривредне задруге претежно налазе у рукама запослених, проблем вишка радне снаге биће нарочито тежак за решавање.

Породична газдинства која прозводе за своје потребе

(40) Постоји око 700.000 газдинстава са мање од 10 хектара земље. Већина од њих поседује мање од пет хектара земљишта и она је обично подељена у бројне мале одвојене парцеле. Због њихове мале величине, већи део ових газдинстава производи за потребе сопственог домаћинства или продаје само мали део свог производа. Међутим, ове сеоске породице су веома прехранбено зависне од своје пољопривредне производње иако често имају и непољопривредних извора прихода.

Породична комерцијална газдинства

(41) У оквиру приватног пољопривредног сектора могуће је уочити растућу групу комерцијалних газдинстава која првенствено производе за тржиште. Међу овим произвођачима издвајају се две групе: прву групу чине они који поседују веће површине земље и који су претежно орјентисани на ратарску производњу; другу групу чине газдинства са неколико хектара посвећених висококвалитетној производњи воћа и поврћа.

(42) Породична газдинства чине главни ток пољопривредне производње у западној Европи. Ако се Србија буде развијала сличним путем, може се очекивати да ће се ова група произвођача развити на рачун преноса земље од малих газдинстава која производе само за себе, односно од агрокомбината. Држава треба да мерама аграрне политике стимулише овај процес у оба смера на рачун малих газдинстава и на рачун агрокомбината.

Из изнетог произлази да је у наредном периоду потребно стимулисати процес повећања броја породичних комерцијалних газдинства на рачун агрокомбината и породичних газдинстава која производе за сопствене потребе.

2. Унапређење структуре газдинства

(43) Најважнији задатак аграрне политике је изградња ефикасног пољопривредног сектора способног за такмичење на светском тржишту, што директно води повећању конкурентности производње. Са постојећом просечном величином газдинства само мали број пољопривредних газдинстава има предуслове који ће гарантовати да могу бити конкурентни, па се стварање структуре комерцијалних газдинстава која ће одговарати потребама модерне тржишне економије намеће као приоритетни стратешки циљ.

Тржиште само треба да одреди своју структуру, а држава треба да је ту да помогне да се таква промена оствари.

Неопходно је створити структуру комерцијалних газдинстава која ће одговарати потребама модерне тржишне економије, као и размотрити све могућности које воде ка укрупњавању породичних комерцијалних газдинства и мерама аграрне политике стимулисати овај процес.

(44) Србија се већ налази у процесу повећања продуктивности, промене структуре ка укрупњавању газдинства и процесима либерализације пољопривредне трговине. За многе произвођаче је тешко да прате ове промене и зато је неопходно раздвајање и припрема различитих програма аграрне и социјалне политике за комерцијална и некомерцијална газдинства.

Према томе, потребно је дефинисати различите мере аграрне и социјалне политике за комерцијална и некомерцијална пољопривредна газдинства.

(45) У протеклих педесет година, а то је карактеристично и за период после демократских промена 2001. године држава је већу пажњу посвећивала корпоративним фармама што се огледало кроз лакши приступ кредитима, саветодавној служби, субвенцијама и коришћењу државног земљишта. У околностима орјентације ка тржишној економији и руралном развоју, комерцијална породична газдинства су се у западној Европи и земљама у транзицији показала као најоптималнија, виталнија и комерцијално најпрофитабилнија група и у исто време група која је најзаинтересованија за развој заједнице. Зато, највећа пажња треба да буде усмерена ка комерцијалним породичним газдинствима у том смислу што приоритет треба дати развоју породичних комерцијалних газдинстава, као и побољшању старосне и образовне структуре произвођача. У овој групи лежи огроман потенцијал, нарочито међу младим, едукованим произвођачима у руралним срединама. Овај потенцијал је неопходно препознати и омогућити му несметан развој кроз унапређење сервиса, приступа инпутима и финансијама, орјентацији саветодавне службе ка њима, прилагођеном систему образовања, олакшаном удруживању у произвођачке и тржишне групе.

(46) Србија има изузетно хетерогене услове за пољопривредну производњу. Од изузетно повољних до изузетно неповољних, па се самим тим и произвођачи налазе у различитим условима. Узимајући у обзир потребу за равномерним регионалним развојем потребно је одредити веће нивое подршке и формулисање специфичних програма у подручјима са тежим условима пољопривредног привређивања.

3. Прерађивачке структуре

(47) У структури производње прерађивачка индустрија је изузетно важна за Србију, јер та индустрија учествује са четвртином у креирању националног бруто производа и у укупној запослености. Због постојећих капацитета представља значајан потенцијал али у исто време и приличан проблем због постојећих дугова, лошег управљања и осталих проблема који су се јавили у последњој деценији.

(48) Генерално прерађивачке капацитете можемо поделити на: примарну прераду и чување пољопривредних производа, прераду сточарских производа и прераду рибе (млинови, силоси, кланице, хладњаче, шећеране, уљаре, сушионице), као и производњу прехрамбених производа за широку потрошњу.

(49) Приоритетни циљ у прерађивачкој индустрији представља повећање потрошње што се може постићи: повећањем домаће потрошње - услед снижавања цене коштања као резултата повећања продуктивности или/и повећања куповне моћи домаћег становништва; проналажењем нових иностраних тржишта. У том циљу потребно је дефинисати будуће правце развоја прерађивачког сектора појединачно по гранама.

(50) Многи од агрокомбината имају сопствене прерађивачке капацитете и сопствене трговачке активности. Постоји приближно 220 друштвених предузећа чији је главни посао прерада хране а не производња; они се, такође могу назвати агрокомбинати и пролазе кроз сличан пут приватизације.

(51) Неке од пољопривредних задруга такође поседују прерађивачке капацитете као агрокомбинати. Поред тога што су конституисане као задруге, оне раде као предузећа која имају сопствени циљ и не могу се генерално сматрати представницима интереса пољопривредника чије производе прерађују и износе на тржиште.

(52) Пољопривредници често сами обављају прераду основних производа своје делатности. Прерада чини клање животиња на фарми, производњу кобасица, сира, ракије и слично. Њихови производи се могу продавати на различите начине: продаја пријатељима и суседима; продаја на зеленим пијацама, или трговцима; продаја прерађивачким или трговачким компанијама. Оваква прерада и продаја пољопривредних производа, мада се тешко може квантитативно одредити, чини значајан допринос националној потрошњи хране и представља претежни вид продаје за одређене производе. Уређење ове материје представља један од већих изазова за политику развоја јер производи често не одговарају хигијенским стандардима ЕУ, а имају изузетно значајан удео у снабдевању земље храном. Стога прераду производа је неопходно усмеравати у оне токове којим ће се обезбедити стандарде ЕУ.

3.1 Вишак производних капацитета у сектору прераде

(53) Србија има, очигледан, вишак производних капацитета у већини сектора. Кланични сектор, на пример, ради са 40% капацитета а постоји вишак капацитета и у млинарском и млекарском сектору. Велики део капацитета наслеђен је из социјалистичког периода када се тежило остварењу високог нивоа производње, а циљ није била профитабилност. Део тих капацитета се не може користити јер је технички застарео. Увођење стандарда ЕУ у процесе производње хране још ће повећати степен ове застарелости. На крају, чак и прерађивачке линије које најбоље послују не постижу искоришћеност капацитета од 100%.

(54) Вишак капацитета у прерађивачкој грани је политички проблем. Централно политичко и социјално питање је запосленост фабричких радника, док опрема и цена коштања прераде је бивши трошак. Реструктуирањем могу да се створе конкурентне компаније, али краткорочна политичка цена често се сматра превисоком. Последица овог стања се одражава и на садашњи аспект приватизације којим се одговорност за одржавање нивоа запослености преноси на нове власнике. Предузећа не могу да пређу на брзу стазу приватизације са таквим хендикепом.

(55) Реструктуирање се може одложити, међутим што дуже траје одлагање то ће мање бити страних улагања, а већа економска цена одупирања је неизбежна. Развијена политика социјалног и регионалног развоја могла би олакшати транзицију.

Имајући у виду да одлагање реструктуирања прерађивачког сектора повећава економске трошкове тај процес треба убрзати а социјалне проблеме решавати кроз облике социјалне политике.

4. Тржиште земљиштем

(56) Важни предуслови за развој пољопривреде у тржишној економији јесу сигурна права закупа земљишта и добро функционисање тржишта земљишта. Сигурно право на земљиште било да је у питању власник или закупац мотив је за улагање и побољшање продуктивности земљишта што је у функцији користи из таквог улагања. Тржиште које добро функционише, како по питању продаје, тако и по питању закупа земљишта, олакшава расподелу земљишта од мање продуктивних ка продуктивнијим пољопривредницима. Резултат изграђеног тржишта земљишта је продуктивнија структура газдинстава и постојање већих и боље консолидованих приватних фарми.

(57) Србија има велике проблеме у односу на оба ова услова. Иако је већи део земљишта у приватном власништву, постоји значајан део земљишта чији је статус споран или у најбољем случају нејасан. То је земљиште које користе пољопривредна предузећа и земљорадничке задруге. Део земљишта које користе задруге и пољопривредна предузећа државно је власништво и у будућности делом ће се вратити старим власницима³, а делом ће остати државно. Међутим, очигледно да неким пољопривредним предузећима одговара да се задржи тренутно стање и да не дође до разграничења власништва над земљиштем, тако да они могу да наставе да га користе, и то обично, без плаћања закупнине која би по закону припала држави, а касније и појединцима.

(58) Непостојање јасних власничких права, за знатан део земљишта, представља препреку за развој земљишног тржишта. Међутим, ово није једини разлог за његову неефикасност. Систем регистрације земљишта није ажуриран и врше се напори да се информације обједине у један регистар. Власништво над земљиштем није било обавезно регистровати зато што није постојао законски или

³ Враћање земљишта које је национализовано или конфисковано је у разматрању. Постоји бојазан од разбијања великих целина пољопривредног земљишта у мале неекономичне парцеле ако би дошло до враћања земљишта њеним ранијим власницима. Велики део земљишта које је враћено по основу ПЗФ-а је продато, издаје се у закуп или се не обрађује. Постојећа пољопривредна предузећа изгубиће приступ земљишту коју су обрађивали у последњих 50 година.

економски императив. Величина газдинства била је ограничена тако да је регистрација могла имати за резултат конфискацију. Када држање максимума није био проблем, још увек, су постојале таксе за регистрацију.

(59) Укидање правила о држању максимума земљишта отклонило је једну баријеру ка успешном тржишту земљишта. Међутим још увек постоји законска потреба да се региструје власништво тако да је тржиште делом нефункционално због трошкова, а у неким случајевима и немогућности да се докаже власништво.

(60) Постоји такође, генерално, низак степен понуде и потражње земљишта. Понуда је слаба због неизвесне економске ситуације. У таквој економији земљиште се често види као поуздан извор средстава за живот када су други извори прихода неизвесни. Томе иде у прилог и врло низак порез, па са те стране не постоји притисак за продају. На страни потражње, постоји – поред неизвесности у вези са будућом профитабилношћу земљишта и каматним стопама – тешкоћа у финансирању ове трансакције. Банке не дају кредите за куповину земљишта јер се земљиште види као лоша гаранција, а могуће и пољопривреда као ризичан посао.

4.1 Тржиште закупа

(61) Продаја земљишта представља једно, а закуп земљишта друго тржиште. Једно не мора бити супериорно другом, под условом да законодавство обезбеђује ниво сигурности потребне да подстакне ефикасно улагање. Власници земљишта се пре опредељују за рентирање земљишта зато што оно подразумева ниже трошкове трансакције и зато што није трајно. Потенцијални корисници земљишта се пре одлучују на закуп, ако је висок степен неизвесности улагања у пољопривредну производњу. Промене у коришћењу и управљању земљиштем морају бити брзе. Неопходно је због тога да се јасно законски регулишу односи између закуподаваца и закупопримаца. У случају спора нужно је независно посредовање.

(62) Тржиште закупа тренутно је активније у Србији, него тржиште продаје. Последица овог односа је у томе што су закупи најчешће краткорочни и не охрабрују средњорочно улагање у земљиште нити развој земљишне инфраструктуре. Србији очигледно недостаје одговарајући законски оквир који би регулисао ову област. Постојао је релативно висок порез за закуп (20% од вредности закупа) који је обесхрабривао званичну регистрацију закупа тако да ни једна страна није имала чак ни ту малу заштиту⁴. Несигурна власничка права и порез на закуп имају за резултат да многи послови закупа нису званично пријављени. Закуп је зато много чешћи између оних који се познају и верују један другоме. Тржиште очигледно не успева да доведе у пословни однос оне који немају личне контакте и оне који желе дугорочни аранжман.

(63) Тржиште закупа такође је неконкурентно када је у питању државно земљиште. Агрокомбинати и земљорадничке задруге не плаћају закуп што има за последицу да се државни буџет лишава прихода и што потенцијално много ефикаснији корисник земљишта не добија могућност да користи то земљиште. Неплаћање ренте представља још један вид субвенције корпоративним газдинствима.

(64) Све је то довело до лошег функционисања тржишта земљишта, где сада постоји потреба, због великог броја малих уситњених газдинстава и промена у власништву агрокомбината, да се створи динамично тржиште које ће бити у стању да

⁴ Порез на закуп земљишта је смањен крајем 2004. године.

омогући консолидацију, повећање газдинстава и брзи прелазак на други облик коришћења, без обзира да ли је у питању земљиште у власништву или у закупу.

Да би се обезбедила ефикасна употреба пољопривредног земљишта кроз успостављање функционисања пољопривредног земљишног тржишта (продаја, куповина и закуп), неопходно је :

-побољшати и убрзати систем укњижбе пољопривредног земљишта.

-укинути или смањити порез на закуп земљишта.

-повећати порез власницима који не обрађују пољопривредно земљиште.

-смањити порез на пренос апсолутних права када се ради о куповини пољопривредног земљишта.

4.2. Агенција за пољопривредно земљиште

(65) Завршетак процеса трансформације земљишта које је у друштвеном власништву и његов прелазак у државно и приватно власништво представља приоритет. Садашњи корисници овог земљишта треба да добију одређени крајњи рок до када треба да доставе потпуну документацију о пореклу земљишта⁵.

(66) Неизвршавање обавезе из тачке (65) требало би новчано кажњавати. Казна би се обрачунавала на основу тржишне вредности закупнине и обнављала у одређеним интервалима или би се земљиште проглашавало државним и тиме могло да се изда у закуп. После достављања доказа да земљиште није државно и истека закупа земљиште би се вратило предузећу.

(67) Агенција за пољопривредно земљиште коју би, у складу са законом којим се уређује област пољопривреде, требало да оснује Влада, чији би основни задатак био да буде одговорна за управљање свим пољопривредним земљиштем чије је власништво државно или власништво није утврђено, укључујући и сво сеоско и шумско земљиште које је сада у надлежности РДИ.

(68) У Агенцији за пољопривредно земљиште требало би да се води централни регистар пољопривредног и шумског земљишта (катастар земљишта у државној својини за намене пољопривреде и шумарства), обављали послови за отуђења, арондације и замене, најмање у смислу овлашћења за припрему предлога аката за РДИ. Ово обједињавање је важно због тесне повезаности шумског и пољопривредног земљишта, посебно у брдским и планинским подручјима и чињенице да садашње стање у катастру не одговара стању на терену односно да су многе површине које се воде као пољопривредне сада шумске и обратно. Са друге стране основна логика сврставања шума у Министарство је заједничко коришћење простора. Ова агенција би била задужена и за давање сагласности за промене намене земљишта из пољопривредног у шумско, односно пошумљавање напуштених пољопривредних парцела лошијих категорија.

Према томе, неопходно је ради обезбеђивања услова за јединствено управљање свим пољопривредним и шумским земљиштем које је власништво државе

⁵ Већ је дато довољно времена. Овај процес почео је 1992. године и очекивало се да ће се завршити до краја 1997. године

или чије власништво није доказано, основати Агенцију за пољопривредно земљиште, која би била надлежна за управљање тим земљиштем.

(69) Постоје бројни прописи о начину на који неразграничено земљиште може да се користи док се не утврди његово власништво, али они се или избегавају, или не спроводе. Проблем је ниска цена по којој се врши пренос земљишта различитим корисницима било привремено или трајно. Агенција за пољопривредно земљиште би требало да уведе систем на основу кога ће, почев од крајњег рока за достављање докумената о власништву, сви корисници морати да плаћају тржишну закупнину за земљиште с тим што ће ова закупнина моћи да се рефундира ако се докаже да корисник поседује земљу. Ово ће охрабрити кориснике да што пре разјасне свој статус по питању земљишта тако да могу да престану да плаћају закупнину. Приход од закупнине државног земљишта треба да се распоређује између државног буџета и буџета локалне самоуправе уз обавезу да сва наплаћена средства буду у функцији унапређења земљишта кроз програме консолидације и мелиоративне радове. Агенција за пољопривредно земљиште би требало да буде дотирана једном годишње из државног буџета или од закупнина за земљиште.

Прикупљена средства од закупа државног земљишта тебало би наменски користити за унапређење земљишта.

(70) Пошто се установи власништво над земљиштем, следећи корак је да се обезбеди да се то земљиште ефикасно користи. У случају приватног земљишта постоји могућност да се оно врати својим првобитним власницима или њиховим наследницима, или да се створе одрживи блокови земљишта и да се продају путем тендера. Накнада власницима би се исплаћивала из те продаје. Обе опције остављају могућност да постојећи корисници наставе да користе земљиште, али је не гарантују. Враћањем земљишта првобитним власницима или њиховим наследницима, врло је вероватно, да ће већи део тог земљишта бити продат или дат у закуп јер власници неће имати ни знање ни искуство да га користе. Исто искуство имају и друге земље. Управо из тих разлога, тржиште ће обезбедити да земљиште припадне онима који ће га користити на најпрофитабилнији начин, што ће се догодити у случају ако се створе парцеле и дају на аукцију.

(71) Питање побољшања или погоршања стања земљишта од момента конфискације, захтева одговарајуће решење, у том смислу што сваки случај треба да се одреди и процени појединачно, а висину накнаде власницима треба прилагодити постојећем побољшању или погоршању стања земљишта.

То значи да у наредном периоду треба предузимати одговарајуће мере ради подстицања уређења пољопривредног земљишта.

(72) Нејасан статус власништва не би требало да постане сметња за улагање. Док Агенција за пољопривредно земљиште решава власништво над земљиштем корисник би требало да има могућност да улаже у њега на основу одобрења такве инвестиције од стране Агенције за пољопривредно земљиште. Ово одобрење укључило би и спецификацију компензационе формуле ако корисник буде морао да врати земљиште када се утврди њено власништво.

Агенција за пољопривредно земљиште требало би:

- да буде финансирана на основу годишње дотације из буџета или прихода од земљишта (закуп, продаја државног земљишта, промене намене пољопривредног земљишта и других извора);

- да наплаћује и примењује закупнине за сво земљиште које је у њеној надлежности;
- управља земљиштем као да је власник.

4.3. Дугорочни кредити за куповину земљишта

(73) Због недостатка кредитног тржишта, што представља проблем који се вероватно неће решити у наредних неколико година, процес надметања за земљиште тешко може бити такмичарски. Процес надметања угрожен је и недостатком средстава уколико је већи земљишни блок предвиђен за продају. Неопходно је, дакле, успостављање дугорочне хипотекарне шеме преко комерцијалног банкарског сектора. Да би се обезбедила потребна средства држава треба да оснује хипотекарну корпорацију која ће прикупљати средства путем издавања средњорочних обвезница које би се поново позајмљивале за куповину земље на дугорочној основи.

Дугорочни кредит за куповину државног и другог земљишта може се обезбедити оснивањем пољопривредне хипотекарне корпорације са капиталном основом изведеном из продаје средњорочних корпорацијских обвезница.

4.4. Државно земљиште

(74) Државно земљиште, које је утврдила и доказала Агенција за пољопривредно земљиште, може се у блоковима давати у закуп на основу програма коришћења пољопривредног земљишта које би предлагала локална самоуправа, уз доношење законске регулативе која би регулисала дужину закупа и услове за издавање у закуп. Закупопримац земљишта био би одређен тендером. Почетак реализације продаје државног земљишта би требало да зависи од завршетка реституције и расположивости дугорочних кредита.

Из тих разлога приоритет у коришћењу државног земљишта треба дати породичним комерцијалним газдинствима.

Државно земљиште би требало поделити у индивидуалне блокове прихватљиве величине који ће се рентирати, а касније продавати путем тендера након реституције и ако постоји могућност дугорочних кредита. До успостављања тржишта дугорочних кредита земљиште давати у закуп путем тендера.

Неопходно је донети Закон о земљишту, који ће обухватити, поред осталог, и закуп земљишта, увести закупнину за сво државно пољопривредно земљиште и утврдити основ за коришћење државног пољопривредног земљишта.

4.5. Консолидација газдинстава

(75) Помоћ у земљишним трансакцијама да би се остварила консолидација газдинстава неће бити од користи ако други закони непрестано угрожавају овај процес. Закон о наслеђивању садржи одредбе сличне закону о наслеђивању у многим Европским земљама. Закон обухвата суб-поделу имовине између наследника, укључујући и земљу, када власник умре без тестаментa и право власника да остави своју имовину једном или већем броју наследника. Србија, међутим, има проблем јер субподелом приватног газдинства, које је већ уситњено, настаје газдинство са

поседом испод прихватљивог минимума за производњу. Даље уситњавање повећава број малих ситних газдинстава и осуђује већи део српске пољопривреде на сталну неконкурентност.

(76) Да би се зауставила даља подела земљишних парцела које чине једно индивидуално газдинство, требало би предложити измене Закона о наслеђивању. Могла би се размотрити опција да се укључи одредба којом се тражи одобрење од Агенције за пољопривредно земљиште за даљу поделу земљишних парцела. Подела би била у складу са одређеним, унапред јасно дефинисаним критеријумима, заснованим на величини, квалитету, типу обраде земљишта и сл. Критеријуме би утврдила Агенција за пољопривредно земљиште. Корисници би могли да реше насталу ситуацију заједничким споразумом или продајом, ако се дозвола за даљу поделу одбије.

(77) Постоји, такође, проблем старих ситних пољопривредника који живе на малим парцелама. Треба размотрити начине за подстицање трансфера оваквог земљишта на суседне пољопривреднике који су више комерцијални, можда, кроз условно плаћање прихода.

(78) Постојећи програм консолидације газдинстава би требало поново размотрити и отклонити садашње слабости. Нова организациона структура треба да се усредреди на указивање пољопривредним заједницама о користима које се могу добити од консолидације земљишта. Потребно је усвојити прилаз иницијативама за консолидацију које би долазиле од самих пољопривредника и донети програм консолидације земљишта.

(79) Будући програми консолидације земљишта треба да укључе и Агенцију за пољопривредно земљиште. Компонента структуралне реформе пружиће Агенцији за пољопривредно земљиште дугорочну улогу и после завршетка процеса приватизације земљишта у друштвеном и државном власништву.

Потребно је предложити измене Закона о наслеђивању у погледу увођења одредбе којом ће се размотрити могућност спречавања подела земљишних парцела испод минималне величине.

Као могуће средство за унапређење структуре газдинстава може да се размотри као могућност и пензионисање пољопривредника.

Пољопривредници би требало да буду у центру одлучивања везаним за консолидацију земљишта а Агенција за пољопривредно земљиште треба да има водећу улогу у програмима консолидације земљишта.

IV. УПРАВЉАЊЕ ШУМСКИМ РЕСУРСИМА

*Овај одељак ослања се на Нацрт шумарске политике који је произашао из двогодишњег рада на *FAO/ТЦП/2902* Пројекту „Институционалног јачања и изградње капацитета за Национални програм шумарства Србије“*

(80) У контексту Стратегије, а уз уважавање целокупног друштва у односу на шуме, основни циљ шумарске политике представља одрживо газдовање шумама што подразумева да се њима управља и да се оне користе на такав начин и у таквом обиму да се одржава њихова биолошка разноврсност, унапређује производност, способност обнављања, виталност и њихов потенцијал да у садашњости и

будућности испуњавају еколошке, економске и друштвене функције, а како је то зацртано X2 резолуцијом *MCPFE*;

1. Улога државе у развоју сектора шумарства

(81) Стање шума, као ресурса који се простире на око 2.5 милиона хектара (око 1/3 укупне територије Србије), је незадовољавајуће и карактерише га високо учешће шума лошег квалитета, на неодговарајући начин негованих вештачки подигнутих шума и недовољно учешће високо квалитетних и вредних високих природних шума.

Очување и унапређивање стања шума и развој шумарства као привредне гране јесте приоритетни задатак државе.

(82) Остваривање овог циља извршиће се кроз проналажење најоптималнијег облика управљања шумама, трајних финансијских механизма за унапређење стања шума, обезбеђење регулаторних и институционалних оквира за постизање крајњих циљева политике, хармонизовање ових оквира са ЕУ, активно учешће у међународним организацијама и програмима, једнаку правну заштиту, увођење система квалитета у пословање, израду Националног програма шумарства, реално вредновање шумских ресурса и унапређење комуникације, координације и сарадње са осталим сродним секторима.

2. Улога шумарског сектора у економском развоју и решавању социјалних проблема

(83) Постојећи ниво производно-технолошког процеса у шумарству, услед техничко-технолошке и организационе застарелости и недовољно развијене мреже шумских путева утиче на отежано газдовање шумама. Постојећи законодавно-регулаторни инструменти и недовољно развијене институције и кадровски потенцијал не обезбеђују на одговарајући начин заштиту и унапређење постојећих шумских ресурса и рурални развој у целини.

Повећање доприноса шумарског сектора економском и друштвеном развоју Србије јесте основни циљ у шумарском сектору.

Ради остваривања наведеног основног циља потребно је утврдити шумарску политику Србије, доношењем новог Закона о шумама и израдом Националног програма шумарства.

(84) Задати циљ оствариће се повећањем површине и продуктивности шума, изградњом саобраћајница и инфраструктуре, сарадњом са осталим секторима у активирању свих потенцијала шумских подручја, подстицањем развоја приватних шума и шумарства, развоју СМЕ, развојем ИС шумарства у складу са ЕФИЦС-ом, унапређењем коришћења биогорива и складиштење угљеника и праведну расподелу прихода локалним заједницама.

3. Улога шумарског сектора и шума у очувању и унапређењу животне средине и заштити природе

Шуме у заштићеним природним добрима

(85) У Србији је до сада на различите начине стављено под додатну заштиту око 500,000 ха шума, односно више од 60% укупне површине под шумама. До сада испољени недостатци у оснивању и газдовању заштићеним природним добрима своде се на недостатак фундаменталних истраживања и мапирања станишта,

економских, регионалних и осталих апликативних анализа, недовољну подршку државе у одржавању заштићених природних добара, недостатак комуникације између институција и сектора и пасивно учешће локалних заједница у припреми предлога за оснивање заштићених природних добара.

Развој и одржавање система заштите и унапређења шума у заштићеним природним добрима, заснованог на реалној валоризацији економске, еколошке, социјалне и културне функције шума, остварује се у складу са Националном стратегијом одрживог развоја.

(86) Остваривање овог циља извршаваће се кроз: утврђивање и примену националних критеријума и индикатора за установљење делова шумских екосистема као заштићеног природног добра и њихово квалитативно и квантитативно усклађивање националним критеријумима и индикаторима, утврђивање и примена смерница одрживог газдовања шумама у заштићеним природним добрима уз унапређење система правне, физичке и биолошке заштите шума; подизање и одржавање инфраструктуре у заштићеним природним добрима; утврђивање најповољнијег облика управљања заштићеним природним добрима уз обавезно укључивање локалних заједница и власника шума; унапређење квалитета информисања о значају заштићених природних добара.

Очување и унапређење биодиверзитета у шумским подручјима

(87) Због сложеног и специфичног биљно-географског положаја Србија је богат извор аутохтоних биљних и животињских ресурса. Број од 4300 биљних врста одређује територију Србије и Балкана, као један од најзначајнијих центара флористичког диверзитета Европе.

(88) Очување, реално унапређење, одрживо коришћење и валоризација биодиверзитета шума остварује се кроз: утврђивање и примену националних критеријума и индикатора одрживог управљања биодиверзитетом; развој и усаглашавање прописа са савременим захтевима у одрживом управљању дивљим биљним и животињским врстама, прописима ЕУ и мултилатералним конвенцијама о заштити биодиверзитета; унапређење квалитета информисања о значају биодиверзитета у шумским екосистемима на свим нивоима.

Заштитне, социјалне и културне функције шума

(89) Очување, унапређење, одрживо коришћење и валоризација заштитних, социјалних, културних и регулаторних функција шума у односу на ваздух, воду, земљиште, пределе, буку, ублажавање климатских промена на глобалном нивоу, али и остале социјалне и културне функције шума значајно побољшавају опште услове живота.

(90) Постизање овог циља захтева обезбеђивање законске и институционалне оквире за подршку заштитним функцијама шума регулисањем и ограничавањем праксе газдовања шумама у циљу заштите земљишта од ерозије, заштите водних ресурса и инфраструктуре, али и унапређењу рекреативних и здравствених (лековитих) функција шума; израду смерница за газдовање шумама при планирању и спровођењу праксе које ће у потпуности уважити потребу за очувањем, унапређењем и одрживим коришћењем заштитних функција шума; развој

методологија за економску валоризацију заштитних функција шума и мерама економске политике утврдити реалну надокнаду за коришћење заштитних функција шума; редовно спровођење инвентаризације и израду катастра површина шума којима се приоритетно газдује ради очувања заштитних функција шума; држава ће строго кажњавати одлагање отпада у шумским екосистемима; држава ће пружити подршку истраживању и анализи могућег обима и метода за складиштење угљеника у шумама и промовисати ефикасно генерисање и употребу биоенергије из шума којима се одрживо газдује.

4. Статус и брига о шумама

Статус и брига о државним шумама

(91) Државне шуме, обзиром на своју специфичну јавну функцију, сматрају се државним капиталом и представљају гарант остваривања еколошких и социјалних интереса друштва. Држава, као власник овог капитала, има у односу на шуму, два основна интереса: да се вредност тог капитала (шума) не сме умањити, односно мора се повећавати, и да власник (држава) захтева остваривање профита од тог капитала (шуме). Одрживо газдовање државним шумама подразумева обавезу сталне заштите, одржавања, обнављања и тиме остваривања бројних опште-корисних функција шума.

(92) Предложене мере задржавања власништва, његово правоваљано осигурање, разграничавање, арондација, успостављање и ажурирање катастра шума је неминовност у остваривању задатог циља.

(93) Обезбеђење одрживог развоја и профитабилности државног шумарског сектора узимајући у обзир еколошке и социјалне захтеве, као и стварање највеће могуће додатне вредности производа шума може се постићи путем: унапређења система планирања и развоја националних критеријума и индикатора за одрживо газдовање шумама; примене савремених метода газдовања, мониторинга стања шума, заштите шума и биолошке разноврсности шумских екосистема, остваривања функције образовања, истраживања, рекреације, туризма и осталих функција шума; задржавања и утврђивања власништва над шумама којима располаже; идентификовања и разграничења пољопривредног и шумског земљишта у државном власништву; доградње и усаглашавања прописа о промени намене и отуђивању, као и прибављања државних шума и шумског земљишта; стварања законских услова, стимулативних мера и механизма у циљу укрупњавања државног шумског поседа; ажурирања катастра шума и шумског земљишта; контроле активности у газдовању шумама и шумским земљиштима у државној својини; развоја партнерског односа између државе и осталих интересних група на одговарајући начин дефинишући права и одговорности у одрживом газдовању шумама.

Статус и брига о приватним шумама

(94) Историјски изнуђен однос власника према својој шуми и доста пасивна подршка државе у заштити и унапређивању тих шума, указују на потребу улагања заједничких и усклађених напора државе и власника како би се стално обезбеђивале оне функције шуме које су у општем и у интересу власника. Одговорност државе у решавању проблема тог дела шумског фонда захтева преузимање иницијативе нарочито у случајевима када изостане иницијатива власника, као и одлучне извршне улоге, како би се успоставио и достигао истоветан однос према шуми без обзира на својински облик.

(95) Стварање ефикасног система подршке приватним власницима шума ради задовољења личног и општег интереса и остваривања циљева одрживог газдовања постиже се: идентификацијом и разграничењем шумског и пољопривредног земљишта у приватном власништву; утврђивањем стања шума у приватном власништву и развојем система планирања и контролом газдовања приватним шумама; оснивањем одговарајућег система саветодавне службе за приватне шуме; стварањем законских предуслова за неометано спровођење одрживог газдовања у случајевима када власници нису у могућности, не желе или немају интерес да спроводе планска документа; заштитом приватних шума кроз одговорност власника; обезбеђивањем сталне и дугорочне финансијске подршке за унапређење стања приватних шума; подстицањем укрупњавања шумских поседа у приватној својини и онемогућавањем даље фрагментације шумских поседа; доградњом и усаглашавањем прописа о промени намене и отуђивању приватних шума и шумског земљишта; подстицањем и подршком организовању власника шума.

5. Статус и брига о дивљачи

(96) Тренутно стање у популацији дивљачи није на задовољавајућем нивоу, између осталог, због недоследног и непотпуног одређивања државе према питањима својине над дивљачи, имовинско-правних проблема који проистичу из права газдовања дивљачи и својинских права над просторима у којима се дивљач размножава и гаји, као и неодговарајућег дефинисања ловства као привредне и профитабилне делатности и ловства ради задовољења личних потреба појединца или група (ловство као хоби).

Одговарајућим мерама газдовања шумама потребно је обезбедити услове за газдовање популацијама дивљачи да би се очувао њихов генетски потенцијал, бројност и квалитет и омогућила контрола управљања популацијама дивљачи.

(97) За остваривање ових циљева неопходно је: стварање оптималних услова за унапређивање стања аутохтоне дивљачи и реинтродукцију аутохтоне дивљачи; покретање процеса израде политике и стратегије ловства; стварање регулаторних, институционалних и економских оквира за спровођење стратегије одрживог газдовања дивљачи и ловства.

6. Дрвна индустрија и тржиште производа

(98) Укупан значај сектора дрвне индустрије, који има важну улогу у стварању друштвеног производа, запошљавању и спољној трговини Србије, знатно је мањи од потенцијала који поседује. Процес приватизације великих друштвених предузећа за прераду дрвета није до краја завршен и коришћење тих капацитета је на ниском нивоу, као и организованост сектора. Готово истоветна ситуација је и у међусобном информисању и сарадњи са осталим заинтересованим странама. У извозу је мала заступљеност производа са већом додатном вредношћу. Примењена технологија је претежно застарела у великим системима, тако да су производи углавном неконкурентни на захтевним иностраним тржиштима. Иновације процеса и производа су на врло ниском нивоу, као и стандарди квалитета који се скоро не примењују. Дакле, сектор се одликује врло ниском ефикасношћу.

(99) Стварање одрживог и економски ефикасног сектора дрвне индустрије који ће бити конкурентан на светском тржишту и тиме доприносити унапређењу сектора шумарства, заштити животне средине и развоју домаће привреде се може постићи

кроз: сагледавање стања постојећих капацитета за прераду дрвета; приоритетно дефинисање стратегије развоја сектора дрвне индустрије; завршетак процеса приватизације предузећа дрвне индустрије; трајни дијалог представника сектора шумарства, дрвне индустрије и осталих заинтересованих страна; стално међусобно информисање представника сектора шумарства и дрвне индустрије о променама у окружењу и изазовима на страним тржиштима; установљавање система управљања квалитетом производње и хармонизација техничких норми из области дрвне индустрије са европским и међународним стандардима; подстицај подизању конкурентности на тржишту мерама економске политике; стимулација извоза производа са већом додатном вредности, дестимулација извоза сировине и стимулација извоза финалних производа; стимулисање примене нових технологија и иновација; подршка интересном удруживању; јачање система праћења токова сировина и готових производа као услова за дефинисање средњорочних мера за развој сектора; обезбеђење кредитирања под повољним условима; подстицање оних програма за прераду шумских сортимената мање вредности који су пројектно оријентисани на домаћу сировинску основу; стварање могућности за започињање процеса сертификације шума.

7. Образовање и усавршавање

(100) Недостатци у шумарском образовању који се у пракси уочавају односе се на недовољна практична знања стечена у процесу школовања и недовољно познавање области као што су заштита животне средине, социјалне и културолошке функције шума, шумарско законодавство и организација управљања, економија и тржиште производа и услуга, пословно руковођење, примена информатичких технологија, непознавање језика, као и хиперпродукцију кадрова факултетског образовања без дугорочних изгледа за запослење. Постојеће стање шумских ресурса намећу потребу институционализовања континуираног и интензивног унапређивања знања шумарских и стручњака у пракси. Стање приватних шума и проблеми приватних власника шума захтевају посебан приступ у њиховом сталном и квалификованом образовању и информисању.

Потребно је образовати одговарајуће стручне кадрове за сектор шумарства, који ће бити у стању да ефикасно испуњавају задатке усмерене на одрживо газдовање шумским ресурсима и који ће бити у могућности да активно учествују у развоју еколошке свести грађана Србије.

(101) За остваривање овог циља неопходно је: успоставити савремен систем образовања у складу са потребама и развојним правцима струке у измењеним социоекономским, научним и технолошким условима; иновирање и развој програма образовања шумарских стручњака у броју и квалификацији; образовање приватних шумовласника организовањем и развијањем посебних програма обуке; оснивање саветодавног тела за образовање и обуку у шумарству које ће дефинисати потребе за стручним кадровима, одговарајућем институционалном прилагођавању и садржајем наставних програма; образовање и иновирање знања кроз сталну обуку за запослене у државним органима и јавним службама сектора шумарства.

8. Истраживање

(102) Недовољни истраживачки капацитети у постојећим истраживачким институцијама (кадровски, а посебно материјални, изражени кроз недовољно опремљене и несавремене лабораторије), недостатак координације у дефинисању потреба за решавањем акутних проблема праксе, представљају главни проблем у научно-истраживачком раду у области шумарства. Овакво стање, поред мултидисциплинарног приступа, намеће и императивну промену оријентације са претежно фундаменталних истраживања на примењена истраживања намењена кориснику, како великим системима (јавним предузећима), тако и приватним шумовласницима, као и малим и средњим предузећима. У овом смислу, значај координације у истраживачким делатностима има изузетан значај.

(103) Подстицање примењених мултидисциплинарних истраживања, развој технологија у шумарству и унапређење капацитета у истраживачким институцијама ће се остварити кроз: оснивање саветодавно-координационог тела за истраживања; институционално јачање и изградња постојећих истраживачких капацитета у шумарству, дрвној индустрији и заштити природе; спровођење националног плана и стратегије истраживања у шумарству; успостављање система контроле реализације и имплементације резултата истраживања; подршка примењеним истраживањима; јачање међународне сарадње у истраживању и усавршавању; подршка учешћу наших истраживача у међународним пројектним тимовима страних научно-истраживачких и образовних институција; покретање истраживања везаних за складиштење угљеника у шумским екосистемима и коришћење дрвета као биогорива.

9. Информисање, односи са јавношћу и образовање јавности

(104) Непостојање адекватне међусекторске, али и унутарсекторске сарадње, доводи до успоравања реализације задатака постављених шумарском политиком, али и до појачавања конфликта између различитих интересних група. Стварање предуслова за информисање свеукупне јавности о стању шумских ресурса је императив који се поставља пред сектор који жели да има већу улогу у укупном развоју Србије. Такође, основно образовање и масовни медији не пружају довољно информација о значају шума за добробит људи и укупан развој Србије, па се тај недостатак уочава кроз неразвијену еколошку свест наших грађана која се испољава у различитим негативним видовима.

(105) Успостављање и одржавање механизма за ефикасно прикупљање, похрањивање, анализу и ефикасну размену информација унутар сектора шумарства и између осталих сектора, као и подизање нивоа свести најшире јавности о важности шума и шумарства за друштво у целини уз активно учешће свих интересних група подразумева: успостављање система размене информација и ефикасне комуникације са другим секторима и унутар сектора шумарства у земљи и на међународном нивоу; информације о стању ресурса, мерама и активностима на унапређењу, заштити и коришћењу шума, а посебно на имплементацији будућег Националног програма шумарства доступне су свим заинтересованим странама; помоћ у развоју невладиних организација, као партнера државе, у информисању јавности о спровођењу циљева шумарске политике и унапређењу стања шума, као и у подизању еколошке свести; израда стратегије односа сектора шумарства са јавношћу; развој и покретање процеса образовања целокупне јавности у циљу подизања свести о значају шума и шумарства за добробит људи и укупан развој Србије.

10. Међународна и регионална сарадња

(106) Резултат дугогодишњих санкција УН према Србији, баш у периоду најзначајнијих збивања на пољу шумарства, је и кашњење у укључивању у глобалне процесе у шумарству, а посебно у изради стратешких докумената и њиховој имплементацији.

(107) Успостављање и ојачавање међународне сарадње у свим аспектима шумарства и сродним областима ради укључивања у активности везане за шуме и шумарство на глобалном и регионалном нивоу подразумева: стварање услова за имплементацију ратификованих међународних резолуција, конвенција и споразума у области шумарства и заштите природе; редовно присуство на међународним скуповима у циљу активног учешћа у процесима и припреми докумената од важности за развој сектора; промовисање регионалне сарадње у области шумарства у циљу одрживог коришћења, газдовања и очувања шумских екосистема на Балкану.

V. УПРАВЉАЊЕ ВОДНИМ РЕСУРСИМА

1. Глобални циљеви развоја сектора вода

(108) Вода све више постаје један од основних стратешких ресурса XXI века, не само као услов квалитетног функционисања и развоја друштва, већ и услов опстанка људске заједнице и природног окружења. Сектор вода посебно је значајан за пољопривреду, као фактор за стабилизацију и унапређење пољопривредне производње.

(109) Сектор вода обухвата државну структуру везану за рад министарстава (пољопривреда, шумарство и водопривреда; наука и заштита животне средине; здравље; државна управа и локална самоуправа), као и привредне, организационе, правне, фискалне и друге субјекте, форме и структуре у делатностима повезаним са водом.

(110) Водопривреда је скуп структура и делатности са основном функцијом - интегрално управљање водама, а састоји се од водопривредних области и грана: коришћења вода (снабдевање водом становништва и индустрије, наводњавање, хидроенергетика, и сл.); заштите од вода (одбрана од поплава, одводњавање, и сл.) и заштите вода (квалитет).

(111) Циљеви чије извршавање се обезбеђује овом стратегијом односе се на:

- обезбеђење здраве воде за пиће;
- остваривање инфраструктурних предуслова за стабилизацију пољопривредне производње;
- унапређење друштвене и привредне инфраструктуре у области вода;
- уклапање у стандарде ЕУ (добар еколошки статус вода), чиме се обезбеђује лакше приступање земље европским интеграцијама, и
- покретање новог инвестиционог циклуса у земљи.

(112) Наведене циљеве могуће је остварити путем валоризације водних ресурса и цена услуга у области вода, уз одговарајуће правне, финансијске, организационе и политичке предуслове и механизме.

2. Основне одлике постојећег стања

(113) Србија располаже довољним количинама вода, само ако се оне на рационалан начин користе, штите од загађивања како унутар земље тако и у сарадњи са окружењем, као и ако се изграде неопходни објекти за умањење унутаргодишње неравномерности протицаја унутар наше земље и у окружењу. Од свих расположивих вода мање од 8%, или око 500 м³/с, води порекло са државне територије. Преосталих 92% су транзитне воде, па сарадња са земљама на сливу Дунава добија изузетан значај. Такође од великог значаја је и развијање регионалне сарадње у области управљања водним ресурсима

(114) Стање у значајном делу сектора вода, у периоду од средине шездесетих до средине осамдесетих година било је прихватљиво. Последњих петнаестак година нагло је пало улагање у сектор вода. Реформа сектора вода, после доношења *Закона о водама* из 1991. године није завршена. Организационе промене нису урађене, један број подзаконских аката није донет и сл. Касније, стање се још више погоршало: укинут је Фонд за воде, нису реализована ни смањена планирана средства за водопривреду. Економске санкције и рат на овим просторима још више су отежали ситуацију.

(115) У периоду после 2000. године негативан тренд улагања у водопривреду је заустављен и дошло је до пораста средстава која се улажу у сектор вода. Средства која се прикупљају на годишњем нивоу од око 250 милиона € неколико пута су мања од потреба које се процењују на око 900-1000 милиона €. Накнаде и цене воде и услуга у водопривреди у претходном периоду биле су неколико пута ниже од реалних и далеко ниже од цена воде у окружењу.

(116) Стање у погледу изграђености водопривредних објеката и система од значаја за пољопривреду је следеће:

-коришћење вода за наводњавање је недовољно. Системи су изграђени на око 115 хиљада ха што представља 2-3% од укупних пољопривредних површина погодних за наводњавање, док се наводњава знатно мања површина од око 30.000 ха;

-одводњава се 2,67 милиона ха, од којих подземном дренажом 60 000 ха, без чега, поготову у Војводини, пољопривреда готово да није могућа. Изграђено је око 210 црпних станица са инсталираним капацитетом од 540 м³/с. Услед слабог одржавања, функционалност је знатно нижа од пројектоване;

-за заштиту од поплава се користе углавном пасивни системи - насипи и уређена корита. Изграђено је око 4.000 км ових објеката. На мањим водотоцима одбрана од поплава је веома слабо развијена, јављају се честе поплаве са огромним материјалним штетама. Посебно се заостаје у тзв. "неинвестиционим" мерама заштите од поплава, па се, због још увек присутне неконтролисаних изградње у зонама угроженим поплавама, обим потенцијалних штета стално увећава;

-степен пречишћавања отпадних вода је занемарљив, па је стање квалитета воде неповољно у водотоцима и подземним изданима, чиме се угрожавају изворишта воде и отежавају услови за њихово коришћење за пољопривредну производњу;

-објекти за временску прераспodelу вода (акумулације) нису изграђени у довољној мери, а ни постојеће акумулације се увек не користе најрационалније, па су изостали њихови планирани ефекти.

(117) Управљање водопривредом се одвија на више нивоа:

-послове управе и надзора врши Министарство, Републичка дирекције за воде, на основу планских докумената - водопривредне основе, средњорочних и краткорочних планова развоја појединачних области. Инструменти спровођења планова су водопривредна акта (услови, сагласности и дозволе). Значајна делатност Републичке дирекције за воде је и спровођење међународне сарадње у области вода.

-јавна водопривредна предузећа "Србијаводе", у чијем су саставу два водопривредна центра - "Сава-Дунав" и "Морава", и "Воде Војводине" су задужена за обављање водопривредне делатности на водним подручјима и поверено им је управљање водопривредним објектима у државној својини, као добрима у општој употреби. Основне делатности: газдовање водним ресурсима и усклађивање потреба за водом разних корисника; праћење, одржавање и унапређивање водног режима; одржавање и реконструкција водопривредних објеката; организовање и спровођење одбране од поплава; одвођење сувишних вода и организовање одбране од унутрашњих вода на мелиорационом подручју; организовање и спровођење мера за заштиту од бујица и ерозије; итд.

-за одржавање и санацију објеката, као и за спровођење одбране од поплава, ангажовано је 45 водопривредних предузећа (друштвених и приватних) и око 80 других предузећа. Водопривредна предузећа делују самостално и своје ангажовање реализују на основу уговора које склапају са ЈВП.

Промене у власничкој структури, организационе промене итд. треба да буду такве да не угрозе функционалност водопривредних система.

3. Основни принципи развоја сектора вода

(118) Овом стратегијом се успостављају повољни услови за развој сектора вода у циљу подстицања и помагања свим субјектима и учесницима у водопривреди у активностима које се предузимају ради остваривања основних принципа у развоју сектора вода. Успостављање повољних услова за развој сектора вода обезбеђује се пре свега доношењем одговарајућих закона и других прописа који за предмет треба да имају уређивање општих услова коришћења вода којим би се омогућила слободна привредна активност, заснована на тржишним принципима.

У складу с тим, нормативно уређивање сектора вода треба да се заснива на следећим начелима:

-у погледу динамике реализације стратешких циљева на начелу коришћења природних ресурса и обављања водопривредне делатности преко великих и инертних инфраструктурних система, и постепености структурних промена, којима се неће изазвати поремећаји у природним процесима или у обављању неких виталних функција, као што су: водоснабдевање, одбрана од поплава, или заштита од екстремних загађења;

-у погледу активности управљања водама на начелу интегралног коришћења вода, заштите вода и заштите од штетног дејства вода, као и заштите природних богатстава (имајући у виду да је основна јединица управљања водама слив). Ако је та

јединица управљања постављена административно, управљање се врши тако да се функција управљања оствари у потпуности на сваком од обухваћених сливова;

- усклађивања са стандардима, технологијом и прописима ЕУ. У вези овог питања неопходно је указати да централно место заузима систем *Директива ЕУ* везаних за воде. Овим Директивама се предвиђа да све земље ЕУ сачине водни план до 2009. године, а имплементирају га до 2015. године. Наша земља би, такође, требало да овај план уради до 2009. године, а имплементацију плана да изврши у складу са укупним могућностима државе, али и захтевима ЕУ;

- одређивања економске цене воде и потпуно затвореног финансијског пословања у овој области користећи принципе: “вода плаћа воду”, “корисник плаћа” и “загађивач плаћа”;

- разграничења олашћења централне управе од децентрализованих носилаца делатности у области вода (држава би требало да буде одговорна за регулативу, план, надзор, опште усмеравање управе у области вода у оквирима сливова или водопривредних целина), подстицања развоја и међународне сарадње;

- доступности информација о расположивим ресурсима, њиховом коришћењу и интегралном систему заштите животне средине што подразумева развој водног информационог система и примену савремених информационих технологија.

4. Циљеви реформе сектора вода

(119) Основни циљеви реформи сектора вода реализоваће се кроз политику одрживог управљања водама, покретање привреде, Европске интеграције и конституисање система вода компатибилног захтевима ЕУ

Одрживо управљање водама - постизање доброг еколошког статуса вода: израда скоро свих постројења за пречишћавање отпадних вода; уређење водоснабдевања (повећање количина вода и поправљање квалитета); повећање површина које се наводњавају; подизање нивоа заштите од вода (одбрана од поплава, одводњавање) и уређење осталих грана (ерозија и сл.).

(120) Покретање привреде: повећање годишњег обрта у сектору вода са око 250.000.000 €, на око 1.000.000.000 €; укупне инвестиције 6-8 милијарди € у следећих 20 година; подизање капацитета домаћих предузећа и побољшање стандарда становништва.

(121) Европске интеграције: Испуњење захтева ЕУ из области вода и заштите животне средине; укључење страног капитала и обезбеђење повољнијег кредитирања, па и донација, за изградњу нових капацитета.

(122) Конституисање система вода компатибилног захтевима ЕУ: Компатибилност законодавства, институција, финансијског система, као и организације сектора вода са захтевима ЕУ.

5. Радови од значаја за пољопривреду

Хидромелиорације

(123) Развој наводњавања у будућем периоду у великој мери ће зависити од интереса приватног сектора. Задатак водопривреде биће обезбеђење изворишта и

главних довода. Активности везане за наводњавање морају обухватити: рехабилитацију постојећих објеката и система, проширење капацитета постојећих и изградња нових водозахвата где за то постоје конкретни интереси, итд. Под претпоставком да ће се у прелазном периоду површине под системима за наводњавање годишње повећавати по 10 000 ха, водопривреда би у наредних петнаестак година требало да обезбеди значајне количине воде за наводњавање. Ако се као економски најподобније одаберу за наводњавање оне површине где се као основна изворишта за обезбеђење допунских количина воде могу користити постојећи хидросистеми (уз евентуалну доградњу) и отворени водотокови, може се оценити да би водопривреда требало да обезбеди укупно око 100-150 милиона € (1000 € по хектару), или око 10-15 милиона € годишње. За радове на побољшању одводњавања и његовом унапређењу у наредном периоду, тј., за доградњу постојећих и изградњу нових система отворених канала, на површини од око 150 хиљада хектара, и проширење постојећих и развој нових система цевне дренаже, на површини од око 70 хиљада ха, усмериће се око 15-25 милиона €.

Заштита од штетног дејства вода

(124) Поред неопходног постепеног увођења неинвестиционих мера заштите које, у почетној фази, обухватају припрему подлога плавне зоне (мапе ризика, планови, законска и техничка регулатива, итд), неопходно је градити и хидротехничке објекте и системе за заштиту од поплава и уређење водотокова. Приоритетне активности би требало усмерити на успостављање и побољшање заштите најзначајнијих центара штете (градови, велики привредни комплекси, саобраћајна инфраструктура и сл.) и извршавање међудржавних обавеза. У прелазном периоду би се требало оријентисати на завршетак започетих објеката, реконструкцију или доградњу постојећих објеката и уређење међудржавних водотокова, сагласно преузетим обавезама. У области антиерозионог уређења сливова и заштите од бујичних поплава, у прелазном периоду радове би требало концентрисати на просторе који гравитирају акумулацијама (постојећим и будућим), ради њихове заштите.

5.1. Инструменти постизања циљева

Законодавна активност

(125) Постоји више разлога због којих је неопходна промена законске регулативе из области вода, а најважнији су следећи:

-неусаглашеност постојећег *Закона о водама* са многобројним другим, у међувремену донетим законима и другим прописима: нерешене територијалне и остале надлежности између ЈВП "Србијаводе" и ЈВП "Воде Војводине", настале усвајањем "Омнибус" закона; прецизније разграничење ингеренција са министарством надлежним за животну средину и другим министарствима (локална самоуправа, здравље, итд.); питање својине над објектима и земљиштем које онемогућава спровођење власничке трансформације, итд.

-неодговарајућа организациона и финансијска структура у сектору вода: Отклањање диспаритета између потребе за финансирањем у сектору вода (амортизација, сервис и одржавање, инвестиције) и постојећих накнада и цена; регулисање начина убирања средстава; нужност формирања *Фонда за воде* (подршка

инвестиционој политици), потреба адекватног укључења страног и домаћег капитала и омогућавање кадровског јачања сектора вода.

-прилагођавање прописа законској регулативи ЕУ у области вода: у области вода, наша земља, уз сарадњу са међународним организацијама, мора да тежи изради јасног плана као одговора на захтеве постављене *Оквирном директивом о водама* и његову имплементацију.

-Републичка дирекција за воде је припремила нацрт новог *Закона о водама* и у току је финализација нацрта *Закона о финансирању сектора вода*. Потребно је до краја 2005. године донети оба ова закона.

Финансирање

(126) У погледу финансирања водопривреде морају се остварити следећи циљеви:

-стабилно финансирање, које подразумева стабилне изворе финансирања, континуирани прилив средстава и утврђене механизме за редовну и принудну наплату;

-самофинансирање водопривреде, засновано на економским ценама услуга и принципа повраћаја пуних трошкова коришћења вода, односно, висина накнада, кључно је за будуће деловање водопривреде, у складу са светским трендовима и принципима да "вода плаћа воду".

(127) Могуће изворе у финансирању сектора вода у наредном периоду чиниће: цена воде, средства опште водне накнаде, средства од накнада за коришћење и употребу добара од општег интереса (водоснабдевање, наводњавање, хидроенергетика, хлађење у термо-енергетским постројењима, пловидба и друго, као и коришћење водних ресурса као реципијента), накнаде за извршене услуге одводњавања, накнаде за коришћење водопривредних објеката и система, и остали извори: концесиона накнада, средства буџета Републике Србије и јединица локалне самоуправе, део премије осигурања, средства од заједничког улагања, средства од продаје државне имовине, сопствена средства инвеститора, самодопринос грађана, таксе и друго. Комбиновањем могућих извора се повећава потенцијална база корисника воде и стварају услови за сигурније и стабилније финансирање водопривреде.

(128) Фонд за воде - Обезбеђивање инвестиционих улагања је неопходно за покретање процеса у водопривреди. Финансирање би требало да буде обезбеђено директно од корисника, подстицајним средствима, као и кредитима на основу рефинансирања из цене воде или услуге. Носиоци инвестирања би требало да буду корисници. Држава би требало да, законским и другим инструментима, подстиче приоритетне инвестиције у свим областима (заштита вода, водоснабдевање, наводњавање, и сл.). У ту сврху, потребно је оформити одговарајући *Фонд за воде*, који би требало да обезбеди око 100 милиона € подстицајних средстава годишње. Основне функције *Фонда* би биле директно финансирање развојних пројеката од значаја за државу и подршка, у виду гаранција или сразмерног дела учешћа, за суфинансирање. Модел и начин функционисања *Фонда за воде* и његово усклађивање са свим другим чиниоцима у сектору вода биће уређен *Законом о финансирању сектора вода*.

(129) Сарадња приватног и јавног сектора (Private Public Partnership, ППП) - Значајни део инвестиција у будућности потребно је остварити на принципу ППП (Private Public Partnership - сарадња јавног и приватног сектора,) са циљем реализације деоничарских друштава у власништву локалних самоуправа са деоничким уделима инвеститора или комерцијалних банака. Такође је потребно остварити добру сарадњу са међународним финансијским институцијама (ЕБРД, ЕИБ, WB).

Организација

(130) Основне државне структуре у сектору вода су:

- Републичка дирекција за воде у оквиру Министарства;

- Јавно водопривредно предузеће.

(131) Главни разлог да и у наредном периоду нема суштинских разлика по питању основних носилаца активности у сектору вода у односу на постојеће стање је, генерално, прихватљива постојећа структура, као и тежња да се наглим променама не угрози функционисање сектора вода.

(132) Републичка дирекција за воде би требало да делимично прошири свој делокруг рада и надлежности, а посебно би била значајна њена улога у обезбеђењу јединствених стандарда за целу територију Републике, што се, пре свега, односи на издавање лиценци за обављање послова у сектору вода. Релације између Републичке дирекције за воде и ЈВП у погледу функција планирања, одржавања и финансирања послова у сектору вода не би требало суштински мењати. Очекује се да ће успешније пословање сектора вода бити остварено, пре свега: обезбеђењем јединствених стандарда, критеријума и норматива за различите активности сектора вода, спровођењем утврђених процедура за оцену ефикасности улагања у различите области сектора вода, кадровским и материјалним јачањем основних носилаца водопривредних активности, лиценцирањем и јачањем основних носилаца одржавања и погона система вода, реалним планирањем, заснованим на поузданим подлогама, благовременим доношењем планова и програма за текућу годину, а, посебно, постепеним довођењем цена воде и услуга на економски ниво (уз обезбеђене механизме наплате).

Водопривредна предузећа

(133) Трансформација и приватизација водопривредних предузећа морају бити постепене и осмишљене, како би се избегло да, услед евентуалних радикалних потеза, дође до пропадања ових предузећа и на тај начин буду изгубљени значајни потенцијали (кадрови, документација, механизација, познавање прилика на терену, традиција и сл.). Потребно је, на одговарајући начин, дефинисати место, улогу и статус постојећих водопривредних предузећа. Водопривредна предузећа би, према предлогу новог Закона о водама, пословала са ЈВП на уговорном принципу, слично као и до сада. Ови уговори би морали бити дугорочни, што би овим предузећима дало одређену предност у односу на остале потенцијалне извођаче радова. Неопходно је обезбедити лиценцирање и стандардизацију рада водопривредних предузећа, чиме се обезбеђује одговарајућа контрола реализације уговорених

обавеза, као и остварити адекватан утицај корисника на терену на рад и оцену резултата рада ових предузећа.

Удружења корисника вода

(134) Требало би подржати формирање удружења корисника вода и дренажних одбора. Ова удружења имају упориште у нашој традицији.

5.2. Редослед активности

Приоритетни задатак у овој области је доношење новог закона којим ће се уредити услови и начин коришћења вода и начин финансирања водопривреде, односно усвајање нове законске регулативе у области вода треба да буде до краја 2005. године.

(135) *Припрема државног плана* - У 2005. години биће израђен прелиминарни *План развоја сектора вода* који ће садржати неопходне активности, носиоце, рокове, трошкове, изворе и начине финансирања, итд. У складу са захтевима *Оквирне директиве о водама*, до 2009. године се мора урадити детаљан план хармонизован са другим земљама на сливу Дунава, за чију су израду неопходни акциони планови појединих водопривредних области и грана, израда катастарских објеката и загађивача, реконструкција и унапређење мреже осматрачких станица, итд.

(136) *Израда катастара и информационог система* - Неопходно је што пре успоставити адекватан информациони систем вода и потребне катастре и извршити његово усклађивање са сродним информационим системима.

(137) *Реформа финансирања сектора вода* - Постепено повећање цене воде која на крају мора достићи економску цену и постојање *Фонда за воде* који на нивоу државе у просеку треба да обезбеди трећину капиталног инвестирања у области вода, услов су за адекватно финансирање сектора вода. *Фонд за воде* мора да потпомогне процесу давања државних гаранција у области вода. За остали део водопривреде потребно је обезбедити реалне изворе са мереним и постепеним повећањем одговарајућих извора финансирања.

(138) *Припрема инвестиција* Припрема инвестиција мора да се настави и интензивира у неколико праваца: даљи развој Државног плана вода и припрема капиталних инвестиција на нивоу државе, подстицање припреме инвестиција на локалном нивоу, итд.

(139) *Рад на стандардизацији и трансформацији водопривредних предузећа* – кроз њихову приватизацију, лиценцирање и успостављање концесионих односа у делу редовног одржавања државних водопривредних система - орочити на период од 3-5 година.

6. Институције које пружају подршку пољопривредном сектору

6.1. Министарство

(140) Структура Министарства није се у потпуности прилагодила измењеним потребама тржишне економије нити су његови капацитети довољни за низ надлежности са којима се сада суочава. Министарство се, заправо, суочава са већим надлежностима него једно добро утемељено министарство у земљи ЕУ, зато што има додатне задатке за вођење пољопривредног сектора кроз процес транзиције, што укључује приватизацију и развијање функционалног пољопривредног тржишта. Интеграција у ЕУ, прикључење СТО, такође, захтевају додатна средства и капацитете. Нажалост, Министарству недостаје капацитет за анализу и, на основу ње, формулисање најадекватније политике која би у потпуности одговарала жељеним циљевима. Такође, постоји изражен недостатак капацитета за адекватну имплементацију и нарочито праћење зацртане политике.

Стога је неопходно формулисати јасну визију и створити услове тако да Министарство управља развојем, дефинише начела и прави дугорочне програме.

Потребно је установити систем праћења резултата и мера аграрне политике на основу којег ће се процењивати постигнут напредак.

(141) Структура Министарства је више усмерена на администрацију него на развој политике. Постојеће структуре за дефинисање и надгледање политике такође су недовољне јер недостају кадрови са знањем и искуством из области тржишне економије. Садашњи поступак именовања као и структура плата у државној служби отежава развој професионалног Министарства, па је потребно усвојити модерне технике управљања у Министарству.

(142) Посао Министарства је да створи правне услове за пословну активност а на приватном сектору да искористи компаративне предности које Србија има, али у исто време и да преузме ризик. Пословни људи, који ризикују сопствени капитал, знају много боље од креатора политике који производи су профитабилни и који ће у динамичком тржишном окружењу бити најпрофитабилнији производи у будућности. Погађање или процењивање где леже ове компаративне предности није корисна пракса за Министарство.⁶

(143) Чак и кад би Министарство знало који сектори имају компаративну предност, то би било од мале важности јер се компаративне предности мењају током времена и оно што важи једне године не мора важити после неколико година или краће. С обзиром да политика треба да доприноси побољшању услова средине, сви сектори ће имати користи од таквог побољшања. Било би сасвим непродуктивно пружити више помоћи сектору са компаративном предношћу. Таква интервенција би још више пореметила тржиште.

⁶ Постоје бројне студије економиста о компаративним предностима али обично пракса показује да њихове тврдње о томе где леже компаративне предности нису од велике користи. Анализе обично узимају у обзир, комбинацију историјске производње и података о трошковима за просечно газдинство, претпоставке о будућим курсевима и светским ценама инпута и производа, брзину усвајања нове технологије и структуралне промене унутар сектора. Мале промене у претпоставкама могу променити компаративну предност у недостатак и обрнуто. Али, ове студије имају своју вредност која лежи у њиховим анализама недостатака тржишта пре него у квантитативном одређивању компаративне предности.

(144) Остали важни предуслови, да Министарство може да испуњава своју улогу и нарочито успешно обави процес интеграције у ЕУ, јесу поуздана статистичка база за развој и анализу, координацију спољних и домаћих политика подршке, перспектива руралног развоја и политика развоја људских ресурса. Потребно је, као део овог процеса извршити преглед структуре и функција Министарства тако да би оно могло ефикасније да функционише. Свако реструктурирање захтеваће и улагање у људске ресурсе а то ће укључити редовне програме обуке за ново и постојеће особље.

Према томе, потребно је кадровски и стручно ојачати Министарство кроз редовне програме обуке запослених, као део укупне реформе државне управе у којој ће партнер у фази планирања координисања обуке бити МДЛУС и на тај начин створити модерно и ефикасно Министарство које ће моћи да развија, спроводи и надгледа ефикасну политику и да успешно преговара са ЕУ и осталим партнерима

Министарство треба да изврши преглед својих функција, структуре и организације са циљем да одговори својим институционалним надлежностима унутар тржишне економије и задовољи своје аспирације ка европској интеграцији.

У процесу испуњења овог стратешког циља препоручује се помоћ од стране ЕУ и осталих донаторских институција јер ће интеграциони услови захтевати све тешњу сарадњу са Европском комисијом и међународном заједницом.

6.2. Ветеринарска и фитосанитарна контрола и контрола хране

(145) Током протеклих 15 година услед појава болести лудих крава, слинавке и шапа и диоксина у храни дошло је до реформе система контроле производње хране чиме је истакнут значај повећања сигурности потрошача. У том циљу донет је велики број међународних прописа. Ради повећања сигурности потрошача, укључења Републике Србије у СТО и ЕУ, а пре свега у међународне трговинске токове, неопходно је ускладити националну легислативу са међународном и извршити њену имплементацију. Због тога од свих области у којима држава доприноси унапређењу пољопривреде, област безбедности хране, здравља животиња и заштита биља су најсложеније.

(146) Појава заразних и паразитских болести код животиња или биљних штеточина код једног пољопривредника не утичу само на њега већ и на његове непосредне суседе а потенцијално и на много већу територију, производњу широм земље па чак и преко границе. Држава има важну улогу у спречавању појава и ширења заразних болести животиња и биљних карантинских организама као и њиховој контроли. Да би се ово обезбедило и да би купци животиња, биљака, приплодног и репродукционог материјала или хране били сигурни да нема присуства штеточина и болести, неопходно је извршити анализу саме производње, упоставити стални надзор и контролу уз адекватну лабораторијску поршку. Потребно је да се изврши реформу система безбедности хране, здравља животиња и заштите биља, и тиме унапреди заштиту потрошача на нашем тржишту и омогући несметан извоз наших производа.

(147) Реформе треба да обезбеде повећање сигурности потрошача, већу профитабилност и конкурентност индустрије хране, повећање извоза испуњавањем захтева земаља увозника, замена увозних артикала са домаћим истог квалитета и

сигурности, смањивање трошкова у контроли а тиме и јефтину производњу, обезбеђивање међународне интеграције, чланства у СТО и ЕУ.

(148) Од посебног значаја је примена SPS споразума СТО којим се јасно дефинишу услови који морају да се задовоље када је у питању међународна трговина тако да само применом препорука или докумената СТО, ОИЕ, *Codex Alimentarius* и ЕУ може се обезбедити систем интегрисане контроле у производњи хране, вршити стални надзор и контрола присуства одређених заразних и карантинских болести код животиња и биља, а тиме омогућити слободан и несметан промет хране.

(149) Посебно ЕУ има детаљан пропис у овој области, који се постепено развијао током последњих тридесет година. За разлику од *SAP*, која се само примењује за чланице ЕУ, свака друга земља која извози храну или пољопривредне производе у ЕУ мора у потпуности да се повинује постојећем законодавству ЕУ. С обзиром на дугорочни циљ Србије да постане члан ЕУ, да извози храну у ЕУ користећи повољне трговинске повластице које су јој дате од стране ЕУ, циљ политике је потпуна хармонизација са ветеринарским, фитосанитарним и санитарним стандардима ЕУ. Остваривање овог циља ће захтевати фазни приступ да би се оставило време за прилагођавање производње и структуре контроле.

У том циљу потребно је хармонизовати ветеринарске, фитосанитарне и санитарне стандарде са међународним стандардима укључујући и стандарде ЕУ и утврдити стратегију о безбедности хране.

(150) Оно што је битно у интегрисаном ланцу производње хране од њиве до трпезе је следљивост. Она се спроводи путем регистрације произвођача, производње, животиња и биљака тако да је, у случају било каквог инцидента, могуће установити узрок и место инцидента и спровести неопходне мере. У случају животиња то је индивидуално обележавање, док у случају биљака успостављање система биљних пасоша. На овај начин се преко централног регистра прати њихов промет. Поред обезбеђивања сигурности потрошача, праћењем ће моћи и да се изврши боља контрола и надзор болести и штеточина биљака и животиња и изврши искорењивање одређених зараза које представљају препреку за извоз наших производа.

(151) Изградња свеобухватног, координисаног и интегрисаног националног система надзора над болестима биљака и животиња је основа очувања здравља животиња, биљака, људи и животне средине као и производње безбедне хране. Овакав систем надзора ће обезбедити механизам заштите и побољшања здравља читаве популације животиња, дати подршку производњи безбедних, здравих и квалитетних производа животињског и биљног порекла и помоћи у приступу домаћем као и регионалним и међународним тржиштима.

(152) Србија има успостављене ветеринарске, фитосанитарне и санитарне службе и добар део посла на усвајању стандарда ЕУ може се градити на постојећој основи. Контролни систем за ланац хране, који се претходно заснивао на 75 лабораторија, мора да се рационализује. Одређене су четири националне референтне лабораторије, за здравствено стање животиња, фитосанитарна, за резидуе и за безбедност хране, и 32 регионалне лабораторије. Набављена је нова лабораторијска опрема и обебеђена обука за особље на основу програма техничке помоћи које финансира ЕАР. Ово смањује постојећи број лабораторија у систему на половину. Лабораторије које ће бити искључене из система биће приватизоване или ће се концентрисати на друге функције. Општа надлежност за ове лабораторије припашће Националној агенцији лабораторија која је у поступку оснивања. Национална

агенција лабораторија ће одговарати Координационом комитету за контролу хране чији ће чланови бити представници Министарства и МЗ а оба ће учествовати у финансирању система.

Стога је потребно наставити и убрзати организациону, стручну и институционалну поставку ланца лабораторија.

(153) Потребно је јачати капацитете Министарства и МЗ да анализирају, усвоје и спроведу стандарде ЕУ. Приоритетна акција треба да буде институционално јачање кроз обуку особља, реорганизацију релевантних одељења унутар Министарства, и реформу релевантних инспектората да би се политика спроводила ефикасно и доследно у целој земљи. Таква реформа била би основни предуслов за ширење трговине са ЕУ.

(154) Кроз реформу Управе за заштиту биља и Управе за ветерину потребно је обезбедити ригорозну контролу и надзор на граници и целој територији Републике Србије. Да би то било могуће, потребно је успоставити информациону мрежу, обезбедити ефикаснији систем руковођења, побољшати техничку опремљеност служби, изградити стални систем контроле квалитета рада служби. Национални систем надзора има за циљ рано откривање и брзо реаговање на појаву заразних болести животиња и карантинских болести код биљака у складу са међународним захтевима. Изградњом Националне стратегије када је у питању биотероризам омогућиће се адекватно реаговање на било коју промену здравственог статуса животиња укључујући егзотичне болести.

(155) Постојећа расподела одговорности између Министарства, МЗ и органа Србије и Црне Горе има за последицу лошу комуникацију и сукобе интереса који повремено стварају празнине или долази до дуплирања послова. Стога је потребно јасно разграничити надлежности између органа управе и формирати Координациони комитет за контролу хране за питања која се тичу више министарстава и успоставити неопходне структуре за спровођење следљивости и контроле хране као што су Агенција за лабораторије, Регистар газдинстава, систем биљних пасоша и систем обележавања животиња.

(156) *Acquis communautaire* у оквиру фитосанитарних мера подразумева и регулативу која се односи на семенарство и садни материјал. Упоредо са процесом изградње што јединственијих правних норми везаних за семе и сорту који се дешавао у развијеним земљама (ОЕСД), у Југославији и Србији процеси разградње су водили све већој неусаглашености домаћих прописа не само међу собом него и са међународним прописима.

Ради превазилажења такве ситуације неопходно је:

-у Ускладити прописе који се односе на производњу семена и садног материјала са међународним стандардима;

-успоставити систем заштите биљних сорти (као интелектуалне својине);

-унапредити систем признавања сорти кроз стварање правног основа за извођење ДУС тестова;

-унапредити општу просвећеност произвођача јер је потрошња декларисаног семена директно пропорционална нивоу образованости потрошача семена и стручне свести и савести селекционара и семенара.

(157) Постоје две области где је потребна значајна промена у приступу: системи *оверавања* и механизми *финансирања*. Све до сада, контролни системи у Србији највише су били оријентисани на испитивање и оверавање финалних производа, без обзира да ли је то биљка, животиња или намирница. Ово је створило много посла институтима и лабораторијама али је неефикасан и неделотворан начин за контролу безбедности хране. Приступ ЕУ има за циљ контролу у свакој фази производње, од инпута до финалних производа, остављајући у задатак произвођачима и трговцима да контролишу свој део система. Главна улога државних инспектора јесте да верификују да се ова контрола обавља како треба, кроз редовну или случајну контролу произвођача и трговаца и кроз статистички надзор одређених тачака у ланцу хране. Да би Србија усвојила овај приступ, њена министарства и инспекторати мораће ближе узајамно да сарађују и да предузму активни приступ увођењу промена у индустрију у чему ће лабораторије првенствено имати улогу подршке.

(158) Многе слабости постојећег система потичу од неодговарајућих финансијских аранжмана. Један од елемената слабости је начин на који произвођачи и трговци плаћају услуге директно лабораторијама, које анализирају па чак и верификују њихове производе, стварајући значајан простор за недоследну или чак корумпирану праксу. Други је недостатак јавног финансирања за активности “јавних добара” као што је праћење резидуа где се појединци бирају насумице али је битно да се прати цела популација. Такве активности треба финансирати кроз одређена министарства, било новцем од пореза или из средстава прикупљених из одговарајућег индустријског сектора кроз дажбине и таксе за регистрацију.

У том циљу потребно је:

-створити ветеринарску и фитосанитарну службу која ће одговарати међународним стандардима и правим очекивањима потрошача у Србији;

-заштитити здравље људи од болести које потичу од хране и од животиња; штетних утицаја пестицида, ветеринарских лекова и адитива за храну;

-повећати профитабилност пољопривреде путем контроле пољопривредних инпута, контроле деловања штетних организама од значаја за пољопривреду и обезбеђења високог здравственог статуса роба које се размењују у међународној трговини;

-заштитити животну средину од штетних утицаја средстава за заштиту и исхрану биља и ветеринарски лекова.

Хармонизација са стандардима ЕУ о безбедности контроле хране захтева фазни приступ, са јасном стратегијом у свакој области. Функције политике на нивоу Министарства треба да се ојачају као и примена закона.

Системи верификовања и финансирања треба да се промене да би задовољили критеријуме ефикасности и делотворности.

Усвојити законе за ветеринарску контролу, контролу здравственог стања биљака и контролу безбедности хране као основу за систематску хармонизацију са ЕУ.

6.3. Истраживање

(159) Развој пољопривреде се више него икад ослања на резултате научних истраживања и његовој практичној примени. Истраживање је у надлежности МНЗЖС. Истраживања у области пољопривреде обавља широка мрежа државних института, завода и универзитета и углавном су усмерена ка побољшању производње. Генерални закључак се може извести да постојећа мрежа универзитета и института који се баве истраживањем у пољопривреди не оправдава своје трошкове и није добро прилагођена потребама тржишне привреде, нарочито у управљању и економији. Економско истраживање, на нивоу газдинства, проучавање тржишта, или анализе и процене економске политике је слабо развијено, па би требало побољшати профитабилност пољопривреде и индустрије хране подршком одговарајућег истраживања и применом добијених резултата.

(160) Програми истраживања треба да одговарају потребама породичног комерцијалног газдинства како би резултати ових истраживања повећали конкурентност ове групе произвођача и тиме појачали њихову позицију на тржишту. Ова истраживања треба да буду орјентисана ка самом кориснику јер истраживање чији резултати не дођу до произвођача не заслужују да се у њих уложи ни један динар.

(161) Потребно је појачати сарадњу између истраживачких станица и тиме избећи дуплирање по правилу скувих истраживања а такође промовисати и потстицати реализацију истраживачких програма који се обављају у сарадњи са научним институцијама у иностранству.

(162) Садашњи начин дистрибуције и висина средстава намењених пољопривредном истраживању нису довољна с обзиром на потребе, зато се институције које се баве истраживањем ослањају на додатне изворе финансирања. Међутим, мора бити јасно разграничено шта је истраживање које је “јавно добро”, а шта је комерцијални део рада институције. Стога је потребно промовисати конкурентне производе који настају као резултат истраживања у оквиру Националног програма МНЗЖС.

Реорганизовати/основати Националне центре за истраживања у области ратарства, воћарства, виноградарства, повртарства и сточарства који ће бити финансирани из Аграрног буџета а на основу дугорочних програма истраживања који се усклађују с Националним програмом за пољопривреду и у складу са стратегијом истраживања коју је одредило МНЗЖС.

(163) Део истраживања орјентисан ка унапређењу производње је дао резултат али, генерално ниски степен продуктивности указује на слабе резултате који се односе на профитабилност производње. Потребан је детаљан преглед истраживања у пољопривреди, развијање стратегије истраживања, промовисање и потстицање сарадње са међународним истраживањем.

У сарадњи са МНЗЖС обавити свеобухватан преглед пољопривредног истраживачког сектора, а у циљу његовог реструктурирања да би задовољио потребе модерне тржишне економије извршити рационализацију института и центара који се баве истраживањима у пољопривреди.

6.4. Саветодавна служба

(164) Основна улога СС је пренос знања, информација и вештина на пољопривреднике. Део тог знања настаје као резултат техничког, научног истраживања, искустава, али добар део тога чине, или би требало да чине, савети о пословном управљању, тржишту, комерцијалном пословању. СС у Србији је организована кроз рад Института за примену науке у пољопривреди и регионалних пољопривредних станица – ПСС. Активности службе су примењено истраживање у виду организовања огледних поља и испитивања земљишта, семена, биљака и стоке, а све у циљу преношење знања на произвођаче. Могућности СС да пружи савете о стратегији инвестирања или о другим видовима пословног планирања су ограничене и не допиру до већине пољопривредника. ПСС такође обављају функције контроле у име Министарства што представља сукоб интереса и не може се спроводити ако се очекује да саветодавна служба ефикасно функционише. Основ финансирања ПСС представљају приходи из буџета добијени на основу плаћања за саветодавни рад и они варирају у зависности од станице од 10% до 90% укупног буџета станице и приходи остварени на основу плаћања корисника за контролу где највећи део прихода долази од контроле семена.

Према томе, потребно је јасно разграничити саветодавне од контролних функција у постојећој СС.

(165) У последње време јављају се наговештаји приватне СС. Она се огледа у појединцима који своје знање преносе произвођачима а за узврат добијају одговарајућу новчану надокнаду, или компанијама које кроз дистрибуцију инпута обезбеђују и квалитетни саветодавни сервис. Тренутно постоји велики број произвођача који примењују адекватна знања у производњи и маркетингу. Међутим, многи пољопривредници или немају довољно финансијских средстава или не схватају у довољној мери вредност знања да би били спремни да плате за услугу у садашњем тренутку. Многи, такође, сматрају да на тржишту не постоји сервис који заслужује да буде плаћен за пружене услуге.

(166) Очигледно је да постоји тржишни потенцијал, као што постоји и у другим земљама, али услови за његово развијање су ограничени. С обзиром да СС може да има јак и брз утицај на продуктивност газдинстава преовлађује склоност ка јавном финансирању све док не дође време да се тржиште само од себе развија. Развој тржишта би могао трајати десет-двадесет година с обзиром на низак ниво образовања већине пољопривредника. Овај процес умногоме ће зависити од успеха осталих мера а нарочито за побољшање структуре газдинстава. На повећање тржишног потенцијала за СС значајно ће утицати рад СС на развоју и стварању удружења произвођача, за која се претпоставља да ће да представљају будуће примарне клијенте. Такође СС мора да буде у стању да пружа сервис не само произвођачима него и прерађивачима и трговцима и да пружи сервис везан за све активности у производном ланцу: о производњи, о тржишним информацијама, о економици производње на нивоу фарме, фабрике, трговине, о захтеваним стандардима и протоколима, о захтевима за заштиту средине и бризи о животињама, о бизнису и плановима који иду уз њега. Значи потребан је и један интегрисан систем саветодавног ланца исти за све у производно-продајном ланцу.

Пољопривредна саветодавна делатност треба да се обавља као јавна и приватна ПСС.

(167) С обзиром на потребу финансирања СС од стране државе, главно питање је како то обавити на што ефикаснији начин. Постоје бројни различити модели. Један од њих је да може постојати државна СС коју ће у потпуности финансирати држава. Опасност од таквог приступа је у томе што таква служба није руковођена потражњом и расположиво време обично се троши на периферне ствари јер се не прави разлика у захтевима корисника. Поред тога, служба би користила стање велике “потражње” да би добијала већа буџетска средства. Истовремено ефикасност службе, у смислу веће профитабилности на газдинствима у односу на буџетске трошкове службе била би ниска због недостатка знања о потражњи.

(168) Друга крајност је увођење дисциплине тржишта од самог почетка што подразумева охрабривање конкуренције чиме се постиже да давање услуга одговара потражњи. Држава би обезбеђивала финансирање пољопривредника строго наменским средствима, који би онда могли да бирају компанију или саветодавца кога желе. Када верују да саветодавац не пружа ваљане савете могу да изаберу другог. Да би се постигла мера ефикасне потражње, пољопривредник би морао да плаћа допринос. Првих неколико година допринос би био раван нули, а касније би прогресивно растао.

(169) Модел који одговара Србији треба да узме у обзир двојну структуру пољопривреде као и слабу постојећу традицију у коришћењу СС од стране приватног сектора у пољопривреди. Најефикаснија служба, требало би да се финансира комбинацијом државе и корисника где би већи део долазио од државе. Паралелно би се стварали услови и пружила пуна помоћ несметаном развоју приватне службе и конкуренције.

У наредном периоду пружање услуга усмеравати ка потражњи и развијати конкурентност кроз стварање једнаких услова за приватну или државну службу.

(170) Постојећи систем пољопривредних станица није у стању да пружи квалитетан сервис произвођачима, због неадекватне структуре, недостатка опреме, средстава, знања и кадровског капацитета. У постојећим околностима пољопривредне станице су неприлагођене насталим променама и транзиционим процесима. Потребно је усмерење активности које би требало да се креће у правцу од пружања услуга агрокомбинатима ка комерцијалним произвођачима, од производно оријентисане пољопривреде ка тржишно оријентисаној, од производње квантитета ка производњи квалитета. Постоји оправдана бојазан да служба без великих кадровских и структурних промена неће моћи да одговори предстојећим захтевима процеса прикључења ЕУ.

У складу са изнетим, потребно је:

-изградити СС која ће моћи да задовољи потребе произвођача, и одговори променама и захтевима тржишта.

- извршити свеобухватан преглед стања у СС у циљу њиховог реструктурирања и задовољења потреба комерцијалног пољопривредног сектора.

-оријентисати саветодавну активност ка породичним комерцијалним газдинствима и понудити им и друге садржаје потребне сеоској заједници као што су

вођење газдинства, комерцијализација производње, обезбеђивање тржишних информација.

-проширити саветодавне активности на све учеснике у производно продајном ланцу.

-организовати едукационе центре за обуку саветодаваца.

-увести лицензирање саветодаваца, које би се обнављало сваке две-три године у зависности од постигнутих резултата.

-кадровски и стручно ојачити СС кроз успостављење система контроле одговорности и едукације.

6.5. Образовање

(171) Србија има систем образовања у области пољопривреде организован кроз бројне пољопривредне школе и пољопривредне факултете. Целокупни систем образовања у пољопривреди је под надлежношћу МПС које је одговорно за формулисање и спровођење програма образовања.

Потребна је ближа сарадња Министарства и МПС са циљем успостављања функционалне везе између формалног образовања и развојних потреба пољопривреде.

Наставне програме у средњим и високим школама треба усмерити на интердисциплинарни приступ који ће омогућити усвајање нових знања из области тржишта (управљање, планирање, комерцијално пословање, маркетинг), очувања сеоског подручја и његова интеграција у савремене друштвене токове (информатичка, еколошка, социолошка, хуманистичка знања).

(172) Пољопривредне школе су углавном прилагођене за образовање и обуку пољопривредних техничара за агропрерађивачки сектор, ниже управљачке положаје у агрокомбинатима и за јавне службе. Већи део земље, међутим, обрађују породична газдинства. Потребна је преоријентација образовног програма у пољопривредним школама ка опслуживању приватног пољопривредног сектора. Већу пажњу треба посветити пословном управљању у пољопривреди и практичним вештинама у области пољопривреде. Такође треба организовати програме у виду дневних курсева за постојеће пољопривреднике што би требало да буде пре у надлежности СС него МПС.

Према томе, потребно је изградити образовни систем који задовољава потребе модерне тржишне економије и извршити свеобухватан преглед пољопривредног образовног система од основног до универзитетског нивоа и успоставити функционалну везу између истраживања, образовања и пласмана знања кроз СС.

6.6. Пољопривредне задруге

(173) Пољопривредне задруге су једно од средстава пољопривредног развоја у западним економијама, посебно на пољу маркетинга, прераде и снабдевања инпутима. Поред дуге традиције, током последњих година у Србији искуство са задругама показује да су пољопривредне задруге које су успешно пословале сада близу стања несолвентности или потпуно без посла. Старе, “државне”

пољопривредне задруге пружале су услуге пољопривредној заједници током социјалистичког периода снабдевајући је пољопривредним инпутима, купујући и прерађујући примарне производе који су долазили од приватног пољопривредног сектора. Међутим, ове задруге, генерално, нису успеле да остваре прелазак на нове тржишне услове. У суштини “државне” задруге су то биле само по називу, док су по методу управљања у суштини више била предузећа.

(174) Главни проблем у задругарству Србије је у томе да се највећи број задруга не придржава задружних правила тј. њима не упављају задругари него су то или запослени у задругама код којих су радници – задругари, у управљачком смислу надвладали произвођаче односно наставили да самоуправљају или су то ткз. »приватне задруге« које су регистроване као задруге а заправо су приватне компаније у власништву једног или неколико појединаца. Укупни развој задружног сектора у Србији трајно кочи и даље ће кочити ове задруге јер већина њих нема намеру претворити се у истинске задруге. Њихов циљ је да задрже тренутни статус. Јасно је да је њихов интерес супротстављен задружном развоју. Задружни савези не желе или нису у стању да се соуче са овим проблемом у својим редовима, првенствено из разлога што су у својим структурама представљени махом директорима задруга које се не придржавају задружних правила а не произвођачима. Њима, наравно, овакав положај одговара и не желе промене. Задружни савези, такође, немају јасно артикулисану улогу и положај у институционалној структури и постоји одсуство вертикалне и хоризонталне повезаности.

Трансформацију постојећег задружног сектора потребно је извршити у складу с начелима ИСА-е и ЕУ.

(175) Неки од разлога за неуспех задруга могу се приписати недостацима текућег Закона о задругама који је усвојен 1996. године и измењен 1998. године. Зато је потребно да се усвоји нови закон о задругама који ће се бавити следећим питањима:

- финансијска основа задруга;
- велика права запослених и радника у односу на чланове;
- улога задружних удружења (унија);
- провера рачуна задруга.

(176) Закон треба да омогући једноставно оснивање, управљање, затварање, и транспарентност у пословању задруга уз придржавање свих задружних правила. Законом треба обавезати постојеће задруге да изврше реструктуирање према новим законским одредбама у периоду од годину дана од доношења новог закона.

Потребно је утврдити стратегију развоја задругарства у Србији.

(177) Нерешено и неразграничено власништво над имовином задруга онемогућава развој и функционисање многих задруга. Компликована појединачна ситуација може се решити успостављањем генералног правила, али уз уважавање и сагледавање сваког случаја појединачно. У решавање треба укључити све заинтересоване а водећу улогу у овом процесу требало би да имају задругари. Влада треба да оснује Канцеларију за подршку задругарству која би, поред осталих, имала две основне улоге: помоћ при реструктуирању и решавању власништва задруга и подршку при оснивању нових задруга. Канцеларија треба да привремено исправи неуспех тржишта везан за функционисање задружних унија.

(178) Задруге и удружења су изузетно важне организационе јединице са аспекта унапређења производње, тржишности и за развој села. Зато, у додељивању бесповратних средстава за развој села, као и осталих субвенција, оне морају бити подржане и имати приоритет. Средства би требало првенствено да буду усмерена у унапређење квалитета, продаје, организованости задруга и њених чланова.

Из изнетог произлази да је у вези са овим питањем потребно:

-решити проблем власништва над имовином задруга;

-основати Канцеларију за подршку задругарству;

-усвојити законску основу по којој ће се вршити решавање права власништва и реструктурирање задруга код којих има спора;

-прилагодити програм субвенција Министарства с циљем надградње производних капацитета и маркетиншке функције у пољопривредним задругама;

-пореским олакшицама за средства уложена у недељиву имовину задруге подстаћи развој задругарства.

7. Приватизација предузећа у пољопривреди

(179) Приватизација треба да донесе корист привреди кроз ефикасније коришћење ресурса и елиминисање сукоба између јавних циљева и приватних профита унутар организација. Приватизација може да донесе додатне користи које се огледају у већем улагању капитала, побољшању технологије, квалитетнијем управљању, итд.

(180) Досадашња приватизација показује да је мали број предузећа из пољопривредно-прехранбеног сектора приватизован⁷. Пошто је број приватизованих предузећа мали у односу на укупан број предузећа, тешко је говорити да је дошло до значајнијих структурних промена, које би довеле до примене нових технологија и повећања продуктивности, уз истовремено креирање новог броја радних места. Посебан проблем представља приватизација великих «стратешких» комбината.

(181) Процес структурних промена у смислу промене власништва наилази на тешкоће и може се очекивати да ће процес унутрашњих структурних промена бити још тежи. Реструктурирање малих и средњих предузећа био је једноставнији процес, тако да је у неким случајевима дошло и до унутрашњих структурних промена и повећања конкурентности предузећа. Велика предузећа се често опиру процесу реструктурирања.

Може се констатовати да ће се променом власништва обезбедити повећање производње, конкурентности, запослености уз бригу за рурални развој и очување средине.

(182) Приватизација и прилагођавање тржишној економији захтеваће знатне промене које би требало да се спроведу у кратком року. Последица приватизације је неизбежан пораст незапослености у првим фазама транзиције. Све земље у транзицији имале су исту почетну ситуацију у државним предузећима: вишак

⁷ По изворима Агенције за приватизацију (август 2004) укупан број предузећа у пољопривредно прехранбеном комплексу који треба да се приватизује је 599, од тога 402 која се баве примарном пољопривредном производњом и 197 прерадом. До августа 2004 из прве групе је приватизовано 83 предузећа (75 акцијским моделом а 8 тендером) док је у поступку приватизације 319 предузећа. У групи предузећа која се баве прехранбеном индустријом приватизовано је 64 (62 аукцијским моделом а 2 тендером) док на приватизацију чека 133 предузећа.

радника и ниску продуктивност. Улога државе би требало да буде пре свега у томе да обезбеди средства која омогућавају егзистенцију незапосленима.

Завршити трансфер пољопривредних и прехрамбених предузећа из државног у приватно власништво, тако да се побољша пословна ефикасност и охрабри инвестирање.

7.1. Приступ приватизацији

(183) Природа посла у предузећима која се баве пољопривредом захтева брзо деловање. Потребно је идентификовати предузећа код којих постоји заједничка заинтересованост и где не постоје препреке за обављање приватизације. Приватизација таквих предузећа ствара импулс који ће омогућити да се много тежи случајеви такође успешно реше. Пре него што уђу у поступак приватизације предузећа морају разграничити својинска права над земљиштем и за овај процес потребно је дефинисати јасан рок.

Решити питања власништва над земљиштем пре него што се предузећа понуде на продају.

(184) У процесу приватизације, држава треба да постави минимум квалификационих критеријума за будуће купце. Они треба да укључе претходно и садашње искуство и стручност у активностима које се разматрају, доказане способности у сектору и здраву финансијску базу. Без ових критеријума, на лицитацији може победити непоуздан купац који нема интерес да развија активности већ да искористи могућност стицања краткорочних користи.

(185) Потенцијални купци треба да презентују план инвестиција које ће значајно допринети ефикасности предузећа. Понуде купаца треба вредновати по критеријуму збирне вредности понуђене цене и инвестиција, при чему инвестиције треба да добију значајнији пондер него што је то садашња пракса. Документ о планираним инвестицијама и њиховим ефектима треба да буде део купопродајног уговора.

(186) Тендер је пожељнији метод продаје пољопривредних предузећа од метода аукције. У оквиру тендера могуће је поставити специфичне захтеве за купце пољопривредних предузећа. На другој страни, понуде за надметање биће резултат разматрања и пажљивог промишљања о цени и инвестицијама које се могу понудити. Аукције нису подесан начин продаје пољопривредних предузећа јер је понуђена цена искључиви критеријум. Највиша цена постигнута на аукцији може, у крајњем случају, бити резултат ривалског притиска у просторији где се обавља продаја и не мора да буде индикатор да се ради о квалитетном купцу.

Неопходно је обезбедити да потенцијални купци имају способност да воде предузеће, као и да у погледу финансијског капацитета имају довољно средстава да врше улагања.

Такође је потребно обезбедити да се продаја капитала у овој области врши, пре свега, путем тендера, а мање путем аукције.

VI. РАЗВОЈ ТРЖИШТА

1. Политика цена и остале политике за подршку тржишту

1.1. Економско окружење

(187) Економско окружење у оквиру којег функционише пољопривреда Србије мења се, и убрзо ће претрпети трансформацију на основу међународних уговора о којима Србија сада преговара. Неопходне ће бити велике промене у политици пољопривреде, да би овај сектор могао да одговори новим тржишним могућностима. Политичка ситуација до сада је захтевала спровођење политике самодовољности без посебног освртања на трошкове. Трошак није само буџетски трошак субвенција, већ, и економски трошак коришћења ресурса да би се произвела добра која би негде другде могла много јефтиније да се добију. Трошак је и ускраћивање ових ресурса другим, потенцијално, економичнијим секторима.

(188) Два главна политичка курса који ће изменити окружење јесу чланство у СТО и европска интеграција кроз SAP који води ка SAA. Ови споразуми имају потенцијал да побољшају економску ситуацију у земљи али само ако Србија поштује правила и створи предуслове за развој тржишта.

(189) Чланство у СТО захтеваће неколико важних промена у трговачком режиму Србије, које ће пре свега зависити од преговора о прикључењу са чланицама СТО. Ове промене ће вероватно укључивати:

- успостављање консолидованих тарифних линија;
- прилагођавање свих тарифа на дозвољени ниво⁸;
- смањење нивоа домаће подршке директно повезане са производњом;
- смањење до потпуног укидања извозних субвенција.

(190) Ова прилагођавања, потребно је спроводити фазно током година тако да домаћа пољопривреда и индустрија могу да се прилагоде новим условима, али средњорочна перспектива огледа се у много отворенијој економији која ће омогућити и бољи приступ за произвођаче из Србије тржиштима у иностранству. Преговоре за приступање СТО и чланство треба започети што пре као и прилагођавање и припрему пољопривреде Србије правилима СТО. Разумљиво је, да може постојати отпор од стране оних сектора и субјеката на које реформа негативно утиче. По приступању потребно је користити све дозвољене механизме заштите домаће пољопривредне производње кроз примену посебних заштитних мера, осетљивих производа и клаузуле о специјалној заштити предвиђене Споразумом о пољопривреди СТО.

Подршку пољопривредном сектору у потпуности прилагодити правилима СТО.

(191) Под покровитељством Пакта за стабилност југоисточне Европе створена је зона слободне трговине која обухвата 8 земаља: Бугарска, Румунија, Хрватска, БиХ, Македонија, Албанија, СЦГ и Молдавија. Овај споразум као и остали који јачају регионалну сарадњу у области пољопривреде и трговине су од изузетног значаја и треба их одржавати и додатно проширивати.

⁸ Подразумева одобрен ниво царинске заштите после процеса преговарања.

(192) Процес стабилизације и асоцијације, већ је имао за резултат значајне аутономне трговачке повластице одобрене Србији и другим балканским земљама од стране ЕУ. Међутим, Србија није искористила све могућности које споразум пружа, због других препрека у трговини пољопривредним производима, као што је неодговарајућа ветеринарска и фитосанитарна контрола, недовољно посвећена пажња захтевима ЕУ, или слабе трговачке везе. Трговачке везе, разумљиво, су слабе јер Србија није имала приступ страним тржиштима у последњих неколико година. Јачање ових веза настаће тек са развијањем поверења између страних и домаћих трговаца.

Напомиње се да је од великог значаја јачање регионалне сарадње у овој области као интегралног дела процеса прикључења у ЕУ.

(193) *SAP* укључује два правца трговачког развоја: слободну трговину са ЕУ путем *SAA*; и слободну трговину са другим земљама у региону које су такође део *SAP*. Ови споразуми о слободној трговини ће:

- повећати потенцијално тржиште за српске производе са економском добити од специјализације и трговине;

- повећати ниво конкуренције, која ће убрзати усвајање нових технологија;

- обезбедити бољу прехранбену сигурност с обзиром да ће временски услови и друге природне појаве које утичу на ниво производње бити од мање важности.

(194) Повећање слободне трговине значиће да ће Србија морати да своју политику заштите приближи начину на који то раде њени трговачки партнери. Ако Србија покуша да одржи високе цене, онда ће привући увоз из земаља са нижим ценама у региону што ће извршити притисак на смањење цена у земљи. У супротном, ако Србија покуша да задржи знатно ниже цене, онда ће расти извоз, домаћа понуда ће опасти а цене ће порастати у сваком случају, упркос циљевима политике. У окружењу слободне трговине, земље имају сличне цене за производ датог квалитета са разликама углавном због трошкова транспорта и ризика, тако да у регионалном окружењу наступајуће слободне трговине Србија нема слободу да постави свој сопствени ниво ефикасне спољне заштите.

Стимулисање процеса регионалне сарадње коју треба интензивирати у наредном периоду, обезбедиће се кроз унапређивање слободне трговине добара и услуга.

1.2. Политика цена и подршке у Србији

(195) Политика цена и заштите домаће производње је једна од најосетљивијих питања са којим се сусреће пољопривредни сектор. Постоје размљшљања да, у многим производњама неконкурентну домаћу производњу, не би требало стављати у конкурентску утакмицу него би је требало штитити првенствено високим царинама. Такав приступ би подразумевао даљу изолацију, неучлањење у СТО и неприступање ЕУ, а такође и даљи удар на буџет потрошача. Приоритетни задатак наше пољопривреде јесте потписивање међународних споразума, који ће имати за циљ сигурност у улагањима, у дефинисању јасне политике и интеграцију у тржиште ЕУ. Простор ЕУ представља тржиште са релативно високим ценама у односу на светско тржиште, али се и само налази под великим притиском да смањи заштиту своје пољопривреде. Србији је потребно да преузме сигнале цена од овог великог тржишта у оној мери у којој јој је обезбеђен приступ, као и сигнале цена од својих других

регионалних трговачких партнера. Сигнали цена на овим тржиштима представљају оне на које би српска пољопривреда требало да одговори.

Царинска заштита

(196) Пољопривредни сектор се штити од конкуренције из увоза царинским таксама, и првенствено посебним дажбинама, које често коче трговину због њихове величине и због њихове потенцијалне непредвидљивости. Многе од постојећих тарифа и дажбина имају оганичен или никакав ефекат, јер производи које покривају или се извозе или се њима уопште не тргује.

(197) На основу анализе нивоа постојеће заштите, производи се могу груписати у следеће групе: конкурентни, царине нису потребне, не производе се у Србији, царине нису потребне; нису конкурентни, али могу постати, царине потребне на одређени рок; нису конкурентни, али су царине потребне као одговор на постојеће извозне субвенције у ЕУ; нису конкурентни, али је производња од "стратешког значаја", царине се одржавају на одређеном нивоу због неекономских циљева; конкурентни, али само због повлашћене трговине са ЕУ, царине чувати у том периоду.

(198) Генерално се производи могу поделити у три категорије и то: производи у нето извозу где царински режим не може утицати; производи у уравнотеженом трговачком билансу или близу њега где је царински режим потенцијално утицајан; производи у нето увозу где царине имају утицаја.

(199) Нето извознику није потребна царинска заштита. Већи део тарифних заштита је заправо сувишан јер се на конкурентском тржишту домаћа цена одређује на основу извозне цене са потребним додавањем трошкова транспорта и трансакције. Док су ове извозне цене уобичајено светске трговачке цене, SAP и регионални трговачки уговори отварају могућност продаје на тржиштима виших цена, посебно у ЕУ за одређене производе као што су шећер, млечни производи и говедина. У овим случајевима, спољна заштита биће ефикасна за одржавање цена изнад светских нивоа.

Према томе, у погледу овог питања потребно је:

- пронаћи оптимални ниво царинске заштите који ће заштитити домаћи производ, а у исто време омогућити постојање конкуренције;

- извршити све неопходне припреме за преговоре са чланицама СТО.

- извршити веће снижење тарифе за производе који су највише заштићени, а мање снижење за производе који су најмање заштићени;

- изменити политику која одржава цене домаћих производа изнад цена њених конкурената.

(200) Трговачке баријере између Србије и ино купаца и добављача укључују често произвољан третман увозне робе на граници, вишеструке инспекцијске захтеве и тешкоће у примени међународно признатих ветеринарских и фитосанитарних стандарда. Превазилажење тих баријера је у примени транспарентних и ефикасних царинских процедура, реструктуирању и реформи институција које су надлежне за стандарде и инспекцију.

Према томе, у погледу превазилажења наведених проблема, потребно је:

- успоставити транспарентне и ефикасне царинске и инспекцијске поступке;
- унапредити поступке инспекције и оверавања да би били у сагласности са праксом у ЕУ.

Извозне субвенције

(201) Често примењивана мера богатих земаља јесте обезбеђивање извозних субвенција. Такође је Србија, нарочито у прошлости, примењивала ову меру као подршку домаћој производњи и смањењу трговинског дефицита. Правилима СТО извозне субвенције су сврстане у недозвољене мере и »јулским пакетом« Доха преговора постигнут је споразум да се ове мере поступно укину. Србија у процесу предстојег прикључења СТО ће бити у обавези да поштује овај споразум. Средњорочно наши произвођачи не могу рачунати на ову врсту подршке али до прикључења СТО подстицаји за извоз обезбеђиваће се како би се пружила подршка извозу стратешких производа на тржишта која се могу показати као дугорочно профитабилна, и након тога што Србија постане члан СТО и када више не буде у могућности да плаћа извозне субвенције.

(202) Извозни подстицаји ће се исплаћивати само у циљу: унапређења и промовисања домаће производње; растерећења домаћих вишкова; проналажења нових тржишта за производе за које није постигнута конкурентност.

Интервентна куповина

(203) Подршка ценама обезбеђује се и процесом куповине од стране Дирекције, при чему активности Дирекције доносе корист оним организацијама од којих она купује. Те организације су прерађивачи и агрокомбинати, а ретко пољопривредници.

(204) Активности Дирекције, будући да су поверљиве, *ad hoc*, дискреционе и селективне, не доприносе развоју транспарентних и конкурентских тржишта. Током периода трговинских и економских санкција она је играла важну улогу у постизању стабилизације цена и сигурности снабдевања храном. Сада када Србија улази у нову еру интеграције у међународну тржишну економију, улога Дирекције би морала да се мења тако да не угрожава овај процес.

(205) Када Србија постане чланица ЕУ биће потребно да имплементира механизме тржишне интервенције који се примењују кроз спровођење Заједничке аграрне политике ЕУ. Како се и ЕУ, под притиском СТО, све више окреће смањењу тржишних интервенција а нарочито интервентним куповинама и подршци ценама врло је вероватно да ће се и улога интервенција у ЕУ свести на своју првобитну улогу "купца у крајњој нужди". Када Србија постане земља кандидат за чланство у ЕУ она ће морати да припрема и прилагођава механизме интервенције механизмима зацртаним САР-ом. До тада Србија као земља у транзицији не може себи да обезбеди значајнију подршку ценама и значајним тржишним интервенцијама од стране Дирекције. Са немогућношћу да се имају иста правила за све препорука је да Дирекција смањује своје интервентне функције, а да своју улогу више усмери ка обезбеђивању прехранбене сигурности. Претходно је потребно развити стратегију о прехранбеној сигурности која би јасно дефинисала групе, време и начине дистрибуције хране. Пример деловања је дистрибуција хране угроженим групама у друштву, услед привремених прекида у снабдевању храном изазваних временским

неприликама, и слично. Њена улога као агенције за прехранбену сигурност не сме да се меша са улогом подршке тржишту. Прехранбена сигурност се односи на држање залиха хране за ванредне ситуације. Она не подразумева честе промене нивоа залиха и стога нема утицај на цене, сем, када настану ванредне околности. Међународно интегрисана економија у бољој је могућности да има увид у своје потребе за храном због тога што лакше може себи да приушти куповину хране, која јој је потребна, и зато што је недостатак хране због климатских промена ређа појава уколико је веће подручје извора хране.

Дискреционе активности интервенције на тржишту од стране Дирекције треба да престану. Њене активности треба да буду усмерене ка вођењу агенције за прехранбену сигурност, а после прикључења ЕУ да прилагоде своје активности политици ЕУ.

Стога је потребно утврдити стратегију прехранбене сигурности која ће јасно дефинисати групе, време и начине дистрибуције хране.

Директна подршка

(206) Друга врста подршке пољопривреди јесте кроз директна плаћања. Све до 2001. године ова подршка се огледала само у неколико мера које су првенствено биле у функцији подршци тржишту - највећим делом кроз интервентне куповине. Овај тренд се наставио и наредних година с тим што су уведени нови структурни подстицаји за подизање засада шљива и винограда, калцизацију земљишта и проширење поседа. Установљени су и подстицаји по литри млека и по хектару за произвођаче сунцокрета, соје и шећерне репе. Ситуација се донекле мења 2004. године, када се буџет повећава, за око три пута, али му се такође мења и структура у циљу повећања удела структурних промена и установљења подршке изградњи тржишта кредита и доделе бесповратних средстава за рурални развој. Постојећа плаћања нису у потпуности у складу са захтевима СТО и ЕУ. Прилагођавање је због тога, неопходно, али уз поштовање специфичности пољопривреде Србије, довољност буџета и специфичности циљева који се желе остварити.

(207) Досадашња директна подршка имала је за циљ да се постигне довољност за потребе земље, за неке врсте роба или да се подрже “успешни” – сектори у којима Србија поседује компаративну предност и где може профитабилно да обавља извоз без субвенција. Тренутно, највећи корисници ценовне подршке су прерађивачи и организатори производње, а не директни произвођачи. Произвођачи још увек не могу да у пуној мери утичу на ценовну формулу услед своје недовољне организованости и очигледне веће понуде него тражње. Држава не би требала да кроз директну подршку подстиче овакву ситуацију, него супротно, да се мерама директне подршке утиче на праведнију ценовну дистрибуцију.

(208) Мере аграрне политике су често ограничене непостојањем механизма за спровођење исте. Тренутни ниво подршке је ограничен и условљен непостојањем Агенције за плаћање, непотпуним регистром произвођача, животиња и винограда, незавршеним земљишним катастарским регистром, често непостојањем законске регулативе и осталим ограничавајућим факторима. Успостављањем горе наведених институција – поред осталих функција - проширује се могућност директне подршке. Наравно, оно што највише утиче на мере аграрне политике и ниво подстицаја је висина средстава, која су у могућности да се обезбеде за ове намене.

Према томе у погледу наведених питања потребно је створити услове једнаке за све приликом одређивања подршке и изграђивати институције по моделима земаља ЕУ које ће поред осталих улога имати и проширење могућности за коришћење мера аграрне политике, а директна плаћања усмерити ка регистрованим пољопривредним газдинствима.

(209) Државне интервенције би требало, приоритетно, усмерити на политику прилагођавања ЕУ, на обезбеђење оних услуга које тржиште по правилу споро или уопште не пружа и на интервенције које помажу да се побољша функционисање тржишта. То су пре свега успостављање информационог система о тржишту, саветодавне службе, система класификације и градирања производа, јединице за унапређење међународног извоза, побољшање царинске и домаће инспекцијске службе, и слично. Даље, пољопривреди Србије је потребно да у што је могуће краћем року повећа своју конкурентност јер изазови међународних интеграција ће подразумевати отворенију утакмицу и већу изложеност конкуренцији. Конкурентност се може повећати усвајањем нових знања и технологија који подразумевају инвестиције и повећање капацитета појединаца и опреме. Зато је неопходно да се што више са директне подршке ценама пређе на инвестициону подршку која у већој мери обезбеђује повећање конкурентности.

Према томе, потребно је створити сигурност подршке кроз обезбеђивање дугорочних стабилних потстицаја и подржати комерцијалне произвођаче организовањем и финансирањем службе тржишних информација, свеобухватне СС и стандарда производње у свим секторима.

(210) С обзиром на садашњу структуру пољопривреде у Србији: велики број малих газдинстава, мали број комерцијалних газдинстава, постојање врло великих агрокомбината са још увек постојећом државном надлежношћу, држава би требало да осмисли мере за она газдинства која неће моћи да се прилагоде новонаступајућим променама. Комерцијални сектор ће захтевати јасну и дугорочну тржишну политику која ће охрабривати улагање и развој тржишта. Некомерцијалним газдинствима ће бити потребна помоћ у погледу додатка приходу или подстицаја за продају или давања у закуп земљишта комерцијалним произвођачима.

У складу са изнетим, потребно је Аграрни буџет усмерити у правцу унапређења структуре, тржишта, инвестиционој подршци и руралног развоја, а за пољопривреднике који не производе за продају, развити мере подршке за приход и подстицаје за продају земље или њено давање у закуп комерцијалним произвођачима.

Променљиви услови - Европска интеграција

(211) САР знатно се променила током последње деценије, при чему је правац реформе сасвим јасан. Спољна заштита се смањује и делом замењује директним плаћањима. Реформа је почела 1992. године и сада је у многим производима достигнут ниво светских тржишних цена. Политика производње и “финансирања прехранбене пирамиде која се не може продати”⁹ приведена је свом крају. Упркос променама до данас, садашњи САР не може да преживи, већ мора да се додатно мења

⁹ Сопствене речи ЕЗ.

Видети [хттп://www.euroopa.eu.int/цомм/агрикултуре/публи/репортс/мтримпацт/индекс_ен.хтм](http://www.euroopa.eu.int/цомм/агрикултуре/публи/репортс/мтримпацт/индекс_ен.хтм)

услед прилагођавања правилима СТО, првенствено везаним за извозне субвенције и домаћу подршку.

(212) У оквиру САР, подршка ценама замењена је директним плаћањима, али ова плаћања су још увек везана за факторе производње. Сврстана су као мере “плаве кутије” према Споразуму о пољопривреди ГАТТ-а, што значи, да оне нису, за сада, класификоване као мере које ометају тржиште. САР који се традиционално ослања на политику тржишта и цена (први ослонац САР-а) све више се концентрише на други ослонац који узима у обзир циљеве по питању животне средине и питања руралне привреде. Директна плаћања, су сада део првог ослонца али се полако преносе у други ослонац, променом облика и услова за плаћање. Даље, реформе иду у правцу раздвајања плаћања од производње при чему раздвојена плаћања нису изложена никаквим ограничењима на основу обавеза СТО. Ова промена ће имати утицај на ниво и интензитет производње.

Заједничка политика пољопривреде знатно се изменила током времена а очекују се и даље промене. Не би требало да постоји никаква сумња да ће и САР бити другачији у време када Србија буде приступала ЕУ. Тржишне цене, генерално, ће бити ниже него што су данас и ближе нивоу или на нивоу светског тржишта. Пољопривредни произвођачи ће добијати мање средстава за производњу а уместо тога добијаће субвенције за трошкове везане за активности општег друштвеног интереса, укључујући питања животне средине.

(213) Србија ужива повољне услове трговине са ЕУ који се првенствено огледају у вишим ценама ЕУ, у односу на светске тржишне цене, у поређењу са нижом ценом у Србији, тако да сви делови производно-потрошног система имају користи од приступа тржишту ЕУ. Да би се то десило тржишта би морала бити конкурентна да би се обезбедило да користи деле између себе трговци, прерађивачи и произвођачи. Ово захтева доступност тржишних информација свим учесницима на тржишту и обезбеђење да не постоји диспарат у подели профита између различитих интереса.

Потребно је изградити систем тржишног информисања, развити и унапредити постојећи СТИПС, који би омогућио произвођачима да лакше доносе краткорочне и дугорочне комерцијалне одлуке а такође омогућио да се промовишу цене домаћих производа у иностранству.

(214) Један од основних циљева пољопривреде Србије је интеграција у САР и да по уласку оствари захтев споразума из Копенхагена - да може да буде конкурентна у таквом окружењу. На овом путу ЕУ пружа све видове помоћи, која се повећава са приближавањем дана прикључења земље у ЕУ и са остваривањем претходно зацртаних циљева. Ниједан корак у развоју се не може прескочити, нити се може ићи другим путем него путем којим су прошле све земље садашње чланице. Због тога и домаћу подршку би требало усмерити у том правцу. На том путу могу се дефинисати три фазе које ће се карактерисати следећим трендовима.

(215) *I Фаза.* Ова фаза је већ увелико почела и основни циљеви које би требало остварити директном подршком су: укидање робне размене, изградња тржишта кредита, изградња тржишне инфраструктуре, укидање постојећих монопола, унапређење продуктивности, промена структуре производње у правцу гајења профитабилнијих култура, увећање газдинства, орјентисаност ка квалитету и безбедности хране, изградња механизма и модалитета за правилну употребу

средстава за рурални развој, формирање регистра произвођача, стоке, винограда успостављања плаћања животне средине.

Претпоставке које би требало остварити да би се ова фаза завршила су: приступање СТО, завршена регистрација, оформљена агенција за рурална плаћања, потписан споразум о Стабилизацији и асоцијацији, завршетак приватизације у агрокомплексу и смањење робне размене на минимални ниво.

Трендови који би требали да карактеришу ову фазу директне подршке су:

-поступно смањење подршке тржишту с тим да се субвенције за индустријско биље смањују брже него за млеко;

-подршку би требало да добијају само регистровани произвођачи. За индустријско биље и све остале потстицаје почевши од 2005. године а за млеко када се заврши обележавање говеда;

-подршку кроз регресирање инпута - горива и ђубрива - одржавати на постојећем нивоу;

-поступно повећање средстава намењених руралном развоју;

-поступно увођење плаћања одвојеног од производње за подручја са неповољним условима за производњу и старачким газдинствима;

-повећање и установљење нових мера за подршку усмерену на структурне промене. Повећање регреса за стоку, унапређења квалитета земљишта, регреса за нове засаде, увођење стандарда, премије осигурања, информационог система о тржишту, саветодавне службе, система класификације и градирања производа, јединице за унапређење међународног извоза, подршка изградњи тржита земљишта, побољшање царинске и домаће инспекцијске службе;

-подршка изградњи тржишта кредита би требала да остане, најмање, на постојећем нивоу.

(216) II Фаза. Ова фаза се налази између садашњег стања и фазе пред приступање ЕУ. Колико ће да траје зависи од брзине реформе и степена испуњења зацртаних циљева из прве фазе. Окружење подразумева прихватање обавеза и прилагођавање подршке правилима СТО. Циљеви које би требало остварити се не разликују од претходних али сада постоје изграђени механизми за плаћање што омогућава даље усмеравање потстицаја одвојених од производње.

Претпоставке које би требало да се остваре да би се ова фаза завршила су: изграђени механизми плаћања, делимично изграђено тржиште земљишта, кредита, инпута и производа, Србија постала кандидат за ЕУ.

Трендови који би требали да карактеришу ову фазу директне подршке су:

-даље смањење, до потпуног укидања, подршке тржишту;

-поступно укидање регресирања инпута;

-поступно смањивање подршке кредитном тржишту и препуштање банкарском сектору;

-повећање бесповратних средстава за рурални развој;

-повећање плаћања за слабије развијена подручја и старачка домаћинства одвојена од производње;

- одржавање на истом нивоу подршке усмерене на структурне промене;
- успостављање плаћања за очување средине.

(217) III Фаза. Ова фаза подразумева да се пољопривреда Србије налази пред приступање САП и сходно томе прихвата ЕУ систем директне подршке. То ће највероватније подразумевати директно плаћање по хектару потпуно одвојеним од производње, усмеравање средстава на рурални развој и заштиту средине кроз изградњу мултифункционалне пољопривреде¹⁰.

2. Пољопривредна тржишта

2.1. Незванични, неконтролисани канали

(218) Тржишта у Србији, без обзира на производ, имају бројне заједничке одлике које осликавају историју Југославије у последњих 50 година. Тако, највећи део производње долази са малих газдинстава и већи део, те производње, никада није продаван званичним каналима већ се трошио или на газдинству или је пласиран преко фамилијарних и пријатељских веза. Део ове производње, малог обима, продаје се званичним каналима али продајни ланац је кратак са типичном продајом производа преко малих локалних прерађивача. Само незнатни део производа од ситних произвођача стиже на шире регионално или национално тржиште. Супротно томе, друштвени сектор је у потпуности оријентисан на производњу за тржиште. Генерално, постоји тренд смањења производње у овом сектору у корист индивидуалног сектора, чиме он губи на важности.

(219) Према званичној статистици 81% житарица, 93% кромпира, 78% јабука, 79% млека, 68% свињског меса се потроши на фармама или се продаје преко фамилије или пријатеља. Ови подаци указују на изузетно висок проценат продаје који није евидентиран и у коме се продаја обавља различитим каналима.

(220) Проблеми са незваничним каналима трговине састоје се у немогућности да се спроведу стандарди безбедности хране и хигијене, у постојању повећаног ризика од болести биљака и животиња, избегавању плаћања пореза и нелојалне конкуренције у односу на контролисане канале. Скоро сва производња би требало да се продаје преко званично контролисаних канала без обзира да ли је то продаја трговцима, прерађивачима, или је директна продаја потрошачима преко тржишта свеже робе.

2.2. Недостатак економичности

(221) Једна од општих карактеристика српске пољопривреде је уситњеност газдинства. 94,5% газдинстава поседује мање од 10 ха или пак 75% произвођача млека испоручују млекарима мање од 20 литара млека дневно. Ово има за резултат велики број веома малих количина које се производе и продају, тако да се тржишној некономичности додаје производна некономичност.

¹⁰ Мултифункционална пољопривреда подразумева акције које нису усмерене једино на повећање производње него и на остале користи живота на селу и бављење пољопривредом као што су: корист од очувања средине (биодиверзитет, заштита од поплава, ерозије, очување природних пејзажа...); корист од обезбеђивања прехранбене сигурности у руралним подручјима; развој руралних подручја (обезбеђивање запослености и повезивање са пољопривреде са осталим секторима); социјално економска корист (очувања традиционалних сеоских вредности, културног наслеђа...)

(222) Дугорочно посматрано, функционисање тржишта земљишта, економски раст, здрава политика руралног развоја и програми консолидације земљишта довешће до остварења такве величине газдинства, којом ће се избећи ова неекономичност. Краткорочно, ова производна структура је чињенична, и срећом, тржишне структуре су много флексибилније од структура газдинстава. Већина главних функција тржишта: сакупљање, класирање, складиштење и транспорт, које су потребне на нивоу газдинства, се налазе изнад финансијских могућности појединачних пољопривредника или пак уколико их произвођач поседује склоне су томе да буду потпуно неекономичне. Потребна су зато, груписања било у форми удружења, тржишне задруге или компаније. Међутим, капацитет, чак без обзира на почетни капитал, који је потребан за успешно вођење таквих тржишних организација, тешко се може наћи код малих произвођача и постоји јака економска потреба за стварањем механизма који ће помоћи у развоју таквих организација.

У наредном периоду потребно ј развити механизме који ће бити у функцији развоја удруживања пољопривредника и производњи било у форми удружења, задруга или компанија.

(223) Потенцијал за развијање ових активности је огроман. Друге функције као што су сушење, чишћење и класирање могу се, такође, обављати или директно од стране продајне организације или се могу дати под уговором другим пословним организацијама. Стварање произвођачко продајних организација не само да пољопривредницима омогућава приступ економичној производњи већ им такође даје моћ да развију тржиште а не само да буду они који ће наплатити цену за свој производ.

Специјалистичке производно продајне организације могу обезбедити економичност у продаји која малим пољопривредним произвођачима тренутно недостаје. Овакве организације би требало да буду подржане од стране државе кроз програме за оснивање таквих организација.

2.3. Разлике између цене и квалитета

(224) Тржиште служи да пренесе информацију потрошача о њиховој спремности да плате за различите врсте и квалитете производа. Цена је кључ ове информације, а купљена количина по тој цени показује колику вредност потрошачи дају производу. Ако, међутим, не постоји разлика у цени плаћеној за различите квалитете на нивоу газдинства, онда пољопривредни произвођачи неће имати подстицај да пруже тражени квалитет. Слично томе, ако на нивоу veleпродаје или малопродаје не постоји класирање производа на различите групе, потрошачи неће имати прилику да изразе своје жеље. Тренутно у Србији овакво тржиште углавном неуспешно функционише.

(225) Квалитет у смислу у којем се овде разматра не односи се на хигијенске стандарде или стандарде о безбедности хране који представљају минимум захтева за све производе. Тржишни квалитет дефинише купац и може да обухвати величину, облик, изглед (воће); пасмину, степен масноће, једнообразност (стока); садржај влаге, проценат примеса, ниво протеина (житарице); протеин, масноће, бактериолошки састав (млеко). Укус је кључни аспект квалитета за крајњег потрошача а он спада у физичке карактеристике производа. Други чинилац квалитета јесте метод производње. Неки потрошачи се опредељују за куповину органских производа због

претпостављених здравијих квалитета, иако би величина, облик и изглед били неприхватљиви за друге. Класирање омогућава да се удовољи различитим захтевима купаца. Потребно је настојати да се, поред производње, максимално подржи побољшање квалитета али и правилна класификација по квалитативним принципима. Сиромашнији слој потрошача може се одредити за јефтиније производе, слабијег квалитета. Други могу желети да плате већу цену да би добили уједначенији и бољи производ. На свим тржиштима траже се производи различитог квалитета и само диференцијација производа кроз класирање или сортирање може омогућити да се овим захтевима удовољи.

(226) У Србији у сектору воћа и поврћа не постоји систем класификације који би омогућио да се понуде различите класе производа по различитим ценама. Жеље купаца се због тога не могу измерити. Ово, такође, спречава произвођаче да максимизирају своје профите циљајући на тржиште које би најбоље могли да опслуже. Систем класификације је јавно добро од којег има користи цео сектор, од пољопривредног произвођача па све до потрошача, али њега не може да уведе ниједан појединац. Потребна су јака тржишна удружења или субјекти са знатним уделом на тржишту за лансирање и спровођење таквог система. Често је потребно јавно финансирање, да би се помогло да ови системи класификације брзо буду прихваћени. Међутим, без обзира који се систем класификације или сортирања уведе, његови корени би требало да буду у самој привредној грани која подразумева производ и тржиште. Држава не би требало да одређује нити намеће ове класе производа¹¹.

(227) У сектору сточарства стока се класификује према стандарду ЕУРОП који узима у обзир једнообразност и степене масноће. Међутим, ова пракса није широко распрострањена и, очигледно, класификација прави врло малу разлику у цени која се плаћа. Много чешће, жива мера и врста су једини фактори који одређују цену тако да добар и лош квалитет одлазе на тржиште без могућности за пољопривреднике да добију тржишне информације о жељама потрошача.

(228) Разлог за овакво стање јесте недостатак представничких организација приватног сектора које би заступале интересе појединих групација – пољопривредних произвођача, прерађивача, извозника и давалаца услуга подршке. Иако улога Владе није да створи овакве организације, она би требало да подржи и охрабри њихов развој. Штавише, ове заступничке организације би требало да буду заступљене у пољопривредној комори, било у оквиру структуре садашње трговинске коморе или, што би било пожељније, као независне невладине организације. основу изнетог, потребно је стално прилагођавање међународним стандардима састава и квалитета.

Треба охрабрити тржишне организације да развију системе за сортирање и класификацију за своје производе и за плаћање разлика. Треба обезбедити јавна средства за унапређење употребе таквих система.

-држава треба да подржи и охрабри формирање у приватном сектору заступничких организација пољопривредника, прерађивача и давалаца услуга као и постојање њиховог заступника у Пољопривредној комори.

¹¹ Тачно је да је ЕУ установила одређене класе за воће и поврће. Међутим, ово је у циљу подршке тржишту а не да повећа ефикасност тржишта. Класе су постојале пре подршке тржишта.

-подржати системе сертификације и регистрације које повећавају вредност производа (HACCP, EUROGAP, органска сертификација, Кошер и сл.)

(229) Сектор млекарства прешао је део пута ка плаћању према квалитету. Плаћање произвођачима базира се на садржају масноће у млеку. Поједине млекаре започеле су плаћање млека и према садржају протеина. За сада још увек не постоји плаћање на основу броја бактерија. Са даљом приватизацијом прерађивачког сектора и потенцијалним страним инвестирањем у тај сектор, ово питање вероватно ће се разрешити кроз развој тржишта. Остаће посебан проблем везан за испоруке од малих фарми које просечно дају петнаест литара дневно и на које одлази 57% укупног млека које се прода. Економски је тешко да ови произвођачи постигну хигијенске стандарде које од њих захтева комерцијални сектор млекарства. Они чине тржишни и социјални проблем. На овом нивоу производње, они не могу економски да се укључе у ефикасан тржишни систем, а не могу ни да се игноришу. Пољопривредна политика би требала да се бави овим питањем, као и питањем врло малих газдинстава у другим производним секторима, развијањем специфичних социјалних политика за ове некомерцијалне произвођаче.

Многи мали пољопривредни произвођачи у свим секторима, али нарочито у сектору млекарства неће бити у могућности да одговоре стандардима који се траже. Трбало би да постоје видови јасне нетржишне политике за ове некомерцијалне произвођаче.

(230) Једно од важних питања односа цене и квалитета јесте тачност и транспарентност испитивања квалитета. Пошто испитивања обављају купци, постоји могућност да резултати рефлектују њихове економске интересе. Они произвођачи који се групишу у предложена продајна удружења могли би организовати независна испитивања, али и даље постоји потреба за успостављањем транспарентног, независног система испитивања прописаног законом.

Тестирање квалитета од стране комерцијалних организација требало би да подлеже транспарентној независној провери.

2.4. Ефикасност цена

(231) Цене би требало да одражавају понуду и потражњу што није увек случај. Један извор неефикасног одређивања цена долази од бартер трговине. Земљорадници који имају уговоре за пшеницу, шећерну репу, соју и сунцокрет, а могуће и за друге културе, добијају “бесплатне” инпуте. ”Цена” се одређује по паритетима пре сетве. Међутим, не постоји јасно изражавање цена ових инпута тако да пољопривредници мало знају о њиховим променама или о кредитним задужењима која су с тим у вези. Обрачуни указују да су цене често и 30-80% више од тржишних цена. Трговина на овај начин везује произвођача и не деле се трошкови него сав трошак пада на терет произвођача. Оваква бартер трговина је довела да откупљивачи и многи организатори производње узимају профит зарачунавајући високе нетржишне камате кроз нетранспарентно пословање.

Неопходно је као приоритет створити услове да се прекине са робном разменом и бартер трговином. Ово се најбоље може урадити кроз развијање тржишта кредита и организација произвођача а у првој фази кроз транспарентно изражавање цена у уговорима.

(232) Понуђене цене такође могу да не одразе тржишне услове зато што пољопривредници често веома мало знају о томе какви су ти услови. Пољопривредници су повремени и слаби продавци а купци су обично у јаком положају да могу да купују редовно велике количине имајући многе изворе тржишних информација на располагању – или бар много више од оних које су доступне пољопривредницима. Овај недостатак информација о тржишту постоји у свим суб-секторима. Већи приватни произвођачи и агрокомбинати лакше долазе до тржишних информација али већина пољопривредника нема никакве информације, било о текућим ценама или о нивоу понуде, о кретањима или о политици и развоју трговине који ће утицати на ова кретања.

(233) Тржишне информације јесу јавно добро које држава треба да обезбеђује у раним фазама развоја. Пољопривредно газдинство има сувише мали обим посла да би предузело иницијативу у овој области. У каснијој фази, када се сектор развије и корисник увиди корист коју добија од информација, финансијски трошкови или део би могли да се пренесу на кориснике.

(234) Постоје два типа тржишних информација: једне су непосредне, скоро пролазне, информације о текућим нивоима трговине, ценама и берзанским кретањима; друге су подаци о дугорочнијим временским серијама, политички оквири и економски трендови. Развој тржишног информационог система има вишеструку корист за државу, купце и произвођаче. Информација о ценама на тржишту помаже: приликом доношења краткорочне одлуке где и када продати; за доношење дугорочне одлуке - шта сејати; помаже Влади у дефинисању аграрне политике; а такође и омогућава да информација о ценама на домаћем тржишту буде доступна и потенцијалним иностраним купцима.

Успоставити систем тржишних информација, даље развијати СТИПС, за различите секторе да би се пољопривредницима и осталима у пољопривредном ланцу пружиле важне тржишне информације и анализе које би им помогле у доношењу одлука о томе шта да производе, када да продају и какву цену да очекују. У почетку држава би требала да финансира ове системе.

(235) Друга помоћ за побољшање ефикасности одређивања цена јесте могућност да се цене одреде унапред и да се осигура куповина. Ово се може постићи развојем берзи. “Продуктна Берза” већ ради у том правцу за сектор ратарских култура. Изградњом система модерних велетрговине, дистрибутивних центара и успостављање координисаног тржишног ланца може се постићи боља повезаност купаца и произвођача и побољшати трговина на велико.

Према томе, потребно је потстицати оснивање система велетрговина, дистрибутивних центара и берзи.

2.5. Недостатак конкуренције

(236) Типично је за пољопривредна тржишта, у свим земљама, да мала пољопривредна предузећа и произвођачи своје производе продају већим предузећима која имају много већу тржишну моћ. Међутим, ако се велике пословне организације сагласе да се држе постављених нивоа цена преко картелских аранжмана, онда је проблем пре у конкуренцији него у пољопривредној политици. Сектор за прераду уља, млека као и неки други сектори, имају особине које указују на картелско понашање. Међународна конкуренција анулираће домаћи монопол. За

пољопривреднике положај је још озбиљнији јер они углавном продају свеж производ који подлеже брзом пропадању. Њихове продајне могућности су ограничене.

2.6. Несигурни уговори

(237) Све трансакције унутар продајног система су уговори, било мали или велики, сложени или једноставни, писмени или усмени. Несигурни и непримењиви уговори значајан су хендикеп за развој пољопривредног тржишта. Такви уговори стварају неповерење, неизвесност и понашање које је усмерено против поштеног трговца било да је он произвођач, прерађивач, трговац или велетрговац. Решење ових проблема захтева хитну пажњу.

2.7. Недостатак физичких средстава и инфраструктуре

(238) Нестајање централизованих организација надлежних за већину производа на тржишту и успон комерцијалног газдинства истакао је потребу за различитим физичким средствима и за тржишном инфраструктуром. Док ће неки производи наставити да се испоручују директно прерађивачу или велетрговцу, други производи ће проћи кроз низ физичких тржишта, пре него што дођу до потрошача. Приметно је код воћа и поврћа да тржиште велепродаје једва постоји, ако и постоји, она функционише на задњем делу камиона. Не постоји стално тржиште где се непрекидно може наћи широк низ производа за трговце у малопродаји или угоститеље и где би пољопривредни произвођачи могли да продају своје производе на комисионој основи. Постојећа оваква места продаје не функционишу ни приближно по стандардима модерних велетрговина и више су у функцији служења прекупцима него произвођачима.

(239) Код нас, као и у ЕУ, по правилу таквим велепродајним тржиштима управљају општине, мада је сасвим могуће и приватно власништво. У оба случаја, велетрговац узима у закуп простор за смештај своје робе и продају. Локалне власти обезбеђују средства и објекте (оборе, места за излагање и аукцију) док саме функције маркетинга, оглашавања, администрација, аукције и финансије, предузимају приватне компаније. С обзиром на велики број малих газдинстава и вероватноћу да ће њихов број и даље бити знатан и кроз десет година, потребно је да се организују слична тржишта у Србији. Такав пут развоја потребно је остварити у договору са пољопривредним произвођачима и трговцима јер ће они, као корисници тржишта, одређивати његов успех или неуспех.

(240) Појавом супермаркета и променом навика потрошача у правцу куповине хране у оваквим велетрговина расте изградња маркетиншких ланаца који су организовани директно од велетрговца који жели да има производ који је потпуно контролисан и произведен по захтевима потрошача – протоколима производње. Овај начин организовања продајно-производног ланца истиче као своју предност здравствену исправност купљене хране и многи потрошачи се све више окрећу овим тржиштима на рачун пијачне или уличне продаје. Готово по правилу мали произвођачи се искључују из оваквих уговора. С друге стране, супермаркети имају интерес да одређене компаније или кооперативе одрађују посао производње и надгледања производње за њихове потребе што отвара простор за развој организовања малих произвођача.

(241) Физичка тржишта за многе пољопривреднике нису одговор. Већи пољопривредници имаће директне уговоре са купцима и производиће строго одређене производе на основу порудбина. Исти уговори ће се реализовати са прерађивачима нарочито, када је у питању тржиште за смрзнуте производе где су руковање, време и брзина убирања плодова кључни фактор квалитета. Други произвођачи ће снабдевати самопослуге директно. Малопродаја хране, вероватно, ће се трансформисати током следећих десет година пошто самопослуге све више учествују на тржишту и дају своју спецификацију производа, која је углавном виша од оних које прописује закон. У садашњем тренутку, само неколико произвођача може да задовољи ове високе стандарде, али оно што је данас изузетак постаће правило сутра. Неопходна је флексибилност у прилагођавању захтевима променљивог тржишта и од стране пољопривредника и од стране Министарства.

Потребна је одређена физичка инфраструктура да би се развила тржишта велепродаје што је најбоље оставити локалној иницијативи према којој би потенцијални корисници (пољопривредници и трговци) могли да размотре са потенцијалним набављачима (локалне власти) обим и размеру развоја тржишта.

3. Тржиште кредита

(242) Пољопривредном сектору потребни су краткорочни кредити да би покрио потребе финансирања производње до продаје и наплате производа, средњорочни кредити за основна средства, која би требало да трају више година и не могу се финансирати из једног производног циклуса и дугорочни кредити за куповину земљишта. Тренутно у Србији нема довољно кредитних средстава на располагању за потребе овог сектора. Финансијски сектор обезбеђује врло мало кредитних средстава и пласира их, углавном, кроз краткорочне кредитне. Постоје, у малој мери, и средњорочни банкарски кредити, али највећи део је намењен пре преради него примарној производњи. Не постоје услуге закупа за машине, нити постоје дугорочни кредити за куповину земљишта.

Ради постизања наведених циљева потребно је изградити тржиште кредита доступно свим учесницима у ланцу производње.

(243) Остале врсте кредита даје држава било директно или индиректно. Фонд за развој Републике Србије и Фонд за развој Војводине одобрава кредитне првенствено пољопривредним предузећима, што вероватно има утицај на износ кредита које је одобрио комерцијални сектор. Ово финансирање се изводи уз снижене каматне стопе. Министарство је од 2004. године започело програм обезбеђивања краткорочних и средњорочних кредита пољопривредницима и правним лицима са циљем да се убрза процес повезивања банкарског сектора са произвођачима и да се унапреди производња кроз обезбеђење јефтених кредита.

(244) Услед чињенице да само прерађивачи и обезбеђивачи инпута имају приступ кредитним линијама, произвођачи улазе у врло неповољне бартер аранжмане (преко дефинисаних паритета за инпуте) са прерађивачима преко организатора производње или пак директно са организаторима производње. Камата, коју на крају плаћа произвођач, износи и неколико десетина процената на период од сетве до жетве. Овај систем је неодржив и изузетно скуп за произвођача. Најбољи начин да се он прекине је да се произвођачима омогући да имају приступ краткорочним кредитима пред сетву. држава треба да у што скоријем року

елеминише узроке који спутавају развој тржишта кредита и створи услове да банкарски сектор преузме улогу у финансирању пољопривредне производње омогућајући приступ кредита свима у ланцу и да се престане са финансирањем користећи искључиво мрежу прерађивача и организаторе производње.

(245) Недостатак комерцијалних кредита за пољопривреду може се приписати:

- генералном недостатку кредита у привреди;
- специфичном ризику и ниској продуктивности који се везују за пољопривреду;
- непостојању расположивог јемства;
- релативно малој висини позајмице која је потребна пољопривредном приватном сектору и која се везује за релативно високе фиксне трошкове за његово успостављање и праћење;
- недостатку кредитне историје произвођача;
- недостатак стручности у банкарском сектору за процену пољопривредних пословних планова и непознавање основних карактеристика појединих типова пољопривредне производње;
- недостатак искуства и стручности код произвођача за развијање и презентацију пословних планова.

(246) Генерални недостатак кредита у привреди излази из оквира ове стратегије. Пораст кредитирања зависиће од бројних политичких, правних и економских фактора развоја који ће повратити поверење у инвестиције. Пољопривреда је само један сектор и њен удео у укупном кредитном тржишту зависиће од тога колико су улагања у пољопривреду профитабилна у поређењу са улагањима у друге привредне секторе. Политика развоја, која има за циљ унапређење профитабилности пољопривреде олакшаће приступ кредитима. Недостатак кредита, је у ствари, само симптом других проблема, а не проблем сам по себи.

Створити услове да комерцијално кредитни и финансијски сектор одговори потребама пољопривредника за краткорочним, средњерочним и дугорочним кредитима.

3.1. Кредитно јемство

(247) Први услов који би требало превазићи је проблем јемства. Већина пољопривредника има земљу као идеално средство за јемство. То је добро које се не може померати, лако уништити или на други начин изгубити. Међутим, често банке нису вољне да земљиште прихвате као јемство јер се власништво не може доказати због застарелог регистрационог система. Када је власништво доказано и земљиште дато у јемство, наплата зајма, у случају неплаћања, јесте дугачак и скуп посао који може трајати и неколико година. Додатни проблем је висока цена регистрације права задржавања земље, што нарочито представља висок трошак за мале кредите.

(248) Понекад, као јемство се могу узети машине које се купују, али постоји проблем опадања вредности машина у дугим периодима повраћаја. Кредити се могу осигурати и уз заједничку гаранцију малих кредитних задруга али ово није чест случај. За краткорочне кредите јемство у роби преко система “складишница” је

одлично и широко коришћено јемство. Складишница као кредитно јемствени документ обезбеђује једноставан ситем преноса власништва над производима. Овај вид јемства би требало да буде законски и институционално подржан да би био прихваћен од стране банкарског сектора¹².

Створити законску и институционалну основу за коришћење складишница.

(249) Проблем јемства изискује две промене. Прва потребна промена је унапређење система за регистрацију земљишта који се мора побољшати, тако да показује тачно стање садашњег власништва. Приоритет би требало да буде ажурирање постојеће евиденције и модернизовање система. Увођење компјутеризованог система са једном базом података би следило након тога. Цена увођења компјутеризованих система на националном нивоу веома је висока а резултати су очевидни тек у дугом року.

(250) Друга потребна промена је законски процес преко кога се користи јемство за покриће неплаћеног кредита. Банке би требало да имају више поверења да ће им уложени новац бити враћен. Бржи процес надокнаде јемства не мора обавезно да значи и већу стопу неизвршења обавеза али значи већу спремност за давање кредита.

Стога је потребно:

-успоставити систем јемства који неће представљати кочницу приликом кредитног уговарања.

-ажурирати текуће евиденције о регистрацији земљишта и побољшање администрације тако да се одржава у ажурном стању.

-смањити таксе за регистрацију јемства која треба да покрије само административне трошкове.

-поједноставити судке поступке тако да зајмодавци могу много брже да добију вредност која је дата као јемство.

3.2. Могућности банкарског сектора

(251) Услед непостојања кредитних пласмана, банке немају довољно обучен кадар, који би био у стању да врши процену о кредитној способности и квалитету пословног плана потенцијалног клијента. Овај недостатак постепено се отклања кроз програме обуке. Постојећа рурална банкарска мрежа није добро развијена да би могла да задовољи захтеве пољопривредника, посебно у регионима приватних газдинстава. Ово је последица претпостављене идеје да кредити таквим пољопривредницима представљају исувише велик ризик. Увођење микрофинансијске организације у руралне области приближило би банкарске услуге и овој категорији пољопривредника.

(252) Мали број пољопривредника поседује стручност за развијање и презентацију одговарајућих пољопривредних инвестиционих планова (са предвиђањима о току готовине, о профиту и губитку и са билансним рачуном) за добијање кредита. Саветодавна служба (СС) би требало да помогне у стицању знања из ове области. Стога је потребно:

¹² Потребно је да постоји одређени број лиценцираних складиштара, који су депозитари за робне вредности (исто као што су банке депозитари за новчане вредности).

- развити програме тренинга за запосlene у банкама за евалуацију пословних планова;
- помоћи произвођачима у изради пословних планова и захтева за комерцијалне банкарске кредите, преко СС.

3.3. Финансирање закупа

(253) Средњорочни кредити за куповину машина само су један од начина обезбеђивања капитала приликом куповине. На тржишту је развијен низ различитих финансијских аранжмана који би требало да доведу у везу испоручиоце машина и њихове кориснике. Један метод је лизинг којим пољопривредник плаћа месечно или тромесечно закуп за машину за одређени број година, често с правом да купи ту машину, ако жели, на крају тог периода по смањеној вредности. Машина остаје власништво закупадавца и може се повратити у било које време у случају неплаћања, без подношења захтева суду. Ове трансакције развијају пре финансијски посредници него сами испоручиоци машина. Други метод је куповина на рате где пољопривредник плаћа месечно за машину у одређеном временском периоду и на крају тог периода машина припада њему. И ове послове обављају финансијски посредници. Оба процеса олакшавају проблем новчаних токова и налажење почетне велике суме за набавку.

Створити законску основу и подржавати финансирање свих начина закупа за пољопривредну механизацију.

3.4. Микрофинансијске организације

(254) Микрофинансијске групе су групе које су у другим земљама успешно обезбеђивале кредит у руралним подручјима, где комерцијално банкарство још увек није добро установљено. Микрофинансијске групе не примају депозит од инвеститора већ обезбеђују кредит својим члановима из фондова који су створени уз помоћ донатора или комерцијалних банака. У случају када члан не извршава обавезе, група преузима колективну одговорност. Такве групе би требало да имају блаже супервизорске захтеве од оних са којима се суочавају банке и као такве за њих треба створити посебне законске прописе.

(255) Пољопривредне кредитне задруге су, такође, у другим земљама успешно мобилисале мале штедне локалних заједница. Бољим познавањем локалних услова и зајмопримаоца, ове организације не само да могу да попуне празнину на тржишту на којем банке нису спремне да учествују већ и да укажу банкама на постојање потенцијала. Као и код микрофинансијских организација, службена контрола би требала да буде флексибилнија, супервизорски захтеви блажи, па ће укупни трошкови бити нижи него банчини. Потребно је да се одговарајућим законима обезбеде услови за развиј кредитних задруга (Закон о задругама или као посебан Закон о кредитним задругама, који ће омогућити развој кредитних задруга).

Створити услове за рад микрофинансијским организацијама да би се искористило локално знање и обезбедили мали кредити.

3.5. Стимулисање тржишта кредита

(256) Банке и друге финансијске институције би требало да буду охрабрене доношењем и спровођењем законских одредби које стимулишу диверсификацију њихових активности и креирања услова за сигурније пословање. Ипак, треба бити свестан чињенице да се трансформација неће десити брзо. Вероватно последња делатност којом ће се банке бавити, јесте обезбеђење дугорочних кредита пољопривреди.

(257) Држава не би требало да игра директну улогу у обезбеђивању кредита, било субвенционисаних или преко других мера. Обезбеђење кредита је у функцији тржишта. Ангажовање државе значи додељивање кредита на основу некомерцијалних критеријума, смањење легитимног тржишта за комерцијални сектор, и смањење државних ресурса за правилно одвијање њених функција пружања помоћи. Ако је кредит субвенционисан, као што је сада, потражња је већа него што би се могло гарантовати стварним трошковима, и улагање се подстиче у мање профитабилна предузећа. Каматна стопа је рационалан механизам који обезбеђује да профитабилније инвестиције добију финансијска средства на рачун мање профитабилних. По правилу, државно кредитирање предузећа која су делимично или у потпуности у власништву државе има за резултат да се враћање средстава не примењује стриктно.

(258) Држава је преко Фонда за развој пољопривреде значајан давалац кредита. Овај извор кредита треба стога да се постепено укине у одређеном временском периоду. Фонд би требао да се затвори у периоду од неколико година тако да се не би одобравали нови кредити, а истовремено би се спровело ригорозно прикупљање задоцнелих уплата и отплата кредита са доспелим роком. Уместо досадашње праксе, новац би требао да се каналише пољопривреди преко комерцијалног банкарског сектора. Део ових средстава могао би да се одреди за специфичне кредитне линије за стратешке потребе као што је куповина пољопривредних машина, система за новадњавање и слично. Ово би могао постати обртни фонд за ту сврху. Министарство је покренуло овај начин кредитирања који показује одличне резултате у повећању инвестиција пољопривредном сектору и постепеном отварању банкарског сектора према пољопривреди.

Обезбеђивање кредита треба да укључи:

- повлачење државе из директних кредитних послова;
- краткорочне до средњорочне кредите и специфичне кредитне линије за стратешке потребе који би се добијали преко сектора комерцијалних банака а на основу кредитних фондова којима сада управља држава;
- средњорочне до дугорочне кредите који би се добијали преко сектора комерцијалних банака а на основу средстава прикупљених преко средњорочних обвезница.

VII. РУРАЛНИ РАЗВОЈ

(259) Спровођење политике руралног развоја у Србији у надлежности је Министарства, међутим до данас то спровођење није било осмишљено, нити су сачињени конкретни програми у том циљу. У току 2003. године при МФ основана је *Агенција за рурални развој*. Агенција за рурални развој је формирана са циљем да формулише стратегију развоја сеоских области, са посебним нагласком на програме структуралног развоја пољопривреде и прераде хране. Агенција за рурални развој је укинута 2004. године. То, међутим, није посебно негативно утицало на рурални развој с обзиром да Агенција за рурални развој никада није ни заживела, а концепт и задаци за које је формирана нису у правом смислу одговарали стварним потребама Србије за обезбеђивањем квалитетне подршке руралном развоју. Већина министарства је заинтересована за рурални развој, с обзиром на то да су области за које су образована повезане са руралним развојем. Промене у смислу одређености за развој усклађен са глобалним трендовима, а посебно заинтересованост за међународне интеграције (ЕУ, СТО), створиле су услове за коначно успостављање институција и политике интегралног руралног развоја у Србији.

(260) У земљама ЕУ, интересовање и одговорности за политике руралног развоја простиру се преко бројних министарстава, агенција и невладиних организација. То је разумљиво јер је рурални развој, заправо сложен социо-економски развој посебног типа региона који укључује читав низ питања као што је запосленост, индустрија, пољопривреда, здравље, транспорт, животна средина, социјалне службе, образовање, комуникације, финансије, културно наслеђе и слично. Рурални развој је само једна област регионалне политике, међутим, он је довољно важан да има специфичну политику и циљеве. У том смислу неопходно је да на врху пирамиде заинтересованих институција и организација постоји институција која ће, у крајњем случају, бити одговорна за координацију и спровођење политике. С обзиром да је рурално становништво Србије ослоњено на пољопривреду и шумарство, као основу руралне економије, логично је да таква координација буде смештена у Министарство. Министарство у оквиру својих надлежности има и одговорности за највећи део ресурса на које се ослања рурални развој и рурална економија. Од усклађености руралног развоја са расположивим ресурсима, који се узајамно ослањају зависи ефикасност пољопривреде и шумарства, што снажно утиче на укупан привредни развој земље. Дакле рурални развој је од кључног значаја за развој пољопривреде и шумарства. То су једине области привредног и друштвеног развоја у којима рурални развој представља не само основни оквир за њихов развој, већ њихов саставни део.

Планирање руралног развоја потребно је обавити у свим заинтересованим ресорима уз координацију Министарства.

(261) У циљу правилног постављања политике руралног развоја, морала би се направити неопходна дистанца између руралне и пољопривредне политике. Пољопривредна политика бави се постизањем циљева за пољопривредни сектор. Домети ове политике су фарме и произвођачи. Циљеви су по правилу: одржавање и побољшавање прихода, ефикасност и конкурентност, а у време међународне несигурности, повећање производње чак и ако није профитабилна. Рурална политика бави се постизањем циљева за рурална подручја која обухвата широк спектар различитих социо-економских активности. Руралном економијом у Србији доминира

пољопривредна активност и она готово увек зависи од пољопривреде, сем у областима које теже или се трансформишу у субурбана подручја. Рурална економија, међутим, никада није само пољопривреда. Рурална економија је мрежа економских активности које покривају села и вароши, а могу да укључе и градове. Она је толико различита као и национална економија која обезбеђује: јавна добра - образовање, здравље, путеве, комуникације, животну средину; услужне послове - продавце на мало, банке, електричаре, водоинсталере, столаре, фризере; професионалне услуге - као што су адвокати и рачуновође; производне капацитете - пољопривредна добра; помоћну индустрију и друго. Дакле, проблеми руралне економије су другачији од пољопривреде, а такође и решења, односно проблеми руралне економије укључују проблеме пољопривреде.

Из изнетог произлази да је у што краћем року потребно дефинисати основне принципе политике руралног развоја.

(262) Веза између области ове две политике је у томе да постизање циљева политике у једној области у великој мери зависи од успеха у другој. Управо, колико успешан пољопривредни сектор доприноси развоју руралних области кроз локалне приходе и расходе и стварање запослености, тако и успешна рурална економија обезбеђује запошљавање за вишак радне снаге у пољопривреди. Успешна рурална економија са широким могућностима за запошљавање, може имати већи утицај на пољопривреду него што профитабилни пољопривредни сектор има на руралну економију.

(263) Кључ структуралног напретка у пољопривреди јесте повећање површине земљишта по активном пољопривреднику. Пошто су земљишни ресурси ограничени вишак радне снаге треба да привуку непољопривредна занимања. Успешна рурална економија може да то обезбеди. Користи које има пољопривреда од различитих могућности за запослење у руралној економији јесте у прихватљивијој величини газдинства за оне који остају, преко аранжмана о закупу, куповине и програма консолидације. Успешна политика руралног развоја ће допунити неизбежан процес реструктурирања пољопривреде.

(264) Проблеми руралних области су различити. Постоје разлике између земаља, али и између региона. Проблеми који се најчешће јављају у Србији односе се на ограничену могућност запошљавања, како ван пољопривреде, тако и у њој самој. Ово има за резултат: релативно висок ниво незапослености, нижи ниво прихода од просечног, ограничене могућности за остварење каријере, лошије јавне услуге, емиграцију и смањење популације пошто се посао и услови бољег живота траже у градовима. Они који се селе су по правилу најфлексибилнији и најприлагодљивији, а то су најчешће млади. Становништво које остаје често је релативно старо и прилично се тешко прилагођава новим околностима и више зависи од јавних услуга, а посебно од здравствене службе.

(265) Рурална подручја имају ограничене могућности запошљавања зато што она данас више нису атрактивна за фирме. Смањен број становника отежава ангажовање радне снаге. Образовна достигнућа становништва су слабија и приметно је мања флексибилност потенцијалне радне снаге, удаљеност од потенцијалних тржишта, и за инпуте и за производе. Све то ставља фирме у руралним подручјима у неповољан положај по питању трошкова. Постоји потенцијална опасност за даље погоршавање услова и повећање миграције и поред тога што постоји благи позитивни тренд дневне и сезонске миграције из урбаних у субурбане и стабилне руралне средине.

(266) У циљу дефинисања политике руралног развоја, потребно је дефинисати рурално подручје. Појам “рурално” ствара слику сеоског предела, поља, њива, пашњака, брдовитих предела. Економска област која представља циљ политике руралног развоја укључује села и градове који имају економски ефекат који може да се шири на околину. Задовољавајуће дефинисање руралног подручја показало се веома тешким. Употребљени индикатори чине пропорцију радног становништва у пољопривреди у оквиру локалне административне јединице и густине становништва. Србија је у прошлости дефинисала рурално становништво на основу прихода, а то је становништво које бар део свог прихода остварује из пољопривреде, што је имало ефекат сврставања њихових суседа који нису имали приход од пољопривреде у урбано становништво. OECD одређује као рурална подручја оне локалне административне јединице које имају мање од 150 становника по квадратном километру, и на тој основи дефинише и руралне регије¹³. Ниједна од ових статистичких дефиниција није сасвим задовољавајућа јер оне занемарују чињеницу да људи не раде обавезно тамо где живе. Ипак, интерес пољопривреде, с обзиром на структуру прихода домаће руралне популације је да се национална политика руралног развоја бави оним областима у којима је пољопривреда основни извор прихода за већину становништва. Такође, у интересу је развоја пољопривреде, да се политика руралног развоја најпре у детаље конципира за области у којима је директна интервенција државе у руралном развоју неопходна, јер ослоњеност на пољопривреду као основну делатност не даје одговарајуће резултате. Интервенције су потребне да се ефикасност пољопривреде повећа у складу са расположивим ресурсима, а такђе у циљу диверзификације пољопривреде или диверзификације руралне економије и растерећења пољопривреде као доминантне економске гране. Тек затим, политика руралног развоја треба да се бави и осталим руралним областима у којима директна интервенција државе није потребна, већ је довољно да она за њих изгради одговарајући повољан амбијент.

У вези са изнетим потребно је:

-створити одговарајуће социјалне и економске услове у сеоским срединама и обезбедити њихов допринос привредном расту земље;

-да политика руралног развоја мора да поштује територијалне специфичности;

-урадити категоризацију по ЕУ моделу о мање повољним подручјима (Less favourite areas, LFA) за производњу и ову чињеницу узети у обзир приликом креирања мера аграрне политике.

(267) Протеклих година, ЕУ је знатну пажњу посветила руралном развоју. Од 2000. године, она има једнак статус у оквиру CAP, као други “темељни стуб”. Рурални развој у ЕУ се види и као средство каналсања средстава у пољопривредни сектор, делом да би се избегла ограничења за подршку газдинствима која намеће чланство у СТО, а делом да би се помогло пољопривредницима да унесу разноликост у својим изворима прихода поред пољопривреде. Ово се огледа у врстама активности које се финансирају кроз:

-улагање у фарме да би се смањили производни трошкови, побољшао квалитет, побољшала производња, унапредила природна животна средина, хигијена, добробит животиња и унела разноликост у пољопривредне активности;

¹³ Рурални региони претежно имају бар 50% становништва које живи у дефинисаним руралним подручјима.

- помагање младим пољопривредницима да заснују посао;
- обучавање произвођача;
- рано пензионисање за старије пољопривреднике;
- новчане накнаде произвођачима у областима тежих услова привређивања;
- плаћања произвођачима који обрађују земљу на начин који се сматра еколошким;
- побољшање прераде и маркетинга пољопривредних производа;
- улагање у шумарство;

-побољшање земљишта, комасација, успостављање служби помоћи и управљања фармама, маркетинг квалитетних производа, побољшање услова живота, заштита и конзервација руралног наслеђа, диверсификација активности да би се обезбедиле вишеструке активности или алтернативан приход*, управљање воденим ресурсима у пољопривреди, развој и побољшање руралне инфраструктуре*, подстицање туристичке и занатске активности*, очување средине и управљање руралним подручјима, обнављање пољопривредног производног потенцијала који је нарушен природним несрећама.

(268) Само три од ових мера (*са звездицом) тичу се, заправо, непољопривредног дела руралне економије. Чињеница да ове три мере потпадају под Заједничку пољопривредну политику јесте индикатор њихове истинске вредности за пољопривреду.

(269) Основна питања у стратегији руралног развоја су:

-преношење буџетских средства из других подручја, путем опорезивања, неопходна су тамо где се могу употребити на продуктивнији начин кроз подстицај руралној економији и тамо где постоји само нето друштвена корист од редистрибуције прихода. У том смислу већина акција које ће проистећи из политике руралног развоја моћи ће се, као и у напредним економијама оправдати само социјалним, а не и економским аргументима;

-рурална политика би требало да помогне да се средства намењена подршци развоју села усмере у перспективне економске активности и то кроз подршку локалној иницијативи за које постоје позитивни сигнали са тржишта. Избор одговарајућих метода подразумева и правилно усмерене програме технолошког унапређења, едукације, развоја инфраструктуре, јавних служби и слично, као и промоције и улагања у локалну привреду;

-државна подршка руралном развоју Србије мора имати степености карактер с обзиром да је боље усмерити средства на мање географске области него исту количину средстава поделити на целу земљу без видљивих ефеката. Потребно је постићи критичну масу пре него што се могу очекивати користи, која се затим може проширити на околна подручја. Критеријум за израду листе приоритета би требало да садрже основну процену потребе за променом производне структуре и техничким унапређењима у пољопривреди. Приоритет би требало да имају оне области у којима постоји вишеструки економски, друштвени и интерес за очувањем ресурса/животне средине, а у којима је ефикасност пољопривреде на недовољном нивоу било због ограничености ресурса или заостајања у технолошком смислу;

-диверсификација треба да обухвати не само пољопривреду, него и руралну економију у целини. На тај начин рурална политика би могла дотаћи већину пољопривредника одабраног региона.

(270) Различита рурална подручја имају различите економске и физичке карактеристике и немогуће је припремити препоруку која ће покривати сва подручја. Предложене мере требало би да буду део националног програма и локалних акционих планова за развој села који би требало да следе после усвајања Стратегије. Влада би, дакле, требало да установи генералне принципе политике, и њеног финансирања, приоритете и кораке ка њеном остваривању али детаљан развој и спровођење би требало препустити локалним и регионалним властима.

Спровођење програма који ће се одвијати у датим оквирима требало би да се обавља на локалном нивоу.

Политика руралног развоја мора оставити простор за афирмацију и коришћење територијалних специфичности, тако да се кроз правилни избор циља подршке, омогући њихова максимална трансформација од ограничења ка могућностима развоја.

Децентрализацију подршке руралном развоју треба да прати изградња интерактивне мреже за подршку путем изградње капацитета у локалној заједници кроз локалну самоуправу, невладине организације, удружења, саветодавне службе и привредне субјекте.

Побољшање комуникационих веза између урбаних и руралних подручја јесте један од најефикаснијих начина за смањење економских диспаритета између ова два подручја.

Подршка руралном развоју треба да се одвија путем подршке економски атрактивним програмима насталим на нивоу локалне заједнице и дефинисаним од стране појединаца у руралним срединама, као и да буде иницирана одозго, путем промоције и размене добрих примера и пракси са сличним рејонима.

Приоритет у подршци дати оним регионима, односно локалним самоуправама које донесу план руралног развоја.

1. Питања пољопривредног окружења и заштите животне средине

(271) Савремена пољопривреда у будућности мора да се усагласи у потпуности са свим прописима о заштити животне средине, као и да све програме хармонизује и доноси у сагласности са националним програмима заштите животне средине. Истовремено постоје строги прописи за очување природних квалитета националних паркова и других подручја заштићених различитим степенима заштите који посматрају једнострано ова подручја чиме се ствара конфликт између економских делатности човека и подручја које се штити. На тај начин промовисана заштита, у пољопривредним областима, тренутно угрожава опстанак пољопривреде, шумарства и становништва које се њоме бави, а са дуге стране на дужи период трајно угрожава само заштићено добро, које је захваљујући њој и настало. Сматра се да пољопривредне области које немају посебне природне знамености не треба да буду предмет било какве заштите. Ово је у јакој супротности са политиком ЕУ која је донела бројне програме за унапређење пољопривредних подручја. Знајући да природна вредност подручја великим делом постоји захваљујући начину на који се

користи, постоје бројни потстицаји које охрабрују произвођаче да очувају одређени тип животне средине. Ове шеме укључују годишње и дугорочне уговоре о управљању, са накнадом произвођачима за усвајање метода гајења које је мање продуктивно, али зато искључује или смањује употребу хемијских средстава, или минимализује обраду, задржава природне травњаке уместо вештачких и сл.

(272) Неке од ових политика, међутим, заиста се тичу унапређења животне средине и развијају се у сарадњи са статутарним и волонтерским организацијама за заштиту животне средине. Остали еколошки програми, нису ништа више него методи придобијања произвођача да смање производњу зато што се у супротном не би задовољиле обавезе СТО. Примери овог другог јесу дугорочно одложени програми.

(273) У Србији је тренутни интерес за еколошке пољопривредне програме веома мали, осим у подручјима која су законом заштићена због својих природних вредности. Развој еколошких пољопривредних програма може имати важно место у будућности и у областима где еколошки погодна пољопривредна пракса није обавезна. С обзиром да Србија има аспирације ка интеграцији у ЕУ, увођење оваквих програма у крајњем случају постаће обавезно.

1.1. Генетички ресурси у пољопривреди

(274) Основу свих договора и споразума на глобалном нивоу о очувању биодиверзитета чини Конвенција о биолошкој разноврсности, којом су дефинисане обавезе држава по питању очувања генофонда. Те обавезе се првенствено односе на: идентификацију и праћење стања биодиверзитета и процеса или активности које имају значајан негативан утицај на стање биодиверзитета, *in situ* и *ex situ* очување биодиверзитета, приступ генетичким ресурсима, приступ биотехнологијама и њиховом трансферу, размени информација, техничку и научну сарадњу на пољу очувања и одрживог коришћења биодиверзитета, расподелу користи и др. У Републици Србији је велики број специфичних и осетљивих екосистема, у оквиру којих је заступљена флора и фауна са великим бројем биолошких врста од међународног значаја. Изузетно богати генофонд дивљих биљака и животиња, као и велики број аутохтоних популација гајених биљака и домаћих животиња, веома су значајни као генетички ресурси за медицину, пољопривреду, шумарство, биотехнологију, а могу бити искоришћени и за даљи економски развој наше земље. Србија треба да искористи постојеће потенцијале и капацитете и да постане лидер у региону у погледу очувања, управљања и коришћења генетичких ресурса

(275) Постојећа законска регулатива која регулише управљање и очување генетичких ресурса у Србији није у потпуности хармонизирана са прописима ЕУ, а непостојање одговарајућих прописа још више отежава рад у овој области. Још није донет Национални програм за очување и одрживо коришћење генетичких ресурса у пољопривреди, који треба да буде саставни део Националног програма о очувању биодиверзитета. Иницијативе за израду овог програма треба што пре реализовати уз сарадњу надлежних министарстава пре свега Министарства и МНЗЖС.

У циљу очувања и одрживог коришћења генетичких ресурса, потребно је:

-донети законску регулативу која ће се односити на управљање и одрживо коришћење генетичких ресурса значајних за пољопривреду, а која мора бити у складу са Директивама ЕУ;

-израдити Национални програм за очување и одрживо коришћење генетичких ресурса за пољопривреду (програм треба да обухвати: идентификацију и карактеризацију, сакупљање, конзервацију, размену материјала, приступ и поделу користи, обуку кадрова, подизање јавне свести, унапређење међународне сарадње и итд.);

-прилагодити постојећу националну базу података о биљним и животињским генетичким ресурсима међународним стандардима (FAO, IPGRI);

-подржавати развој традиционалних комбинованих фармских система и пољопривредне производње засноване на аутохтоним расама домаћих животиња и сорти биљака, заштиту традиционалног знања и културног наслеђа, развој руралног туризма, производњу локалних производа са заштићеним географским пореклом, итд.;

-подржавати проучавање агробiodиверзитета (старе сорте, старе расе, дивље сроднике, ендемске врсте);

-ставити у функцију националну банку биљних гена и следити искуства земаља ЕУ у управљању Анималном банком гена.

1.2. Органско гајење култура

(276) Органско гајење култура представља пољопривредну производњу без вештачких инпута. Органски производи сматрају се здравијим од хране која се добија на конвенционалан начин, а за овакве производе постоји значајно тржиште, које последњих година бележи стални раст. У Србији је у примени Закон о органској пољопривреди, као и део пратећих прописа. Он је донет 2000. године, да би се 2002. године доношењем правилника успоставила и југословенска трговачка ознака за органске производе. Дакле, у овом тренутку постоји систем контроле органских производа, али не постоји тело за регистрацију и сертификацију. Развој органске производње до данашњег дана у потпуности припада приватној иницијативи, а први сигнал могуће подршке од стране државе дошао је са Уредбом о подстицајима за развој села које су предвиделе и субвенцију за органску пољопривреду, као елемент диверзификације пољопривредне производње у руралним областима.

(277) Верује се да се органска производња обавља на приближно 15 000 ха у Србији. Већи део ове производње се извози. Пошто Србија нема свој сопствени регистрациони систем, газдинства која се баве органским гајењем и желе да извозе у иностранство морају бити прегледана од стране страних агенција за одобрење, која, са друге стране нису ауторизована, нити већином регистрована за такву делатност у Србији. Комерцијална привлачност органског гајења састоји се у премији за цену али она би требало бар да надокнади ниже приносе и веће трошкове по јединици које изискује органско гајење.

(278) Будућност органског гајења и инвестирања у органску пољопривреду јесте комерцијално питање. Тржиште се свакако проширило у ЕУ и она увози половину својих потреба за органском храном. Да би наши произвођачи ушли на ово тржиште и да би се омогућило потрошачима у Србији да имају приступ овом производу, потребно је основати домаће тело за ауторизацију и сертификацију. То тело би требало да се финансира из сопствених прихода. Такође је потребно успоставити систем субвенционисања органских произвођача, као и омогућити финансијску

помоћ за период конверзије у органску производњу. Потребна је такође подршка за увођење потребних стандарда у прерадне капацитете и подршку маркетиншкој организацији произвођача и промоцији српског органског производа. Ову активност би требало повезати са промоцијом других производа специфичног квалитета као што су производи са географским пореклом, типични производи и слично. Подстицајне мере за органску производњу потребно је у што већој мери комбиновати са мерама подстицаја руралног развоја, посебно у маргиналним и подручјима заштићене природе у којима је развој еколошки одрживих пољопривредних система императив због ширег друштвеног интереса за очувањем природних ресурса на који се производња ослања. У складу са могућностима развоја буџета за ову намену, први корак представља успостављање подстицајне линије за надокнаду трошкова органске производње, која се одвија или помаже очувању земљишно-водних ресурса, очувања генетичких ресурса и биодиверзитета у целини, као и очувању и боље валоризације типичних, локалних производа и традиционалних технологија прераде. На тај начин ће бити омогућено да обезбеђена средства за подстицаје буду вишеструко друштвено корисна и економски оправдано уложена.

У сарадњи са ресорним МНЗЖС осмислити програм развоја еколошких пољопривредних система, посебно за маргиналне и области заштићене природе.

Концепт еколошке одрживости мора бити саставни део развојних програма за све пољопривредне производње, он мора садржати компоненту процене утицаја на животну средину и фаворизовати еколошки погодне технологије.

Развој органске производње као облика одрживе пољопривредне производње потребно је подржати у координацији са ресорним МНЗЖС, с обзиром да се ради о пожељном и перспективном облику привређивања који је од значаја за рурални развој и очување ресурса, као и пробој на нова тржишта.

1.3. Генетички модификовани организми

(279) Генетички модификовани организми или ГМО се могу дефинисати као организми код којих је генетички материјал (ДНК) добијен техникама /методама које се не сусрећу у природи. Ова технологија често се назива “модерна биотехнологија” или “ген технологија”, а понекад такође “технологија рекомбинантне ДНК” или “генетички инжињеринг”. Примена ове технологије омогућава селекционисање једног или групе гена и његов пренос из једног организма у други, често између несродних врста. Ове технике/методе се користе за стварање генетички модификованих биљака које се затим користе за гајење усева за генетички модификовану храну.

(280) Производња генетички модификованих организама, у свету је доживела експанзију у последњих 5 година. 1996-те године ГМ биљке су се гајиле на површини од 1.7 милиона ха у шест земаља, док је 2003. године та површина износила око 67.7 милиона ха и то у осамнаест земаља у свету. Од свих засејаних површина 85 % се налазе у развијеним земљама.

(281) Сигурно ГМ биљке нису једини пут да се побољша продуктивност (принос) усева, али ће оне имати важну улогу у светској пољопривреди у долазећим декадама. Ова улога ће зависити од јавног мњења, односно да ли ће потенцијалне користи бити значајније од могућих штетних ефеката. Потенцијалне користи од генетичке модификације су :

- добијање биљака отпорних на штеточине и болести;
- утицајем на метаболизам зрења омогућено је дуже чување плодова;
- развијене су биљне врсте које су толерантне на одређени хербицид или групу хербицида;
- повећава се отпорност ГМ биљака на спољне утицаје (високе или ниске температуре, мањак воде, на састав земљишта);
- смањење губитака приликом жетве;
- повећавање могућности неких биљака да уклањају токсичне метале из земљишта;
- обогаћивање производа витаминима, минералима и антиканцер супстанцама;
- уклањање алергена из одређених усева;
- у производњи фармацеутских препарата.

Потенцијлни ризици су, као и предности, бројни:

- немогућност да се предвиде дугорочни утицаји ГМ биљака на храну и животну средину;
- могућност трансфера гена са ГМ биљака на дивље сроднике, тако да могу да настану непожељне биљке, тзв. "супер корови", које су нпр. отпорне на хербициде као и саме ГМ биљке;
- могућност трансфера гена са ГМ биљака на гајене биљке које нису ГМ;
- могућност утицаја на смањење биодиверзитета;
- могући нежељени ефекти на "пријатељска" бића (пчеле, бубамаре) због токсина које неке ГМ биљке поседују;
- потенцијално нежељени ефекти које ГМ биљка може изазвати код људи као што су токсичност, алергеност, нутрициони ефекти.

Према томе, неопходно је развити стратешке, законске, административне и техничке инструменте у циљу обезбеђивања адекватног нивоа заштите и контроле у области рада са ГМО, као и смањити на најмању могућу меру потенцијалне ризике од ГМО

(282) Област модерне биотехнологије код нас је регулисана Законом о генетички модификованим организмима који је донет на савезном нивоу 2001. године. Законом се уређују услови за ограничену употребу ГМО, увођење у производњу ГМО и стављање у промет ГМО и производа од ГМО, као и услови и мере за спречавање и отклањање нежељених ефеката по животну средину и људско здравље. Редифинисањем односа на савезном нивоу, Законом о ГМО примењује се као републички закон. Законом о ГМО уведена је контрола увоза ГМО и производа од ГМО, овлашћена је лабораторија за утврђивање присуства генетичке модификације, формиран је Национални савет за биолошку сигурност, као радно тело са задатком да врши процену ризика. Многи елементи су, међутим, остали нерегулисани: прекогранични промет, обележавање, учешће јавности, праћење и мониторинг ГМО и производа од ГМО.

Стога је потребно преиспитати решења садржана у Закону о ГМО са циљем њиховог усклађивања са најновијим директивама ЕУ у области рада са ГМО.

Закон би требало да обухвати све нивое у којима би ГМ могла наћи примену: биотехнологија, пољопривредна производња, безбедност хране, у области ветеринарске и фитосанитарне инспекције, конзервације биодиверзитета, заштита животне средине.

Потребно је усагласити регулативу са другим релевантним међународним обавезама и инструментима: Конвенцијом о биолошком диверзитету, Картагена протоколом, СТО, Codex Alimentariusom.

Такође је потребно успоставити Националну базу података у области модерне биотехнологије и дефинисати надлежности у области модерне биотехнологије између Министарства и МЗ.

Јачање свих нивоа укључених у имплементацију законског оквира за биобезбедност: административног, регулативног, процеса доношења одлуке, механизма за информисање и учешће јавности, механизма праћења и контроле обележавања ГМО и производа од ГМО.

VIII. ЗАВРШНИ ДЕО

(283) Ова стратегија је основа за реформу система у области пољопривреде и за израду нормативних и других докумената из области пољопривреде.

(284) Ову стратегију објавити у "Службеном гласнику Републике Србије".

Број:

У Београду, августа

В Л А Д А

ПОТПРЕДСЕДНИК,

АКЦИОНИ ПЛАН

1. Циљеви пољопривреде Србије

Код	Основни циљеви пољопривреде Србије	Скраћено	Економски ефекат
Е1	Изградити одржив и ефикасан пољопривредни сектор који може да се такмичи на светском тржишту, доприносећи порасту националног дохотка	Повећање конкурентности	Зарада
С1	Обезбедити да храна задовољава потребе потрошача у погледу квалитета и безбедности	Безбедност хране	Трошење
С2	Осигурати подршку животном стандарду за људе који зависе од пољопривреде а нису у стању да својим развојем прате економске реформе	Подршка стандарду	Трошење
С3	Осигурати подршку одрживом развоју села	Развој села	Зарада и трошење
ЕК1	Сачувати животну средину од утицаја ефеката пољопривредне производње	Заштита средине	Трошење
П1	Припремити пољопривреду Србије за интеграцију у ЕУ	Приступ ЕУ	Комплексно
П1	Припремити политику домаће подршке и трговине у пољопривреди за правила СТО	Приступ СТО	Комплексно

2. Активности везане за Стратегију развоја пољопривреде

Примарни циљ	Секундарни циљ	Циљ	Активност	Рок	Задужен
Промена структуре					
Повећање конкурентности	Развој села	Створити структуру комерцијалних газдинстава која ће одговарати потребама модерне тржишне економије	Дефинисати различите мере аграрне и социјалне политике за комерцијална и некомерцијална пољопривредна газдинства	Буџет 2006	МП, МФ
			Размотрити шеме за пензионисање пољопривредника као средство за унапређење структуре газдинстава	Крај 2006	МРСП, МФ, МП, НСРС
			Унапредити Закон о наслеђивању у погледу увођења одредбе којом ће се размотрити могућност спречавања подела земљишних парцела испод минималне величине	Јун 2006	МП, МФ, НСРС
			Завршити трансфер пољопривредних и прехрамбених предузећа из државног у приватно власништво	Крај 2007	МП, МПр, АП
Повећање конкурентности	Развој села	Створити ефикасно и делотворно тржиште закупа земљишта	Завршити катастар земљишта	Крај 2012	РГЗ
			Увести закупнину за сво државно пољопривредно земљиште	Јун 2006	МП, МФ, ЛС
	Укинути или смањити порез на закуп земљишта		Март 2005	МФ	
	Донети Закон о земљишту		Крај 2005	МП, НСРС	
	Унапређење квалитета земљишта		Трајно	МП, ЛС	
	Основати Агенцију за пољопривредно и шумско земљиште која би била надлежна за управљање свим пољопривредним и шумским земљиштем које је власништво државе или није доказано		Крај 2005	МП, НСРС	
	Разграничити власништво над пољопривредним и шумским земљиштем		Крај 2006	МП, РГЗ	
Подршка стандарду					

			Поделити државно земљиште у индивидуалне блокове прихватљиве величине које ће се рентирати. Направити на нивоу локалних самоуправа Програм коришћења државног земљишта	Крај 2006	ЛС, МП, РГЗ,
			Повећати порез власницима који не обрађују пољопривредно земљиште или не обављају шумско-узгојне радове у шумама у свом поседу	Крај 2005	МП, МФ
			Смањити порез на пренос апсолутних права када се ради о куповини пољопривредног земљишта	Јун 2005	МФ
Повећање конкурентности	Развој села	Ефикасна употреба пољопривредног земљишта кроз успостављање функционисања пољопривредног земљишног тржишта продајом и куповином	Изградња тржишта дугорочних кредита за куповину државног и другог земљишта	Крај 2012	МФ, Банке, МП
			Реституција земљишта	Крај 2012	ВРС
Повећање конкурентности	Развој села	Подршка удруживању пољопривредника	Усвојити нови Закон о пољопривредним задругама	Крај 2006	МПр, МП, НСРС
			Донети Стратегију развоја задругарства	Крај 2006	МП, МПр, ВРС
			Пререгистрација задруга према одредбама новог Закона	Крај 2007	МФ, МПр
			Основати Центар за подршку задругарству	Крај 2005	МП
			Усвојити регулативу која ће омогућити удруживање власника шума	Јун 2006	МПр, МП, НСРС
			Усвојити законску легистативу по којима ће се вршити решавање права власништва и реструктурирање задруга код којих има спора	Крај 2006	МП, МПр, НСРС
			Решити проблем власништва над имовином задруга	Крај 2008	ЗС, МП, МЛС, МФ

Повећање конкурентности	Развој села	Створити организацију за управљање воденим ресурсима која може сама да се одржава и која ће задовољити потребе корисника	Донети закон о водама	Крај 2005	МП
			Донети закон о финансирању у водопривреди	Крај 2005	МП, МФ
			Разграничити власништво над објектима у водопривреди	Крај 2005	МП, МФ
			Стварање нових сервисних структура	Крај 2006	МП
			Помоћ у организацији структура корисника	Трајно	МП, МПр
			Рехабилитација водопривредних система	Крај 2005	МП
			Побољшање квалитета воде	Трајно	МП, МНЗЖС
Очување средине	Рурални развој	Унапређење стања ресурса и развој шумарског сектора	Донети Закон о шумама	Крај 2005	МП, НСРС
			Донети Национални програм шумарства	Крај 2007	МП, НСРС
			Донети Закон о ловству	Крај 2005	МП, НСРС
	Повећање конкурентности		Реструктурирање јавних предузећа	Крај 2007	МП, ЈПа
			Повећање површина под шумом	Трајно	МП, ЈПа
Ветеринарска и фитосанитарна контрола хране					
Безбедност хране	Приступ ЕУ	Заштити здравље људи од болести које потичу од хране, животиња, штетних утицаја пестицида, ветеринарских лекова и адитива за храну	Хармонизовати ветеринарске, фитосанитарне и санитарне са стандардима ЕУ	До уласка у ЕУ	МП, МЗ
			Организовати ефикасну службу која ће одговарати међународним стандардима и правим очекивањима потрошача у Србији	До уласка у ЕУ	МП, МЗ
			Усвојити Стратегије за ветеринарску, фитосанитарну контролу и контролу хране	Септембар 2005	МП, МЗ, ВРС
	Повећање конкурентности		Усвојити Закон о здрављу биља	Крај 2005	МП, НСРС
			Усвојити Закон о ветеринарству	Септембар 2005	МП, НСРС
			Усвојити Закон о садном материјалу	ју 2005	МП, НСРС
			Усвојити Закон о семену	Јун 2005	МП, НСРС
			Усвојити Закон о пестицидима	Крај 2005	МП, НСРС
			Усвојити и Закон о сточној храни	Крај 2005	МП, НСРС

		пестицида и ветеринарски лекова.	Усвојити Закон о средствима за исхрану биља	Крај 2005	МП, НСРС
			Усвојити Закон о заштити биљних сорти	Крај 2005	МП, НСРС
			Успоставити ланац лабораторија за контролу хране	Јун 2006	МП
			Успоставити систем оверавања и финасирања здравствене контроле	Јун 2006	МП, МЗ
			Реформа фитосанитарне и ветеринарске инспекције	Крај 2006	МП
			Основати Агенцију за лабораторије	Крај 2005	МП, НСРС
			Успоставити систем обележавања животиња	Јун 2007	МП
			Успоставити систем биљних пасоша	Крај 2006	МП
Институције					
Повећање конкурентности	Приступ ЕУ	Модерно и ефикасно Министарство пољопривреде које развија, спроводи и надгледа ефикасну политку и успешно преговара са ЕУ и осталим трговачким партнерима	Обезбедити министарству и осталим институцијама адекватне услове за рад	Трајно	ВРС
			Донети Закон о пољопривреди	Крај 2005	МП, НСРС
			Донети Национални програм за пољопривреду	Крај 2005	МП, ВРС
			Установити систем праћења резултата и мера аграрне политике на основу којег ће се процењивати постигнут напредак	Трајно	МП
			Јачати кадровски и стручно капацитет у Министарству кроз редовне програме обуке запослених	Трајно	МДУЛС
Повећање конкурентности	Рурални развој	Израђивати институције које могу да квалитетно и ефикасно имплементирају зацртану аграрну политику	Унапређивати регистар пољопривредних газдинстава	Трајно	МП, МФ-УЈП
			Изградити систем тржишног информисања (развити и унапредити постојећи СТИПС)	Трајно	МП, СС
			Успоставити и учинити оперативном Агенцију за плаћање	Крај 2008	МП, НСРС

Створити ефикасне и делотворне институције за стицање и пренос знања из области пољопривреде и економије	Предложити Предлог реформе образовања у области пољопривреде	Крај 2006	МП, МПС
	Наставне програме у средњим и високим школама усмерити на интердисциплинарни приступ који ће омогућити усвајање нових знања из области тржишта (управљање, планирање, комерцијално пословање, маркетинг), очувања сеоског подручја и његова интеграција у савремене друштвене токове (информатичка, еколошка, социолошка, хуманистичка знања)	Крај 2007	МП, МПС
	Ауторизовати националне центре за воћарство, виноградарство, ратарство, повртарство и сточарство	Јун 2006	МП, МНЗЖС
	Донети Стратегију развоја Саветодане службе	Крај 2006	МП, СС
	Кадровски и стручно ојачати саветодавну службу кроз успостављење система контроле. одговорности и едукације	Крај 2008	МП
	Разграничити саветодавне од контролних функција у постојећој саветодавној служби	Крај 2005	МП
	Основати Агенцију за саветодавну службу	Крај 2006	МП
	Основати Едукационе центре за обуку произвођача и саветодаваца	Јун 2006	МП
	Успоставити систем праћења економских и производних показатеља на одабраним газдинствима (Farm Accountancy data network)	Крај 2009	МП, РЗС
	Обавити свеобухватан преглед пољопривредног истраживања у циљу његовог реструктурирања да би задовољио потребе модерне тржишне економије	Јун 2006	МП, МНЗЖС
	Усвојити програм истраживања који ће бити усмерен ка унапређењу профитабилност пољопривреде и индустрије хране	Крај 2006	МП, МНЗЖС
	Направити функционалну везу између истраживања, образовања и пласмана знања кроз саветодавну службу	Трајно	МП, МПС, МНЗЖС

Рурални развој					
Рурални развој	Подршка стандарду очувања средине	Створити одговарајуће социјалне и економске услове у сеоским срединама и обезбедити њихов допринос привредном расту земље	Доношење и усвајање основних принципа политике руралног развоја.	Крај 2005	МП, МДУЛС
			Направити категоризацију по ЕУ моделу о мање повољним подручјима (Лесс фавоурабле ареа) за производњу	Крај 2006	МП, МДУЛС
			Израдити Програм развоја еколошких пољопривредних система, посебно за маргиналне и области заштићене природе	Крај 2006	МП, МНЗЖС
			Донети регионалне, локалне акционе планове за рурални развој	Крај 2006	МП, ЛС
			Формирати Агенцију за рурални развој	Крај 2006	МП, НСРС
			Припремити програме за рурални развој за имплементацију средстава Аграрног буџета и средства из донација	Крај 2005	МП, ЛС
Очување средине	Рурални развој повећања продуктивности	Очување и одрживо коришћење генетичких ресурса	Донети законску регулативу која ће се односити на управљање и одрживо коришћење генетичких ресурса значајних за пољопривреду, а која мора бити у складу са Директивама ЕУ.	Крај 2007	МП, МНЗЖС
			Израдити Национални програм за очување и одрживо коришћење генетичких ресурса за пољопривреду	Јун 2006	МП
			Прилагодити постојећу националну базу података о биљним и животињским генетичким ресурсима међународним стандардима (FAO, IPGRI)	Трајно	МП
			Подржавати развој традиционалних комбинованих фармских система и пољопривредне производње засноване на аутохтоним расама домаћих животиња и сорти биљака	Трајно	МП, МНЗЖС
			Ставити у функцију Националну Банку биљних гена	Крај 2006	МП
Тржиште					
Повећање	Пристап ЕУ	Обезбедити тржишно	Успоставити транспарентне и ефикасне царинске и инспекцијске поступке	Крај 2006	МФ, МП

конкурентности		окружење за пољопривреднике, испоручиоце инпута, прерађиваче и потрошаче.	Стално прилагођавање међународним стандардима састава и квалитета	Трајно	МП, МУОСЦГ
			Подстицати оснивање система велетржница и берзи	Трајно	МП, МТТУ
			Осигурати поштовање уговора	Трајно	МПра, Судови
			Направити Стратегију развоја прерађивачког сектора која ће дефинисати будуће правце развоја појединачно по гранама	Јун 2006	МП, МПр
			Донети Закон о вину	Крај 2005	МП
			Донети Закон о етанолу	Крај 2005	МП
			Донети закон о ракији	Крај 2005	МП
			Створити законску и институционалну основу за коришћење складишнице	Крај 2005	МП
			Завршити трансформацију робних резерви	Крај 2006	МТТУ, МП
			Јачање регионалне сарадње као интегралног дела процеса интеграције у ЕУ.	Трајно	МП, МЕОИ, ВРС
Повећање конкурентности		Створити услове да комерцијално кредитни и финансијски сектор одговори потребама пољопривредника за краткорочним, средњерочним и дугорочним кредитима.	Успоставити систем јемства који неће представљати кочницу приликом кредитног уговарања	Јун 2006	МФ
			Смањити таксе за регистрацију јемства која треба да покрије само административне трошкове	Крај 2005	МФ, НСРС
			Поједноставити судске поступке тако да зајмодавци могу много брже да добију вредност која је дата као јемство	Крај 2005	МПра, судови
			Развити програме тренинга за запослене у банкама за евалуацију пословних планова	Трајно	МП, банке
			Помоћи произвођачима у изради пословних планова и захтева за комерцијалне банкарске кредите, преко саветодавне службе.	Трајно	МП, СС
			Створити услове за рад микрофинансијским организацијама да би се искористило локално знање и обезбедили мали кредити	2006	МФ

Повећање конкурентности	Пристап СТО	Створити систем домаће подршке и спољне трговине који ће подстицати конкурентност и уједно задовољавати социјалне потребе.	Пронаћи оптимални ниво царинске заштите који ће заштити домаћи производ а у исто време омогућити постојање конкуренције	Трајно	МЕОИ, МП, МТТУ
			Успоставити економски ефикасан план извозних субвенција до уласка у СТО	Крај 2005	МП, МЕОИ, МПр
			Извршити тарификацију постојеће заштите пољопривредних производа	Крај 2005	МП, МЕОИ, МТТУ

-
-