



ODRŽIVI  
RAZVOJ  
ZA SVE

# Smanjenje siromaštva kroz održivu poljoprivredu u Srbiji

Autorka: Darija Šajin



Analiza je pripremljena u okviru Platforme "Održivi razvoj za sve", koju podržavaju vlade Švajcarske i Nemačke, a implementira Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Za više informacija molim vas kontaktirajte [info@sdgs4all.rs](mailto:info@sdgs4all.rs)

U ovoj analizi smo posvetili pažnju, pre svega, razvoju poljoprivrede u ruralnim oblastima koje su godinama bivale zanemarene i nalazile se u senci gradova i urbanizacije, a koje danas sve više dobijaju na značaju u okviru integralnog ruralnog i održivog razvoja. Sve zemlje u svetu, razvijene i nerazvijene, vode borbu protiv siromaštva u manjoj ili većoj meri. U današnje vreme, siromaštvo se smatra višedimenzionalnom pojavom koja pored nedovoljnih prihoda za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, podrazumeva i nemogućnost zapošljavanja, onemogućen pristup uslugama zdravstva i obrazovanja. Neminovnost je da se utiče na ravnomerniji regionalni razvoj i ruralni razvoj u Srbiji, a samim tim i na smanjenje siromaštva i nezaposlenosti, što će uticati i na poboljšanje životnog standarda stanovništva, razvoj ruralnih područja, privrede i društva.

Svako ko se bori protiv siromaštva u Srbiji, takođe treba da se bori za razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj, za proizvodnju zdrave i bezbedne hrane, za očuvanje životne sredine. Poljoprivreda nudi brojne mogućnosti u borbi protiv siromaštva, ali isto tako nudi i izazove sa kojima se treba suočiti. Jedan od izazova za sve nas je ekološki održiva poljoprivreda.

## Uvod

Literatura o definicijama i načinima merenja siromaštva je opsežna, ali ne daje konačne zaključke na ovu temu. Jedna grupa autora preferira potrošnju kao indikator blagostanja, budući da ona najneposrednije meri zadovoljenje osnovnih potreba. Druga grupa daje prednost dohotku kao indikatoru pošto veruju da se siromaštvo izražava kao nedovoljnost resursa koji se mogu upotrebiti za pristojan život.<sup>1</sup> Nezaposlenost i siromaštvo, kao dve uzajamno povezane pojave, uvek su u centru društvenih zbivanja. U novije vreme sve veća pažnja posvećuje se terminu socijalne isključenosti. Ona nije slobodan izbor, već predstavlja pokazatelj nejednake raspodele socijalnog i materijalnog bogatstva, slabljenja socijalne solidarnosti, potiskivanje pojedinaca i društvenih grupa na margine društva, što onemogućava njihovo učestvovanje u društvenim aktivnostima. Društvene institucije i kreatori politike treba da pruže pojedincima i društvenim grupama koji su izloženi riziku od siromaštva i socijalne isključenosti mogućnosti za sticanje prilika i resursa koji su nužni za punu participaciju u privrednom, društvenom i kulturnom životu, kao i za uživanje u životnom standardu i dobrobiti koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Time se osigurava njihov pristup temeljnim pravima.

Značaj borbe protiv siromaštva ogleda se i u Milenijumskim ciljevima, definisanim od strane članica Ujedinjenih nacija<sup>2</sup>. Nakon što je rok za ispunjenje milenijumskih ciljeva istekao, bilo je potrebno brzo ali i promišljeno reagovati kako bi se efikasnije nastavilo sa ostvarivanjem ciljeva održivog razvoja. U međuvremenu su klimatske promene

---

<sup>1</sup> Publikacija „Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji – indikatori finansijskog siromaštva i nejednakosti“ (oktobar 2017. godine) – Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

<sup>2</sup> <https://www.un.org/millenniumgoals/> Osam milenijumskih razvojnih ciljeva (MDG) čine plan sa kojim su se složile sve zemlje sveta i svi vodeće svetske razvojne institucije. Oni su pokrenuli nevidene napore da zadovolje potrebe najsiromašnijih u svetu.

postale pretnja koju više niko ne može ignorisati i koju u što kraćem roku treba ublažiti i sprečiti. Na sedamdeset godina od osnivanja, 2015. godine u Njujorku na sednici Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, usvojena je Agenda održivog razvoja od 2015. do 2030. godine. Agenda 2030 je logični nastavak Milenijumskih ciljeva.

Ruralna područja se po mnogo čemu razlikuju od urbanih. Razlike se ogledaju u poljoprivredi kao dominantnoj delatnosti, lošem pristupu uslugama pre svega obrazovanju i zdravlju, a mnoge odlikuje i geografska izolovanost. Siromaštvo u ruralnim područjima je određeno nizom faktora kao što su: položaj na tržištu rada, prihodi, broj članova domaćinstava, struktura prihoda domaćinstava i dr. Ono obuhvata određene društvene grupe i zajednice. Članovi domaćinstava suočavaju se sa siromaštvom, ne mogu da zadovolje osnovne egzistencijalne potrebe zbog čega su socijalno isključeni da participiraju u nizu aktivnosti u ruralnim sredinama.

Smanjenje siromaštva i unapređenje poljoprivrede, razvoj ruralnih sredina zahteva niz mera od najodgovornijih koje će uticati na smanjenje udela siromašnih, a na osnovu identifikovanih izazova i definisanja preporuka u pravcu kreiranja optimalne politike, sa aspekta procesa socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva.

Poljoprivreda je postupak proizvodnje hrane za ljudsku upotrebu, hrane za stoku, vlakana kao i ostalih potrebnih proizvoda putem uzgoja određenih biljaka i domaćih životinja (stoke). Radi boljeg razumevanja uloge poljoprivrede u smanjenju siromaštva, ova analiza daje odgovor na pitanje: „Da li i kako razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj utiče na smanjenje siromaštva u Republici Srbiji?“

## **Poljoprivreda i ruralni razvoj u Evropskoj uniji**

Evropska unija ima Zajedničku poljoprivrednu politiku (Common Agriculture Policy - CAP)<sup>3</sup> koja se bavi pitanjima hrane, životne sredine i sela. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) predstavlja partnerstvo između poljoprivrede i društva kojim se osigurava stabilno snabdevanje hranom po pristupačnim cenama, poljoprivrednicima osigurava prihod i održava dinamičnost ruralnih područja. Od 2000. godine, uvodi se podrška ruralnom razvoju koji čini drugi stub Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije.

CAP, uspostavljena krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina prošlog veka, osnov je za primenu i implementaciju savremene politike integralnog ruralnog razvoja koji je poslednjih decenija baziran na njenoj multifunkcionalnosti. Danas, unutar Evropske unije sprovodi se reforma poljoprivrede kroz Sporazum o reformi Zajedničke poljoprivredne politike, podržane sa tri uredbe koje se primenjuju od 1. januara 2023. godine. Ova zajednička poljoprivredna politika ključna je za sigurnu budućnost poljoprivrede i šumarstva, te za postizanje ciljeva Evropskog zelenog dogovora<sup>4</sup>. Ovim Evropska komisija nastoji osigurati u periodu od 2023. do 2027. godine održivu budućnost za evropske poljoprivrednike, pružiti jasnu podršku manjim poljoprivrednim gazdinstvima i omogućiti veću fleksibilnost državama članicama EU

---

<sup>3</sup>[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy_en)

<sup>4</sup>[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

u prilagođavanju evropskih agro mera lokalnim uslovima. Poljoprivreda i ruralne sredine imaju centralnu ulogu u Evropskom zelenom dogovoru, a ZPP za period 2023–2027. godine biće ključan instrument u ostvarivanju ciljeva Strategije „od njive do stola“<sup>5</sup> i Strategije za biodiverzitet<sup>6</sup>.

ZPP EU usmerena je na deset posebnih ciljeva povezanih sa zajedničkim ciljevima EU za socijalnu, ekološku i ekonomsku održivost u poljoprivredi i ruralnim sredinama. Ciljevi su sledeći: osiguravanje pravednog prihoda za poljoprivrednike, povećanje konkurentnosti, jačanje položaja poljoprivrednika u lancu snabdevanja hranom, borba protiv klimatskih promena, briga za zaštitu žitovne sredine, očuvanje pejzaža i biološkog biodiverziteta, podsticanje generacijske obnove, dinamična ruralna područja, zaštita kvalitete hrane i zdravlja, podsticanje znanja i inovacija. Pored ovih ciljeva naglašava se potreba za većim zelenim ambicijama članica EU, što znači da na polju zaštite životne sredine i klime ne sme biti „nazadovanja“. Opređeljena su direktna novčana davanja aktivnim poljoprivrednicima radi podsticanja klimatskih i ekološki prihvatljivih poljoprivrednih metoda i pristupa (ekološka poljoprivreda, agroekologija, sekvestracija ugljenika, itd) te povećanja dobrobiti životinja. Korišćenje finansijskih sredstava u okviru ZPP uslovljeno je poštovanjem visokih radnih standarda, a korisnike podstiče na poboljšanje uslova rada na poljoprivrednim gazdinstvima. Izražena je podrška mladim poljoprivrednicima (države članice EU npr. moraju raspodeliti najmanje 3% svog budžeta za direktne podsticaje mladim poljoprivrednicima kao podršku prihodima ili investicionim ulaganjima ili kao početni podsticaj mladim poljoprivrednicima). Rodna ravnopravnost i veće učešće žena u poljoprivredi prvi put su deo strateških ciljeva u okviru ZPP. Države članice EU moraju razmotriti pitanja rodne ravnopravnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju, te kroz strateško planiranje naći odgovor na njih.

Evropska komisija je za ZPP za period 2021–2027. godine opredelila 387 milijardi evra. Ta sredstva dolaze iz dva različita fonda: iz Evropskog fonda za garancije u poljoprivredi (EFJP)<sup>7</sup>, u iznosu od 291,1 milijarde evra i iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)<sup>8</sup>, u iznosu od 95,5 milijardi evra.

## **Karakteristike srpske poljoprivrede – Da li je zanimanje poljoprivrednika/ice atraktivno?**

Republika Srbija raspolaže sa 5,06 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, od čega se 71% površina koristi na intenzivan način (u vidu oranica, voćnjaka i vinograda), dok 29% poljoprivrednih površina čine prirodni travnjaci (livade i pašnjaci). Dominantan deo poljoprivrednih površina, 3,3 miliona hektara odnosno 65%, koristi se u vidu oranica, od čega se oko 7% godišnje ne koristi (ostaje u vidu ugara ili neobrađenog zemljišta). Pored površina koje se ostavljaju za ugar, značajan deo površina pod livadama i pašnjacima se ne koristi zbog nepristupačnosti, zakorovljenosti ili usled ekonomske

---

<sup>5</sup><https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strateg>

<sup>6</sup><https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030>

<sup>7</sup>[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)

<sup>8</sup>[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)

neisplativosti. Procene su da se svake godine ne obradi između 200 i 350 hiljada hektara oranica i livada, dok je površina nekorišćenog poljoprivrednog zemljišta sa pašnjacima znatno veća<sup>9</sup>.

Prema podacima iz Ankete o strukturi poljoprivrednih gazdinstava 2018. godine<sup>10</sup> koju je sproveo Republički zavod za statistiku (novi Popis najavljen je 2023. godine i trajeće od 01.10. do 15.12.2023. godine<sup>11</sup>), u Republici Srbiji je popisano 569,310 poljoprivrednih gazdinstava, koja koriste 3,477 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Prosečna veličina korišćenog zemljišta po poljoprivrednom gazdinstvu je 6,1 ha. Među popisanim poljoprivrednim gazdinstvima 99,7% su gazdinstva fizičkih lica, i ona koriste 84% površina. Prosečna veličina porodičnih poljoprivrednih gazdinstava iznosi 4,5 ha, i značajno varira po regionima - od 2,1 ha u Jablaničkoj oblasti, do preko 10,0 ha u Srednjobanatskoj oblasti. Preostalih 0,4% poljoprivrednih gazdinstava su u posedu pravnih lica, koja koriste 16% površina i imaju prosečnu veličinu od 210 ha po poljoprivrednom gazdinstvu.<sup>12</sup>

Prema rezultatima Ankete o strukturi poljoprivrede iz 2018. godine, broj članova i stalno zaposlenih na poljoprivrednim gazdinstvima u Republici Srbiji je 1,88 miliona lica. Od ovog broja, oko 99% čine vlasnici poljoprivrednih gazdinstava i članovi njihovih domaćinstava, a samo 1% lica koja su redovno zaposlena u poljoprivredi. Izraženo brojem godišnjih radnih jedinica (u daljem tekstu: GRJ), broj zaposlenih na poljoprivrednim poslovima je 646.283 lica. Od ovog broja, približno 40% GRJ ostvaruju lica koja su 100% angažovana u poljoprivredi, dok se oko 28% GRJ formira od strane lica koja su u poljoprivredi angažovana povremeno (manje od 50% radnog vremena). Od ukupnog fonda GRJ, 91% čini rad nosioca poljoprivrednog gazdinstva, tj. njihovih članova (44:47%), 4% čini rad stalno zaposlenih, a 5% čini sezonska radna snaga.

U prvom kvartalu 2023. godine ukupan broj zaposlenih Republici Srbiji je iznosio 2.349.747 lica. Od ukupnog broja, 1.887.815 zaposleno je u pravnim licima, 406.538 čine preduzetnici, lica zaposlena kod njih i lica koja samostalno obavljaju delatnost, a 55.394 lica predstavljaju registrovani individualni poljoprivrednici. U odnosu na prvi kvartal 2022. godine broj registrovanih individualnih poljoprivrednika smanjen za 2.632 lica, tj. za 4,5%.<sup>13</sup>

Nerešen socijalni status zaposlenih u poljoprivredi čini zanimanje poljoprivrednika nedovoljno atraktivnim i konkurentnim u poređenju sa drugim poslovima na ruralnom tržištu rada. Penzijsko osiguranje aktivnih poljoprivrednika propisano je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni glasnik RS", br. 34/03, 64/04 - US, 84/04 - dr. zakon, 85/05, 101/05 - dr. zakon, 63/06 - US, 106/06 - US, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 3/2018, 46/2019 - odluka US, 86/2019, 62/2021, 125/2022 i 138/2022) i Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje ("Službeni glasnik RS", br. 84/04, 61/05, 62/06, 5/09, 52/11, 101/11, 47/13,

---

<sup>9</sup> Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024 ("Službeni glasnik RS" broj 84/14)

<sup>10</sup> Republički zavod za statistiku, Anketa o strukturi poljoprivrednih gazdinstava 2018. godine

<sup>11</sup> <https://popispoljoprivrede.stat.gov.rs/sr-Latn/>

<sup>12</sup> <https://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201314002.pdf>

<sup>13</sup> <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13972&a=24&s=2402?s=2402>

57/14,5/2015, 112/2015, 5/2016, 7/2017, 113/2017, 7/2018, 95/2018, 4/2019, 86/2019, 5/2020, 153/2020, 6/2021, 44/2021, 118/2021, 10/2022, 138/2022 i 6/2023). Evidencija o broju poljoprivrednih socijalnih osiguranika je nepouzdana, ali se procenjuje da je tek svaki peti aktivni poljoprivrednik osiguran, i to pretežno vlasnici imanja. Sezonski radnici, kao i oni zaposleni u statusu pomoćnih radnika na imanju, najčešće nemaju socijalno osiguranje, čime se dodatno naglašava neformalni status njihovog radnog angažovanja. Jedno od najdelikatnijih pitanja budućeg razvoja sektora poljoprivrede je izrazito nepovoljna starosna i obrazovna struktura poljoprivredne radne snage. Ovaj problem značajan je kako sa aspekta socijalne strukture ruralnih sredina, tako i u pogledu kapaciteta ljudskih potencijala za usvajanje novih tehnologija, promenu proizvodne strukture i mnogih drugih.

Treba obratiti pažnju na činjenicu da mnoge žene u ruralnim područjima imaju nesigurne ugovore o radu (npr. sezonske radnice) ili igraju „nevidljivu ulogu“ u seoskim društvima (npr. pomažući članovi domaćinstva), što može da ih ostavi izložene ranjivim situacijama (kao što je pristup socijalnoj zaštiti ili porodiljske naknade). U isto vreme, žene predstavljaju značajnu pokretačku snagu za prosperitet i socijalnu inkluziju u ruralnim oblastima, posebno kroz preduzetništvo.

Kada je reč o strukturi prihoda seoskih domaćinstava, najveći deo prihoda čine plate (38,6%), zatim penzije (30,5%) i prihodi od poljoprivrede (10,4%). Ipak, visok udeo naturalne potrošnje (8,5%) odražava visoku važnost sektora za obezbeđenje prehrambene sigurnosti ruralnog stanovništva. Prihodi seoskih domaćinstava su za 8,5% niži od gradskih i 5,5% ispod nacionalnog proseka.<sup>14</sup>

Jedan od razloga niske poljoprivredne produktivnosti u Republici Srbiji jeste nizak nivo adekvatnih stručnih veština, posebno u domenu upravljanja gazdinstvom. Prema Popisu poljoprivrede iz 2012. godine, samo mali deo ruralne radne snage ima određeno obrazovanje, dok većina nosilaca gazdinstava stiče svoja znanja iz oblasti poljoprivrede isključivo putem prakse. Veoma mali broj nosilaca/članova gazdinstava je bio obuhvaćen nekim vidom obuke ili edukacije. Jedan od osnovnih razloga je nepovoljna starosna struktura poljoprivrednih gazdinstava, koja potiče iz tradicionalnog modela nasleđa imovine, gde se gazdinstvo prenosi na najstarije dete preminulog. Kao rezultat toga, mlađa braća i sestre čine samo radnu snagu gazdinstva ili traže drugi posao, bez obzira na njihov nivo obrazovanja i veštine. I pored činjenice da je Vlada Republike Srbije uvela mere za podsticaj prenosa gazdinstva na mlađu decu, situacija je u velikoj meri ostala nepromenjena. Shodno tome, manje od 5% nosilaca gazdinstava ima završenu srednju poljoprivrednu školu, više poljoprivredno obrazovanje ili poljoprivredni fakultet.

## **Mala poljoprivredna gazdinstva i siromaštvo**

Brojnošću, udelom u zemljišnim potencijalima, kao i specifičnim obrascima funkcionisanja, mala porodična poljoprivredna gazdinstva nezaobilazan su deo

---

<sup>14</sup>U formi nacrtu za period 2022-2024 <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-ruralnog-razvoja-za-period-2022-2024-godine-2/?script=lat>

ruralne ekonomije, koja zahtevaju posebnu pažnju. Njihov broj se smanjuje pod uticajem procesa starenja sela, migracija, globalizacije, jačanja koncentracije kapitala u poljoprivredi i brojnih drugih činilaca. S druge strane, sopstvenom proizvodnjom hrane i doprinosom stopi samodovoljnosti i prehrambenoj stabilnosti, značajem za očuvanje resursa i ruralnog ambijenta, učešćem u lokalnom tržištu roba i usluga, mala porodična poljoprivredna gazdinstva se pozicioniraju kao subjekti koji zahtevaju adekvatan tretman poljoprivredne politike. U Republici Srbiji najviše je porodičnih poljoprivrednih gazdinstava koja koriste do 2 ha poljoprivrednog zemljišta (48,8% od ukupnog broja), i ova gazdinstva obrađuju oko 8% poljoprivrednog zemljišta. Pomeranjem granice korišćenog zemljišta na višu grupu (do 5 ha), proizlazi da poljoprivredna gazdinstva ove veličine, iako čine 78% ukupnog broja, raspolažu sa samo 25,3% površina. Sama kategorija malih poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji je vrlo heterogena.

### **Mali posed imaju<sup>15</sup>:**

1. **siromašna poljoprivredna gazdinstva**, kojih može biti dva tipa: a) staračka, često samačka gazdinstva, i b) gazdinstva u posedu lica koja su nekada bila zaposlena van poljoprivrede, odnosno su dugoročno nezaposlena;
2. **„povratnici“ iz gradova** - među kojima su članovi poljoprivrednih gazdinstava češće starija, penzionisana lica, iako se (sporadično) sreću i mlade porodice koje preferiraju ruralni ambijent i spremne su da započnu neku alternativnu aktivnost na malom poljoprivrednom imanju;
3. **stanovnici ruralnih područja** sa redovnim prihodima iz sektora van poljoprivrede, preduzetnici ili zaposleni u javnim službama ili privrednim društvima u samom mestu stanovanja ili neposrednoj okolini.

Ovako šarolik socioekonomski profil malih porodičnih poljoprivrednih gazdinstava ukazuje da i njihove strategije opstanka, pa samim tim i odnos prema poljoprivredi i ruralnom okruženju, moraju biti značajno drugačiji. U svakom slučaju, perspektiva ovih gazdinstava se kreće u intervalu od postepenog gašenja (staračka) do uključivanja u tržište ponude inovativnih proizvoda i usluga ruralnih područja (oni koji imaju vitalnu i dobro kvalifikovanu radnu snagu i jak socijalni kapital), preko niza prelaznih rešenja u vidu adaptiranja na ciklična tržišna kretanja.

Siromaštvo u Republici Srbiji je pretežno ruralni fenomen, s obzirom da su seoske sredine njime u nekim periodima bile pogođene i do dvostruko više nego gradovi.

Niže stope nezaposlenosti u ruralnim područjima u odnosu na urbana objašnjavaju se visokom stopom samozaposlenosti na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima. Dominantan deo radno aktivnog ruralnog stanovništva Srbije radi u poljoprivredi. Zavisnost ruralnog stanovništva od zaposlenosti u poljoprivredi, Srbiju svrstava u najagrarnije evropske zemlje. Osnovni resursi i potencijali Srbije nisu iskorišćeni u dovoljnoj meri, što se odražava na nisku produktivnost poljoprivrede. Kako bi se ruralna područja pokrenula i više i brže razvijala teži se razvoju drugih grana privrede.

---

<sup>15</sup> Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024 ("Službeni glasnik RS" broj 84/14)

Problem nezaposlenosti u ruralnim područjima rešio bi se smanjenjem nezaposlenosti radne snage privlačenjem investitora i otvaranjem novih radnih mesta, i sa druge strane, promenom strukture zaposlenosti kroz uključivanje i ostalih sektora osim poljoprivrede. Sve više pridaje se značaj ruralnom turizmu, kao jednom od faktora razvoja privrednog razvoja ruralnih oblasti. Stanovnicima ruralnih područja neophodno je obezbediti i poboljšati pristup raznim vrstama aktivnosti i usluga. Počevši od obrazovanja preko zdravstvenih ustanova, kulturnih institucija i dr. za poboljšanje i rast životnog standarda osnovni preduslov je povećanje zaposlenosti i smanjenje nejednakosti dohotka tim pre što zaposlenje znatno smanjuje i rizik od siromaštva.

Prema Statističkom izveštaju RZS za 2022. godinu (oblast Stanovništvo po tipu naselja) u gradskim naseljima živi 4.129.686 (61,97 %), a u ostalim 2.534.763 (38,03 %) stanovnika.<sup>16</sup> Gradsko stanovništvo je demografski mlađe od stanovništva ostalih naselja. Prosečna starost gradskog stanovništva je manja od prosečne starosti stanovništva u tzv. ostalim naseljima, i to za 2,2 godine. Različite starosne strukture stanovništva po tipu naselja uslovljene su različitim fertilitetom, ali pre svega razlikama u pogledu smera i obima migracionih kretanja. Posmatrano na nižem teritorijalnom nivou, u samo osam oblasti dominira stanovništvo koje nije gradsko (Mačvanska, Rasinska, Braničevska, Sremska, Kolubarska, Jablanička, Pčinjska i Pomoravska oblast). U ruralnim područjima se, osim značajnih ljudskih resursa, nalazi i većina prirodnih resursa zemlje (poljoprivrednog zemljišta, šuma, voda), sa bogatim ekosistemima i biodiverzitetom, kao i privredne delatnosti, kulturno i istorijsko nasleđe. Instrumenti za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja postaju osnovna snaga-pokretač ruralnog razvoja većine zemalja savremenog doba. Neophodno je stvarati odgovarajuće ekonomske, socijalne, kulturne i institucionalne uslove u seoskim sredinama, čime se doprinosi rastu i razvoju cele zemlje.

**Svako ruralno područje u Srbiji moglo bi da postane preduzetnička oblast. Povećanje komunikacionih veza između ruralnih i urbanih područja jedan je od najefikasnijih načina za smanjenje ekonomske i svake druge disperzije (jaza) ova dva područja.**

U narednom periodu, naročito u svetlu pristupa evropskim fondovima za ruralni razvoj, od velikog značaja biće implementacija lokalnih razvojnih strategija – LEADER pristup (fr. *Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*), koji predstavlja razvoj civilnog društva i jačanje socijalnog dijaloga ruralnog stanovništva, podržavajući dobro upravljanje, promociju zapošljavanja i jačanja kapaciteta ruralnog stanovništva, što sve zajedno doprinosi održivom razvoju ruralnih područja.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13622&a=18&s=1801?s=1801>

<sup>17</sup> <http://www.minpoli.gov.rs/leader-pristup-u-republici-srbiji/?script=lat>



## Poljoprivredna politika i planiranje razvoja poljoprivrede u Republici Srbiji

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije (2014-2024)<sup>18</sup> kao osnovne ciljeve definisala je rast proizvodnje i stabilnost dohotka proizvođača; rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora; održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine; unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenja siromaštva; efikasno upravljanje javnim politikama i unapređenje institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina. Da bi te ciljeve ostvarila neophodno je da se stvore uslovi za konkurentsku sposobnost srpskog agrara na veoma zahtevnom evropskom tržištu hrane. Do sada je akcenat stavljan na proizvodnju i izvoz osnovnih sirovina, a u budućnosti je potrebno fokusirati se na oblast prerađivačke industrije, proizvodnjom proizvoda višeg stepena dodatne vrednosti. Zbog toga su neophodne veće investicije u srpskoj poljoprivredi, prerađivačkoj industriji, agroturizmu i svim segmentima u oblasti ruralnog razvoja, a jedan od načina da se one obezbede su fondovi EU, tj. IPARD program za Srbiju. Tom programu i jeste cilj da, uz povećanje bezbednosti hrane u Srbiji, unapredi konkurentnost sektora poljoprivredne proizvodnje i prerade, kao i pomoć Srbiji da se postepeno uskladi sa standardima EU.

U Republici Srbiji je tokom poslednjih nekoliko godina usvojen veliki broj dokumenata, strategija i zakona kojima se regulišu značajna pitanja vezana za poljoprivredu i ruralne sredine.

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>19</sup> ("Službeni glasnik RS", br. 41/09 i 10/13 - dr. zakon, 101/2016, 67/2021 i 114/2021) je u članu 4. propisao da na predlog Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Strategiju poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije donosi Vlada, te da se njome određuju dugoročni pravci razvoja poljoprivrede za period od najmanje deset godina. Isti Zakon (čl. 5. i 6.) predviđa i usvajanje dva nacionalna programa, koji treba da definišu načine realizacije strateških ciljeva, i to: Nacionalni program za poljoprivredu<sup>20</sup>. i Nacionalni program ruralnog razvoja. Donošenjem Strategije, praktično je ispunjen set političkih i zakonskih pretpostavki za pripremu nacionalnih programa razvoja poljoprivrede i ruralnih područja i IPARD programa. Na ovaj način, država je svim donosiocima odluka, privrednicima i drugim akterima, obezbedila jasnu platformu za njihove buduće aktivnosti. Osnovni pravci razvoja Republike Srbije, pa tako i okvir razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, definisani su nacionalnim strateškim dokumentima u koje spadaju:

- ✓ Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine ("Službeni glasnik RS", broj 47/19)<sup>21</sup>,

---

<sup>18</sup><http://www.minpolj.gov.rs/download/strategija-poljoprivrede-i-ruralnog-razvoja-republike-srbije-za-period-2014-2024-godine/>

<sup>19</sup><https://uap.gov.rs/wp-content/uploads/2021/12/zakon-o-poljoprivredi.pdf>

<sup>20</sup>U formi nacrta za period 2022-2024. godine <http://www.minpolj.gov.rs/nacionalni-program-za-poljoprivredu-za-period-2022-2024-godine/?script=lat>

<sup>21</sup> <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2019/47/1/reg>

- ✓ Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024 ("Službeni glasnik RS" broj 84/14)
- ✓ Nacionalni program zaštite životne sredine iz 2012. godine (trenutno je u izradi Strategija zaštite životne sredine – Zelena agenda Republike Srbije).<sup>22</sup>

Svi krovni strateški dokumenati prepoznaju značaj i ulogu poljoprivrede i ruralnih sredina u privrednom razvoju i očuvanju resursa i životne sredine.

## **Podsticaji iz nacionalnog budžeta Republike Srbije i njihova uloga u smanjenju siromaštva**

Ciljevi poljoprivredne politike i način njihovog ostvarivanja propisani su Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Shodno tom zakonu poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije sprovode se realizacijom Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije 2014-2024. kao i IPARD programa.

Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>23</sup> uređuju se vrste podsticaja, način korišćenja podsticaja, kao i uslovi za ostvarivanje prava na podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ovaj zakon predstavlja pravni osnov za donošenje podzakonskih akata kojima se reguliše sprovođenje svake od mera poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja. U narednom periodu, ovaj zakon će biti osnovni propis koji će se usklađivati sa pravnim tekovinama EU, u oblasti finansiranja poljoprivrede i ruralnog razvoja. Shodno članu 34. ovog zakona podsticaji za mere ruralnog razvoja obuhvataju podršku programima koji se odnose na:

- 1) unapređenje konkurentnosti;
- 2) očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa;
- 3) diversifikaciju dohotka i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima;
- 4) pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja;
- 5) unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja.

Finansijski okviri i budžetski transferi poljoprivredi i ruralnom razvoju regulisani su posebnim setom propisa. Sredstva namenjena za realizaciju mera poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja na nacionalnom nivou u Srbiji utvrđena su zakonom kojim se uređuje budžet Republike Srbije, u okviru budžetskih sredstava raspodeljenih Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, sa upravama u sastavu. Zakon kojim se uređuje budžet Republike Srbije propisuje način raspodele budžetskih sredstava za podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju prema vrsti podsticaja (programskim aktivnostima/projektima) za kalendarsku godinu, dok se Uredbom o raspodeli podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju, koju Vlada donosi za svaku kalendarsku godinu, propisuje obim sredstava, vrste i maksimalni iznosi po

<sup>22</sup><https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2021-01/nacionalni-program-zastite-zivotne-sredine-r.srbija.pdf>

<sup>23</sup><https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/10/1/reg>

vrsti podsticaja. Vrste podsticaja iz budžeta Republike Srbije jesu: neposredni podsticaji, tržišni podsticaji i strukturni podsticaji.

## **IPARD program – Mogućnosti za poljoprivrednike/ice**

Intenzivirano je nastojanje zemalja u regionu da ubrzaju proces integracije u EU, pa je stoga evidentan i razvoj različitih multilateralnih kanala saradnje u Jugoistočnoj Evropi, te kompatibilnosti tih zemalja u međusobnom i odnosu sa procesom pristupanja EU. Za zemlje Zapadnog Balkana, posebno za Srbiju, čija je ekonomija u velikoj meri oslonjena na poljoprivredu, strateški su, u okviru pristupnih pregovora, značajne teme koje se odnose na ruralni sektor. U tom smislu od velikog je značaja za sve zemlje regiona da stvore uslove za primenu IPARD-a - Instrumenta pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (eng. Instrument for Pre-Accession in Rural Development) pretpristupnog programa EU. Reč je o petoj komponenti (IPA Rural Development) programa IPA – Instrument pretpristupne pomoći (eng. Instrument for Pre-Accession Assistance).

Neki od ciljeva IPARD programa u Srbiji su:

- smanjenje stepena siromaštva i rizika od socijalne isključenosti. Veliki je broj ruralnih domaćinstava sa skromnim primanjima, a i veliki broj nezaposlenih koji uglavnom žive u ruralnim predelima. IPARD može da obezbedi podršku smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti održavanjem i stvaranjem pozicija za zaposlenje u selima;
- diverzifikacija aktivnosti i izvora prihoda u ruralnim područjima investiranjem u ruralni turizam i ugostiteljstvo, pčelarstvo, marketing. Time se ohrabruju mala poljoprivredna gazdinstva i povećavaju se izgledi za njihov opstanak i povećanje prihoda;
- otvaranje radnih mesta u ruralnom okruženju je od krucijalnog značaja za održivi razvoj sela, a tako i neophodne strukturne promene. Izbor mera IPARD II programa u velikoj meri se svodi na podršku stvaranju novih i očuvanju postojećih radnih mesta.

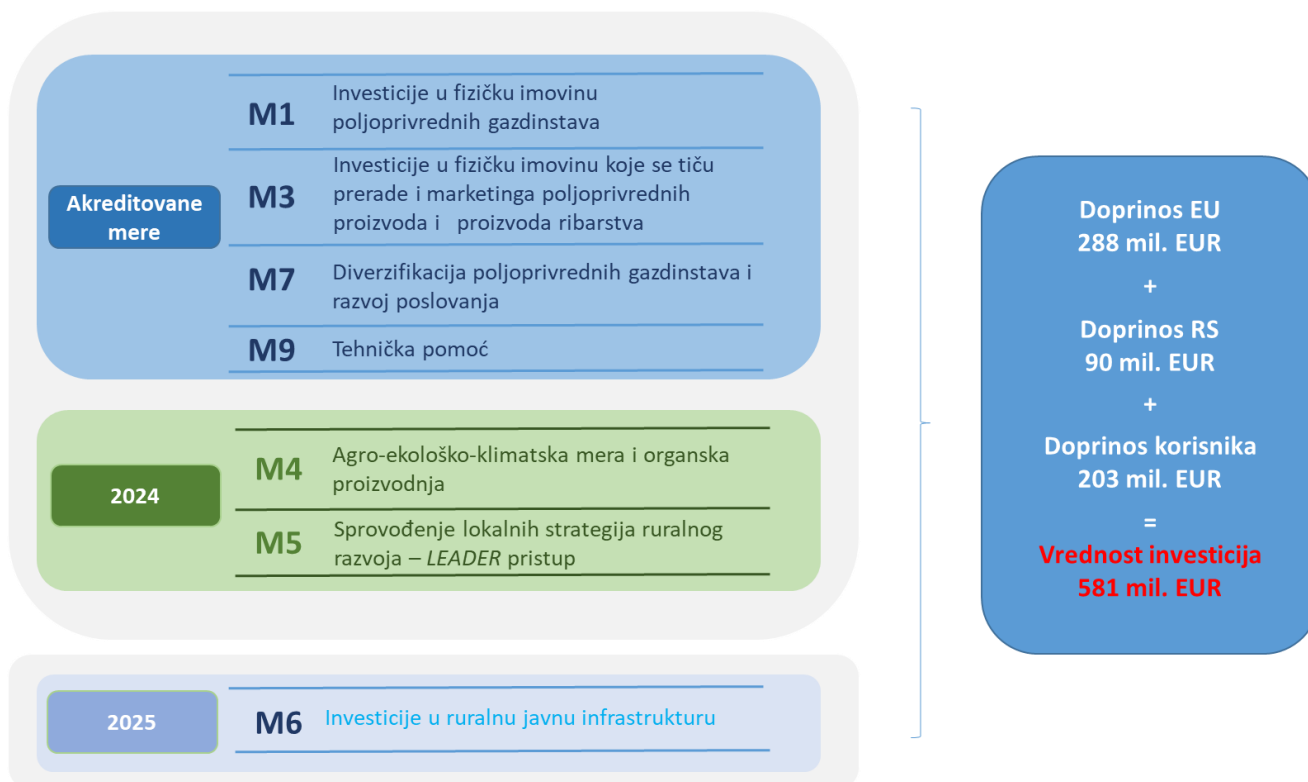
Evropska komisija u januaru 2015. godine Srbiji odobrila prvi nacionalni program IPARD II (2014–2020) sa fondom namenjenim za ruralni razvoj Srbije za ovaj period u visini od 175 miliona evra. Ovaj program nije u potpunosti iskorišćen. Odlukom Evropske komisije od 09. marta 2022. godine, usvojen je IPARD III program Republike Srbije za period 2021–2027. godine. Finansijski doprinos Evropske unije za IPARD III program povećan je u odnosu na prethodni programski period i iznosi 288 miliona evra. Investicije koje će biti podržane IPARD III programom odnose se na nabavku opreme i mašina, izgradnju i rekonstrukciju objekata. Krajnji cilj ovih ulaganja jeste, pre svega, dostizanje evropskih standarda u oblasti higijene, bezbednosti hrane<sup>24</sup>, dobrobiti životinja i zaštite životne sredine, osnaživanje poljoprivrednih proizvođača za plasman proizvoda na tržište EU, kao i priprema za korišćenje evropskih fondova koji će domaćim poljoprivrednim proizvođačima i preradivačima biti dostupni stupanjem u članstvo EU.

---

<sup>24</sup> <https://www.fao.org/3/ca2079en/CA2079EN.pdf>

Pored mera koje su već bile akreditovane kroz IPARD II program, IPARD III programom predviđeno je uvođenje novih mera koje će dodatno povećati iskorišćenje dodeljenih sredstava, kao i novih sektora, novih limita finansijske podrške, novih specifičnih kriterijuma u vezi sa površinom i brojem životinja. Da bi se taj fond što kvalitetnije iskoristio neophodno je da i država i njene institucije, ali i sami poljoprivrednici budu dobro informisani i spremni za apliciranje i realizaciju projekata koji bi bili finansirani iz evropske kase, odnosno, kako bi u početku znali da li zadovoljavaju kriterijume.

### IPARD III program za Srbiju 2021-2027. godine



### Budžet doprinosa EU po merama EUR (2021-2027. godine)

Mere	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Ukupno	
								EUR	%
1	8.500.000	11.000.000	11.300.000	12.900.000	15.200.000	15.190.000	12.310.000	86.400.000	30%
3	5.000.000	7.500.000	8.590.000	8.750.000	11.000.000	10.000.000	9.640.000	60.480.000	21%
4	0	0	2.180.000	2.320.000	3.300.000	3.300.000	3.300.000	14.400.000	5%
5	0	0	2.000.000	2.600.000	3.200.000	3.300.000	3.300.000	14.400.000	5%
6	0	0	0	8.390.000	11.340.000	14.380.000	17.730.000	51.840.000	18%
7	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.750.000	8.090.000	9.120.000	9.880.000	51.840.000	18%
9	500.000	500.000	930.000	1.290.000	1.870.000	1.710.000	1.840.000	8.640.000	3%
<b>Ukupno</b>	<b>20.000.000</b>	<b>25.000.000</b>	<b>31.000.000</b>	<b>43.000.000</b>	<b>54.000.000</b>	<b>57.000.000</b>	<b>58.000.000</b>	<b>288.000.000</b>	<b>100%</b>

IPARD (Instrument for Pre-accession for Agriculture and Rural Development) (Instrument pretpristupne pomoći za poljoprivredu i ruralni razvoj) predstavlja petu komponentu EU pretpristupnih fondova koja je namenjena podsticanju poljoprivrede i ruralnog razvoja u zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Glavni cilj IPARD programa je unapređenje poljoprivrednog sektora uz pomoć konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda. Da bi bilo koja zemlja mogla da koristi ova sredstva, mora da ispuni dva osnovna uslova – politički i tehnički. Politički podrazumeva da mora biti kandidat za članstvo u EU, a drugi, tehnički, da mora biti osposobljena da upravlja ovim sredstvima na način koji predviđa Brisel i koji je primenjen u svim članicama i kandidatima za EU. Srbija je postala kandidat za EU u martu 2012. godine i time ispunila politički uslov, a 2018. godine ispunila je i tehnički deo kriterijuma i akreditovala Upravu za agrarna plaćanja za korišćenje ovih sredstava. Od izuzetnog je značaja da svima koji se u zemlji bave poljoprivredom ova sredstva budu na raspolaganju. Više je razloga za to, a najveći su nedostatak budžetskih sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i izrazita potreba za povećanjem konkurentnosti domaće poljoprivrede u susret otvorenoj tržišnoj utakmici. Takođe, veoma je bitna činjenica da ova sredstva po pravilu jesu u velikoj meri fokusirana na specifičnu grupu budućih korisnika – poljoprivrednika, koji su već dovoljno veliki da, uslovno rečeno, prerastaju nacionalni agrarni budžet (da su im domaće subvencije nedovoljne da pokrenu konkurentnost), a koji su, sa druge strane, još uvek nedovoljno veliki za komercijalne bankarske kredite. Upravo ova grupa poljoprivrednika ima veliku šansu da iz IPARD sredstava izvuče maksimum i unapredi sopstvenu konkurentnost do nivoa neophodnog za uspešno tržišno poslovanje.

Od otvaranja pregovora o pristupanju Srbije januara 2014. godine, otvorena su 22 od 35 poglavlja. Srbija je u junu 2021. godine prihvatila revidiranu metodologiju proširenja. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i EU stupio je na snagu u septembru 2013. godine. Srbija nastavlja da sprovodi SSP, iako i dalje postoje određeni problemi u pogledu usklađenosti. Vlada Republike Srbije i dalje izjavljuje da je članstvo u EU njen strateški cilj, ali je potrebno da to prati i delovanje. Pregovaračko Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj nalazi se u okviru Klastera 5: Resursi, Poljoprivreda i Kohezija. Srbija tek treba da ispuni merila za otvaranje Poglavlja 11. Evropska komisija u svom Izveštaju o napretku Srbije u EU integracijama za 2022. godinu<sup>25</sup> poziva Srbiju da poveća tempo implementacije IPARD-a kako bi se obezbedilo pravovremeno korišćenje finansijske podrške EU i izbegao dalji gubitak fondova; napredak u implementaciji akcionog plana za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Kašnjenja u isplatama po programu IPARD II u 2021. godini rezultirala su gubitkom od 3,7 miliona evra IPARD fondova, uz značajan rizik od daljih gubitaka u 2022. i 2023. godini. Važno je da Srbija u potpunosti sprovodi svoj akcioni plan za bolju apsorpciju fondova. Pored ovoga, ostalo je još 99 slobodnih mesta od 232 radnih mesta

---

<sup>25</sup>[https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)

namenjenih IPARD-u u Upravi za agrarna plaćanja (IPARD Agencija). Trošenje EU fondova u okviru IPARD-a treba da bude prioritet kako bi se izbegla finansijska povlačenja obaveza, a popunjavanje upražnjenih radnih mesta je od suštinskog značaja za poboljšanu i pravovremenu obradu IPARD aplikacija.

### **Ciljevi IPARD III programa za Srbiju**

IPARD program sadrži opšte i specifične ciljeve, mere i druge aktivnosti, kao i očekivane rezultate, oblike, vrste, namene, intenzitet pomoći i obim pojedinih mera IPARD podsticaja. IPARD program na predlog Ministarstva donosi Vlada.

Glavni cilj i svrha ovog programa je da pomogne poljoprivredne proizvođače i prerađivače, kao i sve stanovnike ruralnih područja Republike Srbije, da postepeno podižu svoje kapacitete i potencijale kako bi se blagovremeno i na pravi način pripremili za ispunjavanje evropskih standarda i zakona u oblasti poljoprivrede, prehrambene industrije i zaštite životne sredine. Program definiše mere koje će omogućiti finansijsku podršku sektoru primarne poljoprivredne proizvodnje, sektoru prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, kao i podršku diverzifikaciji ekonomskih aktivnosti u ruralnim oblastima Republike Srbije. Prioritetni sektori za investiranje su sektor mleka, mesa, voća i povrća i ratarstva. Ipard mere podržavaju investicije u izgradnju i/ili u rekonstrukciju objekata, kao i nabavku nove mehanizacije, opreme i novih tehnologija.

Pomoć u okviru instrumenta IPA III (2021– 2027) ruralnom razvoju doprineće postizanju sledećih ciljeva:

- povećanju konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora, postepeno ga uskladiti sa standardima EU (veterinarskim, prehrambenim i fitosanitarnim) te poboljšati uspešnost i održivost proizvodnje na poljoprivrednim gospodarstvima, čime će se pružiti bolji odgovor na društvene zahteve za sigurnom, bezbednom i održivom hranom,
- olakšaće poslovni razvoj, rast i zapošljavanje u ruralnim sredima, poboljšanje položaja poljoprivrednika u vrednosnom lancu i privlačenje/uključivanje mladih poljoprivrednika u poljoprivredu,
- doprineće ublažavanju klimatskih promena i prilagođavanje tim promenama, podržaće održivo upravljanje prirodnim resursima i doprineće zaštiti životne sredine,
- poboljšaće razvoj zajednice i društveni kapital u ruralnim sredinama te izgradnju modernih javnih uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, poštujući načela dobrog upravljanja.

Tabela: Realizacija i stopa izvršenja finansijskih i operativnih ciljeva IPARD II programa

26

---

<sup>26</sup> Godišnji izveštaj o sprovođenju IPARD II programa za 2022. godinu (<http://www.minpoli.gov.rs>)

Pokazatelj	Realizacija				Realizacija 31.12.2022. (kumulativ)	Ciljana vrednost 2014-2020 <sup>27</sup>	Stopa izvrše nja 2022 (%)
	2019.	2020.	2021.	2022.	a	b	v (a/b)
Broj projekata koji su dobili IPA podršku u poljoprivredno-prehrambenom sektoru i ruralnom razvoju	145	72	293	135	645	1.410	45.7
Ukupan iznos investicija dobijenih kroz IPA za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralni razvoj (EUR)	9.645.783	12.836.038	27.748.988	35.104.356	85.335.164	396.679.342	21.5
Broj preduzeća koja sprovode projekte za modernizaciju u poljoprivredno-prehrambenom sektoru	145	72	293	135	645	960	67.2
Broj preduzeća koja progresivno napreduju ka standardima EU	145	72	293	135	645	685	94.2
Broj novootvorenih radnih mesta (bruto)	0	0	0	0	0	180	0
Broj korisnika koji ulažu u promovisanje resursne efikasnosti i podržavaju napredak ka niskoj emisiji ugljenika, kao i ekonomiju otpornu na klimatske promene u poljoprivrednom, prehrambenom sektoru i sektoru za šumarstvo	0	0	4	7	11	231	4.88

<sup>27</sup> Ciljane vrednosti pokazatelja na osnovu Pete izmene IPARD II programa koja je odobrena Odlukom Komisije br. C(2022)7208 od 05. oktobra 2022. godine

## Dostupne IPARD mere za Srbiju

Zemlje korisnice IPARD-a povezuju svoje finansiranje s konkretnim merama koje su uključene u njihove programe IPARD III. Okvirom EU-a za programiranje IPARD III predviđeno je 13 različitih mera, objašnjenih u sektorskom sporazumu sklopljenom između Evropske komisije i svake od zemalja korisnica IPARD-a. Svaka zemlja odabire mere kojima se najbolje rešavaju njene posebne potrebe utvrđene u strategijama ruralnog razvoja i proceni potreba programa te koje doprinose relevantnim prioritetima programskog okvira IPA III. Rezultati će se meriti u odnosu na ciljne vrednosti i pokazatelje.

Vlada Republike Srbije je zaključila Sektorski sporazum sa Evropskom komisijom 2017. godine.<sup>28</sup> Evropska komisija je utvrdila budžet u iznosu od 288.000.000 evra za ovaj Program za period 2021-2027.godine<sup>29</sup>. Upravljačko telo IPARD-a podnelo je konačnu verziju IPARD III programa Evropskoj komisiji 21. januara 2022. godine. Od ponuđenih 13 mera koje je Evropska komisija stavila na raspolaganje zemljama kandidatima za članstvo u EU, Republika Srbija se odlučila da sprovede sedam mera u okviru IPARD III programa. Na raspolaganju korisnicima će biti sledeće mere<sup>30</sup>:

### **Mera 1 – Ulaganja u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava**

Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava dodeljuju se kako bi korisnici kroz tehnička poboljšanja i ulaganja u nove mehanizacije i tehnologije povećali produktivnost i konkurentnost poljoprivredne proizvodnje. Pored toga, gazdinstva koja koriste ove podsticaje usklađuju se sa nacionalnim uslovima, ali i sa EU standardima zaštite životne sredine i dobrobiti životinja.

### **Mera 3 – Ulaganja u fizičku imovinu u vezi s preradom i stavljanjem na tržište poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva**

Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva, povećavaju se ukupne performanse sektora mleka i mlečnih proizvoda, mesa i proizvoda od mesa i sektora voća i povrća i doprinosi se postizanju potrebnih EU standarda. Osim toga, ove investicije će doprineti produktivnosti i konkurentnosti ciljanih sektora, a olakšaće i bolje pozicioniranje proizvoda na tržištu i povećanje izvoza.

### **Mera 4 – Poljoprivreda, zaštita životne sredine i klimatske promene i organska poljoprivreda**

Nastoji promovisati prakse upravljanja poljoprivredom i metode proizvodnje kojima se poboljšava stanje životne sredine i prirodnih resursa te ublažavaju i/ili usvajaju klimatske promene, podržava se organska poljoprivreda.

### **Mera 5. – Sprovođenje strategija lokalnog razvoja – pristup LEADER**

Mera LEADER (Economie Rurale - veza između aktivnosti za razvoj ruralne ekonomije) jeste IPARD mera koja se sprovodi kroz realizaciju lokalnih strategija ruralnog razvoja,

---

<sup>28</sup><https://uap.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/IPARD-Sektorski-Usvojen-Srpski.pdf>

<sup>29</sup>[https://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard_en)

<sup>30</sup><https://uap.gov.rs/ipard-ii-u-srbiji/>



koje u skladu sa ovim zakonom i IPARD programom pripremaju i sprovode lokalne akcione grupe. Lokalna strategija ruralnog razvoja jeste planski dokument koji je za određenu teritoriju izradila lokalna akciona grupa za programski period IPARD programa i koja je odobrena od strane Uprave za agrarna plaćanja. Status lokalne akcione grupe (LAG) stiče udruženje na određenoj teritoriji u Republici Srbiji koja obuhvata ruralna područja, čiji su osnivači ili članovi domaća i strana fizička i pravna lica i jedinice lokalne samouprave, koje je registrovano u skladu sa propisima kojima se reguliše pravni položaj udruženja, koje kao obavezne organe upravljanja ima skupštinu, upravni odbor i zastupnika, čiji su obavezni ciljevi propisani ovim zakonom i kome je odobrena lokalna strategija ruralnog razvoja.

### **Mera 6 – Ulaganja u ruralnu javnu infrastrukturu**

Usmerena je na privredni, socijalni i teritorijalni razvoj ruralnih područja razvojem fizičke infrastrukture kojom se poboljšava životni standard ruralnog stanovništva i opšta privlačnost ruralnih područja. Ova mera podržava investicione i infrastrukturne projekte (procenat podrške iznosi 100% vrednosti projekta).

### **Mera 7 – Diverzifikacija poljoprivrednih gospodarstava i razvoj poslovanja**

Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja usmerena je na stvaranje novih mogućnosti za zapošljavanje u ruralnim područjima, a samim tim i smanjenje zavisnosti od poljoprivrede i poboljšanje kvaliteta i dostupnosti osnovnih usluga i infrastrukture. Fokus diverzifikacije u okviru IPARD programa je ruralni turizam zbog postojanja duge tradicije i velikog potencijala i potrebe za daljim razvojem tog sektora.

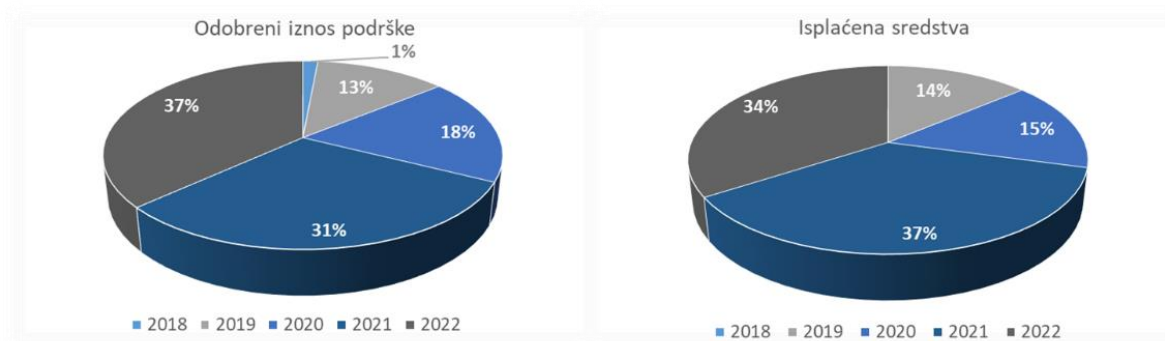
### **Mera 9 – Tehnička pomoć**

Mera podržava tehničku pomoć i troškove u vezi sa sprovođenjem IPARD programa. Cilj ove mere jeste da pomogne u sprovođenju i nadzoru programa, kao i u njegovoj eventualnoj izmeni.

U narednoj tabeli prikazan je presek stanja iskorišćenosti IPARD podsticaja po godinama i merama koje su akreditovane u Republici Srbiji. Ovaj presek stanja zvanično je prezentovala Uprava za agrarna plaćanja Republike Srbije početkom 2023. godine. Podaci govore da je važno jačati kapacitete i postojeće resurse kako bi uz pomoć IPARD programa Srbija napravila značajne pomake na polju borbe protiv siromaštva.

## Presek stanja po godinama (M1, M3, M7)

Godina	Podneti zahtevi		Odobreni zahtevi		Zahtevi za isplatu		Isplaćeni korisnici	
	Broj	Visina investicije	Broj	Odobreni iznos podrške	Broj	Zahtevana podrška	Broj	Isplaćena sredstva
2018	736	64.241.043	22	1.520.324	10	212.276	0	0
2019	701	65.081.709	244	13.296.794	175	5.891.523	145	4.577.520
2020	311	36.570.023	333	19.220.117	177	9.807.325	72	5.112.389
2021	774	178.111.595	239	32.354.181	223	12.817.760	293	12.113.315
2022	656	23.563.919	306	38.592.630	156	15.446.766	121	11.312.289
<b>Ukupno</b>	<b>3.178</b>	<b>367.568.289</b>	<b>1.144</b>	<b>104.984.046</b>	<b>741</b>	<b>44.175.650</b>	<b>631</b>	<b>33.115.513</b>



## Zaključak

Poljoprivreda ima ključnu ulogu u smanjenju siromaštva, proizvodnji zdrave i bezbedne hrane. Postoji niz izazova sa kojima se treba suočiti kako bismo kroz održivu poljoprivredu smanjili siromaštvo. Na globalnom nivou kontinuirano populacija raste i zahteva proizvodnju većih količina hrane, sirovina, goriva, a preko je neophodan prelazak na održivije i klimatski pametne metode proizvodnje hrane. Ceo lanac „od polja do stola“ treba da bude više resursno efikasan sa smanjenim nivoom otpada. Bezbednost hrane uključuje pravednu raspodelu. Proizvedena hrana mora biti dostupna onima kojima je najpotrebnija.<sup>31</sup>

Sektor poljoprivrede predstavlja bezbroj mogućnosti za stvaranje zelenih radnih mesta koja mogu omogućiti pravedan prelazak na održivu ekonomiju smanjujući ruralno siromaštvo. U oblasti održive poljoprivrede važno je transformisati poljoprivredno-prehrambene sisteme na inkluzivan i održiv način, u cilju stvaranja mogućnosti za zapošljavanje na selu, posebno za mlade i žene.

Šezdeset pet odsto stanovništva u najnerazvijenijim zemljama žive u ruralnim sredinama, koje u velikoj meri zavisi od poljoprivrede da bi zaradilo za život. Ruralna područja su presudna za stvaranje održive budućnosti, ali se suočavaju sa povećanjem nezaposlenosti i uticajem klimatskih promena što ometa njihov potencijal da doprinesu pravednoj i zelenoj tranziciji. Jedan od velikih problema ruralnih sredina je nedostatak mogućnosti održivog zapošljavanja. Međutim, sektor poljoprivrede može da ponudi rešenje problema nezaposlenosti usvajanjem klimatski pametnih praksi zasnovanih na pristupačnim zelenim inovacijama. Ove prakse mogu olakšati ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama, izgraditi otpornost, podržati bezbednost hrane i sigurnost u snabdevanju hranom, obezbediti pristojna radna mesta u ruralnim sredinama. (FAO)

U Evropskoj uniji se posebna briga vodi o zaštiti životne sredine odnosno pritisku na životnu okolinu koji dolazi iz agro sredine. Razmišljajući o zadovoljenju osnovne ljudske potrebe za hranom, a istovremeno vodeći računa o prirodnim resursima, pojavila se organska poljoprivreda koja pored principa ekologije poštuje i principe zdravlja, pravednosti. „Organska poljoprivreda je proizvodni sistem koji održava zdravlje zemljišta, ekosistema i ljudi. Oslanja se na ekološke procese, biodiverzitet i cikluse prilagođene lokalnim uslovima, a ne na korišćenju inputa sa negativnim efektima. Organska poljoprivreda kombinuje tradiciju, inovativnost i nauku u korist zajedničkog okruženja i promoviše fer odnose i dobar kvalitet života za sve uključene“. (definicija IFOAM-a).

---

<sup>31</sup> Najnovija istraživanja Organizacije za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija (FAO) pokazuju da je skoro 800 miliona ljudi u svetu gladno i nedovoljno uhranjeno.

## Preporuke

Ključni cilj privatnog, javnog i civilnog sektora na polju i oblasti održive poljoprivrede treba da bude partnerstvo radi jačanja ruralne konkurentnosti i produktivnosti, poboljšanja socijalnog, ekonomskog i ekološkog blagostanja ruralnih područja.

### **1. Uspostavljanje mreže za podršku, informisanje i obrazovanje**

Pre svega treba uspostaviti mrežu za podršku, informisanje i obrazovanje građana/ki u ruralnim sredinama, poljoprivrednika/ica i svih ostalih subjekata kojima su namenjene akreditovane mere IPARD-a kako bi se povećala iskorišćenost instrumenata namenjenih za reformu poljoprivrede i ruralni razvoj. Civilne organizacije u ovoj preporuci imaju važnu prosvetiteljsku ulogu zagovaranja strategija, programa, zakona, podzakonskih akata, akcionih planova i da na taj način pomognu svim zainteresovanima da iskoriste raspoložive podsticajne mere ruralnog razvoja.

### **2. Jačanje međuopštinske saradnje**

Raditi na jačanju međuopštinske saradnje kako bi se izgradila i modernizovala potrebna infrastruktura za bolju integraciju ruralnih područja. Udruživanje resursa, iskustva i znanja stvara sposobnost da jedinice lokalnih samouprava povezivanjem ostvare ono što nijedan pojedinačni akter ne može postići samostalno. Kroz IPARD III program jedinice lokalnih samouprava imaju mogućnost izgradnje fizičke infrastrukture kojom se poboljšava životni standard ruralnog stanovništva i opšta privlačnost ruralnih područja. Evropska komisija ove projekte podstiče za 100% iznosa od ukupnog budžeta projekta. Stanje ruralne infrastrukture jedan je od ograničavajućih faktora razvoja ruralne ekonomije, konkurentnosti poljoprivrednog sektora i kvaliteta života u ruralnim sredinama.

### **3. Detaljna analiza ruralnih područja**

Sprovesti detaljne analize koje će omogućiti bolje razumevanje ruralnih područja i udaljiti donosiocce odluka od pretpostavke da su sva ruralna mesta slična ili ista. Analize treba da se fokusiraju na potrebe za ulaganjem u ljudske resurse, infrastrukturu, inovacije, jer to su faktori koji omogućavaju rast jednog ruralnog područja.

### **4. Fokus politike ruralnog razvoja na agroekološke i klimatske mere**

Potreba za pojačanim fokusom politike ruralnog razvoja na agroekološke i klimatske mere, kao i na bolju integraciju koristi primene povoljnih praksi po životnu sredinu i prirodne resurse, argumentovana je u ovoj analizi. IPARD III program predviđa uvođenje podrške za održivo upravljanje poljoprivrednim zemljištem, u okviru agroekoloških i klimatskih mera i mera za organsku proizvodnju.

### **5. IPARD III program za Srbiju**

Odlukom Evropske komisije broj C (2022) 1537 od 9. marta 2022. godine odobren je IPARD III program Republike Srbije za period 2021-2027. godine.

IPARD III program predviđa niz izmena u odnosu na postojeći, uključujući povećanje obima dostupnih sredstava, visine minimalno dostupne podrške, veći intenzitet podsticaja, kao i uvođenje novih mera. Uz postojeće mere (mere 1, 3 i 7 IPARD programa) uvode se i agroekološke i klimatske mere, LEADER podrška i podrška izgradnji ruralne infrastrukture (mere 4, 5 i 6, respektivno). Iz tog razloga, potrebno je uskladiti dinamiku javnih poziva od strane Uprave za agrarna plaćanja, sprovesti promotivne kampanje, informisati građane/ke i pripremiti/obučiti ih da iskoriste podsticaje kako bi unapredili rad poljoprivrednog gazdinstva.

## **6. Uticaj državnih organa**

Državni organi reba da:

- a. povećaju tempo implementacije IPARD-a kako bi se obezbedilo pravovremeno korišćenje finansijske podrške EU i izbegao dalji gubitak fondova,
- b. u potpunosti sprovedu akcioni plan za bolju apsorpciju fondova i popune slobodna radna mesta namenjena kadrovima koji bi radili na sprovođenju IPARD programa u Upravi za agrarna plaćanja (IPARD Agencija).

Ove preporuke nisu samo formalnost – one donose konkretnu korist za ruralni razvoj. Snažnom podrškom, jačanjem saradnje između opština, analizom potreba ruralnih područja i fokusiranjem na agroekološke i klimatske mere, postizemo ne samo unapređenje poljoprivredne slike, već i stvaranje osnove za bolje ruralne zajednice. IPARD III program za Srbiju je šansa, ključ za razvoj ruralnih područja u Srbiji. Proširen opseg IPARD III programa i povećana sredstva omogućavaju inovacije, održive prakse, nova radna mesta, poboljšanu infrastrukturu. Ovo je prilika za stvarne promene u ruralnim sredinama, za rast, održivost i prosperitet ruralne Srbije.

## REZIME

Siromaštvo u Republici Srbiji je pretežno ruralni fenomen, s obzirom da su seoske sredine njime u nekim periodima bile pogođene i do dvostruko više nego gradovi. Niže stope nezaposlenosti u ruralnim područjima u odnosu na urbana objašnjavaju se visokom stopom samozaposlenosti na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima. Dominantan deo radno aktivnog ruralnog stanovništva Srbije radi u poljoprivredi. Zavisnost ruralnog stanovništva od zaposlenosti u poljoprivredi, Srbiju svrstava u najagrarnije evropske zemlje. Republika Srbija raspolaže sa 5,06 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta, od čega se 71% površina koristi na intenzivan način (u vidu oranica, voćnjaka i vinograda), dok 29% poljoprivrednih površina čine prirodni travnjaci (livade i pašnjaci). Dominantan deo poljoprivrednih površina, 3,3 miliona hektara odnosno 65%, koristi se u vidu oranica, od čega se oko 7% godišnje ne koristi (ostaje u vidu ugara ili neobrađenog zemljišta). Pored površina koje se ostavljaju za ugar, značajan deo površina pod livadama i pašnjacima se ne koristi zbog nepristupačnosti, zakorovljenosti ili usled ekonomske neisplativosti. Procene su da se svake godine ne obradi između 200 i 350 hiljada hektara oranica i livada, dok je površina nekorišćenog poljoprivrednog zemljišta sa pašnjacima znatno veća .

U izveštaju o stanju hrane i poljoprivrede Ujedinjenih nacija (UN Food and Agriculture Organization) iz 2017. godine, navodi se: „*Ruralna područja imaju potencijal da nahrane i zaposle mladu, više naseljenu planetu*“. Sveobuhvatni zaključak ovog izveštaja je da ispunjavanje Agende 2030 u velikoj meri zavisi od napretka u ruralnim oblastima, gde živi većina siromašnih. U istom izveštaju se navodi da se između 2015. i 2030. očekuje da će broj ljudi starosti od 15 do 24 godine porasti na 1,3 milijarde, pri čemu će najveći udeo biti u ruralnim zonama. Industrijski i uslužni sektori neće moći da apsorbuju veliki broj novih tražilaca posla, ali ni poljoprivredni sektor u sadašnjoj formi. Iz svih navedenih razloga, neophodna je strateška intervencija za stvaranje radnih mesta koja bi omogućila da više ljudi ostane i napreduje na selu, kroz usmeravanje političke podrške i ulaganja u ruralna područja za izgradnju prehrambenih sistema i agroindustrije povezane sa urbanim zonama – posebno u malim i srednjim gradovima.

<sup>32</sup>

U ovoj analizi smo posvetili pažnju, pre svega, razvoju poljoprivrede u ruralnim oblastima koje su godinama bivale zanemarene i nalazile se u senci gradova i urbanizacije, a koje danas sve više dobijaju na značaju u okviru integralnog ruralnog i održivog razvoja. Sve zemlje u svetu, razvijene i nerazvijene, vode borbu protiv siromaštva u manjoj ili većoj meri. Svako ko se bori protiv siromaštva u Srbiji, takođe treba da se bori za razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj, za proizvodnju zdrave i bezbedne hrane, za očuvanje životne sredine. Poljoprivreda nudi brojne mogućnosti u borbi protiv siromaštva, ali isto tako nudi i izazove sa kojima se treba suočiti. Jedan od izazova za sve nas je ekološki održiva poljoprivreda.

---

<sup>32</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment>

## ABSTRACT/SUMMARY

Poverty in the Republic of Serbia is predominantly a rural phenomenon, given the fact that in certain period, rural areas were affected by it up to twice as much as cities. Lower unemployment rates in rural areas compared to urban areas are explained by the high rate of self-employment on family farms. The dominant part of the active rural population of Serbia engages in agriculture. The dependence of the rural population on employment in agriculture ranks Serbia among the most agrarian European countries. The Republic of Serbia has 5.06 million hectares of agricultural land, of which 71% is intensively used (in the form of arable land, orchards and vineyards), while 29% of agricultural land is natural grassland (meadows and pastures). The dominant segment of agricultural land, that is, 3.3 million hectares or 65%, is used in the form of arable land, of which about 7% is not used annually (remains in the form of fallow land or uncultivated land). In addition to the areas left for fallow, a significant part of the areas under meadows and pastures is not used due to inaccessibility, weeds or due to economic unprofitability. It is estimated that between 200 and 350 thousand hectares of arable land and meadows are left uncultivated every year, while the area of unused agricultural land with pastures is significantly larger.

The UN Food and Agriculture Organisation's 2017 State of Food and Agriculture report states that: "*Rural areas have the potential to feed and employ a young, more populated planet.*" The comprehensive conclusion of this report is that meeting the 2030 Agenda is highly dependent on progress in rural areas, where most of the poor live. The same report states that between 2015 and 2030, the number of people aged 15 to 24 is expected to rise to 1.3 billion, with the largest share in rural areas. The industrial and service sectors will not be able to absorb a large number of new job seekers, but neither will the agricultural sector in its current form. For all the abovementioned reasons, a strategic intervention is necessary to create jobs that would allow more people to stay and prosper in the countryside, by channeling political support and investment in rural areas to build food systems and agro-industry linked to urban areas - especially in small and medium-sized cities.<sup>33</sup>

This analysis primarily focuses on the development of agriculture in rural areas, which were neglected for years and overshadowed by cities and urbanisation, and which today are gaining more and more importance within the framework of integral rural and sustainable development. All countries in the world, developed and undeveloped, fight against poverty to a greater or lesser extent. Anyone who fights against poverty in Serbia should also fight for the development of agriculture and rural development, for the production of healthy and safe food and for the preservation of the environment. Agriculture offers numerous opportunities in the battle against poverty, but it also offers challenges to be faced. One of the challenges for all of us is ecologically sustainable agriculture.

---

<sup>33</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment>



ODRŽIVI  
RAZVOJ  
ZA SVE

Analiza je pripremljena u okviru Platforme „Održivi razvoj za sve“ kojom se uspostavlja opštedruštveni dijalog među najznačajnijim nedržavnim akterima u Srbiji, poput civilnog društva, poslovnog sektora, akademske i istraživačke zajednice, profesionalnih udruženja, medija i građana, o usklađivanju razvojnih prioriteta Srbije sa ciljevima sadržanim u Agendi za održivi razvoj 2030. Platforma je strukturisana u tri tematska stuba koji odgovaraju trima dimenzijama održivog razvoja: socijalnoj, ekonomskoj i dimenziji zaštite životne sredine, ali funkcioniše na integrisan način, u skladu sa uskom povezanošću i isprepletenošću ciljeva održivog razvoja.

Platformu „Održivi razvoj za sve“ podržavaju Vlade Švajcarske i Nemačke a sprovodi je Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, u okviru projekta „Reforma javnih finansija – Agenda 2030“. Partneri na projektu su Beogradska otvorena škola, Fondacija BFPE za odgovorno društvo, Centar za visoke ekonomske studije, Fondacija Ana and Vlade Divac, Fondacija Centar za demokratiju, Timočki omladinski centar i Smart kolektiv.

Stavovi izneti u tekstu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju nužno zvanične stavove vlada Švajcarske i Nemačke, kao ni Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.