

УДК: 061.1EU:63

Bibliid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 85, стр. 93–110

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 1. 2024. године

Рад одобрен 10. 2. 2024. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2024.23.85.6

УРЕДБА О СТРАТЕШКИМ ПЛАНОВИМА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЉОПРИВРЕДНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

*Душан ДАБОВИЋ**

Анстракт: У раду се анализира садржај Уредбе 2021/2115 која се односи на стратешке планове држава чланица у оквиру заједничке пољопривредне политике Европске уније. Истовремено се даје и преглед аграрне политике Републике Србије као предикција утицаја ове Уредбе на наше законодавство. Кроз анализу текста Уредбе аутор пружа ближа објашњења везана за предмет и област њене примене, као и њене циљеве. Аутор посебно анализира подстицаје садржане у Уредби који се односе на различите пољопривредне секторе и рурални развој. У делу који се односи на садржај и поступак доношења стратешког плана, аутор анализира одредбе Уредбе које уређују координацију и управљање, праћење, извештавање и евалуацију стратешких планова држава чланица Европске уније, као и интерну евалуацију стратешког плана и оцену успешности Комисије. Осврћући се на опште и завршне одредбе ове Уредбе аутор закључује да је предметна Уредба донета заједно са Уредбама 2021/2116 и 2021/2117 у децембру 2021. године, и да је ступила на снагу 1. јануара 2023. године, те да се њоме успоставља нови правни основ Заједничке пољопривредне политике Европске уније. Уредбом се утврђују општи и посебни циљеви које треба постићи уз помоћ финансијских подстицаја који потичу из фондова Европске уније, што може имати посебан значај и за Републику Србију која се налази у фази приступних преговора око чланства у овој организацији.

Кључне речи: Пољопривреда, Заједничка пољопривредна политика, подстицаји, рурални развој, стратешки план.

* Душан Дабовић, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије. Е-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs

1) УВОД

Уредба 2021/2115 успоставља правила о подршци стратешким плановима које израђују државе чланице у оквиру Заједничке пољопривредне политике (ЗПП). Исти планови се финансирају из Европског пољопривредног гарантног фонда (ЕПГФ) и Европског пољопривредног фонда за рурални развој (ЕПФРР). Предметном уредбом стављају се ван снаге Уредбе 1305/2013 и 1307/2013.¹ У уводном делу Уредбе наводи се да је током припрема ЗПП-а, након 2020. године, утврђено да је потребно да ова политика доведе до подстицања модернизације и одрживости, укључујући економску, друштвену, еколошку и климатску одрживост пољопривредних, шумских и руралних подручја, као и истовремено до смањења административног оптерећења за кориснике, повезаног са законодавством Уније. Осим тога, утврђено је да је потребно да нова ЗПП обезбеди бољу кохерентност са спољним политикама и инструментима Уније, посебно у развојној сарадњи и трговини. Унија је, дакле, требало да постави основне параметре политике, као што су циљеви ЗПП и основни захтеви, а државе чланице би требало да сnose већу одговорност за начин на који испуњавају ове циљеве и постижу циљне вредности. При томе, већа супсидијарност омогућава да се у већој мери узму у обзир локални услови и потребе, као и посебна природа пољопривредне делатности која проистиче из друштвене структуре пољопривреде и структурних и природних неједнакости између различитих пољопривредних региона. Дакле, државама чланицама је, у оквиру нове ЗПП, требало дати већу флексибилност да утврде одређене специфичне дефиниције и услове у својим стратешким плановима. Како би се осигурали једнаки услови за тржишну утакмицу, било је неопходно успоставити одређени идентични правни оквир на нивоу Уније са неопходним заједничким елементима који ће бити укључени у ове дефиниције и услове (тзв. оквирне дефиниције). Отуд је донета ова Уредба, која својим оквирним дефиницијама у области пољопривреде успоставља правни оквир националним пољопривредним политикама држава чланица. Осим тога, Уредба (са Уредбама 2021/2116 и 2021/2117) чини правни основ нове ЗПП Европске уније.²

¹ "Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013", *OJ L* 435, 6.12.2021, pp. 1-186; Consolidated text. Интернет: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/2022-04-22>.

² "Regulation (EU) 2021/2115", *op. cit.*, Introduction (1-8); Види: Jelena Vapa-Tankosić (November 2023) "Agri-environmental Climate Measures in the Serbian Agricultural Policy in Relation to the Common Agricultural Policy", *Faculty of Economics and Engineering Management*, DOI: 10.55817/

2) МЕРЕ

Уредбом 2021/2115 прописују се општи и посебни циљеви које треба постићи уз помоћ подршке Уније која се финансира из ЕАГФ-а и ЕПФРР-а, у оквиру ЗПП-а и повезаних индикатора, врсте подстицаја и заједничких захтева држава чланица да би могле да остваре ове циљеве, као и повезане финансијске аранжмане, стратешке планове у оквиру ЗПП-а које треба да израде државе чланице, а у којима се утврђују циљне вредности, одређују услови за интервенције и распоређују финансијска средства, координација и управљање, као и праћење, извештавање и евалуација. При томе, Уредба даје дефиниције које су од значаја за дате одредбе, као што су појмови, „пољопривредник“, „пољопривредно газдинство“, „подстицај“, „операција“, „јавна потрошња“, „кључне фазе“, „циљне вредности“, „корисник“ и др. Осим тога, наведени су појмови, уз предложене дефиниције, за које се очекује да ће бити дефинисани у стратешким плановима држава чланица, као што су, „пољопривредне активности“, „пољопривредна површина“, „прихватљиви хектар“, „активни пољопривредник“, „млади пољопривредник“ и „нови пољопривредник“. У складу с циљевима ЗПП-а, Уредба утврђује опште циљеве примене ових одредаба као: „Подстицање паметног, конкурентног, отпорног и разноврсног пољопривредног сектора који обезбеђује дугорочну сигурност хране; подржавање и јачање заштите животне средине, укључујући биодиверзитет и климатске акције и допринос постизању еколошких и климатских циљева Уније, те јачање социоекономске структуре руралних подручја“. При томе, наводи се да се ови општи циљеви остварују путем посебних циљева: „Подржавањем одрживог прихода фарми и отпорности пољопривредног сектора широм Уније како би се побољшала дугорочна сигурност хране и пољопривредна разноликост; јачањем фокуса на тржишту и повећањем конкурентности пољопривредних газдинстава у краткорочном и дугорочном периоду, укључујући већи фокус на истраживању, технологији и дигитализацији; унапређењем положаја пољопривредника у ланцу вредности; доприносом ублажавању климатских промена и прилагођавањем тим променама; привлачењем и подршком младим пољопривредницима и новим пољопривредницима и омогућавањем одрживог развоја пословања у руралним подручјима; промовисањем запошљавања, раста, родне равноправности, укључујући учешће жена у

HBNT7451; Imre Ferto, Stefan Bojnec (December 2023), “Subsidies and the income inequality in the Hungarian wine sector”, *Wine Economics and Policy*, 12(2):3-14, DOI: 10.36253/wep-1409; Miguel Viegas, Jan Hendrik Wolf, Francisco Cordovil (April 2023), “Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal”, *Agricultural and Food Economics* 11(1), DOI: 10.1186/s40100-023-00255-w; Dušan Dabović (December 2022), “New legislative framework on European Union Common Agricultural Policy”, *International Journal of Economics and Law*. Volume 12, No. 36, <https://economicsandlaw.org/wp-content/uploads/2022/12/No2.pdf>.

пољопривреди“.³ Осим тога, Уредба прописује да се Уредба 1305/2013 и Уредба 1307/2013 стављају ван снаге од 1. јануара 2023. године.

3) САДРЖАЈ

Подстицаји у области пољопривреде

Подстицаји у облику директних плаћања

Врсте подстицаја из овог поглавља могу бити у облику директних плаћања која нису везана за производњу и директних плаћања везаних за производњу. Директна плаћања која нису повезана са производњом укључују следеће подстицаје: 1) Подршку основном приходу за одрживост; 2) Додатну подршку прерасподели прихода за одрживост; 3) Додатне приходе за младе пољопривреднике; 4) Шеме за климу, животну средину и добробит животиња. Директна плаћања у вези са производњом укључују подршку приходима у вези са производњом и посебно плаћање за памук. У погледу одређивање горње границе и постепеног смањења плаћања Уредба прописује да државе чланице могу одредити горњу границу износа подршке основном дохотку за одрживост која се даје одређеном пољопривреднику за дату календарску годину. У овом случају, државе чланице које одлуче да уведу горњу границу за исплату смањују за 100% износ који прелази 100.000 евра. Такође, прописани су и примери других износа. Осим тога, прописано је да државе чланице могу успоставити минималну површину за подстицаје ове врсте и неће одобравати директна плаћања активним пољопривредницима чија пољопривредна газдинства немају прихватљиву површину. Алтернативно, државе чланице могу одредити минимални износ директних плаћања који се може исплатити пољопривреднику.⁴ Државе чланице могу одобрити подршку дохотку у вези са производњом активним пољопривредницима у складу са прописаним условима и, како је даље наведено, у њиховим стратешким плановима. Подршка приходу у вези са производњом има облик годишњег плаћања по хектару или домаћој животињи и може се доделити само за одређене секторе и врсте производње, или посебне врсте пољопривредне делатности, под условом да имају друштвено-економски или еколошки значај. Конкретно се то односи на житарице, уљарице, искључујући јестиво семе сунцокрета, протеинске културе, укључујући махунарке и мешавине махунарки и трава под условом да махунарке преовладавају у смеси, лан, конопљу, пиринач, орахе, кромпир за производњу скроба, млеко и млечне производе, семе, овчије и козје месо,

³ *Ibidem*, Art. 1–6

⁴ *Ibidem*, Art. 16–18.

говеђе и телеће месо, маслиново уље и стоне маслине, дудову свилу, суву сточну храну, хмељ, шећерну репу, шећерну трску и корене цикорије, воће и поврће и изданке кратке ротације. Посебно плаћање за памук се односи само на Грчку, Бугарску, Шпанију и Португалију и то само за одређену врсту памука, укупну површину, принос по хектару и референтни износ.⁵

Подстицаји у различитим пољопривредним секторима

Уредба прописује општа и посебна правила за подстицаје у различитим пољопривредним секторима: Воће и поврће; пчеларски производи; вино; хмељ; маслиново уље; и други наведени пољопривредни производи. У погледу општих правила, наводе се врсте подршке: 1) Надокнада прихватљивих трошкова који су стварно настали кориснику; 2) Једини трошкови; 3) Једнократни износи и, 4) Финансирање уз примену паушалне стопе. Износи за наведене облике подршке утврђују се праведном, непристрасном и проверљивом методом израчунавања која се заснива на статистичким подацима, другим објективним информацијама или стручној процени. Такође, могу се узети у обзир и проверени историјски подаци корисника, или примена уобичајене праксе трошковног рачуноводства корисника, нацрти прорачуна које је за сваки појединачни случај утврдило и договорило тело које врши избор операције у случају подстицаја у секторима вина и пчеларства, односно тело које одобрава оперативни програм у случају подстицаја у другим прихватљивим секторима.⁶ Циљеви коришћења подстицаја у сектору воћа и поврћа, хмеља, маслиновог уља и стоних маслина и другим наведеним секторима су: Планирање и организовање производње, прилагођавање производње потражњи, посебно у погледу квалитета и квантитета, оптимизација трошкова производње и повраћаја улагања и стабилизација цена произвођача; концентрација понуде и стављање производа на тржиште, укључујући директно стављање на тржиште; побољшање средњорочне и дугорочне конкурентности, посебно кроз модернизацију пословања; истраживање и развој метода одрживе производње, укључујући отпорност на штетне организме, отпорност на болести животиња и ублажавање климатских промена и прилагођавање тим променама, иновативне праксе и производне технике за подстицање економске конкурентности и јачање тржишних трендова; промоција, развој и имплементација метода и техника производње које поштују животну средину; и др. У зависности од изабраног циља, државе чланице у својим стратешким плановима могу да изаберу једну или више подстицаја из групе у којима су очување земљишта, рационалније коришћење воде, спречавање

⁵ *Ibidem*, Art. 32–38.

⁶ *Ibidem*, Art. 44.

штете проузроковане неповољним климатским условима и промовисање развоја и коришћења сорти, раса и праксе управљања прилагођених променљивим климатским условима, или из групе у којима су улагања у материјалну и нематеријалну имовину за ефикасније управљање количинама које се стављају на тржиште, укључујући заједничко складиштење, поновно засађивање воћњака или маслињака по потреби након обавезног чишћења из здравствених или фитосанитарних разлога, обнављање стоке након принудног клања због здравствених разлога или губитака изазваних елементарним непогодама, повлачење са тржишта за слободну дистрибуцију или у друге сврхе, као и друге у Уредби наведене врсте подстицаја.⁷ У сектору воћа и поврћа Уредба прописује да циљеве наведене у члану 46. Уредбе и подстицаје у сектору воћа и поврћа одређују и државе чланице у својим стратешким плановима у оквиру ЗПП-е, а у оквиру одобрених оперативних програма произвођача или удружења организација произвођача. При томе, свака организација произвођача у сектору воћа и поврћа или удружење таквих произвођача може успоставити оперативни фонд. Овај фонд се може финансирати доприносима чланова произвођача или организације произвођача, или од удружења организација произвођача путем чланова тог удружења, као и финансијској помоћи Уније. Помоћ Уније се може доделити произвођачима или њиховим удружењима ако ове организације или удружења поднесу оперативни програм. Међутим, оперативна средства се користе само за финансирање оперативних програма које су одобриле државе чланице. Финансијска помоћ Уније у овом сектору једнака је износу финансијских доприноса који су заиста плаћени и ограничени су на 50 одсто од стварних расхода. Изузетно, у прописаним случајевима ово ограничење се може повећати на 60, или 80, па и на 100 одсто од стварних расхода. Осим тога, у регионима држава чланица, где је степен организације произвођача у сектору воћа и поврћа значајно испод просека државе чланице, државе могу доделити организацији произвођача националну финансијску помоћ у износу од највише 10 одсто од производње било којег од ових произвођача.⁸ У сектору пчеларства државе чланице настоје да остваре најмање један од релевантних прописаних циљева. Наиме, у својим стратешким плановима у оквиру ЗПП-а, за сваки одабрани специфични циљ државе чланице бирају једну или више од следећих врста подстицаја у сектору пчеларства: Рационализацију сезонских миграција за испашу; акције подршке лабораторији за анализу пчелињих производа, губитак пчела или пад продуктивности и анализу супстанци које су потенцијално токсичне за пчеле; акције очувања или повећања постојећег броја кошница у Унији; сарадњу са специјализованим телима за реализацију

⁷ *Ibidem*, Art. 46, 47.

⁸ *Ibidem*, Art. 49–53.

програма истраживања у области пчеларства и пчеларских производа; промоцију, комуникацију и маркетинг, укључујући активности праћења тржишта и активности које су посебно усмерене на подизање свести потрошача о квалитету пчеларских производа, те кончано и акције за побољшање квалитета пчеларских производа. При томе, прописано је да укупна финансијска помоћ коју пружају Унија и државе чланице не може премашити трошкове корисника. Осим тога, утврђена је обавеза држава чланица да обавештавају Комисију једном годишње о броју кошница на својој територији.⁹ Уредба прописује да у сектору вина државе чланице имају за циљ постизање једног или више од следећих циљева: Побољшање економске одрживости и конкурентности произвођача вина из Уније; допринос ублажавању климатских промена и прилагођавање овим променама и доприносима побољшању одрживости производних система и смањењу утицаја винског сектора у Унији на животну средину; унапређење услова запошљавања и испуњавање обавеза и услова послодаваца у вези са здрављем и безбедношћу на раду; побољшање перформанси предузећа у сектору вина Уније и њихово прилагођавање захтевима тржишта; допринос ребалансу понуде и тражње на тржишту вина у Унији у циљу спречавања тржишних криза; допринос заштити дохотка произвођача у Унији у случају губитака узрокованих елементарним непогодама, неповољним климатским условима, болестима животиња или инфестацијом штетних организама; повећање тржишности и конкурентности производа од винове лозе у Унији; подршка коришћењу споредних производа производње вина у индустријске, агрономске и енергетске сврхе како би се обезбедио квалитет вина Уније уз заштиту животне средине; и др. При томе су врсте интервенција у сектору вина: Реструктурирање и конверзија винограда; улагања у материјалну и нематеријалну имовину у виноградарским пољопривредним системима; информативне активности које се односе на вина Уније и које се спроводе у државама чланицама и које подстичу одговорну потрошњу вина или промовишу системе квалитета Уније који укључују ознаке порекла и ознаке географског порекла; активности које предузимају међусекторске организације признате од држава чланица у сектору вина с циљем повећања угледа винограда Уније промовисањем винског туризма у производним регионима; и др.¹⁰ Финансијска помоћ Уније за реструктурирање и конверзију винограда не може бити већа од 50 одсто од стварних трошкова реструктурирања и конверзије винограда или 75 одсто од стварних трошкова реструктурирања и конверзије винограда у мање развијеним регионима. Међутим, ова финансијска помоћ може, за стрме падине и терасе

⁹ *Ibidem*, Art. 54, 55.

¹⁰ *Ibidem*, Art. 56–58.

у зонама где је нагиб већи од 40 процената, порасте и до 60 одсто од стварних трошкова реструктурирања и конверзије винограда или до 80 одсто стварних трошкова реструктурирања и конверзије винограда у мање развијеним крајевима.¹¹ Осим наведених сектора, прописано је да у Немачкој производња хмеља, према националним стратешким плановима, може да се подстиче до 50 одсто од стварних издатака, док преостали део расхода носе организације или удружења произвођача која добијају финансијску помоћ од Уније. Поменуто ограничење се не примењује за заједничко складиштење, консултантске услуге, техничку помоћ, обуку и размену најбољих пракси у вези неких од прописаних циљева, тако да ниво накнаде може достићи и 100 одсто трошкова. С друге стране, утврђено је да Грчка, Француска и Италија могу у својим стратешким плановима предвидети подстицаје за производњу маслиновог уља и стоних маслина до нивоа од 10 до 75 одсто од стварних трошкова у зависности од врсте производње. Осим тога, Уредба предвиђа да државе чланице могу у својим националним стратешким плановима да предвиде подстицаје и за производњу других пољопривредних производа, али та врста подстицаја мора бити добро образложена. У овом случају, финансијска помоћ Уније ограничена је на 50 одсто од стварних трошкова за сваку врсту подстицаја, а ово ограничење може се повећати на 60 одсто за произвођачке организације или удружења произвођачких организација током првих пет година од њиховог оснивања. Изузетно, у неким прописаним случајевима ово ограничење трошкова може износити највише до шест одсто.¹²

Подстицаји у области руралног развоја

Према Уредби, подстицаји у вези руралног развоја састоје се од плаћања или подршке које се односе на: Заштиту животне средине и климу и друге обавезе управљања; природна или друга ограничења специфична за одређено подручје; улагања, укључујући улагања у наводњавање; покретање пословања младих фармера и нових фармера и оснивање сеоских предузећа; инструменте за управљање ризиком; сарадњу и размену знања и ширење информација. Државе чланице укључују обавезе у области пољопривреде, животне средине и климе у своје стратешке планове у оквиру ЗПП-а, а могу укључити и друге обавезе управљања. Државе чланице одобравају плаћања само пољопривредницима или другим корисницима који добровољно прихвате обавезе управљања за које се сматра да су корисне за постизање једног или више специфичних наведених циљева. Плаћања се одређују на основу насталих додатних трошкова и губитка прихода који произилази из

¹¹ *Ibidem*, Art. 59.

¹² *Ibidem*, Art. 61–68.

преузимања обавеза, узимајући у обзир утврђене циљне вредности. Ова плаћања се додељују годишње и могу да покрију и трошкове трансакције. Државе чланице могу да промовишу и подржавају заједничке програме и програме плаћања засноване на резултатима како би охрабрили пољопривреднике или друге кориснике да постигну значајна побољшања квалитета животне средине у већем обиму и на мерљив начин. При томе, ове обавезе корисника се преузимају на период од пет до седам година.¹³ Плаћања за природна или друга ограничења специфична за одређено подручје у складу са наведеним условима и како је додатно утврђено у њиховим стратешким плановима, одобравају се активним пољопривредницима за одређену површину само да би се корисницима у потпуности или делимично надокнадили додатни трошкови и губитак прихода у вези са природним или другим ограничењима специфичним за дато подручје, рачунајући по хектару пољопривредног земљишта. Државе чланице могу одобрити плаћања за неповољан положај специфичан за дато подручје. Ове исплате одобравају се пољопривредницима, власницима шума и њиховим удружењима и другим управницима земљишта. Предвиђено је да државе чланице могу одобрити ова плаћања само за компензацију корисника у целини или делимично за додатне трошкове и губитак прихода у вези са недостатком који је специфичан за дату област, а који се израчунавају на овде прописани начин. Исплате на основу овог члана дају се годишње по хектару површине. Осим тога, у овом делу Уредбе, предвиђено је да државе чланице могу да одобре подршку за инвестиције у складу са прописаним условима и како је одређено у њиховим стратешким плановима, али само за она улагања у материјална и нематеријална средства која доприносе постизању једног или више специфичних циљева у области шумарства. За пољопривредна газдинства изнад одређене величине, које државе чланице треба да одреде у својим стратешким плановима у оквиру ЗПП-а, подршка сектору шумарства је условљена достављањем релевантних информација из плана газдовања шумама или еквивалентног инструмента у складу са одрживим газдовањем шумама како је дефинисано у Општим смерницама за одрживо газдовање шумама у Европи.¹⁴ Тако је прописано да државе чланице могу да одобре подршку за инвестиције у наводњавање у новим и постојећим наводњаваним површинама, под условом да су испуњени услови из чланова 73. и 74. Уредбе. Наиме, за улагања у наводњавање помоћ се додељује само ако је држава чланица послала Комисији план управљања речним сливом, за целокупно подручје на којем ће се улагати, тј. као и за сва друга подручја на чију животну средину то улагање може да утиче. Државе чланице могу доделити помоћ за улагање у побољшање постојеће инсталације за наводњавање или елемента

¹³ *Ibidem*, Art. 69, 70.

¹⁴ *Ibidem*, Art. 71–73.

инфраструктуре за наводњавање само ако је процењено да се тиме обезбеђује потенцијална уштеде воде у складу са техничким параметрима постојеће инсталације или инфраструктуре. Постављено је ограничење да државе чланице могу за ову намену одредити једну или више стопа подршке које укупно не прелазе 80 одсто од оправданих трошкова за улагања у наводњавање на пољопривредном газдинству; 100 одсто од прихватљивих трошкова за улагања у пољопривредну инфраструктуру ван фарме која ће се користити за наводњавање; или 65 одсто од прихватљивих трошкова за остала улагања у наводњавање на фарми.¹⁵ Поред наведених подстицаја у групи подршке руралном развоју, државе чланице могу одобрити подршку и за покретање пословања младих пољопривредника и оснивање руралних предузећа. Подршка се даје у облику паушалних износа, или финансијских инструмената, или у комбинацији оба облика. Помоћ је ограничена на максимални износ помоћи од 100.000 евра и може се разликовати према објективним критеријумима. У овом делу, државе чланице могу одобрити подршку и за инструменте управљања ризиком. Подршка се може доделити за промовисање инструмената управљања ризиком који помажу активним пољопривредницима да управљају ризицима производње и прихода повезаним са њиховом пољопривредном делатношћу који су ван њихове контроле и који доприносе постизању једног или више прописаних специфичних циљева.¹⁶ Државе чланице могу одобрити подршку за сарадњу у складу са прописаним условима и како је додатно наведено у њиховим стратешким плановима у оквиру ЗПП-а ради: Припреме и реализације пројеката, промовисања и подржавања система квалитета, припреме и имплементације стратегије паметног села и подржавања других облика сарадње. Међутим, државе могу одобрити подршку на основу овог члана само за промоцију нових облика сарадње. Осим тога, у области руралног развоја државе чланице могу одобрити подршку за размену знања и ширење информација, у складу са прописаним услова. Тиме се доприноси постизању једног или више специфичних постављених циљева, с посебним освртом на заштиту природе, животне средине и климе, укључујући акције у циљу образовања и подизања свести у области животне средине и развоја сеоских предузећа и заједнице. Ова врста подстицаја може покрити трошкове свих релевантних активности на промовисању иновација, обуке и консултација и других облика размене знања и ширења информација, укључујући креирање и ажурирање датих планова и студија.¹⁷ Подршка која се додељује на основу овог поглавља може имати било који од следећих облика: 1) Надокнаде

¹⁵ *Ibidem*, Art. 74.

¹⁶ *Ibidem*, Art. 75, 76.

¹⁷ *Ibidem*, Art. 77, 78.

оправданих трошкова које је корисник стварно направио; 2) Јединичних трошкова; 3) Паушалиних износа и, 4) Финансирања уз примену паушалне стопе. Износи подршке одређују се поштенom, непристрасном и проверљивом методом обрачуна који се заснива на статистичким подацима и другим објективним информацијама или професионалној процени, провереним историјским подацима и подацима појединачних корисника. Такође, може се заснивати и на примени уобичајених пракси обрачуна трошкова појединачних корисника, нацртима буџета утврђених за сваки појединачни случај и претходно договореним од стране органа који бира операције, као и у складу са правилима за примену одговарајућих јединичних трошкова, паушалних износа и паушалних стопа које се примењују у датим политикама Уније за сличну врсту операција. Износи подршке могу се одредити и у складу са правилима за примену одговарајућих јединичних трошкова, паушалних износа и паушалних стопа које се примењују у оквиру шема подршке које у потпуности финансира држава чланица за сличну врсту операције. Државе чланице могу корисницима доделити условне подстицаје који су у потпуности или делимично отплативи како је наведено у документу који утврђује услове, а којима се прописује да: 1) Корисници врше повраћај у складу са условима договореним са органом управљања; 2) Државе чланице поново користе средства која је корисник вратио за исти специфични циљ стратешког плана у оквиру ЗПП-а до 31. децембра 2029. године, у облику условне подршке или финансијског инструмента, или у неком другом облику подршке; 3) Враћени износи и информације о њиховој поновној употреби укључени су у последњи годишњи извештај о учинку. Државе чланице ће предузети неопходне мере да обезбеде да се средства држе на одвојеним рачунима или у оквиру одговарајућих рачуноводствених кодова. Средства која корисници врате у било ком тренутку, али нису поново искоришћена до 31. децембра 2029. године, биће враћена у буџет Уније.¹⁸

Финансијске одредбе у вези подстицаја

У Уредби се наводи да се из ЕПГФ финансирају подстицаји који су директна плаћања, као и подстицаји у одређеним пољопривредним секторима, док се из ЕПФРР финансирају подстицаји у области руралног развоја прописани чланом 69. Уредбе. При томе, Уредба прописује начине израчунавања максималних лимита за доделу појединих врста субвенција државама чланицама, или у неким случајевима номинално одређује те износе. Осим тога, у овом делу, одређују се начини израчунавања максималних износа финансијских средстава за техничку помоћ, као и минималних износа за подршку младим пољопривредницима. Такође,

¹⁸ *Ibidem*, Art. 83.

уређује се начин одређивања максималних износа подстицаја за подршку дохотку од производње, минималних износа подстицаја за еко-шеме, као и за финансирање расхода у другим сличним областима (активности у оквиру програма LIFE и Erasmus+, праћење расхода повезаних са климом и др.).¹⁹

Садржај и поступак доношења стратешког плана

У посебном поглављу Уредба уређује форму стратешког плана неке државе чланице, или региона у оквиру ЕУ. Наиме, прописано је да сваки стратешки план у оквиру ЗПП-а мора да садржи следеће одељке: 1) Процена потреба; 2) Стратегија подстицаја; 3) Елементи који су заједнички за неколико подстицаја (врсте); 4) Директна плаћања, интервенције у појединим секторима и интервенције у области руралног развоја наведене у стратегији; 5) План с циљним вредностима и финансијски план; 6) Систем управљања и координације; 7) Елементи који обезбеђују модернизацију ЗПП-а. Ако се елементи стратешког плана утврђују на регионалном нивоу, стратешки план садржи и кратак опис националне и регионалне организације државе чланице, а посебно елементи који се успостављају на националном и регионалном нивоу. Осим тога, одређено је да сваки стратешки план мора да садржи следеће прилоге: Анекс I о *ex ante* евалуацији и стратешкој процени животне средине у складу са Директивом 2001/42/ЕЦ Европског парламента и Савета; Анекс II о SWAT анализи; Анекс III о консултацији са партнерима; ако је релевантно, Анекс IV о посебном плаћању за памук; Анекс V о додатном националном финансирању предвиђеном у области примене стратешког плана; ако је релевантно, Анекс VI о транзиционој националној подршци. При томе, ближа правила о садржају наведених одељака и прилога стратешких планова утврђена су у члановима од 108. до 115. Уредбе.²⁰ У погледу рока за доношење националног или регионалног стратешког плана, одређено је да свака држава чланица доставља Комисији предлог стратешког плана са прописаним садржајем најкасније до 1. јануара 2022. године. Комисија у року од три месеца од дана пријема, на утврђени начин оцењује предложени стратешки план, а затим, ако је потребно, држава чланица доставља Комисији све потребне додатне информације. У сваком случају, сваки стратешки план у оквиру ЗПП-а одобрава се најкасније шест месеци од пријема. Међутим, у оправданим случајевима, држава чланица може затражити од Комисије одобрење стратешког плана који не садржи све елементе. У овом случају, држава ће навести делове који недостају и обезбедиће одговарајуће индикативне циљеве и финансијске планове како би се показала општа доследност и кохерентност плана. Недостајући елементи достављају се

¹⁹ *Ibidem*, Art. 85–103.

²⁰ *Ibidem*, Art. 104–117.

Комисији као измена датог плана у року који не може бити дужи од три месеца од дана давања сагласности на план. Уредба предвиђа и да државе могу поднети захтев Комисији за измену свог стратешког плана, који мора бити образложен, са наведеним очекиваним ефектом измене плана на постизање конкретних циљева. При томе, Комисија је овлашћена да може да изнесе своја запажања у року од 30 радних дана од подношења захтева за измену стратешког плана, а држава јој у том случају мора доставити све потребне додатне информације. Одређено је да је рок за одобрење захтева за измену стратешког плана три месеца од његовог подношења, а у овом делу су прописане и посебне процедуре у неким изузетним случајевима.²¹

Координација и управљање

Уредба прописује да свака држава чланица или регион морају да за свој стратешки план оснују одговарајуће управљачко тело. Овај орган управљања одговоран је за ефективно, ефикасно и правилно вођење стратешког плана и његово спровођење, чиме се обезбеђује да постоји адекватни електронски информациони систем, да пољопривредници и други корисници који су укључени у спровођење подстицаја буду свесни својих обавеза које произилазе из додељене помоћи и да одржавају посебан рачуноводствени систем или да користе одговарајућу рачуноводствену шифру за све трансакције повезане са овом операцијом, као и да буду упознати са захтевима у погледу достављања података органу управљања и евиденције својих резултата. Осим тога, управљачко тело помаже да се накнадне евалуације спроводе у утврђеним роковима, уз обезбеђивање усклађености са прописаним системом праћења и евалуације и да се подаци о томе достављају Одбору за праћење и Комисији, као и годишњи извештај о учинку. Такође је веома важно да дата агенција за плаћања добије све потребне информације, посебно о спроведеним процедурама и свим спроведеним контролама у вези са интервенцијама одабраним за финансирање, пре одобрења плаћања. Управљачко тело се бави и информисањем јавности о стратешком плану, између осталог уз помоћ националне мреже ЗПП-а. Осим управљачког тела, Уредба прописује обавезно оснивање Националног одбора за праћење спровођења стратешког плана и то у року од три месеца од дана обавештења државе о одлуци Комисије о одобравању стратешког плана. Овај одбор се састаје најмање једном годишње и разматра сва питања која утичу на напредак стратешког плана ка постизању његових циљних вредности. Одбор за праћење посебно испитује напредак у спровођењу стратешког плана и постизање кључних фаза и циљних вредности, сва питања која утичу на успех стратешког плана, као и акције предузете за решавање тих питања,

²¹ *Ibidem*, Art. 118–122.

укључујући напредак постигнут у поједностављивању и смањењу административног оптерећења за крајње кориснике. Такође, поред осталог, Одбор за праћење даје мишљење о методологији и критеријумима који се користе при избору операција, годишњем извештају о учинку, плану евалуације и његовим изменама, као и на сваки предлог измене стратешког плана који изнесе орган управљања. Ако су елементи утврђени на регионалном нивоу, омогућено је држави да може да оснује регионалне одборе за праћење имплементације регионалних елемената.²²

Праћење, извештавање и евалуација

Прописано је да је обавезно успостављање система под називом „Оквир резултата“, који омогућава извештавање, праћење и евалуацију резултата сваког стратешког плана током његове имплементације. При томе, „Оквир резултата“ укључује следеће елементе: Скуп заједничких индикатора резултата, учинка и контекста који се користе као основа за праћење, евалуацију и годишње извештавање о резултатима; циљне вредности и годишње кључне фазе које су успостављене у односу на релевантни специфични циљ; прикупљање, складиштење и пренос података; редовно извештавање о учинку, праћењу и активностима евалуације, као и др. Такође, у овом делу, прописано је да су државе чланице обавезне да подносе годишњи извештај о успешности спровођења свог стратешког плана у претходној финансијској години. Овај документ садржи резиме евалуације спроведене током периода имплементације. Годишњи извештај о резултатима представља детаљно прописане кључне квалитативне и квантитативне информације о имплементацији стратешког плана, са освртом на финансијске податке и показатеље резултата. Ако годишњи извештај о резултатима није прихватљив, Комисија ће обавестити државу чланицу у року од 15 радних дана од дана његовог подношења, у супротном ће се сматрати прихватљивим.²³

Интерна евалуација плана и оцена успешности Комисије

Прописано је да државе чланице спроводе евалуацију свог стратешког плана како би побољшале његов квалитет. Наиме, утврђено је да евалуацију спроводи тело надлежно за његову израву, да се оцена односи на допринос стратешког плана у постизању његових специфичних циљева, узимајући у обзир националне и регионалне потребе и потенцијал за развој, као и искуство стечено у имплементацији ЗПП-а у претходним програмским

²² *Ibidem*, Art. 123–124.

²³ *Ibidem*, Art. 128, 134.

периодима, потом на унутрашњу кохерентност предложеног стратешког плана и његов однос са другим релевантним инструментима, усклађеност расподеле буџетских средстава са утврђеним специфичним циљевима који су обухваћени стратешким планом, на начин на који ће очекивана достигнућа допринети резултатима, као и на оцену да ли су квантификоване циљне вредности одговарајуће и реалистичне у погледу резултата и кључних фаза, узимајући у обзир предвиђену подршку ЕПГФ и ЕПФРР. Уз то, оцена укључује и планиране мере за смањење административног оптерећења. Предвиђено је да Комисија до 31. децембра 2023. године поднесе Европском парламенту и Савету збирни извештај о оцени успешности стратешких планова држава чланица. Извештај укључује анализу заједничких напора и колективних амбиција држава да постигну специфичне прописане циљеве наведене у Уредби. Према даљој динамици, Комисија ће до 31. децембра 2025. године поднети извештај Европском парламенту и Савету како би проценили како државе спроводе нови модел политике и усклађивање, као и комбиновани допринос интервенција из стратешких планова Уније у области животне средине и климе. При томе, када је потребно, Комисија даје препоруке државама како би олакшале испуњавање ових њихових обавеза. Даље, до 31. децембра 2026. године Комисија ће извршити привремену евалуацију како би испитала ефикасност, ефективност, релевантност и кохерентност ЕПГФ-а и ЕПФРР-а и њихове додатне вредности у Унији, узимајући у обзир индикаторе наведене у Анексу I ове Уредбе. Комисија може користити све релевантне информације које су већ доступне, односно Комисија спроводи накнадну евалуацију како би испитала ефикасност, ефективност, релевантност и кохерентност ЕПГФ-а и ЕПФРР-а и њихове додатне вредности за Унију. С тим у вези, Комисија ће доставити привремени извештај о оцени успешности Европском парламенту и Савету до 31. децембра 2027. године. Други извештај, који укључује оцену учинка ЗПП-а, доставља се до 31. децембра 2031. године.²⁴

4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Уредба 2021/2115 која се односи на стратешке планове држава чланица у оквиру заједничке пољопривредне политике Европске уније ступа на снагу наредног дана након објављивања у Службеном гласилу Европске уније, тј. 2. децембра 2021. године. Иста се примењује од 1. јануара 2023. године.²⁵ Уредба прописује да се Уредба (ЕУ) бр. 1305/2013 и Уредба (ЕУ) бр. 1307/2013 стављају ван снаге од 1. јануара 2023. године. Међутим, обе ове Уредбе настављају да се примењује у вези одређених аспеката и након тог датума.

²⁴ *Ibidem*, Art. 139, 141.

²⁵ *Ibidem*, Art. 154, 160.

5) ИЗВОРИ

- Dabović, Dušan, “New legislative framework on European Union Common Agricultural Policy”, *International Journal of Economics and Law*. 2022, Vol.12, No. 36. Интернет: <https://economicsandlaw.org/wp-content/uploads/2022/12/No2.pdf>.
- Ferto, Imre, Bojnec, Stefan “Subsidies and the income inequality in the Hungarian wine sector”, *Wine Economics and Policy*, 2023, 12(2):3-14, DOI: 10.36253/wep-1409.
- “Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013”, *OJ L* 435, 6.12.2021.
- „Стратегија о развоју пољопривреде Републике Србије за период 2014–2024, *Службени гласник РС*, број 85/2014.
- Vapa-Tankosić, Jelena, “Agri-environmental Climate Measures in the Serbian Agricultural Policy in Relation to the Common Agricultural Policy”, *Faculty of Economics and Engineering Management*, 2023, DOI: 10.55817/HBNT7451.
- Viegas, Miguel, Wolf, Jan Hendrik, Cordovil, Francisco, “Assessment of inequality in the Common Agricultural Policy in Portugal”, *Agricultural and Food Economics*, 2023, 11(1), DOI: 10.1186/s40100-023-00255-w.
- „Закон о подстицајима пољопривреди и руралном развоју“, *Службени гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014, 1037/2015, 101/2016, 35/2023, 92/2023.
- „Закон о пољопривреди и руралном развоју“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 - др. закон, 101/2016, 67/2021 - др. закон, 114/2021.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Уредба 2021/2115 која се односи на стратешке планове држава чланица у оквиру заједничке пољопривредне политике Европске уније примењује се почев од 2023. године, заједно са Уредбом број 2021/2116 која се односи на финансирање, управљање и праћење ЗПП-а, као и са Уредбом број 2021/2117, која уређује питања о успостављању заједничке организације пољопривредног тржишта. Наведеном правном регулативом Европска унија успоставила је правни оквир нове ЗПП која је према новом буџетском систему предвиђена за примену до 2027. године. Нову ЗПП карактерише већа ефикасност која произилази и из чињенице да се финансирање њених циљева врши из пољопривредних фондова ЕПГФ и ЕПФРР који инсистирају

на смањењу административних оптерећења корисника. Иако Република Србија није пуноправни члан Европске уније, већ кандидат за члана, она би требало да област пољопривреде и руралног развоја усклади са овим моделом уз адекватне измене пре свега основних закона. То се, пре свега, односи на Закон о пољопривреди и руралном развоју.²⁶ Будући да се поједина питања из ове Уредбе односе на питања обухваћена Стратегијом развоја пољопривреде Републике Србије за период од 2014. до 2024. године, као и питања у оквиру средњорочних националних планова, онда би у овај пакет измена требало укључити и ове акте.²⁷ Наиме, Закон о пољопривреди и руралном развоју, у посебном одељку уређује област подстицаја, унутар којег се уређују питања о врстама подстицаја, облицима непосредних подстицаја, облицима тржишних подстицаја, облицима структурних подстицаја итд. Законом је такође прописано и доношење Стратегије пољопривреде и руралног развоја Републике Србије као дугорочног стратешког документа у овој области, уз усвајање националног програма за пољопривреду и националног програма за рурални развој као средњорочних и краткорочних планова у овим областима. С друге стране, Закон о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју „уређује врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, регистар подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, као и услове за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју“.²⁸ С обзиром на то да се поменута Стратегија о развоју пољопривреде и руралног развоја односи на период од 2014. године до 2024. године, следећи стратешки документ у овој области очекује се за наредни десетогодишњи период, односно за период од 2025. године до 2035. године, када ће се одредбе ове Уредбе (са одредбама из Уредби 2021/20116 и 2021/2017), чинити важним за формулисање нове ЗПП Европске уније. Такође, и наши средњорочни и краткорочни програми и закони требало би да у том периоду претрпе адекватне измене.

²⁶ „Закон о пољопривреди и руралном развоју“, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 – др. закон, 101/2016, 67/2021 – др. закон, 114/2021.

²⁷ „Стратегија о развоју пољопривреде Републике Србије за период 2014–2024“, *Службени гласник РС*, број 85/2014.

²⁸ „Закон о подстицајима пољопривреди и руралном развоју“, *Службени гласник РС*, бр. 10/2013, 142/2014, 1037/2015, 101/2016, 35/2023, 92/2023.

**REGULATION ON THE STRATEGIC PLANS OF THE MEMBER STATES
WITHIN THE FRAMEWORK OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY
OF THE EUROPEAN UNION**

Abstract: The paper analyzes the content of Regulation 2021/2115, which refers to the strategic plans of member states within the common agricultural policy of the European Union. At the same time, an overview of the agrarian policy of the Republic of Serbia is given as a prediction of the impact of this Regulation on our legislation. Through the analysis of the text of the Regulation, the author provides more detailed explanations related to the subject and area of its application, as well as its goals. The author specifically analyzes the incentives contained in the Regulation, which refer to different agricultural sectors and rural development. In the part related to the content and procedure of adopting the strategic plan, the author analyzes the provisions of the Regulation governing the coordination and management, monitoring, reporting and evaluation of the strategic plans of the member states of the European Union, as well as the internal evaluation of the strategic plan and the assessment of the success of the Commission. Referring to the general and final provisions of this Regulation, the author concludes that the Regulation in question was adopted together with Regulations 2021/2116 and 2021/2117 in December 2021, and that it entered into force on January 1, 2023, and that it establishes the new legal basis of the Common Agricultural Policy of the European Union. The regulation establishes general and special goals that should be achieved with the help of financial incentives originating from European Union funds, which may have special significance for the Republic of Serbia, which is in the phase of accession negotiations regarding membership in this organization.

Keywords: Agriculture, Common Agricultural Policy, incentives, rural development, strategic plan.