


# Početak izrade nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2021-2024 sa polaznim osnovama

 [minpolj.gov.rs/pocetak-izradenacionalnog-programa-ruralnog-razvoja-za-period-2021-2024-sa-polaznim-osnovama/](http://minpolj.gov.rs/pocetak-izradenacionalnog-programa-ruralnog-razvoja-za-period-2021-2024-sa-polaznim-osnovama/)

November 12, 2021



Na osnovu člana 77. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – dr. zakon i 47/18),

## MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE

Nemanjina br. 22-26, Beograd

Objavljuje

Obaveštenje da otpočinje izradu Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period od 2021-2024. godine. S tim u vezi, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede istovremeno objavljuje i polazne osnove za izradu Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period od 2021-2024. godine.

Kako je istekao programski period za koji je važio raniji program, Nacionalni program ruralnog razvoja za period od 2018-2020. godine formirana je radna grupa sa ciljem izrade Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period od 2021-2024. godine.

## **1. Analiza postojećeg stanja, prikaz problema i razlozi za donošenje Nacionalnog programa ruralnog razvoja za period od 2021-2024. godine**

Doprinos poljoprivrede ekonomskom rastu i razvoju Srbije je značajan. Sektor poljoprivrede, šumarstva i ribarstva formira oko 7,5% bruto dodate vrednosti i zapošljava oko 15% radne snage, doprinoseći zajedno sa prehrambenom industrijom, industrijom pića i industrijom duvanskih proizvoda, ukupnom izvozu sa oko 19%. Broj zaposlenih u poljoprivredi i njihov udeo u ukupnoj zaposlenosti opadaju. U periodu od 2015. do 2020. godine broj zaposlenih u poljoprivredi je opao za 15,3%, a udeo u ukupnom broju zaposlenih za oko 5 procentnih poena. Ovaj trend je posledica više faktora, uključujući nepovoljne demografske trendove u ruralnim sredinama, produžetak perioda redovnog školovanja, migracije, ali i rast ponude radnih mesta u drugim sektorima. Poljoprivredno-prehrambeni sektor ostavlja pozitivan spoljnotrgovinski saldo, značajno doprinoseći uravnoteženju ukupnog spoljnotrgovinskog bilansa. Spoljnotrgovinski saldo sektora je u 2020. godini dostigao 1,612 milijardi evra, što je rekordna ostvarena vrednost.

Poljoprivredni sektor i ruralna područja Republike Srbije poseduju značajne resurse, kako u smislu obima tako i njihove raznovrsnosti. Ovo se ogleda u dobrim agro-klimatskim uslovima, povoljnom odnosu raspoloživih površina po stanovniku i zaposlenom u poljoprivredi, bogatom biodiverzitetu, dobrom kvalitetu i strukturi poljoprivrednog zemljišta. Domaćim proizvođačima hrane na raspolaganju su i drugi kvalitetni faktori proizvodnje, kao što su iskusna radna snaga i inputi. Sve navedeno, omogućuje proizvodnju širokog spektra poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda visoke vrednosti, sa visokim nivoom kvaliteta u pogledu zdravstvene bezbednosti i hranljive vrednosti, koja odgovara trendu potražnje potrošača koji se kreće u tom smeru.

Za određeni broj ključnih primarnih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, prinosi su dostigli svoj relatiivni potencijal, iako postoje izražene razlike između regiona i gazdinstava. Prehrambenoj industriji dostupne su kvalitetne sirovine iz domaće proizvodnje. Značajni investiciji doprineli su modernizaciji tehničko-tehnoloških kapaciteta i unapređenju konkurentnosti na međunarodnom, pre svega regionalnom tržištu. Zahvaljujući nizu bilateralnih i multilateralnih trgovinskih sporazuma, domaćim proizvođačima poljoprivrednih proizvoda i hrane dostupna su brojna strana tržišta, čime se povećavaju mogućnosti rasta izvoza.

Raznolikost i atraktivnost ruralnog ambijenta, zajedno sa bogatom kulturnom baštinom, očuvanim tradicionalnim tehnologijama proizvodnje hrane i solidnim stanjem infrastrukture (u nekim ruralnim oblastima), predstavljaju solidnu bazu za razvoj različitih

tipova turizma. Uz to treba dodati i postojanje široke lepeze domaćih prerađevina visokog kvaliteta, koje su prepoznate na tržištu i za kojima postoji tražnja kako od strane turističkih i ugostiteljskih objekata, tako i na gradskim pijacama.

I pored toga što sektor ima brojne konkurentske prednosti koje bi se mogle iskoristiti za brži rast i razvoj, uključujući bogate zemljišne resurse i raznovrstan biodiverzitet, preferencijalni status na brojnim evro-azijskim tržištima, komparativno niske troškove radne snage i odskora, pristup investicionoj podršci za poljoprivredu iz EU fondova, mnogi potencijali su nesikorišćeni.

Veliki deo gazdinstava, posebno onih male i srednje veličine sa još uvek aktivnom vitalnom radnom snagom, ne uspeva da dospe na razvojnu putanju. Razlozi zastoja u njihovom strukturnom reformisanju su višestruki, a neki od ključnih su otežan pristup finansijskim tržištima, otežan pristup zemljištu (u regionima gde postoji tražnja), kao i nedovoljna integrisanost u lance vrednosti. Većina proizvođača sa malim i nestabilnim tržišnim viškovima orijentisana je na lokalna tržišta i/ili se suočava sa visokim transakcionim troškovima u pristupu novim i većim tržištima. Logistička podrška i prateće usluge dostupni su pretežno velikim proizvođačima i izvozno orijentisanim sektorima i proizvodima. Na drugoj strani, izražena koncentracija i mala konkurencija u prehrambenoj industriji dodatno otežavaju poziciju malih proizvođača sa inače niskom pregovaračkom snagom.

Stope starenja ruralnog stanovništva su visoke, što nepovoljno utiče na generacijsku obnovu nosilaca i upravnika gazdinstva, a posledično i na njihovu spremnost i kapacitet za prihvatanje inovacija. Pored toga, u važna strukturna ograničenja spada i veliki broj malih gazdinstava, usitnjenost parcela, ograničen pristup zemljištu u područjima gde postoji tražnja za potrebe širenje gazdinstava, nizak stepen specijalizacije i opadajući udeo gazdinstava sa diverzifikovanim prihodima sa gazdinstva.

Održivo upravljanje prirodnim resursima, ekološki i klimatski izazovi, zajedno sa ruralnom infrastrukturom, su područja na čijem je unapređenju malo učinjeno. Razlozi se samo delimično mogu tražiti u lošoj koordinaciji aktivnosti na pripremi intersektorskih strategija, akcionih planova i manjku sredstava. Jednako važan problem predstavlja i nedostatak kapaciteta u jedinicama lokalne samouprave da kreiraju i sprovode veće lokalne infrastrukturne projekte, ali i da sprovode kontrolne funkcije koje su im dodeljene nad upravljanjem prirodnim resursima.

Doprinos poljoprivrede ekonomskom rastu i razvoju Republike Srbije je značajan, ali i dalje postoji veliki prostor za dalje transformisanje poljoprivredno-prehrambenog sektora u moderan i konkurentan sektor koji generiše nova kvalitetna radna mesta, garantuje stabilne prihode poljoprivrednika, doprinosi održivom korišćenju resursa i unapređuje stanje životne sredine i ekonomije ruralnih područja. Dinamičniji rast produktivnosti i konkurentnosti zahtevaju ne samo stabilan rast proizvodnje i smanjenje troškova, već i izmenu proizvodne strukture, rast kvaliteta i veću zastupljenost proizvoda veće dodate vrednosti. Da bi ove ove promene dogodile, osnovni preduslov je generacijska obnova

sektora u većini ruralnih regiona, popunjavanje sektora vitalnom i kvalifikovanom radnom snagom, što porazumeva koordinaciju politika koje vode ka socio-ekonomskoj transformaciji ruralnih sredina.

Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 41/09, 10/13 – dr. zakon, 101/16 i 67/21 – dr. zakon), propisana je obaveza donošenja Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije (Član 4), Nacionalnog programa za poljoprivredu (Član 5) i Nacionalnog programa ruralnog razvoja (Član 6).

Nacionalni program ruralnog razvoja (NPRR) predstavlja srednjoročni operativno-planski dokument javnih politika kojim se reguliše sprovođenje politike ruralnog razvoja u Republici Srbiji za programski period od 2021–2024. NPRR je baziran na Strategiji poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014–2024. godine („Službeni glasnik RS”, br. 85/14), kojom su definisani dugoročni pravci razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, kao i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, kojim se definišu aktivnosti u cilju usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Zakonom o podsticajima poljoprivredi i ruralnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 10/2013, 142/2014, 103/2015 i 101/2016a), uređuju se vrste podsticaja, način korišćenja podsticaja i uslovi za ostvarivanje prava na podsticaje u poljoprivredi i ruralnom razvoju. U skladu sa ovim Zakonom i odredbama Zakona o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 30/2018), NPRR definiše i bliže razrađuje osamnaest mera ruralnog razvoja koje su klasifikovane u pet osnovnih grupa podsticaja:

1. Podsticaji za unapređenje konkurentnosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda;
2. Podsticaji za očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa;
3. Podsticaji za diversifikaciju dohotka i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima;
4. Podsticaji za pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja i
5. Podsticaji za unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja.

Sprovođenje mera NPRR dugoročno će doprineti ostvarivanju ciljeva nacionalne politike i prevazilaženju navedenih problema i izazova sektora.

## **2. Ciljevi i očekivani efekti donošenja NPRR**

**Ciljevi.** Ciljevi poljoprivredne politike i način njihovog ostvarivanja definisani su Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Polazeći od cinjeva definisanih ovim Zakonom, strateških ciljeva za period do 2024. godine, zakonskih okvira koji regulišu primenu politike ruralnog razvoja, ukupnog ambijenta u kojem posluje poljoprivredno-prehrambeni sektor i izazova sa kojima se suočavaju ruralne sredine, uočenih ograničenja i deficita politike tokom primene prethodnog NPRR, kao i novog okvira evropske politike u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja, definisano je 12 posebnih ciljeva:

Cilj 1. Unapređenje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora i dostizanje nivoa EU standarda kvaliteta

Cilj 2. Jačanje tržišne orijentacije i unapređenje tržišnog lanca

Cilj 3. Unapređenje upravljanja prirodnim resursima i načina njihovog korišćenja

Cilj 4. Očuvanje biodiverziteta i ekološke vrednosti poljoprivrednih površina i poljoprivrednih sistema

Cilj 5. Smanjenje rizika i ublažavanje posledica klimatskih promena.

Cilj 6. Diverzifikacija aktivnosti i izvora prihoda poljoprivrednih gazdinstava

Cilj 7. Generacijska obnova poljoprivrednih gazdinstava

Cilj 8. Razvoj nepoljoprivrednog sektora ruralne ekonomije i kreiranje novih usluga i radnih mesta

Cilj 9. Unapređenje ruralne infarstrukture

Cilj 10. Jačanje loklanih razvojnih inicijativa i socijalne strukture ruralnih područja

Cilj 11. Kreiranje i tranfer znanja i inovacija

Cilj 12. Unapređenje kapaciteta sektora za ruralni razvoj i institucionalnog okvira za efikasnu primenu politike

**Efekti.** NPRR kroz mere podsticaja za za unapređenje konkurentnosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje i prerade poljoprivrednih proizvoda doprinosi realizaciji strateškog cilja SPRR koji se odnosi na rast konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološko unapređenje sektora poljoprivrede i programskog posebnog cilja 1 — Unapređenje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora i dostizanje nivoa EU standarda kvaliteta. Pored toga, NPRR će ovom podrškom doprineti povećanju kapaciteta poljoprivredno-prehrambenog sektora da odgovori na izazove klimatskih promena, zaštite životne sredine i dobrobiti životinja, doprinoseći pritom samnjenju dohodovnih rizika za poljoprivrednike i druge učesnike u proizvodnom lancu.

Merama podsticaja za očuvanje i unapređenje životne sredine i prirodnih resursa NPRR će direktno doprineti ostvarivanju cilja SPRR vezanog za Održivo upravljanje resursima i zaštita životne sredine, i ostvarivanju nekoliko posebnih ciljeva NPRR: cilja 3. Unapređenje upravljanja prirodnim resursima i načina njihovog korišćenja; cilja 4. Očuvanje biodiverziteta i ekološke vrednosti poljoprivrednih površina i poljoprivrednih sistema, i cilja 5. Smanjenje rizika i ublažavanje posledica klimatskih promena. Osim toga, ovim merama NPRR će doprineti boljoj integraciji kvaliteta i raznovrsnosti biodiverziteta, očuvanih prirodnih resursa, genetičkih resursa i pejzaža u proizvode i usluge koje ruralne sredine isporučuju tržištu. Mere NPRR iz ove grupe će doprineti smanjenju i usporavanju procesa degradacije poljoprivrednog zemljišta, prevenciji degradacije agro-biodiverziteta i prevenciji negativnih efekata klimatskih promena, uređenju poljoprivrednog zemljišta, zaštiti poljoprivrednog zemljišta od štetnog dejstva erozije i bujica na erozionom području, zaštiti i očuvanju hemijskih i bioloških svojstava poljoprivrednog zemljišta. Ekonomski efekti sprovođenja ovih mera NPRR ogledaju se u doprinosu izvesnosti i stabilnosti proizvodnje i tržišta, podizanja stepena produktivnosti i intenzivnosti proizvodnje, stabilnosti dohotka poljoprivrednih gazdinstava. U oblasti šumarstva, sprovođenje mera NPRR doprineće smanjenju negativnih efekata poljoprivrede i drugih sektora (građevinski) na sektor šumarstva, efikasnijem korišćenju šumskih resursa, diverzifikaciji dohotka, jačanju konkurentnosti i udelu prihoda poreklom iz šumarstva.

Mere podsticaja za diversifikaciju dohotka i unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima definisane u NPRR obuhvataju širok spektar mera usmerenih na ostvarivanje cilja SPRR vezanog za unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenje siromaštva i više programskih posebnih ciljeva: cilj 6., vezan za diverzifikaciju aktivnosti i izvora prihoda poljoprivrednih gazdinstava kroz smanjenje zavisnosti od poljoprivrednih prihoda, povećanje dodate vrednosti proizvoda i usluga koje gazdinstva isporučuju tržištu, generisanje novih i kvalitetnijih radnih mesta na gazdinstvu; cilj 7. vezan za ekonomsku, socijalnu i demografsku revitalizaciju, kroz motivaciju mladih za uključivanje u poljoprivrednu proizvodnju; cilj 8. koji teži promeni strukture ruralne ekonomije i diverzifikacije ponude usluga i proizvoda koje ruralna područja pružaju široj zajednici, kao i cilj 9., usmeren na unapređenje ruralne infarstrukture kao preduslova za unapređenje kvaliteta života i poslovanja u ruralnim sredinama. Efekti realizacije ove grupe mera NPRR ogledaće se u doprinosu opštem kvalitetu života u ruralnim područjima, kreiranju podsticajnog okruženja za razvoj poslovanja, kreiranju novih mogućnosti za nova radna mesta ulaganjima u ruralnu infrastrukturu i smanjenju društvene isključenosti ruralnog stanovništva i zaštiti životne sredine. Podrška ekonomskoj diversifikaciji ima nameru da podstakne rast, zapošljavanje i održivi razvoj u ruralnim područjima i doprinese smanjenju teritorijalnih društvenih i ekonomskih razvojnih disproporcija. Diversifikacijom ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima proširuje se i spektar usluga dostupnih seoskom stanovništvu, doprinosi se atraktivnosti ruralnih područja za život i podstiče se generisanje proizvoda i usluga zasnovanih na tradicionalnom znanju i tehnologiji, prirodnim resursima i kulturnom nasleđu. Podrškom mladima u ruralnim područjima, NPRR doprinosi podsticanju uključivanja postojećih i regrutovanju novih mladih u sektor, ekonomskoj, socijalnoj i demografskoj revitalizaciji sektora poljoprivrede i sela.

Mere podsticaja za pripremu i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja doprinose dostizanju posebnog programskog cilja 10. Jačanje lokalnih razvojnih inicijativa i socijalne strukture ruralnih područja. Merama se predviđa podrška sprovođenju osnovnih principa LEADER pristupa u Republici Srbiji. NPRR će sprovođenjem ove grupe mera doprineti socijalnoj odgovornosti, umrežavanju, saradnji i koheziji zajednice i partnera koji predstavljaju interese različitih sektora i definišu zajedničke ciljeve sa fokusom na inovativne modele razvoja teritorije za koju se strategija definiše.

Mere podsticaja za unapređenje sistema kreiranja i prenosa znanja predstavljaju transferalne mere kojima NPRR utiče na dostizanje svih programskih ciljeva. Transfer znanja o održivim praksama, poljoprivredno-ekološkim pitanjima i inovacijama od vitalnog su značaja za ekonomski rast i razvoj ruralnih područja i unapređenje održivosti, konkurentnosti, efikasnosti resursa i ekoloških uticaja poljoprivrednih i šumarskih gazdinstava. Ova grupa mera doprinosi dostizanju posebnog cilja 11. NPRR – Kreiranje i transfer znanja i inovacija i rešavanju problema sistematizovanih u SWOT analizi: niska ulaganja u istraživanje i razvoj, slabo integrisan sistem transfera znanja i posledično niskih stopa rasta produktivnosti.

### **3. Osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u oblasti, uključujući i prava i obaveze korisnika mera definisanih NPRR (polazne osnove)**

Pravo na ostvarivanje podsticaja za mere ruralnog razvoja koje su definisane NPRR imaju:

1. fizička lica — nosioci komercijalnog porodičnog poljoprivrednog gazdinstva;
2. preduzetnici;
3. privredna društva;
4. zemljoradničke zadruge;
5. pravno lice registrovano u skladu sa zakonom kojim se uređuju udruženja
6. srednje škole;
7. naučnoistraživačke organizacije u oblasti poljoprivrede;
8. crkve ili verske zajednice;
9. zadužbine i
10. jedinice lokalne samouprave.

NPRR za period 2021–2024. godine definiše opšte uslove za ostvarivanje prava na podsticaje u zavisnosti od tipa korisnika. Ministar bliže propisuje specifične uslove, način ostvarivanja prava na podsticaje za mere ruralnog razvoja, obrasce zahteva, odnosno prijave za ostvarivanje prava na podsticaje. Tipovi investicija, prihvatljivi troškovi za određene tipove investicija u okviru mera ruralnog razvoja, kao i maksimalne iznose podsticaja po korisniku, po meri i tipu investicije, detaljniji uslovi i kriterijumi za ostvarivanje prava na podsticaje po pojedinim merama biće naknadno definisani podzakonskim aktima, koji će biti predmet usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom, a u skladu sa planiranim aktivnostima za transpoziciju mera nacionalne politike ka šemama podrške u okviru ZPP.

U skladu sa odredbama Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Član 6), za izradu i za praćenje realizacije NPRR odgovoran je deo Ministarstva nadležnog za poslove ruralnog razvoja.

Uprava za agrarna plaćanja vrši izbor postupaka u skladu sa kriterijumima, mehanizmima i pravilima utvrđenim propisima za dodelu podsticaja; raspisuje konkurs za dodelu podsticaja; objavljuje javni poziv za podnošenje prijave za ostvarivanje prava na podsticaje sa uslovima za korišćenje prava na podsticaje; proverava ispunjenost uslova za odobravanje i isplatu sredstava po zahtevu za ostvarivanje prava na podsticaj u skladu sa propisima i uslovima na konkursu i gde je to potrebno i po pravilima javnih nabavki; priprema ugovor o korišćenju podsticaja između Uprave i korisnika sredstava podsticaja; odlučuje o pravu na podsticaje; vrši isplatu na osnovu ostvarenog prava na podsticaj; sprovodi postupak za povraćaj sredstava u slučaju neispunjenja obaveza od strane korisnika ili neosnovane isplate sredstava; vrši administrativnu kontrolu i kontrolu na licu mesta; uspostavlja i vodi računovodstveno evidentiranje obaveza i isplata; vrši nezavisnu internu reviziju; dostavlja izveštaje i analize ministru.

NPRR bliže definiše nadležnosti za koordinaciju i međusobnu saradnju u sprovođenju pojedinih mera između različitih sektora i uprava Ministarstva poljoprivrede, šumarstava i vodoprivrede Republike Srbije.

#### **4. Troškovi koje će sprovođenje NPRR izazvati građanima i privredi**

Okvir finansijskog plana za realizaciju NPRR za period 2021–2024. godine razvijen je na osnovu postojećih budžetskih izdvajanja za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju, kao i na osnovu Predloga finansijskog plana za period 2022–2024. godine sačinjenog od strane Uprave za agrarna plaćanja.

Projektovani nacionalni budžet za realizaciju ciljeva politike ruralnog razvoja za period do 2024. godine iznosi 28,1 milijardu RSD, odnosno prosečno 9,4 milijarde RSD godišnje. Prosečni godišnji budžetski izdaci za mere ruralnog razvoja bi, prema ovoj projekciji, bili za 16,3% veći u odnosu na period 2018–2020.

Kao i projekcija ukupnog agrarnog budžeta, tako i projekcija budžeta za ruralni razvoj i projekcija budžeta po pojedinim grupama mera, mora se uzeti sa rezervom, imajući u vidu očekivane promene u broju korisnika, mogućnost uvođenja novih tipova dopuštenih investicija i druge nepredviđene faktore od uticaja.