

CILJEVI, MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA IPARD II PROGRAMA U RAZVOJU AGRARNOG SEKTORA REPUBLIKE SRBIJE

Radivoj Prodanović*

*Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Univerzitet Privredna
akademija, Novi Sad, Republika Srbija*

Boris Kuzman

Institut za ekonomiku poljoprivrede, Beograd, Republika Srbija

Miralem Jahić

*Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, Univerzitet Privredna
akademija, Novi Sad, Republika Srbija*

Katarina Đurić

Poljoprivredni fakultet, Univerzite u Novom Sadu, Novi Sad, Republika Srbija

Sažetak: Cilj rada je definisanje ciljeva, utvrđivanje mogućnosti i ograničenja za razvoj agrarnog sektora Republike Srbije korišćenjem IPARD fonda. Primenom istorijskog i deskriptivnog metoda, sistematizovane su mogućnosti uticaja IPARD programa na razvoj poljoprivrede u Republici Srbiji. Takođe, na osnovu iskustva ostalih zemalja analizirana su potencijalna ograničenja, koja bi se mogla javiti pri povlačenju sredstava iz ovog fonda. Sufinansiranje projekata ima za cilj: rast produktivnosti i konkurentnosti, usklađivanje sa veterinarskim, sanitarnim i ekološkim standardima Evropske unije, održivo upravljanje zemljištem i organska proizvodnja, te jačanje infrastrukture u ruralnim područjima, što je zapravo najveći izazov. Stepem iskorišćenosti raspoloživih sredstava IPARD programa zavisi od više faktora. Među njima najveći uticaj imaju institucionalna pripremljenost, kao i informisanost i edukacija poljoprivrednika. Iskustva zemalja koje su ranije ušle u proces pridruživanja Evropskoj uniji potvrđuju pozitivan uticaj IPARD programa na ruralnu ekonomiju.

Ključne reči: poljoprivreda, ruralni razvoj, IPARD, Republika Srbija, Evropska unija

* rprodanovic@fimek.edu.rs

OBJECTIVES, POSSIBILITIES AND LIMITATIONS OF THE IPARD II PROGRAM IN THE DEVELOPMENT OF THE AGRARIAN SECTOR OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: *The aim of paper is to define goals, determine possibilities and limitations for development of the agrarian sector of the Republic of Serbia using IPARD Fund. Using the historical and descriptive methods, the possibility of influencing the IPARD program on the development of agriculture in the Republic of Serbia is systematized. Also, based on the experience of other countries, potential limitations have been analyzed, which could arise when withdrawing funds from this fund. Co-financing of projects aims to increase productivity and competitiveness, harmonization with EU veterinary, sanitary and ecological standards, sustainable land management and organic production and the strengthening of infrastructure in rural areas, which is actually the biggest challenge. The degree of utilization of available resources under the IPARD program depends on several factors. Among them, institutional readiness, as well as information and education of farmers, have the greatest impact. The experiences of countries that have previously entered the process of accession to the European Union confirm the positive impact of the IPARD program on the rural economy.*

Key words: *agriculture, rural development, IPARD, Republic of Serbia, European Union (EU)*

JEL Classification: *Q18, Q14, R51*

1. UVOD

Početak pregovora o pristupanju Evropskoj uniji za Republiku Srbiju predstavlja prvi korak ka Zajedničkoj agrarnoj politici (CAP) i sticanju formalnog prava na korišćenje pretpriступnih fondova. IPARD (*Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development*), kao peta komponenta IPA programa za podršku razvoju agrara i ruralnih područja, na raspolaganju je zemljama kandidatima. Integracija u Evropsku uniju zahteva usklađivanje standarda i institucionalnih rešenja, što je još jedan razlog za finansijsku pomoć kroz IPA program. Da bi se IPARD koristio, moraju se ispuniti određeni preduslovi u vezi sa državnim infrastrukturom, kvalitetnim informacijama za krajnje korisnike, transparentnošću toka novca i agilnošću usmerenom ka

ostvarivanju cilja. Aplikiranje za IPARD sredstva u Republici Srbiji počelo je tekuće 2018. godine.

Budući da je Republika Srbija ispunila uslov za povlačenje sredstava iz programa IPARD, očekivanja agrarnih i ostalih aktera su da će to pospešiti primarnu poljoprivredu, podstaći poljoprivrednike na investiranje, odnosno stvoriti se preduslovi za dinamičniji razvoj poljoprivrede i ruralnih područja. Kao dominantno agrarna zemlja u kojoj poljoprivreda ima značajno učešće u privrednom razvoju, Republika Srbija ima ekonomski interes da dalje razvija ovu stratešku važnu delatnost. Uz raspoloživost prirodnih resursa, pogodne klimatske uslove, veliki broj ruralnog stanovništva, te mogućnost korišćenja sredstava koja se stavljaju na raspolaganje, razvoj agrarnog sektora se nameće kao primarni zadatak.

Program u osnovi predstavlja samo vežbu kako bi se uspostavila institucionalna struktura, koja je sposobna da upravlja fondovima po ulasku u Evropsku uniju, kad se fondovi namenjeni investicijama u poljoprivredi i ruralnom razvoju uvećavaju i do nekoliko puta. Osim podsticanja razvoja poljoprivrede, IPARD program ima za cilj da pripremi agrarni sektor za ozbiljnu utakmicu na jedinstvenom tržištu (Glušćević, Maksimović, Pejanović i Simeunović, 2017).

U cilju što efikasnijeg iskorišćavanja IPARD programa, neophodno je učiniti napore i unaprediti institucionalne i ljudske kapacitete. Pravilno usmeravanje sredstava pretprijetne pomoći zahteva i formiranje lokalnih akcionih grupa (LAG). Iskustva zemalja koje su postale članice Evropske unije potvrđuje da je stvaranje povoljnog institucionalnog ambijenta ključ uspeha u korišćenju IPARD sredstava. Razvoj IPARD institucija, obuka zaposlenih u institucijama, kao i samih poljoprivrednika, neizostavni su koraci u procesu pristupanja Evropskoj uniji i efikasnom korišćenju njenih pretprijetnih fondova (Bajramović i sar. , 2016).

Republika Srbija je akreditovala agenciju za agrarna plaćanja i ispunila ostale uslove, čime su stvoreni uslovi za korišćenje IPARD sredstava. Početkom 2018. godine IPARD agencija otvorila je prvi konkurs za sufinansiranje projekata, a u narednom periodu očekuje se pojačana zainteresovanost za aplikiranje za sredstva.

Cilj rada je da se identifikuju problemi u agraru Republike Srbije, definišu ciljevi i mogućnosti njegovog daljeg razvoja korišćenjem IPARD sredstava. Kao sekundarni cilj rada možemo označiti povećanje nivoa svesti o značaju i mogućnostima koje pruža IPARD za održivi razvoj poljoprivrede i ruralne ekonomije.

Polazna hipoteza glasi: „Korišćenje sredstava IPARD II programa doprineće razvoju agrarnog sektora i ruralne ekonomije Republike Srbije, uz uslov da se eliminišu ograničenja na ovom putu“.

2. STANJE AGRARA U REPUBLICI SRBIJI

Bez obzira na značaj koji imaju ruralna područja, a koji se ogleda u tome što skoro polovina stanovništva Republike Srbije živi u njima, da ima oko 10% poljoprivrednog stanovništva i da gotovo 1/5 BDP-a potiče iz poljoprivrede, razvoj agrara uglavnom prati odsustvo adekvatnih mera agrarne politike. Po mišljenju većine agroekonomista, mere agrarne politike su pretežno u funkciji „gašenja požara“, što destimulativno deluje na namere poljoprivrednika da investiraju, posebno u intenzivnije proizvodnje. Primarnu poljoprivredu Republike Srbije karakterišu nestabilni i izrazito nepovoljni uslovi, sa neadekvatnom proizvodnom strukturom, uz trend smanjenja ili stagnacije stočnog fonda, iako postoje resursi za dinamiziranje razvoja ove strateške privredne delatnosti.

Skoro 1/8 obradivih površina se ne koristi. Osim narušavanja kvaliteta zemljišta, ključni razlog za neracionalnu upotrebu ovog prirodnog resursa je usitnjenost parcela, koja vodi ka nerentabilnosti proizvodnje. Prosečan posed od 5,4ha je isparcelisan, što nije u funkciji razvoja poljoprivrede. Prinosi su uglavnom ispod evropskog proseka, prisutni su problemi finansiranja, nemogućnosti efektivnog povezivanja poljoprivrednika, izostaje podrška od strane nadležnih stručnih službi, a i rešenje problema depopulacije ruralnih područja nije na vidiku.

Proizvodni kapaciteti, kao i kapaciteti prehrambene industrije, ne koriste se u dovoljnoj meri. Poljoprivredna gazdinstva, posebno ona s malim posedom, ne uvode u potrebnom obimu dostignuća savremene poljoprivredne nauke i tehnologije, vrlo malo ulažu u opremu i mašine, a i kvalitet i nivo inputa su često upitni.

Dodatni otežavajući uslovi za domaći agrar su visoki rizici u proizvodnji i praktično izostanak osiguranja, kao i tržišni mehanizmi koji često destimulišu proizvodnju. Ipak, stanje agrarne proizvodnje i institucionalne mere koje se uvode ili tek planiraju, među kojima je i rešavanje problema finansiranja, ohrabruju očekivanja da će trend ići uzlaznom putanjom.

3. ISTORIJAT I KARAKTERISTIKE IPARD PROGRAMA

IPA fond (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) je oformljen od strane Evropske unije 2006. godine, a osnovna mu je svrha da pomogne zemljama kandidatima, kao i potencijalnim kandidatima, da se institucionalno i preko

jačanja njihovih ekonomija pripreme za ulazak u Evropsku uniju. Cilj ovog programa je da zemlje kandidati unaprede svoj politički sistem, institucije, poboljšaju ekonomiju i konkurentnost privrednih subjekata, odnosno da u najvećoj meri usvoje pravne tekovine Evropske unije. Ova pomoć zemljama kandidatima može se posmatrati kao svojevrsna priprema za korišćenje značajnijih fondova, nakon integracije u Evropsku uniju.

Pomoć koju je Evropska unija namenila za Republiku Srbiju kroz IPA fond u periodu od 2007. do 2013. godine iznosila je oko 1,5 milijardu evra, s tim da sredstva koja se ne iskoriste, Evropska unija troši u druge svrhe. Podrška IPA fonda Republici Srbiji više je imala svrhu da upozna sa procedurama i osposobi, kako institucije, tako i poljoprivrednike za korišćenje pretpristupnih fondova u budućnosti (Vapa Tankosić i Stojisavljević, 2014).

IPA program je strukturiran na način da pruža podršku ključnim oblastima koje su od značaja za proces integracije u Evropsku uniju. Finansijska sredstva se usmeravaju na:

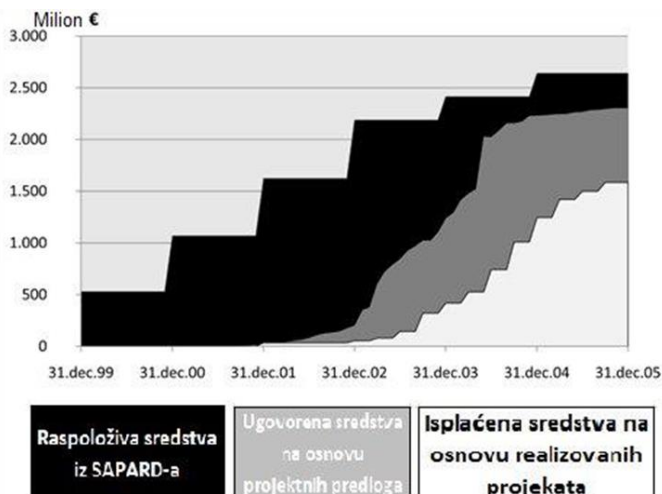
- aktivnosti u okončanju tranzicije i formiranju nedostajućih institucija;
- projekte prekogranične saradnje;
- programe ravnomernog regionalnog razvoja;
- ljudske reursse – obuke i sticanje kompetencija;
- projekte u ruralnim područjima.

SAPARD¹ predstavlja preteču IPARD fonda, a vezan je za isti sektor, odnosno za poljoprivredu i razvoj ruralnih područja. Najveći broj zemalja kandidata, potencijalnih korisnika SAPARD fonda, imao je dosta problema u početnim fazama povlačenja sredstava, pre svega zbog neadekvatne institucionalne pripreme. Njihova iskustva trebalo bi da budu dragocene lekcije koje Republika Srbija, shodno sličnosti dva programa, treba da implementira zarad efikasnog korišćenja IPARD fonda. Najveći izazovi za zemlje kandidate, kada je u pitanju efikasno povlačenje sredstava iz pretpristupnih fondova, su sledeći (Đurić i Puškarić, 2017):

- osigurati domaći budžet za sufinansiranje,
- obezbediti dobar i izvodljiv programski dokument,
- prilagoditi korisnicima informacije i programski deo,
- razbijati predrasude da je novac iz pretpristupnih fondova nedostupan malim poljoprivrednicima,
- ne gajiti iluzije da će pretpristupni fondovi rešiti sve probleme poljoprivrede i sela,
- odabrati prave prioritete, i to manji broj u početku.

¹ *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (Specijalni program pretpristupne pomoći za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja). ŠKOLA BIZNISA, 2/2018, 149-164

Iskustva zemalja kandidata u vezi sa korišćenjem pretpristupnih fondova namenjenih agrarnom sektoru najvećim delom su se odnosila na problem nepotpune dokumentacije, nerealnih biznis planova, nerešene pravno-imovinske odnose, manjak informacija, kao i na sporost administracije.



Slika 1. Iskorišćenost sredstava SAPARD fonda

Napomena. Preuzeto od Mortensen, K. (2008). Head of SAPARD Unit. DG AGRI European Commission. Pre-accession Assistance for Rural Development. Presentation. Skopje.

Nažalost, iskustvo sa SAPARD fondom ukazuje na nizak stepen iskorišćenosti pretpristupnih fondova, što je impliciralo smanjenje programa pomoći zemljama aplikantima.

S obzirom na prateće probleme, SAPARD je ostvario uspeh na polju institucionalnog jačanja, jer su uspostavljene funkcionalne institucije.

IPARD je odgovor Evropske komisije na izazove proširenja u poljoprivredi i ruralnim područjima. Implementacija pomoći u okviru ove komponente omogućuje zemlji kandidatu da se adekvatno pripremi za članstvo u Evropskoj uniji, a samim tim i za korišćenje sredstava iz Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). Prilagođavanje Zajedničkoj agrarnoj politici EU predstavlja veliki izazov, a podrazumeva akcije u pravcu harmonizacije zakonodavstva, jačanja institucija, kao i promena u samoj politici. Reforme politike podrazumevaju usvajanje standarda Evropske unije, u cilju što efikasnijeg procesa prilagođavanja (Bogdanov, 2015). U skladu sa aktuelnim prilagođavanjem agrarne politike Republike Srbije evropskoj, potrebno je

izgraditi komplementarnu agrarnu politiku u skladu sa aktuelnim promenama u okviru CAP, koje daju veću slobodu državama da same izrade višegodišnje planove razvoja kojima će definisati sopstvene ciljeve (Zekić, Matkovski i Kleut, 2016).

Glavni pravac IPARD programa je pomoć pri stvaranju održivog agrarnog sektora, kao i povećanje ekonomske vitalnosti ruralnih područja. IPARD I (2007-2013) usmeravao je sredstva preko tri ose:

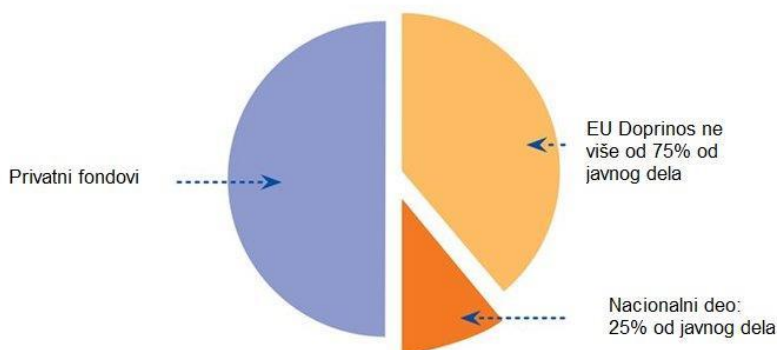
1. unapređenje efikasnosti tržišta i implementacija EU standarda,
2. pripreme aktivnosti za implementaciju agroekoloških mera i strategija lokalnog ruralnog razvoja - LEADER² pristup,
3. razvoj ruralne ekonomije.

IPARD II (2014-2020) se realizuje kroz veći broj određenih mera podrške. Državama korisnicama ostavljena je mogućnost da same biraju mere za koje će koristiti predviđena sredstva. Na raspolaganju je jedanaest mera kojima se obezbeđuje podrška ciljnim oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, a to su (Đurić, 2018):

- investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava,
- podrška za uspostavljanje proizvođačkih grupa,
- investicije u fizičku imovinu u vezi sa preradom i marketingom poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva,
- mere u oblasti poljoprivrede, zaštite životne sredine, klime i organske proizvodnje,
- uspostavljanje i zaštita šuma,
- investicije u ruralnu javnu infrastrukturu,
- diverzifikacija ruralne ekonomije i razvoj poslovanja,
- priprema i implementacija Lokalnih razvojnih strategija – LEADER pristup,
- unapređenje obuka,
- tehnička pomoć, i
- savetodavne usluge.

Drugačija struktura programa IPARD II, u odnosu na IPARD I, rezultat je uvažavanja specifičnosti ruralnih ekonomija zemalja aplikantata, a intencija je da se predviđena sredstva usmeravaju na aktivnosti koje bi mogle dati najveće efekte. Naravno, zemlje će pojedinačno utvrditi prioritete, odnosno opredeliti se za one mere i aktivnosti koje verovatno predstavljaju slabu kariku. Sufinansiranje projekata je po ključu: investitor (oko 50%)-javni deo (oko 50%), s tim što EU doprinos ne može preći više od 75% javnog dela (Slika 2).

² franc. LEADER - *Liaison entre actions de développement rural* (veze između akcija ruralnog razvoja).



Slika 2. Finansijski doprinos Evropke unije

Napomena. Preuzeto od Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., i Knežević, I. (2014). Vodič kroz IPA II – Instrument za pretpristupnu pomoć 2014-2020. Beograd: Evropski pokret Srbija

Usvajanjem IPARD II početkom 2015. godine, Republika Srbija morala je da pripremi dokument kojim definiše okvire i kriterijume za podršku ruralnom razvoju u skladu sa standardima Evropske unije. Ovakav dokument se akredituje od strane Direktorata za poljoprivredu Evropske unije (*DG AGRI*). Primena IPARD programa podrazumeva i izgradnju nacionalnih institucija, neophodnih za sprovođenje ove podrške (Janković, 2009):

- Upravljačko telo zaduženo za pisanje IPARD operativnog programa i izbor mera koje će biti aktualizovane, preko odobrenja programa i početka njegove implementacije, do monitoringa i ocenjivanja. Upravljačko telo odgovorno je za formiranje Nadzornog tela, a nadležno je i za koordinaciju funkcija informisanja i publiciteta (Sektor za ruralni razvoj Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede);
- Nadzorno telo ima ulogu praćenja implementacije i efikasnosti IPARD programa;
- Nacionalni fond, čija je uloga praćenje finansijskog toka i dostavljanje svih računovodstvenih podataka Evropskoj komisiji o realizovanim plaćanjima.
- IPARD agencija (Uprava za agrarna plaćanja) predstavlja najznačajniju kariku čijim se uspehom meri i efikasnost primene IPARD programa.

Republici Srbiji je kroz IPARD II program na raspolaganju 175 miliona evra, s tim da je planirano progresivno povlačenje sredstava, u početku je to manji iznos (15 miliona evra u 2015. godini), da bi u 2020. godini iznos sredstava dostigao 45 miliona evra. Država je u obavezi da obezbedi srazmeran deo finansijskih sredstava (56 miliona evra), tako da ukupan javni deo iznosi oko

231 milion evra. Najviše sredstava usmerava se na investicije, i to 79%, dok na diverzifikaciju poslovnih aktivnosti otpada svega 10%. Aplicirati i dobiti sredstva mogu fizička lica, registrovana poljoprivredna gazdinstva ili pravna lica sa manje od 25% javnog udela. Za projekte čija je predračunska vrednost iznad 50.000 evra, potrebno je da se priloži biznis plan u formi koju propisuje IPARD agencija, dok je za manje projekte dovoljan pojednostavljeni biznis plan (Pejović, Lazović, Mirić i Knežević, 2014).

Sufinansiranje projekata koji se odnose na proizvodnju mleka, mesa, voća i povrća, žitarica, uljarica i šećerne repe ima prioritet. Uslov za odobravanje sredstava po konkursu je ispunjavanje nacionalnih standarda i standarda Evropske unije u oblasti dobrobiti životinja i agroekologije, čime se želi podstaći razvoj održivih praksi u poljoprivredi, sačuvati resurse i poboljšati kvalitet životne sredine.

4. CILJEVI UPOTREBE IPARD SREDSTAVA U REPUBLICI SRBIJI

IPARD II program u Republici Srbiji bi trebalo da podstakne razvoj poljoprivrede i ruralne ekonomije. Sredstva ovog fonda biće usmerena na sledeće namene (IPARD program za 2014-2020. godinu):

- Povećanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora kroz investicije u fizičku imovinu gazdinstava, tehnologiju i infrastrukturu. Usvajanje i implementacija standarda na stočarskim farmama uslov je rasta konkurentnosti. Šestović, Radosavljević i Chroneos-Krasavac (2017) ističu da bolja apsorpcija EU fondova utiče na poboljšanje performansi koje povećavaju konkurentnost zemlje.
- Unapređenje sektora za preradu do dostizanja standarda Evropske unije. Potrebno je investiranje u modernizaciju prerađivačkih kapaciteta i uspostavljanje bezbednog sakupljanja i skladištenja sirovina. Bez intervencije neće doći do usklađivanja sa standardima Evropske unije, samim tim ni do rasta konkurentnosti.
- 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.
- Razvoj nepoljoprivrednog sektora ruralne ekonomije kroz nacionalne mere podrške, kao i projekte ruralnog turizma, posebno u zonama koje imaju razvojni potencijal (ugostiteljstvo, domaća radinost, narodno stvaralaštvo i očuvanje tradicionalne arhitekture u svrhu pružanja ugostiteljskih usluga na selu, restauracija autentičnih objekata).

- Bolji kvalitet stručnih obuka i informativnih servisa za poljoprivrednike i mala lokalna preduzeća. Cilj je unapređenje održivog upravljanja, ekonomskog i ekološkog učinka poljoprivrednih gazdinstava ili povezanih preduzeća.
- Bolje upravljanje i efikasno korišćenje prirodnih resursa. Trend zagađenja voda, gubitka biodiverziteta i erozije zemljišta može se zaustaviti kroz IPARD mere, posebno kroz podsticanje organske proizvodnje, bolji sistem upravljanja otpadom, uvođenje tehnologija za čuvanje i racionalno korišćenje vode i obnovljive energije.
- Održavanje bioloških i ekoloških vrednosti poljoprivrednih zona i vodnih resursa. Potrebno je podići svest poljoprivrednika o značaju zaštite i unapređenja prirodnih resursa. Očekuje se da će program subvencionisanja u oblasti snabdevanja energijom, tehnološkog unapređenja proizvodnih procesa i posebnih subvencija za uvođenje dobre ekološke tehnologije dovesti do poboljšanja i zaštitnih efekata.
- Promovisanje održivog upravljanja šumama, koje omogućuje prelazak na ekonomiju niske emisije ugljenika i očuvanje biofonda. Održivo upravljanje šumama zasniva se na rekreativnom turizmu, održivom i klimatski povoljnom korišćenju zemljišta i razvoja šumskih zona.
- Smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 9,8% do 2030. godine. Republika Srbija postala je prva država u regionu koja je usvojila plan o smanjenju emisije štetnih gasova. ECRAN projekat je regionalni projekat koji finansira Evropska komisija, a za cilj ima podizanje znanja i jačanje kapaciteta zainteresovanih strana u vezi sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Klimatske promene uticaće na obim proizvodnje i kvalitet hrane, stabilnost prinosa i okruženje.
- 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.
- Bolja osnovna infrastruktura i usluge u ruralnim područjima predstavljaju kamen temeljac za bolji kvalitet života, komunalnih usluga i drugih servisa, potencijal rasta i promovisanje održivosti. U periodu od 2014 do 2020. godine, osnovna infrastruktura i usluge u ruralnim oblastima biće podržani iz nacionalnog budžeta i donatorskim sredstvima.
- Otvaranje radnih mesta u ruralnom okruženju je od krucijalnog značaja za održivi razvoj sela, a tako i neophodne strukturne promene. Izbor

Radivoj Prodanović, Boris Kuzman, Miralem Jahić, Katarina Đurić | 159
mera IPARD II programa u velikoj meri se svodi na podršku stvaranju novih i očuvanju postojećih radnih mesta.

- Poboljšanje kapaciteta lokala, sa ciljem uvođenja LEADER pristupa. Da bi se IPARD implementirao na pravi način, neophodno je da bude tretiran od slučaja do slučaja, što znači na lokalnom nivou, sa mogućnošću umrežavanja i pozitivnog preplitanja interesa na globalnom nivou. Lokalne akcione grupe ostvaruju veliki napredak u razvoju civilnog društva i društvenog dijaloga u ruralnim područjima, te olakšavaju dobro upravljanje kroz lokalna partnerstva, kao i podsticanje zapošljavanja i razvoj ljudskog kapitala.

Postavljeni ciljevi nisu nerealni, a za njihovo ostvarivanje odabrane su sledeće mere/aktivnosti:

- sufinansiranje nabavke opreme, mašina i mehanizacije;
- sufinansiranje podizanja prerađivačkih kapaciteta i marketinga poljoprivrednih proizvoda, posebno ribarstva;
- diverzifikacija aktivnosti u ruralnim područjima;
- mere zaštite agroekosistema i organska poljoprivredna proizvodnja;
- donošenje i implementacija Lokalnih strategija razvoja,
- tehnička pomoć.

Iz ukupnog budžeta za period od 2014. do 2020. godine, oko 44% je planirano za meru „Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava”, a oko 35% za meru „Investicije u fizičku imovinu koje se tiču prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva”. Ovakva struktura investicija trebalo bi da rezultira rastom konkurentnosti, stabilizacijom prihoda, održivim razvojem, unapređenjem životne sredine, kao i ublažavanjem klimatskih promena. Oko 10% budžeta predviđeno je za meru „Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i razvoj poslovanja”, čime bi trebalo da se stabilizuje dohodak u ruralnim područjima kroz investiranje u ruralni turizam. LEADER pristup će započeti kasnije sa ukupnim budžetom od oko 3%. Na početku, LEADER pristup u Republici Srbiji će biti podržan u okviru mere „Tehnička pomoć“ za sticanje veština potencijalne lokalne akcione grupe i izradu strategije lokalnog razvoja.

Tabela 1

Finansijski plan IPARD II za Republiku Srbiju

MERA	Ukupna javna pomoć (€)	Doprinos EU		Nacionalni doprinos	
		(€)	(%)	(€)	(%)
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	101 386 667	76 040 000	75	25 346 667	25
Investicije u fizičku imovinu - prerada i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva	82 946 667	62 210 000	75	20 736 667	25
Agro-ekološko-klimatske mere i organska proizvodnja	10 294 118	8 750 000	85	1 544 118	15
LEADER	5 833 333	5 250 000	90	583 333	10
Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava	23 333 333	17 500 000	75	5 833 333	25
Tehnička pomoć	6 176 471	5 250 000	85	926 471	15
UKUPNO	229 970 588	175 000 000		54 970 588	

Napomena. Proračun autora na osnovu podataka objavljenih u „Službenom glasniku Republike Srbije”, br. 84/17

Unapređenje kvaliteta zemljišta i vode, biodiverziteta, razvoj organske poljoprivrede i autohtonih rasa, deklarirani su kao primarni ciljevi agro-ekološko-klimatskih mera, s tim da je planirano da se ova mera uvede u kasnijoj fazi, a do tada da bude sadržana pod merom „tehnička pomoć”. Inače, budžet planiran za ovu meru iznosi oko 5%.

5. MOGUĆNOSTI RAZVOJA AGRARA REPUBLIKE SRBIJE KORIŠĆENJEM IPARD SREDSTAVA

Kako će IPARD uticati na agrar Republike Srbije, nije moguće unapred precizno odrediti. Iskustva zemalja regiona, koje su prošle ili prolaze kroz ovaj vid pretprijetne pomoći, veoma su edukativna, jer je svaka od država kandidata trasirala drugačiji put izborom prioritarnih mera (European Commission, 2013).

Imajući u vidu činjenicu da je u Republici Srbiji najviše malih poljoprivrednih gazdinstava, može se očekivati da se najveći iznos IPARD sredstva usmerava upravo na njih. Bilo bi od interesa da mala poljoprivredna gazdinstva proširuju svoje proizvodne kapacitete, intenziviraju svoju proizvodnju i na taj način poboljšaju svoju ekonomsku vitalnost, te da u većoj meri doprinose prehrambenoj sigurnosti zemlje. Međutim, koliko će mala gazdinstva uspeti da se izbore za sredstva, ne može se unapred odrediti (Đurić, Milović, Hyba, Prodanović i Bošković, 2016). U znatno boljoj startnoj poziciji, kada je u pitanju apliciranje za IPARD sredstva, su srednja i velika gazdinstva, jer poseduju infrastrukturu i po pravilu su bolje organizovana.

Međutim, ruralna područja imaju realnu potrebu za pronalaženjem alternativnih mogućnosti zaposlenja, odnosno stvaranjem dodatnih izvora prihoda. Sufinansiranje projekata, koji se odnose na diverzifikaciju izvora prihoda u ruralnim područjima, moglo bi značajnije doprineti rastu dohotka u regionima sa otežanim uslovima za poljoprivrednu proizvodnju. Jedna od mogućnosti je razvoj agroekoturizama, koji bi mogao da uposli deo ruralne populacije, poveže se s proizvodnjom hrane i drugih proizvoda, te na taj način doprinese ekonomskom, socijalnom i ekološkom osnaživanju ruralnih područja (Matthews, 2007).

Agrosektor nema više značajnijih mogućnosti da apsorbuje radno sposobno stanovništvo ruralnih područja, jer stvaranjem ekonomski vitalnih poljoprivrednih gazdinstava, pored intenziviranja proizvodnje, i njihovim ukрупnjavanjem, dolazi do smanjenja broja zaposlenih u agraru (Jahić, Avdić i Prodanović, 2017). Iz tog razloga, diverzifikacija izvora prihoda mora se bazirati na razvoju nepoljoprivrednih aktivnosti.

Za dinamičniji razvoj ruralnih područja neophodna je strategija koja uključuje sve bitne elemente i mere, počev od demografske politike, preko politike obrazovanja, zdravstvene zaštite, razvoja infrastrukture, agrarne i poreske politike. Drugim rečima, koncept integralnog ruralnog razvoja podrazumeva aktivnu ulogu države, odnosno obezbeđivanje značajno većeg obima sredstava, nego što to može obezbediti IPARD II (Zekić, Matkovski i Kleut, 2016).

6. ZAKLJUČAK

Uprkos relativno dobroj obezbeđenosti prirodnim, pre svega zemljišnim resursima, nivo razvijenosti poljoprivrede u Republici Srbiji je ispod evropskog proseka. Postavši kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, naša zemlja je stekla i formalno pravo na korišćenje pretpristupnih fondova namenjenih poljoprivredi i ruralnom razvoju. U aktuelnom programskom periodu, Evropska unija je za zemlje kandidate obezbedila sredstva podrške u okviru IPARD II programa.

Ovaj program pruža priliku za unapređenjem ekonomskog položaja poljoprivrednih gazdinstava, uz poštovanje principa održivog razvoja.

Sredstva IPARD programa takođe su usmerena ka osnaživanju infrastrukture u zemljama kandidatima, kako bi se ocenila sposobnost tih zemalja da koriste fondove, upravljaju novcem i realizuju projekte u sferi poljoprivrede i ruralne ekonomije. Akreditovanjem Uprave za agrarna plaćanja, kao i IPARD agencije, i ispunjavanjem ostalih propisanih uslova, Republika Srbija je početkom 2018. godine raspisala prve konkurse za sufinansiranje projekata, a očekuje se dinamiziranje apliciranja za IPARD sredstva u narednom periodu.

Stepen iskorišćenosti raspoloživih sredstava u okviru IPARD programa zavisi, pre svega, od institucionalne pripremljenosti zemlje kandidata, ali i od mogućnosti poljoprivrednih gazdinstava da obezbede sredstva za finansiranje dela investicija. U cilju dostizanja kritične mase za apsorpciju programa, neophodno je da se akcenat stavi na informisanost i edukaciju, kako bi se na najkvaliteniji način srpski agrar uključio u trku za bespovratna IPARD sredstva. Praksa pojedinih država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji je pokazala da postoji relativno visok stepen zainteresovanosti za sredstva iz pretpristupnih fondova, ali da u isto vreme potencijalni korisnici ne raspolažu sa dovoljno informacija o mogućnostima koje im stoje na raspolaganju (Forcan, Ivić, Đuranović i Vuković, 2016).

Analizirajući iskustva okolnih zemalja koje su ranije ušle u proces pridruživanja, može se predvideti da će IPARD unaprediti ekonomski položaj poljoprivrednih gazdinstava i podstaknuti razvoj agrara i ruralnih područja, što je i potvrda polazne hipoteze.

REFERENCE

- Bajramovic, S., Bogdanov, N., Butkovic, J., Dimitrovski, D., Erjavec, E., Gjerci, G., ... & Kotevska, A. (2016). *Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries* (No. JRC101320). Joint Research Centre (Seville site).
- Bogdanov, N. (2015). *Ruralni razvoj i ruralna politika*. Beograd: Ekonomski institut.
- Đurić, K. (2018). *Poljoprivreda i ruralni razvoj Srbije u procesu evropskih integracija*. Novi Sad, Republika Srbija: Univerzitet u Novom Sadu, Poljoprivredni fakultet.
- Đurić, K., & Puškarić, A. (2017). Challenges of using the IPARD program in financing agriculture and rural development. In: *International Scientific Conference – Sustainable agriculture and rural development in terms of the Republic of Serbia strategic goals realization within the Danube* ŠKOLA BIZNISA, 2/2018, 149-164

Radivoj Prodanović, Boris Kuzman, Miralem Jahić, Katarina Đurić | 163
region, support programs for the improvement of agricultural and rural development (318-333). Belgrade: Institute of Agricultural Economics.

- Đurić, K., Milović, S., Hyba, H., Prodanović, R., & Bošković, J. (2016). Komparativna analiza posedovne strukture poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji i EU. *Ekonomija teorija i praksa*, 9(2), 19-32.
- European Commission. (2013). Council Regulation No 1305/2013 of 17 december 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005.
- Forcan, D., Ivić, M., Đuranović, D., & Vuković, V. (2016). Sustainable development of rural areas – case study Vojvodina - Serbia. *Škola biznisa*, 2, 1-13.
- Glušćević, S., Maksimović, S., Pejanović, R., & Simeunović, T. (2017). Possibility of rural sector development in Serbia using IPARD program. *Economics of Agriculture*. *Economics of Agriculture*, 64(2), 753-767.
- IPARD program za Republiku Srbiju za period 2014-2020. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 84/17
- Jahić, M., Avdić, P., & Prodanović, R. (2017). IPARD Program in the Function for Development Agribusiness in Bosnia and Hercegovina and Serbia. In *Conference Proceedings – Knowledge Based Sustainable Economic Development ERAZ 2017* (pp. 114-121). Beograd: Association of Economists and Managers of the Balkans.
- Janković, S. (2009). *Evropska unija i ruralni razvoj Srbije*. Beograd: Institut za primenu nauke u poljoprivredi.
- Matthews, A. (2007). *Rural Development in the European Union: Issues and Objectives*. Retrieved from (19.08.2018): <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.629.1033irep=rep1itype=pdf>
- Mortensen, K. (2008). *Head of SAPARD Unit*. DG AGRI European Commission. Pre-accession Assistance for Rural Development. Presentation. Skopje.
- Pejović, A., Lazović, M., Mirić, O., & Knežević, I. (2014). *Vodič kroz IPA II – Instrument za prepristupnu pomoć 2014-2020*. Beograd: Evropski pokret Srbija.
- Šestović, M., Radosavljević, K., & Chroneos-Krasavac, B. (2017). The importance of EU pre-accession funds for agriculture and their influence on country's competitiveness. *Ekonomika preduzeća*, 65(7-8), 506-517.

Vapa Tankosić, J., & Stojisavljević, M. (2014). EU Common Agricultural Policy and Pre-Accession Assistance measures for rural development. *Economics of Agriculture*, 61(1), 195-210.

Zekić, S., Matkovski, B., i Kleut, Ž. (2016). IPARD fondovi u funkciji razvoja ruralnih područja Republike Srbije. *Ekonomski horizonti*, 18(2), 169-180.

Primljeno: 22.01.2019.

Odobreno: 25.03.2019.