

ПОЉОПРИВРЕДА

UDK: 338.43.02(4-672EU)  
Bibliid 1451-3188, 14 (2015)  
Год XIII, бр. 51, стр. 240–255  
Изворни научни рад

др Душан ДАБОВИЋ<sup>1</sup>

## УРЕДБА О ФИНАНСИРАЊУ УПРАВЉАЊУ И МОНИТОРИНГУ ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ

### ABSTRACT

The aim of this article is to determine, by the method of text analysis, the most important issues of the Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, as well as to present explication of the issues. The Regulation is one of the basic laws underlying the new Common Agricultural Policy of the European Union, which has been formulated in accordance with the strategy “The CAP towards 2020”. The Regulation has established the goals of the Common Agricultural Policy in the areas of financing, management and monitoring, bringing general provisions on the agricultural funds (the European Agricultural Guarantee Fund – EAGF and the European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), as well as provisions on financial management of the funds, farm advisory system, integrated administration and control systems and penalties, cross-compliance, monitoring and evaluation and on the other issues. Also, the Regulation authorizes the European Commission in order to supplement or amend certain non-essential elements of the Regulation. In the Republic of Serbia the financing of agriculture is regulated by a law and an annual bylaw on the basis of which each year paying agency distributes appropriations for different measures, in accordance with the law on the national budget.

*Key words:* The European Union, agriculture, finance, management, monitoring, law.

<sup>1</sup> Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за заштиту биља, Београд. Е-маил: [dusan.dabovic@minpolj.gov.rs](mailto:dusan.dabovic@minpolj.gov.rs).

## I) УВОД

Циљ овог истраживања је да се методом анализе текста утврде најзначајнија питања која уређује Уредба (ЕЦ) број 1306/2013 о финансирању, управљању и мониторингу Заједничке аграрне политике Европске уније, као и да се представи њихова експликација.<sup>2</sup> Уредба је један од основних аката на којима се заснива нова Заједничка аграрна политика Европске уније, која је формулисана у складу са стратегијом „Према Европској унији 2020“. Уредба успоставља циљеве Заједничке аграрне политике у области финансирања, управљања и мониторинга, доноси опште одредбе о пољопривредним фондовима (Европски пољопривредни гарантни фонд и Европски гарантни фонд за рурални развој), као и одредбе о финансијском управљању фондовима, пољопривредном саветодавном систему, интегрисаним административним и контролним системима и казнама, укрштеним давањима, мониторингу и процени и другим питањима. Осим тога, Уредба овлашћује Комисију за доношење аката за извршење Уредбе, као и аката којима се, о мање значајним питањима, може мењати Уредба. У Републици Србији финансирање пољопривреде уређено је посебним законом на основу којег се сваке године доноси подзаконски акт којим агенција за плаћање расподељују буџетска средства по утврђеним мерама, у складу са законом о републичком буџету.

## II) СВРХА

Основна сврха Уредбе је да уреди финансирање трошкова Заједничке аграрне политике (*Common Agricultural Policy – CAP*), укључујући трошкове о руралном развоју, пољопривредни саветодавни систем, управљачке и контролне системе који треба да се успоставе на нивоу држава чланица, систем укрштених давања, и мониторинг и процену. Уредба је донета крајем 2013. године, у складу са Комуникацијом Комисије под насловом „Заједничка аграрна политика у сусрет 2020-ој: изазови будућности у области хране, природних извора и региона“, која истражује могуће изазове, циљеве и усмерења *CAP* након 2013. године.<sup>3</sup> У светлу изнетих ставова, *CAP* би

---

<sup>2</sup> “Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008”, *O.J. L 347/549*, 21.10.2005.

<sup>3</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010) 672 final, Brussels, 18 November 2010.

требало да се реформише почев од 1. јануара 2014. године, укључујући све најзначајније елементе *САР*, као што су финансирање, управљање и мониторинг. При томе, било је неопходно да се постојеће уредбе у овој области укину, а да се нове одредбе поједноставе и да се ускладе са одговарајућим актима. У Уредби је примењен и члан 290 Споразума о функционисању Европске уније, према којем правни акт може овластити Комисију да донесе подзаконске акте којима се допуњују или мењају мање значајни елементи овог правног акта.<sup>4</sup>

### III) САДРЖАЈ

#### Опште одредбе о пољопривредним фондовима

Уредба одређује да ће се, у циљу постизања циљева *САР*, који су постављени Споразумом о функционисању Европске уније, финансирање различитих мера пољопривредне политике, укључујући рурални развој, обављати кроз Европски пољопривредни гарантни фонд (*European Agricultural Guarantee Fund – EAGF*) и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*), који су саставни делови буџета Европске уније.<sup>5</sup> Прописано је да ће *EAGF*-ом заједнички управљати Европска унија и државе чланице, ради накнаде трошкова, као што су: мере које регулишу или подржавају различита пољопривредна тржишта; директна плаћања фармерима; мере информисања и промоције пољопривредних производа, како на унутрашњем тржишту, тако и на иностраним тржиштима; подршка Школи воћарског и повртарског система и мерама против животињских болести и губитка поверења потрошача. Осим тога, *EAGF* ће директно финансирати: промоцију пољопривредних производа, било директно од стране Комисије, или кроз међународне организације; мере које осигуравају очување, карактеризацију, колекцију и коришћење генетичких ресурса у пољопривреди; успостављање и одржавање информационог система за пољопривредно књиговодство; и пољопривредни надзорни систем, укључујући надзор над структуром пољопривредних холдинга.<sup>6</sup> С друге стране, предвиђено је да *EAFRD*, којим ће такође заједнички управљати

---

<sup>4</sup> “Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008”, *op. cit.*, Preamble (1-2), Article 1.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Article 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Article 4.

Европска унија и државе чланице, финансира програме руралног развоја. При томе, према Уредби, фондови могу, на иницијативу Комисије, или самоиницијативно, директно финансирати припремне, надзорне, административне и техничке активности, као и мере ревизије и инспекције које су неопходне за адекватну примену *САР*. Ове мере се посебно односе на: анализу, управљање, мониторинг, размену информација и примену *САР*, као и на примену контролних система и техничку и административну подршку; примену сателитских снимака и других програма у систему контроле; активности извршних агенција, тамо где је то потребно; мере које се односе на ширење информација, подизање свести, промоцију сарадње и размене искустава у оквиру ЕУ, у контексту руралног развоја; као и мере које су неопходне за развој, регистрацију и заштиту логоа који се односе на политику квалитета Европске уније и заштиту интелектуалне својине, као и развој неопходних информационих технологија.<sup>7</sup> Агенције за плаћање у државама чланице су одговорне за управљање и контролу наведених трошкова, при чему све активности, осим плаћања, могу бити пренете на друга тела. Свака држава чланица мора да као агенције за плаћање одреде секторе или тела која имају административну организацију и систем интерне контроле који обезбеђује довољно гаранција да су плаћања легална и регуларна, са адекватним књиговодством. При томе, агенције за плаћања ће се ускладити са минутом услова у погледу заштите животне средине, контролних активности, информација и комуникација и мониторинга од стране Комисије. У свакој држави чланице може бити овлашћена само једна агенција за плаћање, или евентуално једна по региону, ако је то неопходно. Међутим, у оној држави чланице у којој су основане агенције за плаћање на регионалном нивоу, мора се основати и једна агенција на националном нивоу, која ће управљати плаћањима која се по свом карактеру везују за национални ниво.<sup>8</sup> Предвиђено је да ће пре краја 2016. године, Комисија представити извештај Европском парламенту и Савету о функционисању система агенција за плаћање, са неопходним предлозима прописа. Осим тога, сваке године, до 15. фебруара, одговорно лице у агенцији за плаћање ће изградити: годишњи финансијски извештај о реализованим трошковима и оствареним циљевима; извештај о управљању, односно о комплетности и потпуности документације, исправном функционисању контролног система, као и легалности спроведених трансакција; годишњи резиме коначног ревизорског извештаја, као и спроведених контрола, укључујући анализе природе грешака и слабости

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, Article 5, 6

<sup>8</sup> *Ibid.*, Article 7.

система, као и корективне активности које су предузете, или су планиране. Рок од 15. фебруара Комисија може, на предлог државе чланице, продужити само изузетно, најдуже до 1. марта.<sup>9</sup> Сертификационо тело је јавно или приватно ревизорско тело које установљава држава чланица. Ово тело је дужно да сачини извештај о спроведеној ревизији у складу са међународним ревизорским стандардима, о комплетности, тачности и истинитости финансијског извештаја агенције за плаћање, о исправном функционисању интерног контролног система, као и о законитости и регуларности трошкова за које је Комисија затражила повраћај. При томе, сертификационо тело мора бити независно од агенције за плаћање, координационог тела и институције која га је акредитовала.<sup>10</sup>

### Саветодавни систем

Државе чланице су дужне да успоставе сопствени систем за саветовање о предностима управљања земљиштем и пољопривредним газдинством. Овај саветодавни систем се реализује од стране јавних или приватних тела и покрива питања као што су: обавезе које проистичу из стандардних захтева управљања, као и стандарда добре пољопривредне праксе; пољопривредна пракса која је погодна за климу и заштиту животне средине и одрживог развоја пољопривреде; мере на нивоу пољопривредног газдинства, које су обезбеђене у руралним програмима за модернизацију газдинстава, повећање конкуренције, секторске интеграције, иновације и тржишно усмеравање, као и промоцију предузетништва. Осим тога, саветодавни систем се односи и на: промоцију конверзије газдинстава и диверсификацију њихових економских активности; управљање ризиком и увођење одговарајућих активности за спречавање природних катастрофа, као и животињских и биљних зараза; информисање које се односи на климатске промене, биодиверзитет и заштиту вода. Прописано је да пољопривредници који не користе подршку *САР* могу користити саветодавни систем на добровољној основи, у ком случају ће државе чланице обезбедити да се приоритет да пољопривредницима са ограниченим приступом другим саветима. При томе, саветодавни систем има обавезу да осигура да корисници имају приступ адекватној врсти савета.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, Article 9.

<sup>11</sup> *Ibid.*, Article 12-15.

## EAGF

Предвиђено је да ће се годишњи буџет *EAGF* утврђивати Уредбом број 1311/2013, као и подзаконским актима Комисије.<sup>12</sup> Износи неопходни за финансирање одређених трошкова на основу Уредбе, биће доступни држави чланици у виду месечних плаћања која доспевају трећег радног дана другог месеца од када је трошак доспео. Међутим, износи који се односе на административне и личне трошкове неће се надокнађивати од стране овог фонда. Такође, прописано је да ће Комисија и државе чланице одобрити сателитске снимке који су неопходни за проверу начина трошења средстава, у складу са спецификацијом коју је припремила држава чланица. Комисија ће омогућити контролним телима, или њиховим овлашћеним организацијама, коришћење ових сателитских снимака без накнаде, при чему Комисија остаје власник ових снимака.<sup>13</sup>

Једно од основних правила за функционисање *EAGF* је да се износи утврђени буџетом фонда не могу премашити, а сви прописи који се односе на спровођење буџета фонда, морају бити усклађени са буџетским ставкама. Наиме, прописана је буџетска резерва за случај кризе у пољопривредном сектору (производња и промет), у износу од 400 милиона евра годишње, за период 2014-2020. У циљу осигурања да се не премаше буџетске ставке за *EAGF*, Комисија је успоставила систем раног упозорења, који се састоји у израчунавању (на почетку сваке финансијске године) просечних месечних трошкова за последње три године. У том смислу, Комисија периодично подноси Европском парламенту и Савету извештаје о развоју реализације трошкова, у односу на планирана средства, за текућу финансијску годину.<sup>14</sup>

## EAFRD

Као и у случају *EAGF* прописано је да ће се и у *EAFRD* примењивати принцип строгог поштовања буџетских ставки, као и да ће се износи одређивати Уредбом 1311/2013 и другим актима Комисије. Плаћања из овог фонда се обављају на основу пријављених програма руралног развоја, на три

---

<sup>12</sup> "Council regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020", *O. J. L* 347/884, 20.12.2013.

<sup>13</sup> "Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008", *op.cit.*, Article 16-21.

<sup>14</sup> *Ibid.*, Article 25, 26, 28.

начина: претходно финансирање, посредно плаћање и „плаћање равнотеже“. При томе, збир претходног финансирања и посредног плаћања не може прећи 95 одсто сваког плаћања (програма). Претходно финансирање се врши унапред за читав период програма, међутим, укупан износ финансирања ће бити враћен Комисији, ако трошак није реализован и ако у року од 24 месеца од почетка плаћања, није достављен извештај о извршеним трошковима. Посредно плаћање се односи на појединачни програм руралног развоја и врши се за накнаду трошкова које је имала овлашћена агенција за пољопривредна плаћања за дати програм. При томе, потребно је да буду испуњени следећи услови: Да је достављена спецификација трошкова, потписана од агенција за плаћања, да није било премашивања предвиђених трошкова у било ком периоду, да је Комисији достављен коначни годишњи извештај о примени програма. Уколико су ови захтеви испуњени, уплата ће бити извршена у року од 45 дана од достављене документације. У супротном, ако неки од наведених услова недостаје, или није валидан, плаћање неће бити извршено. Предлог за „плаћање равнотеже“ се подноси Комисији најкасније шест месеци од завршетка програма и односи се на трошкове која је имала агенција за плаћање, а који су настали у последњој години извршења програма, на основу последњег годишњег извештаја и спецификације трошкова. Уколико је Комисији достављена наведена документација, плаћање ће бити извршено у року од шест месеци од подношења захтева. Међутим, Комисија ће поништити било које плаћање, ако се утврди да реализација пројекта није адекватна пријављеном програму. При томе, Комисија ће у адекватном року обавестити државу чланицу о утврђеним неправилностима и могућности поништавања исплата, а држава чланица је обавезна да у року од два месеца одговори и изјасни се на ове наводе. У сваком случају, у року од девет месеци од утврђене неправилности, Комисија ће поништити спорно плаћање.<sup>15</sup>

### Заједничке одредбе за пољопривредне фондове

Уредба прописује да, уколико је рок за плаћање одређен прописом Уније, а агенција за плаћања је извршила исплату пре, или после одређеног рока, таква исплата неће бити финансирана од стране Уније, осим у изузетним случајевима, односно под изузетним околностима, који морају бити предвиђени посебним прописом Уније. Осим тога, ако држава чланица није доставила у одређеном року извештај о спроведеним контролама и њиховим резултатима, или другим информацијама на основу којих се води

<sup>15</sup> *Ibid.*, Article 30-38.

одговарајућа статистика, Комисија може суспендовати месечна плаћања, или посредна плаћања, у износу не већем од 1,5 одсто од вредности плаћања за која није прослеђена тражена информација. Пре обустављања плаћања, Комисија мора о томе обавестити државу чланицу писменим путем. Уколико држава чланица достави образложење, најкасније до 31. јануара наредне године, обустављена средства могу јој бити надокнађена. Финансирање информисања има за циљ, посебно, да помогне: разјашњавање, примену и развој *SAP*; подизање свести о садржају и циљевима ове политике; поновно успостављање свести код потрошача након криза; информисање пољопривредника и других субјеката у овој области; промовисање европског модела пољопривреде, као и његово разумевање од стране грађана. Ово информисање требало би да пружи кохерентну, објективну и потпуну информацију, како у оквиру ЕУ, тако и у иностарнству, са циљем да се створи тачна слика о *SAP*. Информисање се може обављати на разане начине, при чему се мора фаворизовати привредна комуникација, као и усклађеност информације са политичким приоритетима Уније. О овом питању Комисија обавештава Парламент сваке друге године.<sup>16</sup>

### **Контрола извршења плаћања**

Поред провера које спроводе државе чланице, као и контроле на основу Споразума о функционисању Европске уније, Комисија може организовати контроле на лицу места у држави чланици, да би се утврдило: усклађеност административних пракси са правилима Уније; постојање пратеће документације и усклађеност исте са пословима финансираним од стране фондова; услови под којима су послови финансирани од стране фондова контролисани; да ли је агенција за плаћање адекватно овлашћена и да ли је држава чланица поднела адекватну пријаву програма. При томе, лица која је овластила Комисија морају имати приступ финансијским књигама и другим документима, као и електронским подацима, везано за трошкове који су финансирани од стране фондова. Међутим, ова лица се не баве применом националних прописа, с обзиром да такву врсту провере раде посебно обучена лица за национално право. Такође, лица које је овластила Комисија не предузимају разговоре са приватним субјектима, нити улазе у приватно власништво, али могу користити документацију о томе. Комисија је обавезна да на време обавести државу чланицу о намераваној провери. На основу захтева Комисије и сагласности државе чланице, проверу врши компетентно

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, Article 39-45.



тело у држави чланици, док службеници Комисије, или овлашћена лица од стране Комисије, могу учествовати у провери. Држава чланица је дужна да достави Комисији све релевантне податке, укључујући прописе, као и информације о могућим злоупотребама у датој области. Такође и агенција за плаћање је обавезна да проследи Комисији сву тражену документацију која се односи на одређени програм.<sup>17</sup>

### Неправилности и контролни системи

За било које неправилно плаћање, до којег је дошло услед неке нерегуларности, или немара, држава чланица, односно агенција за плаћање, или тело одговорно за повраћај, мора затражити повраћај од корисника, у року од 18 месеци од одобрења исплате. Ако до повраћаја не дође у року од четири године од захтева за повраћај, или у року од осам година од покретања судског поступка, накнада ће се остварити у износу од 50 одсто из буџета државе чланице, а других 50 одсто из буџета Уније. Прописани су и услови у којима држава чланица неће захтевати надокнаду (ако су трошкови накнаде већи од висине накнаде, ако износ накнаде није већи од 100 евра итд.). Према правилу које важи само за *EAGF*, држава чланица може задржати 20 одсто од износа повраћаја, ради накнаде својих трошкова у поступку повраћаја, али не у случају када су и органи државе чланице учествовали у неправилностима. С друге стране, према одредби која се односи само на *EAFRD*, држава чланица може, у зависности од природе и обима неправилности, да делимично, или у потпуности, откаже даља плаћања, док ће, након завршетка програма држава чланица надокнадити одређену суму у буџет Уније.<sup>18</sup>

У погледу контролних система и казнене политике, у Уредби се наводи да државе чланице морају да донесу правне и административне акте ради заштите финансијског интереса Уније. Осим тога, ради правилне примене ових прописа, држава чланица је дужна да успостави ефикасан менаџмент и одговарајуће контролне системе. Опште правило контроле је да је читав поступак финансирања под систематском контролом, укључујући и контролу на лицу места. Такође, прописано је да се пољопривредним прописима (у области финансирања) не може установити повлашћени положај неког правног или физичког лица. У случају утврђених неправилности плаћања, поред наведеног отказивања даљих плаћања и повраћаја спорних износа, уз камату, могуће су и административне казне које могу имати различите облике:

<sup>17</sup> *Ibid.*, Article 47-49.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Article 54-56.

уплата одређених износа; суспензија, или повлачење одобрења, овлашћења и сл.; изузимање из могућности да се учествује у систему подршке, или другим сличним мерама; и др.<sup>19</sup>

### **Интегрисани административни и контролни систем**

Према Уредби, свака држава чланица је дужна да успостави и води интегрисани административни и контролни систем. Овај систем се примењује како на систем подршке, тако и на контролу укрштене помоћи. Интегрисани систем се састоји од следећих елемената: компјутерска база података; идентификациони систем пољопривредних парцела; систем за идентификацију и регистровање плаћања; програми помоћи и захтеви за плаћање; интегрисани контролни систем; систем за идентификацију подносиоца захтева; и др. Комисија може тражити помоћ од специјализованих тела или физичких лица у циљу да се омогући успостављање, мониторинг и функционисање интегрисаног система, као и давање техничких савета надлежним телима државе чланице.<sup>20</sup>

### **Испитивање трансакција**

Испитивање трансакција, односно комерцијалне документације, врши се да би се осигурало да *EAGF* делује у складу са прописима. Државе чланице спроводе систематско испитивање комерцијалне документације да би се осигурала ефикасност мера за спречавање и откривање финансијских неправилности. Испитивање се односи на сва правна и физичка лица на која се трансакција односи, као и на друга правна и физичка лица која се могу довести у везу са датим плаћањима. Објекти испитивања се испитују методом укрштене контроле са другим изворима података, који укључују: комерцијалне документе снабдевача, царине, превозника и других учесника; физичке провере квантитета и природе робе. Такође, проверавају се и токови новца, књиговодство, пописне листе и сл. Одговорна особа за дато плаћање, или треће лице, омогућиће приступ траженим подацима, а морају и обезбедити ове податке на електронском носачу података. При томе, држава чланица ће омогућити, у складу са националним прописима, да службеници који врше испитивање буду овлашћени да захтевају комерцијалну документацију. Осим тога, државе чланице ће се узајамно помагати ако се

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Article 58-64.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Article 67-68.

корисник који се испитује, или треће лице, налази на територији друге државе чланице, при чему Комисија може да координира њихову сарадњу. Испитивање се мора спровести најкасније шест месеци од подношења захтева, а резултати се без одлагања достављају држави чланици и Комисији. Пре 1. јануара за претходни период, држава чланица ће послати Комисији детаљни извештај о спроведеним испитивањима. Осим тога, држава чланица ће предузети неопходне мере да заустави незаконито коришћење заштићених ознака порекла, географских ознака и заштићених традиционалних услова.<sup>21</sup>

### Укрштена плаћања

Уредба прописује да ће бити одређена административна казна ако су повређена правила о укрштеним плаћањима, односно плаћањима по више основа, која укључују несавесност корисника, при чему је испуњен бар један од следећих услова: укрштено плаћање је повезано са активностима корисника; и укрштено плаћање се односи на газдинство корисника. Међутим, ако се неко плаћање односи на шуме, неће доћи до санкција јер се то не може сматрати укрштеним плаћањем у пољопривреди. Дакле, укрштено плаћање се односи на кориснике директних плаћања, премија и плаћања на основу чланова 46 и 47 Уредбе (ЕУ) број 1308/2013.<sup>22</sup> Изузетак од овог правила се односи на власнике малих газдинстава, у складу са Насловом V Уредбе (ЕУ) број 1307/2013, као и на плаћања на основу члана 28(9) Уредбе (ЕУ) број 1305/2013.<sup>23</sup> Прописано је да се правила укрштеног плаћања састоје од захтева за управљање на нивоу ЕУ, као и добрих пољопривредних и еколошких услова на националном нивоу, како се наводи у Анексу II Уредбе, у односу на следеће области: заштита животне средине, климатске промене; добри пољопривредни услови за земљиште; јавно здравље, здравље животиња и биља; добробит животиња. При томе, под добрим пољопривредним и

<sup>21</sup> *Ibid.*, Article 79-90.

<sup>22</sup> “Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007”, *O. J. L 347/671*, 20.12.2013.

<sup>23</sup> “Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009”, *O. J. L 347/608*, 20.12.2013; “Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council 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”, *O. J. L 347/487*, 20.12.2013.

еколошким условима сматра се обавеза држава чланица да пољопривредно земљиште које се више не користи за пољопривредну производњу одржавају у добрим условима који одговарају специфичним карактеристикама земљишта, укључујући климатске услове, постојећи начин земљорадње, смену усева и др.<sup>24</sup> Државе чланице могу користити сопствене административне и контролне система за поступање по правилима укрштеног плаћања. У Уредби се наводи да ће се приликом контроле укрштених плаћања проверавати – између осталог – и корисникова укљученост у саветодавни пољопривредни систем и сертификациони систем. У погледу повраћаја средстава по основу укрштених плаћања држава чланица може задржати до 25 одсто од наплаћеног износа ради накнаде трошкова контроле.<sup>25</sup>

### Заједничке одредбе

Поред наведене документације, специфичне за поједине секторе, државе чланице достављају Комисији следеће информације, декларације и документе: за агенције за плаћања и овлашћена координациона тела; за сертификациона тела; за мере које се односе на послове финансиране од фондова. Осим тога, државе чланице детаљно информишу Комисију о мерама за примену добрих пољопривредних и еколошких услова, о пољопривредном саветодавном систему, као и о интегрисаном систему. При томе, Комисија организује размену ставова о овим питањима са државама чланицама, уз очување поверљивости. Наиме, приступ овим информацијама ће се омогућити само осим оним лицима која због својих дужности у државама чланицама или у институцијама Уније морају да буду упознати са датим информацијама. Средство плаћања за све трансакције на основу Уредбе је евро, а до краја септембра сваке године, Комисија припрема годишњи финансијски извештај у овој области који доставља Европском Парламенту и Савету.<sup>26</sup>

### Мониторинг и процена Заједничке аграрне политике

Према Уредби, систем мониторинга и процене Заједничке аграрне политике се спроводи посебно у погледу: директних плаћања; тржишних

---

<sup>24</sup> “Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008”, *op. cit.*, Article 91-95.

<sup>25</sup> *Ibid.*, Article 99-101.

<sup>26</sup> *Ibid.*, Article 102-109.

мера; мера руралног развоја; и спровођења одредби Уредбе. Комисија надзире спровођење ових мера на основу извештаја држава чланица у складу са вишегодишњим планом процена који доноси, као и периодичним проценама посебних инструмената којима се спроводи овај план. Спровођење мера *SAP* процењиваће се на основу следећих циљева: одржива производња хране, са фокусом на пољопривредне приходе, продуктивност и стабилност цена, одрживо управљање природним изворима и климатски фактори, са фокусом на ефекат стаклене баште, биодиверзитет земљишта и вода; избалансирани територијални развој, са фокусом на рурално запошљавање, раст и сиромаштво у руралним областима. При томе, мониторинг и процена рефлектују структуру *SAP* на следећи начин: мониторинг директних плаћања, тржишних мера и примене Уредбе обавља се на основу извештаја држава чланица, на време и од стране независних проценитеља; мониторинг и процена руралног развоја обавља се у складу са Уредбом (ЕУ) број 1305/2013. Комисија обезбеђује да се комбиновани утицај свих мера *SAP*, укључујући и мере руралног развоја, утврђује у односу на циљеве *SAP*, на основу чега Комисија припрема годишњи извештај о примени мера *SAP*. Државе чланице ће обезбедити Комисији све неопходне информације ради одобравања мониторинга и процене одређене мере. Ако је могуће, ове информације ће се заснивати на званичним изворима података, као што је Мрежа пољопривредних књиговодствених података (*Farm Accountancy Data Network*) и Eurostat.<sup>27</sup>

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Ова Уредба је ступила на снагу даном објављивања у Службеном листу Европске уније (*O.J. L 347/549*, 20.12.2013.), а примењује се од 1. јануара 2014. године. Међутим, следеће одредбе ће се примењивати као што следи: чланови 7, 8, 16, 25, 26 и 43 од 16. октобра 2013; чланови 18 и 40, за доспеле рачуне, од 16. октобра 2013; члан 52 од 1. јануара 2015.

#### V) ИЗВОРИ

Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Council Regulations (EEC) No 352/78, (EC) No 165/94, (EC) No 2799/98, (EC) No 814/2000, (EC) No 1290/2005 and (EC) No 485/2008, *O. J. L 347/549*, 21.10.2005.

<sup>27</sup> *Ibid.*, Article 110.

Council regulation (EU, EURATOM) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *O.J. L* 347/884, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007, *O. J. L* 347/671, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 december 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, *O. J. L* 347/608, 20.12.2013.

Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council 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, *O. J. L* 347/487, 20.12.2013.

“Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future”, COM(2010) 672 final, Brussels, 18 November 2010.

## **VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Доношењем Закона о подстицајима у пољопривреди и руралном развоју (Сл. гласник РС, бр. 10/13 и 142/14), створени су услови за успостављање функционалног и транспарентног механизма подстицаја у области пољопривреде (укључујући и рурални развој). Закон уређује врсте подстицаја, начин коришћења подстицаја, као и услове за остваривање права на подстицаје у пољопривреди и руралном развоју. При томе се под подстицајима подразумевају средства обезбеђена у буџету Републике Србије, као и средства обезбеђена из других извора која се додељују пољопривредним газдинствима и другим лицима, у функцији остваривања циљева пољопривредне политике и политике руралног развоја. Закон препознаје три врсте подстицаја: директна плаћања; подстицаје мерама руралног развоја; и посебне подстицаје. Све врсте подстицаја се могу утврдити под различитим условима и у различитом обиму, у зависности од тога да ли се ради о подручјима са отежаним условима рада у

пољопривреди. Директна плаћања обухватају: премије; подстицаје за производњу; регресе; и кредитну подршку. При томе, премије су новчани износи који се исплаћују пољопривредним произвођачима за испоручене пољопривредне производе, подстицаји за производњу су новчани износи који се исплаћују по јединици мере за посејан усев, вишегодишњи засад, односно стоку одговарајуће врсте, регреси су новчани износи који се у одређеном проценту исплаћују за купљену количину инпута за пољопривредну производњу, услуге осигурања и трошкове складиштења у јавним складиштима, док је кредитна подршка врста подстицаја којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита. При томе, прописано је да подстицаји за биљну производњу могу бити основни подстицаји и производно везани подстицаји, док се подстицаји у сточарству исплаћују за квалитетну стоку, тов, као и за пчеларство, живинарство и рибарство. Регреси се исплаћују за купљено гориво, ђубриво, семе и други репродуктивни материјал, за премију осигурања за усеве, плодове, вишегодишње засаде, расаднике и животиње, као и за трошкове складиштења у јавним складиштима. Кредитна подршка представља врсту подстицаја, којом се пољопривредним газдинствима омогућава олакшани приступ коришћењу кредита за развој сточарства, ратарства, воћарства, виноградарства, повртарства и цвећарства, као и за инвестициона улагања у пољопривредну механизацију и опрему, а остварује се кроз субвенционисање дела камате на кредит. Подстицаји за мере руралног развоја обухватају подршку програмима који се односе на инвестиције у пољопривреди за унапређење конкурентности и достизање стандарда квалитета, одрживи рурални развој, унапређење руралне економије и припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја. Подстицаји за подршку одрживом руралном развоју обухватају подстицаје за: спровођење агроэколошких мера; органску производњу; очување биљних и животињских генетичких ресурса; надокнаду пропуштене добити као последицу спровођења добре пољопривредне праксе, добробити животиња и других политика заштите и очувања животне средине. Закон препознаје и на одговарајући начин третира подручја у Републици Србији у којима због природних, социјалних или законских ограничења не постоје услови за интензиван развој пољопривредне производње. Подстицаји прописани овим законом адекватно су прилагођени оваквим подручјима, и то како у погледу критеријума за остваривање права на подстицаје, тако и у погледу нивоа финансијских средстава. Подстицаји за унапређење руралне економије обухватају подстицаје за: инвестиције за унапређење и развој руралне инфраструктуре; унапређење економских активности на селу кроз подршку непољопривредним активностима; економске активности у смислу додавања

вредности пољопривредним производима, као и увођење и сертификацију система безбедности и квалитета хране, органских производа и производа са ознаком географског порекла; унапређење обука у области руралног развоја. Подстицаји за припрему и спровођење локалних стратегија руралног развоја обухватају подстицаје за припрему локалних стратегија руралног развоја и за њихово спровођење. Посебни подстицаји су усмерени на креирање институционалног оквира за реализацију директних плаћања и мера руралног развоја, као и за успостављање адекватних механизма прикупљања података о пољопривредним показатељима, вођења евиденција у пољопривреди, обављања саветодавних и научних активности и сл. и обухватају подстицаје: за маркетинг-информационе системе у пољопривреди; за успостављање, развој и функционисање система рачуноводствених података на пољопривредним газдинствима; за подршку саветодавним и стручним пословима у пољопривреди; за спровођење одгајивачких програма, ради остваривања одгајивачких циљева у сточарству; за спровођење научноистраживачких, развојних и иновативних пројеката у пољопривреди; и др. На основу овог закона, сваке године се доноси посебан подзаконски акт (уредба) којим се за дату буџетску годину прописује обим средстава, врсте и максимални износи по врсти подстицаја у пољопривреди и руралном развоју, у складу са Законом о буџету Републике Србије за наведену годину. Осим тога, у поступку усклађивања наших прописа са прописима Европске уније у овој области, Србија је, у оквиру министарства надлежног за послове пољопривреде, основала посебно тело за спровођење плаћања у пољопривреди – Управа за аграрна плаћања, која се бави пријемом и обрадом захтева за подстицаје и додељивањем одговарајућих средстава корисницима.