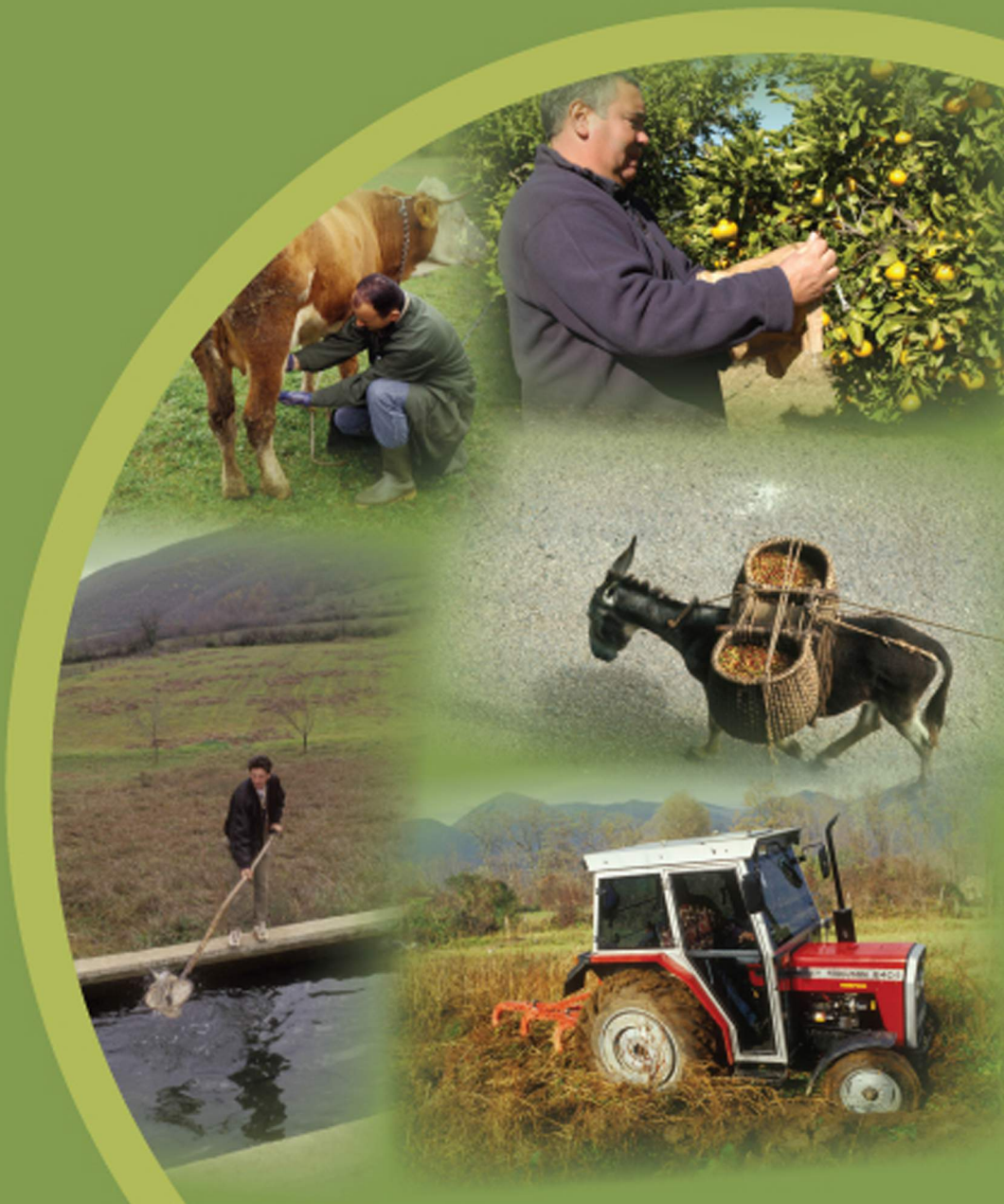
Food and Agriculture Organization of the United Nations

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

POLJOPRIVREDNA POLITIKA I EVROPSKE INTEGRACIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

2015



POLJOPRIVREDNA POLITIKA I EVROPSKE INTEGRACIJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI

Priredili: Tina Volk, Emil Erjavec i Kaj Mortensen

Published by arrangement with the
Food and Agriculture Organization of the United Nations
by the Regional Rural Development Standing Working Group
Budimpešta, 2015

Ovaj dokument je prvobitno objavila Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija na engleskom jeziku, pod nazivom „Agricultural Policy and European Integration in Southeastern Europe". Ovaj srpski prevod priredila je Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj. U slučaju odstupanja, preovladaće jezik na kom je pisan originalni dokument.

Korišćene oznake ili predstavljeni materijal u ovoj publikaciji ne ukazuju na mišljenje Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprovredu (FAO) vezano za pravni ili razvojni status bilo koje zemlje, teritorije, gradske oblasti ili njenih organa vlasti ili vezano za određivanje njihovh granica. Pomen konkretnih kompanija ili proizvoda određenih proizvođača, bilo patentiranih ili ne, ne znači da ih FAO prihvata ili preporučuje u odnosu na druge kompanije ili proizvode slične prirode koji ovde nisu pomenuti.

Stavovi i mišljenja iskazani u ovoj publikaciji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno stavove ili politike Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprovredu (FAO) .

ISBN 978-92-5-708612-8

© Stalnom radnom grupom za regionalni ruralni razvoj (SWG),2015 (Serbian translation)
© FAO, 2014 (English edition)

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

338.43.02(4-12)"2014"(047)
338.43.02(4-672)"2014"(047)

POLJOPRIVREDENA politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi [Електронски извор] / priredili Tina Volk, Emil Erjavec i Kaj Mortensen. - Текст, илустр. - Skoplje : Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj, 2015

Начин на пристап (URL): www.seerural.org. - Превод на делото: Agricultural policy and european integration in Southeastern Europe. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 04.03.2015. - Библиографија: стр. 198. - Содржи и: Aneks

ISBN 978-608-4760-18-4

а) Аграрна политика - Југоисточна Европа - 2014 - Извештаи б) Аграрна политика - Европска унија - 2014 - Извештаи
COBISS.MK-ID 98178570

SADRŽAJ

UVODNA REČ vii

zahvalnost viii

Deo A REGIONALNI ASPEKTI 6

Poglavlje A.I CILJEVI I PRISTUP Ričard Eberlin, Katalin Ludvig[*], Irena Džimrevska, Katarina Spasovska[**],Emil Erjavec 7

1. Integracije i razvojni zadaci poljoprivredne politike 7
2. Jači fokus na analitički rad za bolju poljoprivrednu politiku 9
3. FAO i SWG projekat istraživanja i umrežavanja 11
4. Glavna orijentacija i sadržaj studije 12

Poglavlje A.II ANALIZA POLJOPRIVREDE I POLJOPRIVREDNE POLITIKE ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE U POREĐENJU SA EVROPSKOM UNIJOM Tina Volk, Miroslav Rednak[*], Emil Erjavec 14

1. Uvod 14
2. Metodologija 15
3. Uporedni prikaz poljoprivrede – pregled opštih karakteristika 20
4. Obim i struktura poljoprivredne podrške 33
5. Zaključci 43

POGLAVLJE A.III ANALIZA JAZA I PREPORUKE 49

Emil Erjavec, Kaj Mortensen, Tina Volk, Miroslav Rednak[***], Ričard Eberlin, Katalin Ludvig[****] 49

1. Motivacija i fokus 49
2. Principi moderne poljoprivredne politike – regionalni pristup JIE 50
3. Analitička podrška efikasnoj politici 68
4. Završne napomene o predloženoj orijentaciji 71

Deo B ASPEKTI POJEDINAČNIH ZEMALJA 74

Poglavlje B.I POLJOPRIVREDA I POLJOPRIVREDNA POLITIKA U ALBANIJI Edvin Žlima, Grigor Gjeci, Drini Imami[*] 77

1. Uvod 77
2. Poljoprivreda 78
3. Poljoprivredna politika - pregled i poređenje 81
4. Diskusija i zaključci 85

1. Uvod 90

Od 2008. godine društveno-politička i ekonomska kriza u BiH se produbljuje pod uticajem negativnih regionalnih i globalnih kretanja, ali i pod uticajem nedostatka političke volje da se nastavi sa neophodnim, često korjenitim reformama. Nemogućnost političkog dogovora oko pitanja vezanih za poštovanje osnovnih ljudskih prava, ali i pitanja vezanih za uspostavu sistema koordinacije, kao osnovnog mehanizma efikasne implementacije IPA, i drugih programa pomoći je imalo za posljedicu nizak nivo pripremljenosti BiH ekonomije za ulazak

Hrvatske u EU kao njenog najvažnijeg trgovinskog partnera, zatim suspenziju IPA pomoći, kao i usporavanje dogovora oko formiranja i izgradnje operativne strukture i mehanizama upravljanja neophodnih za odobravanje i implementaciju IPARD programa. 90

2. Poljoprivreda 91

2.1 Uloga poljoprivrede u ekonomiji 91

2.2 Zemljišni resursi i struktura gazdinstava 92

2.3 Poljoprivredna proizvodnja 92

2.4 Poljoprivredne cijene 94

2.5 Poljoprivredna trgovina 94

3. Poljoprivredna politika 96

3.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike 96

Poljoprivredna politika u Federaciji Bosne i Hercegovine 97

Poljoprivredna politika u Republici Srpskoj 99

Poljoprivredna politika u Brčko Distriktu 100

3.2 Budžetski transferi u poljoprivredi 101

Ukupna budžetska podrška poljoprivredi 101

Tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima 102

Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja 105

Mjere opštih usluga u poljoprivredi 106

4. Diskusija i zaključci 107

Najvažniji stub poljoprivredne politike na svim administrativnim nivoima je I stub - tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima. Iako plaćanja po osnovu outputa još uvijek imaju značajan udio, ohrabruje činjenica da udio direktnih plaćanja po površini/grlu stoke konstantno raste. Treba naglasiti da je ta forma direktnih plaćanja prepoznata kao korak ka harmonizaciji sa zahtjevima ZAP EU i WTO. Ipak, razočarava da još uvijek postoji podrška varijabilnim inputima (u RS ovakav vid podrške ima značajan udio u okviru direktne podrške proizvođačima). 108

Literatura 110

Poglavlje B.III POLJOPRIVREDA I POLJOPRIVREDNA POLITIKA U HRVATSKOJ Ornela Mikuš 113

1. Uvod 113

2. Poljoprivreda 114

3. Poljoprivredna politika 118

4. Diskusija i zaključci 122

Poglavlje B.IV Poljoprivreda i poljoprivredna politika na Kosovu* Iliriana Miftari, Halit Hodžaj ... 126

1. Uvod 126

3. Pregled poljoprivredne politike 131

Poglavlje B.V Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Republici Makedoniji Dragi Dimitrievski*, Ana Kotevska*, Ivana Janeska Stamenkovska*, Emelj Tuna*, Marina Nacka 143

1. Uvod 143

2. Poljoprivreda 162

2.1 Uloga poljoprivrede u ekonomiji 162

2.2 Zemljišni resursi i struktura poljoprivrednih gazdinstava 162

2.3 Proizvodnja i rezultati 163

2.4 Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima 165

3. Poljoprivredna politika 167

4. Diskusija i zaključci 171

1. Uvod 181

3.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike Srbije 188

3.2 Budžetska podrška poljoprivredi 190

4 Diskusija i zaključci 194

UVODNA REČ

Zemlje regiona Jugoistočne Evrope (JIE) jasno su pokazale svoju nameru da krenu prema integraciji sa Evropskom unijom (EU) kako bi stvorile stabilni, ujedinjeni i napredniji region. Proces evro-integracija trebalo bi da neguje političku stabilnost i održivi socio-ekonomski razvoj u regionu. Zemlje kandidati i potencijalni kandidati Jugoistočne Evrope integracije vide kao priliku da ubrzaju mirni razvoj kroz ekonomsku, političku i kulturnu saradnju u okviru samog regiona i sa zemljama članicama Evropske unije.

Međutim, proces evropskih integracija ima veoma kompleksnu proceduru, koja uključuje kreiranje novih institucija i implementaciju čitavog niza političkih reformi. S obzirom na značaj poljoprivrednog sektora za ekonomski razvoj zemalja JIE i region u celini, od izuzetnog je značaja da ovaj reformski proces doprinese povećanju konkurentnosti, poboljšanju regionalne trgovine i podstakne rehabilitaciju prehrambenog lanca. Kako bi se uspešno sproveo proces reformi i olakšao proces integracije, važno je razviti čvrste veze i mehanizme za dijalog između kreatora politika i istraživačke zajednice po pitanju ključnih političkih oblasti.

Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprovredu (FAO) odlučila je, u tesnoj saradnji sa Stalnom radnom grupom za regionalni ruralni razvoj (SWG), da implementira projekat *"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"* kako bi olakšala uspostavljanje takvih mreža i mehanizama. Svrha projekta je jačanje saradnje između kreatora politika i istraživačke zajednice, kako bi se stvorio efikasniji ambijent i pomogao proces integracija. Ova knjiga predstavlja jedan od glavnih rezultata projekta; ona je posvećena analizi politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja Jugoistočne Evrope, uzimajući u obzir njihovo opredeljenje za pristupanje Evropskoj uniji.

Na ovom jedinstvenom poduhvatu u regionu tesno su sarađivali kreatori politika i istraživačke institucije zemalja JIE, pa se očekuje da će on predstavljati značajan doprinos za kreiranje politika, kao i čvrstu osnovu za buduću saradnju i kontinuirani dinamični dijalog između kreatora politika i institucija koje se bave istraživanjima u ovoj oblasti.

FAO i SWG se nadaju da će biti učinjeni napori kao bi se održali i unapredili konstruktivni odnosi stvoreni između kreatora politika i istraživačkih institucija, a sa ciljem budućeg razvoja kulture konzistentnog stvaranja politika na osnovu dobre informisanosti.

Vladimir Rahmanjin

Pomoćnik generalnog direktora
Regionalni predstavnik za Evropu i Centralnu Aziju

Boban Ilić

Generalni sekretar SWG

ZAHVALNOST

FAO tim odgovoran za projekat ovom prilikom zahvaljuje svima koji su učestvovali u projektu na njihovom intenzivnom radu i saradnji. Posebnu zahvalnost upućujemo Bobanu Iliću, generalnom sekretaru SWG, kao i timu SWG sekretarijata, za pomoć i tesnu saradnju u implementaciji projekta.

FAO tim želi da ukaže iskrenu zahvalnost i regionalnoj projektnoj menadžerki, Ireni Džimrevskoj. Priznanja za ekspertizu i neprocenjive savete upućujemo i projektnom upravnom odboru, posebno Emilu Erjavecu, Kaju Mortensenu, Miru Rednaku, Katerini Spasovskoj i Tini Volk.

Posebnu zahvalnost upućujemo članovima Lokalnih istraživačkih timova i Nacionalnim savetodavnim odborima, naročito Sabahudinu Bajramoviću, Nataliji Bogdanov, Aleksandru Bogunoviću, Dragomiru Deviću, Dragiju Dimitrievskom, Grigoru Gjeciju, Halitu Hodžaju, Milanu Markoviću, Iliriani Miftari, Orneli Mikus, Jeleni Prorok, Valentini Stojanović – Tufi, Irini Vukčević i Edvinu Žlimi. Takođe, zahvalnost za aktivnosti u oblasti tehničke podrške i organizacije upućujemo Oliveru Pop Arsovu.

Deo A
REGIONALNI ASPEKTI

Poglavlje A.I

CILJEVI I PRISTUP

Ričard Eberlin[*], Katalin Ludvig[*], Irena Džimrevska[**], Katarina Spasovska[**],Emil Erjavec[***]

Region Jugoistočne Evrope (JIE)[2] postigao je značajan napredak prema stabilnosti, ekonomskim reformama, kao i evropskim integracijama, koje predstavljaju jedan od najvažnijih političkih i ekonomskih izazova u regionu. Na samitu u Zagrebu u novembru 2000. godine, lideri zemalja Evropske unije (EU) i zemalja Jugoistočne Evrope potvrdili su punu posvećenost Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) koji predvodi EU, kao i konačnom punopravnom članstvu u EU. Zemlje su trenutno podeljene u tri grupe: Hrvatska - članica EU od jula 2013. godine; Republika Makedonija, Crna Gora, Srbija i Albanija - zemlje kandidati za članstvo u EU; i Bosna i Hercegovina i Kosovo[3] - zemlje potencijlani kandidati za članstvo u EU. U kontekstu procesa priključenja, ispunjenje kriterijuma za članstvo u EU je od presudnog značaja.

1. Integracije i razvojni zadaci poljoprivredne politike

Zemlje JIE jasno su odredile evropske integracije kao politički prioritet, koji, između ostalog, definiše reforme njihovih poljoprivrednih politika i potrebu za modernizacijom poljoprivrede. Proces pristupanja obuhvata ne samo poboljšanje konkurentnosti u okviru celog poljoprivredno-prehrambenog lanca, već stvari postavlja šire i zahteva usvajanje značajno drugačijeg modela poljoprivredne politike koji je zahtevniji u konceptualnom, administrativnom i finansijskom pogledu. Poljoprivreda i poljoprivredne politike zemalja JIE se naime značajno razlikuju od struktura i procesa u EU. Stoga su potrebne reforme kako bi se one

* Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprovredu (FAO).
** Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj Jugoistočne Evrope (SWG).
*** Univerzitet u Ljubljani, Biotehnički fakultet, Slovenija.

[2] Jugoistočna Evropa (JIE) je geografski i politički region većim delom lociran na Balkanskom poluostrvu. U zavisnosti od političko-ekonomskih stavova posmatrača, zemlje koje ga čine mogu se znatno razlikovati. Suverene države uključene u ovu studiju su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kosovo*, Republika Makedonija, Crna Gora i Srbija. Ovaj sub-region JIE naziva se takođe i Zapadni Balkan.

[3] Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova. U daljem tekstu “Kosovo*”.

uskladile sa pravnom i institucionalnom postavkom EU i poljoprivredni sektor ovih zemalja integrisao u jedinstveno evropsko tržište na najefikasniji način. Različiti aspekti ovih reformi i potrebna modernizacija, reflektovani su u sveobuhvatnom integracionom i pregovaračkom procesu, i to kroz:

i) ***Zakonsko usklađivanje*** četiri osnovna elementa Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) (direktna plaćanja, zajednička organizacija tržišta, ruralni razvoj, finansijska pravila). Zemlja mora da bude sposobna da sprovodi ove sisteme već prvog dana nakon pristupanja uniji; međutim, usklađivanje politika pre pristupanja nije obavezno.

ii) ***Unapređenje kapaciteta za implementaciju***. Potrebno je da se institucije odgovorne za zakonsko usklađivanje i implementaciju evropske Zajedničke poljoprivredne politike ojačaju, a u nekim slučajevima i formiraju. Sprovođenje IPARD pretpristupne podrške za poljoprivredu i ruralni razvoj služi kao test za implementacione kapacitete zemlje.

iii) ***Političke reforme i ekonomsko prilagođavanje***. Poljoprivredno-prehrambeni lanac i ruralne ekomonije moraju se modernizovati i pripremiti za "lagano sletanje" u ZPP nakon pristupanja. Povećanje konkurentnosti i stvaranje alternativa za ostvarivanje prihoda ruralnog stanovništva moraju se smatrati za ključni cilj. Štaviše, potrebne su suštinske reforme poljoprivredne politike pre pristupanja, kako bi se korisnici mera ZPP i administracija pripremili za institucionalni i ekonomski okvir evropske poljoprivredne politike.

iv) ***Pregovori o pristupanju*** uključuju sažetak gorepomenutih pitanja kao i pregovore o periodima tranzicije ili, u retkim slučajevima, pregovore o permanentnim odstupanjima od evropskog pravnog okvira. Poljoprivreda takođe predstavlja značajan deo finansijskog paketa svake zemlje kandidata, što zahteva intenzivan rad i pripreme.

Jedan od glavnih koraka je prihvatanje i sprovođenje evropske pravne tekovine (*Acquis Communitaire)* pošto pitanja poljoprivrede, ruralnog razvoja i srodna pitanja (ribarstvo, bezbednost hrane, itd.) predstavljaju oko 40 odsto od ukupnog zakonskog okvira. Stoga, najveće izazove u predstojećem procesu pregovora predstavlja Poglavlje 11 (Poljoprivreda i ruralni razvoj), Poglavlje 12 (Ribarstvo) i Poglavlje 13 (Bezbednost hrane). Zbog svojih zajedničkih izazova i interesa, zemlje u regionu nastoje da ostvare bližu međusobnu saradnju na političkom i tehničkom nivou. Važan institucionalni okvir za saradnju u oblasti politike poljoprivrede i ruralnog razvoja predstavlja Stalna radna grupa za regionalni ruralni razvoj u Jugoistočnoj Evropi (SWG)[4].

Poljoprivredni sektor još uvek igra relativno važnu ulogu u regionu Jugoistočne Evrope, kako u smislu dodate vrednosti tako i zapošljavanja, iako je njegov udeo u ekonomiji opao nakon 2000. godine. Kako je naturalna poljoprivreda još uvek dominantna u većem delu regiona, ona obezbeđuje minimalni nivo prehrambene sigurnosti i socio-ekonomske stabilnosti u ruralnim područjima. Dakle, poljoprivredni sektor ima važnu funkciju socijalnog i ekonomskog amortizera za ruralne ekonomije. S druge strane, kreatori politike se suočavaju sa brojnim

[4] SWG je međunarodna međuvladina organizacija čiji su članovi ministarstva poljoprivrede zemalja JIE. Više informacija nalazi se na SWG veb sajtu: seerural.org

izazovima, kao što su niska konkurentnot poljoprivrednog sektora, neadekvatno korišćenje potencijala za poljoprivrednu proizvodnju, i depopulacija ruralnih područja.

Zajedno sa gorepomenutim pitanjima, evropske integracije ostaju ključni izazov u pogledu doprinosa rešavanju ovih razvojnih problema. Nivo usaglašenosti poljoprivrednih i politika ruralnog razvoja sa standardima EU razlikuje se u zemljama JIE, i zavisi od statusa zemalja u odnosu na EU integracije, kao i spremnosti za modernizaciju i reformisanje domaće politike. Većina zemalja JIE već primenjuju neke instrumente poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja po ugledu na ZPP (Hrvatska[5] kao zemlja članica od jula 2013. godine u potpunosti sprovodi ZPP), dok druge finaliziraju ili diskutuju o novim strateškim okvirima za jačanje procesa integracija i postepeno uvođenje politika nalik Zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Jedna od prednosti ove raznolike situacije je ta što zemlje koje su naprednije u procesu evropskih integracija i harmonizacije mogu svoja vredna iskustva podeliti sa drugima, kako bi se stvorila sinergija i ubrzao proces integracija i razvoja ruralnih oblasti u čitavom regionu.

2. Jači fokus na analitički rad za bolju poljoprivrednu politiku

Odgovornost za sprovođenje politike poljoprivrede i ruralnog razvoja imaju ministarstva poljoprivrede koja veoma često karakterišu ograničeni administrativni kapaciteti, što važi i za iskustvo u procesu usklađivanja sa EU. Ovu situaciju dodatno otežavaju stalne i brze promene organizacionih struktura ministarstava, kao i česte promene administracije.

Uprkos pozitivnoj tendenciji u pružanju budžetske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju od strane vlada u regionu, ovi fondovi se često ne koriste efikasno. Štaviše, u nekim zemljama ne postoji jasna dugoročna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja. Kreiranje politike često je diktirano kratkoročnim političkim obzirima, pod uticajem lobi grupa i političkih pritisaka; nedostaje konzistentna orijentacija prema Zajedničkoj poljoprivrednoj politici Evropske unije, te je usklađenost sa evropskom politikom poljoprivrede i ruralnog razvoja samo delimična.

Jasno je, međutim, da donosioci političkih odluka sve više traže pomoć u agrarnoj ekonomiji i političkim analizama oko toga kako da se postave u nadolazećim ekomonskim i socijalnim strukturnim krizama u ruralnim područjima JIE. Problemi i novi zahtevi za pristupanje EU, kao i teškoće vezane za restrukturiranje poljoprivrede, zahtevaju traganje za novim idejama i konceptima vezanim za prevazilaženje rastućih problema u poljoprivredi i ruralnim područjima. Stoga pouzdan i sistematično prikupljeni materijal može popuniti prazninu u znanju i doprineti rešavanju gorepomenutih problema davanjem političkih preporuka.

Pored toga, nacionalne i međunarodne akademske institucije, univerziteti i razvojne organizacije, pripremile su širok spektar analiza, izveštaja i studija, uključujući političke preporuke, za ovaj region. Međutim, u mnogim slučajevima ovi dokumenti i podaci nisu bili uzimani u obzir tokom formulisanja politika.

Brojni agrarni ekonomisti i drugi istraživači koji rade u ovoj oblasti imaju iskustvo sa činjenicom da su kreatori politika skeptični prema koristi koju pružaju istraživanja, što ukazuje na to da ne postoje stabilne veze između ministarstava i istraživača. Ovaj problematični jaz potiče i od

[5] Hrvatska je proces pregovora za pristupanje EU završila 30. juna 2011. godine, a 9. decembra 2011. godine potpisala sporazum. Proces ratifikacije od strane parlamenata 27 zemalja članica EU zaključen je do kraja juna 2013. godine, te se Hrvatska priključila 1. jula 2013. godine.

činjenice da većina istraživača iz akademske zajednice ne poseduje veštine ili nema istoriju pisanja operativnih političkih dokumenata koje kreatori politika mogu da upotrebe prilikom stvaranja politika zasnovanih na informacijama i podacima. Problem nastaje i zbog toga što istraživači i kreatori politika često imaju različite paradigme i percepciju informacija, činjenica i jezika. Važna pitanja koja utiču na njihovu saradnju uključuju nedostatak uzajamnog poverenja i poštovanja, različite stavove vezane za primenljivost rezultata istraživanja, što rezultira u nedostatku dijaloga kao i razumevanja realnosti političke ekonomije.

Stoga, u regionu postoji zajednički problem, bez obzira na pretpristupni status pojedinačnih zemalja: nedostatak dijaloga između kreatora politika i istraživača, sa jedne strane, a sa druge strane nedostatak pouzdane i dobro sistematizovane baze podataka koja na jednom mestu sadrži sve relevantne matrijale, podatke i analize i omogućava jednostavan pristup i korišćenje kreatorima politika. Ovakva situacija doprinosi stvaranju kritičnog jaza koji ometa EU integracije i formulisanje moderne poljoprivredne politike koja se bazira na podacima.

3. FAO i SWG projekat istraživanja i umrežavanja

Uprkos opisanoj situaciji, sve vlade zemalja Jugoistočne Evrope koje treba da pristupe Evropskoj uniji obavezale su se da će svoje poljoprivredne politike uskladiti sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom kako bi modernizovale i unapredile konkurentnost svojih poljoprivrednih sektora. Iz ovog razloga FAO i SWG su udružili snage kako bi se bavili rešavanjem gorepomenutih pitanja, formulisali i zajednički sproveli projekat *"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"*[6] koji za cilj ima uspostavljanje tešnje saradnje i, dugoročno, stabilnih veza između kreatora politika i istraživačkih institucija kao i pojedinačnih istraživača koji se bave analizom poljoprivrednih politika i njihovih uticaja na poljoprivredni sektor i ruralni razvoj.[7] Povrh ovoga, projekat je za cilj imao uspostavljanje bliže koordinacije i razmene mišljenja i stavova između zemalja JIE, što je neophodno za delotvorno donošenje odluka, administraciju i ubrzanje procesa pristupanja.

Ovaj projekat je pomogao u podizanju svesti o značaju temeljnog i profesionalnog istraživanja i razmene mišljenja o poljoprivrednoj ekomomiji i politikama u kontekstu procesa evropskih integracija, uz posebnu važnost razmene informacija i iskustava između visokih službenika ministarstava poljoprivrede zemalja JIE i istraživača, uspostavljanjem aktivne saradnje na nacionalnom i regionalnom nivou. Projekat je stvorio stabilne veze i pružio podršku i preporuke za kreiranje politika. Ovo će vremenom dovesti do boljeg formulisanja politike, efikasnijeg monitoringa, procene uticaja i boljeg planiranja budžetske podrške sektoru, a tako i do unapređenja politike poljoprivrede i ruralnog razvoja u zemljama JIE u procesu pristupanja EU.

Glavni donosioci odluka u projektu bila su ministarstva poljoprivrede zemalja učesnica, posebno relevantna odeljenja i jedinice koje se direktno bave kreiranjem i implementacijom politike poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i analizom politike.

Drugu grupu donosioca odluka činile su akademske i istraživačke institucije i univerziteti iz regiona JIE koji poseduju kapacitet za analizu agrarne ekonomije.

Treća grupa donosioca odluka sastojala se od predstavnika udruženja civilnog društva i drugih stručnjaka koji se bave pitanjima politike poljoprivrede i ruralnog razvoja. Indirektni korisnici projekta treba da budu stanovnici ruralnih područja zemalja učesnica, posebno korisnici mera poljoprivrede i ruralnog razvoja koje proizilaze iz unapređenog sistema kreiranja politika.

Implementacija projekta imala je tri ključna elementa: a) unapređenje saradnje između kreatoraa politika i istraživača na polju poljoprivredne politike, b) uspostavljanje baze podataka o poljoprivrednoj politici sa usklađenom sistematizacijom i kvalifikacijom budžetskih transfera, i c) analiza jazova i preporuke političkih poteza kako bi se prevazišli izazovi. Glavna pitanja koja su analizirana kako za svaku zemlju tako i za region bila su: 1) glavne karakteristike i izazovi

[6] TCP/RER/3403; početak projekta: septembar 2012, kraj projekta: oktobar 2014.

[7] Na 5. sastanku ministarstava poljoprivrede JIE (održanom u Republici Makedoniji 11. novembra 2011. godine) ministri i šefovi delagacija ministarstava poljoprivrede zemalja članica i posmatrača SWG-a zaključile su da "pozdravljaju i obavezuju se na podršku, snažnu i produktivnu saradnju na svim poljima poljoprivrede i ruralnog razvoja uključujući saradnju među univerzitetima, akademskim institucijama i fakultetima poljoprivrede zemalja JIE, kako bi se uvećao kapacitet za objektivnu analizu razvojnih izazova u poljoprivredi I ruralnom razvoju i odlika politike."

poljoprivrednog razvoja, 2) glavne odlike poljoprivredne politike, i 3) glavni jazovi u okvirima politika i kreiranju procesa evropskih integracija.

Ključni pristup je bio podsticanje partnerstava između akademske zajednice i službenika ministarstava, putem nacionalnih i regionalnih radionica i pripreme analitičkih izveštaja. Ovo je rađeno uz pomoć analize i poređenja poljoprivredne statistike, uključujući pripremu i proveru setova podataka i komparativnu analizu u kojoj su korišćeni dostupni podaci iz zemalja JIE i 27 zemalja članica EU.

Tokom trajanja čitavog projekta razvijala se i sprovodila kampanja umrežavanja i saradnje. Ciljne grupe kampanje bili su glavni donosioci odluka i direktni korisnici projekta zemalja učesnica (javne i akademske institucije, civilno društvo i javnost).

Cilj projekta nije bilo samo prikupljanje objavljenih dokumenata, već i pronalaženje neformalne literature i radnih materijala. Stoga se kampanja umrežavanja i saradnje usredsredila na širenje projektnih ciljeva i podizanje svesti o značaju prikupljanja što više informacija i podataka, pa i uz pomoć učesnika koji nisu direktno uključeni u sprovođenje projekta.

Za ovu svrhu, stvoren je veb portal "Agricultural Policy Plus"[8] (Poljoprivredna politika plus), povezan sa SWG veb sajtom[9], kako bi se olakšala saradnja. Svi učesnici u procesu mogli su da postave relevantna dokumenta i informacije na ovaj veb sajt, što je rezultiralo u stvaranju rastućeg izvora informacija koji je zatim obrađen i prikladno specificiran za dalje razmatranje.

Neke radionice odvijale su se paralelno sa godišnjum Forumom poljoprivredne politike[10] i Godišnjim radnim sastankom ministara poljoprivrede Jugoistočne Evrope[11], kao i drugim SWG sastancima. Ovo je pružilo izuzetnu platformu za širenje projektnih rezultata i naučenih lekcija, kao i za podizanje svesti donosioca odluka i šire javnosti na najefikasniji način.

4. Glavna orijentacija i sadržaj studije

Ova studija sumira ključne rezultate gorepomenutog FAO/SWG projekta, uz poseban akcenat na sledećem:

- Upoznavanje sa situacijom i trendovima u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici u zemljama Jugoistočne Evrope, posebno u poređenju sa zemljama Evropske unije;

[8] www.app.seerural.org

[9] www.seerural.org

[10] Forum poljoprivredne politike ima za cilj podršku procesu implementacije politika poljoprivrede i ruralnog razvoja u zemljama JIE koje su slične politikama EU, sa posebnim fokusom na integraciju i harmonizaciju poljoprivrednog i ruralnog sektora sa EU. Svrha foruma je negovanje saradnje po pitanjima razvoja Poljoprivrede među zemljama JIE i podrška istraživanjima u oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja kako bi se unapredila informaciona osnova za donošenje političkih odluka. Predstavnici ministarstava poljoprivrede zemalja JIE, Evropska komisija, različite međunarodne organizacije (kao što su FAO, GIZ, CEI, JRC, IPTS, RCC) obično učestvuju u ovom događaju.

[11] Ciljevi ovog sastanka jesu ostvarivanje konstruktivne i stalne saradnje među ministarstvima poljoprivrede na političkom nivou u okvirima njihovih odgovornosti prema tekućem procesu integracije sa EU.

- Pokušaj identifikovanja nacionalnih i regionalnih političkih jazova, sa fokusom na modernizaciju i usklađivanje poljoprivredne politike sa evropskom Zajedničkom poljoprivrednom politikom;
- Definisanje ključnih principa poljoprivredne politike koji će podržati proces evropskih integracija zemalja Jugoistočne Evrope (regionalni koncept i mapa puta za političke reforme i usklađivanja);
- Identifikacija ključnih pitanja i izazova koji zahtevaju političke intervencije na osnovu ove analize.

Posebni ciljevi autora ove studije bili su:

- Naglasiti potrebu za konzistentnom, sveobuhvatnom i sistematičnom analizom poljoprivredne politike i efikasnom saradnjom između donosilaca odluka i predstavnika akademske zajednice;
- Pomoći u stvaranju podrške donošenju odluka pružanjem analize i formulisanjem fundamentalnih principa za refome i prilagođavanja poljoprivredne politike.

Studija je podeljena u dva glavna dela. U prvom delu (A), predstavljeni su unakrsna analiza i zaključak. Nakon uvoda sledi poglavlje A.II *"Komparativna analiza poljoprivrede i poljoprivredne politike u zemljama Jugoistočne Evrope u poređenju sa Evropskom unijom"* koje daje metodološku podlogu i neke od najvažnijih osobina regiona JIE. Poglavlje A.III *"Analiza jaza i političke preporuke"* predstavlja specifičnu analizu jazova u poljoprivredi i poljoprivrednim politikama svake od zemalja kao i samog regiona u poređenju sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom i relevantnim političkim dokumentima koji su prikupljeni i učinjeni dostupnim u okviru projekta (pogledati veb sajt). Jedan od ključnih alata korišćenih u ovom procesu jeste Alat za merenje poljoprivredne politike (AMPP) koji je razvijen u okviru istraživačkog projekta Evropske unije koji se bavio poljoprivredom i poljoprivrednom politikom u Centralnoj i Istočnoj Evropi (projekat FP7 čije skraćeno ime glasi Agri-policy (Agri-politika)).

Drugi deo (B) predstavlja prezentaciju poglavlja koja se tiču pojedinačnih zemalja, i daje uvid u glavne trendove i analizu situacije u poljoprivredi, pritom stavljajući ključni akcenat na predstavljanje kretanja budžetskih transfera poljoprivredi, što sveukupno dovodi do određenih zaključaka o ključnim izazovima za kreatore nacionalnih politika (poglavlja B.I-B.VII).

Poglavlje A.II

ANALIZA POLJOPRIVREDE I POLJOPRIVREDNE POLITIKE ZEMALJA JUGOISTOČNE EVROPE U POREĐENJU SA EVROPSKOM UNIJOM

Tina Volk*, Miroslav Rednak*, Emil Erjavec**

1. Uvod

Poljoprivrede zemalja Jugoistočne Evrope (JIE) se veoma razlikuju u pogledu prirodnih i strukturnih karakteristika, stepena razvijenosti, kao i proizvodnih potencijala. Ona odražava značajne istorijske i socijalne komponente i ima ogromni ekonomski značaj za ruralni razvoj. Postoje primetne strukturne i tehnološke manjkavosti. Još jedan važan faktor jeste depopulacija marginalnih područja, koja je dosegla alarmantan stepen, naročito u centralnom delu regiona.

Dobri statistički podaci predstavljaju osnovu valjane analize i pregleda stanja u poljoprivredi. Podaci iz pojedinih zemalja veoma se razlikuju po obuhvatnosti i kvalitetu. Osim Hrvatske koja je već članica Evropske unije, ni jedna zemlja JIE nije u potpunosti uskladila svoju poljoprivrednu statistiku sa standardima EU. Stoga su direktna poređenja podataka i indikatora među ovim zemljama često diskutabilna.

Poljoprivredna politika zemalja u regionu i njen koncept, opseg i efekti, prvi put su bili analizirani u regionalnom kontekstu pre nekoliko godina (Volk, 2010.). Rezultati su upozoravali na nedostatak resursa, brze promene pravaca, politike koje nisu kompatibilne sa politikama EU, ali, pre svega, na teškoće u prikupljanju podataka proizašle iz nedovoljne transparentnosti u sprovođenju poljoprivredne politike u regionu. Da li se od tada situacija promenila? Kako su ekonomska kriza i odluka zemalja da pristupe EU uticale na kreiranje, proces i implementaciju poljoprivredne politike?

Ovo poglavlje uglavnom je posvećeno predstavljanju najvažnijih indikatora poljoprivrede od značaja za monitoring i analizu poljoprivredne politike. Oni su, takođe, upoređeni na regionalnom nivou i nivou EU uz pomoć komparativne analize, sa namerom da se identifikuju ključne karakteristike, razlike i jazovi koji zahtevaju javnu intervenciju. Uprkos činjenici da nekvalitetne baze podataka u regionu ograničavaju opseg takvih analiza, one su ipak korisne za određivanje orijentacije poljoprivredne politike i mogućnosti poljoprivrede za ekonomsku integraciju u EU.

Analize po pojedinim zemljama bazirane su na njihovom razumevanju poljoprivrede i poljoprivredne politike, kako je prikazano u drugom delu studije (poglavlje B.I- B.VII). Ove nalize

* Poljoprivredni institut Slovenije, Ljubljana, Odeljenje poljoprivredne ekonomije.
** Univerzitet u Ljubljani, Biotehnički fakultet, Slovenija.

su delimično unapređene nekolicinom dodatnih analiza, ograničenih usled nedovoljne dostupnosti i kvaliteta podataka. Posebna pažnja posvećena je poređenju poljoprivredne politike zemalja JIE sa poljoprivrednom politikom EU tokom programskog perioda, kao i sa poljoprivrednom politikom nekih zemalja članica iz poslednjeg kruga proširenja EU pre njihovog pristupanja uniji.

Kvantitativna analiza poljoprivredne politike izvedena je korišćenjem unapređenog AMPP modela (Rednak i Volk, 2010, Rednak et al, 2013). AMPP (Alat za merenje poljoprivredne politike) je uniformna klasifikacija budžetske podrške poljoprivredi koja obezbeđuje zadovoljavajuću kvantifikaciju i poređenje obima i strukture podrške poljoprivredi među zemljama JIE i sa zemljama EU. Njegov ključni cilj je da da odgovore na pitanja o osnovnoj orijentaciji poljoprivredne politike u zemljama JIE, najvažnijim merama i oblicima njihove implementacije, kako bi se omogućila kompetentna diskusija o jazovima u poljoprivrednim politikama (u poglavlju A.III) kao i formulisale preporuke za delotvorna unapređenja stanja i ispunjenje zahteva EU.

Poglavlje počinje predstavljanjem izvora podataka i metodologije koji opisuju glavne pristupe i ograničenja. Glavni deo fokusira se na komparativnu analizu poljoprivrede i poljoprivredne politike u okviru regiona i u EU. Poglavlje zaključuje pregled ključnih nalaza i diskusija o značaju dostupnosti i kvaliteta podataka za analizu politike.

2. Metodologija

Pregled pojedinačnih stanja poljoprivrede u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Kosovu*[1], Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji zasniva se na statističkim podacima koje su prikupili nacionalni eksperti (i koristili ih u izveštajima o pojedinačnim zemljama predstavljenim u drugom delu knjige)[2]. Glavni izvori informacija bili su državni (ili regionalni) zavodi za statistiku i institucije koje se bave poljoprivrednom statistikom u ovim zemljama. U ovom okviru, prikupljeni su generalni podaci o stanju ekonomije, Poljoprivrede i trgovine, koji pokrivaju period od 2005. do 2012. godine (statistika zemalja JIE, 2014.). U većini JIE zemalja nisu dostupni svi standardni setovi podataka o poljoprivredi (struktura poljoprivrednih gazdinstava, poljoprivredna proizvodnja, cene, ekonomski računi). Metodološki pristupi nacionalnih statističkih sistema još uvek se razlikuju po zemljama i većina ih još uvek nije usklađena sa EUROSTAT pravilima i definicijama. Zato je glavni kriterijum za izbor relativnih indikatora korišćenih u analizi bio dostupnost podataka u većini zemalja JIE, kao i mogućnost minimalne komparacije podataka iz zemalja JIE i EU. Za EU, korišćeni su podaci iz javne baze Eurostat (EUROSTAT, 2014).

Pošto su baze podataka uglavnom nekompletne, a neka pitanja koja se tiču pouzdanosti podataka i njihovog poređenja ostaju otvorena, odabrani relativni indikatori pokrivaju samo osnovnu statistiku sa ciljem da se makar predstavi profil poljoprivrede zemalja JIE.

Za kvantitativnu analizu budžetske pordške poljoprivredi, korišćene su baze podataka o merama poljoprivredne politike (AMPP) koje su za sve zemlje JIE pripremili nacionalni eksperti (baze podataka MPP JIE, 2013.). U ovim bazama podataka prikupljene su sve dostupne

[1] Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

[2] Za više informacija pogledati poglavlja B.I-B.VII.

informacije o merama poljoprivredne politike i prikazane su do najsitnijih mogućih detalja, zajedno sa budžetskim transferima izvršenim u datoj godini. U slučaju Crne Gore, baza podataka AMPP sadrži planirane fondove umesto izvršenih plaćanja (budući da nije bilo podataka o isplaćenim sredstvima). Analiza pokriva uglavnom period između 2008. i 2012. godine, iako za neke od zemalja baze podataka AMPP pokrivaju i duže periode.

U bazama podataka AMPP, mere poljoprivredne politike sistematizovane su i klasifikovane prema zajedničkoj i jedinstvenoj formi, koja omogućava kvalitativnu i kvantitativnu analizu implementiranih mera poljoprivredne politike zemalja JIE. U klasifikaciji se koristi trenutni EU koncept koji se zasniva na stubovima politike kao osnovnoj početnoj tački, a kombinuje se sa klasifikacijom Organizacije za ekonomski razvoj i saradnju (OECD). Programski elementi EU politike (stubovi, ose) primenjeni su na višim nivoima agregacije, a kriterijumi OECD primenjeni su u slučaju formiranja grupa i podgrupa pod pojedinačnim stubovima i posebno u slučaju definisanja najnižeg nivoa klasifikacije (osnovni nazivi). Na ovaj način AMPP omogućava osnovnu analizu budžetskih transfera za poljoprivredu i na osnovu OECD PSE klasifikacije i obratno.

AMPP klasifikacija zasnovana je na hijerarhijskom principu u kom prvi nivo definiše stub poljoprivredne politike, drugi definiše kategoriju, a svaki naredni nivo definiše podkategoriju prethodne. Hijerarhijski sistem omogućava analizu na različitim nivoima preciznosti. U ovom dokumentu podaci su analizirani do trećeg, a u nekim slučajevima do četvrtog nivoa klasifikacije. Nomenklatura klasifikacije do četvrtog nivoa predstavljena je u tabeli A.II-1.

Prema AMPP klasifikaciji, sve mere poljoprivredne politike grupisane su u tri glavna stuba: (i) mere podrške tržištu i mere direktne podrške proizvođačima, (ii) strukturne mere i mere ruralnog razvoja i (iii) opšte mere vezane za poljoprivredu. Pored ova tri stuba, klasifikacija uključuje i odeljak *Razni transferi za poljoprivredu*. Neke slične "razne" grupe postoje na nižim nivoima klasifikacije, za stavke za koje ne postoji dovoljno dostupnih informacija da bi im se dodelila adekvatna kategorija.

Prvi stub - ***Mere podrške tržištu i mere direktne podrške proizvođačima*** - uključuje samo one mere koje utiču na prihode poljoprivrednih proizvođača i generalno nisu vezane ni za kakva ograničenja koja se tiču tehnika proizvodnje ili lokacije poljoprivrednog gazdinstva. Na sledećem nivou, AMPP mere prvog stuba podeljene su u dve grupe: *mere podrške tržištu* i *mere direktne podrške proizvođačima*.

Budžetski izdaci za *mere podrške tržištu* uključuju mere preko kojih politika vrši uticaj na ponudu i potražnju na domaćem tržištu, a tako i posredno utiče na cene poljoprivrednih proizvoda. Budžetski izdaci vezani za ove mere podeljeni su u tri grupe, i to: *subvencije za izvoz, tržišne intervencije* i *podrška potrošačima.*

Mere direktne podrške proizvođačima dalje su podeljene u dve veće grupe. Prva grupa - *Direktna plaćanja i subvencije za varijabilne inpute* - sadrži sve oblike regularnih *direktnih plaćanja proizvođačima*, koji se dalje dele u odnosu na kriterijume implementacije (proizvodnja, površina/životinja, fiksni kriterijumi, drugi kriterijumi) i *subvencije za varijabilne inpute* podeljene prema vrsti inputa (seme, gorivo, đubrivo, osiguranje, itd.). Druga grupa - *Plaćanja za nepogode i druge naknade proizvođačima* - sadrži samo plaćanja za koja se proizvođači mogu prijaviti u specifičnim prilikama. Ova plaćanja vrše se uglavnom na ex-post osnovu, dok se prva grupa plaćanja unapred planira i redovno isplaćuje.

Drugi MPP stub - ***Strukturne mere i mere ruralnog razvoja*** - podeljen je na tri glavne grupe: *Unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora, Unapređenje životne sredine i seoskih predela, i Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu*. Grupe manje ili više prate strukturu političkog sistema ruralnog razvoja EU od 2007. do 2013. godine.

Prva grupa - *Unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora* - podeljena je na tri podgrupe mera u prvom koraku, pri čemu je glavni kriterijum za podelu bio ciljna grupa kojoj je podrška namenjena. Podgrupa *podrška restrukturiranju poljoprivrednih gazdinstava* sadrži mere čiji su korisnici pojedinačna poljoprivredna gazdinstva. Grupa *podrška poljoprivredno-prehrambenom restrukturiranju* odnosi se na poljoprivredni sektor u širem smislu, dok treća grupa sadrži mere koje podržavaju restrukturiranje sektora *šumarstva* u vezi saruralnim razvojem.

Drugu grupu čine mere koje za cilj imaju *unapređenje životne sredine i seoksih predela.* Prva podgrupa ove ose - *Plaćanja proizvođačima usmerena na životnu sredinu i predele* - sastoji se od plaćanja poljoprivrednim proizvođačima koja predstavljaju kompenzaciju za više troškove ili niže prihode usled prirodnih uslova nepovoljnih za poljoprivrednu proizvodnju (podgrupa *Plaćanja poljoprivrednicima u područjima sa prirodnim teškoćama*), usled ograničenja i zabrana koja nastaju zbog zaštite životne sredine (podgrupa *Plaćanja poljoprivrednicima u zaštićenim oblastima*) i usled dobrovoljne posvećenosti standardima poljoprivredne proizvodnje i zaštite životne sredine koji prevazilaze uobičajenu praksu i obaveze (podgrupa *Plaćanja poljoprivrednicima vezana za zaštitu živortne sredine u poljoprivredi i dobrobit životinja*). Druga grupa ove ose - *Plaćanja u oblasti životne sredine koja nisu direktno vezana za poljoprivredu* - uključuje plaćanja koja se tiču pitanja zaštite životne sredine koja nisu direktno vezana za poljoprivredne proizvođače, kao što su plaćanja za zaštitu životne sredine u oblasti šumarstva.

Treća osa sadrži mere *podrške ruralnoj ekonomiji i stanovništvu*. Ovu osu čine tri grupe, od kojih prva - *Podrška poljoprivrednom stanovništvu direktno vezana za poljoprivredna gazdinstva* - uključuje mere kao što su podrška diversifikaciji aktivnosti u okviru gazdinstva u pravcu nepoljoprivrednih aktivnosti. Druga grupa - *Opšta podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu* - uključuje mere poput osnivanja firmi, ruralne infrastrukture i usluga, obnove sela i slične mere, dok treću grupa čini *Izgradnja lokalnih kapaciteta (LEADER)* koja se odnosi na usvajanja veština, animacije, pripreme i implementacije lokalnih razvojnih strategija.

Treći stub MPP - ***Opšte mere vezane za poljoprivredu*** - pokriva mere koje imaju za cilj podršku javnim servisima vezanim za poljoprivredu kao što su *istraživanje, razvoj, savetodavne i stručne službe, bezbednost hrane i kontrola kvaliteta* (veterinarske i fitosanitarne mere, politika kvaliteta, itd.) i *ostale opšte mere podrške* koje postoje u poljoprivredi.[3]

[3] Za više informacija o metodologiji AMPP alata videti Rednak et al. (2013.)

Table A.II-1: MPP klasifikacija budžetske podrške poljoprivredi

MERE PODRŠKE TRŽIŠTU I MERE DIREKTNE PORŠKE PROIZVOĐAČIMA
Mere podrške tržištu (Subvencije za izvoz; Tržišne intervencije; Operativni troškovi javnog skladištenja; Podrška potrošačima; Ostalo)
Mere direktne podrške proizvođačima
Direktna plaćanja i subvencije za varijabilne inpute
Direktna plaćanja proizvođačima *(u odnosu na: proizvodnju, trenutnu površinu/grlo, fiksne kriterijume, ostale kriterijume)* Subvencije za varijabilne inpute *(seme, životinje za uzgoj, gorivo, đubrivo i pesticidi, kamate, osiguranje, usluge na gazdinstvu,ostalo)*
Plaćanja za nepogode i druge naknade proizvođačima (u *odnosu na: proizvodnju, površinu/grlo, povlačenje resursa, kupovinu inputa, ostalo*)
Razno - direktna podrška proizvođačima
STRUKTURNE MERE I MERE RURALNOG RAZVOJA
Unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora
Podrška restrukturiranju poljoprivrednih gazdinstava
Podrška investicijama na gazdinstvu (opšte; stalni zasadi- po hektaru; poboljšanje zemljišta; navodnjavanje; konsolidacija zemljišta; ostalo)
Ostala podrška restrukturiranju gazdinstava (uključivanje mladih poljoprivrednika; usklađivanje sa traženim standardima; učešće poljoprivrednika u šemama kvaliteta hrane; ostalo)
Podrška restrukturiranju poljoprivredno-prehrambenog sektora
Opšta podrška poljoprivrednom sektoru (unapređenje infrastrukture vezane za poljoprivredu; rano penzionisanje; ostalo)
Podrška za preradu hrane, marketing i promociju (investicije; marketing; prodizvođačke grupe; ostalo)
Podrška šumarstvu
Razno (konkurentnost)
Unapređenje životne sredine i seoskih predela
Plaćanja proizvođačima usmerena na životnu sredinu i predele
Plaćanja poljoprivrednicima u područjima sa prirodnim teškoćama - (na osnovu: proizvodnje, površine, broja grla, ostalog)
Plaćanja poljoprivrednicima u zaštićenim oblastima- (na osnovu: proizvodnje, površine/grla, ostalog)
Plaćanja poljoprivrednicima vezana za zaštitu životne sredine u poljoprivredi i brigu o životinjama - (na osnovu: proizvodnje, površine, broja grla, ostalih kriterijuma; neproizvodnih kriterijuma, prvog pošumljavanja)
Plaćanja u oblasti zaštite životne sredine koja nisu direktno vezana za poljoprivredu
Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu
Podrška poljoprivrednom stanovništvu direktno vezana za poljoprivredna gazdinstva *(diversifikacija aktivnosti na gazdinstvu u pravcu nepoljoprivrednih aktivnosti)*

		Opšta podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu (*osnivanje i razvoj firmi; ruralna infrastruktura i razvoj sela, ostalo)*
		Izgradnja lokalnih kapaciteta (LEADER)
	Razne mere podrške ruralnom razvoju	
OPŠTE MERE VEZANE ZA POLJOPRIVREDU		
	Istraživanje, razvoj, savetodavne i stručne usluge (istraživanje i razvoj; infrastruktura vezana za stručne obuke, stručne usluge)	
	Bezbednost hrane i kontrola kvaliteta (veterinarska kontrola; zaštita bilja; kontrola kvaliteta)	
	Ostale opšte mere podrške (udruženja poljoprivrednika i ostale nevladine organizacije; informacioni sistemi; tehnička pomoć; ostalo)	
RAZNE MERE POLJOPRIVREDNE POLITIKE		

Kako bi poređnjenje poljoprivrednih politika zemalja JIE sa zemljama EU bilo moguće, kreirana je baza podataka AMPP za EU i neke nove zemlje članice. Podaci za zemlje EU uglavnom su preuzeti iz baze podataka OECD PSE/CSE (2014.) koja je jedini javno dostupni izvor podataka u kome se mogu naći manje ili više kompletne informacije o budžetskoj podršci za poljoprivredu EU. Naime, podaci o isplaćenim sredstvima iz evropskog budžeta (podaci Evropske komisije) koji su javno i redovno dostupni odnose se samo na mere podrške koje spadaju u Zajedničku poljoprivrednu politiku i fondove koji su isplaćeni iz budžeta zajednice. Fondovi za sufinansiranje podrške iz nacionalnih (i regionalnih) budžeta, kao i za mere potpuno finansirane od strane nacionalnih budžeta (državna pomoć) nisu uključeni u ove setove podataka. Baza podataka OECD PSE/CSE sadrži samo podatke na nivou EU. Osim toga, u slučaju Češke, Slovačke, Mađarske, Poljske, Estonije i Slovenije, koje su takođe članice OECD, potpuni podaci dostupni su samo za period od 2004. godine kada su ove zemlje pristupile EU.

PSE/CSE metodologija OECD tretira većinu, ali ne i sve mere poljoprivredne politike koje se implementiraju u EU kao podršku poljoprivredi. Neke mere ruralnog razvoja iz programskog perioda 2007-2013, kao što su podrška vezana za šumarstvo (unapređenje ekonomske vrednosti šuma, set plaćanja vezanih za zaštitu životne sredine u šumarstvu), ruralnu ekonomiju i stanovništvo (osnovanje i razvoj firmi, podsticaj turističkim aktivnostima, osnovne usluge za ekonomiju i ruralno stanovništvo, obnova i razvoj sela, čuvanje i unapređenje ruralnog nasleđa), izgradnju lokalnih kapaciteta (LEADER) i tehničku pomoć nisu uključene u bazu podataka OECD. Budžetski fondovi za ove mere dodati su u AMPP bazu podataka korišćenjem podataka Evropske komisije koji su dostupni iz godišnjih monitoring izveštaja o ruralnom razvoju (EK, 2014.), a kojima su dodati fodnovi koji predstavljaju nacionalno sufinansiranje pojedinačnih mera (različit udeo po meri i zemlji članici).

Prema kriterijumima OECD, podrška poljoprivredi u vidu izvoznih subvencija utiče na tržišne cene po kojima proizvođači realizuju svoje proizvode. Na taj način se stvara cenovni jaz koji se pokriva cenovnom podrškom, te se tako izvozni podsticaji ne pojavljuju među budžetskim transferima za poljoprivredu. Pošto nismo mogli da pribavimo pouzdane i uporedive podatke o izvoznim subvencijama za EU, kao ni za odabrane zemlje članice za sve godine korišćenje za poređenje sa zemljama JIE, poređenje izvoznih subvencija izbačeno je iz baza podataka AMPP za zemlje JIE.

Za poređenje budžetske podrške poljoprivredi između zemalja JIE i EU, odabrane su 1999. i 2012. godina. Podaci iz 1999. godine ilustruju poljoprivrednu politiku u EU i odabranim novim zemljama članicama pet godina pre njihovog pristupanja EU, a podaci iz 2012. pokazuju evropsku politiku u toku aktuelnog programskog perioda koji se približava kraju.

Nivo i sastav budžetske podrške poljoprivredi u zemljama JIE i EU poređeni su uz korišćenje relativnih indikatora. Osnovni relativni indikator korišćen za poređenje bila je apsolutna vrednost budžetske podrške poljoprivredi u evrima (EUR) (ukupno i po grupama mera) podeljena sa ukupnom korišćenom poljoprivrednom površinom. Ovaj indikator omogućava značajan prvi uvid u dostupnost budžetskih fondova za poljoprivredu u određenoj zemlji i predstavlja pokazatelj kapaciteta poljoprivredne politike da utiče na poljoprivredni razvoj. Međutim, ovaj indikator može biti problematičan usled različite strukture korišćenog poljoprivrednog zemljišta (niže ili više proporcije ekstenzivnih travnatih površina u strukturi korišćenja zemljišta, indikativnih za proizvodni potencijal). Druga teškoća sa korišćenjem površine poljoprivrednog zemljišta za računanje indikatora za određivanje nivoa podrške je ta da podaci o poljoprivrednom zemljištu nisu metodološki usaglašeni između svih zemalja JIE i sa EU. Potpuno uporedivi podaci o korišćenim poljoprivrednim površinama dostupni su samo u Hrvatskoj, Srbiji i Crnoj Gori (na osnovu Istraživanja strukture poljoprivrednih gazdinstava kao u EU-27), dok za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo* i Makedoniju poljoprivredna površina predstavlja aproksimaciju zasnovanu na podacima dostupnim iz redovne godišnje statistike o korišćenju zemljišta (videti opis u predstojećem podpoglavlju A.II.3). Međutim, veoma je verovatno da ove aproskimacije još uvek predstavljaju precenjenene vrednosti, što dovodi do toga da je indikator nivoa podrške po hektaru verovatno potcenjen.

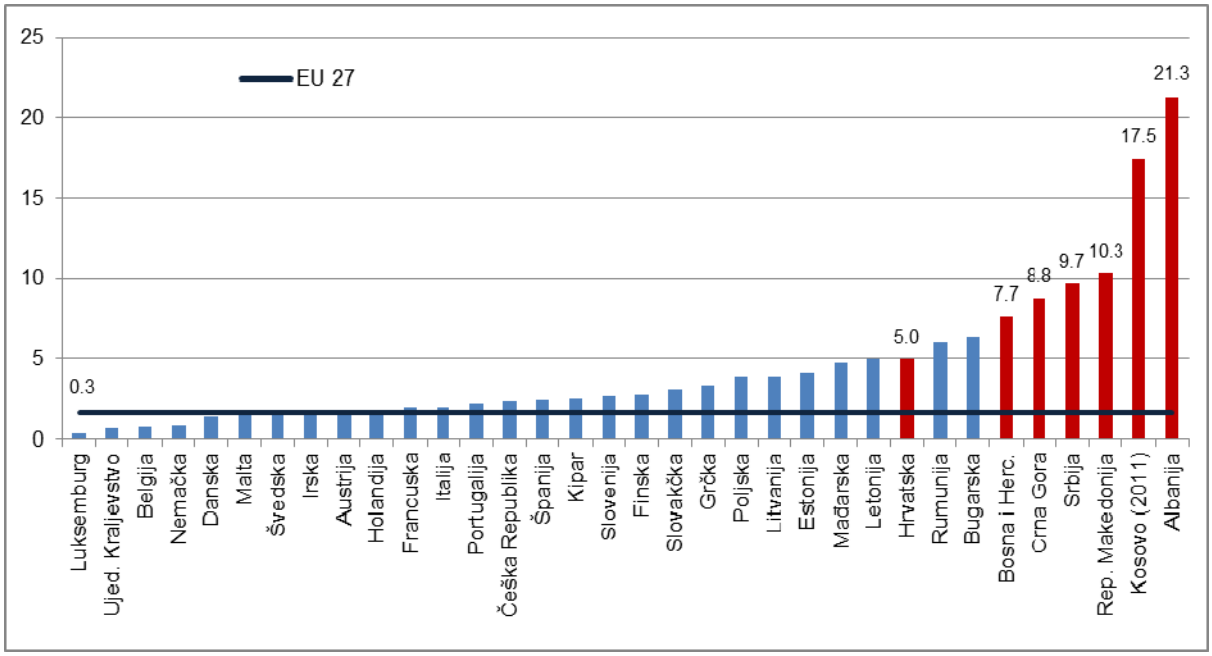
U svakom slučaju, računicu vezanu za relativne nivoe podrške treba uzeti sa određenom rezervom. Uloga podrške u poljoprivredi verovatno bi bila bolje ilustrovana poređenjem iznosa podrške sa ukupnom vrednošću poljoprivredne proizvodnje, ali nažalost, nismo bili u mogućnosti da pribavimo pouzdane podatke o svim zemljama.

3. Uporedni prikaz poljoprivrede – pregled opštih karakteristika

3.1 Poljoprivreda u ekonomiji

Poljoprivreda ima izuzetno značajnu ulogu u nacionalnim ekonomijama svih zemalja Jugoistočne Evrope (JIE). U 2012. godini, udeo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u ukupnoj nacionalnoj bruto dodatoj vrednosti (BDV) se kretao između 5 % u Hrvatskoj do 21,3% u Albaniji koja je daleko iznad proseka zemalja EU-27 (1,7%). Jedino je Hrvatska rangirana ispred Rumunije i Bugarske, a u svim drugim zemljama Jugoistočne Evrope ovi procenti su viši nego u državama članicama EU.

Grafikon A.II-1: Udeo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u ukupnom BDV (u %), u 2012, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Slični odnosi se primećuju i kada se govori o zaposlenosti u ovim sektorima. Na osnovu Ankete o radnoj snazi, zaposlenost u poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu čini oko 14% ukupne zaposlenosti u Hrvatskoj, 55% u Albaniji i između 17% i 24% u drugim zemljama Jugoistočne Evrope. Među državama članicama EU, samo je Rumunija (29%) rangirana ispred svih zemalja JIE, izuzev Albanije. Prosečan udeo na nivou EU-27 je mnogo niži (5%).

Veći udeo poljoprivrede u BDV i zaposlenosti u odnosu na zemlje EU je usko povezan sa ukupnim nivoom ekonomskog razvoja. U svim zemljama JIE dohodak po glavi stanovnika je još uvek niži od proseka zemalja članica EU-27 (meren bruto domaćim proizvodom prema tekućim tržišnim cenama i paritetu standarda kupovne moći).

3.2 Korišćenje zemljišta

U svim zemljama regiona prirodni potencijal za poljoprivrednu proizvodnju je izuzetno raznolik, od plodnih ravnica i rečnik dolina, do ne tako produktivnog krasa, brdskih i planinskih oblasti. Dostupnost i korišćenje zemljišta u poljoprivredne svrhe se razlikuje po zemljama.

Slika stvarnog korišćenja poljoprivrednog zemljišta u zemljama JIE je daleko od jasne. Jedini izuzetak je Hrvatska gde je poljoprivredna statistika usklađena sa Eurostat-om. U drugim zemljama, podaci o korišćenju zemljišta su u najvećoj meri zasnovani na evidencijama koji se ne ažuriraju redovno. U nekim zemljama (Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora, Srbija, Kosovo*), pored ukupnog zemljišta, takođe je evidentiran i ugar i neobrađeno zemljište, ali samo za oranično zemljište. Tokom proteklih godina, udeo nekorišćenog oraničnog zemljišta je iznosio 7 posto u Srbiji, oko 9 posto na Kosovu*, preko 30 posto u Makedoniji i Crnoj Gori i skoro 50 posto u Bosni i Hercegovini. Na osnovu ovih podataka očekivano je da razlika takođe postoji između evidentiranog i stvarnog korišćenja zemljišta i kod drugih kategorija poljoprivrednog zemljišta. Ipak, to nije zabeleženo u redovnoj statistici korišćenja zemljišta. Stoga se u zemljama gde oranično zemljište nije predominantna kategorija (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora), podaci koje pruža redovna godišnja statistika korišćenja

zemljišta više odnose na površine koje su potencijalno dostupne za poljoprivredu, nego na stvarno korišćene poljoprivredne površine.

Tabela A.II-2: Poljoprivredno zemljište po kategorijama korišćenja zemljišta prema godišnjoj statistici korišćenja zemljišta (u 1000 ha), 2012, zemlje JIE

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR [1]
Oranično zemljište	409	1 006	254	414	45	3 282	904
od čega ugar i neobrađeno zemljište	*:*	*476*	*24*	*137*	*14*	*219*	-
Stalni usevi	78	109	7	35	16	293	79
Stalni travnjaci	505	1 048	97	817	451	1 478	346
Druga poljoprivredna zemljišta	213	-	-	1	3	27	3
Poljoprivredno zemljište, ukupno	**1 204**	**2 163**	**358**	**1 268**	**515**	**5 053**	**1 331**

Napomena: [1] korišćena poljoprivredna površina

Izvor: Statistika JIE

Podaci o korišćenju poljoprivrednog zemljišta u zemljama u kojima je proteklih godina sprovedeno Istraživanje o strukturi poljoprivrede po metodologiji Eurostat-a (Crna Gora, Srbija i Makedonija), ukazuju da razlike između poljoprivrednog zemljišta evidentiranog u godišnjoj statistici i poljoprivrednih površina koje se stvarno koriste, mogu da budu prilično značajne. U Srbiji, prema Popisu poljoprivrede (2012) korišćena poljoprivredna površina čini 70% ukupnog poljoprivrednog zemljišta (77% oranice; 64% stalni usevi i 48% stalni travnjaci). U Hrvatskoj je zabeleženo slično smanjenje 2005. godine kada je Hrvatska uskladila svoju statistiku o korišćenju zemljišta sa EU (ukupna poljoprivredna površina je smanjena za oko 40 posto, oranice za 22 posto; stalni usevi za 37 posto, i stalni travnjaci za 65 posto, i od tada svi podaci o korišćenom poljoprivrednom zemljištu u Hrvatskoj se odnose na korišćene poljoprivredne površine). U Crnoj Gori, prema popisu poljoprivrede koji je sproveden 2010. godine, samo 43% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta evidentiranog te godine u okviru statističkih podataka o korišćenju zemljišta su zapravo koristila poljoprivredna gazdinstva (14% oranica, 28% stalnih useva i 47% stalnih travnjaka). U Makedoniji, ova razlika je izuzetno velika, i prema preliminarnim podacima Istraživanja strukture poljoprivrede iz 2013. godine, korišćena poljoprivredna površina iznosi samo 25% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta (skoro do 60% od ukupnog oraničnog zemljišta; 114% od površina pod stalnim usevima, 50% livada i samo 1% travnjaka). Prema dostupnim podacima, Istraživanje strukture poljoprivrede u Makedoniji nije obuhvatilo pašnjake u vlasništvu države koji se obično koriste za sezonsku ispašu ovaca i goveda.[4]

U EU se redovno evidentiraju samo poljoprivredne površine koje poljoprivredna gazdinstva zapravo i koriste. Zato su za potrebe poređenja sa EU, za Hrvatsku, Crnu Goru i Srbiju korišćeni podaci o korišćenoj poljoprivrednoj površini (KPP) iz Istraživanja strukture poljoprivrede, koji su u potpunosti uporedivi sa podacima o korišćenoj poljoprivrednoj površini za EU. Za druge zemlje JIE izvršena je aproksimacija korišćene poljoprivredne površine na osnovu dostupnih podataka. Za Bosnu i Hercegovinu i Kosovo* ukupna poljoprivredna površina je umanjena za nekorišćene oranice kako bi se približili korišćenoj poljoprivrednoj površini. Za Makedoniju podaci o stvarno korišćenim oranicama, stalnim usevima i livadama su preuzeti iz istraživanja poljoprivredne strukture. Površina pod pašnjacima za Makedoniju je procenjena na osnovu

[4] Za sezonsku ispašu na pašnjacima u vlasništvu države, poljoprivrednici dobijaju koncesiju na osnovu broja životinja koje se vode na ispašu, a ne po površini koja se koristi. Stoga nije moguće dati tačan podatak o površini pod pašnjacima koju poljoprivrednici stvarno koriste.

podataka redovne statistike o ukupnom zemljištu pod pašnjacima, na koje je primenjen procenat stvarno korišćenih površina livada (50%) dobijen na osnovu istraživanja strukture poljoprivrede.

Tabela A.II-3: Korišćena poljoprivredna površina; zemlje JIE i EU-27

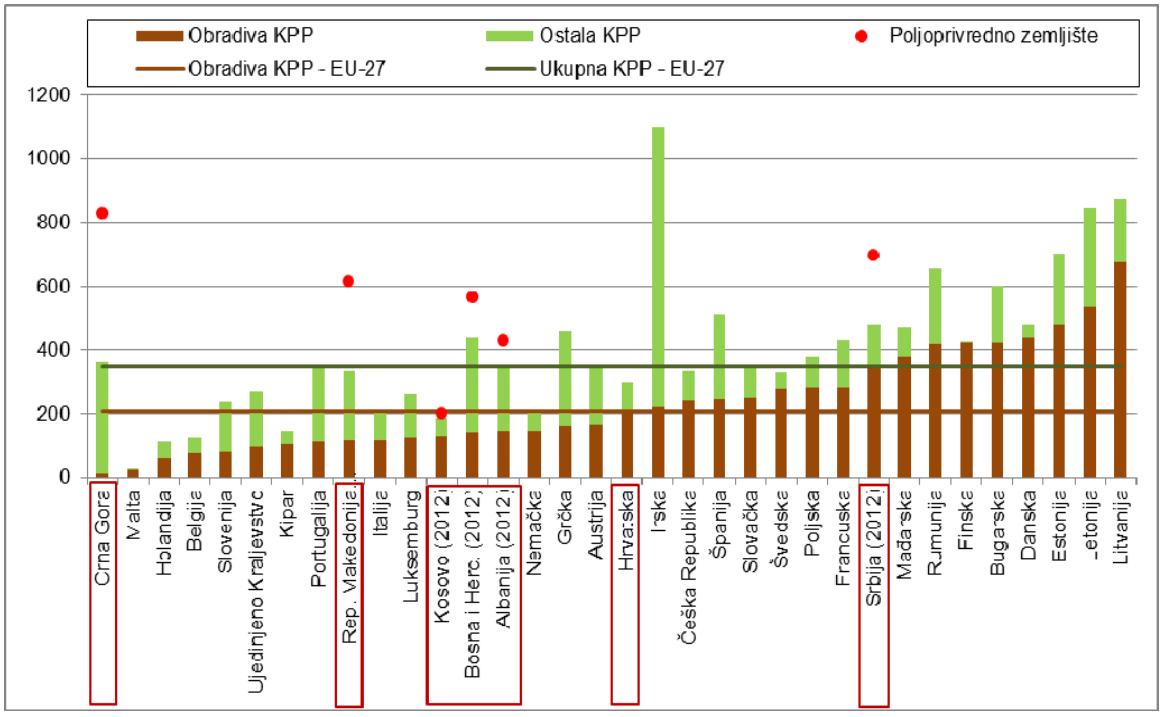
	AL[1] (2012)	BA[2] (2012)	XK[2] (2012)	MK[3] (2013)	ME[4] (2010)	RS[4] (2012)	HR[4] (2010)	EU-27[4] (2010)
Korišćena poljoprivredna površina (1000 ha)	**980**	**1 687**	**334**	**688**	**221**	**3 437**	**1 316**	**174 499**
Udeo KPP u ukupnoj površini (%)	34	33	31	27	16	44	23	40
Udeo oraničnog zemljišta u KPP (%)	41	31	69	34	3	74	68	59
Udeo stalnih useva u KPP (%)	8	7	2	6	2	5	6	6
Udeo stalnih travnjaka u KPP (%)	51	62	29	60	95	21	26	35

Napomena: [1]aproksimacija (podaci iz godišnjeg istraživanja poljoprivrednih gazdinstava)
[2]aproksimacija (prilagođeni podaci iz godišnje statistike korišćenja poljoprivrednog zemljišta)
[3]aproksimacija (podaci iz Istraživanja strukture poljoprivrede za stvarno korišćeno obradivo zemljište, stalne useve i livade i procena korišćenih pašnjaka)
[4] podaci iz Istraživanja strukture poljoprivrede (Poljoprivredni popis)

Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Na osnovu podataka o dostupnom poljoprivrednom zemljištu, većina zemalja JIE ima veliki pridrodni potencijal za poljoprivredu. Međutim, ako se posmatra samo aktivni potencijal meren korišćenom poljoprivrednom površinom po stanovniku, onda je slika nešto drugačija.

Grafikon A.II-2: Poljoprivredna površina na 1000 stanovnika (u ha), 2010, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

U poređenju sa EU samo je u Srbiji ukupna korišćena poljoprivredna površina po stanovniku (0,48 ha) kao i oranična površina po stanovniku (0,35 ha) veća od proseka u zemljama EU-27 (0,35 ha, odnosno 0,21 ha), što svrstava Srbiju u gornju trećinu zemalja članica EU (blizu Francuske i Mađarske). Kada se govori o Hrvatskoj, ova dva pokazatelja (0,30 ha odnosno 0,20 ha) su blizu proseka zemalja EU-27, pa se Hrvatska nalazi negde u sredini među svim članicama

EU. Prema ukupnoj poljoprivrednoj površini po stanovniku, Bosna i Hercegovina (0,44 ha), Crna Gora (0,36 ha), Albanija (0,35 ha) i Makedonija (0,33 ha) su iznad proseka EU-27, dok su po oraničnoj površini po stanovniku sve ove zemlje, uključujući i Kosovo* ispod proseka EU, a Crna Gora zauzima poslednje mesto sa samo 0,01 ha oranica po stanovniku.

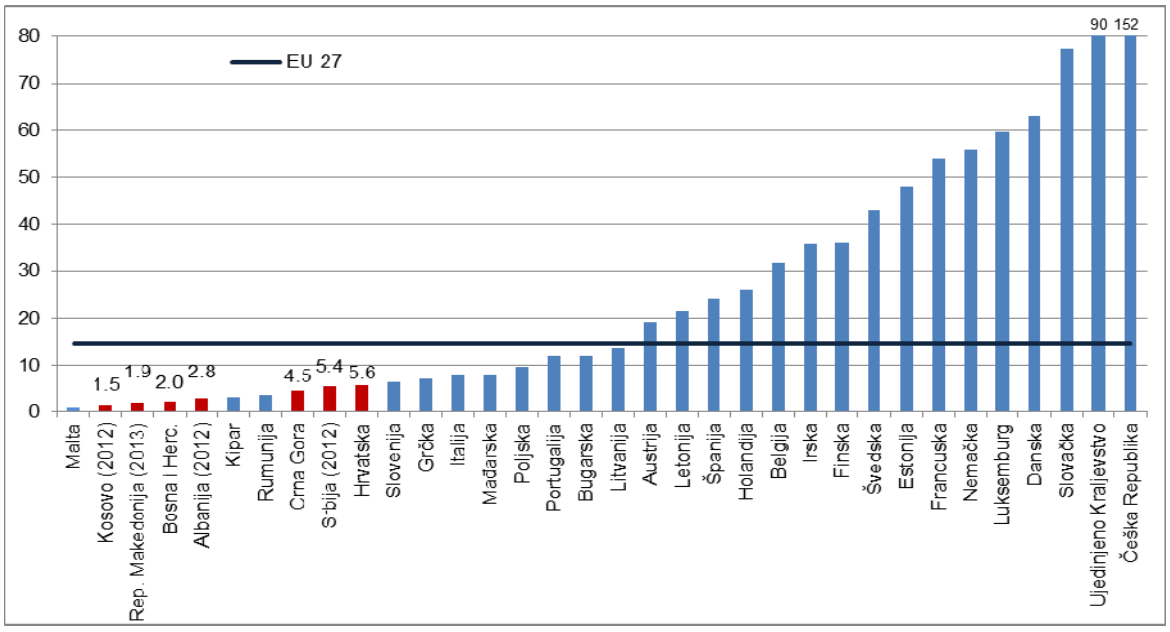
Iako slika koja se odnosi na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u zemljama JIE nije jasna, na osnovu dostupnih podataka može se proceniti da se veliki deo poljoprivrednog zemljišta ne koristi za poljoprivrednu proizvodnju. Udeo nekorišćenog poljoprivrednog zemljišta izgleda da je visok u svim kategorijama korišćenja zemljišta, ali je to posebno izraženo u kategoriji stalnih travnjaka, uglavnom na račun manje produktivnih planinskih pašnjaka koji preovladavaju u strukturi u svim zemljama JIE, a koji su u najvećoj meri u vlasništvu države koja njima i upravlja.

3.3 Struktura gazdinstava

Podaci o strukturi gazdinstava koji se mogu uporediti sa EU dostupni su za Hrvatsku, Crnu Goru, Makedoniju i Srbiju. U Bosni i Hercegovini su u okviru pilot popisa sprovedenog 2010. godine prikupljene samo neke informacije o poljoprivrednim gazdinstvima i njihovoj strukturi, dok se za Albaniju i Kosovo* parcijalni podaci prikupljaju na godišnjem nivou kroz redovno (uzorak) istraživanje o poljoprivrednim gazdinstvima.

Osnovna karakteristika svih zemalja JIE je mala prosečna veličina gazdinstva, koja se kreće od manje od 3ha na Kosovu*, u Makedoniji, Bosni i Hercegovini i Albaniji, do 5 ha u Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj. U poređenju sa zemljama EU-27 (14,5 ha po gazdinstvu u 2010.), prosečno gazdinstvo u zemljama JIE je skoro tri (Hrvatska) pa i do deset puta manje (Kosovo*). Kosovo*, Makedonija, Bosna i Hercegovina i Albanija se nalaze samo ispred Malte, a prosečna veličina gazdinstva u Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj je rangirana ispred Kipra i Rumunije.

Grafikon A.II-3: Prosečna korišćena poljoprivredna površina po poljoprivrednom gazdinstvu (u ha), 2010, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Mala prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva je u najvećoj meri posledica velikog procenta gazdinstava površine do 10 ha korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Na Kosovu* samo 1 % gazdinstava rade na poljoprivrednoj površini većoj od 10 ha, zauzimajući tako samo 10 posto ukupne korišćene poljoprivredne površine. Slična poljoprivredna struktura se beleži i u Makedoniji. U Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj situacija je malo bolja, sa udelom gazdinstava sa 10 ili više hektara koji iznosi 5% (Crna Gora) i 11% (Hrvatska) i koji zauzima između 57% (Srbija) i 71% (Crna Gora) svih korišćenih poljoprivrednih površina. Prosečan udeo korišćene poljoprivredne površine na poljoprivrednim gazdinstvima u EU koje imaju više od 10 ha iznosi skoro 90%.

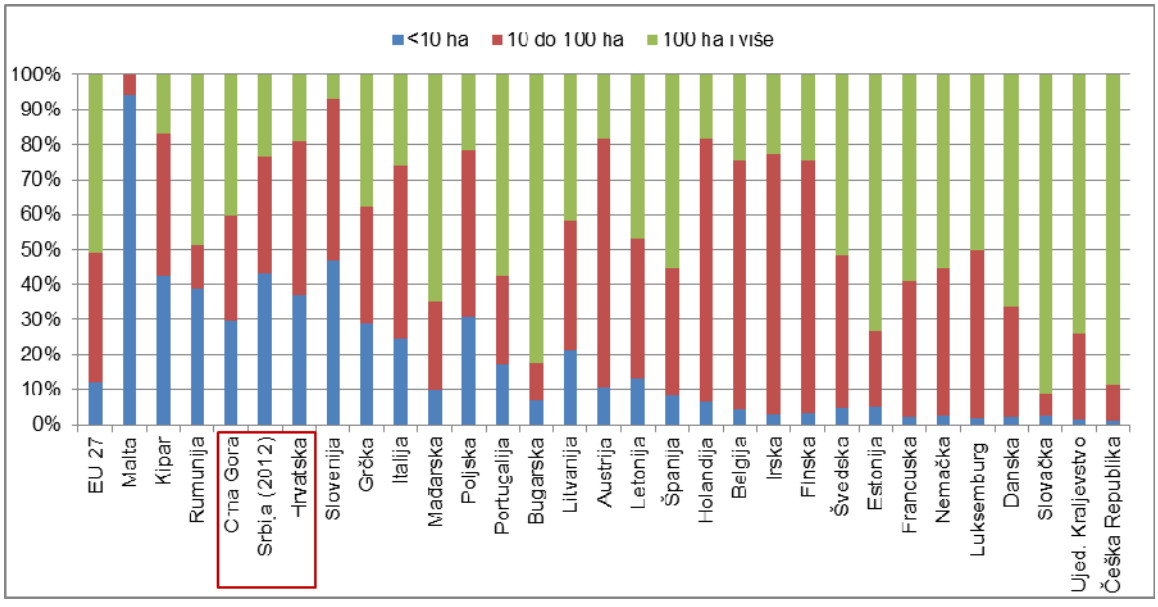
Tabela A.II-4: Udeo gazdinstava i površina koje obrađuju poljoprivredna gazdinstva po klasama veličine do 10 ha KPP, JIE i EU- 27

	Poljoprivredna gazdinstva			Korišćena poljoprivredna površina		
	do 2 ha	**do 5 ha**	**do 10 ha**	**do 2 ha**	**do 5 ha**	**do 10 ha**
Kosovo* (2012)	80%	96%	99%	45%	76%	90%
Makedonija (2013)	78%	94%	98%	:	:	:
Crna Gora (2010)	73%	89%	95%	10%	21%	29%
Srbija (2012)	48%	77%	92%	8%	25%	43%
Hrvatska (2010)	53%	76%	89%	8%	21%	37%
EU-27 (2010)	**49%**	**69%**	**80%**	**2%**	**7%**	**12%**

Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Za Crnu Goru je karakteristično, kao i za Srbiju i Hrvatsku, da veoma visok procenat korišćenih poljoprivrednih površina (40 posto, 24 posto, odnosno 19 posto) obrađuje izuzetno mali broj (ispod 1%) velikih gazdinstava koja pripadaju klasi od 100 ha i više. Ova gazdinstva su uglavnom organizovana kao privredna društva ili su formirana u procesu privatizacije nekadašnjih zadruga i kombinata. Ovo ukazuje na tipičnu dualnu strukturu poljoprivrednih gazdinstava sa malim porodičnim gazdinstvima s jedne strane i velikim kompanijama s druge strane. U EU slična dualna struktura se može naći na Kipru, u Rumuniji, Poljskoj, Grčkoj, Italiji i Litvaniji.

Grafikon A.II-4: Struktura korišćene poljoprivredne površine po klasama veličine gazdinstava, 2010, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

3.4 Proizvodnja i prinosi

U većini zemalja JIE biljna proizvodnja dominira poljoprivrednom proizvodnjom. U Makedoniji učešće biljne proizvodnje u bruto poljoprivrednoj proizvodnji iznosi 75 posto; u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj je preko 60 posto, a na Kosovu* i u Crnoj Gori oko 55 posto. Samo u Albaniji, ovaj udeo iznosi 50 posto.

Tabela A.II-5: Udeo biljne i stočarske proizvodnje u ukupnoj proizvodnji poljoprivrednih proizvoda, 2012, zemlje JIE i E-27

	AL	BA (2010)	XK	MK	ME (2011)	RS	HR	EU-27
Biljna proizvodnja	50%	63%	55%	75%	53%	62%	64%	56%
Stočarska proizvodnja	50%	37%	45%	25%	47%	38%	36%	44%

Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

U biljnoj proizvodnji žita su najzastupljenija u pogledu zasejanih površina u svim zemljama JIE, osim u Crnoj Gori gde je kropmpir dominantan biljni proizvod. U Hrvatskoj i Srbiji, pored žita, industrijsko bilje (uljarice, šećerna repa) ima relativno visok udeo, a u svim drugim zemljama drugo mesto zauzima povrće. U Makedoniji je i duvan među vodećim proizvodma. U većini zemalja JIE voće (uključujući i grožđe) čini značajan deo biljne proizvodnje.

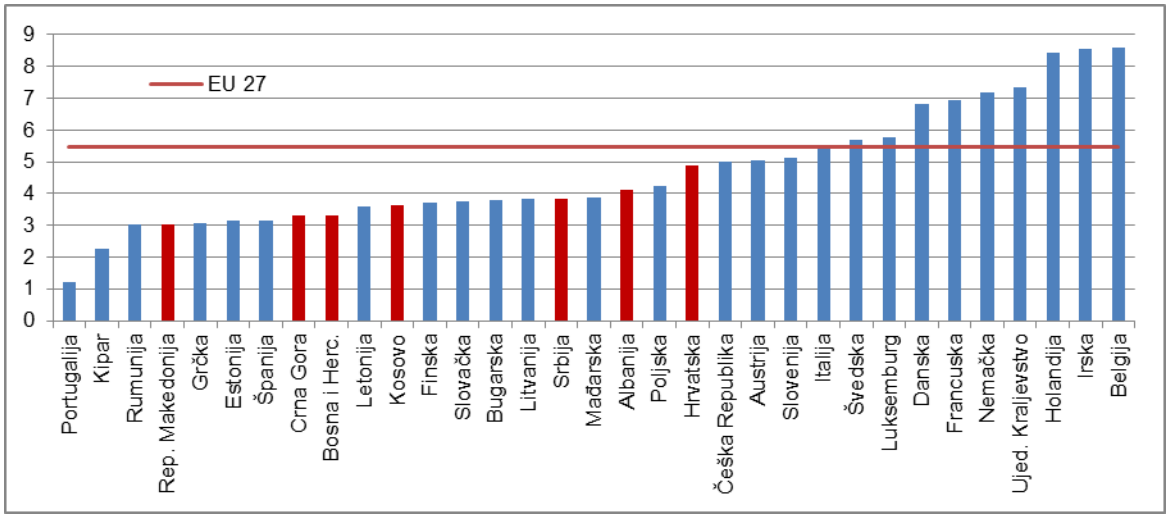
Što se tiče stočarstva, čini se da je uzgoj goveda (proizvodnja mleka i goveda) vodeći podsektor u većini zemalja JIE, a prati ga proizvodnja svinskog mesa u Hrvatskoj i Srbiji, i uzgoj ovaca i koza u drugim zemljama JIE.

Ako se posmatraju raspoloživi podaci, koji ne pružaju jasnu sliku o kretanju obima poljoprivredne proizvodnje za sve zemlje JIE, uopšteno govoreći poljoprivredna proizvodnja je od 2005. godine manje ili više stagnirala, ili je beležila blagu tendenciju pada. Takođe je evidnetno da u svim zemljama JIE biljna proizvodnja značajno varira tokom godina, što je u najvećoj meri uslovljeno promenljivim vremenskim uslovima. Samo Albanija pokazuje jasan trend rasta i u biljnoj i u stočarskoj proizvodnji.

Samo se proizvodnja voća (uključujući i grožđe) i povrća povećala tokom proteklih godina u većini zemalja JIE. U Crnoj Gori je došlo do značajnog porasta proizvodnje krompira, a u Makedoniji porasla je proizvodnja duvana. Stočarska proizvodnja generalno stagnira ili beleži negativna kretanja. Pozitivne stope rasta broja goveda zabeležene su samo u Makedoniji, dok se na Kosovu* od 2005. godine povećao samo broj ovaca i koza. U Srbiji i Bosni i Hercegovini jasan pozitivan trend se vidi samo u živinarskom sektoru (meso i jaja).

U većini zemalja JIE prosečni prinosi su u stalnom porastu. U periodu od 2007-2012. prosečan prinos pšenice se najviše povećao u Hrvatskoj i Albaniji (za oko 30%), a prate ih Bosna i Hercegovina i Srbija (za oko 20%). Prinosi pšenice se značajno razlikuju od zemlje do zemlje.

Grafikon A.II-5: Prinosi pšenice (u tonama po hektaru), prosek za period 2010—2012, zemlje JIE i EU

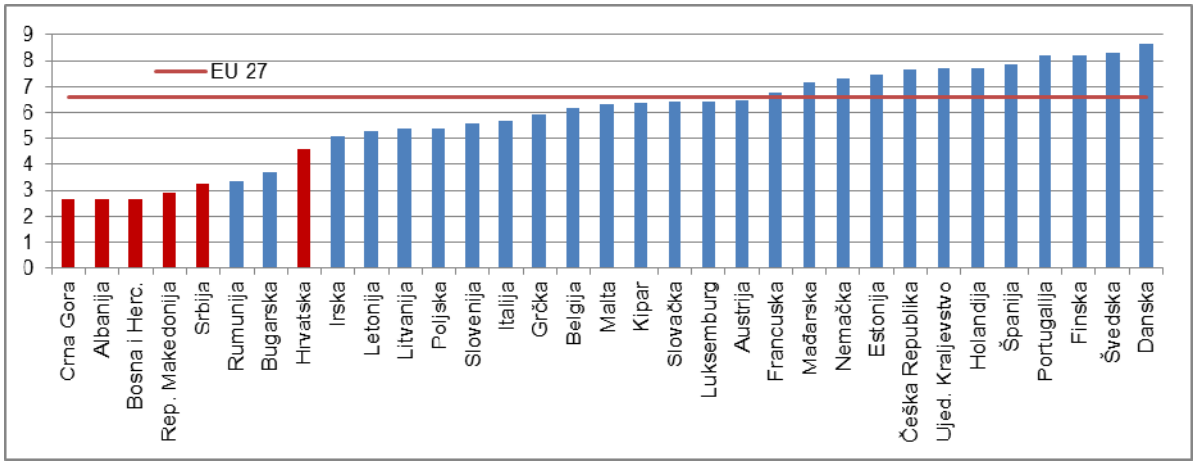


Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Najveći prinosi pšenice se ostvaruju u Hrvatskoj, dostižući oko 90% proseka zemalja E-27. U drugim zemljama JIE prinos pšenice se kreće između 55% i 65% (Makedonija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Kosovo*), i 70% do 75% (Srbija, Albanija) od prinosa u zemljama EU-27. Prosečan prinos pšenice (oko 4t/ha) u Albaniji i Srbiji se već svrstao u drugu trećinu svih država članica EU, uz Poljsku, Mađarsku i Litvaniju.

Jaz između zemalja JIE i EU-27 u stočarskoj proizvodnji je mnogo veći u poređenju sa prinosom pšenice i prinosima useva uopšte. Iako su sve zemlje JIE zabeležile značajan rast prinosa mleka od 2005. godine (od oko 40% u Hrvatskoj do oko 30% u Republici Makedoniji; oko 20% u Srbiji, Bosni i Hercegovini i Albaniji; i 10% u Crnoj Gori), samo je Hrvatska na oko 70% od proseka EU-27, rangirana ispred Bugarske i Rumunije. Prinos mleka u svim ostalim zemljama JIE je niži nego u bilo kojoj državi članici EU. U poređenju sa prosekom u zemljama EU-27, najniži prinos mleka je zabeležen u Crnoj Gori, Albaniji i Bosni i Hercegovini (oko 40% od EU-27), a slede Makedonija (45%) i Srbija (50%).

Grafikon A.II-6: Prinos kravljeg mleka (u tonama po muznoj kravi); 2012, zemlje JIE i EU



Napomena: Za Albaniju je ukupna proizvodnja mleka podeljena sa brojem svih krava (nema podataka o muznim kravama)

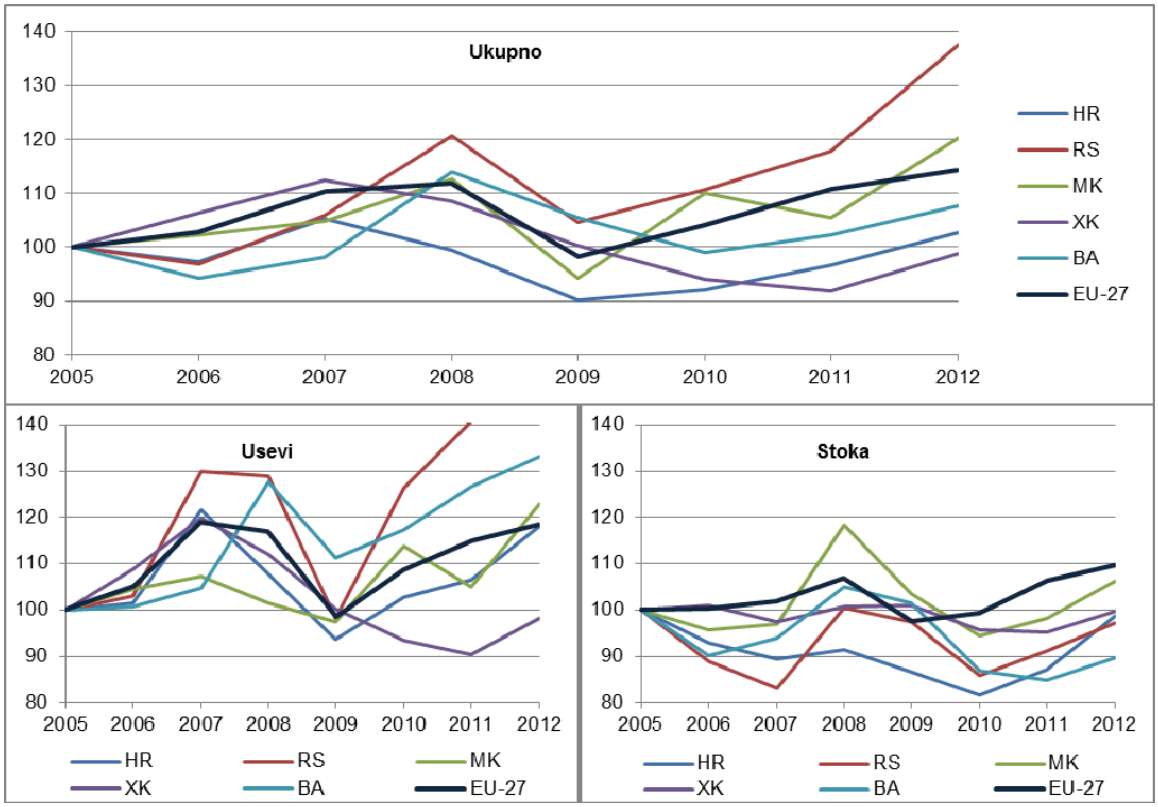
Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Nizak prosečan prinos ukazuje da su ukupna faktorska produktivnost i tehnološki nivo u većini poljoprivrednih podsektora i dalje veoma nizak, što je usko povezano sa fragmentiranom poljoprivrednom strukturom malih poseda i niskim nivoom specijalizacije. Veoma niski prinosi u proizvodnji mleka u većini zemalja JIE se bar delimično mogu pripisati nejasnoj podeli između muznih i drugih krava (pošto se većina krava koristi istovremeno i za proizvodnju mesa i za proizvodnju mleka).

3.5 Cene poljoprivrednih proizvoda

Indeksi proizvođačkih cena za ukupnu poljoprivrednu proizvodnju u pet zemalja JIE, za koje su dostupni podaci, uglavnom pokazuju opšte karakteristike slične EU-27 (veliki rast u periodu 2007-2008. godina, pad u 2009. godini i tendenciju rasta u poslednjih nekoliko godina), ali sa izrazitijim fluktuacijama tokom perioda koji je pretežno bio pod uticajem promena cena biljne proizvodnje. U periodu 2005-2008. godina, poljoprivredne proizvođačke cene su porasle u relnom iznosu u svim zemljama osim Kosova*, sa najvećom prosečnom stopom rasta zebeleženom u Srbiji i Makedoniji. U Makedoniji cene i biljne i stočarske proizvodnje su imale tendenciju rasta, dok su u Srbiji, kao i u drugim zemljama JIE, samo proizvođačke cene biljne proizvodnje porasle u relnim iznosima od 2005. godine, a cene stočarske proizvodnje su generalno varilale ispod nivoa cena iz 2005. godine. Kosovo* je zabeležilo negativne stope rasta u realnim iznosima cena i biljne i stočarske proizvodnje.

Grafikon A.II-7: Indeksi poljoprivrednih proizvođačkih cena (deflcionirane; 2005=100), zemlje JIE i EU-27

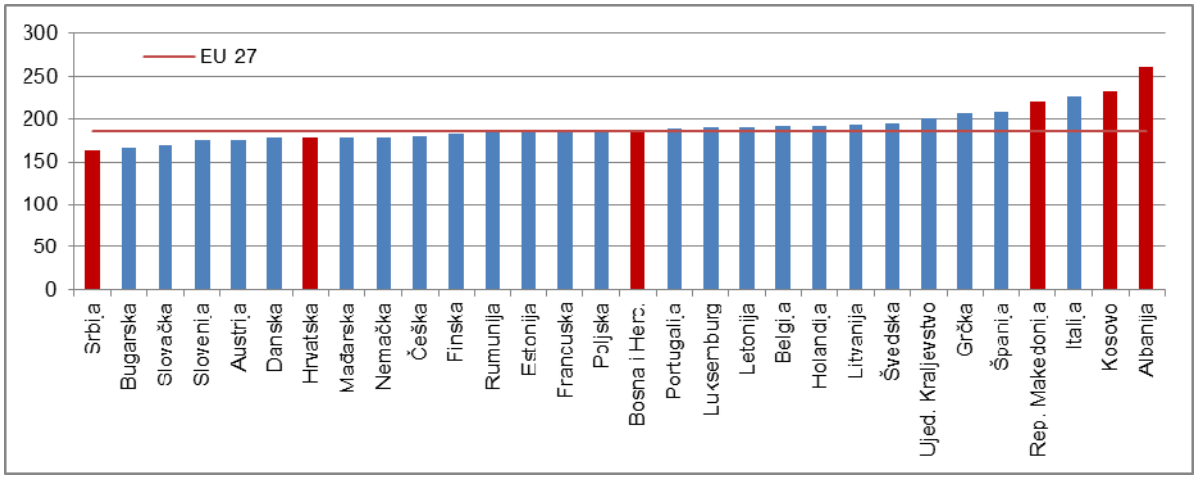


Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Zbog nepotpunih i nedovoljno usklađenih podataka o apsolutnim prodajnim cenama poljoprivrednih proizvoda u zemljama JIE, kao i u zemljama članicama EU, poređenje nivoa cena među zemljama je moguće samo za ograničen skup poljoprivrednih proizvoda.

Najpotpuniji i uporedivi podaci o apsolutnim cenama dostupni su za pšenicu, kravlje mleko, koji su takođe proizvodi od ekonomskog značaja za svaku zemlju pojedinačno.

Grafikon A.II-8: Prodajne cene meke pšenice (u EUR po toni), prosek 2010-2013, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Apsolutne proizvođačke cene pšenice se značajno razlikuju po zemljama. Najniže cene pšenice među zemljama JIE, ali i u poređenju sa zemljama članicama EU, zabeležene su u Srbiji (oko 10% ispod proseka u EU-27) i Hrvatskoj (-5%), a najviše u Albaniji (+40%) i Kosovu* (+25%). Cene pšenice su takođe relativno visoke u Makedoniji (20% iznad proseka u EU-27), dok je Bosna i Hercegovina je rangirana negde između. Slične procene u pogledu nivoa cena po zemljama JIE i u poređenju sa EU važe takođe za kukuruz, a za Srbiju i Hrvatsku i za uljarice.

Tabela A.II-6: Prosečne proizvođačke cene za pojedine značajne poljoprivredne proizvode (u EUR po toni), prosek 2010-2012, zemlje JIE i EU

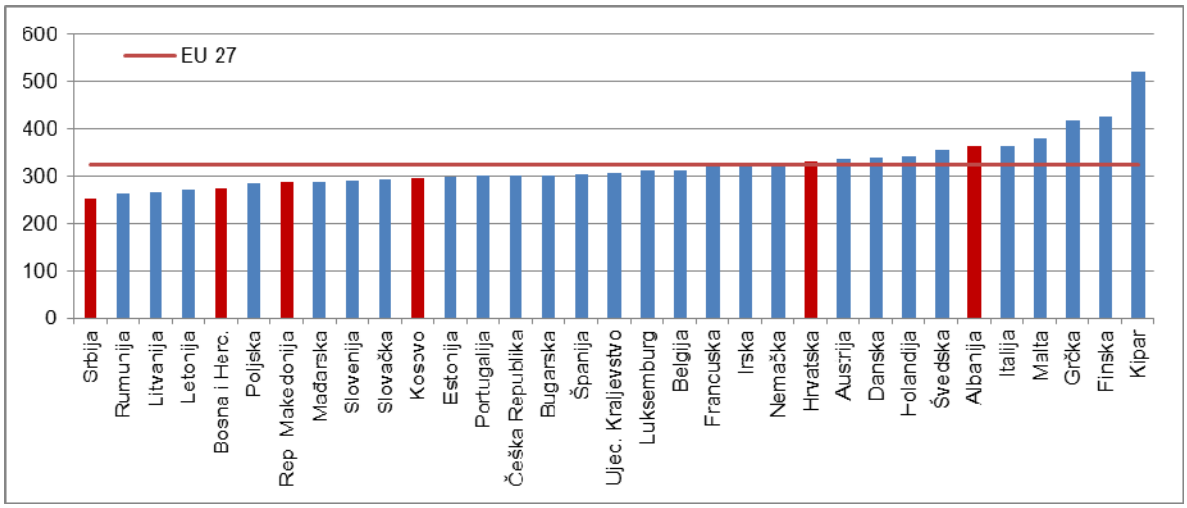
	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR	EU max	EU min
Obična pšenica	260,4	187,9	233,3	219,2	:	164,3	177,5	225,5	166,3
Kukuruz	258,1	195,2	270,0	209,8	:	160,7	171,4	221,2	162,8
Suncokret	:	:	:	:	:	367,0	377,3	420,0	353,3
Soja	:	388,0	:	:	:	377,3	370,9	395,0	327,4
Krompir	220,2	260,8	303,3	303,6	:	231,0	190,4	471,4	118,4
Paprika	327,7	295,4	583,3	269,1	:	394,0	714,3	:	:
Paradajz	337,4	235,6	610,0	434,9	:	521,0	747,2	747,6	262,1
Junad	:	1762,0	2143,3	1086,7	:	1752,7	1907,3	2 359,3	1 032,8
Teletina (telad)	:	2633,1	:	1674,2	:	2577,7	2769,6	:	:
Svinje	:	1538,6	2120,0	1562,0	:	1347,7	1280,6	2 080,8	973,1
Jagnjad	:	2190,9	2320,0	2523,8	:	1830,7	4151,3	:	:
Kravlje mleko	364,0	275,6	297,7	288,6	:	258,0	330,0	423,2	242,3

Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Kada je reč o krompiru, najniže cene se beleže u Hrvatskoj, zatim slede Albanija i Srbija. U Bosni i Hercegovini i Makedoniji, u kojima je krompir važnija kultura nego u drugim zemljama JIE, cene su više. Samim tim ove dve zemlje svrstane su u gornju trećinu u poređenju sa zemljama članicama EU, sa cenama dva puta višim nego u Poljskoj i Holandiji (zemljama sa najnižim cenama krompira u EU).

Proizvođačke cene paradajza i paprike, predstavnika povrća koje čini važan sektor u svim zemljama JIE (osim Hrvatske), one se znatno razlikuju po zemljama. Bosna i Hercegovina, Makedonija i Albanija imaju najniže cene paradajza i paprike među zemljama JIE, a sledi ih Srbija. U svim ovim zemljama proizvođačke cene paradajza i paprike se mogu porediti sa nivoima cena u zemljama članicama EU u kojima su cene paradajza proizvedenog na otvorenom najniže (rangirane između Poljske i Grčke).

Grafikon A.II-9: Prodajne cene sirovog kravljeg mleka (u EUR po toni), prosek 2010-2012, zemlje JIE i EU



Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Prodajne cene sirovog mleka su niže u Srbiji u poređenju sa drugim zemljama JIE i članicama EU (oko 20% ispod proseka EU-27). Prilično niske cene (oko 10-15% ispod prosečne cene mleka u EU-27) beleže se i u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Kosovu*, a Hrvatska i Albanija su rangirane bliže zemljama sa najvišim cenama mleka u EU (i iznad porseka EU-27). Među zemljama JIE, Srbija i Bosna i Hercegovina spadaju u grupu zemalja sa nižim proizvođačkim cenama i drugih glavnih stočarskih proizvoda. Ove dve zemlje imaju najniže cene jagnjadi među zemljama JIE; cena junadi je niža jedino u Makedoniji, a cene svinja su niže samo u Hrvatskoj. U poređenju sa EU, u svim zemljama JIE proizvođačke cene jagnjadi su relativno niske, cene svinja su relativno visoke, a osim u Makedoniji, beleže se prilično visoke proizvođačke cene goveda.

Nakon analize seta proizvoda, opšta ocena je da su samo u Srbiji proizvođačke cene većine poljoprivrenih proizvoda relativno niske u poređenju sa zemljama regiona, kao i sa većinom država članica EU. S druge strane, nivo proizvođačkih cena je u Albaniji i Kosovu* među najvišim u regionu i blizu članica EU koje imaju najviše cene. Druge zemlje JIE su negde u sredini, sa nižim cenama zabeleženim samo za ograničen set poljoprivrednih proizvoda (žitarice, uljarice u Hrvatskoj, pojedino povrće u Republici Makedoniji, jagnjad u Bosni i Hercegovini).

3.6 Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima

U svim zemljama JIE poljoprivredno-prehrambeni sektor ima značajan udeo u ukupnoj spoljnoj trgovini, kako u izvozu tako i u uvozu. U 2012. godini, učešće izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu se kretao od 5% (Albanija) do 24% (Srbija), dok je

uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda činio između 8% (Srbija) i 25% (Crna Gora) ukupnog uvoza[5]. Ovi procenti su veći nego u zemljama EU-27 (oba ispod 7%).

Tabela A.II-7: Udeo poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u spoljnotrgovinskoj razmeni, 2012, zemlje JIE i EU-27

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR	EU-27
Udeo u izvozu	5,4%	7,9%	7,7%	15,2%	15,5%	23,7%	12,9%	6,6%
Udeo u uvozu	15,8%	15,8%	23,0%	13,4%	25,0%	7,7%	12,2%	6,5%

Izvor: EUROSTAT, Statistika JIE

Među zemljama JIE Srbija je jedini neto izvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i njen trgovinski bilans se značajno povećao od 2005. godine. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda raste po većoj stopi nego uvoz i u drugim zemljama JIE, osim u Makedoniji, što kao rezultat ima veću pokrivenost izvoza uvozom; međutim, trgovinski deficit je u stalnom porastu.

Tabela A.II-8: Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima (u milionina EUR), zemlje JIE

	Izvoz		Uvoz		Trgovinski balans		Odnos Izvoz/Uvoz	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Hrvatska	740,0	1 239,9	1 299,0	1 970,7	-559,0	-730,9	57,0	62,9
Albanija	41,9	82,9	369,1	618,4	-327,2	-535,5	11,4	13,4
Bosna i Hercegovina	117,9	317,4	1 006,2	1 426,3	-888,3	-1 108,8	11,7	22,3
Kosovo*	7,8	20,6	285,6	572,7	-277,8	-552,1	2,7	3,6
Makedonija	274,4	470,3	340,1	672,9	-65,7	-202,6	80,7	69,9
Crna Gora[1]	37,4	56,7	312,7	443,4	-275,3	-386,7	12,0	12,8
Srbija	731,7	2 094,2	622,0	1 137,8	109,7	956,4	117,6	184,1

Napomena: [1] podaci iz 2007. umesto iz 2005,
Izvor: Statistika JIE

Pokrivenost uvoza izvozom se razlkuje po zemljama - najniža je na Kosovu* (oko 4 % u 2012.), sledi Crna Gora i Albanija (oko 13%), a najveća je u Makedoniji (70%) i Hrvatskoj (63%). Bosna i Hercegovina pokazuje najveće poboljšanje ovog indikatora od 2005. godine, ali još uvek izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda pokriva manje od 25% uvoza.

U većini zemalja JIE, izvoz dominantno čine sirovine i (prerađeni) proizvodi prilično niske dodate vrednosti. U strukturi izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda različiti proizvodi su svrstani među najvažnije izvozne kategorije po zemljama.

Struktura izvoza disperzovana do najvišeg stepena može se uočiti u Hrvatskoj, gde je učešće prerađenih prehrambenih proizvoda više nego u drugim zemljama JIE. Tokom 2012. godine Hrvatska je zabeležila najviši procenat izvoza šećera i konditorskih proizvoda, kao i žitarica, što sve zajedno čini oko jedne trećine ukupnog izvoza

U Bosni i Hercegovini su vodeće izvozne tarifne grupe takođe šećer i konditorski proizvodi (čak iako se u zemlji ne proizvodi šećerna repa), a drugo mesto zauzimaju mlečni proizvodi, koje prate masti i ulja. Ove tri grupe čine oko 45% ukupnog izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Sličan udeo prve tri tarifne grupe je zabeležen i u Srbiji, gde su žitarice najznačajniji

[5] Podaci o spoljnoj trgovini koji su predstavljeni u ovom poglavlju odnose se na poljoprivredno prehrambenu trgovinu prema Kombinovanoj nomenklaturi carinske tarife (CNCT 01 do CNCT 24).

izvozni proizvod, a zatim slede voće i povrće. U svim drugim zemljama JIE, udeo prve tri tarifne grupe u ukupnom izvozu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda viši je od 50%, u rasponu od 51% u Makedoniji do oko 70% na Kosovu*.

Vino i druga pića imaju najveće učešće u izvozu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda Crne Gore (preko 40%) i Kosova*, a značajni su i za Makedoniju čiji je glavni izvozni proizvod duvan. Albanija je bila jedina zemlja u kojoj su kao dve najveće izvozne kategorije zabeležene uljarice i mesne prerađevine (čine više od 50% izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda), zastupljene uglavnom u specijalizovanim proizvodima kao što su lekovito i uljno bilje i semenje, odnosno žablji bataci.

Tabela A.II-9: Struktura poljoprivredno-prehrambenog izvoza prema prve tri tarifne grupe, 2012, JIE

AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR
(CNCT 12) Uljarice 25,0%	(CNCT17) Šećeri i konditorski proizvodi 18,5%	(CNCT 22) Pića, alkoholna pića, sirće 34,4%	(CNCT 24) Duvan 24,4%	(CNCT 22) Pića, alkoholna pića, sirće 41,0%	(CNCT 10) Žitarice 24,9%	(CNCT 17) Šećeri i konditorski proizvodi 12,6%
(CNCT 16) Mesne prerađevine 22,8%	(CNCT 04) Mlečni proizvodi, jaja, med 15,1%	(CNCT 11) Proizvodi mlinarske industrije 26,3%	(CNCT 22) Pića, alkoholna pića, sirće 15,2%	(CNCT 02) Meso 7,7%	(CNCT 08) Jestivo povrće i orašasti plodovi 13,8%	(CNCT 21) Razne jestive prerađevine 10,5%
(CNCT 07) Jestivo povrće 9,3%	(CNCT 15) Masti i ulja 12,2%	(CNCT 07) Jestivo povrće 8,8%	(CNCT 07) Jestivo povrće 10,9%	(CNCT 19) Proizvodi od žitarica 6,8%	(CNCT 22) Pića, alkoholna pića, sirće 8,0%	(CNCT 10) Žitarice 9,8%

Izvor: Statistika JIE

Struktura uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je mnogo više disperzirana od izvoza. Meso i mesne preređevine, žitarice i proizvodi od žitarica, kao i pića i duvan čine najzastupljenije grupe poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u uvozu većine zemalja JIE. Ulja predstavljaju važnu uvoznu kategoriju u Albaniji i Makedoniji, dok je u Srbiji voće među vodećim uvoznim grupama.

Većini zemalja JIE glavni trgovinski partneri su druge zemlje u regionu (JIE) i zemlje EU-27, koje imaju i najveći udeo u uvozu i izvozu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Udeo izvoza u zemlje u regionu veći je od udela izvoza u zemlje EU-27. Ova konstatacija važi za sve zemlje JIE osim Albanije i Srbije, koje najviše izvoze u EU. U 2012. godini skoro 50% izvoza Makedonije I preko 80% izvoza Kosova* je bilo na regionalnom tržištu. Albanija je zabeležila daleko najveći procenat izvoza u zemlje EU-27 (71% u 2012.), a iza nje je Srbija (50%). Kad je reč o uvozu, zemlje regiona su najvažniji trgovinski partner Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, dok u Albaniji, Srbiji i Makedoniji uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda poreklom iz EU-27 ima najveće učešće. Kosovo* prevashodno uvozi poljoprivredno-prehrambene proizvode iz drugih zemalja, ne iz zemalja EU-27 i JIE.

Tabela A.II-10: Regionalna struktura poljoprivredno-prehrambene trgovine (u %), 2012, zemlje JIE

	Izvoz			Uvoz		
	EU-27	JIE	Ostali	EU-27	JIE	Ostali
Albanija	70,7	20,7	8,6	51,7	13,8	34,5
Bosna i Hercegovina	19,1	77,0	3,9	40,0	54,5	5,5
Kosovo*	15,5	80,6	3,9	35,5	17,6	46,9
Makedonija	39,6	47,1	13,4	45,3	31,0	23,7
Crna Gora	8,4	74,9	16,7	27,1	64,5	8,4
Srbija	50,1	40,7	9,2	44,5	22,5	3,4
Hrvatska	:	:	:	:	:	:

Izvor: Statistika JIE

Izuzev Srbije koja ima pozitivni trgovinski bilans i sa zemljama EU-27, sve druge zemlje JIE imaju trgovinski deficit sa EU-27, koji pokazuje tendenciju rasta.

4. Obim i struktura poljoprivredne podrške

4.1 Institucionalni okvir

Institucionalni okviri poljoprivredne politike su veoma slični u zemljama JIE (vidi Poglavlja B.I-B.VII). Nacionalna ministarstva poljoprivrede su najviše instance, koje obično imaju nadležnost i nad šumarstvom, a u mnogim slučajevima i nad vodoprivredom.[6] Međutim, za razliku od EU, trgovinska politika, a obično i mere unutrašnjeg tržišta nisu u nadležnosti resornih ministarstava, već su deo integrisane ekonomske politike za koju su nadležna ministarstva privrede ili trgovine. U nekim zemljama veliki broj instrumenata politike se sprovodi i finansira na regionalnom i lokalnom nivou (npr. Vojvodina u Srbiji, kantoni u Federaciji BiH). Da bi sprovele poljoprivrednu politika, zemlje JIE su u procesu formiranja platnih agencija koje će rukovoditi i pretpristupnom pomoći EU (IPARD).

Pravni osnov za poljoprivrednu politiku je najčešće opšti zakon koji definiše ciljeve, mehanizme, instrumente i sprovođenje poljoprivredne politike. Principi i mehanizmi Zajedničke poljoprivredne politike EU se postepeno uvode u poljoprivredno zakonodavstvo u svim zemljama JIE. Sprovođenje poljoprivredne politike je zasnovano na godišnjim uredbama, dok je programiranje proces koji obuhvata srednjoročne strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao i nacionalne operativne programe. Broj i struktura dokumenata se razlikuje od zemlje do zemlje, a ono što im je zajedničko je da svi predstavljaju politički važna dokumenta koja dobijaju značajnu pažnju javnosti i sve više slede koncepte EU u temama, ciljevima, merama i opštem pristupu. Ova dokumenta se često pripremaju uz pomoć međunarodnih donatorski projekata i stručnjaka. Njihova primena je, ipak, druga stvar.

4.2 Ukupna budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja

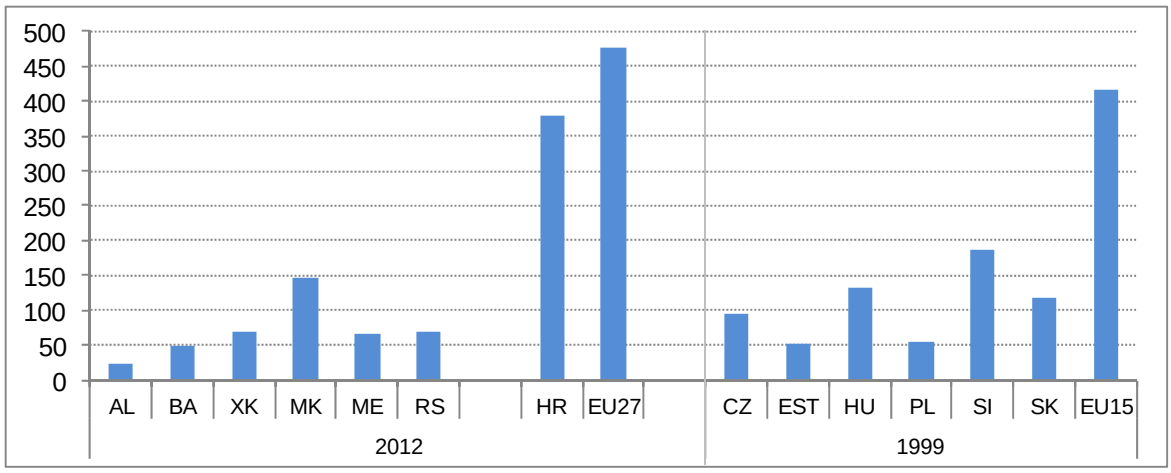
Relativni nivo budžetske podrške poljoprivredi

U zemljama JIE, uz izuzetak Hrvatske (i Makedonije), relativni nivo ukupne budžetske podrške poljoprivredi je prilično nizak u odnosu na zemlje EU-27. U 2012. godini budžetska podrška po hektaru korišćene poljoprivredne površine iznosila je oko 25 EUR u Albaniji (najniže od svih), 50

[6] Izuzetak je Bosna i Hercegovina, gde su oba glavna entiteta – Republika Srpska i Federacija BiH- praktično nezavisna u sporovođenju poljoprivredne politike

EUR u Bosni i Hercegovini, 70 EUR na Kosovu*, u Crnoj Gori i Srbiji i oko 150 EUR u Makedoniji. Ovo odražava relativno mali bužet u odnosu na ukupnu površinu poljoprivrednog zemljišta u ovim zemljama i ukazuje na relativno ograničen potencijal za rešavanje pitanja razvoja uz data finansijka sredstva.

Grafikon A.II-10: Ukupna budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja[1] (u EUR po ha korišćene poljoprivredne površine), zemlje JIE i EU



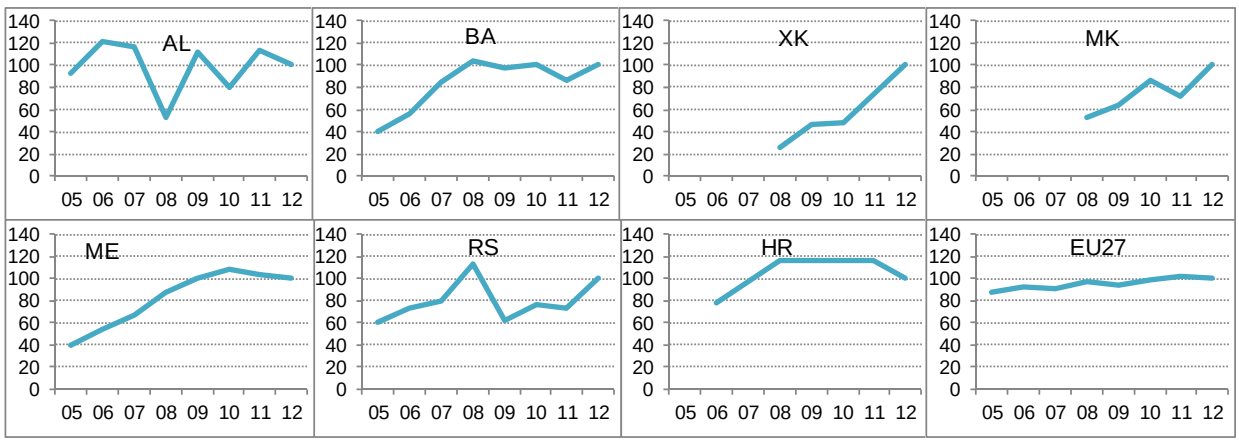
Napomena: [1]Subvencije za izvoz nisu uključene

Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

U određenom smislu, ovakvo stanje nije iznenađujuće: ako se uporedi stvarni nivo budžetske podrške u zemljama JIE sa pretpristupnim nivoima podrške u nekim novim zemljama članicama (Češka Republika, Estonija, Mađarska, Poljska) uočava se da je pet godina pre pristupanja EU situacija u ovim zemljama bila veoma slična trenutnoj situaciji u zemljama JIE.

Činjenica je da je u manje razvijenim ekonomijama u tranziciji budžet za poljoprivredu obično skroman usled davanja prioriteta drugim (socijalnim i ekonomskim) pitanjima, što svakako važi i za zemlje JIE. Međutim, mora se istaći da je Hrvatska pravi izuzetak. To je ekonomski najrazvijenija zemlja među zemljama JIE, od 2013. godine je i članica EU, a njena poljoprivreda je bila podržana sa znatno višim budžetskim sredstvima nego što je slučaj u drugim zemljama JIE, čak i pre pristupanja EU.

Grafikon A.II-11: Kretanje ukupnih budžetskih izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja[1], 2008-2012 (2012=100), zemlje JIE i EU-27

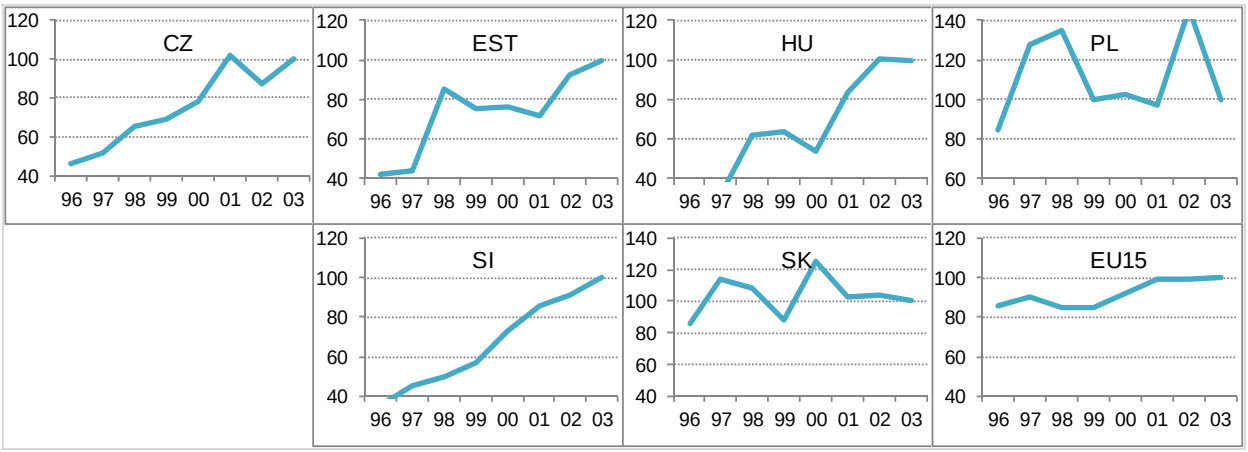


Napomena: [1]Subvencije za izvoz nisu uključene

Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

U kretanju ukupne budžetske podrške poljoprivredi u regionu može se uočiti nekoliko različitih obrazaca. U Albaniji i Srbiji postoje izražene oscilacije u nivoima podrške, dok Kosovo* i Makedonija pokazuju snažan trend rasta. Blaga tendencija pada u poslednjih nekoliko godina može da se uoči u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj.

Grafikon A.II-12: Kretanje ukupnih budžetskih izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja[1], 1999-2003 (indeks, 2003=100), EU-15 i neke države članice



Napomena: [1]Subvencije za izvoz nisu uključene

Izvor: Baza podataka OECDPSE/CSE, EK

U izabranim zemljama članicama EU budžetska podrška poljoprivredi u pretpristupnom periodu generalno je imala trend rasta. Usaglašavanje sa politikom EU neizbežno vodi ka povećanju budžetskih izdvajanja. Vlade obično posvećuju posebnu pažnju poljoprivredi, u želji da pripreme proizvođače za jedinstveno tržište, kao i da povećaju sposobnost apsorpcije EU fondova pre i nakon pristupanja, a ponekad i da poboljšaju svoju poziciju u pregovorima o pristupanju.

Teška ekonomska kriza koja je poslednjih godina pogodila zemlje JIE u znatnoj meri otežava predviđena, a u nekim slučajevima i obećana, povećanja sredstava budžeta za poljoprivredu. Ekonomska kriza je verovatno jedan od glavnih razloga za fluktuacije ili stagnaciju u budžetskoj podršci u nekim zemljama JIE.

Struktura budžetske podrške poljoprivredi

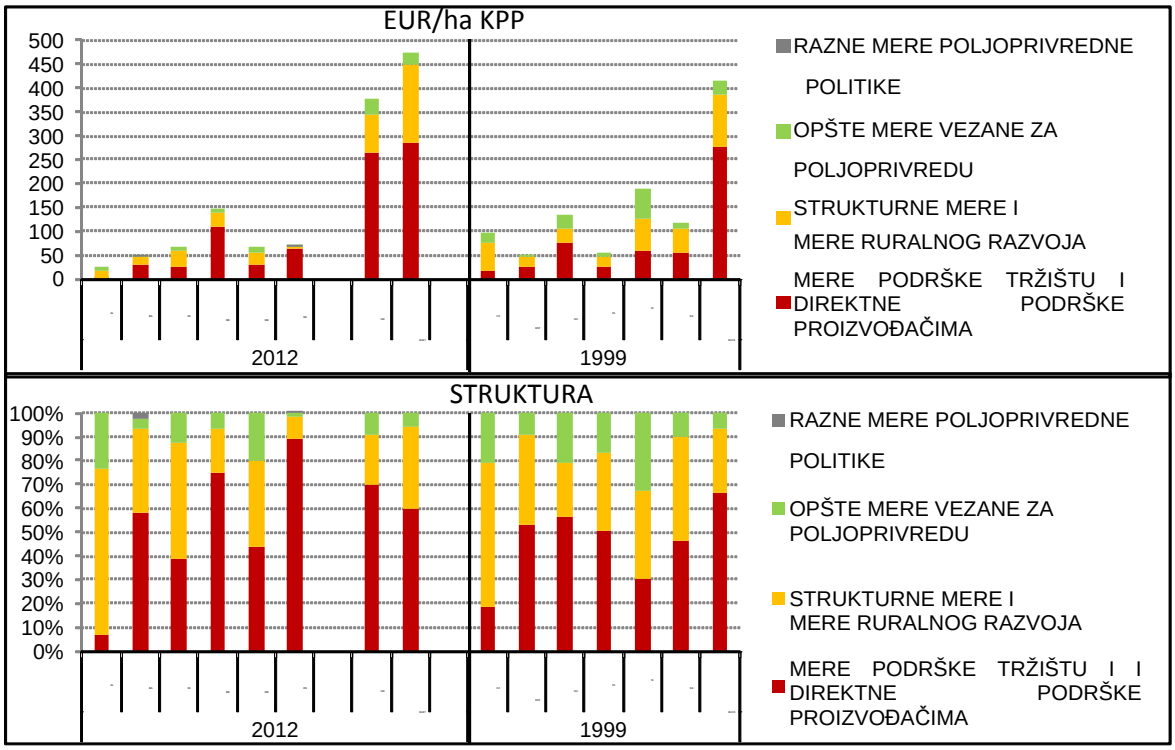
Struktura ukupne podrške poljoprivredi se bitno razlikuje među zemljama. Uopšteno govoreći, može se primetiti da što je veći ukupni budžet to je veći i udeo sredstava za mere tržišne i direktne podrške proizvođačima (prvi stub mera). Stoga je učešće ovog stuba politike relativno visoko u Srbiji, Makedoniji i Hrvatskoj. U ovim zemljama to učešće je više i od EU, i više nego što je bilo u novim državama članicama pre pristupanja EU.

Primetno je da zemlje JIE usmeravaju sva povećanja poljoprivrednog budžeta gotovo isključivo na direktnu podršku proizvodnji i dohotku poljoprivrednika.

Strukturne mere i mere ruralnog razvoja (drugi stub) i opšte mere podrške u poljoprivredi (treći stub) se generalno rangiraju niže od podrške proizvodnji, uz izuzetak Albanije i Kosova*, ali stvarni iznosi u ovim zemljama su prilično niski.

U Albaniji se posebno, ali i na Kosovu*, značajan deo sredstava za mere podrške poljoprivredi dobija iz donacija koje su najviše usmerene na ruralni razvoj.

Grafikon A.II-13: Ukupna budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja po stubovima AMPP[1], zemlje JIE i EU

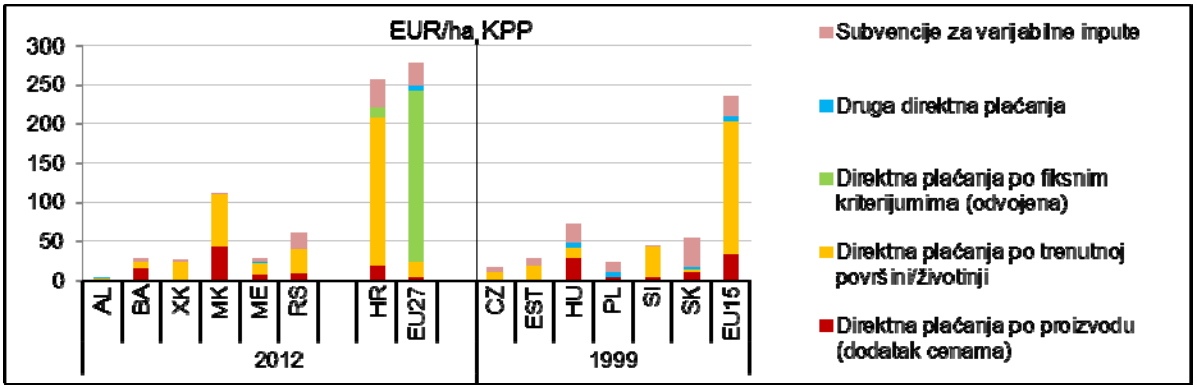


Napomena: [1]Subvencije za izvoz nisu uključene,
Izvor: Baza podataka AMPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

4.3 Mere podrške tržištu i direktne podrške proizvođačima

U okviru prvog stuba agrarne politike, daleko najveći deo sredstava pripada merama direktne podrške poizvođačima. Tokom 2012. godine, neke mere tržišne podrške (interventni otkup) postojale su samo u Hrvatskoj (3 % ukupnih sredstava prvog stuba), Bosni i Hercegovini (3 %) i Crnoj Gori (6 %). Ovo dovodi do zaključka da politika podrške tržištu nije značajna u region, što je na neki način i razumljivo pošto su većina zemalja neto uvoznici hrane, a te mere su više tipične za zemlje sa suficitom hrane (koje nemaju širu politiku direktnih plaćanja), kao što je EU bila pre 1992. Detaljna analiza je zato usmerena samo na onaj deo prvog stuba koji se odnosi na mere direktne podrške proizvođačima.

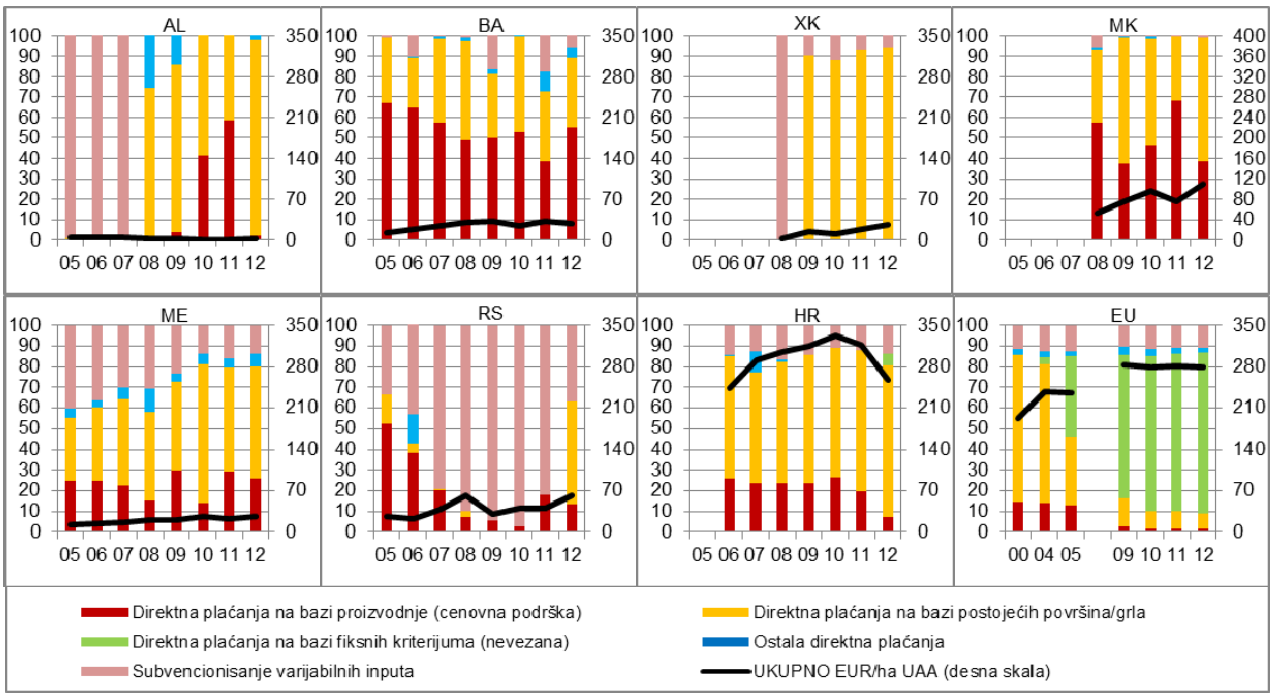
Grafikon A.II-14: Direktna podrška proizvođačima po grupama mera, zemlje JIE i EU



Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

Nivo, a naročito, struktura mera direktne podrške proizvođačima, se značajno razlikuje među zemljama. U Albaniji su sredstva za ovu grupu mera veoma skromna (manje od 2 EUR po ha). Na Kosovu*, u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, ova sredstva su veća, ali su i dalje ispod 30 EUR po ha. Slični niski nivoi su beleženi u Češkoj Republici, Poljskoj i Estoniji pet godina pre pristupanja EU. Nivo direktne podrške proizvođačima u Srbiji iznosi oko 60 EUR po hektaru što može da se uporedi sa Slovačkom i Slovenijom, dok je Makedonija sa oko 110 EUR u rangu Mađarske pet godina pre pristupanja EU. I ovde je Hrvatska sa oko 260 EUR po hektaru izuzetak: direktna podrška proizvođačima po hektaru je značajno veća nego što je bio slučaj u drugim novim članicama EU u pretpristupnom periodu.Većina zemalja regiona pokazuje trend rasta sredstava za mere direktne podrške proizvođačima tokom proteklih godina (uz određene oscilacije, naročito u Srbiji i Makedoniji). Ova sredstva su takođe doprinela celokupnom rastu ukupnog budžeta za poljoprivredu. Zanimljivo je navesti da je u Hrvatskoj pet godina pre pristupanja EU (2008.) nivo direktne podrške po hektaru prevazilazio prosek EU; od 2010. godine beleži se pad kako bi se dostigao nivo sličan EU nivou u 2012. godini.

Grafikon A.II-15: Kretanje budžetskih izdataka (u EUR/ha KPP) i struktura mera direktne podrške proizvođačima (u%), zemlje JIE i EU



Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

Struktura mera direktne podrške proizvođačima nije se mnogo menjala tokom godina. Najveći deo čine različiti oblici direktnih plaćanja proizvođačima. Jedini izuzetak je Srbija gde je većina plaćanja tokom prethodnih godina imala oblik subvencionisanja varijabilnih inputa.

U poređenju sa EU, sve zemlje JIE imaju veoma različitu strukturu direktnih plaćanja. Direktna plaćanja po proizvodu (cenovne nedoknede), koja su zastarela u EU, veoma su česta u Bosni i Hercegovini i Makedoniji. U Crnoj Gori i na Kosovu*, a tokom poslednjih godina i u Srbiji, većina plaćanja imala su oblik plaćanja po površini ili grlu, koja su povezana sa specifičnim proizvodima, odnosno oblik koji se u EU primenjivao u većem obimu samo pre reformi ZPP 2003. godine. S druge strane, odvojena plaćanja na bazi istorijskih prava, koja danas u EU čine 70% mera direktne podrške proizvođačima, do sada su uvedena samo u Hrvatskoj godinu dana pre pristupanja EU.

Do zanimljivih rezultata se dolazi poređenjem distribucije sredstava za direktnu podršku proizvođačima po grupama proizvoda i proizvodima.

Tabela A.II-11: Distribucija sredstava za mere direktne podrške proizvođačima po proizvodima i grupama proizvoda, 2012, zemlje JIE

AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR
Ovce i koze 70%	Mleko 54%	Pšenica 46%	Duvan 27%	Stoka 33%	Sve ratarske kulture 43%	Svi usevi 55%
Mleko 17%	Sve ratarske kulture 8%	Mleko 25%	Ovce i koze 15%	Mleko 31%	Svi usevi 34%	Svi proizvodi 14%
Drugi životinjski proizvodi 6%	Stoka 8%	Ovce i koze 16%	Grožđe 14%	Ovce i koze 19%	Mleko 14%	Stoka 10%
Stoka 2%	Pšenica 4%	Kukuruz 7%	Sve ratarske kulture 13%	Usevi 14%	Sva stoka 8%	Mleko 6%
Povrće 2%	Svinje 3%	Životinjski proizvodi 4%	Stoka 10%	Krompir 2%		Odvojeno 5%
Maslinovo ulje 2%	Povrće 3%	Suncokret 1%	Mleko 7%	Duvan 1%		Ovce i koze 3%
	Voće 3%		Povrće 6%			Duvan 2%
	Krmno bilje 3%		Svinje 2%			Svinje 1%
	Živina 2%		Drugi životinjski proizvodi 2%			Šećerna repa 1%
	Svi proizvodi 2%		Povrće 1%			Krmno bilje 1%
	Ostalo 9%		Ostalo 3%			Ostalo 1%

Izvor: Baza podataka AMPP JIE

U Albaniji, Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori većina sredstava se izdvaja za sektor stočarske proizvodnje; na Kosovu* oba sektora imaju ravnomernu podršku, a u Srbiji, Makedoiji i Hrvatskoj, većina sredstava je namenjena biljnoj proizvodnji. Takva struktura se samo

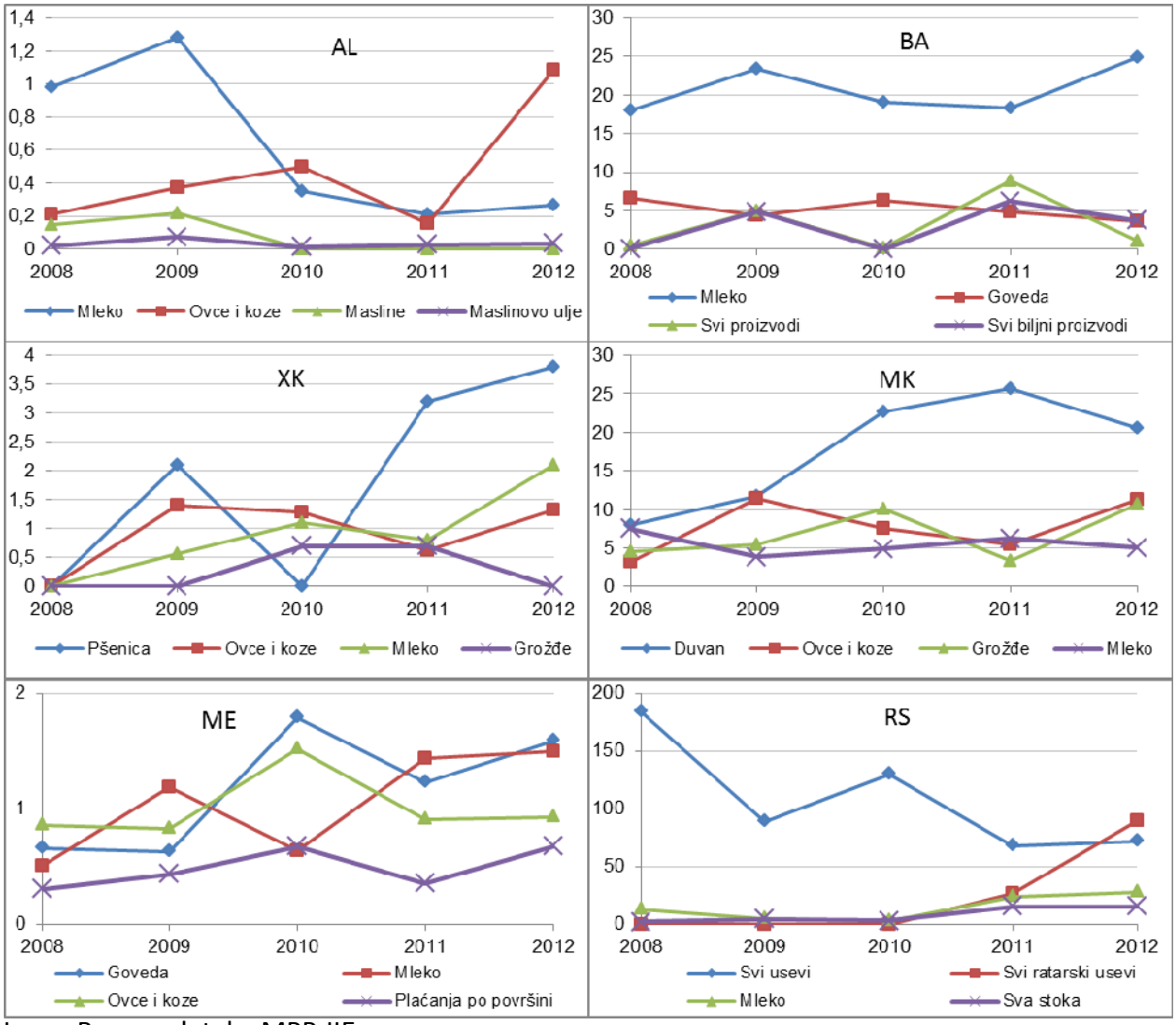
delimično može objasniti razlikama u strukturi proizvodnje – a verovatno je to u velikoj meri zbog različitih prioriteta poljoprivredne politike svake pojedinačne zemlje.

Velike razlike među zemljama su primetne i u broju proizvoda i grupa proizvoda koji imaju podršku. Ovaj broj je posebno visok u Bosni i Hercegovini, Makedoniji, ali i u Hrvatskoj. U većini zemalja JIE takva podrška se daje proizvodima koji u EU nikada nisu bili podržani direktnim plaćanjima (npr. svinje i živina). Pre pristupanja EU Hrvatska je u znatnoj meri smanjila broj proizvoda koji su imali podršku; pored toga, veliki deo povezanih plaćanja je zamenjen manje povezanim ili odvojenim plaćanjima (sva plaćanja za biljnu proizvodnju). Usled velikog broja različitih šema direktnih plaćanja u većini zemalja JIE, raspoloživa sredstva su veoma disperzovana, što utiče na njihovu efikasnost i povećava administrativno opterećenje.

Zanimljivo pitanje je kako se direktna podrška dodeljuje poljoprivrednim proizvođačima. Eksperti iz zemalja JIE navode da su u pojedinim slučajevima kriterijumi za dodelu sredstava proizvođačima takvi da samo mali broj gazdinstava može da ih ispuni. Po pravilu, kriterijumi favorizuju veće proizvođače, a ponekad i one koji prodaju svoje proizvode oraganizovanim kupcima (mlekarama, klanicama, mlinovima).

Osnovna karakteristika politike direktne podrške u svim zemljama JIE je njena nestabilnost. Grafikon A.II-16 prikazuje apsolutne nivoe direktnih plaćanja po zemljama i sektorima za pet uzastopnih godina. Za svaku zemlju JIE predstvaljeno je pet proizvoda ili grupa proizvoda koji su dobili najveća sredstva. Iako brojke možda nisu u potpunosti jasne, one ipak omogućavaju lako praćenje oscilacija u nivoima plaćanja tokom godina. Postoji verovatno mnogo razloga za takve značajne promene u direktnoj podršci ključnim sektorima, koji se kreću od kašnjenja u plaćanju iz godine u godinu, do promena u šemama plaćanja. Bilo kako, takve oscilacije nisu povoljne za proizvođače. Pored direktnog uticaja na njihov prihod, otežano je planiranje dugoročnog razvoja.

Grafikon A.II-16: Direktna plaćanja po najzastupljenijim grupama proizvoda (u milionima EUR), 2008-2012, zemlje JIE

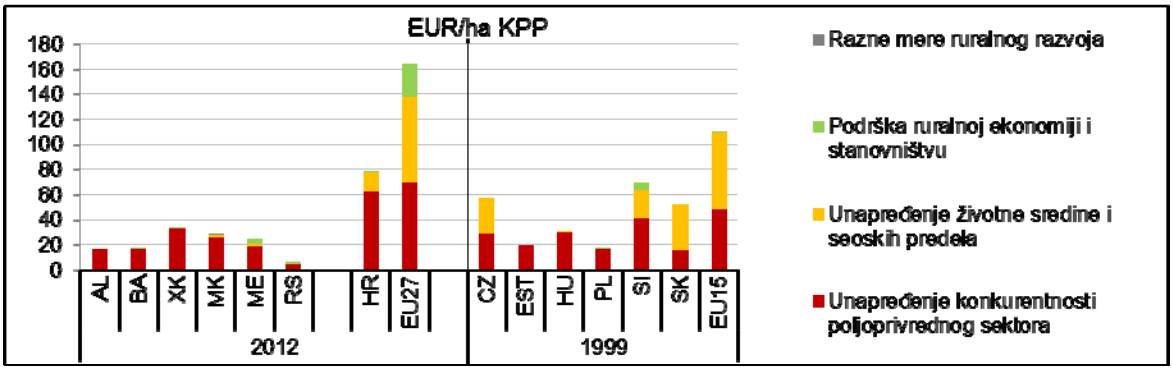


Izvor: Baza podataka MPP JIE

4.4 Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

Kao što se vidi u opštoj strukturi budžetskih transfera za poljoprivredu (Grafikon A.II-13), sredstva za strukturne mere i mere ruralnog razvoja su znatno niža od onih opredeljenih za direktnu podršku proizvođačima u većini zemalja JIE. U 2012. godini, ukupna sredstva za ovaj stub politike su iznosila oko 20 EUR po hektaru u većini zemalja, što predstavlja samo oko 10% od nivoa zabeleženog u EU-27 u istoj godini. Slična situacija je zapažena u Poljskoj i Estoniji pet godina pre pristupanja EU. Međutim, u Sloveniji, Češkoj Republici i Slovačkoj, pretpristupni budžet za strukturne i mere ruralnog razvoja je bio znatno viši nego što je sada u zemljama JIE – 50 do 70 EUR po hektaru, što može da se uporedi samo sa Hrvatskom u 2012. godini. U Srbiji su ova sredstva bila posebno niska (samo 6 EUR po ha 2012. godine).

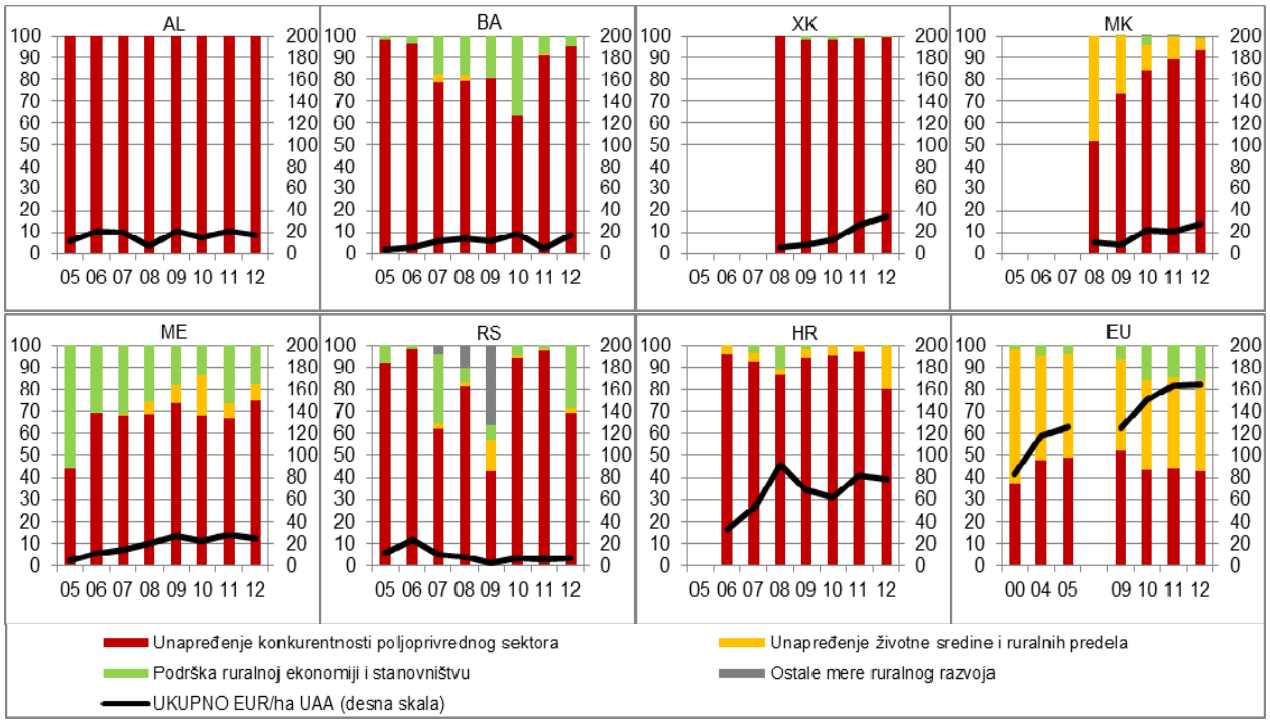
Grafikon A.II-17: Strukturne mere i mere ruralnog razvoja – struktura po grupama mera, zemlje JIE i EU



Izvor: Baza podataka MPP JIE , baza podataka OECDPSE/CSE, EK

Važno je napomenuti da u većini zemalja nije došlo do vidljivog povećanja sredstava za strukturne mere i mere ruralnog razvoja tokom poslednjih godina. Samo su Kosovo* i (do 2009.) Crna Gora beležili manje više stalnu tendenciju rasta. Albanija, Bosna i Hercegovina i Makedonija pokazuju oscilacije tokom godina, dok je u Srbiji došlo do smanjenja.

Grafikon A.II-18: Kretanje izdvajanja (u EUR/ha KPP) i struktura strukturnih mera i mera ruralnog razvoja (u %), JIE i EU



Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

U poslednjih nekoliko godina, posebno je primetno da najveći deo sredstava iz ovog stuba politike ide na grupu mera namenjenih povećanju konkurentnosti poljoprivrede, dok se manja pažnja usmerava na druga dva aspekta politike ruralnog razvoja (zaštita životne sredine i ruralna ekonomija i stanovništvo). Ovo se veoma razlikuje od EU gde se skoro isti procenat sredstava za ovaj stub politike (oko 40%) usmerava na povećanje konkurentnosti i na mere koje se odnose na zaštitu životne sredine.

Tokom godina primenjivale su se različite mere podrške po zemljama. U 2012. godini Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija i Hrvatska su opredelile najviše sredstava za investicionu

podršku na poljoprivrednom gazdinstvu, prevashodno za investicije u zemljište pod stalnim usevima. U Albaniji i Makedoniji najveći deo, gotovo celokupni iznos, činila je opšta podrška sektoru poljoprivrede u formi investicija u infrastrukturu za navodnjavanje i upravljanje vodama. Sve zemlje JIE su deo sredstava usmerile na podršku preradi hrane kao i na marketing i promociju tokom najmanje jedne godine. Međutim ti iznosi su u svim zemljama, osim u Hrvatskoj, bili relativno niski.

Sredstva namenjena za unapređenje životne sredine i seoskih predela su skoro zanemarljiva u većini zemalja JIE. S druge strane, u 2012. godini u EU je u proseku izdvajano oko 70 EUR po hektaru za ovu grupu mera u formi plaćanja poljoprivrednicima u područjima sa manje povoljnim uslovima rada, kao i u vidu agro-ekoloških plaćanja i plaćanja za dobrobit životinja. Samo je u Hrvatskoj bilo nekih značajnih plaćanja ove vrste (oko 15 EUR po ha); u drugim zemljama JIE bilo je samo pokušaja da se uvedu određena plaćanja za životnu sredinu, uglvanom u formi podrške organskoj poljoprivredi i lokalnim genetičkim resursima.

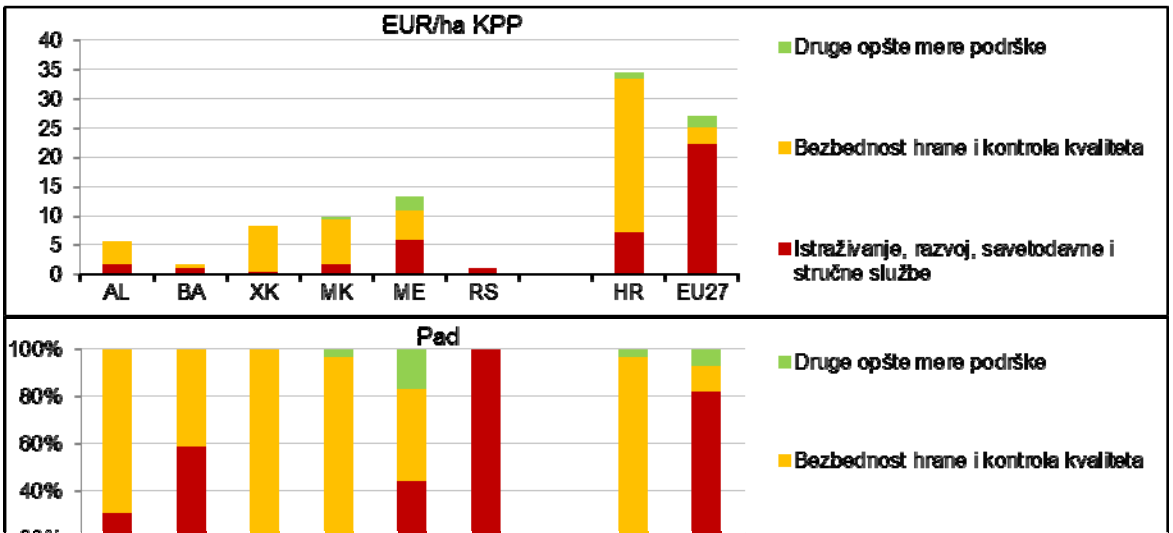
Najveći izazov sa stanovišta ravnomernog teritorijalnog razvoja zemalja JIE predstavlja nepostojanje mera podrške područjima sa manje povoljnim uslovima rada. Ovakva područja su veoma zastupljena u svim zemljama JIE i po pravilu se suočavaju i sa ozbiljim demografskim i socijalnim problemima (depopulacija, siromaštvo u ruralnim područjima).

Sredstva za podršku ruralnoj ekonomiji i stanovništvu su takođe relativno skromna. Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Srbija su finansirale neke infrastrukturne projekte u ruralnim područjima, kao i investicije za diversifikaciju ekonomskih aktivnosti na gazdinstvima (npr. ruralni turizam). U drugim zemljama praktično da nije ni bilo takvih mera. Ovo ne bi imalo tako veliki značaj da su ruralna područja imala adekvatnu podršku mera regionalne politike. Međutim, u zemljama JIE to nije slučaj. Iako nema sveobuhvatnih analiza ovog pitanja, stručnjaci iz ovih zemalja ukazuju na probleme u ovoj oblasti; činjenica je da se problemi razvoja poljoprivrede ne mogu rešiti bez intenzivnijih ulaganja u povećanje mogućnosti da se stanovništvo ruralnih područja zaposli i van poljoprivrede.

4.5 Opšte mere podrške vezane za poljoprivredu

Podaci o podršci opštim merama su nepouzdani za većinu zemalja JIE, a u nekim zemljama (Srbija) su i nepotpuni. Mere obuhvaćene ovim stubom politike, kao što su opšta podrška istraživanju, razvoju, savetodavnim i stručnim službama u poljoprivredi, javno finansiranje mera u oblasti bezbednosti i kvaliteta hrane (veterinarske, fitosanitarne mere) i druge mere opšteg karaktera su uglavnom u senci drugih stubova poljoprivredne politike. U EU mnoge od ovih mera spadaju u državnu pomoć i ne finansiraju se iz budžeta Zajednice. Sredstva za ovaj stub politike su uglavnom mala čak i u EU (oko 30 EUR po hektaru).

Grafikon A.II-19: Opšte mere podrške – sturktura po grupama mera, 2012, zemlje JIE i EU



Izvor: Baza podataka MPP JIE, baza podataka OECDPSE/CSE, EK

U većini zemalja JIE, najveći procenat sredstava u ovom stubu ide na bezbednost hrane i kontrolu kvaliteta. Ovaj udeo je naročito visok na Kosovu*, u Republici Makedoniji, Hrvatskoj i Albaniji. U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, pored bezbednosti hrane i kontrole kvaliteta, relativno je visok i procenat budžeta za istraživanje, razvoj, savetodavne i stručne službe. Međutim, kada se uzme u obzir ukupan skroman budžet za opšte mere, iznosi podrške za sve ove usluge su prilično niski. U svim zemljama, najveći deo sredstava se koristi za finansiranje institucija koje pružaju savetodavne i stručne usluge.

Do sada je do promena u sredstvima za opšte usluge dolazilo usled povećanja sredstava za pitanja bezbednosti hrane, što je delimično bilo iznuđeno procesom evropskih integracija i potrebom da se povećaju institucionalni kapaciteti u cilju dostizanja standarda EU u ovoj oblasti. Budžetska sredstva za kreiranje i transfer znanja poljoprivrednim proizvođačima uglavnom ne rastu (osim na Kosovu*), što ukazuje da je svest o značaju znanja za razvoj poljoprivrede još uvek na niskom nivou.

5. Zaključci

Na osnovu emprijskih analiza, osnovne odlike poljoprivrede i poljoprivredne politike zemalja JIE u odnosu na EU mogu da se sumiraju kroz naredna ključna zapažanja:

Poljoprivreda

- Poljoprivreda u zemljama JIE ima mnogo veći ekonomski značaj nego u zemljama članicama EU, što se ogleda u velikom učešću ovog sektora u BDV (5-21 %) i zaposlenosti (14-55 %), kao i u spoljnoj trgovini. Poljoprivreda je važan faktor u očuvanju socijalne ravnoteže, s obzirom na to da zapošljava veliki deo ruralnog stanovništva.
- Geografske karakteristike zemalja JIE su veoma raznovrsne; prirodni resursi za poljoprivredu su značajni u Srbiji koja ima veći procenat poljoprivrednog zemljišta od drugih zemalja JIE i većine članica EU, kao i više poljoprivrednog zemljišta (a posebno oraničnog zemljišta) po glavi stanovnika.
- Prirodni proizvodni potencijali se relativno slabo koriste u zemljama JIE. Raspoloživi podaci pokazuju konstantno veliki procenat neobrađenog oraničnog zemljišta (10-50%), kao i nekorišćenih ili slabo korišćenih travnjaka, a naročito pašnjaka male produktivnosti. Travnjaci su od posebnog značaja u Crnoj Gori, Republici Makedoniji, kao i u Bosni i Hercegovini.
- Za sve zemlje JIE tipična je usitnjena struktura veličine poljoprivrednih gazdinstava. Prosečna veličina gazdinstva (1,5-5,6 ha) može da se uporedi samo sa baš najmanim gazdinstvima u EU (sve zemlje JIE su rangirane između Malte i Slovenije). Mala gazdinstva preovlađuju u ukupnom broju u svim zemljama JIE, a u Albaniji, Kosovu*, i Makedoniji ona imaju i dominantan udeo u ukupnoj korišćenoj poljoprivrednoj površini. U Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji, pored malih porodičnih gazdinstava postoji i izvestan mali broj veoma velikih imanja koja zauzimaju značajan procenat ukupne poljoprivredne površine (20-40%).
- Biljna proizvodnja preovladava u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji (50-74%). Obim poljoprivredne proizvodnje se veoma razlikuje od godine do godine bez jasnih trendova

(osim u Albaniji čija proizvodnja je u porastu). Prosečni prinosi glavnih kultura, kao i mleka, su daleko ispod proseka EU-27.

- Cene poljoprivrednih proizvoda u zemljama JIE u najvećoj meri prate kretanja cena u EU, što ukazuje da su njihova poljoprivredna tržišta relativno otvorena. Proizvođačke cene osnovnih poljoprivrednih proizvoda su generalno niže u Srbiji i Bosni i Hercegovini, a relativno više u Albaniji i na Kosovu*. U poređenju sa EU, cene biljnih proizvoda su nešto konkurentnije, dok su cene stočarskih proizvoda obično više nego u većini zemalja članica EU.
- Osim Srbije, sve zemlje JIE su neto uvoznici poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Spoljno trgovinski suficit Srbije je u porastu u poslednih nekoliko godina (sa pokrivenošću izvoza uvozom od skoro 200 posto), uz zabeležen pozitivni trgovinski bilans u velikoj većini grupa poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Trgovinski bilans poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je izrazito negativan na Kosovu*, u Crnoj Gori, Albaniji i Bosni i Hercegovini, sa pokrivenošću izvoza uvozom od 5-22% i deficitom kod skoro svih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. U Hrvatskoj i Makedoniji, pokrivenost izvoza uvozom je značajno viša (oko 60%, odnosno 75%), a Hrvatska ostvaruje trgovinski suficit u većem broju proizvoda nego Makedonija. Proizvodi biljnog porekla dominiraju u izvozu u svim zemljama JIE. Najznačajniji trgovinski partneri svih zemalja JIE su zemlje regiona i EU.

Poljoprivredna politika

- U poslednjih nekoliko godina sve zemlje JIE su usvojile dugoročna ili srednjoročna strateška dokumenta koja definišu ciljeve i prioritete poljoprivrede i ruralnog razvoja. Uopšteno govoreći, programska dokumenta su manje ili više usaglašena sa principima EU.
- U većini zemalja JIE budžetska sredstva za poljoprivredu se značajno razlikuju iz godine u godinu, ali generalno pokazuju tendenciju rasta. Ukupni nivoi budžetske podrške mereni po hektaru korišćene poljoprivredne površine su različiti po zemljama (od oko 25 EUR po ha u Albaniji do 150 EUR po ha u Makedoniji i 380 EUR u Hrvatskoj). U većini zemalja (osim Hrvatske) ovi nivoi su znatno niži u odnosu na nivoe u zemljama EU-27 (oko 480 EUR po ha).
- U strukturi ukupnih budžetskih sredstava za poljoprivredu u većini zemalja JIE (osim Albanije i Kosova*) direktna podrška proizvođačima ima najveći udeo (40-90%). Dominantan oblik direktne podrške u većini zemalja JIE su proizvodno vezana plaćanja po jedinici površine ili po životinji. Direktna plaćanja se takođe realizuju u formi cenovnih nadoknada (dominantna u Bosni i Hercegovini, značajna u Makedoniji) i subvencionisanja varijabilnih inputa. Direktna podrška proizvođačima takođe čini najveći procenat u strukturi poljoprivrednog budžeta EU-27 (oko 60%), ali se većina sredstava isplaćuje kao paušalno proizvodno nevezano plaćanje. Relativni nivo direktne podrške (oko 280 EUR po ha korišćene poljoprivredne površine) u EU je znatno viši nego u zemljama JIE (od ispod 5 EUR po ha u Albaniji do oko 110 EUR po ha u Makedoniji i 260 EUR po ha u Hrvatskoj).
- U zemljama JIE nivo budžetskih sredstava za podršku strukturnom i ruralnom razvoju (od ispod 10 EUR po ha korišćene poljoprivredne površine u Srbiji do oko 35 EUR po ha na Kosovu*, i oko 80 EUR po ha u Hrvatskoj) je uglavnom ispod nivoa sredstava za prvi stub mera. U okviru ovog (drugog) stuba politike, velika većina sredstava (75-100%) se

koristi za unapređenje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora, za pružanje podrške investicijama na poljoprivrednom gazdinstvu, infrastrukturu za navodnjavanje, upravljanje vodama i slične mere. Mere koje se odnose na životnu sredinu i mere usmerena na podršku ruralnoj ekonomiji i stanovništvu ne primenjuju se u većem obimu u zemljama JIE (osim Hrvatske). U zemljama EU-27 sve tri osnovne grupe mera (konkurentnost, životna sredina, ruralna područja) su ravnomernije zastupljene (43%; 42%; 15%), a relativni nivo podrške ovog stuba politike (oko 165 EUR po ha) je mnogo viši nego u zemljama JIE.

- Finansiranje opštih usluga za poljoprivredu čini najmanji deo ukupnog budžeta za poljoprivredu u svim zemljama JIE, a relativni nivo sredstava namenjenih za ovaj stub politike je skroman. Ova sredstva se delom koriste za finansiranje veterinarskih i fitosanitarnih službi, a delom za podršku istraživanjima u poljoprivredi, savetodavnim i stručnim službama i institucijama.
- Uopšteno govoreći, može se reći da poljoprivredna politika koja se sprovodi u zemljama JIE nije u skladu sa poljoprivrednom politikom u EU u bilo kom aspektu (osim u Hrvatskoj koja je već članica EU). S druge strane, relativni nivo budžetske podrške kao i njena struktura je skoro ista kao ona koja je zabeležena u nekim novim zemljama članicama u periodu pre pristupanja EU (1999.), ali je od tada ZPP u velikoj meri reformisana.
- Godišnje uredbe koje regulišu sprovođenje poljoprivredne politike, kao i analiza budžetske podrške poljoprivredi, ukazuju da je aktuelna poljoprivredna politika zemalja JIE prevashodno okarakterisana proizvodnim i sektorskim pristupom; poljoprivredna proizvodnja i proizvođači su glavna briga, a ređe se rešavaju pitanja drugih elemenata poljoprivredno-prehrambenog lanca, zaštite životne sredine i pitanja ruralnog razvoja.

Završne napomene o stanju podataka

Kada se procenjuju rezultati unakrsne komparativne analize zemalja, mora se uzeti u obzir činjenica da jasnija slika o poljoprivredi i poljoprivrednoj politici u ovom regionu zahteva mnogo podataka i informacija, koje još uvek nisu dostupne ili se dovodi u pitanje njihova pouzdanost.

U svim zemljama JIE, osim Hrvatske koja je već članica EU, proces unapređenja i usklađivanja poljoprivredne statistike sa zahtevina EU je još uvek u toku. Za Hrvatsku, harmonizacija poljoprivredne statistike je bila merilo za početak pregovora o pristupanju EU u sektoru poljoprivrede. Iako je tokom proteklih godina ostvaren izvestan napredak u svim zemljama JIE, ima još mnogo toga da se uradi pre nego što poljoprivredna statistika bude u potpunosti usklađena sa EU. Republika Makedonija je najviše napredovala u ovoj oblasti, dok poljoprivredna statistika u Albaniji izgleda manje pouzdana.

Statistički podaci o korišćenju zemljišta su među najproblematičnijim oblastima statistike u svim zemljama JIE. Podaci o stvarnom korišćenju zemljišta su nejasni čak i u zemljama u kojima je sprovedeno istraživanje strukture poljoprivrede u skladu sa EU propisma (Makedonija, Crna Gora i Srbija). Postoji velika razlika u podacima iz redovne godišnje statistike korišćenja zemljišta, koja je i dalje osnova za procenu biljne proizvodnje, i korišćene poljoprivredne površine evidentirane u istraživanju strukture poljoprivrede. Ova razlika ukazuje da trenutni podaci o biljnoj proizvodnji (i prosečnim prinosima) verovatno nisu u potpunosti pouzdani ni u jednoj zemlji JIE. Neke zemlje još uvek nemaju pouzdane (i uporedive) podatke, a neke ih nemaju uopšte, čak i u pojedinim važnim oblastima poljoprivredne statistike (struktura

poljoprivrede u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu*; stočarska proizvodnja na Kosovu* i u Bosni i Hercegovini; statistički podaci o cenama u Crnoj Gori i Albaniji). Potpuna i pouzdana primarna poljoprivredna statistika (proizvodnja, cene) su takođe preduslov za sastavljanje ekonomskog proračuna za poljoprivredu, a to još uvek nedostaje većini zemalja JIE (Albanija, Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina).

U pogledu budžetske podrške poljoprivredi glavni problem leži u činjenici da se podaci o stvarno izvršenim plaćanjima ne sakupljaju i ne prikazuju redovno i sistematski ni u jednoj zemlji. Javno dostupne informacije su uglavno ograničene na programe finansijske podrške poljoprivredi, kao pravni dokument za sprovođenje poljoprivredne politike u određenoj godini. Podaci o isplaćenim sredstvima uglavnom nisu dostupni javnosti i zato je potrebno uložiti velike napore da se dobiju potpuni podaci kako bi se omogućila pouzdana poređenja u vremenskim serijama i među državama.

U ovom kontekstu, u svim zemljama JIE jedno od osnovnih pitanja na koje treba da se usmeri pažnja je unapređenje poljoprivredne statistike i baze podataka o sprovođenju politike. Pouzdani i usklađeni podaci su preduslov za jaku poljoprivredu i analizu i monitoring poljoprivredne politike, kao i za programiranje i sprovođenje politike.

Reference

EK. 2014. Ruralni razvoj u Evropskoj uniji – Statističke i ekonomske informacije. Generalni direktorat za poljoprivredu, Evropska komisija, Brisel. http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/index_en.htm.

EUROSTAT. 2014. Statistika. Eurostat. Luksemburg. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes.

Baza podataka OECDPSE/CSE.2014. Baza podataka Procene podrške proizvođačima i potrošačima, OECD, Pariz. http://www.oecd.org/chile/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm.

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Formular za mere poljoprivredne politike – Alat za klasifikaciju i analizu mera poljoprivredne politike. In: VOLK, T. (ed.). *Poljoprivreda u zemljama Zapadnog Balkana*, (Studije poljoprivrednog i prehrambenog sektora u Centralnoj i Istočnoj Evropi, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), str. 219-245.

Rednak, M., Volk, T. & Erjavec, E. 2012. Da li pristupanje Evropskoj uniji suštinski menja ekonomsku situaciju u hrvatskoj poljoprivredi: procena uticaja za ključne proizvodne sektore na osnovu modela statički determinisanih poljoprivrednih prihoda. *Agricultura*, [Štampano izdanje.], vol. 9, br. 1/2, str. 39-47.

Rednak, M., Volk, T.& Erjavec, E. 2013. Instrument za uniformnu klasifikaciju i analizu budžetske podrške poljoprivredi za zemlje koje pristupaju EU. *Agricultural Economics Review (Pregled poljoprivredne ekonomije)*, vol. 14, br. 1, str. 76-96.

Baza podataka MPP JIE. 2014. Baza podataka o merama poljoprivredne politike prikupljenih za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo*, Republiku Makedonije, Crnu Goru i Srbiju u okviru FAO/SWG projekta *"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"* (neobjavljeni podaci).

Statistika JIE. 2014. Baza podataka poljoprivredne statistike prikupljenih za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo*, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju u okviru FAO/SWG projekta*"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU*".http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

Volk, T. (ed.)2010. Poljoprivreda u zemljama Zapadnog Balkana, (Studija o poljoprivrednom i prehrambenom sektoru u Centralnoj i Istočnoj Evropi, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), 245 str. http://www.iamo.de/dok//sr_vol57.pdf.

POGLAVLJE A.III

ANALIZA JAZA I PREPORUKE

Emil Erjavec[*], Kaj Mortensen[**], Tina Volk[***], Miroslav Rednak[***], Ričard Eberlin[****], Katalin Ludvig[****]

1. Motivacija i fokus

Ova studija pruža sistematski pregled situacije i kretanja u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici u zemljama Jugoistočne Evrope (JIE). U pregledu je posebno istaknuto poređenje između ključnih indikatora politike u regionu, kao i poređenje sa poljoprivredom Evropske unije (EU) i Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP). Detaljna analiza svake pojedinačne zemlje je predstavljena u drugom delu studije (Poglavlja B.I-B.VII). Prvi deo studije pruža sveobuhvatnu komparativnu analizu među zemljama (Poglavlje A.II), koja omogućava identifikovanje određenih zajedničkih karakteristika poljoprivrede regiona i kreiranje preporuka za oblikovanje buduće poljoprivredne politike.

Ovo poglavlje pokušava da opiše jaz koji definiše procese razvoja i integracija poljoprivrede u zemljama JIE i da razvije preporuke za poljoprivrednu politiku u regionu. Specifični prirodni uslovi, struktura gazdinstava, istorijske okolnosti i različite ekonomske i društvene prilike doveli su do značajnih razlika među zemljama, a možda čak i većih razlika među regijama u pojedinačnim zemljama. Stepen evropskih integracija se takođe veoma razlikuje među zemljama pošto region koji je posmatran obuhvata zemlje članice EU (Hrvatska), zemlje kandidate za članstvo (Makedonija, Srbija, Crna Gora, Albanija) kao i zemlje potencijalne kandidate (Bosna i Hercegovina, Kosovo*[7]), što za rezultat ima postojanje različitih stavova i potreba u pogledu usvajanja principa i mehanizama ZPP.

Tokom procesa integracija zemlje kandidati najčešće greše što tek u kasnoj fazi procesa donose odluke da integrišu neke od osnovnih instrumenata politike koji su potrebni za implementaciju

[*] Univerzitet u Ljubljani, Biotehnički fakultet, Slovenija.
[**] KFM Consult.
[***] Poljoprivredni institut Slovenije, Ljubljana, Odeljenje poljoprivredne ekonomije
[****] Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu (FAO).

[7] Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova

ZPP, usled čega zemlja nije u stanju da u potpunosti iskoristi prednosti tih mera politike nakon pristupanja. Ova situacije je odraz političke dinamike i ekonomskog konteksta kao i činjenice da je sam cilj – usvajanje ZPP- pokretna meta. Međutim, iskustva iz najskorijih procesa proširenja EU pokazuju da zemlje kandidati moraju da usvoje i sprovedu ključne strateške odluke vezane za usklađivanje sa ZPP pre nego što se pregovarački proces završi. Evidentno je da što se pre takve odluke preuzmu i sprovedu, to je zemlja bolje pripremljena za puno učešće u ZPP.

Stoga je svrha prvog dela ovog poglavlja da identifikuje glavne raskorake i pruži jasne, jednostavne i operativne ključne principe buduće poljoprivredne politike, koji generalno važe za region. Ovi principi treba da pruže podršku u izradi detaljnih akcionih planova za modernizaciju nacionalne poljoprivredne politike i mapa puta za harmonizaciju instrumenata politike sa ZPP.

Prvi deo ovog poglavlja ima nameru i da razvije strateški pristup za zemlje kako bi od procesa integracija dobile najviše moguće. U pretpristupnom periodu, zemlje pristupnice bi mogle da ostvare korist od izabranih instrumenata EU politike koji direktno mogu da doprinesu realizaciji prioriteta nacionalne politike koji se odnose na razvoj poljoprivrede i ruralnih područja; a u dugom roku, domaća poljoprivreda se tako priprema za pristupanje EU i povećava se kapacitet za apsorpciju nakon pristupanja.

Preporuke su bazirane na analizama, ekspertizama pojedinačnih autora i saradnji između istraživačke zajednice i ministarstava poljoprivrede svake zemlje.[8] Preporuke su zasnovane na osnovnim principima za dobro strateško kreiranje politika i projektovane su u skladu sa ciklusom politike i konceptom za kreiranje politika koji je zasnovan na dokazima. One takođe ističu značaj čvrstih okvirnih uslova i identifikuju najvažnije mere politike u ovom pogledu.

Jedna od namera je i da se pokaže značaj koji čvrsta saradnja između onih koji kreiraju politike i akademske zajednice koja se bavi agrarnom ekonomijom ima u pružanju podrške procesu donošenja odluka u agrarnoj politici zemalja JIE. Diskusija o ovom pitanju čini drugi deo ovog poglavlja koje se bavi analizom jaza i kreiranjem preporuka za efikasniju podršku analizi politike. Istorijat prethodnih proširenja pokazuje da efikasan proces evropskih integracija u oblasti poljoprivrede zahteva politiku *zasnovanu na dokazima*; odnosno, javnu politiku podržanu objektivnim dokazima, koja se oslanja na ozbiljne naučne studije u cilju identifikovanja efikasnih mera politike i prakse. Shodno tome, poglavlje se završava sa preporukama o tome kako da se unapredi efikasnost institucija za analitičku podršku. Pružanje tačnih podataka i analiza, poređenje politika, reforma koncepta i procene uticaja različitih predloga i rešenja, kako unutar zemlje tako i u komunikaciji sa evropskim institucijama i zemljama članicama, od ključnog je značaja za uspeh procesa integracija i modernizacije poljoprivredne politike. Na kraju poglavlja se nalaze završne napomene.

2. Principi moderne poljoprivredne politike – regionalni pristup JIE

2.1 Ključni izazovi razvoja proljoprivrede

[8] Preporuke su bazirane na iskustvu zemalja pristupnica iz poslednjeg kruga proširenja EU (2004-2013, posebno Hrvatske) u pregovorima sa EU i reformama koje su usvojene tokom perioda priprema za pristupanje. Zasnovane su i na brojnim diskusijama koje su autori održali nakon 2003. godine dok su se u regionu razvijale nacionalne poljoprivredne strategije

Uspostavljanje merila za procenu jazova u poljoprivredi i ruralnim područjima nije jednostavan zadatak. Ciljevi su često predmet različitih mišljena koje je teško realizovati u datom kontekstu. Oni se zato uglavnom dobijaju iz studija posebno izvedenih za datu zemlju kao i kroz razmenu stanovišta sa zvaničnicima iz nadležnih ministarstava i domaćim istraživačima tokom izrade studije.

Poljoprivreda se i dalje svrstava među najvažnije sektore nacionalne ekonomije u zemljama JIE, i pruža značajan doprinos ekonomskoj i socijalnoj stabilnosti. Međutim, njena uloga nije tako velika u ekonomskom razvoju, pošto predstavlja socijalni amortizer u vreme ekonomske krize koja vlada u regionu. Faktorska produktivnost u regionu je znatno niža od proseka EU, uglavnom zbog sporog procesa konsolidacije poljoprivrede i neefikasnog korišćenja poljoprivrednih resursa. Depopulacija u određenim regionima i prihvatanje viška radne snage iz poljoprivrednog sektora u druge sektore je najveći problem u razvoju poljoprivrede i ruralnih područja u većini zemalja JIE. Poljoprivredno-prehrambeni lanac se suočava sa problemima u stvaranju tržišnih institucija, uspostavljanju marketinških i distributivnih lanaca, i ispunjavanju EU standarda u pogledu kvaliteta, veterine, zdravlja i higijene i fitosanitarnih standarda.

Opšti zaključak ove analize je da je u poslednjih nekoliko godina u regionu JIE, kao celini, ostvaren napredak u razvoju poljoprivrede. Međutim, mnogo toga još treba da se uradi kako bi se dati poljoprivredni sektori pripremili za pritiske konkurencije moderne globalne ekonomije i – ono što je posebno relevantno za ovu studiju - za pristupanje EU. Glavni izazovi za razvoj poljoprivrede su rezimirani u narednih 11 tačaka.

Resursi

1. Prirodna ograničenja i neiskorišćeni potencijal zemljišta

Region JIE se karakteriše postojanjem dispariteta između severa i juga u pogledu potencijala za poljoprivredni razvoj. Dunavski sliv na severu ima jedan od najboljih poljoprivrednih potencijla u Evropi, dok je potencijal Dinarskog planinskog venca, koji se proteže sve do Mediterana, ograničen samo na određena područja duž reka, a ograničen je i na specifične proizvode. Prirodni potencijal nije u potpunosti realizovan u severnom delu regiona, ali još veći problem predstavlja neiskorišćen potencijal u centralnim i južnim regionima, koji obuhvataju nekoliko područja iz kojih se stanovništvo iseljava, neobrađeno zemljište, pa čak i napuštena područja. Sitaucija je dodatno pogoršana sukobima tokom devedesetih godina prošlog veka, i u nekim područjima su depopulacija i napuštanje poljoprivrede uznapredovali do mere nakon koje više nema povratka. Ova područja se naročito odnose na stalne travnjake sa potencijalom za uzgoj stoke, ali i za ekstenzivnu proizvodnju voća, kao i šumarstvo. Glavni izazov za ove oblasti je to da su to u velikoj meri područja sa prirodnim ograničenjima (planinske oblasti) i lošom infrastrukturom.

2. Ograničenja ljudskog faktora i faktora kapitala

JIE je neravnomerno naseljen region. Iako je teško pružiti opštu ocenu, podaci govore da je poljoprivredno stanovništvo relativno staro, a da je radna snaga slabo obrazovana, što čini dodatnu prepreku razvoju. Kapitalna infrastruktura (objekti, mehanizacija) je relativno zastarela, a u nekim područjima je i ozbiljno zastarela. U tim područjima biće potrebna značajna ulaganja u cilju modernizacije proizvodnje, dok je u nekim područjima došlo do kapitalnih investicija, a dobra organizacija poljoprivredno-prehrambenog lanca je izuzetno

uspešna u biljnoj proizvodnji. Stočarska proizvodnja je generalno u opadanju. Mlekarska industrija, iako veoma značajna, bazirana je na genetskim potencijalima koji su niži od optimalnih, a pre svega, na lošoj ishrani životinja, i ne uspeva da ostvari veću produktivnost i veće zalihe uprkos značajnoj podršci.

3. Fragmentacija zemljišta i bimodalne strukture poljoprivrednih gazdinstava

Istorija razvoja, poltika nasleđivanja i reformi zemljišta u socijalističkom i tranzicionom period, doveli su do naročito nepovoljnih uslova koji se ogledaju u veličini poljoprivrenih gazdinstava i fragmentaciji. Dominiraju mala gazdinstva, u nekim područjima u vidu naturalnih gazdinstava kojima nedostaju resursi za ekonomski održivu proizvodnju. U mnogim slučajevima, rascepkane zemljišne parcele predstavljaju dodatne poteškoće, isto kao i područja sa nagaznim minama, usled čega je došlo do potpunog napuštanja proizvodnje i stanovanja u određenim područjima, posebno u regionima krasa (bliže Jadranu), a u manjoj meri u planinskim oblastima. U ovim područjima ne funkcioniše tržište zemljišta.

S druge strane, u povoljnijim ravničarskim područjima, javlja se sve veća razlika između malih porodičnih gazdinstava, inferiornih po veličini i efikasnosti, i očuvanih velikih, bivših socijalističkih imanja, koja su sada privatizovana i transformisana u velike kompanije. Iako je broj ovih kompanija ograničen, one nastoje da dodatno šire veličinu zemljišta i da dominiraju poljoprivrednom proizvodnjom u regionima gde su prisutni, čineći tako pretnju za socijalnu stabilnost i ravnotežu.

Proizvodnja i produktivnost

4. Niska produktivnost i tehnološki jazovi

Niska produktivnost je problem koji je potcenjen u regionu. Tehnološki jaz koji utiče na sve aspekte je očigledan. Svakako da postoje i neki objekti i gazdinstva koji su na vrlo visokom nivou, ali oni služe samo da istaknu ukupnu nerazvijenost regiona u svim ključnim indikatorima produktivnosti (prinosi, radna snaga i produktivnost kapitala). Situacija je bolja na severu nego na jugu. U severnim delovima biljna proizvodnja premašuje stočarsku proizvodnju u pogledu produktivnosti i tehnologije. Stočarska proizvodnja pokazuje nedostatak koji odražava potrebu za većim znanjem i boljim privatnim i javnim službama za transfer znanja. Širenje znanja, kao i nedostatak kapitala, su među najozbiljnijim problemima koje treba rešavati.

5. Niska koncentracija i specijalizacija proizvodnje

Region u velikoj meri odlikuje naturalna poljoprivreda kao i niska koncentracija i specijalizacija proizvodnje. Ova situacija možda ima pozitivne socijalne uticaje u određenim područjima u periodu krize jer deluje kao amortizer za nezaposlenost, ali ono što stavrno zabrinjava je da nema značajnih znakova strukturnih promena koje bi malim poljoprivrednim gazdinstvima omogućila da postepeno rastu i razvijaju se, da se koncentrišu i specijalizuju i na taj način ostvare dobrobit i bolju poziciju na tržištu. Postoje primeri rasta, ali oni pokazuju anomalije; takve su, na primer, porodične farme svinja koje koriste samo skupu hranu ili mlekarske farme bazirane na kupljenom senu, što je potpuno nezamislivo u razvijenijim poljoprivredama. Takođe, u tom smislu, stočarska proizvodnja zaostaje za biljnom proizvodnjom koja je efikasnija.

6. Relativno slab proizvodni učinak

Svi gorenavedeni ograničavajući faktori ukazuju da su ukupna poljoprivredna proizvodnja i individualna proizvodna aktivnost nezadovoljavajući; međutim, značajne razlike postoje između zemalja, regiona i sektora. Razlozi za ovako slab učinak su različiti i ne mogu se lako otkloniti u kratkom roku i bez suštinskim promena u fokusu nacionalnih strategija i mera politike. Izazovi se posebno odnose na rešavanje problema niskog stupnja znanja i obrazovanja poljoprivrednika, slabih savetodavnih službi i nedostatka finansijskih usluga u ruralnim područjima koje bi olakšale uvođenje modernih proizvodnih metoda i investicija u novu tehnologiju.

Izazovi se takođe odnose i na prerađivački sektor koji se karakteriše relatvno slabim tržišnim učinkom i visokim transakcionim troškovima zbog fragmentacije i niskog stepena integrisanosti u lanac vrednosti. Ovakva situacija otežava obezbeđivanje adekvatne ponude za lokalne i regionalne trgovce na malo pošto proizvodi nisu konkurentni ni po ceni, a ni po kvalitetu u odnosu na uvozne proizvode, čak i u slučajevima kada bi se očekivalo da zemlje JIE u potpunosti pokrivaju svoje potrebe s obzirom na njihov potencijal (npr. meso, povrće).

U ovom pogledu, glavni izazovi će se odnositi na unapređenje funkcionisanja lanca vrednosti u smislu smanjenja transakcionih troškova i povećanja kvaliteta proizvoda kroz inovacije i investiranje u novu tehnologiju. Osim toga, izazov će biti i da se unapredi spremnost lanca snabdevanja za reakciju, a u cilju obezbeđivanja efektivnog transfera tržišnih signala od tržišta do prerađivača i primarnih proizvođača kroz inovaciju, transfer znanja i čvrstu saradnju između privatnog sektora i istraživačkih institucija.

Poljoprivredno-prehrambeni lanac snabdevanja

7. Slab agrobiznis

Analize pokazuju da slabu kariku u poljoprivrednoj proizvodnji i tržišnim sistemima zemalja JIE predstavlja postžetveni postupak i prerada sirovina u finalne proizvode. Primeri iz drugih zemalja, ponekad čak i iz zemalja u regionu, ukazuju da kupovina poljoprivrednih proizvoda na osnovu ugovornih aranžamana između poljoprivrednika i prerađivača/ trgovaca na veliko, koji sadrže uslove za ispunjenje standarda kvaliteta i kvantiteta, deluju kao važan podsticaj razvoju poljoprivrede. Samo nekolicina aktera u regionu ispunjava standarde modernog poljoprivredno-prehrambenog lanca. Važno je istaći da se u ekonomski manje razvijenim regionima tek sada odvija proces uspostavljanja agrobiznisa, primarne i sekundarne industrije i specifičnih ruralnih finansijskih institucija. Zabrinjava činjenica da mnoga preduzeća ne pokušavaju da izgrade održive, integrisane sisteme snabdevanja koji su bazirani na sirovinama, već se pre odlučuju za uvozne materijale isključivo iz kratkoročnih ekonomskih razloga.

Mada na prvi pogled ovo samo po sebi nije problem, iskustva ipak pokazuju koliko je štetno za razvoj lokalne proizvodnje u pogledu i kvantiteta i kvaliteta, kao i sledljivosti i poverenja potrošača. Nepoverenje u prehrambenu proizvodnju i marketing domaćih proizvoda ne nastaje samo zbog načina poimanja agrobiznisa, već i zbog odsustva volje i sposobnosti proizvođača da uđu u obavezujuće odnose – ili proizvođačke grupe ili ugovorne aranžmane – i da stvore međusobne veze unutar industrije.

Uspešne priče iz regiona pokazuju da je stvarni problem razvijanje odnosa zasnovanih na poverenju sa lokalnim i regionalnim poljoprivrednim proizvođačima. Održivi, dugoročni

aranžmani prehrambene proizvodnje se odlikuju dobro definisanim lancem snabdevanja koji je baziran na lokalnim proizvodima i aktivnostima, i na izgradnji poverenja među učesnicima u lancu snabdevanja, uključujući domaće i strane potrošače.

.

8. Slaba horizontalna i vertikalna integracija

Slaba organizacija proizvodnje u poljoprivredno-prehrambenom lancu predstavlja zabrinjavajući aspekt poljoprivrede zemalja JIE, koje inače imaju dugu tradiciju poljoprivrednih zadruga – ideje koja je jako razvodnjena i narušena tokom socijalističkog perioda. Iako ima slučajeva dobre saradnje kroz zadruge i horizontalnu integraciju (prava horizontalna integracija, koja je osnova poljoprvrede u razvijenom svetu), čini se da ova praksa ne uspeva da se uspostavi u širim razmerama. Organizovanje proizvođača u proizvođačke grupe ili zadruge je veoma ograničeno zbog snažnog otpora proizvođača, koji je utemeljen na prethodnom iskustvu, a zadruge su u najvećoj meri ekonomski bez značaja ili su ograničene na kupovinu sirovina i snabdevanje inputima.

Uspešni proizvođači su u mogućnosti da obezbede sopstvene puteve do potrošača i prerađivača i samim time nemaju interesovanje za uključivanje u zadruge ili proizvođačke grupe. Međutim, iako izgleda da veliki proizvođači nemaju koristi od udruživanja sa ekonomski slabijim proivođačima, ovi slabiji proizvođači i dalje čine veliki deo na tržištu snabdevanja i opstaju i u uslovima koji bi mogli da budu štetni po razvijenije proizvođače. Stoga je glavni izazov promovisanje prednosti bolje organizacije snabdevanja, takođe i za uspešne proivođače, kroz saradnju i planiranje proizvodnje u cilju upravljanja kvantitetom i kvalitetom, kao i kroz koncentraciju snabdevanja radi jačanja pregovaračke pozicije.

Vertikalna integracija je veoma ograničena usled nedostatka poverenja između dobavljača i kupaca i netransparentnosti tržišta. Individualistički stav poljoprivrednih proizvođača vidan je i u uspostavljanju stalnih poslovnih odnosa sa prereĎivačkom industrijom. Takvi odnosi postoje samo u određenim sektorima (npr. u živinarstvu, delimično u mlekarskom sektoru), ali ne i tamo gde se to najviše očekuje – u proizvodnji voća i povrća. Izazov će se odnositi na unapređenje funkcionisanja tržišta kroz veću transparentnost tržišnih cena i potrošačke tražnje, kao i na obezbeđivanje čvrstih zakonskih i administrativnih uslova za regulisanje ugovornih obaveza.

Cene i trgovina

9. Niske cene i konkurentnost kvaliteta

Analiza cena je pokazala da su samo određene proizvodne aktivnosti u pojedinim zemljama dovoljno cenovno konkurentne da bi mogle da povećaju obim poslovanja, ali čak i u tim slučajevima, prostor za razvoj je ograničen zbog neodgovarajućih tržišnih struktura i slabe ekonomije obima. Retki su proizvođači koji stvarno uspevaju da plasiraju svoje proizvode van regiona JIE. Shodno tome, izvoz je na minimalnom nivou, a većina proizvoda ostaje u samom regionu. Ipak, posebno zabrinjava uticaj koji loš i promenljiv kvalitet ima na konkurentnost. Uprkos izvesnim pozitivnim primerima koji postoje u ovom području, nedostatak sledljivosti, standarda proizvoda, postupanje sa proizvodima nakon berbe i prerađevine koje zahtevaju moderni maloprodajni sektor i spoljna trgovina, predstavljaju ozbiljne prepreke opštem

napretku. Pitanje kvaliteta proizvoda, ukjučujući tu i tehnološki napredak i razvoj visoko kvalitetnih specijalnih proizvoda, nije dovoljno prepoznato.

10. Spoljno trgovinska zavisnost

Sve zemlje JIE, osim Srbije, su neto uvoznici hrane, neke čak i do mere makroekonomske iracionalnosti. Trenutno ova visoka zavisnost od uvoza ne predstavlja pretnju po sigurnost hrane, jer razvijen sektor maloprodaje uvozi iz drugih zemalja (npr. Srbije i Hrvatske). Međutim, visoka zavisnost od uvoza ostaje zabrinjavajući pokazatelj nerazvijene poljorprivrede i prehrambeno-proizvodnih lanaca, što je problematično posebno zato što zemlje ne koriste svoje prirodne i ljudske potencijale. Uz izuzetak nekoliko zemalja, proizvodnja hrane nije zvanično prepoznta kao nacionalni prioritet, a tamo gde i jeste, sama realizacija potencijala nije baš evidentna.

Ruralne i regionalne karakteristike

11. Depopulacija, loša socijalna situacija i prisustvo ruralnog siromaštva

Struktura naselja u zemljama JIE prolazi kroz dramatične promene. Veliki broj sela, stambenih i industrijskih objekata koji su rasuti na najvećem delu regiona su ili napuštena ili će verovatno biti napuštena tokom naredne decenije. Post-socijalistički period tranzicije naneo je naročitu štetu u ovom pogledu, pošto se prethodni model relativno decentralizovanih industrijskih i prerađivačkih aktivnosti urušio. To je rezultiralo deficitom u poljoprivrednom i opštem ekonomskom razvoju koji je ostavio većinu seoskog stanovništva u poziciji da ne može da nađe nikakav posao u svojim lokalnim oblastima i primorao tu radnu snagu da ode. Ovo je dovelo i do kolapsa poljoprivrede kao dodatnog izvora prihoda koji je ranije bio značajan doprinos ruralnoj ekonomiji.

Ruralno siromaštvo je realan problem u ruralnim područjima JIE. Njegovom nastanku su doprineli gorenavedeni faktori, kao i nedostatak mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima. Veći deo dinamičnijeg i sposobnijeg dela ovog stanovništva emigrira iz ovih oblasti što doprinosi socijalnom i ekonomskom propadanju i povećanju siromaštva.

Postoje i oblasti koje pokazuju izvestan napredak, ali su one malobrojne i ne bi trebalo da prikriju činjenicu da je depopulacija u porastu u nekoliko oblasti JIE. Većina ruralnih područja u regionu su u nepovoljnom položaju i nemaju realne srednjoročne izglede. Ruralni razvoj kao takav ne postoji. Evropska definicija ruralnog razvoja ne može da se primeni na zemlje JIE gde ruralni razvoj nema podršku odgovarajućih regionalnih inicijativa i kohezije. Ruralno siromaštvo i depopulacija zahtevaju posebnu pažnju i odlučnu akciju vlade koja bi zaustavila ili preokrenula dato stanje. Glavni izazov je promovisanje kreiranja dodatnih ekonomskih aktivnosti u tim područjima putem razvoja neiskorišćenih potencijala koji su raspoloživi u smislu lokalnih ljudskih i prirodnih resursa.

***

Iz ove analize proizilazi činjenica da sektor poljoprvrede i ruralna područja zemalja JIE imaju značajne razvojne potrebe. Modernizacija i razvoj poljoprivrede i sa tim povezani razvoj ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima imaju potencijal da u znatnoj meri unaprede izglede ovih područja i moraju da postanu srž svih strateških planova za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u regionu. Pitanja koja su ovde razmatrana dovela su do identifikovanja sledećih ključnih ciljeva buduće politike poljoprivrede i ruralnog razvoja:

a. **Unapređenje opšteg okvira ;**
b. **Reforma upravljanja zemljištem;**
c. **Povećanje i stabilizacija dohotka;**
d. **Inovacija i efikasni transfer znanja;**
e. **Modernizacija poljoprivrede i poljoprivredno-prehrambenih sektora;**
f. **Bolja horizontalna i vertikalna integracija proizvođača i prerađivača;**
g. **Efikasnije korišćenje i zaštita prirodnih resursa;**
h. **Eliminisanje ruralnog siromaštva i problema malih poljoprivrednika;**
i. **Teritorijalno uravnoteženiji pristup.**

Realizacija ovih ciljeva je moguća samo uz značajno unapređenje opštih okvirnih uslova za poljoprivredu i ruralna područja i čvrstu i stabilnu politiku poljoprivrede i ruralnog razvoja. Dokazano je u teoriji i praksi da zemlje sa slabim okvirnim uslovima mogu da imaju samo ograničen uticaj, čak iako imaju sveobuhvatne strateške programe i izdašnu budžetsku podršku. Politička nestabilnost, pragmatizam ili otpor ostvarivanju i sprovođenju strateških ciljeva i mera stvaraju određen nivo nepredvidivosti za poljoprivrednike i poslovanje koji može ozbiljno da ugrozi razvoj ovih sektora. Pravna transparentnost i sprovođenje zakona, formiranje efikasnih sistema za ruralne kredite i poštovanje ugovornih obaveza su podjednako bitni za razvoj poljoprivredno-prehrambenog sektora i ruralnih područja, a mogu da ubrzaju strukturne promene i realizaciju ciljeva

Okvirni uslovi obuhvataju širok spektar oblasti u politici, koje nisu samo u rukama donosioca odluka u poljoprivredi. Ipak, oni su od suštinskog značaja u kreiranju poljoprivredne politike. Saradnja među vladama osigurava odgovarajuće okvirne uslove za poljoprivredni sektor i ruralna područja i zato je kritičan preduslov za ostvarivanje ciljeva postavljenih u nacionalnim strateškim planovima.

2.2 Jazovi aktuelne politike

Do koje mere se trenutna poljoprivredna politika zemalja Jugoistočne Evrope uspešno nosila sa gorepomenutim izazovima u poljoprivredi i ruralnim oblastima i sa ostvarenjem postavljenih ciljeva? Poljoprivredne politike zemalja JIE i njihove glavne karakteristike opisane su u delu B i sumirane u delu koji se bavi izazovima u poglavlju A.III-2.1. Neke ključne osobine i izazovi detaljnije su ocenjeni u ovom poglavlju kako bi olakšali razumevanje preporuka koje slede.

Slaba realizacija programa politika

Najslabija karika aktuelne poljoprivredne politike u zemljama JIE jeste nizak nivo realizacije strateških planova. Aktuelne mere i budžetska plaćanja često proizilaze iz strateški planiranih aktivnosti. Analiza pokazuje opšti nedostatak konzistentnosti u poljoprivrednim politikama zemalja JIE. Ovo se delom može pripisati dugoročnoj ekonomskoj krizi u regionu, koju je očito teško prevazići, ali i političkoj nestabilnosti nekih zemalja. Ovakva situacija otežava ostvarenje postavljenih ciljeva. Zemljama JIE nesumnjivo nedostaje stabilna poljoprivredna politika, kao i istinska strategija reformi i prilagođavanja zahtevima EU. Uprkos razlikama među zemljama, pragmatični *ad-hoc* pristup u definisanju mera još uvek preovlađuje.

Diskontinuitet i nestabilnost u aktivnostima donosilaca odluka, kako političkih funkcionera tako i visokih službenika ministarstava, tipični su za poljoprivrednu politiku zemalja JIE. Ovakva situacija otežala je uspostavljanje efikasne javne službe koja primenjuje ciklus politika i kreiranje politika zasnovano na informacijama. Ovo nije svojstveno samo kreiranju politike u poljoprivredi u zemljama JIE, već je važna osobina institucionalnog aspekta upravljanja poljoprivrednom politikom koji zaslužuje posebnu pažnju.

Strateška dokumenta o poljoprivrednoj politici u zemljama JIE obično sadrže pitanja slična razvojnim pitanjima koja su pomenuta u pređašnjem tekstu, uz različite fokuse. Najznačajnija dokumenta naglašavaju sektorski pristup, osnaživanje proizvodnje i snažniju tržišnu orijentaciju. Sa druge strane, pitanja strukturnih i tehničkih manjkavosti, ruralnog siromaštva, kao i pitanje malih gazdinstava i područja sa otežanim uslovima za poljoprivredu manje se spominju. Politike su orijentisane na proizvodnju, dok se pitanjima zaštite životne sredine bave samo sporadično, što je na neki način razumljivo s obzirom na ekonomsku situaciju i nivo ekološke svesti u ovim zemljama.

Nivo finansiranja poljoprivredne politike?

Ukupan iznos sredstava namenjenih za poljoprivrednu politiku u zemljama JIE uglavnom pokazuje trend rasta, iako je nakon početka ekonomske krize 2008. godine ovaj trend zaustavljen, ili čak krenuo obrnutim smerom u nekim zemljama, što je snizilo budžete poljoprivredne politike na nivo na kom su bili pre 2008. godine. Relativno govoreći, ovi budžeti su uporedivi sa pretpristupnim budžetima nekih zemalja kandidata iz poslednjeg kruga proširenja EU. Osim u Hrvatskoj, budžeti su i znatno niži od onoga što zemlje članice EU daju za svoje poljoprivredne sektore, a naročito ako se ima u vidu duga istorija jake podrške poljoprivredi u okviru Zajedničke poljoprivredne politike.

Ono što je važno za poljoprivredne politike zemalja JIE jeste to da li dostupni fondovi omogućavaju bavljenje brojnim strukturnim i razvojnim izazovima o kojima je bilo reči u prethodnom poglavlju. Ovo je teško pitanje zbog kompleksnosti i međusobne povezanosti izazova kojima se treba baviti, kao I obzirom na činjenicu da nije jasno do kog u kojoj meri će postojeći tipovi i nivo javnih intervencija imati opipljive i konkretne rezultate i efekte.

Sa postojećim sredstvima koja su ograničena, nije moguće baviti se svim izazovima. Očekuje se da će se situacija polako menjati paralelno sa napretkom u evrointegracijama i sa dostupnošću IPARD sredstava finansiranja. U ovom svetlu, ključna stvar jeste pobrinuti se za jasno postavljajnje prioriteta (identifikacija najvažnijih izazova), a posebno za identifikaciju kombinacije mera podrške, od okvirnih uslova do sektorskih mera, koje su kreirane tako da jedna drugu podržavaju kako bi se postigla koherentnost i komplementarnost.

Ograničeni uspeh poljoprivredne politike u zemljama JIE delom je posledica slabosti administracije i nepostojanja rešenosti da se načine ovako radikalni zaokreti. Ionako ograničena sredstva su orijentisana na podršku dohotku i pojedine sektore (usmerena ka konkretnim proizvodnim aktivnostima). Poljoprivredna politika se prevashodno shvata kao sredstvo za ispunjavanje potreba pojedinačnih interesnih grupa poljoprivrednih proizvođača, kao nadoknada za niže prihode i posredno poboljšanje konkurentnosti. Postoji tendencija da se bilo kakvo uvećanje poljoprivrednih budžeta usmeri ka uvećanju postojećih direktnih plaćanja zajedno sa uvođenjem novih oblika direktnih plaćanja koji za ciljne grupe imaju nove sektore.

Direktna plaćanja - željena ali isuviše pragmatično kreirana politika

Vrste direktnih plaćanja koje se koriste u zemljama JIE uključuju subvencije, podršku zasnovanu na količini prodatog proizvoda, kao i plaćanja po grlu i po površini. Struktura mera varira od zemlje do zemlje; politika se uglavnom razlikuje od trenutne i prethodnih formi instrumenata i mera ZPP.

Primenjuje se nekoliko vrsta subvencija, iako se u njihovoj realizaciji polako pokazuje diskontinuitet (sudeći prema planiranim promenama u poljoprivrednim politikama). Podrška koja se zasniva na količini prodatih proizvoda je zajednička mera koja je posebno zastupljena u mlekarskom sektoru. Ovo je jedno od najznačajnihih plaćanja iz oblasti poljoprivredne politike u zemljama JIE. U nekim slučajevima, pomoć ide i do 25 procenata od proizvođačke cene, pa i više.

Plaćanja po grlu i po površini se sve više primenjuju, ali osnovne mere i njihova implementacija značajno se razlikuju od ZPP. Postoji rastuća tendencija da se direktna plaćanja dodeljuju većim tržišno orijentisanim proizvođačima, izostavljajući mala poljoprivredna gazdinstva i proizvođače koji ne vrše prodaju preko konvencionalnih tržišnih kanala. Primetno je da su za vreme ekonomske krize neke zemlje koristile strožije kriterijume kako bi, isključujući male proizvođače, nadoknadile smanjenja poljoprivrednih budžeta, dok su u nekim zemljama takvi kriterijumi korišćeni kako bi se usmerila podrška samo ekonomski sposobnijim proizvođačima koji proizvode za tržište kako bi se postigao privid strukturnog razvoja.

Stav agrarne politike je da je svrha direktnih plaćanja da stvore balans između prihoda od poljoprivrede, kompenzacija za visoke troškove proizvodnje i, u okviru savremenih stavova (a i u ZPP), plaćanja za javna dobra. Stoga su takva direktna plaćanja namenjena za sve proizvođače koji stvaraju određeni ekonomski nerobni rezultat.

Iz perspektive donosilaca odluka, logika za ograničavanje direktnih plaćanja samo na veće tržišno orijentisane proizvođače vođena je uglavnom namerom da se obezbedi podrška za uvećanje tržišne proizvodnje, da se unapredi konkurentnost i da se stvori privid strukturnog razvoja. Pod normalnim okolnostima ovo je prihvatljiv pristup. Međutim, što je minimalni prag postavljen na većem nivou, to će veća proporcija sredstava biti namenjena velikim proizvođačima i to će više poljoprivrednika i resursa (zemljišta) biti isključeno iz mera podrške. U svetlu ukupnog poljoprivrednog razvoja, kao i snabdevanja javnim dobrima vezanim za poljoprivredu (životna sredina, teritorijalni/socijalni), efikasnost ovakvih programa podrške je mala, možda čak i negativna, jer bi veliki proizvođači trebalo da budu sposobni da iskoriste svoje konkurentne prednosti (ekonomija obima) i snalaze se uz veoma ograničenu podršku ili bez ikakve podrške. Kad god postoje restrikcije u ovakvim programima, optimalni pristup bi bio postavljanje minimalnih limita na nivo veličine ekonomski održivog poljoprivrednog gazdinstva i/ili obezbeđivanje javnog dobra (upravljanje resursima), dok bi se u isto vreme postavili maksimalni limiti za podršku većim proizvođačima (pristup koji se takođe primenjuje u EU).

Zbog velikog broja malih proizvođača u zemljama JIE, uticaj na životnu sredinu (upravljanje prirodnim resursima, biodiverzitet, itd.), kao i socijalni uticaj izuzimanja lokalnih zajednica iz direktnih plaćanja bez pružanja drugih sredstava podrške, mogu imati ozbiljne posledice ukoliko se ne uspostave alternativne mere podrške. Takva alternativna podrška može se sastojati od podrške za postepeno smanjenje proizvodnje (usmereno prvenstveno na starije poljoprivrednike) ili podrške prelasku na druge ekonomske aktivnosti. U nekim zemljama postoje i primeri nepoljoprivrednih programa društvenog blagostanja koji obezbeđuju određeni nivo prihoda veoma malim ranjivim ruralnim domaćinstvima. Međutim, usled

budžetskih ograničenja i nerazvijenih socijalnih programa za dodelu sredstava za ruralno poljoprivredno stanovništvo, ovi programi nisu previše realni. Zato je važno imati pristup direktnim plaćanjima koji nije isključiv, dok se ne postave alternativni programi. Sve proizvođače treba tretirati jednako, uzimajući u obzir princip jednakih uslova konkurentnosti.

Zajednička i kritična tendencija jeste podrška sektorima koji nisu podržani u EU, kao što su sektori svinjarstva i živinarstva i, kao što je gore pomenuto, podrška kroz subvencije za sektor mlekarstva, ali i proizvodnji pšenice. Ovo se može ispostaviti posebno kritičnim u zemljama koje se već nalaze u procesu pretpristupnih pregovora, te su samim tim bliže pristupanju EU.

Administriranje i kontrola direktnih plaćanja jedni su od ključnih zahteva koje zemlje treba da ispune pre pristupanja EU. Neke zemlje već imaju registar poljoprivrednih gazdinstava i sisteme identifikacije životinja, ali potreba da se ovi sistemi unaprede postala je veoma značajna. Povrh ovoga, ne postoji adekvatan nadzor u identifikaciji poljoprivrednog zemljišta (LPIS sistem) za koje proizvođači traže direktna plaćanja, pa neke zemlje pribegavaju različitim pragmatičnim i ne uvek transparentnim ili efikasnim rešenjima.

Tržišne mere bez jasno definisane uloge

Mere podrške tržištu i cenama veoma su skromno zastupljene u zemljama JIE. Ovo je razumljivo ako se u obzir uzme da su one neto uvoznici hrane i da im u ovom pogledu nedostaje istorijsko iskustvo. Odsustvo ovakvih mera opravdava neto uvozno tržište ograničeno ugovorima o slobodnoj trgovini, pa su mogućnosti za korišćenje mera podrške tržištu i cenama ograničene. Ipak, u svetlu nestabilnosti cena hrane u regionu, postoji potreba za razmatranjem mera za stabilizaciju tržišta u situacijama sa prekomernim sezonskim fluktuacijama cena.

Još uvek drugorangirani ruralni razvoj

Opšte je pravilo da poljoprivredni budžeti nisu razvojno orijentisani. Ova tvrdnja se zasniva na niskim apsolutnim iznosima sredstava za ruralni razvoj, jedini stub poljoprivredne politike koji sadrži razvojni aspekt. Među merama za politiku ruralnog razvoja preovlađuje podrška investicijama za poljoprivredna gazdinstva, ali i one su ograničene u dostupnosti i obimu za sve proizvođače i sektore. Pri identifikaciji ključnih pitanja posebno se naglašava značaj efikasnog upravljanja lancem snabdevanja. Budžetska podrška je retko namenjena rešavanju ovog pitanja, iako su sredstva opredeljena i za investicije u prerađivačku industriju, posebno u zemljama u kojima je dostupan IPARD.

Ovo važi i za infrastrukturne projekte velikog obima (sistemi za navodnjavanje, putevi, upravljanje otpadom, konsolidacija zemljišta, itd.), uprkos činjenici da se infrastrukturni problem nalaze među najvećim izazovima. Zajednička karakteristika za ovu vrstu investicija je i to da one nisu u nadležnost samo ministarstva poljoprivrede, pa zahtevaju saradnju i koordinaciju između više vladinih sektora kako bi bili ostvareni.

U nekima od ključnih sektora, kao što su proizvodnja vina i voća, koji imaju potencijal da postanu konkurentni i na domaćem i na stranom tržištu, postoji suštinska potreba za renoviranjem i obnovom proizvodnog potencijala, kao što je npr. zamena starih plantaža novim vrstama i unapređenje sistema i metoda proizvodnje. Međutim, ukupna strateška vizija i

planiranje aktivnosti za razvoj ovih sektora često ne postoji ili nije dobro razvijena, a investiciona podrška je ograničena.

Podrška zaštiti životne sredine u poljoprivredi veoma je ograničena zbog malih budžetskih sredstava, ali i zbog različitih društvenih prioriteta i relativno slabe pozicije interesnih grupa. Zato je integracija pitanja životne sredine u poljoprivrednu politiku još uvek u samom začetku. S obzirom na veliku zastupljenost planinskih, brdskih i ostalih područja sa ograničenim uslovima za proizvodnju, mogao bi se očekivati povoljniji stav prema ovom pitanju. Ovo je oblast politike od visokog značaja koju ZPP intenzivno podržava, te bi zemlje JIE što pre trebalo da počnu sa pripremama za ove mere kako bi bile spremne za njihovo korišćenje po pristupanju.

Socijalno stanje malih poljoprivrednih gazdinstava i značajno prisustvo ruralnog siromaštva, naročito u marginalnim oblastima, predstavljaju neka od ključnih pitanja koje je ova analiza identifikovala. Poljoprivredna politika zemalja JIE prepoznaje ove probleme, ali čini veoma malo u pogledu njihovog rešavanja. Ovo se delimično može pripisati kompleksnosti ovih pitanja, koja su često u nadležnosti nekolicine javnih organa vlasti ili institucija i samim tim van opsega politika ruralnog razvoja. Ipak, politika ruralnog razvoja nudi niz mera koje mogu pomoći u rešavanju ovih izazova.

U EU kompenzaciona plaćanja za marginalna područja spadaju među najvažnije mere koje se bave ovim problemima i pružaju ljudima mogućnost da ostanu u svojim oblastima i nastave sa korišćenjem dostupnih resursa i održavaju tradicionalnu proizvodnju. Podrška marginalnim područjima zaista je finansijski i tehnički veoma zahtevna i traži određeno vreme za implementaciju. Međutim, kreatori politika u regionu trebalo bi da razmotre načine za početak korišćenja ove mere podrške kako bi rešavali ove probleme- kako bi počeli da se bave pitanjem marginalnih poljoprivrednika u ovim oblastima, i kako bi se pripremili za pristupanje.

Opšte usluge vezane za poljoprivredu - bez praktičnih aktivnosti

Opšte usluge u poljoprivredi, naročito one koje se tiču razvoja i širenja znanja, uglavnom se malo finansiranju, iako su inovacije u poljoprivredi i prenošenje znanja kritični izazov za ceo region. Pitanja savetodavnih službi i transfera znanja često se razmatraju na nivou politike. Međutim, praktične aktivnosti koje su potrebne kako bi se olakšao neophodni razvoj i modernizacija usluga ostaju ograničene i bez jasne strateške perspektive. Ovo donekle važi i za poljoprivredne fakultete koji su retko sposobni da vrše ulogu nosilaca inovacije i transfera znanja koja se očekuje u procesu razvoja moderne poljoprivrede.

Neophodni tehnološki proces ne može se spontano desiti u ovako opšte nerazvijenoj poljoprivredi. I javne i privatne institucije, obrazovni sistemi i savetodavne službe igraju ključnu ulogu u rešavanju ovog izazova.

2.3 Smernice za novu političku orijentaciju

Koncept: razvojno orijentisana poljoprivredna politika po modelu ZPP

Najvažnija preporuka za zemlje JIE jeste usvajanje i širenje koncepta razvojno orijentisane poljoprivredne politike kako bi se efikasno došlo do ključnih ciljeva politika predočenih u poglavlju A.III-2.1. Redefinisanje razvoja u svim svojim aspektima i njegovo dovođenje do održivog nivoa mora postati ključni strateški prioritet. Na osnovu definisanih ciljeva, razvojno orijentisani pristup u ekonomskom smislu se shvata kao efikasno korišćenje prirodnih i organizacionih potencijala, unapređena produktivnost, unapređena efikasnost poljoprivredno-prehrambenog lanca, negovanje saradnje, i podrška strukturnim promenama, posebno reformama zemljišta, što sve zajedno doprinosi poboljšanju blagostanja među ruralnim stanovništvom. Razvoj mora da uključi dobro definisanu perspektivu za životnu sredinu i socijalne prilike, kao i regionalno uravnoteženi razvoj.

Ne postoje očigledne alternative za odlučnu razvojnu orijentaciju. U ovom pogledu, evropske integracije i usvajanje ciljeva i instrumenata Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije mogu poslužiti kao dobar motiv i katalizator promene. ZPP je zahtevna i pokretna meta za zemlje JIE, ali ona ima potencijal da unese aktivni i pozitivan stav prema poljoprivredi, a da pritom funkcioniše i kao razvojni model i kao reper. Postepeno uvođenje elemenata ZPP olakšaće modernizaciju poljoprivrede i javne uprave, kao i usvajanje evropske legislative, što će voditi ubrzanom procesu evrointegracija.

Bez obzira na legitimne kritike vezane za ZPP, zemlje JIE od političkih instrumenata ZPP mogu imati koristi i u pretpristupnom periodu, što bi moglo da pruži neophodni podsticaj za širu promenu u poljoprivredi i ruralnim oblastima. Poslednje proširenje EU nudi i pozitivne i negativne primere o tome šta evropski fondovi i prakse mogu doneti nedovoljno razvijenim poljoprivrednim sistemima. One zemlje koje su aktivno pripremale svoj poljoprivredni sektor za pristupanje preko postepenog integrisanja mera ZPP i koje su primenjivale adekvatnu kombinaciju ekonomskih podsticajnih mera i javnih fondova, omogućile su svojim sektorima poljoprivrede i ruralnog razvoja da se brže integrišu i u potpunosti iskoriste prilike koje ZPP nudi. Usvajanje ovog pristupa na vreme i učenje iz ovih primera, ima potencijal da podstakne razvoj poljoprivrede i ruralnih oblasti zemalja JIE.

Implementacija politike zasnovane na elementima ZPP na pojednostavljen način mogla bi predstavljati čvrstu bazu za implementaciju razvojno orijentisanog pristupa. Na taj način bi se dostigli gorepomenuti ciljevi zemalja JIE u pretpristupnom periodu, kao i dobra odskočna daska za intenziviranje procesa integracija.

Uprkos svim drugim neizvesnostima i velikim dilemama vezanim za integraciju ZPP (kao pokretne mete) u nacionalne politike, trenutni okvir ZPP će u mnogim svojim tačkama biti relevantan za region u periodu pristupanja pojedinih zemalja u EU. ZPP sadrži širok spektar mera ruralnog razvoja relevantnih za rešavanje svih razvojnih pitanja regiona (ekonomskih, ekoloških i socijalnih). On takođe daje i okvir za određene vrste plaćanja po površini u obliku programa osnovnih plaćanja, plaćanja "za ozelenjavanje", dodatnih naknada za mlade poljoprivrednike, programa za male poljoprivrednike kao i vezanih plaćanja po životinji i po površini. Važno je naglasiti da su dosadašnje reforme ovih programa pokazale da se osnovne administrativne procedure i mehanizmi neće vremenom drastično menjati. U dosadašnjim krugovima proširenja, najuspešnije zemlje bile su one koje su obezbedile pravovremenu nadgradnju institucija neophodnih za sprovođenje ZPP, a u isto vreme pripremile proizvođače za procedure i nivoe podrške koji se primenjuju nakon pristupanja.

Pri usvajanju elemenata ZPP mora se posvetiti pažnja i merama podrške koje ostaju u domenu nacionalne politike čak i nakon pristupanja, kao što su državna pomoć (ili stub III prema AMPP

metodologiji). Opšte usluge u poljoprivredi se često ignorišu i ne prepoznaju kao značajne, dok su one zapravo ključni element poljoprivredne politike. One se posebno tiču institucionalnog razvoja i podrške znanju i sistemima inovacije u poljoprivredi, bezbednosti hrane, politike kvaliteta, i drugih važnih aspekata razvoja poljoprivrede i ruralnih oblasti. U nadgradnji razvojno orijentisane politike i administracije, veoma je korisno posebnu pažnju posvetiti javnim savetodavnim i obrazovnim službama, kao i povećati ulaganja u razvojno orijentisana istraživanja.

Kada zemlje JIE (isključujući Hrvatsku koja je već članica EU) počnu sa implementacijom razvojno orijentisanog pristupa kome će ZPP služiti kao reper, potrebno je da uspostave mapu puta- strategiiju za usvajanje i razvoj politika i mera. Ovo liči na ono što Evropska komisija zahteva od zemalja kandidata (npr. Crna Gora) tj. strategiju i akcioni plan za evrointegracije koji daju prikaz kako zemlja planira da od aktuelnih mera podrške pređe put do usvajanja instrumenata ZPP po pristupanju.

Ovakav pristup podržava predloženi model postepene adaptacije. Jasna mapa puta implementacije reformi poljoprivredne politike, inkorporacije očekivanog procesa evrointegracija i identifikacije koraka za sistematičnu implementaciju strategija, predstavlja preduslov efikasnog prilagođavanja poljoprivrede. Dalji tekst bavi se nekim konceptima i idejama o tome kako bi se moglo olakšati tako racionalno usklađivanje politike.

***

Najvažniji cilj mape puta treba da bude postepeno i racionalno prilagođavanje Zajedničkoj poljoprivrednoj politici sa svim pravima i obavezama. Domaći proizvođači treba da se postepeno suočavaju sa tržišnim uslovima koji se primenjuju na proizvođače iz Evropske unije, koji se takođe nalaze i u blizini regiona.

Na osnovu izazova identifikovanih u poglavlju A.III-2.1 i seta dostupnih evropskih i nacionalnih političkih instrumenata, prikazana je matrica politika (tabela A.III-1), koja povezuje ključne ciljeve sa operativnim ciljevima i potencijalnim merama, kako bi se olakšao razvoj nacionalnih strategija i mapa puta.

***

Naredni deo fokusira se na određene političke mere koje su ključne za postizanje ciljeva. U skladu sa pristupom uvođenja razvojno orijentisanih politika u okviru procesa evrointegracija, ova diskusija uglavnom se koncentriše na političke mere koje su deo ZPP. Takođe je važno naglasiti značaj unapređenja opštih okvirnih uslova, što zavređuje posebnu pažnju u kreiranju politike. Ovi okvirni uslovi analizirani su u odnosu na oblasti politike prikazane u daljem tekstu.

Table A.III-1: Politička matrica ciljanih reformi i ključnih mera poljoprivredne politike zemalja JIE u pretpristupnpnom periodu

Reformski prioritet i cilj	***Operativni ciljevi***	***Mere***
a. *Unapređen je opštih okvirnih*	- Omogućavanje vladavine prava - Veća transparentnost u javnim procedurama - Transparentno i predvidivo poslovno	- Unapređenje i modernizacija javne uprave i institucija - Politika transparentnih javnih nabavki - Transparentna implementacija politika

uslova	okruženje - Omogućavanje adekvatnih finansijskih uslova za ruralna preduzeća i domaćinstva - Stabilnost i doslednost u implementaciji politika - Strateško programiranje i ostvarivanje dogovorenih ciljeva i politika	- Ciljani fokus na razvoj antikorupcijskog ponašanja u okviru poljoprivrednih službi - Podrška jačanju ruralnog finansiranja (pravila i institucije) - Uvođenje svih elemenata ciklusa politike u poljoprivrednu politiku
b. *Reforme urpavljanja zemljištem*	- Konsolidacija zemljišta - Uvećanje održivih gazdinstava - Unapređenje kvaliteta zemljišta - Bolje upravljanje vodama - Bolji pristup poljoprivrednom zemljštu	- Zakon o zemljištu koji favorizuje strukturne promene i rešenja koja umanjuju fragmentaciju - Agrarne operacije - Podrška za navodnjavanje - Podrška za zemljišne i šumske puteve
c. *Unapređenje i stabilizacija prihoda*	- Postepeno uvođenje i usklađivanje politike direktnih plaćanja sa programima ZPP kako bi se omogućila implementacija instrumenata po pristupanju - Omogućavanje statusa konkurentnosti domaćeg pojoprivrednog proizvođača koji se može uporediti sa EU - Podrška razvoju poljoprivrede - Stablizacija prihoda - Obezbeđivanje javnih dobara	- Postepeno usklađivanje direktnih plaćanja sa ZPP - Uvođenje plaćanja po grlu i površini (ograničenje u broju isplata, jednak tretman za sve proizvođače) - Podrška malim poljoprivrednicima - Podrška za marginalna područja - Uvođenje različitih alata za tržište i upravljanje rizikom
d. *Inovacije i efikasan transfer znanja*	- Transfer novih ili postojećih inovacija prilagođenih lokalnim i regionalnim uslovima - Transfer znanja do direktnih proizvođača, grupa proizvođača i poljoprivredno-prehrambenih lanaca	- Ciljani programi istraživanja - Podrška za terenske službe i obuke - Podrška umrežavanju znanja - Uspostavljanje demonstracionih centara za poljoprivredno prehrambene aktivnosti - Inkubatori znanja
e. *Modernizacija poljoprivrednog i prehrambenog sektora*	- Uvećanje produktivnosti u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru - Unapređenje kapitalne strukture u poljoprivredi (zgrade, mehanizacija, višegodišnji zasadi, životinje za uzgoj) - Specijalizacija proizvodnih aktivnosti - Obuka i razvoj ljudskih resursa	- Podrška investicijama u poljoprivredna gazdinstva - Podrška za industriju prerade hrane - Podrška mladim poljoprivrednicima - Podrška obnovi višegodišnjih zasada - Programi podrške uzgoju životinja (organizacije uzgajivača, infrastruktura) - Podrška za nabavku mladih životinja za uzgoj
f. *Bolja horizontalna i*	- Unapređenje dodate vrednosti u poljoprivredno-prehrambenom sektoru - Unapređenje tržišnog pozicioniranja	- Start-up podrška za grupe proizvođača - Pravno regulisanje organizacija proizvođača - Podrška ulaganjima u proizvodne aktivnosti nakon ubiranja plodova, prikupljanje i

vertikalna integracija proizvođača i prerađivača	poljoprivrednih proizvođača (uvećanje ekonomije obima) poljoprivredno-prehrambenih proizvoda - Veći udeo proizvoda sa dodatom vrednošću - Bolja vidljivost domaćih proizvoda na internim i eksternim tržištima	logistika poljoprivrednih proizvoda - Podrška tržišnoj infrastrukturi i kratkim lancima snabdevanja hranom - Podrška politici kvaliteta proizvoda i programima kvaliteta - Podrška za promotivne aktivnosti
g. *Efikasnije korišćenje i zaštita prirodnih resursa*	- Zaštita marginalnih područja - Zaštita zemljišta, vode i biodiverziteta - Očuvanje tradicionalnih kulturnih predela - Održivo unapređenje tehnologija poljoprivredne proizvodnje	- Podrška za marginalna područja - Odabrane poljoprivredno-ekološke mere (organska poljoprivreda, itd.) - Uvođenje pravila višestrukog ispunjavanja uslova za direktna plaćanja - Podrška za biljne i životinjske genetičke resurse
h. *Eliminisanje ruralnog siromaštva i pitanja malih gazdinstava*	- Povećanje svesti o ruralnom siromaštvu i pitanju malih poljoprivrednika - Doprinos socijalnoj inkluziji i sigurnosti ruralnog stanovništva - Stvaranje novih radnih mesta i izvora prihoda - Prihvatanje i unapređenje situacije različitih manjinskih i ranjivih društvenih grupa - Potraga za razvojnim prilikama za mala poljoprivredna gazdinstva	- Aktivna regionalna politika i politika kohezije - Unapređenje socijalne sigurnosti za poljoprivredno stanovništvo - Podrška etničkim i društvenim manjinama - Podrška rodnoj ravnopravnosti - Diversifikacija aktivnosti koje donose prihod ruralnim domaćinstvima - Podrška preduzetništvu u socijalnim uslugama - Posebna podrška za male poljoprivrednike - Politika investicija za male poljoprivrednike
i. *Teritoritorijalno uravnoteženiji pristup*	- Obezbeđivavnje osnovnih životnih uslova za ruralno stanovništvo - Revitalizacija depopulisanih regiona - Stvaranje prilika za nova radna mesta - Obezbeđivanje osnovne infrastrukture (putevi, voda, itd.) - Omogućavanje prilika za osnovno obrazovanje u blizini mesta stanovanja - Promocija i razvoj lokalnih inicijativa - Zaštita u korišćenje prirodnih i kulturnih znamenitosti	- Programi ponovnog naseljavanja - Podrška marginalnim područjima - Različiti instrumenti regionalne i kohezione politike - LEADER pristup - podrška lokalnim akcionim grupama - Podrška investicijama u infrastrukturu - Programi obnove sela - Podrška kulturnom i prirodnom nasleđu

Fokus na ruralnom razvoju

Kako bi se ostvarili ciljevi postavljeni u nacionalnim strategijama, poljoprivredna politika zemalja JIE mora se više fokusirati na ruralni razvoj. U ovom pogledu, zemlje JIE treba da koriste prilike IPARD okvira politike kako bi razvile sopstvene koncepte i prioritete podrške ruralnom razvoju - da odaberu i definišu mere u skladu sa nacionalnim potrebama i

prioritetima. Možda neće biti moguće dotaći se svih prioriteta kroz IPARD, budući da onpredviđa ograničeni broj mera ruralnog razvoja. Stoga će možda biti potrebno podržati mere ruralnog razvoja sredstvima nacionalnih budžeta, kako bi se upotpunile IPARD mere.

Pri odabiru ovakvih mera bilo bi dobro birati one koje su kompatibilne sa politikom ruralnog razvoja EU (imajući u vidu proces evrointegracija). Ovo će takođe olakšati proces stvaranja jedinstvenih strategija, implementacionih struktura i procedura.

Podrška modernizaciji poljoprivredno-prehrambenog sektora mora postati prvi prioritet politike ruralnog razvoja kako bi se unapredila konkurentnost sektora. Međutim, razvoj zdrave i efikasne politike podrške investicijama takođe bi zahtevalo da opšti okvirni uslovi budu optimalni. Ovo se pre svega tiče uslova za dobijanje kredita. FInansijske institucije posebno nerado odobravaju kredite malim i srednjim poljoprivrednim gazdinstvima i preduzećima koja ne mogu da obezbede dovoljne zaloge za pozajmice. Povrh ovoga, dostupnost savremenih savetodavnih službi i transfera znanja u strateškom menadžmentu i poslovnom planiranju od izuzetnog je značaja za proizvođače i mala preduzeća. Ova pitanja zahtevaju posebnu pažnju u zemljama JIE, kako bi se ostvario očekivani efekat politike podrške investicijama i postigao istinski napredak po ovom pitanju.

Fragmentiran zemljišni posed (uključujući nerešena imovinska pitanja), raseljeno stanovništvo, kao i potreba za obimnim reformama zemljišne politike, predstavljaju teške izazove sa kojima će se zemlje JIE suočiti. Potrebni su veliki napori, najviše u oblasti institucija, a po pitanjima zakona o zemljištu i reforme sistema upravljanja zemljištem. Posebno je značajno rešavanje kompleksnih pitanja koja se tiču vlasništva nad zemljištem, te se ono mora rešiti u svim zemljama kako bi se smanjila usitnjenost parcela. Ukoliko se ovi problemi ne mogu rešiti u okviru pravne reforme zemljišnih zakona usled uspostavljenih fundamentalnih prava, mogu se razmotriti druge političke mere iz pravnog okvira za upravljanje poljoprivrednom politikom. Iskustvo iz drugih zemaja nudi dobre primere prava na korišćenje poljoprivrednog zemljišta, među kojima je primer obaveze vlasnika da stanuje na poljoprivrednom gazdinstvu, ili da ne sme da vrši deobu poljoprivrednog zemljišta, što je regulisano adekvatnim zakonima o zakupu koji regulišu odnose između više vlasnika.

Jedan od opštih okvirnih uslova jeste postojanje funkcionalne osnovne infrastrukture. U nekim delovima regiona postoji suštinska potreba za uspostavljanjem ili renoviranjem osnovne poljoprivredne, ali i zajedničke infrastrukture, pristupnih puteva, sistema vodosnabdevanja, navodnjavanja i isušivanja, itd. Ovo će zahtevati da se značajni javni fondovi za investicije u infrastrukturu planiraju i dogovore uz učešće različitih lokalnih i nacionalnih organa vlasti.

Dalje, razvoj i transfer znanja zaslužuju posebnu pažnju. Nacionalna istraživačka politika trebalo bi da promoviše inovativne proizvode, proizvodne metode i moderne tehnologije, dok bi trebalo uspostaviti delotvorne sisteme za transfer znanja preko efikasnih terenskih i drugih poslovnih savetodavnih usluga dostupnih poljoprivrednicima i prerađivačkom sektoru. Ovo će zahtevati određene institucionalne izmene kao i jačanje javnog i privatnog sektora kroz nove metode finansiranja.

Često se pominje strateški značaj investiranja u tržišne kanale i preradu hrane, koji mogu doprineti većoj efikasnosti i poljoprivrede i ukupne ruralne ekonomije. Takve mere mogu biti skupe i nositi određeni rizik. Međutim, ciljane investicije u uspostavljanje, na primer, kvalitetne hladnjače za voće i povrće, novog logističkog centra za useve, renoviranje starih proizvodnih kapaciteta za višegodišnje zasade poput voćnjaka i vinograda, kao i podrška investicijama u savremenu preradu stočarskih proizvoda, pri čemu je sve zasnovano na domaćoj proizvodnji,

moglo bi ubrzati uspostavljanje konkuretnih poljoprivredno-proizvodnih lanaca. Oni bi takođe mogli značajno ubrzati modernizaciju i razvoj poljoprivrede i imati vidljiv uticaj na razvoj ruralnih područja.

Najveći broj proizvodnih sektora karakteriše veliki broj veoma malih proizvođača koji još uvek predstavljaju relativno veliki udeo u ukupnoj proizvodnji. Stoga je neophodno razviti mešavinu mera ruralnog razvoja kako bi se podstakao razvoj, restrukturiranje i organizovanje malih poljoprivrednika. Često se problem malih proizvođača koristio kao opravdanje za uvećanje proizvodno orijentisane javne podrške. Međutim, ovo ne rešava njihove probleme, čak ih može i pogoršati. U ovim merama neizbežno mora postojati i socijalna dimenzija usled značaja ove grupe za socijalnu strukturu ruralnih oblasti. Ukoliko se primenjuje direktna podrška dohotku malih gazdinstava, ona mora biti praćena merama promocije regionalne kohezije i, u okviru evropskog koncepta ruralnog razvoja, promocije ekonomske diversifikacije u poljoprivrednim i nepoljoprivrednim aktivnostima, a kroz male investicije za unapređenje tehnologije i kvaliteta proizvoda. Promocija organizovanju proizvođača u grupe ili zadruge i razvoj lokalnih lanaca vrednosti kako bi se unapredila njihova tržišna pozicija, jedan je od važnih elemenata kombinacije mera koje se tiču pitanja malih poljoprivrednika.

U slučaju zemalja kandidata, veću ulogu treba dati poljoprivredno-ekološkim merama i podrški marginalnim područjima, ne samo u pogledu procesa integracija, već i u rešavanju njihovih međusobno povezanih problema zaštite životne sredine, depopulacije i napuštanja prirodnih resursa. U ovim predelima adekvatna kombinacija plaćanja za marginalna područja i drugih mehanizama podrške razvoju mogli bi stvoriti značajnu korist za ove oblasti u pogledu uvećanja ekonomskih aktivnosti i zaštite prirodnih resursa.

Kao što je već rečeno, ne može se očekivati da veći stepen podrške da značajan rezultat bez adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira koji omogućava povoljne uslove za razvoj poljoprivrede i ruralnih oblasti, ali i neguje sveobuhvatnu saradnju i partnerstvo među svim javnim i privatnim institucijama iz oblasti poljoprivrede.

Politika direktnih plaćanja

U zemljama JIE koristi se niz različitih progama direktnih plaćanja, od kojih je većina manje ili više nekompatibilna sa ZPP. Korisno je dati pregled nekoliko osnovnih principa implementacije buduće politike direktnih plaćanja u procesu usklađivanja nacionalnih politika sa ZPP.

Pre svega, programi direktnih plaćanja koji nisu u skladu sa programima direktnih plaćanja u EU mogli bi se postepeno odbaciti. Drugo, postojeće programe koji imaju neke elemente kompatibilne sa programima EU (npr. plaćanja po grlu i po površini) trebalo bi postepeno prilagođavati kako bi se primenili isti kriterijumi i administrativni mehanizmi kao u sličnim programima EU, prilagođenih uspostavljenim administrativnim kapacitetima i instrumentima (IACS, LIPS, registri, itd.) neophodnim za upravljanje ovakvim programom. Treće, novi programi direktnih plaćanja trebalo bi da koriste kriterijume i administrativne mehanizme koji se koriste u sličnim programima EU.

Važno je naglasiti da implementacija istih kriterijuma i mehanizama ne mora da znači da kvalifikacioni kriterijumi ili nivo podrške moraju biti isti kao evropski. Najvažniji korak jeste izgradnja kapaciteta i iskustva u upravljanju takvim programima, dok se definicija korisnika koji se kvalifikuju i nivo podrške lako mogu prilagođavati kasnije ili po pristupanju. Međutim, zemlje kandidati treba da se postaraju za to da nivo podrške pojedinačnim merama ne prevazilazi

evropske nivoe, što bi po pristupanju EU moglo imati negativne posledice na prihode poljoprivrednika.

Primetna je tendencija za uvođenjem programa direktnih plaćanja zasnovanih isključivo na nacionalnim političkim stavovima, uz ignorisanje njihove neusaglašenosti u kontekstu procesa evrointegracija. Uvođenje takvih mera u toku pretpristupnih pregovora šalje pogrešne signale i domaćim proizvođačima i EU. Ovo pitanje je posebno važno za zemlje kandidate koje su već započele pretpristupne pregovore.

Koji bi onda oblici direktnih plaćanja bili najprikladniji uzevši u obzir nacionalne političke ciljeve vezane za podršku proizvođača i cilj posvećenosti evrointegracijama? Pravilnik o direktnim plaćanjima EU nudi niz programa direktnih plaćanja uključujući program osnovnih plaćanja, plaćanja malim poljoprivrednicima, mladim poljoprivrednicima, plaćanja za ekološki orijentisane prakse, plaćanja poljoprivrednicima iz oblasti sa prirodnim ograničenjima kao i neka vezana plaćanja (po grlu ili po površini). Deluje da ove vrste programa nude širok spektar instrumenata za direktna plaćanja i da mogu izaći u susret svim potrebama za ovakvim programima koje su prepoznale zemlje kandidati. Povoljno rešenje koje može funkcionisati i kao most između postojećih instrumenata i programa direktnih plaćanja usaglašenih sa EU bilo bi uvođenje vezanih plaćanja po grlu i po površini, nalik onima koja postoje u okviru ZPP. Uvođenje ovih plaćanja spada u red reformi prihvatljivih i za kreatore poljoprivredne politike i za korisnike u prvoj fazi usaglašavanja. Ono pomaže u sprečavanju pogrešnih praksi i šalje ispravne signale i proizvođačima i EU. Konačno, takav pristup priprema tle za postepeno uvođenje i usaglašenu implementaciju kompletnog koncepta podrške u vidu direktnih plaćanja nakon pristupanja. Stoga bi ove zemlje mogle da razmotre započinjanje postepene implementacije ove vrste programa kada donesu odluke o reformisanju postojećih ili uvođenju novih programa, čime bi istovremeno učinile pozitivan napredak u pravcu evrointegracija.

Zajedno sa uvođenjem programa plaćanja kompatibilnih sa EU, koji se uglavnom baziraju na plaćanjima po životinji ili po površini, potreba uspostavljanja Integrativnog sistema administracije i kontrole (ISAK) i drugih administrativnih alata koji predstavljaju osnovu za realizaciju takvih plaćanja postaje sve važnija. Pored toga što će doprineti uspostavljanju administrativnih procedura u skladu sa pravilima EU, adekvatna kontrola i nadzor plaćanja biće korisni i za domaće učesnike.

Konačno, kada se donose odluke o politici za direktna plaćanja, važno je naći ravnotežu između programa koji se bave posebnim potrebama za podrškom specifičnim grupama proizvođača (npr. mali poljoprivrednici) ili oblastima (prirodne teškoće, zaštita životne sredine, itd.) koja će omogućiti fer raspodelu benefita ove politike svim tipovima proizvođača.

Ograničeni pristup u tržišnim mehanizmima

Mehanizmi spoljne trgovine rukovođeni su bilateralnim ili multilateralnim sporazumima o spoljnoj trgovini. Zemlje regiona koje nisu deo EU su članice CEFTA (Sporazum o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi), imaju posebne trgovinske ugovore sa EU i već su članice Svetske trgovinske organizacije (STO) ili će to biti u budućnosti. CEFTA omogućava slobodnu trgovinu hranom u okviru regiona; evropski sporazumi obezbeđuju povlašćeni status za trgovinu zemljama u procesu pristupanja EU, a STO svojim članicama pruža stabilniji politički okvir. Potpisani sporazumi omogućavanju bolji i ujedinjeni pristup tržištu kao i relativno jaku konkurenciju - mogućnost rasta za veću efikasnost.

Interne tržišne mere bile su važni elementi dosadašnje politike EU u podršci proizvođačkim cenama i promociji povećanja proizvodnje radi dostizanja samodovoljnosti. Sa promenom statusa od neto uvoznika do neto izvoznika i izmenama u međunarodnim trgovinskim sporazumima, takve politike u EU smanjene su do nivoa sigurnosnih mreža za kritične tržišne situacije. Era tržišnih intervencija je završena (globalno) i njihovo uvođenje u pretpristupnom periodu poslalo bi pogrešne signale proizvođačima, da ne pominjemo da bi to bila izgubljena investicija iz ionako malih poljoprivrednih budžeta.

U zemljama JIE često se razgovara o temi stabilizacije tržišta. Neke mere - uglavnom državna kupovina proizvoda u vreme žetve - realizuje se iz državnih robnih rezervi. Trenutna legislativa i cene znatno odstupaju od propisa EU. Prethodni krugovi proširenja pokazali su da takve institucije moraju biti ili reorganizovane i pretvorene u agencije za tržišnu intervenciju u skladu sa zakonima EU, ili jednostavno preuzeti ulogu strateškog kriznog upravljanja izvan nadležnosti poljoprivredne politike.

ZPP ipak nudi mere upravljanja tržištem poput pomoći za privatno skladištenje, nekih vrsta javnih intervencija i mera zaštite trgovine zasnovane na pravilima STO. Izazov sa kojim će se suočiti zemlje JIE biće razmatranje tržišnih mehanizama koji mogu da omoguće sigurnost od preteranih poremećaja na tržištu u okviru postojećih budžetskih ograničenja, pritom poštujući principe ZPP i međunarodne trgovinske ugovore.

Kako bi se umanjio uticaj sezonskih fluktuacija na proizvođače, mogu se razmotriti i druge mere, uključujući upravljanje proizvodnim i dohodovnim rizikom i mehanizme osiguranja proizvodnje. Neke mere za smanjenje premija osiguranja proizvodnje za poljoprivredne proizvođače već postoje, ali se mogu i dalje razvijati.

Tržišni standardi I poltika kvaliteta predstavljaju integralne elemente evropskog sistema upravljanja tržištem i postepeno uvođenje ovih mera i njihovo usaglašavanje sa propisima EU predstavljaju važan deo procesa evropskih integracija. Procesu uvođenja takvih mera može biti od koristi i za domaća tržišta i za spoljnotrgovinsku razmenuu relevantnim proizvodnim sektorima već u pretpristupnom periodu.

3. Analitička podrška efikasnoj politici

3.1 Iskustvo EU i jazovi u zemljama JIE

Politika zasnovana na informacijama predstavlja integralni deo savremenog stvaranja politike. U procesu evropskih integracija koji zahteva radikalne političke reforme i kompleksne pregovore, ona postaje još važnija. Prethodna proširenja EU naučila su nas da se potreba za analitičkom podrškom drastično uvećava u procesu pristupanja. Dobra statistička analiza, procena uticaja, kao i podrška planiranju reformi poljoprivredne politike mogu značajno unaprediti donošenje odluka u okviru poljoprivredne politike.

Ovo poglavlje daje kratak uvod u organizaciju analitičke podrške politici u državama članicama EU i opisuje koje uloge imaju pojedini akteri. Ovo služi kao osnova za evaluaciju stanja u zemljama JIE i razmatranje neophodnih promena u formi preporuka za konceptualna prilagođavanja.

Uloga analitičke podrške politici u zemljama članicama EU

U EU, ministarstva poljoprivrede odgovorna su za politički ciklus u celini, kao i za definisanje svake pojedinačne faze. Međutim, način na koji su ministarstva organizovana i način na koji funkcionišu sprečavaju ih da u potpunosti i na efikasan način upravljaju svim fazama ciklusa, što dovodi do toga da je neophodan oslonac u eksternoj podršci, naročito od strane agrarnih ekonomista, kako institucija tako i pojedinaca. Ova potreba za podrškom može se posebno pripisati fazama monitoringa i evaluacije ciklusa politike koje imaju i kratkoročnu i dugoročnu dimenziju, kao i različitim veštinama i metodima potrebnim za sprovođenje analiza i formulisanje predloga.

Razni sektori ministarstava sposobni su da pruže efikasnu kratkoročnu i srednjeročnu analitičku podršku, posebno za odluke u kojima se u obzir moraju uzeti politički kontekst, politička osetljivost, ili uticaji političkih aktera. Ministarstvo će uvek tražiti dodatnu ekspertizu i deo svog posla prepustiti nekom drugom. Lista koja sledi daje tipične primere zadataka savremene poljoprivredne politike koji se često prepuštaju, uglavnom akademskim institucijama:

- *Procena uticaja* predloga politika ili promene ekonomskog ambijenta (trgovinski režimi, tržišni izgledi): kvalitativne poljoprivredne ekonomske procene uz pomoć modernih alata zasnovanih na nauci;
- *Zeleni izveštaji*: godišnji izveštaji – monitoring stanja u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici zasnovan na poljoprivrednoj statistici, političkim obrazloženjima i budžetskim transferima;
- *Računovodstvo poljoprivrednih gazdinstava* (knjigovodstvo, mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN)): razvoj, održavanje i upotreba sistema.

Zemlje članice EU imaju različite modele za pružanje eksterne analitičke podrške ministarstvima poljoprivrede. Javne (akademske) istraživačke institucije rade po principu sporazuma o koncesiji, dugoročnih i kratkoročnih ugovora sa vladom i ostalim korisnicima. One su tesno povezane sa ministarstvom koje je često vlasnik imovinskih prava nad rezultatom. Ovo je najčešći model, konzistentan a takođe i najefikasniji među zemljama članicama; primeri uključuju LEI (Holandija), TEAGASC (Irska), KIS (Slovenija), VUZE (Češka Republika), AKI (Mađarska), LVAEI (Letonija), LAEI (Litvanija). Većinom upravlja država (sa izuzetkom LEI), a deo njihovih zadataka jeste pružanje stručnih usluga ministarstvima. Ovakvi instituti bave se i velikim delom aktivnosti monitoringa kao što su podnošenje zelenih izveštaja, upravljanje mrežom računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava i obračun troškova poljoprivrednih gazdinstava.

U zemljama bez javnih istraživačkih instituta preovlađujući metod organizovanja analitičke podrške je preko univerziteta, angažovanjem pojedinačnih ili grupa istraživača (katedre, instituti). Stalni monitoring i konsultacije ne spadaju u njihova tipična zaduženja. Međutim, oni vrše procene uticaja i evaluacije, kao i specifičnija, bazična naučna istraživanja. Ministarstva ugovaraju njihove usluge na projektnoj osnovi, pa se javlja tendencija da univerziteti polako gube svoje tehničke istraživačke kapacitete za obavljanje ekspertskog posla za ministarstva poljoprivrede kao i u drugim oblastima usled promene orijentacije prema osnovnim istraživanjima.

Privatne istraživačke i konsultantske institucije dobijaju na značaju, ali su i dalje manje kompetentne za analitičku podršku. Jedino polje na kom privatne konsultantske kuće značajno rastu jeste evaluacija programa ruralnog razvoja.

Prikaz stanja u zemljama JIE

Saradnja na ovom poslu pokazala je da su ministarstva iz zemalja JIE svesna zahteva političkog ciklusa. Ovo je evidentno u radu na pravnim i strateškim dokumentima koji se tiču poljoprivredne politike pri čemu se elementi ovog pristupa sve više primenjuju, ali i u jasnim izrazima političke volje. Ona sadrži identifikaciju problema, formulaciju politike, a u poslednje vreme nekada i razvoj finansijskog planiranja budžetskih sredstava, dok se formulacije koje se tiču pravila implementacije uglavnom rade interno, u okviru samih ministarstava.

Monitoring se retko koristi, evaluacija čak i ređe, osim u zemljama koje već implementiraju IPARD. Upravo su ove dve faze političkog ciklusa - u razvijenim zemljama - zasnovane na dobro osmišljenoj i profesionalno realizovanoj analitičkoj podršci, pri čemu ih često podržava eksterna ekspertiza. Odsustvo rezultata monitoringa i evaluacije koji se mogu porediti nagoveštava da sistemi sistematične analitičke podrške još uvek nisu uspostavljeni u regionu. Konačno, slaba analitička podrška predstavlja još jedan značajan faktor za kvalitet donošenja političkih odluka u oblasti poljoprivrede u zemljama JIE.

Tokom rada na ovoj studiji, saradnja između ministarstava poljoprivrede i akademskih institucija zemalja JIE do detalja je analizirana i ojačana. Zajednički imenitelj svake diskusije bilo je zajedničko prihvatanje značaja analitičke podrške u donošenju političkih odluka i politici zasnovanoj na činjenicama.

U regionu JIE, odeljenja ministarstava, određene poljoprivredno-ekonomske institucije i mali krug pojedinaca bez stalnih aranžmana sa ministarstvima trenutno pružaju analitičku podršku. Činjenica je da proces donošenja odluka u regionu još uvek nema dovoljnu podršku analitike iz oblasti poljoprivredne ekonomije.

Kako bi se dostigao željeni rezultat u procesu evrointegracija i kako bi se stvarala efikasna poljoprivredna politika zasnovana na činjenicama, neophodna su poboljšanja i na organizacionim i na operativnim nivoima. Sistem bez stalnih institucija, osoblja i finansijskih resursa ne može da omogući trajne efikasne usluge. Štaviše, model zasnovan samo na pojedinačnim univerzitetskim istraživačima ne može biti uspešan zbog drugih obaveza ovih naučnika.

Postoji sve veća potreba za temeljnim analitičkim uslugama koje odeljenja ministarstava poljoprivrede neće imati kapacitet da isporuče sopstvenim resursima. Angažovanje kompetentnog i pouzdanog osoblja za timove analitičke podrške koji su voljni da rade na pitanjima politika postalo je sve teže ne samo za javne institute, već i za privatne istraživačke institute i univerzitete.

3.2 Nova uloga analitičke podrške u zemljama JIE

Uspešan proces modernizacije i integracije zahteva dalje jačanje uloge poljoprivrednih ekonomista i njihovih aktivnosti kako bi se podržalo kreiranje politike zasnovane na informacijama i obezbedila efikasna analitička podrška.

Aktivnosti analitičke podrške na polju poljoprivrede rezultat su intenzivne saradnje između vladinih i eksternih, uglavnom akademskih, institucija. Partneri dele odgovornost za obim i kvalitet analitičke podrške. Temeljni podaci, analitičke veštine i politička podrška smatraju se važnim elementima politike zasnovane na informacijama i pristupu ciklusa politike u procesu modernizacije i integracije, pa i na polju poljoprivrede. Razumevanje činjenica, učinaka i promena do kojih se dolazi analizama političkog uticaja (ex-post, ex-ante) može da podrži i unapredi donošenje odluka. Donosiocima odluka potrebna je podrška u obliku stručnih mišljenja ili studija u rešavanju određenih ključnih pitanja. Eskperti iz oblasti domaće i evropske poljoprivredne politike mogu pomoći u realizaciji analize situacije, poređenja sa stanjem u EU, i pripremi čvrstih, na dokazima zasnovanih obrazloženja za reforme poljoprivredne politike zasnovane na podacima.

Važna aktivnost analitičke podrške jeste uspostavljanje sistema monitoringa kao dela ciklusa politike u poljoprivredi u pretpristupnom periodu. Iz ovog razloga mnoge zemlje kandidati su u pretpristupnom periodu uspostavljale monitoring sisteme nalik onima u EU i stvarale takozvane "zelene izveštaje" o stanju u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici koji su predstavljani vladi, parlamentu i široj javnosti. Sistem zelenih izveštaja povezuje usaglašavanje i poređenje statistike, mera i budžetskih transfera sa opštim procesom monitoringa i efikasnim političkim ciklusom. U nekim zemljama ova vrsta rada predstavljala je važan korak ka formulisanju poljoprivredne politike i stvaranju konzistentnijeg i transparentnijeg procesa donošenja odluka.

Ovu oblast analitičke podrške karakteriše i snažna međunarodna saradnja. OECD, FAO, Evropska Komisija i Evropski parlament zahtevaju nacionalne podatke i činjenice, kao i nekoliko vrsta nacionalnih i regionalnih procena. Ova saradnja je važna za uvećanje i standardizaciju podataka i empirijskih alata, razmenu znanja i smeštanje nacionalnih stavova u širi kontekst.

Neophodna reforma poljoprivredne politike i proces evrointegracija neizbežno će izazvati veću potrebu za analitičkim podrškom. Efikasan menadžment i kontinuirano ulaganje u obrazovanje profesionalaca važan je deo modernizacije poljoprivredne politike. Pomoć je potrebna u svim fazama političkog ciklusa, a najviše u monitoringu, evaluaciji i programiranju.

U svetlu gorenavedenog, preporučuje se da zemlje JIE u procesu pristupanja uspostave stalnu regionalnu saradnju za analizu i monitoring poljoprivredne politike, sledeći primer OECD foruma za poljoprivredu tranzicionih i zemalja u razvoju tokom 1990-tih godina. Uspostavljanje regionalne baze podataka i foruma za razmenu stručnih mišljenja o poljoprivrednoj politici olakšalo bi poređenje i razvoj mera podrške i moglo bi značajno doprineti donošenju odluka u oblasti poljoprivredne politike i procesu integracija u regionu.

Nacionalne i regionalne platforme uspostavljene kroz ovaj projekat mogu služiti kao čvrsta osnova za implementaciju i jačanje permanentne saradnje kao i za jačanje mreže i kapaciteta za analizu i kreiranje poljoprivredne politike u regionu.

4. Završne napomene o predloženoj orijentaciji

Strateški prioriteti i ciljevi predloženi u ovoj studiji po svojoj prirodi slični su onima identifikovanim u nacionalnim strateškim dokumentima koji regulišu poljoprivredne politike zemalja JIE, pri čemu su naglašeni specifični pristupi i aspekti koji se smatraju veoma važnim za delotvorno kreiranje politika. U ovim strateškim dokumentima organi vlasti prepoznaju značaj

razvojne orijentacije u okviru identifikovanih izazova i političkih ciljeva, ali praktična implementacija ovih ciljeva ostaje ograničena.

Razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih oblasti zahteva doslednost, posvećenost i napore, kao i kapital - i finansijski i ljudski - u obliku dobro obučenih i posvećenih stručnjaka koji nalaze i dele rešenja, kooridiniraju i sprovode političke mere. Odgovornost za ovo sa jedne strane ima privatni sektor, sa svojim finansijskim institucijama i poljoprivredno-prehrambenim organizacijama, a sa druge strane odgovornost imaju donosioci odluka iz javnog sektora koji treba da uspostave adekvatno pravno i institucionalno okruženje kao i strukture podrške.

Razvojno orijentisano kreiranje politika bazira se na dugoročnim strateškim rešenjima, identifikaciji rešenja usklađenih sa realnim stanjem, nastoji da kreira optimalnu kombinaciju političkih mera i promoviše javno-privatna partnerstva. Stoga se preporučuje da se ovaj pristup sve više uvodi u kreiranje politike u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u zemljama JIE, kako bi se izlazilo u susret velikim izazovima koji ih očekuju. Ovaj pristup obezbeđuje alate za razvoj poljoprivrednog sektora koji je sposoban da koristi prirodne resurse na održiv način, obezbedi potencijal za stvaranje konkurentnih visoko kvalitetnih proizvoda, kao i za negovanje uravnoteženog ruralnog ekonomskog razvoja u regionu.

Evrointegracije predstavljaju ključni cilj svih zemalja regiona. Usklađivanje sa evropskom ZPP predstavlja najveći izazov, ali i priliku za modernizaciju poljoprivredne politike. Međutim, usaglašavanje legislative i procedura ne predstavlja dostignuće samo za sebe sve dok se u potpunosti ne integriše u kreiranje nacionalnih politika i njihivu implementaciju. Do tada, ono ostaje samo jedna obimna i skupa vežba. Moguće da je ovo razlog zašto mnoge zemlje odlažu potpunu integraciju do veoma kasnih stadijuma u procesu pregovora. Iskustvo iz prethodnih proširenja pokazalo je da zemlje u pristupanju nisu u potpunosti spremne za programe ZPP, što znači da nisu sposobne da ostvare punu korist od značajnih fondova koji postaju dostpni.

Racionalno i postepeno uvođenje elemenata ZPP i administrativnih procedura koje u obzir uzimanju različite mogućnosti i potrebe zemalja može doprineti razvoju delotvorne i dosledne politike i njene implementacije. Ključni princip koji treba posmatrati u ovom procesu jeste početak implementacije odabranih elemenata ZPP koji će odmah doneti koristi zemlji. Pored jače uloge podrške modernizaciji poljoprivrednih gazdinstava i poljoprivredno-prehrambenog lanca i uvođenja plaćanja po grlu ili površini, ovo bi moglo uključiti početak implementacije usaglašenih marketinških standarda ZPP i mera politike kvaliteta u ključnim sektorima. Takve mere ojačale bi tržišnu poziciju ovih proizvoda, ili odabrane specifične elemente poljoprivredno-ekološke politike, kao što je organska proizvodnja, kako bi se razvio postojeći potencijal na ovom polju. Primena ovog pristupa omogućila bi praktično iskustvo u istinskoj implementaciji ZPP, kako u privatnom sektoru tako i u javnoj upravi, i poslala jasan signal EU da je zemlja ozbiljna u pogledu procesa evrointegracija.

Pored otkrivanja raskoraka i davanja sugestija, posebna pažnja usmerena je na jačanje saradnje između ministarstava i agrarnih ekonomista koji imaju ekspertizu u podršci poljoprivrednoj politici. Ova studija je rezultat te saradnje. Aktivnosti na pripremi ove studije zahtevale su veliko angažovanje stručnjaka iz ministarstva i akademske zajednice u okviru mreže uspostavljene tokom trajanja projekta. Zato se preporučuje da uspostavljena mreža postane stalna platforma za regionalnu saradnju i razmenu ideja i iskustava na polju analize i monitoringa politike poljoprivrede i ruralnog razvoja. Takav forum nesumnjivo bi doprineo unapređenju politike zasnovane na činjenicama, olakšao usaglašavanje politika u regionu i ojačao proces evrointegracija u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

FAO i SWG stoga pozivaju vlade i međunarodne donatore u zemljama JIE da podrže konsolidovanje ove platforme i jačanje njenog analitičkog kapaciteta, kako bi olakšali kreiranje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja u regionu, posebno vezano za perspektivu evrointegracija. FAO i SWG izražavaju nadu da će i EU prepoznati i podržati ove napore.

Deo B
ASPEKTI POJEDINAČNIH ZEMALJA

Poglavlje B.I

POLJOPRIVREDA I POLJOPRIVREDNA POLITIKA U ALBANIJI

Edvin Žlima*, Grigor Gjeci**, Drini Imami*

1. Uvod

Buduće usaglašavanje albanske politike poljoprivrede i ruralnog razvoja sa ZPP zahteva novu viziju za kreiranje politike, kao i novi pristup stvaranju mera podrške, što je slično transformaciji koju nove zemlje članice prođu u periodu pre pristupanja.

U ovom kontekstu, shvatanje raznolikosti i kompleksnosti strukture nacionalnih poljoprivrednih politika i njihovo poređenje sa aktuelnom kompleksnošću poljoprivrednih politika u EU predstavlja neophodan preduslov za racionalno donošenje odluka u poljoprivredi.

Svrha ovog poglavlja je da da pregled profila poljoprivrede i poljoprivredne politike Albanije na osnovu analize ključnih statističkih indikatora i ostalih podataka u svetlu procesa evrointegracija. Najvažniji cilj jeste pregled opštih snaga i slabosti albanske poljoprivrede, kao i najvažnijih razlika u kreiranju i implementaciji politike u poređenju sa EU.

Najvažniji izvori podataka korišćenih u ovoj studiji su Albanski institut za statistiku (INSTATi Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede (MPRRVP). Analiza podataka rađena je u tesnoj saradnji sa Odsekom za poljoprivredu i ruralni razvoj u MPRRVP, Odsekom za finansije i Platnom agencijom. Analiza obuhvata period od 2007. do 2012. godine.

Za komparativni pregled budžetske podrške korišćena je zajedniči model za klasifikaciju mera poljoprivredne politike (MPP alat) (Rednak et al., 2013.). Baza podataka MPP napravljena je za period od 2007. do 2012. godine.

Struktura ovog poglavlja sastoji se od četiri podpoglavlja koja slede. Drugo podpoglavlje daje pregled poljoprivrednog sektora kroz evaluaciju značaja poljoprivrede u ekonomiji, poljoprivredne proizvodnje i njene strukture, poljoprivrednih cena i trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima po zemljama i po proizvodima. Treće podpoglavlje pravi pregled poljoprivredne politike na osnovu komparativne analize budžetskih transfera poljoprivredi, dok poslednje daje preporuke koje leže u osnovi političkih pitanja koja predstavljaju prepreke albanskim naporima da usaglase svoje politike sa politikom EU.

* Poljoprivredni univerzitet u Tirani, Fakultet ekonomije i agribiznisa
** Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede

2. Poljoprivreda

2.1 Profil poljoprivrede

Albaniju u poslednjih nekoliko godina karakteriše relativna makroekonomska stabilnost. Međutim, ekonomski rast je u odnosu na prosek od 4,7 procenata u periodu između 2007. i 2011. godine, pao na 1,5 procenat u 2012. godini. Inflacija nije prelazila 3,6 procenata u poslednjih nekoliko godina. Albanski BDP je oko 3.400 EUR po glavi stanovnika.

Tabela B.I-1: Odabrani makroekonomski indikatori, 2007-2012, Albanija

	Units	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BDP (po aktuelnim cenama)	mill. EUR	7 828	8 870	8 725	8 878	9 235	9 671
Ekonomski rast	%	5,9	7,5	3,3	3,8	3,1	1,5
BDP po glavi	EUR	2 669	3 056	3 030	3 109	3 261	3 415
BDP po glavi u SKM	EUR	6 280	6 994	7 197	7 385	7 692	7 924
Inflacija	%	2,9	3,4	2,3	3,6	3,5	2,1
Stopa nezaposlenosti	%	13,2	12,5	13,6	13,5	13,3	13,5

Izvor: INSTAT

Poljoprivreda ostaje jedan od najvažnijih sektora u albanskoj ekonomiji. U 2012. godini poljoprivreda je sa 21,3 procenta učestvovala u bruto dodatoj vrednosti (BDV) zemlje, dok je oko 55 procenata zaposlenih zaposleno u poljoprivredi, što su veoma visoke vrednosti[1] i u poređenju sa zemljama regiona (videti poglavlje A.II).

Tabela B.I-2: Udeo poljoprivrede u ekonomiji, 2007-2012, Albanija

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Udeo u ukupnom BDV (%)	19,0	18,7	18,7	20,2	20,4	21,3
Udeo u ukupnoj zaposlenosti (%)	57,7	58,4	55,2	55,3	54,6	55,0
BDV po zaposlenom (EUR)	2 469	2 612	2 946	3 027	3 180	3 639
Realna stopa rasta BDV (%)	2,7	7,1	1,9	7,9	3,3	9,0

Izvor: INSTAT

Stopa godišnjeg realnog rasta bruto dodate vrednosti poljoprivrednog sektora bila je značajna od 2007. godine, pri čemu je svake druge godine beležila visok stepen rasta (3,3 procenta u 2011, 9 procenata u 2012.). Međutim, produktivnost radne snage u poljoprivredi merena BDV po zaposlenom (oko 3.600 EUR) ostaje niska u poređenju sa ukupnom privredom (870 EUR po zaposlenom).

Od ukupne površine od 2.875.000 ha, oko 1.204.000 ha predstavlja poljoprivredno zemljište (MPRRVP, 2013.). Oko 1.237.000 ha ili 43 procenta ukupne površine pokriveno je šumama, a ostatak od 437.000 ha predstavlja ostalo zemljište.

U 2012. godini u Albaniji je postojalo oko 350.000 poljoprivrednih gazdinstava, koja su koristila oko 980.000 ha poljoprivrednog zemljišta. U poslednjih nekoliko godina prisutno je povećanje veličine gazdinstava, ali površina poljoprivrednog zemljišta po gazdinstvu u Albaniji još uvek je veoma niska i iznosi samo 2,8 ha. Poljoprivredno zemljište uključuje i dostupne, a nekorišćene,

[1] Navedene vrednosti treba uzimati sa dozom opreza - s obzirom na visok stepen neformalnosti u poljoprivrednom sektoru kao i raskorake u poljoprivrednim informacionim sistemima, ni podaci o BDV ni o zaposlenosti ne mogu biti sasvim precizni.

pašnjake i livade, što ukazuje na činjenicu da bi, kada bi se veličina poljoprivrednog gazdinstva merila u odnosu na korišćeno poljoprivredno zemljište, ona bila čak i manja. Pašnjacima i livadama još uvek uglavnom upravlja država, dok je samo deo dat u zakup uzgajivačima stoke. Gazdinstva nemaju pristup velikom delu ovih površina.

U 2012. godini poljoprivredna proizvodnja dosegla je vrednost od 1.340.000.000 EUR, što je rast od 8 procenata u poređenju sa 2007. godinom. Vrednost stočarske proizvodnje u 2012. bila je 10 procenata niža nego 2007. godine, dok je proizvodnja ratarskih kultura porasla za 21 procenat u istom periodu. Najznačajniji faktor za održavanje pozitivnog rasta poljoprivredne proizvodnje je voćarski sektor, koji je ostvario rekordan rast od 67 procenata u periodu između 2007. i 2012. godine. Ovi trendovi doveli su do promena u strukturi poljoprivredne proizvodnje. Stočarstvo i dalje predstavlja polovinu ukupne poljoprivredne proizvodnje, iako je njegov udeo u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji pao sa 60 procenata u 2007. na 50 procenata u 2012. godini.

Tabela B.I-3: Vrednost poljoprivrednih proizvoda (u milionima[1] EUR), 2007-2012, Albanija

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Ukupna poljoprivreda	**1 239**	**1 264**	**1 159**	**1 238**	**1 283**	**1 340**	**108**
Stočarstvo	745	705	639	647	664	669	90
Ratarski usevi	335	371	345	385	401	405	121
Stabla voća	159	187	175	206	218	266	167
Struktura sektora							
Stoka	60%	56%	55%	52%	52%	50%	
Ratarski usevi	27%	29%	30%	31%	31%	30%	
Stabla voća	13%	15%	15%	17%	17%	20%	

Napomena: [1] Za konvertovanje vrednosti iz ALL u EUR korišćen je zvanični kurs Banke Albanije.

Izvor: INSTAT

Na poljoprivredne prinose značajno utiču nizak tehnološki nivo i slaba prateća infrastruktura. Pri analizi prinosa nekih odabranih proizvoda kao što su pšenica, krompir i kravlje mleko, došlo se do velikih razlika u poređenju sa EU. Prinosi pšenice (2010-2012. prosečno 4,1 tona po hektaru) i krompira (24,1 tone po hektaru) ne razlikuju se previše u odnosu na prinose zemalja članica EU, dok je prinos kravljeg mleka (2 664 kg po kravi) niži nego u bilo kojoj državi članici EU (videti poglavlje A.II).

Stočarska proizvodnja u Albaniji loše funkcioniše iz različitih razloga, poput visokih cena uvezene stočne hrane, malih količina i lošeg kvaliteta hrane, zbog visokih cena i nedostatka veština u uzgoju stoke (IPARD, 2013.).

Cene poljoprivrednih proizvoda relativno su visoke u poređenju sa cenama u EU, posebno u sektoru stočarstva (videti aneks B.I-3 i poglavlje A.II).

2.2 Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima

U periodu između 2007. i 2012. godine, albanski prehrambeno-poljoprivredni izvoz značajno je rastao - u proseku 10 procenata godišnje, da bi u 2012. godini dostigao 82.900.000 EUR. S druge strane, uvoz se povećavao u proseku za 4 procenta godišnje. Odnos izvoza i uvoza popravio se sa 10,8 procenata u 2007. godini do 15,4 procenta u 2012, pošto je izvoz u datom periodu više rastao od uvoza.

Tabela B.I-4: Spoljnotrgovinska razmena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (u milionima EUR), 2007-2012, Albanija

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Izvoz	54,8	54,5	51,5	58,9	71,5	82,9	151
Uvoz	503,9	590,3	519,8	577,1	597,0	618,4	123
Trgovinski bilans	-449,1	-535,8	-468,3	-518,2	-525,5	-535,5	119
Odnos uvoza i izvoza	10,8%	9,2%	10,9%	11,4%	13,6%	15,4%	

Izvor: Generalna uprava carine, Albanija

U 2012. godini poljoprivredno-prehrambeni uvoz predstavljao je 16 procenata ukupnog uvoza robe, dok je udeo poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu bio 5,4 procenata.

Tri najvažnija izvozna proizvoda su konzervirana riba (grupa mesne prerađevine - CT 16), lekovito bilje, posebno žalfija (grupa uljarice – CT 12) i povrće (grupa jestivo povrće, biljke, korenje, lukovice – CT 7). U 2012. godini ova tri proizvoda predstavljala su skoro 60 procenata od ukupnog poljoprivredno-prehrambenog izvoza. Ne iznenađuje činjenica da kod uvoza postoji veći stepen diversifikacije nego kod izvoza. Najvažnija grupa su žitarice (CT 10), posebno pšenica, pića (CT 22), biljno ulje (CT 15) i meso (CT 2) koji pokrivaju oko 40 procenata albanskog poljoprivredno-prehrambenog uvoza. Pšenica je veoma važna za pekarsku industriju kao i za proizvodnju stočne hrane.

Tabela B.I-5: Glavne grupe izvoznih/uvoznih proizvoda, 2012, Albanija

Izvoz			**Uvoz**		
Grupa proizvoda	**EUR mil**	**Udeo**	**Grupa proizvodaa**	**EUR mil**	**Udeo**
Uljarice (12)	20,4	25,0%	Žitarice (10)	94,7	15,3%
Mesne prerađevine (16)	18,9	22,8%	Pića, alkoholna pića i sirće (22)	69,0	11,2%
Jestivo povrće, biljke, korenje, lukovice (7)	7,8	9,3%	Biljne ili životinjske masti i ulja (15)	48,0	7,8%
			Meso i jestive mesne iznutrice (2)	48,0	7,8%

Izvor: Generalna uprava carine, Albanija

Izvozne i uvozne destinacije u snažnoj su vezi sa geografskom dostupnošću, migracijama i ekonomskom saradnjom. Najvažniji poljoprivredno-prehrambeni izvozni partner Albanije je Italija sa 32,2 procenta ukupnog izvoza u ovom sektoru u 2012. godini. Drugi važni izvozni partneri su Grčka, Kosovo* i Nemačka. Ove četiri zemlje obuhvatile su 65 procenata poljoprivredno-prehrambenog izvoza Albanije u 2012. Po pitanju uvoza, Italija je ponovo najvažniji partner, a slede je Grčka, Rusija i Brazil. Ove četiri zemlje pokrile su 43 procenta ukupnog poljoprivredno prehrambenog uvoza u 2012. godini.

Tabela B.I-6: Glavni trgovinski partneri u spoljnotgrovinskoj razmeni poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, 2012, Albanija

Izvoz			**Uvoz**		
Partner	**EUR mil**	**Udeo**	**Partner**	**EUR mil**	**Udeo**
Italija	26,7	32,2%	Italija	95,5	15,4%
Grčka	10,0	12,1%	Grčka	80,0	12,9%
Kosovo*	9,1	11,0%	Rusija	57,2	9,3%
Nemačka	8,0	9,7%	Brazil	32,8	5,3%

Izvor: INSTAT

3. Poljoprivredna politika - pregled i poređenje

3.1 Koncept i okvir agrarne politike

Vlada Albanije usvojila je 2005. godine Integrisani sistem planiranja (GoA, 2012), set operativnih principa koji omogućavaju da se planiranje i monitoring politike vlade u celini odvijaju efikasno i usklađeno. Integrisani sistem planiranja je ključni nacionalni sistem donošenja odluka, koji određuje generalni strateški pravac i raspodelu sredstava.

Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede (MPRRVP) vrši svoje funkcije na osnovu tri glavna politička dokumenta: Nacionalne strategije za razvoj i integraciju (NSRI) 2014-2020, Srednjeročnog budžetskog programa, i sektorskih, subsektorskih i međusektorskih strategija u kojima su postavljeni detaljni srednjeročni i dugoročni politički ciljevi, glavne mere, alati za nadzor i troškovi implementacije politika. Kratkoročne politike ministarstva detaljno su obrazložene u godišnjim programima, a relevantne aktivnosti u godišnjim akcionim planovima.

Međusektorskom strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja (MSPRR) 2014-2020 koordinira Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede u saradnji sa drugim ministarstvima.[2] Njen glavni pravni okvir je Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju usvojen 2007. godine, koji reguliše programiranje mera podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, obezbeđuje javne savetodavne usluge za poljoprivredu, istraživanja i obuke, kao i uspostavljanje baze podataka. On obezbeđuje i pravnu osnovu za nacionalne programe podrške koji se svake godine predstavljaju u Nacionalnom akcionom planu, i definiše koje su institicije odgovorne za implementaciju poljoprivredne politike uspostavljanjem Agencije za poljoprivredu i ruralni razvoj (APRR).

Tokom perioda između 2007. i 2013. godine postojale su dve strategije: Strategija poljoprivrede i prehrambenog sektora 2007-2013. i Strategija ruralnog razvoja 2007-2013, dok je MSPRR 2014-2020 integrisala i poljoprivredu i ruralni razvoj u jednu strategiju. Ova strategija predviđa intervencije u tri oblasti politike: (i) politika ruralnog razvoja; (ii) nacionalni programi podrške za poljoprivrednike, razvoj ruralne infrastrukture i obezbeđivanje jednakih šansi; i (iii) institucionalni razvoj, implementacija i primena regulatornih zahteva EU.

Nacionalni programi za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju uvedeni su 2007. godine usvajanjem Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Nacionalne mere programiraju se na godišnjem nivou kroz Nacionalni akcioni plan, a sprovode se Ukazom Saveta ministara. Akcioni plan definiše mere za sprovođenje politike poljoprivrede i ruralnog razvoja u datoj godini, finansijski plan, kriterijume podobnosti i visinu/iznos podrške. Implementacija Nacionalnog akcionog plana je u nadležnosti APRR i Direktorata za ruralni razvoj MPRRVP pod nadzorom Međuministarskog odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Agencija za razvoj planinskih oblasti (ARPO) takođe implementira programe koji se nalaze u završnim fazama: (i) Održivi razvoj ruralnih planinskih oblasti 2007-2013. i (ii) Program od planine do tržišta 2009-2014. koje su finansirali Fond Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu (FAO), OPEC Fond za međunarodni razvoj i Vlada Albanije. Međutim, ova agencija će uskoro biti ukinuta i nema jasnog pristupa u iznalaženju buduće zamene za

[2] Naročito Ministarstvo nauke, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ekonomskog razvoja, trgovine i preduzetništva.

ostvarivanje ravnomernog regionalnog razvoja sa fokusom na ranjivim grupama i predelima sa nepovoljnim uslovima.

Na lokalnom nivou glavne institucije koje predstavljaju MPRRVP su regionalni poljoprivredni direktorati. Jedinice lokalne samouprave koje čine opštine i komune takođe su značajne, jer one upravljaju fiskalnim odnosima i veterinarskom inspekcijom na lokalnom nivou.

Nacrt Nacionalne strategije za razvoj i integraciju (NSRI) 2014-2020 poljoprivredu postavlja kao jedan od ključnih sektora u Albaniji i ima za cilj da poboljša konkurentnost i rast kroz inovacije. Strategija uključuje i indikatore učinka koje treba poboljšati, kao što su rast produktivnosti radne snage, dodate vrednosti u poljoprivredi i prehrambeno-prerađivačkom sektoru.

Međusektorska strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja (MSPRR) 2014-2020. ima četiri prioriteta: (i) unapređenje održivosti poljoprivrednih gazdinstava i konkurentnosti poljoprivrede i prehrambeno-prerađivakog sektora paralelno sa usklađivanjem sa standardima EU; (ii) obnova, čuvanje i unapređenje ekosistema koji zavise od poljoprivrede i šumarstva; (iii) uravnoteženi teritorijalni razvoj ruralnih oblasti koji promoviše socijalnu inkluziju, smanjenje siromaštva i uravnoteženi ekonomski razvoj ruralnih oblasti; i (iv) transfer znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim oblastima.

MSPRR 2014-2020. biće implementirana uz pomoć dva instrumenta podrške: programa IPARD II (Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj) i Nacionalnog programa podrške.

Aktuelni IPARD II pokriva period od 2014. do 2016. godine. Po trenutnim odredbama, Albanija ima pristup sredstvima koja se nalaze pod Osom 1 "Podizanje konkurentnosti poljoprivrednog agrobiznisa i šumarstva" samo u okviru tri mere, i to: mera 101: investicije u poljoprivredna gazdinstva u cilju restrukturiranja i unapređenja do nivoa standarda Zajednice; mera 103: investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda u cilju restrukturiranja tih aktivnosti i njihovog unapređenja do nivoa standarda Zajednice; i mera 503: tehnička pomoć (institucijama koje upravljaju pomoću) (MPRRVP, 2014.).

Od 2011. godine Albanija je definisala IPARD program (2011-2013.) i uspostavila operativnu strukturu za IPARD. Platna agencija u okviru strukture Agencije za poljoprivredu i ruralni razvoj biće odgovorna za implementaciju IPARD programa. Još uvek su potrebni napori kako bi se okončala priprema za akreditaciju čitavog IPARD sistema upravljanja i kontrole, uključujući aktivnosti Nacionalnog službenika za autorizaciju, Nacionalnog fonda, Tehničkih tela i Uprave za reviziju. 2013. godine MPRRVP planiralo je aktivnosti za implementaciju Integrisanog sistema adnimistracije i kontrole kako bi ispunilo zahteve EU, što uključuje uspostavljanje Sistema identifikacije zemljišnih parcela (SIZP), uspostavljanje kompletnog registra gazdinstava, kao i dalji razvoj procedura za implementaciju mera ruralnog razvoja.

Drugi alat za finansiranje je projekat "Održivi razvoj albanskog sektora maslina" (u vrednosti od 3 miliona EUR) koji se finansira u okviru bilateralnog sporazuma između Italije i Albanije koji treba da započne sredinom 2014. godine. Cilj projekta je uspostavljanje integrisanog razvoja lanca snabdevanja u sektoru maslina i maslinovog ulja, od unapređenja proizvodnje sadnica maslinovog drveta do upravljanja nusproizvodima i otpadom od maslinovog ulja. On uključuje i komponente svesti potrošača i poboljšanje pravnog okvira vezanog za maslinovo ulje. Upravni odbor činiće predstavnici albanskog i italijanskog ministarstva poljoprivrede, Poljoprivrednog univerziteta u Tirani i Nacionalne uprave za hranu. Agencija za poljoprivredu i ruralni razoj i predstavnik tehničke pomoći učestvovaće u radu kao posmatrači.

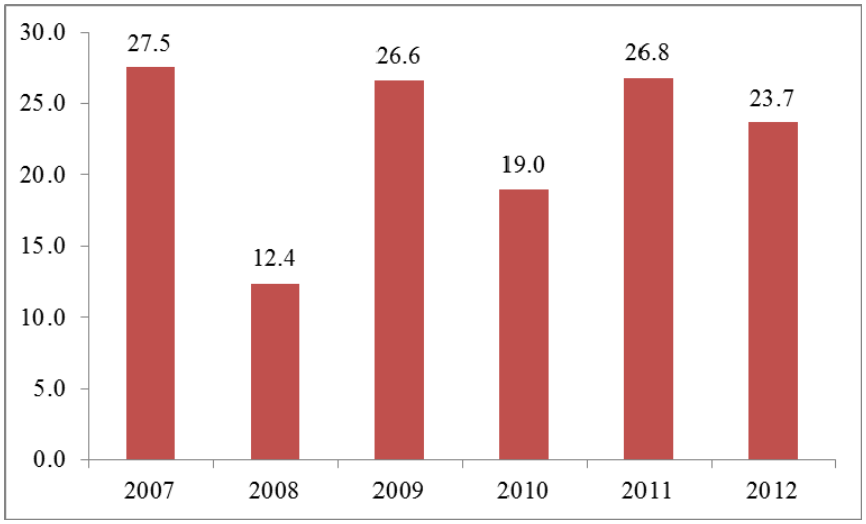
3.2 Budžetski transferi za poljoprivredu i ruralni razvoj

Uprkos činjenici da poljoprivreda ima udeo od 20 procenata u BDP Albanije, podrška ovom sektoru ograničena je u pogledu vrednosti. Međutim, u poslednjih sedam godina uspostavljeno je nekoliko programa podrške kako bi se pomogli različiti podsektori albanske poljoprivrede. Od 2007. godine učinjeni su napori u stvaranju programa podrške i uspostavljanju neophodnog pravnog i institucionalnog okvira. Međutim, budžet za 2012. godinu iznosio je samo 0,5 procenata BDP, a ukupna budžetska podrška poljoprivredi bila je samo 1,3 procenta poljoprivredne BDV.

Budžet Albanije uvek je bio predmet rasprave zbog skromnih cifara u poređenju sa očekivanjima. Sudeći po Vladinom programu 2014-2020, očekuje se da će se situacija po pitanju budžetske podrške poljoprivredi poboljšati. Očekuje se da će se budžet Vlade za ruralni razvoj uvećati za 5 procenata u periodu između 2014. i 2020. (GoA, 2013).

Podršku poljoprivrednoj politici pružanoj u poslednjih nekoliko godina karakterisale su godišnje fluktuacije. Najniži nivo podrške od 12,4 miliona EUR registrovan je 2008. godine, što je bilo manje od polovine sredstava iz 2007. godine. Tokom perioda od 2007. do 2012. godina najveći iznos podrške bio je u 2007. godini.. U godinama nakon 2008., budžetska podrška varirala je od 19 miliona EUR (2010.) do 27 miliona EUR (2009, 2011.). Podrška u 2012. godini iznosila je 23,7 miliona EUR.

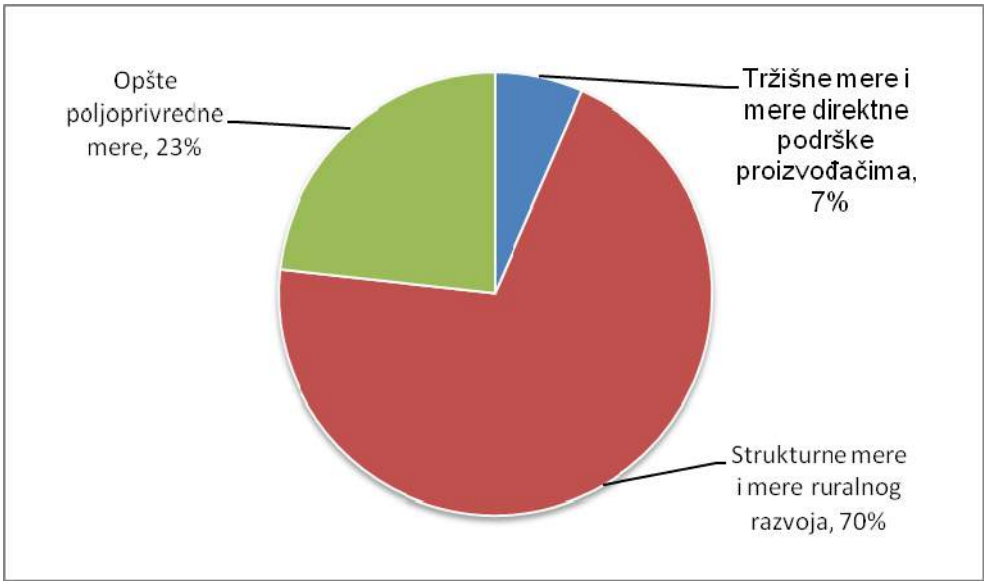
Grafikon B.I-1: Ukupna budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja (u milionima EUR), 2007-2012, Albanija



Izvor: Baza podatka MPP Albanije

Sa ovakvim budžetom ruralni razvoj bio je prvi prioritet. Podrška merama ruralnog razvoja u 2012. godini činila je 70 procenata ukupne budžetske podrške poljoprivredi (16,5 miliona EUR). Podrška tržištu i direktna podrška proizvođačima predstavljala je samo 7 procenata ukupne budžetske podrške poljoprivredi (1,5 miliona EUR), a 23 procenta ukupne podrške činile su ostale opšte mere vezane za poljoprivredu (5,5 miliona EUR).

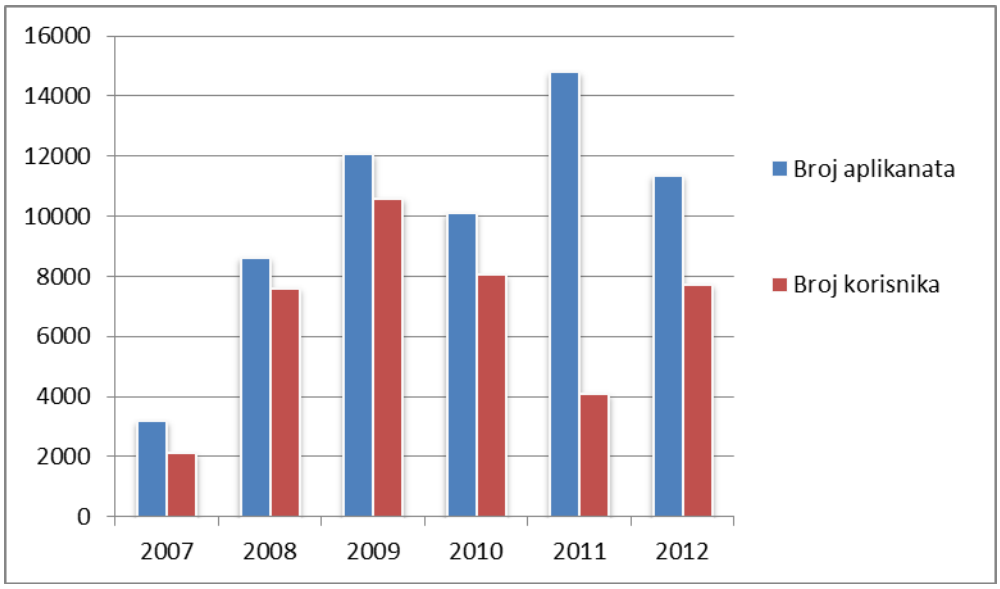
Grafikon B.I-2: Struktura budžetskih izdataka za poljoprivredno-prehrambeni sector I ruralni razvoj, 2012, Albanija



Izvor: Baza podatka MPP Albanije

Broj programa nacionalne podrške porastao je sa tri u 2007. na 23 u 2013. godini. Do 2010, godišnji budžet nacionalnih programa je rastao, dostigavši maksimum od 11,5 miliona EUR u 2010. godini. Usled budžetskih ograničenja, budžetska raspodela smanjena je na oko 7 miliona EUR u 2012. i 2013. godini. U 2012. godini broj aplikacija bio je 11.340, a broj korisnika 7.729.

Grfikon B.I-3: Aplikanti i korisnici nacionalnih programa podrške, 2007-2012, Albanija



Izvor: MPRRVP, 2013.

Nacionalni programi omogućavaju različite vrste podrške - pomoć za investicije zasnovane na standardnim troškovima, pomoć za proizvodnju i subvencije za kamatne stope. U periodu od

2007. do 2012, ukupno 43 miliona EUR bilo je dodeljeno za programe nacionalne pomoći. Oko 75 procenata od ovog iznosa bila je investiciona pomoć, 15 procenata pomoć proizvodnji, dok su subvencije za kamatne stope činile 10 procenata.

Najveći deo (87 procenata) podrške investicijama bio je opredeljen za programe investiranja u podizanje novih plantaža višegodišnjih zasada, i to: maslinjaka (47 procenata investicione podrške), voćnjaka (21 procenata), vinograda (11 procenata) i orašastih plodova (7 procenata). Iz godine u godinu dešavale su se promene vezane za ciljne sektore (npr. u početku je visok prioritet dat vinogradima dok je u poslednjim godinama podrška proširena na gajenje lekovitog i aromatičnog bilja). Preostala investiciona podrška uglavnom je imala za cilj unapređenje sistema navodnjavanja na gazdinstvima (bunari i navodnjavanje "kap po kap").

Podrška za proizvodnju davana je za mlekarski sektor i sektor malih preživara, preradu meda i maslina i organsku proizvodnju. Pomoć za proizvodnju mleka davana je poljoprivrednicima u vidu plaćanja po litru mleka koje je predavano mlekarama. Podrška muznim kravama i ovcama pružana je kroz plaćanja po grlu, podrška za nomadsko ovčarstvo plaćana je po poljoprivrednom gazdinstvu, a podrška za pčelarstvo i proizvodnju meda isplaćivala se po košnici.

4. Diskusija i zaključci

Ovom analizom uočeni su razni strukturni i politički nedostaci u kontekstu razvoja poljoprivrede u poređenju sa EU. Veliki broj naturalnih i polunaturalnih gazdinstava predstavlja istaknutu karakteristiku poljoprivrede Albanije. Sa postepenim otvaranjem tržišta i procesom evrointegracija, albanski poljoprivrednici biće izloženi konkurentnijim poljoprivrednim tržištima, što sveobuhvatnu i mudru politiku podrške čini posebno važnom.

Politički okvir za podršku poljoprivrednom sektoru sadržan je u različitim dokumentima i institucijama. Politički jaz i dalje postoji u postizanju koherentnosti, odnosno usaglašavanje međusektorskih strategija, kako između sebe, tako i sa strategijama regionalnog razvoja zasnovanim na Prioritetima nacionalnog razvoja.

Podrška poljoprivrednoj politici tokom perioda između 2007. i 2012. godine bila je veoma krhka, i varirala kako u apsolutnim vrednostima tako i u programiranju. Programi podrške nisu bili usredsređeni na tržišnu podršku i direktnu podršku proizvođačima zbog malih finansijskih resursa i nedovoljne brige o pitanjima kao što su održivo korišćenje prirodnih resursa, održivi život u ruralnim oblastima i uravnoteženi teritorijalni razvoj. Niska budžetska podrška, zajedno sa nepovoljnom infrastrukturom, visokim cenama inputa, slabim pristupom uslugama poput kredita, tržišnih i savetodavnih službi, i visoko usitnjenom proizvodnjom, uticale sun a porast ranjivosti albanskih poljoprivrednika u odnosu na njihove kolege iz EU, kako na polju investicija tako i produktivnosti. Do 2013. godine nedostajala je sveobuhvatna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Strategija ruralnog razvoja 2014-2020. praćena je akcionim planom u skladu sa okvirom Evropske strategije ruralnog razvoja, pri čemu je zadržan strateški fokus na nacionalnim problemima. Ona pruža šansu za unapređenje kvaliteta života u ruralnim oblastima i uspostavljanje održivog ruralnog društva i infrastrukture zasnovane na uravnoteženom regionalnom razvoju i ruralnom zapošljavanju.

Strategija se fokusira na održivo ruralno društvo i infrastrukturu kroz unapređenje prihoda i ograničavanje njihovog variranja, kao i omogućavanje kompenzacije u slučaju prirodnih ograničenja. Do sada su se poljoprivredne politike u Albaniji fokusirale na podršku proizvodnim programima. Međutim, sa završetkom rada Agencije za razvoj planinskih oblasti (ARPO), usredsređivanje na planiske i marginalne oblasti biće izazov u budućnosti.

Nova strategija definisana je u skladu sa okvirom Evropske strategije ruralnog razvoja po pitanjima upravljanja tradicionalnim ruralnim predelima, biodiverziteta i zaštite životne sredine. Strategija ruralnog razvoja 2014-2020. trebalo bi da u obzir uzme smanjenje nejednakosti između ruralnih i urbanih sredina u pogledu prihoda i životnog standarda. Jedan od najvažnijih elemenata jeste stvaranje alternativnih ekonomskih aktivnosti uz podršku diversifikaciji ekonomskih aktivnosti, stvaranju radnih mesta i uspostavljanju adekvatne infrastrukture i usluga u ruralnim područjima. Godine 2013. MPRRVP je pripremilo nacrt ove mere uz podršku FAO TCP za ruralnu diversifikaciju. Preko ove mere turizam, rukotvorine, rekreativne aktivnosti i druge nepoljoprivredne aktivnosti treba da budu unapređene uspostavljanjem osnovnih usluga i infrastrukture kao i uključivanjem čitavog niza lokalnih aktera, po uzoru na LEADER pristup.

MPRRVP je unapredilo pravnu osnovu za saradnju između poljoprivrednika preko Zakona o sradanji u poljoprivredi koji je usvojen 2012. godine. Međutim, dosadašnja politička podrška donela je slabe rezultate u pogledu konsolidacije zemljišta i jačanja zajedničke aktivnosti poljoprivrednika i ostalih učesnika. Albanija daje direktna plaćanja i obuke organskim poljoprivrednicima. Ipak, potrebna je jača reakcija na ekološke probleme i klimatske promene kako bi se obezbedile održive proizvodne prakse i uveli inovativni metodi za očuvanje i korišćenje zelenih resursa i ublažili efekti klimatskih promena.

Postojeći programi nisu učinili dovoljno napora kako bi uključili preduzetnice u nacrt i promotivne faze programa podrške.

Formulisanje programa subvencija se može bolje strukturirati u pogledu stimulisanja povezivanja sirovinskog sa prehrambenim i prerađivačkim sektorom. Smatra se da sektor ribarstva, kao i voćarski i povrtarski sektori, i dalje malim delom učestvuju u programima podrške. Revizija programa podrške zahteva sistematične konsultacije pre kreiranja programa sa predstavničkim grupama ili sa udruženjima.

Kako bi se politička i budžetska podrška bolje povezale sa MSPRR, uvođenje srednjeročnog programiranja, nezavisne evaluacije politika i programa podrške, kao i veća uključenost svih aktera tokom procesa kreiranja programa podrške, učinili bi poljoprivredne politike doslednijim i predvidljivijim. Jačanje kapaciteta za analizu politike u okviru MPRRVP,trebalo bi postepeno dopuniti usaglašavanjem nacionalnog pravnog i tehničkog okvira. Ovo se pre svega odnosi na uspostavljanje sveobuhvatnog Poljoprivrednog informacionog sistema, registra poljoprivrednih gazdinstava, minimalnih standarda, i institucija za prava nad zemljištem. Značaj redovnog godišnjeg monitoringa i revizije programa kako bi se izlazilo u susret aktuelnim i budućim prioritetnim potrebama treba kombinovati sa podrškom pratećim uslugama poput pristupa drugim programima finansiranja, pristupa terenskm službama i ostalim komplementarnim uslugama, ne zaboravljajući žene i ranjive grupe.

Izazovi za albanske kreatore politika ostaju korišćenje potencijala poljoprivrednog sektora preko lagane transfromacije fragmentiranih struktura poljoprivrednog sektora u pravcu konkurentnosti, pritom vodeći računa o prilikama za dodatne prihode za ruralno stanovništvo kako bi se održala socijalna struktura ruralnih područja. Politički napori u postizanju opšte

povoljnog ekonomskog ambijenta, boljeg pristupa javnim i privatnim fondovima, integrisanom razvoju lanaca vrednosti i pristupa tržištu suočiće se sa izazovom smanjenja donatorskih sredstava i ograničenih budžetskih kapaciteta. Prioritet treba dati ne samo prevazilaženju strukturnih teškoća, već i unapređenju standarda bezbednosti hrane, jačanju tržišnih institucija i unapređenju javno-privatnog partnerstva kako bi se u budućnosti uskladili sa standardima EU.

Reference

Baza podataka MPP Albanije. 2014. Baza podataka mera poljoprivredne politke napravljena je za Albaniju u okviru FAO/SWG projekta "*Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU*" (neobjavljeni podaci).

EK. 2012. Izveštaj o napretku Albanije za 2012. godinu, koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Strategija proširenja i ključni izazovi 2012-2013. COM(2012) 600 final. Brisel: Evropska komisija.

GoA.2012. Integrisani sistem planiranja, dostupan na: http://www.dsdc.gov.al/dsdc/Integrated_Planning_System_6_2.php

GoA.2013. Program Vlade Albanije 2013-2017. Tirana, Albanija.

INSTAT.2014. Albanski institut za statistiku, dostupno na:http://www.instat.gov.al/al/figures/statistical-databases.aspx

MPRRVP. 2013. Statistički godišnjak (nekoliko godina). Tirana, Albanija.

MPRRVP. 2014. Nacrt Programa ruralnog razvoja 2014 – 2020. pod Istrumentom za pretpristupnu pomoć (IPA), verzija 19/12/2013. Tirana, Albanija.

Rednak, M, Volk, T. & Erjavec, E. 2013. Alat za uniformnu klasifikaciju i analizu budžetske podrške poljoprivredi u zemljama u procesu pristupanja EU, Pregled poljoprivredne ekonomije, 14/1, str. 76-96.

Skreli, E.& Imami, D. 2014. Analize programa podrške poljoprivredi u Albaniji. Završni izveštaj FAO-EU projekta "Priprema za međusektorsku strategiju za poljoprivredu i ruralni razvoj Albanije". Tirana, Albanija.

Vehinger, T. & Žlima, E. 2013. Sektorska analiza za diversifikaciju ruralne ekonomije u Albaniji. Tirana, Albanija.

Vehinger, T. & Šofer, B.2011. Potencijal za diversifikaciju ruralnih sektora u Albaniji i Crnoj Gori. Projektni izveštaj za tender br. AGRI-2010-EVAL-01.

Svetska banka. 2007. Strateške politike za konkurentniji poljoprivredni sektor u Albaniji. Ekonomski i sektorski poslovi, Jedinica za održivi razvoj, SAD.

Aneks B.I-1: Površina i proizvodnja glavnih useva, 2005-2012, Albanija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Površina proizvodnje (1 000 ha)								
Žito, ukupno	149,0	144,1	134,4	152,0	149,2	147,0	150,5	143,0
- Pšenica	82,4	77,2	70,2	83,4	82,8	73,9	69,2	73,1
- Kukuruz	48,4	49,0	46,2	49,0	47,6	54,2	61,2	53,5
Uljarice	1,5	1,5	2,3	1,7	1,2	1,3	1,5	1,4
Krompir	10,1	9,5	8,2	9,8	9,1	9,0	9,5	9,3
Grožđe (ukupno)	6,6	6,9	7,5	8,1	8,5	8,6	9,1	10,1
Voće (ukupno)	13,8	14,5	14,8	14,8	15,8	16,5	18,0	18,6
Povrće (ukupno)	33,2	31,5	28,8	30,3	31,0	32,3	32,4	30,9
Duvan	1,5	1,8	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3
Pasulj	16,1	15,1	14,6	14,3	14,0	13,7	14,4	14,6
Krmno bilje	191,1	195,0	200,0	194,0	213,0	418,0	421,9	208,8
Proizvodnja (1 000 t)								
Žito, ukupno	511,2	507,5	493,6	608,5	633,0	696,0	699,0	696,8
- Pšenica	260,0	230,9	249,5	335,0	333,1	294,9	292,8	300,2
- Kukuruz	219,9	245,4	215,9	245,0	265,1	362,0	366,4	359,8
Uljarice	2,7	2,6	2,8	2,8	2,3	2,6	3,0	2,3
Krompir	169,3	162,6	154,9	190,0	200,0	208,0	230,0	232,9
Voće (ukupno)	181,2	217,3	228,7	262,2	282,7	340,3	360,4	248,0
Povrće (ukupno)	684,9	687,5	671,5	715,4	730,0	860,4	890,2	914,0
Duvan	1,9	2,0	0,9	1,3	1,6	1,7	1,9	2,0
Pasulj	23,6	24,3	20,8	21,8	23,0	24,0	25,3	27,2
Krmno bilje	5197,0	5222,0	4954,0	5333,0	5351,0	5456,3	5929,9	5949,8

Izvor: MPRRVP

Aneks B.I-2: Brojno stanje stoke (u 1 000 životinja), 2005-2012, Albanija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda	655	634	577	541	494	493	492	498
od kojih krave	430	420	396	360	353	355	354	358
Svinje	147	152	147	161	160	164	163	159
Ovce i koze	2701	2770	2729	2620	2540	2581	2517	2619
Konji	149	132	122	113	102	98	99	97
Živina	6432	6200	7135	8100	8313	8437	9292	9494
Košnice	157	173	171	175	203	218	233	239

Izvor: MPRRVP

Aneks B.I-3: Cene proizvoda na poljoprivrednom gazdinstvu (u EUR / t), 2005-2012, Albanija

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obična pšenica	226,5	293,2	197,6	210,5	292,1	278,6
Kukuruz	:	268,7	205,2	217,8	277,9	278,6
Krompir (glavni usev)	250,8	228,0	250,8	254,0	199,5	207,1
Paprika	388,3	350,2	281,2	333,9	370,5	278,6
Paradajz	404,5	317,6	357,2	370,2	306,4	335,7
Lubenice	64,7	122,1	76,0	94,4	64,1	128,6
Jabuke (dezertne)	355,9	325,7	334,4	268,6	277,9	285,7
Jaja (1 000 komada)	99,0	99,0	77,5	78,8	80,6	90,7
Kravlje mleko	300,0	303,0	312,3	352,0	358,4	381,6

Izvor: MPRRV

Poglavlje B.II

POLJOPRIVREDNA POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sabahudin Bajramović [*], Aleksandra Nikolić [**], Jakub Butković [***]

1. Uvod

Bosnu i Hercegovinu (BiH) karakteriše složena državna struktura kao rezultat Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, potpisan krajem 1995. godine u Dejtonu. Prema ovom sporazumu BiH je država sa dva entiteta (Federacija BiH - FBiH i Republika Srpska – RS) i Brčko Distriktom BiH (BD BiH), asimetrično ustavno uređena (10 kantona sačinjavaju FBiH) sa različitim brojem nivoa vlasti. U FBiH postoje četiri vertikalna nivoa vlasti (općina, grad, kanton i Federacija), a u RS samo dva (općina i nivo entiteta). Sporazumom je uspostavljen i Ured Visokog predstavnika, sa značajnim ovlastima zakonodavne prirode. Sporazum precizira nadležnosti administrativnih nivoa, ali do danas nije izvršena njihova jasna raspodjela, što značajno usporava društveno-ekonomske procese i reforme (posebno proces približavanja EU) i smanjuje efikasnost izvršne i zakonodavne vlasti.

Od 2008. godine društveno-politička i ekonomska kriza u BiH se produbljuje pod uticajem negativnih regionalnih i globalnih kretanja, ali i pod uticajem nedostatka političke volje da se nastavi sa neophodnim, često korjenitim reformama. Nemogućnost političkog dogovora oko pitanja vezanih za poštovanje osnovnih ljudskih prava[1], ali i pitanja vezanih za uspostavu sistema koordinacije, kao osnovnog mehanizma efikasne implementacije IPA, i drugih programa pomoći je imalo za posljedicu nizak nivo pripremljenosti BiH ekonomije za ulazak Hrvatske u EU kao njenog najvažnijeg trgovinskog partnera, zatim suspenziju IPA pomoći, kao i usporavanje dogovora oko formiranja i izgradnje operativne strukture i mehanizama upravljanja neophodnih za odobravanje i implementaciju IPARD programa.

Otežana ekonomska i politička situacija u BiH, jedna je od osnovnih prepreka za unos stranog kapitala, posebno direktnih stranih investicija, bez kojih, sve analize pokazuju, nema značajnijeg pokretanja proizvodnje i otvaranja novih radnih mjesta. Globalna kriza, tako složenu unutarnju situciju, čini još težom. Ovo stanje predugo traje, pa na taj način mijenja mentalni sklop građana, koji se polako tome prilagođavaju i to stanje prihvataju kao „*vis major*"(PPFS, 2013).

Ipak, uprkos svim problemima, održana je makroekonomska stabilnost zemlje. Tako je u periodu 2008-2012 bruto domaći proizvod (BDP) i bruto dodana vrijednost (BDV) i pored pada u 2009. i 2012. godini porastao za 3,6%, odnosno 3,9%, uz nizak stepen inflacije[2], smanjenje učešća trgovinskog deficit u BDP

[*] Poljoprivredno-prehrambeni fakultet Univerziteta u Sarajeva, Bosna i Hercegovina

[**] Poljoprivredno-prehrambeni fakultet Univerziteta u Sarajeva, Bosna i Hercegovina

[***] Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine, Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju Bosne i Hercegovine

[1] Riječ je o provedbi presude Evropskog suda za ljudska prava u vezi diskriminacije gradjana u BiH na osnovu etničke pripadnosti

[2] Inflatorna kretanja u 2012. godini bila su ograničena i stabilna, pa je prosječan rast cijena bio 1,8%, što je manje za 1,9% nego prosječan rast cijena zabilježen u 2011. godini. U ovakvim okolnostima

sa 42,0% (2008) na 32,9% (2012), te obuzdavanje visine deficita tekućeg računa i to sa 14,1% BDP-a (2008) na 9,6% BDP-a (2012).

Da bi finansirali postojeći i stalno rastući deficit BiH entitetske vlade se ubrzano zadužuju na domaćem i ino finansijskom tržištu, tako da vanjski dug sa 17% BDP-a (2008) raste na 27,9% BDP-a (2012). Jedan od većih ekonomskih problema u BiH je stalno povećanje stope nezaposlenosti (u 2012. godini stopa nezaposlenosti je iznosila 28%) i značajnog smanjenja direktnih stranih investicija (njihovo kretanje u 2012. godini je manje za 41,6% u odnosu na 2008. godinu), ali i sredstava iz različitih razvojnih fondova. Zabrinjava i činjenica da BiH ostaje na marginama velikih Euro-azijskih infrastrukturnih projekata (npr. Južni tok), te da vrlo sporo napreduje izgradnja planirane putne infrastrukture (dio kreditnih sredstava nije iskorišten), kao i vrlo nisko ulaganje u energetski sektor, a posebno distribucijsku mrežu i nove pogone. Ipak, uz sve nabrojane probleme, Međunarodni monetarni fond (MMF) prognozira oporavak BiH ekonomije uz rast aktivnosti za 2%, a u 2018. godini se očekuje dostizanje rasta od 4% (MMF, 2013). Ohrabruje i najavljeni "novi pristup EU" i razrada posebnog paketa ekonomske pomoći zemlji.

Poljoprivreda i prehrambena industrija BiH su veoma važne za oblikovanje i stabiliziranje daljeg društveno-ekonomskog razvoja zemlje. Njihova ekonomska vitalnost, sposobnost da rastu i poboljšavaju izvozne performanse u vremenu krize i kontrakcije ekonomskog rasta, čini ih osnovnim „stabilizatorom" društva i ekonomije BiH. Izraženo siromaštvo problem je koji dodatno usložnjava socijalnu situaciju, posebno u ruralnim područjima zemlje. Sektor omogućava generisanje prihoda za lokalno stanovništvo i zaustavlja negativne društvene procese (migracije, starenje sela isl), te omogućava očuvanje i zaštitu kulturnog, istorijskog i prirodnog nasljeđa. Ipak, sektor za sada nije uspio da efikasno aktivira raspoložive prirodne resursne, niti je u poziciji da ih racionalno koristi. Stoga je veoma važno kreirati poljoprivrednu politiku usmjerenu na jačanje performansi sektora, a posebno uspostavljanje neophodnih struktura, jačanje regulatornog i institucionalnog okvira na svim nivoima, koji će omogućiti korištenje raspoloživih programa pomoći i obezbijediti transfer tehnologija i unapređenje konkurentnosti sektora.

U ovome radu analiziraju se najvažnija karakteristike poljoprivrede i poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini. Analiza se odnosi na period 2002-2012., fokusirajući se poslednje godine ovog perioda. U radu su korišteni statistički podaci na BiH državnom nivou i nivou entiteta FBiH i RS, kao i baze podataka EUROSTAT-a, FAO-a i Svjetske banke. Podaci koji se odnose na poljoprivrednu politiku i odgovarajuće budžetske transfere prikupljeni su na bazi raspoloživih izvora i interne dokumentacije Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministartsva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, odjela za poljoprivredu Brčko Distrikta i kantonalnih ministarstava (odjela) za poljoprivredu u FBiH koji su kompilovani u tzv. APMM bazu podataka koristeći se pri tome zajedničkim formatom za klasifikaciju mjera poljoprivredne politike (Rednak et al., 2013).

U prvom dijelu rada daje se sektorska uloga u ekonomiji zemlje, osnovna obilježja korištenja poljoprivrednog zemljišta, struktura poljoprivrednih gazdinstava, trendovi važnijih proizvodnji, obilježja konkurentnosti i opšte snage i slabosti sektora. Drugi dio rada daje detaljan pregled poljoprivredne politike i sa državnog i sa entitetskog/Brčko Distrikt nivoa u kontekstu političkog okvira, iznosa i same strukture budžetske podrške. Rad završava sa diskusijom i zaključcima te autorovim pogledima na ključne aspekte pravaca politike u narednom periodu, prije svega u svjetlu evropskih integracija.

2. Poljoprivreda

2.1 Uloga poljoprivrede u ekonomiji

inflacija u BiH u 2012. godini niža je od stope inflacije u EU za 0,5% kao i u donsou na sve zemlje regiona

Poljoprivreda je važna privredna grana BiH ekonomije kako sa stanovišta učešća u stvaranju BDV, tako i u ukupnoj zaposlenosti stanovništva i učešću u spoljnoj trgovini.

Iako je kao posljedica duboke društveno-političke krize, došlo do kontrakcije ekonomske aktivnosti sektora (13% u period 2008-2012), učešće u stvaranju BDV je i dalje visoko i kreće se oko 8%. Poljoprivredni sektor je posebno važan kada se govori o izraženom ekonomskom problemu zaposlenosti, budući da je u njemu oko 20% svih zaposlenih. Ovaj sektor ima osjetno veću važnost u RS u odnosu na FBiH. Tako je u 2012. godini u RS sektor poljoprivrede učestvovao sa 12% u ukupnoj BDV i sa 32% u ukupnoj zaposlenosti, dok je u FBiH učešće sektora u ukupnoj BDV bilo svega 5%, a u ukupnoj zaposlenosti 13%.

Iako je izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda rastao brže nego uvoz, vrijednost trgovinskog deficita je stagnirala od 2008. godine, a učešće sektora u ukupnom deficitu dostiglo vrijednost od 29%. Ovo je dosta zabrinjavajuće i ustvari više govori o niskoj ekonomskoj aktivnosti ostalih sektora u BiH. Treba istaći da sektor poljoprivrede ima izuzetno nisko učešće u stranim direktnim investicijama (SDI) (SDI stock u 2012 iznosio je 6,6%), iako je došlo do porasta SDI kretanja u 2012 godini i to za 37,8% u odnosu na 2008.

2.2 Zemljišni resursi i struktura gazdinstava

Zemljište svojom raspoloživošću, kvalitetom i dostupnošću ponajviše određuje ekonomski potencijal poljoprivrednog sektora neke zemlje.

Prema statističkim podacima za 2012. godinu, u strukturi poljoprivrednog zemljišta od ukupno 2.163.000 ha oranično zemljište zauzima 1.006.000 ha, stalni zasadi voćnjaci i vinogradi 109.000 ha, a travnjačke površine, prirodne livade i pašnjaci, 1.048.000 ha. Jedan od većih problema koji je prisutan u BiH je izuzetno visoko učešće neiskorištenosti gotovo polovine (47%, 2012) najkvalitetnijeg oraničnog zemljišta. Sa 132 ha oraničnog i 431 ha poljoprivrednog zemljišta na 1.000 stanovnika, BiH je u relativnom dobrom položaju kada se govori o kritičnim granicama zemljišta potrebnog za proizvodnju dovoljne količine hrane za opstanak stanovništva.

U BiH još uvijek ne postoji sveobuhvatna slika strukture poljoprivrednih gazdinstava budući da još nije proveden Popis poljoprivrede, a poslednji je bio davne 1960. godine. Na bazi ograničenih podataka o poljoprivrednim gazdinstvima i njihovoj strukturi nastalim u okviru pilot popisa poljoprivrede iz 2010. godine[3], prosječna površina korištenog zemljišta iznosi 1,97 ha po gazdinstvu sa prosječno četiri parcele po gazdinstvu kod porodičnih imanja, što je znatno ispod prosjeka u EU27 koji iznosi 14,3 ha (EUROSTAT, 2014).

Rezultati istraživanja u okviru UNDP izvještaja o humanom razvoju u BiH za 2013. godinu (UNDP, 2013) pokazala su da se polovina ruralnih domaćinstva malo ili nimalo bavi poljoprivredom, 36%ruralnih domaćinstava imaju „mala gazdinstva“ i time zadovoljavaju značajan dio vlastitih potreba za hranom te da manje od 1% domaćinstava se može svrstati u „komercijalne farme“ i tako biti predmet IPARD mjera za unaprjeđenje poljoprivredne proizvodnje i marketinških aktivnosti.

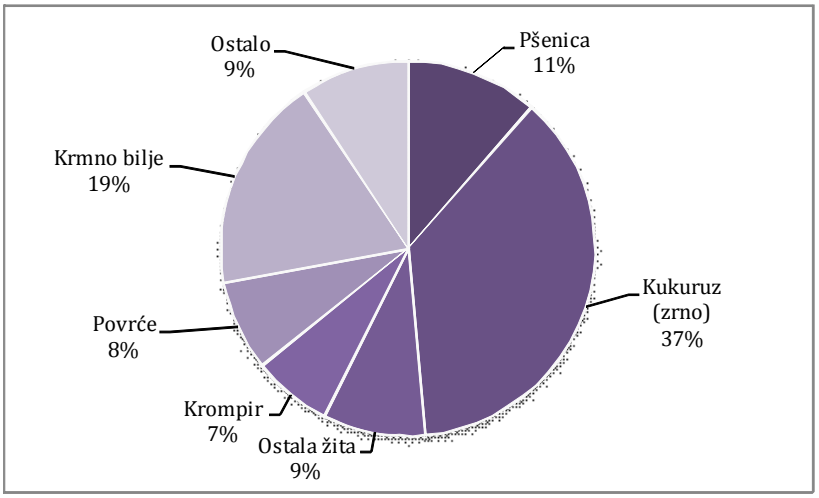
2.3 Poljoprivredna proizvodnja

I pored relativno dobrih prirodnih potencijala za razvoj ratarsko-povtlarske proizvodnje u BiH, ova proizvodnja ne pokazuje tendencije rasta, pri čemu relativno česti nepovoljni vremenski uslovi u ključnim fazama rasta usjeva (visoke ili niske temperature, kasni proljetni ili rani jesenji mrazevi, deficit ili suficit padavina) značajno umanjuju ukupne i prosječne prinose.

[3] Pilot popis poljoprivrede koje su sprovele tri statističke institucije u BiH (BHAS, FZS i RZS RS) u oktobru 2010. godine u okviru IPA 2007 BH AIS

U strukturi požnjevenih površina u 2012. godine u BiH dominiraju žita, posebno kukuruz koji participira sa 37%, jedna petina (19%) je pod krmnim biljem, krompir je zastupljen sa 7% , a povrće sa 8%. Industrijsko bilje i dalje nema neki poseban značaj i zasijane površine u prosjeku čine simboličnih 1%. U periodu 2005-2012 primjetna je tendencija smanjivanja površina pod pšenicom, dok je proizvodnja kukuruza ujednačena i obavlja se na površini od oko 200 hiljada hektara (vidjeti Prilog B.II-1).

Grafikon B.II-1: Pregled požnjevenih površina po glavnim kulturama, 2012, Bosna i Hercegovina



Izvor: Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Odjel za statistiku Brčko distrikta

Proizvodnja voća u BiH je u prethodnom desetljeću doživjela značajanu ekspanziju, iako voćnjaci zauzimaju samo 5% ukupnih poljoprivrednih površina. Po broju rodnih stabala, ali i po proizvodnji, prednjače šljiva i jabuka, dok su kruška, trešnja i breskva manje zastupljene u proizvodnji. U poslednjih pet godina površine pod jagodičastim voćem intenzivno rastu, a proizvođači postižu zavidne proizvodne uspjehe. Također i u južnom dijelu BiH sve je veća zaintereasovanost za uzgoj mediteranskih kultura i obnovu zaboravljenih kultura poput maslina. Kod trajnih zasada vidljivi su značajni pomaci u povećanju broja stabala i površini koju zauzimaju. Međutim, to još nije dovoljno da bi se moglo reći da je ova poljoprivredna grana razvijena i stabilna. Problem koji predstavlja izvor rizika za dalji razvoj ovog sektora je nepostojanje adekvatne uzgojno-selekcijske službe, a posebno matičnjaka za pojedine vrste, te hronični nedostatak sadnica. Dodatno, neefikasan sistem kontrole uvoznih sadnica i njihovog certificiranja, može usporiti ekspanziju ovih proizvodnji.

Stočarska proizvodnja u ukupnoj vrednosti poljoprivrede učestvuje sa oko 37%. Ovo učešće je dosta nisko i ukazuje na strukturne probleme sa kojima se sektor suočava.

Tabela B.II-1: Brojno stanje stoke (u hiljadama), Period 2005-2012, Bosna i Hercegovina

Vrsta stoke	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda (ukupno)	460	515	468	459	458	462	455	445
- Muzne krave	298	313	307	297	293	273	264	251
Ovce i koze	976	1120	1103	1101	1 125	1 110	1 086	1 070
Svinje	654	710	535	502	529	590	577	539
Perad	10 300	13 300	15 000	16 185	18 741	21 802	18 703	19 401
Košnice pčela	260	283	311	334	347	367	382	384

Izvor: Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Odjel za statistiku Brčko distrikta

Društvena, politička i ekonomska kriza dovela je do smanjenja obima stočarske proizvodnje. Od 2008. do 2012. godine broj goveda je opao za 3,1%, ovaca za 2,8%, dok je broj svinja porastao za 7%, peradi za

19,9%, te košnica pčela za 15%. Opala je proizvodnja mlijeka za 11%, proizvodnja goveđeg mesa za 12,5% i proizvodnja jaja za 22%. S druge strane, u istom posmatranom periodu došlo je do porasta proizvodnje janjećeg i kozijeg mesa (44%), svinjskog mesa (84,8%), mesa peradi (86%) i meda (19%). Treba naglasiti da stočarska proizvodnja nije organizirana u skladu sa zahtjevima Nitratne regulative i sa EU zahtjevima vezanim za dobrobit životinja. Drugim riječima, svi podsektori animalne proizvodnje će morati investirati u nove objekte i tehnologiju kako bi zadovoljili spomenute okolišne zahtjeve.

Osnovni problem BiH poljoprivrednog sektora jeste njegova produktivnost izražena prinosom po jedinici proizvodnje, odnosno po gazdinstvu. BiH po prosječnim prinosima pšenice, kukuruza, krompira i kravljeg mlijeka značajno zaostaje i za zemljama regiona i za zemljama EU (vidjeti Poglavlje A.II).

Niska produktivnost jeste refleksija nepovoljne strukture gazdinstava, ali i njihove nedovoljne opremljenosti, kao i skoro pa potpune ovisnosti BiH poljoprivrede od uvoza svih vrsta inputa, od sjemenskog materijala, preko zaštitinih sredstava i mineralnih đubriva do same tehnologije. Rizik od daljeg tehnolškog zaostajanja sektora je vrlo veliki. Ako se u obzir uzmu i zahtjevi za tehnološkim promjenama, odnosno "održivom intenzifikacijom", a koje su odraz klimatskih promjena, onda situacija postaje još ozbiljnija. Bez radikalnog unapređenja produktivnosti, odnosno jačanja tehničko-tehnološkog kapaciteta sektora ne može se očekivati značajnije unapređenje konkurentnosti, što u konačnici znači da se može očekivati relativno stagniranje sektora (u poređenju sa drugim zemljama regiona, a posebno sa zemljama EU).

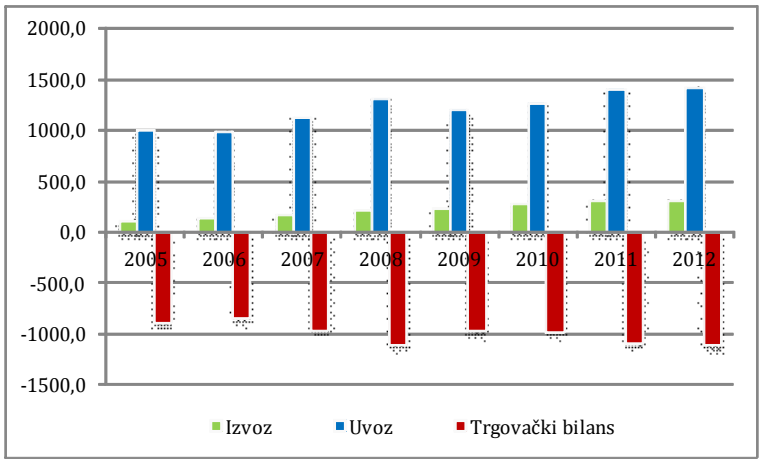
2.4 Poljoprivredne cijene

Neefiksna i ograničena proizvodnja na malim posjedima, ekstenzivni karakter proizvodnje, nizak nivo opremljenosti gazdinstava i nedovoljna tehničko-tehnološka znanja proizvođača samo su neki od faktora koji čine da je većina cijena poljoprivrednih proizvoda u BiH (vidjeti Prilog B.II-2) veća u odnosu na zemlje regiona i EU (vidjeti Poglavlje A.II). Drugim riječima, BiH poljoprivredna proizvodnja nije i, ni u skoroj budućnosti, neće biti cjenovno konkurentna ukoliko se ne poveća ili stepen iskorištenja raspoloživog zemljišta ili njena produktivnost i efikasnost.

2.5 Poljoprivredna trgovina

Kao što je ranije rečeno, poljoprivredno-prehrambeni sektor predstavlja važan dio BiH trgovine. Ukupan izvoz u 2012. godini ovog sektora iznosio je 317 miliona EUR što je predstavljalo 7,9% ukupnog BiH izvoza. Ukupan uvoz proizvoda iz ovog sektora je značajno veći i u 2012. godini je iznosio 1,43 milijarde EUR što je bilo gotovo jedna petina (18,3%). ukupnog BiH uvoza. Izvoz sektora, iako dosta nizak, raste tokom cijelog posmatranog perioda. S druge strane, uvoz pokazuje izvjesne oscilacije. U periodu 2005-2008 ima tendenciju rasta, u 2009. i 2010. godini opada, da bi u 2011. i 2012. godini ponovno počeo rasti.

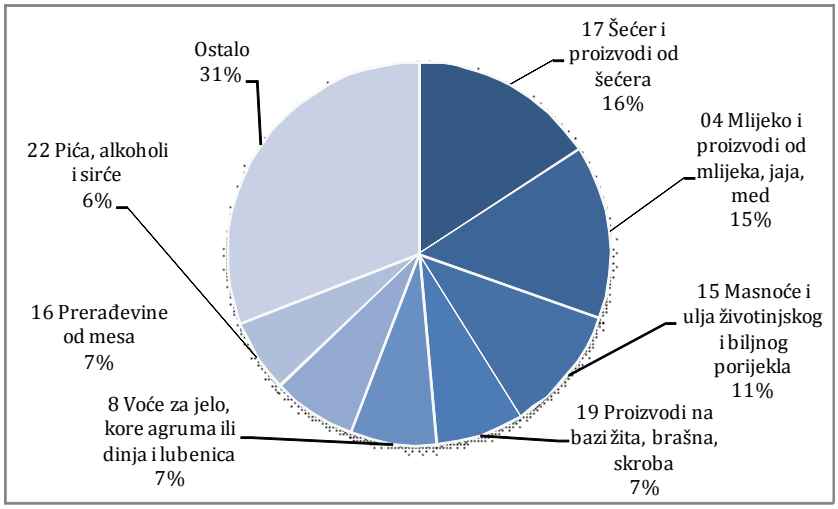
Grafikon B.II-2: Struktura vanjskotrgovinske razmjene poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (u milionima EUR), Period 2005-2012, Bosna i Hercegovina



Izvor: Vanjsko-trgovinska komora BiH

U strukturi izvoza BiH proizvoda (glave carinske tarife od 01-24) (prosjek 2010-2012), tri najvažnije grupe proizvoda su šećer i proizvodi od šećera, mlijeko i mliječni proizvodi te razne vrste ulja i masti iz tarife 15. Ovakva struktura sugeriše da je veliki dio izvoza u suštini re-eksport ili je baziran na vrlo visokom uvozu sirovina (izuzimajući mlijeko i mliječne proizvode). Najznačajniji rast učešća u izvozu je ostvarila grupa 04 mlijeko i mliječni proizvoda koja je porasla sa 3,1% (2002) na 15% (2012), dok je opao udio u izvozu grupa proizvoda povrće (sa10,9% na 3,9%) i proizvodi od povrća i voća (sa 9,6% na 3%).

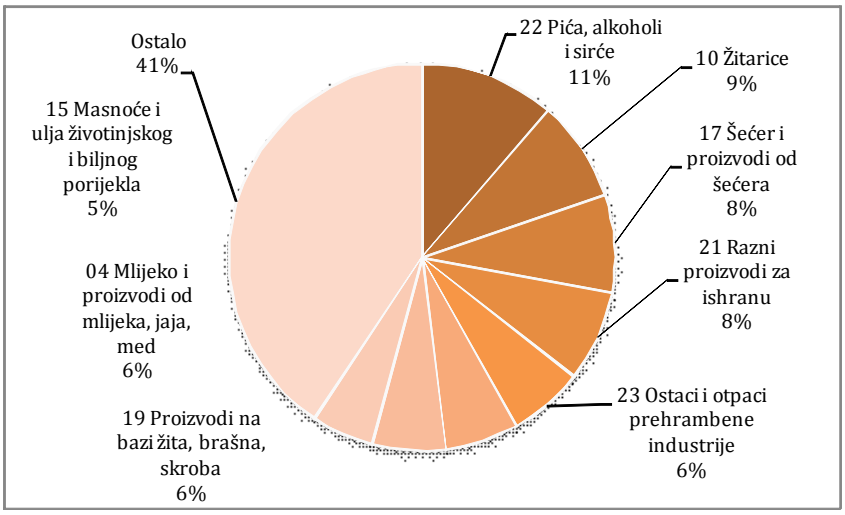
Grafikon B.II-3: Struktura izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po glavnim grupama, Prosjek 2010-2012, Bosna i Hercegovina



Napomena: Ostalo: Grupe proizvoda sa učešćem manjim od 5%; trgovina poljoprivredno-prehrambenih proizvoda prema CNCT (Combine Nomenclature of Custom Tariffs/Kombinovana nomenklatura carinskih tarifa)
Izvor: Vanjsko-trgovinska komora BiH

Najveći udio u vrijednosti uvoza bilježi grupa 22 (pića, alkoholi i sirće) što je ujedno i jedina grupa sa udjelom u uvozu od preko 10% (11,2% u 2012).

Grafikon B.II-4: Struktura uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po glavnim grupama, Prosjek 2010-2012, Bosna i Hercegovina



Napomena: Ostalo: Grupe proizvoda sa učešćem manjim od 5%; trgovina poljoprivredno-prehrambenih proizvoda prema CNCT (Combine Nomenclature of Custom Tariffs/Kombinovana nomenklatura carinskih tarifa)
Izvor: Vanjsko-trgovinska komora BiH

Značajno učešće u uvozu imaju i najznačajnije grupe poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda: žitarice (8,5%), šećer i proizvodi od šećera (8,2%), razni proizvodi za ishranu (7,6%), proizvodi na bazi žita i brašna (6,1%) mlijeko i mliječni proizvodi (6,1) te masnoće i ulja (5,3%). Inače struktura uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda nije se značajnije mijenjala tokom posmatranog perioda.

BiH najviše hrane uvozi iz EU zemalja (54,6% u 2012), zatim iz zemalja CEFTA-e (40% u 2012), a iz ostatka svijeta samo neznatnih 5,4%. Najznačajniji partneri BIH među članicama EU kada je upitanju uvoz su Slovenija, Austrija i Mađarska, a zatim Italija, Njemačka i Holandija. Među članicama CEFTA-e, Hrvatska dominira sa udjelom od 52,63% i Srbija sa 41,9% (2012). U posljednjim godinama, udio Republike Turske je porastao na 2% (2012), te tako ona postaje značajan partner BiH kada je u pitanju uvoz hrane i pića.

Struktura izvoza prema destinacijama se značajno promijenila, i nakon 2006. godine, poljoprivreda i prehrambena industrija su uglavnom orjentisane na tržište CEFTA-e (76% u 2012), prvenstveno Hrvatske i Srbije. Na tržište EU zemalja se izvozi 19,3% (2012), a na tržišta svih ostalih zemalja samo 4,7%.

I pored toga što je je ostvaren napredak u sektoru jer izvoz raste brže i jače od uvoza, a time i pokrivenost uvoza izvozom, opšta slika vanjskotrgovinske razmjene poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima još uvijek izrazito loša. To pokazuje i vrlo nizak nivo pokrivenosti uvoza izvozom, koji je u u 2012. godini iznosio 22,3%.

3. Poljoprivredna politika

3.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike

Poljoprivredna politika u BiH se, zbog složenosti političkog sistema, vodi sa nekoliko odvojenih nivoa. U nedostaku jedinstvenog državnog, ministarstva, koje bi pokrivalo resor poljoprivrede, ovaj nivo vođenja politke djelimično je preuzeo Sektor za poljoprivredu, prehranu i ruralni razvoj pri Ministarstvu za vanjsku trgovinu i ekonomskih odnosa (MVTEO). Enitetski nivo kreiranja i implementacije poljoprivredne politike čine zasebna ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije BiH i Republike Srpske i zajedno sa odjelom za poljoprivredu Vlade Brčko Distrikta predstavljaju najvažnije institucije zadužene za poljoprivrednu politiku u BiH.

U Federaciji BiH, osim nivoa entiteta, postoji i kantonalni (10) nivoi, čije vođenje agrarne politike u značajnoj mjeri određuje ukupni položaj poljoprivrednih proizvođača i sektora u cjelini. Ne treba

zanemariti određene oblike podrške sektoru sa opštinskog nivoa koji su karakteristični za oba BiH entiteta, ali čija izdvajanja, osim sa lokalnog aspekta, nemaju neki opšti značaj. Visina budžetskih transfera, mjere poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, kriteriji po kojima se obezbjedjuje podrška proizvodjačima samo su dio politike koji je u isključivoj nadležnosti entitetskih/kantonalnih ministarstava poljoprivrede, odnosno odjela poljoprivrede pri Vladi Brčko Distrikta.

Državno Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, koristeći se raspoloživim instrumenatima, djeluje na poljoprivrednu politiku zemlje i entiteta kroz regulisanje trgovine poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, kao i preko definisanja i provedbi pravila u vezi veterinarstva i zaštite zdravlja bilja. Ovo ministarstvo i njegov odjel za poljoprivredni sektor[4], zajedno sa Uredom za harmonizaciju sistema plaćanja[5] također su zaduženi i za kordinaciju aktivnosti između entitetskih ministarstava, kao i za provedbu i kordinaciju međunarodnih projekata vezanih za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Okvirni ciljevi poljoprivredno-prehrambenog sektora i ruralnog razvoja na nivou BiH definisani su Zakonom o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH[6]. Glavni ciljevi iz ovog Zakona odnose se na efikasnije iskorištavanje resursa, osiguranje prehrambene sigurnosti stanovništva, usklađivanje sa EU politikama, omogućavanje diverzifikacije prihoda te poboljšanje ukupnog kvaliteta življenja. Ciljevi, kao što se vidi, izlaze iz okvira sektorskih ciljeva i pružaju širok pristup u razvoju sektora poljoprivrede i ruralnih područja. Zbog potrebe usaglašavanja politika sa EU standardima iniciran je proces harmonizacije na državnom nivou i to donošenjem BiH Strateškog plana harmonizacije poljoprivrede, hrane i ruralnog razvoja (2008-2010), te pripremljenim operativnim programima i definisanim mjerama za BiH, FBiH, RS[7]. Ovi dokumenti su pripremljeni od strane Sektora za poljoprivredu MVTEO uz podršku projekta SESMARD[8] koji je finansirala EU, ali nažalost, osim nekoliko tzv. pilot harmonizovanih mjera podrške, nisu doživjela fazu implementacije (Rokvić, 2012). Ovdje treba dodati i da od 2012. godine poslove oko harmonizacije mjera podrške unutar zemlje kao i harmonizacije sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZAP) EU je preuzela novouspostavljena institucija u sastavu MVETO Ured za harmonizaciju sistema plaćanja. Dosada je urađena revizija postojećih dokumenata urađenih pod pokroviteljstvom EU i već pomenutog SESMARD projekta, napravljeni planovi harmonizacije po grupama mjera kao i dinamika realizacije. Kao prvi output u ovom kontekstu je plan harmonizacije mjera ruralnog razvoja i mjera opštih usluga u poljoprivredi BiH, dokument koji je urađen i poslan na usvajanja Vijeću ministara BiH.

Budući da zakonski i institucionalni okvir jasno definiše da su mjere poljoprivredne politike i podrška ruralnom razvoju uglavnom u nadležnosti entiteta i Brčko Distrikta (u slučaju FBiH i kantona) nastavak analize politike biće više usmjeren na analizu politika ovih pojedinačnih nivoa vlasti.

Poljoprivredna politika u Federaciji Bosne i Hercegovine

Poljoprivredna politika FBiH okvirno je definisana Zakonom o poljoprivredi Federacije BiH[9] kojim su utvrđeni ciljevi i mjere poljoprivredne politike ovog entiteta. Ovim Zakonom su otvoreni procesi za jačanje konkurentnosti i podizanje kvaliteta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda te primjenu standarda neophodnih za ostvarivanje dinamičnijeg razvoja u sektoru poljoprivrede, prerade i ruralnog razvoja.

Ipak glavni zakon u oblasti poljoprivredne podrške na nivou FBIH svakako je Zakon o novčanim podrškama u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ovim Zakonom se (i) propisuju mjere novčanih podrški u

[4] Sektor za poljoprivredu, prehranu i ruralni razvoj
[5] Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH
[6] Službeni glasnik BiH, Broj 50/08
[7] Usvojeno Odlukom Vijeća Ministara 2009. godine, objavljeno u Službenom glasniku BiH br. 70/09.
[8] SESMARD: Support for implementation of the Functional Review Recommendations
[9] Službeni glasnik FBiH broj 08/07, 04/10, 27/12, 07/13

poljoprivredi i ruralnom razvoju i daju modeli podrške i načini njihove realizacije, (ii) ističe važnost provedbe u skladu sa obavezama i potpisanim sporazumima BiH poput Sporazuma o približavanji i stabilizaciji sa EU i (iii) uskladjuju enitetski i kantonalni nivo podrške na način da se ne podudara po istoj osnovi i istim kriterijima (PPFS, 2010). Ovaj Zakon prate podzakonski akti – pravilnici, kojima se propisuju uslovi i načini ostvarivanja prava na novčane podrške i dinamike isplata[10] te definiše realizacija mjera u poljoprivredi i mjera strukturne politike[11].

Osim spomenutih zakonskih akata za kreiranje i implementaciju dosadašnje poljoprivredne politike u FBiH važan dokument je Strategija razvoja poljoprivrednog sektora za period 2006-2010 koja se u nedostatku novog dokumenta ovakve vrste implementirala zaključno sa 2012. godinom. Strategijom su bili jasno definisani srednjoročni ciljevi koji su se kretali od povećanja proizvodnje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i osiguranja sigurnosti u hrani, preko bolje iskorištenosti prirodnih resursa i povećanja konkurentnotnosti do institucionalnog jačanja i približavanja u kontekstu WTO i EU integracija.

Poljoprivredna politika politika u FBiH vodi se sa manje ili više uspjeha od prestanka ratnih dejstava pa do danas, i može se jasno podijeliti u tri perioda.

Prvi period, od 1996. do 2002. godine, karakterističan po poslijeratnom oporavku u kome ni agrarna politika, a time ni poljoprivreda, nisu dobivale veći značaj. Set korištenih mjera agrarne politike i obuhvaćenih proizvodnji za podršku bio je vrlo ograničen, izdvajanja za njihovu implementaciju bila su dosta skromna, a mjere su donošene bez jasne vizije. Finansiranje poljoprivrede se praktično vršilo iz donatorskih sredstava i uglavnom je imalo socijalni karakter.

Drugi perod, od 2002. pa do 2006. godine, obilježen je jasnijom opredjeljenošću vlasti za budžetskom podrškom sektoru poljoprivrede, kroz konkretna izdvajanja iz budžeta za podršku, veći obuhvat proizvoda koji se podstiču, ali još uvijek fokusiran na tradicionalne-glavne proizvodnje, uz postupno uvođenje podrške investiranju na gazdinstvima. Glavni nedostaci podrške iz ovog perioda su nedostatan budžet, slaba legislativa i neefiksani mehanizmi upravljanja i kontrole implementacije same politike.

Konačno, treći period od 2007. godine do danas karakteriše primjetno ozbiljniji pristup poljoprivredi kao dijelu entitetske ekonomije, značajnijim budžetskim izdvajanjima za njen razvoj i unapređenje, te sveobuhvatnijem sagledavanjem sektora u kojem značajno mjesto čini izrada legislative i njeno postepeno usaglašavanje i harmoniziranje sa razvijenim zemljama, prije svega EU. Povećava se obuhvat proizvoda koji su podržani kroz budžetske transfere, stabilizovana su izdvajanja za mjere strukturne politike i uvedena su značajna izdvajanja za politiku ruralnog razvoja. Treba istaći i uključivanje kantonalnih resornih ministarstava/odjela u podršku sektoru. Problemi agrarne politike u ovome periodu uglavnom su slični onim iz prethodnog perioda i vežu se za nedovoljnu visinu izdvajanja te izražen nedostatak kvalitetnih implementacionih i kontrolnih mehanizama.

Iako su se uzimale u obzir opšte smjernice ranije spomenute Strategije i uvažavala donešena zakonska rješenja, dosadašnje programiranje poljoprivredne politike u FBiH uglavnom je rađeno po principu *"ad hoc".* Naime, na bazi zakona najprije se donosi Program po kojem je predviđena raspodjela sredstva podrške (po pojedinim grupama, po proizvodnjama unutar grupe, te po jedinici proizvoda), a nakon toga se usvaja Uputstvo u kojem su dati detaljni kriteriji koje proizvođači i drugi korisnici podsticaja moraju ispuniti da bi mogli ostvariti podsticaje. Ovakav sistem u FBiH važio je sve do 2011. godine, kada je došlo do njegove izmjene. U 2012. godini umjesto Uputstva se donose pravilnici o podrškama proizvodnjama, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarenja novčanih potpora po modelu ruralnog razvitka te Pravilnik o ostalim vrstama podrške. U osnovi pravilnici/uputstva se donose na bazi iskustva, stanja u

[10] Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podrški po modelu ruralnog razvoja – Službeni glasnik Federacije BiH broj 109/12

[11] Program utroška sredstava sa kriterijima podjele sredstava „Podsticaj za poljoprivredu" – Službeni glasnik Federacije BiH broj 31/13

zemljama regiona i pregovora sa poljoprivrednim udruženjima, a bez temeljne analize stanja. Vrlo često ona nisu jasna, nemaju stabilnost i konzistensntost i ne odgovaraju potrebama poljoprivrednih proizvođača. Definisanje mjera nije dovoljno prostudirano, nisu izmjereni svi mogući uticaji, tako da je često bila moguća zloupotreba, kao i situacija u kojoj ponekad važan dio korisnika ne dobije sredstva.

Jedan od važnijih problema dosadašnje implementacije mjera poljoprivredne politike u FBiH je sam karakter finansiranja. Ono je vrlo nestabilno (nije poznato vrijeme isplate koje inače često kasne) i nekorektno, budući da se uslovi dosta često mjenjaju što korisnici „ne vole". U FBiH još uvijek nije razdvojena funkcija kreiranja od funkcija implementiranja politika i formiranja neke vrste platne agencije (specijalizirane uprave za plaćanja) za implementaciju podrški. Cijeli postupak aplikacije i dobivanja poticaja je radno zahtjevan i dalje nije automatizovan. Visina i kriteriji poticaja ne zasnivaju se na analizi prikupljenih podataka sa terena budući da nema razvijenih informacionih tehnologija koje bi to omogućile, ali i same zainteresovanosti resornog ministarstva. Postojeći sistem kontrole nije efikasan i daje dosta mogućnosti manipulisanja i zloupotrebe[12]. On je skup budući da anagažuje veliki broj savjetodavaca na poslovima kontrole, što je na određeni način i sukob interesa.

Buduća poljoprivredna politika FBiH jasno je definisana novom Strategijom razvoja ovog sektora za period 2014-2018, čija draft verzija je javno prezentirana krajem 2013. godine. Osim naglaska na potrebu podizanja tehničko-tehnološkog nivoa sektora, efikasnijeg iskorištavanje raspoloživih resursa kao i unapredjenje ukupnog standarda i kvaliteta življenja u ruralnim sredinama, stavljen je naglasak i na usaglašavanje institucionalno-zakonodavnog okvira i poljoprivredne politike FBiH sa ZAP EU. To znači donošenja novih, nedostajućih zakona koja će uvažavati ZAP utemeljene uredbe (regulative), odnosno biti na liniji EU zakonodavstva i *Acquis-a communautaire*. U kontekstu institucionalnog jačanja to će značiti izgradnju savremenog sistema informativno-administratitvnog upravljanja, te daljnje jačanje i uspostavljanje niza potrebnih institucija, što će zahtijevati značajne administrativne, finansijske i kadrovske promjene. Konačno, buduća poljoprivredna politika FBiH zasnivaće se na postepenom uvođenju ZAP EU sličnih mjera i neuvođenju novih mjera koja nisu na liniji ZAP-a.

Na kraju treba reći da je u toku izrada Programa ruralnog razvoja ovog BiH entiteta za period 2013-2020, dokumenta koji bi trebao doprinijeti lakšoj izradi Strategije ruralnog razvoja Bosne i Hercegovine kao jednog od prioritetnih dokumenata u nizu neophodnih za implemenatciju IPARD sredstava EU.

Poljoprivredna politika u Republici Srpskoj

Pravni okvir za sprovođenje poljoprivredne politike u Republici Srpskoj su zakonski i podzakonski akti, te strateški dokumenti vezani za razvoj cijelog sektora ili ruralnih područja ovog BiH entiteta. Zakonom o republičkoj upravi RS[13] definisana je uloga Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva kao instistucije zadužene za obavalja upravnih i stručnih poslova u domenu kreiranja i implementacije poljoprivredne politike. Zakonom o poljoprivredi Republike Srpske[14] utvrdjuju se ciljevi i mjere poljoprivredne politike, te načini njene implementacije i monitoringa. Pored Zakona o poljoprivredi i

[12] U FBiH implementacija podrške se odvija na relaciji kanton – FMPVŠ: Kantonalna ministarsva poljoprivrede primaju prijave za podršku, vrše prvi stepen kontrole, kompletiraju prijave, prave zbirne obračune za poljoprivrednike koji ispunjavaju kriterije za dobijanje podrške i tako kompletirane podatke šalju u FMPVŠ. Ovo ministarstvo kontrolira pristigle obračune, po potrebi kontroliše sumljive prijave, nakon čega obračun upućuje na trezor (Federalno ministarstvo finansija) koje zatim isplaćuje sredstva korisnicima. Inspekcijski nadzor vrše takođe odgovarajući inspektori Uprave za inspekcijske poslove FBiH u saradnji sa kantonalnim inspekcijama. Kada je riječ o kapitalnim ulaganjima i projektima kompletnu proceduru obavlja Federalno ministarstvo (kantoni isključeni) i ovdje inspekcijski nadzor vrši Ministartsvo i Uprava za inspekcijske poslove FBiH u suradnji sa kantonalnim inspekcijama.

[13] Službeni glasnik Republike Srpske brojevi 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12

[14] Službeni glasnik Republike Srpske, brojevi 70/06 i 71/09

Zakona o obezbjedjenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela[15] veliku važnost ima podzakonski akt - Pravilnik o uslovima i načinu ostvarivanja novčanih podsticaja za razvoj poljoprivrede i sela koji bliže regulišu samu implementaciju sredstava podsticaja.

Osim spomenutih zakonskih i podzakonskih akata za kreiranje i implementaciju dosadašnje poljoprivredne politike u RS, važne dokumente predstavaljaju srednjoročne strategije razvoja poljoprivrednog sektora ovog entiteta (za period 1999-2006 i 2010-2015) te strateški plan ruralnog razvoja RS za period 2010-2015. Ovim dokumentima su precizirani ciljevi poljoprivredne politike odnosno politike ruralnog razvoja RS, te dati detaljni akcioni planovi za ostvarivanje definisanih ciljeva. Važniji ciljevi koji se mogu izdvojiti iz spomenutih strateških dokumenta svode se na povećanje ukupne poljoprivredne proizvodnje te njene produktivnosti i konkurentnosti, osiguranju prehrambene sigurnosti entiteta, balansiranom integralnom razvoju, zaustavljanju depopulacije u ruralnim sredinama i revitalizacija brdsko-planinskih područja.

Dosadašnja poljoprivredna politika u RS se može podijeliti na dva perioda. Prvi, od 2000. godine, kada počinju izdvajanja finansijskih sredstva za podršku proizvodjačima, pa sve do 2006. godine kada je donesena Strategija razvoja poljoprivrede i time načinjen preokret u strateškom usmjeravanju sredstava u razvoj poljoprivrede i ruralnih područja. Tokom ovog perioda podstiče se manji broj linija proizvodnje (mlijeko, sjemena i duhan) u formi direktnih podrški proizvođačima, uvodi se podrška ruralnom razvoju (ruralna infrastruktura) mada mehanizam implementacije nije bio dovoljno razradjen (Rokvić, 2012). Kao i kod FBiH i u RS u ovome periodu razvoj sektora još uvijek je značajno zavisio od međunarodne pomoći i donatorskih sredstava.

Drugi period odnosi se od 2006. godine do danas. Njega karakteriše obimnije budžetsko izdvajanje za sektor u odnosu na prethodni period kao posljedica prije svega povećanih ukupnih entiteskih priliva usljed uvođenja sistema poreza na dodanu vrijednost (PDV) u BiH, te generalno ozbiljniji pristup poljoprivrednoj politici kao instrumentu za oporavak sektora. Stareškim dokumentom predviđen je ravnomjeran razvoj ruralnih područja čime je ostvaren pomak od čisto sektorskog ka integralnom pristupu u razvoju poljoprivrede i ruralnih područja. U ovom periodu dolazi i do uključivanja u regionalne i svjetske tokove, posebno sve tješnje relacije sa EU. Osim značajnog jačanja strateškog i legislativnog okvira, došlo je i do određenih pomaka sa aspekta institucinalnog jačanja. U resornom ministarstvu poljoprivrede RS osnovani su novi sektori i odsjeci, uz značajno povećanje zaposlenih. Uspostavljena je zasebna Agencije za agrana plaćanja RS, koja je predviđena da predstavlja implementaciono tijelo kako za domaća sredstva tako i za sredstva IPARD. Danas je ova agencija sastavni dio Ministarstva poljoprivrede RS.

I ovom BiH entitetu, bez obzira na uvažavanje zakonskih akata i donešenih srednjoročnih strategija razvoja sektora, može se izreći ista konstatacija kao i za FBiH – kreiranje i implementacija poljoprivredne politike više je rađeno po principu *"ad hoc".* Visina poticaja i subvencija u mnogome je zavisila od aktuelnog stanja u zemljama okruženja i pregovora vođenih sa predstavnicima raznih udruženja proizvođača, a puno manje od izgrađenog sistema monitoringa i evaluacije i uopšte stručne analize.

Buduća poljoprivredna politika RS biće definisana novom Strategijom razvoja ovog sektora čija izrada je počela. Osim jačanja razvojnih komponentni sektora i podizanja njenog ukupnog tehničko-tehnološkog nivoa, sasvim sigurno je da će jedan od prioritetnih ciljeva nove Strategije biti usaglašavanje institucionalno-zakonodavnog okvira i poljoprivredne politike sa ZAP EU. Postepeno uvođenje ZAP EU sličnih mjera, i neuvođenju novih mjera koja nisu na liniji ZAP-a, kako je predviđeno i u FBiH biće važan korak ka potpunoj integraciji ZAP sa ulaskom BiH u EU.

Poljoprivredna politika u Brčko Distriktu

[15] Službeni glasnik Republike Srpske brojevi 43/02 i 106/09

Brčko Distrikt, kao najmanja administartivna jedinica zemlje, ima najjednostavniji model podrške poljoprivrednim proizvođačima. Ovaj model se razvijao od 2002. godine do danas i uglavnom je bio pod manjim ili većim uticajem međunarodnih faktora koji značajno oblikuju ukupnu ekonomsku politiku ovog BiH područja. Taj uticaj ogledao se ili kroz direktnu upravu ili kroz razne vrste projekata. Upravo je ovo razlog zbog čega Brčko Distrikt, kao aministrativna jedinica zemlje prva uvodi direktnu podrška poljoprivrednicima u formi plaćanja po hektaru zemljišta/grlu stoke, a od 2008. godine ovo postaje jedini oblik direktnih plaćanja.

Danas se poljoprivredna politka u Brčko Distriktu vodi na bazi strateškog i zakonodavnog okvira kojeg čine: Strategije poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvitka u Brčko Distriktu BiH za razdoblje 2008-2013[16], Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju BiH te Zakon o podsticaju poljoprivrednoj proizvodnji Brčko Distrikta. Implementacioni akt je kao i druge dvije administrativne jedinice u BiH - Pravilnik o načinu i uslovima za podsticaj u poljoprivrednoj proizvodnji.

3.2 Budžetski transferi u poljoprivredi

Ukupna budžetska podrška poljoprivredi

Ukupni budžet za poljoprivredu BiH u analiziranom periodu 2002-2012 ima trend kontinuiranog rasta sa određenim manjim odstupanjima vezanim za godine koje obilježava svjetska i ekonomska kriza i njenim posljedicama na zemlju. U 2002. godini ukupni budžetski transferi za poljoprivredno-prehrambeni sektor na nivou zemlje iznosili su 11,1 miliona EUR i za gotovo osam puta su se povećali u 2012. godini kada dostižu visinu od 82,7 miliona EUR. Glavno obilježje analiziranog perioda je činjenica da se od 2007. godine značajno uvećavaju sredstva za podršku poljoprivrednom sektoru kao rezultat povećanja budžetskih prihoda i posljedice uvođenja PDV-a.

Tabela B.II-2: Pregled budžetskih izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja (u milionima EUR), Period 2002-2012, Bosna i Hercegovina

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
FEDERACIJA BIH											
Tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima	4,3	5,1	7,8	8,5	14,1	17,0	25,2	22,7	28,7	32,4	25,0
Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja	0,9	0,6	1,4	2,2	2,8	11,3	14,3	12,0	9,8	4,0	18,1
Mjere opštih usluga u poljoprivredi	0,3	0,5	0,5	1,0	1,0	2,3	2,8	1,1	0,9	0,4	0,5
Ukupna budžetska podrška poljoprivredi	**5,5**	**6,2**	**9,7**	**11,8**	**18,0**	**30,6**	**42,4**	**35,8**	**39,5**	**36,7**	**43,6**
REPUBLIKA SRPSKA											
Tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima	4,0	5,3	9,2	11,5	15,0	24,7	26,1	30,2	15,6	26,4	22,1
Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja	0,0	1,0	2,6	3,9	6,8	7,8	8,8	6,7	20,3	3,9	11,2
Mjere opštih usluga u poljoprivredi	0,9	1,3	1,5	2,0	2,6	3,8	5,9	4,3	4,2	1,8	2,5
Ukupna budžetska podrška poljoprivredi	**5,0**	**7,6**	**13,2**	**17,4**	**24,4**	**36,3**	**40,8**	**41,2**	**40,1**	**32,1**	**35,8**
BRČKO DISTRIKT											
Tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima	0,4	0,4	0,6	2,6	2,6	2,3	2,2	2,8	2,3	2,0	2,9
Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja	0,3	0,3	0,1	0,8	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4
Mjere opštih usluga u poljoprivredi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ukupna budžetska podrška poljoprivredi	**0,7**	**0,7**	**0,8**	**3,5**	**2,8**	**2,5**	**2,3**	**3,1**	**2,6**	**2,3**	**3,3**
BOSNA I HERCEGOVINA											
Tržišne mjere i mjere direktne podrške	8,7	10,8	17,6	22,6	31,8	44,0	53,5	55,6	46,7	60,8	50,1

[16] Strateški dokument nikada nije upućen u zvaničnu proceduru usvajanja.

proizvođačima											
Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja	1,2	1,9	4,1	7,0	9,8	19,3	23,2	19,1	30,4	8,2	29,6
Mjere opštih usluga u poljoprivredi	1,2	1,8	2,0	3,1	3,6	6,2	8,7	5,4	5,1	2,2	3,1
Ukupna budžetska podrška poljoprivredi	**11,1**	**14,5**	**23,7**	**32,6**	**45,2**	**69,4**	**85,5**	**80,1**	**82,2**	**71,2**	**82,7**

Izvor: BiH APM baza podataka

Poljoprivredni budžet u FBiH ima izražen trend povećanja koji se sa 5,5 miliona EUR u 2002. godini povećao na 43,6 miliona EUR u 2012. godini. Važnije promjene nastupaju od 2007. godine kada se budžetska podrška povećava za gotovo 70% u odnosu na prethodnu godinu, i od tada podrška sektoru iako je veća u odnosu na ranije godine, pokazuje određene oscilacije kao odraz ekonomske krize, ali i nejasne i nedovoljne konzistentne same poljoprivredne politike.

U strukturi budžetskih transfera dominira I stub mjera poljoprivredne politike – tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima koji u analiziranom 11. godišnjem periodu prosječno učestvuju sa 70% ukupnog poljoprivrednom budžeta čineći u pojedinim godinama čak i devet desetina ukupne podrške kao što je bilo u 2011. godini.

Druga grupa mjera po važnosti su strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja. Politika ruralnog razvoja u FBiH dobila je veći značaj u pristupu i visini poticaja sa povećanjem ukupno izdvojenih sredstava za sektor, što se dešava u 2007. godini. Zbog nedostatka programskih i strateških dokumenta politiku ruralnog razvoja karakteriše izražena nedosljednost, nekonzistentnost i nekoherenntost za visokim variranjima u visini podrške. Tako je npr. podrška drugom stubu u 2009. godini iznosila 12 miliona EUR, u 2011. godini svega cca 4 miliona EUR, a već naredne godine 18 miliona EUR.

Konačno, III stub i opšte mjere u poljoprivredi čine najmanji dio ukupne podrške sektoru i posljednjih godina analiziranog perioda čine svega 1-3%.

Slične pozitivne tendencije rasta poljoprivrednog budžeta prisutne su i u RS. Sa 5,0 miliona EUR koliko su iznosili ukupni budžetski transferi za poljoprivredno-prehrambeni sektor u 2002. godini, u 2012. godini povećani su za sedam puta i dostigli nivo od 35,8 miliona EUR. Najveća izdvajanja zabilježena su u 2009. godini kada je podrška sektoru iznosila 41,2 miliona EUR. U strukturi podrške sektoru, izuzev u 2010. godini, dominira prvi stub i tržišne mjere o mjere direktne podrške proizvodjačima čije učešće se kreće 62-82%. Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja su druge po važnosti u ukupnoj poljoprivrednoj politici ovog BiH entiteta, izdašnija izdvajanja počinju sa 2006. godinom, da bi najveći obim bio postignut u 2010. godini kada sa 20,3 miliona čine više od 50% ukupne podrške sektoru.

Za razliku od FBiH u RS puno veća pažnja se poklanja III stubu politike i generalnoj podršci sektoru koja je do 2011. godine redovito činila više od 10% ukupne budžetske podrške. Ovo je vjerovatno jedan od razloga zbog čega je u ovom entitetu bolja institucionalna izgrađenost sektora, uključujući i veoma važnu oblast transfera znanja i uloge poljoprivrednog savjetodavstva u njemu.

U Brčko Distriktu ozbiljniji budžetski transferi za sektor poljoprivrede počinju 2005. godine i od tada do kraja analiziranog perioda, 2012. godine, se kreću u dijapazonu od 2,3 do 3,5 miliona EUR. Prosječno, 90% ukupnih sredstava se troši na implementaciju I stuba podrške, a ostatak za mjere ruralnog razvoja. Osim simboličnih iznosa u 2007. i 2008. godini podrška III stubu ne postoji.

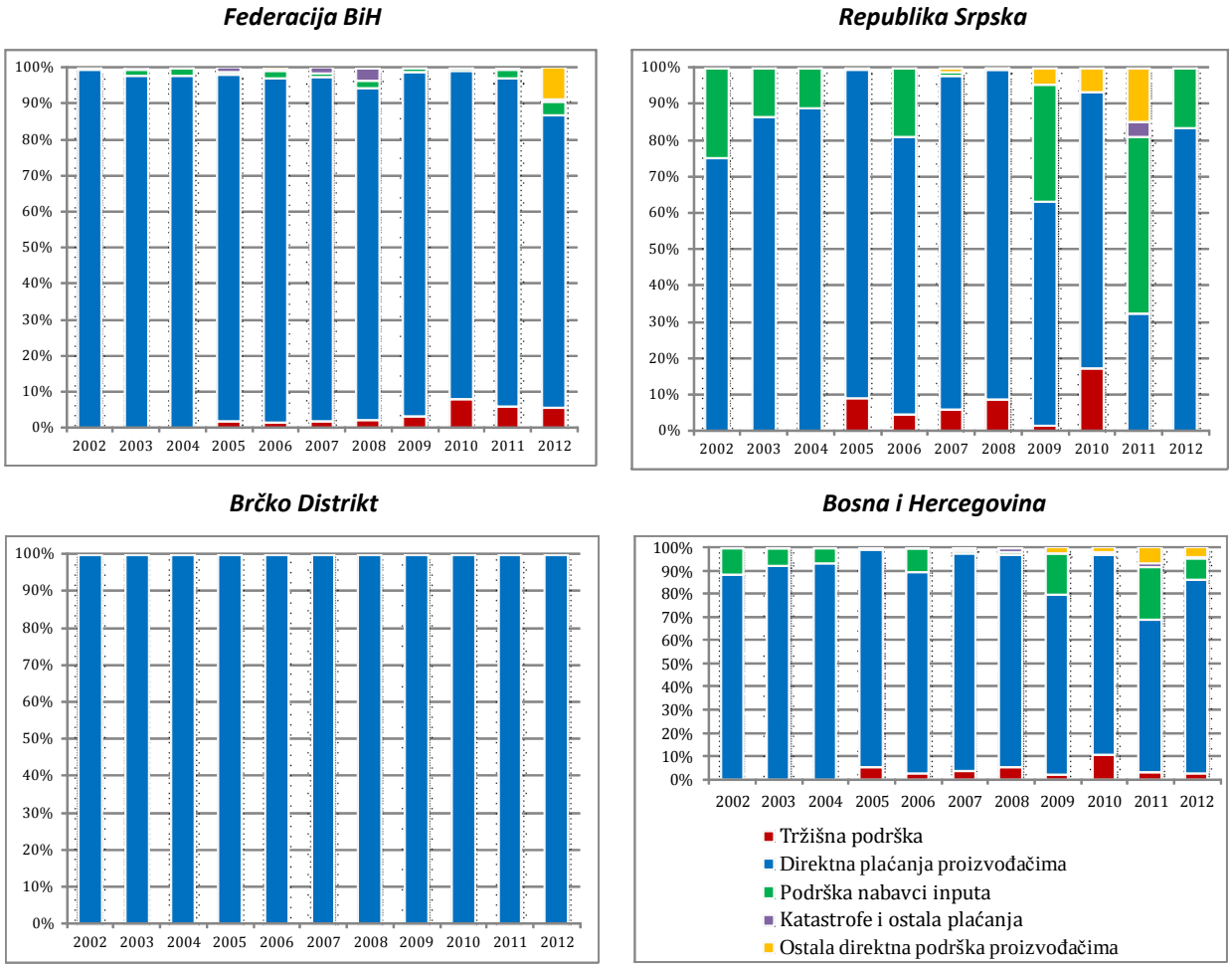
Tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima

Kao što je ranije rečeno, najvažniji stub poljoprivredne politike u BiH, ukupno i na nivou entieta i Brčko Distrikta u je I stub sa tržišnim mjerama i mjerama direktne podrške proizvođačima.

Iako postoje izdvajanja određenih sredstva za mjere koje se mogu klasificirati kao mjere podrške tržištu, aktivan i pravi mehanizam cjenovno-tržišne politike u BiH i njenim entitetima nije uspostavljen. Razloga za ovo je mnogo, a najvažniji je nepostojanje jedinstvenog sistema podrške poljoprivredi u BiH, koji bi se implementirao na cijeloj teritoriji zemlje. Grupa najvažnijih mjera koje su u okviru tržišno-cjenovne politike, nalaze se u nadležnosti države (vanjsko-trgovinska politika), dok su ostali segmenti ove politike,

poput interventnih mehanizama, na nivou entiteta. Kao posljedica nedostatka političke volje, do sada nije uspostavljen funkcionalan sistem administriranja cijenama, kao ni prateće mjere za održavanje tako uspostavljenih cijena u BiH. Sve mjere iz ove grupe imaju karakter *ad hoc* mjera, a ne sistemskih rješenja koje imaju snagu održati stabilnim i cijene i tržište poljoprivrednih proizvoda. Struktura učešća ostalih mjera u okviru ovog stuba različita je zavisno od pripadnosti entitetu.

Grafikon B.II-5: Struktura tržišnih mjera i mjera direktne podrške proizvođačima, Period 2002-2012, Bosna i Hercegovina



Izvor: BiH APM baza podataka

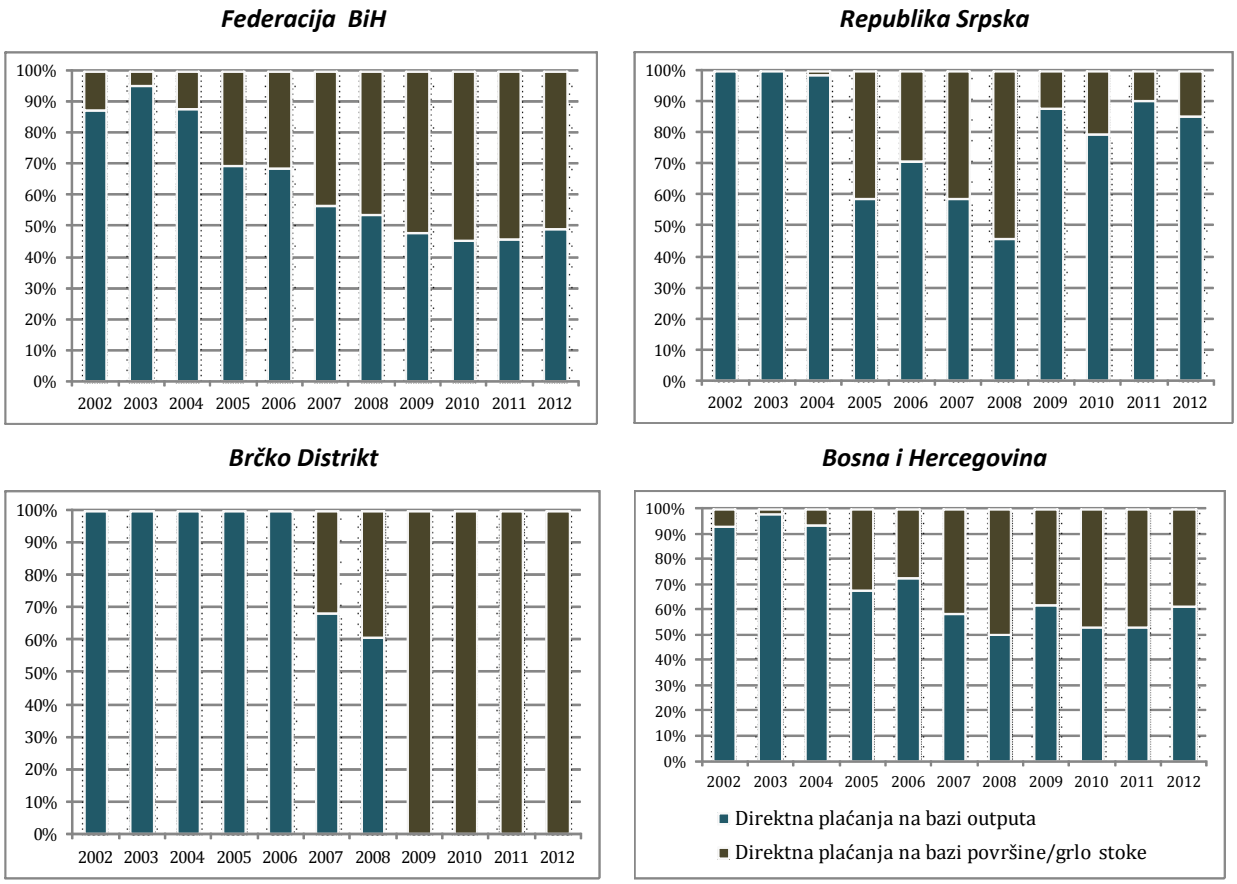
U FBiH direktna podrška proizvođačima uglavnom se odnoslila na direktna plaćanja i predstavljala je najpopularniju mjeru podrške. Ova mjera ujedno je i najosjetljivija i vrlo često (kada isplate kasne i kada se predlaže budžet) je bila razlog nezadovoljstva i socijalnog bunta. Za ovu grupu mjera se prosječno, u periodu 2002-2012 izdvajalo 68% ukupnog entitetskog i kantonalnih budžeta za poljoprivredu. U prvim godinama analiziranog perioda ova podrška je bila dominantna i uglavnom se odnosila na isplate premija, da bi se posljednjih godina relativno učešće ovih izdvajanja smanjilo (u 2012. godini 43%). Direktna plaćanja proizvođačima u apsolutnim brojkama su se kretala od 4,3 miliona EUR u 2002. do 20,4 miliona EUR u 2012. godini.

Za razliku od FBiH, u RS značajno učešće u direktnoj podršci proizvođačima osim direktnih plaćanja ima i podrška varijabilnim inputima. Ova podrška je posebno izražena u periodu 2009-2012 sa izuzetkom 2010. godine, kada učestvuje sa jednom trećinom (2009) do jednom polovinom (2011) u ukupno

potrošenim sredstvima namijenjenim za I stub poljoprivredne politike ovog BiH entiteta[17]. U Brčko Distriktu sva podrška iz ovog stuba se odnosi na mjere iz grupe direktnih plaćanja proizvođačima.

U strukturi mjera direktnih plaćanja proizvođačima na nivou BiH dominiraju plaćanja na bazi outputa u odnosu na plaćanja na bazi površine/grla stoke kroz sav analizirani period. Pri tome jasno se uočava različit entiteski pristup ovoj grupi mjera poljoprivredne politike. U RS plaćanje na bazi proizvodnje bilo je jedino direktno plaćanje proizvođačima do 2005. godine kada se uvodi i plaćanje na bazi površine/grla stoke. Ovakva plaćanja začajno učestvuje u ovoj grupi mjera zaključno sa 2008. godinom, da bi od 2009. pa do 2012. godine ponovno bila aktuelna plaćanja na bazi proizvodnje čineći prosječno 85% svih direktnih plaćanja. Glavnina ovih plaćanja bila je usmjerena proizvođačima mlijeka koji su uglavnom plaćeni na bazi proizvedene/otkupljene količine, a od ostalih proizvodnji treba spomenuti podršku proizvođačima koji uzgajaju ratarske kulture te voće i povrće.

Grafikon B.II-6: Struktura mjera direktnih plaćanja proizvođačima, Period 2002-2012, Bosna i Hercegovina



Izvor: BiH APM baza podataka

U FBiH primjetan je trend stalnog povećanja učešća plaćanja na bazi površine/grla stoke u odnosu na plaćanje po proizvodnji. U periodu 2002-2004 plaćanja na bazi outputa su praktično bila jedina vrsta direktnih plaćanja, da bi se od 2005. pa do 2012. godine struktura direktnih plaćanja mijenjala, i od 2009., ova plaćanja činila manji dio ukupnih direktnih plaćanja. Glavninu plaćanja na bazi proizvodnje činila je podrška proizvođačima mlijeka (premije za proizvodnju mlijeka), a pored ovoga treba

[17] U 2010. godini nije bilo finansijskih sredstava za ovu vrstu podrške kao posljedica nedostatka budžetskih sredstva. Već u narednoj godini dugovanja po ovoj osnovi su plaćena, što uzrokuje da je u 2011. godini učešće sredstava ove mjere podrške značajno veće i dostiže gotovo 50% ukupnih izdvajanja za I stub.

spomenuti i izdvajanja premija za pšenicu, duhan, te neke vrste voća i povrća. U posljednjih nekoliko godina podrška voću i povrću se postepeno prebacuje na plaćanja po jedinici površini.

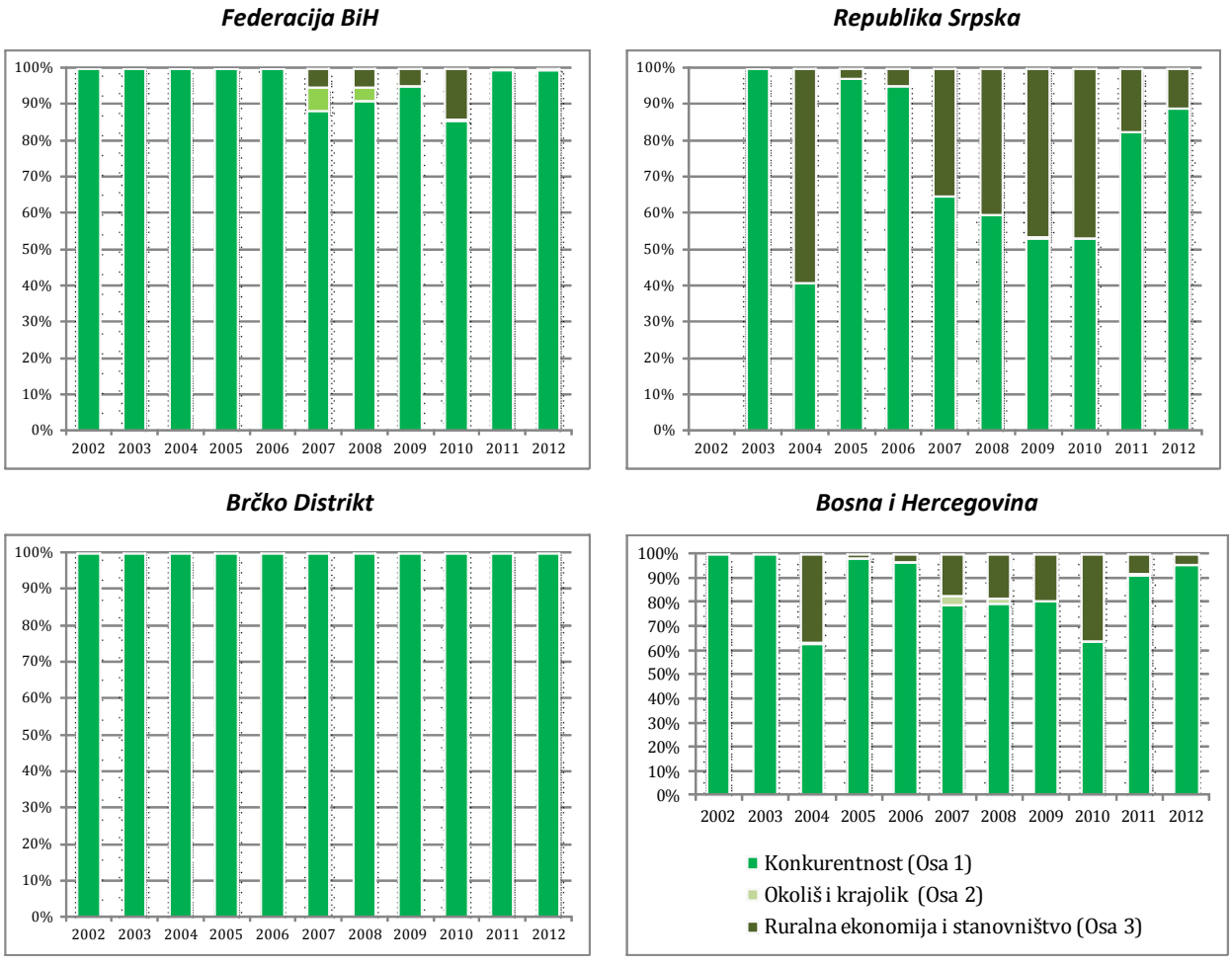
Iako plaćanja na bazi outputa još uvijek participiraju sa velikim vrijednostima, ohrabruje činjenica sve većeg učešća plaćanja po površini/grlu stoke, budući da se radi o mjeri koja je u pravcu harmonizacije sa ZAP EU i integracionih procesa sa WTO. Podrška po površini/grlu stoke predstavlja praktički prvi korak u tranziciji politike podrške ka ZAP EU rješenjima. Iako se prvi oblici ovih plaćanja bilježe već 2002. godine, značajnija i ozbiljnija izdvajanja počinju od 2007. godine, a najviši nivo dostižu u 2011. godini sa 15,9 miliona EUR, odnosno 54% ukupnih direktnih plaćanja. Ovom mjerom podržava se tov raznih vrsta domaćih životinja, peradarska proizvodnja, proizvodnja meda, te određen broj ratarskih kultura.

Kada se govori o direktnim plaćanjima proizvođačima na području Brčko Distrikta uočavaju se jasni presjeci u analiziranom periodu. Period 2002-2006 karakteriše isključiva podrška proizvođačima na bazi proizvodnje, 2007. i 2008. godina su prelazne godine sa postepenim uvođenjem plaćanja na bazi površine/grla stoke, koje od 2009. godine postaje jedini oblik direktne podrške.

Strukturalne mjere i mjere ruralnog razvoja

Odvojenost politika po entitetima uključujući i Brčko Distrikt posebno se ogleda kada se govori o srukturalnim mjerama i mjerama ruralnog razvoja.

Grafikon B.II-7: Struktura strukturalnih mjera i mjera ruralnog razvoja, Period 2002-2012, Bosna i Hercegovina



Izvor: BiH APM baza podataka

Za razliku od RS i Brčko Distrikta politika ruralnog razvoja u FBiH se vodi bez definisanih ciljeva i potrebnog strateškog dokumenta kojima bi se programirao ruralni razvoj i uskladio sa stvarnim potrebama. Stoga se u ovom BiH entitetu mjere donose *„ad hock"* i vrlo često prema shvatanjima upravljačkih struktura. Glavno obilježje ove politike je nekonzistentnost, nekoherentnost, netransparentost i nedostatnost finansijskih sredstava.

Ukupna izdvajanja za mjere politike ruralnog razvoja u FBiH do 2006. godine bila su skromna. Od 2007. godine evidentiran je je značajan pomak i sa strukturnog ali i finansijskog aspekta, da bi najveći nivo izdvajanja za mjere ruralnog razvoja bio registrovan u 2012. godini sa 18,1 miliona EUR, što je bilo nešto manje od polovine (43,1%) ukupnog budžeta za poljoprivredu FBiH.

Najveći obim podrške u okviru mjera ruralnog razvoja odlazi kroz Osu 1 i u većem broju godina analiziranog perioda ovo su ujedno bila i jedina izdvajanja za ruralni razvoj. U okviru Ose 1 najveća izdvajanja bila su za investicije u poljoprivredna gazdinstva, dok su ostale mjere iz okvira ove ose daleko manje zastupljene. Ostale dvije ose kojima se podržava očuvanje okoliša (Osa 2) i unapređuje selo (Osa 3) nemaju ni izbliza tretman kao Osa 1 i praktički imaju simboličan karakter. Uzevši u obzir ukupni poljoprivredni budžet i njegovu strukturu, s jedne strane, i "finansijske" poremećaje (poput ekonomske krize 2009-2010) s druge strane, kreatori agrarne politike u FBiH radije se okreću mjerama koje su direktno vezane za proizvodnju na uštrb mjera ruralnog razvoja.

Ni za politiku ruralnog razvoja u RS, unatoč postojanju strateških dokumenta, se ne može reći da je konzistentana, transparentna i finansijski dovoljno podržana. Primjetna su značajna variranja u izdvajanjima iz godine u godinu (2010. godina 20,3 miliona EUR, 2011. godina 3,9 miliona EUR) i podrška se svodi na unapređenje konkurentosti (Osa 1) i razvoju sela (Osa 3), dok u potpunosti izostaje podrška okolišnim pitanjima u svom analiziranom periodu. Najveći broj korisnika postignut je kroz mjeru unapređenja konkurentnosti (kroz nabavku mehanizacije, stoke, izgradnju objekata, podizanje zasada, plastenika, staklenika i sl.), dok su izdvajanja za podršku ruralnim područjima i njihovom stanovništvu uglavnom se odnosila na izgradnju potrebne seoske infrastrukture. Prema Rokvić (2012) opšti utisak o nastanku i razvoju politike ruralnog razvoja u RS je da je napravljen pozitivan pomak u strateškom usmjeravanju sredstava, u sistematičnoj i brojnijoj vrsti mjera podrške, kao i značajnom povećanju obima izdvojenih sredstava. S druge strane, reforme koje su sprovedene i brojne nove mjere koje su uvedene, zahtjevale su donošenje dodatnih mehanizama za implementaciju politike na terenu kao i primjenu novih modela upravljanja, što je u osnovi izostalo.

U Brčko Distriktu izdvajaju se skromna sredstva za mjere ruralnog razvoja i isključivo se odnose na unapredjenje konkurentnosti, odnosno nabavci stalnih sredstva za proizvodnju.

Mjere opštih usluga u poljoprivredi

Grupa mjera iz III stuba poljoprivredne politike - mjere opštih usluga u poljopriredi nisu namijenjeni direktno poljoprivrednim proizvođačima kao krajnjim korisnicima, nego je usmjerena na uspostavljanje boljih uslova poslovanja u poljoprivredi i uključuje različite oblike inspekcija/nadzora, istraživanja i razvoja, marketinga i promocija i sl.

U FBiH za mjere opštih usluga u poljoprivredi izdvajaju se skromna sredstava koja su samo u 2007. i 2008. godini bila nešto veća od 2 miliona EUR i činila 6,5-7,5% ukupnog agro budžeta[18]. Posljednjih godina izdvajanja su krajnje niska i u 2011. i 2012. godini to učešće je svedeno na simboličnih 1%. Kada se govori o podršci za ovaj stub, u FBiH zapravo su važnija izdvajanja koja dolaze sa kantonalnog nivoa, budući da se njime finansiraju inspekcijske službe zadužene za brigu o zdravlju bilja i životinja (veterina), savjetodavne službe, kao i obuka poljoprivrednika iz raznih tematskih oblasti.

U RS se više poklanja pažnja ovom stubu podrške sektoru i sve do 2010. godine učešće u ukupnom budžetu redovito je prelazilo 10%. Tek u 2011. i 2012. godini ovo učešće se smanjuje na nivo od 5,6%

[18] Budžet poljoprivrede FBiH po zakonu ne uključuje serdstva namijenjena za oblast veterine koja posljednjih godina analiziranog perioda se kreću u visini od oko 2 miliona EUR.

odnosno 7,1%. Najveći dio podrške usmjeren je u oblast sigurnosti hrane, odnosno za veterinarstvo i kontrolu zdravlja bilja, te za mjere kojima se podržava istraživanje i razvoj, odnosno savjetodavni rad.

U Brčko Distriktu nema izdvajanja za grupu mjera iz domena opštih usluga u sektoru.

4. Diskusija i zaključci

Poljoprivredno-prehrambeni sektor u BiH evidentno posjeduje značajan razvojni potencijal, koji nažalost, nije adekvatno realiziran. Niska sposobnost realizacije sektorskog potencijala je oblikovana različitim faktorima od kojih su neki najvažniji: (i) neadekvatna struktura poljoprivrednih gazdinstava i nedostatak efikasnog mehanizma za ubrzavanje procesa restrukturiranja sektora u pravcu povećanja ekonomije obima i obuhvata; (ii) neodrživo upravljanje prirodnim resursima, uključujući nizak nivo korištenja osnovnog resursa – zemljišta (oko 50% obradive površine nije obrađeno), kao i vode (manje od 2% zemljišta je navodnjavano), te nedostatak mjera zaštite zemljišta i sistemskih investicija u unapređenje kvaliteta zemljišta; (iii) nizak nivo modernizacije i tehnološkog razvoja/kapaciteta (uključujući nizak nivo kvaliteta ljudskih resursa) i velika zavisnost od uvoza skoro svih poljoprivrednih inputa, opreme i tehnologije; (iv) neadekvatan pristup tržištu i niska sposobnost prihvatanja zahtjeva kupaca (u pogledu raznovrsnosti, kvaliteta i sigurnosti), što je uzrokovano nerazvijenošću lanaca vrijednosti – nizak nivo integriranosti i sofisticiranosti (prema Nikolić et al. (2014) njihov razvoj je u početnoj fazi); (v) nizak nivo razvijenosti socijalnog kapitala i slaba razvijenost infrastrukture; (vi) nedovoljan nivo investiranja i neadekvatan pristup "svježem kapitalu".

Imajući na umu naprijed navedeno, fokus privatnih i javnih politika treba biti na aktivnostima koje će osigurati viši nivo korištenja prirodnih resursa, te efikasniju adaptaciju na klimatske promjene, uključujući i efikasne i efektivne forme osiguranja proizvodnje i transfera tehnologija. To znači da jačanje transfera tehnologija, te sistemski pristup njegovom daljem razvoju, koji uključuje jačanje uloge nauke i NVO-a, treba biti prioritet navedenih politika. Istovremeno, razvoj dobro-struktuiranog integriranog sistema upravljanja prirodnim resursima (pitanje zemljišta mora biti epicentar) predstavlja kamen temeljac jačanja održivosti BiH poljoprivrede, ali i daljeg ubrzanog razvoja sektora. Istovremeno je neophodno olakšati pristup tržištu za poljoprivredne proizvođače. U tom smislu veoma je važno posvetiti pažnju neefikasnim ili nepostojećim dijelovima lanca vrijednosti poljoprivrednih aktivnosti, kao što su: snabdijevanje inputima, zadruge (logistika), poslije-žetvena manipulacija i logistika, kao i organizacije koje fasilitiraju implementaciju sistema kvaliteta i sigurnosti, što će voditi jačaju nivoa integrisanosti i inovativnosti postojećih nerazvijenih lanaca. Sve navedeno, odnosno najvažnije razvojne potrebe sektora su, u suštini, dio zahtjeva EU integracijskog procesa. To znači, da adekvatno osmišljen proces EU integracija može postati moćan instrument ubrzavanja razvoja sektora. U tom smislu, treba istaći da odgovornost kako za dalji razvoj sektora, tako i za uspješnost procesa EU integracija, dijele sve zainteresirane strane i administracija i poslovna zajednica, i nevladin sektor i akademska zajednica također.

Sistem upravljanja i kreiranja javnih politika treba biti radikalno preoblikovan kako bi mogao pratiti i uvažavati stvarne potrebe razvoja sektora, te formirati fleksiblnu i sektoru posvećenu javnu administraciju na svim nivoima vlasti. Takva administracija će biti u mogućnosti da pomogne da sektor postane produktivni i uspješni dio zajedničkog EU tržišta. Zbog rečenog treba identificirati područja poljoprivredne politike koja trebaju biti predmetom radikalnih promjena, a što u konačnici treba doprinijeti ubrzanijem preoblikovanju sektora i njegovom razvoju. Treba naglasiti da pored već opisane razlike između obuhvata i strukture mjera poljoprivredne politike, kao i razlike između BiH/entitetskih politika i ZAP-a, postoji i značajno mimoilaženje između stvarnih potreba sektora i fokusa implementiranih mjera poljoprivredne politike i to na svim administrativnim nivoima.

Najvažniji stub poljoprivredne politike na svim administrativnim nivoima je I stub - tržišne mjere i mjere direktne podrške proizvođačima. Iako plaćanja po osnovu outputa još uvijek imaju značajan udio, ohrabruje činjenica da udio direktnih plaćanja po površini/grlu stoke konstantno raste. Treba naglasiti da je ta forma direktnih plaćanja prepoznata kao korak ka harmonizaciji sa zahtjevima ZAP EU i WTO. Ipak, razočarava da još uvijek postoji podrška varijabilnim inputima (u RS ovakav vid podrške ima značajan udio u okviru direktne podrške proizvođačima).

Samo 1– 3% ukupnog poljoprivrednog budžeta se odnosi na opšte usluge u sektoru, koje su preduslov za jačanje transfera tehnologija i sposobnosti inoviranja, kao i za modernizaciju sektora. Kada je riječ o ruralnom razvoju i povećanju konkurentnosti sektora poljoprivrede, postoje jasne potrebe za podrškom investicijama u farme, ali nažalost ta podrška je skromna i nedovoljna. Uz to i ono malo sredstava koje se implementira radi se sa nedovoljnom transparentošću (nedovoljna informisanost posebno malih farmera) i ponekad pod sumnjivim okolnostima. Agro-okolišna problematika u BiH je nedovoljno tretirana i ima nizak nivo budžetske podrške. Analiza zakonodavstva iz oblasti okoliša pokazuje na nedostatak brojnih akata, a u okviru donešenih akata javlja se problem njihove neusaglašenosti sa standardima i propisima EU kao i neusaglašenosti između zakona koji su doneseni na različitim nivoima vlasti (Bajramović, 2014).

Pored strukture poljoprivredne politike potrebno je radikalno promijeniti i pristup njenom kreiranju, načinu implementacije i evaluacije, ali i način njenog programiranja. Imajući na umu da je administrativna organizacija BiH specifična, te da se sa nivoa entiteta upravlja poljoprivrednom politikom, neophodno je pripremiti odgovarajuća usaglašena strateška i programska dokumenta koja će jasno "popločati" put ka EU integracijama i omogućiti preoblikovanje poljoprivredne politike u BIH, te omogućiti ubrzaniji razvoj sektora. Ta dokumenta trebaju predstavljati usaglašeni, koordinirani i fleksibilni okvir, koji je neophodan za uvođenje prakse višegodišnjeg planiranja harmoniziranih mjera koje će omogućiti prilagođavanje zahtjevima procesa EU integracija, kao i jačanje poljoprivrednog sektora u predpristupnom period. Dodatno, implementacija modernog načina upravljanja i pristupa kreaciji politike podvlači i ističe važnost kapaciteta koji omogućavaju analizu, transfer tehnologija, te jačanje istraživačko-razvojne infrastrukture. Ova područja su nedovoljno razvijena u BiH.

Institucionalno-zakonodavni okvir je područje koje mora biti radikalno restruktuirano, jer je to osnov uspostave moderne, fleksibilne i sektoru orjentisane poljoprivredne administracije na svim nivoima. Prioritet treba biti dat kreiranju preciznog operativnog plana preuzimanja *Acquisa*-a, te donošenju nedostajućih zakona i utvrđivanju plana uspostave nedostajućih institucija i mehanizama neophodnih za efikasno upravljanje sektorom i podršku njegovog daljeg razvoja. Na ovaj način će se nastojati prevazići zastoji u procesu restruktuiranja, odnosno približavanja EU.

Nedovoljno razvijen institucionalno-regulatorni okvir još uvijek značajno ograničava razvoj sektora, kao i proces EU integracija. U tom smislu veoma bitan problem predstavlja nizak nivo razvijenosti pojedinih segmenata integriranog poljoprivrednog administrativnog sistema tzv. IACS (Integrated Administration and Control System). Ovo znači da su relevantne baze podataka poput sistema identifikacije korištenja zemljišta (Land Parcel Information Systema) samo djelimično razvijene ili uopšte ne postoje.

Također, infrastruktura za osiguranje kvaliteta i sigurnosti hrane, koja predstavlja osnov za implementaciju tržišnih mjera, nije u potpunosti razvijena. Iako su BiH institucije prihvatile značajan broj standarda, još uvijek postoje problemi u vezi sa uspostavom administrativne i institucionalne strukture koja treba omogućiti primjenu standarda u oblastima kvaliteta i sigurnosti, marketinga, pakovanja, etiketiranja, analize, kontrole i monitoring.

Razvoj neophodnih IPARD struktura na samom je početku. Na nivou BiH postoji Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju. Nadležnosti ovog ureda u velikoj mjeri odgovaraju onima koje treba imati IPARD agencija za plaćanja. Još uvijek ne postoji saglasnost svih nivoa vlasti u vezi sa osnivanjem IPARD operativne strukture. Poznato je da je uspostava agencije za plaćanje, kao odgovornog tijela za implementaciju ZAP mjera (uključujući direktna plaćanja, tržišnu politiku i ruralni razvoj) najzahtjevniji pojedinačni zahtjev procesa EU integracija koje neka

zemlja treba ispuniti. Suspenzija 45 miliona EUR iz IPA fondova namijenjenih BiH u 2013. godini jasna su opomena brzog reagovanja na ovaj problem.

Kada se govori o institucionalnim slabostima treba istaći problem nerazvijenosti institucija u oblasti okoliša, i to posebno onih koji se tiču kvaliteta, ali i kvantiteta humanih resursa. U tom smislu sposobnosti sektora da implementira Nitratnu direktivu, zahtjeve vezane za dobrobit životinja i za klimatske promjene su vrlo ograničene. To implicira set problema vezanih za jasno definisani zahtjev novog ZAP-a odnosno proces "ozeljenjavanja poljoprivrede".

Trebaistaći da zastarjeli sistem javne uprave, nedostatak sposobnosti, odgovornosti i saradnje sa ekspertskom i akademskom zajednicom dovode u pitanje funkcionalnost i efikasnost postojećih institucija. Uzrok ovih problema leži u nejasnoj raspodjeli nadležnosti, uloge i odgovornosti različitih administrativnih nivoa. Upravo taj problem značajno umanjuje efikasnost izvršnih i legislativnih organa vlasti.

Identificirane institucionalne slabosti smanjuju kapacitet sistema upravljanja sektorom da nadgleda i evaluira transfer poljoprivrednog i donorskih budžeta, što se negativno reflektira na proces preoblikovanja sektora, te na sposobnost sektora da poveća nivo korištenja, zaštite i unapređenja kvaliteta prirodnih resursa, te obezbijedi "održivu modernizaciju i intenzifikaciju" kao adekvatan odgovor na izazove klimatskih promjena i daljeg bržeg razvoja sektora. Stoga bi snažniji suštinski okret politike i administracije prema evropskim integracijama mogao dati poljoprivredi veći značaj i omogućiti njen brži razvoj. Jedan od važnijih koraka bilo bi svakako jasno formulisanje vizije i razumijevanje procesa od strane politike i administracije. U FBiH ovaj korak bi se mogao uskoro napraviti. Draft verzija Srednjoroče strategije razvoja poljoprivrednog sektora ovog BiH entiteta za period 2014-2018 postoji, a jedan od strateških ciljeva je upravo približavanje ZAP EU sa predloženim mehanizmima djelovanja u pravcu institucionalnog jačanja i reforme same poljoprivredne politike. U toku je izrada Strategije razvoja poljoprivrednog sektora u Republici Srpsokj, i prema najavama i u ovom dokumentu jedan od pristupa biće i EU i približavanje ZAP-u.

Prethodna analiza poljoprivredne politike u BiH i njenim entitetima u periodu 2002-2012 jasno ukazuje da je formalno i suštinsko sprovodjenje pristupnog procesa i prilagodjavanje u vezi poljoprivredne politike sa ZAP-om još uvijek na niskom i nezadovoljavajućem nivou. Poljoprivredna politika u oba BiH entiteta se značajno razlikuje od modela EU. Direktna plaćanja po outputu u oba BiH entiteta čine važniji dio direktne podrške proizvodjačima, dok u zemljama EU gotovo da i ne postoje. Skromna izdvajanja za mjere ruralnog razvoja gotovo se isključivo odnose na osu 1 i investicije u poljoprivredna gazdinstva, dok osa 2 i mjere vezane za očuvanje okoliša kao obavezni dio ZAP-a, u BiH praktički i ne postoji.

Pravna harmonizacija se postepeno uvodi, a institucionalni kapaciteti moderne države još se grade. Deficiti u institucionalnoj strukturi, kao i u upravljanju humanim resursima, proizlaze iz slabe motivisanosti i nedostatka političke volje posljednjih godina, koje neminovno ostavljaju posljedice u razvoju države BIH. Poljoprivredna politka u BIH je zapravo agregat politika po entitetama i kantonima, bez neke naglašene koordinacije medju njima. Takva politika je nestabilna i vrlo često zavisna od političke orijentacije i opredjeljena da služi „više interesnim", prije nego strateškim ciljevima. Neuporedivost politike nije problem za sebe, nego činjenica da svjedoči o populizmu, manjku strategije i vizije u politici (Bajramović et al, 2010). U cilju približavanja ZAP-u i preuzimanju njegovog koncepta neophodno će biti što prije uspostaviti sistem koordinacije politika medju entitetima i Brčko Distriktu. U aktuelnoj složenoj političkoj situaciji u zemlji izrada zajedničke platforme djelovanja u kontekstu EU integracija i približabvanja ZAP-u mogao bi biti prvi korak.

Za očekivati je da trenutni zastoj BiH u evropskim integracionim procesima neće značiti ispadanja iz kruga nekadašnjih republika Jugoslavije na putu prema EU, čime bi nastala veoma velika politička, ekonomska i socijalna šteta. Možda i najavljeni drugačiji EU pristup prema BiH je naznaka da BiH ipak ima perspektivu da u doglednoj budućnosti postane kandidat za članstvo u EU i otpočene pregovarački proces, pri čemu će poljoprivredna politika zauzeti veoma važno mjesto.

Literatura

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2012): Statistički bilteni (različiti brojevi i godine), Sarajevo.

Bajramović, S., Ognjenović Dragana, Nikolić Aleksandra (2010). Review of Agriculture and Agricultural Policy in Bosnia and Herzegovina. Agriculture in the Western Balkan Countries, Chapter 3, ed. Volk Tina, IAMO, Halle.

Bajramović, S., Butković, J., Nikolić Aleksandra (2010): Analysis of Budgetary Transfers in Agriculture Sector of Bosnia and Herzegovina Using OECD Indicators, Agro-knowledge Journal, Vol. 11, No. 1, Faculty of Agriculture University of Banja Luka, Banja Luka.

BiH APM Database (2014). Agricultural Policy Measures Database compiled for Bosnia and Herzegovina under the FAO/SWG project "Streamlining of agriculture and rural development policies of SEE countries for EU accession" (unpublished data).

Centralna banka Bosne i Hercegovine (2012). Godišnji bilteni (različiti brojevi i godine), Sarajevo.

Erjavec, E., Rednak, M., Bajramović, S. (2010). Zajednička poljoprivredna politika EU i izazovi koji očekuju Bosnu i Hercegovinu, Radovi poljoprivredno-prehrambenog fakulteta Univerziteta u Sarajevu, Godina LV, Broj 60/1, Sarajevo.

European Commission (2013). Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report, Commission staff working document, SWD (2013) 415 Final, Brussels.

EUROSTAT (2014), Statistics explained, Agricultural holdings 2000-2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

FAFS/Poljoprivredno-prehrambeni fakultet u Sarajevu (2013): Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine za period 2014-2018, Draft verzija, Sarajevo.

FAFS/Poljoprivredno-prehrambeni fakultet u Sarajevu (2010): Dosadašnja poljoprivredna politika i njen budući utjecaj na razvoj sektora hrane u Federaciji BiH – Izvještaj o radu na projektu za period 2007-2009, Sarajevo.

Federalni zavod za statistiku (2012): Statistički godišnjak (različiti brojevi i godine), Sarajevo.

Food and Agriculture Organization (2012): Preparation of IPARD Sector Analyses in Bosnia and Herzegovina, Sector: Fruits and Vegetables, Project No GCP/BiH/007/EC, Sarajevo.

Ministarstvo poljoprivredu, vodoprivrede i šumarstva Republike Srpske (2006): Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srpske do 2015, Banja Luka.

MMF – Međunarodni monetarni fond/International Monetary Fund (2013). Central, Eastern and South-eastern Europe, Regional Economic Issues, Reports from April and October of 2013. International Monetary Fund.

Nikolić, Aleksandra, Uçar, K., Mirza Uzunović, M. (2014): Public policies impact to the agriculture competitiveness in BIH, Proceedings of 24th Scientific-Expert Conference In Agriculture And Food Industry, Sarajevo, BiH

Odjel za poljoprivredu Vlade Brčko Distrikta (2008). Strategije poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvitka u Brčko Distriktu BiH za razdoblje 2008-2013, Brčko.

Odjel za statistiku Brčko Distrikta (2012): Statistički pregledi (različiti brojevi i godine), Brčko.

Rednak, M., Volk, T., Erjavec, E. (2013). A tool for uniform classification and analyses of budgetary support to agriculture for the EU accession countries, Agricultural Economics Review, 14/1, p. 76-96.

Rokvić, G. (2012): Istraživanje modela ruralnog razvoja BiH korespodentnog sa politikom ruralnog razvoja EU, Doktorska disertacija, Poljoprivredni fakultet Banja Luka, Banja Luka.

Republički zavod za statistiku Republike Srpske (2012): Statistička saopštenja (različiti brojevi i godine), Banja Luka.

UNDP (2013): Human Development Report of Bosnia and Herzegovina in 2013: Rural Development in Bosnia and Herzegovina: Myth and Realty, Sarajevo.

Vanjsko-trgovinska komora Bosne i Hercegovine (2012). Baza podataka vanjske trgovine, Sarajevo.

Prilog B.II-1: Površine i proizvodnje glavnih kultura, Period 2005-2012, Bosna i Hercegovina

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Proizvodne površine (1 000 ha)								
Ukupno žita	321,0	318,0	318,0	321,0	310,0	293,0	303,0	304,0
- Pšenica	81,4	73,3	74,0	64,4	67,8	54,6	58,4	60,7
- Kukuruz (zrno)	195,6	196,4	197,4	204,3	188,7	188,8	196,0	196,5
Kulture za proizvodnju ulja	6,3	7,9	7,2	5,3	4,7	4,7	4,7	5,6
Krompir	41,4	40,8	41,3	40,4	36,7	36,2	37,1	36,8
Grožđe (miliona rodnih čokota)	10,8	10,8	11,4	12,0	10,3	11,3	11,6	13,7
Voće (miliona rodnih stabala)	18,0	17,7	19,1	19,8	20,7	21,6	22,1	22,7
Povrće (ukupno)	43,6	42,2	41,7	41,6	39,3	39,8	40,9	41,2
Ostalor:								
- Duhan	2,9	2,4	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5
- Grah	9,5	9,5	9,3	9,3	9,5	9,0	9,3	9,0
- Krmno bilje (kukuruz, djetelina i lucerka)	103,6	107,9	107,5	108,1	97,0	99,5	100,8	98,4
Proizvodnja (1 000 tona)								
Ukupno žita	1 358,0	1 354,5	1 000,6	1 374,7	1 342,8	1 077,1	1 077,4	868,1
- Pšenica	249,0	232,5	257,1	240,5	255,8	145,4	210,0	225,1
- Kukuruz (zrno)	1004,2	993,8	635,3	1,004,4	962,9	853,4	764,1	539,4
Kulture za proizvodnju ulja	13,6	16,7	12,2	10,7	10,2	9,2	8,3	7,3
Krompir	458,6	472,9	387,2	428,6	413,7	378,7	412,7	299,9
Grožđe (ukupno)	23,3	21,5	21,2	23,9	25,6	23,2	21,6	25,9
Voće (ikupno)	193,3	210,8	249,5	235,3	303,0	301,0	312,5	203,8
Povrće (ukupno)	243,3	259,2	291,0	264,5	279,5	265,8	263,4	228,6
Ostalor:								
- Duhan	4,4	3,3	3,3	2,9	2,4	1,9	1,8	1,5
- Grah	13,5	13,1	10,4	12,9	14,9	12,6	11,9	9,4
- Krmno bilje (kukuruz, djetelina i lucerka)	752,0	777,9	528,9	689,5	743,1	689,7	658,6	555,3

Izvor: Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Odjel za statistiku Brčko distrikta

Prilog B.II-2: Proizvodne cijene na farmi za određene poljoprivredne proizvode (u Eurima/t), Period 2005-2012, Bosna i Hercegovina

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pšenica	125,5	134,6	165,4	243,4	139,3	152,7	199,7	211,3
Kukuruz (zrno)	103,4	115,3	193,8	211,2	127,4	155,9	197,1	232,6
Riža	177,9	131,6	281,6	321,9	248,3	211,1	295,4	283,7
Ječam	116,4	137,0	221,6	215,6	118,8	131,9	210,7	198,6
Soja	214,7	209,6	281,2	363,0	255,6	306,8	332,3	524,8
Krompir	122,7	168,7	148,3	173,8	245,4	260,8	260,8	260,9
Paprika	281,2	250,5	260,8	301,7	363,0	357,9	260,8	267,6
Kupus	143,2	97,1	143,2	107,4	138,0	225,0	194,3	188,0
Paradajz	127,8	148,3	132,9	163,6	245,4	306,8	127,8	272,1
Jabuke	86,9	97,1	184,1	209,6	184,1	189,2	230,1	238,3
Šljive	276,1	189,2	235,2	194,3	199,4	204,5	230,1	281,0
Goveđe meso (živa mjera)	1 733,3	1 477,6	1 186,2	1 595,2	1 651,5	1 329,4	1 830,4	2 126,2
Meso teladi (živa mjera)	1 983,8	1 835,5	1 799,7	1 983,8	2 152,5	1 789,5	3 108,7	3 001,0
Tovljene svinje (živa mjera)	:	:	:	:	:	:	1 462,3	1 614,9
Meso jagnjadi (živa mjera)	2 091,2	2 060,5	2 239,5	2 045,2	2 173,0	2 101,4	2 157,7	2 313,6
Jaja (1 000 komada)	76,7	81,8	102,3	66,5	97,1	97,1	107,4	112,8
Kravlje mlijeko	256,1	251,2	271,5	333,1	282,0	261,1	278,0	287,7

Izvor: Agencija za statistiku BiH, Federalni zavod za statistiku, Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Odjel za statistiku Brčko distrikta

Poglavlje B.III

POLJOPRIVREDA I POLJOPRIVREDNA POLITIKA U HRVATSKOJ

Ornela Mikuš*

1. Uvod

Iako je Hrvatska mala zemlja (56 594 km^2), ona ima veoma raznovrsnu topografiju: od mediteranske, centralno-evropske, planinske i ravne, do obalske i kontinentalne. Po pitanju biodiverziteta, rangirana je kao jedna od pet zemalja Evrope, pri čemu su neki njeni delovi među najbogatijima svoje vrste u svetu.

Tokom protekle dve decenije Hrvatska se suočavala sa velikim i važnim izazovima: sticanjem nezavinsosti, konfliktima i političkom i ekonomskom tranzicijom od centralno planirane socijalističke države do tržišno orijentisanog sistema usredsređenog na pristupanje Evropskoj uniji (EU). U nastojanju da iskombinuje očekivanja od nedavno stečene nezavisnosti i zahteve evropskih integracija, proces modernizacije Hrvatske združen je sa njenim pokušajima da zadrži svoj centralno-evropski i mediteranski identitet i tradicionalne vrednosti (Franić i Mikuš, 2013.).

U periodu od 2000. do 2009. godine Hrvatska je prošla kroz period visoke i kontinuirane ekspanzije u privrednoj aktivnosti, pri čemu je realni BDP u proseku rastao 4,4 procenta. Najvažniji pokretač ekonomske ekspanzije bila je domaća potražnja, koja je godišnje rasla preko 6 procenata. Nažalost, usled rastućeg stranog duga i javnih troškova, dezindustrijalizacije, smanjenih priliva kapitala, rasta negativnog trgovinskog bilansa, globalne ekonomske krize i brojnih političkih pitanja (korupcije, nerešenih političkih pitanja između Hrvatske i Srbije, Slovenije, Bosne i Hercegovine), Hrvatska od 2008. godine prolazi kroz duboku ekonomsku krizu koja je rezultirala u kontinuiranom padu realnog BDP-a.

Ovaj proces praćen je problemima ograničenog razvoja ukupne ekonomije, posebno u poljoprivredi i ruralnim oblastima: nasleđeni izazovi vezani za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i upravljanje u kontekstu privatizacije, zemljišnih registara, sistema nasleđivanja, poljoprivrednih tržišta i oporezivanja.

Od početka procesa pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji krajem prošlog veka, nizak nivo razvoja hrvatskih ruralnih područja snažno je naglašavan. Ovo je prvenstveno posledica specifičnosti u istorisjkom razvoju; dugogodišnji socijalistički režim i centralno planirana ekonomija zapostavljali su ruralna područja i porodične farme. Ovo je izazvalo dezorijentisanost u okviru tržišne ekonomije i privatnih inicijativa nakon nezavisnosti, a stereotipi iz prošlosti reflektovali su se u legislativnom okviru (Franić i Mikuš, 2013.).

Proces pristupanja intenzivirao je diskusiju po ovim pitanjima. Istraživači u Hrvatskoj naglašavaju potrebu strukturnih prilagođavanja u poljoprivredi na osnovu konkurentnosti proizvodnje za deo zdravih i ekonomski uspešnih farmi, i regionalni pristup u korišćenju prirodnih resursa na najproduktivniji način (Franić et al, 2007; Tratnik et al, 2008; Radinović i Žutinić, 2007.). Kako bi se održala i razvijala poljoprivredna porizvodnja u okviru evropskog takmičenja, oni su akcenat stavili na principe održivog razvoja, bezbednost hrane i ekološke standarde. Sugestije su išle u prilog proizvodnih praksi zasnovanih na ovim principima, dok su za poljoprivrednu politiku bile usmerene na postavljanje

* Sveučilište u Zagrebu, Agronomski fakultet, Hrvatska.

prioriteta uz korišćenje raspoloživih resursa i odabir modela podrške i mere politike u skladu sa regionalnim potrebama (Mikuš et al., 2010, Franić et al., 2011.).

Usklađivanje sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) još uvek traje; učinjeni su veliki koraci u uspostavljanju novih institucija u poljoprivredi i pripremi adekvatnog legislativnog okvira. Iako je Hrvatska sada članica EU, implementacija ZPP stvara mnogo izazova. Javna debata o niskim nivoima samoodrživosti, niskoj konkurentnosti i nekontrolisanom uvozu je u toku. Poljoprivrednici još uvek često od vlade očekuju da organizuje poizvodnju i garantuje otkupne cene, kao što je to činila u socijalističkom sistemu.

Iako Hrvatska predstavlja dobre primere i novih zemalja članica i susednih zemalja, posebno onih sa kojima ima sličnosti u ekonomskoj i političkoj istoriji (sa Sloveniom u korišćenjupoljoprivredno-ekoloških fondova, sa Poljskom u korišćenju predpristupnih i kohezionih EU fondova uopšte, sa Srbijom u pozitivnom spoljnom poljoprivredno-prehrambenom trgovinskom bilansu), glavni problem definisanja pravca nacionalne ekonomije i prioriteta nacionalne politike ostaje nerešen. Ova analiza ima za cilj da pokaže najvažnija pitanja i razloge za odlaganje u procesu usaglašavanja Hrvatske sa EU, kao i nedostatak orijentacije u kreiranju ciljeva (poljoprivrednih) politika i mera za njihovu realizaciju.

Ovaj dokument predstavlja situaciju i trendove u hrvatskoj poljoprivredi i poljoprivrednoj politici u kontekstu procesa evropskih integracija. Glavni izvori informacija za analizu hrvatske poljoprivrede su Eurostat i hrvatski Državni zavod za statistiku (DZS). Kvantitativne analize poljoprivredne politike zasnivale su se na podacima o izdavanjima iz poljoprivrednog budžeta koje je obezbedilo hrvatsko Ministarstvo poljoprivrede i Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Ovi podaci uneti su u formular Mera poljoprivredne politike (MPP), alata za uniformnu klasifikaciju mera poljoprivredne politike (Rednak and al., 2013.). Baza podataka MPP za Hrvatsku pripremljena je za period od 2006. do 2012. godine.

U prvom delu izveštaja data je analiza stanja hrvatske poljoprivrede, uz osvrt na ulogu poljoprivrede u ekonomiji, farmsku strukturu i karakteristike korišćenja zemljišta, proizvodnu strukturu, poljoprivredne cene i poljoprivredno-prehrambenu trgovinu u okviru 27 zemalja EU i zemalja Jugoistočne Evrope (JIE). Drugi deo izveštaja daje objašnjenje za koncept i okvir hrvatske poljoprivredne politike i analizira domaće budžetske transfere poljoprivredne politike. Poslednji deo predstavlja diskusiju o najvažnijim snagama, slabostima, pretnjama i šansama za hrvatsku poljoprivredu i poljoprivrednu politiku.

2. Poljoprivreda

2.1 Uloga poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji

Sektor poljoprivrede, šumarstva i ribarstva igra važnu ekonomsku ulogu u Hrvatskoj. Bruto dodata vrednost (BDV) ovog sektora porasla je sa 1,543 miliona EUR u 2005. godini na 2,035 miliona EUR u 2008. Od tada, ona se smanjivala i u 2012. godini iznosila je 1,861 miliona EUR. Međutim, njen udeo BDV-a u svim aktivnostima ostao je između 4,2 procenta u 2007. i 5 procenata u 2012, godini, što takođe pokazuje da ukupna BDV stagnira ili je u opadanju. Udeo poljoprivrede u ukupnom zapošljavanju varira, sa trendom opadanja sa 16,9 procenata u 2005. godini na 13,7 procenata u 2012.

S obzirom na ove indikatore, Hrvatska je bliža proseku 12 zemalja EU (4 procenta i 12,9 procenata u 2012. godini) nego zemljama JIE u kojima je učešće poljoprivrede u ukupnoj BDV i zapošljavanju mnogo viši (vidi poglavlje A.II). Međutim, poljoprivreda ima značajan uticaj na druge ekonomske aktivnosti, prvenstveno na industriju prerade hrane i turizam, pored trgovine, energetike, transporta, hemijske industrije i mnogih drugih. Način na koji je ona povezana sa drugim sektorima (od proizvodnje do

prerade, transporta i marketinga poljoprivrednih proizvoda) ima višestruki uticaj, a značaj poljoprivrede za hrvatsku privredu znatno je veći od onoga na šta ukazuju podaci.

2.2 Farmska i proizvodna struktura

Fragmentisana farmska struktura sa malom poljoprivrednom površinom po poljoprivrednom gazdinstvu je glavna karakteristika većine novih država članica, uključujući Hrvatsku. Na osnovu poljoprivrednog popisa, 2010. godine 233 280 poljoprivrednih gazdinstava koristilo je 1 316 010 hektara poljoprivrednog zemljišta. Prosečna površina hrvatskih farmi je ispod proseka u EU. 2010. godine prosečna farma u 15 zemalja EU koristila je 24,1 ha poljoprivrednog zemljišta, dok je prosečna veličina hrvatske farme bila 5,6 ha. Kada to uporedimo sa prosečnom površinom gazdinstava u novim zemljama članicama (EU-12) – što je bilo 7,1 ha u 2010. godini, razlika je manje naglašena.

Hrvatska ima visoko fragmentisanu i polarizovanu farmsku strukturu u kojoj preovladava nekoliko velikih farmi, dok farme srednje veličine, koje čine kičmu poljoprivrede i ruralnog razvoja, još uvek nedostaju. Ovakva struktura predstavlja nasleđe socijalističke prošlosti zemlje (uništavanje velikih poljoprivrednih preduzeća i zadruga) koje su dodatno zakomplikovale tragične ratne dislokacije (UNDP, 2013.). Farme manje površine od 20 ha još uvek dominiraju u ukupnoj strukturi poljoprivrednih gazdinstava i čine 95,2 procenta od ukupnog broja. Samo 1,4 procenta farmi imaju preko 50 ha zemlje, ali ovih 3 140 farmi pokriva jednu trećinu ukupne korišćene poljoprivredne površine (KPP).

Tabela B.III-1: Struktura poljoprivrednih gazdinstava po klasama veličine, 2010, Hrvatska

Klasa veličine (KPP po farmi)	Broj farmi	KPP (ha)	Struktura farmi (%)	Struktura KPP (%)
0 ha	230		0.1	
>0 - <2 ha	122 560	100 680	52.5	8.7
2 - <5 ha	55 430	177 470	23.8	13.5
5 - <10 ha	30 240	208 860	13.0	16.9
10 - <20 ha	13 880	188 580	5.9	14.3
20 - <30 ha	4 330	103 090	1.9	8.8
30 - <50 ha	3 470	132 300	1.5	10.1
50 - <100 ha	2 290	154 230	1.0	12.7
100 ha i više	850	250 790	0.4	19.1
Ukupno	**233 280**	**1 316 000**	**100.0**	**100.0**

Izvor: EUROSTAT

Prosečna ekonomska veličina farme izražena standardnim autputom ide do 9 065 EUR po farmi. Većina farmi razvrstana je kao klasa ekonomske veličine do 2 000 EUR po farmi (89 480 poljoprivrednih gazdinstava ili 38,3 procenta). Sveukupno, farmska struktura ukazuje na nizak nivo investicionog potencijala, nizak stepen modernizacije i tehničke opremljenosti, kao i slabu energetsku i ekološku efikasnost.

U korišćenju poljoprivrednog zemljišta dominira obradivo zemljište koje pokriva 903 508 ha (67,9 procenata KPP), zatim slede livade i pašnjaci sa 345 561 ha (26,0 procenata) i višegodišnji usevi, i to voćnjaci, vinogradi i maslinjaci sa 79 000 ha (5,9 procenata).

Struktura poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj daje prednost biljnoj proizvodnji (62,5 procenata). Činjenica da biljna proizvodnja preovlađuje ukazuje na njen relativni značaj u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji u pogledu korišćenja zemljišta, proizvodnje hrane i proizvodnje stočne hrane (vidi Aneks B.III-1). Žitarice i uljane kulture predstavljaju glavne poljoprivredne proizvode u Hrvatskoj. Što se tiče proizvodnje žitarica, dominantne vrste su kukuruz (33,1 procenat ukupne obradive površine) i pšenica (20,7 procenata), dok proizvodnja raži, ječma i zobi zauzima znatno manje površine. Hrvatska, ukupno gledano, ima dobre uslove za proizvodnju žitarica (u pogledu plodnosti tla, klimatskih pogodnosti i tradicije).

U poslednjih pet godina, površina pod zasadom uljarica bila je u proseku oko 102 000 ha (12 procenata ukupne obradive površine. U poslednjoj deceniji, šećerna repa postala je jedan od najvažnijih useva usled unapređenih tržišnih uslova i potražnje od prerađivačke industrije. Šećerna repa se u 2012. godini uzgajala na 2,6 procenata ukupne obradive površine (23 502 ha).

Povrće se proizvodi na 1,8 procenata ukupne obradive površine, a krompir na 1,1 procentu. Fragmentisana proizvodnja, direktna prodaja potrošačima preko lokalnih zelenih pijaca i sopstveno korišćenje onemogućili su prikupljanje preciznih statističkih podataka o proizvodnji povrća i marketingu.

Hrvatska proizvodi skoro svaku vrstu voća, od suptropskog citrusnog voća i maslina do koštuničavog i mekog voća. Prema statističkim podacima, plantaže voća su u 2012. godini zauzimale približno 30 000 ha ili 2,3 procenta ukupne KPP. Jabuke, šljive, breskve kruške, višnje, orasi, kao i masline i mandarine (mediteransko voće) predstavljaju najvažnije useve. Problemi su nastajali kako je proizvodnja voća i povrća u bivšim jugoslovenskim republikama bila usmeravana van Hrvatske (Republika Makedonija, Srbija). Ovim problemima su kasnije pridodati nedostatak podsticajnih mera poljoprivredne politike i nedostatak organizacije na tržištu, što je dovelo do toga da je Hrvatska uvozila značajne količine svih vrsta voća.

Vinogradi smešneni na parcelama fragmentisanog zemljišta tipični su za hrvatsko vinogradarstvo. U poslednjih nekoliko godina, proizvodnja grožđa i vinove loze je umanjena. Prosečna godišna proizvodnja vina za period od 2008. do 2012. godine bila je 1 367 400 hektolitara (1 293 000 u 2012.). 2012. godine Hrvatska je imala 29 240 ha vinograda (2,2 procenta KPP) ili 10 procenata manje nego u 2009. godini. U 2012. godini proizvodnja grožđa dostigla je 187 600 tona, što je takođe 10 procenata manje nego 2009. godine.

Stočarska proizvodnja, koja učestvuje sa 37,5 procenata poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj, predstavlja izuzetno važan sektor u koji je uključeno mnogo proizvođača. Proces tranzicije ka tržišnoj ekonomiji, promene u poljoprivrednoj strukturi, liberalizacija domaćeg tržišta i rat sa svim svojim posledicama značajno su uticali na hrvatsku poljoprivredu, posebno na stočarsku proizvodnju. Ovakvi uslovi nisu naklonjeni poštovanju standarda higijene, dobrobiti životinja ili zaštite životne sredine. Govedina i mleko čine većinu vrednosti proizvodnje stočarskog podsektora, dok je proizvodnja svinjskog mesa najznačajnija u pogledu broja životinja (vidi Aneks B.III-3).

Prosečni prinosi useva uporedivi su sa prinosima u većini zemalja EU, naročito u pogledu žitarica (prosečan prinos pšenice od 2010. do 2012: 4,9 tona/ha) i uljarica (suncokret: 2,6 tona/ha) dok je prinos mleka (4 252 kg po kravi) viši samo od prinosa u Bugarskoj i Rumuniji (vidi poglavlje A.II).

2.3 Poljoprivredne cene

Indeksi poljoprivrednih proizvođačkih cena pokazuju značajne oscilacije u periodu od 2005. do 2012. godine sa upadljivim trendom rasta. 2007. godine, a zatim ponovo od 2010. do 2012, evidentan je značajan rast cena u biljnoj proizvodnji, dok su cene u stočarskom sektoru rasle 2008. godine, pa ponovo 2011. i 2012. godine. Cene u Hrvatskoj vairaju na sličan način kao i na EU tržištu (vidi poglavlje A.II).

Tabela B.III-2: Nominalni indeksi cena poljoprivrednih proizvoda, 2005-2012 (2005=100), Hrvatska

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Biljni proizvodi	100.0	104.8	129.0	121.0	107.5	119.2	126.2	144.6
Životinje i stočni proizvodi	100.0	96.1	94.7	102.6	99.4	94.6	103.2	120.9
UKUPNA POLJOPRIVREDA	**100.0**	**100.4**	**111.6**	**111.7**	**103.4**	**106.7**	**114.5**	**125.9**

Izvor: DZS

Apsolutni nivo proizvođačkih cena ukazuje na to da Hrvatska ima relativno nizak nivo cena pšenice i kukuruza u poređenju sa drugim zemljama članicama EU, što ukazuje na njenu tržišnu prednost. Stočarski sektor, posebno sektor mlekarstva, deluje manje konkurentno (vidi Aneks B.III-3 i poglavle A.II).

2.4 Poljoprivredno-prehrambena trgovina

2012. godine udeo poljoprivredno-pregrambenih proizvoda u ukupnom izvozu dobara bio je 12,9 procenata, dok je u ukupnom uvozu dobara iznosio 12,2 procenta. Nažalost, poljoprivredno-prehrambeni trgovinski bilans je konstantno negativan, pri čemu je 2012. godine odnos poljoprivredno-prehrambenog izvoza prema uvozu bio 62,9 procenata.

Tabela B.III-3: Trgovina prehrambenim i poljoprivrednim proizvodima (u milionima EUR), 2005-2012, Hrvatska

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda	740.0	949.1	960.4	955.5	975.1	1 022.2	1 121.2	1 239.9
- udeo u izvozu svih proizvoda	10.4%	11.5%	10.7%	10.0%	13.0%	11.5%	11.7%	12.9%
Uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda	1 299.0	1 473.3	1 572.6	1 792.7	1 605.6	1 635.5	1 861.9	1 970.7
- udeo u uvozu svih proizvoda	8.8%	8.7%	8.3%	8.5%	10.6%	10.8%	11.4%	12.2%
Trgovinski bilans u poljoprivredno-prehrambenim proizvodima	-559.0	-524.2	-612.2	-837.2	-630.5	-613.3	-740.8	-730.9
Odnos izvoza i uvoza	57.0%	64.4%	61.1%	53.3%	60.7%	62.5%	60.2%	62.9%

Izvor: Hrvatska gospodarska komora

Oko 30 procenata ukupnog hrvatskog poljoprivredno-prehrambenog izvoza odlazi u zemlje članice EU, dok preko 40 procenata ide u region JIE. Glavni izvozni partneri Hrvatske su Italija, Slovenija i Mađarska, a njeni glavni uvozni partneri su Nemačka, Italija, Holandija i Poljska. Trenutno su najuspešniji hrvatski poljoprivredno-prehrambeni izvozni proizvodi šećer i duvan, od kojih su i jedan i drugi profitabilni, i koji su značajno rasli u poslednjih nekoliko godina. Drugi proizvodi višeg profila, poput vina i maslinovog ulja, imaju mali udeo na tržištu EU. Oni mogu da opstanu, pa čak i napreduju, na individualnoj osnovi, ali ne na industrijskom opsegu (UNDP, 2013.).

Šećer i duvan su priče uspeha pretpristupne Hrvatske, ali ukoliko žele da ostanu uspešne i nakon pristupanja, neophodni su novi pristupi proizvodnji. Članstvo u EU nosi značajne izazove u pogledu šećernih kvota (17-18 procenata niže nego u pretpristupnom periodu) i stroge zdravstvene politike po pitanju duvana. Kao rival u proizvodnji šećera, Srbija može još uvek da uživa u statusu koji je podstakao hrvatsku šećernu industriju u poslednjih nekoliko godina.

S obzirom na već slabu poljoprivredno-prehrambenu proizvodnju i trgovinu, druga pitanja uključuju kraj slobodne trgovine u okviru Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA) i značajne promene u subvencijama (od združenih do zasebnih plaćanja). Članice CEFTA sporazuma bile su najvažnija hrvatska izvozna tržišta, naročito Bosna i Hercegovina (30 procenata ukupnog hrvatskog poljoprivredno-prehrambenog izvoza). Uvođenjem uvoznih tarifa, cene su porasle i trenutni udeo hrvatskih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na bosanskom tržištu je ugrožen, što ostavlja veći prostor srpskom izvozu. Slična pojava desila se sa Slovenijom kada se ona povukla iz CEFTA sporazuma i pridružila se EU 2004. godine.

Mnoge nove države članice, posebno Mađarska i Slovenija, iskusile su značajno opadanje u nekim stočarskim farmskim aktivnostima (Slovenija u proizvodnji svinja) nakon pristupanja, kako su poljoprivrednici izgubili cenovnu podršku i pretrpeli pad cena. Ova novonastala situacija podstakla ih je da pojačaju biljnu proizvodnju uz minimalna ulaganja (UNDP, 2013.). U Hrvatskoj je već postojao pad u

broju svinja u 2012. godini u poređenju sa 2011 (1 233 000 u 2011, 1 182 000 u 2012.), kao i pad u svinjarskoj proizvodnji.

3. Poljoprivredna politika

3.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike

Na početku 1990-tih godina, većina mera poljoprivredne politike Hrvatske preuzeta je od stare jugoslovenske legislative sa veoma opštim ciljevima: ekonomski rast i napredak kroz obezbeđivanje kvalitetne hrane koja se nudi po prihvatljivim cenama i izvoz proizvoda sa komparativnom prednošću; koncentracija porodičnih farmi do stepena koji obezbeđuje adekvatan životni srandard; obezbeđivanje neophodnih fondova kroz kredite, beneficije u nabavci inputa, implementacija novih tehnologija i informacija preko savetodavnih službi; uvećanje investicija u poljoprivredu; zaštita od strane konkurencije; promena imovinske i upravljačke strukture; razvoj tržišne infrastrukture i prilagođavanje institucionalnog okvira tržišnim trendovima (Mikuš et al, 2010.).

Sredinom 1990-tih adekvatan pravni okvir za upravljanje zaštitom i dodelom sredstava kao i za ekonomski proces privatizacije stvoren je dokumentom pod imenom Strategija razvoja poljoprivrede Hrvatske (1995.). Prvi značajni zakoni - Zakon o poljoprivrednom zemljištu i Zakon o poljoprivredi, stupili su na snagu 2001. godine. Oni su predstavljali početak inicijative za regulisanje i usklađivanje domaće legislative u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja sa standardima i principima Evropske unije (Franić, 2006.).

Usled rastuće svesti da je ruralna ekonomija više od poljoprivrede, ciljevi budućeg razvoja formalno su postavljeni Strategijom poljoprivrede i ribarstva Republike Hrvatske 2002. godine. Ove poljoprivredne mere nisu se više fokusirale samo na unapređenje poljoprivrednih aktivnosti (pored lova, šumarstva i ribarstva), već su proširene na čitavu ruralnu oblast. Pored ovoga, novi akcenat stavljen je na bezbednost hrane i organsku poljoprivrednu proizvodnju kao poseban sistem održivog upravljanja i mogućnosti koje ovaj sistem pruža (Franić i Žimbrek, 2003.).

Zakon o državnoj podršci u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu uveo je nove modele za podršku 2002. godine. Preduslov za njegovo sprovođenje bilo je uvođenje Registra poljoprivrednih gazdinstava kao administrativne osnove za upravljanje poljoprivrednim finansijama. Namera je bila da se sistem podrške u poljoprivredi učini jednostavnijim i transparentnijim, i da se poljoprivredne politike postepeno usklade sa ZPP. Pored izmenjenog modela podrške proizvodnji (koji se sastojao od cenovne pomoći, združenih plaćanja po površini u biljnoj proizvodnji i po grlu u stočarskoj proizvodnji), uvedena su tri nova modela podrške, i to podrška prihodima, kapitalne investicije i ruralni razvoj. Cilj je bio preraspodela sredstava koja bi išla u prilog novim modelima, sa delimičnim padom podrške proizvodnji. Ovaj zakon po prvi put pravi razliku između komercijalnih i nekomercijalnih farmi. Glavni pokretač za uvođenje politike ruralnog razvoja bila je priprema za i sprovođenje SAPARD, i kasnije IPARD, pretpristupne podrške EU (Franić, 2006; Mikuš et al, 2010.).

Od 1999. do 2011. godine usvojeni su neki regionalno-zasnovani zakoni i akti koji pokušavaju da poštuju regionalne, lokalne i teritorijalne specifičnosti (Franić, 2006.). Zakon o planinskim oblastima definiše uslove za demografsku obnovu, ekonomski rast i održivi razvoj. On takođe daje prioritet merama za zadržavanje stanovništva u zonama sa negativnim demografskim trendom i nudi okvir za pažljivije korišćenje resursa. Drugi specifični zakon je Zakon o područjima posebne državne skrbi usmeren na područja koja su posebno oštećena ratom, a u cilju otklanjanja ratnih posledica i bržeg povratka izbeglica i raseljenih lica. Zakon o otocima je takođe regionalno senzitivan i definiše hrvatska ostrva kao nacionalno blago koje zahteva posebnu javnu pažnju i zaštitu. Zahvaljujući ovom zakonu, vlada je u obavezi da podržava programe i aktivnosti za održivi razvoj ostrva. Ovi zakoni mogu se smatrati pretečama pravih propisa pošto su ova pitanja sada u okviru državne podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju koji se tiče marginalnih oblasti.

Hrvatska nije najbolji primer načina kako su usvojene političke reforme potrebne za pristupanje EU. Političke odluke često su donošene u veoma kasnom pregovaračkom stadijumu, pri čemu se o njima nedovoljno diskutovalo u javnosti kojoj su slabo predstavljene. Glavne reforme za pristupanje EU implementirane su Zakonom o državnoj podršci poljoprivredi i ruralnom razvoju 2009. i 2010. godine, kao i uz pomoć njegove tri dopune koje su u poslednje tri godine brzo stupale na snagu, nakon dugog perioda praznog hoda od sedam godina. Ovi zakoni su za cilj imali izmenu ptethodno postojeće stgrukture direktnih plaćanja kao i uvođenje prvih različitih plaćanja po površini i po životinji, ali i da od 2012. godine ova plaćanja transfromišu u istorijska plaćanja uporediva sa jedinstvenim platnim programom ZPP.

2012. godine uvedena su prava na plaćanje po površini i po prvi put u Hrvatskoj su ova plaćanja razdvojena od realne proizvodnje. Međutim, za neke osetljive sektore (mlekarstvo, duvan, govedina, ovce i koze, šećerna repa, ekstra devičansko i devičansko maslinovo ulje, uzgoj krmača) združena plaćanja su zadržana ili reformisana.

Mere ruralnog razvoja definisane su evropskim i nacionalnim programima. Hrvatska uz pomoć nacionalnih fondova implementira podršku za osiguranje farmi, podršku za čuvanje autohtonih i zaštićenih vrsta, podršku za kapitalne investicije, podršku prihodima, podršku organskoj i integralnoj proizvodnji i podršku marginalnim područjima u obliku dopune postojećih direktnih plaćanja. Kako Hrvatska prolazi kroz ekonomsku recesiju i krizu nacionalnog budžeta, direklta plaćanja su ozbiljno kasnila, što ima značajan uticaj na dostupnost fondova i plaćanja za mere ruralnog razvoja (Franić i Mikuš, 2013.).

Angažovana u procesu pregovora i ubrzanim procedurama za usklađivanje i reformu politika na kraju procesa integracija, vlada je imala manje uspeha u objašnjavanju i približavanju reformi korisnicima. Mnogo energije, vremena i novca utrošeno je na održavanje socijalnog mira, koji su često prekidale demonstracije poljoprivrednika.

3.2 Budžetski transferi poljoprivredne politike

Ukupna budžetska podrška poljoprivredi

Ukupni budžetski transferi za poljoprivredu uvećali su se sa 387 miliona EUR u 2006. na 582 miliona EUR u 2011. godini, dok su u 2012. godini oni pali na 499 miliona EUR usled smanjenja direktne podrške proizvođačima.

Tabela B.III-4: Ukupni budžetski transferi za poljoprivredu (u milionima EUR), 2006-2012, Hrvatska

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima	323.7	389.9	418.4	447.7	445.1	429.4	350.0
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja	43.3	68.5	121.1	89.5	81.5	107.1	103.0
Opšte poljoprivredne mere	19.8	24.5	38.4	39.3	50.9	44.9	45.5
UKUPNO	**386.7**	**482.8**	**578.0**	**576.5**	**577.5**	**581.5**	**498.5**

Izvor: Baza podataka MPP Hrvatske

Najveći deo poljoprivrednog budžeta čine tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima. 2006. i 2007. godine ove mere predstavljale su 80 procenata ukupne podrške poljoprivredi. Kako je Hrvatska napredovala u pregovaračkom procesu, a usled ekonomske krize, ukupan budžetski iznos se smanjivao, a sa njim je i udeo za tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima postepeno pao na 70 procenata u 2012. godini.

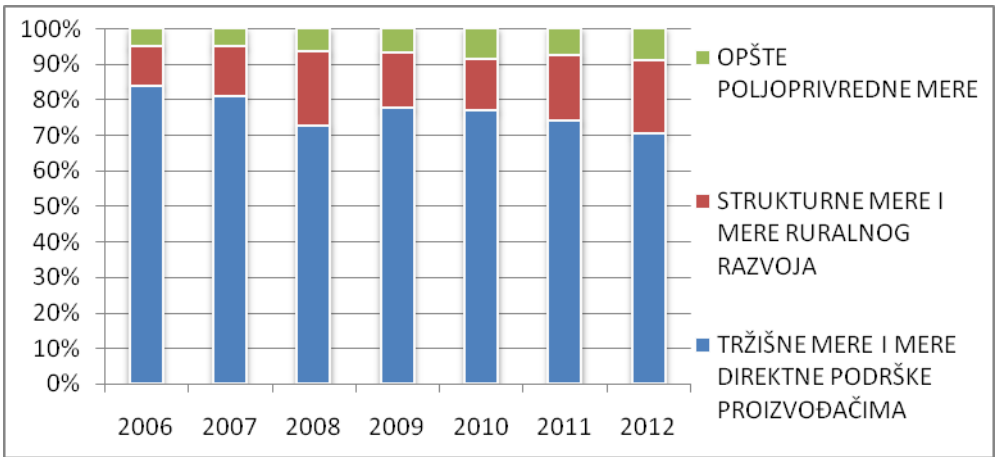
Glavni razlog za visok udeo direktne podrške proizvođačima u ukupnom poljoprivrednom budžetu leži u jakim interesnim pritiscima za visok stepen podrške, uglavnom od strane većih proizvođača. Velika poljoprivredna gazdinstva uglavnom koriste ovu vrstu podrške, pre nego strukturne mere i mere

ruralnog razvoja. 2011. godine u Hrvatskoj je 15 procenata plaćanja otišlo farmama koje su dobijale preko 500 000 EUR po farmi; samo 1 procenat korisnika primilo je 34 procenta od svih direktnih plaćanja a 0,2 procenta dobilo je 25 procenata. U 27 zemalja EU samo 3,5 procenata svih plaćanja ide najvećim farmama koje dobijaju preko 500 000 EUR (UNDP, 2013.).

Drugi razlozi za visok udeo direktne podrške u ukupnom budžetu bili su više politički vođeni; podrška je prvenstveno bila usmerena velikim poslovnim entitetima sa velikim uticajem na političke kampanje i stopu zapošljavanja, a zatim za kupovinu socijalnog mira među poljoprivrednim stanovništvom.

Udeo strukturne podrške i podrške ruralnom razvoju u ukupnom poljoprivrednom budžetu porastao je sa 11 procenata u 2006. na 21 procenat u 2012. godini. Prvi značajan rast na ovom planu može se videti 2007. i posebno 2008. godine kada je ukupni ekonomski rast Hrvatske bio pozitivan i visok (5.1 procenat u 2007.) što je omogućilo određenu garanciju za redovne budžetske transfere. Značajan udeo fonda za ruralni razvoj zasniva se na pretpristupnoj podršci EU.

Grafikon B.III-1: Struktura budžetskih transfera za poljoprivredu, 2006-2012, Hrvatska



Izvor: Baza podataka MPP Hrvatske

Podrška opštim uslugama vezanim za poljoprivredu predstavlja najmanji, iako rastući, udeo u ukupnom budžetu, i varira od 5 procenata u 2006. do 9 procenata u 2012. godini.

Tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima

Budžetski transferi za tržišnu podršku i direktnu podršku proizvođačima uvećali su se sa 324 miliona EUR u 2006. na 429 miliona EUR u 2011, a onda pali na 350 miliona EUR u 2012. godini.

Tabela B.III-5: Ukupni budžetski transferi za mere tržišne podrške i direktne podrške proizvođačima (u milionima EUR), 2006-2012, Hrvatska

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Mere podrške tržištu	2.9	6.4	16.8	32.8	7.1	11.8	12.1
Mere direktne podrške proizvođačima	320.8	383.5	401.7	414.9	438.0	417.6	337.9
Direktna plaćanja proizvođačima	272.7	297.0	330.1	355.6	389.9	367.4	291.0
Direktna plaćanja zasnovana na inputima (cenovna pomoć)	83.7	91.3	94.6	98.1	115.5	82.7	24.3
Direktna plaćanja zasnovana na aktuelnoj površini/životinji	189.1	205.7	235.5	257.6	274.4	284.7	248.4
Razdvojena direktna plaćanja	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.3
Varijabilne subvencije za inpute	46.3	48.5	67.0	59.2	48.1	49.9	46.9
Plaćanja za nepogode i druga kompenzacija proizvođačima	1.8	38.0	4.5	0.0	0.0	0.3	0.0
TRŽIŠNE MERE I MERE DIREKTNE PODRŠKE PROIZVOĐAČIMA	**323.7**	**389.9**	**418.4**	**447.7**	**445.1**	**429.4**	**350.0**

Izvor: Baza podataka MPP Hrvatske

2012. godine Hrvatska je smanjila direktna plaćanja vezana za proizvodnju (dopune cenama, direktna plaćanja zasnovana na površini ili životinji) i počela da primenjuje razdvojenu podršku sa ciljem da svoje politike usaglasi sa ZPP pre pristupanja. Međutim, direktna plaćanja zasnovana na trenutnoj površini ili broju životinja ima najveći udeo u tržišnim merama i merama direktne podrške proizvođačima (71 procenat u 2012.).

Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

Budžetski transferi za strukturne mere i mere ruralnog razvoja počeli su da se uvećavaju nakon 2005. godine kada je Uredba o implementaciji programa za ruralni razvoj uvedena i promovisana preko lokalnih opština, brošura i veb sajtova.

Najviši iznos subvencijskih transfera za strukturnu politiku i politiku ruralnog razvoja pripada merama koje za cilj imaju unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora. U periodu od 2006. do 2011. godine, taj udeo bio je oko 95 procenata. Najrasprostranjenije mere bile su podrška investicijama na farmi (kupovina stoke, novih mašina i opreme, izgradnja renoviranje, rekonstrukcija građevina, revitalizacija plantaža višegodišnjih biljaka), podrška nekomercijalnim farmama i podrška za preradu, skladištenje i marketing.

Tabela B.III-6: Ukupni budžetski transferi za strukturne mere i mere podrške ruralnom razvoju (u milionima EUR), 2006-2012, Hrvatska

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora	**41.4**	**63.3**	**104.7**	**84.4**	**77.7**	**103.8**	**82.6**
Podrška investicijama na farmi	24.8	30.2	45.4	35.4	42.7	75.1	49.6
Ostala podrška restrukturiranju na farmi (nekomercijalne farme)	11.7	9.7	18.0	17.1	22.1	17.5	14.8
Unapređenje poljoprivredne infrastrukture (navodnjavanje)	4.0	11.9	17.1	12.3	10.8	8.6	1.1
Podrška preradi hrane, marketingu i promociji	0.9	11.5	24.2	19.5	2.1	2.6	17.1
Unapređenje životne sredine i seoskog predela	**1.9**	**2.8**	**3.5**	**3.5**	**3.4**	**3.3**	**20.1**
Plaćanja poljoprivrednicima u predelima sa poteškoćama	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3
Poljoprivredno-ekološka plaćanja poljoprivrednicima	1.9	2.8	3.5	3.5	3.4	3.3	11.8
Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu	**0.0**	**2.4**	**12.9**	**1.6**	**0.4**	**0.0**	**0.3**
Podrška diversifikaciji na farmi	0.0	0.1	2.7	1.0	0.0	0.0	0.3
Ruralna infrastruktura i razvoj sela	0.0	2.3	10.2	0.6	0.4	0.0	0.0
STRUKTURNE MERE I MERE RURALNOG RAZVOJA	**43.3**	**68.5**	**121.1**	**89.5**	**81.5**	**107.1**	**103.0**

Izvor: Baza podataka MPP Hrvatske

2012. godine udeo mera prve ose pao je na 80 procenata usled povećanih transfera za marginalna područja i organsku i integrisanu proizvodnju. Ipak, od 2002. godine daje se dodatna podrška proizvodnji i organskoj poljoprivredi u marginalnim područjima kao deo programa subvencija za proizvodnju, ali dokumenta Agencije ne omogućavaju razdvajanje plaćanja za marginalna područja ili za organsku proizvodnju od regularnih plaćanja. Dodatna plaćanja predviđena za marginalna područja bila su 35 procenata viša u vinogradarstvu, uzgoju voća i, u manjoj meri, u stočarstvu. Kao po pravilu, subvencije za organsku proizvodnju bile su oko 30 procenata više od subvencija za konvencionalnu proizvodnju. Od 2012. godine subvencije za organsku proizvodnju, integrisanu proizvodnju i marginalna područja uključene su u drugu osu mera ruralnog razvoja zajedno sa subvencijama za očuvanje autohtonih i zaštićenih životinjskih i biljnih genetskih resursa.

Opšte mere podrške vezane za poljoprivredu

Finansiranje opštih poljoprivrednih mera i usluga uvećalo se sa 20 miliona EUR iz 2006. na 46 miliona EUR u 2012. godini. Većina fondova za ovaj stub politike opredeljeni su za mere bezbednosti hrane, posebno na polju veterine.

Tabela B.III-7: Ukupni budžetski transferi za opšte mere (u milionima EUR), 2006-2012, Hrvatska

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Istraživanje, razvoj, savetodavne i stručne službe	**8.5**	**9.3**	**12.2**	**11.7**	**11.6**	**8.4**	**9.3**
Istraživački i razvojni projekti	0.6	0.4	0.7	0.4	0.2	0.2	0.4
Terenske i savetodavne službe	4.5	4.9	5.3	5.6	5.6	5.2	5.1
Infrastruktura za stručno osposobljavanje	0.0	0.3	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0
Stručne službe	3.4	3.7	5.6	5.3	5.7	3.1	3.8
Bezbednost hrane i kontrola kvaliteta	**9.8**	**13.8**	**24.1**	**25.5**	**37.1**	**34.7**	**34.6**
Veterinarska kontrola	8.9	12.6	21.1	20.5	28.5	28.3	28.5
Kontrola zdravlja bilja	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3
Kontrola kvaliteta	0.6	0.8	2.8	4.7	8.1	6.2	5.8
Ostale mere opšte podrške	1.6	1.5	2.1	2.1	2.2	1.8	1.6
OPŠTE POLJOPRIVREDNE MERE	**19.8**	**24.5**	**38.4**	**39.3**	**50.9**	**44.9**	**45.5**

Izvor: Baza podataka MPP Hrvatske

4. Diskusija i zaključci

Hrvatska poljoprivreda i poljoprivredna politika nalaze se na raskršću. Sa pristupanjem EU, one imaju priliku da iskoriste veće fondove koji se posebno fokusiraju na poljoprivredni sektor i ruralnu ekonomiju uopšte. Štaviše, dugi period priprema i učenja iz iskustava država članica koje su u EU ušle 2004. i 2007. godine trebalo bi da pomogne Hrvatskoj da se suoči sa izazovima članstva. Pa ipak, Hrvatska je u EU ušla u trenutku globalne i nacionalne ekonomske krize, sa ukupnim opadajućim ekomonskim rastom i oslabljenom poljoprivrednom proizvodnjom. Ovo je dovelo do situacije u kojoj poljoprivredni sektor nije dovoljno pripremljen za jaču konkurenciju u EU, pri čemu je strah za budućnost kod poljoprivrednika sve veći, a vlada izložena snažnim kritikama jer nije obezbedila adekvatnu pripremu i implementaciju mera ZPP koja bi olakšala situaciju poljoprivrednicima.

Podaci o hrvatskoj poljoprivredi pokazuju da hrvatski poljoprivredno-prehrambeni proizvodi generalno nisu konkurentni na međunarodnim tržištima, iako ima nekoliko proizvoda sa nižim cenama i pozitivnim poljoprivredno-prehrambenim trgovinskim bilansom (meka pšenica, kukuruz, šećer, uljarice, duvan, mesne prepađevine, riba, pića i sirće).

Razlozi za nisku konkurentnost na tržištima EU i međunatodnim tržištima uglavnom su povezani sa visokim tfroškovima proizvodnje, nepovoljnom poljoprivrednom strukturom i preovladavanjem malih farmi, nedostatkom saradnje među poljoprivrednicima, lošim upravljanjem rizikom sa visokim uticajem klimatskih uslova na proizvodnju, slabom fizičkom tržišnom infrastrukturom (kapaciteti za skladištenje, hladnjače). Drugi razlog za slabu konkurentnost leži u slabim poljoprivredno-prehrambenim lancima sa mnogo pitanja kao što su: prikupljanje i logistika poljoprivrednih inputa za preradu, nepoštovanje rokova za plaćanje, visoke cene sirovina i gotovih proizvoda, variranje u kvalitetu proizvoda, loša priprema proizvoda za tržište i nedovoljno investicija u opremu i promociju proizvoda (Mesić, 2014.).

Hrvatska poljoprivredna politika apsorbuje u proseku pola miliona eura svake godine (2006-2012.) za poljoprivredne subvencije i administraciju, ali javnost smatra da ona nije uspela da izađe u susret izazovima novih ekonomskih okolnosti. Poljoprivredna politika nedovoljno se bavi negativnim uticajima bimodalne poljoprivredne strukture sa velikim gazdinstvima sa jedne strane i mnogo malih farmi sa druge, što je prepreka konkurentnosti i rast. Pozitivno restrukturiranje poljoprivrede nedostaje i nije vođeno instrumentima politike, što bi takođe moglo sputati budući razvoj hrvatske poljoprivrede.

Ova analiza može poslužiti kao dobra osnova svim stručnjacima i donosiocima odluka za prepoznavanje jazova u poljoprivrednoj situaciji u okviru konteksta zemalja EU i JIE. Kreiranje baze podataka MPP ukazalo je na diskrepance između podataka Ministarstva poljoprivrede i podataka hrvatske Agencije za plaćanja, što predstavlja snažan argument za kontinuirano ažuriranje i dvostruku proveru isplaćenih subvencija. Tako organizovana baza podataka mogla bi pokazati jasnu sliku strukture subvencija i pomoći unapređenju komunikacije svih stejkholdera u kontekstu analize uticaja i postavljanja prioriteta.

Reference

DZS. 2014. Državni zavod za sztatistiku. Razne publikacije, Zagreb, http://www.dzs.hr

Baza podataka MPP Hrvatske. 2014. Baza podataka mera poljoprivredne politke napravljena je za Hrvatsku u okviru FAO/SWG projekta *"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"* (neobjavljeni podaci).

Hrvatska gospodarska komora. Podaci o spoljnoj trgovini, CCE, Zagreb, http://www.hgk.hr

Baza podataka EUROSTAT. 2013. Statistika, Eurostat, Luksemburg, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Franić, R. & Žimbrek, T. 2003. Pretpostavke za uključivanje poljoprivrede u proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji. In: Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji; ekonomski i pravni izazovi (Katarina Ott, ed.). Institut za javne financije i Fredrich Ebert Stifung, Zagreb, str. 159-179

Franić, R. 2006. Politika ruralnog razvitka – nova prilika za Hrvatsku. Agronomski glasnik 3(2006): 221-235.

Franić, R, Tratnik, M, Bašić, F. & Svržnjak, K. 2007. Održiva raspodjela zemljišta i kapitalnih resursa: slučaj proizvodnje pšenice u Hrvatskoj. Istraživanje o žitaricama 35(2): 397-400

Franić, R, Mikuš, O. & Andabak, A. 2011.Optimistički pogled na ulazak u EU: poljoprivrednicima može biti bolje. In: Zapisnici sa 46. Hrvatskog i 6. Međunarodnog simpozijuma o poljoprivredi (Pospišil, M, ed.). Opatija, februar 14-18, str. 3-10.

Franić, R. & Mikuš, O. 2013. Transformacije hrvatske poljoprivrede i poljoprivredne politike: izazovi i šanse u evropskom kontekstu. In: Poljoprivreda u mediteranskoj Evropi: Između novih i starih paradigmi Ortiz-Miranda, D, Moragues-Faus, A, Arnalte-Alegre, E. (ed.) Emerald Group Publishing Limited, str. 233-261

Mesić, Ž. 2014. Rezultati lanca snabdevanja tradicionalnih poljoprivredno prehrambenih proizvoda– percepcija članova lanca. Doctorska disertacija branjena 15. maja 2014 na Sveučilištu u Zagrebu na Agronomskom fakultetu.

Mikuš, O, Mesić, Ž. & Cerjak, M. 2010. Pregled poljoprivrede i poljoprivredne politike u Hrvatskoj. In: Poljoprivreda zemalja Zapadnog Balkana, Volk, Tina (ed.), Halle (Saale): Leibniz-Institut fur Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Vol 57 str. 93-121.

Radinović, S. & Žutinić, Đ. 2007. Može li Hrvatska imati konkurentnu obiteljsku poljoprivredu? Prilog istraživanju agrarne strukture. Društvena istraživanja, 16(1-2): 175-197.

Rednak, M, Volk, T. & Erjavec, E. 2013. Alat za jedinstvenu klasifikaciju i analizu budžetske podrške poljoprivredi za zemlje u prostupanju EU. *Pregled poljoprivredne ekonomije*, vol. 14, no. 1, str. 76-96.

Tratnik, M, Franić, R, Svržnjak, K. & Bašić, F. 2008. Zemljište rente kao kriterijum za regionalizaciju – slučaj usgoja pšenice u Hrvatskoj. Politika korišćenja zemljišta, 26(1): 104-111.

UNDP. 2013. Plodno tlo za razvoj – Kako najbolje iskoristiti članstvo u Evropskoj uniji za ruralna područja Hrvatske, Vinton, Louisa (ed.), Zagreb.

Aneks B.III-1: Površina i proizvodnja glavnih useva, 2005-2012, Hrvatska

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Površina proizvodnje (1 000 ha)								
Žitarice, ukupno	557.2	570.1	558.6	562.5	562.7	529.4	529.4	586.1
- Pšenica	146.3	176.0	175.0	156.5	180.4	168.5	149.8	186.9
- Kukuruz	319.0	296.2	288.5	314.1	296.9	296.8	305.1	299.2
Uljarice	119.8	109.0	82.1	98.0	102.0	102.7	110.0	97.5
Šećerna repa	29.0	32.0	34.3	22.0	23.1	23.8	21.7	23.5
Krompir	19.0	17.0	17.4	15.0	14.0	11.0	10.9	10.2
Grožđe(ukupno)	29.7	30.8	32.5	33.7	34.0	33.0	32.0	29.0
Voće (proizvodnja za tržište)	25.0	26.8	27.8	28.2	28.9	28.7	28.3	:
Masline	12.4	13.4	14.3	15.0	15.3	17.0	17.2	18.1
Povrće (proizvodnja za tržište)	8.9	10.0	11.0	11.4	11.0	6.6	7.4	7.4
Duvan	5.1	4.9	6.0	5.9	6.1	4.1	5.9	6.0
Krmno bilje	93.4	100.0	104.9	118.7	122.0	120.7	120.9	122.8
Proizvodnja (1 000 t)								
Žitarice, ukupno	3 038.8	3 034.6	2 534.2	3 725.5	3 441.8	2 925	2 821.4	2 686.5
- Pšenica	601.7	804.6	812.3	858.3	936.1	681.0	782.5	999.7
- Kukuruz	2 206.7	1 934.5	1 424.6	2 504.9	2 182.5	2 067.8	1 733.7	1 297.6
Uljarice	240.4	278.3	186.7	292.1	281.0	252.8	280.6	213.1
Šećerna repa	1 337.8	1 559.7	1 582.6	1 269.5	1 217.0	1 249.2	1 168.0	919.2
Krompir	273.4	274.5	296.3	255.6	270.3	178.6	167.5	151.3
Grožđe(ukupno)	181.0	179.4	198.0	185.3	206.4	207.7	204.4	187.6
Voće (intenzivna proizvodnja)	101.8	140.4	150.5	144.6	146.7	189.7	197.9	121.4
Masline	36.6	27.5	34.5	36.0	32.6	38.0	31.4	50.9
Povrće (intenzivna proizvodnja)	171.0	181.8	186.4	201.6	232.3	154.1	154.9	133.4
Duvan	10.3	10.9	12.6	12.9	13.3	8.5	10.6	11.8

Aneks B.III-2: Brojno stanje stoke (u 1 000 životinja), 2005-2012, Hrvatska

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda	485	482	467	454	447	444	446	452
od kojih muzne krave	239	235	236	213	212	207	185	177
Svinje	1 205	1 230	1 348	1 104	1 250	1 231	1 233	1 182
Ovce i koze	903	783	738	727	695	705	709	751
Živina	10 640	10 045	10 053	10 015	10 787	9 470	9 523	10 161
Košnice	167	255	314	310	304	308	328	:

Aneks B.III-3: Cene proizvoda na poljoprivrednom gazdinstvu (u EUR/t), 2005-2012, Hrvatska

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obična pšenica	126.5	115.8	144.1	210.5	114.4	158.8	188.1	185.6
Kukuruz	89.9	101.1	200.1	96.5	91.8	143.0	161.7	209.5
Suncokret	179.9	187.9	379.3	315.2	214.0	340.4	341.0	450.5
Soja	210.0	209.7	330.6	355.6	276.6	314.7	327.6	470.2
Šećerna repa	34.0	33.7	32.0	32.8	34.9	29.6	39.8	39.3
Krompir (glavni usev)	154.1	191.2	191.1	200.7	168.9	194.9	217.9	158.3
Paprika (capsicum)	477.0	651.4	663.8	783.6	696.2	823.5	581.1	738.3
Paradajz	525.7	637.7	569.8	650.7	686.7	879.7	563.6	798.2
Mlada goveda (živa vaga)	1888.7	1725.2	1735.3	1933.5	1914.2	1733.4	1 950.4	2 038.0
Svinje (lake) (živa vaga)	1424.3	1341.0	1190.0	1326.3	1407.4	1196.8	1 252.3	1 392.8
Jagnjići (živa vaga)	4032.6	4715.6	4562.1	4774.2	4498.6	3910.1	4 167.2	4 376.5
Pilići (živi; prvi izbor)	1088.2	1081.6	1004.1	1045.7	995.9	993.7	1 015.6	1 017.6
Jaja (1 000 komada)	90.9	85.7	90.0	101.1	89.9	89.2	91.5	98.4
Kravlje mleko	270.1	265.5	276.8	330.8	277.8	302.5	357.5	329.9

Izvor: DZS

Poglavlje B.IV

Poljoprivreda i poljoprivredna politika na Kosovu*[1]

Iliriana Miftari*, Halit Hodžaj**

1. Uvod

Dugoročni cilj Vlade Kosova* je integracija u EU. Godine 2010. Kosovo* je formiralo Ministarstvo evropskih integracija (MEI), koje igra ključnu ulogu u koordiniranju i sprovođenju reformi za pristup EU. Nakon što je Evropska komisija procenila da je Kosovo* ispunilo kratkoročne prioritete identifikovane u Studiji izvodljivosti sprovedenoj 2012. godine, u junu 2013. Savet EU najavio je planove da otvori pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). SSP predstavlja prvu sveobuhvatnu ugovornu relaciju između Kosova* i EU u procesu integracija.

Tokom implementacije sporazuma EU i Kosovo* će uspostaviti bilateralnu slobodnu trgovinsku zonu za slobodan promet robe, usluga i kapitala, dok će biti učinjeni napori za usaglašavanje legislative sa okvirom EU. SSP sadrži pravila konkurencije, javnih nabavki, imovinskih prava, zaštite potrošača i radnih uslova. U poslednjih nekoliko godina Kosovo* je učinilo veliki napredak na putu evrointegracija. Kosovo* koristi evropski Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u okviru komponente I (tranziciona pomoć i izgradnja institucija) i komponente II (prekogranična saradnja).

Ovaj dokument ima za cilj da predstavi situaciju i skorašnji razvoj poljoprivrednog sektora na Kosovu* sa fokusom na poljoprivrednu politiku, i iznese preporuke u kontekstu procesa evrointegracija.

Analiza poljoprivrednog sektora sprovedena je uz korišćenje zvaničnih statističkih podataka publikovanih u Kosovskoj agenciji za statistiku (KAS), kao i statističkih podataka dobijenih od Odeljenja za ekonomsku analizu i poljoprivrednu statistiku u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR). Za potrebe analize poljoprivredne politike stvorena je sveobuhvatna baza podataka mera poljoprivredne politike (MPP) (Rednak & Volk, 2010.). Baza podataka MPP za Kosovo* pokriva period između 2007. i 2012. godine.

Ovaj dokument ima sledeću strukturu: nakon uvoda, predstavljen je poljoprivredni profil i njegove ključne karakteristike kao što su obradive površine, proizvodnja, cene i trgovina.

---

[1] Ovo označavanje ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova

* Prištinski univerzitet “Hasan Priština”, Fakultet poljoprivrede i veterine, Odsek za poljoprivrednu ekonomiju.

** Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

U trećem delu daje se pregled koncepta, okvira i budžetskih transfera za poljoprivrednu politiku, sa podelom po grupama mera. Završni deo sumira zaključke o ključnim činjenicama i daje preporuke o reformama poljoprivredne politike potrebnim za proces evrointegracija.

2. Profil poljoprivrede

2.1. Poljoprivreda u ekonomiji

Kosovo* je mala zemlja čija ukupna površina iznosi 10.908 km^2, što čini samo 0,2 procenta površine EU. Prema poslednjem popisu sprovedenom 2012. godine, ukupna populacija zemlje iznosi 1.815.606. Gustina naseljenosti je 177,4 stanovnika po km^2. Većina kosovskog stanovništva (61 procenat) živi u ruralnim područjima. 2012. godine realna stopa rasta bruto domaćeg proizvoda (BDP) iznosila je 2,5 procenta, a BDP po glavi stanovnika bio je 2.721 EUR. Stopa inflacije u 2012. godini bila je 2,5 procenta. Iako je stopa nezaposlenosti zabeležila značajan pad u 2012. godini, nezaposlenost ostaje ozbiljan problem ekonomije ove zemlje. Stopa nezaposlenosti u 2012. godini iznosila je 30,9 procenata.

Poljoprivreda je kroz istoriju bila važan deo nacionalne ekonomije Kosova*. Prosečan udeo sektora poljoprivrede, šumarstva, lova i ribolova je oko 17 procenata u bruto dodatoj vrednosi (BDV) (2011.). Pored toga, poljoprivredni sektor Kosova* obezbeđuje sigurnost za veliki deo poljoprivrednih domaćinstava.

Ruralnu ekonomiju na Kosovu* još uvek karakterišu loša infrastruktura (iako je došlo do izvesnog poboljšanja u poslednjih nekoliko godina), neadekvatno korišćenje zemljišta, ograničena konsolidacija zemljišta i nedovršena privatizacija društvene zemlje sa nejasnim imovinskim pravima i pravima korišćenja zemljišta (MPŠRR, 2013.a).

2.2. Zemljišni resursi i struktura poljoprivrednih gazdinstava

Prema najnovijoj statistici, ukupna površina poljoprivrednog zemljišta na Kosovu* iznosi 357.748 ha, od čega 253.563 ha (71 procenat) čini obradivo zemljište, 7.071 ha (2 procenta) čini zemljište pod višegodišnjim zasadima (voćnjaci i vinogradi), a 97.114 ha (27 procenata) je zemljište pod travnjacima (pašnjaci i livade).

U 2012. godini, 277.364 ha poljoprivrednog zemljišta koristilo je 185.765 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih su 185.424 (99 procenata) mala gazdinstva (MPŠRR, 2013.a). Poljoprivredni sektor ima nepovoljnu strukturu gazdinstava sa prosečnom korišćenom površinom (PKP) po gazdinstvu od 1,5 ha koji su izdeljeni u nekoliko parcela.

Tabela B.IV-1: Struktura poljoprivrednih gazdinstava po klasama veličine, 2012, Kosovo*

Veličina gazdinstva	Broj gazdinstava	% gazdinstava	Površina (ha)	% površine
0,01 – 0,5 ha	45 818	24,7	13 300	4,8
0,51 – 1,0 ha	51 665	27,8	39 385	14,2
1,01 - 1,5 ha	35 589	19,2	43 772	15,8
1,51 - 2,0 ha	15 719	8,5	27 830	10,0
2,01 – 3,0 ha	19 995	10,8	49 340	17,8
3,01 – 4,0 ha	5 777	3,1	20 009	7,2
4,01 – 5,0 ha	3 748	2,0	16 646	6,0
5,01 – 6,0 ha	2 317	1,2	12 622	4,6
6,01 – 8,0 ha	2 582	1,4	17 847	6,4

8,01 – 10 ha	1 007	0,5	8 972	3,2
> 10 ha	1 547	0,8	27 641	10,0
Total	**185 765**	**100,0**	**277 364**	**100,0**

Izvor: MPŠRR, 2013.a

Prosečno porodično gazdinstvo uzgaja sedam različitih useva. Diversifikacija useva uobičajena je strategija porodičnih gazdinstava, koja se koristi kako bi se umanjio rizik lošeg prinosa useva i tako stabilizovao porodični prihod.

2.3. Poljoprivredna proizvodnja

U periodu između 2005. i 2012. godine, ukupna poljoprivredna proizvodnja bila je relativno stabilna, sa prosečnom vrednošću od 576 miliona EUR. Učešće biljne proizvodnje u ukupnoj vrednosti proizvodnje bilo je više (54 procenta u proseku) od stočarske proizvodnje (46 procenata).

Najvažniji usevi na Kosovu* su žitarice, prevashodno pšenica i kukuruz (aneks B.IV-1). U 2012. godini žitarice su se uzgajale na 137.214 ha, od čega je 75 procenata bilo pod pšenicom, a 23 pod kukuruzom. Njive na kojima se uzgaja povrće zauzimaju površinu od 8.405 ha. Najvažnije povrće koje se gaji na Kosovu* su paradajz, paprika, krastavac, lubenica, bundeva, kupus i luk. Ukupna površina pod voćnim zasadima u 2012. godini iznosila je 3.852 ha, a najvažnije voćke bile su jabuke, šljive, višnje, jagode i kruške. Grožđe se proizvodi na 3.219 ha, krompir na 3.198 ha, a pasulj na 2.954 ha.

Uvećanje produktivnosti i konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje predstavlja dugoročni politički cilj Kosova*. Međutim, prosečni prinosi su i dalje niski u poređenju sa EU (videti poglavlje A.II).

Što se tiče stočarske proizvodnje, goveda, ovce i koze predstavljaju najvažnije podsektore (aneks B.IV-2). U poređenju sa drugom stokom, ukupan broj ovaca i koza pokazao je značajno povećanje između 2006. i 2012. godine. Živinarski sektor karakterišu jedinice malog ili srednjeg obima proizvodnje, uglavnom orijentisane na proizvodnju jaja, dok je proizvodnja pilećeg mesa u fazi konsolidacije. S obzirom na pogodne uslove vezane za životnu sredinu, med i ostali pčelarski proizvodi smatraju se proizvodima sa dobrim potencijalom za proizvodnju i izvoz.

2.4. Poljoprivredne cene

Cene poljoprivredne proizvodnje zabeležile su značajan rast i variranja u periodu između 2005. i 2012. godine. U poređenju sa biljnim proizvodima, rast cena stočarskih proizvoda bio je ravnomerniji.

U istom periodu, cene poljoprivrednih inputa su se takođe uvećale, pri čemu je stopa rasta bila viša od stope rasta cena poljoprivrednih proizvoda.

Tabela B.IV-2: Nominalni indeksi cena poljoprivrednih proizvoda i inputa, 2005-2012 (2005=100), Kosovo*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cene poljoprivrednih proizvoda	100.0	107.0	118.1	124.6	112.6	109.2	114.5	126.1
- Biljni proizvodi	100.0	109.5	125.8	128.9	112.3	108.3	112.6	125.5
- Životinjski i stočarski proizvodi	100.0	101.7	102.4	115.6	113.3	111.1	118.5	127.3
Cene poljoprivrednih inputa	100.0	102.2	111.1	137.3	125.4	120.0	134.5	141.9

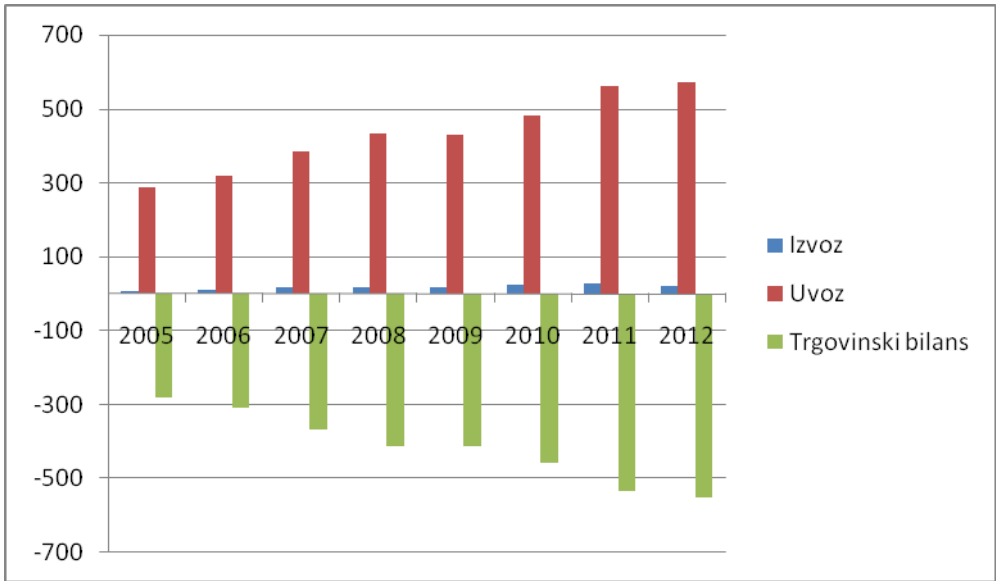
Izvor: KAS

U proseku, cene poljoprivrednih proizvoda su znatno više na Kosovu* nego u EU (videti aneks B.IV-2 i poglavlje A.II). Ovo je pokazatelj da se Kosovo* još uvek suočava sa slabom konkurentnošću cena.

2.5. Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima

U julu 2007. godine Kosovo* je postalo članica Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA) koji se zasniva na konceptu slobodne trgovine između zemalja koje imaju za cilj da postanu države članice EU. Kosovo* se nekoliko godina suočava sa negativnim bilansom poljoprivredno-prehrambene trgovine. Trgovinom dominira uvoz, dok je nivo izvoza znatno niži, što vodi ka visokom trgovinskom deficitu koji se i dalje uvećava. Udeo poljoprivredno-prehrambenog izvoza u ukupnom izvozu konstantno je padao u peridodu između 2005. i 2012. dostigavši 7,5 procenata u 2012. godini. Učešće poljoprivredno-prehrambenog uvoza popelo se na 22,8 procenata u 2012. godini, što je znatno više od udela sektora u izvozu. Slobodna trgovina uvećala je negativni trgovinski bilans ukupne međunarodne trgovine, pa i trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima.

Grafikon B.IV-1: Spoljnotrgovinska razmena poljoprivredno-prehrambenim proizvodima (milion EUR), 2005-2012, Kosovo*



Izvor: MPŠRR

Vrednost uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2012. godini popela se na 572,7 miliona EUR, a vrednost izvoza na 20,6 miliona EUR. Oko 50 procenata vrednosti uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda čine duvan (carinska tarifa 24), pića, alkoholna pića i

sirće (CT 22), meso i jestive mesne iznutrice (CT 2), proizvodi od žitarica (CT 19) i žitarice (CT 10) i mlečni proizvodi (CT 4). Najznačajnije grupe poljoprivredno-prehrambenih proizvoda su pića, alkoholna pića i sirće (CT 22), proizvodi mlinske industrije (CT 11), jestivo povrće (CT 7) i proizvodi od povrća, voća i orašastih plodova (CT 20), koji zajedno čine skoro 80 procenata ukupnog poljoprivredno-prehrambenog izvoza.

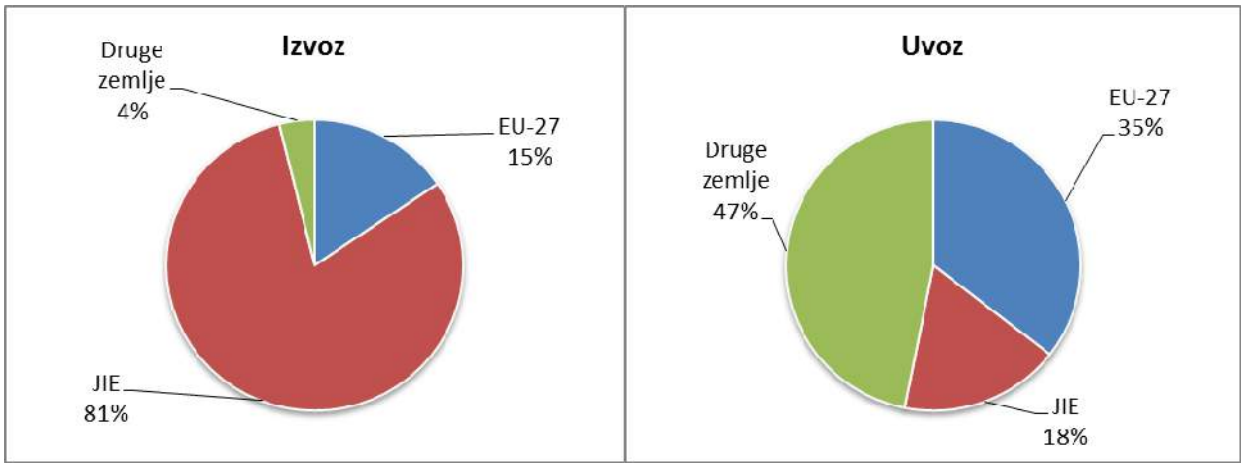
Tabela B.IV-3: Glavne grupe poljoprivredno-prehrambenih uvoznih/izvoznih proizvoda, 2012, Kosovo*

Uvoz			**Izvoz**		
Grupa proizvoda	**EUR mil**	**Udei**	**Grupa proizvoda**	**EUR mil**	**Udeo**
Duvan	59,5	10,3%	Pića, alkoholna pića i sirće	7,1	34,4%
Pića, alkoholna pića i sirće	57,5	10,0%	Proizvodi mlinarske industrije, slad, skrob	5,4	26,3%
Meso i jestive mesne iznutrice	52,2	9,1%	Jestivo povrće, biljke, korenje, lukovice	1,8	8,8%
Proizvodi od žitarica	44,9	7,8%	Proizvodi od voća ili orašastih plodova	1,7	8,5%
Žitarice	38,7	6,8%			
Mlečni proizvodi, jaja, med	37,7	6,6%			

Izvor: KAS

U 2012. godini glavni izvozni partneri Kosova* iz EU bile su Nemačka, Italija i Slovenija. Od zemalja JIE, Kosovo* uglavnom svoje poljoprivredno-prehrambene proizvode izvozi u Albaniju, Republiku Makedoniju i u malom obimu u Srbiju i Hrvatsku. Što se tiče uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda iz EU, Nemačka, Slovenija, Italija i Bugarska su glavni partneri koji obuhvataju preko 60 procenata ukupnog poljoprivredno-prehrambenog uvoza. Od zemalja JIE, Kosovo* uvozi poljoprivredno-prehrambene proizvode uglavnom iz Republike Makedonije, Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Grafikon B.IV-2: Struktura izvoza i uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po grupama zemalja, 2012, Kosovo*



Izvor: KAS

3. Pregled poljoprivredne politike

3.1 Koncept i okvir nacionalne poljoprivredne politike

Ministarstvo poljoprvrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR) je nadležni organ za razvoj i sprovođenje poljoprivredne politike i zakonodavstva na nacionalnom nivou. Prvi strateški dokument za poljoprivredu na Kosovu* bila je Zelena knjiga pod nazivom "Održiva poljoprivreda i ruralni razvoj na Kosovou*", koja je objavljena 2003. godine i sastoji se od srednjoročne strategije za razvoj sektora i poljoprivrene proizvodnje. U cilju uspostavljanja zakonskog okvira za poljoprivredu i ruralni razvoj, 2009. godine Skupština Republike Kosovo* usvojila je Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Zakonom su određeni ciljevi, mere i program za poljoprivrednu i politiku ruralnog razvoja.

Prvi Program za poljoprivredu i ruralni razvoj (PPRR), Skupština Kosova* usvojila je 2007. godine za period 2007-2013., koji je kasnije ažuriran za period 2009-2013. Uzimajući u obzir proširenje PPRR usled uključivanja direktnih plaćanja i odredbe kojom se slede komleksni ciljevi u poljoprivredi i održivom ruralnom razvoju, MPŠRR je uz podršku tvining projekta, izvršilo drugo ažuriranje PPRR za period 2010-2013. Veliki broj ključnih aktera (nadležni nacionalni organi MŠPRR, lokalni ekonomski/socijalni partneri, opštine, preduzeća, civilno društvo, Evropska komisija, donatori) je bio uključen u izradu ovog političkog dokumenta.

Vizija poljoprivrede i ruralnog razvoja Kosova* je"postizanje izbalansiranog doprinosa ekonomskom, ekološkom, socijalnom i kulturnom blagostanju ruralnih područja i Kosova* kao celine, kroz efikasna i profitabilna partnerstva između privatnog sektora, centralne vlasti i lokalnih zajednica u okviru Evropskog konteksta" (MPŠRR, 2010.). Navedena vizija PPRR 2007-2013 definisana je kroz sledeće ciljeve:

- Dodatni prihod za poljoprivrednike i stanovnike ruralnih područja koji će dovesti do poboljšanja životnog standarda i uslova rada u ruralnim područjima;
- Veća konkurentnost i efikasnost primarne poljoprivredne proizvodnje kako bi se ostvarila supstitucija uvoza i iskoristila prednost izvoznih tržišta;
- Unapređena prerada i marketing poljoprivrednih i šumarskih proizvoda kroz povećanje efikasnosti i konkurentnosti;
- Unapređenje kvaliteta i higijenskih standarda na gazdinstvu/u fabrici;
- Održiv ruralni razvoj i povećanje kvaliteta života (uključujući infrastrukturu) kroz promociju poljoprivrede i drugih ekonomskih aktivnosti koje su u skladu sa životnom sredinom;
- Stvaranje mogućnosti zaposlenja u ruralnim područjima, posebno kroz ruralnu diversifikaciju;
- Usklađivanje poljoprivrede Kosova* sa poljoprivredom EU (MPŠRR, 2010).

Kako bi ovi ciljevi bili dostižni identifikovane su specifične mere po kojima se koncentrišu politički, finansijksi, zakonski, administrativni i ljudski resursi. Identifikovane mere podrške koje su usmerene na ciljeve PPRR su mere direktne podrške proizvođačima i mere podrške ruralnom razvoju. Prvi stub obuhvata direktna plaćanja (za sektor ovaca i koza, mlekarski sektor, sektor ratarstva, plaćanja za košnice) i podršku za gorivo za žetvu. Drugi stub se sastoji od osam mera ruralnog razvoja koje su grupisane u četiri ose prikazane u daljem tekstu.

Tabela B.IV-4: Mere ruralnog razvoja Kosova* za period 2007-2013.

Osa	Mera
I. Konkurentnost	M1. Razvoj stručnog osposobljavanja u cilju ispunjavanja ruralnih potreba M2. Restrukturiranje fizičkog potencijala u agro ruralnom sektoru M3. Upravljanje vodnim resursima za poljoprivredu M4. Unapređenje prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda
II. Ekološko i unapređeno korišćenje zemljišta	M5. Unapređenje upravljanja prirodnim resursima
III. Ruralna diversifikacija i kvalitet ruralnog života	M6. Diversifikacija poljoprivrede i alternativnih aktivnosti u ruralnim područjima M7. Poboljšanje ruralne infrastrukture i očuvanje ruralnog nasleđa
IV. Lokalne strategije razvoja bazirane na zajednici	M8: Podrška strategijama razvoja lokalne zajednice

U skladu sa Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju, MPŠRR je osnovalo relevantne institucije kao što je Nadzorni odbor, Upravljačko telo i Jedinicu za plaćanje koje se nadležne za sprovođenje programa za poljoprivredu i ruralni razvoj 2007-2013. Uz podršku tvining projekta, MPŠRR je izradilo priručnike o pravilima i procedurama funkcionalne strukture Nadzornog odbora i Upravljačkog tela, kao i priručnik za monitoring i evaluaciju, organizacionu strukturu i strategiju za dalji razvoj Jedinice za plaćanja. Tokom 2012. godine, Jedinica za plaćanja je unapređena u Odeljenje za plaćanja, koje je sada transformisano u Platnu agenciju koja je u potpunosti usaglašena sa pravilima i procedurama Instrumenta za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD). Osnovni zadatak Odeljenja za plaćanja je izvršenje šeme podrške koju je izradilo Upravljačko telo, a koju finansira Vlada Kosova* putem bilateralnih i multilateralnih fondova EU i drugih donatora. Ključni dokument za implementaciju navedenih mera u PPRR 2007-2013. je bio Godišnji nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj. Program je bio podržan širokom informativnom kampanjom čiji je cilj bio da se podigne svest kod poljoprivrednika i promovišu mere implementacije.

Ključna dokumenta za implementaciju i monitoring PPRR su godišnji izveštaj o mreži računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN) i godišnji izveštaji o monitoringu i implementaciji koje priprema MPŠRR, odnosno Odeljenje za monitoring i evaluaciju i Platna agencija. U septembru 2012. godine, MPŠRR u saradnji sa Kastner International i austrijskim Federalnim institutom za poljoprivrednu ekonomiju, ispred tvining projekta EU, izradilo je Srednjoročnu evaluaciji (SRE) o implementaciji PPRR. SRE ocenjuje sve implementirane mere PPRR tokom perioda 2007-2011. Na osnovu rezultata i preporuka datih u SRE, kao i kroz intenzivne razgovore sa socio-ekonomskim partnerima, lokalnim akcionim grupama, poljoprivrednim proizvođačima i drugim organizacijama, MPŠRR je, uz podršku EU tvining projekta, izradilo prvi nacrt strategije za PPRR 2014-2020. Nacrt strategije je predstavljen Upravljačkom odboru 23. maja 2013., a zatim i svim zainteresovanim partnerima (3. juna 2013.) Konferencije koje su organizovane pružile su značajne mogućnosti za

angažovanje čitavog niza učesnika i zainteresovanih grupa i dale su doprinos debati o poljoprivrednoj politici i planiranju strategije za PPRR 2014-2020.

Politika ruralnog razvoja Kosova* za period 2014-2020. će biti usmerena prema novim strateškim pravcima Politike ruralnog razvoja EU, uzimajući u obzir iskustva stečena tokom implementacije PPRR 2007-2013. kao i Strateški dokument za Kosovo* (septembar 2013.). Navedeni ciljevi PPRR 2014-2020. su usko bazirani na ciljevima Strateške politike IPA II, ali se fokusiraju i oslikavaju strateške ciljeve zemlje koji se odnose na razvoj i specifične potrebe kosovskog* poljoprivredno-prehrambenog sektora, šumarstva i ruralnih područja.

Program ruralnog razvoja Kosova* za period 2014-2020. fokusira se na šest prioriteta:

1. Podsticanje transfera znanja u inovacije u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. Jačanje konkurentnosti u svim oblicima poljoprivrede i jačanje održivosti poljoprivrednih gazdinstava;
3. Promovisnje organizacije pregrambenog lanca i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. Obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema koji zavise od poljoprivrede i šumarstva;
5. Promovisanje efikasnog korišćenja resursa i podrška zaokretu ka ekonomiji niskog nivoa ugljenika otpornoj na klimatske promene u poljoprivredi i prehrambenom i šumarskom sektoru;
6. Promovisanje socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva i ekonomskog razvoja u ruralnim područjima (MPŠRR, 2013.b).

Opšti ciljevi PPRR 2014-2020 su definisani na način: (i) da se razvije konkurentan poljoprivredno-prehrambeni sektor zasnovan na inovacijama sa povećanom proizvodnjom i produktivnošću, koji će biti sposoban da proizvodi visoko kvalitetne proizvode i da zadovolji tržišne standarde EU, da doprinese sigurnosti i bezbednosti snabdevanja hranom i prati ekonomske, socijalne i ciljeve zaštite životne sredine kao i da razvija ljudski i fizički kapital; (ii) da se sačuvaju prirodni resursi i životna sredina u ruralnim područjima, rešavajući probleme klimatskih promena tako što će postići održivo i efikasno korišćenje zemljišta i upravljanje šumama kroz uvođenje metoda poljoprivredne proizvodnje koje čuvaju životnu sredinu; (iii) da se poboljšaja kvalitet života i diversifikuju mogućnosti za zapošljavanje putem podsticanja zaposelnosti, socijalne inkluzije i ravnomernog teritorijalnog razvoja ovih područja (MPŠRR, 2013b).

Strateški ciljevi PPRR 2014-2020. će se ostvarivati kroz implementaciju Prioriteta ruralnog razvoja i mera u okviru IPA II i Mera nacionalne podrške koje se odnose na dohodak, korišćenje zemljišta, infrastrukturu za navodnjavanje, a koje su finansirane iz nacionalnog budžeta ili putem donatorskih aktivnosti. Tabela koja je data predstavlja izabrane mere koje će se implementirati na Kosovu*, i koje su kategorisane u četiri prioriteta EU IPA II za ruralni razvoj. Od devet izabranih mera, više od 60 posto sredstava PPRR će biti namenjeno merama u okviru prvog prioriteta (jačanje održivosti poljoprivrednih gazdinstava i konkurentnosti). Koncentracija budžeta na ovaj prioritet bazirana je na analizi prednosti, slabosti, pretnji i mogućnosti (SWOT) poljoprivrede i prehrambeno-prerađivačkog sektora Kosova*.

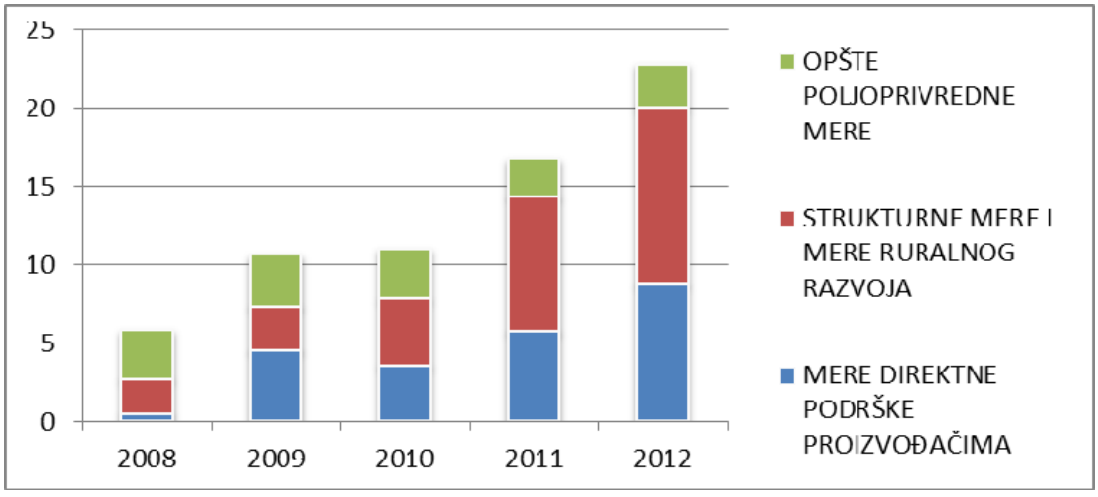
Tabela B.IV-5: Izabrane mere ruralnog razvoja koje će se implementirati na Kosovu* u periodu 2014-2020.

Prioriteti	Mere
Jačanje održivosti i konkurentnosti poljoprvrednih gazdinstava	Inveticije u fizički kapital na poljoprivrednim gazdinstvima Investicije u fizički kapital u preradi i marketingu poljoprivrednih i ribljih proizvoda
Obnavljanje, očuvanje i jačanje ekosistema	Agro-ekološke mere i organska poljoprivreda Podizanje i zaštita šuma
Promovisanje socijalne i ekonomske inkluzije	Diversifikacija poljoprivrede i razvoj poslovanja Izrada i implementacija lokalnih strategija razvoja-LEADER
Transfer znanja i inovacija	Unapređenje stručnog osposobljavanja Savetodavne službe Tehnička pomoć

3.2 Budžetski transferi za poljoprivrednu politiku

Od 2008. do 2012. godine, došlo je do značajnog povećanja budžetske podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju. U 2012. ukupni budžetski transferi za poljoprivredu iznosili su 22,7 miliona EUR, u poređenju sa 5,8 miliona EUR 2008. godine. Ovo povećanje je nastalo kao rezultat većih sredstava izdvojenih kako za mere direktne podrške proizvođačima tako i za mere podrške strukturnim promenama i ruralnom razvoju, dok se sredstva za finansiranje opštih usluga za poljoprivredu nisu mnogo promenila.

Grafikon B.IV-3: Budžetska izdvajanja za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja (u milionima EUR), 2008-2012, Kosovo*



Izvor: Baza podataka MPP Kosova*

Mere direktne podrške proizvođačima

Mere direktne podrške proizvođačima u okviri PPRR su za cilj imale da se poveća poljoprivredna proizvodnja, dohodak poljoprivrednika, konkurentnost poljoprivrednog sektora u odnosu na druge sektore i izvoz. Direktna podrška proizvođačima je implementirana u vidu subvencionisanja goriva za žetvu, kao i u vidu direktnih plaćanja zasnovanih na površini ili grlu za određene stočarske i biljne sektore, koji se postepeno uvode. Ukupna budžetska izdavajanja

za ovaj stub politike su porasla sa manje od 500.000 EUR u 2008. na oko 8,8 miliona EUR u 2012. godini.

Tabela B.IV-6: Budžetski transferi za direktna plaćanja i subvencionisanje inputa (u EUR), 2008-2012,Kosovo*

	2008	2009	2010	2011	2012
Direktna plaćanja proizvođačima					
Po grlu za muzne krave	-	562 962	1 108 380	793 872	2 104 800
Po grlu za ovce i koze	-	1 404 800	1 276 340	619 035	1 327 450
Po površini za pšenicu	-	2 102 731	-	3 206 956	3 795 094
Po površini za kukuruz	-	-	-	-	575 459
Po površini za pšenično zrno	-	-	-	-	25 020
Po površini za uljarice	-	-	-	-	73 711
Po košnici	-	-	-	-	358 610
Po površini za vinsko grožđe	-	-	703 056	698 712	-
Subvencije za varijabilne inpute					
Subvencija za gorivo za žetvu	476 470	431 967	411 912	388 820	486 522
Direktna podrška proizvođačima, ukupno	**476 470**	**4 502 460**	**3 499 688**	**5 707 395**	**8 746 666**

Izvor: Baza podataka MPP Kosova*

Direktna podrška proizvođačima je započeta 2008. godine sa subvencijama za gorivo za žetvu. Plaćanja su transferisana vlasnicima kombajna koji su se prijavili za podršku. Podrška je bila ograničena hektarima zasejanim pšenicom u datoj godini i brojem raspoloživih kombajna. U proseku je obezbeđeno oko 500.000 EUR za ovu meru. Sa uvođenjem drugih direktnih mera podrške, procenat sredstava za subvencionisanje goriva se smanjio sa 100 posto ukupnih izdataka za ovaj stub politike u 2008. godini na 5,5 posto u 2012.

Direktna plaćanja za muzne krave su počela da se vrše 2009. godine i davana su poljoprivrednicima koji su posedovali obeležene muzne krave,registrovane u sistemu za identifikaciju i registraciju životinja (I&R sistem). Minimalni kriterijuma podobnosti je bilo posedovanje pet krava po gazdinstvu. Iznos budžeta za plaćanja za muzne krave u 2012. godini je bio tri puta veći nego u početnoj 2009. godini.

Direktna plaćanja za ovce i koze su davana samo vlasnicima obeleženih ovaca i koza koje su bile registrovane u u sistemu za identifikaciju i registraciju životinaj (I&R sistem). Minimalni kriterijuma podobnosti iznosio je 30 ovaca ili 20 koza po gazdinstvu. Korisnici direktnih plaćanja za pšenicu i kukuruz su bili poljoprivrednici koji su sejali najmanje 2 ha pšenice po gazdinstvu i/ili 1 ha kukuruza po gazdinstvu. Plaćanja za pšenicu su davana poljoprivrednicima koje su odobrili inspektori MPŠRR i koji su sejali najmanje 10 ha po gazdinstvu. Minimalni kriterijum podobnosti za plaćanja za uljarice (suncokret, uljanu repicu i soju) je bio 0,5 ha po gazdinstvu. Cilj mere podrške za košnice je bio da se poveća kvalitet proizvedenog meda i unapredi infrastruktura i oprema za proizvodnju meda. Minimalni kriterijuma podobnosti iznosio je 10 košnica po gazdinstvu.

Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

U 2012. godini, budžetska izdavajna za implementaciju strukturnih mera i mera ruralnog razvoja iznosila su 11,2 miliona EUR, u odnosu na 2,2 miliona EUR u 2008. U poslednjih nekoliko godina (2011-2012) ova grupa mera je činila oko 50 % ukupne budžetske podrške poljoprivredi.

U periodu 2008-2012. od ukupnog budžeta potrošenog na strukturne mere i mere ruralnog razvoja, oko 99% je bilo usmereno na povećanje konkurentnosti poljoprivrede, a samo 1% za podršku ruralnoj ekonomiji i stanovništvu. U prvim godinama tog perioda (2008-2010.) u proseku je oko 87% godišnjeg budžeta potrošeno na konkurentnost koja se odnosila na podršku restrukturiranju poljoprivrede (restrukturiranje fizičkog potencijala u poljoprivredno-ruralnom sektoru, konsolidaciju zemljišta, upravljanje vodnim resursima u poljoprivredi, druge podrške na gazdinstvu), a oko 13% na podršku šumarstvu (pošumljavanje i upravljanje pošumljenim područjima u okviru mera za unapređenje upravljanja prirodnim resursima). Struktura je značajno promenjena tokom 2011. i 2012. godine kada je u proseku 53,5% ovih sredstava utrošeno na podršku restrukturiranju poljoprivredno-prehrambenog sektora (unapređenje prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda, formiranje sakupljačkih centara), 43,4% na restrukturiranje poljoprivrede, a samo 1% sredstava je obezbeđen za šumarstvo.

Sva sredstva opredeljena za podršku ruralnoj ekonomiji i stanovništvu su potrošena na izgradnju lokalnih kapaciteta (LEADER). Diversifikacija poljoprivrede i alternativne aktivnosti u ruralnim područjima (mera 6) i unapređenje ruralne infrastrukture i očuvanje ruralnog nasleđa (mera 7) nisu uopšte implementirane u PPRR 2007-2013 zbog budžetskih ograničenja.

Implementacija mera za restrukturiranje fizičkih potencijala u poljoprivredno-ruralnom sektoru (M2) počela je 2007. godine sa podmerom za mleko. Ova podmera obuvatala je izgradnju farmi, opremu za mužu i hlađenje mleka, izgradnju i renoviranje prostorija za mleko, opremu za pripremanje hrane i obroka za životinje, opremu za pripremanje stočne hrane, dodatnu mehanizaciju u vidu traktora (>30 KS) i unapređenje infrastrukture. Potencijalni korisnici su bili poljoprivrednici sa 15 grla muznih krava.

MPŠRR je tokom 2008. godine započelo implementaciju podmere za jaja, povrće i vinograde. Svi poljoprivrednici sa više od 3000 kokoški nosilja su dobili podršku u iznosu od 50% od vrednosti investicije. Cilj ovih investicija je bio da se unapredi kvalitet proizvodnje jaja, infrastrukture i opreme, i da se poveća održivost i konkurentnost na domaćem i stranom tržištu.

Tabela B.IV-7: Ukupni budžetski transferi za restrukturiranje poljoprivredno-prehrambenog sektora i podršku ruralnom razvoju (u EUR), 2008-2012, Kosovo*

	2008	2009	2010	2011	2012
Podrška investicijama na gazdinstvu					
Restrukturiranje fizičkog potencijala (M2)	1 380 040	739 350	2 162 099	1 754 853	4 847 454
Podmera 2 za mleko	379 200	-	475 687	572 015	1 284 090
Podmera 2 za jaja	20 190	-	-	124 819	106 251
Podmera 2 za povrće	181 740	111 000	402 352	398 522	1 426 021
Podmera 2 za vinograde	4 814	460 000	363 158	172 206	119 411
Podmera 2 za voće	-	-	371 162	487 291	1 011 681
Konsolidacija poljoprivrednog zemljišta	762 160	-	549 740	-	-
Upravljanje vodnim resursima za poljoprivredu (M3)	483 005	1 544 286	1 300 368	1 270 267	475 948
Druga podrška na gazdinstvu	31 936	172.834	432 058	343 311	829 893
Podrška preradi hrane, marketing					
Unapređenje prerade i marketinga poljoprivrednih proizvoda (M4)	-	-	55 295	4 984 580	4 498 625
Osnivanje sakupljačkih centara	-	-	-	-	900 000
Podrška šumarstvu					
Unapređenje upravljanja prirodnim resursima	320 598	487 595	262 324	161 570	483 908

(M5)					
Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu					
Podrška strategijama razvoja lokalnih zajednica (M8)	-	40 295	60 287	100 663	90 979
Podrška strukturnom i ruralnom razvoju, ukupno	**2 183 643**	**2 816 010**	**4 272 431**	**8 615 244**	**11 226 807**

Izvor: Baza podataka MPP Kosova*

Potencijalni korisnici podmere za povrće su bili svi poljoprivrednici koji su planirali da izgrade nove plastenike površine od 500 m^2 do 1 000 m^2. Oni su dobili podršku u iznosu od 50% od vrednosti investicije. Ova podmera je obuvatala izgradnju novih plastenika, proširenje postojećih plastenika i modernizaciju opreme/mehanizacije i druge infrastrukture. Cilj ove mere je bilo povećanje kvaliteta i kvantiteta proizvodnje povrća.

Podmera za vinograde je uvedena sa ciljem da se poveća kvalitet i kvantitet proizvodnje stonog grožđa kao i da se prošire obradive površine pod stonim grožđem. Svi pljoprivrednici koji su sadili stono grožđe na površinama veličine 0,5-2,0 ha su dobili podršku u iznosu od 50% od vrednosti investicije. Ova podmera je pokrivala investicije u podizanje novih zasada stonog grožđa, modernizaciju opreme i druge vidove infrastrukture kao što su potporni stubovi i ograde, oprema za prskanje, mobilni atomizeri, freze, rasipači đubriva i protivgradni sistemi.

MPŠRR je 2012. godine započelo sa implementacijom podmere za voće. Potencijalni korisnici podmere za voće su bili svi poljoprivrednici koji su imali 0,5-2,0 ha površine pod stablima jabuka i 0,1-0,2 ha mekog voća. Ova mera je za cilj imala da poveća domaću proizvodnju i kvalitet jabuka i mekog voća. Korisnici su dobili podršku u iznosu od 50% od vrednosti investicije. Ova podmera je obuhvatala investicije u uspostavljanje novih voćnjaka, zamenu starih voćnjaka, modernizaciju opreme i druge infrastrukture poput zaštitnih mreža, sistema za navodnjavanje, potpornih stubova i ograda. Procenat sredstava za ovu podmeru je u 2012. godini iznosio 20,9% od ukupnih izdvojenih sredstava za meru 2.

Tokom 2008. i 2010. mera za konsolidaciju poljoprivrednog zemljišta je implementirana kroz kapitalne investicione projekte. Cilj ove mere je bilo unapređenje poljoprivredne strukture, izgradnja atarskih puteva, i zaštita zemljišta sa visokim nivoom biodiverziteta. Ova mera nije sprovedena 2011. i 2012. godine.

Implementacija mere podrške upravljanju vodnim resursima za poljoprivredu (mera 3) počela je 2007. i sprovođena je tokom celog perioda. Mera je imala za cilj povećanje produktivnosti i kvaliteta poljoprivrednih proizvoda kroz rehabilitaciju postojećih sistema za navodnjavanje, kao i kroz izgradnju novih kapaciteta. Iznos budžeta potrošen na ovu meru je u 2012. godini bio 62,5% niži u odnosu na prethodnu godinu.

U 2010. godini počelo se sa implementacijom podrške preradi i marketingu poljoprivrednih proizvoda (mera 4). Kroz ovu meru podrška je obezbeđena za izgradnju sakupljačkih centara, pakovanje i skladištenje poljoprivrednih proizvoda. Mera je obuvatala mlečne proizvode, meso, žitarice, podsektor voća i povrća, flaširanu vodu, vino i pivo. Podrška je bila usmerena na poboljšanje korišćenja poljoprivrednih proizvoda kroz jačanje proizvodnje sa višom dodatom vrednošću, osnivanje sakupljačkih centara i uvođenje HASAP standarda u cilju bezbednosti hrane, kao i proizvodnih linija i pratećehih objekata kako bi se ispunili zahtevi EU. Meru je finansirala EU, a implmentaciju su sproveli MPŠRR i Agencija za ishranu i veterinu Kosova. Potpisani projekti u okviru ove mere su izabrani putem procedure iz Praktičnog vodiča za ugovorne procedure za spoljnu pomoć EU koja garantuje prihvatanje najboljih primena.

Od 2007. godine sredstva se redovno izdvajaju za unapređenje upravljanja prirodnim resursima (mera 5). Ova mera se u najviše fokusira na pošumljavanje golog šumskog zemljišta, nadgledanje i održavanje pošumljenih područja. Prema izveštaju SRE, problemima koji se odnose na imovinska prava i brigu o mladicama nakon sadnje treba ozbiljno pristupiti kako bi se osiguralo da državni novac koji se troši na ovu meru daje rezultate.

MPŠRR je tokom 2009. godine počelo da pruža podršku javnim i privatnim projektima koji su uticali na poboljšanje kvaliteta života stanovništva u ruralnim područjima. Korisnici su bile lokalne akcione grupe (LAG) registrovane na Kosovu* u skladu sa LEADER principima. Ukupno je formirano 30 lokalnih akcionih grupa, ali samo 21 se prijavila za projekte, a podržano je samo 39 projekata. Direktori loklanih akcionih grupa su bili odgovorni za primenu i implementaciju projekata koji uključuju ruralnu zajednicu.

Opšte mere koje se odnose na poljoprivredu

Podrška opštimm uslugama koje se odnose na poljoprivredu kroz budžet MPŠRR je bila uglavnom stabilna tokom perioda 2008-2012. i u proseku je iznosila 3 miliona EUR. Više od 95% budžeta je utrošeno na opšte usluge koje obuhvataju izdatke za kategoriju bezbednosti hrane (veterinarske i fitosanitarne službe), a mali procenat sredstava je potrošen na razvoj stručnog osposobljavanja u cilju ispunjavanja ruralnih potreba (mera 1 u PPRR 2007-2013.).

Tabela B.IV-8: Budžetski transferi za finansiranje opštih usluga koje se odnose na poljoprivredu (u EUR), 2008-2012, Kosovo*

	2008	2009	2010	2011	2012
Razvoj stručnog osposobljavnja u cilju ispunjavanja ruralnih potreba (M1)	23 495	58 738	70 485	82 233	135 560
Veterinarske i fitosanitarne službe	3 092 257	3 212 022	3 126 026	2 314 138	2 639 989
Podrška opštim uslugama, ukupno	**3 115 752**	**3 270 760**	**3 196 511**	**2 396 371**	**2 775 549**

Izvor: Baza podataka MPP Kosova*

Mere podrške stručnom osposobljavanju u cilju ispunjavanja ruralnih potreba je na snazi od 2008. godine. Cilj mere je da se uvedu nove tehnologije u poljoprivrednu proizvodnju, ekološka proizvodnja i da se uspostave mreže i saradnja među poljoprivrednicima. Kurseve osposobljavanja su držale privatne kompanije po ugovoru, koje su blisko sarađivale sa opštinskim Kancelarijama za poljoprivredu. Od 2008. do 2012. godine, 19.000 poljoprivrednika je učestvovalo u kursevima osposobljavanja, a 900 poljoprivrednika je uzelo učešće u različitim studijskim posetama za upoznavanje sa najboljim primerima iz prakse. U 2012. godini, budžet potrošen za stručno osposobljavanje je bio 65% veći nego u 2011. godini, a u odnosu na 2008. veći je skoro pet puta. Prema izveštaju SRE mere stručnog osposobljavanja su doprinele povećanju proljoprivredne proizvodnje, efikasnijem korišćenju poljoprivrednih input, i specijalizovanim poljoprivrednim aktivnostima.

4. Diskusija i zaključci

Usled nepovoljne strukture poljoprivrednih gazdinstava i neefikasnog korišćenja faktora proizvodnje, poljoprivredni prinosi na Kosovu* znatno su niži od prinosa u EU, iako su slični nekim zemljama JIE (videti poglavlje A.II). Sektor poljoprivrede i prerade hrane suočava se sa

teškoćama u razvoju prehrambenih distributivnih lanaca, marketinga i kvaliteta, veterinarskih i fitosanitarnih standarda u poređenju sa standardima EU. U proseku, proizvođačke cene su znatno više na Kosovu* nego u zemljama EU. Ovo ukazuje na činjenicu da se proizvođači na Kosovu* još uvek suočavaju sa slabom konkurentnošću cena. Zabeležen je negativni trgovinski bilans poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Strategija poljoprivredne trgovine mora biti zasnovana na analizi tržišta, što bi lokalnim proizvođačima i prerađivačima omogućilo da bolje iskoriste tržišne prilike i stabilizuju situaciju po pitanju zapošljavanja i prihoda.

Održivi razvoj ruralnih predela ostaće ključni izazov u budućnosti. Ruralne oblasti na Kosovu* generalno se suočavaju sa niskim nivoom ekonomskog razvoja, što dovodi do visoke stope nezaposlenosti. Smanjenje zavisnosti radne snage ruralnih oblasti od poljoprivrede i razvoj dodatnih prihodovnih aktivnosti za život u ruralnim oblastima ostaje jedan od najzahtevnijih zadataka. Kako bi se smanjio odliv stanovništva i siromaštvo u ruralnim oblastima, moraju se stvoriti prilike za diversifikaciju poljoprivrednih aktivnosti, kao što su prerada tradicionalnih prehrambenih proizvoda i nišnih proizvoda, pružanje usluga i sl.. Mogle bi se uspostaviti male radionice gde bi se podsticalo žensko preduzetništvo. Ekonomski razvoj u ruralnim oblastima trebalo bi pomoći kontinuiranim unapređenjem infrasturkture poput struje, puteva, vodosnabdevanja, odnošenja smeća i širokopojasnog interneta.

Budžetska sredstva i nivo podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju relativno su niski u poređenju sa ostalim zemljama JIE ili zemljama EU (vidi poglavlje A.II). Konkurentna poljoprivreda zahteva savremeno znanje, kao i usluge informisanja i upravljanja. Obuke, savetovanja o tehničkom, poljoprivrednom i poslovnom menadžmentu, kao i informisanje o poljoprivrednom tržištu u skladu sa potrebama zemlje predstavljaju preduslove za rast proizvodnje u poljoprivredi i uvećanje efikasnosti i konkurentnosti sektora. Promocija poljoprivrednih istraživanja olakšaće razvoj sistema održive proizvodnje, posebno u pogledu novih izazova kao što su klimatske promene, biodiverzitet, rastuće cene hrane i bio-goriva.

Kosovo* bi trebalo da pokrene poljoprivredno-ekološke programe plaćanja koji pružaju podršku za održivo korišćenje prirodnih resursa, posebno za prakse održivog korišćenja zemljišta u poljoprivrednoj proizvodnji visoke prirodne vrednosti (VPV). Posvećenost razvoju poljoprivrede VPV unapredиće stvaranje pozitivnog ambijenta i ekoloških usluga uz pomoć praksi poljoprivredne proizvodnje. Takođe, više pažnje treba posvetiti marginalnim područjima.

U 2011. i 2012. godini nije bilo opredeljenih sredstava za konsolidaciju zemljišta, što je veoma problematično s obzirom na malu prosečnu površinu gazdinstava podeljenu na brojne parcele, slabo tržište zemljištem sa ograničenom transparentnošću po pitanju zakupa, kao i nejasna imovinska prava i prava korišćenja državnog zemljišta. Ova mera se može iskoristiti za ostvarivanje nekoliko ciljeva postavljenih novom strategijom Programa poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014-2020.

Kako najveći broj poljoprivrednih gazdinstava čine mala gazdinstva, treba pronaći načine za njihov razvoj. Kako bi se ojačali proizvodnja i marketing malih kosovskih poljoprivrednika, podrška stvaranju organizacija proizvođača bila bi najvažnija mera za voćarski i povrtarski sektor. Zbog velikih varijacija u proizvodnji i cenama, Kosovo* bi trebalo da započne uspostavljanje mehanizama prevencije i upravljanja rizikom putem podrške naknadama za privatno osiguranje. Kako bi se uvećala konkurentnost kosovskih proizvoda na domaćim i stranim tržištima, trebalo bi uspostaviti stalnu podršku dugoročnoj promociji poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u kombinaciji sa turizmom i gastronomijom.

Reference

KAS.2013. Kosovska agencija za statistiku. Priština.

Baza podataka MPP Kosova*. 2014. Baza podataka mera poljoprivredne politke napravljena je za Kosovo* u okviru FAO/SWG projekta*"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"* (neobjavljeni podaci).

MPŠRR.2010. Program poljoprivrede i ruralnog razvoja 2007-2013. Priština.

MPŠRR. 2013a. Zeleni izveštaj za Kosovo. Priština.

MPŠRR. 2013b. Program poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014-2020. Priština.

MPŠRR.2005-2012. Uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda 2005-2012. Odeljenje za ekonomske analize i poljoprivrednu statistiku. Priština.

MPŠRR. 2005-2012. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda 2005-2012. Odeljenje za ekonomske analize i poljoprivrednu statistiku. Priština.

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Formular za mere poljoprivredne politike – Alat za klasifikaciju i analizu mera poljoprivredne politike. In: VOLK, T. (ed.). *Poljoprivreda u zemljama Zapadnog Balkana*, (Studije poljoprivrednog i prehrambenog sektora u Centralnoj i Istočnoj Evropi, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), str. 219-245.

Aneks B.IV-1: Površina i proizvodnja glavnih useva, 2005-2012, Kosovo*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Površina proizvodnje (1 000 ha)								
Žito, ukupno	153,0	110,0	102,4	115,0	120,0	119,9	121,1	137,2
- Pšenica	69,3	68,6	61,2	72,1	77,9	78,4	79,9	102,9
- Kukuruz	74,4	36,1	35,2	36,1	35,9	35,4	35,2	31,2
Krompir	3,8	3,1	5,0	3,7	3,4	3,8	3,7	3,2
Grožđe (ukupno)	2,9	3,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2
Voće (ukupno)	4,0	3,2	3,8	4,0	3,0	3,4	3,6	3,9
Povrće (ukupno)	7,9	8,1	8,3	8,6	8,4	9,0	9,2	8,4
Ostalo:								
- Pasulj	5,6	4,8	4,4	4,2	4,1	3,6	3,3	3,0
- Krmno bilje	96,8	96,7	108,4	104,7	91,4	99	98,8	94,4
Proizvodnja (1 000 t)								
Žito, ukupno	440,8	392,1	294,8	437,5	411,2	430,5	435,0	438,8
- Pšenica	273,4	239,5	207,2	293,1	271,4	294,5	300,2	345,0
- Kukuruz	142,1	138,2	74,5	126,9	125,9	120,5	119,7	86,3
Krompir	87,4	71,2	95,1	104,0	58,7	87,4	87,0	33,4
Grožđe (ukupno)	26,1	28,7	28,9	29,2	26,3	28,6	16,6	29,7
Voće (ukupno)	23,9	24,3	18,7	29,0	23,0	24,0	24,8	30,0
Povrće (ukupno)	135,8	159,9	123,5	165,0	137,2	246,1	253,5	126,0
Ostalo:								
- Pasulj	8,3	10,6	3,0	6,8	7,1	5,6	5,0	3,7
- Krmno bilje	339,7	314,1	283,1	331,9	257,8	398,5	396,0	259,5

Izvor: MPŠRR, 2013.a

Anneks B.IV-2: Brojno stanje stoke (u 1 000 životinja), 2005-2012, Kosovo*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda	351	381,9	321,6	341,6	344	356,7	361,8	329,21
od kojih muzne krave	213	205,4	189,7	191,5	190,2	194,9	196,1	183,34
Svinje	47	68,2	39,6	26,7	50,6	50,6	50,6	55,7
Ovce i koze	151	112,9	151,8	180,1	217,2	229,2	231,2	247,9
Konji	:	6,7	6,1	5,0	4,2	4,2	4,2	2,1
Živina	2 631	2 525	2 278	2 213	2 390	2 347	2 347	2 318
Košnice	:	72,2	60,9	43,3	43,1	46,9	44,6	46,5

Izvor: KAS; MPŠRR, 2013.a

Aneks B.IV-3: Cene proizvoda na poljoprivrednom gazdinstvu (u EUR/t), 2005-2012, Kosovo*

Proizvod	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pšenica	140	150	250	270	170	190	250	260
Kukuruz	180	160	220	200	200	220	290	300
Krompir	230	310	300	310	300	290	300	320
Paprika	520	590	620	690	630	590	580	580
Paradajz	540	630	670	570	610	620	500	710
Mlada goveda (živa vaga)	1 730	1 790	1 730	1 920	2 060	2 020	2 130	2 280
Svinje (živa vaga)	1 580	1 580	1 640	2 020	2 110	2 130	2 080	2 150
Jagnjići (živa vaga)	1 890	1 790	1 830	2 040	2 150	2 220	2 310	2 430
Pilići (živa vaga)	1 590	1 590	1 590	1 780	1 920	1 940	2 120	2 120
Jaja (1 000 komada)	77.3	74.7	81.7	91.0	70.0	71.0	83.0	96.6
Kravlje mleko	272	282	282	330	301	282	301	311

Izvor: KAS

Poglavlje B.V

Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Republici Makedoniji

Dragi Dimitrievski*, Ana Kotevska*, Ivana Janeska Stamenkovska*,
Emelj Tuna*, Marina Nacka*

1. Uvod

Poljoprivreda predstavlja jedan od najvažnijih sektora Republike Makedonije. U periodu tranzicije, poljoprivredna politika prošla je kroz turbulentan razvoj. Iako je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan 2001. godine, postepena konsolidacija poljoprivredne politike i usaglašavanje sa evropskom ZPP nije zabeleženo sve do dobijanja statusa kandidata 2005. godine (Dimitrievski & Kotevska, 2008; Dimitrievski et al., 2010).

Ovaj dokument ima za cilj da predstavi situaciju u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici. Pored ovoga, on daje opštu sliku spremnosti makedonske poljoprivrede za proces evrointegracija na osnovu ukupne slike sektora.

Sektorska analiza zasniva se na zvaničnim statističkim podacima dobijenim od Državnog zavoda za statistiku (DZS) i godišnjih izveštaja o poljoprivredi i ruralnom razvoju koje je pripremilo Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠVP).

Što se tiče budžetskih transfera vezanih za poljoprivrednu politiku, analiza se zasniva na podacima dobijenim od Agencije za finansijsku podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju (Platnoj agenciji) i klasifikaciji mera poljoprivredne politike na osnovu alata AMPP (Rednak i Volk, 2010.). Baza podataka MPP uključuje sva sredstva isplaćena preko Platne agencije, pri čemu je u obzir uzeta godina izvršavanja plaćanja. Baza bi se mogla unaprediti podacima o budžetima nekih internih administrativnih tela u okviru MPŠVP, kao i nekih aktivnosti i projekata koje finansiraju druge nacionalne institucije ili strani donatori.

Ovaj dokument ima sledeću strukturu: nakon uvoda, opisane su ključne karakteristike poljoprivrednog sektora u pogledu nekih makroekonomskih indikatora, proizvodnih kapaciteta, poljoprivrednih cena i trgovine. Zatim je predstavljen razvoj poljoprivrednih politika, zajedno sa budžetskim merama i ukupnim budžetskim transferima iz oblasti poljoprivrede. Na kraju, izneti su zaključci i preporuke vezani za razvoj poljoprivrednih politika i institucionalne postavke u procesu evrointegracija.

2. Poljoprivreda

2.1. Uloga poljoprivrede u ekonomiji

Republika Makedonija je relativno mala zemlja kako po veličini tako i po broju stanovnika. Tokom poslednje decenije ona je zabeležila evidentan rast BDP. 2011. godine BDP po glavi stanovnika Republike Makedonije (izražen u standardu kupovne moći) dostigao je vrednost od 8.700 EUR, sa 6.400 u 2005. godini. Međutim, ostaje visoka stopa nezaposlenosti od preko 30

* Skopski univerzitet "Ćirilo i Metodije", Fakultet poljoprivrednih nauka i hrane, Republika Makedonija.

procenata koja se smatra ključnim faktorom za visok stepen siromaštva u Republici Makedoniji. Ipak, zabeležen je trend pada nezaposlenosti od 2005. godine kada je ona iznosila 37,3 procenta, do 2012. godine kada je dostigla svoj najniži nivo (31 procenat).

Poljoprivreda predstavlja jedan od najvažnijih sektora makedonske ekonomije i značajno doprinosi ekonomskoj i društvenoj stabilnosti zemlje. Zajedno sa lovom, šumarstvom i ribolovom, ona zauzima treće mesto sa oko 11 procenata udela u ukupnoj dodatoj vrednosti, beležeći manji pad sa 12,6 procenata u 2005. na 10,8 procenata u 2012. Značaj poljoprivrede za makedonsku ekonomiju dodatno ističe činjenica da ona upošljava oko 19 procenata aktivnog stanovništva. Uzevši u obzir opštu visoku stopu nezaposlenosti, zapošljavanje u poljoprivredi smatra se i socijalnom zaštitom koja omogućava smanjenje siromaštva posebno u ruralnim područjima.

Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima značajno utiče na ekonomski učinak Republike Makedonije. Udeo izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu je oko 16 procenata (prosek za period između 2010. i 2012.) dok poljoprivredno-prehrambeni sektor učestvuje u uvozu sa oko 13 procenata. Liberalizacija, naročito u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, rezultirala je u višem uvozu od izvoza, što je produbilo negativni trgovinski bilans.

2.2. Zemljišni resursi i struktura poljoprivrednih gazdinstava

Ukupna površina Republike Makedonije iznosi 25 713 km^2, što predstavlja samo 0,59 procenata od površine EU-27. U pogledu prirodnih uslova za poljoprivrednu proizvodnju, zemlju karakteriše visok udeo brdsko-planinskih oblasti i raznoliki prirodni uslovi. Glavne vrste klime su kontinentalna, planinska i mediteranska, sa toplim i suvim letima i hladnim, vlažnim zimama. Ovi uslovi daju nedovoljne količine padavina što je, zajedno sa kasnim prolećnim mrazevima, limitirajući faktor za intenzivnu poljoprivrednu proizvodnju na otvorenom. (MPŠVP, 2010.).

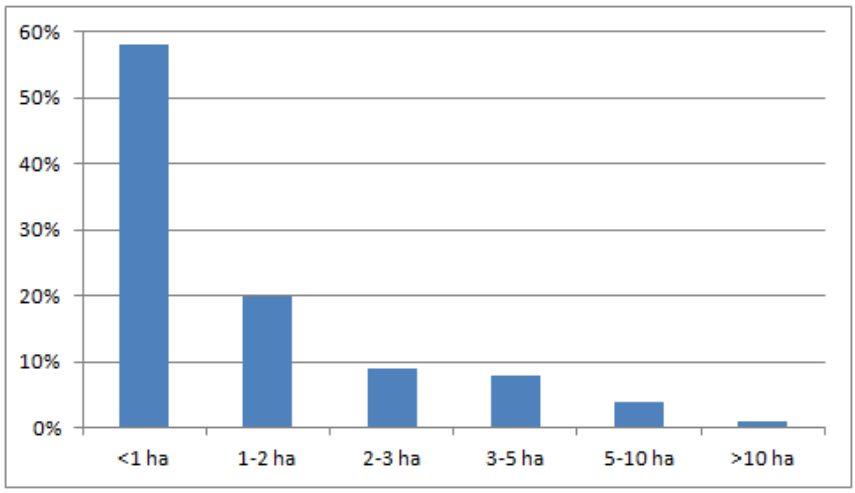
Prema poslednjoj godišnjoj statistici (2012.) skoro 1,3 miliona ha ili 49 procenata ukupne površine zemljišta kategorisano je kao poljoprivredno zemljište, a preko 38 procenata pripada šumama.

Pašnjaci zauzimaju najveći deo ukupnog poljoprivrednog zemljišta (skoro 60 procenata). Oko 33 procenta poljoprivrednog zemljišta spada u kategoriju oraničnog zemljišta, a ostalo se deli na kategorije livada (4 procenta), vinograda (2 procenta) i voćnjaka (1 procenat). Od ukupne oranične površine, oko jedna trećina je jalova i nekultivisana, i ovaj odnos je stabilan već duže vreme.

Mala poljoprivredna gazdinstva dominirala su poljoprivrednom proizvodnjim i pre i posle procesa privatizacije 1990-tih. Analiza strukture poljoprivrednih gazdinstava iz 2013. godine zabeležila je 170.885 poljoprivrednih gazdinstava koja koriste 315.863 ha poljoprivrednog zemljišta, pri čemu je prosečna površina gazdinstva 1,85 ha (DZS, 2013.), što je za nijansu više od prosečne veličine zabeležene u poljoprivrednom popisu 2007. godine, kada je to bilo 1,73 ha (DZS, 2007.). Ipak, preko 58 procenata poljoprivrednih gazdinstava još uvek koristi manje od 1 ha.

Mala gazdinstva i fragmentacija ostaju među najvećim problemima makedonske poljoprivrede, i rezultiraju u neefikasnom korišćenju poljoprivrednog zemljišta.

Grafikon B.V-1: Struktura poljoprivrednih gazdinstava prema obrađenoj površini, 2013, Republika Makedonija



Izvor: DZS, 2013.

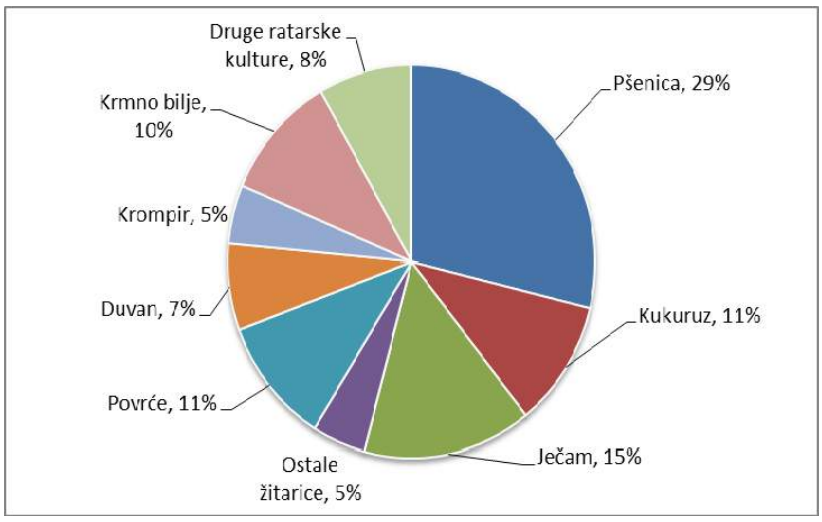
2.3. Poljoprivredna proizvodnja

U Republici Makedoniji biljna proizvodnja tradicionalno ima vodeću ulogu u poljoprivrednoj proizvodnji. Udeo biljne proizvodnje u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji je oko 75 procenata (prosek u periodu između 2010. i 2012.), dok stočarska proizvodnja čini svega 25 procenata.

U strukturi požnjevene površine, žitarice su na prvom mestu sa oko 60 procenata. Vodeća žitarica je pšenica (skoro 30 procenata požnjevenih površina), za njom sledi ječam (oko 15 procenata), pa kukuruz (oko 10 procenata). Međutim, postoji evidentan pad u ukupnoj proizvodnji u periodu od 2005. godine, uglavnom zbog smanjenja površine pod žitaricama (videti aneks B.V-1). Sudeći po prosečnom otkupu pšenice u zemlji (2007-2011.) i potreba mlinske industrije, domaća proizvodnja pokriva samo 40-45 procenata potrebe zemlje za pšenicom (MPŠVP, 2012.).

Prosečan prinos žitarica i dalje je mnogo niži od prinosa u zemljama EU (videti poglavlje A.II), uglavnom zbog korišćenja nesertifikovanog semena i neadekvatnih agro-tehničkih proizvodnih praksi (MPŠVP, 2012.).

Grafikon B.V-2: Požnjevena površina prema glavnim usevima, 2012, Republika Makedonija



Izvor: DZS

U Republici Makedoniji postoji tradicija gajenja povrća. U poslednjih nekoliko godina povrće se uzgaja na oko 11 procenata od ukupnog kultivisanog oraničnog zemljišta, i ovu praksu prati blagi uzlazni trend u proizvodnji. Većinu proizvodnje čine pojedinačna gazdinstva, dok su dominantni proizvodi paprika, lubenica i kupus. Krompir ima manji udeo u požnjevenoj površini (oko 5 procenata) i uglavnom se proizvodi u brdsko-planinskim predelima.

Među industrijskim biljem preovladava aromatični duvan sitnog lista. On je važan radno-intenzivni proizvod koji se uzgaja u predelima sa uslovima nepovoljnim za druge vrste poljoprivredne proizvodnje. Pod duvanom se nalazi preko 80 procenata ukupne površine pod industrijskim biljem. Većina proizvodnje duvana smeštena je u region Pelagonije i Jugoistočni region, i ima visok ekonomski i socijalni značaj za poljoprivredu i ekonomiju uopšte. Zahvaljujući većim državnim subvencijama i boljoj organizaciji lanca, ova grana beleži rast u proizvodnji i prinosima.

Krmno bilje uzgaja se u regionima stočarske proizvodnje, a njegov manjak (a samim tim i visoka cena) jedan od glavnih limitirajućih faktora za razvoj stočarskog podsektora i negativno utiče na proizvodnju mesa i mleka (MPŠVP, 2011.). Krmno bilje pokriva relativno mali deo ukupnog požnjevenog obraničnog zemljišta (oko 10 procenata). Najveći deo pripada površinama pod lucerkom, dok drugo krmno bilje ima znatno manji udeo (*ibid*).

Zajedno sa proizvodnjom vina, vinogradarstvo čini između 17 i 20 procenata poljoprivredne proizvodnje. Vino je, posle duvana, drugi poljoprivredni proizvod po važnosti u pogledu izvozne vrednosti. Međutim, starosna struktura vinograda je veoma nepovoljna, uglavnom zbog fragmentacije parcela i dugog perioda slabog ulaganja. Preko 60 procenata vinograda starije je od 15 godina, te ih treba obnoviti kako bi zadržali kvantitativni i kvalitativni proizvodni potencijal.

Stočarska proizvodnja činila je 27,5 procenata od ukupne vrednosti poljoprivredne proizvodnje u 2011. godini, pri čemu je proizvodnja mleka imala učešće od skoro 50 procenata u ovoj vrednosti, a sledili su je svinjsko meso, govedina, ovce i koze. Na osnovu poslednjeg istraživanja strukture gazdinstava (2013.), poljoprivredna gazdinstva imaju ukupno 365.868 uslovnih grla stoke (UGS) sa prosečno 2,14 UGS po gazdinstvu (DZS, 2013.).

Broj goveda je relativno stabilan, pri čemu je broj muznih krava pokazao blagi trend pada od 2007. godine. Preko 95 procenata mleka proizvodi se na individualnim gazdinstvima.

Tabela B.V-1: Veličina stada glavnih vrsta stoke (u 1000), 2005-2012, Republika Makedonija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda	248	255	254	253	253	260	265	251
Od čega muzne krave	88	94	130	130	114	125	137	123
Svinje	156	167	255	247	194	191	197	177
Ovce i koze	1 244	1 332	944	950	755	778	767	732
Konji	40	41	31	31	29	27	25	22
Živina	2 617	2 585	2 264	2 226	2 118	1 995	1 944	1 776
Košnice	67	68	58	62	53	76	65	53

Izvor: DSZ

Iako je broj krava blago opadao, zabeležen je neznatan rast prinosa po kravi, što ukazuje na unapređenje strukture muznih krava. Međutim, prinosi po kravi i dalje su znatno niži od onih u EU i u većini zemalja JIE (videti poglavlje A.II).

Pašnjaci, koji zauzimaju više od polovine ukupnog poljoprivrednog zemljišta, mogli bi da budu čvrsta osnova za razvoj podsektora ovčarstva. Uprkos povoljnim geografskim i klimatskim uslovima, uzgoj ovaca beleži trend pada. Ovaj trend opadanja uglavnom je izazvan ekstenzivnim nomadskim načinom uzgoja ovaca i migracijom ruralne populacije u urbane krajeve. Oko 95 procenata ovaca za mužu gaji se na individualnim poljoprivrednim gazdinstvima i ovčarstvo se skoro uvek razvija na zasebnim porodičnim gazdinstvima, pri čemu je veličina stada između 20 i 200 ovaca (MPŠVP, 2012.)

2.4. Poljoprivredne cene

Poljoprivredne proizvodne cene pokazuju značajne oscilacije u periodu između 2005. i 2012. godine, pri čemu se beleži trend rasta i u nominalnim i u realnim vrednostima. Veliki rast cena proizvoda zabeležen je 2008, 2010, a onda ponovo 2012. godine, dok je nivo cena 2009. godine bio među najnižim u periodu koji je analiziran.

Tabela B.V-2: Nominalni indeksi cena poljoprivrednih proizvoda i inputa 2005-2012 (2010=100), Republika Makedonija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Cene poljoprivrednih proizvoda	78,9	83,3	87,3	101,5	84,3	100,0	99,6	113,6
- Biljni proizvodi	76 3	82 3	86 4	88 5	84 3	100 0	96 0	112 2
- Životinjski i stočarski proizvodi	92 0	90 9	94 2	124 4	108 1	100 0	108 1	117 0
Cene inputa	84,7	83,3	89,4	104,5	94,0	100,0	117,3	123,8
Uslovi trgovanja (cena inputa=100)	93,1	100,0	97,6	97,2	89,8	100,0	85,0	91,7

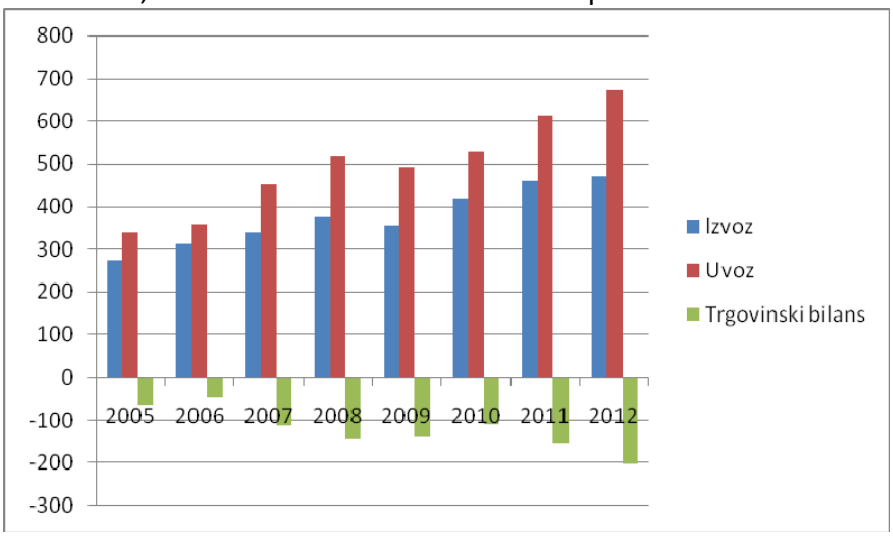
Izvor: DZS

Cene poljoprivrednih inputa takođe su rasle od 2005. godine. U periodu od 2005. do 2010. godine, uslovi trgovanja u poljoprivredi znatno su se poboljšali, što pokazuje da je rast cena poljoprivrednih proizvoda bio generalno viši od rasta cena inputa. Međutim, od 2010. primetne su negativne tržišne tendencijena tržištu sa negativnim posledicama na poljoprivredni prihod.

2.5. Poljoprivredna trgovina

Konstantni negativni trgovinski bilans u periodu između 2005. i 2012. godine karakteriše Republiku Makedoniju kao uvozno-orijentisanu zemlju u pogledu poljoprivredno-prehrambene trgovine. Ukupna trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima se uvećava, ali uvoz raste brže od izvoza što rezultira u manje više stalnom uvećanju trgovinskog deficita tokom čitavog perioda. Trgovinski deficit je svoj najviši nivo dostigao 2012. godine, sa oko 203 miliona EUR.

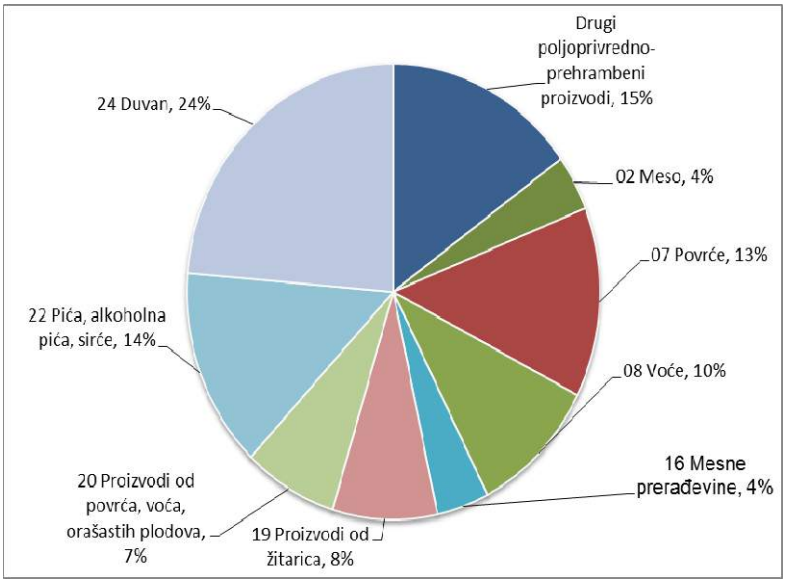
Grafikon B.V-3: Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima (u milionima EUR), 2005-2012, Republika Makedonija



Izvor: DZS

Prosečna vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u periodu između 2010. i 2012. godine popela se na 449,2 miliona EUR. Generalno, duvan i vino predstavljaju najvažnije izvozno orijentisane poljoprivredno-prehrambene proizvode u smislu izvozne vrednosti. Duvan učestvuje sa oko 24 procenta (106,4 miliona EUR) u ukupnoj vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda. Republika Makedonija još uvek uvećava proizvodnju i izvoz ovog proizvoda. U 2012. godini izvoz duvana bio je 23 procenta viši od onog u 2010. godini. Pića predstavljaju sledeću grupu po važnosti u strukturi vrednosti izvoza, sa udelom od 14 procenata. Izvoz flaširanih vina porastao je u pogledu kvantiteta i vrednosti (DSZ 2014.) Povrće učestvuje sa 13 procenata i 2012. godine zabeležilo je pad od 20 procenata u odnosu na 2011. godinu. Udeo voća, proizvoda od brašna i proizvoda od povrća, voća i orašastih plodova tokom svih ovih godina raste. Među stočarskim proizvodima dominira jagnjetina.

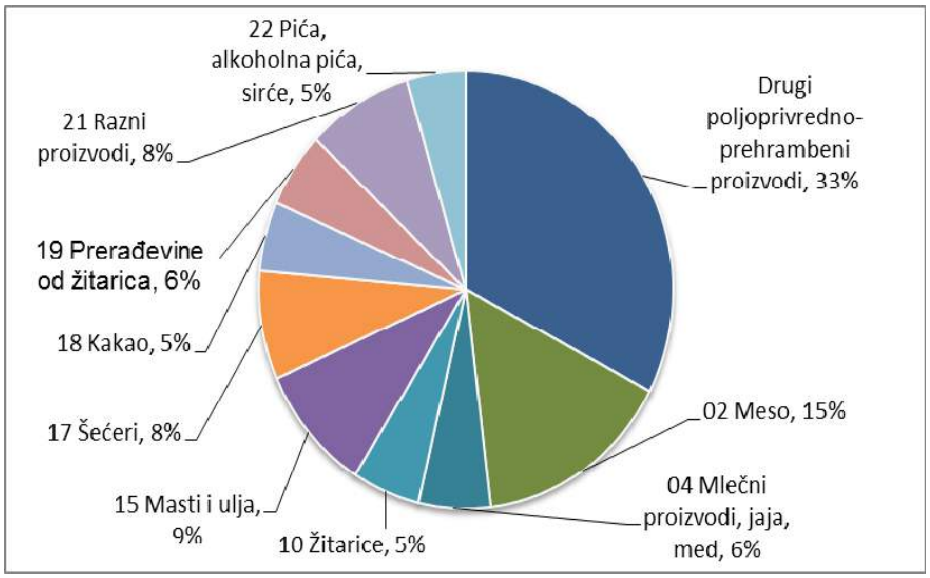
Grafikon B.V-4: Struktura izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po grupama proizvoda, prosek u periodu 2010-2012, Republika Makedonija



Izvor: DZS

Prosečna vrednost uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda se u periodu između 2010. i 2012. godine popela na 604,2 miliona EUR i u poslednjim godinama beleži rast. Republika Makedonija je prevashodno uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda životinjskog porekla, iako najnoviji trendovi pokazuju da značajan udeo u uvozu imaju i proizvodi biljnog porekla. Sa pozitivnim promenama u vrednosti BDP po glavi stanovnika, uvoz se razlikuje u pogledu većeg uvoza specifičnih proizvoda koji se ne proizvode u zemlji, ali su priuštivi određenom segmentu potrošača.

Grafikon B.V-5: Struktura uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po grupama proizvoda, prosek u periodu 2010-2012, Republika Makedonija



Izvor: DZS

U ukupnoj vrednosti uvezenih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, meso ima najveći udeo (15,4 procenta). U 2012. godini zabeležen je pad proizvodnje mesa, naročito govedine i jagnjetine. Uvoz piletine predstavlja značajan deo uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, pošto domaća proizvodnja pokriva samo 20 procenata tržišne potražnje. S druge strane, oko 90 procenata domaće potražnje za svinjetinom pokriva domaća proizvodnja (MPŠVP, 2012.). Sledeću kategoriju po važnosti predstavljaju životinjske i biljne masnoće i ulja (9,4 procenta). Ostale značajne kategorije su žitarice, ali i pića koja u poljoprivredno-prehrambenom uvozu učestvuju sa 4,6 procenata.

Republika Makedonija izvozi uglavnom u zemlje JIE (prosek u periodu između 2010. i 2012. godine: 49 procenata) i u zemlje EU (40 procenata). Od zemalja EU, glavne izvozne destinacije su Grčka, Nemačka i Belgija (oko 17 procenata izvoza u EU-27), a slede ih Bugarska, Italija, Slovenija i Rumunija. Srbija je tradicionalno vodeće izvozno tržište za makedonske poljoprivredno-prehrambene proizvode, sa 39 procenata od izvoza u zemlje JIE, zajedno sa Hrvatskom (14 procenata) i Bosnom i Hercegovinom (13 procenata).

Republika Makedonija poljoprivredno-prehrambene proizvode uvozi uglavnom iz EU-27 (prosek u periodu između 2010. i 2012. godine: 44 procenta), zatim slede zemlje JIE (32 procenta) i ostale zemlje (24 procenta). Među zemljama JIE, Srbija je glavni trgovinski partner

čiji udeo konstantno raste. Zemje EU koje ostvaruju značajan izvoz na makedonsko tržište su Bugarska, Nemačka, Austrija i Grčka.

3. Poljoprivredna politika

3.1. Koncept i okvir poljoprivredne politike

Nakon što je stekla nezavisnost, Republika Makedonija prošla je kroz turbulentan razvoj poljoprivredne politike koju su uglavnom pratile ad-hoc odluke koje su služile za rešavanje gorućih pitanja. Od dobijanja statusa kandidata 2005. godine, Republika Makedonija počela je sa usaglašavanjem nacionalne poljoprivredne politike sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) Evropske unije. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (ZPRR, na snazi od 2008. godine) se stoga sastojao od dva podzakonska akta: jednog za regulisanje poljoprivrednih tržišta i drugog za ruralni razvoj, i predstavljao je postepeni prelazak na ZPP.

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju usvojen 2010. godine predstavlja sledeći stepen usaglašavanja sa ZPP i trenutno služi kao pravni okvir nacionalne poljoprivredne politike. Pored ovog zakona, oblast poljoprivrede regulišu brojni drugi zakoni: Zakon o poljoprivrednoj aktivnosti, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o duvanu, Zakon o vinu, Zakon o uzgoju stoke, Zakon o pašnjacima, Zakon o organskoj poljoprivrednoj proizvodnji, Zakon o računovodstvu poljoprivrednih gazdinstava, Zakon o poljoprivrednoj inspekciji, Zakon o vodama, Zakon o vodnim društvima, i Zakon o vodoupravnim preduzećima.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠVP) je organ vlasti nadležan za planiranje, monitoring i evaluaciju mera i instrumenata poljoprivredne politike, dok je Agencija za finansijsku podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju (često nazivana Platna agencija) odgovorna za implementaciju i kontrolu mera poljoprivredne politike kao telo nezavisno od državne uprave. Finansiranje poljoprivrede realizuje se iz nacionalnog budžeta, ali i iz donacija i drugih izvora, kao što je budžet EU.

Glavni strateški dokument za poljoprivrednu politiku Republike Makedonije je Nacionalna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja (NSPRR) 2007-2013 (MPŠVP, 2007.) Dodatna prateća dokumenta su višegodišnji Nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj (pripremljen za trogodišnji period) i višegodišnji program za korišćenje IPARD sredstava (2007-2013.). U implementaciji poljoprivredne politike važni su i godišnji programi za finansijsku podršku poljoprivredi i godišnji programi za finansijsku podršku ruralnom razvoju.

Poljoprivredna politika Republike Makedonije zasniva se na pet ciljeva koje je definisao prvi ZPRR iz 2007. i NSPRR 2007-2013. (1) omogućavanje stabilne proizvodnje kvalitetne i dostupne hrane i obezbeđivanje dovoljne količine hrane za stanovništvo; (2) uvećanje konkurentnosti poljoprivrede; (3) omogućavanje stabilnog prihoda gazdinstava; (4) održivi razvoj ruralnih područja; i (5) optimalno korišćenje prirodnih resursa uz poštovanje principa zaštite prirodnih resursa i životne sredine.

Planirano je da ciljevi poljoprivredne politike budu ostvareni kroz četiri grupe instrumenata i mera: regulacija i podrška poljoprivrednim tržištima; direktna plaćanja: ruralni razvoj; i državna pomoć kao dodatna podrška poljoprivredi. U okviru mehanizama za regulaciju tržišta, mere intervencije (podrška kupovini i skladištenju) usmerene su na pšenicu kao strateški proizvod, dok se subvencije za potrošnju primenjuju na sveže voće i povrće, mleko i muzne proizvode domaće proizvodnje. Direktna plaćanja programirana su po jedinici poljoprivrednog proizvoda,

po površini poljoprivrednog zemljišta, ili grlu stoke. Njihova primena uslovljena je nekim međusobno povezanim zahtevima (koji se postepeno uvode u skladu sa regulativom ZPP) kako bi se obezbedila zdrava hrana i zaštita životne sredine.

Politika ruralnog razvoja je u većoj meri usaglašena sa principima ZPP i ima četiri prioritetne oblasti i instrumenta za njihovu podršku: uvećanje konkurentnosti poljoprivrednih i šumskih gazdinstava; zaštita i unapređenje životne sredine i ruralnih oblasti; poboljšanje kvaliteta života i podsticaj diversifikaciji ekonomskih aktivnosti u ruralnim oblastima; i podrška lokalnom razvoju.

Veliki deo ruralnog razvoja finansira EU preko Instrumenta za pretpristupnu pomoć ruralnom razvoju (IPARD). Glavni cilj IPARD programa je unapređenje konkurentnosti poljoprivrednih gazdinstava i prehrambene industrije kako bi se uskladili sa standardima zajednice i istovremeno obezbedili održivi ekološki i ekonomski razvoj ruralnih područja uvećanjem ekonomskih aktivnosti i stvaranjem prilika za radna mesta.

Makedonski IPARD program fokusira se na prvu i treću osu prioriteta sa sledeće tri mere: (1) Investicije u poljoprivredna domaćinstva u cilju restrukturiranja i unapređenja do standarda zajednice (osa 1, mera 101); (2) investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda u cilju restrukturiranja i unapređenja do standarda zajednice (osa 1, mera 103) i (3) diversifikacija i razvoj ruralnih ekonomskih aktivnosti (osa 2, mera 302).

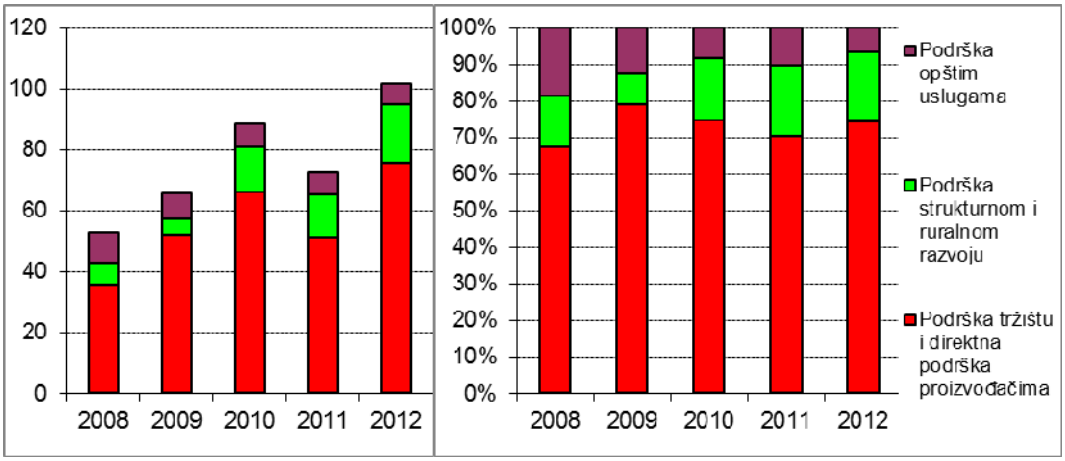
Između 2009. godine, kada je Platna agencija akreditovana, i 2012. godiine, oglašeno je devet javnih poziva za tender. Tokom ovog perioda isplaćeno je ukupno 3,5 miliona EUR (od kojih je 2,65 miliona EUR bilo iz sredstava EU). Mera 103 zauzima dominantan udeo (79 procenata), dok mera 302 uopšte nije implementirana. Nivo finansijske implementacije mera je prilično nizak: 17,4 procenta za meru 103, i 6,8 procenata za meru 101 (IPARD odbor, 2013.). Realizovana sredstva po sektoru takođe se razlikuju od planiranih opredeljenih sredstava IPARD programa. Interesovanje za preradu vina i voća, kao i proizvodnju vina, prevazilaze planirana sredstva, dok je za preradu mesa, iako je to oblast sa značajnim fokusom u programu, u praksi daleko manje interesovanje (*ibid*).

3.2. Budžetska podrška za poljoprivredu

Postoji evidentan rast ukupnog budžeta u pogledu budžetske podrške koja je isplaćena za poljoprivredni sektor. Sve veći značaj koji poljoprivredni sektor ima za nacionalnu vladu vidi se u uvećanju udela ukupne budžetske podrške poljoprivredi u odnosu na ukupnu bruto dodatu vrednost generisanu iz poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. 2008. godine on je iznosio 6,6 procenata, dok je 2012. godine njegova vrednost bila 15,3 procenata.

Poljoprivredni budžet iz 2008. se do 2012. godine udvostručio, pa je tada iznosio ukupno 101,6 miliona EUR. Ovo uvećanje je kontinuirano i planirano kroz nacionalne programe za poljoprivrednu politiku i ruralni razvoj (MPŠVP, 2009.), i predstavlja strateški pristup zemlje u procesu prilagođavanja zahtevima EU.

Grafikon B.V-6: Budžetski izdaci za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralne oblasti (u milionima EUR), 2008-2012, Republika Makedonija



Izvor: Baza podataka AMPP za Republiku Makedoniju

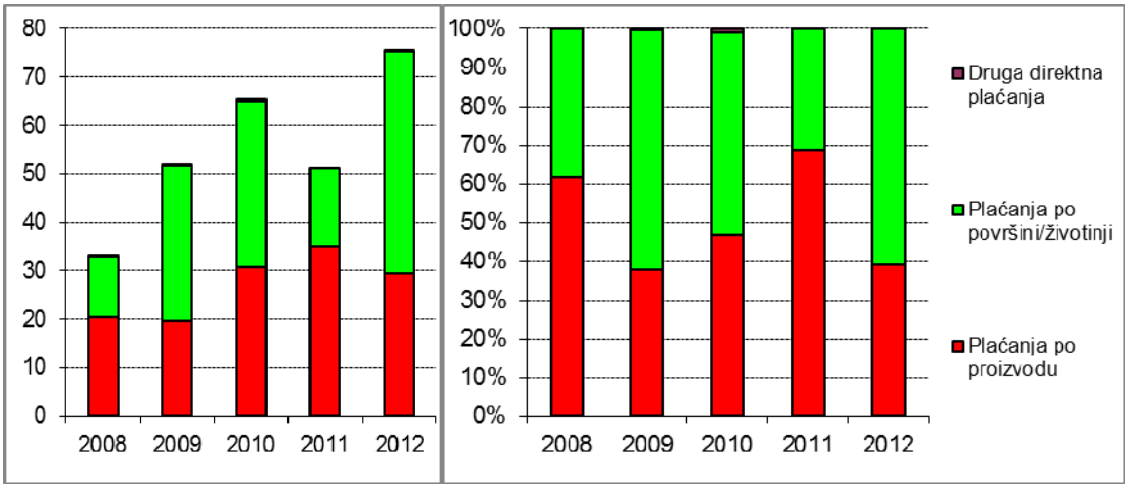
Iako postoji primetan rast ukupnog budžeta, nema značajne promene u generalnoj strukturi. Glavni deo poljoprivrednog budžeta odlazi na direktnu podršku proizvođačima (68-79 procenata), a mnogo manje za strukturne mere i ruralni razvoj (8-19 procenata) i podršku opštim uslugama (7-18 procenata).

Mere podrške tržištu i direktna podrške proizvođačima

Direktna plaćanja su glavni element mera podrške tržištu i direktne podrške proizvođačima, kao i poljoprivredne politike uopšte. Štaviše, tržišne intervencije, kao instrument podrške za stabilizaciju tržišta, nisu se uopšte primenjivale u periodu između 2008. i 2012. godine.

Politika direktnih plaćanja nije u potpunosti usklađena sa politikom EU. Plaćanja po površini ili grlu i po proizvodu naizmenično dominiraju u strukturi ove grupe mera.

Grafikon B.V-7: Direktna plaćanja proizvođačima (u milionima EUR), 2008-2012, Repubika Makedonija



Izvor: Baza podataka AMPP za Republiku Makedoniju

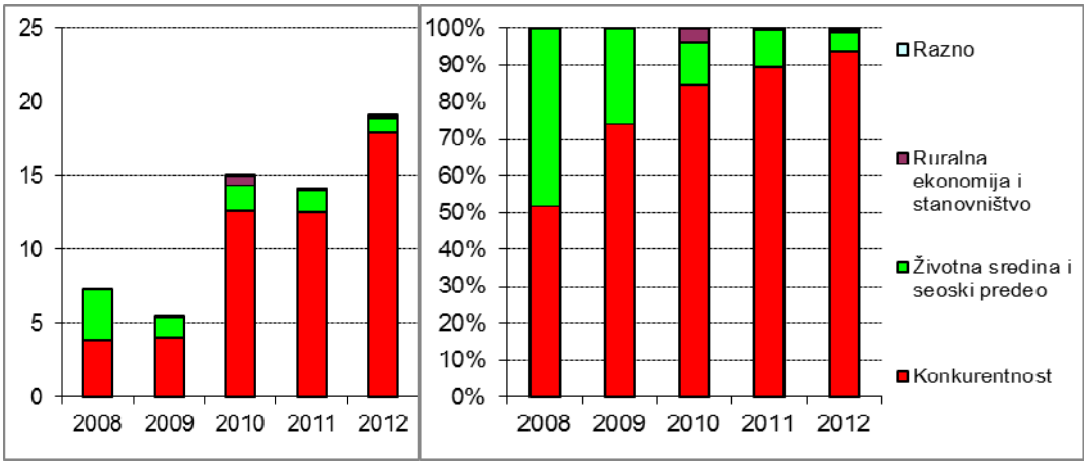
Direktna plaćanja po proizvodu (dodatak na cenu) uglavnom se vrše za sirovi duvan, grožđe i mleko. Direktna plaćanja za duvan imaju najveći udeo, oko 66 procenata, ili u proseku 17,7 miliona EUR, dok se ostatak isplaćuje za grožđe (3,1 milion EUR) i mleko (5,5 miliona EUR). Što se tiče direktnih plaćanja po površini i grlu, polovina budžeta odlazi za stočarski sektor, uglavnom za ovčarstvo (u proseku 7,8 miliona EUR) i uzgoj goveda (u proseku 4,3 miliona EUR). Druga polovina dodeljuje se za ratarske kulture (u proseku 2,1 milion EUR), povrće (u proseku 1,6 miliona EUR) i vinograde (4,3 miliona EUR), sa značajnim godišnjim varijacijama u budžetu potrošenom po sektoru.

Deluje da su subvencije za inpute manje značajne za poljoprivrednu politiku. One su skoro zanemarive i čine svega 1 procenat od ukupnog budžeta za direktnu podršku proizvođačima. One su trošene za kupovinu priplodnih životinja (uglavnom svinja, ali i ovaca 2008. i 2009. godine), premije osiguranja, analizu zemljišta i subvencije za gorivo (samo u 2008. godini).

Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

Uz pomoć Zakona o poljoprivredi i ruralnnom razvoju iz 2010. godine i implementacije IPARD programa, ruralni razvoj dobio je na značaju. Budžet za strukturne mere i mere ruralnog razvoja se utrostručio, sa 5,4 miliona EUR u 2009. na 19,2 miliona EUR u 2012. godini.

Grafikon B.V-8: Strukturne mere i mere ruralnog razvoja (u milionima EUR), 2008-2012, Republika Makedonija



Izvor: Baza podataka AMPP za Republiku Makedoniju

Mere podrške za rast konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača u ruralnim oblastima dominiraju među strukturnim merama. Budžet se konstantno uvećavao po obimu sredstava (sa 3,8 miliona EUR na 18,0 miliona EUR) i udelu (sa 52 procenta čak do 94 procenta).

Sredstva za povećanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvođača uglavnom su namenjena modernizaciji gazdinstava i ispunjenju standarda; tako je najvažnija mera podrška investicijama, kako za poljoprivredna domaćinstva, tako i za poljoprivredno-prehrambeni sektor.

Budžet za poljoprivredno-ekološke mere ne raste. On se isplaćuje u vidu subvencija za poljoprivrednike koji žive i rade u marginalnim oblastima, a od 2011. godine uglavnom za organsku poljoprivrednu proizvodnju.

Budžet za unapređenje ruralne ekonomije skoro je zanemarljiv u budžetskoj strukturi (0,1-0,6 miliona EUR, manje od 5 procenata podrške u okviru strukturnih mera). Podrška ruralnom stanovništvu uglavnom je ograničena na unapređenje osnovne infrastrukture u ruralnim oblastima i kao generalna podrška ruralnoj ekonomiji.

Opšte mere vezane za poljoprivredu

Aktuelni podaci pokazuju da opšte usluge u poljoprvredi čine u proseku 7,9 miliona EUR, što predstavlja 11 procenata od ukupne budžetske podrške poljoprivredi. Budžet za opšte mere za poljoprivredu trebalo bi da je u praksi viši od prikazanog, jer ovaj ne uključuje budžete drugih tela MPŠVP koja rade na poslovima zaštite bilja, kao što su fitosanitarni administrativni organ i laboratorija, Inspektorat za poljoprivredu, ali ni budžet za poljoprivredno obrazovanje.

Aktuelni budžet za opšte usluge u poljoprivredi uglavnom ide na finansiranje javnih institucija iz oblasti poljoprivrede (Nacionalna terenska agencija, Prehrambeno-veterinarska agencija, Agencija za hidrometeorološke usluge) i njihove aktivnosti kao što su terenske službe, veterinarska kontrola, kontrola kvaliteta, i sistemi informisanja. Najveći deo ovog budžeta odlazi na bezbednost hrane (72-87 procenata, ili u proseku 6,2 miliona EUR). Stručno obrazovanje i obuke poljoprivrednika su od velikog značaja za ubrzavanje poljoprivrednog razvoja. Međutim, budžet za ove aktivnosti je zanemarljiv. Terenske službe, kao još jedan način za podršku poljoprivrednom razvoju, takođe su slabo zastupljene u budžetu, sa oko 1 milion EUR ili u proseku 13 procenata.

4. Diskusija i zaključci

Većina poljoprivrednih podsektora pokazuje nedovoljno korišćenje proizvodnih kapaciteta i nizak nivo produktivnosti. Ovo rezultira u niskom nivou snabdevanja osnovnim prehrambenim proizvodima (pšenica, meso, mleko, ulje, šećer) i tako doprinosi uvećanju uvoza i spoljno trgovinskom deficitu. Propisi u spoljnoj trgovini u potpunosti su usaglašeni sa pravilima Svetske trgovinske organizacije (bez subvencija za uvoz ili izvoz, bez tržišnih intervencija, bez garantovanih cena), Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi (CEFTA) i drugim bilateralnim sporazumima o slobodnoj trgovini, što makedonsko tržište čini relativno otvorenim.

Poljoprivredni budžet usmeren na podršku razvoju beleži konstantan rast, a direktna plaćanja su glavni element nacionalne poljoprivredne politike. Dominiraju proizvodno vezana plaćanja koje uključuju plaćanja po hektaru i po grlu, kao i po proizvodu (kao mera koja je najčešće proizvodno vezana). Značaj ruralnog razvoja za ukupan razvoj poljoprivrednog sektora prepoznat je od strane kreatora politika, ali nedovoljno prepoznat od strane poljoprivrednika. Podrška opštim uslugama u poljoprivredi niža je od potreba za efikasnijim transferom znanja, bezbednošću hrane i kvalitetnim upravljanjem. U poređenju sa drugim zemljama JIE (videti poglavlje A.II), makedonska poljoprivredna politika pokazuje viši nivo podrške poljoprivredi (osim Hrvatske).

Makedonska poljoprivreda zahteva razvoj i modernizaciju, a moderna poljoprivreda podrazumeva promene u čitavoj strukturi poljoprivrednog sektora: primarnoj proizvodnji, poljoprivredno-prehrambenom lancu, funkcionisanju tržišta, opštim uslugama i institucijama podrške.

Glavni nedostatak poljoprivredne politike Republike Makedonije su česta odstupanja u budžetskim transferima koji se isplaćuju iz dugoročnog i godišnjeg programiranja, kao i iz godišnjih programa. Problem leži u nedostatku strateškog pristupa i ponašanju interesnih grupa (udruženja poljoprivrednika i drugih učesnika) uključenih u proces, što pokazuje politički otpor u targetiranju realnih problema i predlaganju rešenja.

Još jedan ozbiljan problem makedonske poljoprivredne politike je i veliki broj mera sa kompleksnim procedurama, pri čemu 58 procenata poljoprivrednih gazdinstava funkcioniše na manje od jednog hektara poljoprivredne površine, dok je obrazovni nivo mnogih nizak. Veliki broj mera, i u obliku direktne podrške proizvođačima i u obliku strukturnih mera, komplikuju administrativne procedure, uvećavaju troškove implementacije i zbunjuju korisnike. S obzirom na strukturu makedonske poljoprivrede, sa tržišno orijentisanim proizvođačima sa jedne strane i naturalnim gazdinstvima sa druge, kreatori politika trebalo bi da prilagode političke mere i procedure kako bi izašli u susret potrebama svih korisnika, pritom ispunjavajući nacionalne ciljeve. U ovom pogledu, preporuke su u skladu sa najnovijom reformom ZPP koja predlaže pojednostavljene programe podrške.

EU uglavnom primenjuje oblike pojedinačnih direktnih plaćanja. Međutim, preporučuje se da nacionalne poljoprivredne politike zadrže vezana plaćanja po površini i po grlu još neko vreme, pošto je u ovoj fazi razvoja uvećanje kapaciteta proizvodnje veoma važno, a ovaj tip direktnih plaćanja deluje kao adekvatna mera kojom se ovaj cilj postiže. Kako bi se postigao viši stepen usaglašenosti sa ZPP, plaćanja po proizvodu kao postepeno zameniti plaćanjima po površini i po grlu.

Očekuje se da se uvećanje kapaciteta proizvodnje, naročito u oblasti ratarske proizvodnje, stimuliše ponovnim aktiviranjem zemljišnog tržišta na osnovu najnovijeg zakona o prodaji državnog poljoprivrednog zemljišta i strategije konsolidacije poljoprivrednog zemljišta. Štaviše, zakon bi trebalo da promoviše promene u strukturi poljoprivrede, u smislu povećanja veličine gazdinstva i konsolidacije zemljišta, što bi promenilo strukturu proizvodnje. Očekuje se da će promene u poljoprivrednoj i proizvodnoj strukturi, zajedno sa višim nivoom investicija, biti okidač za dalji rast produktivnosti sektora.

Makedonskoj poljoprivredi potreban je unapređeni razvoj kroz investicije i modernizaciju proizvodnh kapaciteta. U ovom pogledu, pokazalo se da su strukturne mere i mere ruralnog razvoja delotvornije od direktnih plaćanja. Iz tog razloga projektovano uvećanje poljoprivrednog budžeta trebalo bi iskoristiti za uvećanje budžeta za ruralni razvoj, a direktna plaćanja zadržati na trenutnom nivou apsolutne vrednosti. Povrh ovoga, vlada treba da intenzivira primenu strukturnih programa i mera i programa i mera ruralnog razvoja i za poljoprivredna gazdinstva i za ruralno stanovništvo.

Pored nacionalnih programa za finansijsku podršku i IPARD sredstava, trebalo bi promovisati i druge izvore finansiranja. Jedan način predstavlja intenziviranje ruralnog kreditnog sistema kroz Makedonsku banku za promociju razvoja. Pored ovoga, trebalo bi povećati interesovanje komercijalnih banaka za ulaganje u poljoprivredu. U ovom pogledu, trebalo bi uspostaviti mehanizme za podsticanje njihovog učešća na ovom tržištu, poput garancijskih fondova.

Opšte usluge u poljoprivredi su takođe od velikog značaja. Sa najnovijom reformom ZPP, EU prepoznaje da su inovacije i transfer znanja ključni za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja. S obzirom na makedonsku situaciju, postoji potreba za uvećanom finansijskom i institucionalnom podrškom, za dalje jačanje kapaciteta nacionalnih terenskih službi i istraživanja, i uvećanje kvaliteta i efikasnosti njihovog rada. Korišćenje terenskih službi može se podsticati vladinim merama podrške, poput sistema vaučera.

Unapređenja u poljoprivredno-prehrambenom lancu su takođe potrebna. Među ostalim merama, fokus treba da bude na vertikalnoj integraciji. Jačanje veza i poverenja između aktera u lancu vrednosti može doneti koristi svim stranama tako što će obezbediti pouzdanost ponude i potražnje poljoprivrednih inputa i finalnih proizvoda. Pored ovoga, promocija zadruga i drugih oblika saradnje može uvećati pregovaračku moć primarnih poljoprivrednih proizvođača i ojačati njihovu poziciju na tržištu.

Institucije povezane sa oblašću poljoprivrede (vladine, akademske i nevladine) treba da nastave da jačaju svoje kapacitete i analitičku infrastrukturu. Neophodno je dalje usaglašavanje podataka u skladu sa međunarodnim standardima i metodologijom, kao i usaglašavanje podataka među institucijama (npr. nacionalna statistika i interni registri MPŠVP).

Kontinuirani monitoring implementacije politike i analiza uticaja predstavljaju alate za identifikaciju dobrih i loših strana primenjenih mera. Učešće akademskih institucija u procesu stvaranja politika može služiti kao spona između kreatora politika i korisnika (poljoprivrednika i ruralnog stanovništva i poljoprivredno-prehrambene industrije), podržati zajednički proces kreiranja politike u cilju ispunjavanja zajedničkih ciljeva, i stabilizovati politiku. Potreba za stalnim izmenama politike može se umanjiti uključivanjem strateškog ugla posmatranja svih zainteresovanih strana. Ciljevi postavljeni u strateškim dokumentima mogu se odupreti političkim pritiscima i promenama samo uz pomoć strateškog razmišljanja svih partnera.

Reference

Dimitrievski, D, Georgiev, N, Simonovska, A, Martinovska Stojceska, A. & Kotevska, A. 2010. Pregled poljoprivrede i poljoprivredne politike u Republici Makedoniji. In: Volk T. (ed.): Poljoprivreda u zemljama Zapadnog Balkana. Halle: IAMO. str. 145-164 (dostupno na **http://purl.umn.edu/96200).**

Dimitrievski, D. & Kotevska, A. 2008. Izazovi sa kojima se suočava poljoprpivredno-prehrambeni sektor Republike Makedonije u pogledu integracije u tržišta EU. Poljoprivreda na Zapadnom Balkanu i evrointegracije. Ljubljana: DAES. str. 47-67.

IPARD odbor. 2013. Polugodišnji monitoring izveštaj o implementaciji IPARD programa 2007-2013. (period od maja 2013 do oktobra 2013.). Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. (na makedonskom jeziku).

Baza podataka MPP za Republiku Makedoniju. 2014. Baza podataka mera poljoprivredne politke napravljena je za Republiku Makedoniju u okviru FAO/SWG projekta *"Unapređenje politika poljoprivrede i ruralnog razvoja zemalja JIE u funkciji pristupanja EU"* **(**neobjavljeni podaci).

MPŠVP. 2007. Nacionalna strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2007-2013. Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. (na makedonskom jeziku).

MPŠVP. 2009. Nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj za period 2010-2014. Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. (na makedonskom jeziku).

MPŠVP. 2010. Godišnji izveštaj za poljoprivredu i ruralni razvoj. Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

MPŠVP. 2011. Godišnji izveštaj za poljoprivredu i ruralni razvoj. Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

MPŠVP. 2012. Godišnji izveštaj za poljoprivredu i ruralni razvoj. Skoplje: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Formular za mere poljoprivredne politike – Alat za klasifikaciju i analizu mera poljoprivredne politike. In: Volk, T. (ed.). Poljoprivreda u zemljama Zapadnog Balkana, Halle: IAMO. str. 219-245. (dostupno na http://purl.umn.edu/96200) pp. 219-246).

DZS. Statistički godišnjaci. Skoplje, Državni zavod za statistiku Republike Makedonije.

DZS.2007. Poljoprivredni popis. Skoplje, Državni zavod za statistiku Republike Makedonije**.**

DZS.2013. Analiza strukture poljoprivrednih gazdinstava, 2013 – preliminarni podaci. Skoplje, Državni zavod za statistiku Republike Makedonije.

DZS.2014. Vinska statistika. Skoplje, Državni zavod za statistiku Republike Makedonije**.**

Aneks B.V-1: Površina i proizvodnja glavnih useva, 2005-2012, Republika Makedonija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Površina proizvodnje (1 000 ha)								
Žito, ukupno	203,2	187,9	180,6	176,7	179,4	163,4	161,3	163,0
- Pšenica	108,9	99,1	92,0	86,9	88,3	80,0	79,0	79,7
- Kukuruz	33,6	31,9	31,1	31,6	32,8	28,7	29,4	29,2
Uljarice	5,4	3,7	3,7	5,0	4,2	4,1	5,7	3,8
Krompir	13,5	13,6	14,0	13,8	13,9	13,4	13,8	13,4
Grožđe (ukupno)	25,0	24,3	21,3	21,8	20,0	20,0	20,0	21,0
Voće (ukupno voćnjaci)	13,0	13,0	13,0	13,9	14,0	14,0	14,0	15,0
Povrće (ukupno)	30,9	30,6	31,0	30,8	31,6	32,1	29,1	29,2
Ostalo:								
- Duvan	18,5	17,5	17,2	17,1	17,8	20,3	19,7	19,6
- Pasulj	14,4	14,5	13,9	13,6	13,9	13,3	13,6	13,8
- Krmno bilje	26,4	26,5	27,5	26,7	27,6	27,5	27,2	29,0
Proizvodnja (1 000 t)								
Žito, ukupno	644,6	602,2	468,6	613,0	605,6	538,5	551,6	456,8
- Pšenica	333,9	293,3	218,1	291,7	271,1	243,1	256,1	215,0
- Kukuruz	148,2	147,5	118,4	127,1	154,2	129,0	126,1	115,9
Uljarice	6,7	6,0	3,6	5,4	7,8	7,6	8,5	115,9
Krompir	190,4	189,9	180,9	189,4	204,7	200,1	192,7	168,9
Grožđe (ukupno)	265,7	254,3	209,7	236,8	253,5	253,4	235,1	277,4
Voće (ukupno)	150,3	167,3	221,5	251,5	184,8	199,7	200,6	203,6
Povrće (ukupno)	537,8	569,5	547,0	569,2	628,5	722,3	655,6	655,1
Ostalo:								
- Duvan	27,7	25,0	22,1	17,1	24,1	30,3	26,5	28,6
- Pasulj	14,2	14,9	10,9	12,8	14,8	14,2	13,0	11,0
- Krmno bilje	194,1	202,5	198,2	178,4	210,7	210,5	201,6	178,5

Izvor: DZS

Aneks B.V-2: Cene proizvoda na poljoprivrednom gazdinstvu (u EUR/t), 2005-2012, Republika Makedonija

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Pšenica	142,2	119,9	177,8	213,0	116,4	171,1	239,9	246,7
Kukuruz	117,5	132,1	194,8	244,5	132,2	171,1	240,6	217,6
Ječam	121,0	122,8	160,2	186,1	239,1	127,1	211,8	221,7
Krompir	176,4	249,7	478,4	227,8	155,2	254,2	477,0	179,5
Paprika	235,5	230,0	893,8	608,7	250,4	273,3	218,2	315,8
Paradajz	363,3	422,5	554,4	573,4	614,4	657,3	285,7	361,8
Tovna goveda za klanje (živa vaga)	1 124,3	1 108,9	1 113,6	1 498,6	922,1	904,5	1 285,6	1 070,0
Telad (živa vaga)	:	:	:	:	1 963,2	1 518,5	1 676,2	1 828,0
Tovne svinje za klanje (živa vaga)	1 423,4	1 418,3	1 404,7	1 362,0	1 227,8	1 380,3	1 483,6	1 822,2
Jagnjići (živa vaga)	2 184,9	2 226,4	2 087,8	2 338,4	2 431,8	2 288,6	2 573,8	2 709,0
Kravlje mleko	247,1	283,2	274,7	379,3	253,6	269,6	286,2	310,1

Izvor: DZS

POGLAVLJE B. VI

Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Crnoj Gori

Milan Markovic'[1]

1. Uvod

Crna Gora ima status zemlje kandidata za članstvo u EU. U oktobru 2007. godine, Crna Gora je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) koji je stupio na snagu u januaru 2008. kao Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima. SSP je stupio na snagu u maju 2010. Takođe, u 2010. Evropska komisija donijela je pozitivno mišljenje o zahtjevu Crne Gore, identifikujući 7 ključnih prioriteta za početak pregovora, a Savjet EU odobrio je status kandidata. U decembru 2011. godine, Savjet je pokrenuo proces pristupanja i otvorio početak pregovora u junu 2012. godine.

Za poljoprivredu i ruralnu ekonomiju Crne Gore proces integracije u EU je vrlo složen i zahtjevan. Poljoprivreda je naslijedila poteškoće iz prošlosti (mala poljoprivredna gazdinstva, tradicionalna proizvodnja, nizak nivo produktivnosti), što za rezultat ima nisku konkurentnost sektora proizvodnje hrane kao jednu od njegovih najslabijih tačaka.

Pristupanje EU zahtijeva mnogo zadataka koje treba ispuniti. Važan je zadatak priprema IPARD programa i uporišnih dokumenata za taj program, kao i jačanje institucionalnih kapaciteta i administracije, stvarajući preduslove (tehničke i ljudske) za osnivanje agencije za plaćanje.

Jedan od najvećih izazova je izrada strategije za poljoprivredu i ruralni razvoj sa akcionim planom usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Evropska komisija je zatražila izradu strategije za period 2014-2020 kao mjerilo za početak pregovora u poglavlju 11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj. Usvajanje Strategije predviđeno je za kraj 2014. godine.

Svrha je ovog rada da predstavi glavne aspekte poljoprivrednog sektora Crne Gore i njenje poljoprivredne politike, s naglaskom na pridruživanju EU.

Što se tiče metodologije istraživanja, korišćeni su podataci i informacije iz više izvora. Statistički podaci preuzeti su iz Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), kao i iz EUROSTAT-a. Za analizu poljoprivredne politike, pravnog i strateškog okvira, korišćeni su sektorske studije i drugi dostupni dokumenti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Budući da podaci o izvršenju agrobudžeta nisu bili dostupni, budžetska podrška poljoprivredi je ocijenjena na osnovu planiranih iznosa u godišnjim planovima (Agrobudžetu). Mjere poljoprivredna politike su sistematizovane prema jedinstvenoj klasifikaciji koristeći MPP model (Rednak i Volk, 2012).

U prvom dijelu se analizira poljoprivredni sektor počevši sa opštim podacima, zatim proizvodnja i karakteristike trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima. Sljedeće je poglavlje o strateškim i programskim dokumentima kao i mjerama poljoprivredne politike implementiranim u posljednjih nekoliko godina. Posljednji dio ukazuje na glavne nedostatke u formulisanju i implementaciji poljoprivredne politike u svjetlu procesa pristupanja EU i izvlače se glavni zaključci i preporuke za usklađivanje sa ZPP-om.

[1] Biotehnički Fakultet, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

2. Poljoprivreda

2.1 Uloga poljoprivrede u ekonomiji

Crna Gora je mala zemlja, s površinom od 13.812 km2, a prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine ima 620.029 stanovnika. Gustina naseljenosti je 45 stanovnika po km^2, tako da je Crna Gora jedna od najrjeđe naseljenih država u Evropi.

Poljoprivredni sektor igra važnu ulogu u crnogorskoj ekonomiji. Udio poljoprivrede, lova i šumarstva u ukupnoj bruto dodatoj vrijednosti (BDV) je 9,5% (2011).

Podaci o zapošljavanju koje redovno objavljuje MONSTAT odnose se samo na poslovne subjekte (preduzeća, zadruge i sl), ali ne i na porodična poljoprivredna gazdinstva. Jedini potpuni podaci o zaposlenosti u poljoprivredi su iz Popisa poljoprivrede 2010. Prema ovim podacima, 47,870 godišnjih radnih jedinica (GRJ) je bilo angažovano na 48,870 poljoprivrednih gazdinstava. Na bazi ovih podataka, i podatka o ukupnom broju zaposlenih u Crnoj Gori (201.000 zaposlenih u 2012., Stat. godišnjak 2013), dolazi se do toga da je učešće poljoprivrede u ukupnoj zaposlenost oko 24%. Udio poljoprivrede u BDV i u ukupnoj zaposlenosti u Crnoj Gori sličan je drugim zemljama Zapadnog Balkana.

2.2 Zemljišni resursi i struktura poljoprivrednih gazdinstava

Resursi poljoprivrednog zemljišta, s ukupnom površinom od 515,740 ha ili oko 0,83 ha po stanovniku, od velike su ekonomske važnosti za zemlju i pokrivaju 37,3% ukupne površine Crne Gore. Pašnjaci imaju daleko najveći udio (63% od ukupnog zemljišta), potom slijede prirodne livade (25%). Ove dvije kategorije zajedno (450.843 ha) čine oko 88% od ukupnog poljoprivrednog zemljišta.

Međutim, ovi zemljišni resursi očito su precijenjeni. Poljoprivredni popis iz 2010. godine pokazao je znatno manje poljoprivredne površine (309.241 ha).

Table B.VI-1: Raspoloživo poljoprivredno i korišćeno poljoprivredno zemljište i vlasnička struktura

Pokazatelj	2010.
Ukupno raspoloživo zemljište, ha	309.241
- Vlastito zemljište, ha	176.251 (57%)
- Zemljište uzeto u zakup i zajedničko zemljište (katuni, komuni), ha	132.989 (43%)
Prosječna veličina gazdinstva sa polj. zemljištem, ha	6,3
Ukupno korišćene polj. površine - UAA, ha	221.289
- Oranice i vrtovi, ha	6.460 (2,9%)
- Stalni zasadi, ha	4.650 (2,1%)
- Stalni travnjaci, ha	210.180 (95,0%)
Prosječna veličina gazdinstva koja koriste polj. površine, ha	4,5

Izvor: MONSTAT – Poljoprivredni popis 2010

Uzimajući u obzir samo korišćene poljoprivredne površine (221.289 ha UAA) udio u ukupnoj teritoriji je samo 16%. U poređenju s EU, jedino Finska (6,8%), Švedska (6,9%) i Kipar (12,8%) imaju manji postotak UAA u ukupnim poljoprivrednim površinama. Što se tiče udjela trajnih travnjaka u ukupno korišćenim poljoprivrednim površinama Crne Gore, oni su sa 95% na prvom mjestu.

Prosječna veličina gazdinstva (KPP po poljoprivrednom gazdinstvu) u Crnoj Gori nije mnogo drugačija nego u drugim zemljama jugoistočne Evrope, kao i u nekim zemljama EU (kao što su Kipar, Rumunija, Hrvatska, Slovenija). Prosječna veličina gazdinstva je 4,5 ha KPP. Udio poljoprivrednih gazdinstava s

manje od 1 ha KPP je vrlo visok (55,1%). S druge strane, čak 40% poljoprivrednih površina je u posjedu 431 gazdinstva (0,9%), koja su veća od 100 ha.

Tab. 4: Struktura korišćenih poljoprivrednih površina

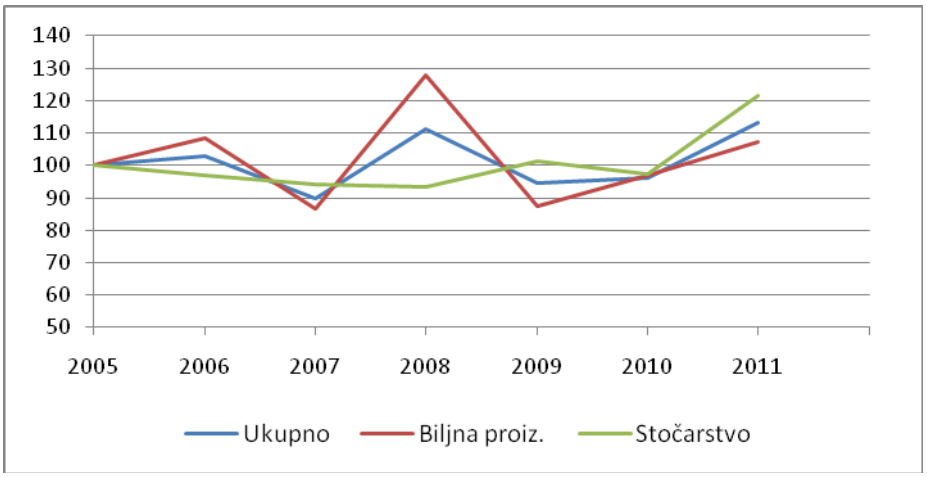
Veličina	Broj gazdinstava		KPP	
	Total	%	ha	%
< 0,50 ha	18260	37,8	4130	1,9
0,50- < 1,00 ha	8467	17,3	6347	2,9
1,00- < 5,00 ha	16494	33,7	36025	16,3
5,00- < 10,00 ha	2712	5,6	18532	8,4
10,00- < 20,00 ha	1157	2,4	15490	7,0
20,00- < 50,00 ha	642	1,3	20207	9,1
50,00- < 100,00 ha	441	0,9	31646	14,3
> 100 ha	431	0,9	88912	40,2
Ukupno	**48.870**	**100,0**	**221.289**	**100,0**

Source: MONSTAT – Poljoprivredni popis 2010.

Kada se posmatraju zemljišni resursi, važno je napomenuti da se u ravničarskom dijelu u blizini Podgorice 2.650 ha površine redovno navodnjava, uključujući i veliki vinograd s više od 2.300 hektara. Sistem odvodnjavanja je organizovan na 1.640 hektara.

2.3 Proizvodnja i rezultati

Proizvodni indeksi za biljnu, stočarsku i ukupnu proizvodnju ne pokazuju jasne trendove, bilo povećanje ili smanjenje za period 2005-2012. Međutim, velike oscilacije u biljnoj proizvodnji, pa samim tim i u ukupnoj, rezultat su prije svega nepovoljnih vremenskih prilika (velika suša u 2007. i 2012.).



Graf. B.VI-1: Indeksi poljoprivredne proizvodnje; 2005-2012 (2005=100)

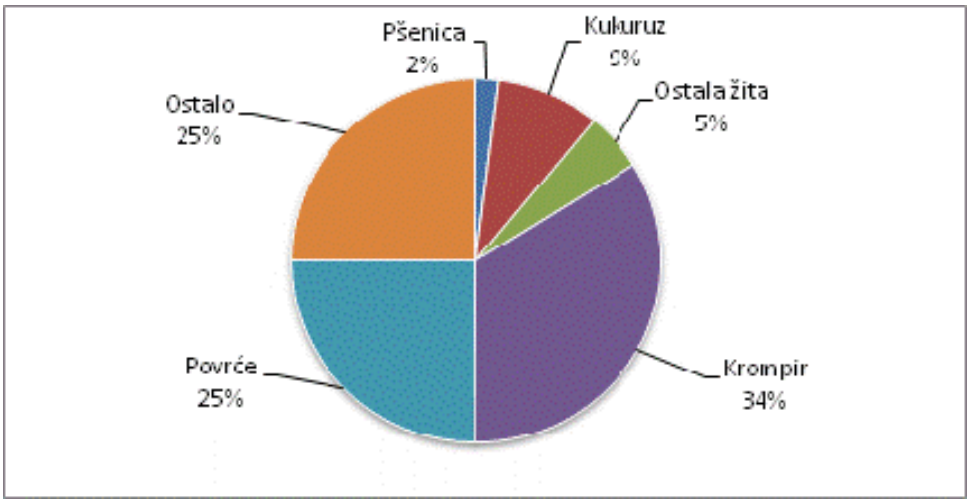
(Izvor: MONSTAT)

U Crnoj Gori udio biljne proizvodnje u ukupnoj vrijednosti poljoprivrede je veći (oko 58% u 2011. godini) od stočarstva (42%). Uzimajući u obzir strukturu zemljišnih resursa (visok udio stalnih travnjaka), može

se zaključiti da je ukupna vrijednost stvorena u stočarstvu prilično niska. Drugim riječima, raspoloživi zemljišni resursi se ne koriste dovoljno, jer oni mogu pružiti stočnu hranu za mnogo veći broj preživara i na taj način dati veću proizvodnju mlijeka i mesa.

Što se tiče biljne proizvodnje, glavni sektori su proizvodnja povrća, grožđa, krompira, voća i masline, a površine pod žitaricama su veoma male (što je posebna specifičnost crnogorske poljoprivrede).

Vinogradi pokrivaju 4.400 ha, s dominantnim učešćem autohtonih sorti (vranac i kratošija) uglavnom za proizvodnju crnog vina, a ukupna proizvodnja grožđa u 2011. godini je 32.800 tona. Voće, zajedno s maslinama, uzgaja se na 12.007 hektara, s godišnjom proizvodnjom od 42.100 tona. U maslinarstva preovlađuje tradicionalni način proizvodnje. Postoji nešto više od 400.000 stabala maslina, s autohtonom žuticom kao dominantnom sortom (više od 90%).



Graf. B.VI-1: Podaci o površinama pod najvažnijim poljoprivrednim kulturama; 2011 *(Izvor: MONSTAT)*

Površina koja se koristi za proizvodnju povrća iznosi oko 8.000 ha, a proizvodnja je 143.300 tona u 2011. godini. Proizvodnja povrća u plastenicima obavlja se na 60 hektara s pozitivnim tendencijama u pogledu obima, asortimana proizvoda i produženja sezone. Proizvodnja krompira je vrlo važan sektor, budući da se krompir uzgaja na 10.900 hektara, s ukupnom proizvodnjom od 180.000 tona u 2011. godini.

U crnogorskom stočarstvu dominiraju preživari prije svega zbog visokog procenta livada i pašnjaka u ukupnoj poljoprivrednoj površini. Govedarstvo sa 84.701 grla (2012) je najveći podsektor u stočarskoj proizvodnji. Ovčarstvo (207.047 grla) odlikuje poluekstenzivni način proizvodnje, uglavnom na sjeveru zemlje. Uzgoj koza je takođe važan sektor, posebno u području krša (Središnji i Južni region). Živinarstvo i svinjarstvo su slabo razvijeni prije svega zbog nedostatka proizvodnje stočne hrane.

Nizak tehnološki nivo poljoprivredne proizvodnje u Crnoj Gori rezultira niskim prosječnim prinosima.

Table 5: Prosječan prinos pšenice, krompira, grožđa i mlijeka; 2005-2012

Proizvod	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pšenica (t/ha)	3,10	3,09	2,50	3,50	3,81	3,52	3,06	n/a
Krompir (t/ha)	12,88	13,05	10,50	13,15	15,18	14,63	16,53	n/a
Grožđe (t/ha)	9,14	9,97	8,43	10,48	8,78	9,27	7,46	n/a
Kravlje mlijeko (t/kravi)	2,40	2,35	2,38	2,28	2,21	2,18	3,30	2,66

Izvor: MONSTAT

Generalno se može zaključiti da su prosječni prinosi na vrlo niskom nivou, osim grožđa. Trend porasta prinosa je primijetan samo u proizvodnji krompira.

Kravlje mlijeko sudjeluje u ukupnoj proizvodnji mlijeka s više od 90%. Prosječna mliječnost po kravi je vrlo niska, manje od 3.000 kg. Glavni je razlog što prevlađuju mala gazdinstva, koja nisu motivisana za poboljšanje nivoa proizvodnje i uvođenje novih tehnologija. Rasna struktura takođe nije povoljna, jer oko 50% crnogorske populacije goveda spada u manje produktivne meleze. Osim toga, većina gazdinstava proizvodi mlijeko u manje povoljnim brdsko-planinskim područjima.

Jedna od strukturnih karakteristika proizvodnje hrane u Crnoj Gori je i nizak nivo finalizacije poljoprivrednih proizvoda, značajan dio samosnabdijevanja ruralnog stanovništva hranom, kao i znatan udio prodaje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda kroz neregistrovane kanale prodaje. I pored pozitivnih rezultata u pojedinim sektorima u posljednjih nekoliko godina (mesna industrija, proizvodnja vina), prehrambena industrija nije dovoljno razvijena da bude pokretačka snaga za brži razvoj primarne proizvodnje. Osim toga, nepovoljna je struktura, tj. veličina preduzeća. Prema Strategiji iz 2006, oko 70% preduzeća zapošljavaju manje od 15 radnika, a samo četiri preduzeća više od 250. Situacija se danas nije mnogo promijenila, i dalje prevladavaju mali pogoni. Takva veličina i struktura preduzeća i nepovoljan tehnički nivo uslovljavaju nedovoljnu konkurentnost prehrambeno-prerađivačke industrije.

2.4 Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima

Crna Gora je neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda s vrlo visokom uvoznom zavisnošću. Ukupan izvoz jedva pokriva 13% od uvoza. U posljednjih nekoliko godina izvoz je blago porastao sa 41 miliona eura u 2008. na oko 57 miliona eura u 2012. godini, dok je uvoz u istom periodu imao relativno manji rast. Kao posljedica toga, negativni trgovinski bilans ostao je na približno istom nivou, dok je pokrivenost uvoza izvozom povećana sa 9,6% u 2008. na 12,8% u 2012.

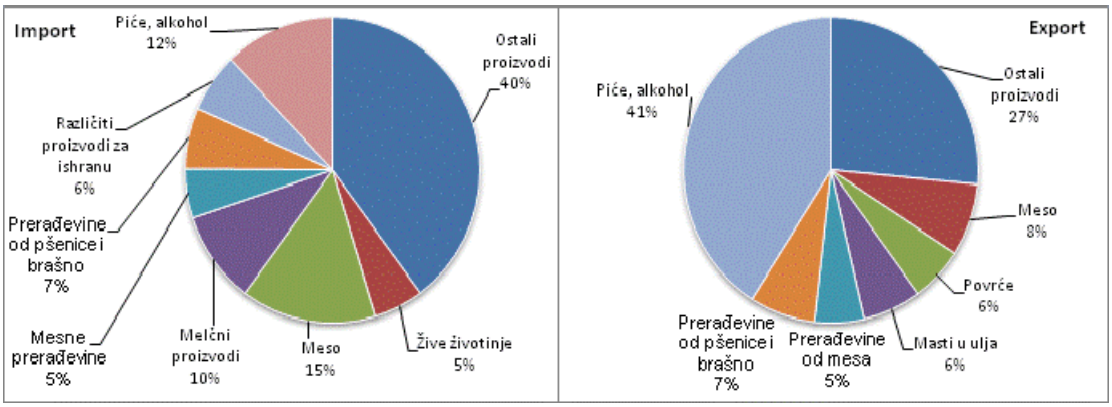
Table **B.VI-4**: Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima (u mil. eura); 2005-2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Izvoz	68,9	70,1	37,4	41,0	40,7	46,5	52,4	56,7
Uvoz	199,2	228,7	312,7	426,0	397,6	406,4	438,9	443,4
Trgovinski bilans	-130,3	-158,6	-275,3	-385,0	-356,9	-359,9	-386,5	-386,7
Pokrivenost uvoza izvozom	34,6%	30,6%	12,0%	9,6%	10,2%	11,4%	11,9%	12,8%

Izvor: MONSTAT

U 2012. godini, više od 40% od vrijednosti izvoza (23,3 miliona evra) otpadalo je na jednu grupu proizvoda - pića. Među pićima, najvažnije je vino (15,4 miliona evra, odnosno dvije trećine). Ostali važniji izvozni proizvodi su prerađevine od mesa (4,4 miliona evra); povrće (3,3 miliona evra); voće (4,0 miliona evra); meso (3,1 miliona evra) i proizvodi od žitarica i brašno (4,1 milion evra). Izvoz mesa i prerađevina od mesa značajno je porastao u posljednjih nekoliko godina, od 2,0 miliona evra u 2005. godini do 7,5 miliona evra u 2012., što je rezultat pozitivnih trendova u mesnoj industriji.

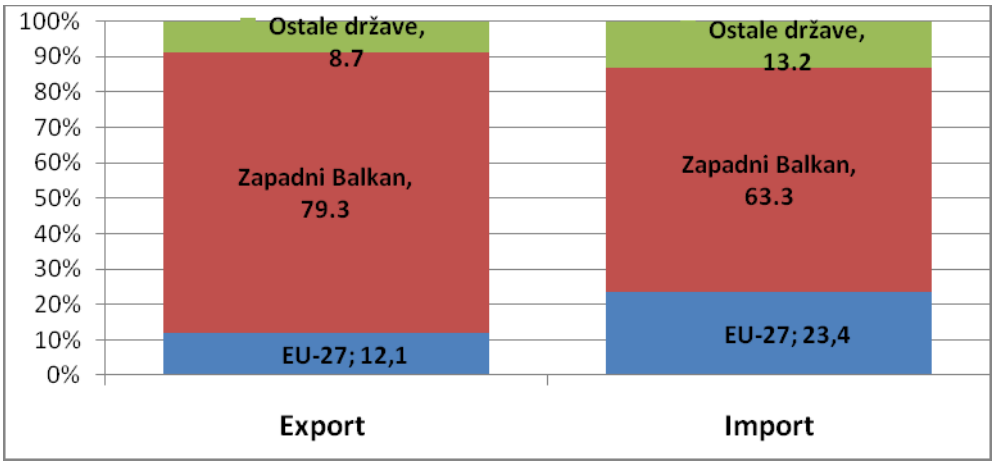
U vrijednosti ukupnog uvoza od 443 miliona evra u 2012. godini, najveće učešće imaju: meso (65,5 mil. evra); piće (53,6 miliona evra); mliječni proizvodi (43,5 miliona evra); Proizvodi od žitarica (28,6 miliona evra); i razni jestivi proizvodi (28,0 miliona evra). Spoljnotrgovinski bilans Crne Gore je negativan za sve grupe poljoprivredno-prehrambenih proizvoda. Najveći negativni saldo imaju meso (-61.2 mil.evra); mlječni proizvodi (-43.4 mil. evra) i pića (-30.4 mil. evra).



Grafikon **B.VI-3**: Struktura izvoza polj.-prehrambenih proizvoda (lijevo) i uvoza (desno),

po glavnim grupama proizvoda u 2012; *(Izvor: MONSTAT)*

Što se tiče izvozno-uvoznih destinacija, najvažnije tržište Crne Gore su zemlje Zapadnog Balkana.



Grafikon B. VI-4: Glavni trgovinski partneri, 2011. godina

Kada je riječ o trgovini sa EU, crnogorski izvoz je veoma skroman (oko 6 mil. evra), dok uvoz ide iznad 100 miliona evra, izvoz pokriva samo 6% uvoza iz EU.

Među zemljama Zapadnog Balkana, Srbija je daleko najvažniji uvozni partner, sa učešćem od 51,4% u ukupnom uvozu (ili 81% u uvozu iz zemalja Zapadnog Balkana). Međutim, što se tiče izvoza, Kosovo je na gotovo istom nivou (13,4 mil. eura) kao i Srbija (14,1 mil. eura). Suprotno Srbiji, s kojom Crna Gora ima ogroman negativan trgovinski bilans, sa Kosovom je pozitivan saldo (12,0 miliona evra). Takođe i sa Albanijom, iako prilično mali, bilans je pozitivan.

Tab. B.VI-5: Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima po regionima (u mil. eura), 2011.

Država/Region	**Izvoz**	**Uvoz**	**Bilans**
Zapadni Balkan Od čega:	**41,5**	**278,0**	**-236,5**
- Bosna i Hercegovina	11,2	16,6	-5,4
- Hrvatska	0,6	22,5	-21,9
- Makedonija	0,7	11,7	-11,1
- Srbija	14,1	225,4	-211,3

- Albanija	1,6	0,4	1,2
- Kosovo	13,4	1,4	12,0
EU-27	**6,3**	**102,8**	**-96,5**
Ostale države	**4,6**	**58,1**	**-53,5**
Ukupno	**52,4**	**438,9**	**-386,5**

Izvor: MONSTAT

Generalni je zaključak da Crna Gora veoma zavisi od uvoza sa značajnom disperzijom proizvoda iz uvoza. Tržište šalje jasan signal da domaći proizvođači treba da rade na restrukturiranju proizvodnje poljoprivredno-prehrambenih proizvoda kako bi se stvorili uslovi za smanjenje ukupnog deficita ili barem za određene proizvode. Relativno mali broj izvoznih proizvoda naglašava problem konkurentnosti domaćih proizvoda, s obzirom na kvalitet, cijene i potencijalne količine koje se mogu plasirati van Crne Gore.

3. Poljoprivredna politika

3.1 Koncept i okvir

Crnogorska poljoprivredna politika u posljednje dvije decenije može se posmatrati u dva uzastopna razdoblja. Prvo je do 2006. godine, a drugo od 2006. do danas.

Do 2006. godine, uvedene su mnoge važne promjene u konceptu politike: porodična gazdinstva počela su se tretirati jednako s velikim gazdinstvima bivšeg "društvenog sektora"; postepeno je usklađivana spoljnotrgovinska politika sa načelima Svjetske trgovinske organizacije (WTO); poboljšan je stručni i obrazovni nivoa proizvođača i stručnih usluga u poljoprivredi; pojačana je institucionalna podrška poljoprivrednom sektoru kroz uspostavljanje novih i modernizaciju postojećih laboratorija.

I pored značajnih napora i učinjenih koraka, poljoprivredna politika nije bila konzistentna do strategije "Crnogorska poljoprivreda i EU – Strategija proizvodnje hrane i ruralnog razvoja", koja je usvojena 2006. Strategija je bila prekretnica u reformama u poljoprivredi, ona pruža platformu za usklađivanje poljoprivredne politike, zakonodavstva i institucionalne podrške poljoprivredi sa principima i zahtjevima procesa pridruživanja EU. Strategijom se Crna Gora opredijelila za koncept održivog razvoja poljoprivrede, tj. uspostavljanje ravnoteže između ekonomskog razvoja, zaštite životne sredine i socijalnog aspekta. Ovaj koncept polazi od višestruke uloge poljoprivrede koja stavlja poljoprivredu u mnogo širi kontekst nego što je njen značaj u pogledu doprinosa BDP-u.

U poljoprivrednoj politici, prema Strategiji, mjere ruralnog razvoja imaju najvažniju ulogu i usmjerene su u tri glavna pravca: povećanje konkurentnosti, održivo upravljanje resursima, te osiguravanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima. Strategija daje okvir za daljnje reforme u poljoprivredi, s posebnim fokusom na ulogu države u približavanju EU.

Najvažniji dokument za sprovođenje Strategije je Nacionalni program za proizvodnju hrane i ruralni razvoj, koji je usvojen 2008. Nacionalni program, kao operativni document, donosi ciljeve, polazišta, strateški i pravni okvir harmonizacije poljoprivredne politike sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom (CAP) EU.

Mjere poljoprivredne politike su detaljno opisane i svaka mjera se sastoji od osnovnih elemenata potrebnih za njihovo sprovođenje. Dat je finansijski plan za pet godina i to po grupama mjera i finansijskim izvorima. Nacionalni višegodišnji budžetski plan za poljoprivredu i ruralni razvoj sastoji se od stubova i mjera kako slijedi:

- Tržišne intervencije i direktna plaćanja (9 mjera; 29,0% ukupnih sredstava)

- Politika ruralnog razvoja (17 mjera; 39,3%)

- Podrška poslovima od javnog interesa u poljoprivredi (8 mjera; 18,0%)

- Socijalni transferi seoskom stanovništvu (1 mjera 11,2%)

- Tehnička i administrativna podrška (2,5%).

Nacionalni program je osnova za pripremu godišnjeg budžeta za poljoprivredu (Agrobudžet). Praktično sve mjere definisane Nacionalnim programom su u Agrobudžetu. Međutim, neke od njih se ne primjenjuju (prilog 1).

Najvažniji pravni dokument za poljoprivrednu politiku je Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, koji je usvojen 2009. godine.

Zakon preuzima ciljeve i poljoprivrednu politiku iz Strategije i daje im potrebnu pravnu formu. Poljoprivredna politika je organizovana u četiri glavne skupine: intervencije na tržištu i direktna podrška proizvođačima, politika ruralnog razvoja, podrška za opšte usluge u poljoprivredi i socijalni transferi seoskom stanovništvu.

Najvažniji oblik podrške u **prvoj grupi su direktna plaćanja** (po ha površine ili po grlu stoke), što je u skladu sa principima WTO.

Drugu grupu čini politika ruralnog razvoja koja ima ključnu ulogu u crnogorskoj poljoprivrednoj politici. Dizajnirana je kroz četiri osnovne grupe (osovine) mjera. Prva je usmjerena na jačanje konkurentnosti proizvođača hrane kroz podršku investicijama u primarnoj proizvodnji i prerađivačkoj industriji, kao i investicije za sprovođenje zemljišne politike, podršku za uvođenje međunarodnih standarda i organizacije proizvođača. Zakon veoma široko postavlja i definiše podršku investicijama, tako da se mogu podržavati brojni aspekti tehnološkog unapređivanja gazdinstava, posebno u pretpristupnom periodu kada je to potrebno za primjenu brojnih standarda i za podizanje konkurentnosti domaće proizvodnje.

Druga osovina se odnosi na održivo upravljanje prirodnim resursima, gdje su predviđene podrška za razvoj manje povoljnih područja za poljoprivredu i agro-ekološke mjere.

U trećoj osovini su mjere za podršku kvalitetu života u ruralnim područjima i diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima.

Četvrta osovina ima za cilj da stimuliše i podržava lokalne zajednice u kreiranju i implementaciji njihovih strategija i razvojnih projekata.

Treća skupina mjera poljoprivredne politike se odnosi na finansijsku podršku za opšte usluge u poljoprivredi koje su od javnog interesa: na prvom mjestu veterinarska i fitosanitarna politika, onda stručne i savjetodavne službe u stočarstvu i biljnoj proizvodnji, podrška razvojnim i primijenjenim istraživanjima, analitička podrška i obrazovanje u poljoprivredi i dr.

Četvrta grupa mjera poljoprivredne politike odnosi se na socijalne transfere poljoprivrednim domaćinstvima.

3.2 Mjere poljoprivredne politike

Tržišne mjere (intervencije na tržištu i direktna plaćanja)

Tržišne intervencije sastoje se od dvije mjere: Programa intervencija na tržištu i Upravljanja rizicima u poljoprivredi.

Program intervencija na tržištu uključuje podršku otkupu sezonskih viškova i pomoć u hrani s ciljem da se ublaži sezonski nesklad između ponude i potražnje, ohrabri potrošnja određenih proizvoda gdje se javljaju sezonski viškovi i da se podrži plasman određenih poljoprivrednih proizvoda po pristupačnim

cijenama za određene ugrožene kategorije stanovništva. Program se realizuje kao podrška za otkup i prodaju sezonskih viškova povrća i jagnjadi.

Podrška za upravljanje rizicima u poljoprivredi sastoji se od sufinansiranja troškova osiguranja usjeva i stoke od šteta; nadoknadu za štetu od divljih životinja i finansijsku podršku poljoprivrednim proizvođačima u slučaju štete od vremenskih ili drugih većih nepogoda.

Direktna plaćanja proizvođačima

Direktna podrška ratarskoj proizvodnji po hektaru za osnovne ratarske kulture obuhvata: žitarice, krompir, krmno bilje (usjeve za proizvodnju silaže, jednogodišnje i višegodišnje krmne kulture, travno-djetelinske smješe i lucerku), heljdu i ostale usjeve (osim duvana). Direktna plaćanja se takođe dodjeljuju za proizvodnju sjemena navedenih kultura. Minimalna površina pojedinih usjeva za pravo na podršku je 0,5 ha, dok je za žitarice 1 ha. Različite vrste usjeva ne mogu se sabirati da se ostvare navedeni minimumi. Jedno gazdinstvo može aplicirati za podršku za svaku od pojedinačnih kultura. U 2012. i 2013. godini, osnovna plaćanja za ratarske kulture bila su 160 evra po ha, za krmno bilje 150 evra po ha, za proizvodnju sjemena žitarica 300 evra po hektaru, a za elitu sjemenskog krumpira 700 evra po hektaru. Podrška za proizvodnju duvana bila je 1.000 evra po ha, uz minimalnu gustinu sadnje 17.000 biljaka po ha.

Direktna podrška za stočarsku proizvodnju (po grlu stoke) primjenjuje se već petnaest godina. Osnovne komponente su:

- Direktna plaćanja u govedarstvu (70 evra po grlu) - samo za krave i junice iznad praga od 4 grla po gazdinstvu; životinje moraju biti obilježene ušnim markicama i registrovane u nacionalnoj bazi podataka;
- Plaćanja za uzgoj ovaca (8 evra po grlu), samo za priplodna grla iznad praga od 40 grla po gazdinstvu;
- Plaćanja za uzgoj koza (8 evra po grlu), samo za životinje iznad praga od 30 grla po gazdinstvu;
- Premija za utovljenu junad (120 evra po grlu), pod uslovom da su životinje propisno obilježene i registrovane u nacionalnoj bazi podataka i zaklane u registrovanim klaonicama.

Podrška proizvodnji mlijeka iznosi 0,065 evra po litru mlijeka isporučenog registrovanoj mljekari. Uslov za premiju je da količina mlijeka isporučenog mljekari bude najmanje 400 litara mjesečno. Dodatna premija od 0,01 evra po litri mlijeka dodijeljena je na količinu iznad 5.000 litara mjesečno, kao i 0,01 evra po litru za mlijeko ekstra i prve klase.

Podrška jačanju mreže za otkup mlijeka usmjerena je na sektor prerade s ciljem poboljšanja tržišne infrastrukture za sakupljanje mlijeka od proizvođača. Osnova za plaćanje je količina otkupljenog mlijeka u litrima (0,01 evra po litru).

Ruralni razvoj

Politika ruralnog razvoja igra veoma važnu ulogu u crnogorskoj poljoprivrednoj politici. To je prije svega zbog specifičnosti poljoprivrednog sektora i ruralnih područja. Odsustvo komercijalne proizvodnje žitarica i vrlo niska konkurentnost poljoprivrede na jednoj strani, a velikoj većini planinskih područja u sjevernom dijelu zemlje prijeti opasnost da budu potpunio napuštena s druge strane, rezultiralo je da poljoprivredna politika bude usmjerena na ruralni razvoj i pružanje različitih usluga za poljoprivredni sektor.

Budući da je postepeno usklađivanje poljoprivredne politike s ZPP-om jedan od prioriteta, Nacionalnim programom je osmišljena politika ruralnog razvoja u skladu sa politikom ruralnog razvoja u EU (Strateškim smjernicama Zajednice 2007-2013), što znači da su mjere grupisane u četiri osovine. Nacionalni program je predvidio i sprovođenje Leader projekata ali se sa njima još nije počelo. Takođe,

jedna od glavnih mjera u osovini 2 je podrška manje povoljnim područjima (LFA). Uvođenje ove mjere bilo je predviđeno za 2013. godinu, ali još nisu preduzeti konkretni koraci na njenom sprovođenju.

Prva grupa (osovina) ima najveći broj mjera (11 od ukupno 17) i ima najvće učešće (71%) u ukupnoj podršci za politiku ruralnog razvoja. Osovina je usmjerena na jačanje konkurentnosti proizvođača hrane u primarnoj proizvodnji i prerađivačkoj industriji kroz podršku investicijama, te uvođenju međunarodnih standarda i organizacije proizvođača.

Prihvatljive investicije za podršku u primarnom sektoru su: ulaganja u poljoprivrednu opremu i mehanizaciju; investicije u stočarske farme (izgradnja novih štala i obnova postojećih, uključujući kupovinu priplodnih životinja); ulaganja u podizanje višegodišnjih zasada (voće, masline, vinova loza) te ulaganja u izgradnju i opremanje plastenika.

U prerađivačkoj industriji podržavaju se: investicije u preradu animalnih proizvoda (mljekare, klanice i mesne industrije); investicije u skladištenje, pakovanje i preradu biljnih proizvoda i ulaganja u preradu poljoprivrednih proizvoda na porodičnim gazdinstvima. Investicije se uglavnom sufinansiraju sa 30% iz javnih izvora.

Druga grupa (osovina) odnosi se na održivo upravljanje resursima, u kojima se sprovode tri mjere. Mjera Održivo korišćenje planinskih pašnjaka ima najveći udio (više od 50%) zatim slijedi podrška za organsku poljoprivredu, dok podrška očuvanju genetičkih resursa ima vrlo mali obuhvat (manje od 1% budžeta za ruralni razvoj). Generalno, ova osovina ima mali udio u politici ruralnog razvoja, samo 10%, s obzirom na činjenicu da LFA mjera uopšte nije implementirana , a agro-ekološke mjere nisu dovoljno razvijene.

Sve mjere u ovoj grupi su praktično direktna kompenzacijska plaćanja. Mjera Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi odnosi se na plaćanja po grlu stoke autohtonih rasa ili po hektaru za biljne sorte (na osnovu Akcionog plana za očuvanje i održivo korištenje genetskih resursa u poljoprivredi). U mjeri Organska poljoprivreda vrše se plaćanja po hektaru za poljoprivredne kulture i po uslovnom grlu u stočarstvu (prema pravilima koja su definisana zakonom). Mjera Održivo korišćenje planinskih pašnjaka odnosi se na plaćanja po grlu stoke koja se izdižu ljeti na planinske pašnjake - katune.

Treća grupa (osovina) sastoji se od dvije mjere: Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima i Revitalizacija sela i razvoj ruralnih područja i izgradnja seoske infrastrukture. Prva mjera, koja se odnosi na novo zapošljavanje u nepoljoprivrednim sektorima, podržava se sa vrlo malim iznosom. Druga mjera se odnosi na sufinansiranje projekata u ruralnim područjima: lokalnih puteva, upravljanje vodama, objekti od zajedničkog značaja; ova se mjera sprovodi duži niz godina sa značajnim učešćem u Agrobudžetu, sa više od 90% udjela u trećoj osovini ili blizu 20% u politici ruralnog razvoja.

Opšte usluge u poljoprivredi

Treća komponenta ili stub poljoprivredne politike odnosi se na finansijsku podršku za opšte usluge u poljoprivredi koje su od javnog interesa. Ovaj stub poljoprivredne politike podržava programe za obrazovanje, istraživanje i razvoj, analitičke aktivnosti, stručne službe, program veterinarskih i fitosanitarnih mjera, te aktivnosti i programe koji se odnose na kontrolu kvalitete proizvoda. Sastoji se od 8 mjera, među kojima Operativni program za zaštitu zdravlja životinja ima najveći udio.

Pored programa i mjera koje su već predstavljene, Crna Gora sprovodi i tzv. četvrti stub poljoprivredne politike, koji predstavlja vrstu socijalne politike usmjerene ruralnom stanovništvu. Socijalni transferi ruralnom stanovništvu (mjera nosi naziv Program staračkih nadoknada) u obliku penzija prate dva cilj politike ruralnog razvoja: osiguravanja adekvatnog životnog standarda u ruralnim područjima i održivo upravljanje prirodnim resursima. Pružanjem socijalne podrške stanovništvu koje nema druge izvore prihoda, doprinosi se smanjenju siromaštva u ruralnim područjima i podizanju kvalitete života u selima, što je jedan od prioriteta treće osovine politike ruralnog razvoja. Penzije se pružaju nosiocima porodičnih domaćinstava (jedan član po domaćinstvu ima pravo na nadoknadu). Ova mjera značajno sudjeluje u ukupnom Agrobudžetu (blizu 20%).

4. Diskusija i zaključci

Makroekonomski okvir za razvoj poljoprivrede u Crnoj Gori je prilično promjenjiv (ekonomska kriza, finansijske poteškoće, itd) što otežava razvoj poljoprivrednog i prehrambenog sektora. Poljoprivreda je vrlo važna za ekonomiju i društvo u pogledu udjela u ukupnoj zaposlenosti i BDV. Konkurentnost poljoprivrednog sektora je relativno niska zbog nedovoljnog tehnološkog nivoa, nepovoljne strukture gazdinstava, niskih prinosa u biljnoj i stočarskoj proizvodnji i malog obima proizvodnje (preovlađuje naturalna poljoprivreda). Horizontalne i vertikalne veze među proizvođačima u lancu vrijednosti hrane su slabe. Ogroman uvoz i trgovinski deficit poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (pokrivenost uvoza izvozom samo 12%) takođe stvara probleme za održivost ekonomije.

U cilju prevazilaženja ovih slabosti i za bolje korišćenje mogućnosti u kontekstu pristupanja EU, jedan je od ključnih izazova osmišljavanje dobre poljoprivredne politike. Poljoprivredna politika mora osigurati dobar okvir za održivi razvoj ruralne ekonomije, a istovremeno da se usmjerava i prilagođava politici EU, tj. ZPP-u.

Sljedeće aktivnosti treba nastaviti i/ili pojačati:

- Interno usklađivanje sektorskih politika u cilju postizanja ekonomskog rasta i približavanja EU;
- Znatno povećati finansijsku podršku poljoprivredi i ruralnim područjima, ali poboljšati i druge instrumente (makroekonomska, socijalna i obrazovna politika);
- Sveobuhvatne i značajne investicije u primarni sektor kako bi se poboljšali tehnološki nivo i prinosi u svim podsektorima poljoprivrede;
- Osigurati redovno stručno obrazovanje i osposobljavanje poljoprivrednika;
- Podrška restrukturiranju zemljišta - provođenje politike konsolidacije zemljišta;
- Lanac vrijednosti hrane mora biti u fokusu politike kako bi se otklonile njegove slabe tačke;
- Snažnija promocija važnosti poljoprivrede u cilju njenog boljeg prihvatanja u društvu kao višestruko važnog sektora.

Kao što je već rečeno, ključni dokumenti u osmišljavanju i sprovođenju politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja su: Strategija; Nacionalni program; Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Agrobudžet.

Strategija iz 2006. godine usmjerena je na reforme u tri glavna područja: poljoprivredne politike (postepeno uvođenje ZPP); zakonodavstvo (usklađivanje zakonodavstva s EU acquis communautaire); i institucije (modernizacija i jačanje institucionalnih kapaciteta koji omogućavaju efikasno provođenje politike). Stoga Nova strategija mora biti nastavak postojeće, uz provjeru prioriteta i njihovog eventualnog preformulisanja. Nova ZPP 2014-2020 treba da bude referentna tačka, ali se isto tako moraju poštovati preuzete međunarodne obaveze. Budući da EK traži novu strategiju kao mjerilo za otvaranje pregovora s Crnom Gorom u Poglavlju 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj, akcioni plan ili mapa puta usklađivanja nacionalne politike sa EU *acquis* mora biti pažljivo i realno urađen. Tu je potrebna široka uključenost svih aktera i institucija.

Nacionalni program za proizvodnju hrane i ruralnog razvoja 2009-2013 je u potpunosti uvažavao postepeno usklađivanje poljoprivredne politike s ZPP kao jedan od prioriteta, a bio je osmišljen kao ZPP-u sličan dokument u smislu njegove strukture (mjere i instrumenti). Prema tome, postojeći Nacionalni program može biti dobra osnova i polazište za novi programski dokument, naravno uz potrebno integrisanje novih ZPP instrumenata. Za izradu ovog vrlo osjetljivog dokumenta nisu dovoljni samo inostrani stručnjaci i administracija, nego je neizbježno učešće domaće struke.

Agrobudžet se usvaja svake godine, na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakona o budžetu Crne Gore. Što se tiče implementacije politike na godišnjem nivou, neke aktivnosti treba posebno naglasiti: bolje učešće zainteresovanih strana u pripremi mjera; puno poštivanje zakonskih i strateških okvira; izvještavanje o izvršenju pojedinih mjera. Za bolju implementaciju potrebno je izraditi i usvajati Agrobudžet prije početka finansijske godine, što do sada nije bio slučaj.

IPARD program je važan dokument za domaću politike ruralnog razvoja u pretpristupnom periodu. On bi trebao biti prilika za poljoprivrednike da investiraju u poboljšanje svoje tehnologije i na taj način povećaju konkurentnost. To je takođe dobra prilika za vladu da pripremi i ojača apsorpcijske kapacitete za sprovođenje politike ruralnog razvoja EU nakon pristupanja. U Ministarstvu je već uspostavljen Sektor za ruralni razvoj koji je zadužen za upravljanje IPARD programom. IPARD program je fazi izrade, drugi je nacrt upućen Evropskoj komisiji u maju 2014. Izabrane su četiri mjere: Ulaganja u poljoprivredna gazdinstva s ciljem da mogu primjenjivati EU standarde; Ulaganja u preradu i plasman poljoprivrednih i ribljih proizvoda za restrukturiranje i uvođenje EU standarda; Razvoj i diverzifikacija ruralnih ekonomskih aktivnosti i Tehnička pomoć.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao tijelo s ključnom ulogom u implementaciji politike, prolazi velike reforme, uključujući povećanje broja izvršilaca i nova zapošljavanja. Jačanje i unapređivanje ljudskih kapaciteta je neophodno i to što Ministarstvo radi je veoma pozitivno. Međutim, zapošljavanje novog kadra, bez dovoljno iskustva istovremeno nosi opasnost nedostatka tzv. institucionalne memorije.

Osim Ministarstva, nekoliko institucija su, kao dopuna Ministarstvu, uključene u sprovođenje politike: nekoliko jedinica Biotehničkog fakulteta (Savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji i Služba za selekciju stoke, nekoliko laboratorija, Centar za zaštitu bilja); državne direkcije i drugi. Generalno se može zaključiti da nema preklapanja između tih institucija. Međutim, problem je u tome što su savjetodavne službe sve više i više uključene u čisto administrativne poslove. U cilju poboljšanja ukupnog rada i povećanje transparentnosti, lokalni nivo (opštinske službe) treba da budu više uključene u sprovođenje politike, dok se postojeće naučnoistraživačke institucije u poljoprivredi moraju više uključiti u samo formulisanje politike.

Generalno se može kazati da je ukupna podrška poljoprivredi vrlo niska, čak i u poređenju sa zemljama jugoistočne Evrope. Jaz između Agrobudžeta kao operativnog dokumenta na godišnjem nivou i Nacionalnog programa, kao strateškog dokumenta, sve više raste (Tabela u prilogu).

Postoji paradoks u realizaciji šeme direktnih plaćanja. S jedne strane, ukupni iznos za direktnu podršku je veoma mali (posebno udio u ukupnom Agrobudžetu), ali s druge strane, na prvi pogled su iznosi po jedinici (bilo po hektaru ili po grlu stoke) relativno visoki. Međutim, zbog vrlo visokih minimuma za ispunjavanje uslova prihvatljivosti, veoma je mali obuhvat prihvatljivih gazdinstava. Na primjer: u slučaju goveda, minimalan broj grla po gazdinstvu koje ima pravo na podršku je 4 plotkinje (krave i junice), dok je prosječna veličina tek oko 3 grla goveda po gazdinstvu. Neopravdano visoko postavljen minimum za subvenciju isključuje mnoge poljoprivrednike. S obzirom na činjenicu da se za grla ispod tog praga nema pravo na subvencije, mala gazdinstva primaju mnogo manji iznos po grlu od zvaničnog iznosa (kratka simulacija podrške data je u tabeli u Prilogu). Budući da je većina gazdinstava sa manje od 10 grla goveda, prava podrška za ovaj sektor nije 70 evra po grlu, već negdje između EUR 30 i 40 evra, uz napomenu da oko 20.000 gazdinstava (preko 80% ukupnog broja gazdinstava koja drže goveda) koja posjeduju 4 ili manje grla uopšte nisu obuhvaćena podrškom. Više grla u stadu znači veću podršku po grlu, što je suprotno EU konceptu, jer se tamo uvode ograničenja za velika gazdinstva. Ista logika, kao što je opisano za goveda, primjenjiva je na šemu plaćanja u ovčarstvu i kozarstvu.

Drugo ograničenje je nemogućnost sabiranja različitih vrsta stoke, konvertujući ih u uslovna grle ili stočne jedinice kako bi se ostvarilo pravo na podsticaj. Na primjer, gazdinstvo može imati više od 35 ovaca, 4 krave, pa čak i nekoliko koza, i još uvijek nema pravo na subvencije. Postoji značajan broj gazdinstava, uglavnom u udaljenim ruralnim područjima, koje kombinuju uzgoj ovaca i goveda, što je sasvim uobičajena praksa. Međutim, ovaj vid kombinovanog držanja više vrsta stoke se ne podstiče već obeshrabruje, jer će poljoprivrednik koji ima 200 ovaca dobiti ukupno 1.280 eura (8 evra x 160), a drugi koji ima 100 ovaca i 10 krava (što je ekvivalentno u broju uslovnih grla) prima 900 evra (420 evra za krave i 480 evra za ovce, po odbitku minimuma za obje vrste).

Kod direktne podrške za ratarske kulture, minimalna površina za premiju je takođe postavljena na vrlo visok nivo (1 ha za žitarice a za ostale kulture 0,5 ha). Minimum se traži zasebno za svaku kulturu, bez

mogućnosti da se sabiraju različite kulture i tako ostvari pravo na podršku. I pored relativno visoke podrške po ha (150 evra ili 160 evra), obuhvat je veoma mali, i stoga predstavlja vrlo mali udio u ukupnoj podršci. Udio ove šeme plaćanja je samo oko 3% od ukupne budžetske podrške. Osim toga, direktna plaćanja ne uključuju prirodne livade kao dominantne površine za proizvodnju sijena, koje, poslije pašnjaka, imaju daleko najveće učešće u korišćenim poljoprivrednim površinama.

U sektoru mlijeka direktna plaćanja su povećana sa 0.035 eura u 2009. godini na 0,065 evra u 2013. (gotovo udvostručena) po litru mlijeka isporučenog registrovanim mljekarama. Jedan je aspekt što je ovo suprotno politici EU, a drugi je što je ovim ozbiljno narušena pravičnost u distribuciji direktne podrške. Ogromna većina proizvođača mlijeka u zemlji nemaju direktan pristup tržištu (mljekarama), bilo zbog velike udaljenosti do najbliže mljekare ili loše ruralne infrastrukture, ili kombinaciju oba ova činioca. Dok je podrška poljoprivrednicima koji isporučuju mlijeko mljekarama i rade uglavnom u povoljnijim područjima u porastu, većina poljoprivrednika koji su prisiljeni da prerađuju mlijeko u mlječne proizvode u domaćinstvu izuzeti su od te vrste podrške (više od 80% od ukupnog mlijeka ne prerađuje se u mljekarama).

Stoga se za otklanjanje navedenih nedostataka u šemi direktnih plaćanja predlaže sljedeće:

- u potpunosti ukinuti prag za goveda i premiju dodjeljivati za sva priplodna grla (krave i junice)
- smanjiti prag na jedno uslovno grlo (stočnu jedinicu) za ovce i koze (ekvivalent 10 ovaca i koza 10)
- da se omogući sabiranje različitih vrsta, prethodno konvertovanih u uslovna grla, da bi se ispunio uslov za premiju
- značajno smanjiti prag za direktna plaćanja za ratarske kulture (možda da maksimalno iznose 0,3 ha), uz mogućnost sabiranja površina pod različitim usjevima
- uključiti u direktna plaćanja površine koje se koriste za proizvodnju stočne hrane na prirodnim livadama (košenjem), a potom i pašnjake
- proizvodno vezana plaćanja smanjivati i eliminisati ih u razumno dugom prelaznom periodu
- razviti što prije IACS i LPIS kao preduslov za potpunu primjenu ZPP šeme direktnog plaćanja.

Što se sprovođenja mjera ruralnog razvoja tiče, uz neadekvatnu budžetsku podršku, problem je i što neke od mjera još uvijek nisu razvijene, kao što su podrška za manje povoljna područja. U osovini 1 implementira se podrška investicijama ali uglavnom iz granta Svjetske banke (MIDAS), a ne u okviru redovnog nacionalnog programa. U osovini 2 politike ruralnog razvoja agro-ekološke mjere su nedovoljno razrađene i ukupna je podrška na niskom nivou. Neke od mjera definisanih Nacionalnmi programom se ne primjenjuju; mnoge se nedovoljno ili simbolično finansiraju. Mjera Leader i neke druge mjere još nisu razvijene.

Učinjena su značajna poboljšanja u implementaciji mjera posebno u pogledu procedura (objavljivanje tendera, priprema priručnika za korisnike, mjere promocije i sl.), a taj pozitivan trend u implementaciji politike ruralnog razvoja treba nastaviti s ciljem da se što je prije dobiju akreditacije IPARD struktura.

Neke od aktivnosti treba osnažiti, kao što su preciznije utvrđivanje potreba ruralnog stanovništva, podešavanje podrške za različite vrste proizvodnje i gazdinstava, mnogo bolje pripreme poljoprivrednika i drugih aktera na lokalnom nivou, jača podrška za proizvođačke grupe i organizacije (zadruge, preduzeća, granske organizacije), kao i za cijeli vrijednosni lanac hrane.

Opšte usluge (treći stub poljoprivredne politike) se sprovode u skladu sa Nacionalnim programom u pogledu izbora mjera, njihovih ciljeva i strukture. Međutim, budžetska podrška opada, što je u suprotnosti sa Nacionalnim programom i, što je još gore, ne odgovara stvarnim potrebama. Razvoj konkurentnijeg sektora na porodičnim farmama u skladu sa EU modelom zahtijeva veću institucionalnu podršku. Veoma je važno prepoznavanje značaja i uloge sistema prenosa poljoprivrednog znanja i inovacija na svim nivoima i njegovo prilagođavanje stvarnim potrebama. Analitička podrška još nije razvijena i ne postoje jasni signali za poboljšanje. Nema podrške za primijenjena istraživanja i pored realnih potreba, ovaj nedostatak se samo djelimično kompenzira podrškom donatora.

Nedostatak podataka o izvršenju budžeta za poljoprivredu, zajedno sa manjkavostima i prazninama u poljoprivrednoj statistici, i slabi analitički kapaciteti, ne omogućuju kreiranje prave slike o sektoru, što predstavlja ozbiljnu prepreku u formulisanju i implementaciji poljoprivredne politike. Poboljšanja statistike nisu samo potrebna za pregovore sa EU, nego i za donošenje odluka. Stoga je, pored MONSTAT-a, uključivanje donosioca odluka i akademske zajednice od presudnog značaja.

Glavne preporuke za poljoprivrednu politiku su:

- Treba obezbijediti kontinuitet u kreiranju politike koja će se zasnovati na višegodišnjim programskim dokumentima (Nacionalni program);
- Ubrzati izgradnju struktura za sprovođenje poljoprivredne politike usklađene s CAP-om (Agencija za plaćanja, Upravno tijelo, IACS ...);
- Treba ukloniti nedostatke u statistici (statistika korišćenja poljoprivrednog zemljišta, statistika cijena, ekonomski računi u poljoprivredi);
- Razviti analitičke kapacitete za programiranje i analizu poljoprivredne politike;
- Edukovati administraciju za moderno upravljanje javnim politikama;
- Politiku zasnivati na evidenciji i dokazima za što je potrebno izvještavanje o realizovanim mjerama kao i ocjena njihovih efekata.

Literatura

1. Godišnji izvještaj Službe za selekciju stoke za 2011. (ISSN 1800-6396), Biotehnički fakultet, Podgorica, 2012;
2. Grupa autora (2010): Poljoprivreda u zemljama zapadnog Balkana, Poglavlje 7: Marković, M, Marković, B., Pregled poljoprivrede i poljoprivredne politike u Crnoj Gori (stranica: 165-188). ISSN 1436-221X, ISBN: 978-3-938584-51-4, Uredio Leibniz Instituta za razvoj poljoprivrede u Centralnoj i Istočnoj Europi - IAMO, 2010.
3. Grupa autora (2006): Crnogorska poljoprivreda I EU - Strategija za proizvodnju hrane i ruralni razvoj: Urednici, koordinatora i vodećih autora: E.Erjavec, M. Marković, T.Volk: ISBN 86-85799-02-3; COBISS.CG-ID 10527504, str. 1-224.
4. Grupa autora (2010): Crna Gora u XXI stoljeća u eri konkurentnosti: Životna sredina i održivi razvoj - proizvodnja hrane, M. Marković, B. Lazović, B. Marković, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, 73/2, ISBN 978-86-7215-244-9; COBISS.CG-ID 16194320, str. 283-313.
5. Ekonomska analiza i evaluacija "Poljoprivredne politike perspektive" izvještaji Evropske komisije;
6. Marković, B., Marković, M., Rmus, Lidija: Status proizvodnje mlijeka u Crnoj Gori, 2011. Biotehnologija u stočarstvu, Vol 27; No3; p387-396; ISSN: 1450-9156;
7. Marković, M., Marković, B., Rmus, Lidija i Volk, Tina, 2009: Poljoprivredna statistika baze podataka - istraživanje podataka i metodologije u Crnoj Gori.
8. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, 2011. Program za poljoprivredu i ruralni razvoj Crne Gore IPARD 2007-2013.
9. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Crne Gore, 2008: Nacionalni program za proizvodnju hrane i ruralni razvoj 2009-2013
10. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Crne Gore, 2009: Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Službeni list Crne Gore, 56/09,
11. MONSTAT, 2010a. Popis poljoprivrede 2010. godine.
12. OECD-FAO Agricultural Outlook 2009-2018, 2009;
13. Statistički godišnjaci, Zavod za statistiku Crne Gore - MONSTAT, Podgorica 2006-2013;

Prilog B.VI-1: Površine i proizvodnja glavnih kultura, 2005-2011, Crna Gora

Pokazatelj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Površine (1 000 ha)							
Žitarice ukupno	5,0	5,1	5,2	5,1	5,0	5,2	5,2
- Pšenica	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
- Kukuruz	3,1	2,8	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8
Krompir	10,3	10,2	10,1	10,2	10,3	10,2	10,9
Vinogradi (ukupno)	4,0	4,2	4,2	4,2	4,4	4,4	4,4
Voćnjaci (ukupno) ukjučujući maslinjake	9,6	9,7	9,8	9,8	11,9	12,0	12,0
Povrće (ukupno)	6,8	6,8	6,7	6,7	8,1	8,1	8,0
Duvan	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Krmno bilje	7,8	7,5	8,0	7,9	8,1	7,6	7,3
Proizvodnja (1 000 t)							
Žitarice ukupno	14,6	14,3	10,4	15,8	16,9	16,3	17,5
- Pšenica	2,6	2,5	2,0	2,8	3,0	2,5	2,4
- Kukuruz	9,7	9,1	6,9	9,6	10,0	10,5	11,7
Krompir	132,8	132,8	106,1	134,1	156,4	149,3	180,1
Grožđe (ukupno)	36,9	41,7	35,4	44,0	38,6	40,8	32,8
Voće (ukupno)	30,2	32,8	30,9	30,5	39,8	33,9	42,1
Povrće (ukupno)	110,9	119,9	110,2	136,5	97,4	97,4	143,3
Duvan	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Krmno bilje	15,7	34,1	14,1	26,9	29,9	29,2	:

Izvor: MONSTAT

Prilog B.VI-2: Brojno stanje stoke (u 1 000 grla), 2005-2012, Crna Gora

Pokazatelj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Goveda	117,0	118,0	115,0	106,5	101,0	96,0	87,2	84,7
Od čega krave	75,0	73,7	70,5	69,0	67,7	64,3	59,5	60,0
Svinje	11,0	13,0	10,0	10,0	12,0	11,0	21,4	18,5
Ovce	255,0	249,0	222,0	209,0	199,8	198,2	208,8	207,0
Konji	7,1	6,2	5,4	5,1	5,0	4,8	4,0	3,9
Živina	462,1	448,5	505,4	432,0	416,7	506,5	470,0	732,1
Košnice	42,6	41,6	36,6	29,0	18,1	21,7	42,2	42,7

Izvor: MONSTAT

Prilog B.VI-3: Podrška poljoprivredi iz nacionalnog budžeta (u mil. evra); 2005-2012

Politika i mjere	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TRŽIŠNE I MJERE DIREKTNE PODRŠKE PROIZVOĐAČIMA	2,8	3,5	4,1	4,9	5,2	6,6	5,7	6,5
Mjere podrške tržištu	0,1	0,1	0,4	0,3	0,5	0,5	0,6	0,4
Tržišne intervencije	0,0	0,0	0,4	0,3	0,3	0,2	0,5	0,4
Ostalo	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0
Mjere podrške proizvodnji (proizvodu)	2,6	3,3	3,6	4,1	4,5	5,7	4,9	5,7
Direktna plaćanja proizvođačima	1,5	2,0	2,4	2,7	3,4	4,9	4,1	4,9
Na bazi autputa	0,7	0,8	0,9	0,7	1,4	0,8	1,5	1,6
Na bazi površine ili po grlu	0,8	1,2	1,6	1,9	2,0	4,1	2,6	3,3
Podrška inputima	1,1	1,2	1,1	1,4	1,1	0,8	0,8	0,8
Ostala direktna plaćanja	0,1	0,1	0,2	0,5	0,2	0,3	0,3	0,4
STRUKTURNE I MJERE RURALNOG RAZVOJA	1,0	2,4	3,2	4,4	5,9	5,0	6,1	5,5
Podizanje konkurentnosti poljoprivrede	0,5	1,6	2,2	3,1	4,4	3,4	4,1	4,1
Unapređivanje životne sredine	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	0,9	0,4	0,4
Poboljšanje kvaliteta života u ruralnih područjima i podrška diverzifikaciji	0,6	0,7	1,0	1,2	1,1	0,7	1,6	0,9
OPŠTE USLUGE U POLJOPRIVREDI	2,0	2,1	2,7	3,8	3,9	4,5	3,4	2,9
UKUPNA BUŽETSKA PODRŠKA	5,8	7,9	10,0	13,1	15,0	16,0	15,3	14,9

Prilog B.VI-4: Primjeri postojeće šeme plaćanja za goveda i ovce u zavisnosti od veličine gazdinstva ili stada, Crna Gora

Pokazatelj	**Veličina gazdinstva/stada (priplodna grla)**					
Goveda						
Veličina stada, grla	6	10	20	30	40	50
Minimum (broj grla na koja se ne dobija premija)	4	4	4	4	4	4
Broj grla za koja se dobija premija	2	6	16	26	36	46
Ukupan iznos premije (**70** evra po grlu), evra	140	420	1120	1820	2520	3220
Prosječan iznos šremije po grlu, evra	**23**	**42**	**56**	**61**	**63**	**64**
Učešće ostvarene premije u zvaničnoj od 70 evra po grlu,%	***33***	***60***	***80***	***87***	***90***	***92***
Ovce						
Veličina stada, grla	50	80	100	150	200	250
Minimum (broj grla na koja se ne dobija premija)	40	40	40	40	40	40
Broj grla za koja se dobija premija	10	40	60	110	160	210
Ukupan iznos premije (**8** evra po grlu), evra	80	320	480	880	1280	1680
Prosječan iznos šremije po grlu, evra	**1,6**	**4,0**	**4,8**	**5,9**	**6,4**	**6,7**
Učešće ostvarene premije u zvaničnoj od 8 evra po grlu, %	***20***	***50***	***60***	***73***	***80***	***84***

Prilog B. VI-5: Uporedni prikaz mjera u Nacionalnom programu (NP) i Agrobudžetu (AB) u 2009. godini - početnoj i 2013. – završnoj u implementaciji NP (u 1000 evra), Crna Gora

Šifra	Naziv i opis mjere	2009		2013		Komentar / Napomena
		NP	AB	NP	AB	
1	**Mjere tržišno-cjenovne politike**	5.307	**5.304**	**10.036**	**6.183**	**Ogroman zaostatak**
1.1	**Direktna plaćanja**	4.472	**4.309**	**8.578**	**5.333**	**Nedovoljna implementacija NP**
1.1.1	Direktna podrška stočarskoj proizvodnji (po grlu za priplodne krave i junice, ovce i koze, klanična premija za odrasla goveda	2.472	1.604	**5.834**	2.522	Minimalni kriterijumi postavljeni visoko, tako da isključuju brojne farmere
1.1.2	Podrška razvoju tržišne proizvodnje mlijeka (premija po litru isporučenog mlijeka u mljekare)	560	1191	**875**	1.561	Podrška je povećana – suprotno planu iz NP
1.1.3	Podrška jačanju otkupne mreže mlijeka (na bazi otkupljene količine mlijeka - plaćanje po litru)	550	665	**300**	460	Ne vidi se napredak
1.1.4	Podrška za otkup i klanje goveda (plaćanje po grlu goveda zaklanih u klanici)	92	90	**144**	-	Mjera je ugašena
1.1.5	Direktna podrška u biljnoj proizvodnji (po hektaru ratarskih kultura i proizvodnje sjemena)	598	559	**1.225**	740	Minimalni kriterijumi postavljeni visoko
1.1.6	Podrška proizvodnji duvana (2009-2010 plaćanja po kg, 2011-2013 plaćanja po hektaru	200	200	**200**	50	Nema jasnih pravila u AB
1.2	**Program unapređivanja pčelarstva** **(godišnji program rada i verifikacija rezultata)**	215	**236**	258	**200**	Nema posebnih napomena
1.3	**Mjere za stabilizaciju tržišta**	**620**	**760**	**1.200**	**650**	**NP : AB are opposed**
1.3.1	Intervencije na tržištu Interventni otkup, pomoć u hrani	320	480	200	350	AB u suprotnosti projekciji iz NP
1.3.2	Upravljanje rizicima u poljoprivredi Finansiranja dijela troškova osiguranja; naknade šteta od velikih zvijeri; finansijske pomoći u slučaju elementarnih i drugih nepogoda	**300**	280	1.000	300	Mjera nije razvijena prema NP
2	**Mjere politike ruralnog razvoja**	**7.081**	**5946**	**15.863**	**5.615**	**Ogroman jaz između NP i Agrobudžeta**
2.1	**Mjere jačanja konkurentnosti poljoprivrede**	**4.666**	**4241**	**7.625**	**4.815**	**Veliki jaz**
2.1.1	Investicije u poljoprivrednu opremu i mehanizaciju	**550**	550	1.100	3.700	Postojeća mjera kombinuje nekoliko mjera iz NP
2.1.2	Investicije u stočarske farme	**720**	670	**972**	-	Spojena s prethodnom mjerom
2.1.3	Podizanje višegodišnjih zasada i izgradnja zaštićenih prostora	**994**	630	**1.485**	650	Nema napretka
2.1.4	Investment in greenhouses	**-**	200		-	Uključena pa isključena
2.1.4	Land operations Co-financing of investments and projects	**340**	300	**425**	-	Ne sprovodi se
2.1.5	Investicije u preradu animalnih proizvoda	**795**	670	**1.431**	-	Stopirano sprovođenje

2.1.6	Investicije za čuvanje, pakovanje i preradu biljnih proizvoda	**700**	670	**1.120**	-	Ne sprovodi se
2.1.7	Investicije u preradu na porodičnim gazdinstvima	**50**	70	**400**	200	Postignut solidan napredak
2.1.8	Organizacije proizvođača	**165**	145	**231**	25	Simboličan iznos
2.1.9	Unapređivanje kvaliteta proizvoda (uvođenje sistema praćenja kvaliteta i učešće u šemama kvaliteta - standardizovano plaćanje po gazdinstvu (vremenski ograničeno))	**248**	241	**347**	100	Ogromno smanjenje
2.1.10	Promotivne i informativne aktivnosti Podrška projektima	**104**	95	**114**	140	Neke su komponente uvećane
2..2	**Mjere za održivo gazdovanje prirodnim resursima**	**665**	**625**	**5.800**	**340**	**Ogorman jaz**
2.2.1	Područja sa ograničenim mogućnostima za poljoprivrednu proizvodnju - (plaćanja po hektaru ili u prelaznom razdoblju po uslovnom grlu (kriterijumi za teritorijalnu klasifikaciju)	**0**	0	**3.733**	-	Nema klasifikacije LFA niti sprovođenja
2.2.2	Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi (plaćanje po grlu za držanje stoke i po hektaru za gajenje bilja na bazi liste iz Akcionog plana)	**100**	80	**480**	40	Veoma simboličan obuhvat
2.2.3	Organska proizvodnja (plaćanja po hektaru za biljnu proizvodnju i po uslovnom grlu za stočarstvo (uslovi po pravilu definisani zakonskom regulativom)	**165**	165	**627**	100	Smanjenje
2.2.4	Održivo korišćenje planinskih pašnjaka (plaćanja po uslovnom grlu (minimalni period držanja stoke na katunima)	**400**	380	**960**	200	Pad podrške, minimalni kriterijumi povećani a smanjena podrška po uslovnom grlu
2.3	**Mjere za poboljšanje kvaliteta života i širenja ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima**	**1.750**	**1080**	**2.400**	**460**	**Ogroman zaostatak**
2.3.1	Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim sredinama	**50**	80	**500**	45	Nema napretka, samo se simboličan iznos zadržava u Agrobužetu
2.3.2	Obnova i razvoj sela i izgradnja infrastrukture	**1.700**	1000	**1.900**	415	Ogromno smanjenje
2.4	**Leader projekti** (podrška za formiranje lokalnih akcionih grupa i njihove aktivnosti);	**0**	0	**38**	**-**	Mjera nije razvijena
3	**Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi**	**4.008**	**3.442**	**5.584**	**2.714**	**Podrška je redukovana uprkos realnim potrebama**
3.1	Obrazovanje, istraživanja, razvoj i analize	**400**	195	**520**	185	Ogroman zaostatak
3.2	Program unapređivanja stočarstva (finansiranje odgajivačko-selekcijskog programa (podrška nabavci sjemena i kvalitetnih priplodnjaka, izložbe)	**372**	316	**372**	156	Podrška je prepolovljena
3.3	Program stručnih poslova u stočarstvu (godišnji program rada)	**281**	315	**408**	322	Ne prati NP
3.4	Program stručnih poslova u biljnoj proizvodnji (godišnji program rada)	**223**	75	**323**	-	Kombinovana je sa fitosanitarnim mjerama
3.5	Savjetodavni poslovi (godišnji program rada)	**372**	306	**540**	334	Ne prati NP
3.6	Program mjera kontrole kvaliteta	**82**	85	**119**	177	Sadrži komponente koje nisu predviđene NP
3.7	Program mjera zdravstvene zaštite bilja	**287**	300	**417**	190	Ogromno smanjenje

	(godišnji program rada)					
3.8	Program veterinarskih mjera (godišnji program rada)	**1.991**	1850	**2.887**	1.350	Ogromno smanjenje
4	**Socijalni transferi seoskom stanovništvu**	**2.920**	**2900**	**3.000**	**2.720**	Blagi pad, isti kriterijumi
5	**Tehnička i administrativna podrška implementaciji Programa**	**514**	**410**	**800**	**397**	Na istom nivou
	Ukupno	**19.830**	**18.035**	**35.283**	**17.629**	**Ogroman zaostatak, ukupan iznos je smanjen**

POGLAVLJE B. VII

Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Srbiji

Natalija Bogdanov[2], Vesna Rodić[3]

1. Uvod

Tokom poslednje dve decenije Srbija je prolazila kroz težak period ekonomskih i socijalnih turbulencija, sa značajnim posledicama na strukturne promene u poljoprivrednom sektoru, poljoprivrednoj proizvodnji i produktivnosti, kao i u poljoprivrednoj politici.

Do ranih 1980-ih Srbija je beležila značajan rast u poljoprivrednoj proizvodnji, koji je stagnirao u kasnim 1980-im i naglo opao tokom 1990-ih. Izuzetno nepovoljni proizvodni i ekonomski pokazatelji srpske poljoprivrede tokom 1990-ih su se ogledali u negativnim trendovima u proizvodnji gotovo svih poljoprivrednih proizvoda. Pad proizvodnje je bio prvenstveno uzrokovan kombinacijom faktora kao što su institucionalna neuređenost, smanjenje sredstava za subvencionisanje proizvodnje i kolapsom tržišta. Brojni faktori (i subjektivne i objektivne prirode) su uslovili da Srbija ne iskoristi konkurentske prednosti koje je imala u odnosu na druge zemlje u pred-tranzicionom periodu (Van Berkum & Bogdanov, 2012).

Fundamentalne reforme poljoprivredno-prehrambenog sekotra u Srbiji su započele početkom 2000-ih, deset godina kasnije nego u drugim zemljama u tranziciji. Prve godine tranzicije donele su radikalne promene u odnosu na politiku iz 1990-tih. Prva reformska vlada posvetila je najviše pažnje jačanju institucionalnih kapaciteta, posebno u pogledu zakonskih rešenja. Glavni izazov u ranim 2000-im bio je da se smanji prostor za aktivnosti na sivom tržištu i uspostavi stabilno tržište osnovnih poljoprivrednih proizvoda.

Od 2004. do 2007. godine bilo je pozitivnih promena u strateškim pravcima i implementacionim mehanizmima poljoprivredne politike, u smislu uvođenja elemenata po uzoru na ZPP (direktnih plaćanja i politike ruralnog razvoja, a uspostavljen je i registar gazdinstava).

Od 2008. godine, mehanizmi implementacije poljoprivredne politike se stalno menjaju. Programi i uredbe su menjani i/ili ukidani po nekoliko puta u istoj godini a plaćanja proizvođačima su kasnila, što je doprinosilo stvaranju nestabilnog i nepovoljnog ekonomskog okruženja za poljoprivredu. Osim toga, konzistentan sistem za praćenje efekata politike nije uspostavljen, usled čega je teško proceniti njen uticaj na razvoj sektora.

U 2014. Srbija je počela novu fazu procesa evropskih integracija - pregovore o pristupanju za članstvo u EU. Proces pregovora za članstvo u STO je takođe u toku. U tim procesima, Srbija će se suočiti sa brojnim izazovima. Reforma ukupnih institucionalnih aranžmana i agrarne politike će biti od izuzetnog značaja za održiv i ubrzan razvoj poljoprivrede, kao i pripreme za prihvatanje pretpristupne pomoći od EU. Kompleksnost poljoprivrednog sektora, izazovi sa kojima se on suočava i višedimenzionalni uticaj poljoprivrede na socijalne i ekonomske

[2] Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu
[3] Poljoprivredni fakutet Univerzitet u Novom Sadu

strukture, sugerišu da vlada ne može da izbegne svoju vodeću ulogu u društveno odgovornom i strukturno održivom razvoju.

Ovaj rad analizira najvažnije karakteristike srpske poljoprivrede u nekoliko oblasti: značaj sektora u nacionalnoj ekonomiji, osnovne karakteristike strukture gazdinstava, trendove proizvodnje i konkurentnosti. Posebna pažnja je posvećena agrarnoj politici, kako u pogledu političkog okvira, tako i strukture budžetske podrške.

Analiza obuhvata period 2005-2013, sa fokusom na poslednje godine. Analiza poljoprivrednog sektora se zasniva na nacionalnim statističkim podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije (RZS), kao i drugih izvora. Za analizu agrarne politike su korišćeni sekundarni podaci. Za ove namene korišćeni su podaci o izvršenim budžetskim transferima, i to podračuna Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV), Direkcije za agrarna plaćanja (Agencije za agrarna plaćanje), Fonda za razvoj poljoprivrede i Uprave za poljoprivredno zemljište. Budžetska podrška odobrena od strane upravnih organa autonomnih pokrajina i lokalne samouprave, koji realizuju svoje programe podrške poljoprivredi na sopstvenoj teritoriji, nije uključena u analizu zbog nedostatka uporedivih podataka o takvim transferima. Podrška poljoprivredi je sistematizovana po grupama mera, uz upotrebu APMM (Rednak & Volk, 2010).

Rad je organizovan na sledeći način: u drugom poglavlju dat je pregled doprinosa poljoprivrede osnovnim makroekonomskim agregatima; u trećem delu su analizirani osnovni elementi strukture gazdinstava, uključujući veličinu gazdinstva, stočni fond i radnu snagu; četvrti deo se bavi proizvodnim karakteristikama i trendovima – strukturom bruto vrednosti poljoprivredne proizvodnje (GAO), prinosima i cenovnom konkurentnosti; peti deo razmatra međunarodnu trgovinu poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, po regionima i grupama proizvoda; poslednji deo počinje opisom koncepata srpske poljoprivredne politike i njenog okvira, a zatim analizira obim i strukturu budžetske podrške po stubovima i grupama mera. Rad se završava diskusijom i zaključcima, sa stavovima autora o ključnim aspektima pravaca politike u narednom periodu, pre svega u pogledu evropskih integracija.

2. Poljorivreda

2.1 Uloga poljoprivrede u ekonomiji

Prirodni potencijali i fizički resursi čine Srbiju zemljom sa značajnim kapacitetima za rast produktivnosti i konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora. Doprinos poljoprivrede srpskoj privredi je značajan. Tokom poslednje decenije učešće poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti smanjeno je sa preko 12% na oko 10%, dok je učešće poljoprivrede u zaposlenosti i dalje više od 20 procenata.

Relativno visoko učešće poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti i zaposlenosti je posledica sporog restrukturiranja ostatka privrede, ukupno niske investicione aktivnosti i samim tim niske mogućnosti zapošljavanja u nepoljoprivrednim sektorima (Van Berkum & Bogdanov, 2012).

Poljoprivreda značajno doprinosi trgovinskom bilansu zemlje. Učešće izvoza poljoprivrednih i prehrambenih u ukupnom izvozu je oko 20%. Od 2004. godine, do kada je sektor poljoprivredno-prehrambenih proizvoda imao negativan trgovinski bilans, izvoz je rastao bržim tempom u odnosu na uvoz, kao posledica CEFTA sporazuma (Mirković, 2012), što je dovelo do pozitivnog trgovinskog bilansa od 2005. godine.

Indikatori značaja poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji su visoki, čak i u poređenju sa drugim zemljama Jugoistočne Evrope (videti poglavlje A.II).

2.2 Zemljišni resursi i struktura gazdinstava

Zahvaljujući povoljnim biofizičkim i klimatskim faktorima, Srbija ima dobre preduslove za diversifikovanu poljoprivrednu proizvodnju. Popisom poljoprivrede 2012. godine zabeleženo je 3.861.000 hektara poljoprivrednog zemljišta, od čega 3.437.000 hektara (89%) čini korišćena poljoprivredna površina (KPP). KPP čini 44% ukupne površine Srbije i oko 2% KPP u EU-27. Oranično zemljište dominira u strukturi korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Indikatori KPZ ukazuju na bogatstvo zemljišnih resursa: oba indikatora, i KPP po stanovniku i oranično zemljište po stanovniku, su iznad proseka EU-27.

Tabela B.VII-1: Indikatori korišćenja poljoprivrednog zemljišta, Srbija i EU-27

	Srbija (2012)	EU-27 (2010)
Učešće KPP u ukupnoj površini (u %)	44,3	39,6
Učešće obradivog zemljišta u KPP (u %)	73,1	59,8
Učešće stalnih travnjaka u KPP (u %)	20,8	34,0
Učešće stalnih useva u KPP (u %)	5,5	6,1
KPZ na 1 000 stanovnika (u ha)	478,3	344,8
Oranično zemljište na 1 000 stanovnika (u ha)	353,9	206,3

Izvor: RZS (Popis poljoprivrede 2012); EUROSTAT

Heterogenost prirodnih uslova na teritoriji Srbije, izražene regionalne razvojne nejednakosti i složeno istorijsko nasleđe, uslovili su da je struktura gazdinstava u Srbiji veoma kompleksna (Bogdanov et al., 2012). U strukturi gazdinstava u Srbiji paralelno egzistiraju mala gazdinstva, polunaturalna gazdinstva, velika porodična gazdinstva kao i privatizovana velika preduzeća sa mešovitom vlasničkom strukturom. Prosečna veličina gazdinstva je mala i iznosi 5,4ha KPZ, što je oko 2,7 puta manje od prosečne veličine gazdinstava u EU-27 (14,4 ha u 2010). Međutim, u severnom, ravničarskom delu zemlje koji se prostire na području Panonske nizije (Vojvodina), preovlađuju veća gazdinstva, sa prosečnom veličinom većom od 10ha KPZ.

Najveće učešće u ukupnom broju gazdinstava (48,1%) imaju mala gazdinstva (bez zemlje i sa posedom do 2 ha), koja koriste samo 8% KPZ. Nasuprot tome najveća gazdinstva, sa posedom većim od 50ha, čine samo 1% ukupnog broja gazdinstava, a raspolažu sa oko jednom trećinom KPZ.

Tabela B.VII-2: Struktura poljoprivrednih gazdinstava po razredima veličine, 2012, Srbija

Veličina	Poljoprivredna gazdinstva		KPP	
(KPP po gazidnstvu)	broj	%	ha	%
0 ha	10 107	1,6	0	0,0
>0 - <2 ha	298 286	47,2	273 622	8,0
2 - <5 ha	182 489	28,9	596 052	17,3
5 - <10 ha	89 083	14,1	617 281	18,0
10 - <20 ha	32 313	5,1	435 499	12,7
20 - <30 ha	7 677	1,2	185 846	5,4
30 - <50 ha	5 352	0,8	203 666	5,9
50 - <100 ha	4 394	0,7	314 096	9,1
100 ha and more	1 851	0,3	811 362	23,6
Ukupno	**631 552**	**100,0**	**3 437 423**	**100,0**

Izvor: RZS (Popis poljoprivrede 2012)

Ovakva posedovna struktura ukazuje da je kategorija gazdinstava male i srednje veličine u Srbiji ostala najznačajnija i nakon liberalizacije tržišta zemljišta krajem 1980-ih. Udeo malih gazdinstava je posebno visok u gusto naseljenim područjima (Šumadija) i visokim planinskim predelima (Jugoistočna Srbija). U Srbiji, za razliku od mnogih evropskih tranzicionih zemalja, je struktura gazdinstava ostala relativno stabilna. Tome je, sa jedne strane, doprinelo kontinuirano postojanje privatnog sektora i tokom predtranzicionog perioda (Bogdanov et. al., 2012). Sa druge strane, dodatni uticaj je u Srbiji imalo sporo restruktiranje nepoljoprivrednog sektora koje nije ostavilo prostora za koncentraciju zemljišta ka većim gazdinstvima.

Mala gazdinstva preovlađuju i u sektoru stočarstva. Prema rezultatima Popisa poljoprivrede 2012., Srbija ima 2.020.000 uslovnih grla stoke (UGS). Približno 77,5% gazdinstava ima stoku, što je vise od proseka EU-27 (56% u 2010). Prosečan broj uslovnih grla po gazdinstvu u Srbiji iznosi 3,2, a po hektaru KPP 0,59, što je višestruko je manje od proseka zemalja EU-27 (20 UGS/gazdinstvo, 0,75 UGS/KPP).

Iako slične u pogledu strukture KPP, zemlje koje su ranije započele proces tranzicije i brže reformisale svoj poljoprivredni sektor (kao što su Poljska i Mađarska) imaju veći broj UGS po gazdinstvu i veći udeo velikih gazdinstava. Za razliku od ovih zemalja, Srbija je duži niz godina bila suočena sa nepovoljnim cenovnim paritetima, niskom kupovnom moći domaćih potrošača, nepovoljnim uslovima na kreditnom i finansijskom tržištu, nedostatkom stranih investicija, neadekvatnim sistemom podsticaja i dezintegracijom lanca vrednosti (usled loše organizovanog procesa privatizacije), što je neminovno ostavilo negativne posledice (Mizik, 2011, Bogdanov et al., 2012).

Prema podacima Popisa poljoprivrede, poljoprivredna gazdinstva u Srbiji imaju 1,44 miliona članova koji su imali aktivnost u poljoprivredi, sa ukupno 646.283 godišnjih radnih jedinica (GRJ). Broj godišnjih radnih jedinica po poljoprivrednom gazdinstvu u Srbiji 1,02, što je za oko 25% više u odnosu na prosek za EU-27 (0,81).

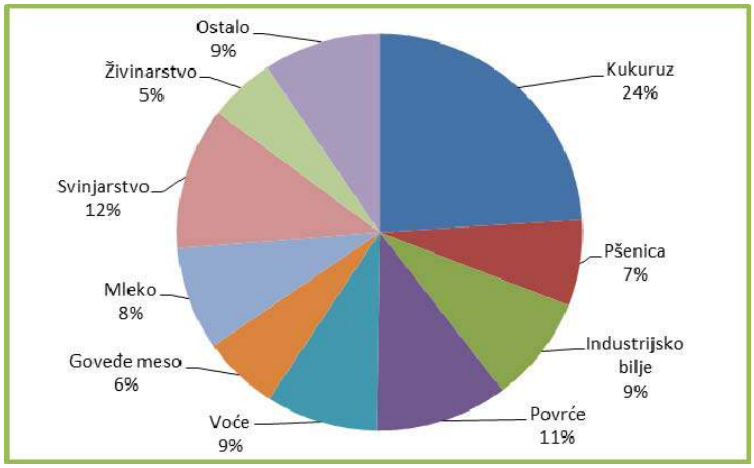
Značajne razlike u odnosu na EU zemlje se pojavljuju u odnosu GRJ po hektaru KPP, a posebno u visini GRJ/UGS, koji su pokazatelji produktivnosti radne snage u poljoprivredi. Naime, broj zaposlenih po ha KPP i UGS su veći u Srbiji (0,19 GRJ/ha KPP, 0,32 GRJ/UGS) u odnosu na prosek EU-27 (0,06 GRJ/ha KPP, 0,07 GRJ/UGS). Ovakve vrednosti ukazuju na nisku produktivnost radne snage u poljoprivredi Srbije, posebno u stočarskoj proizvodnji, a indirektno i na prikrivenu nezaposlenost.

2.3 Poljoprivredna proizvodnja

Od početka 2000-ih ostvaren je značajan napredak u biljnoj proizvodnji, kako u pogledu promena u proizvodnoj strukturi, tako i rasta ukupnog obima u odnosu na 1990-te. Posebno je primetan rast u podsekotrima uljarica, šećerne repe i povrća. Nasuprot tome, stočarstvo nije pokazalo značajniji napredak, a negativni trendovi u veličini stada su se nastavili. Negativan trend u stočarskoj proizvodnji je usporen početkom 2000-ih, ali se pad nastavio posle 2007. godine.

Srbija spada u red značajnih evropskih proizvođača ratarskih useva. Ovo se posebno odnosi na proizvodnju kukuruza, gde Srbija proizvodi 11% ukupne proizvodnje EU-27, soje (35%), suncokreta (6%) i šećerne repe (2,5%). Sa druge strane, udeo u proizvodnji stočarskih proizvoda je znatno niži, budući da samo u proizvodnji ovčijeg i svinjskog mesa i mleka prelazi 1% od proizvodnje EU-27.

Grafikon B.VII-1: Struktura vrednosti poljoprivredne proizvodnje u Srbiji (%), prosek 2010-2012 prosek, Srbija



Izvor: RZS

Oko dve trećine vrednosti poljoprivredne proizvodnje Srbije potiče iz biljne proizvodnje, a jedna trećina iz stočarstva. Žitarice, posebno kukuruz i pšenica, imaju dominantan položaj u strukturi proizvodnje, i čine 30-35%. Proizvodnja voća i povrća čini oko 20%, a industrijsko bilje učestvuje sa oko 9% u vrednosti poljoprivredne proizvodnje.

Udeo stočarstva u vrednosti poljoprivredne proizvodnje je opao, uglavnom zbog negativnih trendova u sektoru mesa, gde učešće kako svinjskog tako i goveđeg mesa pokazuje tendenciju pada u poslednjih nekoliko godina. Od svih stočarskih proizvoda, svinjsko meso (11-14%) i kravlje mleko (8-10%) imaju najveći značaj.

Tabela B.VII-3: Promene u obimu bruto poljoprivredne proizvodnje (prethodna godina =100), 2005-2013, Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ukupno	-3,4%	-2,6%	-11,7%	13,7%	1,3%	1,1%	-1,1%	-21,4%	25,6%
Biljna proizvodnja	-5,7%	-3,0%	-18,0%	23,0%	3,6%	1,1%	-1,8%	-30,6%	40,6%
Stočarstvo	1,1%	-3,0%	0,0%	-3,0%	-3,5%	1,1%	0,2%	0,2%	2,9%

Izvor: RZS

Visina prinosa useva koji dominiraju u proizvodnoj strukturi Srbije je niža u odnosu na velike evropske proizvođače (videti pogralvlja A.II). Uljarice i šećerna repa su izuzetak i njihovi prinosi su u rangu evropskih, što se može objasniti činjenicom da je najveći deo proizvodnje industrijskog bilja skoncentrisan u severnim delovima zemlje, na velikim i moderno opremljenim gazdinstvima.

Tabela B.VII-4: Prosečni prinosi ratarskih proizvoda (u t/ha), 2005-2013, Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pšenica	3,56	3,47	3,33	4,3	3,64	3,37	4,21	3,98	4,94
Kukuruz	5,81	5,14	3,25	4,83	5,29	5,86	5,15	2,78	4,78
Šećerna repa	48,21	44,55	40,58	47,88	45,56	50,04	50,73	35,95	47,80
Suncokret	1,77	2,06	1,90	2,42	2,40	2,23	2,48	2,19	2,73
Soja	2,81	2,74	2,07	2,44	2,42	3,18	2,67	1,72	2,41
Uljana repica	1,93	1,96	2,29	2,88	2,45	2,03	2,9	2,43	2,79
Duvan	1,57	1,58	1,38	1,52	1,61	1,79	1,59	1,36	1,62

Izvor: RZS

Proizvodnja mleka po kravi je niska (3,1 hiljada litara po kravi godišnje), što je takođe posledica niskog nivoa intenzivnosti proizvodnje na malim gazdinstvima. Postoje velike razile u ostvarenoj mlečnosti, kako na nivou regiona tako i između sitnih i velikih proizvođača. U Vojvodini je prosečna mlečnost 30% veća nego u Centralnoj Srbiji, a u kontrolisanom delu zapata, koji čini 28% ukupnog broja krava i steonih junica, prosečna mlečnost po kravi se kreće od 4,7 do 7,7 hiljada litara. Razlozi niske prosečne mlečnosti jednim delom mogu se tražiti u rasnom sastavu (u Centralnoj Srbiji još uvek preovladava simentalska rasa i goveda u tipu simentalca), ali veliki uticaj svakako ima i kvalitet stočne hrane, koji posebno u brdsko-planinskim područjima često ne zadovoljava potrebe mlečnih grla.

2.4 Cene poljoprivrednih proizvoda

Indeksi cena poljoprivrednih proizvoda ukazuju da su cene poljoprivrednih proizvoda, uz izvesne oscilacije, ostvarile dinamičan porast. Osim oštrog pada cena u 2009. godini u odnosu na 2008. godinu (u kojoj su cene i na svetskim tržištima beležile rekordno visoke vrednosti), cene biljnih proizvoda permanentno su rasle. Cene stočarskih proizvoda rasle su sporijom dinamikom, stagnirale polovinom prošle decenije, a od početka ekonomske krize je sve očigledniji disparitet u njihovom rastu u odnosu na cene biljnih proizvoda.

Tabela B.VII-5: Indeksi cena poljoprivrednih proizvoda - nominalni, 2005-2013 (2010=100), Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UKUPNO POLJOPRIVREDA	56,6	61,8	72,1	91,0	87,0	100,0	118,1	148,6	146,2
Biljna proizvodnja	49,5	57,5	77,5	85,3	71,5	100,0	123,5	159,3	150,3
Stočarstvo	73,0	73,1	72,9	97,8	104,5	100,0	118,0	135,6	141,9

Izvor: RZS

U poređenju sa EU-27 i okolnim zemljama, cene biljnih proizvoda u Srbiji su generalno niže (videti Anex B.VII-3 I Poglavlje A.II). Cenovna konkurentnost je posebno izražena kod žita i industrijskog bilja.

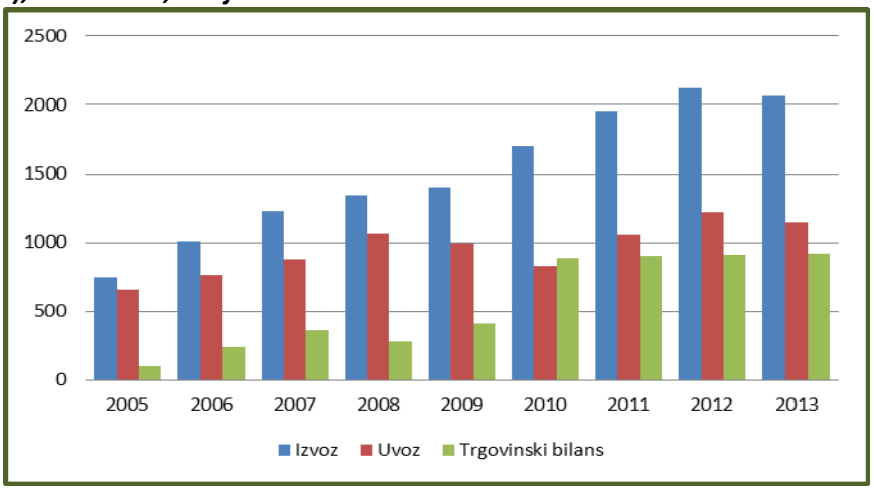
Iako značajan proizvođač žita (pre svega kukuruza) i sa značajnim površinama travnjaka, Srbija je cenovno manje konkurentna u stočarskoj proizvodnji. Primetna je visoka korelacija u kretanju cene kukuruza i svinja. Rast cene kukuruza na međunarodnom tržištu po pravilu je vodio oštrom smanjenju cene svinja u Srbiji, budući da su proizvođači nastojali da se oslobode proizvodnje svinja i po povoljnijim cenama prodaju kukuruz. Ovakva nestabilnost na domaćem tržištu ukazuju ne nedostatak odgovarajućih zaštitinih mehanizama za prevenciju tržišnih poremećaja u sekotru stočarstva.

Relativna cenovna konkurentnost Srbije u sektoru ratarstva se može objasniti nižim troškovima rada i brojnima tržišnim faktorima. To se prvenstveno odnosi na monopolski položaj kupaca i prehrambene industrije, koja je još uvek veoma zaštićeno od uvoza. Pored toga, treba imati u vidu da u Srbiji ne postoji praksa plaćanja na osnovu kvaliteta zrna, već se celokupna proizvodnja prodaje po istoj (nižoj) ceni.

2.5 Poljoprivredna trgovina

Trgovinu poljoprivredno prehrambenim proizvodima u periodu 2005 - 2013. godine karakteriše rast u oba pravca, odnosno, rast i uvoza i izvoza, uz istovremeni rast suficita. Spoljnotrgovinska razmena poljoprivredno–prehrambenih proizvoda Republike Srbije je u stalnom usponu od 2006. godine. Najveći obim ukupne trgovine poljoprivrede Republike Srbije sa svetom, u oba pravca, ostvaren je 2012. godine (3,35 milijardi evra), a rekordni suficit u 2013. godini (919 miliona evra).

Grafikon B.VII-2: Spoljnotrgovinska razmena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (u milionima EUR), 2005-2013, Srbija

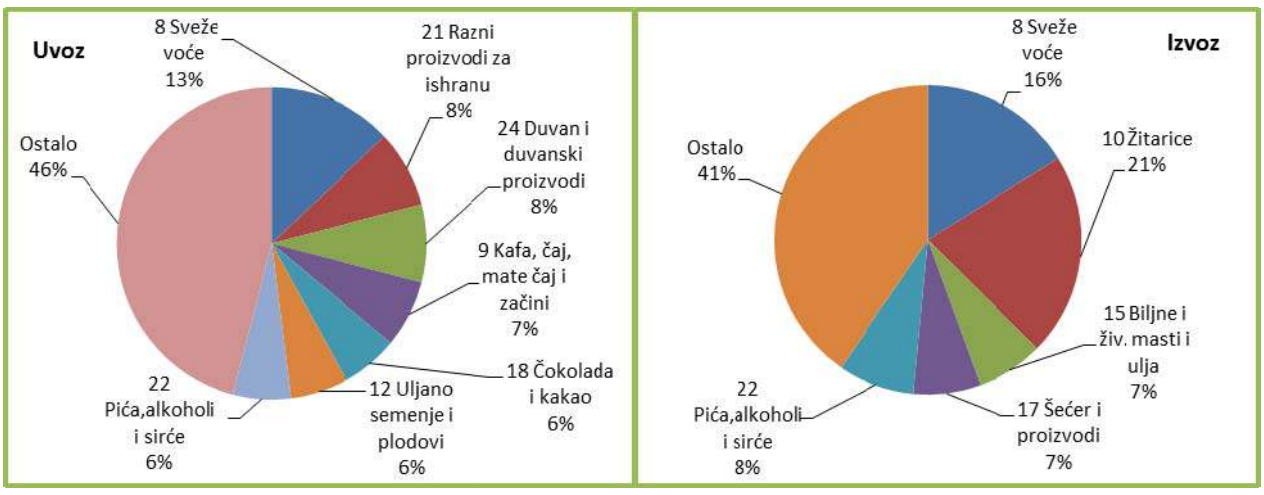


Izvor: RZS

Jedinične vrednosti izvoza su bile manje od jediničnih vrednosti uvoza, i to kako ukupno tako i po pojedinačnim grupama proizvoda (osim u slučaju riba i proizvoda od njih). Ovo govori o tome da u izvozu uglavnom dominiraju poljoprivredni proizvodi nižeg stepena prerade, kao i primarni poljoprivredni proizvodi, dok u uvozu prednjače proizvodi sa većim stepenom finalizacije.

Posmatrano po osnovnim robnim grupama, u izvozu dominiraju žitarice, voće, razna pića, biljne i životinjske masti i ulja, šećer i proizvodi od šećera i razni prehrambeni proizvodi. Na uvoznoj strani dominiraju voće, razni prozvodi za ishranu, duvan i duvanski proizvodi, stočna hrana, kafa, čaj i začini itd. Najveći suficit ostvaruje se pri razmeni žitarica, voća, biljnih i životinjskih masti i ulja, kao i šećera i proizvoda od šećera.

Grafikon B.VII-3: Struktura trgovine poljoprivrednim proizvodima po osnovnim grupama proizvoda, 2010-2013 prosek, Srbija



Izvor: RZS

Učešće vodećih robnih grupa u ukupnoj vrednosti izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda (2010-2012) iznosilo je 60%, a učešće u ukupnom uvozu 53%. Ovakav odnos razmene ukazuje da je uvoz poljoprivrednih proizvoda raznovrsniji od izvoza. U uvozu preovlađuje veći broj proizvoda i to uglavnom onih koji se ne proizvode u Srbiji, dok je izvozna orijentacija poljoprivrede fokusirana na određene grupe proizvoda u kojima se, već duže vreme, beleži uspeh na međunarodnom tržištu.

Posmatarno po pravcima trgovine, oko 50% ukupnog izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda Republike Srbije usmerena je ka tržištu Evropske unije, zatim sledi tržište CEFTA sa oko 41%, dok su na kraju tržišta ostalih zemalja sa oko 9%. Poreklo uvoznih poljoprivrednih proizvoda je najvećim delom iz Evropske unije (oko 48%), CEFTA tržište učestvovalo je sa oko 22%, dok uvoz sa ostalih tržišta iznosi manje od trećine ukupnog uvoza (31%). Za poljoprivredu Republike Srbije sve važnije postaje tržište Ruske Federacije, a stvaranjem Carinske unije Ruske Federacije, Belorusije i Kazahstana, taj region je dodatno dobio na značaju.

Zbog blizine tržišta i tradicionalne povezanosti, region zemalja jugoistočne Evrope predstavlja veoma važno tržište za poljoprivredne proizvode iz Srbije. CEFTA sporazum je značajno doprineo povećanju trgovinske razmene i pozitivnom trgovinskom bilansu poljoprivrede Srbije, budući da je zemlja visoko konkurentna na tom tržištu. CEFTA region je jedno od tržišta na kojem Srbija konstantno beleži pozitivan trgovinski bilans. Posmatrano po zemljama u okviru CEFTA regiona, Srbija najviše se izvozi u Bosnu i Hercegovinu (oko četvrtine vrednosti izvoza) i na tržište Makedonije (oko 8%).

Od ostalih zemalja najznačajniji izvozni partner je Ruska Federacija, gde se izvoz iz godine u godinu povećava. S druge strane, najviše je uvoženo iz Brazila oko 8% (sirova kafa), Argentine i Turske (sveže voće i povrće). Trgovinski bilans je nešto povoljniji u odnosu na prethodne godine, pre svega zbog uvoza proizvoda iz zemalja sa kojima Srbija nema potisane trgovinske sporazume, a iz kojih se prvenstveno uvoze proizvodi koji se u Srbiji ne proizvode (poput kafe, kakaa, banana i slično).

2. 3. Poljoprivredna politika

3.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike Srbije

Tokom poslednje decenije u Srbiji je učinjen značajan napredak na planu unapređenja institucionalnog ambijenta u poljoprivednom sektoru. U ovom periodu je usvojen veliki broj strateških i programskih dokumenata i intenzivirane su aktivnosti na prilagođavanju zakonodavnog okvira.

Zakonski okvir za kreiranje i primenu poljoprivredne politike definisan je novim Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju[4], kojim su uređeni uslovi za ostvarivanje prava na podsticaje i tipovi podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju. Usvajanjem ovog zakona stvoreni su uslovi za kreiranje konzistentne i predvidive poljoprivredne politike u dužem vremenskom periodu.

Osnovni pravci razvoja Republike Srbije, pa tako i okvir razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, definisani su „krovnim" nacionalnim strateškim dokumentima: *Nacionalni program za*

[4] Sl. glasnik RS, br. 10/13

integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju, Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji, Nacionalna strategija održivog razvoja, Nacionalna strategija privrednog razvoja Republike Srbije, itd. Većina ovih strateških dokumenata prepoznaje značaj i ulogu poljoprivrede i ruralnih sredina u privrednom razvoju Srbije, očuvanju resursa i životne sredine, kao i specifične potrebe i razvojne probleme sa kojima se susreće ruralno stanovništvo.

Ključni strateški dokument sektora - Strategija razvoja poljoprivrede - je usvojen u 2005. U 2013. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV) pripremilo je Nacrt strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2014-2024. Trenutno, javna rasprava o predloženom dokumentu je u toku, dok se paralelno pripremaju, Nacionalni program razvoja poljoprivrede i ruralnih područja i IPARD program. Usvajanjem ovog seta dokumenata biće definisani srednjoročni pravci razvoja, kao i detaljniji mehanizmi sprovođenja poljoprivredne i politike ruralnog razvoja.

Tokom poslednje decenije agrarna politika u Srbiji je bila predmet heterogenih i kompleksnih pritisaka, kao što su: politička i ekonomska nestabilnost, ekstremne vremenske prilike sa snažnim posledicama na dohodak proizvođača, a od druge polovine 2000-ih i globalni tržišni poremećaji. Samim tim, politički prioriteti i mehanizmi podrške više su bili rukovođeni pragmatičnim pristupom, nego ciljevima zacrtanim u nacionalnim strateškim dokumentima. Nestabilni ekonomski ambijent i nedovoljna konzistentnost političkog okvira, razlog su što budžetska podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju u posmatranom periodu nije imala jasan smer. Bilo kako, u pogledu reformskih zaokreta u srpskoj agrarnoj politici od početka 2000-ih, mogu se uočiti tri faze:

1. U ranim 2000-im, reforme su bile fokusirane na izgradnji institucija i zakonodavnog okvira, u cilju uspostavljanja efikasnih struktura u onim delovima sektora koji su bili najviše pogođeni sivom ekonomijom. Značajni napori su preduzeti da se revitalizuju konkurentni podsektori koji su devastirani tokom ekonomskih sankcija (meso, šećer, voće i povrće). Podsticajna politika je bila orijentisana ka merama podrške tržištu, sa snažnim naglaskom na sektore koji doprinose revitalizaciji prerađivačke industrije i rast izvoza. Otvaranje spoljnih tržišta i autonomni trgovinski preferencijali EU, zajedno sa privatizacijom prehrambene industrije (posebno šećera i jestivog ulja) povoljno su uticali na rast izvoznih mogućnosti.
2. Između 2004. i 2007. godine snažan pomak je napravljen u strateškim ciljevima i mehanizmima za implementaciju agrarne politike kroz usvajanje Strategije razvoja poljoprivrede. Strategija razvoja poljoprivrede, kao ključni sektorski strateški dokument, usvojena je 2005. godine. Osnovna programska načela Strategije iz 2005. bili su rast konkurentnosti porodičnih komercijalnih gazdinstava i zaokret u politici podrške od podsticaja proizvodnji i dohotku ka podsticanju investicija. Ovakav kurs je međutim u narednim godinama bio samo delimično podržan odgovarajućim merama i budžetskim sredstvima. Naime, Strategija iz 2005. godine nije od samog početka bila podržana višegodišnjim programskim dokumentima, nije imala definisane višegodišnje budžetske okvire, pa su samim tim i mere za njenu implementaciju nedosledno pratile zacrtane ciljeve. U merama podrške primenjivanim u tom periodu moguće je prepoznati napor da se odgovori na suštinske razvojne probleme, ali je generalni koncept politike bio nedovoljno sistematičan i harmonizovan. U ovom periodu je uspostavljen sistem direktnih plaćanja i uvedene su mere ruralnog razvoja. Isto tako, finansijsko tržište je aktivirano, pružajući kredite sa povoljnijim uslovima od tržišnih, podsticano je davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta i uspostavljen Registar poljoprivrednih gazdinstava (Bogdanov i

dr., 2008, Erjavec i dr 2009.,).

3. Od 2008. sprovođenje poljoprivredne politike se često menja. Programi i uredbe su se menjali i/ili ukidani po nekoliko puta u toku godine, a isplate korisnicima su kasnile, što je doprinelo stvaranju nestabilnog i nepovoljnog ekonomskog okruženja za proizvođače. Direktna plaćanja su bila osnovni vid podrške, ali su implementacioni mehanizmi, pravila i preduslovi za pristup podrški često menjani. Ovakvo stanje sa jedne strane ukazuje na odsustvo jasne razvojne vizije, a sa druge upozorava na kritičnu efikasnost politike. Takođe je primetno i smanjenje podrške ruralnom razvoju u odnosu na ranije, ionako male iznose, što čitav sistem podsticaja udaljava od poželjnog smera. Na isti način se može oceniti i neopravdano nizak deo sredstava za podršku agroekološkim merama. Otuda, ceo sistem podsticaja se udaljio od poželjnog pravca.

Osnivanje Uprave za agrarna plaćanja (koja u budućnosti treba da preuzme ulogu Platne agencije za za IPARD i kasnije EU ZPP), doprinelo je transparentnosti i odgovornosti celog sistema i politike. Međutim, i dalje postoji nedostatak konzistentnih procedura i ljudskih resursa za efikasnu kontrolu implementirane podrške. Ceo proces prijave, odobravanja i operativne procedure su i dalje zahtevan posao, i za korisnike i za administraciju koja je uključena u realizaciju.

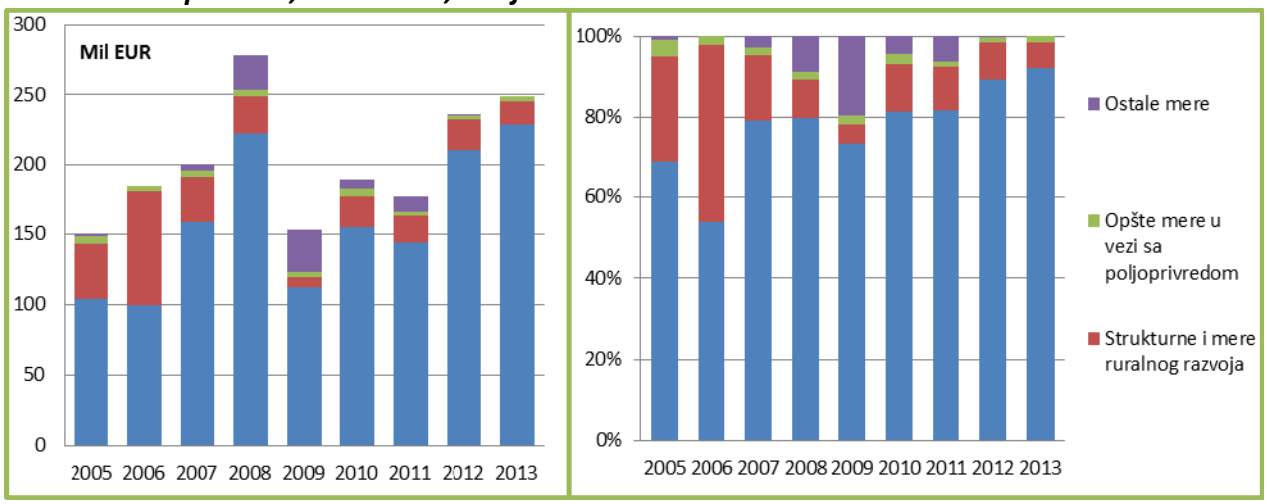
3.2 Budžetska podrška poljoprivredi

Ukupna budžetska podrška

Budžetska podrška poljoprivredi Srbije u periodu 2005-2013 varirala je kako po obimu plasiranih sredstava, tako i po strukturi. U periodu 2005-2008 budžetska sredstava povećala su se sa 150 na 279 miliona evra, što je ujedno bio rekordni zabeleženi iznos u čitavom posmatranom periodu 2005-2013.

Osnovni uzroci bili su nedostatak sredstava u budžetu u pojedinim godinama usled čega su se pojedine mere gasile. Po pravilu, radikalne izmene u programima i sistemima podrške bile su praćene promenama rukovodećih struktura. Izraženijih trendova u distribuciji sredstava po stubovima podrške nema. U godinama kada je proizvodnja bivala pogođena vremenskim prilikama i/ili snažnim tržišnim oscilacijama, veći deo sredstava je preusmeravan ka proizvođačima u vidu podrške za inpute ili u formi direktnih plaćanja po ha i grlu.

Grafikon B.VII-4: Obim i struktura podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju po stubovima podrške, 2005-2013, Srbija



Izvor: Srbija APM Database

Dominantan udeo u budžetskoj strukturi imaju mere podrške tržištu i direktna plaćanja proizvođačima. Mere podrške ovom stubu politike čine prosečno preko 77% ukupnih sredstava za podršku poljoprivredi.

Udeo mera ruralnog razvoja (drugog stuba) opada od 2006. godine. Značajno povećanje podrške za ove namene je primetno samo u 2006. godini, kada su značajna finansijska sredstva dodeljena nekomercijalnim ("staračkim") gazdinstvima. Ova podrška je ukinuta već u narednoj godini, a sredstva namenjena drugom stubu su i dalje smanjivana.

Transferi za opšte usluge u poljoprivredi su konstantno niski. Relativno više sredstava za ove namene utrošeno je na početku perioda, kada je donatorska podrška za opšte usluge u poljoprivredi bila veća.

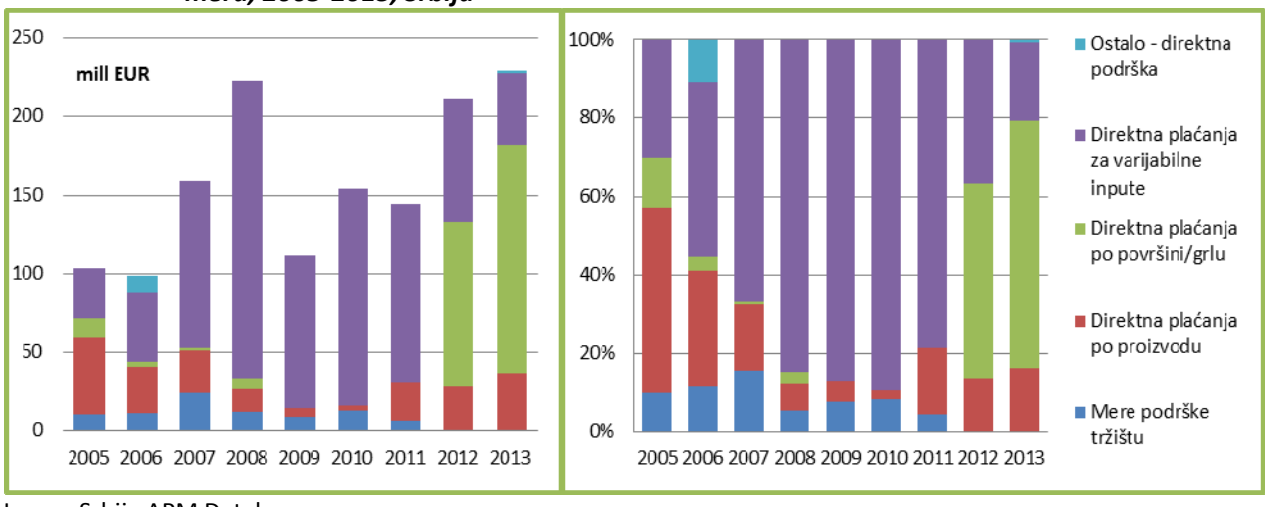
Učešće nerazvrstanih sredstava bilo je značajano u 2008. i 2009. godini, kao posledica nedovoljno sistematičnog i konzistentnog sistema evidencije o realizaciji budžetske podrške.

Mere podrške tržištu i direktna podrška proizvođačima

Iz grupe mera podrške tržištu u Srbiji su tokom perioda 2005-2013. godina primenjivane različite mere, kao što su: izvozni podsticaji, interventna kupovina, operativni troškovi čuvanja javnih zaliha i sufinansiranje troškova skladištenja. Od navedenih mera u posmatranom periodu permanentno su primenjivani samo izvozni podsticaji (do 2011.), dok su podsticaji privatnom skladištenju i interventan otkup podržavani samo povremeno (u godinama kada je zbog vremenskih nepogoda dolazilo do poremećaja na tržištu).

Udeo mera podrške tržištu u ukupnom agrarnom budžetu je permanentno opadao - sa 15,5% u 2007., na samo 4,5 % u 2011. godini. Nakon 2011. godine finansiranje ovih mera je prekinuto i zamenjeno merama direktne podrške proizvođačima.

Grafikon B.VII-5: Obim i struktura podrške tržitu i direktne podrške proizvođačima, prema grupama mera, 2005-2013, Srbija



Izvor: Srbija APM Database

Mere direktne podrške proizvođačima u Srbiji su tokom perioda 2005-2013. godina obuhvatale direktna plaćanja bazirana na autputu (cenovna podrška), plaćanja po hektaru i grlu stoke, kao i subvencionisanje inputa (uključujući regrese, subvencionisanje kamatnih stupa, premija osiguranja i sl.). Za finansiranje direktnih plaćanja i subvencionisanje inputa se u navedenom periodu izdvajalo u proseku 70% agrarnog budžeta (od 42% u 2006., do 91% u 2013.). Kao mere sa najdužom tradicijom i neposrednim, direktnim efektom na proizvodnju i prihode gazdinstava, ovi vidovi podrške su za proizvođače najkomformniji i najznačajniji, te su na njihove izmene i najosetljiviji.

Mere direktne podrške proizvođačima su značajno varirale, kako po obimu sredstava, tako i po udelu pojedinih grupa mera. Najčešći razlog ovim promenama bili su tržišni poremećaji nastali usled nepovoljnih vremenskih prilika i rezultirajućih oscilacija cena, ali i odsustvo odgovarajućih strateških smernica, jasnog okvira politike i njenih prioriteta. U tom smislu, može se oceniti da je podrška bila rukovođena pragmatičnim razlozima i pokušajima stabilizacije dohotka poljoprivrednika u vanrednim okolnostima.

Generalna intencija promena u strukturi prvog stuba podrške je bilo smanjenje udela mera podrške tržištu, i to kako u pogledu obima plasiranih sredstava tako i u pogledu njihovog učešća u ukupnoj strukturi podrške. Udeo sredstava za direktna plaćanja na bazi autputa u ukupnim sredstvima za prvi stub smanjen je sa 47% u 2005. na 16,1%% u 2013. godini. Osim apsolutnog i relativnog smanjenja sredstava za direktna plaćanja na bazi autputa, postepeno je smanjivan je i broj proizvoda u režimu ove podrške. Premije za uljarice primenjivane su samo u 2005., za uskladištenu pšenicu do 2006., premije za duvan zaključno sa 2010., dok se premija za mleko i dalje primenjuje. Premija za mleko je najvažnija mera, čiji je udeo početkom posmatranog perioda bio oko 20% ukupnog agrarnog budžeta. Njen udeo poslednjih godina opao je na oko 12% (manje od 2% u 2010), a značajno je izmenjen i oblik plaćanja. Umesto ranije primenjivanog različitog iznosa premije za proizvođače u brdsko-planinskom i ostalim područjima, od 2009. godine primenjuje se jednak iznos (*flat rate)* uz uslov da korisnik premije mora da isporuči najmanje 3.000 litara kravljeg mleka po kvartalu, odnosno najmanje 1.500 litara kravljeg mleka po kvartalu proizvedenog na području sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi.

Direktna plaćanja po površini/grlu su vid podsticaja koji odražava spremnost nacionalne politike za prihvatanje rešenja ZPP-a. Prvi oblici ovih plaćanja primenjivani su početkom posmatranog perioda, sa stalnom tendencijom smanjenja, do gotovo potpunog ukidanja sredinom razdoblja. U 2012. i 2013. godini ove mere su ponovo značajnije prisutne u režimu podrške poljoprivredi, kada se podstiče prvenstveno ratarska proizvodnja (osim povrća i krmnog bilja), kao i mlečno govedarstvo. Međutim, primena ove vrste podrške u Srbiji nije uslovljena poštovanjem standarda koji se odnose na zaštitu životne sredine, bezbednost hrane, upravljanje prirodnim resursima i dobrobiti životinja. U izvesnoj meri to odražava nespremnost kreatora politike da preduzmu radikalne korake i uvedu mere koje ne bi bile popularne ni rado prihvaćene od proizvođača.

Udeo direktnih plaćanja za subvencionisanje varijabilnih inputa permanentno narasta tokom posmatranog perioda. Od 2007. godine subvencionisanje inputa postaje dominantan vid podrške poljoprivredi, sa udelom u ukupnom agrarnom budžetu koji prevazilazi 45% (u 2007. dostiže 72%). Struktura sredstava za subvencionisanje inputa se menjala, sa tendencijom koncentracije na podršku za dizel gorivo i upotrebu mineralnih đubriva tokom poslednjih godina. Za ovu grupu mera karakteristične su bile česte promene u načinu operacionalizacije. Tako je npr. početkom perioda podrška za gorivo bila u formi *flat rate* po litru, zatim kao

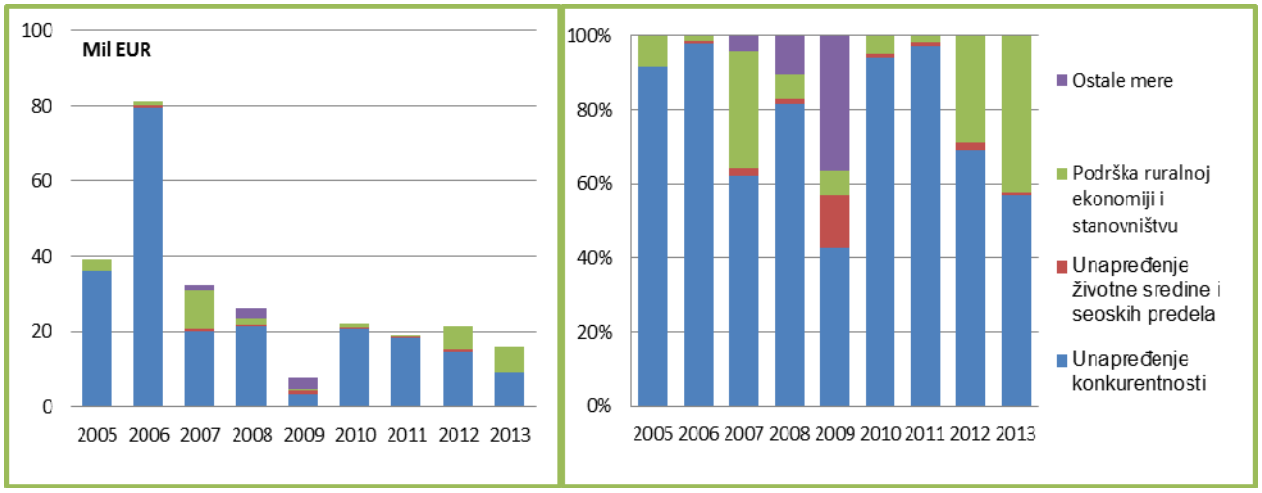
pokriće dela troškova za kupljeno gorivo do određene maksimalne količine po ha, različitih modela plaćanja za gazdinstva - do i preko 10ha i slično. Slični modeli operacionalizacije primenjivani su i za podsticaje za mineralna đubriva. Sve navedeno ukazuje na to da su najvažnije mere podrške (po udelu u ukupnom budžetu) primenjivane ad-hoc rešenjima.

Subvencije za nabavku priplodne stoke bile su do 2011. godine relativno skromne (2-3% ukupnog budžeta), da bi u 2011. sredstva za ove namene dostigla iznos od 9% ukupnog agrarnog budžeta. Među merama direktnih plaćanja za inpute treba pomenuti i subvencionisanje kratkoročnih kredita, za koje je početkom perioda izdvajano oko 10% ukupnog budžeta. Od 2008. godine ovi podsticaji su svedeni na minorni iznos, a od 2010. nestali iz sistema podrške.

Ruralni razvoj

Podrška ruralnom razvoju je početkom posmatranog perioda bila veća i značajnije zastupljena u ukupnim budžetskim izdacima za podršku poljoprivredi, a po broju mera i programa kojima je operacionalizovana znatno raznovrsnija. Postepeno, njen značaj opada, a mere namenjene ruralnom razvoju operacionalizovane su kroz različite programe drugih organizacionih delova MPŠV i sufinansiranjem opštinskih programa.

Grafikon B.VII-6: Obim i struktura podrške ruralnom razvoju, prema grupama mera, 2005-2013, Srbija



Izvor: Srbija APM Database

Najveći udeo u podršci ruralnom razvoju imaju sredstva namenjena podršci za unapređenje konkurentnosti (u proseku preko 77%). Investicije na gazdinstvu podsticane su bespovratnim sredstvima za obnovu i izgradnju objekata, nabavku opreme i mehanizacije, obnovu i proširenje višegodišnjih zasada. Kriterijumi za dodelu sredstava su često menjani. Generalna ideja je bila da se gazdinstvima u brdsko-planinskim područjima, kao i onima koja su registrovana na lica mlađa od 40 godina, daju povoljniji uslovi. Pored toga, u pojedinim godinama korišćeni su kriterijumi sa veoma izraženom socijalnom komponentom, u smislu da je pri evaluaciji projekata davana prednost gazdinstvima registrovanim na ženske članove, ili su dizajnirane posebne mere sa socijalno ranjive ruralne grupe (podrška Romima i izbeglicama). Podrška povećanju prosečne veličine gazdinstva i konsolidaciji poseda primenjivala se kroz

različite forme, što uključuje različite modele podsticaja za davanje zemljišta u zakup i podršku komasaciji.

Podrška restrukturiranju poljoprivredno-prehrambenog lanca nije deo redovne prakse podsticanja, i samo se sporadično pojavljuje u budžetskoj strukturi sa neznatnim iznosima. Ovakve aktivnosti su načelno češće bile podsticane donatorskim projektnim aktivnostima i budžetskim sredstvima lokalnih samouprava.

Mere podrške unapređenju životne sredine i seoskih predela su malo zastupljene u budžetskoj strukturi. Izdvaja se podrška očuvanju genetičkih resursa (koja se permanentno finansirala zaključno sa 2010) i podrška razvoju organske proizvodnje. Važno je skrenuti pažnju da domaća politička praksa prepoznaje i uvažava specifične potrebe proizvođača u područjima sa ograničenim uslovima rada u poljoprivredi, ali da posebne mere podrške za ove namene nisu postojale od 2006. godine. Ovo se može smatrati jednim od većih deficita domaće politike, s obzirom na izražene regionalne razlike u udelu pojedinih područja u ukupnim budžetskim podsticajima.

Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu skromno je zastupljena u strukturi budžeta. Značajnija sredstva za ove namene utrošena su samo u 2007. godini (iz sredstava Nacionalnog investicionog plana), dok su nakon toga ove aktivnosti finansirane malim sredstvima. Podrška je operacionalizovana podsticajima za zanatstvo, obnovu objekata u svrhu razvoja ruralnog turizma i slično. I ovde treba podvući da je deo aktivnosti na razvoju seoskog turizma i infrastrukture finansiran iz drugih fondova (sredstva Ministarstva ekonomije, donatorskih projekata i lokalnih samouprava).

Opšte mere podrške poljoprivredi

U okviru politike podrške opštim uslugama u poljoprivredi realizuju se redovni programi ministarstva, kao što je rad službi za selekciju stoke, rad savetodavne službe, kontrola plodnosti zemljišta, suzbijanje biljnih bolesti i štetočina, izveštajno-prognozna služba, i dr.

Najveći deo sredstava trošen je za rad savetodavne službe, na istraživačke projekte i ekspertske usluge. Značajnijih variranja u obimu i strukturi podrške nema, budući da su sredstva i aktivnosti određeni višegodišnjim planovima i programima rada, koji se menjaju samo u izuzetnim situacijama. Sredstva za ove namene varirala su u iznosu od 3-5.8 miliona evra, pri čemu je važno istaći da time nisu obuhvaćeni izdaci za niz usluga finansiranih sa podračuna Uprave za veterinu (približno u iznosu 15-20 miliona evra godišnje u periodu 2010-2012).

Visina budžetske podrške poljoprivredi Srbije je skromna, ne samo u poređenju sa prosekom EU, već i u poređenju sa zemljama regiona (videti poglavlje A.II).

4 Diskusija i zaključci

Rezultati analize ukazuju da u Srbiji poljoprivreda ostvaruje visok udeo u ukupnoj bruto dodtaoj vrednosti i zaposlenosti, među najvećim u Evropi (videti poglavlje A.II). Međutim, relativni odnos ovih indikatora je povoljniji nego u mnogim zemljama (kao i u odnosu na vrednost indikatora za privredu Srbije u celini), što implicira da je produktivnost poljoprivrede Srbije na solidnom nivou. U strukturi gazdinstava preovlađuju gazdinstva sa malom veličinom KPZ i malim brojem UGS u odnosu na raspoloživi radni fond (GRJ). Ovakvo stanje ukazuje na prisustvo prikrivene nezaposlenosti i veliki prostor za rast produktivnosti u poljoprivredi.

Visinom ostvarenih prinosa, Srbija je pozicionirana relativno nisko u odnosu na druge zemlje, izuzimajući proizvodnju kukuruza, uljarica i šećerne repe, u kojima je značajan evropski proizvođač. Cenovna konkurentnost ovih proizvoda na međunarodnom tržištu je visoka. Stočarska proizvodnja je u permanentnom padu, niskog intenziteta, skoncentrisana pretežno na malim gazdinstvima i cenovno manje konkurentna na spoljnom tržištu u odnosu na ratarsku proizvodnju. Srbija ostvaruje suficit u trgovini poljoprivrednim proizvodima i on ima rastući trend. Pozitivni trgovinski saldo Srbija ostvaruje sa EU i CEFTA zemljama, a negativni sa trećim zemljama od kojih se uvoze mahom proizvodi koji se ne proizvode u zemlji.

Okvir i koncept agrarne politike bili su snažno obeleženi političkom i ekonomskom tranzicijom kroz koju je Srbija prolazila: programski dokumenti su bili nedovoljno neusaglašeni sa strateškim, bez budžetskih okvira i indikatora za praćenje realizacije, sa nedovoljnim kapacitetom institucija da ih dosledno sprovode. Budžetska podrška sektoru po obimu, struktiri i načinu implementacije je bila nestabilna, bez izraženih trendova i jasnih poruka korisnicima. Veliki deficit agrarne politike bio je nedovoljan fokus na ključne probleme sektora, kao što su niska produktivnost, slaba vertikalna i horizontalna povezanost i održivost velikog broja malih gazdinstava u marginalnim područjima. Takav odnos politike prema sekotru je ozbiljna pretnja njegovoj konkurentnosti, dugoročnoj održivosti i blagostanju ruralne populacije.

Tokom posmatranog perioda direktna podrška je primenjivana pretežno u formi subvencionisanja inputa. Poslednjih godina preovlađuju direktna plaćanja, ali je način njihove operacionalizacije sporan. Korisnici nisu uslovljeni poštovanjem zahteva unakrsne usklađenosti. Ovakav pristup, iako vrlo komforan za korisnike, ne vodi sektor u pravcu unapređenja standarda i rasta konkurentnosti. Odbijanje kreatora politike da započnu sa reformisanjem ovog segmenta podrške i njegovim usklađivanjem sa ZPP, dovodi u sumnju efikasnost ovakve podrške na koju se troši najveći deo budžeta.

Budžetski podsticaji ruralnom razvoju, u svim aspektima (obima, strukture i načina implementacije), jedan su od osnovnih izazova za kreatore politike u susret EU integracijama. Udeo podrške ruralnom razvoju je nedopustivo nizak i ima tendenciju opadanja. Osim što se ovakvim pristupom zatvara prostor za rešavanje nekih od ključnih strukturnih problema poljoprivrede i ruralnog razvoja, kao što su aktivacija tržišta zemljišta, rast produktivnosti malih gazdinstava, dostizanje održivosti gazdinstava u područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi i slično. Ujedno, na taj način se slabi kapacitet za privlačenje IPARD sredstava u budućnosti.

U strukturi podrške ruralnom razvoju dominira, kao i u drugim tranzicionim zemljama, podrška investicijama na gazdinstvu. Ovi su podsticaji međutim poslednjih godina smanjeni, što predstavlja ozbiljnu pretnju po tehnološki napredak, efikasnu borbu za klimatskim promenama, mogućnost unapređenja standarda kvaliteta i rast produktivnosti. Pored toga, nedovoljna konzistentnost i konvergentnost mera podrške, posebno u delu podsticaja stočarskoj proizvodnji, dovela je do velikih oscilacija i smenjenja proizvodnje, što je ostavilo pogubne posledice po čitav proizvodni lanac i veliki broj gazdinstava.

Podrška očuvanju životne sredine i ruralnih predela je simbolično zastupljena u strukturi budžeta, i to merama koje ne zadiru u suštinske probleme. Problemi kao što su neujednačenost prirodnih uslova za poljoprivrednu proizvodnju, raznovrsnost resursa, tipova proizvodnje i strukture gazdinstava, nisu dovoljno uvaženi. Iako za gazdinstva u područjima sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi postoje veći iznosi podsticaja, lista mera nije prilagođena tipovima proizvodnje koji dominiraju u ovim područjima i njihovim specifičnim potrebama.

Opšte mere podrške poljoprivredi fokusirane su na tipove podrške koji se realizuju ustaljenim godišnjim programima. Ove mere podrške ne reflektuju u dovoljnoj meri aktuelne prioritete u smislu jačanja institucionalnih kapaciteta, uspostavljanja i jačanja svih tipova partnerstava, infrastrukture naučnih i istražvačkih institucija i njihovo osposbljavanje za sprovođenje svih vidova tehničko-tehnološke podrške u primeni politike I imeplementaciji acquis communautaire.

Težnja ka integraciji u EU zahteva suštinske poboljšanja kompleksnog sistema pravne regulative i redefinisanje okvira poljoprivredne politike i javne regulatorne intervencije sa ciljem da pripreme zemlju za efikasnu integraciju u ZPP.

U narednom periodu, donosioci političkih odluka moraju biti čvrsto posvećeni suštinskoj reformi agrarne politike i institucionalnim unapređenjima. Vodeći princip mora biti postepeno smanjenje i postepeno isključivanje mera koje nisu kompatibilne sa ZPP, kao i postepeno uvođenje mera koje će obezbediti jednake uslove kao oni koje imaju EU proizvođači. U pogledu sadržaja mera, prevazilaženje prepreka sa kojima se suočava sektor zahteva veću pažnju politike o konkretnim pitanjima.

Povećanje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora i njegove sposobnosti da se nosi sa novim izazovima, u mnogome zavisi od napora da se usvoji i unapredi sistem transfera znanja i tehnologije. Sadašnja organizaciona struktura sistema prenosa znanja i tehnologija u poljoprivredi Srbije pati od nedostatka investicija, nedostatka instrumenata za transfer znanja i informacija, nedovoljnih i loše koordinisanih informativnih kanala (nedostatak partnerstava i mreža) i nedovoljne iskorištenosti dostupnih tehnologija.Tehnološko unapređenje sektora i ulaganja u nova znanja i njihov transfer su neophodni preduslovi za smanjenje zastoja u razvoju poljoprivrede Srbije i rešavanje dva glavna izazova sa kojima se suočavaju poljoprivrede i proizvodnje hrane - rast konkurentnosti i uspešna borba protiv klimatskih promena. Unapređenje tehnologije, znanja i informacionih sistema, treba da dovede do veće konkurentnosti proizvodnje, rasta dohotka i unapređenja blagostanja seoskog stanovništva.

Unapređenje konkurentnosti prehrambenog lanca, rast, održivost i otpornost poljoprivredno-prehrambenog sektora su ključni faktori koji mogu da utiču na tržišne strukture (tržišnu snagu) i konkurentnost. Prehrambeni lanac u Srbiji je trenutno veoma fragmentiran i nedovoljno organizovan, kako u segment primarne proizvodnje tako i prerade. Veliki deo poljoprivrednog sektora nije integrisan u lanac snabdevanja, bilo putem ugovora ili nekim drugim komercijalnim formama. Ovo se posebno odnosi na veliku grupu malih poljoprivrednika i velikog broja malih prerađivača, čiji položaj je kritičan zbog neophodnosti usklađivanja sa zahtevima sve probirljivijeg maloprodajnog lanca. Ovi zahtevi rezultat su rastuće svesti potrošača i javnih politika usmerenih na uspostavljanje pravnog okvira za bezbednost hrane i standardima kvaliteta. Mere podrške na poboljšanju ili održavanje postojećih oblika horizontalne i vertikalne integracije treba da se fokusiraju na to da olakšaju prerađivačima pristup razvojnim uslugama, stimulisanje preduzetništva, unapređenje pristupa tržištu malim proizvođačima, uspostavljanju standarda kvaliteta itd. Razvoj i unapređenje regionalnih i lokalnih lanaca hrane treba da doprinese poboljšanju efikasnosti u sektoru i njegovoj sposobnosti da isporuči kvalitetnu i bezbednu hrane za potrošače.

Povećan fokus treba staviti na agroekološke mera, ekološki održive poljoprivredne prakse i agro-ekološke šeme. Zemlje u tranziciji, kao što je Srbija, obično nemaju jasan politički okvir kroz koji se pitanja životne sredine adekvatno uključuju u privredne aktivnosti, pre svega poljoprivredu. To je posledica nedostatka tradicije u sprovođenju agroekološke politike. Značaj

agro-ekoloških problema i sličnih pitanja nisu dovoljno prepoznati i pravilno ciljani, bilo u programskim dokumentima ili merama poljoprivredne politike. Ovi problemi su zapostavljeni i mogućnosti koje nudi agrarna politika u ovom segmentu nisu iskorišćene. Takav odnos prema politici zaštite životne sredine izaziva ozbiljne pretnje za održivost bogatih i raznovrsnih prirodnih resursa i njihovu vitalnost, a u nekim oblastima dovodi do ozbiljne degradacije zemljišta, vode i šuma. Osim toga, postoje ozbiljne socio-ekonomske posledice za dobrobit seoskog stanovništva i poljoprivrede u manje povoljnim područjima, čija je ekonomija bazirana na korišćenju prirodnih resursa.

Više pažnje treba posvetiti malim gazdinstvima. Budući da mala gazdinstva čine većinu ukupnog broja gazdinstava, ona su nezaobilazni deo ruralne ekonomije koji zahteva posebnu pažnju politike. Njihov broj se stalno smanjuje kao posledica starenja, migracija, procesa globalizacije, koncentracije i centralizacije kapitala u poljoprivredi i mnogih drugih fakotra. Ali, ova gazdinstva i dalje igraju važnu ulogu u ruralnom tržištu rada, u uspostavljanju stabilnosti poljoprivredne proizvodnje i prehrambenoj samodovoljnosti, kao i održavanju socijalne strukture ruralnih područja. Kao takva, ova gazdinstva doprinose uravnoteženom teritorijalnom razvoju i zaštiti, obnavljanju i održavanju prirodnih resursa i ruralnih predela. Uzimajući u obzir heterogene socio-ekonomske karakteristike malih gazdinstava, raznolikost njihovih tipova, njihovih poljoprivredne praksi i prihoda, javne politike moraju pažljivo izabrati instrumente za podsticanje ovog segmenta agrarne strukture. Prethodna politika nije učinila dovoljno na rešavanju njihovog statusa, čime su produbljene ionako velike regionalne razlike u agrarnoj strukturi i njenim karakteristikama.

Poboljšanje institucionalnih kapaciteta je takođe neophodno. Glavni nedostaci kapaciteta za kreiranje i sprovođenje poljoprivredne i ruralne politike u Srbiji uključuju potrebu za uspostavljanjem novih institucija i jačanje kapaciteta onih koji već postoje. Posebno je važno unaprediti kapacitete MPZŽS. Nedostatak adekvatnih ljudskih, organizacionih i institucionalnih kapaciteta i odgovarajućih procedura za kreiranje politike i praćenje njenih efekata, je negativno uticalo na ukupan ambijent za stvaranje konzistentne i dugoročne politike i stabilnog poslovnog okruženja.

Literatura

1. **Bogdanov, N., Rodić, V. & Vittuari, M.** 2012. Structural change in transitional agriculture: Evidence from Serbia, 132 EAAE seminar "Is transition in European agriculture really over?", Skopje 25-27 October 2012
2. **Bogdanov, N., Volk T., Rednak M., & Erjavec, E**. 2008. Analiza direktne podrške poljoprivredni i ruralnom razvoju Srbije, Tim podpredsednika Vlade Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Beograd;

   http://www.prsp.gov.rs/download/Analiza percent20direktne percent20podrske percent20poljoprivredipercent20i percent20ruralnom percent20razvoju.pdf
3. **Bogdanov, N., Petronijević M.** 2009. Strukturne promene agrarnog sektora – iskustva nakon dve decenije tranzicije, u Poljoprivreda i ruralna područja Srbije - Osetljive tačke tranzicije i komparacija sa drugim zemljama, DAES i Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 1-23, Beograd.
4. **Bogdanov N.** 2007 Challenges faced by the agro-food sector in Serbia as regards its integration with the EU, Zbornik radova Slovensko kmetijstvo in podeželje v Evropi, ki se širi in spreminja; Strana: elektronsko izdanje, Društvo agrarnih ekonomistov Slovenije
5. **Bosnjak, D. & Rodic, V.** 2006. Zastupljenost stoke kao jedan od faktora stabilnosti prinosa u ratarskoj proizvodnji,Savremena poljoprivreda 55(1-2):55-61.
6. **Erjavec, E., Volk, T., Rednak, M. & Bogdanov, N**. 2009. Izazovi poljoprivrede Zapadnog Balkana u perspektivi pristupa Evropskoj uniji - osvrt na agroprivredu Srbije, tematski zbornik: Agroprivreda Srbije i evropske integracije: Gde smo i kako dalje, DAES, Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu i RPK Novi Sad, Beograd, str. 15-32.
7. **Mirković, M.** 2012. Poljoprivreda Srbije i sporazumi o slobodnoj trgovini, Tržište, novac, kapital, 45 (2): 63-74.
8. **Mizik, T. 2011**. Western Balkans: State of Agriculture and its Opportunities on the Eve of EU Accession – I. Acta Universitatis Danubius No. 1/2011
9. **Rednak, M. & Volk, T**. 2010. Agricultural policy measures template – A tool for classifying and analyzing agricultural policy measures Volk, T. ed.: Agriculture in the Western Balkan Countries. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe Vol. 57, IAMO, Halle/Saale, Germany, pp. 219-244.
10. **Serbia APM Database.** 2014. Agricultural Policy Measures Database compiled for Serbia under the FAO/SWG project "Streamlining of agriculture and rural development policies of SEE countries for EU accession" (unpublished data).
11. **SORS** 2014. Statistical Office of the Republic of Serbia. Various publications, Belgrade.
12. **Van Berkum, S. & Bogdanov, N.** 2012. Serbia on the Road to EU Accession - Consequences for Agricultural Policy and the agro-food Chain, CAB International, Oxfordshire, UK.

Anex B.VII-1: Površina i proizvodnja osnovnih useva, 2005-2013, Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Proizvodne površine (1 000 ha)									
Ukupno žita	1 964	1 879	1 931	1 930	1 950	1 873	1 903	1 896	1 908
- Pšenica	563	540	559	487	568	484	493	481	563
- Kukuruz	1 220	1 170	1 202	1 274	1 209	1 230	1 258	1 269	1 187
Uljarice	331	347	315	350	320	352	355	338	358
Šećerna repa	64	72	79	48	61	66	56	65	62
Krompir	85	84	81	81	78	77	78	75	74
Grožđe (ukupno)	64	62	59	58	57	57	56	54	51
Voće (ukupno)	268	266	269	271	270	270	268	267	267
- Jagodasto voće	29	28	29	29	30	30	28	29	29
Povrće i pasulj	162	163	162	161	159	157	154	150	144
Sirovi duvan	7	7	8	7	6	6	7	6	6
Krmno bilje	453	449	450	457	448	450	448	461	436
Proizvodnja (1 000 t)									
Ukupno žita	9 586	8 349	6 213	8 833	8 982	9 273	9 059	5 913	9 150
- Pšenica	2 007	1 875	1 864	2 095	2 068	1 630	2 076	1 911	2 690
- Kukuruz	7 085	6 017	3 905	6 158	6 396	7 207	6 480	3 533	5 864
Uljarice	722	823	629	857	772	943	918	667	925
Šećerna repa	3 101	3 189	3 206	2 300	2 798	3 325	2 822	2 328	2 983
Krompir	969	930	743	843	898	887	891	578	767
Grožđe (ukupno)	241	359	353	373	431	330	325	263	320
Voće (ukupno)	873	1 218	1 381	1 299	1 452	1 077	1 337	925	1 533
- Jagodasto voće	144	145	139	154	157	150	159	123	130
Povrće i pasulj	1 289	1 348	1 128	1 277	1 309	1 314	1 275	1 040	1 266
Sirovi duvan	11	11	11	11	10	10	10	9	10
Krmno bilje	2 705	2 582	2 138	2 480	2 675	2 736	2 509	2 148	2 388

Izvor: RZS

Anex B.VII-2: Brojno stanje stoke (u 1 000 grla), 2005-2013, Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Goveda	1 079	1 106	1 087	1 057	1 002	938	937	921	913
- *od čega muzne krave*	624	607	584	542	501	482	477	455	429
Svinje	3 165	3 999	3 832	3 594	3 631	3 489	3 287	3 139	3 144
Ovce i koze[1]	1 728	1 718	1 755	1 759	1 647	1 604	1 590	1 867	1 841
Živina	16 631	16 595	16 422	17 188	22 821	20 156	19 103	24 175	23 450
Košnice[1]	270	304	267	298	302	320	306	654	653

[1]Podaci za 2012 i 2013 nisu uporedivi sa prethodnim godinama zbog promene u metodologiji

Izvor: RZS

Anex B.VII-3: Proizvođačke cene poljoprivrednih proizvoda (u EUR/t), 2005-2013, Srbija

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pšenica	92	109	144	184	106	125	177	191	155
Kukuruz	75	90	157	121	94	131	167	184	142
Suncokret	174	178	316	289	172	345	301	455	219
Soja	201	192	280	307	276	280	325	527	386
Šećerna repa	25	28	30	34	28	24	38	40	40
Krompir	90	145	161	140	138	237	236	220	249
Paradajz	395	313	570	518	557	793	240	530	318
Paprika	205	196	327	337	286	475	396	311	353
Telad (ž.m)	2 102	2 507	2 364	2 488	2 466	2 410	2 646	2 677	2 594
Tovljena junad (ž.m)	1 487	1 607	1 554	1 746	1 727	1 523	1 849	1 886	1 936
Svinje (≤110kg, ž.m)	1 274	1 086	1 048	1 539	1 501	1 185	1 330	1 529	1 564
Jagnjad (ž.m)	1 859	2 089	2 032	2 014	1 963	1 917	2 082	1 911	1 981
Živina (ž.m)	898	832	981	1 071	954	879	1 072	1 055	1 177
Jaja (1 000 komada)	53	46	61	82	72	55	69	74	70
Kravlje mleko	174	184	232	292	224	220	272	260	282

Izvor: RZS

MOLIMO VAS DA KOMENTARE I PITANJA ŠALJETE NA SLEDEĆU ADRESU:

Food and Agriculture Organization of the United Nations

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

REGIONALNA KANCELARIJA
ZA EVROPU I CENTRALNU AZIJU (REU)
ORGANIZACIJA UJEDINJENIH NACIJA
ZA HRANU I POLJOPRIVREDU (FAO)
TEL: +3614612000
FAX: +3613517029
E-MAIL ADRESA: FAO-RO-EUROPE@FAO.ORG
VEB SAJT: WWW.FAO.ORG/EUROPE/EN

SEKRETARIJAT / GLAVNA KANCELARIJA SWG-a
BULEVAR GOCE DELČEVA
ZGRADA MRTV, 12. SPRAT
POŠTANSKO SANDUČE 659
1000 SKOPLJE, MAKEDONIJA
TEL: +38923217708
FAX: +38923217244
E-MAIL ADRESA: SWGSECRETARIAT@SWG-SEERURAL.ORG
VEB SAJT: WWW.SEERURAL.ORG

I4166Se/1/03.15