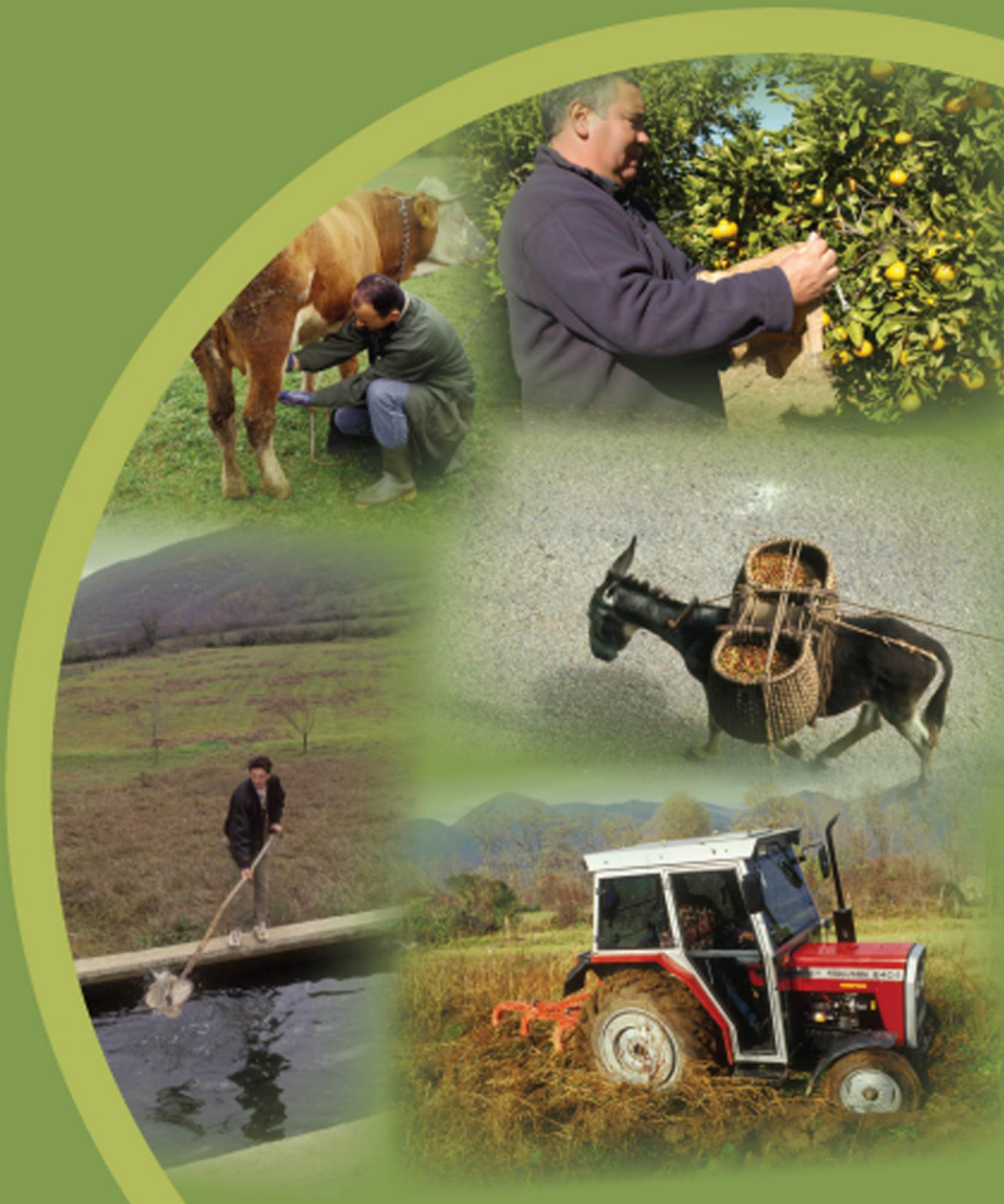
Food and Agriculture Organization of the United Nations

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

2015



ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА

Уредници: Тина Волк, Емил Ерјавец и Кај Мортенсен

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

Будимпешта, 2015

Првичното издание на овој текст го објави Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите нации (FAO), на англиски јазик, под наслов„ Agricultural Policy and European Integration in Southeastern Europe". Овој превод на македонски јазик е реализиран од страна на Постојаната работна група за регионален рурален развој во Југоисточна Европа (SWG). Во случај на неусогласеност ќе преовладува првичната верзија на англиски јазик.

Користените обележја и претставувањето на материјали во овој информационен производ не претставуваат во ниеден случај изразување на какви било мислења од страна на Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите нации (FAO) во однос на законскиот или развоен статус на некоја земја, град или област или тамошните власти, или пак во однос на исцртувањето на нивните граници или гранични линии. Спомнување на конкретни компании или производи на некои производители, без оглед на тоа дали тие се патентирани, не значи дека FAO ги одобрува или препорачува како привилегирани наспроти други такви од слична природа кои не се споменати.

Гледиштата кои се изразени во овој информационен производ му/им припаѓа/ат на авторот/авторите и не секогаш ги одразуваат гледиштата или политиките на FAO.

ISBN 978-92-5-908612-6

© Постојана работна група за регионален рурален развој (SWG), 2015 (Macedonian 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)

ЗЕМЈОДЕЛСКАТА политика и европската интеграција во Југоисточна Европа [Електронски извор] / уредници Тина Волк, Емил Ерјавец и Кај Мортенсен. - Текст, илустр. - Скопје : Постојана работна група за регионален рурален развој, 2015

Начин на пристап (URL): www.seerural.org. - Превод на делото:
Agricultural policy and european integration in Southeastern Europe
/ edited by Tina Volk, Emil Erjavec and Kaj Mortensen. - Наслов
преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 04.03.2015. -
Библиографија: стр. 198. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4760-17-7

а) Аграрна политика - Југоисточна Европа - 2014 - Извештаи б)
Аграрна политика - Европска унија - 2014 - Извештаи
COBISS.MK-ID 98178314

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР ..... **v**

ПРИЗНАНИЈА ..... **vi**

Дел А РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ **7**

Поглавје А.I ЦЕЛИ И ПРИСТАП Ричард Еберлин, Каталин Лудвиг[*], Ирена Џимревска, Катерина Спасовска[**], Емил Ерјавец **3**

1. Интегративни и развојни задачи на земјоделската политика 3
2. Посилна аналитичка работа за подобра земјоделска политика 5
3. Проект на FAO и SWG за истражување и вмрежување 7
4. Главна ориентација и содржина на студијата 8

Поглавје А.II АНАЛИЗА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА СЕКОЈА ОД ЗЕМЈИТЕ ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА ВО СПОРЕДБА СО ЕВРОПСКАТА УНИЈА Тина Волк, Мирослав Реднак[*], Емил Ерјавец **10**

1. Вовед 10
2. Методологија 11
3. Земјоделство во споредба - преглед на главните карактеристики 16
4. Опсег и структура на земјоделската поддршка 29
5. Заклучоци 40

Поглавје А.III СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА НЕДОСТАТОЦИТЕ И ПРЕПОРАКИ ЗА РАЗВОЈ Емил Ерјавец, Кај Мортенсен, Тина Волк, Мирослав Реднак[***], Ричард Еберлин, Каталин Лудвиг[****] **46**

6. Мотив и фокус 46
7. Принципите на модерната земјоделска политика – регионален ЈИЕ пристап 47
8. Ефикасна аналитичка поддршка на политиката 65
9. Завршни забелешки за предложеното 68

ДЕЛ Б АСПЕКТИ НА ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ПО ЗЕМЈИ **70**

Поглавје Б.I ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО АЛБАНИЈА Едвин Жлима*, Григор Ѓеци, Дрини Имами*** **73**

10. Вовед 73
11. Земјоделство 74
12. Земјоделска политика – преглед и споредба 77
13. Дискусија и заклучоци 81

Поглавје Б.II ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА Сабахудин Бајрамовиќ*, Александра Николиќ*, Јакуб Бутковиќ** **86**

14. Вовед 86
15. Земјоделство 88

16. Земјоделска политика 93
17. Дискусија и заклучоци 105
ПОГЛАВЈЕ Б.III ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО ХРВАТСКА Орнела Микуш 112
18. Вовед 112
19. Земјоделство 113
20. Земјоделска политика 117
21. Дискусија и заклучоци 122
Поглавје Б.IV ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈПОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО КОСОВО Илириана Мифтари*, Халит Хоџај 126**
22. Вовед 126
23. Структура на земјоделството 127
24. Преглед на земјоделската политика 130
25. Дискусија и заклучоци 138
Chapter B.V AGRICULTURE AND AGRICULTURAL POLICY IN THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA Dragi Dimitrievski*, Ana Kotevska*, Ivana Janeska Stamenkovska*, Emelj Tuna*, Marina Nacka 142
Милан Марковиќ 158
26. Вовед 158
27. Земјоделство 159
28. Земјоделска политика 164
29. Дискусија и заклучоци 168
Поглавје Б.VII ЗЕМЈОДЕЛСТВО И ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА ВО СРБИЈА Наталија Богданов, Весна Родиќ 178
30. Вовед 178
31. Земјоделство 179
32. Земјоделска политика 186
33. Дискусија и заклучоци 192

ПРЕДГОВОР

Земјите од регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ) ја искажаа својата намера да го изодат патот што води кон интеграција во Европската унија (ЕУ) со цел да создадат стабилен, обединет и попросперитетен регион. Процесот за интеграција во ЕУ треба да ја поттикне политичката стабилност, како и социо-економскиот и одржливиот развој во регионот. Земјите од ЈИЕ кои се кандидати и потенцијални кандидати за членство во ЕУ, интеграцијата ја гледаат како можност за зајакнување на мирниот развој преку економска, политичка и културна соработка со самиот регион, но и со земјите-членки на ЕУ.

Меѓутоа, ЕУ интегративниот процес е доста сложена постапка што опфаќа создавање на нови институции и спроведување на значителен број политички реформи. Ако се има предвид важноста на земјоделскиот сектор во земјите од ЈИЕ за економскиот развој на национално и регионално ниво, неопходно е процесот на реформи да придонесе за зголемување на конкурентноста, зајакнување на регионалната трговија и зголемување на рехабилитацијата на синџирите на исхрана. За процесот на реформи да се заврши успешно и да се обезбеди непречена интеграција, важно е да се развијат цврсти мрежи и механизми за дијалог меѓу креаторите на политики и истражувачката заедница во областа на суштествените стратегиски политики.

Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите нации (FAO) одлучи, во тесна соработка со Постојаната работна група за регионален рурален развој (SWG), да го имплементира проектот *„Преструктуирање на политиките за земјоделство и рурален развој во земјите од ЈИЕ за пристапувањето во ЕУ“* за да го олесни воспоставувањето на таквите мрежи и механизми. Целта на проектот е да ја зајакне соработката меѓу креаторите на политики и истражувачката заедница со цел да се создаде ефективна средина за креирање политики и да се помогне интегративниот процес. Оваа книга е еден од главните резултати на проектот, а наменета е за анализа на земјоделските политики и политиките за рурален развој во земјите од ЈИЕ во поглед на нивното избрано идно пристапување во ЕУ.

Се работи за една уникатна работа во регионот, којашто е изработена во тесна соработка меѓу креаторите на политиките и истражувачките институции во земјите од ЈИЕ. Се очекува дека таа ќе даде значителен придонес во креирањето на политиките, како и цврста основа за идна соработка и континуиран динамичен дијалог меѓу креаторите на политиките и истражувачките институции.

FAO и SWG се надеваат дека ќе се направат напори за одржување и зајакнување на конструктивните односи што се создадени меѓу креаторите на политики и истражувачките институции, со цел да се развие култура на добра информираност и доследно креирање на политики во иднина.

Владимир Рахманин

Помошник генерален директор
Регионален претставник за Европа и Централна Азија

Бобан Илиќ

Генерален секретар на SWG

ПРИЗНАНИЈА

Одговорниот тим на FAO сака да им се заблагодари на сите учесници за нивната интензивна работа и соработка во текот на проектот. Посебно би сакале да му се заблагодариме на Бобан Илиќ, Генералниот секретар на SWG и на тимот на Секретаријатот на SWG за нивната помош и тесната соработка при имплементацијата на проектот.

Тимот на FAO сака искрено да ѝ се заблагодари и на Ирена Џимревска, Регионален раководител на проектот. Благодарни им сме за стручноста и непроценливите совети на Управниот комитет на проектот, имено на Емил Ерјавец, Кај Мортенсен, Миро Реднак, Катерина Спасовска и Тина Волк.

Посебна благодарност за членовите на Локалните истражувачки тимови и Националните советодавни одбори, конкретно на Сабахудин Бајрамовиќ, Наталија Богданов, Александар Богуновиќ, Драгомир Девиќ, Драги Димитриевски, Григор Ѓечи, Халит Хоксај, Милан Марковиќ, Илиријана Мифтари, Орнела Микуш, Јелена Пророк, Валентина Стојановиќ-Туфа, Ирина Вукичевиќ и Едвин Зилма. Благодариме и за поддршката и организациската активност на Оливер Поп Арсов.

Дел А
РЕГИОНАЛНИ АСПЕКТИ

Поглавје A.I

ЦЕЛИ И ПРИСТАП

Ричард Еберлин[*], Каталин Лудвиг[*], Ирена Цимревска[**], Катарина Спасовска[**], Емил Ерјавец[***]

Регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ) [1] има постигнато значителен напредок во однос на стабилноста, економските реформи и европската интеграција, што е еден од примарните политички и економски предизвици во регионот. На Самитот во Загреб во ноември 2000 година, лидерите од Европската унија (ЕУ) и земјите на ЈИЕ ја потврдија нивната целосна заложба за Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА) [2], којшто е предводен од страна на ЕУ и евентуално за целосно членство во ЕУ. Во моментов, земјите се поделени во три групи. Хрватска стана полноправна членка на ЕУ од 1 јули 2013 година, Македонија (ПРЈ Македонија), Црна Гора, Србија и Албанија - кандидати земји[3] за членство во ЕУ, а Босна и Херцеговина и Косово[4] се потенцијални кандидат земји за членство во ЕУ. Во ваков контекст, исполнувањето на критериумите за членство во ЕУ е суштинско.

1. Интегративни и развојни задачи на земјоделската политика

Земјите од ЈИЕ ја имаат јасно утврдено Европската интеграција како политички приоритет, при што, меѓу другото, дефинирани се реформите на земјоделските политики и потребата од

[*] Организација за храна и земјоделство на Обединетите нации (ФАО).
[**] Постојана работна група за регионален рурален развој во Југоисточна Европа (SWG).
[***] Универзитет на Љубљана, Биотехнички факултет, Словенија.

[1] Југоисточна Европа (ЈИЕ) е географски и политички регион што главно се наоѓа на Балканскиот Полуостров. Земјите што се тука опфатени можат да се разликуваат многу во однос на политичките и економските увидувања на набљудувачот. Суверени држави кои се опфатени во оваа студија се Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово*, Македонија, Црна Гора и Србија. Исто така, овој подрегион во ЈИЕ се именува и како Западен Балкан.

[2] ПСА е стратегија што е јасно поврзана со перспективата за пристапување во ЕУ и е приспособена на нивото на развој на секоја од засегнатите земји. За возврат на понудата за можност за пристапување – и помошта за тоа да се постигне – земјите од регионот се обврзуваат да исполнат политички и економски барања кои се бараат од сите аспиранти (Копенхашки критериуми).

[3] Европскиот Совет и додели статус на земја-кандидат на Македонија во декември 2005 година, на Црна Гора во декември 2010 година, на Србија во март 2012 година и на Албанија на 27 јуни 2014 година.

[4] Оваа ознака не е во спротивност со позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата на ОН UNSCR 1244 и Мислењето на МСП за Косовската декларација за независност . Во понатамошниот текст „Kosovo*“.

осовременување на земјоделството. Пристапниот процес не наложува само зајакнување на конкурентноста во рамки на целиот земјоделско-прехранбен синџир, туку бара пошироко прифаќање на доста различен модел на земјоделска политика кој е посложен од концептуален, административен и финансиски аспект. Земјоделството и земјоделската политика во ЈИЕ се разликуваат значително од структурите и процесите во ЕУ. Затоа, потребни се реформи за нивно усогласување со правната и институционална поставеност на ЕУ и за интегрирање на земјоделскиот сектор на земјите во единствениот пазар на ЕУ на најефикасен можен начин. Разните аспекти на овие реформи и потребните осовременувања се одразени во сеопфатниот процес на преговори и интеграција:

i) ***Правна хармонизација*** на четири главни регулативи од Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) (за директни плаќања, за единствена заедничка организација на пазарите, за рурален развој и за финансиски правила). Земјата треба да биде во состојба да ги спроведе овие регулативи на првиот ден од пристапувањето, меѓутоа, хармонизацијата на политиките пред пристапувањето не е задолжителна.

ii) ***Зголемување на капацитетот за спроведување.*** Треба да се зајакнат, а во некои случаи да се воспостават, институциите кои ќе бидат одговорни за правната хармонизација и спроведувањето на правилата на ЗЗП на ЕУ. Спроведувањето на ИПАРД претпристапната помош за земјоделство и рурален развој претставува тест за капацитетот за спроведувањето на една земја.

iii) ***Реформи на политиките и економски приспособувања.*** Земјоделско-прехранбениот синџир и руралните економии мора да се осовременат и да се подготват за „лесно преминување“ во рамката на ЗЗП по пристапувањето. Зголемувањето на конкурентноста и овозможувањето на алтернативна заработка за руралните жители мора да се смета за главна цел. Понатаму, потребни се значителни реформи во земјоделската политика пред пристапувањето за корисниците да се подготват за мерките на ЗЗП, а администрацијата да се подготви за работата во институционалната и економската рамка на ЕУ земјоделската политика.

iv) ***Пристапни преговори.*** Опфаќаат резиме на горенаведените прашања, како и преговори за транзициските периоди или, во некои ретки случаи, преговори за трајни отстапки од правната рамка на ЕУ. Земјоделството е исто така важен дел од финансискиот пакет за секоја земја кандидат и налага интензивна работа и подготовки.

Еден од главните чекори е прифаќањето и спроведувањето на законодавството на ЕУ (*Acquis Communitaire),* кое за земјоделството, руралниот развој и нивни сродни тематики (рибарство, безбедност на храна итн.) претставува приближно 40 проценти од вкупното законодавство на ЕУ. Па затоа, најголемиот предизвик во претстојниот процес на преговори се Поглавјето 11 (Земјоделство и рурален развој), Поглавјето 12 (Рибарство) и Поглавјето 13 (Безбедност на храна). Заради нивните заеднички предизвици и интереси, земјите во регионот бараат поблиска меѓусебна соработка на политичко и техничко ниво. Значителна институционална рамка за соработка во полето на политиките поврзани со земјоделството и руралниот развој претставува Постојаната работна група за регионален рурален развој во Југоисточна Европа (SWG) [5].

Иако процентуалното учество на земјоделскиот сектор во економијата се намали од 2000 година, тој сè уште има значителна улога во регионот на ЈИЕ во однос на додадената вредност, но и во однос на вработувањето. Егзистенцијалното земјоделство сè уште преовладува во повеќето делови од регионот, обработката на земјиштето обезбедува барем минимално ниво на прехранбени производи и социо-економска стабилност во руралните области. Па затоа, овој

[5] SWG е меѓународна и меѓувладина организација чии членови се министерствата за земјоделство од земјите во ЈИЕ. Повеќе достапни информации за SWG на интернет-страницата: www.seerural.org

сектор има значителна функција како социјален и економски амортизер за руралните економии. Од друга страна пак, креаторите на политики се соочуваат со голем број предизвици, како што се ниската конкурентност на земјоделскиот сектор, несоодветната употреба на потенцијалите за земјоделско производство, како и намалувањето на бројот на населението во руралните области.

Во прилог на горенаведените прашања, Европската интеграција останува главниот предизвик во однос на придонесувањето кон решавање на овие развојни проблеми. Нивото на приближеност на политиките за земјоделство и рурален развој на земјите од ЈИЕ до стандардот на ЕУ е различно и зависи од статусот на земјите во однос на ЕУ, како и од нивната подготвеност за реформирање и осовременување на домашните политики. Најголемиот дел од земјите на ЈИЕ веќе применуваат некои инструменти слични на ЗЗП во политиките за земјоделство и рурален развој (Хрватска[6] како членка од јули 2013 година веќе целосно ја спроведува ЗЗП), додека други земји ги финализираат или дискутираат новите стратешки рамки за зајакнување на интегративниот процес и постепено воведување на политики слични на оние од ЗЗП. Една од предностите на оваа разнолика ситуација е тоа што земјите кои се понапред во ЕУ интеграцијата и процесот на хармонизација можат да го споделат нивното вредно искуство со другите, со цел да се создаде синергија и да се забрза интегративниот процес и развојот на руралните области во целиот регион.

2. Посилна аналитичка работа за подобра земјоделска политика

Одговорноста за спроведувањето на политиката за земјоделство и рурален развој им припаѓа на министерствата за земјоделство, каде што административниот капацитет е често ограничен, а уште повеќе во однос на искуството во справување со процесот на хармонизација со ЕУ. Оваа неповолна ситуација се влошува уште повеќе со постојаните и брзи промени на организациските структури на самите министерства и честите промени на човечките ресурси.

И покрај позитивната тенденција на владина буџетска поддршка за земјоделството и руралниот развој во регионот, овие финансиски средства често не се искористуваат ефикасно. Понатаму, во некои земји нема јасна долгорочна стратегија за земјоделство и рурален развој. Креирањето на политики често се прави врз основа на краткорочни политички причини предводени од страна на лобистички групи или политички врски. На ваквото креирање политики му недостигаше постојана ориентираност кон ЗЗП на ЕУ и само до одреден степен беше во согласност со политиките за земјоделство и рурален развој на ЕУ.
Сепак, очигледно е дека носителите на политичките одлуки се повеќе бараат совети во анализите на земјоделската економија и политика за како да се справат со новите економски и социјално-структурни кризи кои се појавуваат во руралните области на ЈИЕ. Проблемите и новите услови за пристапувањето во ЕУ, како и потешкотиите на земјоделското преструктуирање бараат трагање по идеи и концепти за справување со сè поголемите бариери на земјоделството и руралните области. Па така, конзистентен и систематски собран материјал може да ја пополни празнината за знаење и да придонесе за решавање на гореспоменатите проблеми, преку давање препораки за стратегиските политики.

Истовремено, национални и меѓународни академски институции, универзитети и организации за развој веќе имаат изработено голем обем на анализи, извештаи и студии, вклучувајќи и препораки за стратегиските политики за регионот. Сепак, во голем дел од случаите, овие документи и знаења не се земени предвид при формулирањето на политиките.

Голем број агроекономисти и други истражувачи кои работат на ова поле дошле до заклучок дека креаторите на политиките се скептични за корисноста на истражувањето, што значи дека не постои стабилен однос меѓу министерствата и истражувачите. Критичниот јаз потекнува и од

[6] Хрватска ги заврши пристапните преговори на 30 јуни 2011 година и на 9 декември 2011 година го потпиша договорот. Процесот на ратификација од страна на парламентите на сите 27 земји членки на ЕУ беше завршен до крајот на јуни 2013 година; па така Хрватска ѝ се приклучи на ЕУ на 1 јули 2013 година.

фактот што поголемиот дел од академците немаат традиција и вештини за пишување оперативни предлози за стратегиски политики коишто креаторите на политики можат да ги искористат за креирање на политики. Тоа е така и заради тоа што истражувачите и креаторите на политики честопати имаат различни концепти и гледишта во однос на информациите, фактите и јазикот. Важни прашања кои влијаат на нивната соработка се недостигот на меѓусебна доверба и почит, различните гледишта во однос на употребата на наодите од истражувањата, а сето тоа резултира со недостиг на дијалог, како и неразбирање на реалноста за политичката економија.

Оттука може да се заклучи дека регионот има заеднички проблем, без оглед на статусот на пристапување на секоја од земјите: недостигот на дијалог меѓу креаторите на политиките и истражувачите од една страна, а од друга страна недостигот на конзистентна и добро систематизирана база на податоци во која на едно место ќе бидат собрани релевантни материјали, податоци и анализи за пристап и лесно користење од страна на носителите на политиките. Оваа ситуација придонесува за постоењето на критичниот јаз што ја попречува ЕУ интеграцијата и современата земјоделска политика „заснована на податоци“.

3. Проект на FAO и SWG за истражување и вмрежување

И покрај ваквата состојба, сите влади на земјите пристапнички во ЈИЕ се посветени на усогласување на нивните земјоделски политики со ЗЗП со цел да ги осовременат и да ја подобрат конкурентноста на нивните земјоделски сектори. Токму поради тоа, FAO и SWG ги здружија силите со цел да се решат гореспоменатите проблеми и заеднички го формулираа и имплементираа проектот *„Преструктуирање на политиките за земјоделство и рурален развој на земјите од ЈИЕ за пристапување во ЕУ“*[7] насочен кон постигнување поблиска соработка и на долг рок, стабилен однос меѓу креаторите на политики, истражувачките институции и индивидуалните истражувачи кои се занимаваат со анализа на земјоделските политики и нивното влијание врз земјоделскиот сектор и руралниот развој[8]. Но пред сè, проектот цели кон постигнување поблиска соработка и размена на гледишта и меѓу самите земји од ЈИЕ, бидејќи тоа е неопходно за ефективно носење одлуки, ефективна администрација и за забрзан процес на пристапување.

Проектот помогна во подигањето на свеста околу важноста на вистинското и професионално истражување и размената на мислења за земјоделските економии и политики во контекст на ЕУ интегративниот процес, посебно за значењето што го има споделувањето на информации и искуства меѓу вишите државни службеници во министерствата за земјоделство и истражувачите во ЈИЕ, преку воспоставување на активна соработка на национално и регионално ниво. Проектот создаде стабилен однос и обезбеди поддршка и препораки за процесот на креирање политики. Ова безусловно ќе доведе до подобрено формулирање на политиките, поефикасно следење и оценување на влијанијата, како и подобро планирање на буџетската поддршка за секторот, па на тој начин ќе доведе и до порационални политики за земјоделство и руралниот развој во земјите од ЈИЕ за пристапувањето во ЕУ.

Главните чинители на проектот беа министерствата за земјоделство од земјите учеснички, а посебно соодветните сектори и одделенија што работат директно на создавање и спроведување на политиките за земјоделство и рурален развој, како и анализа на политиките.

Втората група чинители беа академските и истражувачки институции и универзитети во регионот на ЈИЕ коишто го имаат аналитичкиот капацитет на земјоделската економија.

Трета група чинители се состоеше од претставници на здруженија од граѓанското општество и други експерти кои се занимаваат со проблематики поврзани со политиките за земјоделство и рурален развој. Руралното население од земјите учеснички треба да биде индиректниот корисник, а посебно корисниците на мерките за земјоделство и рурален развој кои произлегуваат од подобреното креирање политики.

Имплементацијата на проектот се состоеше од три главни елементи: а) зајакнување на соработката помеѓу креаторите на политики и истражувачите од полето на земјоделската политика, б) воспоставување на база на податоци за земјоделски политики со хармонизирана систематизација и квалификација на буџетските трансфери и в) анализирање на недостатоците и давање препораки за акции со кои ќе се надминат предизвиците поврзани со овие стратегиски политики. Главните прашања кои беа анализирани за секоја земја во регионот беа: 1) главни карактеристики и предизвици на земјоделскиот развој, 2) главни одлики на земјоделската

[7] TCP/RER/3403; почнувајќи од септември 2012 и завршувајќи во октомври 2014 година.

[8] На Петтиот состанок на министрите за земјоделство од Југоисточна Европа (одржан во Македонија на 11 ноември, 2011 година) министрите и раководителите на делегациите од министерствата за земјоделство од земјите-членки и земјите-набљудувачи на SWG заклучија дека „ја поздравуваат и се обврзуваат на поддршка, цврста и продуктивна соработка во сите полиња на земјоделството и руралниот развој, вклучително и соработката меѓу универзитетите, академските институции и факултетите за земјоделство од Југоисточна Европа со цел да се зголеми капацитетот за објективно анализирање на предизвиците за земјоделскиот и руралниот развој и ефектот од спроведувањето на политиката.”

политика, и 3) главни недостатоци во опсегот и дизајнот на стратегиските политики од европскиот интегративен процес.

Клучниот пристап беше да се поттикнат партнерства меѓу академските работници и вработените во министерствата преку национални и регионални работилници и ширење на аналитички извештаи. Тоа беше направено преку анализа и споредба на статистички податоци за земјоделството, вклучително и подготовка и преглед на збирки со податоци, како и споредбена анализа со користење на достапните податоци од ЈИЕ и 27-те земји-членки на ЕУ. Во текот на целото времетраење на проектот беше развиена и спроведена кампања за вмрежување и соработка. Кампањата беше насочена кон главните чинители и директните корисници од земјите учеснички (јавни и академски институции, граѓанското општество и поширокатa јавност).

Целта на проектот не беше само да се соберат широко достапните објавени документи, туку да се дојде и до неформална литература и работни материјали. Па затоа, кампањата за вмрежување и соработка се фокусираше кон ширење на проектните цели и подигање на свеста за значењето на собирањето што повеќе информации и податоци со помош на надворешни соработници (чинители кои не се директно вклучени во имплементацијата на проектот).

За таа цел, односно за олеснување на соработката, создадена беше интернет-страницата „Земјоделска политика плус (ЗПП)“[9], којашто е поврзана со интернет-страницата на SWG[10], На оваа интернет-страница, сите чинители можат да закачат релевантни документи и информации. Тоа резултираше со постојано зголемување на информациите, што потоа беа обработувани и утврдувани како соодветни за понатамошно разгледување.

Некои од работилниците беа комбинирани со годишниот Форум за земјоделски политики[11] и Годишниот работен состанок на министрите за земјоделство од Југоисточна Европа[12], како и со други состаноци на SWG. Тоа обезбеди одлична платформа за ширење на резултатите од проектот и научените лекции, како и за подигање на свеста на чинителите и поширокатa јавност на најефикасен можен начин.

4. Главна ориентација и содржина на студијата

Оваа студија ги резимира клучните резултати од гореспоменатиот проект на FAO и SWG, со посебен акцент на следново:

1. Запознавање со состојбата и главните трендови на земјоделството и земјоделската политика во земјите од Југоисточна Европа, посебно во споредба со ЕУ;
2. Обид за утврдување на националните и регионалните недостатоци во политиките, со фокус кон осовременување и хармонизација на земјоделската политика со Заедничката земјоделска политика на ЕУ.

[9] www.app.seerural.org

[10] www.seerural.org

[11] Форумот за земјоделската политика има за цел да го поддржи процесот на реализација на политиките слични на оние од ЕУ за земјоделски и рурален развој во земјите од ЈИЕ, со посебен фокус на интеграцијата и хармонизацијата на земјоделскиот и руралниот сектор со оној во ЕУ. Целта на Форумот е и да ја поттикне соработката за прашања поврзани со земјоделскиот развој кај земјите од ЈИЕ и да го поттикне истражувањето за прашања поврзани со земјоделскиот и руралниот развој за да се подобри базата на информации за креирање и носење на политиките. На овој настан обично учествуваат претставници од министерствата за земјоделство од земјите во ЈИЕ, Европската комисија, различни меѓународни организации (како ФАО, ГИЗ, ЦЕИ, ЈРЦ, ИПТС, РЦЦ).

[12] Целите на овој состанок се да се осигури конструктивна и постојана соработка меѓу министерствата за земјоделство на политичко ниво со опсегот на нивните одговорности за тековниот интегративен процес во ЕУ.

3. Дефинирање на клучните начела на земјоделската политика што ќе го поддржат европскиот интегративен процес на земјите од Југоисточна Европа (регионален концепт или патоказ за реформи и приспособувања на политиките).
4. Утврдување на клучните проблеми и предизвици за кои се потребни интервенции во политиките врз основа на оваа анализа.

Авторите на оваа студија имаа за цел посебно да го постигнат следното:

5. Акцентирање на потребата од доследна, сеопфатна систематска анализа на земјоделската политика и ефикасна соработка меѓу носителите на одлуки и академците.
6. Помагање и поддршка во носењето одлуки преку обезбедување анализи и основни начела за реформите и приспособувањата на земјоделските политики.

Оваа студија е поделена на два главни делови. Во првиот дел (А) се прикажани споредбената анализа и заклучоците. Веднаш по воведот доаѓа Поглавјето А.II *„Компаративна анализа на земјоделството и земјоделската политика на земјите од Југоисточна Европа во споредба со Европската унија“* кое претставува методолошка позадина и дава некои од најважните одлики на регионот на ЈИЕ. Поглавјето А.III *„Анализа на недостатоците и препораки за политиките“* претставува споредбена анализа по земји и генерално во регионот на конкретните недостатоци на политиките за земјоделство и рурален развој во споредба со ЗЗП, со помош на релевантни документи за политиките собрани и овозможени во рамки на проектот (види ја интернет-страницата на АПП). Една од главните алатки што беше користена во процесот е алатката Мерки за земјоделска политика што беше развиена во рамки на ЕУ истражувачкиот проект за земјоделство и земјоделска политика во Централна и Источна Европа (проект FP7 со акронимот Агри-политика).

Вториот дел (Б) претставува презентација на конкретните поглавја за секоја земја, давајќи ги главните трендови и анализа на состојбите во земјоделството и главно е насочен кон прикажување на развојот на буџетските трансфери за земјоделската политика, што исто така доведе до одредени заклучоци за главните предизвици со кои се соочуваат креаторите на политиките на национално ниво (Поглавја Б.I-Б.VII).

Поглавје A.II

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Тина Волк[*], Мирослав Реднак[*], Емил Ерјавец[**]

1. Вовед

Земјоделството во земјите од Југоисточна Европа (ЈИЕ) е многу разновидно во однос на природните и структурните услови, статусот на развој и во однос на многукратните потенцијали за производство. Тоа носи значајни историски и општествени елементи и има големо економско значење за руралниот развој. Постојат видливи структурни и технолошки недостатоци. Уште еден значителен фактор е намалувањето на населението во областите со отежнати услови за земјоделска дејност, што напредува до едно алармантно ниво, посебно во централниот дел на регионот.

Добрите статистички податоци се основа за правилна анализа и преглед на земјоделството. Податоците од поединечните земји се разликува значително по обемот, но и по квалитетот. Со исклучок на Хрватска што веќе е членка на ЕУ, ниту една земја од ЈИЕ ја нема хармонизирано целосно земјоделската статистика со стандардите на ЕУ. Оттука, директните споредби на податоците и показателите меѓу земјите се честопати несигурни.

Концептот, дострелот и влијанијата на земјоделската политика на земјите во регионот за првпат била анализирана во регионален контекст пред неколку години (Волк, 2010). Резултатите тогаш предупредиле за недостигот од ресурси, за брзо-менувачките текови, за политиките кои не се компатибилни со оние на ЕУ, но пред сè за потешкотиите во собирањето податоци, последица на слабата транспарентност во спроведувањето на земјоделската политика во регионот. Дали ситуацијата е променета оттогаш до сега? На кој начин влијаеле економската криза и одлуката на земјите за влегување во ЕУ врз осмислувањето, процесот и спроведувањето на земјоделската политика?

Ова поглавје е најмногу посветено на претставување на главните земјоделски показатели што се важни за следење и анализа на земјоделската политика. Истите се споредени на регионално ниво и на ниво на ЕУ преку споредбена анализа, со цел да се утврдат клучните карактеристики, разлики и недостатоци за коишто има потреба од јавно интервенирање. И покрај тоа што слабо опремените јавни бази на податоци во регионот го ограничуваат потенцијалниот опсег на таквите

[*] Земјоделски институт на Словенија, Љубљана, Катедра за агроекономика.
[**] Универзитет во Љубљана, Биотехнички Факултет, Словенија.

анализи, сепак, истите се корисни за дискутирање на ориентацијата на земјоделската политика и способноста на земјоделството за економска интеграција во ЕУ.
Споредбената анализа се заснова врз разбирањето на земјоделството и земјоделската политика во земјите на ЈИЕ како што е прикажано во вториот дел на студијата (Поглавје Б.I - Б.VII) и е поддржана со уште неколку анализи, секако имајќи ги на ум ограничувањата што ги наметнуваат достапноста и квалитетот на податоците. Посебно внимание е посветено на споредба на земјоделската политика во земјите на ЈИЕ со земјоделската политика во ЕУ за тековниот програмски период со земјоделската политика на одредени членки од последниот круг на проширување на ЕУ, пред нивното пристапување.

Квантитативната анализа на земјоделската политика беше извршена со подобрен модел на АПМ (Rednak and Volk, 2010, Rednak et al., 2013). АПМ (Agricultural Policy Measures - алатката за мерки во земјоделска политика) е унифицирана класификација на буџетска поддршка за земјоделството која овозможува солидна квантитативна анализа и споредба на опсегот и структурата на мерките во земјоделската политика меѓу ЈИЕ и ЕУ. Таа има за цел да одговори на прашањата за основната ориентација на земјоделската политика во земјите од ЈИЕ, клучните мерки и формите на нивната реализација за да се овозможи дискусија за недостатоците на земјоделската политика (во Поглавје А.III), како и препораки за ефективни подобрувања и исполнување на барањата што ги поставува ЕУ.
Поглавјето започнува со претставување на изворите на податоците и методологијата, опишувајќи ги главните пристапи и ограничувања. Главниот дел се фокусира на компаративната анализа на земјоделството и земјоделската политика во регионот и во ЕУ. Поглавјето завршува со преглед на клучните наоди и дискусија за тоа колку е важна достапноста и квалитетот на податоците за анализата на политиките.

2. Методологија

Споредбениот преглед на состојбите во земјоделството во Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово*[1], Македонија, Црна Гора и Србија се заснова на статистичките податоци собрани од страна на националните експерти (и употребени во извештаи за земјите презентирани во вториот дел на книгата) [2]. Главните извори на податоци беа државните (или на едно ниво пониско од државните) заводи за статистика и други институции кои се занимаваат со земјоделска статистика во овие земји. Во оваа рамка беа собрани само одредени клучни општи, земјоделски и трговски статистички податоци за периодот 2005-2012 (Статистички податоци за ЈИЕ 2014). Во најголемиот дел од земјите во ЈИЕ не се достапни сите стандардни групи на податоци за земјоделството (структура на земјоделските стопанства, земјоделско производство, цени, економски сметки). Статистичките методологии сè уште се разликуваат од една земја до друга, а најголемиот дел од нив уште не се усогласени со правилата и дефинициите на Еуростат. Па затоа, главниот критериум за избор на релативните показатели кои се употребени во анализата беше дека податоците се достапни за целиот или за најголемиот дел од земјите во ЈИЕ и дека нудат барем минимално ниво на споредливост во рамки на ЈИЕ и со податоците од ЕУ. За ЕУ беа употребени податоци од јавните бази на податоци на Еуростат (ЕУРОСТАТ, 2014).
Поради тоа што групите на податоци се во најголем дел нецелосни, а и некои прашања за објективноста и можноста за споредба на податоците остануваат отворени, избраните релативни показатели покриваат само основна статистика, со цел да се претстави барем главниот профил на земјоделство во земјите од ЈИЕ.

За квантитативната анализа на буџетската поддршка на земјоделството беа користени базите на податоци со мерките на земјоделската политика (АПМ) за сите земји во ЈИЕ кои беа собрани од

[1] Оваа ознака не е во спротивност со позициите за статусот и е во согласност со Резолуцијата на ОН UNSCR 1244 и Мислењето на МСП за Косовската декларација за независност.

[2] Види повеќе во поглавјето В.I-В.VII.

страна на национални експерти (Бази на податоци со АПМ, ЈИЕ, 2013). Сите достапни информации за мерките на земјоделската политика во овие бази на податоци се собрани со што повеќе детали, заедно со буџетските трансфери кои се извршени во определена година. За Црна Гора, базата на податоци со АПМ ги содржи планираните финансиски средства наместо конкретно извршените плаќања (нема податоци за исплатени финансиски средства). Анализата во најголем дел го опфаќа периодот од 2008 до 2012 година и покрај тоа што некои бази на податоци со АПМ во ЈИЕ се собрани за подолг временски период

Во базите на податоци со АПМ, мерките на земјоделската политика се систематизирани и класифицирани според заеднички (унифициран) образец, што ја овозможува квантитативната и квалитативната анализа на спроведените земјоделски политики. Класификацијата го користи тековниот концепт на ЕУ заснован на столбовите на политики како основна почетна точка, во комбинација со класификацијата на OECD. Аспектот на ЕУ програмата (столбови, оски) е применет на највисоките нивоа на агрегација, а критериумите од OECD за формирање на групи или подгрупи под поединечните столбови и посебно за дефинирање на најниското ниво на класификација (основни поглавја). Оттука, АПМ овозможува основна анализа на буџетските трансфери во земјоделство, исто така и според класификацијата на Процена на поддршката на производителите (PSE) на OECD.

Класификацијата на АПМе изградена врз хиерархиски принцип каде што првото ниво го дефинира столбот на земјоделската политика, второто ниво ја дефинира категоријата и секое следно ниво дефинира поткатегорија на претходното ниво. Хиерархискиот систем овозможува анализа на различни нивоа на прецизност. Во овој документ, податоците се анализирани до третото, а во некои случаи и до четвртото ниво на класификација. Номенклатурата на класификацијата до четвртото ниво е прикажана во Табелата A.II-1

Според класификацијата на АПМ, сите мерки на земјоделската политика се групирани во три главни столбови: (i) мерки за поддршка на пазарот и за директна поддршка на производителите; (ii) мерки за структурен и рурален развој и (iii) општи мерки поврзани со земјоделството. Освен овие три столбови, класификацијата го опфаќа и делот *Останати трансфери во земјоделството*. Некои слични „останати“ групи постојат и на пониските нивоа на класификација за точки за кои нема доволно достапни информации за истите да бидат сместени во соодветните категории.

Првиот столб на АПМ - ***Мерки за поддршка на пазарот и за директна поддршка на производителите*** - ги опфаќа само оние мерки кои влијаат на приходите на земјоделските производители и кои генерално не се поврзани со конкретни рестрикции во однос на изборот на производствените техники и локацијата на земјоделското стопанство. На следното ниво, мерките на АПМ од првиот столб се понатаму поделени на две групи: *мерки за поддршка на пазарот* и *мерки за директна поддршка на производителите*.

Буџетските трошоци за *мерките за поддршка на пазарот* ги опфаќаат мерките со кои политиката влијае на понудата и побарувачката на домашниот пазар, па оттука индиректно и на цените на земјоделските производи. Буџетските трошоци што се поврзани со овие мерки се поделени во три групи, имено, *субвенции за извоз*, *пазарни интервенции* и *поддршка на потрошувачите*.

Мерки за директна поддршка на производителите се понатаму поделени во две поголеми групи. Првата група - *Директни плаќања и инпут субвенции*- содржи секакви редовни *директни плаќања за производителите*, кои понатаму се разделени според критериумот на реализација (според остварено производство, по капацитет/по грло или по хектар, фиксни критериуми, други критериуми) и *инпут субвенции*, што понатаму се разделуваат според видот на влезниот материјал што се користи (семиња, гориво, ѓубрива, осигурување, итн.). Втората група - *Плаќања во случај на природни катастрофи и други надоместоци за производителите* - опфаќа исплати за кои производителите се подобни да се пријават ако настанат наведени посебни услови. Тие се вонредни плаќања кои во најголем дел се одобруваат на ex-post основа, додека првата група мерки е планирана однапред и се исплаќа на редовна основа.

Вториот столб на АПМ- **Мерки за структурен и рурален развој** - е структуриран во три главни групи: *Подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор, Подобрување на животната средина и околината* и *Поддршка на руралната економија и руралното население.* Помалку или повеќе, групите ја следат структурата на системот на политики за рурален развој на ЕУ од 2007-2013.

Првата група – *Подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор* – е поделена на три подгрупи мерки во првиот чекор, при што главниот критериум за поделбата е за кого е наменета поддршката. Подгрупата *поддршка за преструктуирање на земјоделското стопанство* е спој на мерки чии корисници се индивидуални земјоделските стопанства. Групата за *поддршка за преструктуирање* на *земјоделско-прехранбениот сектор* се однесува на земјоделскиот сектор во поширока смисла, додека пак третата група ги содржи мерките за поддршка на преструктуирањето на секторот *шумарство* којшто е поврзан со руралниот развој.

Втората група е збир од мерки наменети за *подобрување на животната средина и околината*. Првата подгрупа во оваа оска - *Животната средина и околината* - е составена од исплати кои им се одобруваат на земјоделските производители како компензација за нивните ниски приходи или високи трошоци поради понеповолни природни услови за земјоделско производство (подгрупа *Плаќања за земјоделци во области со природни ограничувања*), поради рестрикции од животната средина (подгрупа *Плаќања за земјоделци во заштитени области*) и поради земјоделско-еколошка заложба која ги надминува задолжителните стандарди (подгрупа *Агроеколошки мерки и благосостојба на животните*). Втората група од оваа оска – *Еколошки плаќања кои не се директно поврзани со земјоделство* – опфаќа исплати со еколошки цели кои не се директно поврзани со земјоделските производители, како што се на пример еколошките исплати за шумарството.

Третата оска ја опфаќа мерката *поддршка на руралната економија и руралното население*. Оваа оска е составена од три групи, од кои првата -*Поддршка на руралното население директно поврзана со земјоделските стопанства* - опфаќа мерки како поддршка за пренамена на земјоделското стопанство во неземјоделски активности. Втората група - *Генерална поддршка на руралната економија и руралното население* - опфаќа мерки како што се создавање на бизниси, рурална инфраструктура и услуги, обновување на селата и слични мерки, и третата група - *Градење на локални капацитети (LEADER)* преку стекнување вештини, анимирање, подготовка и спроведување на стратегии за локален развој.

Табела А.II-1: Класификација на АПМ на буџетската поддршка на земјоделството

МЕРКИ ЗА ПОДДРШКА НА ПАЗАРОТ И ЗА ДИРЕКТНА ПОДДРШКА НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ
Мерки за поддршка на пазарот(Субвенции за извоз; Пазарна интервенција; Оперативни трошоци за јавни залихи; Поддршка на потрошувачите; Друго)
Мерки за директна поддршка на производителите
Директни плаќања и инпут субвенции
Директни плаќања на производителите (Врз основа на: остварено производство, по капацитет/број или хектар, фиксни критериуми - неврзани со производството, друго) *Инпут субвенции (семиња и расад, животни за расплод, гориво, ѓубриво и заштита, камати, осигурување, услуги за земјоделското стопанство, друго)*
Исплати во случај на природни катастрофи и други надоместоци за производителите (врз основа на: остварено производство, капацитет/број или хектар, на ресурси, за снабдување на влезни материјали, друго)
Останато - директна поддршка на производителите
МЕРКИ ЗА СТРУКТУРЕН И РУРАЛЕН РАЗВОЈ
Подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор
Поддршка за преструктуирање на земјоделско стопанство
Поддршка за инвестирање во земјоделско стопанство (општо, повеќегодишни насади - по хектар, подобрување на земјиштето, наводнување, окрупнување на земјиштето, друго)
Друга поддршка за преструктуирање на земјоделско стопанство (за започнување на дејност од страна на млади земјоделци, приспособување на сложени стандарди, учество на земјоделците во шеми за квалитет на храна, друго)
Поддршка за преструктуирање на прехранбената индустрија
Општа поддршка за земјоделскиот сектор (подобрување на инфраструктурата поврзана со

			земјоделството, рано пензионирање, друго)
			Поддршка за прехранбената индустрија, маркетинг и промоција (инвестиции, маркетинг, групи на производители, друго)
		Поддршка за шумарството	
		Останато (конкурентност)	
	Подобрување на животната средина и околината		
		Исплати за производителите наменети за животната средина и околината	
			Плаќања на земјоделците во области со природни ограничувања - подрачја со ограничени можности (врз основа на: остварено производство, по капацитет/број или хектар, друго)
			Плаќања на земјоделци во заштитени области - ЗО (врз основа на: остварено производство, капацитет/број или хектар, друго)
			Плаќања на земјоделци за агроеколошки мерки и благосостојба на животните (врз основа на: остварено производство, капацитет/број или хектар, други критериуми, нестокови критериум, прво пошумување)
		Еколошки исплати што не се директно поврзани со земјоделството	
	Поддршка на руралната економија и руралното население		
		Поддршка на руралното население директно поврзана со земјоделски стопанства (пренамена на земјоделски стопанства во неземјоделски активности, друго)	
		Општа поддршка на руралната економија и руралното население (создавање бизниси и развој, рурална инфраструктура и развој на селата, друго)	
		Градење на локалните капацитети (LEADER)	
	Останати мерки за рурален развој		
ОПШТИ МЕРКИ ПОВРЗАНИ СО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО			
	Истражување, развој, советодавни и експертски услуги (истражување и развој, советодавни служби, инфраструктура поврзана со стручна обука, експертски услуги)		
	Безбедност на храна и контрола на квалитетот (ветеринарна контрола, здравствена контрола на постројките, контрола на квалитетот)		
	Други општи мерки за поддршка (земјоделски и други невладини организации, информациони системи, техничка помош, друго)		
ОСТАНАТИ МЕРКИ НА ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА			

Третиот столб на АПМ - ***Општи мерки поврзани со земјоделството*** - опфаќа мерки кои се наменети за поддршка на јавните услуги поврзани со земјоделството, како што се *истражувањето, развојот, советодавните и експертските услуги*, *безбедност на храната и контрола на квалитетот* (ветеринарни и фитосанитарни мерки, политика на квалитет, итн.) и *други општи мерки за поддршка* кои му се даваат на земјоделството генерално.[3]

За да се овозможи споредба на земјоделската политика во ЈИЕ со онаа во ЕУ, беше создадена база на податоци со АПМ за ЕУ, како и за некои нови земји-членки. Најголемиот дел од податоците за ЕУ беа земени од базата на податоци на OECP PSE/CSE (2014), што е единствениот редовно објавуван јавен извор на податоци каде можат да се најдат, помалку или повеќе, целосни информации за буџетската поддршка на земјоделството во ЕУ, имено, податоците за исплатените финансиски средства од буџетот на ЕУ (податоци на Европската комисија) кои се јавно достапни на редовна основа, што по правило се однесува само на мерките на политиките во рамки на Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и на финансиските средства исплатени од буџетот на Заедницата. Финансиските средства за кофинансирање мерки на политики од националните (и субнационалните) буџети, како и финансирањето на мерки во целост од националните буџети (државна помош) не се опфатени во овие групи на податоци. Базата на податоци на OECD PSE/CSE содржи податоци само за нивото на ЕУ. Освен тоа, за Република Чешка, Словачка, Унгарија, Полска, Естонија и Словенија, кои се исто така членки на OECD, достапни се комплетни податоци за периодот до 2004 година кога земјите ѝ се придружија на ЕУ.

Според методологијата PSE/CSE на OECD, најголемиот дел, но не сите мерки на земјоделската политика кои се реализираат во ЕУ, се сметаат за поддршка на земјоделството. Некои мерки за

[3] За повеќе информации за методологијата и за алатката на АПМ видете Rednak et al. (2013).

рурален развој од програмскиот период 2007-2013, како што е поддршката поврзана со шумарството (подобрување на економската вредност на шумите, збир на исплати за шумарството поврзани со животната средина), со руралната економија и население (започнување на бизниси и развој, поттикнување на активности во туризмот, основни услуги за економијата и руралното население, обновување и развој на селата, зачувување и промовирање на руралното наследство), со градење на локалните капацитети (Leader) и техничката помош не се вклучени во базата на податоци на OECD. Буџетските средства за овие мерки беа додадени во базата на податоци со АПМ за ЕУ преку користење на податоци од Комисијата што се достапни во рамки на годишните извештаи за следење на руралниот развој (ЕК, 2014) и дополнети со финансиските средства кои претставуваат национално кофинансирање на индивидуални мерки (различно процентуално учество по мерка и земја-членка).

Според критериумите на OECD, поддршката на земјоделството во вид на субвенции за извоз влијае на пазарните цени што ги примаат производителите, создавајќи ценовен јаз што го покрива поддршката на пазарните цени (ППЦ) и заради тоа не се јавува помеѓу буџетските трансфери во земјоделството. Поради тоа што не можевме да добиеме веродостојни и споредливи податоци за субвенциите за извоз за ЕУ, како и за избраните земји-членки за сите години опфатени во споредбата на земјите од ЈИЕ, за оваа споредба, субвенциите за извоз беа исклучени од базата на податоци со АПМ во ЈИЕ.

За споредба на буџетската поддршка на земјоделството меѓу земјите од ЈИЕ и ЕУ, беше избран временскиот период од 1999 до 2012 година. Податоците за 1999 година ја прикажуваат земјоделската политика во ЕУ и во избраните нови земји-членки пет години пред нивното зачленување, а податоците за 2012 година ја покажуваат политиката на ЕУ во постојниот програмски период.

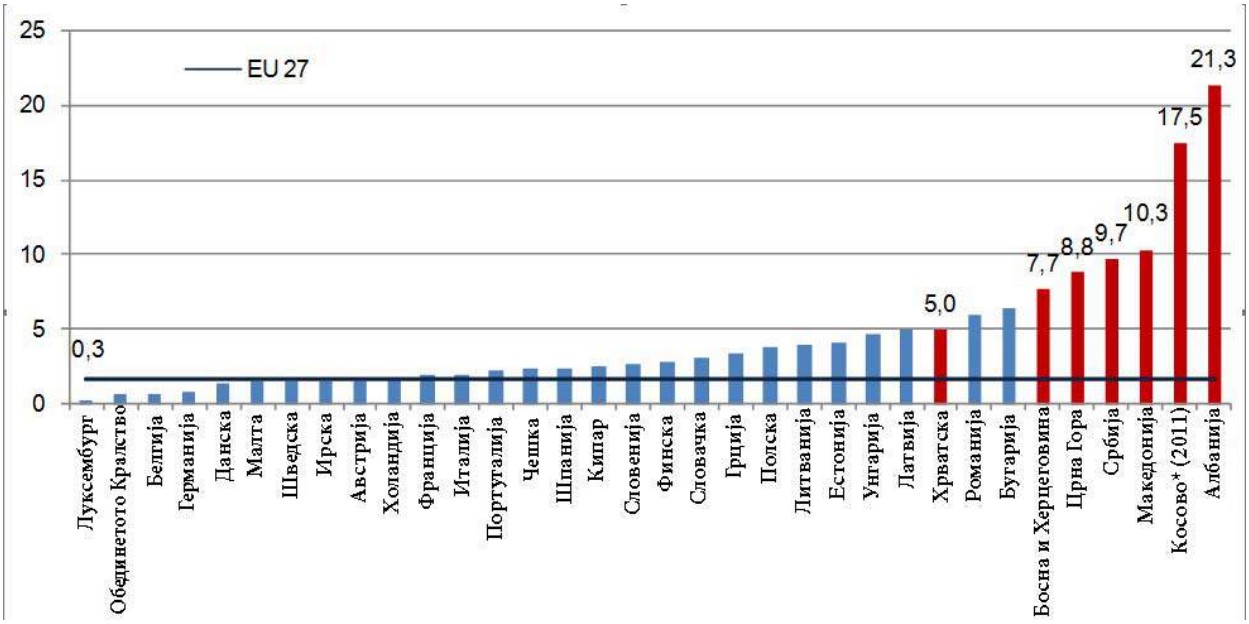
Нивото и составот на буџетската поддршка на земјоделството меѓу земјите од ЈИЕ и од ЕУ се споредени со употреба на релативни показатели. Основниот релативен показател што беше употребен во споредбата беше апсолутната вредност на буџетската поддршка на земјоделството во евра (вкупно и по групи на мерки) поделено со вкупното користено земјоделско земјиште. Овој показател дава важен увид во достапноста на буџетските средства за земјоделството во една земја и е индикативен за капацитетот на земјоделската политика да влијае врз развојот на земјоделството. Меѓутоа, овој показател може да биде проблематичен заради различната искористеност на земјиштето (понизок или повисок сооднос на големи пасишта во структурата на искористеност на земјиштето, индикација на потенцијалот за производство). Друга потешкотија со користењето на површината на земјоделското земјиште за пресметување на показателите за утврдување на нивоата на поддршка е во тоа што податоците за земјоделското земјиште не се методолошки усогласени кај сите земји во ЈИЕ и со ЕУ. Целосно споредливи податоци за користено земјоделско земјиште се достапни само за Хрватска, Србија и Црна Гора (врз основа на Анкетите за структурата на земјоделското стопанство како што се вршат во ЕУ-27), додека за Албанија, Босна и Херцеговина, Косово* и за Македонија земјоделското земјиште е дадено со приближна вредност врз основа на достапните податоци од редовните годишни статистики за искористеноста на земјиштето (види го описот во следното потпоглавје A.II.3).Сепак, овие приближни вредности се многу веројатни со преценетата вредност, што за возврат доведува до тоа показателот на нивоата на поддршка по хектар да бидат веројатно со потценета вредност.
Во секој случај, пресметките на релативните нивоа на поддршка треба да се примат со доза на претпазливост. Улогата на поддршката во земјоделството веројатно подобро би се илустрирала преку споредба на износот на поддршката со вкупната вредност на земјоделското производство, но за жал, не можевме да добиеме веродостојни податоци за сите земји.

3. Земјоделство во споредба - преглед на главните карактеристики

3.1 Земјоделството во економијата

Земјоделството има важна улога во националните економии на сите земји во ЈИЕ. Во 2012 година, процентуалното учество на земјоделството, шумарството и рибарството во вкупната национална бруто додадена вредност (БДВ) се движеше од 5 проценти за Хрватска до 21,3 проценти за Албанија, што е далеку погоре од просекот за ЕУ-27 (1,7 проценти). Само Хрватска е рангирана пред Романија и Бугарија, додека за сите други земји во ЈИЕ, овие учества се повисоки од која била земја-членка на ЕУ.

Слика А. II-1: Учество на земјоделството, шумарството и рибарството во вкупната БДВ (во %), 2012 година, ЈИЕ и ЕУ.



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Слични односи можат да се видат и ако се земе предвид вработувањето во овие сектори. Според Анкетата на работната сила, вработувањата во земјоделството, шумарството и рибарството се одговорни за околу 14 проценти од вкупната вработеност во Хрватска, 55 проценти во Албанија и меѓу 17 проценти и 24 проценти во други земји на ЈИЕ. Меѓу земјите-членки на ЕУ, само Романија (29 проценти) е рангирана пред сите земји од ЈИЕ, освен Албанија. Во просекот на ЕУ-27 ова учество е многу пониско (5 проценти).

Повисокиот сооднос на земјоделството во БДВ и вработувањето споредено со ЕУ е тесно поврзан со вкупното ниво на економски развој. Сите земји на ЈИЕ сè уште имаат понизок приход по глава на жител од просечниот на земјите-членки на ЕУ-27 (измерено според БДП, и по тековните пазарни цени и по паритетот на куповна моќ). Во 2012 година, Хрватска (15 600 евра по глава на жител во СКМ) со 61 процент беше најблизу до просечното ниво за ЕУ-27 (25 600 евра по глава на жител), додека според достапните податоци во други земји на ЈИЕ, БДП по глава на жител се движи од околу 30 проценти (Албанија, Босна и Херцеговина) до 35 проценти (Србија, Р. Македонија) од просекот на ЕУ-27.

3.2 Користење на земјиштето

Во сите земји во регионот, природниот потенцијал за земјоделско производство е крајно разновиден, од плодни рамнини и речни долини па се до не многу продуктивниот Карст, ридести

и планински области. Достапноста и искористеноста на земјиштето за земјоделство се разликува меѓу земјите.

Во земјите од ЈИЕ, сликата за конкретната искористеност на земјиштето за земјоделство е далеку од јасна. Единствениот исклучок е Хрватска, каде што земјоделската статистика е веќе хармонизирана со Еуростат. Во другите земји, податоците за искористеноста на земјиштето сè уште главно се засноваат на извештаи, кои пак не се ажурираат редовно. Во некои земји (Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Србија, Косово*) освен вкупното земјиште, се водат податоци и за угари и необработено земјиште, но само за ораниците. Во последните неколку години, учеството на неискористени ораници беше 7 проценти во Србија, околу 9 проценти во Косово*, над 30 проценти во Македонија и Црна Гора и близу до 50 проценти во Босна и Херцеговина. Може да се очекува дека разлики помеѓу регистрираното и конкретно користеното земјиште постојат и за други категории на искористеност на земјоделското земјиште. Меѓутоа, тоа не е регистрирано во редовната статистика за искористеност на земјиштето. Во земјите во кои ораниците не се доминантна категорија (Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора), информациите што ги дава редовната годишна статистика за искористеноста на земјиштето повеќе се однесуваат на земјиштето што е потенцијално достапно за земјоделство отколку на користеното земјоделско земјиште.

Табела A.II-2: Земјоделско земјиште по главни категории на користење на земјиштето според годишната статистика за користење на земјиштето (во 1 000 хектари), 2012 година, ЈИЕ

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR [1]
Ораници	409	1 006	254	414	45	3 282	904
од тоа угари и необработено земјиште	*:*	*476*	*24*	*137*	*14*	*219*	-
Долгогодишни насади	78	109	7	35	16	293	79
Пасишта	505	1 048	97	817	451	1 478	346
Друго земјоделско земјиште	213	-	-	1	3	27	3
Земјоделско земјиште, вкупно	**1 204**	**2 163**	**358**	**1 268**	**515**	**5 053**	**1 331**

Забелешка: [1] користено земјоделско земјиште

Извор: ЈИЕ Статистика

Податоците за искористеноста на земјоделското земјиште кои се достапни за земјите во кои Анкетата за структурата на земјоделските стопанства била направена според методологијата на Еуростат во последните години (Црна Гора, Србија и Македонија) покажуваат дека разликата меѓу регистрираното земјоделско земјиште во годишната статистика и конкретно искористеното земјоделско земјиште од страна на земјоделските стопанства може да биде доста голема. Во Србија, користеното земјоделско земјиште што е опфатено со земјоделскиот попис (2012) претставува 70 проценти од вкупното земјоделско земјиште (77 проценти отпаѓа на ораници, 64 проценти на долгогодишни насади, а 48 проценти на пасишта). Слично намалување беше забележано во Хрватска во 2005 година кога Хрватска ја приспособи статистиката за користењето на земјиштето со онаа на ЕУ (вкупното земјоделско земјиште се намали за 40 проценти, ораниците беа намалени за 22 проценти, долгогодишните насади за 37 проценти, а пасиштата за 65 проценти, но оттогаш податоците за искористеноста на земјоделското земјиште во Хрватска се однесуваат на користеното земјоделско земјиште). Во Црна Гора според земјоделскиот попис спроведен во 2010 година, само 43 проценти од вкупното регистрирано земјоделско земјиште таа година во рамки на статистиката за користењето на земјиштето било всушност навистина искористено од страна на земјоделските стопанства (14 проценти ораници, 28 проценти долгогодишни насади и 47 проценти пасишта). Во Македонија разликата е екстремно голема, каде според прелиминарните податоци за 2013 година од Анкетата за структурата на земјоделските стопанства, користеното земјоделско земјиште претставува само 25 проценти од вкупното земјоделско земјиште (близу до 60 проценти од вкупните ораници, 114 проценти од

површината на постојаните култури, 50 проценти од ливадите и само 1 процент од пасиштата). Според достапните информации, Анкетата за структурата на земјоделските стопанства во Македонија не ги зела предвид пасиштата во државна сопственост кои често се користат за сезонско пасење на овците и говедата[4].

Во ЕУ, редовно се регистрира само земјоделската површина што конкретно ја користат земјоделските стопанства. Па затоа, за споредбата со ЕУ, за Хрватска, Црна Гора и Србија, користени беа податоците за користено земјоделско земјиште (КЗЗ) од Анкетата за структурата на земјоделските стопанства, а тие се целосно споредливи со податоците од Анкетата за структурата на земјоделските стопанства за КЗЗ во ЕУ. За другите земји во ЈИЕ, беше направена приближна вредност на користеното земјоделско земјиште врз основа на достапните податоци. За Босна и Херцеговина и Косово* неискористените ораници беа извадени од вкупната земјоделска површина за да се дојде до приближното КЗЗ. За Албанија, се смета дека податоците за земјоделското земјиште што го користат земјоделските стопанства, а кои се опфатени во годишните анкети, се поблиски до КЗЗ отколку вкупната земјоделска површина. За Македонија, од Анкетата за структура на земјоделските стопанства беа земени податоците за конкретно искористените ораници, долгогодишни насади и ливади, додека површината на користените пасишта беше проценета врз основа на податоците за вкупната површина на пасишта од редовната статистика за искористеност на земјиштето и комбинирано со проценката дека истото учество на вкупна површина на пасишта е добиено од Анкетата за структура на земјоделските стопанства за ливади (50 проценти).

Табела А.II-3: Користено земјоделско земјиште, ЈИЕ и ЕУ-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)
Користено земјоделско земјиште (1000ха)	**980**	**1 687**	**334**	**688**	**221**	**3 437**	**1 316**	**174 499**
Процентуално учество на КЗЗ во вкупната површина (%)	34	33	31	27	16	44	23	40
Процентуално учество на ораниците во КЗЗ (%)	41	31	69	34	3	74	68	59
Процентуално учество на постојаните култури во КЗЗ (%)	8	7	2	6	2	5	6	6
Процентуално учество на постојаните пасишта во КЗЗ (%)	51	62	29	60	95	21	26	35

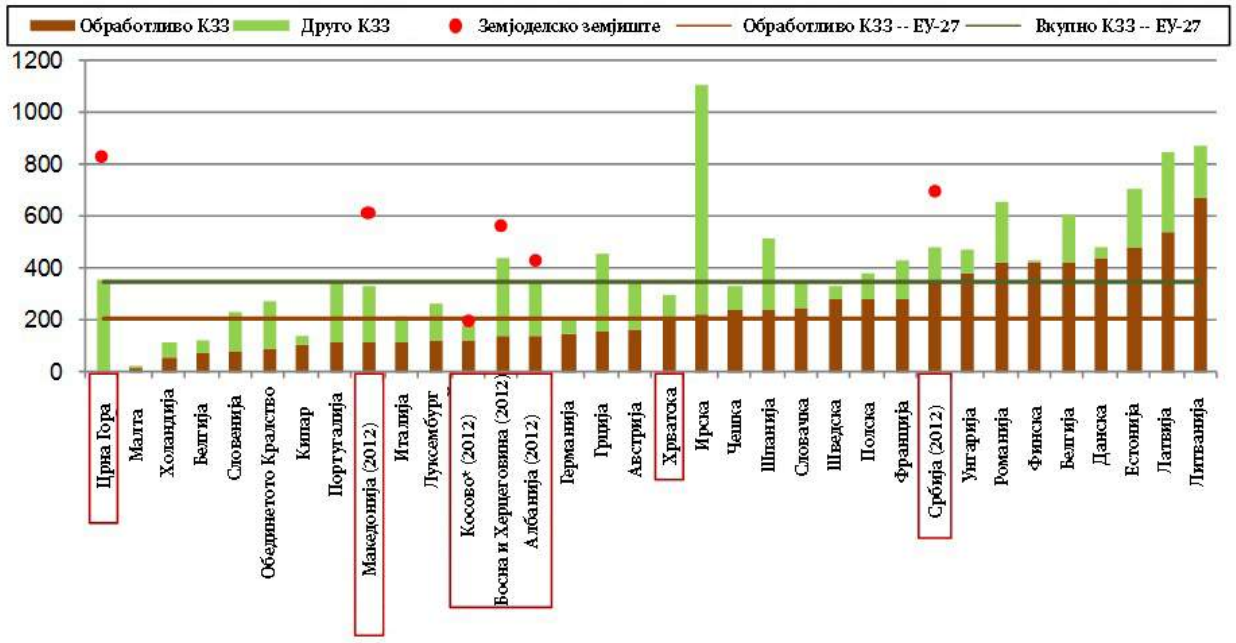
Забелешка: [1]приближна вредност (податоци од годишните анкети на земјоделските домаќинства)
[2]приближна вредност (приспособени податоци од годишните статистики за искористеноста на земјоделското земјиште)
[3]приближна вредност (податоци од Анкетата за структура на земјоделските стопанства за конкретно искористените ораници, постојани култури и ливади и проценка на користените пасишта)
[4]податоци од Анкетата за структурата на земјоделските стопанства (Попис на земјоделството)

Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Имајќи ги предвид податоците за достапното земјоделско земјиште, во најголемиот дел од ЈИЕ има доста голем природен потенцијал за земјоделство. Меѓутоа, ако се земе предвид само активниот потенцијал измерен преку користеното земјоделско земјиште по жител, сликата е малку поразлична.

[4] За сезонско напасување на пасишта во државна сопственост се даваат концесии на земјоделците врз основа на бројот на добиток што се пушта на пасење, а не по однос на користената површина. Затоа, нема јасни докази за обемот на користена површина како пасишта.

Слика А. II-2: Земјоделска површина на население од 1000 жители (во ha), 2010 година, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Во споредба со ЕУ, само во Србија вкупното користено земјоделско земјиште по жител (0,48 ha) и ораници по жител (0,35 ha) се повисоки од просекот на ЕУ-27 (0,35 ha и 0,21 ha, последователно), со што Србија се рангира во горната третина на земјите-членки на ЕУ (близу до Франција и Унгарија). За Хрватска, овие два показатели (0,30 ha и 0,20 ha, последователно) се близу до просекот на ЕУ-27, со што Хрватска зазема место некаде во средината на сите земји-членки на ЕУ. Според вкупната земјоделска површина по жител, Босна и Херцеговина (0,44 ha), Црна Гора (0,36 ha), Албанија (0,35 ha) и Македонија (0,33 ha) го надминуваат просекот на ЕУ-27, додека според ораниците по жител, сите овие земји, меѓу кои и Косово*, се под просекот на ЕУ, а Црна Гора го зазема последното место со само 0,01 ha ораници по жител.

И покрај тоа што сликата за користењето на земјоделското земјиште во земјите од ЈИЕ не е јасна, врз основа на достапните податоци може да се процени дека голем дел од земјоделското земјиште не се користи за земјоделско производство. Процентуалното учество на неискористено земјоделско земјиште се чини голем во сите категории на искористеност на земјиштето, а посебно во категоријата пасишта, најмногу заради помалку продуктивните планински пасишта кои преовладуваат во структурата на пасиштата во ЈИЕ и сè уште се во најголем дел во сопственост или под раководство на државата.

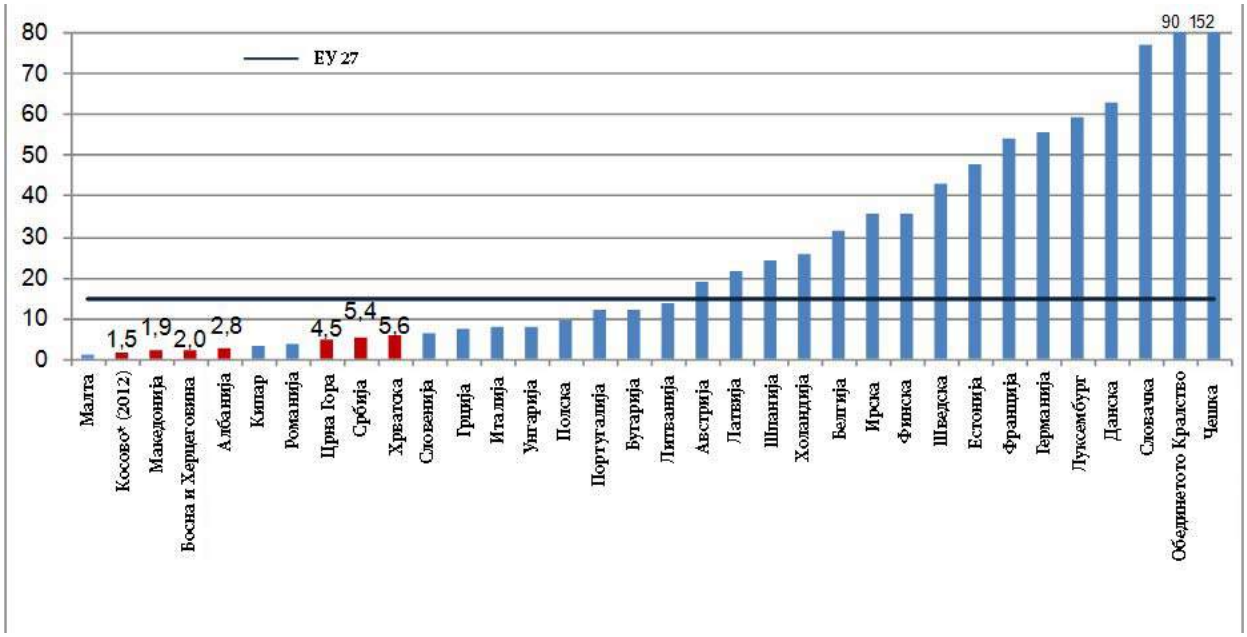
3.3 Структура на земјоделските стопанства

Податоци за структурата на земјоделските стопанства, споредливи со оние во ЕУ, се достапни за Хрватска, Црна Гора, Македонија и Србија. Во Босна и Херцеговина беа собрани само ограничени информации за земјоделските стопанства и нивната структура во рамки на пилот пописот спроведен во 2010 година, додека за Албанија и за Косово* се собрани делумни информации за структурата на земјоделските стопанства од годишните редовни анкети на земјоделските домаќинства.

Главна карактеристика за сите земји во ЈИЕ е малата просечна големина на земјоделските стопанства која се движи од помалку од 3 ha во Косово*, Македонија, Босна и Херцеговина и

Албанија до околу 5 ha во Црна Гора, Србија и Хрватска. Во споредба со ЕУ-27 (14,5 ha по земјоделско стопанство во 2010 година), во ЈИЕ просечното земјоделско стопанство е речиси три (Хрватска) до десет пати помало (Косово*). Косово*, Македонија, Босна и Херцеговина и Албанија се наоѓаат само пред Малта, додека Црна Гора, Србија и Хрватска според просечната големина на земјоделските стопанства се рангирани пред Кипар и Романија.

Слика А. II-3: Просечно користено земјоделско земјиште по земјоделско стопанство (во ha), 2010 година, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Малата просечна големина на земјоделските стопанства е во најголем дел последица на високото учество на земјоделски стопанства со до 10 ha од К33. Во Косово* само 1 процент од земјоделските стопанства обработуваат земјоделска површина поголема од 10 ha, опфаќајќи само 10 проценти од вкупното користено земјоделско земјиште. Слична структура на земјоделски стопанства може да се најде и во Македонија. Во Црна Гора, Србија и Хрватска, ситуацијата е малку подобра. Таму учеството на земјоделски стопанства со 10 ha или повеќе е меѓу 5 проценти (Црна Гора) и 11 проценти (Хрватска), а тоа зафаќа 57 проценти (Србија) и 71 процент (Црна Гора) од вкупното К33. Во просекот на ЕУ, учеството на К33 во земјоделски стопанства со 10 ha е близу до 90 проценти.

Табела А.II-4: Учество на земјоделските стопанства и површината обработувана од земјоделските стопанства во класи до 10 ha од К33, ЈИЕ и ЕУ-27

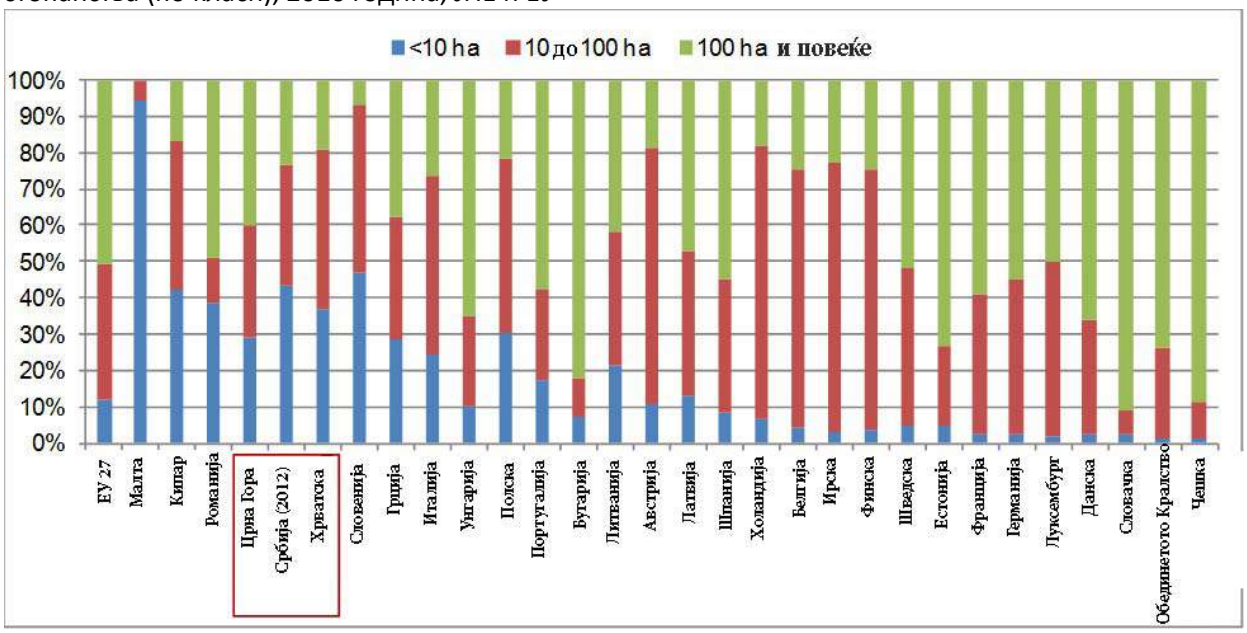
	Земјоделски стопанства			Користено земјоделско земјиште		
	До 2 ha	**До 5 ha**	**До 10 ha**	**До 2 ha**	**До 5 ha**	**До 10 ha**
Косово* (2012)	80%	96%	99%	45%	76%	90%
Македонија (2013)	78%	94%	98%	:	:	:
Црна Гора (2010)	73%	89%	95%	10%	21%	29%
Србија (2012)	48%	77%	92%	8%	25%	43%
Хрватска (2010)	53%	76%	89%	8%	21%	37%
ЕУ-27 (2010)	**49%**	**69%**	**80%**	**2%**	**7%**	**12%**

Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Особено во Црна Гора, но исто така и во Србија и Хрватска, доста голем сооднос од користеното земјоделско земјиште (40 проценти, 24 проценти и 19 проценти, последователно) се обработува

од страна на многу мал број (под 1 процент) големи земјоделски стопанства кои спаѓаат во класата од 100 ha и нагоре. Во повеќето случаи, тие се организирани како компании и биле формирани во процесот на приватизација од претходните комбинати и задруги. Тоа означува дека постои типична двојна структура на земјоделските стопанства со мали семејни земјоделски стопанства од едната страна и големи земјоделски претпријатија од другата страна. Во ЕУ, слична двојна структура може да се најде во Кипар, Романија, Полска, Грција, Италија и Литванија.

Слика А. II-4: Преглед на користеното земјоделско земјиште од страна на земјоделските стопанства (по класи), 2010 година, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

3.4 Производство и приноси

Во најголемиот дел од земјите во ЈИЕ, вредноста на растителното производство доминира во земјоделското производство. Во Македонија, вредноста на растителното производство придонесува со 75 проценти во вкупната бруто вредност на земјоделското производство, а во Србија, Босна и Херцеговина и Хрватска тоа се 60 проценти, и во Косово* и Црна Гора 55 проценти. Само во Албанија ова процентуално учество е 50 проценти.

Табела А.II-5: Процентуално учество на вредноста на растителното производство и вредноста на сточарското производство во вкупната вредност на земјоделското производство, 2012 година, ЈИЕ и ЕУ-27

	AL	BA (2010)	XK	MK	ME (2011)	RS	HR	EU-27
Вредност на растителното производство	50%	63%	55%	75%	53%	62%	64%	56%
Вредност на сточарското производство	50%	37%	45%	25%	47%	38%	36%	44%

Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

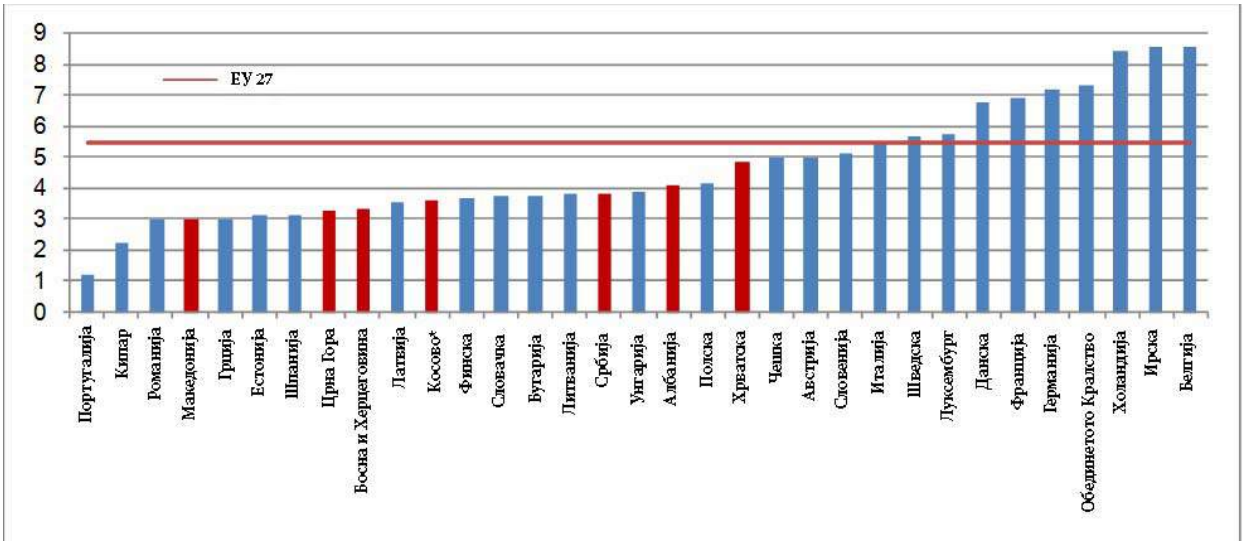
Во однос на растителното производство, житните култури се најважната поледелска култура во однос на засеаната површина во ЈИЕ, освен во Црна Гора, каде што најдоминантната стокова култура се компирите. Во Хрватска и Србија, освен житните култури, индустриските култури (маслодајно семе, шеќерна репка) се одговорни за релативно големиот сооднос во производството, додека во сите други земји, второто место го зазема зеленчукот. Во Македонија, тутунот е меѓу водечките основни земјоделски производи. Во најголемиот дел од земјите во ЈИЕ,

овошјето (вклучително и грозјето) претставува важен дел од вредноста на растителното производство.
Што се однесува на вредноста на сточарското производство, се чини дека говедарството (производството на млеко и телешко месо) е водечкиот потсектор во најголемиот дел од ЈИЕ, по што следува производството на свинско месо во Хрватска и Србија и одгледувањето на овци и кози во другите земји на ЈИЕ.

Имајќи ги предвид достапните податоци кои не даваат јасна слика за еволуцијата на обемот на земјоделско производство за сите земји од ЈИЕ, се чини дека генерално, вредноста на земјоделското производство, помалку или повеќе, стагнира од 2005 година наваму или има мала тенденција на намалување. Исто така, очигледно е дека вредноста на растителното производство во текот на годините значително флуктуирала во сите земји на ЈИЕ, најмногу како последица на променливите временски услови. Само Албанија покажува јасен нагорен тренд во растителното и сточарското производство.
Само производството на овошје (вклучително и грозје) и зеленчук се зголемило во последните неколку години во најголемиот дел од ЈИЕ. Производството на компири е значително зголемено само во Црна Гора, а производството на тутун во Македонија. Вредноста на сточарското производство покажува стагнација или негативен развој. Бројот на грла говеда има позитивни стапки на раст само во Македонија, додека во Косово*, од 2005 година наваму зголемен е само бројот на овци и кози. Во Србија и Босна и Херцеговина јасен позитивен развој е видлив само во живинарскиот сектор (месо и јајца).

Во повеќето земји на ЈИЕ, просечните приноси се зголемуваат константно. Во периодот од 2007 до 2012 година, просечните приноси од пченица најмногу се зголемиле во Хрватска и Албанија (за околу 30 проценти), а по нив следуваат Босна и Херцеговина и Србија (за околу 20 проценти). Приносите од пченица се разликуваат значително од земја до земја.

Слика А. II-5: Вообичаени приноси од пченица (во тони по хектар), просек за 2010-2012, ЈИЕ и ЕУ

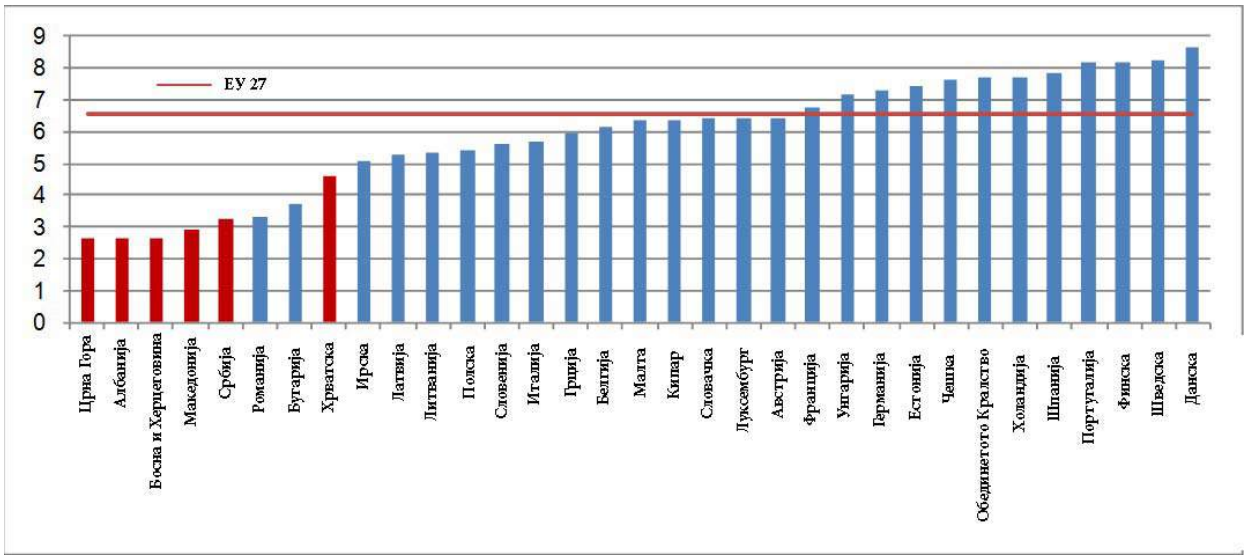


Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Највисоките приноси од пченица се забележани во Хрватска и достигаат околу 90 проценти од просекот на ЕУ-27. Во другите земји на ЈИЕ, приносите од пченица се движат од 55 проценти до 66 проценти (Македонија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Косово*) и од 70 проценти до 75 проценти (Србија, Албанија) од ЕУ-27. Во Албанија и Србија просечните приноси од пченица (околу 4 t/ha) веќе достигнуваат во втората третина од сите земји-членки на ЕУ, близу до Полска, Унгарија и Литванија.

Во сточарското производство, јазот меѓу ЈИЕ и ЕУ-27 е многу поголем споредено со приносите од пченица и приносите од растителното производство генерално. Иако сите земји на ЈИЕ забележале значителни зголемувања во приносите од млеко од 2005 година (од 40 проценти во Хрватска до околу 30 проценти во Македонија, околу 20 проценти во Србија, Босна и Херцеговина и Албанија и 10 проценти во Црна Гора), само Хрватска со околу 70 проценти од просекот на ЕУ-27 е рангирана пред Бугарија и Романија, додека приносите од млеко во сите други земји од ЈИЕ се пониски од која било членка на ЕУ. Најнизок принос од млеко споредено со просекот на ЕУ-27 е забележан во Црна Гора, Албанија и Босна и Херцеговина (околу 40 проценти од ЕУ-27), а потоа следува Македонија (45 проценти) и Србија (50 проценти).

Слика А. II-6: Приноси од кравјо млеко (во тони по молзна крава), 2012 година, ЈИЕ и ЕУ



Забелешка: За Албанија вкупното производство на млеко е поделено со вкупниот број на крави (нема податоци за молзни крави).

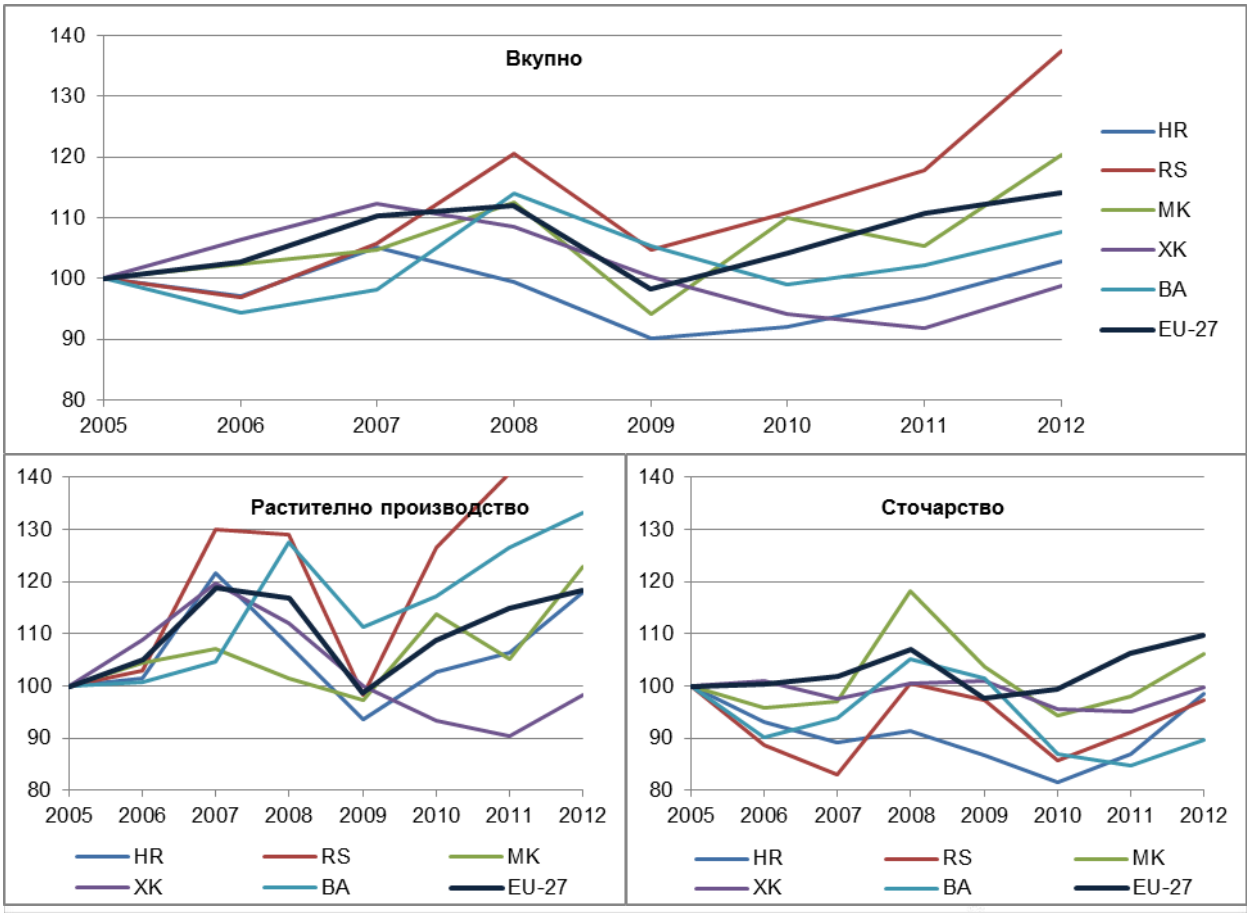
Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Севкупно, ниските приноси покажуваат дека вкупниот фактор на продуктивност и технолошкото ниво во најголемиот дел земјоделски потсектори се генерално слаби. Тоа е тесно поврзано со структурата на расцепкани земјоделски стопанства од мал обем и ниско ниво на специјализација. Во производството на млеко, многу ниските приноси во повеќето земји на ЈИЕ можат барем делумно да се поврзат со нејасната поделба меѓу молзните и другите крави, затоа што најголемиот дел од кравите се користат за производство и на млеко и на месо.

3.5 Земјоделски цени

Цените на производителите на индустриски производи (ЦПИП) за вкупното земјоделско производство во пет земји на ЈИЕ за кои се достапни податоци најмногу покажуваат општи карактеристики слични на оние во ЕУ-27 (големи зголемувања во 2007-2008, намалување во 2009 година и нагорна тенденција во последните години), но со поинтензивни флуктуации во периодот во кој влијание имале промените на цените од растителното производство. Во периодот од 2005 до 2012 година, цените на производителите на земјоделски производи се зголемија реално во сите земји, освен во Косово*, а највисоката просечна стапка на раст беше забележана во Србија и Македонија. Во Македонија, цените од растителното производство и сточарството имаа нагорна тенденција, додека во Србија, како и во другите земји на ЈИЕ, само цените на производителите на растително производство се зголемија реално од 2005 година, додека цените на сточарските производи генерално флуктуираат под ценовното ниво од 2005 година. Косово* забележа негативна стапка на раст реално и за цените на производите од растителното и сточарското производство.

Слика А. II-7: Цени на производителите на земјоделски производи (намалени, 2005=100), 2005-2012, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Апсолутните цени на производителите на пченица се разликуваат значително од една земја до друга. Најниските цени за пченица во земјите од ЈИЕ и истовремено во споредба со земјите-членки на ЕУ се забележани во Србија (околу 10 проценти од просекот на ЕУ-27) и Хрватска (-5 проценти), а највисоки се во Албанија (+40 проценти) и Косово* (+25проценти). Цената на пченица е релативно висока и во Македонија (20 проценти над просекот за ЕУ-27), додека Босна и Херцеговина е рангирана некаде во средина. Слични проценки во однос на ценовните нивоа во ЈИЕ и во споредба со ЕУ важат и за пченката, а за Србија и Хрватска и за маслодајното семе.

Табела А.II-6: Просечни цени на производителите на некои важни земјоделски производи (во евра на тон), просек за 2010-2012, ЈИЕ и ЕУ

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR	ЕУ макс	ЕУ мин
Обична пченица	260.4	187.9	233.3	219.2	:	164.3	177.5	225.5	166.3
Пченка/крмна пченка	258.1	195.2	270.0	209.8	:	160.7	171.4	221.2	162.8
Сончоглед	:	:	:	:	:	367.0	377.3	420.0	353.3
Соја	:	388.0	:	:	:	377.3	370.9	395.0	327.4
Компири	220.2	260.8	303.3	303.6	:	231.0	190.4	471.4	118.4
Пиперки	327.7	295.4	583.3	269.1	:	394.0	714.3	:	:
Домати	337.4	235.6	610.0	434.9	:	521.0	747.2	747.6	262.1
Јунци	:	1762.0	2143.3	1086.7	:	1752.7	1907.3	2 359.3	1 032.8
Телешко (телиња)	:	2633.1	:	1674.2	:	2577.7	2769.6	:	:

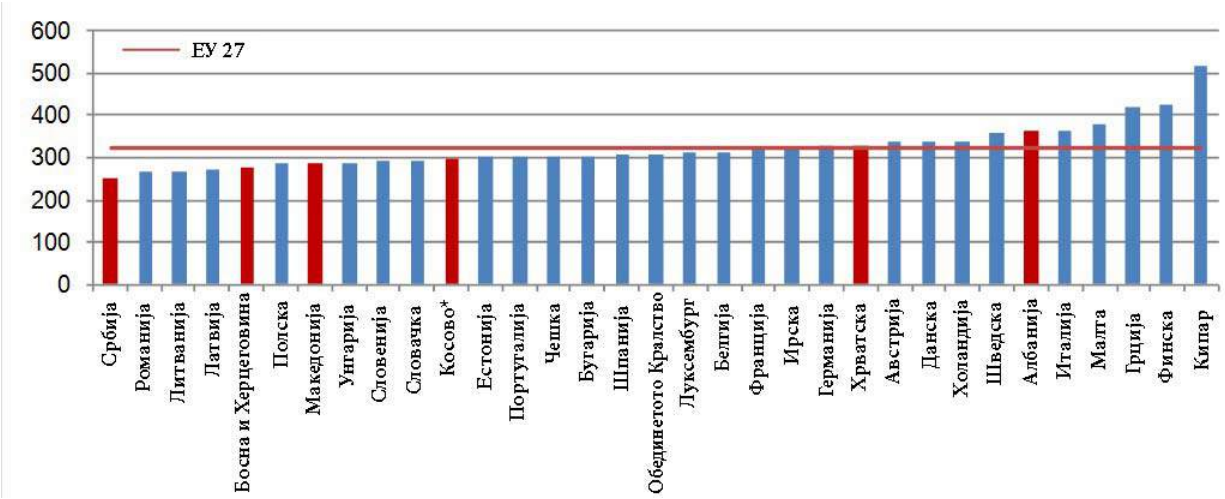
Свињи	:	1538.6	2120.0	1562.0	:	1347.7	1280.6	2 080.8	973.1
Јагнињa	:	2190.9	2320.0	2523.8	:	1830.7	4151.3	:	:
Кравјо млеко	364.0	275.6	297.7	288.6	:	258.0	330.0	423.2	242.3

Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Во однос на компирите, најниските цени се забележани во Хрватска, па потоа следат Албанија и Србија. Во Босна и Херцеговина и Македонија, каде компирите се поважна култура отколку во другите земји на ЈИЕ, ценовните нивоа се повисоки, со што овие две земји се рангираат во горната третина споредено со земјите-членки на ЕУ, со цени и до двапати повисоки отколку во Полска и Холандија, земји со најниска цена за компири во ЕУ.

Цените на производителите на домати и пиперки, како претставници на зеленчукот, што е важен сектор во земјите на ЈИЕ (освен во Хрватска), се разликуваат значително од една земја до друга. Босна и Херцеговина, Македонија и Албанија се меѓу земјите во ЈИЕ со најниски нивоа на цени и за домати и за пиперки, а по нив следи Србија. Во сите овие земји, цените на производителите на домати се споредливи со ценовните нивоа во земјите-членки на ЕУ кои имаат најниски цени за произведени домати на отворено (рангирани некаде помеѓу Полска и Грција).

Слика А. II-9: Продажни цени на сурово кравјо млеко (во евра за тон), просек за 2010-2012, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Продажните цени на сурово кравјо млеко се ниски во Србија во споредба со другите земји од ЈИЕ и земјите-членки на ЕУ (околу 20 проценти под просекот на ЕУ-27). Слично ниски цени (околу 10 проценти до 15 проценти под просекот на ЕУ-27 за просечната цена за млеко) се забележани во Босна и Херцеговина, Македонија и Косово*, додека Хрватска и Албанија се рангирани поблизу до земјите со високи цени за млекото во ЕУ (и над просекот на ЕУ-27). Во ЈИЕ, Србија и Босна и Херцеговина се меѓу земјите со пониски цени на производителите и за другите главни добиточни производи. Овие две земји ги имаат најниските цени за јагнињa во ЈИЕ, цената за јунци е пониска само во Македонија, а цената на свињите е пониска само во Хрватска. Во споредба со ЕУ, сите земји во ЈИЕ имаат значително ниски цени на производителите на јагнињa, релативно високи цени на производителите на свињи, а освен Македонија, и високи цени на производителите на говеда.

По анализата на збир производи, општата оценка е дека само во Србија цените на производителите на најголемиот дел од земјоделски производи се генерално ниски споредено со земјите од регионот, како и со најголемиот дел од земјите-членки на ЕУ. Од друга страна, се чини дека нивоата на цените на производителите во Албанија и Косово* се меѓу највисоките во регионот и близу до земјите-членки на ЕУ со највисоки цени. Другите земји на ЈИЕ се некаде измеѓу со пониски цени забележани само за многу ограничен збир на земјоделски производи

(житни растенија, маслодајно семе во Хрватска, некои зеленчуци во Македонија и јагнишa во Босна и Херцеговина).

3.6 Трговија со земјоделски и прехранбени производи

Во сите земји на ЈИЕ, земјоделско-прехранбениот сектор е важен учесник во вкупната надворешна трговија на производи во земјата, и во увоз и во извоз. Во 2012 година, соодносот меѓу земјоделско-прехранбениот извоз и вкупниот извоз на производи се движеше од 5 проценти (Албанија) до 24 проценти (Србија), додека земјоделско-прехранбениот увоз придонесе за 8 проценти (Србија) и 25 проценти (Црна Гора) во вкупниот увоз[5]. Овие процентуални учества се поголеми од оние во ЕУ-27 (и обете под 7 проценти).

Табела A.II-7: Процентуално учество на земјоделско-прехранбени производи во надворешната трговија на производи, 2012, ЈИЕ и ЕУ-27

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR	EU-274
Процентуално учество во извоз	5,4%	7,9%	7,7%	15,2%	15,5%	23,7%	12,9%	6,6%
Процентуално учество во увоз	15,8%	15,8%	23.0%	13,4%	25,0%	7,7%	12,2%	6,5%

Извор: ЕУРОСТАТ, Статистички податоци од ЈИЕ

Србија е единствениот нето извозник на земјоделско-прехранбени производи меѓу земјите во ЈИЕ и нејзиниот трговскиот биланс е значително подобрен од 2005 година. Земјоделско-прехранбениот извоз се зголемува со повисока стапка од увозот и во другите земји на ЈИЕ, освен во Македонија, резултирајќи во подобрен коефициент на покриеност на увозот во извоз, но сепак, трговските дефицити постојано растат.

Табела A.II-8: Земјоделско-прехранбена трговија (во милиони евра), ЈИЕ

	Извоз		Увоз		Трговски биланс		Коефициент на извоз/увоз	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012	2005	2012
Хрватска	740.0	1 239.9	1 299.0	1 970.7	-559.0	-730.9	57.0	62.9
Албанија	41.9	82.9	369.1	618.4	-327.2	-535.5	11.4	13.4
Босна и Херцеговина	117.9	317.4	1 006.2	1 426.3	-888.3	-1 108.8	11.7	22.3
Косово*	7.8	20.6	285.6	572.7	-277.8	-552.1	2.7	3.6
Р. Македонија	274.4	470.3	340.1	672.9	-65.7	-202.6	80.7	69.9
Црна Гора[1]	37.4	56.7	312.7	443.4	-275.3	-386.7	12.0	12.8
Србија	731.7	2 094.2	622.0	1 137.8	109.7	956.4	117.6	184.1

Забелешка: [1] податоци од 2007 наместо од 2005 година, Извор: ЈИЕ Статистика

Коефициентите на покриеност на увозот со извоз се разликуваат од една земја до друга, а најмалиот е во Косово* (околу 4 проценти во 2012 година), а потоа следуваат Црна Гора и Албанија (околу 13 проценти), а највисок е коефициентот во Македонија (70 проценти) и Хрватска (63 проценти). Босна и Херцеговина покажува најголемо подобрување во однос на овој показател од 2005 година наваму, но нејзиниот земјоделско-прехранбен извоз сè уште покрива помалку од 25% од увозот.

Во најголемиот дел земји од ЈИЕ, во извозот преовладуваат суровините и други (преработени) производи со ниска додадена вредност. Во составот на земјоделско-прехранбениот извоз, различни производи се рангирани меѓу најважните извозни категории по земја.

Најразновиден состав на извозот може да се види во Хрватска, со поголемо процентуално учество на преработени прехранбени производи отколку во другите земји на ЈИЕ. Во 2012 година,

[5] Бројките за надворешната трговија што се презентирани во ова поглавје ја опфаќаат трговијата со земјоделски ипрехранбени производи според Комбинираната номенклатура на царински тарифи (CNCT 01 до CNCT 24).

Хрватска забележа највисок процент во извозот на шеќер и кондиторски производи, како и разни преработки за исхрана, по што следуваа житата, кои сè на сè претставуваа околу една третина од вкупниот извоз. Исто и во Босна и Херцеговина, водечката тарифна група во извозот се шеќерите и кондиторските производи (и покрај тоа што во земјата нема производство на шеќерна репка), додека второто место го заземаат млечните производи, а по нив се мастите и маслата. Овие три групи беа одговорни за околу 45 проценти од вкупниот земјоделско-прехранбен извоз. Слично процентуално учество на првите три тарифни групи е забележано и во Србија, каде што житата се најважниот извозен производ, по што следуваат овошјата и пијалаците. Во сите други земји на ЈИЕ, сообносот на првите три тарифни групи во вкупниот земјоделско-прехранбен извоз е повисок од 50 проценти и се движи од околу 51 процент во Македонија до околу 70 проценти во Косово*.

Виното и другите пијалаци имаат највисоко процентуално учество во земјоделско-прехранбениот извоз на Црна Гора (околу 40 проценти) и Косово*, а важни се и во Македонија каде што тутунот е главниот извозен производ. Албанија беше единствената земја во која двете регистрирани најголеми извозни категории се маслодајното семе и месните подготовки (кои се одговорни за повеќе од 50 проценти од нејзиниот извоз на земјоделско-прехранбени производи), претставени во најголем дел со производи кои ги содржат овие суровини, на пр. медицински или маслени билки и растенија, и жабји батаци, последователно.

Табела A.II-9: Преглед на земјоделско-прехранбениот извоз во првите три тарифни групи, 2012, ЈИЕ

AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR
(CNCT 12) Маслодајно семе 25,0%	(CNCT 17) Шеќер и кондиторски производи 18,5%	(CNCT 22) Пијалаци, алкохолни пијалаци, оцет 34,4%	(CNCT 24) Тутун 24,4%	(CNCT 22) Пијалаци, алкохолни пијалаци, оцет 41,0%	(CNCT 10) Жита 24,9%	(CNCT 17) Шеќер и кондиторски производи 12,6%
(CNCT 16) Месни подготовки 22,8%	(CNCT 04) Млечни производи, јајца, мед 15,1%	(CNCT 11) Производи од мелничарската индустрија 26,3%	(CNCT 22) Пијалаци, алкохолни пијалаци, оцет 15,2%	(CNCT 02) Месо 7,7%	Овошје за исхрана и јаткасти производи 13,8%	Разни преработки за исхрана 10,5%
(CNCT 07) Зеленчук за исхрана 9,3%	(CNCT 15) Масти и масла 12,2%	(CNCT 07) Зеленчук за исхрана 8,8%	(CNCT 07) Зеленчук за исхрана 10,9%	(CNCT 19) Подготовки на жита 6,8%	(CNCT 22) Пијалаци, алкохолни пијалаци, оцет 8,0%	(CNCT 10) Жита 9,8%

Извор: ЈИЕ Статистика

Составот на земјоделско-прехранбениот увоз е уште поразновиден од извозот. Месо и месни преработки, жита и нивните преработки, пијалаци и тутун се меѓу најзастапените групи во земјоделско-прехранбениот увоз на најголемиот дел од земјите во ЈИЕ. Маслата се значителна увозна категорија во Албанија и Македонија, додека во Србија една од водечките увозни групи е овошјето.

За најголемиот дел од земјите во ЈИЕ, главните трговски партнери се други земји во регионот (ЈИЕ) и ЕУ-27, одговорни за најголемото процентуално учество и во увозот и во извозот на земјоделско-прехранбени производи. Што се однесува до извозот, освен Албанија и Србија, земјите во регионот се рангирани пред ЕУ-27, претставувајќи меѓу приближно 50 проценти (Македонија) до над 80 проценти (Косово*) од вкупниот земјоделско-прехранбен извоз во 2012 година. Албанија го има забележано досега најголемиот процент на извоз што оди во ЕУ-27 (71 проценти во 2012 година), а по неа следува Србија (50 проценти).Во однос на увозот, земјите од регионот се најважните трговски партнери за Црна Гора и Босна и Херцеговина, додека за Албанија, Србија и Македонија, увозот на земјоделско-прехранбени производи најмногу

потекнува од ЕУ-27. Косово* увезува земјоделско-прехранбени производи главно од други земји кои не спаѓаат во ЕУ-27 и ЈИЕ.

Табела A.II-10: Регионален преглед на земјоделско-прехранбената трговија (во %), 2012, ЈИЕ

	Извоз			Увоз		
	ЕУ-27	**ЈИЕ**	**Други**	**ЕУ-27**	**ЈИЕ**	**Други**
Албанија	70,7	20,7	8,6	51,7	13,8	34,5
Босна и Херцеговина	19,1	77,0	3,9	40,0	54,5	5,5
Косово*	15,5	80,6	3,9	35,5	17,6	46,9
Р. Македонија	39,6	47,1	13,4	45,3	31,0	23,7
Црна Гора	8,4	74,9	16,7	27,1	64,5	8,4
Србија	50,1	40,7	9,2	44,5	22,5	3,4
Хрватска	:	:	:	:	:	:

Извор: ЈИЕ Статистика

Освен Србија којашто има позитивен трговски биланс, како и со ЕУ-27, секоја од земјите на ЈИЕ имаше трговски дефицит со ЕУ-27 и овој дефицит покажува тенденција на зголемување.

4. Опсег и структура на земјоделската поддршка

4.1 Институционална рамка

Институционалната рамка на земјоделската политика во земјите од ЈИЕ е доста слична (види Поглавја B.I-B.VII). Националните министерства за земјоделство се највисоките инстанци и вообичаено имаат надлежност за шумарството, а во некои случаи и за водостопанството[6]. Меѓутоа, за разлика од ЕУ, трговската политика, а обично и мерките за внатрешниот пазар не се во надлежност на овие министерства, туку тие се дел од интегрираните економски политики за кои се одговорни министерствата за економија или трговија. Во некои земји, мноштво политички инструменти се спроведуваат и се финансираат и на регионално и на локално ниво (на пр. Војводина во Србија, кантоните на Босанската Федерација). За спроведување на земјоделската политика, земјите во ЈИЕ се во процес на воспоставување платежни агенции кои ќе ја раководат и претпристапната поддршка од ЕУ (ИПАРД).

Законската основа на земјоделската политика вообичаено е во форма на генерален закон во кој се дефинираат целите, механизмите, инструментите и спроведувањето на земјоделската политика. Постепено, начелата и механизмите на Заедничката земјоделска политика на ЕУ се усвојуваат и во земјоделското законодавство на сите земји во ЈИЕ. Спроведувањето на земјоделската политика е засновано на годишни регулативи, додека програмирањето е процес што опфаќа среднорочни стратегии за земјоделски и рурален развој, како и национални оперативни програми. Бројот и структурата на документите варира од земја до земја, но она што им е заедничко на сите е дека сите тие се политички важни документи кои добиваат значително внимание од јавноста и сè повеќе ги следат концептите на ЕУ за темите, целите, мерките и општиот пристап. Честопати, тие се подготвуваат со помошта на експерти и проекти од меѓународни донатори. Секако, сосем друга приказна е како сето тоа се спроведува.

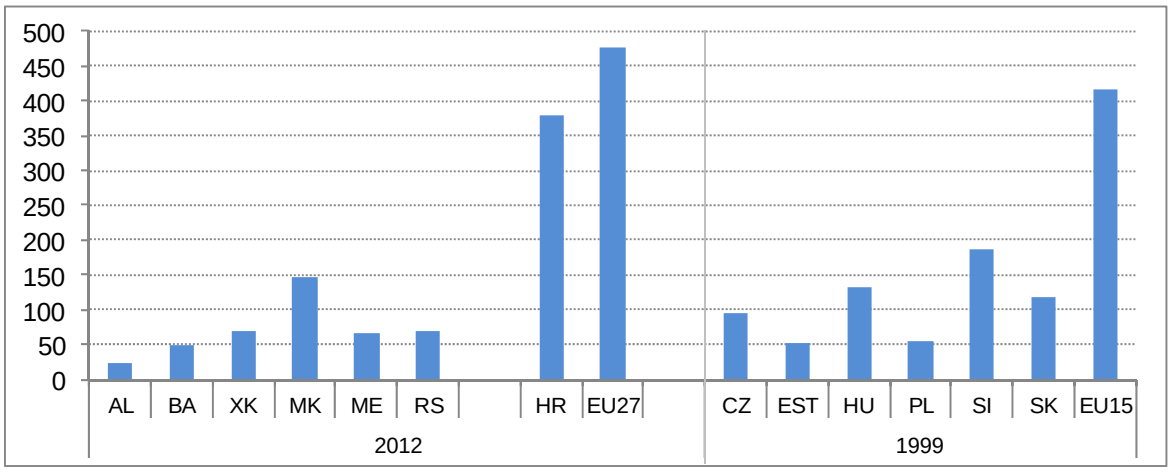
[6] Исклучок е Босна и Херцеговина, каде двата клучни ентитети - Република Српска и Босанската Федерација - се практично независни во спроведувањето на земјоделската политика.

4.2 Вкупни буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области

Релативното ниво на буџетска поддршка на земјоделството

Во земјите од ЈИЕ, со исклучок на Хрватска (и Македонија), релативното ниво на вкупна буџетска поддршка на земјоделството е доста ниско споредено со ЕУ-27. Во 2012 година, буџетската поддршка по хектар користено земјоделско земјиште (КЗЗ) достигнала до приближно 25 евра во Албанија (најниско од сите), 50 евра во Босна и Херцеговина, 70 евра во Косово*, Црна Гора и Србија и до околу 150 евра во Македонија. Тоа е одраз на релативно низок буџет ако се има предвид вкупната површина на земјоделското земјиште во овие земји и укажува на доста ограничен потенцијал за решавање на развојните прашања со тие финансиски средства.

Слика А. II-10: Вкупни буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области[1](во евра/хектар КЗЗ), ЈИЕ и ЕУ



Забелешка: [1]Субвенциите за извоз не се опфатени

Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

На некој начин и не претставува изненадување: доколку конкретното ниво на буџетска поддршка во ЈИЕ се спореди со претпристапното ниво на поддршка во некои нови земји-членки (Република Чешка, Естонија, Унгарија, Полска, Словенија, Словачка) може да се види дека пет години пред нивното пристапување во ЕУ, состојбата во овие земји била доста слична со тековната состојба во земјите на ЈИЕ.

Факт е дека во помалку развиените транзициски економии, буџетот за земјоделството е обично скромен, меѓу другото и заради тоа што приоритет се други (општествени и економски) прашања, што во секој случај е точно за земјите во ЈИЕ. Сепак, мора да се нагласи, дека Хрватска е јасен исклучок. Таа е економски најразвиената земја во ЈИЕ, а од 2013 година и земја-членка на ЕУ, и нејзиното земјоделство беше поддржано со многу поголеми буџетски средства отколку другите земји во ЈИЕ, дури и пред влегувањето во ЕУ.

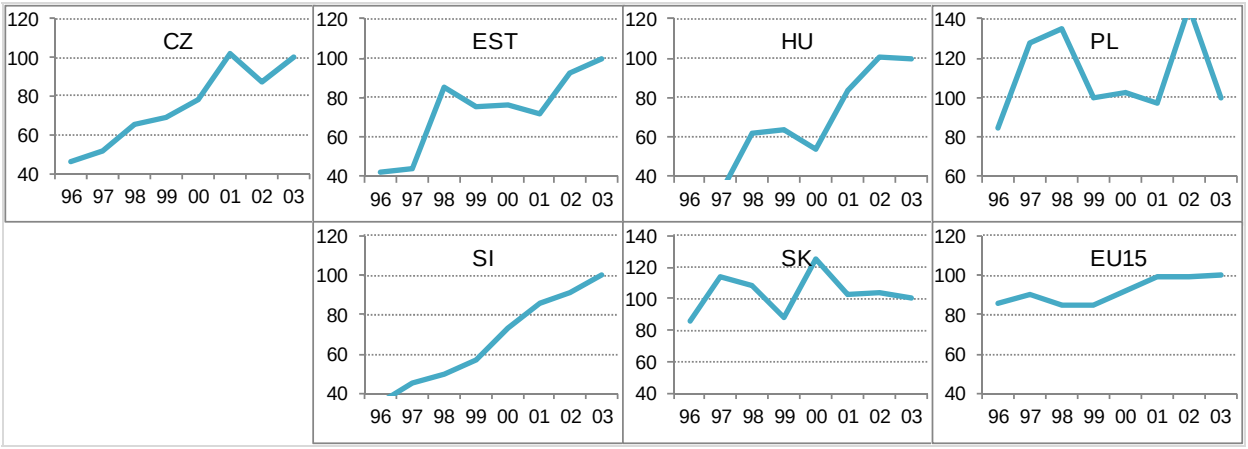
Слика А. II-11: Еволуција на вкупните буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области[1], 2008-2012 (2012=100), ЈИЕ и ЕУ-27

Забелешка: [1]Субвенциите за извоз не се опфатени

Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Во развојот на вкупната буџетска поддршка за земјоделството во регионот може да се забележат неколку различни шеми. Во Албанија и Србија има значителни флуктуации во нивоата на поддршка, додека Косово* и Македонија покажуваат силни нагорни трендови. Малку надолен тренд во последните години се забележува во Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и Хрватска.

Слика А. II-12: Еволуција на вкупните буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области[1], 1999-2003 (индекс, 2003=100), ЕУ-15 и некои земји-членки



Забелешка: [1]Субвенциите за извоз не се опфатени

Извор: Базата на податоци на OECP PSE/CSE

Во избраните земји-членки на ЕУ, буџетската поддршка на земјоделството во претпристапниот период генерално открива нагорен тренд. Приспособувањата кон политиката на ЕУ неизбежно води кон зголемување на буџетските трошоци. Владите обично му посветуваат посебно внимание на земјоделството, тие сакаат да ги подготват производителите за единствениот пазар, да ја зголемат апсорпцијата на европските фондови пред и по пристапувањето, а понекогаш и да ја подобрат нивната позиција во пристапните преговори.

Тешките економски кризи кои ја погодија ЈИЕ во последните години ги отежнаа предвидените - а во некои случаи и ветените - зголемувања во буџетските средства за земјоделството. Економската

криза е веројатно една од главните причини за флуктуациите или стагнацијата во буџетската поддршка во некои од земјите на ЈИЕ.

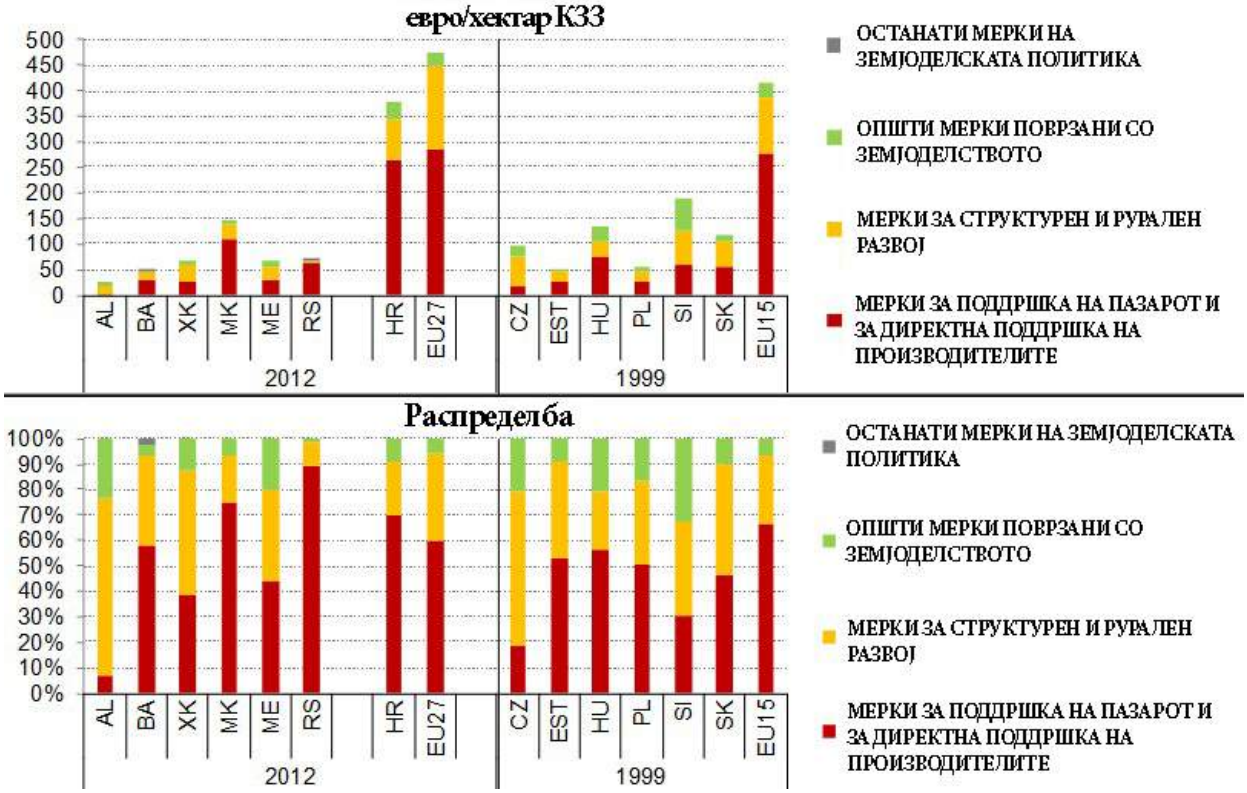
Структура на буџетската поддршка на земјоделството

Структурата на вкупната поддршка на земјоделството варира значително меѓу земјите. Генерално, може да се забележи дека колку е поголем вкупниот буџет, толку е поголем и делот на финансиски средства за пазарна поддршка и за мерките за директна поддршка на производителите (мерки од првиот столб). Оттука, процентуалното учество на овој столб е релативно високо во Србија, Македонија и Хрватска. Во овие земји, ова процентуално учество е повисоко отколку во ЕУ и повисоко отколку во новите земји-членки во периодот пред нивното пристапување.
Се чини дека земјите во ЈИЕ ги канализираат сите зголемувања на земјоделскиот буџет речиси единствено во директна поддршка на производството и приходите на земјоделците.

Мерките за структурен и рурален развој (вториот столб) и општите мерки за поддршка на земјоделството (третиот столб) генерално се рангирани подолу од поддршката за производството, со исклучок на Албанија и Косово*, но конкретните износи во овие две земји се значително ниски.

Особено во Албанија, но исто така и во Косово*, значителен дел од финансиските средства за мерките за земјоделска поддршка доаѓаат од донации кои во најголема мера се фокусирани на руралниот развој.

Слика А. II-13: Вкупни буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области по столбовите на АПМ[1], ЈИЕ и ЕУ

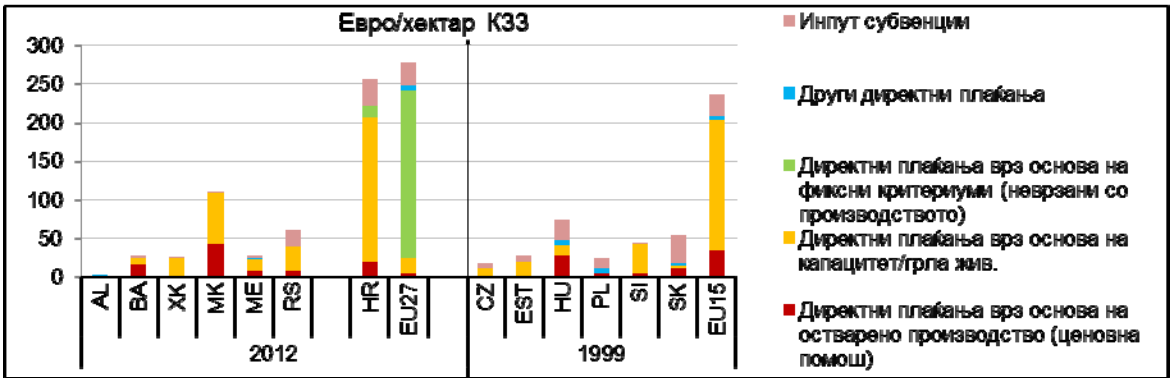


Забелешка: [1]Субвенциите за извоз не се опфатени, Извоз: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

4.3 Мерки за пазарна поддршка и за директна поддршка на производителите

Во контекстот на првиот столб на земјоделската политика, најголемиот дел финансиски средства одат во мерките за директна поддршка на производителите. Во 2012 година, некои мерки за поддршка на пазарот (интервенција откуп) постоеја само во Хрватска (3 проценти од вкупните средства во првиот столб), Босна и Херцеговина (3 проценти) и Црна Гора (6 проценти). Тоа наведува на заклучокот дека политиката на пазарни цени не е значајна во регионот, што од некоја гледна точка е разбирливо затоа што најголемиот дел од земјите се категорични нето увозници на храна, додека тие мерки се потипични за земјите со суфицит на храна (и без поширока политики за директни плаќања), како што било во ЕУ пред 1992 година. Па затоа, деталната анализа е насочена само во делот од првиот столб што е поврзан со мерките за директна поддршка на производителите.

Слика А. II-14: Директна поддршка на производителите по група на мерки, ЈИЕ и ЕУ

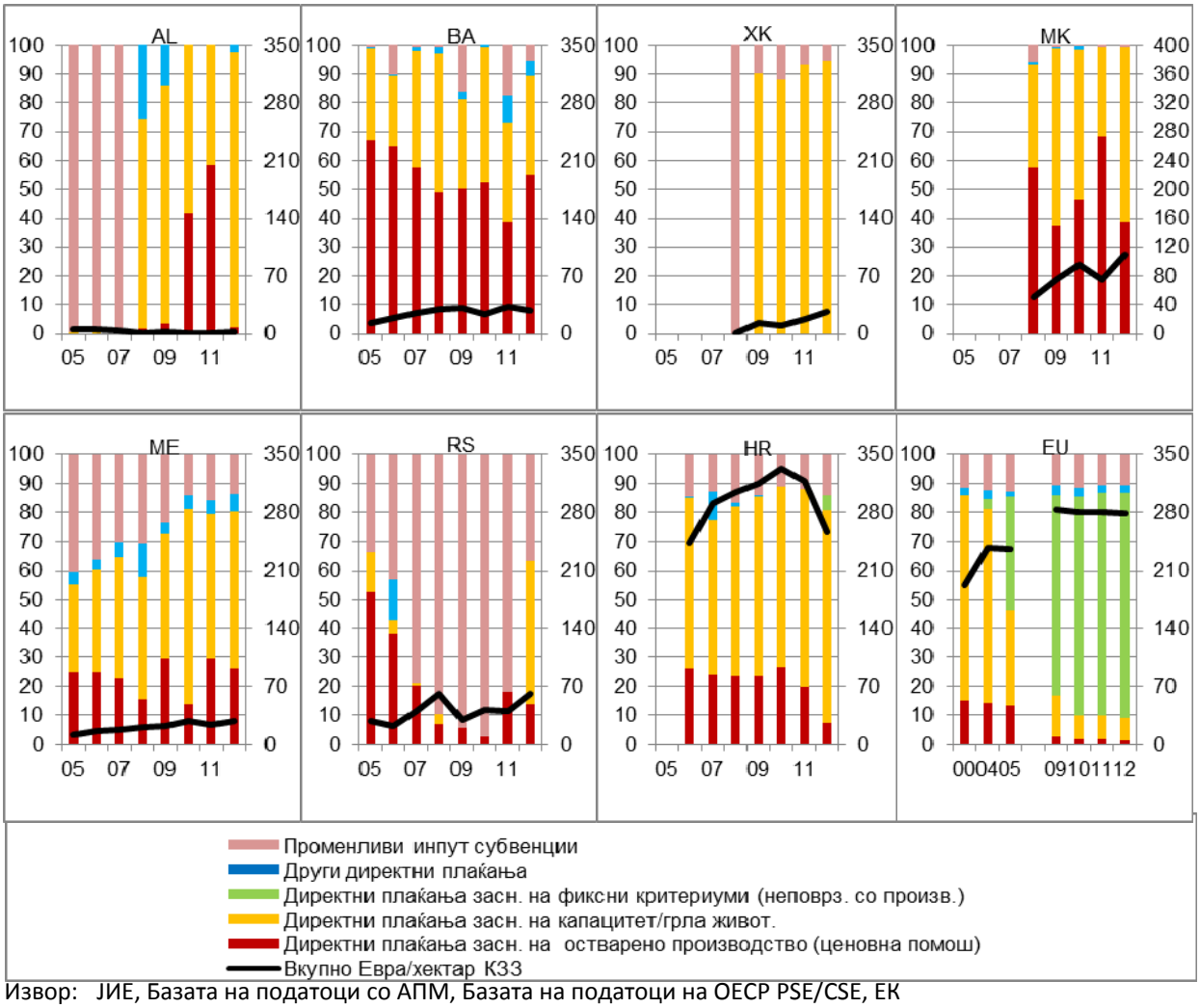


Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Овие нивоа, а особено структурата на мерките за директна поддршка на производителите значително се разликуваат меѓу земјите. Во Албанија, финансиските средства за оваа група мерки се многу скромни (помалку од 2 евра по хектар). Во Косово*, Босна и Херцеговина и Црна Гора, овие средства се повисоки, но остануваат под 30 евра за хектар. Пет години пред нивното зачленување во ЕУ, слични ниски нивоа биле регистрирани и во Република Чешка, Полска и Естонија. Нивото на директна поддршка за производителите во Србија е околу 60 евра за хектар што е споредливо со нивото во Словачка и Словенија, додека Македонија со 110 евра за хектар може да се спореди со Унгарија пет години пред нејзиното пристапување. И овде, Хрватска со приближно 260 евра за хектар претставува исклучок: директната поддршка за производителите по хектар е значително повисока отколку во која било друга нова земја-членка во претпристапниот период.

Кај најголемиот дел од земјите во регионот во последните години се забележува зголемување на износот на финансиски средства наменети за мерките за директна поддршка на производителите (со некои флуктуации, посебно во Србија и Македонија). Ова се и финансиските средства кои најмногу придонесоа за целокупната еволуција на вкупниот буџет за земјоделството. Интересно е тоа што во Хрватска пет години пред пристапувањето (2008), нивото на директна поддршка по хектар го надминувало просекот на ЕУ. Тоа ниво се намалувало од 2010 година, за во 2012 година да го достигне нивото на ЕУ.

Слика А. II-15: Еволуција на трошоците (во евра/хектар КЗЗ) и структура на мерките за директна поддршка на производителите (во %), ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Структурата на мерките за директна поддршка на производителите генерално не е многу променета во текот на годините. Најголемото процентуално учество отпаѓа на различните директни плаќања за производителите. Единствениот исклучок е Србија, каде што во претходните години најголемиот дел од исплатите биле во вид на инпут субвенции за влезни материјали.

Во споредба со ЕУ, сите земји во ЈИЕ имаат значително различна структура на директни плаќања. Директните плаќања во зависност од остварено производство (дополнувања на цените), иако застарени во ЕУ, се многу чести во Босна и Херцеговина и Македонија. Во Црна Гора и Косово*, а во последната година и во Србија, најголемиот дел од исплатите биле во вид на исплати по капацитет,по број и хектар, поврзани со конкретни производи, форма на исплати кои во ЕУ биле спроведувани во голема мера само пред реформата на ЗЗП во 2003 година. Од друга страна, исплатата што не е поврзана со производството е заснована на историски права, и истата во ЕУ претставува повеќе од 70 проценти од мерките за директна помош на производителите, а досега ја има воведено само Хрватска во годината пред пристапувањето.
Интересни резултати се добиени и со споредба на распределбата на средствата за директна поддршка на производителите според производи и група на производи.

Табела А.II-11: Распределба на средствата за мерките за директна поддршка на производителите по производи и групи на производи, 2012, ЈИЕ

AL	BA	XK	MK	ME	RS	HR
Овци & кози 70%	Млеко 54%	Пченица 46%	Тутун 27%	Говеда 33%	Сите обработливи култури 43%	Сите култури 55%
Млеко 17%	Сите обработливи култури 8%	Млеко 25%	Овци & кози 15%	Млеко 31%	Сите култури 34%	Сите производи 14%
Други животински производи 6%	Говеда 8%	Овци & кози 16%	Грозје 14%	Овци & кози 19%	Млеко 14%	Говеда 10%
Говеда 2%	Пченица 4%	Пченка, зрно 7%	Сите обработливи култури 13%	Култури 14%	Сиот добиток 8%	Млеко 6%
Зеленчук 2%	Свињи 3%	Животински производи 4%	Говеда 10%	Компири 2%		Неповрзано со производство 5%
Маслиново масло 2%	Зеленчук 3%	Сончоглед 1%	Млеко 7%	Тутун 1%		Овци & кози 3%
	Овошје 3%		Зеленчук 6%			Тутун 2%
	Фуражни растенија 3%		Свињи 2%			Свињи 1%
	Живина 2%		Други животински производи 2%			Шеќерна репка 1%
	Сите производи 2%		Зеленчук 1%			Фуражни растенија 1%
	Друго 9%		Друго 3%			Друго 1%

Извор: ЈИЕ; База на податоци со АПМ

Во Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора, најголемиот дел од средствата се распоредени во сточарскиот сектор, во Косово* обата сектори добиваат доста изедначена поддршка, а во Србија, Македонија и Хрватска, најголем дел од средствата се наменети за растителното производство. Таквата структура може само делумно да се објасни со разликите во производствените структури - веројатно повеќе е заради различните приоритети на земјоделската политика на секоја поединечна земја.

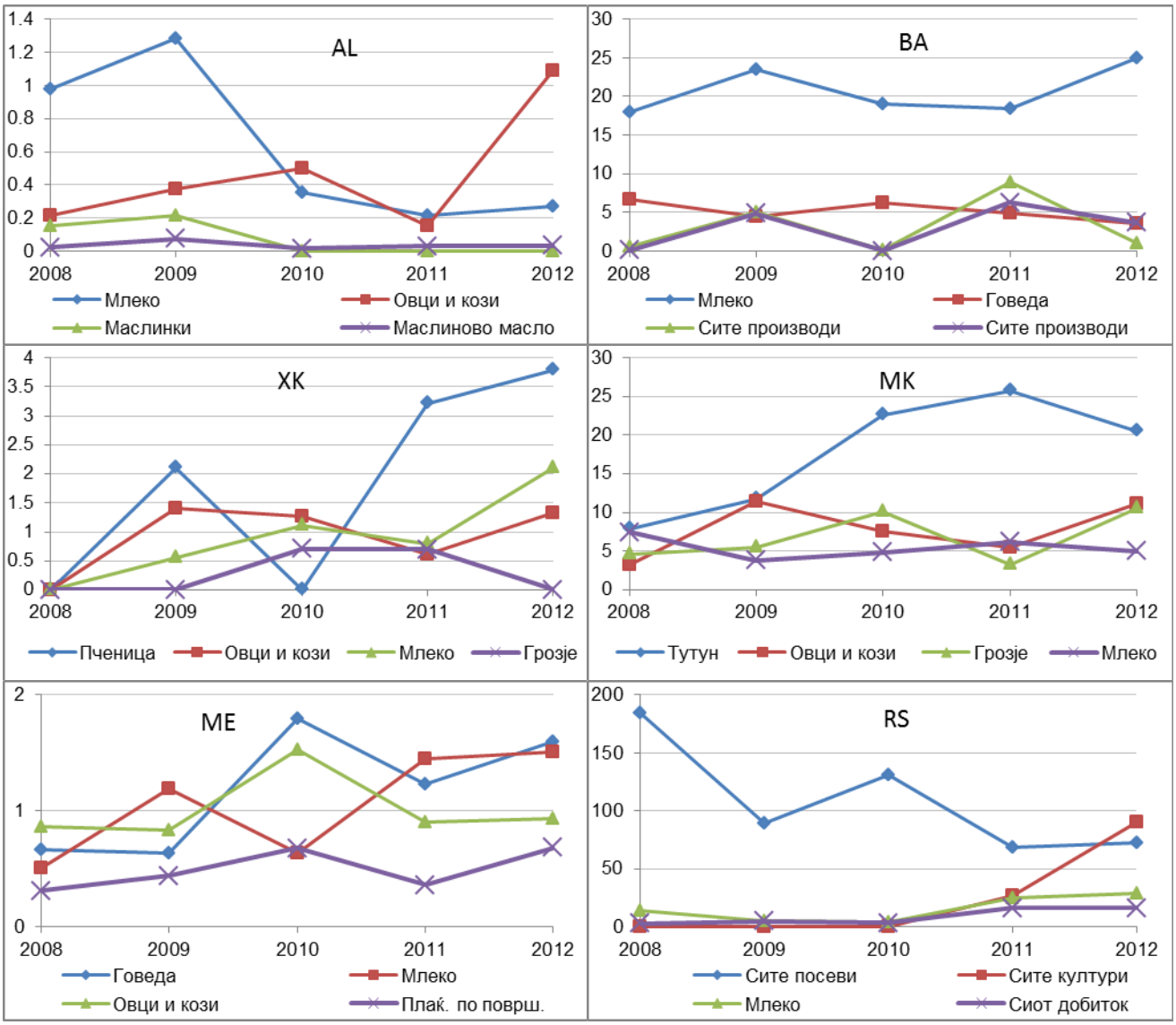
Големи разлики меѓу земјите можат да се видат и во бројот на производи или групи на производи кои се поддржани. Тој број е особено висок во Босна и Херцеговина, Македонија и Хрватска. Во најголем дел од земјите на ЈИЕ, таквата поддршка се дава и на производи кои во ЕУ никогаш не биле поддржувани со директни плаќања (на пр. свињи и живина). Пред пристапувањето, Хрватска значително го намали бројот на поддржани производи, а дополнително голем број на плаќања поврзани со производството беа заменети со исплати помалку поврзани или целосно неповрзани со производството (сите плаќања за култури). Поради големиот број шеми на различни директни плаќања во најголемиот дел од ЈИЕ, достапните средства се расцепкани на многу страни, а тоа влијае на нивната ефективност и на зголемување на административниот товар.

Интересно прашање е како се распределува директната поддршка меѓу земјоделските производители. Некои национални експерти забележале дека во некои случаи, критериумите за доделување на средствата на производителите се такви што само мал број земјоделски стопанства можат да ги исполнат. По правило, критериумите се во полза на поголемите

производители и, во некои случаи, во полза на оние кои ги продаваат своите производи на организирани купувачи (млекарници, месарници, мелничарската индустрија).

Една од главните карактеристики на политиката за директна поддршка во сите земји на ЈИЕ е нејзината нестабилност. Сликата А.II-16 ги покажува апсолутните нивоа на директни плаќања по земја и сектор за пет последователни години. За секоја земја во ЈИЕ се прикажани пет производи или групи на производи кои добиле најмногу средства. Можеби сликата не е кристално јасна, но овозможува лесно да се видат флуктуациите во нивоата на плаќањата во текот на годините. Најверојатно постојат мноштво причини за таквите значајни промени во директната поддршка на клучните сектори, кои варираат од задоцнувања на плаќањата од година во година до променети платежни шеми. Сепак, ваквите флуктуации се неповолни за производителите. Освен тоа што директно влијаат на нивните приходи, им го отежнуваат и долгорочниот развој.

Слика А. II-16: Директни плаќања по најзастапените групи на производи (во милиони евра), 2008-2012, ЈИЕ

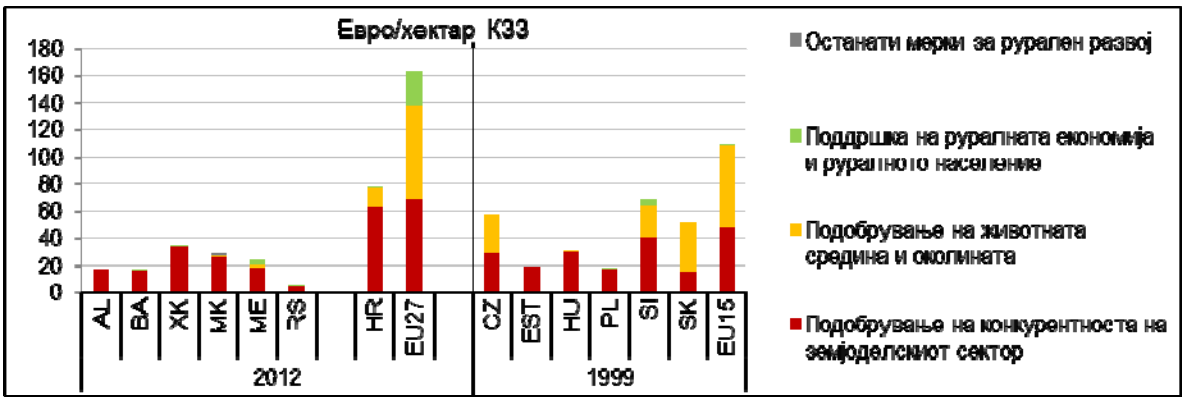


Извор: ЈИЕ; База на податоци со АПМ

4.4 Мерки за структурен и рурален развој

Како што може да се забележи од општата структура на буџетските трансфери во земјоделството (Слика A.II-13), финансиските средства за мерките за структурен и рурален развој се значително пониски од оние за директна поддршка на производителите во најголемиот дел од ЈИЕ. Во 2012 година, вкупните финансиски средства за овој столб на политики достигна околу 20 евра за хектар во најголемиот дел од земјите, што претставува само 10 проценти од регистрираното ниво во ЕУ-27 истата година. Слична состојба беше забележана и во Полска и Естонија пет години пред пристапувањето. Меѓутоа, во Словенија, Република Чешка и Словачка, претпристапниот буџет за мерките за структурен и рурален развој беше многу повисок отколку што е сега во ЈИЕ — 50 до 70 евра по хектар, што е споредливо само со Хрватска во 2012 година. Во Србија, овие финансиски средства беа особено ниски (само 6 евра по хектар за 2012 година).

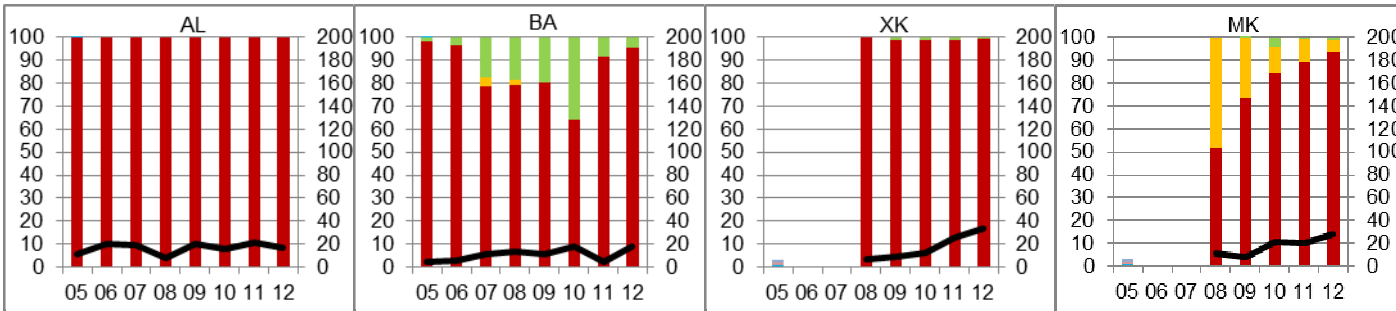
Слика A. II-17: Мерки за структурен и рурален развој - структура според групите мерки, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Важно е да се напомне дека кај најголемиот дел од земјите немаат значителни зголемувања на финансиските средства за мерките за структурен и рурален развој во последните години. Само Косово* и (до 2009 година) Црна Гора се карактеризираат со помалку или повеќе постојан нагорен тренд. Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија покажаа флуктуирање во текот на годините, додека Србија доживеа назадување.

Слика A. II-18: Еволуција на трошоците (во евра/хектар К33) и структура на мерките за структурен и рурален развој (во %), ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Посебно во последните неколку години, најголемиот дел од финансиските средства од овој столб на политики отпаѓа на групата мерки наменети за подобрување на конкурентноста на земјоделството, додека два други аспекти од политиката за рурален развој (на пр. животната средина, рурална економија и рурално население) добиваат доста помало внимание. Тоа е значително поразлично од ЕУ каде што речиси еднакви учества на финансиските средства од овој столб на политики (околу 40 проценти) се посветени на зголемување на конкурентноста.
Во текот на годините, земјите применувале различни мерки за поддршка. Во 2012 година, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија и Хрватска, најголемиот дел од нивните средства ги распределиле за инвестирање во самите земјоделски стопанства, а главно за инвестирање во плантажи со повеќегодишни насади. Во Албанија и Македонија, општата поддршка за земјоделскиот сектор во најголем дел или во целост беше во вид на инвестиции во инфраструктурата за наводнување и водостопанството. Сите земји од ЈИЕ посветија дел од финансиските средства на поддршка за прехранбената индустрија, како и за маркетинг и промоција во текот на барем една година, но со исклучокот на Хрватска, тие износи беа релативно мали.

Финансиските средства наменети за подобрување на животната средина и околината се занемарливи во најголемиот дел од ЈИЕ. Од друга страна пак, во 2012 година, просекот на ЕУ беше околу 70 евра за хектар кај оваа група мерки, во вид на плаќања за земјоделците во подрачја со ограничени можности, како и за плаќања по агроеколошките меркии за благосостојбата на животните. Само Хрватска направи значителни плаќања во оваа насока (околу 15 евра по хектар), додека во други земји во ЈИЕ имаше само обиди за воведување на одредени еколошки плаќања, во најголем дел во вид на поддршка за органско земјоделство и локалните генетски ресурси.

Најголем предизвик беше прашањето од гледна точка на рамномерен територијален развој на земјите во ЈИЕ и недостигот на мерки за поддршка на подрачјата со ограничени можности (LFA). Подрачјата со ограничени можности се доста застапени во сите земји на ЈИЕ, и како по правило се соочуваат со сериозни демографски и социјални проблеми (намалување на населението, рурална сиромаштија).

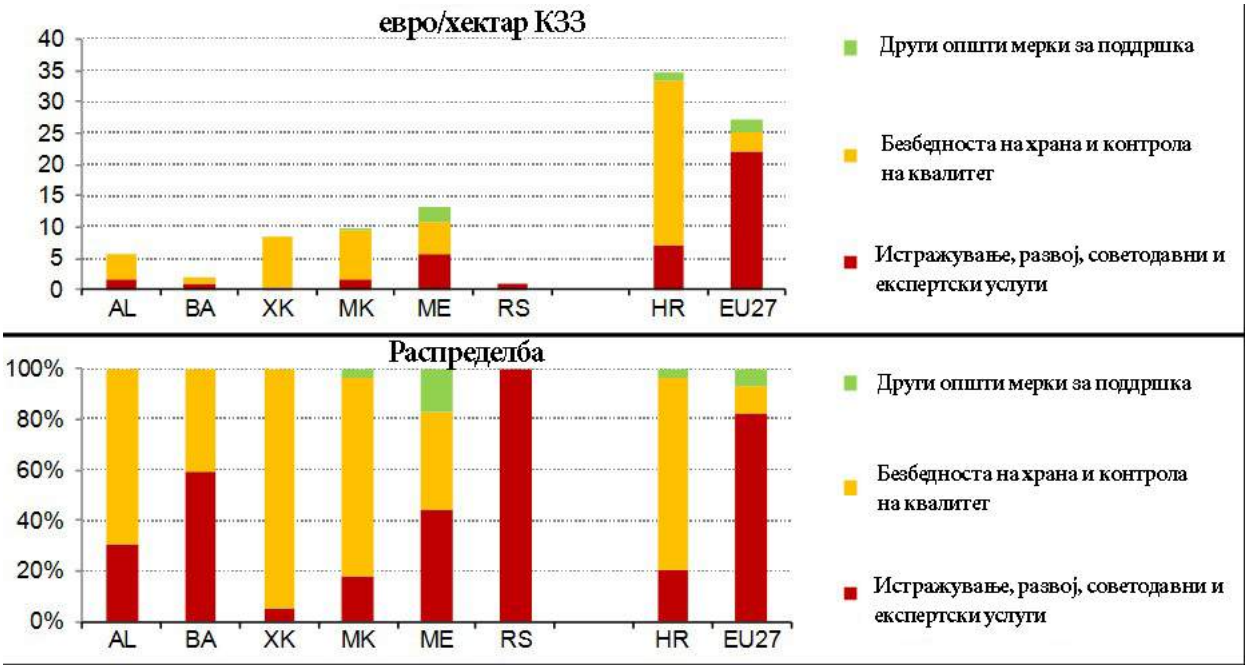
Финансиските средства за поддршка на руралната економија и руралното население се релативно скромни. Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија финансираа некои

инфраструктурни проекти во руралните области, како и инвестиции за пренамена на економските активности на земјоделските стопанства (на пр. рурален туризам). Во други земји, немаше воопшто никакви мерки. Тоа немаше да биде до толку значајно ако руралните области беа соодветно поддржани со мерките за регионална политика. Меѓутоа, тоа не е случај во земјите од ЈИЕ. И покрај тоа што нема сеопфатна анализа на оваа тема, националните експерти ги потврдуваат проблемите во оваа област. Факт е дека проблемите со земјоделскиот развој не можат да се решат без поинтензивни заложби за зголемување на можностите за вработување на руралното население надвор од земјоделството.

4.5 Општи мерки за поддршка

Податоците за општите мерки за поддршка се неверодостојни за најголемиот дел од земјите во ЈИЕ, а во некои земји се дури и нецелосни (Србија). Мерките опфатени во овој столб на стратегиски политики, како што е генералната поддршка за истражување, развој, советодавни и експертски услуги за земјоделството, јавното финансирање на мерките во полето на безбедноста на храната (ветеринарни, фитосанитарни мерки) и други мерки од општ карактер се главно во сенка на другите столбови на земјоделската политика. Во ЕУ многу од овие мерки припаѓаат во категоријата државна помош и не се финансирани од буџетот на Заедницата. Генерално, финансиските средства за овој столб на политики се релативно мали и во самата ЕУ (околу 30 евра по хектар).

Слика А. II-19: Општи мерки за поддршка - структура по групите мерки, 2012, ЈИЕ и ЕУ



Извор: ЈИЕ, Базата на податоци со АПМ, Базата на податоци на OECP PSE/CSE, ЕК

Во најголемиот дел од земјите во ЈИЕ, безбедноста на храната и контролата на квалитетот добиваат најголем дел од финансиските средства во овој столб. Тие процентуални учества се посебно високи во Косово*, Македонија, Хрватска и Албанија. Во Босна и Херцеговина и Црна Гора, освен за безбедност на храната и контрола на квалитетот, релативно висок е и соодносот на буџетот за истражување, развој, советодавни и експертски услуги. Меѓутоа, ако се има предвид севкупно скромниот буџет за општите мерки, сите овие услуги добиваат доста ниски износи на поддршка. Во сите земји, најголемиот дел од финансиските средства се користат за финансирање на институциите кои обезбедуваат советодавни и експертски услуги.

Досега, промените во средствата за општите за услуги најмногу се должат на зголемите средства за безбедност на храната кои се делумно наметнати од европскиот интегративен процес и потребата да се зголеми институционалниот капацитет за да се исполнат стандардите на ЕУ во ова поле. Буџетските средства за обезбедување на знаење и пренесување на тоа знаење на земјоделските производители генерално не се зголемуваат (освен во Косово*), што укажува на тоа дека свеста за важноста на знаењето за развојот на земјоделството е сè уште ниска.

5. Заклучоци

Врз основа на емпириската анализа, суштинските одлики на земјоделството и земјоделската политика на земјите во ЈИЕ споредено со оние во ЕУ може генерално да се сумираат во следните неколку согледувања:

Земјоделство

- Земјоделството во ЈИЕ има значително поголема економска важност отколку во земјите-членки на ЕУ, што е одразено во големото учество на овој сектор во БДВ (5-21 процент), во вработувањето (14-55 проценти), како и во трговијата со странство. Исто така, земјоделството е значаен фактор во одржувањето на социјалната рамнотежата, заради тоа што вработува голем дел од руралното население.

- Географските одлики во ЈИЕ се многу разновидни, природните ресурси за земјоделството се многубројни во Србија којашто има поголемо процентуално учество на земјоделско земјиште отколку во другите земји во ЈИЕ и во најголемиот дел од членките на ЕУ, како и повеќе земјоделско земјиште (а посебно ораници) по глава на жител.
- Природниот производен потенцијал е релативно слабо искористен во земјите на ЈИЕ. Достапните податоци говорат дека има континуирано голем сооднос на необработени ораници (10-50 проценти), како и неискористени или слабо искористени пасишта, а посебно пасишта со ниска продуктивност. Пасиштата се од особена важност за Црна Гора и Македонија, како и за Босна и Херцеговина.
- Типично за сите земји на ЈИЕ е структурата на различна големина на земјоделските стопанства. Просечната големина на земјоделското стопанство (1,5-5., хектари) е споредлива само со најмалите во ЕУ (сите земји во ЈИЕ се рангирани помеѓу Малта и Словенија). Малите земјоделски стопанства доминираат во вкупниот број во ЈИЕ, а во Албанија, Косово* и Македонија тие имаат и доминантно учество во вкупното користено земјоделско земјиште. Во Црна Гора, Хрватска и Србија, освен малите семејни земјоделски стопанства, има и мал број многу големи земјоделски претпријатија кои зафаќаат значителен дел од вкупната земјоделска површина (20-40 проценти).
- Вредноста на растителното производство доминира во вкупното земјоделско производство (50-74 проценти). Обемот на земјоделското производство значително варира од година во година без некои поконкретни трендови (освен во Албанија каде што производството се зголемува). Просечните приноси од главните култури, како и од млекото се доста под нивото на ЕУ-27.
- Цените на земјоделските производи во земјите на ЈИЕ најмногу ги следат ценовните случувања во ЕУ, што укажува на тоа дека нивните земјоделски пазари се релативно отворени. Нивоата на цените на производителите на основните земјоделски производи се генерално пониски во Србија и Босна и Херцеговина, а релативно високи во Албанија и Косово*. Во споредба со ЕУ, цените на производите од растително производство се до некој степен поконкурентни, додека цените на сточарските производи се типично повисоки во најголемиот дел на земјите-членки на ЕУ.
- Со исклучок на Србија, сите други земји на ЈИЕ се нето увозници на земјоделско-прехранбени производи. Српскиот суфицит во трговијата со странство се зголемува во последните неколку години (со коефициент на покриеност на увозот со извоз близу до 200 проценти), со забележан позитивен трговски биланс во најголемиот дел од групите на земјоделско-прехранбени производи. Трговскиот биланс на земјоделско-прехранбените производи е категорично негативен во Косово*, Црна Гора, Албанија и Босна и Херцеговина, со коефициент на покриеност на увозот со извоз од 5-22 проценти и дефицити во речиси сите земјоделско-прехранбени производи. Во Хрватска и Македонија, коефициентот на покриеност на увозот со извоз е значително повисок (околу 60 проценти и 75 проценти, последователно), со тоа што Хрватска има трговски суфицит во поголем број на производи од Македонија. Производите од растително потекло преовладуваат во извозот на сите земји во ЈИЕ. Најважните трговски партнери на сите земји од ЈИЕ се земјите од регионот и од ЕУ.

Земјоделска политика

- Во последните неколку години сите земји во ЈИЕ донесоа долгорочни или среднорочни стратегиски документи во кои се поставени целите и приоритетите за земјоделството и руралниот развој. Генерално, документите за програмирањето се во одредена мера хармонизирани со начелата на ЕУ.
- Во повеќето земји од ЈИЕ, буџетските средства за земјоделство вариратат значително од година во година, но генерално постои растечка тенденција. Вкупните нивоа на буџетска поддршка измерено по хектар користено земјоделско земјиште се разликуваат по земји (од 25 евра по хектар во Албанија до 150 евра во Македонија и 380 евра во Хрватска). Во повеќето земји (освен во Хрватска), овие нивоа се многу пониски споредено со нивото на ЕУ-27 (околу 40 евра по хектар).
- Во споредбата на вкупните буџетски средства за земјоделството во повеќето земји од ЈИЕ (освен во Албанија и Косово*), директната поддршка на производителите има најголемо процентуално учество (40-90 проценти). Во повеќето земји од ЈИЕ преовладува директната поддршка во вид на плаќања поврзани со одредени производи, по површина и по грло на добиток. Директната

поддршка се реализира и во вид на дополнувања на цените (преовладува во Босна и Херцеговина, а значително е застапена и во Македонија) и инпут субвенции за влезни материјали. Директната поддршка на производителите е застапена со најголемо процентуално учество во структурата на земјоделскиот буџет ЕУ-27 (околу 60 проценти), но најголемиот дел од финансиските средства се исплаќаат како плаќања со рамна стапка, неповрзани со производството. Релативното ниво на директна поддршка (околу 280 евра по хектар од КЗЗ) е многу поголемо отколку во ЈИЕ (од под 5 евра по хектар во Албанија до околу 110 евра по хектар во Македонија и 260 по хектар во Хрватска).

- Во ЈИЕ, нивото на буџетските средства за поддршка на структурниот и рурален развој (од под 10 евра по хектар КЗЗ во Србија до околу 35 евра по хектар во Косово* и 80 евра по хектар во Хрватска) е генерално под нивото на финансиските средства за мерките од првиот столб. Во рамки на овој (втор) столб на стратегиски политики, најголемиот дел од финансиските средства (75-100 проценти) се користат за подобрување на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор со поддршка за инвестиции во земјоделското стопанство, наводнување, инфраструктура, водостопанство и слични мерки. Мерките поврзани со животната средина и мерките насочени кон поддршка на руралната економија и руралното население не се реализираат во поголем обем во никоја од земјите во ЈИЕ (освен во Хрватска). Во ЕУ-27, сите основни групи на мерки (конкурентност, животна средина, рурални области) се застапени поеднакво (43 проценти, 42 проценти, 15 проценти), а релативното ниво на поддршка од овој столб на политики (околу 165 евра по хектар) е многу повеќе отколку во која било земја од ЈИЕ:

- Финансирањето на општи услуги за земјоделството е застапено со најмало процентуално учество од вкупниот земјоделски буџет во сите земји на ЈИЕ, а исто така, скромно е и релативното ниво на финансиски средства резервирани за овој столб на стратегиски политики. Овие средства се делумно искористени за финансирање на ветеринарни и фитосанитарни услуги, а делумно за поддршка на истражувањето, советодавните и експертските услуги и институции во земјоделството.

- Општо кажано, може да се рече дека реализираната земјоделска политика во ЈИЕ не е усогласена со конкретната земјоделска политика во ЕУ во ниту еден аспект (освен во Хрватска која веќе е членка на ЕУ). Од друга страна пак, релативното ниво на буџетска поддршка, како и нејзината конструкција се доста слични со регистрираните во некои нови земји-членки во периодот пред нивното пристапување во ЕУ (1999 година), но оттогаш ЗЗП е значително реформирана.

- Годишните прописи со кои се регулира спроведувањето на земјоделската политика, како и анализата на буџетската поддршка на земјоделството покажуваат дека конкретната земјоделска политика во земјите на ЈИЕ е главно окарактеризирана со пристап кон производството и секторот, во центарот на вниманието се земјоделското производство и производителите, додека другите елементи на земјоделско-производствените синџири, како и прашањата за животната средина и пошироко за руралниот развој, многу помалку доаѓаат до израз.

Заклучни забелешки за проблемот со податоците

Кога се проценуваат резултатите од споредбената анализа по земји, мора да се има предвид фактот дека за да се има јасна слика за земјоделството и земјоделската политика во овој регион, потребни се многу податоци и информации, но тие се или сè уште се недостапни или пак со несигурна веродостојност.

Во сите земји од ЈИЕ, освен Хрватска која веќе е членка на ЕУ, процесот на подобрување и хармонизација на земјоделската статистика со условите на ЕУ сè уште трае. За Хрватска, хармонизацијата на земјоделската статистика беше одредница за почеток на пристапните преговори со ЕУ за земјоделството. И покрај тоа што во последните неколку години е постигнат одреден напредок во сите земји од ЈИЕ, сè уште останува да се направи многу пред земјоделската статистика да биде целосно хармонизирана со онаа на ЕУ. На ова поле најголем напредок е забележан во Македонија, додека земјоделската статистика на Албанија се чини најневеродостојна.

Статистичките податоци за искористеноста на земјиштето се меѓу најпроблематичните статистички полиња во сите земји од ЈИЕ. Податоците за конкретната искористеност на

земјиштето не се јасни дури ни во земјите во кои беше спроведена Анкетата за структурата на земјоделските стопанства според регулативите на ЕУ (Македонија, Црна Гора и Србија). Постои големо несовпаѓање помеѓу податоците од редовните годишни статистики за искористеноста на земјиштето што сè уште се основа за производството на култури и податоците за користеното земјоделско земјиште регистрирани во Анкетата за структурата на земјоделските стопанства. Оваа разлика покажува дека тековните податоци за производството на култури (и просечните приноси) веројатно не се целосно веродостојни во ниедна земја од ЈИЕ. Некои земји сè уште немаат веродостојни (и споредливи) податоци, додека некои немаат воопшто никакви, во одредени други важни полиња на земјоделската статистика (статистика за структурата на земјоделските стопанства во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, производството на добиток во Косово* и Босна и Херцеговина, статистички податоци за цените во Црна Гора и Албанија) Целосна и веродостојна примарна земјоделска статистика (производство, цени) е исто така предуслов за изготвување на економските сметки за земјоделството, кои сè уште недостигаат во повеќето земји од ЈИЕ (Албанија, Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина).

Што се однесува на буџетската поддршка на земјоделството, главниот проблем е во тоа што податоците за конкретните извршени плаќања не се редовно и систематски собирани и прикажани во ниту една од земјите. Јавно достапните информации се најмногу ограничени на програмите за финансиска поддршка на земјоделството како законски документ за реализација на земјоделската политика за одредена година. Податоците за исплатените средства генерално не се јавно достапни, па така, потребни се огромни напори за да се добијат целосни податоци на потребното детално ниво за споредба меѓу годините и земјите.

Во тој контекст, во сите земји од ЈИЕ, една од главните теми која треба да се разгледува е подобрувањето на земјоделската статистика и базата на податоци за реализација на стратегиската политика. Веродостојни и хармонизирани податоци се предуслов за силна анализа и следење на земјоделството и земјоделската политика кои понатаму можат да се употребат за програмирање и реализирање на самата политика.

Референци

EC. 2014. Rural development in the European Union – Statistical and economic information. Directorate General for Agriculture, European Commission, Brussels.http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/index_en.htm.

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

OECD PSE/CSE Database.2014. Producer and Consumer Support Estimatesdatabase. OECD, Paris. http://www.oecd.org/chile/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm.

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Agricultural policy measures template – A tool for classifying and analysing agricultural policy measures. In: VOLK, T. (ed.). *Agriculture in the Western Balkan countries*, (Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), 219-245.

Rednak, M., Volk, T. &Erjavec, E. 2012. Does accession to European Union substantially change the economic situation in Croationagriculure: impact assessment for key production sectors on the basis of static deterministic farm revenue modelling.*Agricultura*, [Print ed.], vol. 9, no. 1/2, p. 39-47.

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*, vol. 14, no. 1, p. 76-96.

SEEs APM Databases.2014. Agricultural Policy Measures Databases compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo*, The former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia under the FAO/SWG project “Streamlining of agriculture and rural development policies of SEE countries for EU accession” (unpublished data).

SEEs Statistics. 2014. Agricultural statistics databases compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Kosovo*, Macedonia, Montenegro and Serbia under the FAO/SWG project “Streamlining of agriculture and rural development policies of SEE countries for EU accession”. http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

Volk, T. (ed.)2010.Agriculture in the Western Balkan countries, (Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), 245 p. http://www.iamo.de/dok//sr_vol57.pdf.

Поглавје A.III
СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА НЕДОСТАТОЦИТЕ И ПРЕПОРАКИ ЗА РАЗВОЈ

Емил Ерјавец[*], Кај Мортенсен[**], Тина Волк[***], Мирослав Реднак[***], Ричард Еберлин[****], Каталин Лудвиг[****]

6. Мотив и фокус

Оваа студија обезбедува систематски преглед на ситуацијата и тенденциите во земјоделството и земјоделската политика во земјите на југоисточна Европа (ЈИЕ). Прегледот обрнува посебно внимание на споредбата меѓу клучните индикатори на земјоделската политика во регионот и врши споредба со индикаторите на земјоделството на Европската Унија (ЕУ) и Заедничката земјоделска политика (ЗЗП). Во вториот дел од оваа студија следи детална анализа на земјите поединечно (поглавја Б.I до Б.VII). Првиот дел од студијата обезбедува севкупна споредбена анализа меѓу земјите (Поглавје A.II), која овозможува да се утврдат извесни заеднички карактеристики на земјоделството во регионот и изготвување на препораки за оформување на земјоделската политика во иднина.

Ова поглавје се обидува да ги опише недостатоците кои се карактеристични за процесот на развој и интеграција на земјоделството во земјите на ЈИЕ и да изготви препораки за земјоделската политика во регионот. Специфичните природни услови, структурата на земјоделските стопанства, историските околности како и различните економски и политички ситуации резултирале во значајни разлики меѓу овие земји а уште поголеми меѓу регионите во една земја. Постојат големи разлики и во степенот на европска интеграција меѓу овие земји имајќи предвид дека во овој регион спаѓаат земји членки на ЕУ (Хрватска) како и земји кандидати (Македонија, Србија, Црна Гора, Албанија) и земји потенцијални кандидати (Босна и Херцеговина, Косово*[1]). Тие разлики резултираат со различни ставови и потреби во врска со усвојувањето на принципите и механизмите на ЗЗП.

Најчестата грешка што ја прават земјите со кандидатски статус во тек на процесот на интеграција е тоа што решенијата за интегрирање на некои од суштинските инструменти на земјоделската политика во правец на подготвување за имплементација на ЗЗП се спроведуваат во многу доцна фаза на интегративниот процес а тоа води до ситуација земјата да не биде во можност во

[*] Универзитет во Љубљана, Факултет за биотехника, Словенија
[**] KFM Consult.
[***] Земјоделски институт на Словенија, Љубљана, Катедра за агроекономика
[****] Организација за храна и земјоделство при Обединетите Нации (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)).

[1] Ова именување не означува став во врска со статусот, и е во согласност со UNSCR 1244 и Мислењето на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

потполност да ги користи мерките на оваа политика од датумот на пристапувањето. Оваа ситуација всушност е одраз на политичката динамика и економскиот контекст како и на фактот дека целта – усвојувањето на ЗЗП – е во постојано движење. Меѓутоа, искуството од последното проширување на ЕУ покажува дека земјите кандидати за членство мораат да усвојат и имплементираат клучни стратешки решенија за прилагодувања на ЗЗП пред завршувањето на процесот на преговарање. Очигледно е, исто така, и дека колку порано се донесат и спроведат таквите решенија толку подобро државата е подготвена за целосно учество во ЗЗП.

Целта на првиот дел од ова поглавје е да ги утврди главните недостатоци и да обезбеди јасни, едноставни и оперативни клучни принципи за идната земјоделска политика кои ќе бидат општоважечки за целиот регион. Овие принципи треба да претставуваат поддршка за изготвување на детален акциски план за модернизација на националната земјоделска политика како и за мапа за хармонизирање на инструментите на земјоделската политика во рамките на ЗЗП.

Во првиот дел на ова поглавје целта е да се развие стратешки пристап за тоа како да се постигне максимум од процесот на интеграција. Во претпристапниот период земјите кандидати можат исто така да користат и одбрани инструменти на ЕУ политиките кои можат директно да придонесат за реализирањето на приоритетите на националните политики насочени кон развивањето на земјоделството и руралните области и, долгорочно, за подготвување на домашното земјоделство за пристапување како и зголемување на способноста за апсорбирање по пристапувањето.

Препораките се засновани на анализи, експертиза на поединечни автори и соработка меѓу истражувачите и министерствата за земјоделство во сите овие земји.[2] Препораките тргнуваат од суштинските принципи за креирање добри политики согласно со циклусот на политиките и концептот за градење стратешки политики врз основа на докази. Тие исто така ја нагласуваат важноста на солидни општи услови и во тој контекст ги идентификуваат најкритичните мерки на политиката.

Една од намерите е да се покаже важноста на цврстата соработка меѓу креаторите на политиките и академските агро-економисти во поддршка на процесот на донесување решенија во рамки на земјоделските политики на земјите од ЈИЕ. Освртот на ова прашање е тема на вториот дел од ова поглавје кое се занимава со анализа на недостатоците и развивање на препораки за што поефикасна поддршка на анализата на политиките. Историјата на претходните проширувања на ЕУ покажува дека за да се постигне ефикасен процес на ЕУ интеграција во доменот на земјоделството потребна е стратешка политика *заснована на докази*; односно јавна политика поткрепена со докази за целите, која се потпира на научно ригорозни студии за изнаоѓање на ефективни мерки и практики на политиката. Понатаму, во заклучок на поглавјето следат препораки за тоа како да се подобри ефикасноста на институциите задолжени за аналитичка поддршка. Обезбедувањето на солидни податоци и нивна анализа, споредба на политики, концептуализација на реформата и проценка на влијанието на различните предлози и решенија, внатре во земјата но и во комуникацијата со европските институции и земјите членки, е од пресудна важност за успехот на процесот на интеграција и модернизирањето на земјоделската политика. Поглавјето завршува со заклучни забелешки.

7. Принципите на модерната земјоделска политика – регионален ЈИЕ пристап

[2] Овие препораки се засновани на искуствата на земјите од последниот круг на проширување на ЕУ (2004-2013, посебно на Хрватска), со преговорите со ЕУ и реформите кои се усвојуваа во периодот на подготвувањето за влез во Унијата. Тие исто така се засноваат на бројни дискусии кои авторите ги имаа по 2003, кога во регионот се развиваа националните стратегии за земјоделски развој.

7.1 Клучни предизвици за земјоделскиот развој

Утврдувањето на референтни точки за проценка на разликите во земјоделството и руралните области не е еднонасочна задача. Целите често зависат од разни поими кои тешко се остваруваат во конкретен контекст. Затоа во тек на изготвувањето на студијата, разликите се изведени главно од целните студии, за секоја од земјите посебно, и од размена на гледишта на државни службеници во надлежните министерства како и национални експерти – истражувачи.

Земјоделството и понатаму се рангира како еден од најважните сектори во националните економии на земјите од ЈИЕ, и значајно продинесува за економската и социјална стабилност. Сепак, земјоделството во овие земји сè уште нема улога на двигател на економскиот развој, сè уште многу повеќе останува во улогата на социјален амортизер во економската криза која преовладува во регионот. Факторот продуктивност во регионот е многу понизок во споредба со просекот на ЕУ. Тоа се должи на бавниот процес на консолидација и неефикасното користење на производните средства. Поконкретно, од една страна исселувањето од некои региони а од друга, апсорбирањето на вишокот работна сила од земјоделските региони се најкрупните прашања поврзани со развојот на земјоделството и руралните региони за повеќето од земјите во ЈИЕ. Земјоделско-прехранбените синџири се соочуваат со проблеми во: создавањето на пазарни институции, маркетинг и дистрибутивни синџири, постигнување на квалитет што го бара ЕУ, ветеринарните, здравствени, хигиенски и фито-санитарни стандарди.

Анализата води кон општ заклучок дека развојот на земјоделството во земјите на ЈИЕ регионот како целина бележи напредок во последните години. Сепак, останува уште многу да се направи за да се подготват соодветните земјоделски сектори за конкурентските притисоци кои доаѓаат со современата светска економија – а особено оние релевантни за оваа студија – поврзани со пристапувањето кон ЕУ. Главните предизвици за развојот на земјоделството се резимирани во следните 11 точки.

Ресурси

1. Природни ограничувања и неискористен потенцијал на земјиштето

Регионот на ЈИЕ се карактеризира со диспаритет во потенцијалот за земјоделски развој по оската север-југ. Дунавскиот басен на северот го поседува веројатно најсилниот земјоделски потенцијал во Европа додека потенцијалот на Динарскиот планински венец кој се протега сé до Средоземното море, е ограничен само на некои региони лоцирани долж реките, и на конкретни производи. Природниот потенцијал не е сосема искористен во северниот дел на регионот но неискористувањето на потенцијалот е уште поголем проблем во централниот и јужните региони, меѓу кои има и сосема исселени подрачја, необработени и сосема напуштени региони. Конфликтот во деведесеттите само ја влоши ситуацијата, така што во некои подрачја, исселувањето и напуштањето на земјоделството напредуваа до степен од кој нема враќање. Тоа се области кои се претворени во постојани прерии со потенцијал за одгледување добиток но и за екстензивно овоштарство и шумарство. Најголемиот предизвик за овие подрачја е тоа што тие во најголем дел се подрачја со природни ограничувања (планински области) и со слаба инфраструктура.

2. Ограничувања поради човечкиот фактор и капиталот

ЈИЕ е нерамномерно населен регион. Иако е тешко да се даде општа оценка, постојат показатели дека земјоделската популација е во релативно зрела возраст со слабо едуцирана работна сила а тоа претставува дополнителна пречка за развојот. Капиталната инфраструктура (згради и машини) е исто така релативно застарена додека во некои области и многу застарена. Додека во таквите области се потребни значителни инвестиции за модернизирање на производството, има области во кои беа вложени капитални инвестиции и кои покажуваат добра организација на земјоделско-прехранбениот синџир и успешно земјоделско производство. Сточарството е главно во опаѓање.

Млечниот сектор, и покрај тоа што е многу важен, се заснова на субоптимални генетски ресурси и, најмногу од се, на слаба прехрана на животните така што не успева да постигне повисока продуктивност и поголеми приноси и покрај значајната поддршка што ја добива.

3. Фрагментација на земјиштето и бимодалната структура на земјоделски стопанства

Историјата на развојот, наследството и земјишните реформи во социјалистичкиот и во транзицискиот период доведоа до посебно неповолни услови кои се согледуваат во големината на земјоделските стопанства и фрагменираноста на земјиштето. Доминираат малите земјоделски стопанства, во некои области тие се на прагот на егзистенција и немаат ресурси за економски одржливо производство. Во многу случаи фрагментираните земјишни парцели претставуваат дополнителна тешкотија, како и областите со нагазни мини кои резултираа со напуштање на производството и напуштање дури и за живеење, особено во регионите на карстот (близу до Јадранското море) и, во нешто помал степен, во планинските области. Пазарот со земјиште во овие области воопшто не функционира.

Од друга страна, во низините како поповолни за живот, се појавува сé поголем диспаритет меѓу малите семејни земјоделски стопанства инфериорни по својата големина и ефикасност во споредба со преостанатите од социјализмот - големи земјоделски холдинзи, сега приватизирани и трансформирани во големи компании. Иако ги има во ограничен број, овие компании имаат тенденција за натамошно ширење на земјиштето и за доминација во земјоделското производство во регионите во кои се присутни, со што претставуваат закана за социјалната стабилност и рамнотежа.

Производство и продуктивност

4. Ниска продуктивност и технолошки јаз

Ниската продуктивност е многу потценет проблем во регионот. Технолошкиот јаз кој влијае на сите аспекти од производството е многу реален. Секако, постојат неколку погони и земјоделски стопанства на многу високо ниво, но недоволно и само ја потенцираат општата слика за низок степен на развој во сите клучни индикатори на продуктивноста (приноси, продуктивност на трудот и на капиталот). На северот ситуацијата е подобра отколку на југот. Во северните делови, растителното земјоделско производство исто така го надминува сточарското производство како од аспект на продуктивност така и по технологијата. Последново покажува јаз кој ја потенцира потребата за подобри знаења и подобри услуги, приватни и јавни, за пренесување на знаењата. Меѓу најсериозните предизвици за кои треба да се најде решение се ширењето на знаења и недостатокот на капитал.

5. Ниска концентрација и специјализација на производството

Најсилната карактеристика на регионот е земјоделско стопанисување на ниво на преживување и ниска концентрација и специјализација на производството. Таквата ситуација може да има корисни социјални импликации во некои области за време на економската криза бидејќи делува како амортизација за невработеноста, но вистинскиот проблем е немањето на никакви позначителни сигнали на структурни промени кои би овозможиле малите земјоделски стопанства постепено да се развиваат и да растат, да се концентрират и специјализираат а со тоа да постигнат и подобро пазарно позиционирање и благосостојба. Има примери на раст но тие покажуваат аномалии, како на пример семејни фарми за свињи кои користат само скапа сточна храна или млекарски фарми кои се засноваат на купено сено, што е незамисливо за поразвиените економии. Во тој поглед исто така, сточарското производство доцни зад поефикасното растително земјоделско производство.

6. Релативно низок учинок на производството

Сите гореспоменати ограничувачки фактори покажуваат дека вкупното земјоделско производство и индивидуалните производни активности се незадоволителни; меѓутоа, има значајни разлики меѓу земјите, регионите и секторите. Причините за така слабите постигнувања се различни и не се лесни за решавање особено на краток рок и без значајни промени во фокусот на националните стратегии и стратешко-политички мерки. Предизвиците најмногу се однесуваат на ниското ниво на знаења на земјоделците, слабите советодавни услуги и несоодветните рурални финансиски услуги со кои би се олеснило воведувањето на современи производни методи и инвестирањето во нови технологии.

Предизвиците се однесуваат и на секторот преработка кој се карактеризира со релативно слаб пазарен учинок и високи трансакциски трошоци кои се должат на фрагментираноста и ниското ниво на интеграција во вредностните синџири. Таквата ситуација им го отежнува, на локалните и регионалните трговци, обезбедувањето на адекватна понуда поради тоа што производите не се конкурентни било според цената или квалитетот во споредба со увезените производи, дури и во случаи кога се очекува земјите во ЈИЕ да можат во целост да ги намират своите потреби, имајќи ги предвид нивните потенцијали (на пр. за месо, зеленчук).

Во тој контекст, главните предизвици за регионот ќе бидат подобрување на функционирањето на вредносните синџириво смисла на намалување на трансакциските трошоци и подобрување на квалитетот на производите преку иновации и инвестиции во нова технологија. Понатаму, еден од предизвиците е подобрувањето на реактивноста на синџирите за снабдување за да се осигура ефективен пренос на сигналите од пазарот, од пазарот до преработувачите и примарните производители, преку иновација и трансфер на знаења но и добра соработка меѓу приватниот сектор и научно истражувачките институции.

Земјоделско-прехранбениот синџир на снабдување

7. Слаб агро-бизнис

Анализите покажуваат дека третманот по бербата и преработката на сировинските материјали во готови прехранбени производи е слабата алка во земјоделското производство и пазарните системи на земјите од ЈИЕ. Примерите од други земји, некои дури и од истиот регион, покажуваат дека купувањето на земјоделски производи врз основа на договори меѓу земјоделците и преработувачите/трговијата на големо, во кои составен дел се и барањата за стандардите на квантитет а особено на квалитет, функционираат како важен мотивирачки фактор за земјоделски развој. Во регионот, само неколку протагонисти ги исполнуваат стандардите на современиот агро-бизнис. Особено во економски послабо развиените региони, агро-бизнисот, како нагоре така и надолу низ земјоделско-прехранбениот синџир на производство, индустријата и специфичните институции за рурално финансирање допрва се формираат. Загрижува тоа што многу претпријатија не се стремат да изградат одржливи, интегрирани системи на снабдување кои би се засновале на локални суровини, туку препточитаат увозни материјали и единствено од краткорочни економски причини.

Иако на прв поглед тоа не претставува проблем само по себе, искуството покажува дека таквото функционирање е на штета на развојот на локалното производство, и од аспект на количината и на квалитетот, како и на можноста за следење на потеклото но и довербата на потрошувачите. Недовербата кон производството на храна и маркетингот кон домашните производи произлегува, покрај од менталитетот на самиот агро-бизнис и од неподготвеноста и неспособноста на производителите да се впуштат во обврзувачки релации – групи на производители или договрни обврски – и со тоа да градат взаемни односи во рамки на секторот.

Успешните приказни од регионот покажуваат дека вистинскиот проблем е во развивањето на релација на доверба со локалните и регионалните земјоделски производители. Одржливи,

долгорочни договори во прехранбената индустрија се карактеризираат со добро дефинирани синџири на снабдување чија основа е во локалните производи и дејности и со доверба меѓу учесниците во синџирот на снабдување, во кој влегуваат и домашните и странски потрошувачи.

8. Слабо хоризонтално и вертикално интегрирање

Слабото организирање на производството во земјоделско-прехранбени синџири е загрижувачки аспект на земјоделството во ЈИЕ, кое има долга традиција на земјоделски задруги – идеја која беше многу ослабена и уништена за време на социјалистичкиот период. И покрај тоа што има примери на добра соработка преку задруги и хоризонтална интеграција (вистинска хоризонтална интеграција е основа на земјоделството во развиениот свет) таквата практика изгледа како да не успева да се утврди во поширок размери. Организирањето на производителите во групи на производители или во задруги е многу ограничено поради силниот отпор меѓу производителите кој се должи на минатите искуства. Притоа, задругите се главно економски незначајни или се ограничуваат само на купување на суровински материјали и снабдување со потребен материјал за производството.

Успешните производители се способни да го обезбедат својот пат до потрошувачите или преработувачите и немаат значаен интерес за здружување во задруги или групи на производители. Сепак, иако на прв поглед изгледа дека таквите производители немаат корист од здружувањето со економски послаби производители, сепак токму тие, послабите производители се оние кои го носат најголемиот удел во снабдувањето на пазарот, под услови кои може да бидат штетни и за поразвиените производители. Според тоа, главниот предизвик, кој важи и за успешните производители, е да се промовираат предностите, на подоброто организирање на снабдувањето преку соработка и планирање на производството со цел управување како со количините, квалитетот така и на концентрирање на снабдувањето за јакнење на преговарачката позиција.

Верикалната интеграција е многу ограничена поради немање доверба меѓу понудувачите и купувачите како и немањето на транспарентност на пазарот. Индивуалистичкиот став на земјоделските производители се гледа и во создавањето на постојани деловни релации со преработувачката индистрија. Таквите релации се присутни само во неколку сектори (на пр. живина, делумно во секторот млекопроизводство), но не и онаму каде најмногу би се очекувале, имено, во производството на овошје и зеленчук. Предизвикот се состои во подобрувањето на функционирањето на пазарот преку подобра транспарентност во врска со пазарните цени и побарувачката на потрошувачите и во обезбедувањето на цврсти правни и административни услови за регулирање на договрните обврски.

Цени и трговија

9. Ниски цени и конкурентен квалитет

Анализите на цените покажаа дека само некои производни активности во некои од земјите се доволно ценовно конкурентни за да можат да го зголемат обемот на своите деловни активности, но дури и во тие случаи, обемот за развој е ограничен поради несоодветните пазарни структури и лошата економија на обем. Ретки се производителите кои успеваат своите производи да ги продаваат надвор од регионот на ЈИЕ. Последователно, извозот е минимален и најголем дел од него останува во регионот. Сепак, она што најмногу загрижува во врска со конкурентноста е влијанието на нискиот и непостојан квалитет. И покрај некои позитивни примери во оваа област, невозможноста за следливост, стандарди на производите и ракувањето и преработката по бербата, кои се барања на современиот малопродажен сектор како и надворешна трговија, остануваат сериозна пречка за општиот напредок. Проблемот на квалитетот на производите,

вклучително техолошки подобрувања и развивање на високо квалитетни специјалитети, сè уште не е доволно препознаен.

10. Зависност од надворешната трговија

Освен Србија, повеќето земји во ЈИЕ се нето увозници на храна, некои во толкав обем што од макроекономски аспект е ирационално. Во моментов, високата зависност од увозот не претставува закана за прехранбената обезбеденост поради тоа што развиениот малопродажен сектор увезува од други земји, особено од поразвиените земји од регионот (на пр. Србија и Хрватска). Сепак, високата зависност од увозот останува загрижувачки индикатор за неразвиеното земјоделство и земјоделско-прехранбени синџири, кое е проблематично особено поради тоа што земјите не ги користат своите природни и човечки потенцијали. Со исклучок на неколку земји, производството на храна не е официјално препознаено како национален приоритет но и онаму каде што е, искористувањето на потенцијалите не е најсилната страна, а тое е сосема очигледно.

Рурални и регионални карактеристики

11. Исселување, лоша социјална положба и рурална сиромаштија

Моделите на населување во ЈИЕ покажуваат драматични промени. Голем број села, згради за живеење и индустриски објекти, насекаде низ регионот се напуштени или ќе бидат напуштени во тек на претстојната деценија. Во таа смисла, пост-транзициискиот период беше особено штетен, особено поради падот на претходниот модел на релативно децентрализирани индустриски и прехранбено-преработувачки дејности. Тоа предизвика застој во земјоделскиот и општиот економски развој кај руралното население, кое немаше можности да се вработи во својата локална област, со што работната сила беше практично избркана од тие области. Од своја страна ова предизвика пад на земјоделските активности како споредна дејност, кое беше важен сегмент кој придонесуваше во корист на руралната економија.

Руралната сиромаштија е реален проблем во руралните области на земјите од ЈИЕ. Горенаведените фактори придонесуваат за рурална сиромаштија, заедно со недостатокот на можности за вработување во руралните области. Најголем дел од подинамичните и способни поединци од населението емигрираат од тие области, што придонесува за натамошно економско опаѓање и зголемување на сиромаштијата.

Има области кои покажуваат извесен напредок, сепак недоволно, така што тоа не треба да ја намали важноста на фактот дека исселувањето е сé поголемо во многу области на ЈИЕ. Многу рурални области во регионот се пасивни и немаат реална среднорочна перспектива. Всушност , нема рурален развој. Европската дефиниција за рурален развој не е применлива на земјите од ЈИЕ во кои руралниот развој не ја ужива поддршката на соодветни регионални иницијативи и кохезија. Руралната сиромаштија и исселувањето бараат конкретно внимание и решителна владина активност за да се запре или да се промени таквата ситуација. Најголемиот предизвик е промовирање на создавање на дополнителни економски дејности во овие области со користење на неискористениот потенцијал расположив во смисла на локални човечки и природни ресурси.

***

Од оваа анализа произлегува заклучокот дека земјоделскиот како и руралниот сектор во ЈИЕ имаат крупни развојни потреби. Модернизирањето и развојот на земјоделството и со него поврзаните рурални економски активности имаат потенцијал во голема мерка да ја подобрат перспективата на овие области, тие мора да станат средиште на сите стратегиски планови за развивање на земјоделските и руралните области во регионот. Погоре елаборираните проблеми водеа кон идентификување на следните клучни цели за идните земјоделски и рурални развојни политики:

а. Подобрување на општите, рамковни услови;

б. Реформи во управувањето со земјиштето;

в. Подобрување и стабилизација на приходите;

г. Иновации и ефикасен трансфер на знаења;

д. Модернизација на земјоделството и земјоделско-прехранбените индустриски сектори;

ѓ. Подобра хоризонтална и вертикална интеграција на производителите и преработувачите;

е. Поефикасно искористување и заштита на природните ресурси;

ж. Елиминирање на руралната сиромаштија и решавање на проблемите на малите земјоделски стопанства;

з. Посилно територијано избалансиран пристап;

Остварувањето на овие цели е можно само со значајни подобрувања во општите услови за земјоделство и за руралните области и со цврста и стабилна политика за земјоделски и рурален развој. Постојат теоретски и практични докази за тоа дека земјите со лоши општи услови постигнуваат само ограничено влијание, дури и ако имаат сеопфатни стратегиски програми и силна буџетска поддршка. Политичката нестабилност, прагматизмот и отпорот кон следење и спроведување на стратегиските цели и мерки создале неизвесност за земјоделците што води кон сериозно поткопување на развојот на овие сектори. Правната транспарентност и почитувањето на законот (вклучително и справување со неформалното), воспоставување на ефикасни кредитни системи за руралните области и почитување на договорните обврски се подеднакво важни за развојот на земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области и можат да ги забрзаат структурните промени и постигнувањето на целите.

Општите услови опфаќаат цела низа политички области, кои се во рацете на многу поширок круг на одлучувачи отколку само оние во доменот на земјоделството. Меѓутоа, тие се од суштинско значење во современите принципи на донесување на земјоделски политики. Последователно, меѓувладината соработка за обезбедување на соодветни рамковни услови за земјоделскиот сектор и руралните области е предусов со пресудна важност за постигнувањето на целите утврдени во националните стратегиски планови.

7.2 Недостатоци на актуелната политика

Колкав е успехот на постојните земјоделски политики на земјите во југоисточна Европа во решавањето на горенаведените предизвици на земјоделството и руралните области и во постигнувањето на поставените цели? Земјоделските политики на земјите на ЈИЕ и нивните главни карактеристики се опишани во Дел Б и резимирани погоре, во делот кој се однесува на предизвиците во Поглавје А.III-2.1. Некои од главните карактеристики и предизвици се подетално елаборирани во ова поглавје, со цел подобро разбирање на препораките кои следат.

Слаба реализација на програмите на земјоделските политики

Најлсабата карика на постојните земјоделски политики во земјите на ЈИЕ е ниското ниво на реализација на стратегиските планови. Реалните мерки и буџетски плаќања често се разликуваат од стратегиски испланирани активности. Анализата покажува генерален недостаток на доследност во земјоделските политики во земјите на ЈИЕ. Тоа делумно се должи на долгорочната економска криза во регионот која многу тешко се надминува, но исто така и на политичката нестабилност во некои од земјите. Таквата ситуација го отежнува постигнувањето на целите. Несомнено, на земјите од ЈИЕ им недостасува стабилна земјоделска политика но исто така и вистинска стратегија за реформи и прилагодувања во правец на постигнување на условите за влез во ЕУ. Без оглед на разликите меѓу земјите, во сите нив сè уште доминира прагматичниот ad-hoc пристап.

Карактеристично за земјоделските политики во земјите од ЈИЕ е дисконтинуитетот и нестабилноста на активностите на нивоата одговорни за донесување решенија, политичкото и друго врвно раководство во министерствата. Таквата состојба го отежнува обезбедувањето на ефикасна јавна служба која го применува циклусот на стратегиската политика и креирањето на политики врз основа на добиени докази. Иако ова не е специфично за креирањето политики во ЈИЕ сепак претставува важна одлика на институционалниот аспект на управувањето со земјодеслките политики која бара особено внимание.

Стратегиските документи за земјоделската политика во земјите на ЈИЕ обично содржат прашања слични на погоре изложеното поврзано со проблемите на развојот, иако со различен нагласок. Најзначајните документи се засноваат на секторски пристап, со акцент на пораст на производството и на подобра пазарна ориентација. Од друга страна, многу поретко се среќава обид за изнаоѓање решенија за структурните и технолошки дефицити, руралната сиромаштија и проблемите на малите земјоделски стопанства и на тешките услови во земјоделството. Политиките покажуваат силна ориентација кон производството додека на проблемите поврзани со заштитата на животната средина се осврнуваат само накратко, што е донекаде разбирливо ако се има предвид економската ситуација и нивото на еколошка свест во овие земји.

Ниво на финансирање на земјоделската политика

Генерално, вкупниот износ на средства за земјоделските политики во земјите на ЈИЕ покажува тенденција на раст, и покрај тоа што по почетокот на економската криза во 2008 таа тендеција беше запрена а во некои земји доби дури и спртивен правец, т.е. намалување на буџетот за земоделски политики на ниво од пред 2008 година. Условно кажано, овие буџети се споредливи со буџетите на некои од земјите кандидати од последниот круг на проширување на ЕУ во нивните споредливи периоди т.е. пред пристапувањето. Осван во Хрватска, буџетите се значително пониски од она што во земјите членки на ЕУ се обезбедува за земјоделскиот сектор, што се должи најмногу на историски силната поддршка на земјоделството во рамки на ЗЗП.

За земјоделските политики на земјите на ЈИЕ е важно дали фондовите кои се на располагање овозможуваат решавање на бројните структурни и развојни предизвици елаборирани во претходното поглавје. Ова е тешко прашање поради комплексноста и меѓусебната поврзаност на предизвиците кои треба да се решат, а освен тоа, останува нејасно до која мерка постојниот вид и ниво на јавна интервенција ќе постигне реален ефект.

Со ограниченото финансирање, онакво какво што е во овој момент, невозможно е да се одговори на сите предизвици. Оваа ситуација, најверојатно ќе се решава бавно, сразмерно со напредокот на ЕУ интеграциите и расположивоста на ИПАРД фондовите. Во контекст на сето ова, клучот е во обезбедувањето на ригорозно поставување приоритети (утврдување на најкритичните предизвици) а особено изнаоѓање на комбинација од политички мерки, почнувајќи од општите услови до мерки специфични за секторот, осмислени така да взаемно се надополнуваат во постигнувањето на кохерентност и комплементарност.

Ограничената успешност на земјоделските политики во ЈИЕ делумно се должи на административните слабости и на недостатокот на решителност за примена на ригорозен пристап. Ионака ограничените средства во најголем дел се ориентирани кон секторски активности кои обезбедуваат приход. Земјоделската политика се сфаќа пред сé како средство за исполнување на потребите на индивидуални интересни групи на земјоделски производители, со цел да се компензира за пониските приходи и индиректно, да се подобри конкурентноста. Има тенденција за директно зголемување на земјоделските буџети во правец на зголемување на постојните директни плаќања заедно со воведување на нови форми на директни плаќања целисходни за конкретни сектори.

Директни плаќања – посакувани но премногу прагматично дизајнирана политика

Меѓу видовите плаќања кои се применуваат во земјите на ЈИЕ спаѓаат инпут субвенции во производството, поддршка заснована на количината продадени производи и плаќања според капацитет/ по грло добиток или по површина. Структурата на мерките варира од земја во земја, политиката главно се разликува од актуелните и од претходните форми на инструменти и мерки на ЗЗП.

Се применуваат бројни видови на инпут субвенции во производството, иако нивната примена постепено се прекинува (судејќи според планираните промени во земјоделските политики). Најчеста мерка е поддршка заснована на количината продадени производи, а тоа најчесто се среќава во секторот млекарство. Ова е едно од најзначајните плаќања во рамки на земјоделските политики во земјите на ЈИЕ. Во некои случаи помошта изнесува до 25 проценти од производната цена или дури и повеќе.

Се повеќе се применуваат плаќањата по грло добиток или по површина, но основните мерки и нивната имплементација во голема мерка се разликуваат од ЗЗП. Се посилна е тенденцијата директните плаќања да се доделуваат на поголеми, пазарно ориентирани производители, изоставајќи ги малите земјоделци и производители кои не продаваат преку конвенционалните пазарни канали. Во тек на економската криза, некои земји почнаа да ги користат овие построги критериуми со цел да компензираат за намалувањата во земјоделскиот буџет така што ќе ги исклучат малите производители, и покрај тоа што во некои земји тие критериуми се применуваат целно за поддршка на приходот само за економски одржливи производители кои произведуваат за пазарот за да се потпомогне структурниот развој.

Согласно земјоделската политика, целта на директните плаќања е да се избалансира приходот на оние кои се занимаваат со земјоделска дејност, да се надомести за повисоките производни трошоци или, со посовременото сфаќање (како и во ЗЗП) да се плати за јавни добра. Следствено, директните плаќања од овој вид се наменети за сите производители кои постигнуваат економски или неекономски резултат.

Суштината на ограничувањето на директните плаќања само на поголемите, пазарно ориентирани производители, од гледна точка на оние кои ги донесуваат решенијата, е да се обезбеди поттик за зголемување на пазарното производство, да се подобри конкурентноста и да се зајакне структурниот развој. Во нормални околности ова е сосема прифатлив пристап. Но, колку што е повисок минималниот праг, толку е поголем делот од фондовите наменети за големите производители а уште повеќе земјоделци и ресурси (земјиште) остануваат исклучени од поддршката. Од аспект на сеопфатен земјоделски развој и обезбедување на јавни добра поврзани со земјоделството (животна средина, територијални/општествени), ефикасноста на овие шеми на поддршка е ниска, може да се каже дури и негативна, поради тоа што големите производители би требало да се способни да ја искористат својата компаративна предност (економија на обем) и да функционираат со многу органичена или без никаква поддршка. Секојпат кога во овие шеми се применуваат рестрикции, оптималниот пристап би бил да се утврди минималниот праг на големина за економски одрживо земјоделско стопанство и/или да се обезбедат јавни добра (управување со ресурсите), но истовремено и утврдување на максимален плафон за поддршка на големите производители (пристап кој се применува и во ЕУ).

Поради големиот број на мали производители во ЈИЕ, влијанието на животната средина (управување со природните ресурси, биодиверзитет итн.), како и социјалното влијание од исклучувањето на локалните заедници од директните плаќања без да се обезбедат други начини за поддршка, може да има сериозни последици ако не се воведат алтернативни мерки за поддршка. Таквите алтернативни мерки за поддршка може да се состојат од етапно укинување на производството (особено наменски за постарите земјоделци) или поддршка за конверзија кон други економски активности. Во некои земји има и примери за програми за социјална помош кои не се поврзани со земјоделството а обезбедуваат извесно ниво на приход за многу малите и ранливи рурални домаќинства. Како и да е, поради буџетски ограничувања и недоволно

развиени програми за социјална помош за руралното, земјоделско население, овие програми не се многу реални. Затоа, се додека не се воведат алтернативни шеми, особено важно е да се применува неексклузивен пристап кога станува збор за директните плаќања. Сите производители треба да се третираат подеднакво, водејќи сметка исто така и за принципот на еднакви конкурентски услови.

Заедничка и пресудна тенденција е да се поддржат секторите кои не уживаат поддршка во ЕУ, као на пр. свињарството и живинарството, потоа, согласно претходно споменатото, поддршка за вредноста на производството во млекарството но исто така и во секторот производство на жито. Ова може да биде од пресудна важност особено за земјите кои се веќе во процес на преговори за пристапување а со тоа и поблиску до пристапување.

Раководењето и контролата на директните плаќања се меѓу клучните услови кои државите треба да ги исполнат пред пристапувањето. Некои од земјите веќе имаат регистар на земјоделски стопанства и системи за идентификација на животните, но од особена важност е ажурирањето на тие системи. Понатаму, неадекватен е надзорот кај идентификувањето на земјоделското земјиште (СИЗП-LPIS системот) за кое производителите побаруваат директни плаќања а некои од земјите прибегнуваат кон најразлични, прагматични но не секогаш и транспарентни ниту ефикасни решенија.

Пазарни мерки – без јасно дефинирана улога

Во земјите на ЈИЕ мерките за поддршка на пазарот и цените се со многу ограничен обем. Ова е разбирливо ако се има предвид дека тие се увозници на храна и во нив нема минато искуство во оваа област. Отсуството на такви мерки се оправдува со нето увозен пазар свртен кон договорите за слободна трговија, кои пак имаат ограничени можности за користење на мерки за поддршка на пазарот и цените. И покрај тоа, во светло на веќе утврдената променливост на цените на храната во регионот, постои потреба за мерки за стабилизирање на пазарите во ситуации со преголеми сезонски флуктуации на цените.

Руралниот развој и понатаму е втор на ранг листата

Едно од општите правила е дека буџетите наменети за земјоделството не се развојно ориентирани. Оваа изјава се заснова на ниските апсолутни износи на средства издвоени за рурален развој, како единствен столб на земјоделската политика кој го содржи елементот на развој. Меѓу мерките на политиката за рурален развој, доминира поддршката за инвестиции на земјоделските стопанства, но тие се премногу ограничени од аспект на расположивост и обем кој би ги опфаќал сите производители и сектори. При утврдувањетона клучните проблеми, особено се потенцира важноста на ефикасен синџир на снабдување. Фондовите на земјоделските политики ретко се наменети за оваа проблематика и покрај тоа што постојат средства наменети за инвестиции во преработувачката индустрија, особено во земјите каде ИПАРД е достапен.

Истото важи и за крупни инфраструктурни проекти (системи за наводнување, патишта, управување со отпад, консолидација на земјиштето, итн.) и покрај тоа што, реално, тоа се и најсуштинските предизвици. Заедничкиот фактор за овој вид инвестиции е тоа што тие не се во единствена надлежност на министерствата за земјоделство, според тоа, за нив е потребно да се постигне меѓусекторска соработка и координација.

Во некои клучни сектори, како на пример производството на вино и овошје, кои имаат потенцијал да станат конкурентни како на домашен така и на извозните пазари, има голема и сеопфатна потреба за обновување и заживување на производните потенцијали, како на пр. замена на плантажите со нови сорти и унапредување на производните системи и методи. Но, често недостасува или не е доволно развиена севкупната стратегиска визија и планирање на активностите за развивање на овие сектори, напоредно со ограничена инвестициска поддршка.

Агро-еколошката поддршка е многу ограничена, а тоа се должи, освен на оскудните буџетски ресурси и на различните социјални приоритети и релативно слабата позиција на интересните групи. Според тоа, може да се каже дека интегрирањето на еколошките прашања и ориентации во земјоделската политика е сè уште во почетна фаза. Имајќи ги предвид големиот број планини, ридести и други подрачја со ограничени можности за производство, се очекуваше попозитивен став кон оваа тематика. Овој домен на политиката е особено важен и има обемна поддршка во рамките на ЗЗП, затоа земјите од ЈИЕ треба што побрзо да почнат со подготовки за овие мерки за да бидат подготвени и да можат да постигнат максимална корист од нив по пристапувањето.

Социјалната ситуација на малите земјоделски стопанства заедно со -во голема мера присутната- руралната сиромаштија, особено во областите со ограничени можности за земјоделска дејност, се меѓу клучните проблеми утврдени со оваа анализа. Земјоделските политики на земјите од ЈИЕ ги согледуваат овие проблеми но не превземаат ништо позначајно за справување со нив. Тоа делумно се должи на комплексноста на наведените проблеми, кои често се во надлежност на повеќе органи или институции на јавната власт а со тоа, делумно, и со обем кој е многу поширок од обемот на политиките за рурален развој. Без оглед на тоа, политиките за рурален развој сепак нудат серија мерки кои можат да помогнат во справувањето со овие предизвици.

Во ЕУ, компензациските плаќања за подрачјата со ограничени можности спаѓаат меѓу најважните мерки за решавање на овој вид проблеми и им обезбедуваат можности на луѓето да останат во таквите области и да продолжат да ги користат ресурсите со кои располагаат а со тоа и да продолжат со традиционалното производство. Навистина, поддршката за подрачјата со ограничени можности е обемна и бара време за да се имплементира. Сепак, креаторите на земјоделските политики во регионот треба да најдат начини да се започне со решавање на овие проблеми веќе на самиот почеток, на начин кој ќе понуди решенија за проблемите на земјоделците во подрачјата со ограничени можности како, и по подготовките за пристапување.

Општи услуги во земјоделството – нема практични активности

Општите услуги, особено оние што се однесуваат на развојот и пренесувањето на знаења најчесто се слабо финансирани, и покрај тоа што иновациите во земјоделството заедно со пренесувањето на знаењата е најважниот предизвик за целиот регион. Советодавните услуги и трансферот на знаења често се решаваат на политичко ниво. Сепак, практични активности за потпомагање на потребниот развој и модернизација на услугите остануваат во ограничени рамки и без јасна стратегиска перспектива. Ова донекаде важи и за некои од земјоделските факултети, кои се единствените навистна способни да ја преземат улогата на придонес кон иновација и трансфер на знаења, нешто што треба да се очекува во процесот на развивање на современо земјоделство.

Неопходниот технолошки процес не може да се случи спонтано во земјоделство кое е во толку неразвиена фаза. Јавните како и приватните институции, образовните системи и советодавните служби имаат пресудна улога во решавањето на овие проблеми.

7.3 Препораки за нови ориентации на политиките

Концепт: Развојно ориентирана земјоделска политика со ЗЗП како референтна точка

За земјите од ЈИЕ најважната препорака е усвојување и развивање на концепт на развојно ориентирана земјоделска политика која ќе понуди ефикасни решенија за клучните цели опишани во Поглавје А.III-2.1. Редефинирањето на развојот во сите негови аспекти, постигнувањето тој да биде одржлив, мора да стане главен стратешки приоритет. Тргнувајќи од утврдените цели, развојно ориентираниот пристап, во својата економска смисла се подразбира како ефикасна експлоатација на природните и организациските потенцијали, подобрена продуктивност, подобрена ефикасност на земјоделско прехранбениот синџир, негување на соработката и поддршка за структурни промени, особено земјишните реформи кои, гледано во целост, ќе донесат значително зголемување на благосостојбата на руралното население. Развојот мора да вклучува добро дефинирана еколошка и социјална перспектива заедно со регионално избалансиран развој.

Не постои друга алтернатива освен решителна развојна ориентација. Во таа смисла, европската интеграција и усвојувањето на целите и инструментите на европската Заедничка земјоделска политика може да послужат како добар мотив но и катализатор на промената. Од аспект на земјите од ЈИЕ, ЗЗП е цел во постојано движење и со сложени барања, но во себе носи потенцијал да воведе активен и позитивен став кон земјоделството. ЗЗП може да функционира истовремено и како развоен модел и како референтна точка. Постепеното воведување на елементи од ЗЗП ќе го олесни модернизирањето на земјоделството и на државните служба но и усвојувањето на законодавството на ЕУ а со тоа ќе го забрза и интеграцискиот процес.

Без оглед на легитимната критика кон комплексноста на ЗЗП, земјите од ЈИЕ можат да имаат корист од избрани инструменти на ЗЗП и во претпристапниот период, а со тоа може да се обезбеди потребната стимулација за покрупни промени во земјоделството и руралните области. Последниот круг на проширување на ЕУ дава и позитивни и негатовни примери за тоа како европските фондови и практики може да делуваат на послабо развиените земјоделства. Оние земји кои активно го беа подготвувале својот земјоделски сектор за пристапувањето, преку постепено вградување на мерките на ЗЗП и со примена на добра комбинација на економски поттик и јавни средства, ги оспособија своите земјоделски и рурални сектори за побрзо интегрирање и целосно искористување на предноста и можностите што ги нуди ЗЗП. Навременото усвојување на овој пристап и учењето од овие примери има потенцијал да биде искрата што ќе го започне развојниот процес на земјоделството и руралните области на земјите од ЈИЕ.

Спроведување на политика заснована на елементи од ЗЗП но на поедноставени начини може да биде солидна основа за имплементација на развојно ориентиран пристап со цел постигнување на погоре утврдените цели за земјите од ЈИЕ во претпристапниот период како и добра отскочна штица за интензивирање на интеграцискиот процес.

И покрај несигурноста и сите дилеми при интегрирањето на ЗЗП (како мета која е во постојано движење) во националните политики, актуелната рамка на ЗЗП во многу точки сè уште ќе биде релевантна за регионот во моментот на пристапувањето. Во неа спаѓаат (без занемарување на пристапувањето како цел) цела серија мерки за рурален развој кои се релевантни за решавање на сите развојни проблеми во регионот (економски, еколошки, и социјални). Таа исто така обезбедува и рамка за некои видови плаќања засновани на површина, во форма на основни шеми за плаќања, зелените плаќања, доплата/надоместок за млади земјоделци, шеми за мали земјоделци, како и некои плаќања по грло добиток или по површина. Важно е да се нагласи дека изминатите реформи на овие шеми покажаа дека суштинските административни постапки и механизми нема да претрпат значајни промени со текот на времето. Во претходните проширувања, најуспешни беа оние земји кои обезбедија навремено надградување на институциите потребни за имплементација на ЗЗП и истовремено ги подготвија производителите за процедурите и нивоата не поддршка кои требаше да се применат по пристапувањето.

При усвојувањето на елементи на ЗЗП, мора да се посвети внимание на политиките кои ќе останат во фокусот на националните политики и по пристапувањето, како на пр. државната помош (или Столб III во опишаната методологија на Мерки на земјоделската политика-АПМ). Општите земјоделски услуги често се игнорираат и не се согледува нивната важност, а всушност тие се пресудниот елемент на земјоделските политики. Тие најмногу се однесуваат на институционалниот развој и поддршка за земјоделски знаења и системи на иновација, безбедност на храната, политика за квалитет и други важни аспекти на развојот на земјоделството и руралните области. При градењето на развојно ориентирана политика и државна администрација, би било многу корисно посебно внимание да се посвети на јавните советодавни образовно служби и да се зголемат инвестициите во развојно насочени истражувања.

Со почнувањето на имплементација на развојно ориентиран пристап со ЗЗП како референтна точка (секако, со исклучок на Хрватска која веќе е членка на ЕУ), ЈИЕ земјите ќе треба да утврдат мапа, стратегија за усвојување и развивање на политики и мерки. Ова не се разликува од она што Европската Комисија го бара од земјите со кандидатски статус (на пр. Црна Гора) а тоа е стратегиски и акциски план за интеграција во ЕУ, со конкретизирање на тоа како државата ја предвидува транзицијата од постојните мерки на политиката кон усвојување на инструментите на ЗЗП при пристапувањето.

Овој пристап го зајакнува предложениот модел на постепено прилагодување. Всушност, јасната мапа за имплементација на реформи на земјоделската политика, која го инкорпорира очекуваниот процес на интеграција во ЕУ, со утврдени чекори за системско реализирање на стратегиите е предуслов за ефикасно прилагодување на земјоделството. Во продолжение следат некои концепти и идеи за тоа како да се олесни вакво рационално прилагодување на политиката.

***

Главната цел на мапата треба да биде постепено и рационално прилагодување кон ЗЗП со сите права и одговорности. Домашните производители треба постепено да се соочуваат со пазарните услови кои се однесуваат на производителите во ЕУ, а кои веќе се применуваат и во соседството на регионот.

Врз основа на предизвиците утврдени во Поглавје А.III-2.1 и серијата на инструменти на ЕУ и домашните политики, следи матрица на политиката (Табела А.III-1), која ги поврзува клучните цели со целите на политиката и потенцијалните мерки, со цел да се олесни изготвувањето на национални стратегии и мапи.

***

Делот кој следи се фокусира на некои од мерките на политиката кои се од пресудно значење за постигнување на целите. Согласно пристапот за воведување на развојно ориентирани политики во рамки на ЕУ интегративниот процес, оваа дискусија главно се концентрира на политичките мерки кои се составен дел на ЗЗП како референтна точка. Важно е, исто така да се нагласи значењето на подобрувањето на општите услови, како дел кој заслужува посебно внимание при изготвувањето на политиките. Овие општи услови се разгледани во поврзаност со главните области на политиката, наведени подолу.

Табела A.III-1: Матрица на политиката за целни реформи и клучни мерки на земјоделската политика на земјите од ЈИЕ во претпристапниот период

Приоритети и цели на реформите	***Оперативни цели***	***Мерки***
а. *Подобрување на општите, услови;*	- Обезбедување на владеење на правото - Поголема транспарентност во јавните постапки - Транспарентно и предвидливо деловно окружение - Обезбедување на соодветни финансиски услови за руралните претпријатија и домаќинства - Стабилност и доследност во имплементацијата на политиките - Стратегиско програмирање и исполнување на договорените цели и политики	- Унапредување и осовременување на јавната администрација и институции - Транспарентна политика на јавни набавки - Транспарентна имплементација на политиките - Целно насочено внимание кон развивањето на анти-корупциско однесување во земјоделството - Поддршка за зајакнување на руралното финансирање (правила и институции) - Воведување на сите елементи на циклусот на политиката во земјоделската политика
б. *Реформи во управувањето со земјиштето;*	- Консолидација на земјиштето - Зголемување на големината на одржливите земјоделски стопанства - Подобрување на квалитетот на земјиштето - Подобро управување со водата - Подобар пристап до земјоделско земјиште	- Законот за земјиштето оди во прилог на структурни промени и решенија за намалување на фрагментацијата - Аграрни дејности - Поддршка за наводнување - Поддршка за патишта на земјоделското земјиште и во шумите
Подобрување и стабилизација на приходите;	- Постепено воведување и хармонизирање на политиката на директни плаќања со шемите на ЗЗП за да се овозможи имплементација на инструментите по пристапувањето - Обезбедување на споредлив конкурентски статус на домашните земјоделски производители во ЕУ - Поддршка за развојот на змеоделството - Стабилизирање на приходот - Обезбедување на јавни добра	- Постепено хармонизирање на директните плаќања со ЗЗП - Воведување на плаќања по грло добиток и по основ на единица површина (ограничување на бројот на плаќања, подеднаков третман на производителите) - Поддршка на малите земјоделци - Поддршка за подрачја со ограничени можности - Воведување на разни пазарни и инструменти за управување со ризикот
г. *Иновации и ефикасен трансфер на знаења;*	- Трансфер на нови или постојни знаења прилагодени на локалните и регионалните услови - Трансфер на знаења за директните производители, групации на производители и земјоделско-прехранбените синџири.	- Целни приограми за истажување - Поддршка за советодавни услуги и обука - Поддршка за вмрежување на знаењето - Формирање центри за демонстрација на земјоделско-прехранбени активности - Инкубатори на знаења
Д. *Модернизација на земјоделството и земјоделско-прехранбените индустриски сектори;*	- Зголемување на продуктивноста во земјоделските и прехранбените сектори - Подобрување на структурата на капиталот во земјоделството (згради, механизација, повеќегодишни култури, одгледување добиток) - Специјализација во производни активности - Обука и развивање на човечките ресурси	- Поддршка на инвестирањето во земјоделски стопанства - Поддршка за прехранбено преработувачката индустрија - Поддршка за млади земјоделци - Поддршка за обновување на постојани насади - Програми за поддршка на одгледување добиток (организации на одгледувачи, инфраструктура) - Поддршка за набавка на млади животни за расплод
ѓ. *Подобра хоризонтална и вертикална интеграција на производителите и преработувачите;*	- Подобрување на додадената вредност во земјоделско-прехранбениот сектор - Подобрување на пазарната позиција на земјоделските производители (зголемување на економијата на обем) - Подобрување на квалитетот на земјоделско-прехранбените производи - Поголема застапеност на производи со додадена вредност - Подобра видливост на домашните производи на внатрешниот како и на надворешните пазари	- Поддршка за стартување за групации на производители - Законски одредби за организации на производители - Поддршка за инвестирање во активностите по бербата, собирање на земјоделските производи и логистика. - Поддршка за пазарана инфраструктура и за кратки синџири на снабдување со прехранбени производи - Поддршка за политика на квалитетни производи и шеми на квалитет - Поддршка за промотивни активности
е. *Поефикасно искористување и заштита на природните ресурси;*	- Заштита на подрачјата со ограничени можности за земјоделска дејност - Заштита на почвата, водата и биодиверзитетот - Зачувување на традиционалните вредности и пределите - Одржливо подобрување на технологиите на земјоделско производство	- Поддршка за подрачјата со ограничени можности за земјоделска дејност - Избрани агро-еколошки мерки (на пр. органско земјоделство и сл.) - Воведување на правилата на вкрстена усогласеност за директните плаќања - Поддршка за генетските ресурси на растенијата и животните
ж. *Елиминирање на руралната сиромаштија и решавање на проблемите на*	- Зголемување на свесноста за руралната сиромаштија и проблемите на малите земјоделци - Придонесување за социјална инклузија и сигурност на руралното население - Создавање на нови можности за вработување и извори на приходи	- Активна регионална и политика на кохезија - Подобрување на социјалната сигурност за земјоделското население - Поддршка за етничките и социјални малцинства - Родова поддршка - Диверзификација на приходните активности на руралните

малите земјоделски стопанства;	- Препознавање и подобрување на состојбата на разните малцинства и депривилегираните социјални групи - Трагање за можности за развој на малите земјоделски стопанства	домаќинства - Поддршка за претприемаштвото во доменот на социјалните услуги - Посебна поддршка за мали земјоделци - Политика за инвестирање за малите земјоделски стопанства
з. *Посилно територијално избалансиран пристап;*	- Обезбедување на основни услови за живот за руралната популација - Ревитализација на исселени региони - Создавање на нови можности за вработување - Обезбедување на основната инфраструктура (патишта, вода, итн.) - Обезбедување на основните образовни активности во близина на местото на живеење - Промовирање и развивање на локални иницијативи - Заштита и користење на природни и културни локации	- Програми за повторно населување - Поддршка за подрачјата со ограничени можности за земјоделска дејност - Разни инструменти на регионалната и политиката на кохезија - Поддршка од типот LEADER пристап за локалните акциски групи - Поддршка за инвестиции во инфраструктурата - Програми за обновување на селата - Поддршка за културното и природното наследство

Фокус на руралниот развој

За да ги постигне целите утврдени во националните стратегии, земјоделската политика на земјите од ЈИЕ мора многу повеќе да се фокусира кон руралниот развој. Во таа смисла, земјите од ЈИЕ треба да ги користат можностите на рамковната политика на ИПАРД за да развијат сопствени концепти за поддршка на приоритетите за руралниот развој – селектирање и дефинирање на мерки согласно националните потреби и приоритети. Може да се случи да не може да се изнајдат решенија за сите приоритети во ИПАРД рамката, која нуди ограничен број мерки за рурален развој. Затоа, може да се појави потреба за поддршка на мерките за рурален развој преку националниот буџет,кој би ги дополнил ИПАРД мерките. Избирајќи такви комплементарни мерки, најдобро е да се изберат мерки кои се компатибилни со политиката за рурален развој на ЕУ (имајќи ги на ум ЕУ интегративните процеси). Со ова ќе се олесни процесот на развивање на еднообразни стратегии, стуктури за имплементација и процедури.

Поддршката за модернизирањето на земјоделско-прехранбените сектори мора да стане прв приоритет на политиката на рурален развој за да се зголеми конкурентноста на секторот. Сепак, развивањето на здрава и ефикасна политика за поддршка на инвестирањето бара и оптимални општи услови. Ова се однесува пред сé на условите за добивање кредит. Финансиските институции не се воопшто подготвени да даваат кредити на мали и средни земјоделски стопанства и претпријатија кои не обезбедуваат доволно гаранција за заемите. Понатаму, постоењето на современи советодавни услуги и трансфер на знаења во областа на стратегискиот менаџмент и бизнис планирањето е од пресудна важност за производителите и малите претпријатија. Овој проблем бара сериозно внимание во земјите од ЈИЕ за да се постигне посакуваниот ефект на инвестициската поддршка на мерките на политиката, за постигнување на вистински напредок.

Сопственоста на фрагментираното земјиште (вклучително и нерешени сопственички прашања), расселено население и потребата за земјишни реформи се сериозни предизвици со кои се соочува земјоделството во земјите од ЈИЕ. Непоходни се огромни напори, голем дел од нив институционални во форма на закони за земјиштето и реформи во управувањето со земјиштето. Поконкретно, комплексните прашања кои се однесуваат на сопственоста врз земјиштето во најголем дел од овие земји мора да се разрешат за да се намали фрагментираноста (раситнетоста) на земјоделското земјиште. Ако овие проблеми не може да се решат со закони со кои ќе се реформираат законите поврзани со земјиштето поради утврдени суштински права, може да се земат во предвид други реформски политики во состав на правната рамка за менаџирање на земјоделската политика. Искуствата од други земји обезбедуваат добри примери за обврски поврзани со користењето на земјоделското земјиште, на пр. обврска на сопственикот да живее на земјоделскиот имот или да не го раситнува земјиштето наменето за користење за земјоделски цели преку соодветни закони за закуп и посед на земјиште кои ќе ги регулираат односите меѓу повеќе сопственици.

Еден од општите рамковни услови е присуството на основна инфраструктура која добро функционира. Во некои делови од регионот неопходно е изградување или реновирање на основната земјоделска но и општата инфраструктура, пристапните патишта, системите за водоснабдување, системите за наводнување и одводнување, итн. Ова значи дека ќе бидат потребни значајни јавни средства за инвестирање во инфраструктурата, кои ќе треба да се испланираат и договорат со вклучување на бројни централни како и локални органи на власта.

Понатаму, развивањето на трансферот на знаења заслужува особено внимание. Националната истражувачка политика треба да промовира истражувања во иновации на производи, производни методи и современа технологија, и ефективни системи за трансфер на знаења преку ефикасни земјоделско и бизнис-советодавни услуги кон земјоделците а треба да се воведат и преработувачките сектори. Ова ќе бара и некои институционални промени како и зајакнување на јавните и приватни услуги со нови методи на финансирање.

Често се наведува важноста на стратегиските инвестиции во пазарните канали и преработувањето на храна бидејки тие можат да придонесат како за земјоделството така и за целокупната економија. Таквите мерки може да бидат скапи а содржат и извесен ризик. Сепак, целно ориентирана инвестиција во градење на, на пр. добар ладилник за овошје и зеленчук, нова логистика за посеви, реновирање на застарени производни капацитети за повеќегодишни насади како на пр. овоштарници и лозја, инвестиции за поддршка на современа преработка на животински производи, сите тие засновани на локалното производство, може да донесе забрзување на воспоставувањето на конкурентни агро-прехранбени синџири. Тие може исто така и значително да го забрзаат модернизирањето и развојот на земјоделството и да имаат видливо позитивно влијание на развојот на руралните области.

Најголем дел од производните сектори се карактеризира со голем број многу мали производители кои сè уште го сочинуваат најголемиот дел од производството. Според тоа, неопходно е да се развие комбинација од мерки за рурален развој кои ќе го поддржат развојот, реструктуирањето и начинот на организирање на малите земјоделски стопанства. Честопати, проблемите на малите производители се користат како оправдување за зголемувањето на јавната поддршка ориентирана кон производството. Но, тоа не ги решава нивните проблеми, напротив, може да предизвика и нивно влошување. Неизбежно е мерките да имаат социјална димензија поради големината на оваа група во социјалниот состав на руралните области. Ако се применуваат мерките за директна поддршка за малите земјоделски производители, треба да бидат дополнети со мерки кои ја унапредуваат регионалната кохезија и, во рамки на концептот за рурален развој на ЕУ, да промовираат економска диверзификација , како на земјоделските така и на неземјоделските дејности, преку инвестиции од мал размер во правец на подобрување на технологијата и квалитетот на производите. Унапредувањето на организирање на производителите во групации на производители или задруги и развивањето на локални синџири на вредност за подобрување на нивната пазарна позиција е еден од важните елементи во комбинацијата на мерки со кои треба да се реши проблемот на малите земјоделски производители.

Во земјите кандидати, агро-еколошките мерки и поддршката на подрачјата со ограничени можности (LFA) за земјоделска дејност треба да добијат поголема улога не само од аспект на интегративниот процес туку и со цел решавање на со нив поврзаните проблеми на заштита на животната средина и исселување а со тоа и напуштање на природните ресурси. Во овие области, соодветна комбинација на плаќања за подрачја со ограничени можности (LFA) и други механизми за поддршка на руралниот развој можат да донесат значајна корист за овие области во смисла на зголемени економски активности како и заштита на природните ресурси.

Како што е веќе предложено, не може да се очекува зголемената поддршка да има значајно влијание без соодветна правна и институционална рамка со која ќе се обезбедат погодни услови

за развивање на земјоделството и руралните области како и без зајакнување на сеопфатна соработка и партнерство меѓу сите јавни и приватни земјоделски институции.

Политика на директни плаќања

Во земјите на ЈИЕ се применува цела низа на шеми за директни плаќања, од кои најголем дел се некомпатибилни со ЗЗП. Препорачливо е да се даде краток преглед на неколку суштински принципи за имплементација на идната политика за директни плаќања во процесот на усогласување на политиките со ЗЗП.

Пред се, шемите за директни плаќања кои се некомпатибилни со шемите на ЕУ за директни плаќања треба постепено да се напуштаат. Второ, постојните шеми кои во некои елементи се компатибилни со шемите на ЕУ (на пр. плаќања по грло добиток или врз основа на површина) треба постепено да се адаптираат за да ги применуваат истите критериуми и административни механизми како и сличните шеми на ЕУ, напоредно со воспоставување на административни капацитети и инструменти (регистри, IACS - ИСАК, LPIS – ИСЗП, итн.) потребни за управување со такви шеми. Трето, новите шеми за директни плаќања треба да ги применуваат критериумите и административните механизми применливи за сличните шеми на ЕУ.

Важно е да се нагласи дека примената на истите критериуми и механизми не имплицира дека и критериумот на ЕУ за квалификуваност или нивото на поддршка ќе бидат еднакви. Најважниот чекор е да се изгради капацитет и искуство за управување со таков вид шеми, додека дефиницијата за корисници кои може да се квалификуваат и нивото на поддршка може лесно да се адаптираат и подоцна, по пристапувањето. Сепак, земјите кандидати треба да се погрижат нивото на поддршка за секоја посебна мерка да не ги надминува нивоата на ЕУ, бидејќи во моментот на пристапување тоа може да предизвика негативни импликации по приходот на земјоделците.
Имаше тенденции за воведување на шеми за директни плаќања засновани само на национални политички ставови, со игнорирање на нивната некомпатибилност со контекстот на ЕУ интегративните процеси. Воведување на такви мерки во период на преговори за пристапување испаќа погрешни сигнали кон обете страни, и кон домашните производители и кон ЕУ. Ова прашање е особено важно за земјите кандидати кои веќе ги имаат започнато преговорите за пристапување.

Според тоа, кои се формите на директни плаќања кои би биле најсоодветни, имајќи ги предвид и националните политички цели за поддршка на земјоделските производители и ангажирање во ЕУ интегративните процеси како цел? Регулативата на ЕУ за директни плаќања нуди серија програми за директни плаќања во кои спаѓа и основната шема за директни плаќања, плаќања за мали земјоделски производители, за млади земјоделци, за еколошки земјоделски практики, за земјоделци во области со природни ограничувања како и некои поврзани плаќања (по грло добиток или по единица површина). Се покажа дека овој вид на шеми за плаќања нуди доволно обемна серија инструменти за директни плаќања, со кои може да се исполнат потребите за такви шеми утврдени во земјите кандидати. Погодно решение, кое може да функционира и како премостување меѓу постоечките инструменти и хармонизираните шеми за директни плаќања, би било воведување на признаени и прифатени поврзани плаќања слични на ЗЗП, со критериум по грло добиток или по единица површина. Нивното воведуање спаѓа во обемот на реформи прифатливи за креаторите на политиките како и за заинтересираните страни во почетната фаза на хармонизацијата. На тој начин се спречуваат погрешни практики и се испраќаат вистинските сигнали, како кон производителите така и кон ЕУ. Конечно, со тоа се подготвува теренот за постепено воведување и хармонизирање на имплементацијата на целосниот концепт за поддршка во вид на директни плаќања, по пристапувањето. Притоа, овие земји треба да размислат за постепено почнување со имплементација на овој вид на шеми, при решавањето за реформирање на постојните или воведување на нови шеми, додека истовремено постигнуваат напредок кон ЕУ интеграцијата.

Напоредно со воведувањето на шеми за директни плаќања компатибилни со оние на ЕУ, во најголем дел засновани на плаќањата спред грло добиток или според површина, се посилно се изразува и потребата за воведување на IACS (Интегриран систем за администрација и контрола - ИСАК) како и други административни алатки како основа за имплементирањето на наведените плаќања. Покрај придонесот за воведување на административни постапки усогласени со регулативите на ЕУ, од голема корист за домашните чинители ќе биде и соодветната контрола и мониторинг на плаќањата.

Конечно, при решавањето на политиката за директни плаќања, важно е да се постигне разумна рамнотежа меѓу програмите кои помагаат во решавање на конкретни потреби за поддршка за конкретни групи производители (на пр. мали земјоделски производители) или области (со природни ограничувања, заштита на животната средина итн.) за обезбедување правична распределба на придобивките од политиката за сите видови производители.

Ограничен пристап во пазарните механизми

Странските трговски механизми се регулираат со билатерални и мултилатерални трговски договори. Земјите на регионот кои не се членки на ЕУ се членки на CEFTA, имаат посебни трговски договори со ЕУ и веќе се или се очекува наскоро да станат членки на СТО. Со CEFTA се гарантира слободната трговија со храна во регионот, со договорите со ЕУ се обезбедува преференцијален статус за трговија со земјите кандидати за членство во ЕУ а СТО за своите членки обезбедува попогодна рамковна политика и со помалку дисторзии. Овие договори обезбедуваат поголем и поунифициран пристап на пазарите како и релативно силна конкуренција – за поефикасните тоа е можност за раст.

Мерките на внатрешните пазари беа важен елемент во претходната политика на ЕУ, имаа за цел поддршка на цените на производителите и промовирање и зголемување на производството за да се зголеми самоодрживоста. Со промената на статусот од нето увозник во нето извозник и со променливите меѓународни спогодби, таквите политики на ЕУ беа редуцирани на ниво на сигурносна заштита при критичните ситуации на пазарот. На светско ниво заврши ерата на пазарни интервенции, а нивно воведување во претпристапниот период би значело праќање погрешни сигнали до производителите, а покрај тоа и лошо инвестирање на веќе оскудните земјоделски фондови.

Во земјите на ЈИЕ стабилизирањето на пазарите е често разгледувана тема. Некои мерки, најчесто купување на производи од страна на државата, во периодот на берба, се спроведуваат од страна на државните резерви. Постојните закони како и цени значајно се разликуваат од регулативите на ЕУ. Претходните проширувања покажаа дека институциите од таков вид мора или да се реорганизираат во агенции за интервенции на пазарот согласно законодавството на ЕУ или едноставно да ја преземат улогата на стратегиско управување во кризи, надвор од надлежностите на земјоделската политика.

Сепак, ЗЗП нуди мерки за управување на пазарот како што е помошта за приватно складирање, некои видови на јавни интервенции и мерки за заштита на трговијата засновани на правилата на СТО. Земјите од ЈИЕ ќе се соочат со предизвикот да размислуваат за механизми за управување на пазарот кои ќе овозможат разумна сигурност и заштита од екстремни пазарни нарушувања во рамки на постоечките буџетски ограничувања со истовремено почитување на принципите на ЗЗП и на меѓународните трговски договри.

Можно е земање предвид и на други мерки за ублажување на влијанието особено на сезонските флуктуации кај производителите, вклучително и управување со ризикот на производството и ризикот на приход како и механизми за осигурување на производството. Веќе постојат извесни мерки како осигурителни премии за пониско производство, наменети за земјоделските производители, но тие би можеле да се доразвијат.

Маркетинг стандардите и мерките на политика на квалитет се составни елементи на Управувањето со пазарот на ЕУ а постепеното воведување на маркетинг стандарди и мерки за политика на квалитет и нивна хармонизација со регулативите на ЕУ се важен елемент во процесот на интегрирање во ЕУ. Во овој процес, и за домашните пазари и за надворешната трговија може да биде корисно, во претпристапниот период да се воведат маркетинг стандардите на ЕУ и мерките за квалитет за релевантни производни сектори.

8. Ефикасна поддршка на анализа на политиката

8.1 Искуствата на ЕУ и недостатоци во земјите на ЈИЕ

Политиката заснована на докази е составен дел на современото креирање политики. Во процесот на европска интеграција, во кој спаѓаат радикални реформи на политиките и комплексни преговори, тоа станува уште поважно. Претходните проширувања на ЕУ нè научија дека потребата за аналитичка поддршка на политиките драматично се зголемува во тек на процесот на пристапување. Добри статистички анализи, проценки на влијанија како и поддршка за планирање на реформите на земјоделската политика може значително да го подобрат донесувањето на решенија за земјоделската политика.

Во делот кој следи, прикажан е мал вовед за тоа како се организира поддршка на анализа на политиката во земјите членки на ЕУ и какви се улогите на индивидуалните актери во тој процес. Тоа служи како основа за проценка на ситуацијата во земјите од ЈИЕ и за разговори за потребните промени во форма на препораки во концептуалната рамка.

Улогата на поддршката на анализата на политиките во земјите членки на ЕУ

Во ЕУ, министрите за земјоделство се одговорни за циклусот на политиката како целина и за утврдување на сите конкретни фази. Сепак, начинот на организирање на министреставата и нивното функционирање ги спречува во целосно и ефективно управување со сите фази од циклусот туку воведува потреба тие да се потпрат на надворешна поддршка, особено од агроекономисти, институции но и од поединци. Таквата потреба за поддршка може делумно да се припише на фазите на мониторинг и евалуација на политиката која има и краткорочна и долгорочна димензија, како и на разнородните вештини и методи кои се потребни за спроведување на анализи и формулирање на предлози.

Разните оддели во министерствата имаат капацитети да обезбедат ефикасна краткорочна и долгорочна аналитичка поддршка, особено за решенија кај кои мора да се земе во предвид политичкиот контекст, политичката чувствителност или влијанијата на политичките засегнати страни. Министерствата вообичаено побаруваат дополнителни експертизи и дел од својата работа го доделуваат на надворешни лица. Следат примери на типични составни делови на современа земјоделска политика кои вообичаено се нарачуваат како услуги од надворешни лица или агенции, во случајов – академски институции:

Проценки на влијанието на предлозите за политики или за промени во економското окружение (трговски режими, анализи на пазарот): Квантитативни агроекономски проценки на земјоделството со помош на современи алатки на науката;

- *Зелени извештаи:* Годишни извештаи – мониторинг на ситуацијата во земјоделството и земјоделската политика засновани на земјоделските статистики, описи на политиките и буџетски трансфери;
- *Сметкодовство на земјоделски стопанства (*сметководство, FADN): Развивање, опслужување и користење на системот.

Земјите членки на ЕУ имаат различни модели за обезбедување на надворешна аналитичка поддршка за министерствата за земјоделство. Јавните академски истражувачки институции

работат врз основа на концесиски договори, долгорочни и краткорочни договори за соработка со владини институции и други корисници на услугите. Тие имаат тесни врски со министерствата кои често се сопственици на интелектуалните права врз завршената работа. Ова е најчестиот модел, најконзистентен и веројатно и најуспешен меѓу земјите членки; примери за тоа се LEI (Холандија), TEAGASAC (Ирска), KIS (Словенија), VUZE (Чешка Република), AKI (Унгарија), LVAEI (Латвија), LAEI (Литванија). Најголем дел од нив (единствен исклучок е LEI) се државни, а дел од нивната задача е и обезбедувањето на експертски услуги за министерството. Овие институции се занимаваат исто така и со голем дел од активностите на мониторинг, меѓу кои спаѓа поднесувањето на зелени извештаи, управување со FADN (мрежи на сметководствени податоци од земјоделски стопанства) и вршење на пресметки на трошоци на земјоделски стопанства.

Во земјите каде не постојат јавни институции за истражување, убедливо најчестиот начин на организирање на аналитичката поддршка се истражувачи-поединци или групи на истражувачи (катедри, институти) при универзитетите. Постојаниот мониторинг и консалтинг не се вообичаен дел од нивните должности. Сепак, тие вршат проценки на влијание и евалуации како и поконкретни, базични научни истражувања. Министерствата ги набавуваат потребните услуги на база на поединечни проекти. Сé посилна е тенденцијата универзитетите постепено да ги губат своите капацитети за технички истражувања за обезбедување на експертска работа за министерствата како и во други области поради промената на ориентацијата кон посуштински истражувања.

Сé поголема важност добиваат приватните истражувања и советодавни тела, но тие сè уште се помалку репрезентативни за аналитичка поддршка. Единствената област во која улогата на приватните консултантски тела значително расте е развивањето и реализирањето на програми за рурален развој.

Состојбата во земјите на ЈИЕ

Соработката во овој труд покажа дека кај министерствата од земјите од ЈИЕ постои свеста за барањата на циклусот на политиките. Ова е очигледно од работата на правните и стратегиските документи кои се занимаваат со земјоделска политика и во кои сé повеќе се применуваат елементите на пристапот, но и од јасно изразената политичка волја. Второто содржи идентификување на проблеми, формулирање на политики а од неодамна, понекогаш и развивање на финансиско планирање на буџетски ресурси, додека формулациите кои се однесуваат на правилата за имплементација обично се изработуваат во самите министерства.

Мониторингот ретко се применува а евалуацијата уште помалку, освен во земјите кои веќе го имплементираат ИПАРД. Токму тие две фази на циклусот на полтиките се оние кои – во развиените земји – се засноваат на добро дизајнирана и професионално извршена аналитичка поддршка, и обично користат поддршка од надворешна експертиза. Отсуството на споредливи резултати од мониторинг и евалуација сугерира дека досега во регионот не се применувала системска аналитичка поддршка. Конечно, слабата аналитичка поддршка е само уште еден многу важен фактор за квалитетот на донесувањето на решенија за земјоделски политики, во земјите на ЈИЕ.

Во тек на работата на оваа студија, беше детално анализирана и зајакната соработката меѓу министерствата за земјоделство и академските институции на земјите од ЈИЕ. Заедничкиот именител на сите разговори беше взаемното признавање на важноста на аналитичката поддршка за донесувањето решенија за земјоделските политики и за политики засновани на докази.

Во земјите од ЈИЕ, засега аналитичката поддршка ја обезбедуваат оддели во министерствата, некои агро-економски институти и мали кругови поединци без постојан ангажман при министерствата. Факт е дека во регионот процесот на донесување решенија за земјоделските политики сè уште не располага со доволна агро-економска аналитичка поддршка.

Со цел постигнување на посакуваниот резултат во процеот на ЕУ интеграција и оформување на ефикасна земјоделска политика, потребни се подобрувања на организациски и на оперативни нивоа. Систем кој не располага со постојани институции, персонал ниту финансиски ресурси не може да обезбеди постојани и ефикасни услуги. Понатаму, модел кој се заснова само на поединци – истражувачи при универзитетите не може да биде успешен поради тоа што тој кадар има и други обврски.

Се поголема е потребата од услуги на длабинска анализа кои интерните оддели во министерствата нема да имаат капацитети да ги реализираат. Од друга страна, вработувањето на персонал стручен и вероодстоен во областа аналитичка поддршка, подготвен да работи на проблематиката на политиките станува се потешко, не само за јавните институции туку и за приватните истражувачки институции и за универзитетите.

8.2 Нова улога на аналитичката поддршка во земјите на ЈИЕ

За да се постигне успешно осовременување и интегративните процеси, мора да се зајакне улогата на агро-економистите и нивните активности за поддршка на политики засновани на докази како и обезбедување на ефикасна аналитичка поддршка.

Активностите на аналитичката поддршка во областа на земјоделството се резултат на интензивна соработка меѓу владини тела и надворешни, главно академски институции. Обете партнерски страни имаат заедничка одговорност за обемот и квалитетот на аналитичката поддршка. Издржани податоци, аналитички способности и политичка поддршка се сметаат за важни елементи на политиките засновани на докази и пристапот на циклусот на политики во процесите на модернизација и интегративните процеси, исто како и во областа на земјоделството. Разбирањето на фактите, минатите учиноци и промените постигнати преку анализи на влијанието на политиката (ex-post, ex-ante) имаат потенцијал да го поддржат и да го подобрат донесувањето на одлуки. Оние кои одлучуваат за клучните прашања бараат поддршка во форма на експертски мислења и студии. Експертите за домашна како и за европска земјоделска политика можат да помогнат со вршење на анализи на ситуација, споредба со ситуацијата во ЕУ, и подготвување на издржани, на докази засновани аргументи за реформи на земјоделските политики.

Важна активност на аналитичката поддршка е воспоставувањето на систем за набљудување како составен дел на циклусот на земјоделска политика во претпристапниот период. Во минатото, ова натера многу од земјите кандидати да воспостават системи за мониторинг слични на оние во ЕУ во тек на претпристапните периоди, кои изготвуваа таканаречени „зелени извештаи“ за состојбата на земјоделството и земјоделската политика, кои потоа се презентираа пред владите, парламентите и јавноста. Системот на зелени извештаи ги поврзува хармонизацијата и споредбата на статитистиките, мерките и буџетските трансфери како и процесот на преговараање со општиот мониторинг процес и ефикасен политички циклус. Во некои земји, овој вид работа претставуваше значаен чекор напред кон подоследно и потранспарентно формулирање на земјоделска политика и процес на донесување одлуки.

Овој дел од аналитичката поддршка се карактеризира и со силна меѓународна соработка. OECD, FAO, Европската Комисија и Европскиот Парламент, сите тие бараат податоци на национално ниво и факти како и повеќе видови на национални и регионални проценки на влијанието. Оваа соработка е важна и за зголемување и стандардизирање на корпусот на податоци и емпириски алатки и размена на знаења, како и за поставување на националните ставови во поширок контекст.

Неопходната реформа на земјоделската политика и процесот на интеграција во ЕУ неизбежно ќе предизвикаат поголема потреба за аналитичка поддршка. Ефикасен менаџмент и континуирани инвестиции во образование на стручњаци се составни делови на модернизацијата на земјоделската политика која ќе може да придонесе за равој на земјоделството и на руралните

области. Во сите фази на циклусот на политиката е потребна помош, но најмногу за мониторингот, евалуацијата и програмирањето.

Во контекст на досега наведеното, се препорачува земјите кандидати за членство во ЕУ да воспостават постојана соработка за анализа и мониторинг на земјоделската политика, по примерот на форумот на OECD за транзицијата и за земјите во развој, во областа на земјоделството, во тек на 1990тите. Формирање на регионална база на податоци и форум за размена на експертски мислења за земјоделската политика ќе го олесни споредувањето и развивањето на политички мерки и ќе може значително да придонесе во донесувањето одлуки за земјоделски политики и за интегративните процеси на земјите во регионот.

Националните и регионални платформи формирани во тек на овие активности може да послужат како солидна основа за имплементирање и зајакнување на таква постојана соработка и за зајакнување на мрежата на капацитети за анализирање и дизајнирање на земјоделски политики во регионот.

9. Завршни забелешки за предложеното

Стратегиските цели и приоритети предложени во оваа студија по својата природа се слични на оние утврдени во стратешките документи за земјоделски политики на земјите од ЈИЕ, со нагласок на специфичниот аспект и пристапи кои се сметаат за суштински за ефективно креирање политики. Во овие стратегиски документи владите ја препознаваат важноста на развојната ориентација преку утврдените предизвици и цели на политиките, но сепак, практичната имплементација на тие цели останува во скромни размери.

Развивањето на земјоделскиот сектор и руралните области бара посветеност и постојани напори, како и финансиски и човечки капитал, во форма на добро обучени и посветени експерти кои бараат и споделуваат решенија, ги координираат мерките на политиките и ги извршуваат. Одговорноста за ова е во рацете на приватниот сектор од една страна, со неговите финансиски институции и земјоделско-прехранбени организации а од друга страна во рацете одлучувачите во јавниот сектор, за воспоставување на соодветно правно и институционално опкружување како и пратечките структури.

Развојно ориентирано донесување политики се потпира на цврсто и долгорочно стратегиско планирање, идентификува наменски политички решенија, се завзема за оптимизирање на комбинацијата на политички мерки и промовира јавно-приватни партнерства. Затоа, се препорачува овој пристап сé повеќе да се применува во развивањето на земјоделски и рурални политики во земјите од ЈИЕ, за што подобро справување со предизвиците кои стојат пред нив. Овој пристап обезбедува алатка за развивање земјоделски сектор способен да ги користи природните ресурси на одржлив начин и да го реализира потенцијалот за производување на високо квалитетни производи истовремено со зајакнувањето на избалансиран рурален економски развој во регионот.

Интегрирањето во ЕУ е клучната цел на сите земји во регионот. Усогласувањето со ЗЗП на ЕУ е еден од најголемите предизвици но тоа е исто така и можност за модернизирање на земјоделската политика. Сепак, усогласувањето на законите и процедурите само по себе не претставува достигнување ако не е целосно интегрирано во националното креирање политики и нивно спроведување. Се дотогаш, тоа останува само гломазна и скапа вежба. Ова е можеби причината поради која многу земји го одложуваат целосното интегрирање до многу доцна фаза од процесот на преговарањето. Искуството од претходните пристапувања покажа дека земјите кои пристапуваат сè уште не се сосема подготвени за целосно учество во програмите на ЗЗП, што значи дека тие нема да бидат во можност во целост да ги искористат обилните фондови кои се на располагање.

Рационално и постепено воведување на елементите на ЗЗП и на административните процедури кои водат сметка за разните можности и потреби на земјите, може да придонесат за развивање на ефективна и кохерентна политика и за нејзина имплементација. Клучниот принцип кој во овој процес треба да се запази е да се почне со имплементирање на избрани елементи од ЗЗП, кои ќе обезбедат директна корист за земјата. Уште поважно од силната улога на осовременување на земјоделско-прехранбениот синџир и воведувањето на плаќања по грло добиток и по површина, тоа може да значи почнување на имплементација на хармонизирани маркетинг стандарди на ЗЗП како и мерки за квалитет во клучните сектори. Таквите мерки би ја зајакнале пазарната позиција на тие производи, или пак изборот на специфични елементи на егро-еколошката политика како на пр. органското производство би водело до развивање на постојните потенцијали во оваа област. Продолжувањето со овој пристап би обезбедило практични искуства за вистинска имплементација на ЗЗП, како за приватниот сектор така и за јавната администрација, и би испратило јасен сигнал до ЕУ за тоа дека земјата е сериозна во врска со процесите за интеграција во ЕУ.

Покрај откривањето на недостатоците и дефинирањето на сугестии, посебно внимание беше посветено на зајакнувањето на соработката меѓу министерствата и агро-економистите, искусни во поддршката за земјоделска политика. Оваа студија е резултат на таа соработка. Работата на експертите од министерствата и академските институции во мрежата која се воспостави во тек на студијата се покажа многу интересна. Затоа, искажуваме силна препорака воспоставената мрежа да стане постојана платформа за регионална соработка и размена на идеи и искуства во областа на развивањето на анализи и мониторингот на земјоделските и руралните развојни политики. Таков форум, без сомнение ќе придонесе за подобрување на креирањето политики засновани на докази, ќе го олесни хармонизирањето на политиките во регионот и ќе ги зајакне ЕУ интегративните процеси во областа на земјоделството и руралниот развој.

Затоа, FAO и SWG ги покануваат владите на земјите од ЈИЕ и меѓународните донатори да го поддржат консолидирањето на оваа платформа и јакнењето на аналитичкиот капацитет за олеснување на креирањето на земјоделски и рурални политики во регионот, со перспектива кон интеграција во ЕУ. FAO и SWG искажуваат надеж дека и ЕУ ќе ги препознае и поддржи овие напори.

ДЕЛ Б
АСПЕКТИ НА ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ПО ЗЕМЈИ

Поглавје Б.I
ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО АЛБАНИЈА

Едвин Жлима*, Григор Ѓеци**, Дрини Имами*

10. Вовед

Идното усогласување на земоделската политика и политиката на рурален развој на Албанија со ЗЗП бара нова визија за креирањето на политики како и нов пристап во дизајнирањето на мерките на политиките, слично на трансформацијата што ја вршеа земјите членки пред пристапувањето.

Во таа смисла, разбирањето на разнообразноста и комплексната структура на националните земјоделски политики и нивното споредување со актуелната комплексност на земјоделската политика во ЕУ, е неопходен предуслов за рационално донесување одлуки во земјоделството.
Целта на ова поглавје е да прикаже профил на албанското земјоделство и земјоделската политика, заснован на анализа на клучните статистички индикатори и други податоци, во светло на процесот на интеграција во ЕУ. Главната цел е проценка на главните јаки страни и слабости на албанското земјоделство но и главните разлики во структурата на политиките и нивната имплементација во споредба со ЕУ.

Главни извори на податоци, кои се користеа во студијата беа: Албанскиот институт за статистика (INSTAT) и Министерството за земјоделство, рурален развој и управување со води (MARDWA). Анализата на податоците беше извршена во блиска соработка со одделот за земјоделство и рурален развој при Министерството за земјоделство-MARDWA и одделот за финансии при Платежната агенција. Анализата се однесува на периодот 2007 до 2012 година.

За компаративниот преглед на буџетските политики беше применет заедничкиот образец за класификација на мерките на земјоделските политики (алатката АПМ на Rednak и др., 2013). Базата на податоци за АПМ беше креирана за периодот 2007-2012 година.

Ова поглавје се состои од четири поднаслови, како следи. Вториот поднаслов дава преглед на земјоделскиот сектор преку проценка на важноста на земјоделството во економијата, вредноста на земјоделското производство и неговата структура, цените на земјоделски производи и трговијата со земјоделско-прехранбени по држави и по производи. Третиот поднаслов дава преглед на земјоделската политика врз основа на компаративна анализа на земјоделската политика и буџетските тансфери. Последниот поднаслов обезбедува препораки за основните прашања поврзани со тековната политика кои делуваат како пречки за албанските напори за усогласување на политиките со ЕУ.

11. Земјоделство

11.1 Структура на земјоделството

Во последните години Албанија се карактеризира со релативна макро-економска стабилност. Сепак, економскиот раст е во опаѓање, од просечните 4,7 проценти за периодот 2007-2011 година на 1,5 проценти за 2012 година. Инфлацијата не надмина 3,6 проценти во тек на последните години. Албанскиот БДП се движи околу 3 400 EUR по глава жител.

Табела Б.I-1: Избрани макроекономскии индикатори, 2007-2012 година, Албанија

	Единици	2007	2008	2009	2010	2011	2012
БДП (со актуелни цени)	мил. EUR	7 828	8 870	8 725	8 878	9 235	9 671
Економски раст	%	5.9	7.5	3.3	3.8	3.1	1.5
БДП по глава жител	EUR	2 669	3 056	3 030	3 109	3 261	3 415
БДП по жител во ППС	EUR	6 280	6 994	7 197	7 385	7 692	7 924
Инфлација	%	2.9	3.4	2.3	3.6	3.5	2.1
Стапка на невработеност	%	13.2	12.5	13.6	13.5	13.3	13.5

Извор: INSTAT

Земјоделството и понатаму е еден од најважните сектори во албанската економија. Во 2012 година, земјоделството учествуваше со 21,3 проценти во бруто додадената вредност (БДВ), приближно 55 проценти од сите вработени се вработени во земјоделството, што претставува многу висок процент на учество[1], дури и во споредба со земјите во регионот (Види поглавје А .II).

Табела Б.I-2: Придонес на земјоделството во економијата, 2007-2012 година, Албанија

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Учество во бруто додадената вредност (%)	19.0	18.7	18.7	20.2	20.4	21.3
Учество во вкупното вработување (%)	57.7	58.4	55.2	55.3	54.6	55.0
БДВ/вработен (EUR)	2 469	2 612	2 946	3 027	3 180	3 639
БДВ стапка на реален раст (%)	2.7	7.1	1.9	7.9	3.3	9.0

Извор: INSTAT

Годишната стапка на раст на БДВ на земјоделскиот сектор е значајна почнувајќи од 2007 година, секоја втора година бележи силен раст (3,3 проценти во 2011, 9 проценти во 2012 година). Сепак, продуктивноста на работната сила во земјоделството, мерена преку БДВ по вработен (приближно 3.600 EUR) останува ниска во споредба со севкупната економија (8.700 EUR по вработен).

Од вкупната овршина од 2.875.000 ha, близу 1.204.000ha се земјоделско земјиште (Министерството за земјоделство-MARDWA, 2013). Околу 1.237.000 ha или 43 проценти од вкупната површина се покриени со шуми, а остатокот, 437.000 ha е друг вид земјиште.

Во 2012 година, во Албанија има приближно 350.000 земјоделски стопанства кои функционираат на околу 980.000 ha земјоделско земјиште. Последните неколку години има пораст на големината на земјоделските стопанства, но земјоделската површина по стопанство во Албанија и понатаму останува многу ниска, т.е само 2,8 ha. Во земјоделска површина спаѓаат расположливи а не и искористени пасишта и ливади, што покажува дека просечната големина на земјоделските стопанства мерена според искористена земјоделска површина би била уште помала. Со најголем

[1] Обете стапки на процентуално учество треба да се сфатат внимателно – со оглед на високиот степен на неформалност кој го карактеризира земјоделскиот сектор и недостатоците во земјодеслките информациски системи, БДВ и стапката на вработување не можат да бидат многу прецизни.

дел од пасиштата и ливадите сè уште управува државата и само дел од нив е даден под наем на одлгледувачите на добиток. Во голем дел од овие области земјоделските стопанства воопшто не се присутни.

Во 2012 година, вредноста на земјоделското производство достигна 1.340 милиони EUR, што претставува пораст за 8 проценти споредено со 2007 година. Вредноста на сточарското производство беше 10 проценти пониска во 2012 споредено со 2007 година додека растителното производство во истиот период се зголеми за 21 процент. Најважниот фактор за одржување на позитивниот тренд, т.е. растот на вредноста на земјоделското производство е секторот овоштарство кој бележи рекордни 67 проценти раст за периодот 2007-2012 година. Овие трендови предизвикаа промена во структурата на вредноста на земјоделското производство. Сточарството како потсектор сè уште е застапен со половина од целокупното земјоделско производство иако неговиот удел во вкупната вредност на земјоделското производство се намали од 60 проценти во 2007 на 50 проценти во 2012 година.

Табела Б.I-3: Вредност на земјоделскитото производство (во милиони EUR), 2007-2012 година, Албанија

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Вкупно земјоделство	**1 239**	**1 264**	**1 159**	**1 238**	**1 283**	**1 340**	**108**
Сточарство	745	705	639	647	664	669	90
Поледелство	335	371	345	385	401	405	121
Овоштарство	159	187	175	206	218	266	167
Состав на секторот							
Сточарство	60%	56%	55%	52%	52%	50%	
Поледелство	27%	29%	30%	31%	31%	30%	
Овоштарство	13%	15%	15%	17%	17%	20%	

Забелешка: [1] При конвертирањето на вредностите од албански леки во EUR применет е официјалниот девизен курс на Централната банка на Албанија.

Извор: INSTAT

Генерално ниското технолошко ниво и од него зависната неразвиена инфраструктура во голема мера влијаат на земјоделските приноси. Набљудувањето на приносите за неколку избрани производи како на пр. пченицата, компирите и кравјото млеко, покажуваат големи разлики во споредба со приносите во ЕУ. Просечни приноси на пченица (2010-2012 година) - 4,1 тони по ha, приносите на компир (24,1 тони по ha) не се разликуваат многу од просекот во повеќето земји членки на ЕУ, но приносот кај кравјото млеко (2.664 kg по крава) е понизок од било која земја членка на ЕУ (види поглавје A.II).

Перформансите на сточарското производство во Албанија се многу ниски од повеќе причини, меѓу кои високите цени на увезената добиточна храна, оскудноста и нискиот квалитет на добиточната храна кое се должи на високите трошоци за исхрана на животните и недоволните вештини во одгледувањето на добиток (ИПАРД, 2013).

Производните цени на земјоделските производи се релативно високи споредени со цените во ЕУ, особено во секторот сточарство (види Анекс Б.I-3 и Поглавје A.II).

11.2 Трговија со земјоделско-прехранбени производи

Албанскиот извоз на земјоделско-прехранбени производи значајно се зголеми во периодот 2007-2012 година – просечно за 10 проценти годишно – достигнувајќи вредност од 82,9 милиони EUR во 2012 година. Од друга страна увозот се зголеми просечно за 4 проценти годишно. Соодносот извоз наспроти увоз се подобри од 10,8 проценти во 2007 на 15,4 проценти во 2012 година, поради тоа што извозот се зголеми повеќе отколку увозот во анализираниот период.

Табела Б.I-4: Меѓународна трговија со земјоделско-прехранбени производи (во милиони EUR), 2007-2012 годин, Албанија

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2007
Извоз	54.8	54.5	51.5	58.9	71.5	82.9	151
Увоз	503.9	590.3	519.8	577.1	597.0	618.4	123
Трговски биланс	-449.1	-535.8	-468.3	-518.2	-525.5	-535.5	119
Сооднос извоз/увоз	10.8%	9.2%	10.9%	11.4%	13.6%	15.4%	

Извор: Генерална дирекција на царината, Албанија

Во 2012 година, увозот на земјоделско-прехранбени производи беше застапен со 16 проценти од вкупно увезените производи, додека учеството на земјоделско-прехранбените производи во вкупниот извоз беше 5,4 проценти.

Трите најважни извозни производи се конзервирана риба (категорија производи месни преработки – СТ 16), лековити билки, особено жалфија (категорија производи маслодајни растенија – СТ 12) и градинарски производи (категорија производи зеленчук за јадење, корења, коренести плодови – СТ 7). Во 2012 година, првите три производи учествуваа со приближно 60 проценти од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи. Не зачудува констатцијата дека увозот е многу поразнолик од извозот. Најважните групи производи се житните култури (СТ 10), особено пченица, пијалоци (СТ 22, растителни масла (СТ 15) и месо (СТ 2) кои учествуваат со приближно 40 проценти во албанскиот увоз на земјоделско-прехранбени производи. Пченицата е особено важна за индустријата на брашно и пекарската индустрија како и за производството на добиточна храна.

Табела Б.I-5: Главни групи на производи во извозот / увозот, 2012, Албанија

Извоз			**Увоз**		
Категории производи	**Мил. EUR**	**Учество**	**Категории производи**	**Мил. EUR**	**Учество**
Маслодајни семиња, маслодајни плодови (12)	20.4	25.0%	Житни култури (10)	94.7	15.3%
Месни преработки (16)	18.9	22.8%	Пијалоци, алкохол и оцет (22)	69.0	11.2%
Зеленчук за јадење, коренести плодови (7)	7.8	9.3%	Животински или растителни масти и масла (15)	48.0	7.8%
			Месо и месни остатоци за јадење (2)	48.0	7.8%

Извор: Генерална дирекција на царината, Албанија

Дестинациите на извозот и увозот се силно поврзани со географскиот пристап, миграциите и економската соработка. Најголемиот извозен партнер на Албанија за земјоделско-прехранбени производи е Италија со 32,2 проценти од вкупниот извоз на овој вид производи за 2012 година. Други значајни извозни партнери се Грција, Косово* и Германија; со 65 проценти од вкупниот извоз на Албанија во 2012 година во овие четири земји. Кога станува збор за увозот, Италија е повторно на прво место, а по неа следат Грција, Русија и Бразил. Овие четири земји заедно сочинуваат вкупно 43 проценти од вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи во 2012 .

Табела Б.I-6: Главни партнери во трговијата со земјоделско-прехранбени производи, 2012 година, Албанија

Извоз			**Увоз**		
Партнер	**Мил. EUR**	**Учество**	**Партнер**	**Мил. EUR**	**Учество**

Италија	26.7	32.2%	Италија	95.5	15.4%
Грција	10.0	12.1%	Грција	80.0	12.9%
Косово*	9.1	11.0%	Русија	57.2	9.3%
Германија	8.0	9.7%	Бразил	32.8	5.3%

Извор: INSTAT

12. Земјоделска политика – преглед и споредба

12.1 Концепт и рамка на земјоделска политика

Во 2005, владата на Албанија го усвои системот за интегрирано планирање (GoA, 2012) , кој всушност претставува серија од принципи за работа со кои се осигурува ефикасно и хармонизирано реализирање на владиното планирање и мониторинг. Системот за интегрирано планирање е главниот систем за донесување одлуки на национално ниво, со кој се утврдува главната насока на стратегиите и распределбата на средствата.

Министерството за земјоделство, рурален развој и управување со води (MARDWA) ги извршува своите функции врз основа на три главни документи на политиката: Националната стратегија за развој и интеграција 2014-2020, Среднорочната буџетска програма и секторски и подсекторски како и заеднички стратегии, каде се утврдени детални среднорочни и долгорочни цели на политиката, главните мерки, инструментите за мониторинг и трошоците за имплементација на политиките. Краткорочните политики на Министерството за земјоделство-MARDWA се детално прикажани во годишната програма и соодветните активности во годишниот акциски план.

Имплементацијата на заедничката меѓу-секторска Стратегија за земјоделство и рурален развој (ISARD) 2014 – 2020, ја координира Министерството за земјоделство-MARDWA, во соработка со други министерства[2]. Главна појдовна рамка на Стратегијата е Законот за земјоделство и рурален развој усвоен во 2007 година, кој го регулира изготвувањето на програми за мерките на политиката поврзана со земјоделството и руралниот развој, обезбедувањето на јавни советодавни услуги за земјоделството, истражувањата и обуките како и воспоставувањето на база на податоци. Таа исто така утврдува правно-законска основа за националните програми за поддршка, кои се утврдуваат само годишно, во Националниот акциски план и ги дефинира институциите одговорни за спроведување на земјоделската политика преку формирањето на Агенцијата за земјоделски и рурален развој (ARDA).

Во периодот 2007-2013 година имаше две стратегии: Стратегија за земјоделскиот и прехранбениот сектор 2007-2013 и Стратегија за рурален развој 2007-2013, додека Стратегијата за земјоделство и рурален развој (ISARD) 2014-2020 ги спојува во една обете, и стратегијата за земјоделство и стратегијата за рурален развој. Поконкретно, ISARD регулира делување во три области на политиката: политика за рурален развој ; (ii) национални програми за поддршка на земјоделците, развивање на руралната инфраструктура и обезбедување на еднакви можности; и (iii) институционален развој, имплементација и спроведување на регулативните услови на ЕУ.

Националните програми за поддршка на земјоделството и руралниот развој беа воведени во 2007 година, со усвојувањето на Законот за земјоделство и рурален развој. Националните мерки се утврдуваат на годишно ниво, со Националниот акциски план, а се спроведуваат со Декрет на Советот на министри. Акцискиот план ги утврдува мерките за имплементација на земјоделската политика и политиката за рурален развој за конкретната година, заедно со финансискиот план, критериумите за избор и износот/стапката на поддршка. Имплементацијата на Националниот акциски план е одговорност на Агенцијата за земјодлество и рурален развој (ARDA) и на Дирекцијата за рурален развој во рамки на Министерството за земјоделство-MARDWA, а под надзор на интер-министерскиот комитет за земјоделство и рурален развој.

Агенцијата за развој на планинските области (MADA) исто така спроведува програми кои се во рамки на нејзина надлежност: (i) Одржлив рурален развој на планинските области 2007-2013 и (ii) Програмата „Од планината до пазарот“ 2009-2014 финансирана од Фондот за земјоделски развој на Обединетите Нации, OPEC фондот за меѓународен развој и владата на Албанија. Но, се ближи затворањето на оваа институција а сè уште нема јасен пристап за финансирање на тело кое во иднина ќе го замени во работата за постигнување на балансиран регионален развој со фокус на ранливите групи и подрачја со ограничени можности.

Министерство за земјоделство (MARDWA) на локално ниво го застапуваат Регионалните дирекции за земјоделство. Единиците на локалната самоуправа составени од општини и заедници се исто така важни, имајќи предвид дека тие се задолжени за управување со даночните работи и ветеринарските инспекции на локално ниво.

Предлог текстот на Националната Стратегија NSDI 2014-2020, земјоделството го гледа како еден од клучните сектори во Албанија и има за цел да ја зголеми неговата конкурентност и раст преку иновации. Стратегијата вклучува и подобрување на индикаторите за учиникот, како на пример зголемување на продуктивноста на работната сила и додавање вредност во земјоделството и прехранбено-преработувачкиот сектор.

ISARD за период 2014-2020 година има четири приоритети: Зголемување на одржливоста и конкурентноста на земјоделството и преработката на храна со прогресивно усогласување со стандардите на ЕУ; (ii) зачувување, обновување и проширување на еко системите кои зависат од земјоделството и шумарството; (iii) урамнотежен територијален развој на руралните области со промовирање на социјалната инклузија, намалување на сиромаштијата и урамнотежен економски развој на руралните области; и (iv) трансфер на знаења и иновации во земјоделството, шумарството и руралните области.

ISARD 2014-2020 ќе применува два инструменти на поддршка: Програмата ИПАРД 2 (Инструмент за претпристапна помош за руралниот развој) и Националната програма за поддршка.

Постојната Програма ИПАРД 2 го опфаќа периодот 2014-2016. Со актуелните одредби, Албанија има пристап кон фондовите обезбедени со Оската 1 „Зголемување на конкурентноста на земјоделството, земјоделскиот бизнис и шумарството“ и кон само три мерки, имено: Мерката 101: Инвестирање во земјоделски стопанства со цел нивно реструктуриање и унапредување до постигнување на стандардите на Заедницата; Мерката 103: Инвестиции во постапките и маркетингот на земјоделските и рибарските производи со цел реструктуирање на овие активности и нивно унапредување до постигнување на стандардите на Заедницата , и Мерка 503: Техничка помош (за институционалните тела кои управуваат во секторот) (MARDWA, 2014).

Албанија ја конципираше својата ИПАРД програма (2011-2013) и ја воспостави ИПАРД оперативната структура - во 2011 година, ИПАРД платежната агенција во рамки на структурата на ARDA ќе биде телото одговорно за имплементација на Програмата ИПАРД. Завршувањето и акредитирањето на целосен ИПАРД систем за менаџмент и контрола бара сè уште напори, во кои треба да се вклучат и Националниот центар за овластување, Националниот фонд, Техничките тела и Ревизорското тело. Во 2013 година, MARDWA планираше активности за имплементирање на Интегриран систем за администрирање и контрола кој ќе биде усогласен со барањата на ЕУ, меѓу кои спаѓа воведување на Систем за идентификација на земјишни парцели (LPIS), воведување на целосен регистар на земјоделски стопанства и натамошен развој на процедурите за имплементација на мерките за рурален развој.

Уште една алатка за финансирање е и проектот „Одржлив развој на албанскиот сектор маслинки“ (EUR 3,0 милиони) финансиран во рамки на билатерална спогодба меѓу Италија и Албанија, кој треба да започне кон средината на 2014 година. Целта на проектот е постигнување на интегриран развој на производството на маслинки и синџирот на снабдување со маслиново масло, почнувајќи со подобрување на квалитетот на маслиновите фиданки до крај на процесот т.е. до

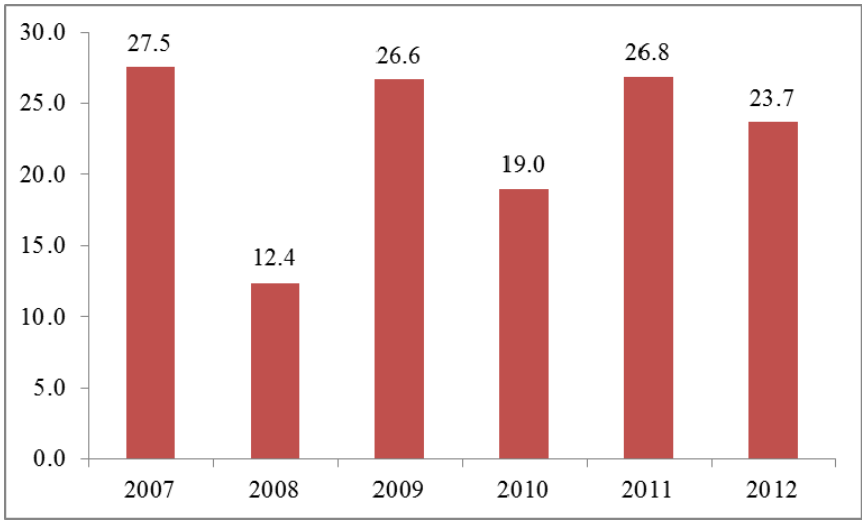
управување со нус-производите и отпадот од производството на маслиново масло. Во проектот се опфатени и компоненти на подигнување на свеста кај потрошувачите и подобрување на законската рамка која се однесува на маслиновото масло. Проектно-управниот комитет ќе вклучува претставници од албанското и италијанското министерство за земјоделство, од Земјоделскиот универзитет во Тирана и од Националната Агенција за храна. Како набљудувач ќе учествуваат и претставници на Техничката помош при ARDA.

12.2 Буџетски трансфери за земјоделската политика

И покрај фактот што земјоделството учествува со 20 проценти во БДП на Албанија, досега овој сектор имаше ограничена поддршка во смисла на вредност. Меѓутоа, во тек на последните седум години беа воведени бројни програми за поддршка на најразлични потсектори на земјоделството во Албанија. Од 2007 година се вложуваат напори за осмислување на шеми за поддршка и за воведување на потребната законска и институционална рамка. Сепак, буџетот за 2012 година изнесуваше само 0,5 проценти од БДП а вкупната буџетска поддршка за земјоделството беше само 1,3 проценти од земјподелската БДВ .
Во Албанија, буџетот отсекогаш бил предмет на дебати за износите, иако скромни во спредба со очекувањата. Согласно владината програма 2014-2020, се очекува да се промени состојбата во врска со буџетската поддршка за земјоделството. Владиниот буџет наменет за руралниот развој се очекува да се зголеми за 5 проценти во периодот 2014-2020 (Влада на Албанија, 2013).

Поддршката за земјоделската политика во последните години се карактеризираше со флуктуации на годишно ниво. Најниско ниво на поддршка се бележи во 2008 година со износ од 12,4 милиони EUR, што беше половина од износот за 2007 година. 2007 година беше година со највисока поддршка во периодот 2007-2012. Во годините по 2008, буџетската поддршка се движи од 19 милиони EUR (2010) до 27 милиони EUR (2009, 2011). Во 2012 година оваа поддршка изнесуваше 23,7 милиони EUR.

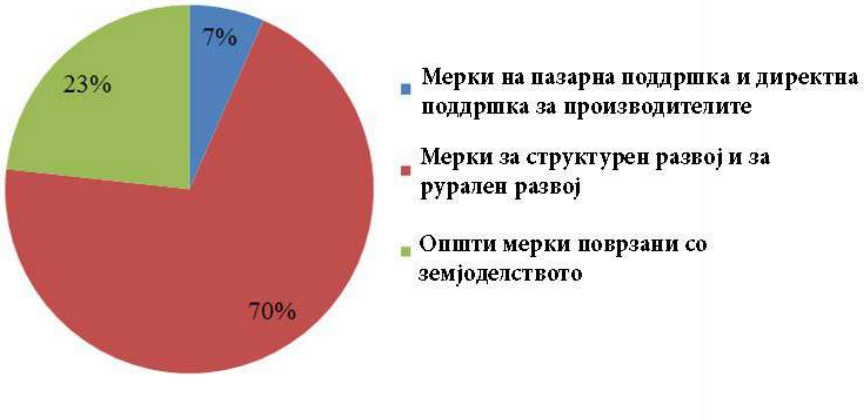
Слика Б.I-1: Буџетски издатоци за земјоделско-прехранбениот сектор, (во милиони EUR), 2007-2012 година, Албанија



Извор: Албанска АПМ база на податоци

Во рамките на овој буџет, прв приоритет беше руралниот развој. Поддршката за мерките на руралниот развој во 2012 година зафаќаше 70 проценти од вкупната буџетска поддршка за земјоделството (16,5 милиони EUR). Пазарната поддршка и директните плаќања за производителите изнесуваа само 7 проценти од вкупната буџетска поддршка за земјоделството (1,5 милиони EUR) а 23 проценти од поддршката беше наменета за други општи мерки поврзани со земјоделството (5,5 милиони EUR).

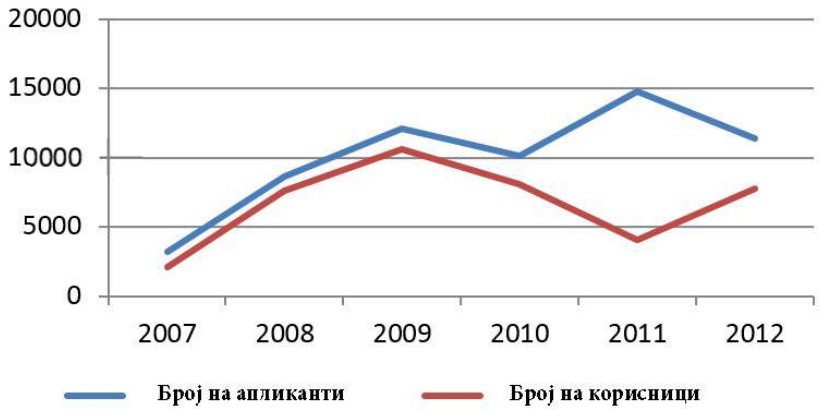
Слика Б.I-2: Структура на буџетски издатоци за земјоделско-прехранбениот сектор, 2012 година, Албанија



Извор: Албанска АПМ база на податоци

Во 2013 година се зголеми бројот на национални програми за поддршка и тоа од три во 2007 на 23 во 2013 година. Годишниот буџет за националнте програми за поддршка се зголемуваше до 2010 година, во 2010 постигна максимален износ од 11,5 милиони EUR. Поради буџетски ограничувања, во 2012 и 2013 година доделениот буџет беше намален на 7 милиони EUR. Во 2012 година, бројот на апликации изнесуваше 11.340 а бројот на корисници 7.729.

Слика Б.I-3: Апликанти и корисници на националните програми за поддршка, 2007-2012 година, Албанија



Извор: MARDWA (Мин. за земјоделство) , 2013

Националните програми обезбедуваат различни видови поддршка – помош за инвестиции врз основа на стандардни трошоци, помош за производство и субвенции за камати. Во периодот 2007-2012 година, за национални програми за поддршка беа доделени вкупно близу 43 милиони EUR. Приближно 75 проценти од овој износ беа искористени како помош за инвестиции, 15 проценти за помош за производство и 10 проценти како субвенции за камати.

Најголемиот дел (87 проценти) од помошта за инвестиции беше доделена за инвестиции за подигање на нови долгогодишни насади, поточно насади на маслинки (47 проценти од помошта за инвестиции), овоштарници (21 процент), лозја (11 проценти) и ореви (7 проценти). На годишно

ниво се менуваа целните сектори (на пр. за почетокот висок приоритет беше даден на лозјата додека во последно време поддршката е проширена кон одгледување на лековити и зачински билки). Преостанатата помош за инвестиции беше дадена главно за подобрување на наводнувањето на земјоделските стопанства (бунари и наводнување со систем капка по капка).

Помошта за земјоделско производство беше доделена во секторот за мали преживари, за преработка на мед и маслинки и за органско производство. Помошта за млекопроизводството беше доделена на земјоделските стопанства во форма на плаќања по литар млеко испорачан во млекарница. Поддршка за млечни крави и овци беше доделена во форма на плаќања по грло добиток, поддршката за напасување на овци беше исплатена по земјоделско стопанство а поддршката за одгледување пчели и производство на мед беше исплатена по пчелна кошница.

13. Дискусија и заклучоци

Анализата покажа бројни структурни слабости и слабости во политиките, споредено со ЕУ во контекст на развивање на земјоделството. Големиот број на земјоделски стопанства кои се близу до или на работ на преживување е најсилната карактеристика на Албанија. Со постепеното отворање на пазарот, во процесот на ЕУ интеграцијата, албанските земјоделци ќе бидат изложени на уште поконкурентни земјоделски пазари. Ова е причина за сé поголемата важност на мудра политика за поддршка на земјоделството.

Рамката на политики наменети за развој на земјоделскиот сектор е фрагментирана и разделена во голем број различни политики и институции. Сè уште останува јазот во политиката во смисла на постигнување на кохрентност и меѓусебно усогласување на меѓу-секторските стратегии како и усогласување со регионалните развојни стратегии засновани на Националните приоритети за развој.

Поддршката за земјоделската политика во периодот 2007-2014 година беше многу слаба, со флуктуации во апсолутните вредности и во програмирањето. Шемите за поддршка не беа фокусирани на поддршка на пазарот и на директните плаќања, поради недостатокот на финансиски средства и недоволното внимание на проблемите од типот одржливо искористување на природните ресурси, одржливо рурално живеење и урамнотежен територијален развој. Слабата буџетска поддршка, заедно со неразвиената инфраструктура, високите трошоци на влезните материјали, недоволната достапност на услугите како на пр. кредити, пазарни и советодавни услуги и многу фрагментираното производство, ја зголемија ранливоста на албанските земјоделци во споредба со земјоделците во ЕУ, особено од аспект на инвестиции но и продуктивност. До 2013 година недостасуваше сеопфатна стратегија, како за земјоделски така и за рурален развој.

Стратегијата за рурален развој 2014-2020 е дополнета со акциски план усогласен со основите на Европската стратегија за рурален развој но едновремено го задржува стратегискиот фокус на проблемите на земјата. Таа нуди можност за подобрување на условите на руралното живеење и овозможување на одржливи рурални општества и инфраструктура, засновано на избалансиран регионален развој и вработување во руралните области.

Фокусот на Стратегијата е обезбедување на одржливи рурални општества и инфраструктура преку подобрување на приходите и ограничување на нивната променливост како и на обезбедување на компензациски плаќања во случаи на подрачја со природно ограничени можности за земјоделско производство. Досега земјоделските политики во Албанија, се фокусираа на програми за поддршка на производството. Сепак, во иднина, со затворањето на MADA ќе се доведе во прашање фокусот кон планинските и подрачјата со ограничени можности. Новата Стратегија е изготвена во согласност со рамката на Европската стратегија за рурален развој за одржување на традиционалните рурални предели, био-диверзитетот и заштита на животната средина. Еден од најважните елементи е создавањето на алтернативни економски активности преку поттикнување

на диверзификација на економските активности, создавање на работни места и поставување на соодветна инфраструктура и услуги во руралните области. Во 2013 година беше изготвена и предлог мерка од страна на Министерството за земјоделство MRDWA со поддршка од FAO TCP за рурална диверзификација . Преку оваа мерка, со воспоставување на основни услуги и инфраструктура како и со вклучување на цела низа локални чинители, слично како и со LEADER пристапот, треба да се постигне зголемување на активностите во областа туризам, артефакти, рекреативни активности и други неземјоделски дејности.
MARDWA ја подобри правната основа за соработка меѓу земјоделците преку Законот за задруги усвоен во 2012 година. И покрај тоа, поддршката на политиките досега имаше само слаби резултати, од аспект на консолидирање на земјиштето и зајакнување на колективните активности меѓу земјоделците и другите чинители. Албанија обезбедува директни плаќања и обука за земјоделците кои се занимаваат со органско земјоделство. Меѓутоа, потребна е посилна реакција во одговор на еколошките проблеми и климатските промени, ако се сака да се гарантираат одржливи производни практики и воведување на иновативни методи за поттикнување на искористувањето на зелените ресурси и ублажувањето на последиците од климатските промени.

Постојните програми не вложија доволно напори за вклучување на жените претприемачи во процесот на изготвување и промовирање на програмите за поддршка.

Формулирањето на програмите за субвенции може да биде подобро структурирано во врска со стимулирањето на поврзувањето на земјоделското производство за свежи производи со земјоделско-преработувачкиот сектор. Секторите риболов како и овошје и зеленчук сè уште се смета дека имаат слабо учество во програмите за поддршка. Ревидирањето на програмите за поддршка бара системски консултации со чинителите како и со репрезентативните групи или асоцијации пред конечното изготвување на програмите.

Со цел што подобро поврзување на политиката и буџетската поддршка со ISARD, воведувањето на среднорочно програмирање, независна евалуација на политиките и програмите за поддршка како и пошироко учество на чинителите во процесот на изготвување на програмите за поддршка би придонело за подоследни и попредвидливи земјоделски политики. Зајакнувањето на капацитетите за анализа на политиките во Министерството за земјоделство-MARDWA и за програмирање на мерки за рурален развој и развој на земјоделството би било постепено дополнето со хармонизирањето на националната законска и техничка рамка, како на пример воведување на сеопфатен Земјоделски информативен систем, регистар на земјоделски стопанства, минимум стандарди и институции за имотните права врз основа на земјиште. Важноста на редовното годишно следење и ревидирање на програмите со цел излегување во пресрет на актуелни или идни потреби треба да се комбинира со олеснување на придружните услуги како штое пристап до програми за финансирање, пристап до советодавните услуги во земјоделството и други комплементарни услуги, без притоа да се намали вниманието кон жените и ранливите групи.

За албанските креатори на политика остануваат предизвиците како искористување на потенцијалот на земјоделскиот сектор во Албанија преку постепено трансформирање на фрагментираните структури на земјоделскиот сектор за да тој стане поконкурентен, без запоставување на можностите за алтернативни приходи за руралната популација, се со цел одржување на руралната социјална структура. Напорите на политиката за постигнување на генерално погодно економско окружение, подобар пристап кон приватни и јавни фондови, интегриран развој на вредносните синџири и пристап до пазарите ќе бидат соочени со предизвикот на намалено финансирање од страна на донаторите како и ограничени буџетски капацитети. Во правец на натамошно усогласување со стандардите на ЕУ, покрај надминувањето на структурните неповолности, приоритет треба да се даде и на подобрување на стандардите на безбедност на храната, јакнењето на пазарните институции и подобрувањето на јавно-приватните партнерства.

Референци

Албанска АПМ база на податоци 2014. База на податоци за мерките на земјоделските политики за Албанија, во рамки на FAO/SWG проектот „Насочување на политиките за земјоделски и рурален развој на земјите од ЈИЕ за влез во ЕУ (необјавени податоци).

EC. 2012. Albania 2012 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013. COM(2012) 600 final. Brussels: European Commission.

GoA. 2012. The Integrated Planning System, available at: http://www.dsdc.gov.al/dsdc/Integrated_Planning_System_6_2.php

GoA. 2013. The Government of Albania program 2013-2017. Tirana, Albania.

INSTAT. 2014. Albanian Institute of Statistics, available at: http://www.instat.gov.al/al/figures/statistical-databases.aspx

MARDWA. 2013. Statistical yearbooks (several years). Tirana, Albania.

MARDWA. 2014. Draft Rural Development Programme 2014 – 2020 under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Version 19/12/2013. Tirana, Albania.

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.

Skreli, E. & Imami, D. 2014. Analyses of the agriculture support schemes in Abania. Final report for the FAO-EU Project "Preparation of Inter-sectoral strategy for agriculture and rural development in Albania". Tirana, Albania.

Wehinger, T. & Zhllima, E. 2013. Sector analysis for the diversification of the rural economy in Albania. Tirana, Albania.

Wehinger, T. & Schäfer, B. 2011. Potential for diversification of the rural sectors in Albania and Montenegro. Project report for Tender No. AGRI-2010-EVAL-01.

World Bank. 2007. Strategic Policies for a More Competitive Agriculture Sector in Albania. Economic and Sector Work, Sustainable Development Unit, USA.

Анекс Б.I-1: Површина и производство на основни земјоделски култури, 2005-2012, Албанија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Површина на производство (1000 ha)								
Вкупно житни култури	149.0	144.1	134.4	152.0	149.2	147.0	150.5	143.0
- Пченица	82.4	77.2	70.2	83.4	82.8	73.9	69.2	73.1
- Пченка	48.4	49.0	46.2	49.0	47.6	54.2	61.2	53.5
Маслодајни семиња	1.5	1.5	2.3	1.7	1.2	1.3	1.5	1.4
Компири	10.1	9.5	8.2	9.8	9.1	9.0	9.5	9.3
Грозје (вкупно)	6.6	6.9	7.5	8.1	8.5	8.6	9.1	10.1
Овошје (вкупно)	13.8	14.5	14.8	14.8	15.8	16.5	18.0	18.6
Зеленчук (вкупно)	33.2	31.5	28.8	30.3	31.0	32.3	32.4	30.9
Тутун	1.5	1.8	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3
Грав	16.1	15.1	14.6	14.3	14.0	13.7	14.4	14.6
Фуражни култури	191.1	195.0	200.0	194.0	213.0	418.0	421.9	208.8
Производство (1000 t)								
Вкупно житни култури	511.2	507.5	493.6	608.5	633.0	696.0	699.0	696.8
- Пченица	260.0	230.9	249.5	335.0	333.1	294.9	292.8	300.2
- Пченка	219.9	245.4	215.9	245.0	265.1	362.0	366.4	359.8
Маслодајни семиња	2.7	2.6	2.8	2.8	2.3	2.6	3.0	2.3
Компири	169.3	162.6	154.9	190.0	200.0	208.0	230.0	232.9
Овошје (вкупно)	181.2	217.3	228.7	262.2	282.7	340.3	360.4	248.0
Зеленчук (вкупно)	684.9	687.5	671.5	715.4	730.0	860.4	890.2	914.0
Тутун	1.9	2.0	0.9	1.3	1.6	1.7	1.9	2.0
Грав	23.6	24.3	20.8	21.8	23.0	24.0	25.3	27.2
Фуражни култури	5 197.0	5 222.0	4 954.0	5 333.0	5 351.0	5 456.3	5 929.9	5 949.8

Извор: MARDWA

Анекс Б.I-2: Сточарството низ бројки (за 1 000 глра), 2005-2012, Албанија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добиток	655	634	577	541	494	493	492	498
од кое крави	430	420	396	360	353	355	354	358
Свињи	147	152	147	161	160	164	163	159
Овци и кози	2 701	2 770	2 729	2 620	2 540	2 581	2 517	2 619
Коњи	149	132	122	113	102	98	99	97
Живина	6 432	6 200	7 135	8 100	8 313	8 437	9 292	9 494
Пчелни семејства	157	173	171	175	203	218	233	239

Извор: MARDWA

Анекс Б.I-3: Земјоделско стопанство -откупни цени (во EUR/t), 2005-2012, Албанија

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пченица	226.5	293.2	197.6	210.5	292.1	278.6
Пченка	:	268.7	205.2	217.8	277.9	278.6
Компири (главен насад)	250.8	228.0	250.8	254.0	199.5	207.1
Пиперки	388.3	350.2	281.2	333.9	370.5	278.6
Домати	404.5	317.6	357.2	370.2	306.4	335.7
Дињи	64.7	122.1	76.0	94.4	64.1	128.6
Јаболки (десертни)	355.9	325.7	334.4	268.6	277.9	285.7
Јајца (1000 парчиња)	99.0	99.0	77.5	78.8	80.6	90.7
Кравјо млеко	300.0	303.0	312.3	352.0	358.4	381.6

Извор: MARDWA

Поглавје Б.II

ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Сабахудин Бајрамовиќ*, Александра Николиќ*, Јакуб Бутковиќ**

14.Вовед

Босна и Херцеговина се карактеризира со комплексна структура на управување, како резултат на Општиот рамковен договор за БиХ, потпишан во 1995 година во Дејтон. Според тој договор, БиХ е држава составена од два ентитети, имено Федерацијата на БиХ (ФБиХ) и Република Српска (РС), заедно со Округот Брчко во БиХ, со асиметрично уставно уредување и различен број на владини нивоа и ентитети. Додека ФБиХ има четири вертикални нивоа на власт (општина, град, кантон и Федерација), РС има само две (општина и ентитет). Со Дејтонскиот договор се утврдува канцеларијата на Високиот претставник со значителна законодавна власт. Со договорот се утврдуваат надлежностите на административните нивоа но досега не е утврдена нивна јасна демаркација, а со тоа значајно се забавени социјалните и економските процеси и реформи (особено процесот на приближување кон ЕУ) и се намалува ефикасноста на извршните и законодавните власти.

Од 2008 година, политичката и економска криза во БиХ уште повеќе се продлабочи под влијание на негативните регионални и глобални трендови но исто така и поради недостатокот на политичка волја за продолжување со потребните реформи. Политичката неспособност да се договори почитување на фундаменталните човекови права[1], и воспоставување на систем за координација како главен механизам за имплементација на ИПА и други програми за помош на ЕУ, резултираа со слаба подготвеност на економијата на БиХ за пристапување кон ЕУ. Понатаму, укинувањето на ИПА помошта и последователното забавување на создавањето на механизми на владеење потребни за одобрување и имплементација на ИПАРД програмата, значајно го пролонгираа периодот за кој БиХ може да добие средства преку инструментот на ИПАРД.

Тешката економска и политичка ситуација во БиХ е една од најголемите пречки за влегување на странски капитал, особено за влез на директни странски инвестиции без кои не може да се постигне значајно зголемување на продуктивноста и содавање на работни места, се вели во сите анализи. Глобалната криза ја прави ова комплексна ситуација уште потешка. Оваа ситуација трае предолго и предизвика промена на начинот на размислување на граѓаните кои постепено се прилагодија и ја прифаќаат како виша сила (FAFS, 2013).

Па сепак, и покрај сите проблеми, макроекономската стабилност беше зачувана. И покрај намалувањето на бруто домашниот производ (БДП) и бруто додадената вредност (БДВ) во 2009

[1] Ова останува во делокругот на спроведување на пресудата на Европскиот суд за човекови права за дискриминацијата на граганите на БиХ врз основа на етничка припадност.

година и 2012 година се намалија, тие во периодот 2008-2012 година се зголемија за 3,6 проценти односно за 3,9 проценти. Заедно со ниската стапка на инфлација [2], состојбата на трговски дефицит во БДП се намали од 42 проценти (2008 година) на 32,9 проценти (2012 година) а дефицитот на тековната сметка се намали од 14,1 процент (2008 година) на 9.6 проценти од БДП (2012 година).

За потребите на финансирањето на постојниот и постојано растечки буџетски дефицит на БиХ, владите на ентитетите постојано ги зголемуваат своите задолжувања на домашните и странски финансиски пазари, така што надворешниот долг од 17 проценти од БДП (2008 година) се зголеми на 27,9 проценти од БДП (2012 година). Еден од најтешките економски проблеми во БиХ е постојано растечката стапка на невработеност (28 проценти во 2012), значајното намалување на странски инвестиции (во 2012 - 41,6 проценти помалку во споредба со 2008 година) и значајното намалување на готови пари од разни развојни фондови. Уште една причина за загриженост е што БиХ останува на маргините на големи евроазиски инфраструктурни проекти (на пр. јужниот тек), потоа градењето на предвидената патна инфраструктура оди многу бавно (некои заеми не беа искористени), како и ниските инвестиции во енергетскиот сектор особено во дистрибуцијата, мрежите и нови централи. Но и покрај сите горенаведени проблеми, ММФ предвидува заздравување на економијата на БиХ со 2 процентии зголемување во дејностите и 4 проценти раст (ММФ, 2013) до 2018. Најавениот „нов ЕУ пристап“ и развивањето на специјален пакет на економска помош за земјата исто така остава место за охрабрување.

Земјоделско-прехранбената индустрија во БиХ е многу важна за оформувањето и стабилизирањето на натамошниот социјален и економски развој во земјата. Економската виталност на овие сектори, заедно со нивниот подобрен извозен учинок во време на криза и економски грч, чинат од нив главни стабилизатори на општеството и економијата во БиХ. Големата сиромаштија е проблем кој ја усложнува општествената ситуација, особено во руралните области на земјата. Земјоделскиот сектор овозможува создавање приход за локалното население и ги намалува негативните социјални процеси (миграција, стареење на руралното население, итн) и овозможува зачувување и заштита на културното, историското и природното наследство. Меѓутоа, секторот не успеа ефикасно да ги ангажира расположивите природни ресурси, ниту пак е во можност рационално да ги користи. Поради тоа, многу е важно да се изготви земјоделска политика ориентирана кон јакнење на перформансите во самиот сектор а особено на институционалната и регулаторната рамка, која ќе овозможи користење на расположивите програми за помош, а ќе обезбеди и трансфер на технологија и подобрување на конкурентноста во секторот.

Овој документ ги анализира најважните карактеристики на земјоделството и земјоделската политика во Босна и Херцеговина. Анализата го опфаќа периодот 2002 – 2012 година, со фокус на последните години. Националните статистички податоци се земени од државните и органите на ентитетот, но и базите на податоци на Eurostat FAO, WTO и Светска Банка. Податоците за буџетската политика и поврзаните буџетски трансфери се добиени од јавни извори и интерни документи на Федералното министерство за земјоделство, водостопанство и шумарство, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на Република Српска, Одделот за земјоделство на Округот Брчко, Владата и кантоналните министерства (оддели) за земјоделство во Федерацијата БиХ и компилацијата на АПМ базата на податоци која го користи заедничкиот образец за класификација на мерките на земјоделските политики.

Во првиот дел на документот станува збор за улогата на секторот земјоделство за економијата, основните карактеристики на користењето на земјоделско земјиште, структурата на

[2] Инфлациските тенденции во 2012 беа ограничени и стабилнаи, така што цените во просек се зголемија за 1,8 проценти, што е за 1,9 проценти помалку од просечното зголемување на цените во 2011. Во такви околности, инфлацијата во БиХ беше 0,5 проценти пониска од инфлацијата во ЕУ, исто така беше пониска и од сите земји во регионот.

земјоделските стопанства, тенденциите во производството, конкурентноста и главните јаки страни и слабости на секторот. Вториот дел дава детален преглед на земјоделската политика, како на национално така и на нивоа на ентитети/округ и од аспект на политичка рамка и износот и стурктурата на буџетската поддршка.

окументот завршува со дискусија и заклучоци, со видување на авторот за клучните аспекти на насоките на политиките во престојниот период, пред сé од аспект на ЕУ интеграцијата.

15. Земјоделство

15.1 Улогата на земјоделството во економијата

Земјоделството е важен деловен сектор во економијата на БиХ поради две причини: неговото учество во создавањето на бруто додадена вредност и вработувањето, како и поради неговото учество во надворешната трговија.

И покрај тоа што економските активности во овој сектор се намалија како резултат на длабоката социјална и политичка криза, неговото учество во БДВ и понатаму е високо, со близу 8 проценти. Овој сектор учествува со 20 проценти во вкупното вработување, што е од особена важност ако се има предвид крупниот економски проблем со високата стапка на невработеност. Земјоделството е забележително посилно во РС отколку во ФБиХ. Во 2012 година, во РС тоа учествуваше со приближно 12 проценти во вкупната БДВ и со 32 проценти во вкупното вработување, додека учеството на земјоделството во БДВ на ФБиХ беше околу 5 проценти и близу 13 проценти од вкупно вработените.

Иако извозот на земјоделско-прехранбени производи се зголемуваше побрзо отколку увозот, а трговскиот дефицит е релативно стабилен од 2008 година наваму, уделот на секторот во вкупниот дефицит се зголеми и достигна 29 проценти во 2012 година. Ова предизвикува загриженост, а сугерира и слаба економска активност во другите сектори. Треба да се нагласи дека овој сектор има исклучително слабо учество во странските директни инвестиции (во 2012 година беа присутни со 6,6 проценти) и покрај тоа што СДИ во 2012 се зголемија за 37,8 проценти во споредба со 2008 година.

15.2 Земјишни ресурси и структура на земјоделски стопанства

Земјиштето, со својата расположивост, квалитет и достапност, во голема мера го определува потенцијалот на земјоделскиот сектор на една земја.

Според статистичките податоци за 2012 година, во БиХ има вкупно 2.163.000 ha земјоделско земјиште, кое се состои од 1.006.000 ha обработливо земјиште, 109.000 ha овоштарници и лозја и 1.048.000 ha тревни површини, поточно природни ливади и пасишта. Еден од поголемите проблеми во БиХ е високата стапка на необработено високо квалитетно обработливо земјиште, кое претставува близу една половина (47 проценти, 2012) од вкупното обработливо земјиште. Со 132 ha обработливо и 431 ha земјоделско земјиште на 1.000 жители, БиХ е во релативно добра ситуација во смисла на критични количини земјиште потребни за производство на доволно храна за опстанок на нејзиното население.

Меѓутоа, нема сеопфатна слика за земјоделските стопанства и нивната структура, поради тоа што сè уште не е спроведен земјоделски попис, последниот е од далечната 1960 година. Врз основа на ограничените податоци за земјоделски стопанства и нивната структура, добиени од пилот пописот во 2010[3] година, просечната површина на искористено земјиште е 1,97 ha по стопанство

[3] Пилот земјоделски попис беше спроведен од трите статистички агенции на БиХ (националната и агенциите на двата ентитети) во октомври 2010 година со ИПА 2007 БХ АИС.

со просечно четири парцели по стопанство на семејните земјоделски стопанства, а тоа е многу помалку од просекот на ЕУ-27 кој е 14,3 ha (EUROSTAT, 2014).

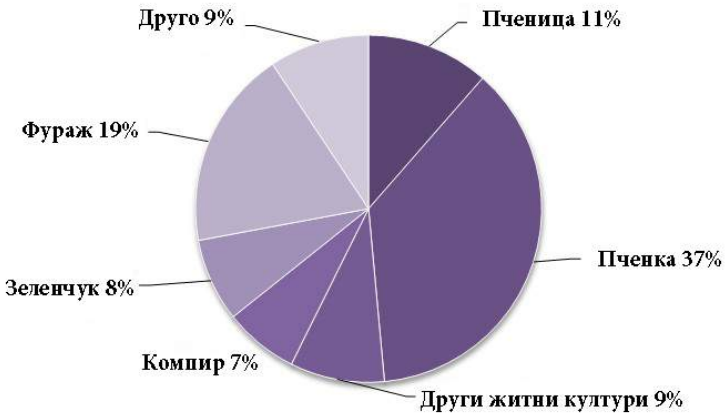
Резултатите од истражувањето на UNDP, неведени во извештајот за човековиот развој во БиХ за 2013 година (UNDP, 2013) покажуваат дека половина од руралните домаќинства само во мал обем или воопшто не се занимаваат со земјоделство, 36 проценти од руралните домаќинства се „мали земјоделски стопанства“ со чија помош намируваат добар дел од нивните потреби за храна, додека помалку од 1 процент од домаќинствата може да се класифицираат како комерцијални земјоделски стопанства, а со тоа влегуваат во категоријата за мерката ИПАРД за подобрување на земјоделското производство и маркетиншките активности.

15.3 Земјоделско производство

И покрај релативно добриот природен потенцијал за развивање на растителното производство во БиХ, земјоделското производство не покажува тенденција на раст, поради тоа што неповолните временски услови во фазата на раст на посевите (високи или ниски температури, слана доцна напролет или рано наесен, премалку или премногу врнежи) често многу го намалуваат вкпниот како и просечниот принос.

Структурата на ожнеаните површини во 2012 година покажува доминација на житните култури, најмногу пченка со 37 проценти, една петтина (19 проценти) се под фуражни култуури, компирот учествува со 7 проценти, а градинарските култури со 8 проценти. Индустриските култури сè уште не се многу застапени, со симболичен просек од 1 процент од површините под овие посеви. Во периодот 2005-2012 година површините под пченица покажаа надолна тенденција додека производството на пченка остана исто, на површина од околу 200.000 ha (Види Анекс Б.II-1).

Слика Б.II-1: Пресек на површините засеани со основни култури, 2012 година, Босна и Херцеговина



Извор: Агенцијата за статистика на БиХ, Федералниот завод за статистика, Институтот за статистика на Република Српска, Статистичката канцеларија на округот Брчко

Овоштарското производство во БиХ значително се зголеми во минатата деценија, и покрај тоа што овоштарници се само 5 проценти од земјоделското земјиште. Меѓу овошките како и во производството, најмногу се застапени сливите и јаболките, додека крушите, вишните и праските се помалку застапени во производството. Во последните пет години значајно се зголемија површините на кои се одгледуваат бобинки, а производителите постигнуваат одлични успеси. Понатаму, јужниот дел од БиХ покажува се поголем интерес за одгледување на медитерански култури и за обновување на подзаборавени култури како маслинките. Имаше очигледно

зголемување на постојаните овоштарници, и според број на дрвја но и според површината што ја зафаќаат. Сепак, ова сè уште не е доволно за да може да се каже дека овој земјоделски под-сектор е развиен и стабилен. Проблемот кој претставува ризик за развојот на овој сектор е недостатокот на соодветни услуги поврзани со одгледувањето и селекцијата, а особено немањето на расадници со хроничниот недостаток на садници. Понатаму, неефикасниот систем на контрола на увезените садници и нивната сертификација може да ја намали експанзијата на овој под-сектор.

Уделот на сточарството во вкупната вредност на земјоделското производство изнесува 37 проценти. Релативно малиот удел покажува дека овој сектор се соочува со структурни проблеми.

Табела Б.II-1: Сточарството низ бројки (во илјади), 2005 2012 година, Босна и Херцеговина

Опис	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Говеда (вкупно)	460	515	468	459	458	462	455	445
- Млечни крави	298	313	307	297	293	273	264	251
Овци и кози	976	1120	1103	1101	1 125	1 110	1 086	1 070
Свињи	654	710	535	502	529	590	577	539
Живина	10 300	13 300	15 000	16 185	18 741	21 802	18 703	19 401
Пчелни семејства	260	283	311	334	347	367	382	384

Извор: Агенцијата за статистика на БиХ, Федералниот завод за статистика, Институтот за статистика на Република Српска, Статистичката канцеларија на округот Брчко

Социјалната, политичката и економската криза предизвикаа намален обем на сточарското производство. Од 2008 година наваму, бројот на говеда е намален за 3,1 проценти, а бројот на овци за 2,8 проценти иако бројот на свињи се зголеми за 7 проценти, на живина за 19,9 проценти а на пчелни семејства за 15 проценти. Треба да се наведе дека сточарското производство не е организирано во согласност со барањата на Нитратната директива и условите на ЕУ за благосостојба на животните. Со други зборови, сите потсектори на сточарското производство ќе мораат да инвестираат во нови објекти и технологија со цел исполнување на барањата за заштита на животната средина.

Главниот проблем за земјоделскиот сектор на БиХ се неговите приноси (производство по единица површина или по грло). Просечните приноси на пченица, пченка, компири и кравјо млеко во БиХ се значително пониски од другите земји во регионот и од ЕУ земјите (види Поглавје А.II).

Ниската продуктивност е одраз на неповолната структура на земјоделските стопанства, недоволната опрема и скоро целосната зависност на земјоделството на БиХ од увоз, за сите видови на инпути, меѓу кои семенски материјали, пестициди и ѓубрива. Голем е ризикот дека овој сектор ќе продолжи да назадува. Ако се имаат предвид барањата за технолошки промени, поконкретно значајно интензивирање како произлегува поради климатските промени, ситуацијата станува уште посериозна. Без радикално подобрување на продуктивноста, т.е. зајакнување на техничките и технолошките капацитети во овој сектор, не може да се очекува значително подобрување на конкурентноста, а тоа може да значи релативна стагнација на овој сектор (споредено со другите земји во регионот а особено со земјите на ЕУ).

15.4 Цени на земјоделските производи

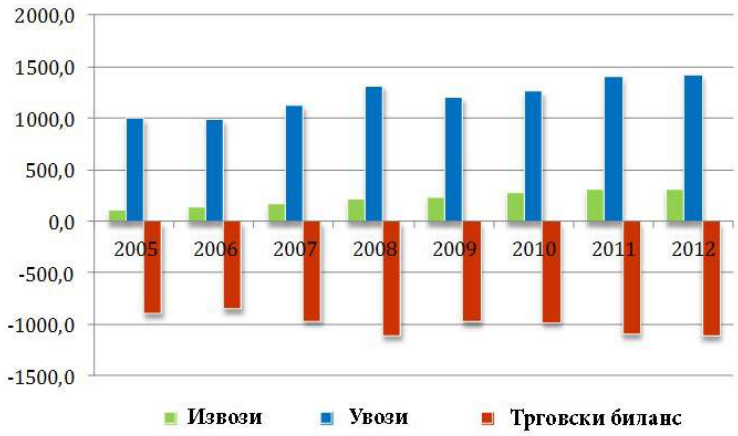
Неефикасното и ограничено производство на малите земјоделски стопанства, производството со карактер на работ на преживување, ниското ниво на земјоделска опрема и недоволните познавања на земјоделците од областа на техниката и технологијата се само дел од факторите кои придонесуваат за релативно високите цени на земјоделските производи во БиХ (види Анекс Слика Б.II-2). Со други зборови, земјоделското производство немало и во блиска иднина нема да

има конкурентни цени ако не се зголемат било користењето на расположивото земјиште, било продуткивноста и ефикасноста на земјиштето.

15.5 Трговија со земјоделско-прехранбени производи

Согласно на претходно споменатото, земјоделско-прехранбениот сектор има значаен удел во вкупната трговија на БиХ. Вкупниот извоз на секторот во 2012 година изнесуваше 317 милиони EUR, што беше 7,9 проценти од вкупниот извоз на БиХ. Вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи е многу поголем, во 2012 година изнесуваше 1,43 милијарди EUR, т.е. приближно 18,3 проценти од вкупниот увоз на БиХ. Иако доста низок, извозот на овој сектор се зголемува во текот на анализираниот период. Од друга страна, увозот покажува флуктуации. Меѓу 2005 и 2008 година покажува нагорен тренд, потоа се намалува во 2009 и 2010 година и повторно се покачува во 2011 и 2012.

Слика Б.II-2: Трговија во земјоделско-прехранбениот сектор, 2005-2012 година, Босна и Херцеговина



Извор: Стопанска комора на БиХ

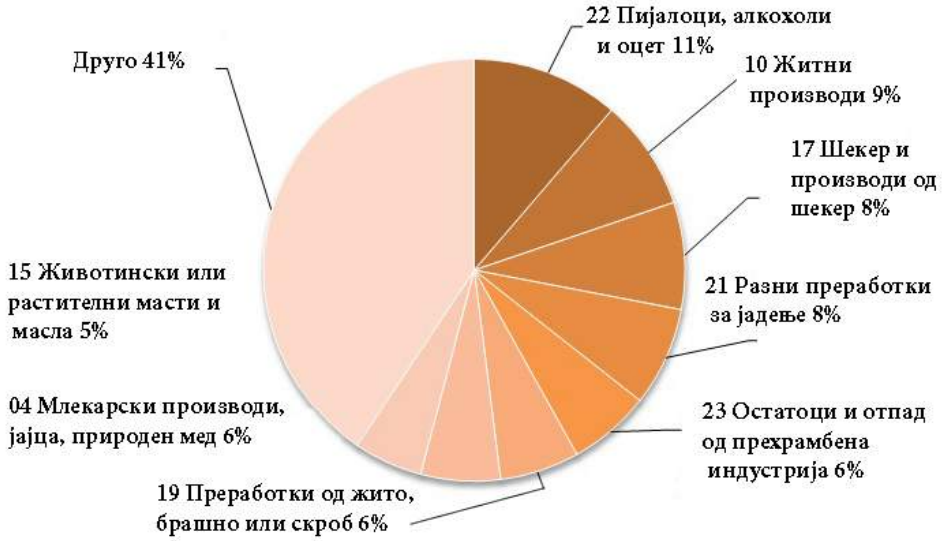
Од аспект на структура на извозот на производи од БиХ, од категориите производи 01-24 (просек во периодот 2010 – 2012 година), трите најважни групи производи се: шеќер и производи од шекер, млеко и млечни производи и разни масти и масла (категорија производи 15). Таквата структура на извозот всушност покажува дека голем дел од производите се всушност реекспорт или пак се засноваат на висок процент на увезен сировински материјал (освен млекото и млечните производи). Најважното зголемување на учеството во извозот и припаѓа на групата млечни производи, со зголемување од 3,1 проценти (2002 година) до 15 проценти (2012 година), додека учеството во извозот е намалено кај групата градинарски култури (од 10,9 проценти на 3,9 проценти) и кај овошјето и градинарските култури (од 9,6 на 3 проценти).

Слика Б.II-3: Структура на извозот на земјоделско-прехранбени производи по главни групи на производи, 2010 - 2012, Босна и Херцеговина

Забелешка:
Друго: Групи производи со учество помалку од 5 проценти во вкупниот извоз, трговија со земјоделско-прехранбени производи согласно CNCT (Комбинирана номенклатура на царински тарифи)
Извор: Трговска комора на БиХ

Најголемо учество во вредноста на увозот има групата 22 (пијалоци, алкохоли и оцет), која е единствената група која учествува во вкупниот увоз со повеќе од 10 проценти (11,2 проценти во 2012).

Слика Б.II-4:: Структура на увозот на земјоделско-прехранбени производи по главни групи на производи, 2010 - 2012, Босна и Херцеговина



Забелешка:
Друго: Групи производи со учество помалку од 5 проценти секоја од вкупниот увоз, трговија со земјоделско-прехранбени производи согласно CNCT (Комбинирана номенклатура на царински тарифи)
Извор: Трговска комора на БиХ

Житните култури исто така учествуваат во увозот со голем дел (8,5 проценти), шекерот и производите од шекер (8,2 проценти), разни преработки за јадење (7,6 проценти), житни култури (6,1 проценти), млеко и млечни производи (6,1 проценти) и масти и масла (5,3 проценти). Во тек на анализираниот период структурата на увозот на земјоделско-прехранбени производи не покажува значајни промени.

Најголем дел од увезената храна во БиХ доаѓа од земјите на ЕУ (54,6 проценти во 2012 година), потоа од земјите на CEFTA (40 проценти во 2012 година). Остатокот од светот следува со незначителни 5,4 проценти. Најважните партнери од кои БиХ увезува, меѓу земјите членки на ЕУ се Словенија, Австрија и Унгарија, по нив следат Италија, Германија и Холандија. Помеѓу земјите на CEFTA, како земји од кои БиХ увезува, доминира Хрватска со учество од 52,6 проценти во увозот, следи Словенија со 41,9 проценти (2012 година). Во последниве години учеството на Турција се зголемува за 2 проценти (2012 година) така што Турција станува важен партнер на БиХ за увоз на храна и пијалоци.

Структурата на извозните дестинации значително се промени, по 2006 година земјоделската и прехранбена индустрија се ориентираа главно кон пазарот на CEFTA (76 проценти во 2012 година), најмногу кон Хрватска и Србија. Извозот на пазарите во ЕУ изнесуваше 19,3 проценти (2012 година), а потоа на пазарите во други земји 4,7 проценти.

И покрај тоа што се забележува напредок во овој сектор поради тоа што извозот расте побрзо отколку увозот, што значи дека соодносот меѓу увозот и извозот е подобрен, генералната слика на состојбата на надворешната трговија со земјоделско-прехранбени производи и понатму е значително лоша. Ова се должи на ниското ниво на покривање на увозот со извоз, кој е 22,3 проценти во 2012 година.

16. Земјоделска политика

16.1 Концепт и рамка на земјоделската политика

Поради комплексноста на политичкиот систем, земјоделската политика во БиХ се реализира на повеќе нивоа. Без единствено министерство на национално ниво кое би било надлежно за земјоделството, управувањето со земјоделската политика делумно го спроведува Одделот за земјоделство, храна и рурален развој во Министерството за надворешна трговија и економски работи. Креирањето и имплементацијата на земјоделските политики се одвива на ниво на ентитети, посебни министерства за земјоделство, водостопанство и шумарство на ФБиХ и РС и тие, заедно со Одделот за земјоделство во владата на округот Брчко, се најважните институции надлежни за земјоделската политика во БиХ.

Покрај нивото на ентитети, ФБиХ има и кантонално ниво (10 кантонални министерства) каде управувањето со земјоделската политика ја детерминира севкупната позиција на земјоделските производители како и на целокупниот сектор. Не треба да се занемарат некои форми на секторска поддршка на општинско ниво, кои се карактеристични за обата ентитети на БиХ, иако нивните трансфери не се од големо значење, освен од локална гледна точка. Износите на буџетските трансфери, мерките на земјоделската политика, политиката за рурален развој и критериумите за поддршка на производителите се единствените делови од политиката кои се во единствена надлежност на кантоналните министерства/на ентитетите, т.е. на Одделот за земјоделство при владата на областа Брчко.

Националното министерство за надворешна трговија и економски односи ги користи инструментите со кои располага за да влијае на земјоделската политика на национално ниво и во ентитетите преку регулирање на трговијата со земјоделско-прехранбени производи, како и преку утврдување и спроведување на правила за безбедност на храната поврзани со ветеринарската политика и заштитата на здравјето на растенијата. Ова министерство и неговиот оддел за земјоделство[4], заедно со Канцеларијата за хармонизација на платните системи[5] ги координира и

[4] Оддел за земјоделство, храна и рурален развој.

[5] Канцеларија за хармонизација и координација на платежните системи во земјоделството, прехранбениот сектор и руралниот развоја на БиХ.

активностите меѓу министерствата на ентитетите, и имплементира и координира меѓународни проекти во областа на земјоделството и руралниот развој.

Целите на националната рамка за земјоделско-прехранбениот сектор и за рурален развој се присутни и во Законот за земјоделство, храна и за рурален развој на БиХ[6]. Главните цели на Законот се насочени кон поефикасно користење на ресурсите, одредби за безбедноста и сигурноста на храната, хармонизација со политиките на ЕУ, овозможување диверзификација на приходите и подобрување на целокупниот квалитет на живеењето. Според досега презентираното, целите се поамбициозни од целите на секторот и отвораат можности за развивање на земјоделскиот сектор и руралните области. Потребата за хармонизирање на политиките со оние на ЕУ имаше за резултат национален процес за хармонизација преку усвојување на „Стратегиски план на БиХ за хармонизирање на земјоделството, прехранбениот сектор и руралниот развој (2008-2010)“, оперативни програми и утврдување на мерки за БиХ, ФБиХ и РС[7]. Овие документи беа изготвени од Одделот за земјоделство при Министерството за надворешна трговија и економски работи-MOFTER, а со поддршка од проектот SESMARD[8], финансиран од ЕУ. За жал, освен неколку таканаречени пилот мерки за хармонизирана поддршка, други мерки никогаш не беа имплементирани (Роквиќ, 2012). Треба да се додаде и дека во 2012 година, Државниот институт за хармонизација на платните системи, како новоформирана институција во рамките на MOFTER ја презема хармонизацијата на мерките за поддршка во земјата како и со ЗЗП на ЕУ. До тој момент беа ревидирани постојните документи, креирани со спонзорство од ЕУ во рамки на проектот SESMARD, и беа изготвени планови за хармонизација по групи мерки, заедно со рокови за активностите. Првиот излезен резултат во тој контекст е планот за хармонизирање на мерките за рурален развој и мерките за општа поддршка на земјоделството во БиХ, кој беше поднесен за усвојување пред Советот на министри на БиХ.
Бидејќи и правната и институционалната рамка јасно утврдуваат дека мерките на земјоделската политика и за поддршка на руралниот развој се главно во надлежност на ентитетите/Областа (во случајот со ФБиХ и кантоните), продолжувањето со документот за анализа на политиката ќе биде насочено кон анализа на поединечните нивоа на владини политики.

Земјоделски политики во Федерацијата Босна и Херцеговина

Земјоделските политики во ФБиХ се утврдени во Законот за земјоделство на БиХ[9] , кој ги дефинира целите и мерките на земјоделската политика во овој ентитет. Со овој закон се отвораат процесите за зголемување на конкурентноста и квалитетот на земјоделското и производството на прехранбени производи и примената на стандардите потребни за подинамичен развој на земјоделскиот сектор, преработката на земјоделски производи и руралниот развој.

Сепак, главниот закон во областа на поддршката за земјоделството во ФБиХ секако е Законот за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој. Овој закон: (i) обезбедува мерки за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, модели за поддршка и начини за нивна имплементација, (ii) ја нагласува важноста за имплементирање на поддршката согласно обврските и меѓународните договори потпишани од БиХ, како на пр. Договорот за стабилизација и асоцијација, и (iii) ги хармонизира нивоата на поддршка кај кантоните и ентитетите за да се избегна преклопување на основите и критериумите за поддршка (FAFS, 2010). По овој закон следеа одредби за условите и начините за добивање право на финансиска поддршка според

6 Службен весник на БиХ, 50/08.
7 Усвоен со решение на СОоветот на министри на БиХ во 2009, објавен во СЛужбен весник 70-09.
8 SESMARD: Support for Implementation of the Functional Review Recommendations – Поддршка за имплементација на
9 Службен весник на БиХ 08/07, 04/10, 27/12 и 07/13.

моделот за рурален развој[10], распореди за плаќања и за имплементација на мерките за земјоделска и структурна политика[11].

Покрај овие одредби, важен документ за креирањето и спроведувањето на земјоделска политика во ФБиХ е Стратегијата за развој на земјоделскиот сектор за периодот 2006-2010 година. Оваа Стратегија јасно ги дефинира среднорочните цели кои се движат од зголемено производство на земјоделски и прехранбени производи и безбедност на храната преку подобро искористување на природните ресурси до подобрување на конкурентноста. Таа исто така ги дефинира и зајакнувањето и приближувањето во контекст на СТО и ЕУ интеграцијата.

Според тоа, земјоделската политика во БиХ се спроведува повеќе или помалку успешно уште од крајот на војната и може јасно да се подели на три периоди:

Првиот период од 1996 до 2002 година, се карактеризира со повоено опоравување, период во кој земјоделската политика а со тоа и земјоделството, немаа голема важност. Серијата на имплементирани мерки на поддршка на земјоделската политика и на видовите производство беа многу ограничени, со многу скромни средства за нивно спроведување. Мерките беа усвоени без јасна визија. Финансиите во земјоделството дојдоа главно од донаторски фондови и имаа карактер на социјална поддршка.

Вториот период, од 2002 до 2006 година, го обележа појасна решеност на владата за буџетска поддршка на земјоделството преку конкретни буџетски средства за поддршка, поширок обем на производи кои добија поддршка но сè уште со фокус на традиционалните - главни производи и постепено воведување на поддршка за инвестиции во земјоделски стопанства. Овој период се карактеризира со недоволен буџет, слабо законодавство и неефикасни механизми за управување и контрола на имплементацијата на политиките.

Конечно, третиот период, од 2007 година досега, се карактеризира со посериозен пристап кон земјоделството како составен дел на економијата на ентитетот, со позначајни буџетски средства за негово развивање и подобрување и со посеопфатен преглед на секторот со припишување важно место на развивањето на законодавството и неговата постепена хармонизација со она на развиените земји а особено на ЕУ. Се прошири лепезата на производи поддржани од буџетски трансфери, беа стабилизирани финансиските средства наменети за мерки на структурната политика, а беа воведени и значителни финансиски средства за политиката на рурален развој. Треба да се нагласи вклучувањето на кантоналните министерства/оддели во секторската поддршка. Проблемите на земјоделската политика во овој период се слични со оние од претходниот период и се поврзуваат со недоволни средства и забележително отсуство на механизми за имплементација и контрола.

Иако беа земени во предвид општите упатства од првата стратегија и беа применети законските одредби, програмирањето на земјоделската политика во ФБиХ досега главно се вршеше на ad-hoc основа. Имено, законот беше основа за усвојување на програма која предвидува доделување на средства за поддршка (по групи на поединци, по видови производство во групата и по единица производ). Потоа беше усвоено упатство, кое ги утврдуваше критериумите кои производителите и другите корисници мораше да ги исполнат за да добијат субвенции. Овој систем беше на сила во ФБиХ до 2011 година а потоа се промени. Во 2012 година, беа усвоени регулативи за поддршка на производство наместо упатството: Регулатива за условите и начинот на добивање финансиска поддршка во моделот за рурален развој и Регулативата за други видови поддршка. Во суштина, регулативите/упатствата беа усвоени врз основа на искуства, на ситуацијата во земјите во регионот и преговори со земјоделските асоцијации но без детална анализа на ситуацијата. Често овој вид правни инструменти се нејасни, им недостасува стабилност и доследност а често

[10] Службен весник на ФБиХ 109/12.

[11] Програма за трошење на средствата од Земјоделската Стимулација, вклучително и критериумите за распределба, Службен весник на ФБиХ 31/13.

воопшто не ги исполнуваат потребите на земјоделските производители. Дефинирањето на мерките не беше добро елаборирано и не беа измерени можните влијанија. Поради тоа, често беа можни злоупотреби а од друга страна голем број корисници не добија средства.

Еден од најголемите проблеми при имплементацијата на мерките на земјоделска политика во ФБиХ е финансирањето. Тоа е многу нестабилно, роковите за исплата не се дефинирани што често значи доцнења на плаќањата. Ситуацијата е исто така неправедна и поради честото менување на барањата. ФБиХ сè уште не ги има издвоено функциите на креирање на политика од функциите на имплементација на политиката. Целокупната постапка за аплицирање за субвенции и нејзино добивање често бара многу време и сè уште не е автоматизирана. Износите и критериумите за субвенции не се засноваат на анализа на теренски податоци од причина што нема информатичка технологија која би го олеснила процесот а надлежното министерство не покажа интерес за тоа. Постојниот контролен систем е неефикасен, со многу можности за манипулација и злоупотреба.[12] Иста така е и скап поради тоа што анагажира голем број советници и контролни служби што на извесен начин претставува и конфликт на интереси.

Идната земјоделска политикана ФБиХ е јасно дефинирана во новата Стратегија за развој на секторот за 2014-2018 година, а нејзината предлог верзија беше јавно презентирана кон крајот на 2013 година. Освен нагласокот на потребата за подобрување на техничките и технолошки услови во секторот, поефикасно користење на расположивите ресурси, подобрување на стандардите и целокупниот квалитет на живеењето во руралните области, нагласок е ставен и на хармонизирањето на институционалната и законската рамка и земјоделската политика во ФБиХ со ЗЗП на ЕУ. Тоа значи усвојување на нови закони кои сега недостасуваат а кои ќе бидат усогласени со регулативите засновани на ЗЗП, т.е. ќе бидат усогласени со законите на ЕУ. Во контекст на институционално зајакнување, потребно е изградување на модерен систем на информациско-административен менаџмент, натамошно јакнење на постојните институции и воведување на неколку нови што ќе бара значајни административно-финансиски но и персонални промени. Конечно, идната земјоделска политикана ФБиХ ќе се заснова на постепено воведување на мерки слични на оние на ЗЗП на ЕУ и на блокирање на нови мерки кои не се усогласени со ЗЗП.

За крај, треба да се спомене дека програмата за рурален развој на ФБиХ за 2013 -2020 е во фаза на подготовка, таа треба да придонесе за полесно подготвување на стратегијата за рурален развој на БиХ како приоритетен документ меѓу многу други кои се неопходни за да се овозможи користење на ИПАРД фондовите на ЕУ.

Земјоделска политика на Република Српска

Правната рамка на имплементацијата на земјоделската политика на РС се состои од закони, одредби и стратегиски документи поврзани со развивањето на целокупниот сектор на рурални области на овој ентитет на БиХ. Законот за републичката администрација[13] на РС ја дефинира улогата на Министерството за земјоделство, водостопанство и шумарство како институција надлежна за административни и експертски прашања во областа на креирање и имплементација

[12] Поддршката во ФБиХ се имплементира на релација кантон – федерално Міністерство за земјоделство, водостопанство и шумарство: Кантоналните министерства за земјоделство добиваат апликации за поддршка, ја вршат контролата од прво ниво, ги пополнуваат апликациите, прават збирни пресметки за земјоделците кои се квалификувани за поддршката и така комплетираните документи ги испраќаат до федералното министерство. Тоа пак ги контролира пресеметките и по потреба сомнителните апликации, по што пресметките ги испраќа до Трезорот односно до Мин. за финансии кое потоа ги исплаќа средствата на корисникот. Мониторинг и инспекција врши Инспекциската канцеларија на ФБиХ во соработка со кантоналната инспекција. Ако станува збор за капитални и нвестиции и проекти, целата постапка ја води министерството (протоа кантоните се исклучени), со инспекциски надзор од страна на министерството и инспекциската канцеларија на ФБиХ во соработка со кантоналните инспекции.

[13] Службен весник на РС 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12.

на земјоделска политика. Законот за земјоделство[14] на РС ги уредува целите и мерките на земјоделската политика, методите за нејзина имплементација и мониторингот. Покрај овој закон и Законот за обезбедување и распределување средства за поддршка на развојот на земјоделството и пределот[15] и Одредбата за условите и начинот на добивање на финансиски субвенции за развивање на земјоделството и пределот се исто така од од голема важност. Тие подетално ја регулираат имплементацијата на фондовите за стимулирање.

Покрај споменатите закони и одредби, важни документи за создавање и имплемнатција на земјоделската политика на РС се среднорочните стратегии за развој на земјоделскиот сектор (1999-2006 и 2010-2015) и Стратегискиот план за рурален развој на РС за периодот 2010-2015 година. Овие документи ги конкретизираат целите на земјоделската политика и даваат акциски планови за постигнување на дефинираните цели. Најважните цели на наведените стратешки документи се: зголемување на вкупното земјоделско производство, зголемување на продуктивноста и конкурентноста, повеќе сигурност во врска со осигурувањето на безбедност на храната, балансиран интегриран развој, запирање на раселувањето од руралните области и ревитализација на ридските и планински области.

Досегашната земјоделска политика во РС може да се подели на два периоди. Првиот период започна во 2000 година, со почнувањето на доделување на финансиски средства за поддршка на производителите а траеше до 2006 година кога беше усвоена развојна стратегија за земјоделството, која претставува пресврт за стратешко доделување финансиски средства за развивање на земјоделските и руралните области. Во овој период беа поддржани помал број производни сектори (млекопроизводство, семиња и тутун) со директна поддршка на производителите, а поддршката за руралниот развој (рурална инфраструктура) беше воведена но без задоволителни механизми за имплементација (РоквиЌ, 2012). Слично како ФБиХ, развојот на овој секотр во РС во тој период зависеше главно од меѓународната помош и донаторските фондови.

Вториот период започна во 2006 година и трае до денес. Се карактеризира со поголеми буџетски трансфери кон секторот, кои се резултат на зголемените вкупни приходи на ентитетот благодарение на воведувањето на ДДВ во БиХ и на генерално посериозниот пристап кон земјоделската политика како инструмент за опоравување на секторот. Стратегискиот документ предвидуваше еднообразно развивање на руралните области, кое резултираше со премин од чисто секторки пристап кон интегриран пристап во развојот на земјоделството и руралните области. Во овој период се случија исто така и вклучувањето во регионалните и светските трендови, особено сé поблиските односи со ЕУ. Покрај значајното зајакнување на стратегиската и законската рамка, напредок се забележува и во институционалната рамка. Во надлежното минстерство за земјоделство беа воведени нови оддели и сектори напоредно со значајно зголемување на персоналот. Во РС е формирана и посебна Агенција за земјоделски плаќања како орган за имплементација како на локалните така и на ИПАРД фондовите. Агенцијата сега е составен дел на Минситерството за земјоделство на РС.

Без оглед на усогласеноста со законите и усвојувањето на среднорочни стратегии за развој на секторот, за РС важи истата забелешка како и за ФБиХ: Креирањето и имплементацијата на земјоделската политика главно се врши *ad-hoc*. Износите на поддршката и субвенциите зависеа многу повеќе од ситуацијата во регионот и од преговорите со претставници на разните асоцијации на производители отколку на развиен систем за мониторинг и евалуација заедно со експертски анализи.

Идната земјоделска политика во РС ќе се дефинира како нова секторска развојна стратегија, која веќе е во подготовка. Покрај јакнењето на развојните компоненти за секторот и одобрување на севкупните технички и технолошки услови, сосема сигурно е дека една од приоритетните цели на

[14] Службен весник на РС RS 70/06 и 71/09.
[15] Службен весник на РС 43/02 и 106/09

новата стратегија ќе биде да ја хармонизира институционалната и законската рамка на земјоделската политика со онаа на ЗЗП на ЕУ. Постепеното воведување на мерки слични на ЗЗП на ЕУ и осигурувањето дека мерки кои не се хармонизирани со ЗЗП на ЕУ нема да бидат воведени – предвидено исто така и во ФБиХ – ќе биде важен чекор кон целосно интегрирање со ЗЗП по пристапувањето на БиХ во ЕУ.

Земјоделска политика на Областа Брчко

Како најмала административна единица во земјата, Областа Брчко има наједноставен модел за поддршка на земјоделските производители. Моделот се развива од 2002 година, главно под влијание на меѓународниот фактор, кој игра значајна улога во оформувањето на целокупната економска политика во регионот. Таквото влијание се одразува или преку директно управување или преку различни видови проекти. Тоа беше причината поради која Областа, како административна единица, беше првата која ја воведе директната поддршка кон земјоделците во форма на плаќања врз основа на единица површина/грло, а која од 2008 година веќе е единствена форма на директни плаќања.

Денес, Областа Брчко ја спроведува својата земјоделска политика врз основа на стратегиска и законска рамка која се состои од: Стратегија за земјоделство, производство на храна и рурален развој во Областа Брчко на БиХ за периодот 2008-2013[16], Законот за земјоделство, производство на храна и рурален развој на БиХ и Законот за поддршка на земјоделското производство во Областа Брчко во БиХ. Како и во другите две административни единици на БиХ, правен инструмент за имплементацијата е Одредбата за условите и начините за добивање финансиска поддршка во земјоделското производство.

16.2 Буџетски трансфери во земјоделството

Вкупна буџетска поддршка за земјоделството

Вкупниот буџет наменет за земјоделството во БиХ за периодот 2001-2012 година постојано се зголемуваше, со некои помали осцилации. Во 2002 година, вкупните буџетски трансфери кон земјоделско-прехранбениот сектор на ниво на држава изнесуваше 11,1 милиони EUR, и до 2012 година се зголеми за близу осумпати, достигнувајќи 82,7 милиони EUR. Главната карактеристика на анализираниот период е фактот дека средствата за поддршка на земјоделскиот сектор значајно се зголемиле од 2007 година, како резултат на зголемени буџетски приходи и воведувањето на ДДВ.

Табела Б.II-2: Преглед на буџетските издатоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните области (во милиони EUR), 2002-2012, Босна и Херцеговина

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ФЕДЕРАЦИЈАТА БИХ											
Мерки на пазарна и директна поддршка на производители	4.3	5.1	7.8	8.5	14.1	17.0	25.2	22.7	28.7	32.4	25.0
Мерки за структурен и рурален развој	0.9	0.6	1.4	2.2	2.8	11.3	14.3	12.0	9.8	4.0	18.1
Општи мерки поврзани со земјоделството	0.3	0.5	0.5	1.0	1.0	2.3	2.8	1.1	0.9	0.4	0.5
Вкупна буџетска поддршка за земјоделството	**5.5**	**6.2**	**9.7**	**11.8**	**18.0**	**30.6**	**42.4**	**35.8**	**39.5**	**36.7**	**43.6**
РЕПУБЛИКА СРПСКА											
Мерки на пазарна и директна поддршка на производители	4.0	5.3	9.2	11.5	15.0	24.7	26.1	30.2	15.6	26.4	22.1
Мерки за структурен и рурален развој	0.0	1.0	2.6	3.9	6.8	7.8	8.8	6.7	20.3	3.9	11.2
Општи мерки поврзани со	0.9	1.3	1.5	2.0	2.6	3.8	5.9	4.3	4.2	1.8	2.5

[16] Овој стратешки документ никогаш не е поднесен во процедура за званично усвојување.

земјоделството											
Вкупна буџетска поддршка за земјоделството	**5.0**	**7.6**	**13.2**	**17.4**	**24.4**	**36.3**	**40.8**	**41.2**	**40.1**	**32.1**	**35.8**
ОКРУГ БРЧКО											
Мерки на пазарна и директна поддршка на производители	0.4	0.4	0.6	2.6	2.6	2.3	2.2	2.8	2.3	2.0	2.9
Мерки за структурен и рурален развој	0.3	0.3	0.1	0.8	0.1	0.2	0.1	0.4	0.3	0.3	0.4
Општи мерки поврзани со земјоделството	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Вкупна буџетска поддршка за земјоделството	**0.7**	**0.7**	**0.8**	**3.5**	**2.8**	**2.5**	**2.3**	**3.1**	**2.6**	**2.3**	**3.3**
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА											
Мерки на пазарна и директна поддршка на производители	8.7	10.8	17.6	22.6	31.8	44.0	53.5	55.6	46.7	60.8	50.1
Мерки за структурен и рурален развој	1.2	1.9	4.1	7.0	9.8	19.3	23.2	19.1	30.4	8.2	29.6
Општи мерки поврзани со земјоделството	1.2	1.8	2.0	3.1	3.6	6.2	8.7	5.4	5.1	2.2	3.1
Вкупна буџетска поддршка за земјоделството	**11.1**	**14.5**	**23.7**	**32.6**	**45.2**	**69.4**	**85.5**	**80.1**	**82.2**	**71.2**	**82.7**

Извор: БиХ АПМ база на податоци

Земјоделскиот буџет во БиХ доживува забележлив раст, тој се зголемил од 5,5 милиони EUR во 2002 до 43,6 милиони EUR во 2012 година. Поважни промени се случиле во 2007 година кога буџетската поддршка се зголемува за 70 проценти во споредба со претходната година, а оттогаш поддршката за секотрот, иако поголема од претходно, покажува извесни осцилации како одраз на економската криза но и на неодредената и недоволно доследна земјоделска политика.

Политиката на Столб 1 – мерки за пазарна поддршка и директна поддршка на производителите – доминира во структурата на буџетските трансфери со просечни 70 проценти од вкупниот буџет за земјоделско-прехранбени производи - во тек на анализираниот 11 годишен период. Некои години оваа поддршка зафаќа девет десттини од вкупните средства за поддршка, како што беше случај во 2011 година.

Втората по ред најважна група мерки се мерките за поддршка на структурен и рурален развој. Политката за рурален развој добива на важност во БиХ како од аспект на пристапот така и според износот на поддршката, со зголемување на вкупно доделените средства за овој сектор, што се случи во 2007 година. Политиката на руралниот развој ја карактеризираше отсуство на програма и стратегиски документи а со тоа и некохерентност и недоследност заедно со големи флуктуации во износите за поддршката. На пример, поддршката за Столбот 2 во 2009 година достигна 12 милиони EUR, додека во 2011 година само приближно 4 милиони EUR, и 18 милиони EUR во 2012 година.

Конечно, Столбот 3 со своите општи мерки поврзани со земјоделството го има најмалиот дел во вкупната поддршка за секторот а во последните години од анализираниот период за овие мерки беа издвоени само 1 до 3 проценти.

Слични позитивни тенденции се забележуваат и кај РС. Вкупните буџетски трансфери за земјоделско-прехранбениот сектор од близу 5,0 милиони EUR во 2002 година. се зголемија за седум пати до 2012 година и достигнуваат 35,8 милиони EUR. Највисоките трансфери се во 2009 кога поддршката за секторот се искачува на 41,2 милиони EUR. Освен во 2010 година, секторската поддршка главно се состои од мерките на Столб 1 – мерки за пазарна и директна поддршка на производителите, која учествува со 62 до 82 проценти. Мерките за структурен и рурален развој се втори по ред во вкупната земјоделска политика во овој ентитет на БиХ, со поголеми трансфери почнувајќи во 2006 и максимум во 2010 година, со 20,3 милиони EUR наменети за повеќе од 50 проценти од вкупната секторска поддршка.

За разлика од ФБиХ, РС многу повеќе внимание посвети на мерките од Столбот 3 – поддршка за политика и општа секторска поддршка, која редовно добиваше повеќе од 10 проценти од вкупната буџетска поддршка. Ова е вројатно една од причините зошто овој ентитет на БиХ има подобри институционални капацитети во овој сектор, вклучително и многу важната област – трансфер на знаења и улогата на земјоделските советодавни услуги во состав на тој трансфер.

Областа Брчко имаше значително поголемии буџетски трансфери кон земјоделскиот сектор во 2005 година и оттогаш до крај на анализираниот период (2012 година), трансферите се движеа од 2,3 милиони EUR до 3,5 милиони EUR. Просечно, 90 проценти од вкупните средства беа потрошени на имплементација на поддршка од Столбот 1, додека остатокот беше наменет за мерките на рурален развој. Освен симболичните износи во 2007 и 2008 година, поддршка според Столбот 3 немаше.

Мерки на пазарна поддржка и на директни плаќања на производители

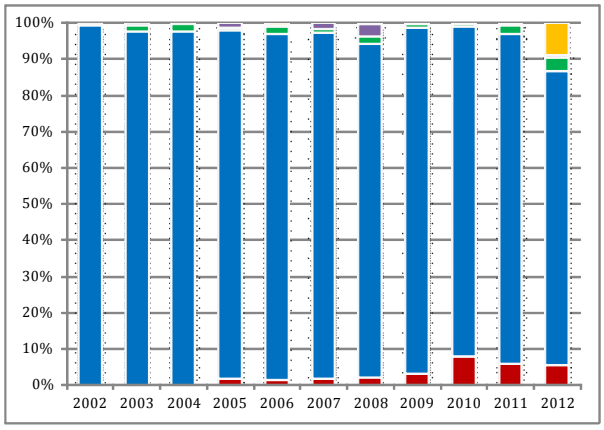
Како што е веќе наведено, најважниот столб во земјоделската политика на БиХ, како во целина така и гледано на ниво на ентитети, е Столбот 1 со мерките за пазарна поддршка и поддршка за директните плаќања.

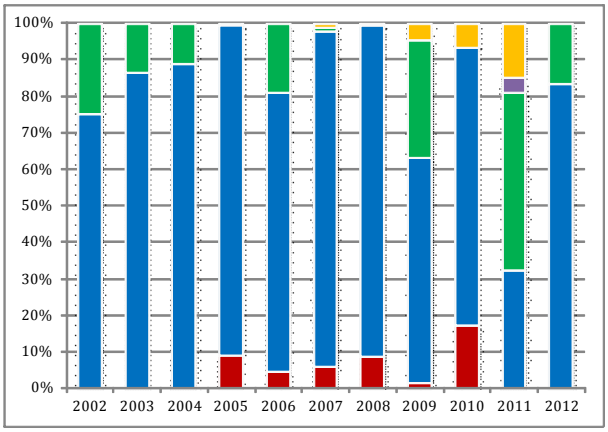
Иако некои средства се доделени за мерки кои може да се класифицираат како мерки и за пазарна поддршка, сепак, во БиХ не е воспоставен активен и реален механизам за пазарна политика. Меѓу многуте причини, најважната е недостатокот на единствен систем за поддршка на земјоделството во БиХ кој би се применувал во целата земја. Групата на најважните мерки во делот на политиката на пазарните цени е во надлежност на националната влада (политика за надворешна трговија), додека другите сегменти на политиката, како на пр. механизми на интервенција, се на ниво на ентитети. Сите мерки од оваа група се многу повеќе *ad-hoc* отколку системски решенија кои би биле доволно силни да ги одржуваат стабилни и цените и пазарите на земјоделски производи. Структурата на другите мерки во овој Столб се разликува зависно од ентитетот.

Во ФБиХ директната поддршка на производителите беше најчесто преку директно плаќање како најпопуларна мерка за поддршка. Ова мерка е едновремено и најчувствителната и често беше и причина за незадоволство и социјални протести (во случаите на доцнења со плаќањата и процедурите на буџетски предлози). Во периодот 2002-2012 година, просечно 68 порценти од вкупните земјоделски буџети на ентитетите и на кантоните беа распределни за оваа група мерки. Во првата година од анализираниот период доминираше поддршката и тоа најмногу кон млекопроизводителите. Сепак, во последните години релативниот дел од овие средства се намали (43 проценти во 2012). Во апсолутни цифри, директните плаќања кон производителите се движеа од 4,3 милиони EUR во 2002 до 20,4 милиони EUR во 2012 година.

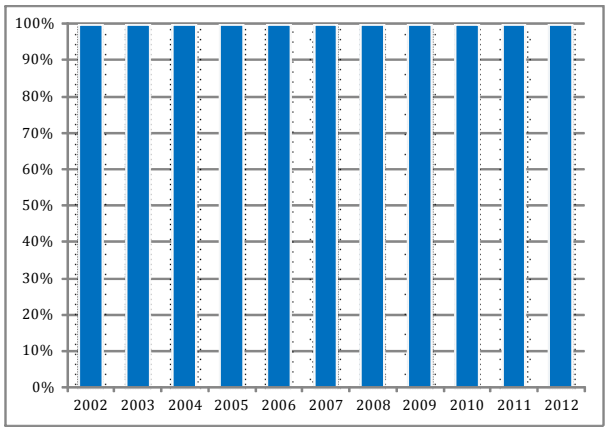
Слика Б.II-5: Пресек на мерките за пазарна поддршка и директна поддршка на производителите, 2002-2012 година, Босна и Херцеговина

ФЕДЕРАЦИЈАТА БИХ

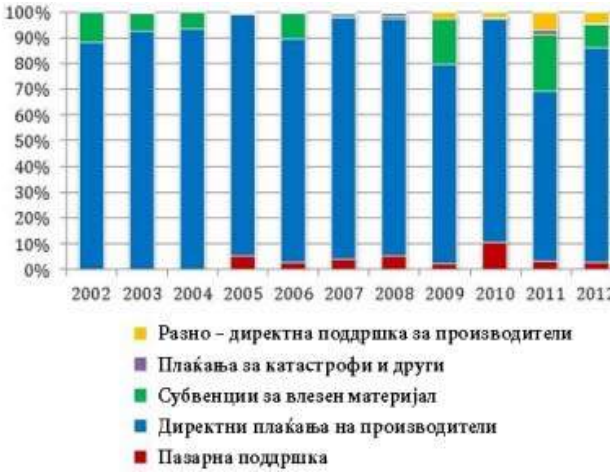




ОБЛАСТ БРЧКО



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА



Извор: БиХ АПМ база на податоци

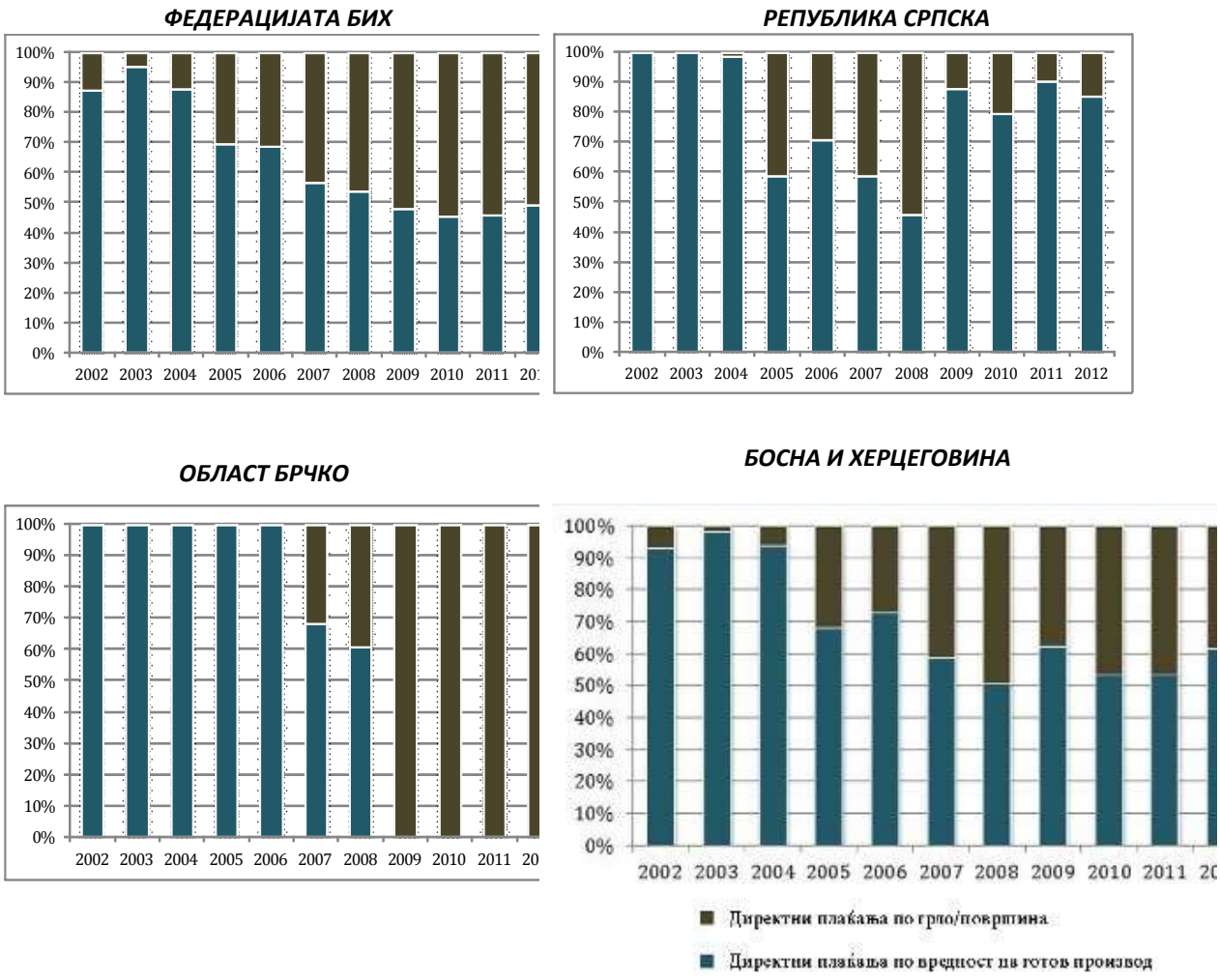
За разлика од ФБиХ, во РС покрај директните плаќања поддршката за инпутите учествуваше во голема мерка во директната поддршка кон производителите. Тоа беше особено изразено во периодот 2009-2012 година со исклучок на 2010 година, кога учеството беше една третина (2009 година) до една половина (2011 година) од вкупните средства наменети за политиката на Столбот 1 во овој ентитет на БиХ[17]. Во Областа Брчко, целокупната политика во овој столб на политиката има форма на директни плаќања кон производителите.

На ниво на БиХ, во структурата на директни плаќања кон производителите, преовладуваат директни плаќања засновани на вредност на производството врз основа на единица површина/грла добиток во тек на целиот анализиран период. Во таа смисла, се согледува сосема различен пристап на ентитетите кон оваа група на мерки на политиката. Директните плаќања врз основа на вредност на производството во РС беа единствените директни плаќања кон производителите до 2005, кога беа воведени плаќањата засновани на единица површина/грла добиток. Овие плаќања имаа значително учество во оваа група на мерки на политиката, вклучително и 2008 година, но во периодот 2009-2012 година повторно зајакнаа директните плаќања засновани на вредност на производството, со учество од просечни 85 проценти од сите директни плаќања. Повеќето од овие плаќања беа наменети за млекопроизводителите кои беа исплаќани врз основа на произведени и откупени количини, и, меѓу другите типови на

[17] Како последица на недоволно буџетски средства, за овој тип на поддршка немаше распределено средства во 2010. Но веќе во 2011 беа исплатени долговите по таа основа што предизвика многу повисоко учество на оваа поддршка, кое достигна приближно 50 проценти од вкупно доделените средства во Столб 1.

производство и поддршка за производителите на посеви на обработливо земјиште, при што треба да се споменат и производството на овошје и градинарски култури.

Слика Б.II-6: Пресек на директните плаќања кон производители, 2002-2012, Босна и Херцеговина



Извор: БиХ АПМ база на податоци

Во ФБиХ особено забележлив беше трендот на континуирано зголемување на плаќањата на основа на единица површина/грло добиток во однос на плаќањата по основ на вредност на производството. Додека плаќањата засновани на вредност на производството беа безмалку единствениот тип на директни плаќања во периодот 2002-2004 година, структурата се промени во 2005-2012 година и плаќањата засновани на вредност на производството беа се помал дел од директните плаќања од почнувајќи од 2009 година. Повеќето од плаќањата засновани на вредност на производството беа неменети за поддршка на млекопроизводтелите (премиии за производство на млеко) а покрај тоа, треба са се споменат и трансфери за премии за пченица, тутун и некои видови на овошје и зеленчук. Во последните години поддршката за производство на овошје и зеленчук постепено се префрли кон плаќања засновани на единица површина.

Иако плаќањата на основа на произведена вредност сè уште учествуваат со голем дел, охрабрува што се зголеми учеството на плаќањата на основа на единица површина/грло добиток, бидејќи тоа е мерка кон хармонизирање со ЗЗП на ЕУ и СТО. Поддршката заснована на актуелна површина/грло е практично првиот чекор во преминот од политика на поддршка кон ЗЗП на ЕУ. Иако првите форми на такви плаќања се регистрирани уште во 2002 година, позначајни и поголеми трансфери почнаа во 2007 година а врвот го достигнаа во 2011 година, со 15,9 милиони

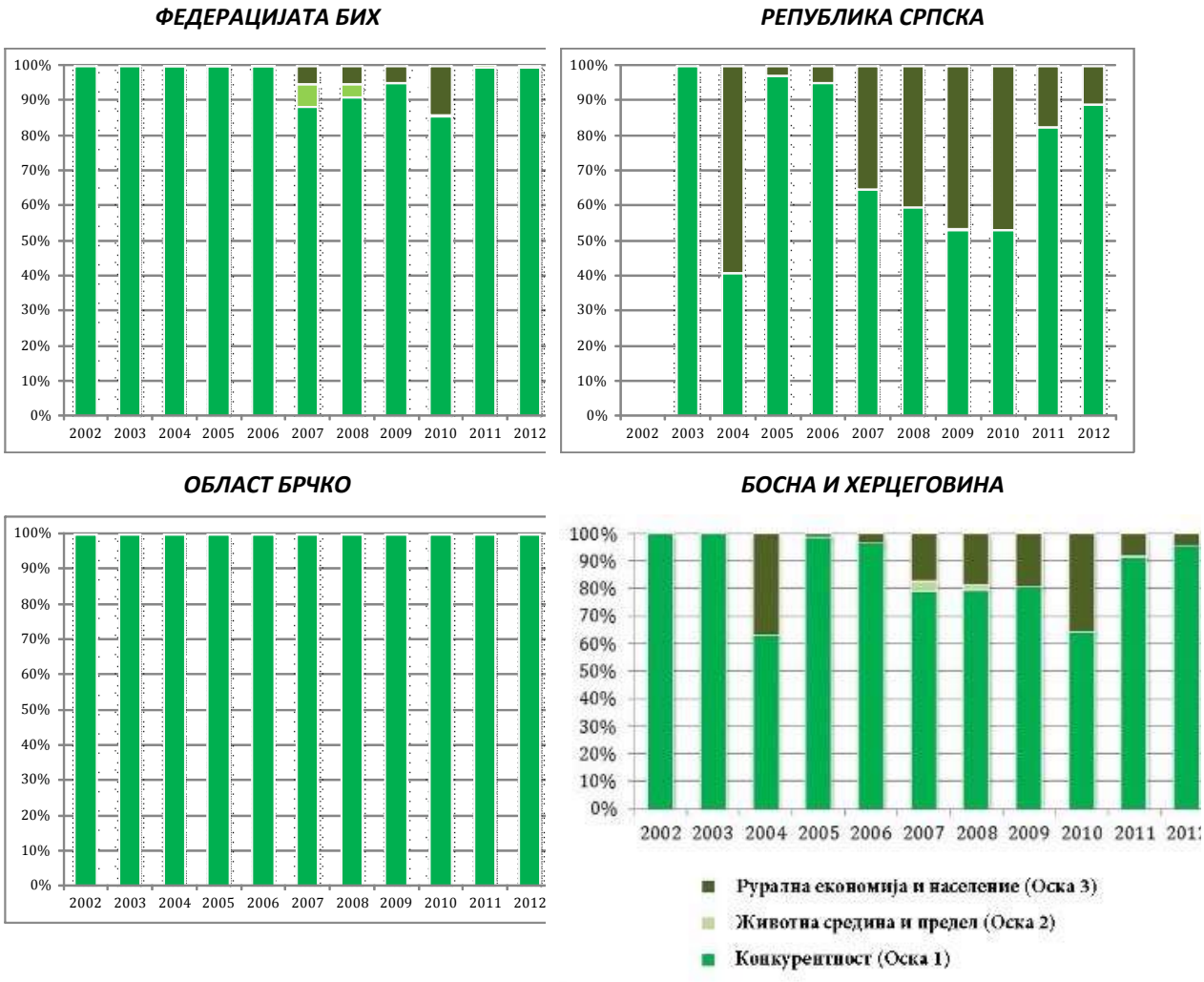
EUR,54 проценти од вкупните директни плаќања. Оваа мерка поддржува гоење на различни видови добиток, производство на живина, производство на мед и некои житни култури.

Директните плаќања кон производители во Областа Брчко може да се расподелат на под-периоди во анализираниот временски период. Перидот 2002-2006 година се карактеризира со директни плаќања кон производителите засновани само на произведена вредност, годините 2007 и 2008 беа преодни со постепено воведување на плаќања засновани на единица површина/грло добиток, кои станаа единствената форма на поддршка од 2009 година.

Мерки за структурен и рурален развој

Разликите меѓу ентитетите/областа во поглед на политиките се особено очигледни во случајот на мерките за структурен и рурален развој.

Слика Б.II-7: Пресек на мерките за структурен и рурален развој, 2002 – 2012 година, Босна и Херцеговина



Извор: БиХ АПМ база на податоци

За разлика од РС и Областа Брчко, во ФБиХ политиката на рурален развој се спроведуваше без дефинирани цели и потребен стратегиски документ со кој би се програмирал и хармонизирал руралниот развој според реалните потреби. Токму затоа ФБиХ усвојува ad-hoc мерки кои најчесто

се во согласност со ставовите на актуелните владини структури. Главните карактеристики на оваа политика се недоследност, некохерентност, нетранспарентност и недостаток на средства.

Вкупно доделените средства за мерките на политиката на рурален развој во ФБиХ беа скромни до 2006 година. Значаен напредок, како од структурна гледна точка така и од финансиска, се постигна почнувајќи од 2007 година, со најголемиот паричен износ доделен за мерките за рурален развој во 2012 година – 18,1 милиони EUR, што претставуваше нешто помалку од половина (43,1 процент) од вкупниот земјоделски буџет на ФБиХ.

Најголем дел од поддршката за руралниот развој беше доделен за Оската 1, мерките насочени кон зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор, и за повеќето години од анализираниот период ова беше единствениот трансфер за рурален развој. Повеќето од овие трансфери беа поддршка за земјоделски стопанства, додека другите мерки од оваа оска беа послабо застапени. Мерките за поддршка на зачувување на животната средина (Оска 2) и подобрување на руралната економија (Оска 3) немаа ниту сличен третман како Оската 1, бидејќи тие останаа само симболични. Имајќи го предвид вкупниот земјоделски буџет и неговата структура од една страна и „финансиските“ проблеми (како економската криза 2009-2010 година) од друга, креаторите на земјоделската политика во ФБиХ изгледа дека избраа мерки директно поврзани со производството за сметка на мерките за рурален развој.

И покрај постоењето на стратегиски документи, политиката за рурален развој во РС не може да се квалификува како доследна, транспарентна ниту добро финансиски поддржана. Од година во година се забележуваа значајни флуктуации во доделените средства (2010 – 2013 милиони EUR; 2011-3,9 милиони EUR) а доминантни мерки беа оние за поддршка на конкурентноста (Оска 1) и развој на руралната економија (Оска 3), додека поддршката на проблемите од областа на заштита на животната средина воопшто не беше присутна во тек на целиот анализиран период. Поддршка за подобрување на конкурентноста беше имплементирана преку поддршка за инвестиции на земјоделските стопанства (купување машини, добиток, изградба, садење, стакленици итн.), додека поддршката за руралните области беше доделувана главно за изградба на рурална инфраструктура. Според Роквиќ (2012), општиот впечаток во врска со политиката за рурален развој во РС е дека е направен позитивен исчекор во смисла на стратешко распредлување на средствата, за посистемски и помногубројни видови мерки за поддршка и со значајно зголемени средства. Од друга страна, спроведените реформи и бројните ново-воведени мерки бараа нови механизми за имплементација на политиката на терен и нови модели на управување, кои главно беа неуспешни.
Областа Брчко имаше доделено скромни средства за мерките за развој и тоа само за подобрување за конкурентноста, поточно за купување основни средства за производство.

Општи мерки поврзани со земјоделството

Групата мерки на земјоделската политкика од Столбот 3 – општа поддршка за земјоделството – не е наменета директно за земјоделските производители туку за постигнување подобро деловно окружување во земјоделството. Тука спаѓаат бројни видови инспекции и мониторинг, истражување и развој како и промоција.

За општите мерки за поддршка во земјоделството, во ФБиХ беа распределени скромни средства. Само за 2007-2008 година тие достигнаа повеќе од 2 милиони EUR, а тоа е 6,5 проценти до 7,5 проценти од вкупниот земјоделски буџет[18]. Во последниве години трансферите беа исклучително ниски; и во 2011 и во 2012 година, тие во земјоделскиот буџет учествуваа со симболичен 1 процент. Во врска со поддршката според овој столб, кантоналните трансфери се всушност многу позначајни во ФБиХ, поради тоа што тие ги финансираат инспекциските тела и се надлежни за

[18] Според законот, земјоделскиот буџет во ФБиХ не опфаќасредства за ветринарската полиција, кој во последната година од анализираниот период изнесуваше околу 2 милиони EUR.

благосостојбата на животните и растенијата (ветринарска политика), за земјоделско-советодавните услуги и за обука на земјоделците во најразлични области.

РС посвети повеќе внимание на поддршката од овој столб, а до 2010 година учеството во вкупниот буџет беше постојано над 10 проценти. Нивното учество се намали дури во 2011 и 2012 година, на 5,6 проценти и 7,1 проценти. Најголемиот дел од поддршката беше насочен кон безбедност на храна, поконкретно за ветеринарската политика и контрола на здравјето на растенијата, и за мерки кои поддржуваат истражување и развој, т.е. советодавни услуги.

Областа Брчко не наменува средства за групата мерки во областа на општи услуги.

17. Дискусија и заклучоци

Потенцијалот на земјоделско-прехранбениот сектор обезбедува реални пазарни можности кои, за жал, поради многу причини, не беа искористени. Некои од тие причини се: (i) неповолна земјоделска структура и недостаток на ефикасни механизми за забрзување на процесот на реструктуирање со цел зголемување на економијата на обем; (ii) неодржливо управување со природните ресурси, вклучително недоволната искористеност на земјиштето (околу 50 проценти од обработливото земјиште е неискористено) и водата (помалку од 2 проценти од земјиштето е наводнувано), недостаток на заштита на земјиштето и систематско инвестирање за подобрување на квалитетот на земјиштето; (iii) слаб технолошки развој/капацитети и модернизација (вклучително слаби компетенции на човечките ресурси) и силна зависност од увоз за скоро сите инпути во производството, опремата и технологијата; (iv) слаб пристап кон пазарот и неспособност за усвојување на очекувањата на потрошувачите (во смисла на диверзитет, квалитет и безбедност) поради ниското ниво на интеграција и софистицираност на синџирите на вредност (според Николиќ и др.) (2014) - нивниот развој е во фаза на раст); (v) слаб социјален капитал и неразвиена инфраструктура и институции; (vi) многу малку инвестиции и отсуство на „свеж“ капитал.

Затоа, во центарот на вниманието на сите чинители и на јавните политики треба да бидат активности кои ќе обезбедат подобро искористување на неискористените ресурси како и подобра адаптација кон климатските промени, напоредно со поефикасни форми на осигурување и на технолошки промени. Тоа значи дека зајакнувањето на трансферот на технологија и нејзиниот иден систематски развој мора да бидат меѓу првите приоритети на политиката, во кој и науката ќе има посилна улога, но и невладините организации. Истовремено, развивањето на добро структуиран, интегриран менаџмент со природните ресурси – кој во центарот на вниманието ќе ја има проблематиката поврзана со земјиштето – е темелот на градењето на одржливост на земјоделството во БиХ, кој истовремено ќе обезбеди и побрз развој. Ако подобар пристап кон пазарите ја поттикнува продуктивноста во секторот, неопходно е фокусирање на непродуктивноста како најслаба алка во синџирите на вредност на агро-бизнисот, како на пр.: добавувачи на инпути, задруги, постбербена логистика и логистика за дистрибуција, и организации кои функционираат во доменот на проблемите со квалитетот и безбедноста, подобрувања во интегрирањето и иновирањето. Затоа, најголемиот дел од земјоделскиот сектор треба да биде во состојба да ги исполни условите во процесот на ЕУ интеграцијата. Тоа значи дека, под услов да е добро управуван, процесот на ЕУ интеграција може да биде моќна алатка за забрзување на секторскиот развој. Во таа смисла, одговорноста за развојот на секторот и успехот на процесот на ЕУ интеграција лежи на сите чинители меѓу кои сите претпријатија, НВОи и академски институции.

Секторот на управување и политика во БиХ има потреба од радикално реструктуирање за да се оспособи да го следи секторскиот развој и да воспостави флексибилна, секторски ориентирана земјоделска администрација на сите нивоа, која ќе биде способна да му помогне на секторот да стане продуктивен составен дел од пазарот на ЕУ. Во тој контекст, потребно е воведување на решителни промени. Затоа, недостатоците во земјоделската политика мора де се идентификуваат

и да се разрешат. Покрај утврдената разлика во обемот и структурата на мерките, има и многу други јазови меѓу земјоделската политика на БиХ/ентитетите и ЗЗП, но исто така и многу разлики меѓу потребите на реалниот сектор и фокусот на имплементирањето на мерки на земјоделско-прехранбената политика на сите административни нивоа.

Најважниот столб на земјоделската политика во БиХ, гледано во целост но и на нивоа на ентитети и Област, е Столбот 1 со мерките за пазарна поддршка и директна поддршка на производителите. Иако плаќањата на основа на произведена вреднсот сè уште учествуаат со голем дел, охрабрува што плаќањата на основа на единица површина/грло добиток добија поголемо учество, бидејќи тоа се препознава како прв чекор кон хармонизирање со ЗЗП на ЕУ и СТО. Сепак, покрај директните плаќања сè уште постои поддршка за променливи инпути (во РС таа учествува со голем процент како директна поддршка за производителите).

Понатаму, само 1-3 проценти од земјоделските фондови беа наменети за општи услуги, коешто бара трансфер на технологија. Овој процент значи намалување на способноста на овој сектор на економијата на БиХ да се модернизира и да продуцира иновации. Во врска со развивањето и зголемувањето на конкурентноста во земјоделскиот сектор, јасна е потребата за поддршка за инвестиции на земјоделските стопанства, но за жал овој вид на поддршка е недоволен. Покрај тоа, и онака недоволните средства се трошат без доволно транспарентност (немањето информации е најмногу присутно кај малите земјоделци) а понекогаш и под сомнителни околности. Агро-еколошките теми не се доволно третирани во БиХ и не добиваат доволно буџетска поддршка. Анализата на законите во делот заштита на животната средина покажува отсуство на многу правни инструменти, меѓу кои и неусогласеноста на усвоените закони со стандардите и регулативите на ЕУ и разидување меѓу законите усвоени на различни владини нивоа (Бајрамовиќ, 2014).

Покрај структурата на земјоделската политика, пристапот кон креирањето политики, имплементација, владеење и евалуација треба да претпрпи радикални промени, но исто така треба и да се програмира. Имајќи предвид дека БиХ има единствена државна структура и дека земјоделската политика се управува на ниво на ентитети, за потребите на координирање и хармонизирање на напорите за поддршка и помагање на развојот на земјоделскиот сектор, неопходно е подготвување на соодветни стратегиски и програмски документи за да се поттикне патот кон европската интеграција и адаптирањето на земјоделската политика. Тие документи треба да создаат соодветна, усогласена и флексибилна рамка која е неопходна за да може да се воведе повеќегодишно планирање на хармонизирани мерки во правец на адаптирање кон условите за пристап во ЕУ, но и за зајакнување на земјоделството во земјата во претпристапниот период. Понатаму, модерното владеење и новите пристапи кон креирањето политики ја јакне важноста и улогата на аналитичката поддршка, трансферот на технологија и инфраструктура за истражување и развој. Овие области се слабо развиени.

Законската рамка на БиХ има потреба од радикално реструктуирање како основа за воспоставување на флексибилна и секторски ориентирана земјоделска администрација на сите нивоа. Приоритет треба да се даде на изготвување на прецизен Оперативен план за да се инкорпорира Acquis-то, со усвојување на нови закони и развивање план за воведување на институциите и механизмите кои недостигаат, а се неопходни за ефикасно менаџирање на секторот и за поддршка на неговиот иден развој. Ова ќе биде начинот да се надминат пречките во процесот на реструктуирање, на пр. апроксимацијата кон ЕУ.

Слабата институционална рамка во голема мера ги ограничува секторскиот развој и процесите на ЕУ интеграција. Прво, посебен проблем е неразвиеноста на елементите на Интегрираниот систем за администрација и контрола, барем на ниво на ентитети. Тоа значи дека системот за идентификација на користењето на земјиштето и други релевантни податоци постојат само делумно или воопшто не постојат.

Исто така маркетинг стандардите и системот за квалитет и безбедност на храната – како основа за имплементација на мерки за пазарни интервенции во БиХ – не се сосема развиени. Иако националните институции на БиХ имаат усвоено значителен број стандарди, сеушти постои проблемот на воспоставување административни и институционални структури кои ќе можат да го осигураат усогласувањето со тие стандарди за квалитет и безбедност на производите, за маркетинг, големина и пакување, правила за етикетирање, анализи - контроли и мониторинг.

Второ, поради недостаток на политичка волја, развивањето на национални институции за ИПАРД е сè уште во почетна фаза. На национално ниво постои Канцеларијата за хармонизација и координација на платежните системи во земјоделството, прехранбената индустрија и руралниот развој, чии актуелни надлежности се најблизу до улогата на ИПАРД платежната агенција. Сепак, политиката на национално ниво, на ниво на ентитети и Област, сè уште не постигнале формален договор за оперативна структура на ИПАРД. Познато е дека формирањето на платежната агенција, како институција одговорна за имплементацијата на мерките на ЗЗП (меѓу кои и директната поддршка, инструментите на организациите на заедничкиот пазар и поддршката за руралниот развој) се смета за најважен посебен услов кој треба да го исполни секоја замја кандидат за ЕУ. Суспендирањето на 45 милиони EUR од ИПА фондовите наменети за БиХ, во 2013 година, е јасно предупредување дека е потребно брзо решавање на овој проблем.

Трето , има институционални проблеми и во областа на животната средина, особено во врска со човечките ресурси од аспект на нивна бројност но и компетенција. Затоа, способноста на секторот да ги реши проблемите во врска со Нитратната директива, благосостојбата на животните и климатските промени е слаба, што значи серија проблеми на релација со „озеленувањето на земјоделството“ што е нагласено барање на ЗЗП.

Четврто, функционалноста и ефикасноста на постојните институции се дискутабилни поради застарените модели на јавно владеење, недостаток на компетенции и одговорност како и немање соработка со експерти и со академската заедница. Сите овие проблеми потекнуваат од недостатокот на јасно разграничување на моќта, улогите и одговорностите на различните административни нивоа, што значајно ја намалува ефикасноста на извршните и законодавните органи.

Утврдените институционални слабости ја смалуваат способноста за мониторирање и евалуација на трансферот на земјоделски и донаторски средства, а со тоа го спречуваат побрзото реструктуирање на секторот и неговото зголемување на нивото на искористување, заштита и квалитет на природните ресурси како и способноста да осигура „одржлива модернизација и интензивирање“ како адекватен одговор за климатските промени и развојните предизвици. Токму затоа, посилна политика и администрација кон ЕУ интеграцијата може да даде поголема важност на земјоделството и да овозможи побрз развој. Важен чекор, секако, би бил ако политичарите и администрацијата усогласат јасна визија и го разберат процесот. Овој исчекор во БиХ може да се случи многу брзо. Предлог среднорочната стратегија за земјоделскиот сектор во овој ентитет на БиХ за периодот 2014-2018 веќе постои, со апроксимација кон ЗЗП на ЕУ како една од стратешките цели, придружен со предложени механизми за делување во правец на институционално зајакнување и реформа на земјоделската политика. Развојната стратегија за земјоделски развој е во процес на развивање во РС, а согласно прелиминарните информации, еден од пристапите во овој документ ќе ја вклучува апроксимацијата кон ЕУ и ЗЗП.

Оваа анализа на земјоделската политика во БиХ и нејзините ентитети, за периодот 2002-2012 година, јасно покажува дека и формалното и суштинското спроведување на процесот на пристапување и на адаптација на земјоделската политика на БиХ кон ЗЗП сè уште не се задоволителни. Земјоделската политика во обата ентитети на БиХ сè уште многу се разликува од моделот на ЕУ. Во обата ентитети на БиХ, директните плаќања по вредност на производството сè уште во голем дел учествуваат во директната поддршка кон производителите, додека истите во суштина не постојат во земјите на ЕУ. Скромните трансфери наменети за мерките за рурален

развој скоро сосема се насочени во инвестиции во земјоделските стопанства, додека мерките за заштита на животната средина, како задолжителен дел од ЗЗП практично не постојат во БиХ.

Постепено се воведува хармонизација на законите, но институциите допрва се развиваат. Дефицитите во институционалната структура и кај менаџментот со човечки ресурси се резултат на слабата мотивација и отсуството на политичка волја во последните години, што неизбежно имаше последици на целокупниот развој на БиХ како држава. Всушност, во БиХ не постои земјоделска политика, тоа е многу повеќе збир од политики на ентитетите и кантоните без многу меѓусебна координација. Ова е ситуација на нестабилност, каде се зависи од политчката ориентација и решителноста да се служи на „повисоки интереси“ отколку на стратешките цели. Неспоредливоста на политиките на е проблем самата по себе но тоа е факт кој сведочи за популизмот и немањето стратегија и визија во политиката (Бајрамовиќ и др. 2010). Потребниот чекор за да се дојде поблиску до ЗЗП и преземање на нејзиниот концепт, е воспоставување систем на координација на политиките меѓу ентитетите и Округот и тоа што побрзо. Во сегашната комплексна политичка ситуација во земјата, изготвувањето на заедничка платформа за акција во контекст на ЕУ интеграцијата и приближување кон ЗЗП – може да биде првиот чекор.

Се надеваме дека постојниот застој во БиХ во однос на процесите за ЕУ интеграција нема да значи елиминирање од групата на поранешни-југословенски републики кои се на патот кон ЕУ. Тоа би резултирало со голема политичка, економска и социјална штета. Можеби најавениот поинаков пристап на ЕУ кон БиХ е знак дека БиХ сè уште има шанса во блиска иднина да стане земја кандидат за членство во ЕУ и да го започне процесот на преговори, во кој земјоделската политика ќе има исклучително важно место.

Референци

Агенција за статистика на Босна и Херцеговина. 2012. Сатистички билтени, Сараево

Bajramović, S., Ognjenovic D. & Nikolic A. 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., Butkovic, J. & Nikolic, A. 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).

Central Bank of Bosnia and Herzegovina. 2012. Annual Bulletins, Sarajevo.

Chamber of Commerce of Bosnia and Herzegovina. 2012. Foreign Trade Database, Sarajevo.

Department for Agriculture of Goverment of Brčko District. 2008. Strategije poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvitka u Brčko distriktu BiH za razdoblje 2008-2013, Brčko

Erjavec, E., Rednak, M. & Bajramovic, S. 2010. Common Agricultural policy of EU and Challenges that expect Bosnia and Herzegovina, Works of the Faculty of Agriculture and Food Sciences University of Sarajevo, Volume LV, No 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. 2010. Past agricultural policy and its future influence on the food sector development in the Federation of BiH – Report on the project work for the period 2007-2009, Sarajevo. Faculty of Agriculture and Food Sciences Sarajevo.

FAFS. 2013. The Strategy of Agricultural Sector Development in Federation of BiH for Period 2014-2018, Draft version, Faculty of Agriculture and Food Sciences Sarajevo..

Federal Office of Statistics. 2012. Statistical Yearbooks, Sarajevo.

FAO. 2012. Preparation of IPARD Sector Analyses in Bosnia and Herzegovina, Sector: Fruits and Vegetables, Project No GCP/BiH/007/EC, Sarajevo.

IMF. 2013. Central, Eastern and South-eastern Europe, Regional Economic Issues, Reports from April and October of 2013. International Monetary Fund.

Ministry of Agriculture, Water Management and Forestry of the Republika Srpska. 2006. Strategija razvoja poljoprivrede Republike Srpske do 2015, Banja Luka.

Nikolić, A., Uçar, K. & 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

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.

Roković, G. 2012. Istraživanje modela ruralnog razvoja BiH korespodentnog sa politikom ruralnog razvoja EU, Doktorska disertacija, Poljoprivredni fakultet Banja Luka, Banja Luka.

Statistical Office of Brčko District. 2012. Statistical Review, Brčko.

Statistical Institute of the Republika Srpska. 2012. Statistical Reviews, Banja Luka

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

Анекс Б.II-1: Површина и производство на основни култури, 2005-2012, Босна и Херцеговина

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Површина на производство (1000 ha)								
Вкупно житни култури	321.0	318.0	318.0	321.0	310.0	293.0	303.0	304.0
- Пченица	81.4	73.3	74.0	64.4	67.8	54.6	58.4	60.7
- Пченка	195.6	196.4	197.4	204.3	188.7	188.8	196.0	196.5
Маслодајни семиња	6.3	7.9	7.2	5.3	4.7	4.7	4.7	5.6
Компири	41.4	40.8	41.3	40.4	36.7	36.2	37.1	36.8
Грозје (продуктивни лози - мили.)	10.8	10.8	11.4	12.0	10.3	11.3	11.6	13.7
Овошје (продуктивни дрвја – мил.)	18.0	17.7	19.1	19.8	20.7	21.6	22.1	22.7
Зеленчук (вкупно)	43.6	42.2	41.7	41.6	39.3	39.8	40.9	41.2
Друго:								
- Тутун	2.9	2.4	2.3	1.9	1.6	1.5	1.5	1.5
- Грав	9.5	9.5	9.3	9.3	9.5	9.0	9.3	9.0
- Фуражни култури (пченка, детелина и луцерка)	103.6	107.9	107.5	108.1	97.0	99.5	100.8	98.4
Производство (1000 t)								
Вкупно житни култури	1 358.0	1 354.5	1 000.6	1 374.7	1 342.8	1 077.1	1 077.4	1 868.1
- Пченица	249.0	232.5	257.1	240.5	255.8	145.4	210.0	225.1
- Пченка	1,004.2	993.8	635.3	1,004.4	962.9	853.4	764.1	1 539.4
Маслодајни семиња	13.6	16.7	12.2	10.7	10.2	9.2	8.3	7.3
Компири	458.6	472.9	387.2	428.6	413.7	378.7	412.7	299.9
Грозје (вкупно)	23.3	21.5	21.2	23.9	25.6	23.2	21.6	25.9
Овошје (вкупно)	193.3	210.8	249.5	235.3	303.0	301.0	312.5	203.8
Зеленчук (вкупно)	243.3	259.2	291.0	264.5	279.5	265.8	263.4	228.6
Друго:								
- Тутун	4.4	3.3	3.3	2.9	2.4	1.9	1.8	1.5
- Грав	13.5	13.1	10.4	12.9	14.9	12.6	11.9	9.4
- Фуражни култури (пченка, детелина и луцерка)	752.0	777.9	528.9	689.5	743.1	689.7	658.6	555.3

Извор: Агенцијата за статистика на БиХ, Федералниот завод за статистика, Институтот за статистика на Република Српска, Статистичката канцеларија на Округот Брчко

Анекс Б.II-2: Земјоделско стопанство -цена на производителот (во EUR/t), 2005-2012, Босна и Херцеговина

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пченица	125.5	134.6	165.4	243.4	139.3	152.7	199.7	211.3
Пченка	103.4	115.3	193.8	211.2	127.4	155.9	197.1	232.6
’рж	177.9	131.6	281.6	321.9	248.3	211.1	295.4	283.7
Јачмен	116.4	137.0	221.6	215.6	118.8	131.9	210.7	198.6
Соја	214.7	209.6	281.2	363.0	255.6	306.8	332.3	524.8
Компири	122.7	168.7	148.3	173.8	245.4	260.8	260.8	260.9
Пиперки	281.2	250.5	260.8	301.7	363.0	357.9	260.8	267.6
Зелка	143.2	97.1	143.2	107.4	138.0	225.0	194.3	188.0
Домати	127.8	148.3	132.9	163.6	245.4	306.8	127.8	272.1

Јаболки	86.9	97.1	184.1	209.6	184.1	189.2	230.1	238.3
Сливи	276.1	189.2	235.2	194.3	199.4	204.5	230.1	281.0
Говедско месо (жива мера)	1 733.3	1 477.6	1 186.2	1 595.2	1 651.5	1 329.4	1 830.4	2 126.2
Телешко месо (жива мера)	1 983.8	1 835.5	1 799.7	1 983.8	2 152.5	1 789.5	3 108.7	3 001.0
Гоење свињи за кланица (жива мера)	:	:	:	:	:	:	1 462.3	1 614.9
Јагнињa (жива мера)	2 091.2	2 060.5	2 239.5	2 045.2	2 173.0	2 101.4	2 157.7	2 313.6
Јајца (1000 парчиња)	76.7	81.8	102.3	66.5	97.1	97.1	107.4	112.8
Кравјо млеко	256.1	251.2	271.5	333.1	282.0	261.1	278.0	287.7

Извор: Агенцијата за статистика на БиХ, Федералниот завод за статистика, Институтот за статистика на Република Српска, Статистичката канцеларија на Округот Брчко

ПОГЛАВЈЕ Б.III

ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО ХРВАТСКА

Орнела Микуш*

18.Вовед

Иако мала земја (56.594 km^2), Хрватска има многу разнолика топографија, од средоземна, преку централно-европска, планинска и рамна, крајбрежна и континентална. Се вбројува меѓу првите пет европски земји според биодиверзитетот, со некои делови кои се сметаат за најбогати области од таков вид во светот.

Во последните две децении Хрватска се соочи со важни предизвици: стекнување независност, конфликти, политичка и економска транзиција од социјалистичка држава со централно планирање кон пазарно ориентирана, системски фокусирана кон пристапување во Европската Унија (ЕУ). Во обид да се спојат очекувањата од неодамна стекнатата независност и условите за европска интеграција, хрватските процси на модернизација се обединија во обидите да се зачува нејзиниот како централно европски така и средоземен идентитет заедно со традиционалните вредности. (Франиќ и Микуш, 2013)

Од 2000-2009 година, Хрватска доживеа период на висок и одржлив развој на економската активност, со реален БДП кој растеше во просек по 4,4 проценти. Главен двигател на економската експанзија беше домашната побарувачка, која се покачуваше за повеќе од 6 проценти годишно. За жал, поради растечкиот странски долг и јавните трошоци, деиндустријализацијата, намалениот влез на капитал, раст на негативниот трговски биланс, светската економска криза и многу политички проблеми (корупција, нерешени политички прашања меѓу Хрватска и Србија, Словенија, Босна и Херцеговина), Хрватска се најде во длабока економска криза во 2008, која резултираше со постојано намалување на реалниот БДП.

Процесот го следеа проблеми на ограничување на целокупниот економски развој, посебно на земјоделството и руралните области: наследени проблеми поврзани со искористувањето на земјоделското земјиште и управување во контекст на приватизација, земјишни регистри, системот на наследување, земјоделски пазари и одаточување.

Од самиот почеток на процесот на хрватското пристапување кон ЕУ , на крај на минатиот век, ниското ниво на развој на руралните области беше постојано нагласувано. Тоа е најмногу последица на специфичниот исотриски развој, долготрајниот социјалистички режим и централното планирање на економијата кое ги занемаруваше руралните области и семејните земјоделски стопанства. Тоа предизвика дезориентираност во услови на пазарна економија и

* Универзитетот на Загреб, Факлтет за земјоделство, Хрватска

приватна иницјатива по независноста, а стереотипите од минатото се рефлектираа и во законодавството. (Франиќ и Микуш, 2013).

Процесот на пристапување ги интензивираше дискусиите по овие прашања. Истражувачите во Хрватска ја нагласуваа потребата за земјодлески структурни прилагодувања врз основа на конкурентност на производството за делот од витални и економски успешни земјоделски стопанства и регионален пристап во користењето на природните ресурси, на најпродуктивен начин (Франиќ и др., 2007; Тратник и др. , 2008, Радиновиќ и Жутиниќ, 2007). Со цел одржување и развивање на земјоделското производство во рамки на европска конкуренција, тие нагласокот го ставија на принципите на одржлив развој, безбеднсот на храната и стандардите на животната средина. Сугестиите се движеа во корист на производни практики засновани на тие принципи како и за земјоделски политики кои ги утврдуваат приоритетите користејќи ги расположивите ресурси, избор на модели за поддршка и мерки на политиките усогласени со регионалните потреби (Микуш и др., 2010, Франиќ и др., 2011)

Хармонизирањето со Заедничката земјоделска политика сè уште е во процес, беа направени крупни чекори во воведувањето нови институции во земјоделството и во изготвување на соодветна законска рамка. Иако Хрватска сега е веќе земја членка на ЕУ, имплементирањето на ЗЗП носи многу предизвици. Во тек е јавна дебата за ниските нивоа на самоодржливост, ниаката конкурентност и неконтролираниот увоз. Земјоделците сè уште очекуваат државата да го организира производството и да гарантира откуп, како што тоа го правеше во социјалистичкиот систем.

Иако Хрватска отелотворува добри примери од новите земји членки и од соседните земји, особено оние со слична економска и политичка историја (Словенија со користењето на агро-еколошките фондови, Полска со користењето на претпристапните фондови и воопшто фондовите за кохезија на ЕУ, српскиот позитивен пример за земјоделско-прехранбен трговски биланс), главниот проблем за дефинирање на правецот на националната економија и на земјоделската политика останува неразрешен. Намерата на оваа анализа е да ги покаже главните проблеми и причини за доцнењето на процесот на прилагодување на Хрватска кон ЕУ, и дезориентацијата во создавањето цели на земјоделката политика како и мерки за нивно реализирање.

Овој документ ги презентира ситуацијата и трендовите во хрватското земјоделство и земјоделска политика во контекст на процесот на европска интеграција. Главни извори на податоци за оваа анализа на хрватското земјоделство се Еуростат и Хрватскиот завод за статистика (CBS). Квантитативните анализи на земјоделската политика се засноваат на податоци за трошењето на земјоделскиот буџет кои ги обезбеди хрватското Министерство за земјоделство и Платежната агенција за земјоделство, рибарство и рурален развој. Тие беа внесени во образецот за Мерки на земјоделската политика (АПМ) кој е алатка за еднообразно класифицирање на мерките на земјоделската политика (Реднак и др., 2013). Базата на податоци АПМ за Хрватска е изготвена за перидот 2006-2012 година.

Во првиот дел на извештајот дадена е анализа на ситуцијата на хрватското земјоделство, со наведување на улогата на земјоделството во економијата, структурата на земјоделските стопанства и карактеристиките на користење на земјиштето, структурата на производството, земјоделските цени и трговијата со земјоделско-прехранбени производи во рамки на ЕУ-27 и со земјите на ЈИЕ. Вториот дел на извештајот го објаснува концептот на хрватското земјоделство и рамката и анализите на домашната земјоделска политика и буџетските трансфери. Во последниот дел се анализрани најважните силни страни, слабости, закани и потенцијали на хрватското земјоделство.

19. Земјоделство

19.1 Улогата на земјоделството во националната економија

Земјоделскиот, шумарски и рибарски сектор играат важна економска улога во Хрватска. Бруто додадената вредност (БДВ) на овој сектор се зголеми од 1.543 милиони EUR во 2005 на 2.035 милиони EUR во 2008 година. Оттогаш, се намали на 1.861 милиони EUR во 2012 година. Сепак, неговото учество во БДВ од сите дејности остана меѓу 4,2 проценти во 2007 и 5 проценти во 2012 година, што исто така покажува дека вкупната БДВ стагнира или е во опаѓање. Учеството на земјоделството во вкупното вработување исто така флуктуира, со тенденција на намалување од 16,9 проценти во 2005 до 13,7 проценти во 2012.

Земајќи ги предвид овие индикатори, Хрватска е поблиску до просекот на ЕУ-12 (4 проценти и 12,9 проценти, соодветно за секоја од големините, за 2012), отколку до земјите на ЈИЕ, во кои учеството на земјоделството во вкупната БДВ и вработување е многу повисоко (види поглавје А.II). Но, земјоделството има значително влијание врз други економски дејности, пред се на преработувачката индустрија и туризмот, покрај трговијата, енергијата, транспортот, хемиската индустрија и многу други. Нејзиното поврзување со другите сектори (од производство до преработка, транспорт и маркетинг на земјоделските производи) има ефект на мултиплицирање, така што важноста на земјоделството за хрватската економија е многу поголема отколку што укажуваат податоците.

19.2 Стрктура на земјоделските стопанства и производството

Главна карактеристика на повеќето нови земји членки, меѓу кои и Хрватска е фрагментирана земјоделска структура со мали земјоделски површини по земјоделско стопанство. Според земјоделскиот попис во 2010 година, 233.280 земјоделски стопанства користеа 1.316.010 ha земјоделско земјиште. Просечната големина на земјоделските стопанства во Хрватска е под просекот на ЕУ. Во 2010, просечно земјоделско стопанство во ЕУ-15 користи 24,1 ha земјоделскоо земјиште додека просечната големина на хрватските земјоделски стопанства беше 5,6 ha. При споредбата со просечната големина на земјоделските стопанства во новите земји членки (ЕУ-12) – која беше 7,1 ha во 2010 – разликата беше помала.

Хрватска има високо фрагментиrана и поларизирана структура на земјоделски стопанства, во која преовладуваат само неколку големи земјоделски стопанства но, недостасуваат оние со средна големина кои го сочинуваат стожерот на земјоделството и руралниот развој . Оваа структура е наследство од социјалистичкото минато на земјата (уништување на големите земјоделски бизниси и кооперативи) отежнато со трагичните расселувања поради војната (UNDP, 2013). Во целокупната структура на земјоделството сè уште доминираат земјоделските стопанства со помалку од 20 ha, и тоа со 95,3 проценти. Само 1,4 проценти од земјоделските стопанства поседуваат повеќе од 50 ha земјиште, но тие 3.400 стопанства се само една третина од вкупно искористената земјоделска површина (ИЗП).

Табела Б.III-1: Структура на земјоделски стопанства по класи на големина , 2010, Хрватска

Класа на големина Искористена земјод. површина-КЗЗ по стоп.)	Бр. на земјод. стопанства	Искористена земјод. површина-КЗЗ по стоп. (ha)	Структура на земјод. стоп.	Структура на КЗЗ (%)
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 и повеќе	850	250 790	0.4	19.1
Вкупно	**233 280**	**1 316 000**	**100.0**	**100.0**

Извор: EUROSTAT

Просечната економска големина на земјоделските стопанства изразена преку стандардната вредност на производството изнесува 9.065 EUR по земјоделско стопанство. Повеќето од земјоделските стопанства се класифицирани во класата на економска големина до 2.000 EUR по стопанство (89.940 земјоделски стопанства или 38,3 проценти). Во целина, структурата на земјоделските стопанства покажува ниско ниво на инвестициски потенцијал, ниско ниво на модернизација и техничка опременост и слаба енергетска и еколошка ефикасност.

Искористувањето на земјоделското земјиште доминира според обработливо земјиште, кое покрива 903.508 ha (67,9 проценти ИЗП), по што следат трајни ливади и пасишта со 345.561 ha (26,0 проценти) и постојани насади, поконкретно овоштарници, лозја и маслинови насади со 79.000 ha (5,9 проценти).

Структурата на вредноста на земјоделското производство во Хрватска е во корист на растителното производство (62,5 проценти). Преовладувањето на растителното производство зборува за неговата релативна важност во рамки на вкупното земјоделско производство во смисла на искористување на земјиштето, производство на храна и добиточна храна (види Анекс B.III-1). Житните култури и маслодајните култури се главната земјоделска стока во Хрватска. Кај производството на житни култури, доминантни се пченката (33,1 проценти од вкупното обработливо земјишта) и пченица (20,7 проценти), додека производството на ’рж, јачмен и овес зазема значително помала површина. Хрватска како целина има многу добри услови за производство на житни култури (поради плодноста на почвата, благопријатната климаи традицијата).

Во последните пет години, површините засадени со маслодајни семиња изнесуваа приближно 102.000 ha (12 проценти од вкупното обработливо земјиште) просечно. Во последната деценија, шеќерната репка стана многу важна култура поради подобрувањето на пазарните услови и побарувачката од преработувачката индустрија. Шеќерната репка во 2012 година се одгледуваше на 2,6 проценти од вкупното обработливо земјиште (23.502 ha).

Градинарски култури се одгледува на 0,8 проценти од обработливото земјиште, а компир на 1,1 процент. Фрагментираното производство, директна продажба на потрошувачите преку локалните зелени пазари и за сопствена потрошувачка се условите кои оневозможуваат прецизна статистика за производството на зеленчук и неговата продажба.

Хрватска ги произведува скоро сите видови овошја, од суптропско цитрусно и маслинки до јаткасти овошја и меки овошја. Според статистичките податоци, овошните насади зафаќаат приближно 30.000 ha или 2,3 проценти од вкупната КЗЗ во 2012 година. Главните овошни култури се: Јаболки, сливи, праски, круши, сливи, вишни, ореви како и маслинки и мандарини (средоземни овошја). Проблемите се појавија поради тоа што приоритетот за производство на овошје и зеленчук во поранешна Југославија беше насочен надвор од Хрватска (Македонија, Србија). Овие проблеми подоцна се споија со недостатокот на стимулативни политички мерки и недостаток на организирање на пазарот, а сето тоа водеше кон потребата Хрватска да увезува големи количини од сите типови овошја.

За хрватското лозарство карактеристично е функционирање на фрагментирани земјишни парцели. Последните неколку години се намалува производството на грозје и винова лоза. Просечното годишно производство на вино за перидот 2008-2012 година беше 1.367.400 хектолитри (1.239.000 во 2012). Во 2012 година Хрватска имаше 29.240 ha лозја (2.2 проценти од ИЗП) или 10 проценти помалку отколку во 2009 година. Производството на грозје во 2012 изнесуваше 187.600 тони што е исто така 10 проценти помалку отколку во 2009 година.

Сточарското производство, кое учествува со 37,5 проценти во вкупниот земјоделски производ на Хрватска, е особено важен сектор затоа што во него се вклучени многу производители. Процесот на транзиција кон пазарна економија, промените во структурата на земјоделството, либерализацијата на домашниот пазар и војната, со сите последици што ги имаше, имаа силно влијание на хрватското земјоделство, а особено на сточарското производство. Наведените услови не одеа во прилог на хигиената, благосостојбата на животните или еколошките стандарди. Говедското месо и млекото учествуваат со најголем дел од вредноста во потсекторот сточарство, додека производите од свинско месо се најзначајни во смисла на број на добиток (види Анекс Б.III-3).

Просечниот принос од растителното производство е споредлив со приносот во повеќето земји на ЕУ, особено кај житните култури (просечен принос на пченица, 2010-2012: 4,9 тон/ha) и кај маслодајните култури (сончоглед: 2,6 тони /ha) додека просечниот принос на млеко (4.252 kg/крава) е повисок отколку во Бугарија и Романија (види поглавје А.II).

19.3 Цени на земјоделските производи

Цените на земјоделските производи покажуваа значајни осцилации во периодот 2005-2012 година, со заблежлива тенденција на раст. Во 2007 и повторно во 2010-2012 година се забележува значаен пораст на цените на растителното производство, додека цените во секторот сточарство се зголемија во 2008 и повторно во 2011 и 2012 година. Цените во Хрватска осцилираат главно на слични начини како и на пазарот на ЕУ (види поглавје А.II).

Табела Б.III-2: Индекс на вредноста не земјоделскиот производ-номинални, 2005-2012 (2005=100), Хрватска

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Растително производство	100.0	104.8	129.0	121.0	107.5	119.2	126.2	144.6
Сточарско производство	100.0	96.1	94.7	102.6	99.4	94.6	103.2	120.9
Вкупно земјоделство	**100.0**	**100.4**	**111.6**	**111.7**	**103.4**	**106.7**	**114.5**	**125.9**

Извор: CBS

Апсолутното ниво на откупни цени покажува дека Хрватска има релативно ниски цени на пченица и пченка во споредба со другите земји членки на ЕУ, што покажува извесна пазарна предност. Секторот сточарство, посебно производството на млеко изгледа дека е помалку ценовно конкурентно (види анекс Б.III-3 и поглавје А.II).

19.4 Трговија со земјоделско-прехранбени производи

Во 2012 година, вкупното учество на земјоделско-прехранбени производи во вкупниот извоз на производи беше 12.9 проценти, додека учеството во вкупниот увоз на производи беше 12.2 проценти. За жал, трговскиот биланс со земјоделско-прехранбени производи е постојано негативен, со сооднос на извозот спрема увозот на земјоделско-прехранбени производи од 62,9 проценти во 2012 година.

Табела Б.III-3: Трговија во земјоделско-прехранбениот сектор (во милиони EUR), 2005-2012, Хрватска

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Извоз на земјоделско-прехранбени производи	740.0	949.1	960.4	955.5	975.1	1 022.2	1 121.2	1 239.9
- Учество во вкупниот извоз на производи	10.4%	11.5%	10.7%	10.0%	13.0%	11.5%	11.7%	12.9%
Увоз на земјоделско-прехранбени производи	1 299.0	1 473.3	1 572.6	1 792.7	1 605.6	1 635.5	1 861.9	1 970.7
- Учество во вкупниот увоз на	8.8%	8.7%	8.3%	8.5%	10.6%	10.8%	11.4%	12.2%

производи								
Трговски биланс за земјод.-прехранбени производи	-559.0	-524.2	-612.2	-837.2	-630.5	-613.3	-740.8	-730.9
Сооднос извоз/увоз	57.0%	64.4%	61.1%	53.3%	60.7%	62.5%	60.2%	62.9%

Извор: Хртватска стопанска комора

Приближно 30 проценти од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи на Хрватска оди во земјите членки на ЕУ додека повеќе од 40 проценти во земјите на ЈИЕ регионот. Главни извозни пазари на Хрватска во ЕУ се Италија, Словенија и Унгарија а главни увозни партнери – Германија, Италија, Холандија и Полска. Засега, најуспешните извозни земјоделско-прехранбени производи на Хрватска се шеќерот и тутунот, обата се профитабилни и покажуваат силен раст во последните години. Други производи со висок профил, како виното и маслиновото масло имаат само мало учество на пазарот на ЕУ. Тие можат да преживеат дури и да напредуваат на индивидуална основа, но не и во индустриски размери (UNDP, 2013).

Шеќерот и тутунот се успешни приказни на претпристапниот период на Хрватска, но за да останат успешни и по пристапувањето, потребни се нови пристапи. Членството во ЕУ носи значајни предизвици од аспект на квоти за шекерот (17-18 проценти пониски отколку во претпристапниот период) и сериозни здравствени политики во однос на тутунот. Како ривал во производството на шеќер, Србија сè уште го ужива статусот кој всушност ја унапреди хрватската индустрија за шеќер во последните неколку години.

Имајќи ги предвид веќе слабите производство и трговија со земјоделско-прехранбени производи, друг дел проблеми се крајот на договорите за слободна трговија со земјите на централна Европа (CEFTA) и значајни промени во субвенциите (од поврзани кон неповрзани плаќања). Земјите членки на CEFTA беа најважните извозни пазари за Хрватска, особено Босна и Херцеговина (30 проценти од вкупниот извоз на хрватски земјоделско-прехранбени производи). Со воведувањето на тарифи за увоз, цените се покачија и сегашното учество на хрватски земјоделско-прехранбени производи на босанскиот пазар е во опасност, оставајќи повеке простор за српскиот извоз. Сличен феномен и се случи на Словенија кога се повлече од CEFTA и се приклучи кон ЕУ во 2004 година.

Многу од поновите земји членки на ЕУ, особено Унгарија и Словенија доживеаја значајно намалување кај сточарското производство (во Словенија и во свињарството) по пристапувањето, поради тоа што земјоделците ја загубија ценовната поддршката и страдаа поради намалувањето. Новата ситуација ги поттикна кон растително производство со минимални инвестиции (UNDP, 2013). Во Хрватска веќе се случи опаѓањето на бројот на свињи во 2012 споредено со 2011 година (1.233.000 во 2011, а 1.182.00 во 2012), како и намалувањето на преработувачката на свинско месо.

20. Земјоделска политика

20.1 Концепт и рамка на земјоделската политика

Во почетокот на 90^{тите}, најголем дел од мерките на земјоделската политика во Хрватска беа преземени од старите југословенски закони со многу општи цели: Економски раст и напредок преку снабдување со високо-квалитетна храна понудена по прифатливи цени и извоз на производите со компаративна предност; концентрација на семејните земјоделски стопанства на ниво кое обезбедува соодветен животен стандард; обезбедување потребни средства преку кредити, бенефиции и снабдување со инпути за производство, имплементација на нови технологии и информации преку советодавни служби; зголемување на инвестициите во земјоделството; заштита од странска конкуренција; конверзија на сопственоста и менаџерските

структури; развој на пазарната инфраструктура и адаптација на институционалната рамка согласно пазарните трендови (Микуш и др., 2010).

Кон средината на 90тите беше создадена прилагодена правна рамка за управување со процесот на заштита и распределба на ресурсите и економските процеси во приватизацијата, со Развојната Стратегија за хрватското земјоделство (1995 година). Првите важни закони, Законот за земјоделско земјиште и Законот за земјоделство стапија на сила во 2001 година. Тие беа почетокот на иницијативата за регулирање и хармонизирање на домашното законодавство во сферата на земјоделството и руралниот развој со стандардите и принципите на ЕУ (Франиќ, 2006).

Благодарение на растечката свест за тоа дека руралната економија е повеќе отколку само земјоделство, целите на идниот развој беа формално воспоставени со помош на Стратегијата за земјоделство и рибарство на Република Хрватска, во 2002 година. Овие земјоделски мерки повеќе не се фокусираа само на подобрување на земјоделските дејности (заедно со ловството, шумарството и рибарството), туку се протегаа не целокупната рурална област. Понатаму, нов нагласок се даде на безбедноста на храната и органското земјоделство како на специјален систем на одржливо управување и со сите можности што ги дава тој систем (Франиќ и Жимбрек, 2003).

Законот за државна поддршка во земјоделството, рибарството и шумарството, во 2002 година, внесе нови модели за поддршка. Предуслов за нивна имплементација беше воведувањето на Регистар на земјоделски стопанства како административна основа за управувањае со земјоделските финансии. Намерата беше да се воспостави поедноставен и потранспарентен систем за пооддршка на земјоделството, а актуелните политики постепено да се приближат кон ЗЗП. Покрај изменетиот модел на поддршка за производството (кој се состоеше од помош ценовна поддршка, поврзани плаќања за растителното производство и по грло кај сточарското производство), беа воведени три нови модели на поддршка; имено, доходовна поддршка, за капитални инвестиции и за рурален развој. Целта беше да се прераспределат средствата во корист на новите модели со делумно намалување на поддршката за производство. Овој закон за првпат воведе разлика меѓу комерцијални и некомерцијални земјоделски стопанства. Главната движечка сила во процесот на воведување на политиката за рурален развој беше подготовката и имплементацијата на SAPRD и подоцнежниот ИПАРД - поддршка од ЕУ во претпристапната фаза. (Франиќ 2006, Микуш и др., 2010).

Од 1999 до 2011 година беа усвоени извесни регионално засновани акти, во обид да се почитуваат регионалните, локалните и теритријални посебности (Франич, 2006). Законот за планински области ги регулира условите за демографско обновување, економски раст и одржлив развој. Тој исто така приоритетот го става на мерките за задржување на населението во зоните со негативни демографски трендови и обезбедува рамка за почувствително користење на ресурсите. Друг специфичен акт беше Законот за области од посебен државен интерес, кој е насочен кон областите што беа најповеќе оштетни во текот на војната, со цел отстранување на последиците и побрзо враќање на бегалците и раселените лица. Законот за островите беше исто така регионално насочен и чувствителен, тој ги дефинира хрватските острови како природни богатства за кои е потребно посебно внимание на јавноста и посебна заштита. Со овој закон, владата е обврзана да поддржува програми и активности за одржлив развој на островите. Овие законски акти може да се разберат како предвесници на сегашните законски регулативи, поради тоа што тие прашања сега се во обемот на законскиот корпус за државна поддршка на земјоделството и руралниот развој поврзани за области со ограничени можности.

Хрватска не е најдобриот пример за тоа како се усвојуваат реформите на политиките потребни за пристапување во ЕУ. Политичките решенија често се носеа во многу доцна фаза на преговорите и недоволно добро разгледани ниту презентирани пред јавноста. Главните реформи за пристапување во ЕУ беа имплементирани со усвојувањето на Законот за државна поддршка на земјоделството и руралниот развој во 2009 и 2010 година и неговите три амандмани кои брзо стапија на сила во последните три години, по долгиот прекин од седум години. Намерата на тие

закони беше да се промени претходната структура на директните плаќања и постепено да се воведат, прво, различните плаќања по области и по грло добиток, а во 2012 година тие плаќања да се трансформираат во историски плаќања споредливи со Шемата за единствени плаќања на ЗЗП.

Во 2012 година, основите за плаќања по површина беа за првпат воведени и во Хрватска; овие плаќања беа неповрзани со актуелното производство. Сепак, за некои од чувствителните сектори (млекарство, тутунопроизводство, говеда, кози и овци, шекерна репка, екстра ладно цедено и ладно цедено маслиново масло) беа задржани или реформирани плаќањата поврзани со производството.

Мерките за рурален развој беа дефинирани од страна на ЕУ и со национални програми. Хрватска имплементира поддршка со национални фондови за земјоделско осигурување, поддршка за зачувување на домородни и заштитени видови, поддршка за капитални инвестиции, поддршка на доходот, поддршка за органско и интегрирано производство и поддршка за области со ограничени можности во форма на надополнување на постојните директни плаќања. Поради економската рецесија и кризата на државниот буџет низ кои поминува Хрватска, директните плаќања многу задоцнија, а тоа сериозно влијаеше врз расположивоста на финансирањето и исплатата на мерките за рурален развој (Франиќ и Микуш, 2013).

Ангажирана во процесот на преговори и забрзување на процедурите за хармонизација и реформа на политиките при крајот на процесот на интеграција, владата не беше многу успешна во објаснувањето на реформите на политиките, на корисниците. Беа потрошени многу време, енергија и пари за зачувување на социјалниот мир, кој често беше нарушен од демонстрации на земјоделците.

20.2 Буџетски трансфери за земјоделската политика

Вкупна буџетска поддршка за земјоделството

Вкупните буџетски трансфери за земјоделството се зголемија од 387 милиони EUR во 2006 на 582 милиони EUR во 2011 година; додека во 2012 година тие се намалија на 499 милиони EUR поради намалувањето на директната поддршка за производителите.

Табела Б.III-4: Вкупни буџетски трансфери за земјоделството (во милиони EUR), 2006-2012 Хрватска

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Мерки за пазарни и за директна поддршка на производители	323.7	389.9	418.4	447.7	445.1	429.4	350.0
Мерки за структурен и рурален развој	43.3	68.5	121.1	89.5	81.5	107.1	103.0
Општи мерки поврзани со земјоделството	19.8	24.5	38.4	39.3	50.9	44.9	45.5
Вкупно	**386.7**	**482.8**	**578.0**	**576.5**	**577.5**	**581.5**	**498.5**

Извор: Хрватска база на податоци

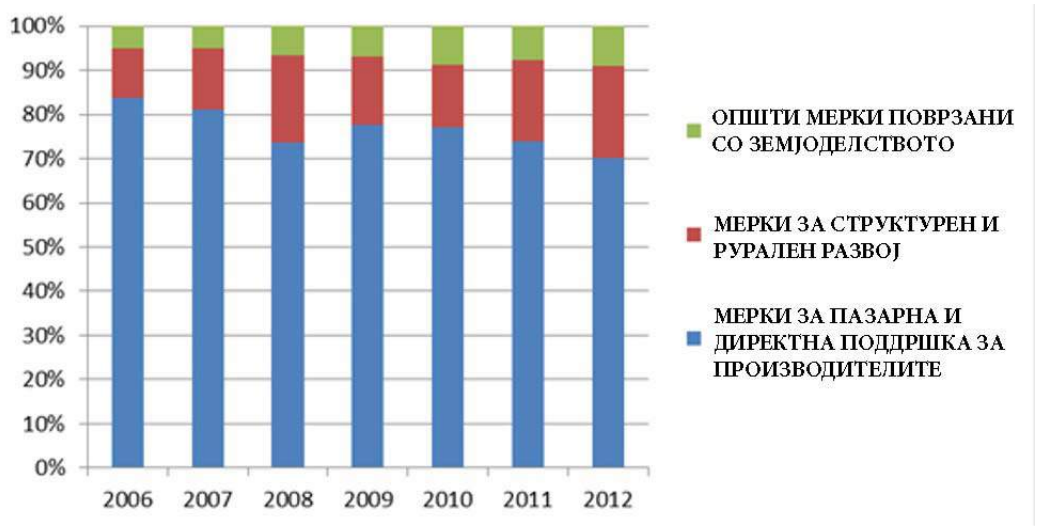
Најголем дел од земјоделскиот буџет оди на мерки за пазарна поддршка и директна поддршка на производителите. Во 2006 и 2007 година овие мерки претставуваа 80 проценти од вкупната земјоделска поддршка. Со напредувањето на Хрватска во процесот на преговарање и поради економската криза, вкупните буџетски средства се намалија а со тоа и делот за пазарна и директната поддршка на производителите. Намалувањето беше постепено до 70 проценти во 2012 година.

Главната причина за високото учество на директната поддршка за производителите во вкупниот земјоделски буџет лежи во притисокот од силниот интерес за високо ниво на поддршка, главно од поголемите производители. Големите земјоделски стопанства повеќе го користеа овој вид на поддршка во споредба со мерките за структурен и рурален развој. Во Хрватска во 2011 година, 15

проценти од плаќањата отидоа за земјоделски стопанства кои примаа повеќе од 500.000 EUR по стопанство; само 1 процент од корисниците доби 34 проценти од сите директни плаќања а 0,2 проценти земаа 25 проценти. Низ ЕУ-27 само 3,5 проценти од сите плаќања одат за најголемите земјоделски стопанства кои добиваат над 500.000 EUR (UNDP, 2013).

Другите причини за високото учество на директната поддршка во вкупниот буџет беа повеќе засновани на политичката економија, поддржувајќи ги пред сé големите деловни субјекти со големо влијание во политичките кампањи и на стапката на вработување а другата причина е одржување социјален мир меѓу земјоделското население.
Учеството на поддршката за структурен и рурален развој во вкупниот земјоделски буџет се зголеми од 11 проценти во 2006 на 21 процент во 2012 година. Првото значајно зголемување во овој поглед може да се забележи во 2007, а посебно во 2008 година, година кога Хрватска забележа висок севкупен економски раст (5.1 процент во 2007) кој обезбеди извесна сигурност за редовноста на буџетските трансфери. Важното учество на средствата за рурален развој се заснова на претпритапната поддршка од ЕУ.

Слика Б.III-1: Преглед на буџетски трансфери за земјоделството, 2002-2012, Хрватска



Извор: Хрватска база на податоци

Поддршката за општите услуги поврзани со земјоделството учествува со најмалиот но растечки дел во вкупниот буџет, а се движи од 5 проценти во 2006 до 9 проценти во 2012 година.

Мерки за пазарна и директна поддршка на производители

Буџетските трансфери за мерки за пазарна и директна поддршка за производителите се зголемија од 324 милиони EUR во 2006 на 429 милиони EUR во 2011 година, а во 2012 година се намалија на 350 милиони EUR.

Табела Б.III-5: Вкупни бџетски трансфери за мерките на пазарна и директна поддршка на производители (во милиони EUR), 2006-2012, Хрватска

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Мерки за пазарна поддршка	2.9	6.4	16.8	32.8	7.1	11.8	12.1

Мерки за директна поддршка на производители	320.8	383.5	401.7	414.9	438.0	417.6	337.9
Директни плаќања за производители	272.7	297.0	330.1	355.6	389.9	367.4	291.0
Директни плаќања засновани на вредност на земјод. производство (ценовна помош)	83.7	91.3	94.6	98.1	115.5	82.7	24.3
Директни плаќања засновани на површина/грло добиток	189.1	205.7	235.5	257.6	274.4	284.7	248.4
Неповрзани директни плаќања	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	18.3
Субвенции за варијабилни влезни материјали	46.3	48.5	67.0	59.2	48.1	49.9	46.9
Плаќања за катастрофи и други компензации за производители	1.8	38.0	4.5	0.0	0.0	0.3	0.0
Пазарни мерки и директна поддршка на производители	**323.7**	**389.9**	**418.4**	**447.7**	**445.1**	**429.4**	**350.0**

Извор: Хрватска АПМ база на податоци

Во 2012 година Хрватска ги намали директните плаќања поврзани со производство (ценовна поддршка, директни плаќања засновани на површина или грло добиток) и почна да применува производна неврзана поддршка ,со цел прилагодување на своите политики кон ЗЗП пред пристапувањето. Сепак, директните плаќања засновани на единица површина или грла добиток имаат најголемо учество во мерките за пазарна поддршка или директна поддршка за производителот (71 процент во 2012).

Мерки за структурен и рурален развој

Буџетските трансфери за мерките за структурен и рурален развој почнаа да се зголемуваат во 2005 година, кога беа воведени со Декрет за имплементација на програмата за рурален развој и промовирани преку локалните општини, во брошури и на веб-страбици.

Најголемото учество на трансфери за субвенции за политиката структурен и рурален развој беше кај мерките насочени кон подобрување на конкурентноста во земјоделскиот сектор. Во периодот 2006-2011 година, тие учествуваа со 96 проценти. Најраспространетите мерки беа оние за поддршка на земјоделски активности (купување добиток, нови машини и опрема, градба, реновирање, реконструкција на објекти, ревитализација на повеќегодишни насади), поддршка за некомерцијални земјоделски стопанства и за преработка, складирање и маркетинг.

Табела Б.III-6: Вкупни буџетски трансфери за мерките на структурен и рурален развој (во милиони EUR), 2006-2012, Хрватска

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор	**41.4**	**63.3**	**104.7**	**84.4**	**77.7**	**103.8**	**82.6**
Поддршка на инвестирањето во земјоделски стопанства	24.8	30.2	45.4	35.4	42.7	75.1	49.6
Поддршка за други реструктуирања на земјод. стоп. (некомерцијални)	11.7	9.7	18.0	17.1	22.1	17.5	14.8
Подобрување на инфраструктурата поврзана со земјоделството (наводнување)	4.0	11.9	17.1	12.3	10.8	8.6	1.1
Поддршка за преработка на храна, маркетинг и промоција	0.9	11.5	24.2	19.5	2.1	2.6	17.1
Подобрување на животната средина и пределот	**1.9**	**2.8**	**3.5**	**3.5**	**3.4**	**3.3**	**20.1**
Плаќања за земјоделци во области со огранич. можности	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3
Агро-еколошки плаќања (АЕ)	1.9	2.8	3.5	3.5	3.4	3.3	11.8
Поддршка на руралната економија и население	**0.0**	**2.4**	**12.9**	**1.6**	**0.4**	**0.0**	**0.3**
Поддршка за диверзификација на земјод. стоп.	0.0	0.1	2.7	1.0	0.0	0.0	0.3
Развој на руралната инфраструктура и селата	0.0	2.3	10.2	0.6	0.4	0.0	0.0

Мерки за структурен и рурален развој	**43.3**	**68.5**	**121.1**	**89.5**	**81.5**	**107.1**	**103.0**

Извор: Хрватска АПМ база на податоци

Во 2012 година учеството на мерките од првата оска се намали за 80 проценти поради зголемените трансфери за подрачјата со ограничени можности (LFA) и за органското и интегрирано производство. И покрај тоа, производството во подрачјата со ограничени можности (LFA) како и органското производство добија дополнителна поддршка од 2002 година, како дел на шемата за субвенции за производство, но сметководствените документи од Агенцијата не овозможуваат разделување на плаќањата за подрачја со ограничени можности (LFA) или за органско производство од редовните плаќања. Дополнителните плаќања предвидени за подрачјата со ограничени можности беа повисоки за 35 проценти во лозарството, одгледувањето овошје а во помал обем и за сточарството. По правило, поддршката за органско производство беше за близу 30 проценти повиска отколку поддршката за конвенционално производство. Од 2012 година поддршките за органско производство, интегрирано производство и за LFA се вклучени во втората оска на мерки за рурален развој заедно со поддршката за зачувување на автохтоните и заштитени животински и растителни генетски ресурси.

Мерки на општа поддршка поврзана со земјоделството

Финансирањето на општи мерки и услуги поврзани со земјоделството се зголеми од 20 милиони EUR во 2006 на 46 милиони EUR во 2012 година. Најголем дел од средствата од овој столб на политиката беа резервирани за мерките за безбедност на храната, особено во делот ветеринарство.

Табела Б.III-7: Вкупни буџетски трансфери за општи мерки (во милиони EUR), 2006-2012, Хрватска

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Истражување, развој, советодавни и експертски услуги	**8.5**	**9.3**	**12.2**	**11.7**	**11.6**	**8.4**	**9.3**
Проекти за истражување и развој	0.6	0.4	0.7	0.4	0.2	0.2	0.4
Земјоделско-советодавни услуги	4.5	4.9	5.3	5.6	5.6	5.2	5.1
Инфраструктура поврзана со стручна обука	0.0	0.3	0.5	0.3	0.0	0.0	0.0
Експертски услуги	3.4	3.7	5.6	5.3	5.7	3.1	3.8
Безбедност на храната и контрола на квалитетот	**9.8**	**13.8**	**24.1**	**25.5**	**37.1**	**34.7**	**34.6**
Ветеринарска контрола	8.9	12.6	21.1	20.5	28.5	28.3	28.5
Контрола на здравјето на растенијата	0.3	0.4	0.3	0.3	0.5	0.3	0.3
Контрола на квалитетот	0.6	0.8	2.8	4.7	8.1	6.2	5.8
Други мерки на општа поддршка	1.6	1.5	2.1	2.1	2.2	1.8	1.6
Општи мерки поврзани со земјоделството	**19.8**	**24.5**	**38.4**	**39.3**	**50.9**	**44.9**	**45.5**

Извор: Хрватска АПМ база на податоци

21. Дискусија и заклучоци

Хрватското земјоделство и земјоделската политика се на крстопат. Со пристапувањето кон ЕУ постои можност за користење на зголемено финансирање кое посебно се фокусира на земјоделскиот сектор и воопшто, на руралната економија. Понатаму, долгиот период на подготовки и процес на учење од искуствата на земјите членки кои пристапија во ЕУ во 2004 и 2007 година би требало да ѝ помогнат на Хрватска да се соочи со предизвиците на членството. Сепак, Хрватска влезе во ЕУ во момент на светска и национална економска криза во момент на намалување на целокупниот економски раст и ослабнато земјоделско производство. Ова предизвика ситуација во која земјоделството не беше доволно подготвено за посилната конкуренција од ЕУ со зголемен страв меѓу земјоделците за нивната иднина и слични критики кон владата за неуспехот да се обезбеди соодветна подготовка и спроведување на мерките на ЗЗП кои би можеле да ја ублажат положбата на земјоделците.

Податоците за хрватското земјоделство покажуваат дека земјоделско-прехранбени производи, генерално гледано не се конкурентни на меѓународните пазари, иако има извесни производи со пониски цени и со позитивен трговски биланс (пченица, пченка, маслодајни семиња, тутун, месни преработки, риба, пијалоци и оцет). Причините за ниската конкурентност на хрватските производи на меѓународните пазари главно се должат на високите трошоци на производство, неповолната земјоделска структура со доминација на економски малите земјоделски стопанства, недостаток на соработка меѓу земјоделците, слабо управување со ризикот со високо влијание на климатските услови врз производството, лоша физичка пазарна инфраструктура (капацитети за складирање, инсталациии за ладилници). Следна причина за ниската конкуретност се слабите земјоделско-прехранбени синџири кои имаат бројни проблеми како на пр.: прибирање и логистика на земјоделски инпути за преработка, неусогласеност со роковите за исплата, високи куповни цени на суровинските материјали и готовите производи, варирање на квалитетот на производот, недоволно добра подготовка на производот за пласирање на пазарот и недоволни инвестиции во опрема и во промовирање на производуте (Месиќ, 2014).

Хрватското земјоделство апсорбира близу половина милион евра секоја година (2006-2012) за земјоделска поддршка и администрарирање, но перцепцијата во јавноста е дека тоа не успеа да одговори на предизвиците на новите економски околности. Земјоделската политика не се занимава доволно со негативните влијанија на двомоделната структура на земјоделството со големи земјоделски комбинати од една страна и многу мали земјоделски стопанства од друга страна, кое претставува пречка за конкурентноста и за растот. Недостасува позитивно реструктуирање на земјоделството, недостасува предводењето од политиките и инструментите, проблеми кои можат исто така и да го спречат идниот развој на хрватското земјоделство.

Оваа анализа може да послужи како добра основа за сите експерти и донесувачи на решенија, за да ги препознаат проблемите во состојбата на земјоделството во контекстот на ЕУ и на ЈИЕ. Создавањето на база на податоци за АПМ (мерки на земјоделската политика) покажа дека има разидување меѓу податоците на Министерство за земјоделство и податоците на Хрватската платежна агенција, а тоа е силен аргумент за постојано ажурирање и проверување на веќе исплатените средства за поддршка. Така организирана база на податоци може да даде јасна слика за структурата на субвенциите и да помогне да се подобри комуникацијата меѓу сите чинители, во контекст на анализа на влијанието и утврдување на приоритетите.

Референци

CBS 2014. Централен завод за статистика, Бројни публикации, Загреб

Хрватска АПМ база на податоци 2014. База на податоци за мерките на земјоделските политики за Хрватска, во рамки на FAO/SWG проектот „Насочување на политиките за земјоделски и рурален развој на земјите од ЈИЕ за влез во ЕУ (необјавени податоци).

Хртватска стопанска комора Податоци за надворешната трговија, ССЕ, Загреб http://www.hgk.hr

EUROSTAT база на податоци 2013. Статистики, Eurostat, Луксембург , http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Franić, R. & Žimbrek, T. 2003. Premises for the inclusion of agriculture in the process of Croatian accession to the European Union. Bo: Croatian Accesion to the European Union; Economic and legal challenges (Katarina Ott, ed.). Institute of Public Finance and Fredrich Ebert Stifung, Zagreb, p. 159-179

Franić, R. 2006. Politika ruralnog razvoja – nova prilika za Hrvatsku/Rural development policy – new opportunity for Croatia. Agronomski glasnik 3(2006): 221-235.

Franić, R., Tratnik, M., Bašić, F. & Svržnjak, K. 2007. Sustainable allocation of land and capital resources: the case of wheat production in Croatia. Cereal Research Communication 35(2): 397-400

Franić, R., Mikuš, O. & Andabak, A. 2011. Optimistički pogled na ulazak u EU: poljoprivrednicima može biti bolje/Optimistic view on the entrance to the EU: things could be better to farmers. In: Proceedings of the 46th Croatian & 6th International Symposium on Agriculture (Pospišil, M., ed.). Opatija, February 14-18, p. 3-10.

Franić, R. & Mikuš, O. 2013. Transformations in Croatian Agriculture and Agricultural Policy: Challenges and Opportunities within the European Context. In: Agriculture in Mediterranean Europe: Between Old and New Paradigms Ortiz-Miranda, D., Moragues-Faus, A., Arnalte-Alegre, E. (ed.) Emerald Group Publishing Limited, pp. 233-261

Mesić, Ž. 2014. Supply chain performance of traditional agri-food products – chain members perception. Doctoral thesis. Defended on 15th May 2014 at University of Zagreb, Faculty of Agriculture.

Mikuš, O., Mesić, Ž. & Cerjak, M. 2010. Review of Agriculture and Agricultural Policy in Croatia. In: Agriculture in the Western Balkan Countries, Volk, Tina (ed.), Halle (Saale): Leibniz-Institut fur Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Vol 57 page 93-121.

Radinović, S. & Žutinić, Đ. 2007. Može li Hrvatska imati konkurentnu obiteljsku poljoprivredu? Prilog istraživanju agrarne structure/Can Croatia Have Competitive Family Farming? A contribution to Research of Agrarian Structure. Društvena istraživanja, 16(1-2): 175-197.

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*, vol. 14, no. 1, p. 76-96.

Tratnik, M., Franić, R., Svržnjak, K. & Bašić, F. 2008. Land rents as criterion for regionalization – The case of wheat growing in Croatia. Land Use Policy, 26(1): 104-111.

UNDP. 2013. Fertile ground for development – Making the most of EU membership for Croatia's rural areas, Vinton, Louisa (ed.), Zagreb.

Анекс Б.III-1: Површина и производство на основни култури, 2005-2012, Хрватска

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Површина на производство (1000 ha)								
Вкупно житни култури	557.2	570.1	558.6	562.5	562.7	529.4	529.4	586.1
- Пченица	146.3	176.0	175.0	156.5	180.4	168.5	149.8	186.9
- Пченка	319.0	296.2	288.5	314.1	296.9	296.8	305.1	299.2
Маслодајни семиња	119.8	109.0	82.1	98.0	102.0	102.7	110.0	97.5
Шекерна репка	29.0	32.0	34.3	22.0	23.1	23.8	21.7	23.5
Компири	19.0	17.0	17.4	15.0	14.0	11.0	10.9	10.2
Грозје (вкупно)	29.7	30.8	32.5	33.7	34.0	33.0	32.0	29.0
Овошја (производство за пазар)	25.0	26.8	27.8	28.2	28.9	28.7	28.3	:
Маслинки	12.4	13.4	14.3	15.0	15.3	17.0	17.2	18.1
Зеленчуци (производство за пазар)	8.9	10.0	11.0	11.4	11.0	6.6	7.4	7.4
Тутун	5.1	4.9	6.0	5.9	6.1	4.1	5.9	6.0
Фураж	93.4	100.0	104.9	118.7	122.0	120.7	120.9	122.8
Производство (1000 t)								
Вкупно житни култури	3 038.8	3 034.6	2 534.2	3 725.5	3 441.8	2 925	2 821.4	2 686.5
- Пченица	601.7	804.6	812.3	858.3	936.1	681.0	782.5	999.7
- Пченка	2 206.7	1 934.5	1 424.6	2 504.9	2 182.5	2 067.8	1 733.7	1 297.6
Маслодајни семиња	240.4	278.3	186.7	292.1	281.0	252.8	280.6	213.1
Шекерна репка	1 337.8	1 559.7	1 582.6	1 269.5	1 217.0	1 249.2	1 168.0	919.2
Компири	273.4	274.5	296.3	255.6	270.3	178.6	167.5	151.3
Грозје (вкупно)	181.0	179.4	198.0	185.3	206.4	207.7	204.4	187.6
Овошје (интензивно производство)	101.8	140.4	150.5	144.6	146.7	189.7	197.9	121.4
Маслинки	36.6	27.5	34.5	36.0	32.6	38.0	31.4	50.9
Зеленчуци (интензивно производство)	171.0	181.8	186.4	201.6	232.3	154.1	154.9	133.4
Тутун	10.3	10.9	12.6	12.9	13.3	8.5	10.6	11.8

Анекс Б.II-2: Сточарството низ цифри (во 1000 животни), 2005-2012, Хрватска

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добиток	485	482	467	454	447	444	446	452
Од кое млечни крави	239	235	236	213	212	207	185	177
Свињи	1 205	1 230	1 348	1 104	1 250	1 231	1 233	1 182
Овци и кози	903	783	738	727	695	705	709	751
Живина	10 640	10 045	10 053	10 015	10 787	9 470	9 523	10 161
Пчелни семејства	167	255	314	310	304	308	328	:

Анекс Б.III-3: Земјоделско стопанство -цена на производителот (во EUR/t), 2005-20012, Хрватска

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Жито	126.5	115.8	144.1	210.5	114.4	158.8	188.1	185.6
Пченка	89.9	101.1	200.1	96.5	91.8	143.0	161.7	209.5
Сончоглед	179.9	187.9	379.3	315.2	214.0	340.4	341.0	450.5
Соино зрно	210.0	209.7	330.6	355.6	276.6	314.7	327.6	470.2
Шекерна репка	34.0	33.7	32.0	32.8	34.9	29.6	39.8	39.3
Компири (главен насад)	154.1	191.2	191.1	200.7	168.9	194.9	217.9	158.3
Пиперки (capsicum)	477.0	651.4	663.8	783.6	696.2	823.5	581.1	738.3
Домати	525.7	637.7	569.8	650.7	686.7	879.7	563.6	798.2
Млади говеда (жива мера)	1 888.7	1 725.2	1 735.3	1 933.5	1 914.2	1 733.4	1 950.4	2 038.0
Свињи (лесни) (жива мера)	1 424.3	1 341.0	1 190.0	1 326.3	1 407.4	1 196.8	1 252.3	1 392.8
Јагнишa доенчишa (жива мера)	4 032.6	4 715.6	4 562.1	4 774.2	4 498.6	3 910.1	4 167.2	4 376.5
Пилишa (живи, 1ва класа)	1 088.2	1 081.6	1 004.1	1 045.7	995.9	993.7	1 015.6	1 017.6
Јајца (1000 парчишa)	90.9	85.7	90.0	101.1	89.9	89.2	91.5	98.4
Кравјо млеко	270.1	265.5	276.8	330.8	277.8	302.5	357.5	329.9

Извор: CBS

Поглавје Б.IV

ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО КОСОВО[1]

Илириана Мифтари*, Халит Хоџај**

22. Вовед

Интеграција во ЕУ е долгорочна цел на владата на Косово*. Во 2010 година Косово го формираше Министерството за европска интеграција (МЕИ) кое има пресудна улога во координирањето и имплементирањето на реформи во правец на пристапување во ЕУ. Откако Европската Комисија оцени дека Косово* ги има постигнато краткорочните цели утврдени во Физибилити студијата спроведена во 2012, во јуни 2013, Советот на ЕУ најави планови за отворање на преговори за Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА). Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) претставува прва сеопфатна договорна обврска меѓу Косово* и ЕУ во процесот на интеграција.

Во тек на имплементацијата, ЕУ и Косово* постепено ќе воспоставуваат билатерална слободна трговска зона за слободно движење на производи, услуги и капитал. Ќе се вложат напори за усогласување на законите на земјата со оние на ЕУ. Во нив се содржат правила за конкуренција, за јавни набавки, права на сопственост, заштита на потрошувачите и работни услови. Во последните години Косово* постигна добар напредок на патот кон европска интеграција. Косово е корисник на Европскиот инструмент за претпристапна помош (IPA) и добива помош по компонента I (Помош во транзицијата и градење институции) и II (Прекугранична соработка)

Целта на овој документ е да ја прикаже ситуацијата и скорешниот развој на земјоделскиот сектор во Косово со фокус на земјоделската политика и да изведе препораки во контекст на евроинтегративниот процес.

Анализата на земјоделскиот сектор во Косово е извршена со примена на официјални статистички податоци објавени од Косовската генција за статистика (КАС), статистички податоци обезбедени од оделот за економска анализа и земјоделска статистика при Министерството за земјоделство, шумарство и рурален развој (MAFRD). За потребите на анализата на земјоделската политика беше создадена сеопфатна база на податоци која се служи со заедничкиот образец за Мерки на земјоделските политики (АРМ) (Rednak & Volk, 2010). Базата на АПМ податоци за Косово го опфаќа перодот 2007-2012.

Документот е структуриран како следи: По воведот, следи презентација на земјоделскиот профил и неговите главни карактеристики како на пр. обработено земјиште, производство, цени и

[1] Ова именување не означува став во врска со статусот, и е во согласнсот со UNSCR 1244 и Мислењето на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

*Универзите во Приштин, "Хасан Приштина", Факултет за Земјоделство и Ветеринарство, Катедра за Агроекономика

**Министерство за Земјоделство, Шумарство и Рурален Развој

трговија. Во третиот дел е даден преглед на концептот на земјоделската политика, рамка и вкупни буџетски трансфери со преглед по групи на мерки. Завршниот дел дава резиме на главните заклучоци и изведува препораки за реформи на земјоделската политика потребни за процесот на интеграција во ЕУ.

23. Структура на земјоделството

23.1 Улогата на земјоделството во економијата

Косово е мала земја со вкупна површина од 10.908 км^2, што изнесува само околу 0,2 проценти од површината на ЕУ. Според последниот попис извршен во 2012, вкупниот број на население во земјата е 1.815.606. Густината на населението е 177,4 жители по км^2. Најголем дел од населението на Косово живее во рурални области. Во 2012, растот на бруто домашниот производ (БДП) беше 2,5 проценти од БДП по жител т.е. 2.721 EUR. Стапката на инфлација во 2012 беше 2,5 проценти. И покрај тоа што стапката на невработеност покажува значително намалување во 2012, сепак останува сериозен проблем за економијата на земјата. Во 2012 стапката на невработеност изнесуваше 30,9 проценти.

Земјоделството во Косово е историски важен сектор во националната економија. Просечното учество на секторите земјоделство, шумарство, ловство и риболов во бруто додадената вреднсот (БДВ) изнесува приближно 17 проценти (2011). Земјоделскиот сектор на Косово претставува и сигурносна рамка за голем број од руралните домаќинства.

Руралната економија во Косово сè уште се карактеризира со слаба инфраструктура (иако во последните години се постигнати извесни подобрувања), неадекватно користење на земјиштето, ограничена консолидација на земјиштето и нецелосна приватизација на општественото земјиште со нејасни сопственички и кориснички права врз земјиштето (MAFRD, 2013a).

23.2 Земјишни ресурси и структура на земјоделски стопанства

Согласно последните статистики, во Косово има вкупно 357.748 ha земјоделско земјиште, од кое 253.563 ha (71 процент) е обработливо земјиште, 7.071 ha (2 проценти) се под постојани посеви (овоштарници и лозја) и 97.114 ha (21 процент) е земјиште под постојани тревни површини (пасишта и ливади).

Во 2012, 277.364 ha од земјоделското земјиште го користат 185.765 земјоделски стопанства, од кои 185.424 (99 проценти) се мали земјоделски стопанства (MAFRD, 2013a). Земјоделскиот сектор има неповолна структура на земјоделски стопанства, со просек на искористена земјоделска површина (ИЗП) по стопанство од 1,5 ha, фрагментирани на повеќе парцели.

Табела Б.IV-1: Структура на земјоделски стопанства по класи на големина, 2012, Косово

Големина на земјод. стоп.	Број на земјод. стоп.	% на земјод. стопанства	Површина (ha)	% од површина
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

Вкупно	**185 765**	**100.0**	**277 364**	**100.0**

Извор: MAFRD, 2013a

Просечно семејно земјоделско стопанство одгледува седум различни видови култури. Диверзификацијата на културите е вообичаена стратегија што ја применуваат семејните земјоделски стопанства со цел да се сведе на минимум ризикот од неуспех на културите, а со тоа се обезбеди стабилизрање на приходот на семејството.

23.3 Вредност на земјоделскиот производ

Генерално, во периодот 2005-2012 вкупната вредност на земјоделскиот производство беше релативно стабилна, со просечна вредност од 576 милиони EUR. Учеството на вредноста на растителното производство во вкупната вредност на земјоделскиот производство беше повисоко (54 проценти) во споредба со вредноста на сточарсткото производство (46 проценти).

Најважни култури во Косово се житните култури, најмногу пченицата и пченката (Анекс Б.IV-1). Во 2012, житните култури се одгледуваа на 137 214 ha, од кои 75 проценти со пченица и 23 проценти со пченка. Значаен дел од земјиштето е под зеленчук (8.405 ha). Најважните зеленчуци кои се одгледуваат се: домати, пиперки, краставици, дињи, тикви, зелка и кромид. Во 2012, вкупната површина под овошје изнесуваше 3.852 ha а најважните овошја во смисла на површина беа: јаболки, сливи, вишни, јагоди и круши. Грозје се произведува на 3.219 ha, компири на 3.198 ha и грав на 2.954 ha.

Зголемување на продуктивноста и конкурентноста на земјоделското производство е долгорочна политичка цел на Косово. Сепак, просечниот принос е мал во споредба со приносот во ЕУ (види Поглавје A.II).

Од аспект на сточарското производство, говедата како и овците и козите се најважниот потсектор (Анекс Б.IV2). Во споредба со другиот добиток вкупниот број на овци и кози имаше значаен пораст меѓу 2006 и 2012. Секторот живинарство се карактеризира со мали и средни по големина производни единици, ориентирани главно кон производство на јајца додека производството на пилешко месо е во фаза на консолидација. Имајќи ги предвид погодните услови во животната средина, медот и другите пчеларски производи се сметаат за производи со добар потенцијал за производство и за извоз.

23.4 Цени на земјоделски производи

Генерално, цените на земјоделските производи доживеаја значителен пораст во периодот 2005-2012, сепак, со доста големи флуктуации. Во споредба со растителното производство, цените на сточарските производи се покачуваа порамномерно.

Во истиот период, цените на земјоделските инпути имаа стапка на раст поголема од растот на земјоделските производи.

Табела Б.IV-2: Индекс на цени на земјоделски произвоид и инпути-номинални, 2005-2012 (2005=100), Косово

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Цени на земјоделските производи	1	107.0	118.1	124.6	112.6	109.2	114.5	126.1
- Растителни производи	1	109.5	125.8	128.9	112.3	108.3	112.6	125.5
- Животински и сточарски производи	100.0	101.7	102.4	115.6	113.3	111.1	118.5	127.3
Цени на земјоделските влезни материјали	1	102.2	111.1	137.3	125.4	120.0	134.5	141.9

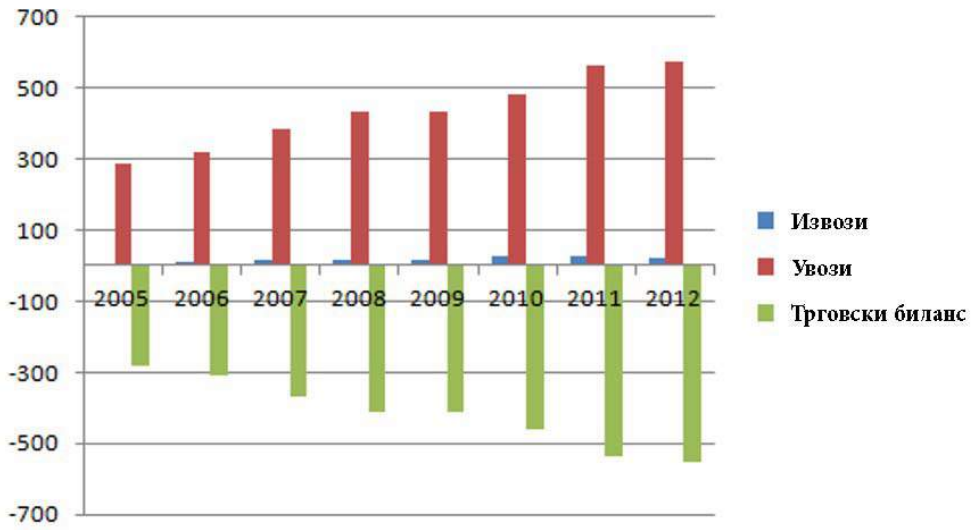
Извор: KAC

Цените на земјоделското производство, во просек, се значително повисоки во Косово отколку во ЕУ (Види Анекс Б.IV-2 и Поглавје А.II). Тоа е индикатор дека Косово сè уште се соочува со слаба ценовна конкурентност.

23.5 Трговија со земјоделски производи

Во јули 2007 Косово стана членка на Договорот за слободна трговија со земјите од Централна Европа (CEFTA), кој се заснова на концепт на договори за слободна трговија меѓу земјите кои се стремат да станат членки ЕУ. Повеќе години по ред Косово се соочува со негативен тренд во трговијата со земјоделско-прехранбени производи. Во трговијата доминира увозот со значително помало ниво на извоз кое има за резултат голем трговски дефицит кој постојано расте. Уделот на извозот на земјоделско-прехранбени производи во вкупниот извоз на производи постојано се намалува, од 2005 до 2012 и достигна 7,5 проценти во 2012. Учеството на увезени земјоделско-прехранбени производи во вкупниот увоз на производи изнесува 22,8 проценти во 2012, што е многу повисоко од извозот. Се покажа дека слободната трговија го зголеми ионака негативниот биланс на вкупна меѓународна трговија со производи како и во трговијата со земјоделско-прехранбени производи.

Слика Б.IV -1: Трговија во земјоделско-прехранбениот сектор (во милиони EUR), 2005-2012, Косово



Извор: MAFRD

Увезената вредност на земјоделско-прехранбени производи во 2012 година се искачи на 572,7 милиони EUR додека извозната вредност на 20,6 милиони EUR. Околу 50 проценти од увезената вредност на земјоделско-прехранбени производи отпаѓа на тутун (царинска тарифа 24), пијалоци, алкохоли и оцет (СТ 22), месо и месни остатоци за јадење (СТ 2), препарати од жито (СТ 19) и жита (СТ 10), како и млечни производи (СТ4). Најважната група извозни земјоделско-прехранбени производи се пијалоците, алкохолите и оцетот (СТ 22), производи на мелничката индустрија (СТ 11), зеленчук за јадење (СТ 7) и преработки од зеленчук, овошје и оревести плодови (СТ 20) кои заедно изнесуваат приближно 80 проценти од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи.

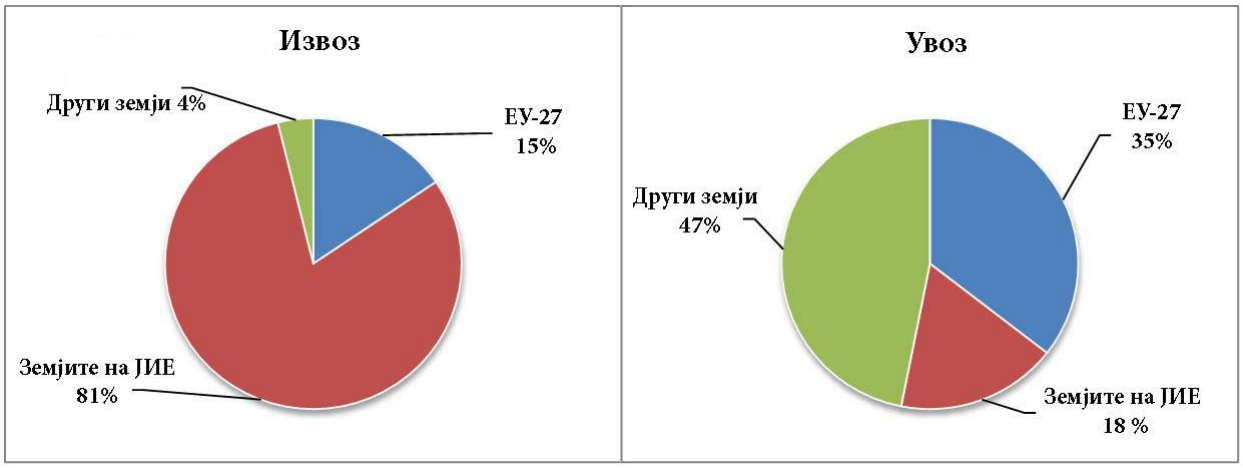
Табела Б.IV-3: Главни групи на земјоделски производи во увозот / извозот, 2012, Косово

Увоз			Извоз		
Категории производи	Мил. EUR	Учество	Категории производи	Мил. EUR	
Тутун	59.5	10.3%	Пијалоци, алкохол и оцет (22)	7.1	34.4%
Пијалоци, алкохол и оцет	5	0.0%	Производи на мелничката индустрија, скроб и слад	5	.3%
Месо и остатоци од месо за јадење	52.2	9.1%	Зеленчук за јадење, растенија, коренести плодови (7)	1	8%
Преработки од жито	4	.8%	Преработки од зеленчук, овошје или оревести плодови	1	5%
Жита	3	.8%			
Млечни производи, јајца, мед	3	.6%			

Извор: КАС

Во 2012 главните извозни партнери на Косово во ЕУ се Германија, Италија и Словенија. Од земјите на ЈИЕ, Косово најмногу земјоделско-прехранбени производи извезува во Албанија и Македонија а во помал обем и во Србија и Хрватска. Од аспект на увозот на земјоделско-прехранбени производи од ЕУ, повторно Германија, Словенија, Италија и Бугарија се главните партнери, учествувајќи со повеќе од 60 проценти во севкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи. Од земјите на ЈИЕ, Косово увезува земјоделско-прехранбени производи главно од Македонија, Хрватска и Босна и Херцеговина.

Слика Б.IV 2:: Структура на земјоделско–прехранбениот извоз и увоз по групи на производи, 2012, Косово



Извор: КАС

24. Преглед на земјоделската политика

24.1 Концепт и рамка на земјоделската политика на земјата

Министерството за земјоделство, шумарство и рурален развој (МЗШРР) е надлежниот орган за развивање и имплементирање на земјоделската политика и законите во земјата. Првиот стратегиски документ за земјоделството на Косово беше Зелената книга насловена „Одржливо земјоделство и рурален развој на Косово“, објавен во 2003, а се состоеше од многу среднорочни стратегии за развој на секторот и земјоделската политика. Со цел за воспоставување на правна рамка за земјоделството и руралниот развој, во 2009 Собранието на Република Косово го усвои

Законот за земјоделство и рурален развој. Овој закон ги утврдува целите, мерките и програмите на политиките за земјоделски и рурален развој.

Првата програма за земјоделство и рурален развој (ПЗРР) беше одобрена од Косовското собрание во 2007 за периодот 2007-2013, а подоцна беше ажурирана за перидот 2009-2013. Имајќи го предвид проширениот обем на ПЗРР во смисла на вклучување на директните плаќања и одредби за зиврпување на комплексни цели во земјоделскиот сектор на одржлив рурален развој, МЗШРР, поддржано со твининг проекти изврши второ ажурирање на ПЗРР за периодот 2010-2013. Многу од клучните чинители (надлежни национални власти при МЗШРР, локални економски/социјални партнери, општини, претпријатија, граѓанското општество, Европската Комисија, донатори) беа инволвирани во изготвувањето на овој политички документ.

Визијата на земјоделството и руралниот развој во Косово е „да се постигне избалансиран придонес кон економската, еколошка, социјална и културна благосостојба на руралните области и Косово како целина, преку ефективно и профитабилно партнерство со приватниот сектор, централната/локалната власт и локалните заедници во рамки на европскиот контекст“(MAFRD, 2010). Наведената визија на ПЗРР 2007-2013 беше разложена на следните главни цели:

- Дополнителен приход за земјоделците и руралното население, кој ќе води кон подобри стандарди на живеење и работни услови во руралните средини;
- Подобрена конкурентност и ефикасност на примарното земјоделско производство, со цел постигнување замена за увозот и искористување на можностите што ги даваат извозните пазари;
- Подобрена преработка и маркетинг на земјоделските и шумарските производи, преку зголемена ефикасност и конкурентност;
- Подобрени стандарди на квалитет и на хигиена на земјоделските стопанства и во фабриките;
- Одржлив рурален развој и подобрен квалитет на живеењето (вклучително и инфраструктурата) преку промовирање на земјоделската дејност како и други економски дејности кои се во хармонија со животната средина;
- Создавање на можности за вработување во руралните области, особено преку рурална диверзификација ;
- Усогласување на земјоделството на Косово со она на ЕУ (MAFRD, 2010).

За да бидат овие цели остварливи, беа идентификувани конкретни мерки според кои се сконцентрира секоја политика: финансиска, правна, административна и на човекови ресурси. Утврдените мерки на земјоделската политика кои се целисходни со целите на ПЗРР се мерките на директна поддршка на производители и мерките за рурален развој. Првиот столб ги опфаќа директните плаќања (за сектотор овчарство и козарство, млечниот сектор, растително производство, пчелни семејства) и поддршка на гориво за жнеење. Вториот столб се состои од осум мерки за рурален развој групирани во четири оски кои се подолу презентирани.

Табела Б.IV-4: Мерки за рурален развој на Косово во периодот 2007-2013

Оска	Мерка
Конкурентност	М1. Подготвување стручна обука за исполнување на руралните потреби М2. Реструктуирање на физичките потенцијали во земјоделско-руралниот сектор М3. Управување со водните ресурси за земјоделство М4. Подобрување на преработката и маркетингот на земјоделските производи
II. Еколошко и подобрено искористување на земјиштето	М5. Подобрување на управувањето со природните ресурси
III. Рурална диверзификација и квалитет на руралното живеење	М6. Диверзификација на земјоделските стопанства и алтернативни дејности во руралните области М7. Подобрување на руралната инфраструктура и одржување на руралното наследство

IV. Стратегии за локален развој засновани во заедницата	M8. Поддршка за развојни стратегии за локалната заедница

Согласно Законот за земјоделство и рурален развој, МЗШРР формираше релевантни институции како што е Комитетот за мониторинг, Управувачкото тело и Платежна единица одговорна за имплементацијата на ПЗРР 2007-2013. Со поддршка од твининг проекти, понатаму, МЗШРР изготви прирачници за правилата и постапките за функционална структура на Мониторинг комитетот и Управувачкото тело, како и прирачник за мониторинг и евалуација, со организациска шема и стратегија за натамошно развивање на Платежниот оддел. Во 2012, Платежниот оддел беше унапреден во Оддел за плаќања кој сега конечно е трансформиран во Платежна агенција, целосно усогласена со ИПАРД инструментот и неговите правила и постапки. Главната должност на Одделот за плаќања е извршување на програмите за поддршка изготвени од Управувачкото тело и финансирани од косовската влада, од билатерални и мултилатерални средства, од ЕУ и други донатори. Клучниот документ за имплементација на наведените мерки од ПЗРР 2007-2013 беше Годишната национална програма за земјоделство и рурален развој. Програмата беше поддржана од екстензивна информативна кампања, насочена кон подигнување на свеста на земјоделците и промовирање на мерките во процесот на имплементација.

Клучните документи за имплементација и мониторинг на ПЗРР се годишниот извештај за Мрежата на сметководствени податоци од земјоделски стопанства (FADN), и годишни извештаи за мониторинг и имплементација што ги изготвува МЗШРР, односно Одделот за Мониторинг и евалуција при Платежната агенција. Во септември 2012, МЗШРР во соработка со Кастнер Интернационал и Австрискиот федерален институт за земјоделска економија, а од име на твининг проект на ЕУ, изработи среднорочна евалуација за имплементацијата на ПЗРР. Среднорочната евалуција ги проценува сите имплементирани мерки од ПЗРР во периодот 2007-2011. Врз основа на резултатите и препораките од евалуацијата како и интензивните комуникации со социо-економските партнери, локални работни групи, земјоделски производители и други организации, МЗШРР, со поддршка од твининг проектот ја изготви првата предлог стратегија за Програмата за земјоделски и рурален развој ПЗРР 2014-2020. На 23 мај 2013 предлог стратегијата беше презентирана пред проектно-управниот комитет, а подоцна (3 јуни 2013) пред сите заинтересирани партнери. Конференциите кои беа организирани понудија значајна можност за ангажирање на обемната мрежа на чинители и групи на интерес, во нивните дискусии и придонес за дебатата околу земјоделската политика и планирањето на Стратегијата на ПЗРР 2014-2020.

Политиката за рурален развој на Косово 2014-2020 ќе се ориентира во согласност со новите стратегиски насоки на политиката за рурален развој на ЕУ, земајќи ги предвид искуствата стекнати во тек на имплементацијата на ПЗРР 2007-2013 и на Стратегискиот документ за Косово (септември 2013). Наведените цели на ПЗРР 2014-2020 се цврсто засновани на целите на стратегиската политика на ИПА II, но со фокус и одраз на стратегиските цели на земјата за развој и специфичните потреби на земјоделско-прехранбениот сектор, шумарството и руралните области во Косово.

Програмата за рурален развој на Косово 2014-2020 се фокусира на следниве шест приоритети:

1. Засилување на трансферот на знаења и иновации во земјоделството, шумарството и руралните области;
2. Зголемување на конкурентноста на сите видови земјоделство и зголемување на одржливоста на земјоделските стопанства;
3. Промовирање на организациите во ланецот на храната и управувањето со ризикот во земјоделството;
4. Обновување, зачувување и проширување на екосистеми зависни од земјоделството и шумарството;
5. Унапредување на ефикасноста на ресурсите и поддршка на пренасочувањето кон земјоделство, прехранбен и шумарски сектор отпорни на климата и со ниски јаглеродно загадување

6. Унапредување на социјалната инклузија, намалување на сиромаштијата и економски развој на руралните области (MAFRD, 2013b)

Севкупните цели на ПЗРР 2014-2020 се дефинирани како следи: „(i) развивање на конкуретен и иновативен земјоделски-прехранбен сектор со зголемено производство и продуктивност способен за производство на високо квалитетни производи кој ќе ги исполнува пазарните стандарди на ЕУ, кој ќе придонесува за безбедноста и сигурноста во понудата на храна, почитувајќи ги економските, социјалните и еколошките цели, кој ќе го зголеми вработувањето и ќе го развива хуманиот и физичкиот капитал; (ii) заштита на природните ресурси и животната средина во руралните области, справувајќи се со предизвиците од климатските промени со постигнување на одржливо и ефикасно користење на земјиштто, управување со шумите и воведување на методи на земјоделско производство кои ќе ја зачувуваат животната средина; (iii) подобрување на квалитетот на живот и диверзифицирање на можностите за вработување во руралните области со унапредување на вработувањето, социјалната вклученост и балансиран територијален развој на овие области (MAFRD, 2013b)). Стратегиските цели на Програмата ПЗРР 2014-2020 ќе се постигнат преку спроведување на Приоритетите на руралниот развој, мерките според ИПА II и Националните мерки за поддршка кои се однесуваат на приходот, користењето на земјиштето и инфраструктурата за наводнување, финансирани преку националниот буџет и донаторски активности. Табелата што следи прикажува избрани мерки кои ќе се применуваат во Косово, категоризирани според четирите приоритети на ЕУ ИПА II на ЕУ за рурален развој. Од девет избрани мерки, повеќе од 60 проценти од ресурсите на ПЗРР ќе бидат распоредени за мерки според првиот приоритет (јакнење на одржливоста на земјоделските стопанства и конкурентност). Концентрацијата на буџетски средства за овој приоритет се заснова на анализа на силните страни, слабостите, можностите и заканите (SWOT) на Косовското земјоделство и прехранбено-преработувачки сектор.

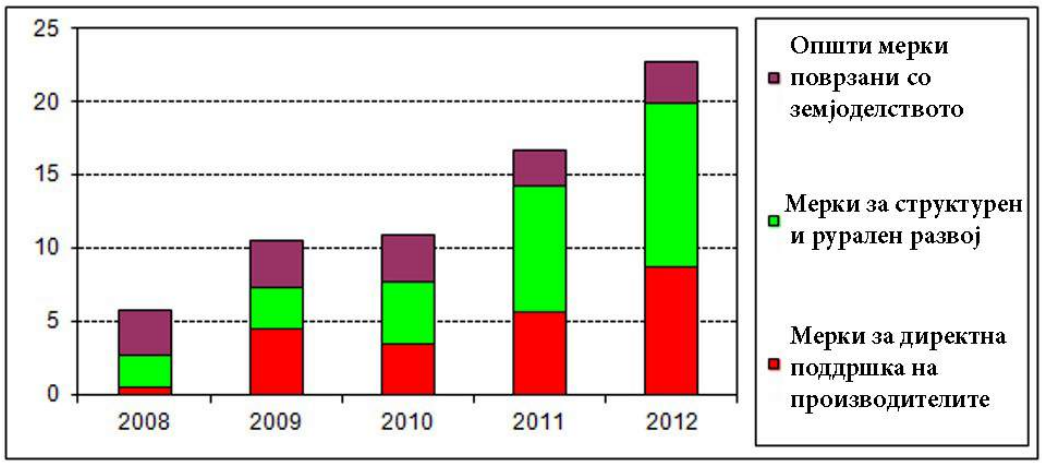
Табела Б.IV-5: Избрани мерки за рурален развој, за имплементација во Косово во периодот 2014-2020

Приоритети	**Мерки**
Зајакнување на одржливоста на земјоделски стопанства и конкурентност	Инвестиции во основни средства на земјод. стоп. Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибарски производи
Обновување, зачувување и проширување на екосистеми	Агро-еколошки мерки и органско земјоделство Засадување и заштита на шуми
Унапредување на социјална и економска инклузија	Диверзификација на земјоделски стопанства и развивање на бизнис Подготовка и имплементација на LEADER развојната стратегија
Трансфер на знаења и иновации	Подобрување на обуките Советодавни услуги Техничка помош

24.2 Буџетски трансфери за земјоделската политика

Од 2008 до 2012, буџетската поддршка за земјоделството и руралниот развој значајно се зголеми. Во 2012, вкупните буџетски трансфери за земјоделството достигнаа 22,7 милиони EUR, покачување од 5,8 милиони EUR во 2008. Ова покачување беше резултат на повисоки средства за двете мерки, директната поддршката за производителите како и за мерките за поддршка на структурни промени и рурален развој додека средствата за финансирање на општите услуги во земјоделството не се променија многу.

Слика Б.IV 3: Буџетски издатоци за земјоделско-прехранбениот сектор и за руралните области, (во милиони EUR), 2008-2012, Косово



Извор: АПМ База на податоци на Косово

Мерки за директна поддршка на производители

Целта на мерките за директна поддршка во рамките на ПЗРР беше да го зголеми земјоделското производство, приходите на земјоделците и да ја подобри конкурентноста на земјоделскиот сектор во споредба со другите сектори и увозот. Директната поддршка за производителите се применуваше во форма на субвенции за гориво за жетва и директни плаќања за по површина и по грло добиток за специфични растителни и сточарски сектори, а беа воведувани постепено. Вкупниот буџетски издаток за овој столб на политиката се зголеми од помалку од 500.000 EUR во 2008 на 8,7 милиони EUR во 2012.

Табела Б.IV-6: Буџетски трансфери за директни плаќања и инпут субвенции (во EUR), 2008-2012, Косово

	2008	2009	2010	2011	2012
Директни плаќања за производители					
Плаќања по грло за млечни крави	-	562 962	1 108 380	793 872	2 104 800
Плаќање по грло за овци и кози	-	1 404 800	1 276 340	619 035	1 327 450
Плаќања по површина за пченица	-	2 102 731	-	3 206 956	3 795 094
Плаќања по површина за пченка	-	-	-	-	575 459
Плаќања по површина за семе за пченица	-	-	-	-	25 020
Плаќања по површина за маслодајни растенија	-	-	-	-	73 711
Плаќања по пчелно семејство	-	-	-	-	358 610
Плаќања по површина за винско грозје	-	-	703 056	698 712	-
Субвенции за варијабилни инпути					
Субвенции за гориво за жетва	476 470	431 967	411 912	388 820	486 522
Вкупно, директна поддршка за производител	**476 470**	**4 502 460**	**3 499 688**	**5 707 395**	**8 746 666**

Извор: АПМ База на податоци на Косово

Директната поддршка за производители стартуваше во 2008 со субвенции за гориво за жетва. Плаќањата беа префрлани на сопственици на комбајни кои аплицирале за поддршка. Поддршката беше ограничена на површини насадени со пченица во соодветната година и бројот на расположиви комбајни. За оваа мерка беа обезбедени просечно близу 500.000 EUR. Со воведувањето на други мерки за директна поддршка, учеството на субвенциите за гориво се намали од 100 проценти од вкупните трошоци за овој столб на политиката во 2008 на 5,6 проценти во 2012.

Директните плаќања за млечни крави започнаа во 2009 и се даваа на земјоделци кои поседуваа крави регистрирани во системот за идентификација и регистрација (И&Р) Минималниот критериум за квалификување беше поседување на 5 крави по земјоделско стопанство. Во 2012 буџетскиот износ за плаќања за млечни крави беше трипати поголем отколку оној во почетната 2009 година.

Директните плаќања за овци и кози се доделуваа само на сопственици на овци и кози регистрирани во И&Р системот. Минималниот критериум за квалификување беше поседување на 30 овци или 20 кози по земјоделско стопанство. Корисниците на директни плаќања за пченица и пченка беа земјоделците кои одгледуваат најмалку 2 ha пченица по стопанство и/или најмалку 1 ha пченка по стопанство. Плаќањата за пченица се доделуваа на земјоделци кои беа препознаени како такви од инспекторите на МЗШРР , кои одгледуваа најмалку 10 ha по стопанство. Минималниот критериум за квалификување за плаќања за маслодајни култури (сончоглед, семе од репка, соја) беше 0,5 ha по стопанство. Целта на поддршката за пчелни семејства беше подобрување на квалитетот на произведениот мед и на инфраструктурата и опремата за производство на мед. Минималниот критериум за квалификување беше поседување на 10 пчелни семејства по стопанство.

Мерки за структурен и рурален развој

Во 2012, буџетските трошоци за имплементација на мерките за структурен и рурален развој достигнаа 11,2 милиони EUR, од почетните 2,2 милиони EUR во 2008. Во последните години (2011-2012) оваа група мерки учествуваше со близу 50 проценти од вкупната буџетска поддршка за земјоделството.

Во периодот 2008-1012, од вкупниот буџет потрошен за структурни мерки и мерки за рурален развој, околу 99 проценти беа наменети за подобрување на конкурентноста на земјоделството а само околу 1 процент за поддршка на руралната економија и население. Во првите години од тој период (2008-2010) во просек околу 87 проценти од годишниот буџет се трошеше за мерки за конкурентност засновани на поддршка за реструктуирање на земјоделските стопанства (реструктуирање на физичкиот потенцијал во земјоделско–руралниот сектор, консолидација на земјиштето, управување со водните ресурси за земјоделството и други видови поддршка за земјоделските стопанства) и близу 13 проценти на поддршка за шумарството (пошумување и управување со пошумени области во мерката за подобрување на управувањето со природни ресурси). Структурата значајно се смени во 2011 и 2012 кога просечно 53,5 проценти од овие средства беа потрошени за поддршка за реструктуирање на земјоделско прехранбениот сектор (подобрување на преработката и маркетингот на земјоделските производи, формирање на собирни центри), 43,4 проценти беа обезбедени за реструктурирање на земјоделските стопанства додека само 3,1 процент за шумарството.

Сите средства распределени за поддршка на руралната економија и население беа потрошени за подигнување на локалните капацитети (LEADER). Диверзификација та на земјоделските стопанства во руралните области (мерка 6) и подобрување на руралната инфраструктура и одржување на руралното наследство (мерка 7) воопшто не беа имплементириани со ПЗРР поради буџетски ограничувања.

Почетната примена на мерката за реструктуирање на физичкиот потенцијал во земјоделско-руралниот сектор (М2) започна во 2007 со под-мерката за млеко. Оваа подмерка опфаќаше конструкција на фарма, опрема за молзење и ладење, градба или реновирање на коморите за млеко, опрема за подготвување на добиточна храна и оброци, дополнителни машини како трактори (>30 коњски сили) и подобрување на инфраструктурата. Потенцијалните корисници беа земјоделци со 15 грла млечни крави.

Во 2008, МЗШРР започна со имплементација на подмерка за јајца, зеленчук и лозја. Сите земјоделци со повеќе од 3.000 несилки добија поддршка од 50 проценти од инвестираната

вредност. Целта на овие инвестиции беше да се подобри квалитетот на производството на јајца, инфраструктурата и опремата како и одржливоста и конкурентноста на внатрешниот и на надворешните пазари.

Табела Б.IV-7: Вкупни буџетски трансфери за реструктуриање на секторот земјоделско-прехранбениот сектор и поддршка на руралниот развој (во EUR) 2008-2012, Косово,

	2008	2009	2010	2011	2012
Поддршка за инвестирањето на земјоделски стопанства					
Реструктуирање на физичкиот потенцијал (М2)	1 380 040	739 350	2 162 099	1 754 853	4 847 454
Подмерка 2 за млеко	379 200	-	475 687	572 015	1 284 090
Подмерка 2 за јајца	20 190	-	-	124 819	106 251
Подмерка 2 за зеленчук	181 740	111 000	402 352	398 522	1 426 021
Подмерка 2 за лозја	4 814	460 000	363 158	172 206	119 411
Подмерка 2 за овошје	-	-	371 162	487 291	1 011 681
Консолидација на земјоделско земјиште	762 160	-	549 740	-	-
Управување со водните ресурси за земјоделство (М3)	483 005	1 544 286	1 300 368	1 270 267	475 948
Друга поддршка на земјоделски стопанства	31 936	172.834	432 058	343 311	829 893
Поддршка за преработка на храна, маркетинг					
Подобрување на преработката и маркетингот на земјоделските производи (М4)	-	-	55 295	4 984 580	4 498 625
Формирање на собирни центри	-	-	-	-	900 000
Поддршка за шумарството					
Подобрување на управувањето со природните ресурси (М5)	320 598	487 595	262 324	161 570	483 908
Поддршка на руралната економија и население					
Поддршка за развојни стратегии за локалната заедница (М8)	-	40 295	60 287	100 663	90 979
Вкупно, Поддршка за структурен и рурален развој	**2 183 643**	**2 816 010**	**4 272 431**	**8 615 244**	**11 226 807**

Извор: АПМ База на податоци на Косово

Потенцијални корисници на оваа подмерка за зеленчук беа сите земјоделци кои планираа да изградат нови стаклени градини со големина од 500 до 1.000 м^2. Тие добија поддршка во вредност од 50 проценти од инвестициската вредност. Оваа подмерка го опфаќа градењето на нови стаклени градини и проширување на постојни, и модернизација на опрема/машинерија и друга инфраструктура. Целта на ова беше подобрување на квалитетот и квантитетот на производството на зеленчук.

Подмерката за лозја имаше за цел подобрување на квалитетот и квантитетот на производството на трпезно грозје како и зголемување на површините на кои се одгледува трпезно грозје. Сите земјоделци кои беа посадиле између 0,5 и 2,0 ha трпезно грозје добија поддршка од 50 проценти од инвестициската вредност. Во оваа подмерка спаѓаат инвестиции за подигнување ново лозја за трпезно грозје, модернизација на опремата и друга инфраструктура како што се потпорната конструкција и оградите, опрема за прскање, мобилни распрскувачи, машини за гмечење, насипообразувателиза ѓубриво и системи за заштита од град.

Во 2010 МЗШРР започна со имплементација на подмерката за овошје. Потенцијалните корисници на подмерката за овошје беа земјоделци кои садат меѓу 0,5 и 0,2 ha јаболкници или 0,1 до 2,0 ha меко овошје. Целта на оваа подмерка е зголемување на домашното производство и на квалитетот на јаболките и бобестото овошје. Корисниците добија поддршка во износ од 50% од инвестираната вредност. Оваа подмерка опфаќаше инвестиции за подигнување нови овоштарници, замена на стари овоштарници, модернизација на опремата и друга инфраструктура

како заштитни мрежи, системи за наводнување, огради и потпорна конструкција. Учеството на оваа подмерка во 2012 беше 20,9 проценти од вкупно распределените средства за мерка 2.

Во 2008 и 2010 година, мерката за консолидација на земјоделското земјиште беше имплементирана преку проекти на капитални инвестиции. Целта на оваа мерка беше подобрување на земјоделската структура, градење земјоделски патишта/патеки и заштита на земјиштето со високо ниво на биодиверзитет. Оваа мерка не беше имплементирана во 2011 и 2012.

Имплементацијата на мерката за поддршка на управувањето со водните ресурси за земјоделството (мерка 3) започна во 2007 и се имплементираше во целиот анализиран период. Целта на оваа мерка беше да се зголеми продуктивноста и квалитетот на земјоделските производи преку рехабилитација на постојните системи за наводнување како и преку градење нови капацитети. Буџетскиот износ потрошен за оваа мерка во 2012 беше 62,5 проценти помал во споредба со претходната година.

Имплементирањето на мерката за подобрување на преработката и маркетингот на земјоделските производи (мерка 4) започна во 2010. Преку оваа мерка беше поддржана изградба на собирни центри, центри за пакување и складирање на земјоделски производи. Оваа мерка опфаќа повеќе потсектори: млекарство, производство на месо, жита, овошје и зеленчук, флаширана вода, вино и пиво. Намената на поддршката е да го подобри искористувањето на земјоделските производи преку проширување на производството со повисока додадена вредност, формирање на собирни центри и воведување на HACCP во врска со безбедноста на храната, а производните линии и соодветните објекти, да ги достигнат барањата на ЕУ. Ова мерка беше финансирана од ЕУ а имплементирана од МСШРР и Косовската агенција за храна и ветеринарство. Проектите кои се реализираа по оваа мерка беа избрани во постапка која се одвиваше според Практичниот водич за договорни постапки за надворешна помош на ЕУ, кој гарантира прифаќање на најдобрите апликации.

Почнувајќи од 2007, редовно се издвојуваат средства за подобрување на управувањето со природните ресурси (мерка 5). Оваа мерка главно се фокусираше на пошумување на опустошените предели, мониторинг и одржување на пошумените предели. Според извештајот МТЕ, проблемите поврзани со сопственичките права и грижата за фиданките по пошумувањето треба енергично да се решат за да се осигура дека јавните пари потрошени за оваа мерка даваат резултат.

Во 2009, МЗШРР започна со јавни и приватни проекти кои имаа влијание на подобрувањето на животните услови на руралното население. Корисници беа Локалните акциски групи – ЛАГ регистрирани во Косово, согласно принципите на LEADER пристапот. Беа формирани вкупно 30 ЛАГ, но само 21 од нив се пријавија за проекти, а беа поддржани само 39 проекти. Управителите на Локалните акциски групи беа одговорни за аплицирање и за имплементирање на проекти кои ја вклучуваа руралната заедница.

Општи мерки поврзани со земјоделството

Поддршката за општите услуги поврзани со земјоделството обезбедена преку буџетот на МЗШРР беше релативно стабилна во тек на целиот период 2008-2012, а просечно изнесуваше 3 милиони EUR. Повеќе од 95 проценти од буџетот за општи услуги, беа потрошени за трошоци на категоријата безбедност на храна (ветеринарски и фито-санитарни услуги) а само мал процент од тие средства беше потрошен на развивање на стручни обуки наменети за руралните потреби (мерка 1 во ПЗРР, 2007-2013).

Табела Б.IV-8: Буџетски трансфери за финансирање на општи услуги поврзани со земјоделството (во EUR), 2008-2012, Косово

	2008	2009	2010	2011	2012

Подготвување стручна обука за исполнување на руралните потреби (М1)	23 495	58 738	70 485	82 233	135 560
Ветеринарни и фитосанитарни услуги	3 092 257	3 212 022	3 126 026	2 314 138	2 639 989
Вкупно поддршка за општи услуги за земјоделството	**3 115 752**	**3 270 760**	**3 196 511**	**2 396 371**	**2 775 549**

Извор: АПМ База на податоци на Косово

Мерката за развивање на стручна обука за да се одговори на руралните потреби беше на сила од 2008. Целта на оваа мерка беше воведување на нови технологии на земјоделско производство, еколошко производство, и формирање на мрежа и соработка меѓу земјоделците. Обуките беа реализирани во соработка со договорни приватни компании во тесна соработка со општинските земјоделски канцеларии. Во периодот 2008-1012, 19.0000 земјоделци зедоа учество во обуки и 900 земјоделци учествуваа во разни студиски посети на примери на најдобри практики. Во 2012, за стручна обука беа потрошени 65 проценти повеќе средства отколку во 2011, а петпати повеќе отколку во 2008. Согласно МТЕ извештајот, мерката за поддршка на стручна обука помогна за зголемување на земјоделското производство, за поефикасно користење на земјоделските инпути и поспецијализирани земјоделски активности.

25. Дискусија и заклучоци

Поради неповолната структура на земјоделски стопанства и неефикасното користење на производните средства, земјоделските приноси во Косово се многу пониски отколку во ЕУ, но слични се со некои во земјите на ЈИЕ (види поглавје А.II). Генерално, земјоделско - прехранбениот сектор се соочува со тешкотии во развивањето на синџири за дистирбуција на храна, во маркетингот и квалитетот, ветеринарските и фито-санитарни стандарди во споредба со стандардите на ЕУ. Во просек, цените на земјоделските производители се значително повисоки во Косово отколку во земјите на ЕУ. Тоа покажува дека производителите во Косово и понатаму се соочуваат со слаба ценовна конкурентност. Трговскиот биланс за земјоделско-прехранбените производи е негативен. Мора да се развие стратегија за земјоделска трговија, која ќе се заснова на анализа на пазарот, која на локалните производители и преработувачи ќе им овозможи подобро експлоатирање на пазарните можности, но и стабилизирање на вработувањето и приходите.

Одржливиот развој на руралните области останува клучен предизвик и за во иднина. Генерално, руралните области во Косово се соочуваат со ниско ниво на економски развој, кој води до висока стапка на невработеност. Способноста да се намали зависноста на руралната работна сила од земјоделството, и развивањето на дополнителни дејности, како извори за приход за руралните домаќинства останува еден од најголемите предизвици. За да се намали исселувањето и сиромаштијата во руралните области, мора да се создаваат работни места преку поддршка на диверзификација на земјоделските активности, како на пр. преработка на традиционални локални прехранбени производи, истовремено со охрабрување на бизнис иницијативи за активирање во обезбедување рурални услуги. Треба да се организираат и мали работилници на кои ќе се охрабрува женското претприемништво. Економскиот развој во руралните области треба да се охрабрува преку континуирано подобрување на инфраструктурата како на пр. за електрична енергија, патишта, водоснабдување, грижа за отпадот и широкопојасен интернет.

Буџетските средства и нивото на поддршка за земјоделството и руралниот развој се релативно ниски во споредба со други земји на ЈИЕ и ЕУ (види Поглавје А.II). Конкурентното земјоделство бара ажурирани знаења, информации и менаџерски услуги. Натамошна обука, советување и технички и земјоделски/деловен менаџмент и информации за земјоделскиот пазар во согласност со специфичните потреби на земјата, се предуслови за креирање раст на земјоделското производство и зголемување на ефикасноста и конкурентноста на секторот. Унапредување на истражувањата во земјоделството ќе води до олеснување во создавањето на одржливи

производни системи, особено во смисла на новите предизвици како што се климатските промени, биодиверзитетот, зголемувањето на цените на храната и био-горивата.

Косово треба да започне со шемите за агро-еколошки плаќања кои нудат поддршка за одржливо искористување на природните ресурси; особено одржливи практики на искористување на земјиштето во земјоделското производство со високи природни вредности. Посветеноста да се поддржи ваквото земјоделството ќе го подобри обезбедувањето на позитивни надворешни карактеристики и еколошки услуги преку земјоделските практики. Исто така, треба да се посвети повеќе внимание на подрачјата со ограничени можности за земјоделство.

Во 2011 и 2012 не беа распределени средства за консолидација на земјиштето што беше многу проблематично, имајќи ја предвид актуелната ситуација на малите и просечни по големина земјоделски стопанства, фрагментирани на повеќе парцели со слаб пазар на земјиште и ограничена транспарентност во врска со сопственоста на земјата, нејасни сопственички права слично како и за права за користење на земјиште во државна сопственост. Оваа мерка може да се користи за постигнување на повеќе цели утврдени со Стратегијата на ПЗРР 2014-2020.

Знаејќи дека најголем дел од земјоделските стопанства се многу мали, треба да се изнајдат начини за развој на таквите земјоделски стопанства. За зајакнување на производството и маркетингот на косовските „мали“ земјоделци, поддршката за креирање на организации на производители би била единствената најважна мерка за секторите овошје и зеленчук. Поради големите варијации во производството и во цените, Косово треба да започне со механизми за превенција и за управување со ризик, преку поддршка на сметките од приватни осигуровачи. Со цел зголемување на конкурентноста на косовските производи на домашните и извозните пазари, долгорочното промовирање на земјоделско-прехранбените производи, во комбинација со туризмот и гастрономијата, треба да ужива постојана поддршка.

Референци

КАС 2013. Агенција за статистика на Косово, Приштина.

АПМ База на податоци на Косово 2014. База на податоци за мерките на земјоделските политики за Косово, во рамки на FAO/SWG проектот „Насочување на политиките за земјоделски и рурален развој на земјите од ЈИЕ за влез во ЕУ (необјавени податоци).

MAFRD. 2010. Agriculture and Rural Development Program 2007-2013. Prishtine.

MAFRD. 2013a. Green Report Kosovo. Prishtine.

MAFRD. 2013b. Agriculture and Rural Development Program 2014-2020. Prishtine.

MAFRD. 2005-2012. Import of the agri-food products 2005-2012. Department of Economic Analyzes and Agriculture Statistics. Prishtina.

MAFRD. 2005-2012. Export of the agri-food products 2005-2012. Department of Economic Analyzes and Agriculture Statistics. Prishtinë.

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Agricultural policy measures template – A tool for classifying and analysing agricultural policy measures. In: VOLK, T. (ed.). *Agriculture in the Western Balkan countries*, (Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), p. 219-245.

Анекс Б.IV-1: Површина и производство на основни земјоделски култури, 2005-2012, Косово

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Површина на производство (1000 ha)								
Вкупно житни култури	153.0	110.0	102.4	115.0	120.0	119.9	121.1	137.2
- Пченица	69.3	68.6	61.2	72.1	77.9	78.4	79.9	102.9
- Пченка	74.4	36.1	35.2	36.1	35.9	35.4	35.2	31.2
Компири	3.8	3.1	5.0	3.7	3.4	3.8	3.7	3.2
Грозје (вкупно)	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.1	3.2	3.2
Овошје (вкупно)	4.0	3.2	3.8	4.0	3.0	3.4	3.6	3.9
Зеленчуци (вкупно)	7.9	8.1	8.3	8.6	8.4	9.0	9.2	8.4
Друго:								
- Грав	5.6	4.8	4.4	4.2	4.1	3.6	3.3	3.0
- Фураж	96.8	96.7	108.4	104.7	91.4	99	98.8	94.4
Производство (1000 t)								
Вкупно житни култури	440.8	392.1	294.8	437.5	411.2	430.5	435.0	438.8
- Пченица	273.4	239.5	207.2	293.1	271.4	294.5	300.2	345.0
- Пченка	142.1	138.2	74.5	126.9	125.9	120.5	119.7	86.3
Компири	87.4	71.2	95.1	104.0	58.7	87.4	87.0	33.4
Грозје (вкупно)	26.1	28.7	28.9	29.2	26.3	28.6	16.6	29.7
Овошје (вкупно)	23.9	24.3	18.7	29.0	23.0	24.0	24.8	30.0
Зеленчуци (вкупно)	135.8	159.9	123.5	165.0	137.2	246.1	253.5	126.0
Друго:								
- Грав	8.3	10.6	3.0	6.8	7.1	5.6	5.0	3.7
- фураж	339.7	314.1	283.1	331.9	257.8	398.5	396.0	259.5

Извор: MAFRD, 2013a

Анекс Б.IV-2: Број на доботок (за 000 грла), 2005-2012, Косово

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Добиток	351	381.9	321.6	341.6	344	356.7	361.8	329.21
Од кое млечни крави	213	205.4	189.7	191.5	190.2	194.9	196.1	183.34
Свињи	47	68.2	39.6	26.7	50.6	50.6	50.6	55.7
Овци и кози	151	112.9	151.8	180.1	217.2	229.2	231.2	247.9
Коњи	:	6.7	6.1	5.0	4.2	4.2	4.2	2.1
Живина	2 631	2 525	2 278	2 213	2 390	2 347	2 347	2 318
Пчелни семејства	:	72.2	60.9	43.3	43.1	46.9	44.6	46.5

Извор: KAS; MAFRD, 2013a

Анекс Б.IVI-3: Цена на производителот на земјоделско стопанство - (во EUR/t), 2005-2012, Косово

Производ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пченица	140	150	250	270	170	190	250	260
Пченка	180	160	220	200	200	220	290	300
Компири	230	310	300	310	300	290	300	320
Пиперки	520	590	620	690	630	590	580	580
Домати	540	630	670	570	610	620	500	710
Млади говеда (жива мера)	1 730	1 790	1 730	1 920	2 060	2 020	2 130	2 280
Свињи (жива мера)	1 580	1 580	1 640	2 020	2 110	2 130	2 080	2 150
Јагнињa (жива мера)	1 890	1 790	1 830	2 040	2 150	2 220	2 310	2 430
Пилињa (жива мера)	1 590	1 590	1 590	1 780	1 920	1 940	2 120	2 120
Јајца (1000 парчињa)	77.3	74.7	81.7	91.0	70.0	71.0	83.0	96.6
Кравјо млеко	272	282	282	330	301	282	301	311

Извор: KAC

Поглавје Б.V

ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА ВО МАКЕДОНИЈА

Драги Димитриевски[*], Ана Котевска[*], Ивана Јанеска Стаменковска[*], Емељ Туна[*], Марина Нацка[*]

26.Вовед

Земјоделството е еден од позначајните сектори во Македонија. Во периодот на транзиција, земјоделската политика се соочи со турбулентен развој. Иако Спогодбата за стабилизација и асоцијација е потпишана во 2001 година, дури по добивањето на статус на земја кандидат во 2005 година се забележува постепена консолидација на земјоделската политика и прилагодување кон ЗЗП на ЕУ (Dimitrievski & Kotevska, 2008; Dimitrievski et al., 2010).

Целта на овој труд е да се претстави состојбата на земјоделството и земјоделската политика. Со оглед дека се темели на севкупната слика на секторот, трудот дава општа претстава за подготвеноста на македонското земјоделство во процесот на евроинтеграцијата.

Анализата на секторот се темели на официјални статистички податоци обезбедени од Државниот завод за статистика (ДЗС) и годишните извештаи за земјоделство и рурален развој подготвени од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ).

Во однос на земјоделската политика и соодветните буџетски трансфери, анализата се базира на податоци обезбедени од Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој (Платежна агенција) и класификација на мерките на земјоделската политика според АПМ алатката (Rednak and Volk, 2010). АПМ базата на податоци ги вклучува сите плаќања преку Платежната агенција, земајќи ја предвид годината на реализација на плаќањата. Таа може дополнително да се подобри со буџетите на некои внатрешни административни тела на МЗШВ, како и со буџетите на некои активности и проекти финансирани од други национални институции и странски донатори.

Овој труд е структуриран на следниот начин. После воведот се опишани главните карактеристики на земјоделскиот сектор преку одредени макроекономски индикатори, производствени капацитети, цени на земјоделски производи и трговија со земјоделско-прехранбени производи. Потоа е претставен развојот на земјоделската политика, заедно со буџетските мерки и вкупните буџетски трансфери во земјоделството. На крај се дадени заклучоците и препораките во однос на развојот на земјоделската политика и на институционалната поставеност во процесот на европската интеграција.

[*] Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Факултет за земјоделски науки и храна - Скопје, Македонија

27.Земјоделство

27.1 Улогата на земјоделството во економијата

Македонија е релативно мала земја и тоа како во однос на нејзината големина, така и во однос на населението. Во текот на изминатата декада евидентен е порастот на БДП. Оттаму, македонскиот БДП по глава жител (во куповна моќ) достигна вредност од околу 8 700 евра во 2011 година, што е значително повисоко од вредноста на БДП по глава жител од 6 400 евра во 2005 година. Сепак, сé уште постои висока стапка на невработеност (повисока од 30 проценти), што претставува круцијален фактор за високата стапка на сиромаштија. Стапката на невработеност забележува опаѓачки тренд, од 37.3 проценти во 2005 година достигнувајќи ја својата најниска вредност од 31.0 процент во 2012 година.

Земјоделството е еден од најважните сектори за македонската економија со значаен придонес во економската и социјалната стабилност на земјата. Заедно со ловството, шумарството и риболовот, земјоделството претставува трет најголем сектор со учество од околу 11 проценти во вкупната додадена вредност од сите активности, при тоа забележувајќи благ пад, односно од 12.6 проценти во 2005 година на 10.8 проценти во 2012 година. Значењето на земјоделството за македонската економија се потврдува и со фактот дека во земјоделскиот сектор се вработува околу 19 проценти од вкупното активно население. Земајќи ја предвид високата стапка на невработеност, на вработеноста во земјоделството се гледа како на социјален ублажувач што овозможува намалување на сиромаштијата, особено во руралните средини.

Перформансите на македонската економија се исто така и под влијание на трговијата со земјоделско-прехранбени производи. Учеството на извозот на земјоделско-прехранбените производи во вкупниот извоз изнесува во просек околу 16 проценти за периодот 2010-2012 година, додека увозот на земјоделско-прехранбени производи опфаќа речиси 13 проценти од вкупниот увоз во земјата. Либерализацијата, особено изразена во земјоделско-прехранбениот сектор, резултираше во поголем увоз од извоз, поради што е евидентно продлабочувањето на негативниот трговски биланс.

27.2 Земјишни ресурси и структура на земјоделските стопанства

Македонија има вкупна површина од 25 713 km^2, што претставува само 0.59 проценти од вкупната површина на земјите од ЕУ-27. Во однос на природните услови за земјоделско производство, земјата се карактеризира со ридско-планински области и хетерогени природни услови. Во однос на климатските типови, најзастапени се континентална, планинска и медитеранска клима, со топли и суви лета и ладни и влажни зими. Овие услови резултираат во недоволна количина на врнежи што во комбинација со доцните пролетни мразови претставуваат ограничувачки фактор за интензивно земјоделско производство на отворено (МЗШВ, 2010).

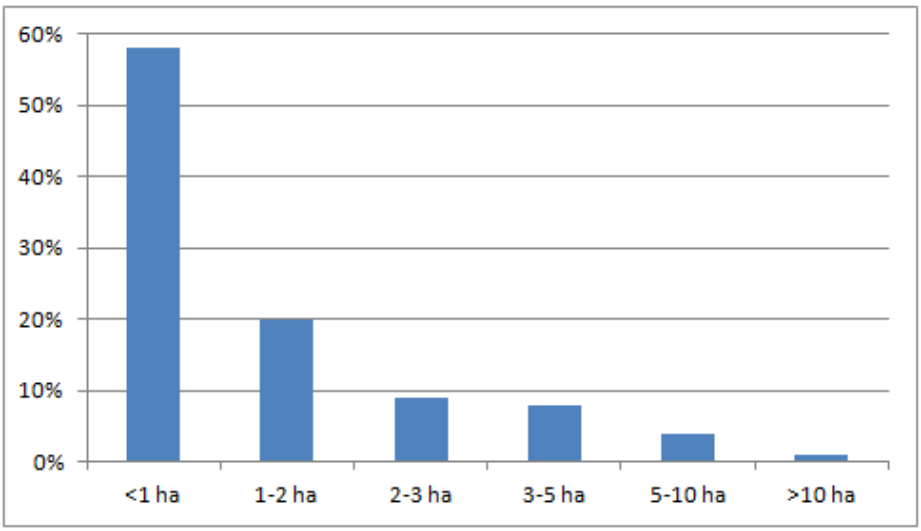
Во согласност со последните годишни статитички податоци (2012), близу 1.3 милиони хектари или 49 проценти од вкупната површина на земјата се категоризира како земјоделско земјиште, додека повеќе од 38 проценти отпаѓаат на шуми.

Најголем дел од вкупното земјоделско земјиште заземаат пасиштата, речиси 60 проценти. Околу 33 проценти од земјоделското земјиште отпаѓа на категоријата обработливо земјиште, а остатокот се ливади (4 проценти), лозови насади (2 проценти) и овоштарници (1 процент). Од вкупната обработлива површина, околу една третина е оставена како угар и необработено земјиште, при што ова учество е релативно стабилно за подолг период.

Македонското земјоделство главно се карактеризира со мали земјоделски стопанства, и тоа како пред така и по завршување на процесот на приватизација во деведесетите години. Според анкетата за структура на земјоделските стопанства од 2013 година, вкупниот број на земјоделски стопанства изнесува 170 885 стопанства, кои обработуваат 315 863 ha земјоделско земјиште; просечната големина на земјоделското стопанство изнесува 1.85 ha (ДЗС, 2013). Оваа големина е нешто повисока од просечната големина на земјоделските стопанства утврдена со земјоделскиот попис од 2007 година, од 1.73 ha (ДЗС, 2007). Сепак, повеќе од 58 проценти од вкупните земјоделски стопанства сé уште користат помалку од 1 ha.

Малите и фрагментирани земјоделски стопанства остануваат да бидат еден од најголемите проблеми за македонското земјоделство, што резултира во неефикасно користење на земјоделското земјиште.

Графикон Б.V-1: Структура на земјоделски стопанства според површина користена за земјоделство, 2013, Македонија



Извор: ДЗС, 2013

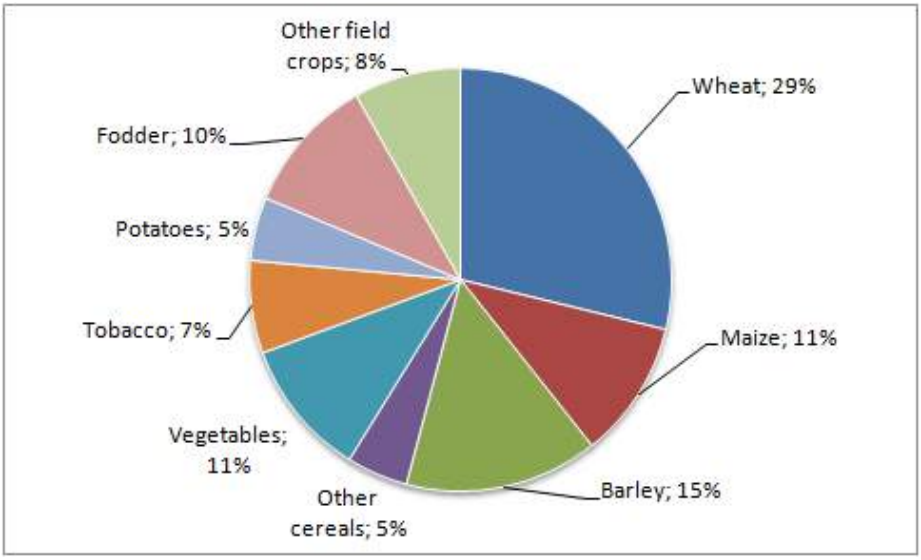
27.3 Земјоделско производство

Во Македонија, традиционално растителното производство зема водечка улога во вкупното земјоделско производство. Во просек за периодот од 2010 до 2012 година, растителното производство учествува со околу 75 проценти во вкупното земјоделско производство, додека околу 25 проценти отпаѓаат на сточарско производство.

Во однос на структурата на ожнеано земјоделско земјиште, житните култури се наоѓаат на прво место со околу 60 проценти. Меѓу житариците водечка култура е пченицата (со близу 30 проценти од ожнеаното земјоделско земјиште), следена од јачменот (околу 15 проценти) и пченката (околу 10 проценти). Сепак, евидентен е падот на вкупното производство за периодот од 2005 година па наваму и тоа најмногу како резултат на намалените површини под житарици (види Прилог B.V-1). Според просечниот откуп на пченица во земјата (2007-2011 година), како и потребите на мелничката индустрија, околу 40-45 проценти од вкупната побарувачка за пченица на земјата се покриваат од домашно производство (МЗШВ, 2012).

Просечните приноси на житарици се сé уште доста пониски од просечните приноси на земјите од ЕУ (види поглавје A.II), и тоа најмногу како резултат на употребата на несертифицирано семе и неадекватни агро-технички практики (МЗШВ, 2012).

Графикон Б.V-2: Ожнеана површина по главни култури, 2012, Р. Македонија



Извор: ДЗС

Во Македонија традиционално се одгледуваат градинарски култури. Во последните години, производството на зеленчук забележува пораст, со околу 11 проценти од вкупното обработливо земјоделско земјиште. Најголем дел од градинарското производство е реализирано од семејните земјоделски стопанства, кадешто доминира производството на пиперки, лубеници и зелка. Компирите имаат помало учество во ожнеаната површина (околу 5 проценти) и главно се произведуваат во ридско-планинските региони.

Помеѓу индустриските култури доминира производството на ситнолистен ароматичен тутун. Тоа е значајна трудоинтензивна култура, која се одгледува во услови несоодветни за друг тип на земјоделско производство. Тутунот опфаќа околу 80 проценти од вкупната површина под индустрикси култури. Најголем дел од производството на тутун се наоѓа во Пелагонискиот и Југо-источниот регион, со високо економско и социјално значење за земјоделството и за економијата во целина. Како резултат на зголемената владина поддршка преку субвенционирање на производството на тутун, како и подобрената организација на синџирот на тутун, забележителен е порастот како во произвоството така и на приносот на тутун.

Производството на фуражни култури е главно застапено во регионите кадешто се одгледува добиток. Недостатокот на добиточна храна (и според тоа нејзината висока цена) се смета за еден од главните ограничувачки фактори за развојот на сточарството, како и причина за негативните ефекти врз производството на месо и млеко (МЗШВ, 2011). Фуражните култури имаат мало учество во вкупната ожнеана површина (околу 10 проценти). Најголем дел од површините отпаѓа на луцерка, додека другите фуражни култури придонесуваат со многу мал удел (МЗШВ, 2011).

Заедно со производството на вино, лозарството придонесува со околу 17-20 проценти во вкупната вредност на земјоделското производство. После тутунот, виното претставува втор најважен извозен земјоделски производ. Сепак, старосната структура на лозовите насади е неповолна, повторно најмногу поради фрагментираноста на парцелите и долгиот период на слаби инвестиции. Повеќе од 60 проценти од лозовите насади се постари од 15 години и треба да се обноват со цел да се одржат како квантитативните така и квалитативните потенцијали за производство.

Вредноста на сточарското производство опфаќа 27.5 проценти од вкупната вредност на земјоделското производство во 2011 година, при што производството на млеко придонесува со речиси 50 проценти во оваа вредност, следено од производството на свинско месо, говедско месо, овци и кози. Според последната анкета за структура на земјоделските стопанства од 2013 година, земјоделските стопанства располагаат со вкупно 365 868 добиточни единици, со просек од 2.14 добиточни единици по земјоделско стопанство (ДЗС, 2013).

Бројот на говеда е релативно стабилен, додека бројот на млечни крави покажува благо опаѓачки тренд од 2007 година. Повеќе од 95 проценти од производството на млеко се одвива на семејните земјоделски стопанства.

Табела Б.V-1: Големина на стадо за главни сточарски категории (во 1000), 2005-2012, Македонија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Говеда	248	255	254	253	253	260	265	251
од кои млечни крави	88	94	130	130	114	125	137	123
Свињи	156	167	255	247	194	191	197	177
Овци и кози	1 244	1 332	944	950	755	778	767	732
Коњи	40	41	31	31	29	27	25	22
Живина	2 617	2 585	2 264	2 226	2 118	1 995	1 944	1 776
Пчелни семејства	67	68	58	62	53	76	65	53

Извор: ДЗС

И покрај тоа што постои благ пад во бројот на крави, сепак се забележува благ пораст во приносот по крава, што укажува на подобрување на одгледувачката структура на млечните крави. Сепак, приносот по крава е далеку понизок од приносот кај земјите од ЕУ, како и повеќето земји од ЈИЕ (види поглавје A.II).

Пасиштата, коишто опфаќаат повеќе од половина од вкупото земјоделско земјиште, претставуваат солидна основа за развој на овчарството во Македонија. Покрај поволните географски и климатски услови, одгледувањето на овци покажува опаѓачки тренд. Опаѓачкиот тренд најмногу е резултат на екстензивниот номадски начин на одгледување на овци и миграцијата на населението во урбаните средини. Околу 95 проценти од молзните овци се одгледуваат на семејните стопанства, односно одгледувањето на овци воопшто е главно застапено кај семејните и малите стопанства, со големина на стадо од 20 до 200 овци (МЗШВ, 2012).

27.4 Цени на земјоделски производи

Индексите на цените на земјоделските производи покажуваат значајни осцилации во периодот од 2005 до 2012 година, со растечка тенденција и тоа како во номинална така и во реална смисла. Висок пораст на цените на земјоделските производи е забележан во 2008, 2010 и повторно во 2012 година, додека во 2009 година нивото на цени е меѓу најниските во анализираниот период.

Табела Б.V-2: Ценовни индекси на инпути и аутпути од земјоделското производство - номинално, 2005-2012 (2010=100), Македонија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Цени на земјоделски производи	78.9	83.3	87.3	101.5	84.3	100.0	99.6	113.6
- Растително производство	76 3	82 3	86 4	88 5	84 3	100 0	96 0	112 2
- Сточарско производство	92 0	90 9	94 2	124 4	108 1	100 0	108 1	117 0
Цени на инпути	84.7	83.3	89.4	104.5	94.0	100.0	117.3	123.8
Инпут/аутпут ценовен однос (цени на инпути=100)	93.1	100.0	97.6	97.2	89.8	100.0	85.0	91.7

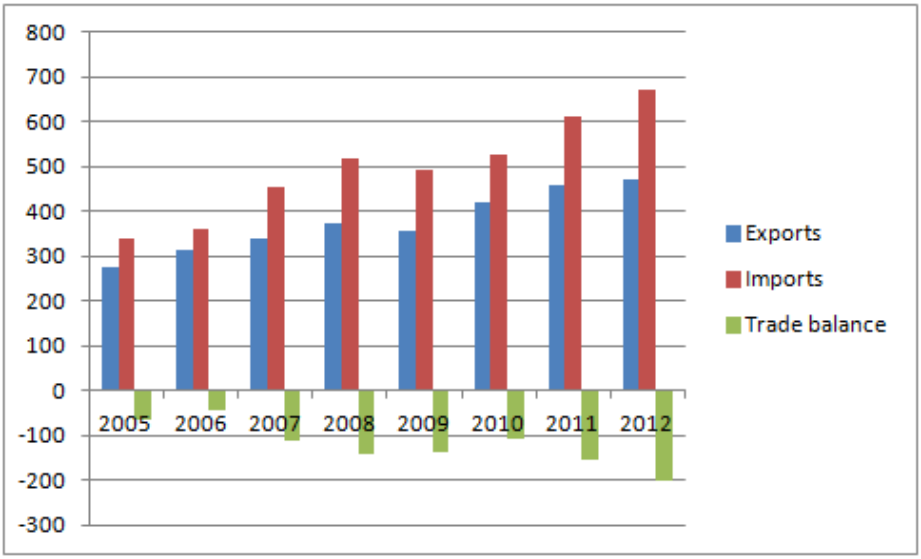
Извор: ДЗС

Цените на инпутите во земјоделството исто така забележуваат пораст во периодот од 2005 до 2012 година. Во периодот од 2005 до 2010 година значително е подобрен ценовниот однос на инпутите и аутпутите во земјоделството, индицирајќи дека порастот во цените на аутпутите е главно повисок од порастот на цените на инпутите. Сепак, постои опаѓачки тренд на овој ценовен однос од 2010 година, со негативни импликации врз земјоделскиот доход.

27.5 Трговија со земјоделско-прехранбени производи

Константниот негативен трговски биланс за периодот од 2005 до 2012 година ја карактеризира Македонија како увозно ориентирана земја во однос на трговијата со земјоделско-прехранбени производи. Целокупната трговија со земјоделско-прехранбени производи бележи пораст, но сепак увозот се зголемува побрзо од извозот резултирајќи во поголем трговски дефицит за целиот период. Трговскиот дефицит ја достигна својата највисока вредност (околу 203 мил. евра) во 2012 година.

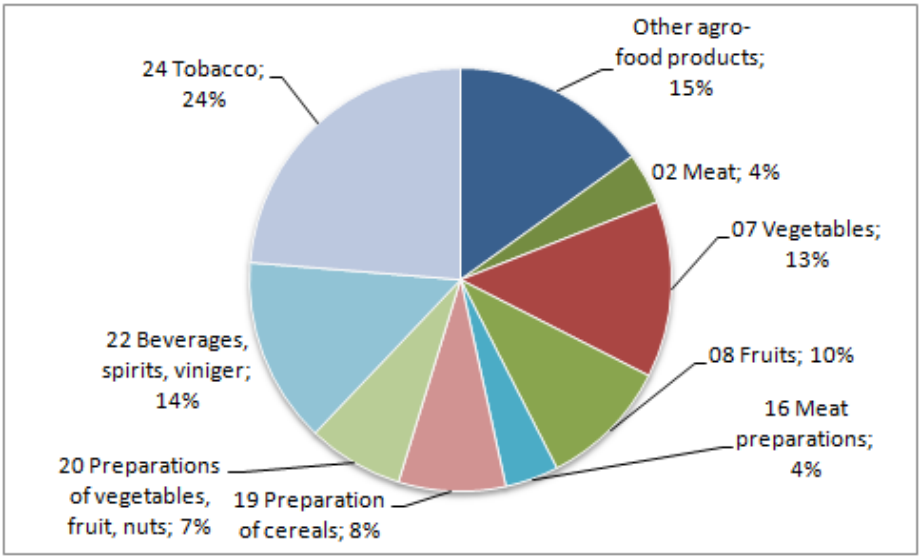
Графикон B.V-3: Трговија со земјоделско-прехранбени производи (мил. евра), 2005-2012, Македонија



Извор: ДЗС

Просечната вредност на извозот на земјоделско-прехранбени производи, за периодот 2010-2012 година, изнесуваше 449.2 мил. евра. Генерално, од аспект на вредноста на извозот, тутунот и виното се најважните извозно ориентирани земјоделско-прехранбени производи. Тутунот учествува со 24 проценти (106.4 мил. евра) во вкупната вредност на извозот на земјоделски производи. Македонија сé уште забележува зголемено производство и извоз на оваа култура. Во 2012 година, извозот на тутун беше за 23 проценти повисок од вредноста на извозот во 2010 година. Пијалоците се втората најважна извозна категорија од аспект на вредноста на извозот, со учество од околу 14 проценти. Извозот на флаширано вино се зголемил, како во однос на квалитет така и во однос на неговата вредност (ДЗС, 2014). Градинарските култури учествуваат со 13 проценти, со забележител пад од 20 проценти во 2012 во однос на 2011 година. Овошјето, преработките од жито како и преработките од зеленчук и овошје забележуваат константен пораст во текот на анализираниот период. Во извозот на сточарски производи, доминира извозот на јагнешко.

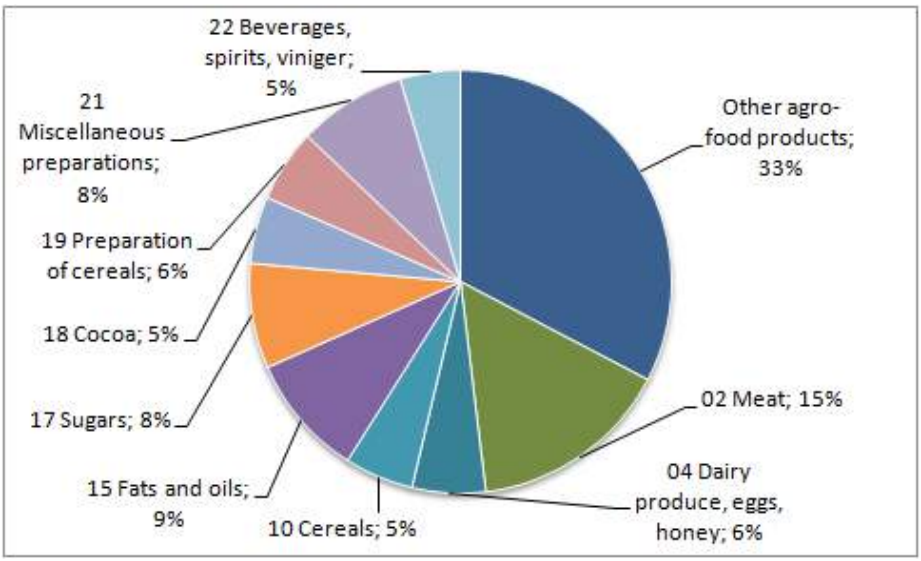
Графикон Б.V-4: Извоз на земјоделско-прехранбени производи, по групи на производи, просек за 2010-2012 година, Македонија



Извор: ДЗС

Просечната вредност на увозот на земјоделско-прехранбени производи за периодот 2010-2012 година, изнесува 604.2 мил. евра, забележувајќи пораст во текот на годините. Македонија главно се карактеризира како увозник на земјоделско-прехранбени производи од животинско потекло и покрај тоа што некои понови трендови покажуваат дека производите од растително потекло исто така зафаќаат значително учество во вкупниот увоз. Со позитивните промени во вредноста на БДП по глава жител, увозот се разликува во однос на увоз на специфични производи кои не се произведуваат во земјата, но сепак се достапни за одреден сегмент на потрошувачите.

Графикон Б.V-5: Увоз на земјоделско-прехранбени производи, по групи на производи, просек за 2010-2012 година, Македонија



Извор: ДЗС

Месото зазема најголем удел во увозот на земјоделско-прехранбени производи (15.4 проценти). Се забележува пад во производството на месо во 2012 година, особено во производството на говедско и овчо месо. Увозот на пилешко месо исто така има значајно учество во вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи поради фактот дека домашното производство покрива околу

20 проценти од вкупната пазарна побарувачка во земјата. Од друга страна, околу 90 проценти од домашната побарувачка за свинско месо е покриена со домашно производство (МЗШВ, 2012). Мастите и маслата од животинско потекло или од зеленчук се втората најважна увозна категорија (9,4 проценти). Останати значајни категории се житариците и преработките од житарици, како и пијалоците кои учествуваат со 4.6 проценти во увозот на земјоделско-прехранбени производи.

Македонија главно извезува во земјите на ЈИЕ (просек за 2010-2012 година: 49 проценти), и во земјите на ЕУ (40 проценти). Помеѓу земјите на ЕУ главни извозни дестинации се Грција, Германија и Белгија (околу 17 проценти од извозот на ЕУ-27), следени од Бугарија, Италија, Словенија и Романија. Традиционално, Србија е водечкиот извозен пазар на македонските земјоделско-прехранбени производи, со 39 проценти од извозот во земјите на ЈИЕ, заедно со Хрватска и Босна и Херцеговина со 14 проценти и 13 проценти одделно.

Македонија главно увезува од ЕУ-27 (просек за 2010-2012 година: 44 проценти), следена од земјите на ЈИЕ (32 проценти) и други земји (24 проценти). Србија е главниот трговски партнер помеѓу земјите на ЈИЕ со константен пораст во извозот. Од земјите на ЕУ кои значително извезуваат на македонскиот пазар се издвојуваат Бугарија, Германија, Австрија и Грција.

28. Земјоделска политика

28.1 Концепт и рамка на земјоделската политика

По осамостојувањето, Македонија се соочува со турбулентнен развој на земјоделската политика, со многу *ad hoc* политички одлуки за „гасење пожари“. Од добивањето на статус на земја кандидат во 2005 година, Македонија започнува со прилагодување на националната земјоделска политика кон Заедничката земјоделска политика на ЕУ. Оттука, законот за земјоделство и рурален развој (ЗЗРР, кој стапи на сила од 2008 година) сочинет од два дела: еден за регулација на земјоделските пазари, а друг за руралниот развој, претставува постепена транзиција кон ЗЗП.

Законот за земјоделство и рурален развој донесен во 2010 претставува дополнително прилагодување кон ЗЗП и моментално служи како правна рамка на земјоделската политика во земјата. Освен овој закон, земјоделството е регулирано и со многу други закони, како на пример, Законот за земјоделска дејност, Законот за земјоделско земјиште, Законот за тутун, Законот за вино, Законот за сточарство, Законот за пасишта, Законот за органско производство, Законот за сметководствена евиденција на фарма, Законот за земјоделска инспекција, Законот за води, Законот за водни заедници и Законот за водостопанствата.

Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) е надлежен орган за планирање, мониторинг и евалуација на мерките и инструментите на земјоделската политика, додека Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот равој (често нарекувана Платежна агенција) е одговорна за спроведување и контрола на мерките на земјоделската политика како независно тело на државната администрација. Финансирањето на политиката е од национален буџет, но и од донации и придонеси од други извори, како што е буџетот на ЕУ.

Главен стратешки документ за земјоделската политика на Македонија е Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР) 2007-2013 (МЗШВ, 2007). Дополнителни пропратни документи се повеќегодишната национална програма за земјоделство и рурален развој (којашто се подготвува за период од три години) и повеќегодишната програма за користење на ИПАРД фондот (2007-2013). За спроведување на земјоделската политика значајни се и годишните програми за финансиска поддршка на земјоделството и годишните програми за финансиска поддршка на руралниот равој.

Земјоделската политика на Македонија се темели на петте цели дефинирани во првиот закон за земјоделство и рурален развој (од 2007 година) и во НСЗРР (2007-2013): (1) обезбедување на стабилно производство на квалитетна и достапна храна и обезбедување на доволни количини на храна за населението; (2) зголемување на конкурентноста на земјоделството; (3) обезбедување на стабилен приход на земјоделските стопанства; (4) оддржлив развој на руралните подрачја; и (5) оптимално искористување на природните ресурси со почитување на принципите на заштита на природните ресурси и животната средина.

Целите на земјоделската политика се планира да бидат постигнати преку четири групи на инструменти и мерки: регулација и поддршка на земјоделските пазари; директни плаќања; рурален развој; и државна помош како дополнителна поддршка на земјоделството. Во рамките на механизмите за регулација на пазарот, интервентните мерки (поддршка за откуп и чување) се насочени кон пченицата како стратешки производ, додека субвенциите на потрошувачката се наменети за свежо овошје, зеленчук, млеко и млечни производи од домашно производство. Директните плаќања се даваат на единица земјоделски производ, земјоделска површина или грло добиток. Нивната примена е условена со барања за вкрстена сообразност (коишто се воведуваат постепено и во согласност со регулативите на ЗЗП) за да се осигура производство на безбедна и здрава храна и зачувување на животната средина.

Политиката за рурален развој е многу повеќе хармонизирана со принципите на ЗЗП. Таа има четири приоритетни области и инструменти за нивна поддршка: зголемување на конкурентноста на земјоделските и шумските претпријатија; заштита и подобрување на животната и руралната средина; подобрување на квалитетот на живот и поттикнување на диверзификацијата на економските активности во руралната средина; и поддршка на локалниот развој.

Руралниот развој е финансиран и од ЕУ, преку Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД). Главната цел на ИПАРД програмата е подобрување на конкурентноста на земјоделските стопанства и прехранбената индустрија со цел да ги достигнат стандардите на ЕУ, а при тоа да обезбедат одржливост на животната средина и на социо-економскиот развој на руралните средини преку зголемување на економските активности и можностите за вработување.

ИПАРД програмата е насочена на првата и третата приоритетна оска со следните три мерки: (1) Инвестиции на земјоделските стопанства за реструктуирање и достигнување на стандардите на Заедницата (Оска 1, Мерка 101); (2) Инвестиции во преработка и маркетинг на земјоделските и рибните производи за реструктуирање на овие активности и достигнување на стандардите на Заедницата (Оска 1, Мерка 103); и (3) Диверзификација и развој на руралните економски активности (Оска 3, Мерка 302).

Во периодот од 2009 година, од кога Платежната агенција е акредитирана, до 2012 година, се објавени седум јавни повици. Во овој период вкупно се исплатени 3.5 мил. евра (од коишто 2.65 мил. евра од европски средства). Мерката 103 има најголемо учество (79 проценти), додека мерката 302 не е воопшто спроведена. Финансиското спроведување на мерките е прилично ниско: 17.4 проценти за мерката 103, и 6.8 проценти за мерката 101 (ИПАРД Комитет, 2013). Се јавуваат отстапувања и од планираната распределба на програмата по сектори. На пример, интересот за преработка на грозје и овошје, како и производството на вино го надминуваат планираното учество, додека преработката на месо, иако има главен фокус во програмата, покажува многу помал интерес во пракса (*ibid*).

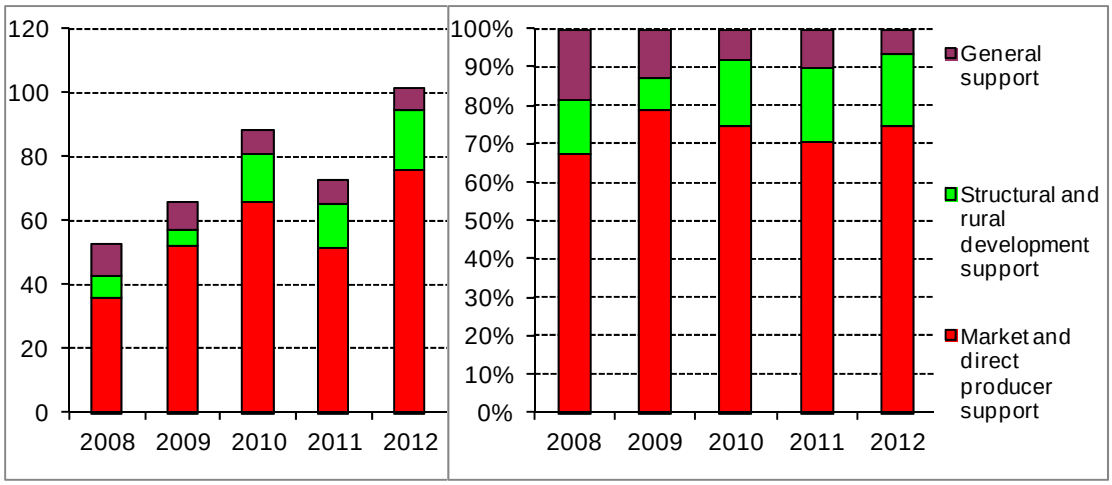
28.2 Буџетска поддршка на земјоделството

Во однос на буџетската поддршка на секторот, постои очигледно зголемување на вкупниот буџет. Зголеменото значење на земјоделскиот сектор за националната влада се забележува од зголемениот удел на вкупната буџетска поддршка на земјоделството во однос на бруто додадената

вредност создадена од земјоделството, шумарството и рибарството. Во 2008 година, тој изнесува 6,6 проценти, додека во 2012 година 15,3 проценти.

Земјоделскиот буџет во 2012 година е двојно поголем во однос на 2008 година, кога изнесува вкупно 101.6 мил. евра. Зголемувањето е континуирано и планирано во националните програми за развој на земјоделството и руралниот развој (МЗШВ, 2009), претставувајќи го стратешкиот пристап на земјата во процесот на прилагодување кон условите на ЕУ.

Графикон Б.V-6: Вкупни буџетски трошоци за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните средини (мил. евра), 2008-2012 година, Македонија



Извор: АПМ база на податоци на Македонија

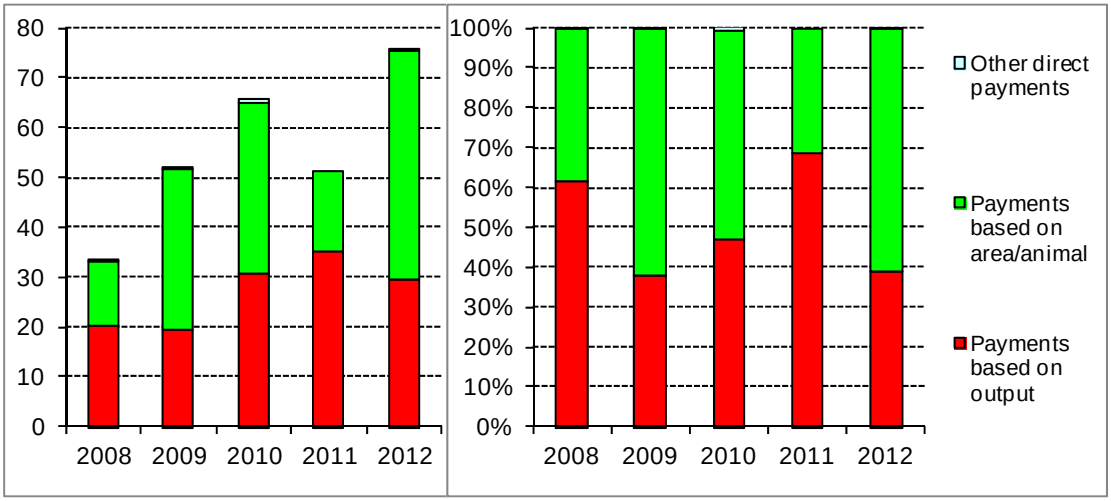
И покрај значителното зголемување во вкупниот буџет, нема многу промени во неговата општа структура. Поголемиот дел од буџетот оди за директна поддршка на производителите (68-79 проценти), а многу помал е процентот за структурниот и руралниот развој (8-19 проценти) и општите услуги на поддршка (7-18 проценти).

Пазарни мерки и мерки на директна поддршка на производителите

Директните плаќања се главен елемент на пазарните мерки и на мерките на директна поддршка на производителите. Пазарните интервенции, како инструмент на поддршка за стабилизација на пазарите не е спроведен во периодот 2008-2012 година.

Политиката на директни плаќања не е целосно хармонизирана со политиката на ЕУ. Плаќањата по капацитет (единица земјоделска површина односно глава на добиток) и по земјоделски производ наизменично ја менуваат доминацијата во структурата на оваа група на мерки.

Графикон Б.V-7: Директни плаќања (мил. евра), 2008-2012 година, Македонија



Извор: АПМ база на податоци на Македонија

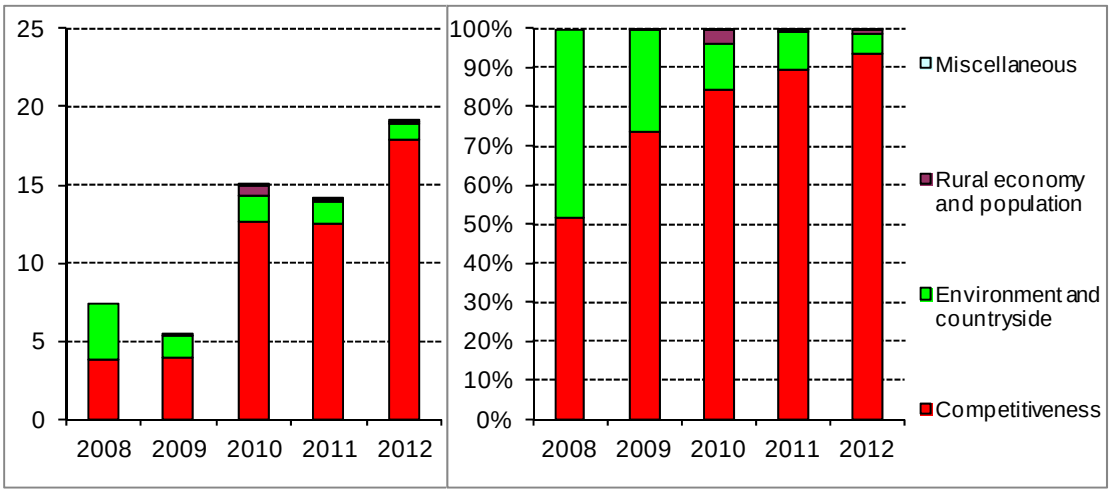
Директните плаќања по земјоделски производ (ценовни дополнувања) во најголема мера се дадени за суров тутун, грозје и млеко. Директните плаќања за тутун го заземаат поголемиот удел, околу 66 проценти, или просечно околу 17,7 мил. евра, додека остатокот се дава за грозје (3.1 мил. евра) и млеко (5,5 мил. евра). Во однос на директните плаќања по капацитет половина од буџетот оди за сточарскиот сектор, главно за овчарското производство (7,8 мил. евра во просек) и говедарското производство (4,3 мил. евра во просек). Втората половина е наменета за житни култури (2,1 мил. евра во просек), зеленчук (1,6 мил. евра), и производство на грозје (4,3 мил. евра), со големи годишни варијации во реализираниот буџет по сектори.

Субвенциите за инпути се помалку значајни за земјоделската политика. Тие се речиси занемарливи во големина, со помалку од 1 процент од буџетот за директна поддршка на производителите. Тие се наменети за купување на приплодни грла (најчесто свињи, но и за овци во 2008 и 2009 година), премии за осигурување, анализа на почвата, и субвенции за гориво (само во 2008 година).

Структурни мерки и мерки на рурален развој

Со Законот за земјоделство и рурален развој од 2010 година и имплементацијата на ИПАРД програмата, руралниот развој добива повеќе на значење. Буџетот за структурните мерки и мерките за рурален развој се зголемува за три пати, од 5,4 мил. евра во 2009 година до 19,2 мил. евра во 2012 година.

Графикон Б.V-8: Структурни мерки и мерки на рурален развој (мил. евра), 2008-2012 година, Македонија



Извор: АПМ база на податоци на Македонија

Мерките за зголемување на конкурентноста на земјоделските производители во руралните средини се доминантни меѓу структурните мерки. Буџетот постојано се зголемува и во големина (од 3,8 до 18,0 мил. евра) и во удел (од 52 до 94 проценти). Средствата за зголемување на конкурентноста на земјоделските производители се главно наменети за модернизација на земјоделските стопанства и достигнувањето на стандарди; оттука, најважната мерка е поддршка на инвестициите, како за земјоделските стопанства, така и за земјоделско-прехранбениот сектор.

Буџетот за агро-еколошки мерки не се зголемува. Тој се исплаќа како субвенција на земјоделските производители коишто живеат и работат во подрачја со ограничени можности за земјоделска дејност; а од 2011 година најчесто се поврзуваат со органското производство.

Буџетот за унапредување на руралната економија е речиси занемарлив во структурата на буџетот (0.1-0.6 мил. евра, т.е, помалку од 5 проценти од структурните мерки). Поддршката на руралното население е најчесто ограничено на подобрување на основната инфраструктура во руралните средини и како општа поддршка на руралната економија.

Општи мерки коишто се однесуваат на земјоделството

Моменталните податоци покажуваат дека општите услуги во земјоделството учествуваат со просечно 7,9 мил. евра, што е 11 проценти од вкупната буџетска поддршка на земјоделството. Буџетот за општите услуги во земјоделството би требало да биде повисок во пракса, бидејќи не ги вклучува буџетите на административни тела во МЗШВ коишто работат во областа на заштитата на растенијата, како што се Фито-санитарната управа, Инспекторатот за земјоделство, ниту буџетот за земјоделско образование.

Моменталниот буџет за општи услуги во земјоделството најчесто оди за финансирање на јавни институции од областа на земјоделството – Агенцијата за поттикнување на развојот на земјоделството, Агенција за храна и ветеринарство, и Управата за хидрометеоролошки работи, и нивните активности – советодавни услуги, ветеринарна контрола, контрола на квалитетот, и информациските системи. Најголем дел од овој буџет оди за безбедност на храната (72-87 проценти, или 6,2 мил. евра во просек). Стручното образование и обука на земјоделските производители се од големо значење за забрзување на развојот на земјоделството. Сепак, буџетот за овие активности е незначителен. Советодавните услуги, како друг начин на поддршка на развојот на земјоделството, се сé уште помалку застапени во буџетот, со околу 1 мил. евра или 13 проценти во просек.

29. Дискусија и заклучоци

Повеќето потсектори во македонското земјоделство покажуваат недоволна искористеност на производствените капацитети и ниско ниво на продуктивност. Ова резултира со ниско ниво на снабдување со основната храна (пченица, месо, млеко, масло, шеќер), што придонесува кон зголемување на увозот и на надворешно трговскиот дефицит. Регулирањето на надворешната трговија е целосно во согласност со правилата на СТО (без извозни субвенции, без субвенции за инпути, без пазарни интервенции и без гарантирани цени), Спогодбата за стабилизација и асоцијација, ЦЕФТА и други билатерални договори за слободна трговија, што го прави македонскиот пазар релативно отворен.

Земјоделскиот буџет наменет за поддршка на развојот покажува континуирано зголемување, а директните плаќања се главниот елемент на националната земјоделска политика. Доминираат производно-врзаните мерки, коишто ги вклучуваат директните плаќања по единица земјоделска површина и по грло добиток, како и по единица земјоделски производ како најсилна производно-

врзана форма. Важноста на руралниот развој за севкупниот развој на земјоделскиот сектор е препозната од страна на креаторите на политиката, но помалку од земјоделските производители. Поддршката за општите услуги во земјоделството е пониска од потребите за поефикасен трансфер на знаење, безбедноста на храна и управување со квалитетот. Во споредба со другите земји на ЈИЕ (види Поглавје A.II), македонската земјоделска политика покажува повисоко ниво на поддршка на земјоделството (со исклучок на Хрватска).

Македонското земјоделство има потреба од развој и модернизација, а модерно земјоделство бара промени во целата структура на земјоделскиот сектор: примарното производство, земјоделско-прехранбениот синџир, пазарите, општите услуги, како и пропратните институции.

Главен недостаток на македонската земјоделска политика е честата промена на буџетските трансфери во процесот на долгорочните и годишните програмирања, како и во годишните програми. Проблемот лежи во недостаток на стратешки пристап и однесувањето на интересните групи (здруженија на земјоделци и други чинители) коишто се вклучени во процесот на демонстрирање политички отпор и посочување на вистинските проблеми и предлагање решенија.

Друг сериозен проблем на македонската земјоделска политика е големиот број на мерки со сложени процедури, додека 58 проценти од земјоделските стопанства обработуваат помалку од еден хектар земјоделско земјиште, и многу од нив се со низок степен на образование. Големиот број на мерки, и како директна поддршка на производителте или како структурни мерки, ги усложнува административните процедури, ги зголемува трошоците на имплементација и ги збунува корисниците. Со оглед на структурата на македонското земјоделство, со пазарно-ориентираните производители од една страна и за некомерцијални земјоделски стопанства од друга страна, креаторите на политиката треба да ги прилагодат мерките и процедурите на политика за да се задоволат потребите на сите типови на земјоделци, а истовремено да се исполнат националните цели. Во овој поглед, препораките се во согласност со последната реформа на ЗЗП којашто предлага поедноставени шеми за поддршка.

ЕУ главно применува производно-независни директни плаќања. Сепак, препораката за националната земјоделска политика е да се задржи на плаќања по земјоделска површина и грло добиток засега, бидејќи во оваа фаза на развој е значајно зголемувањето на производствените капацитети, а овој тип на директни плаќања е соодветна мерка за тоа. Со цел да се зголеми усогласеноста со ЗЗП, плаќањата по единица земјоделски производ како најсилна производно-врзана форма треба постепено да се заменува со плаќања по единица земјоделска површина и грло добиток.

Зголемувањето на производствените капацитети, особено во растителното производство, се очекува да биде стимулирано и од реактивирањето на пазарот на земјоделско земјиште врз основа на најновиот закон за продажба на државното земјоделско земјиште и стратегијата за консолидација на земјоделско земјиште. Покрај тоа, законот треба да промовира промени во структурата на земјоделските стопанства, во смисла на зголемување на нивната големина и консолидација на земјиштето, со што се менува производната структура. Промените во структурата на земјоделските стопанства и во производната структура, заедно со повисокото ниво на инвестиции, се очекува да предизвикаат зголемување на продуктивноста во секторот.

Македонското земјоделство има потреба од зголемен развој преку инвестиции и модернизација на производствените капацитети. Во овој поглед, структурните мерки и мерките за рурален развој се имаат покажано како многу поефикасни од директните плаќања. Така, проектираното зголемување на земјоделскиот буџет треба да се користи за да се зголеми буџетот за рурален развој, а да се замрзне нивото на директните плаќања на сегашното ниво во апсолутни вредности. Покрај тоа, владата треба да ги зголеми апликациите на програмите за рурален развој од земјоделското и руралното население.

Заедно со националните програми за финансиска поддршка и ИПАРД, треба да се промовира употребата и на други извори на финансирање. Еден начин е интензивирање на руралните финансиски услуги преку Македонската банка за поддршка на развојот. Покрај тоа, треба да се зголеми и интересот на комерцијалните банки да инвестираат во земјоделството. Во таа смисла, треба да се воспостават механизми за стимулирање на нивното учество на овој пазар, како што е гарантните фондови.

Општите услуги во земјоделството се исто така од големо значење. Со најновата реформа на ЗЗП, ЕУ ги препознава иновациите и трансферот на знаење со суштинско значење за земјоделството и руралниот развој. Со оглед на ситуацијата во Македонија, постои потреба за зголемена финансиска и институционална поддршка за понатамошно зајакнување на капацитетите на националната советодавна служба и истражувањата и да се зголеми квалитетот и ефикасноста на нивната работа. Употребата на советодавните услуги може да се стимулира со владините мерки за поддршка, како што е на пример, системот на ваучери.

Потребни се подобрувања и во земјоделско-прехранбениот синџир. Меѓу другите мерки, фокусот треба да се стави на вертикалната интеграција. Зајакнувањето на односите и довербата помеѓу учесниците може да донесе корист на сите учесници, преку обезбедување на сигурност во снабдувањето и побарувачката на земјоделските инпути и готови производи. Покрај тоа, промоцијата на задругите и другите форми на соработка може да ја зголеми преговарачката моќ на примарните земјоделски производители и да се зајакне нивната позиција на пазарот.

Институциите коишто се поврзани со земјоделството (владини, академски и невладини организации) треба и понатаму да ги развиваат своите капацитети и аналитичка инфраструктура. Потребно е понатамошно усогласување на податоците во согласност со меѓународните стандарди и методологија, како и хармонизација на податоците помеѓу институциите (на пример националните статистички податоци и внатрешните регистри во МЗШВ).

Континуирано следење на имплементацијата на политиката и анализа на влијанието се алатки за идентификација на добрите и лошите страни на применетите мерки. Учеството на академските институции во процесот на креирање на политиките може да послужи како мост помеѓу креаторите на политиките и на другите чинители (земјоделското и руралното население и агро-прехранбената индустрија), поддржувајќи ги процесите на дизајнирање политики за остварување на заеднички цели и стабилизирање на политиката. Со обезбедување на стратешки приод за сите чинители може да се ублажи потребата за чести промени во политиката. Само со стратешко размислување на сите чинители, целите дадени во стратешките документи можат да одолеат на политичките притисоци и промени.

References

Dimitrievski, D., Georgiev, N., Simonovska, A., Martinovska Stojceska, A., Kotevska, A.(2010). Review of agriculture and agricultural policy in FYR Macedonia. In: Volk T. (ed.): Agriculture in the Western Balkan Countries. Halle: IAMO. p. 145-164 (available at http://purl.umn.edu/96200).

Dimitrievski, D., Kotevska, A. (2008). Challenges faced by the agro-food sector in the Republic of Macedonia regarding its integration in the EU markets. Agriculture in Western Balkans and EU integration. Ljubljana: DAES. p. 47-67.

ИПАРД Комитет (2013). Полугодишен извештај за следење на спроведувањето на ИПАРД програмата 2007-2013 (период мај 2013 - окомври 2013). Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

АПМ База на податоци на Македонија (2014). База на податоци на мерките на земјоделската политика за Македонија составена во рамките на проектот на FAO/SWG „Рационализација на политиките за земјоделство и рурален развој во земјите од ЈИЕ за пристапувањето во ЕУ“ (необјавени податоци).

МЗШВ (2007). Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за периодот 2007-2013. Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

МЗШВ (2009). Национална програма за земјоделска политика и рурален развој за периодот 2010-2014. Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

МЗШВ (2010). Годишен извештај за земјоделство и рурален развој. Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

МЗШВ (2011). Годишен извештај за земјоделство и рурален развој. Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

МЗШВ (2012). Годишен извештај за земјоделство и рурален развој. Скопје: Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство.

Rednak M., Volk, T. (2010): Agricultural Policy Measures Template – A Tool for Classifying and Analyzing Agricultural Policy Measures. In: Volk T. (ed.): Agriculture in the Western Balkan Countries. Halle: IAMO. p. 219-246 (available at http://purl.umn.edu/96200) pp. 219-246).

ДЗС. Статистички годишник (различни години), Скопје: Државен Завод за Статистика на Република Македонија.

ДЗС (2007): Земјоделски попис. Скопје: Државен Завод за Статистика на Република Македонија.

ДЗС (2013): Структурно истражување на земјоделските стопанства, 2013 – претходни податоци. Скопје: Државен Завод за Статистика на Република Македонија.

ДЗС (2014): Вино низ бројки. Скопје: Државен Завод за Статистика на Република Македонија.

Анекс Б.V-1: Површина и производство на земјоделски култури, 2005-2012 година, РМ

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Површина под производство (1 000 ha)								
Вкупно житарици	203.2	187.9	180.6	176.7	179.4	163.4	161.3	163.0
- Пченица	108.9	99.1	92.0	86.9	88.3	80.0	79.0	79.7
- Пченка	33.6	31.9	31.1	31.6	32.8	28.7	29.4	29.2
Маслодајни семиња	5.4	3.7	3.7	5.0	4.2	4.1	5.7	3.8
Компири	13.5	13.6	14.0	13.8	13.9	13.4	13.8	13.4
Грозје (вкупно)	25.0	24.3	21.3	21.8	20.0	20.0	20.0	21.0
Овошје (вкупно овоштарници)	13.0	13.0	13.0	13.9	14.0	14.0	14.0	15.0
Зеленчук (вкупно)	30.9	30.6	31.0	30.8	31.6	32.1	29.1	29.2
Друго:								
- Тутун	18.5	17.5	17.2	17.1	17.8	20.3	19.7	19.6
- Грав	14.4	14.5	13.9	13.6	13.9	13.3	13.6	13.8
- Сточна храна	26.4	26.5	27.5	26.7	27.6	27.5	27.2	29.0
Производство (1 000 t)								
Вкупно житарици	644.6	602.2	468.6	613.0	605.6	538.5	551.6	456.8
- Пченица	333.9	293.3	218.1	291.7	271.1	243.1	256.1	215.0
- Пченка	148.2	147.5	118.4	127.1	154.2	129.0	126.1	115.9
Маслодајни семиња	6.7	6.0	3.6	5.4	7.8	7.6	8.5	115.9
Компири	190.4	189.9	180.9	189.4	204.7	200.1	192.7	168.9
Грозје (вкупно)	265.7	254.3	209.7	236.8	253.5	253.4	235.1	277.4
Овошје (вкупно)	150.3	167.3	221.5	251.5	184.8	199.7	200.6	203.6
Зеленчук (вкупно)	537.8	569.5	547.0	569.2	628.5	722.3	655.6	655.1
Друго:								
- Тутун	27.7	25.0	22.1	17.1	24.1	30.3	26.5	28.6
- Грав	14.2	14.9	10.9	12.8	14.8	14.2	13.0	11.0
- Сточна храна	194.1	202.5	198.2	178.4	210.7	210.5	201.6	178.5

Извор: ДЗС

Анекс Б.V-2: Земјоделско стопанство -цена на производителот (во евра /t), 2005-2012 година, РМ

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пченица	142.2	119.9	177.8	213.0	116.4	171.1	239.9	246.7
Пченка	117.5	132.1	194.8	244.5	132.2	171.1	240.6	217.6
Јачмен	121.0	122.8	160.2	186.1	239.1	127.1	211.8	221.7
Компири	176.4	249.7	478.4	227.8	155.2	254.2	477.0	179.5
Пипер	235.5	230.0	893.8	608.7	250.4	273.3	218.2	315.8
Домати	363.3	422.5	554.4	573.4	614.4	657.3	285.7	361.8
Товени говеда за колење (жива мера)	1 124.3	1 108.9	1 113.6	1 498.6	922.1	904.5	1 285.6	1 070.0
Телиња (жива мера)	:	:	:	:	1 963.2	1 518.5	1 676.2	1 828.0
Товени свињи за колење (жива мера)	1 423.4	1 418.3	1 404.7	1 362.0	1 227.8	1 380.3	1 483.6	1 822.2
Јагниња (жива мера)	2 184.9	2 226.4	2 087.8	2 338.4	2 431.8	2 288.6	2 573.8	2 709.0
Кравјо млеко	247.1	283.2	274.7	379.3	253.6	269.6	286.2	310.1

Извор: ДЗС

Поглавје Б.VI

ЗЕМЈОДЕЛСТВО И ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА ВО ЦРНА ГОРА

Милан Марковиќ*

30. Вовед

Црна Гора е земја – кандидат за членство во ЕУ. Во октомври 2007 година, Црна Гора ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), којашто влезе во сила во јануари 2008 година, како Времена спогодба за трговија и трговски прашања. ССА влезе во сила во мај 2010 година. Исто така, во 2010 година, Европската комисија издаде позитивно мислење за апликацијата на Црна Гора, означувајќи седум клучни приоритети за почеток на преговорите, а Европскиот Совет ѝ додели кандидатски статус на земјата. Во декември 2011 година, Советот го започна процесот на пристапување и преговорите започнаа во јуни 2012 година

За црногорското земјоделство и руралната економија, процесот на интеграција во ЕУ е многу комплексен и со големи барања. Земјоделството има наследено потешкотии од минатото (мали егзистенцијални земјоделски стопанства, традиционално производство, ниско ниво на продуктивност), а конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор е една од неговите најслаби точки.

Многу задачи треба да бидат завршени пред Црна Гора да може да пристапи во ЕУ. Една голема задача е подготовката на програмата за ИПАРД и нејзините придружни документи, како и зајакнувањето на институционалниот капацитет и на администрацијата, заради создавање на преуслови (технички и човечки) за воспоставување на платежна агенција.

Еден од најголемите предизвици е подготовката на стратегија за земјоделството и за рурален развој, со акциски план за усогласување со *acquis* на ЕУ. Европската комисија ја прифати стратегијата за периодот 2014 – 2020 година како основа за започнување на преговорите во Поглавјето 11 – Земјоделство и рурален развој. Се очекува Стратегијата да биде усвоена до крајот на 2014 година.

Целта на овој документ е да ги претстави главните аспекти на црногорскиот земјоделски сектор и неговата земјоделска политика, со акцент на пристапување кон ЕУ.

Во поглед на применетата методологија, беше спроведено истражување врз основа на податоците и информациите собрани од повеќе извори. Статистички податоци беа земени од Заводот за статистика на Црна Гора (МОНСТАТ) и од ЕВРОСТАТ. За анализите на земјоделската политика беа искористени правни и стратегиски документи, секторски студии и други документи достапни од

* Биотехнички факултет, Универзитет на Црна Гора, Подгорица

Министерството за земјоделство и рурален развој. Со оглед на тоа што нема достапни податоци за извршените плаќања од земјоделскиот буџет, буџетската поддршка за земјоделство беше проценета врз основа на планираните износи во годишните програми (земјоделски буџет). Мерките на земјоделската политика беа систематизирани според унифицирана класификација користејќи го АПМ образецот (Rednak et al., 2013).

Во првиот дел, земјоделскиот сектор е анализиран почнувајќи врз основа на општите податоци, по што следува опис на карактеристиките на производството и земјоделско-прехранбената трговија. Следниот дел дава преглед на стратешките и програмските документи на земјоделската политика, како и политичките мерки спроведени во последните години. Во последниот дел се разгледани главните недостатоци во планот на земјоделската политика и нејзината имплементација во контекстот на процесот на пристапување кон ЕУ и ги изведува главните заклучоци и препораки за усогласување, со ориентација кон ЗЗП (Заедничка земјоделска политика).

31. Земјоделство

31.1 Улогата на земјоделството во економијата

Црна Гора е мала земја, со површина од 13 812km^2 и според пописот во 2011 година има 620 029 жители. Во просек, густината на населеност е 45 жители на km^2, што ја прави Црна Гора една од најретко населените земји во Европа.

Земјоделскиот сектор игра важна улога во црногорската економија. Учеството на земјоделството, ловот и шумарството во вкупната бруто додадена вредност (БДВ) е 9.5 проценти (2011 година).

Податоците за вработувањето што се објавуваат редовно од страна на МОНСТАТ се однесуваат само на деловните субјекти (претпријатија, задруги итн.), а не и на вработување на семејни земјоделски стопанства. Единствените целосни податоци за вработувањето во земјоделството се достапни од Земјоделскиот попис од 2010 година. Според овие податоци, 47 870 годишни работни единици (ГРЕ) беа ангажирани во земјоделството на 48 870 земјоделски стопанства. Врз основа на овие податоци, како и податоците за вкупното вработување во Црна Гора (201 000 лица во 2012 година, МОНСТАТ), се проценува дека уделот на земјоделството во вкупното вработување изнесува околу 24 проценти.

Уделот на земјоделството во БДВ и вработувањето во Црна Гора е сличен со другите земји од ЈИЕ (види Поглавје A.II).

31.2 Земјишни ресурси и структура на земјоделски стопанства

Земјоделските земјишни ресурси, со вкупна површина од 515 740 ha или околу 0.83 ha по глава на жител, се најважниот економски атрибут на земјата и зафаќаат 37.3 проценти од вкупната површина. Меѓутоа, пасиштата имаат далеку најголем удел во вкупното земјиште (63 проценти), по кои следат природните ливади (25 проценти). Овие две категории заедно (450 843 ha) формираат околу 88 проценти од вкупното земјоделско земјиште.

Меѓутоа, овие земјишни ресурси се очигледно преценети. Земјоделскиот попис од 2010 година покажува многу помала земјоделска површина (309 241 ha).

Табела Б.VI-1: Вкупно достапна и искористена земјоделска површина, 2010 година, Црна Гора

Индикатор	2010
Вкупно достапно земјоделско земјиште	309 241 ha
- Сопствено земјоделско земјиште	176 251 ha (57%)
- Изнајмено и колективно земјоделско земјиште (катун, комуна)	132 989 ha (43%)
Просечно земјоделско земјиште по стопанство	6.3 ha
Вкупно искористена земјоделска површина	221 289 ha
- Обработливо земјиште и градини	6 460 ha (2.9%)
- Постојани земјоделски култури	4 650 ha (2.1%)
- Постојани пасишта	210 180 ha (95.0%)
Просечна КЗЗ по стопанство	4.5 ha

Извор: МОНСТАТ (Земјоделски попис 2010 година)

Ако се земе предвид само искористената земјоделска површина (221 289 ha ИЗП), нејзиниот удел од вкупната територија изнесува само 16 проценти. Помеѓу другите земји на ЕУ, само Финска (6.8 проценти), Шведска (6.9 проценти) и Кипар (12.8 проценти) имаат помал процент на КЗЗ во вкупната територија. Во однос на уделот на постојаните пасишта во ИЗП, Црна Гора со 95 проценти го зазема првото место.

Просечната КЗЗ по земјоделско стопанство во Црна Гора не е многу поразлична од другите земји на ЈИЕ, како и од некои земји на ЕУ (како Кипар, Романија, Хрватска, Словенија). Просечната големина на земјоделското стопанство е 4.5 ha КЗЗ на стопанство. Учеството на земјоделските стопанства со помалку од 1 ha КЗЗ е многу високо (55.1 процент). Од друга страна, дури 40 проценти од земјоделската површина се користи од 431 стопанство (0.9 проценти), кои се поголеми од 100 ha.

Табела Б.VI-2: Структура на земјоделски стопанства по класи на големина, 2010 година, Црна Гора

	Земјоделски стопанства		ИЗП	
Класа	**Број**	**%**	**ha**	**%**
< 0.50 ha	18 526	37.8	4 130	1.9
0.50- < 1.00 ha	8 467	17.3	6 347	2.9
1.00- < 5.00 ha	16 494	33.7	36 025	16.3
5.00- < 10.00 ha	2 712	5.6	18 532	8.4
10.00- < 20.00 ha	1 157	2.4	15 490	7.0
20.00- < 50.00 ha	642	1.3	20 207	9.1
50.00- < 100.00 ha	441	0.9	31 646	14.3
> 100 ha	431	0.9	88 912	40.2
Вкупно	**48 870**	**100.0**	**221 289**	**100.0**

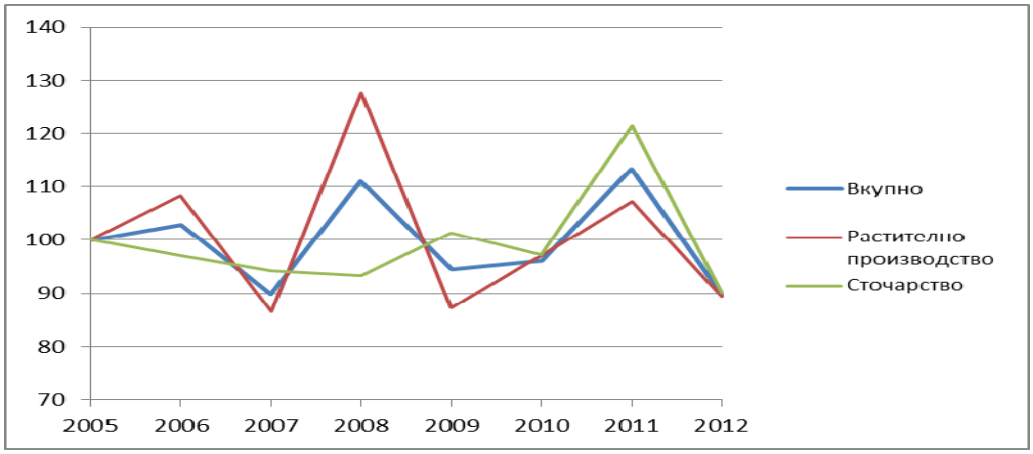
Извор: МОНСТАТ (Земјоделски попис 2010 година)

При разгледувањето на земјишните ресурси, важно е да се напомене дека 2 650 ha редовно се наводнуваат во рамничарските области близу Подгорица, вклучувајќи ги и големите лозови насади со повеќе од 2 300 ha. Дренажниот систем покрива 1 640 ha.

31.3 Земјоделско производство и вредност на производството

Производствените индекси за посевите, добитокот и целокупното земјоделство не покажуваат јасни трендови – пораст или намалувања – во производството во периодот од 2005 до 2012 година. Сепак, се забележуваат многу големи осцилации во производството на земјоделски култури, а со тоа и во сточарството и вкупното производство, што се должи првенствено на екстремните временски услови (сериозни суши во 2007 и 2012 година).

Слика Б.VI-1: Индекси на обем на земјоделско производство, 2005-2012 година (2005=100), Црна Гора



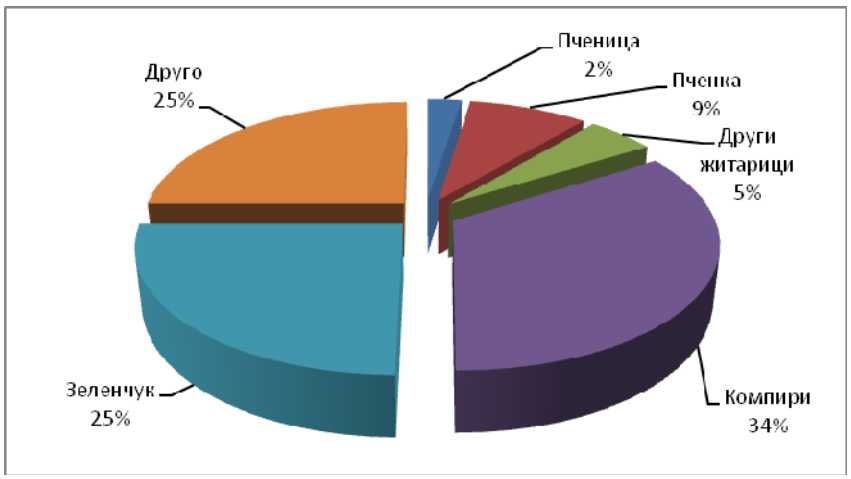
Извор: МОНСТАТ

Во Црна Гора, уделот на вредноста на растителното производство е поголема (околу 58 проценти во 2011 година) од вредноста создадена во сточарскиот сектор (42 проценти). Ако се земе предвид структурата на земјишните ресурси (голем удел на постојани пасишта), може да се заклучи дека вредноста што се создава во црногорскиот сточарски сектор е прилично мала. Со други зборови, расположливите земјишни ресурси не се искористени целосно, бидејќи тие би можеле да обезбедат сточна храна за многу поголема популација на преживари, што би довело до зголемување на производството на млеко и месо.

Во однос на растителното производство, најголеми секторски култури се зеленчукот, грозјето, компирите, овошјето и маслинките, додека житариците зафаќаат многу мал дел од покриената површина (што е специфично за црногорското земјоделство).

Лозовите насади зафаќаат површина од 4 400 ha, на кои преовладуваат автохтони сорти (Вранец и Кратошија), главно за производство на црвено вино, а вкупното производство на грозје во 2011 година беше 32 800 тони. Овошните дрвја и маслиновите дрвја се одгледуваат на површина од 12 007 ha, со годишно производство од 42 100 тони. Во одгледувањето на маслинки преовладува традиционалниот метод; има нешто повеќе од 400 000 маслинови дрвја, со автохтоната Жутица како доминантна сорта (повеќе од 90 проценти).

Слика Б.VI-2: Пресек на ожнеана површина по основни култури, 2011 година, Црна Гора



Извор: МОНСТАТ

Површината што се користи за производство на зеленчук изнесува 8 000 ha, а производството во 2011 година беше 143 300 тони. Производството на зеленчук во стакленици (60 ha) покажува позитивни резултати во однос на обемот, опсегот на производи и продолжувањето на сезоната на одгледување. Производството на компири е многу важно и тие се одгледуваат на површина од 10 900 ha, со вкупно производство од 180 000 тони во 2011 година.

Во црногорското сточарство доминира одгледување на преживари, што првенствено се должи на големите површини под ливади и пасишта. Говедарството, со 84 701 грла (2012 година) е најголемиот потсектор во сточарското производство. Овчарството (со 207 047 грла) се карактеризира со полуекстензивни производствени методи, главно во северниот дел на земјата. Козарството е исто така важен сектор, особено во карстните области (централните и јужни региони). Производството на живина и свињи е слабо, главно поради недостаток на домашно производство на добиточна храна.

Ниското технолошко ниво на земјоделското производство во Црна Гора резултира со ниски просечни приноси. Со исклучок на грозјето, просечните приноси од посевите се многу ниски. Единствено компирите покажуваат растечки трендови во приносите.

Кравјото млеко зазема повеќе од 90 проценти од вкупното производство на млеко. Просечните приноси по крава се многу мали, со помалку од 3 000 kg. Главната причина за ова е дека преовладуваат мали егзистенцијални земјоделски стопанства, кои не се мотивирани да го зголемат производството или да воведат нови технологии. Расната структура, исто така, не е поволна, бидејќи околу 50 проценти од црногорските стада на крави припаѓаат на вкрстени раси кои се помалку продуктивни. Покрај тоа, поголемиот дел од земјоделските стопанства произведуваат млеко во недоволно развиени ридско-планински подрачја.

Табела Б.VI-3: Просечни приноси на пченица, компир, грозје и млеко, 2005-2011 год., Црна Гора

Производ	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Обична пченица (тони/ha)	3.10	3.09	2.50	3.50	3.81	3.52	3.06
Компир (тони/ha)	12.88	13.05	10.50	13.15	15.18	14.63	16.53
Грозје (тони/ha)	9.14	9.97	8.43	10.48	8.78	9.27	7.46
Кравјо млеко (тони/крава)	2.40	2.35	2.38	2.28	2.21	2.18	3.30

Извор: МОНСТАТ

Една од структурните карактеристики на црногорското производство на храна е ниското ниво на финализирање на земјоделскиот производ, значителен удел на самоснабдувањето, како и значајна продажба на земјоделско-прехранбените производи преку нерегистрирани трговски канали. И покрај позитивните резултати постигнати во одредени сектори во последните години (месо и вино), земјоделско-прехрамбената индустрија е сé уште слаба и не може да биде движечка сила за побрз развој на примарното производство. Покрај тоа, има неповолна структура на големината на претпријатијата. Според Стратегијата (МАРД, 2006), околу 70 проценти од претпријатијата вработуваат помалку од 15 работници и само четири претпријатија вработуваат повеќе од 250. Денешната ситуација е слична и доминираат мали преработувачки погони. Структурата на големината на претпријатијата и неповолното техничко ниво предизвикуваат ниско ниво на конкурентност во земјоделско-прехранбената индустрија.

31.4 Трговија на земјоделско-прехранбени производи

Црна Гора е нето увозник на земјоделско-прехранбени производи, со многу висока зависност од увозот на храна. Вкупниот извоз едвај покрива 13 проценти од увозот. Во последните години, извозот малку се зголеми од 41 милион евра во 2008 година на околу 57 милиони евра во 2012 година, додека за истиот период увозот бележи помал релативен пораст. Како последица на тоа, негативниот трговски биланс остана на приближно исто ниво, додека коефициентот на покриеност на увозот со извоз, во релативна смисла, се зголеми од 9.6 проценти во 2008 година на 12.8 проценти во 2012 година.

Табела Б.VI-4: Земјоделско-прехранбена трговија (во мил. евра), 2005-2012 год., Црна Гора

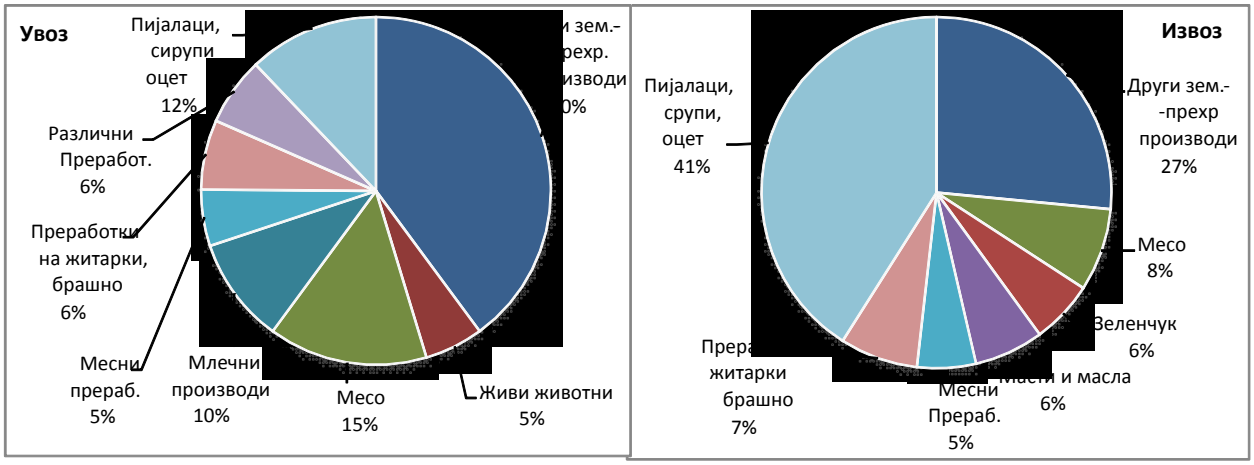
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Извоз	68.9	70.1	37.4	41.0	40.7	46.5	52.4	56.7
Увоз	199.2	228.7	312.7	426.0	397.6	406.4	438.9	443.4
Трговски биланс	-130.3	-158.6	-275.3	-385.0	-356.9	-359.9	-386.5	-386.7
Коефициент на покриеност на увоз со извоз	34.6%	30.6%	12.0%	9.6%	10.2%	11.4%	11.9%	12.8%

Извор: МОНСТАТ

Во 2012 година, само пијалаците претставуваа повеќе од 40 проценти од вредноста на извозот (23.3 милиони евра). Виното е најважен пијалак (15.4 милиони евра, или две третини). Други релевантни извозни производи се месото (4.4 милиони евра); зеленчукот (3.3 милиони евра); овошјето (4.0 милиони евра); преработките од месо (3.1 милиони евра); преработките од житарки, брашното и скроб (4.1 милион евра). Извозот на месо и преработки од месо се зголеми значително во изминатите години, од 2.0, милиони евра во 2005 година на 7.5 милиони евра во 2012 година, како резултат на позитивните трендови во новата месна индустрија.

Во рамките на вкупниот увоз, проценет на 443 милиони евра во 2012 година, главни тарифни групи се месото (65.5 милиони евра); пијалаците (53.6 милиони евра); млечните производи (43.5 милиони евра); преработките од житарки (28.6 милиони евра); разни производи за исхрана (28 милиони евра). Надворешниот трговски биланс на Црна Гора е негативен за сите групи на земјоделско-прехранбени производи. Најголемите негативни биланси се за месо (- 61.2 милиони евра); млечни производи (-43.4 милиони евра) и пијалаци (-30.4 милиони евра).

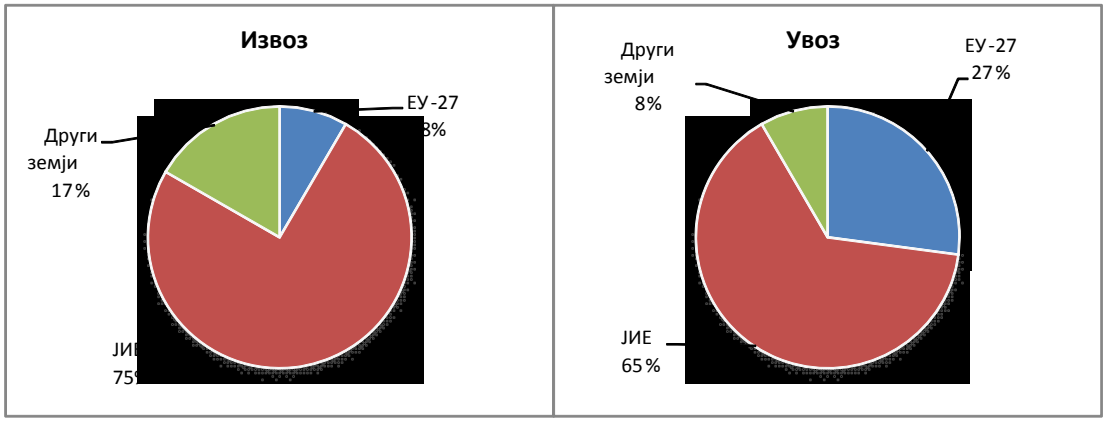
Слика Б.VI-3: Структура на земјоделско–прехранбениот увоз и извоз по групи на производи, 2012 година, Црна Гора



Извор: МОНСТАТ

Што се однесува на извоз/увоз дестинациите, најважен пазар за Црна Гора се земјите од Југоисточна Европа (ЈИЕ).

Слика Б.VI-4: Состав на земјоделско–прехранбената трговија по региони, 2011 год., Црна Гора



Извор: МОНСТАТ

Црногорскиот извоз во ЕУ е многу скромен (околу 6 милиони евра), додека увозот е повеќе од 100 милиони евра. Така, извозот компензира само околу 5 проценти од увозот од ЕУ.

Табела Б.VI-5: Земјоделско –прехранбена трговија по региони и земји (во милиони евра), просек во 2010-2012 година, Црна Гора

Земја/Регион	Извоз	Увоз	Трговски биланс
ЈИЕ	**40.6**	**272.2**	**-231.6**
- Босна и Херцеговина	10.1	16.7	-6.6
- Хрватска	0.8	23.1	-22.4
- Македонија	0.7	11.7	-11.0
- Србија	14.1	218.7	-204.7
- Албанија	2.6	0.7	1.9
- Косово*	12.5	1.3	11.1
ЕУ-27	**5.5**	**107.1**	**-101.6**
Други земји	**5.7**	**50.2**	**-44.5**
Вкупно	**51.9**	**429.6**	**-377.7**

Извор: МОНСТАТ

Помеѓу земјите на ЈИЕ, Србија е далеку најголемиот партнер за увоз, заземајќи 51 процент од целокупниот увоз (или 80 проценти помеѓу увозот од земјите на ЈИЕ). Но, во однос на извозот, Косово* е речиси на исто ниво со Србија (13 милиони евра, односно 14 милиони евра). Спротивно од Србија со која Црна Гора има голем негативен трговски биланс, со Косово* има значителен позитивен биланс (11 милиони евра) и прилично мал, но позитивен биланс со Албанија.

Општ заклучок е дека Црна Гора во голема мера е зависна од увозот, со висока дисперзија на асортиманите на увезени производи. Анализата на странскиот пазар испраќа јасен сигнал дека домашните земјоделско – прехранбени производители треба да работат на преструктурирање на производството и да создадат услови за намалување на дефицитите или тоа да се намали на одредени производи. Релативно малиот број на извезувани производи го нагласува проблемот на конкурентноста на домашните производи, земајќи ги предвид квалитетот, цените и потенцијалниот квантитет коишто можат да бидат дистрибуирани надвор од Црна Гора.

32. Земјоделска политика

32.1 Концепт и рамка на земјоделската политика

Црногорската земјоделска политика во последните две децении може да се разгледа во два последователни периоди; имено, пред 2006 и после 2006 година.

До 2006 година, беа воведени многу важни промени во концептот на политиката: семејните земјоделски стопанства започнаа да се третираат еднакво со големите земјоделски стопанства (поранешниот „социјалистички сектор“); воспоставување на надворешно-трговската политика со постепено усогласување со принципите на Светската трговска организација (СТО); надградба на професионалното и образовното ниво на производителите и стручните служби во земјоделството; зајакнување на институционалната поддршка на земјоделскиот сектор преку воспоставување на нови и модернизација на постоечките служби и лаборатории.

И покрај значителните напори и преземени чекори, немаше доследна земјоделска политика сé до донесувањето на стратегијата „Црногорското земјоделство и Европската унија – производство на храна и рурален развој“, која беше усвоена во 2006 година. Стратегијата претставуваше пресвртна точка во земјоделската реформа во Црна Гора. Таа обезбедува платформа за усогласување на земјоделската политика, законодавството и институционална поддршка на земјоделството со принципите и барањата на процесот на пристапување кон ЕУ. Со Стратегијата, Црна Гора се одлучи за концептот на одржлив развој на земјоделството, воспоставувајќи рамнотежа помеѓу економскиот развој, заштитата на животната средина и социјалните аспекти. Овој концепт ја користи повеќекратната улога на земјоделството како основа за поставување на земјоделството во многу поширок контекст отколку само како придонес кон БДП.

Во земјоделската политика што се промовира преку Стратегијата, мерките за рурален развој ја имаат најважната улога во насочувањето кон три главни насоки: зголемување на конкурентноста, одржливо управување со ресурсите, како и обезбедување квалитетен живот и диверзификација на економските активности во руралните средини. Стратегијата обезбедува рамка за понатамошни реформи во земјоделството, со посебен акцент на улогата на државата во приближувањето кон ЕУ.

Најважниот документ за спроведување на Стратегијата е Националната програма за производство на храна и рурален развој, која што беше усвоена во 2008 година. Националната програма, како оперативен документ, ги опишува целите, стратешката и правната рамка и почетните точки за усогласувањето на земјоделската политика со ЗЗП.

Мерките на земјоделската политика се детално опишани. Секоја мерка се состои од основни елементи потребни за нејзино спроведување. Презентиран е пет-годишен финансиски план, креиран низ групи за политички мерки и е дефиниран план за секоја мерка со финансиски извори.

Како повеќегодишен план за буџетот за земјоделство и рурален развој, Националната програма се состои од следниве столбови и мерки:

- Интервенции на пазарот и директни плаќања (9 мерки; 29.0 проценти од вкупните средства)
- Политика за рурален развој (17 мерки; 39.9 проценти)
- Поддршка за општите служби во земјоделството (8 мерки; 18.0 проценти)
- Социјални трансфери на руралното население (11.2 проценти)
- Техничка и административна поддршка (2.5 проценти)

Националната програма ги обезбеди основите за подготвување на годишен буџет за земјоделството (земјоделски буџет). Практично сите мерки од Националната програма се присутни во земјоделскиот буџет. Но, некои од нив не се реализирани.

Главниот правен документ за земјоделската политика е Законот за земјоделство и рурален развој, кој беше усвоен во 2009 година. Законот ги презема целите и земјоделската политика од Стратегијата и им ја дава потребната правна форма. Земјоделската политика е организирана во четири главни групи; имено, политика за пазарна и директна поддршка, политика за рурален развој, поддршка за општите служби во земјоделството и социјални трансфери за руралното население.

Најважната форма на поддршка во првата група на политики се директните плаќања (засновани на површина или по грло), што е во согласност со принципите на СТО.

Втората група е политиката за рурален развој, која игра важна улога во земјоделската политика на Црна Гора. Таа е изготвена врз основа на четири групи на мерки (оски). Првата оска е насочена кон зајакнување на конкурентноста на производителите на храна преку поддршка на инвестиции во примарното производство и кон преработувачките индустрии, како и инвестиции за извршување на земјишната политика, поддршка за воведување на меѓународните стандарди и организации на производители.

Втората оска се однесува на одржливо управување со ресурсите, каде што е предвидена поддршка за развојот на земјоделството во недоволно развиените подрачја и агро-еколошки мерки.

Третата оска вклучува мерки за поддршка на квалитетот на животот во руралните подрачја и диверзификација на економските активности во руралните средини.

Четвртата оска на мерки за рурален развој треба да ги стимулира и поддржи локалните заедници и локалните групи во креирањето и спроведувањето на нивни стратегии и развојни проекти.

Третата група на мерки од земјоделската политика се однесува на финансиската поддршка за општите служби во земјоделството кои се од јавен интерес: прво, ветеринарна и фитосанитарна политика, потоа советодавни служби, одгледување на животни и растенија и други професионални услуги во сферата на сточарството и одгледувањето на растенија, политика за поддршка на истражувањето, аналитичка инфраструктура и образование во земјоделството.

Четвртата група на мерки од земјоделската политика се однесува на социјалните трансфери на земјоделските домаќинства.

32.2 Мерки на земјоделската политика

Мерки за стабилизација на пазарот

Пазарните интервенции се состојат од две мерки; имено, програмата за пазарни интервенции и управување со ризиците во земјоделството.

Програмата за пазарни интервенции вклучува интервентен откуп и помош со храна, со цел да се отстрани сезонската непропорционалност помеѓу понудата и побарувачката, да се поттикне потрошувачката на одредени домашни производи со сезонски вишоци и да се поддржи снабдувањето со одредени земјоделски производи, по достапни цени, за одредени ранливи категории на население. Програмата се спроведува како поддршка за собирање и пласман на сезонскиот вишок на зеленчук и јагнења.

Поддршката за управување со ризикот во земјоделството се состои од кофинансирање на трошоците за осигурување против штети на посевите и добитокот; надомест на штета предизвикана од диви животни; и финансиска поддршка за земјоделските производители во случај на временски непогоди и други големи штети.

Директни плаќања на земјоделците

Директната поддршка на растителното производство се спроведува на хектар обработено земјиште за основните насади: житарици, компири, фуражни растенија (растенија за производство на силажа, годишни и повеќегодишни култури за сточна храна, тревни смески мешавина и луцерка), пченица и други култури (освен тутун). Директни плаќања се доделуваат и за производство на семе за горенаведените култури. Минималната површина на индивидуалните посеви за добивање на поддршка изнесува 0.5 ha, додека за житарките таа е 1 ha. Не може да се здружуваат различни видови посеви за да се исполни овој минимум. Едно земјоделско стопанство може да поднесе барање за секоја од поединечните култури. Во 2012 и 2013 година, основната исплата за култура

произведена за комерцијални цели или за сточна храна изнесуваше 160 евра на ha, за фуражни растенија 150 евра на ha, за семиња за производство на житарки 300 евра на ha, и за елитно семе за компир 700 евра на ha. Поддршката за производство на тутун изнесуваше 1 000 евра на ha, под услов да се засадени 17 000 корени на ha.

Директната поддршка за сточарсткото производство, се исплаќа на грло добиток, и се спроведува петнаесет години. Основни компоненти се:

- Директни плаќања за одгледување на говеда (70 евра на грло) – само над прагот од четири грла крави или јунишња на земјоделско стопанство; животните мора да бидат соодветно обележани на ушите и регистрирани во националната база на податоци;
- Исплата за одгледување на овци (8 евра на грло), само над прагот од 40 грла на земјоделско стопанство;
- Исплата за одгледување на кози (8 евра на грло), само над прагот од 30 грла на земјоделско стопанство;
- Премија за товено теле (120 евра на грло), под услов животните да бидат соодветно обележани на ушите и регистрирани во националната база на податоци и заклани во овластени кланици.

Поддршката на млекопроизводството за пазарот е 0.065 евра на литар млеко испорачано во овластена млекарница. Услов за квалификуваност за премијата е количеството на испорачано млеко по земјоделско стопанство (минимум 400 литри месечно). Дополнителна премија од 0.01 евро на литар млеко се доделува за месечно производство од 5 000 литри или повеќе и 0.01 евра за литар млеко со квалитет од екстра или прва класа.

Поддршката за зајакнување на мрежата за собирање на млеко е насочена кон преработувачкиот сектор, со цел да се подобри пазарната инфраструктура за собирање на непреработено млеко од фармерите. Основа за исплата се литрите собрано млеко (0.01 евра на литар).

Рурален развој

Политиката за рурален развој игра многу важна улога во во новата земјоделска политика на Црна Гора. Ова се должи првенствено на спецификите на земјоделскиот сектор и на руралните области. Отсуството на комерцијалното производство на житарки и многу ниската конкурентност на земјоделството од една страна и големото мнозинство на планинските подрачја во северниот дел на земјата, на кои им се заканува напуштање, од друга страна, резултираше со фокусирање на земјоделската политика и обезбедување на различни услуги на земјоделскиот сектор.

Со оглед на тоа што постапното услогласување на земјоделската политика со ЗЗП е еден од главните приоритети, политиката за рурален развој според Националната програма е подготвена во согласност со Политиката за рурален развој на ЕУ (Стратешки упатства на Заедницата 2007-2013 година), што значи дека мерките се групирани во четири оски, иако имплементацијата на проектите на *Leader* не е започната. Исто така, една од главните мерки во втората оска беше поддршката за недоволно развиените подрачја (НРП); нејзиното воведување беше предвидено за 2013 година, но досега не се преземени конкретни чекори.

Првата група (оска) има најголем број мерки (11 од вкупно 17) и учествува со највисок износ (71 процент), во вкупната распределба за политиката за рурален развој. Оската е насочена кон зајакнување на конкурентноста на производителите на храна преку поддршка на инвестициите во примарното производство и на преработувачките индустрии, како и на воведувањето на меѓународни стандарди и организации на производители.

Дозволени инвестиции за поддршка во примарниот сектор се: инвестиции во земјоделска опрема и механизација; инвестиции во сточарски земјоделските стопанства (изградба на нови амбари и реновирање на старите, вклучувајќи купување на приплодни грла); инвестиции во воспоставување на повеќегодишни насади (овошје, маслини и лози) и инвестиции во изградба и опремување на стакленици.

Следниве преработувачки индустрии се соодветни за поддршка: известиции во преработка на производи од животинско потекло (млекарници, кланици и месни индустрии); инвестиции во складирања, преработка и пакување на производи од растително потекло и инвестиции во преработка на земјоделски производи на семејни стопанства. Генерално, инвестициите се кофинансираат со 30 проценти од јавни извори.

Втората група (оска) се однесува на одржливото управување со ресурсите, каде што се спроведуваат три мерки. Мерката за одржливо користење на планинските пасишта зафаќа најголем удел (над 50 проценти), по што следува поддршката за органското земјоделско производство, додека поддршката за зачувување на генетските ресурси има сосема мал опсег (помалку од 1 процент од буџетот за рурален развој). Генерално, оваа оска има мал удел во политиката за рурален развој (само 10 проценти), поради фактот што мерката за НРП воопшто не се имплементира, додека агро-еколошките мерки не се добро развиени.

Сите мерки во оваа група се практично директни компензациони плаќања. Зачувувањето на генетските ресурси во земјоделството се однесува на плаќања за единица добиток или за хектар за зачувување на автохтоните раси и сорти растенија (врз основа на акцискиот план за зачувување и одржливо користење на генетските ресурси во земјоделството). Плаќањата за органско земјоделство претпоставуваат плаќања по хектар за растително производство и по единица добиток во сточарството (услови според правилата дефинирани во законската регулатива). Мерката одржливо користење на планинските пасишта се однесува на плаќања на единица добиток што се напасува на планинските пасишта.

Третата група (оска) се состои од две мерки: диверзификација на економските активности во руралните подрачја; ревитализација и развој на руралните подрачја и изградба на рурална инфраструктура. Првата, која се однесува на нови вработувања во неземјоделските сектори, се поддржува со многу мал износ. Втората мерка се однесува на кофинансирање на проекти во рурални подрачја: локални патишта, управување со води, објекти од општа важност; се имплементира многу години, со значително учество во вкупниот земјоделски буџет, со удел од над 90 проценти во третата оска или близу 20 проценти во политиката за рурален развој.

Општи служби

Третата компонента или третиот столб на земјоделската политика се однесува на финансиската поддршка за општите служби во земјоделството, кои се од јавен интерес. Овој столб на политиката поддржува програми за образование, истражување и развој, аналитички активности, советодавни служби, програма со ветеринарни и фитосанитарни мерки и активности и програми поврзани со контрола на квалитетот на производот. Се состои од осум мерки, од кои најголем удел има Оперативната програма за здравствена заштита на животните.

Социјални трансфери на руралното население

Покрај веќе презентираните програми и мерки, Црна Гора имплементира и четврт столб на земјоделската политика, кој е некој вид на социјална политика насочена кон руралното општество. Социјалните трансфери на руралното неселение (мерка наречена Програма за додаток за стари лица), во форма на пензии, има за цел да обезбеди соодветен животен стандард во руралните подрачја; поради нејзината меѓусебна зависност со земјоделските домаќинства, таа исто така има за цел да обезбеди одржливо управување со природните ресурси. Со обезбедување на социјална поддршка на стопанствата коишто немаат други извори на приходи, таа придонесува кон намалувањето на сиромаштијата и кон зголемувањето на квалитетот на животот во селата, што е еден од приоритетите во третата оска на политиката за рурален развој. Пензиите се обезбедуваат за старите лица во семејните домаќинства (од едно домаќинство, право има еден ворасен член). Мерката има значително учество во вкупниот Земјоделски буџет (близу 20 проценти).

33. Дискусија и заклучоци

Макроекономската рамка во Црна Гора е прилично променлива (економска криза, финансиски потешкотии, итн.), што создава потешкотии за развојот на земјоделско-прехранбениот сектор. Земјоделството е многу важно за економијата и за општеството, од аспект на неговиот удел во БДВ и во вкупното ниво на вработеност. Конкурентноста во земјоделскиот сектор е релативно мала, поради недоволната технологија, неповолната структура на земјоделските стопанства, ниските приноси на растителното и на сточарското производство и малиот обем на производството (доминира егзистенцијално земјоделско производство). Вредносниот синџир (хоризонтално меѓу производителите и вертикални врски) е слаба. Огромниот увозен и трговски дефицит кај земјоделско-прехранбените производи (однос извоз-увоз е само 12 проценти) создава проблеми за одржливоста на економијата.

За да се надминат овие слабости и да се искористат можностите во рамките на пристапувањето во ЕУ, подготвувањето на добра земјоделска политика претставува вистински предизвик. Земјоделската политика мора да обезбеди добра рамка за одржлив развој на руралната економија, а истовремено треба да се усогласи со моделот на ЕУ или со политика слична на ЗЗП.

Следниве акции мора да продолжат и/или да се зајакнат:

- Интерно усогласување на секторските политики со цел да се обезбеди економски раст паралелно со приближувањето кон ЕУ;
- Значително зголемување на финансиската поддршка на земјоделството и на руралните подрачја, но и зајакнување на другите инструменти (макро-економска, социјална, образовна политика);
- Широка и суштинска инвестициска поддршка за да се подобри технолошкото ниво и да се зголемат приносите во сите потсектори на земјоделството;
- Обезбедување на редовно стручно образование и обука на земјоделците;
- Поддршка за преструктурирање на земјиштето – имплементација на политиката за консолидација на земјиштето;
- Вредноста на синџирот на храната да се стави во фокусот на политиката, за да се отстранат слабите точки;
- Посилна промоција на важноста на земјоделството за да се обезбеди негова поголема прифатеност во општеството како повеќефункционален сектор.

Како што беше веќе наведено, клучни документи за подготвување и имплементација на земјоделската политика и политиката за рурален развој се: Стратегијата; Националната програма; Законот за земјоделство и рурален развој и земјоделскиот буџет.

Стратегијата од 2006 година ги насочи реформите во три главни полиња: земјоделската политика (постапно воведување на ЗЗП); законодавството (усогласување на законодавството со *Acquis Communautaire* на ЕУ); и институциите (модернизација и зајакнување на институционалните капацитети што ќе овозможи ефикасна имплементација на политиката).

Новата стратегија мора да биде продолжение на постојната, со вкрстена проверка на приоритетите, кои ќе се преформулираат соодветно. Новата ЗЗП 2014-2020 треба да биде референтна точка, а меѓународните обврски мора да се почитуваат. Со оглед на тоа што новата стратегија се бара од страна на ЕК како основа за отпочнување на преговорите со Црна Гора во Поглавјето 11: Земјоделство и рурален развој, акцискиот план или патоказната карта за усогласување на националната политика со *acquis* на ЕУ мора да се испланира внимателно и реално. Ова бара широко вклучување на сите чинители и институции.

Националната програма за производство на храна и рурален развој 2009-2013 во целост го потврдува усогласувањето на земјоделската политика со ЗЗП како еден од приоритетите и истата е подготвена како документ сличен на ЗЗП во поглед на својата структура (мерки и инструменти). Затоа, сегашната Национална програма може да претставува добра основа за новиот програмски документ, а потребно е интегрирање на новите инструменти на ЗЗП. За подготовка на овој многу

чувствителен документ не се доволни надворешни експерти и администрација, така што е неизбежно целосното учество на домашната експертиза.

Земјоделскиот буџет се усвојува секоја година, согласно Законот за земјоделство и рурален развој и Законот за буџет на Црна Гора. Во поглед на имплементацијата на подготвената политика на годишно ниво, треба да се нагласат одредени акции: поголемо учество на чинителите во подготовката на мерките; целосно почитување на законската и стратешката рамка; известување за извршувањето на секоја од мерките. За непречена имплементација, подготовката и усвојувањето на земјоделскиот буџет се потребни пред почетокот на финансиската година, што не е случај досега.

Програмата за ИПАРД е важен документ за домашната политика за рурален развој во предпристапниот период. Таа треба да биде можност за земјоделците за инвестирање во подобрување на нивната ефикасност, а со тоа зголемување на конкурентноста. Таа, исто така, е добра можност за владата да ги подготви и да ги зајакне капацитетите за апсорпција за имплементација на политиката на ЕУ за рурален развој по пристапувањето. Министерството веќе оформи сектор за рурален развој, кој е одговорен за управувањето со програмата ИПАРД.

Програмата за ИПАРД е во изработка; втората нацрт верзија е испратена до Европската комисија во мај 2014 година. Беа избрани следните четири мерки: Инвестиции во земјоделски стопанства за да се надградат до стандардите на ЕУ; Инвестиции во преработка и маркетинг на земјоделските и рибарските производи заради преструктурирање и надградување до стандардите на ЕУ; развој и диверзификација на руралната економија и Техничка помош.

Министерството за земјоделство и рурален развој, како орган со клучна улога во имплементацијата на политиката, спроведува широки реформи и селектира нов кадар. Зајакнувањето и надградбата на човечките ресурси се неопходни и тоа што го прави Министерството е навистина позитивно. Но, вработувањето на нови лица без доволно искуство создава недостаток на институционална меморија на Министерството.

Покрај Министерството, уште неколку институции, кои го дополнуваат Министерството, се вклучени во имплементацијата на политиката: неколку оддели на Биотехничкиот факултет (советодавни служби во секторот за растително производство и за сточарство, неколку лаборатории, катедрата за заштита на растенијата); државни управи и други. Генерално, може да се заклучи дека нема преклопување меѓу овие институции. Но, проблемот е во тоа што советодавната служба сè повеќе и повеќе се вклучува во административните задачи. За да се подобри целокупната ефикасност во работењето и да се зголеми транспарентноста, администрацијата на локално (општинско) ниво треба да се вклучи во имплементацијата на политиката, додека постојните истражувачки институции во земјоделството мора да бидат повеќе инволвирани во формулирањето на политиката.

Генерално, вкупната поддршка на земјоделството е многу мала, дури и во споредба со земјите од ЈИЕ (види Анекс Б.VI-3 и Поглавје А.II). Јазот меѓу земјоделскиот буџет, како документ за имплементација на годишно ниво, и Националната програма како стратешки документ, се зголемува (недостатоци во буџетот по столбови и по мерки; види Анекс Б.VI-5).

Постои парадокс во примената на шемите на директни плаќања. Од една страна, вкупниот износ на директна поддршка е многу ограничен (особено учеството во вкупниот земјоделски буџет), но од друга страна износите по единица (по хектар или по грло добиток) се доста високи. Но, поради многу високиот праг на критериумите за квалификуваност, опсегот на соодветни земјоделски стопанства е многу мал. На пример: за говеда, минималниот број на животни на земјоделско стопанство за да се добие поддршка е четири крави и јуници, додека националниот просек на популацијата на говеда изнесува околу три животни по стопанство. Ова исклучува големброј ситни земјоделци. Со оглед на тоа што животните под овој праг не се соодветни за субвенции, малите земјоделски стопанства добиваат помалку од официјалниот износ по животно (кратка симулација на поддршката е прикажана во Анекс Б.VI-4). Со оглед на тоа што најголем дел од сточарските

земјоделски стопанства поседуваат помалку од 10 животни, реалната поддршка за овој сектор не е 70 евра за грло, туку некаде помеѓу 30 и 40 евра на грло, а пак околу 20 000 земјоделски стопанства кои поседуваат четири или помалку животни немаат право на поддршка. На ниво на фарма, поголемиот број на животни во стадото значи поголема поддршка по животно. Ова создава одредена прогресивност, а концептот на ЕУ е спротивен - ограничувања за големите земјоделски стопанства (инструменти како модулирање, дегресивност и ограничување). Истата логика, како што беше опишано за говедата, се применува за шемата за исплата во секторот овчарство и козарство.

Друго ограничување е фактот дека не е можно да се конвертираат различни видови во добиточни единици и да се бројат заедно за постигнување на условите. На пример, едно земјоделско стопанство може да има четири крави плус 35 овци, па дури и неколку кози, а сепак да не ги исполнува условите за субвенции. Значителен број на земјоделски стопанства, главно во оддалечените рурални подрачја, комбинираат одгледување на говеда и овци. Но, ваквото чување на преживари, генерално, се обесхрабрува: фармер кој чува 200 овци би добил 1 280 евра на фарма (8 евра x 160), но фармер кој одгледува 100 овци и 10 крави (што е еквивалентен број на добиточни единици) би добил 900 евра (420 евра за кравите и 480 евра за овците, по одземањето на минимумите за двата вида).

Во однос на директната поддршка за растителното производство, прагот за квалификуваност е исто така многу висок (0.5 ha за сите култури, а 1 ha за житарици). Минимумите се стават одделно за секоја поединечна култура, без можност за собирање за да се исполнат условите за поддршка. Наспроти прилично високата поддршка по ha (150 или 160 евра), опсегот е многу мал и со тоа претставува многу мал удел во вкупната поддршка. Уделот на оваа шема на плаќања е само околу 3 проценти од вкупната буџетска поддршка. Покрај тоа, шемата за директна исплата за земјоделски култури не ги вклучува површините за производство на сено (природни ливади), кои после пасиштата се далеку најголемата категорија на искористена земјоделска површина.

Во секторот за млеко, директните плаќања поврзани со производството се зголемија од 0.035 евра во 2009 на 0.065 евра за литар предадено млеко на овластена млекарница во 2013 година (речиси двојно). Еден аспект на ова е што е во спротивност со политиката на ЕУ, додека друг сериозен аспект е влошувањето на распределбата на директната поддршка. Големото мнозинство на млекопроизводители во земјата нема директен пристап до пазарот (млекарниците), поради големите растојанија до најблиската млекарница, лошата патна инфраструктура или комбинација на двата фактора. Поддршката за фармерите коишто предаваат млеко во млекарниците и работат главно во поразвиените подрачја се зголемува, додека мнозинството фармери коишто мораат самите да го преработуваат млекото во млечни производи, се дисквалификувани од тој вид поддршка (над 80 проценти од вкупното млеко не се преработува од млекарниците).

Решенијата за овие девијации во шемите за директните плаќања треба да бидат:
- Да се отстрани целосно прагот за говедата;
- Прагот да се намали на една добиточна единица за овци и кози (еквивалентно на 10 овци или 10 кози);
- Да се дозволи собирање на различни видови за да се овозможи исполнување на условите;
- Значително да се намали прагот за директни плаќања за земјоделските култури (можеби макс. 0.3 ha), со дозволување овој праг да се достигне со собирање на различни култури;
- Во шемата на плаќања да се вклучат површини што се користат за производство на сточна храна на природни ливади, како прв чекор, а потоа и пасиштата;
- Да се отстранат производно-поврзаните плаќања со во разумен преоден период;
- Да се изготват IACS и LPIS како предуслов за целосна имплементација на шеми на плаќања слични на ЗЗП.

Во поглед на имплементацијата на мерките за рурален развој, покрај несоодветната буџетска поддршка, одредени мерки сè уште не се развиени, вклучувајќи ја шемата за недоволно развиените подрачја. Во оска 1, на одреден начин се применува инвестициска поддршка, но главно од грантот на Светската банка (MIDAS), а не според редовната програма за поддршка на национално ниво. Во оска 2 за политиката за рурален развој, агро-еколошките мерки се на многу ниско ниво. Некои од мерките дефинирани во Националната програма не се имплементираат; голем дел од нив се

недоволно финансирани или симболично финансирани. Проектите на *Leader* и други мерки сè уште не се развиени.

Има значителни подобрувања во процедуралните прашања (објавување на тендери, подготовка на прирачници за корисниците, промовирање на мерки, итн.) и овој позитивен тренд во имплементацијата на политиката за рурален развој треба да продолжи, со намера најнапред да се добие акредитација за структурите за ИПАРД, колку што е можно побрзо.

Некои од акциите мора да се зајакнат, вклучувајќи попрецизно одредување на потребите на руралното општество, усогласување на поддршката со различните видови на земјоделски стопанства, многу подобра подготовка на земјоделците и на другите чинители на локално ниво, посилна поддршка за групите на производители (задруги, компании, кластери, гранкови организации) и за целиот синџир за снабдување со храна.

Општите служби (третиот столб на земјоделската политика) се имплементираат во согласност со Националната програма од аспект на мерките, нивните цели и нивната структура. Но, бучетската поддршка се намалува, што е во спротивност со националната програма, па дури и полошо – спротивно на реалните потреби. Едноставно, развивањето на поконкурентно семејно земјоделско производство според моделите на ЕУ бара поголема институционална поддршка. Во овој контекст, градењето мрежи и координација меѓу истражувачката, советодавната и земјоделската заедница мора да се зајакне. Многу е важно признавањето на земјоделското знаење и улогата на иновациските системи на сите нивоа, како и нивното приспособување кон реалните потреби. Сè уште не е развиена аналитичката поддршка и нема јасни сигнали за подобрување. Не се обезбедува поддршка за применето истражување, наспроти реалната потреба; овој недостаток само делумно се компензира со донаторска поддршка.

Недостатокот на јасни податоци за реализираниот буџет за земјоделството, заедно со недоследностите и недостатоците во земјоделската статистика и слабиот аналитички капацитет, значи дека сликата за секторот не е целосно јасна и открива дека постојат реални пречки во дефинирањето и имплементирањето на земјоделската политика. Подобрувањето на статистиката не е неопходно само за преговорите со ЕУ, туку и за донесување на одлуки (покрај МОНСТАТ, од суштинско значење е учеството на политичарите и академската заедница).

За земјоделската политика генерално, главните препораки се:

- Да се обезбеди континуитет во креирањето на политиката врз основа на повеќегодишни програмски документи (Национална програма);
- Да се забрза изградбата на имплементационите структури за земјоделската политика, која ќе биде усогласена со ЗЗП (Платежна агенција, управен орган, IACS…);
- Да се отстранат недостатоците во статистиката (користење на земјиште, статистика на цени, економски сметки);
- Да се развие аналитички капацитет за програмирање и анализа на земјоделската политика;
- Да се намали администрацијата во современото управување со јавните политики;
- Да се воведе политика базирана на докази, а суштински предуслови за тоа е јасно известување за имплементираната политика и оцена на влијанијата.

Референци

Annual report of livestock selection service for 2011. 2012. Biotechnical faculty, Podgorica.

MAFRD.2006. Montenegrin agriculture and EU – Strategy of food production and rural development. Ministry of Agriculture, Forestry and Water management of Montenegro.pp224.

MAFWM.2008. National program for food production and rural development 2009-2013. Ministry of Agriculture, Forestry and Water management of Montenegro.

MAFWM. 2009. Low of agriculture and rural development.Ministry of Agriculture, Forestry and Water management of Montenegro,Official gazette of Montenegro, 56/09.

Marković, M &Marković, B. 2010. Review of Agriculture and земјоделската политика in Montenegro. In: Volk, T. (ed.).Agriculture in the Western Balkan countries, (Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe, vol. 57). Halle (Saale): Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), p. 165–188.

Marković, M., Lazović, B. &Marković, B. 2010. Montenegro in XXI century in era of competitiveness: Environment and sustainable development – Food production, Montenegrin Academy of Science and Arts, 73/2, p. 283-313.

Marković, B., Marković, M. &Rmuš, L. 2011.Status of milk production sector in Montenegro, Biotechnology in Animal Husbandry, Vol 27; No3; p. 387-396.

MARD. 2011. Program for Agriculture and Rural Development of Montenegro under IPARD 2007-2013.

MONSTAT. Statistical yearbooks. Statistical Office of Montenegro. Podgorica.

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*, vol. 14, no. 1, p. 76-96.

Анекс Б.VI-1: Површина и производство на основни земјоделски култури, 2005-2011, Црна Гора

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Производна површина (1 000 ha)							
Вкупно житарици	5.0	5.1	5.2	5.1	5.0	5.2	5.2
- Пченица	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8
- Пченка	3.1	2.8	2.7	2.7	2.7	2.7	2.8
Компири	10.3	10.2	10.1	10.2	10.3	10.2	10.9
Грозје (вкупно)	4.0	4.2	4.2	4.2	4.4	4.4	4.4
Овошје (вкупно) вклуч.маслинки	9.6	9.7	9.8	9.8	11.9	12.0	12.0
Зеленчук (вкупно)	6.8	6.8	6.7	6.7	8.1	8.1	8.0
Тутун	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
Сточна храна	7.8	7.5	8.0	7.9	8.1	7.6	7.3
Production (1 000 t)							
Вкупно житарици	14.6	14.3	10.4	15.8	16.9	16.3	17.5
- Пченица	2.6	2.5	2.0	2.8	3.0	2.5	2.4
- Пченка	9.7	9.1	6.9	9.6	10.0	10.5	11.7
Компири	132.8	132.8	106.1	134.1	156.4	149.3	180.1
Грозје (вкупно)	36.9	41.7	35.4	44.0	38.6	40.8	32.8
Овошје (вкупно)	30.2	32.8	30.9	30.5	39.8	33.9	42.1
Зеленчук (вкупно)	110.9	119.9	110.2	136.5	97.4	97.4	143.3
Тутун	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Сточна храна	15.7	34.1	14.1	26.9	29.9	29.2	:

Извор: МОНСТАТ

Анекс Б.VI-2: Сточарстовот низ цифри (во 1 000 грла), 2005-2012, Црна Гора

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Говеда	117.0	118.0	115.0	106.5	101.0	96.0	87.2	84.7
Од кои молзни крави	75.0	73.7	70.5	69.0	67.7	64.3	59.5	60.0
Свињи	11.0	13.0	10.0	10.0	12.0	11.0	21.4	18.5
Овци	255.0	249.0	222.0	209.0	199.8	198.2	208.8	207.0
Коњи	7.1	6.2	5.4	5.1	5.0	4.8	4.0	3.9
Коњи	462.1	448.5	505.4	432.0	416.7	506.5	470.0	732.1
Пчелни семејства	42.6	41.6	36.6	29.0	18.1	21.7	42.2	42.7

Извор: МОНСТАТ

Анекс Б.VI-3:Буџетска поддршка на земјоделството (во милиони евра), 2005-2012, Црна Гора

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
МЕРКИ ЗА ПОДДРШКА НА ПАЗАРОТ И МЕРКИ ЗА ДИРЕКТНА ПОДДРШКА НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ	2.8	3.5	4.1	4.9	5.2	6.6	5.7	6.5
Мерки за поддршка на пазарот	0.1	0.1	0.4	0.3	0.5	0.5	0.6	0.4
Мерки за директна поддршка на производители	2.6	3.3	3.6	4.1	4.5	5.7	4.9	5.7
Директни плаќања на производители	1.5	2.0	2.4	2.7	3.4	4.9	4.1	4.9
Според остварено производство (помош во цена)	0.7	0.8	0.9	0.7	1.4	0.8	1.5	1.6
Според реална површина/животно	0.8	1.2	1.6	1.9	2.0	4.1	2.6	3.3
Субвенции за влезни материјали	1.1	1.2	1.1	1.4	1.1	0.8	0.8	0.8
Други директни плаќања	0.1	0.1	0.2	0.5	0.2	0.3	0.3	0.4
МЕРКИ ЗА СТРУКТУРЕН И РУРАЛЕН РАЗВОЈ	1.0	2.4	3.2	4.4	5.9	5.0	6.1	5.5
Подобрување на конкрентноста на земјоделскиот сектор	0.5	1.6	2.2	3.1	4.4	3.4	4.1	4.1
Унапредување на животната средина и природата	0.0	0.0	0.0	0.2	0.5	0.9	0.4	0.4
Поддршка на рурална економија и рурално население	0.6	0.7	1.0	1.2	1.1	0.7	1.6	0.9
ОПШТИ МЕРКИ ПОВРЗАНИ СО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО	2.0	2.1	2.7	3.8	3.9	4.5	3.4	2.9
ВКУПНО БУЏЕТСКА ПОДДРШКА НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО	5.8	7.9	10.0	13.1	15.0	16.0	15.3	14.9

иЗВОР: Агро-буџет

Анекс Б.VI-4: Примери на реални плаќања според големина на стадо согласно постојните шеми за директни плаќања за говеда и овци, Црна Гора

	Големина на стадо (домашни животни)					
Говеда						
Реална големина на стадо - грла	6	10	20	30	40	50
Праг (бр.на животни изземени од исплата)	4	4	4	4	4	4
Број на животни со право за исплата	2	6	16	26	36	46
Вкупен износ на премија (70 евра на грло) - евра	140	420	1120	1820	2520	3220
Просечна премија на грло - евра	**23**	**42**	**56**	**61**	**63**	**64**
Процентуално учество на премија исплатена по 70 евра/грло	33%	60%	80%	87%	90%	92%
Овци						
Реална големина на стадо - грла	50	80	100	150	200	250
Праг (бр.на животни изземени од исплата)	40	40	40	40	40	40
Број на животни со право за исплата	10	40	60	110	160	210
Вкупен износ на премија (8 евра на грло) - евра	80	320	480	880	1280	1680
Просечна премија на грло - евра	**1.6**	**4.0**	**4.8**	**5.9**	**6.4**	**6.7**
Процентуално учество на премија исплатена по 8 евра/грло	20%	50%	60%	73%	80%	84%

Анекс Б.VI-5: Споредба на Национална програма (НП) и Агро-буџет (АБ) во 2009 и 2013 година (во 1 000 евра), Црна Гора

Шифра	Назив и опис на мерка	2009		2013		Забелешка
		НП	АБ	НП	АБ	
1	**Политика на пазарни цени**	5 307	**5 304**	**10 036**	**6 183**	
1.1	**Директни плаќања**	4 472	**4 309**	**8 578**	**5 333**	**Застој во имплементацијата на НП**
1.1.1	Директна поддршка на сточарско производство	2 472	1 604	**5 834**	2 522	Минималните критериуми поставени на многу високо ниво
1.1.2	Поддршка за производство на млеко за пазар	560	1191	**875**	1 561	Зголемена (на литар млеко) -спротивно од проекцијата во НП
1.1.3	Поддршка за зајакнување на мрежата за собирање на млеко	550	665	**300**	460	Не е постигнат напредок
1.1.4	Поддршка за зајакнување на мрежата на кланици	92	90	**144**	-	Мерката е стопирана
1.1.5	Директна поддршка за растително производство	598	559	**1 225**	740	Прагот или минимумот на многу високо ниво за житните култури
1.1.6	Поддршка за производство на тутун	200	200	**200**	50	Нема јасни правила
1.2	**Програма за развој на пчеларството**	215	**236**	258	**200**	Нема конкретни препораки
1.3	**Мерки за стабилизација на пазарот**	**620**	**760**	**1 200**	**650**	**Огромен застој**
1.3.1	Интервенции на пазарот	320	480	200	350	
1.3.2	Управување со ризици во земјоделството	**300**	280	1 000	300	Мерката не е развиена во согласност со НП
2	**Мерки на политиката за рурален развој**	**7 081**	**5946**	**15 863**	**5 615**	**Огромна празнина/недостаток**
2.1	**Мерки за подобрување на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор**	**4 666**	**4241**	**7 625**	**4 815**	**Голема празнина/недостаток**
2.1.1	Инвестиции во земјоделска опрема и механизација	**550**	550	1 100	3 700	Постојната мерка спојува неколку мерки од НП
2.1.2	Инвестиции во сточарски фарми	**720**	670	**972**	-	Помешана со претходната мерка
2.1.3	Подигнување на насади со повеќегодишни култури и изградба на стакленици	**994**	630	**1 485**	650	Нема напредок
2.1.4	Инвестиции во стакленици	**-**	200		-	Вклучени потоа исклучени
2.1.5	Активности поврзани со земјиште Ко-финансирање на инвестиции и проекти	**340**	300	**425**	-	Нема имплементација
2.1.6	Инвестиции во преработка на производи од животинско потекло	**795**	670	**1 431**	-	Имплементацијата е запрена
2.1.7	Инвестиции во складирање, пакување и преработка на производи од растително потекло	**700**	670	**1 120**	-	Нема имплементација
2.1.8	Инвестиции во преработка на семејни стопанства	**50**	70	**400**	200	Постигнат е солиден напредок
2.1.9	Организации на производителите	**165**	145	**231**	25	Сосема симболичен износ
2.1.10	Подобрување на квалитетот на производите	**248**	241	**347**	100	Остро намалување
2.1.11	Промотивни и информативни активности	**104**	95	**114**	140	Некои компоненти се зголемени
2.2	**Мерки за одржливо управување со природните ресурси**	**665**	**625**	**5 800**	**340**	**Огромен застој**
2.2.1	НРП	**0**	0	**3 733**	-	Нема класификација на НРП и нема имплементација

2.2.2	Зачувување на генетските ресурси во земјоделството	**100**	80	**480**	40	Многу симболичен опсег
2.2.3	Органско производство	**165**	165	**627**	100	Намалување
2.2.4	Одржливо користење на планински пасишта	**400**	380	**960**	200	Сериозен пад; минималните критериуми поставени на повисоко ниво; намалена количина на единица земјиште
2.3	**Мерки за подобрување на квалитетот на животот и диверзификација на економските активности во руралните средини**	**1 750**	**1080**	**2 400**	**460**	**Огромен застој**
2.3.1	Диверзификација на екоономските активности во руралните средини	**50**	80	**500**	45	Нема напредок, само симболичен обем
2.3.2	Обнова на селото и подобрување на инфраструктурата	**1 700**	1000	**1 900**	415	Огромно намалување
2.4	**Проекти на *Leader***	**0**	0	**38**	**-**	Не се подготвени
3	**Поддршка на општите услуги во зејоделството**	**4 008**	**3 442**	**5 584**	**2 714**	**Поддршката е намалена спротивно на потребите**
3.1	Образование, истражувачка и аналитичка работа	**400**	195	**520**	185	Огромна празнина/недостаток
3.2	Програма за унапредување на сточарството	**372**	316	**372**	156	Поддршката се преполови
3.3	Програма за стручни служби за сточарското производство	**281**	315	**408**	322	Не ја следи НП
3.4	Програма за стручни служби за производство на растенија	**223**	75	**323**	-	Комбинирани со фитосанитарни мерки
3.5	Советодавни служби	**372**	306	**540**	334	Не ја следи НП
3.6	Програма со мерки за контрола на квалитетот	**82**	85	**119**	177	Компоненти кои не се предвидени во НП
3.7	Фитосанитарни мерки	**287**	300	**417**	190	Остро намалување
3.8	Ветеринарни мерки	**1 991**	1850	**2 887**	1 350	Нагло намалени
4	**Социјални трансфери на рурално население**	**2 920**	**2900**	**3 000**	**2 720**	Благ пад; истите критериуми
5	**Техничка и административна поддршка**	**514**	**410**	**800**	**397**	На исто ниво
ВКУПНО		**19 830**	**18 035**	**35 283**	**17 629**	**Огромен недостаток; вкупниот износ е намален**

Поглавје Б.VII

ЗЕМЈОДЕЛСТВО И ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА ВО СРБИЈА

Наталија Богданов[*], Весна Родиќ[**]

34. Вовед

Од почетокот на 2000-ите години, Србија минува низ темелни економски и институционални промени, со значителни последици за структурните промени во земјоделскиот сектор, остварено производство и продуктивност, како и за земјоделската политика.

До раните 1980-ти години, Србија доживуваше значителен раст во земјоделското производство, кое стагнираше кон крајот на 1980-ите и нагло опадна во 1990-ите години. Крајно неповолните производни и економски индикатори за српското земјоделство во 1990-те се одрази преку негативните трендови во производството речиси на сите земјоделски производи. Падот во земјоделството беше првенствено предизвикан од комбинација на институционални нарушувања, укинувањето на субвенциите и колапсот на пазарот. Евидентно е дека повеќе фактори (како субјективни така и објективни) доведоа до неможноста Србија да ги искористи конкурентните предности што ги имаше пред другите земји во периодот пред транзицијата (Van Berkum & Bogdanov, 2012).

Фундаментални реформи во српскиот земјоделско-деловен сектор беа воведени во раните 2000-ти години, цела деценија подоцна отколку во другите транзициони земји. Првите години на транзицијата донесоа радикални промени во однос на политиките од 1990-ите. Првата реформска влада посвети најголем дел од своето внимание на зајакнувањето на институционалниот капацитет, особено во врска со законските решенија. Најголем предизвик на почетокот на 2000-ите години беше да се намали просторот за активностите на сивиот пазар и да се воспостави стабилен пазар за основните земјоделски производи.

Од 2004 до 2007 година се јавуваат одредени позитивни промени во стратешките насоки и имплементационите механизми во земјоделската политика, од аспект на воведување на некои елементи налик на ЗЗП (директни плаќања и политика за рурален развој). Исто така, беше воспоставен регистер на земјоделски стопанства. Од 2008 година, имплементацијата на земјоделската политика постојано се менува. Се менуваа и/или се укинуваа програми и прописи по неколку пати во една година; доцнеа плаќањата кон производителите, а сето тоа придонесе кон создавањето на нестабилна и неповолна економска клима за земјоделството. Исто така, не е воспоставен систем за мониторинг на земјоделската политика, што го отежнува оценувањето на нејзините ефекти врз развојот на секторот.

[*] Универзитет од Белград, Земјоделски факултет, Србија
[**] Универзитет од Нови Сад, Земјоделски факултет, Србија

Во 2014 година, Србија започна нова фаза од процесот на евроинтеграција; имено, претпристапни преговори за членство во ЕУ. Исто така, во тек е и процесот на преговори за членство во СТО. Во овие процеси, Србија ќе се соочи со бројни предизвици. Реформата на целокупната институционална структура и на земјоделската политика ќе биде од огромна важност за одржлив и забрзан развој на земјоделството, како и подготовката за искористување на претпристапната помош од ЕУ. Комплексноста на земјоделскиот сектор, предизвиците со коишто се соочува производството на храна и повеќедимензионалното влијание на земјоделството врз социјалните и економските структури укажуваат дека владата не може да ја избегне својата водечка улога во општествено одговорниот и структурно одржливиот развој.

Во овој документ се анализираат најважните карактеристики на српското земјоделство во неколку области: важноста на секторот за националната економија, основните карактеристики на земјоделската структура, трендовите во производството и конкурентноста. Посебно внимание се посветува на земјоделската политика, од аспект на политичка рамка и на структурата на буџетската поддршка.

Анализата го опфаќа периодот од 2005 до 2013 година, со акцент на последните години. Анализата на земјоделскиот сектор се заснова на националните статистички податоци што ги обезбедува Статистичкиот завод на Република Србија (СЗРС) и од други извори. За анализа на земјоделската политика се користеа секундарни податоци, особено базата на податоци за којашто беа собрани податоци за извршени буџетски трансфери од буџетските подсметки на Српското министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВС), Управа за аграрни плаќања (платежна агенција), Фонд за земјоделски развој и Управа за земјоделско земјиште. Буџетската поддршка што ја доделуваат управните органи на српските автономни покраини и органите на локалната самоуправа, коишто исто така спроведуваат сопствени програми за поддршка на земјоделството на нивните територии, не е вклучена во анализата поради недостаток на податоци за таквите трансфери. Поддршката на земјоделството е систематизирана според групите на мерки со примена на алатката APM (Rednak& Volk, 2010).

Документот е организиран на следниов начин: воведниот дел дава преглед на учеството на земјоделството во основните макроекономски агрегати; во вториот дел се анализираат основните елементи на структурата на земјоделското стопанство, вклучувајќи ја големината на земјоделските стопанства, бројноста на добитокот и работната сила; третиот дел се однесува на карактеристиките на земјоделството и трендовите– структурата на бруто вредноста на земјоделското производство (БВЗП), приносите и ценовната конкурентност; четвртиот дел ја разгледува меѓународната трговија во земјоделството и прехранбените производи, по региони и групи на производи; последниот дел почнува со опис на концептите и рамките на српската земјоделска политика, потоа ги анализира опсегот и структурата на буџетската поддршка по столбови и групи на мерки. Документот завршува со дискусија и заклучоци, со ставовите на авторите за клучните аспекти на насоките на политиката во наредниот период, првенствено во контекстот на евроинтеграцијата.

35. Земјоделство

35.1 Улогата на земјоделството во српската економија

Природниот потенцијал и просторните ресурси на Србија ја чинат земја со респектабилен капацитет за раст на продуктивноста и конкурентноста на нејзиниот земјоделско-прехранбен сектор. Учеството на земјоделството во српската економија е значително. Во последнава деценија уделот на земјоделството во БДВ се намали од над 12 на околу 10 проценти, а учеството на земјоделството во вработувањето останува на над 20 проценти.

Релативно високото процентуално учество на земјоделството во БДВ на земјата и во вработувањето се должи на бавното преструктурирање на останатиот дел од економијата, целокупно малата инвестициона активност и следствено на тоа мали можности за вработување во неземјоделските сектори (Van Berkum & Bogdanov, 2012).

Земјоделството придонесува значително во трговскиот биланс на земјата. Учеството на извозот од земјоделството и храната во вкупниот извоз изнесува околу 20 проценти. Од 2004 година, кога земјоделско-прехранбениот сектор имаше негативен трговски биланс, извозот расте со побрза стапка отколку увозот како резултат од Договорот со ЦЕФТА (Mirković, 2012), што резултира со позитивен трговски биланс од 2005 година.

Индикаторите на учеството на земјоделството во националната економија се високи, дури и ако се споредат со други земји од Југоисточна Европа (види Поглавје A.II).

35.2 Земјишни ресурси и структура на земјоделски стопанства

Како резултат на своите биофизички и климатски услови, Србија има поволни природни услови за диверсифицирано земјоделско производство. Пописот на земјоделството од 2012 година евидентираше 3 861 000 хектари земјоделско земјиште, од кои 3 437 000 хектари (89 проценти) е користена земјоделска површина (КЗЗ). КЗЗ зазема 44 проценти од вкупната површина на Србија и околу 2 проценти од КЗЗ на ЕУ-27. Обработливото земјиште доминира во структурата на користење на земјиштето. Индикаторите за КЗЗ го одразуваат богатството на земјишните ресурси: КЗЗ по глава на жител и обработливо земјиште по глава на жител се над просекот на ЕУ-27.

Табела Б.VII-1: Индикатори за користење на земјоделско земјиште, Србија и ЕУ -27

	Србија (2012)	**ЕУ-27(2010)**
Удел на КЗЗ во вкупна површина (во %)	44.3	39.6
Удел на обработливо земјиште во КЗЗ (во %)	73.1	59.8
Удел на пасиштата во КЗЗ (во %)	20.8	34.0
Удел на перманентни култури во КЗЗ (во %)	5.5	6.1
КЗЗ на 1000 жители (во ha)	478.3	344.8
Обработливо земјиште на 1000 жит. (во ha)	353.9	206.3

Извор: СЗРС (Попис на земјоделството 2012 година); *EUROSTAT*

Хетерогеноста на природните услови, широките регионални дизбаланси и историското наследство придонесуваат кон многу разновидната структура на земјоделското стопанство (Bogdanov et al., 2012). Заедно со малите самоодржливи земјоделски домаќинства, постојат полу-самоодржливи земјоделски стопанства, големи семејни земјоделски стопанства, како и приватизирани големи претпријатија (порано во државна сопственост) со мешовита сопственичка структура. Просечната големина на земјоделските стопанства е 5.4 ha ИЗП, што е за 2.7 пати под просекот на ЕУ -27 (14.4 ha во 2010 година). Сепак, во северните делови на земјата, Панонската низина на Покраината Војводина, структурата на земјоделските стопанства е поповолна со просечна големина на земјоделските стопанства од 10.9 ha.

Генерално, најголем дел од земјоделските стопанства (48.8 проценти) не поседуваат земјиште или имаат до 2 ha и користат околу 8 проценти од ИЗП. Спротивно на ова, најголемите земјоделски стопанства (над 50 ha) заземаат само 1 процент од вкупниот број на земјоделските стопанства, но зафаќаат околу една третина од вкупната ИЗП.

Табела Б.VII-2: Структура на земјоделски стопанства според класи, 2012 година, Србија

Класа (КЗЗ по стопанство)	Земјоделски стопанства		ИЗП	
	Број	%	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 и повеќе	1 851	0.3	811 362	23.6
Вкупно	**631 552**	**100.0**	**3 437 423**	**100.0**

Извор: СЗРС (Попис на земјоделството, 2012 година)

Ваквата структура на земјоделските стопанства укажува дека малите и средните земјоделски стопанства остануваат доминантни во Србија, дури и по либерализацијата на пазарот на земјиштето кон крајот на 1980-ите години. Учеството на малите стопанства е сè уште екстремно високо, особено во густо населените (Шумадија) и планинските подрачја (Југоисточна Србија). За разлика од повеќето транзициони земји, приватизацијата на земјиштето во Србија не предизвика значителни промени во структурата на земјоделските стопанства (Bogdanov et al., 2012), со оглед на тоа што приватните стопанства веќе постоеја во пред-транзициониот период. Дополнително влијание имаше бавното преструктурирање на неземјоделскиот сектор, што не остави простор за концентрирање на земјиште на големи земјоделски стопанства.

Малите производители доминираат и во сточарскиот сектор. Според Пописот на земјоделството од 2012 година, Србија има 2 020 000 грла добиток (ГД). Околу 77.5 проценти од земјоделските стопанства имаа одреден број добиток, што претставува повисоко процентуално учество од она евидентирано за ЕУ-27 (56 проценти во 2010 година). Сепак, просечниот број на ГД по стопанство (4.1) и по хектар КЗЗ (0.59) е далеку под просекот во земјите на ЕУ -27 (20 ГД на стопанство, 0.75 ГД/ha ИЗП).

Иако слични според структурата на ИЗП, земјите кои порано го започнаа процесот на транзиција и го преструктурираа својот земјоделски сектор (т.е. Полска и Унгарија) имаат повеќе ГД на земјоделско стопанство и поголем удел на големите земјоделски стопанства. За разлика од овие земји, Србија се соочува со неповолни ценовни паритети подолг временски период, ниска куповна моќ на домашните потрошувачи, негативни услови на кредитните и финансиските пазари, отсуство на странски инвестиции и несоодветен систем на стимулации и прекин на синџирот на вредности (поради лошо организираниот процес на приватизација), што неизбежно донесе негативни ефекти на секторот (Mizik, 2011, Bogdanov et al., 2012).

Според податоците од Пописот, во земјоделските стопанства во Србија работат 1.44 милиони луѓе, со вкупен број годишни работни единици (ГРЕ) од 646 283. Бројот на ГРЕ по земјоделско стопанство во Србија изнесува 1.02, што е за 25 проценти повеќе од просекот на ЕУ-27 (0.81). Сепак, ГРЕ на хектар КЗЗ и ГРЕ на ГД, при што и двете вредности се показатели за продуктивноста на работната сила во земјоделството, се значително повисоки во Србија (0.19 ГРЕ/ha ИЗП, 0.32 ГРЕ/ГД) отколку просекот на ЕУ -27 (0.06 ГРЕ/ha ИЗП, 0.07 ГРЕ/ГД). Овие вредности укажуваат на ниската продуктивност на работната сила, особено во сточарското производство и упатуваат на постоењето на прикриена невработеност.

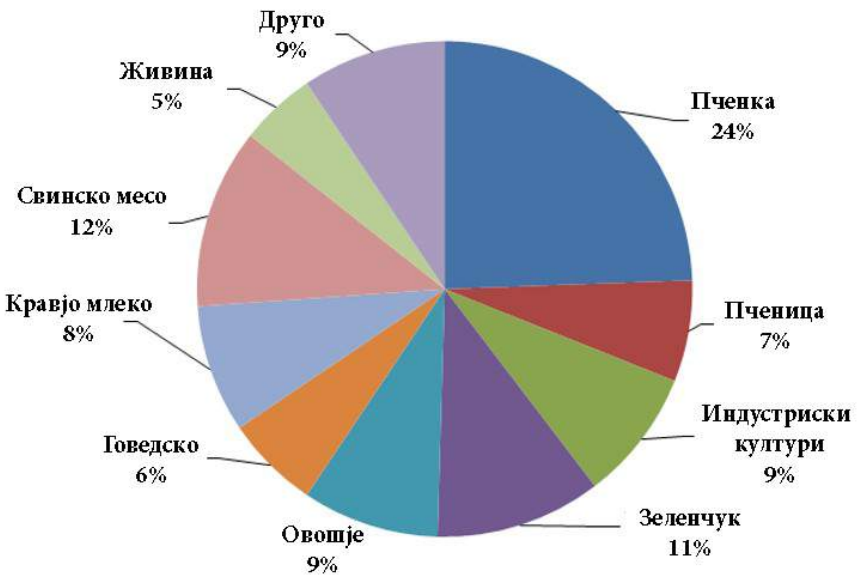
35.3 Земјоделско производство

Од почетокот на 2000-те, забележан е значителен напредок во растителното производство, од аспект на промените во производната структура и на зголемениот вкупен обем во споредба со

1990-ите години. Посебно е забележлив порастот кај потсекторите за маслодајни семиња, шеќерна репа и зеленчук. За разлика од нив, секторот сточарство не покажа позначаен напредок, а продолжија негативните трендови во големината на стадата. Негативниот тренд во сточарското производство се забави на почетокот на 2000-те години, за да продолжи со својот пад по 2007 година.

Во секој случај, Србија е еден од најважните производители на земјоделски култури во Европа, особено за пченка (11 проценти од производството на ЕУ-27), соја (35 проценти), сончоглед (6 проценти) и шеќерна репа (2.5 проценти). Од друга страна, учеството на сточарските производи е многу помало и надминува 1 процент од производството на ЕУ -27 само за кравјо млеко, јагнешко и свинско месо.

Слика Б.VII-1: Пресек на бруто вредноста на земјоделското производство по производи, просек за 2010-2012 година, Србија



Извор: СЗРС

Околу две третини од БВЗП на Србија се остварува од производство на земјоделски култури, а една третина од животинското производство. Житариците, особено пченката и пченицата, заземаат доминантно место во структурата на БВЗП, со 30-35 проценти. Производството на овошје и зеленчук зазема околу 20 проценти од БВЗП, додека индустриските култури учествуваат со 9 проценти во вкупната БВЗП.

Учеството на добитокот во БВЗП се намали, во голема мера поради негативните случувања во месниот сектор, каде што учеството на производството на свинското и говедското месо покажува надолна тенденција во последниве години. Од сите сточарски производи, свинското месо (11-14 проценти) и кравјото млеко (8-10 проценти) учествуваат со најголеми удели во БВЗП.

Периодот од 2005 до 2013 година беше обележан со значителна нестабилност на производството под влијание на временските услови. По 2010-2011 година (кои се меѓу рекордните години во приносите), следуваше сериозен пад во производството во 2012 година, како последица од екстремната суша. Падот во производството во 2012 година е најголемиот пад забележан кога било, а земјоделските култури кои се доминатни во српската БВЗП (пченката, шеќерната репа, сончогледот и сојата) беа особено погодени. Таквата голема зависност од временските услови е последица од неинтензивното земјоделство, типично за малите српски земјоделски стопанства (Bošnjak & Rodić, 2006, Lalić et al., 2011).

Табела Б.VII-3: Промена во обемот на бруто вредноста на земјоделското производство (претходна година=100), 2005-2013 година, Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Вкупно	-3.4%	-2.6%	-11.7%	13.7%	1.3%	1.1%	-1.1%	-21.4%	25.6%
Земјоделски култури	-5.7%	-3.0%	-18.0%	23.0%	3.6%	1.1%	-1.8%	-30.6%	40.6%
Добиток	1.1%	-3.0%	0.0%	-3.0%	-3.5%	1.1%	0.2%	0.2%	2.9%

Извор: СЗРС

Земјоделските култури кои доминираат во српското производство имаат пониски просечни приноси од оние на водечките производители на ЕУ (види Поглавје А.II). Маслодајните семиња и шеќерна репа се исклучоци, со приноси еднакви на оние во ЕУ. Ова е поради тоа што најголемото производство на индустриски растенија е во северните српски рамници, на големи земјоделски стопанства, со современа опрема.

Табела Б.VII-4: Просечни приноси на култури (во t/ha), 2005-2013 година, Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Пченица	3.56	3.47	3.33	4.3	3.64	3.37	4.21	3.98	4.94
Пченка	5.81	5.14	3.25	4.83	5.29	5.86	5.15	2.78	4.78
Шеќерна репа	48.21	44.55	40.58	47.88	45.56	50.04	50.73	35.95	47.80
Сончоглед	1.77	2.06	1.90	2.42	2.40	2.23	2.48	2.19	2.73
Соја	2.81	2.74	2.07	2.44	2.42	3.18	2.67	1.72	2.41
Семе од репка	1.93	1.96	2.29	2.88	2.45	2.03	2.9	2.43	2.79
Тутун	1.57	1.58	1.38	1.52	1.61	1.79	1.59	1.36	1.62

Вкупно: СЗРС

Производството на млеко по крава е исто така ниско (3 100 литри по крава годишно) како последица од нискиот интензитет на производството на малите земјоделски стопанства. Приносите варираат значително меѓу регионите и во зависност од големината на стопанството. Во регионот на Војводина, просечното производство на млеко е за 30 проценти повисоко отколку во Централна Србија, а во контролираниот дел од стадото (што претставува 28 проценти од вкупниот број на крави и јуници), просечниот принос на млеко е од 4 700 до 7 700 литри по крава. До одреден степен, причините за ниските просечни приноси на млекото се поврзани со структурата на расите (во централна Србија, è уште доминираат говедата од Сименталската раса и од Сименталскиот род), но тука е и влијанието и на нискиот квалитет на сточната храна, особено во оддалечените планински подрачја.

35.4 Цени во земјоделството

Ценовните индекси на земјоделските производи во Србија покажуваат динамичен раст со одредени осцилации. Цените на земјоделските култури се во суштина во постојан раст, освен во 2009 година, кога беше евидентиран остар пад во споредба со 2008 година, кога беа евидентирани рекордно високи цени и на меѓународните пазари. Цените на производите од животинско потекло доживуваат побавен раст, со стагнација во средината на минатата деценија, а од почетокот на кризата, диспаритетот во цените на производите од животинско и од растително потекло е поевидентен.

Табела Б.VII-5: Индекси на цени на земјоделско производство - номинални, 2005-2013 година (2010=100), Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВКУПНО ЗЕМЈОДЕЛСТВО	56.6	61.8	72.1	91.0	87.0	100.0	118.1	148.6	146.2
Производи од растително потекло	49.5	57.5	77.5	85.3	71.5	100.0	123.5	159.3	150.3
Животни и производи од животинско потекло	73.0	73.1	72.9	97.8	104.5	100.0	118.0	135.6	141.9

Извор: СЗРС

Во споредба со соседните земји и ЕУ -27, цените на земјоделските култури во Србија се генерално пониски (види Анекс Б.VII-3 и Поглавје А.II). Особено евидентна е ценовната конкурентност на на житариците и на индустриските култури.

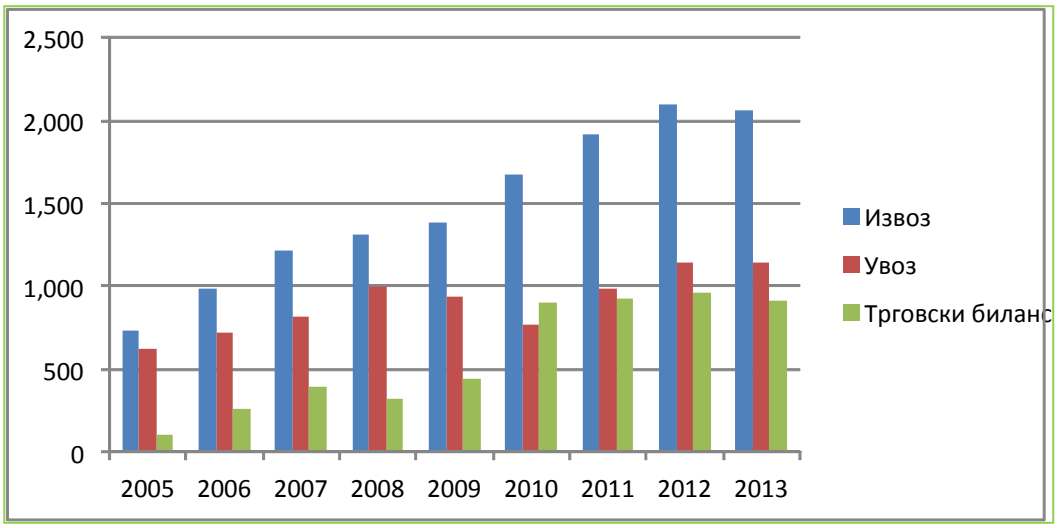
Иако е Србија значаен производител на житарици (особено пченка) со значителни површини под пасишта, нејзиниот сточарски сектор е далеку ценовно неконкурентен. Високата корелација меѓу промените во цените на пченката и свинското месо е прилично забележлива. Растот во цените на пченката на меѓународниот пазар, по правило, доведува до пад во цената на свињите во Србија, со оглед на тоа што производителите се обидоа да го намалат обемот на производството на свињи и да продаваат пченка по поволни цени. Оваа нестабилност на српскиот пазар укажува на недостатокот на соодветни механизми за спречување на нарушувањата на пазарот во сточарсткиот сектор.

Релативната ценовна конкурентност на растителното производство во Србија може да се објасни со пониските трошоци за работната сила и одреден број на пазарни фактори. Ова главно се однесува на монолоската позција на откупувачите и на прехранбената индустрија, којашто е сè уште силно заштитена од увоз. Покрај тоа, мора да се забележи дека во Србија не постои практика на плаќање врз основа на квалитетот на житариците, туку целото производство се продава по истата (пониска) цена.

35.5 Трговија во земјоделството

Трговијата со земјоделски и прехранбени производи се карактеризира со пораст во увозот, како и во извозот, како и во трговскиот вишок. Значајна нагорна промена во надворешната трговија беше забележана во 2006 година. Највисоката целокупна трговија со земјоделски производи, извоз и увоз, беше забележана во 2012 година (3.35 милијарди евра), а вишокот во трговијата го достигна својот врв во 2013 година (919 милиони евра).

Слика Б.VII-2: Трговија во земјоделско-прехранбениот сектор (во милиони евра), 2005-2013 година, Србија

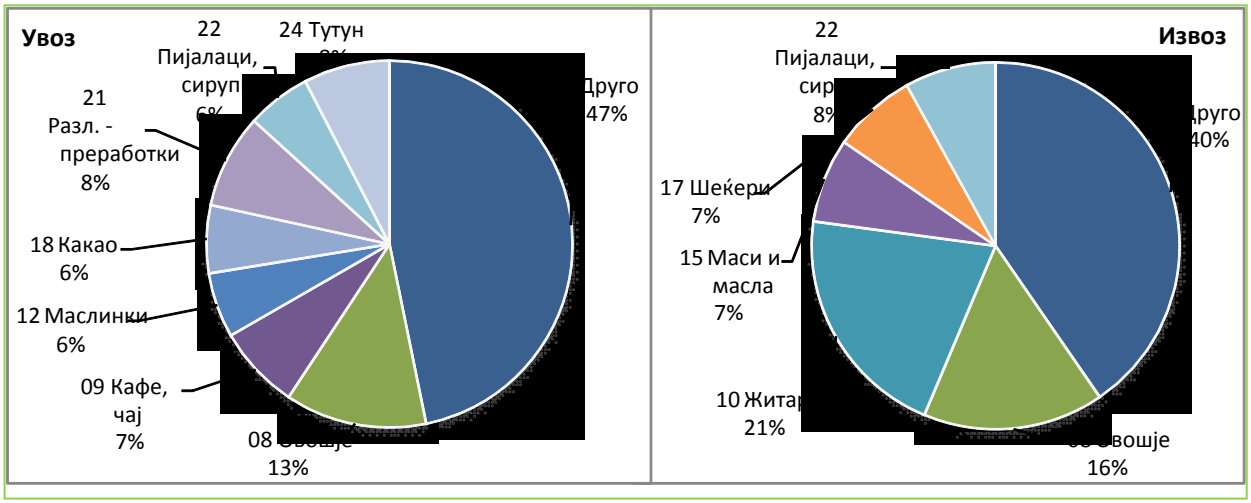


Извор: СЗРС

Единечните цени на извозот се, генерално, пониски од оние на увозот, и вкупно и особено по производни групи (освен за рибата и рибните производи). Ова укажува дека сировите и помалку преработените земјоделски производи се доминантни во вкупниот извоз на Србија, додека производите со повисок степен на преработка доминираат во увозот.

Во српскиот извоз меѓу групите производи доминираат житариците, овошјето, пијалоците, мастите и маслата и шеќерот и сродните производи. Во увозот, главни групи производи се овошјето, различни прехранбени преработки, кафето, чајот и зачините, тутунот, какаото и неговите преработкии маслодајните семиња.

Слика Б.VII-3 Структура на увозот на земјоделско-прехранбени производи според основни групи на производи, просек за 2010-2013 година, Србија



Извор: СЗРС

Уделот на основните групи производи изнесува 60 проценти од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи (просек за 2010-2013 година) и 53 проценти од вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи. Во оваа структура на трговијата поголема разновидност има кај увезените отколку кај извезените производи. Меѓу увезените производи се наѓаат производите коишто не можат да се произведат во Србија, додека извозот од земјоделството е концентриран на посебни групи производи, коишто ја потврдиле својата конкурентност на меѓународниот пазар.

Околу 50 проценти од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи одат на пазарот на ЕУ, околу 41 процент на пазарот на ЦЕФТА и 9 проценти во други земји. Увезените прехранбени производи во најголем дел потекнуваат од ЕУ (околу 48 проценти), пазарот на ЦЕФТА (22 проценти), а од сите други пазари, помалку од една третина од вкупниот увоз (31 процент). Руската Федерација станува сè поважен пазар за српските земјоделски производи, а тоа е уште повеќе изразено со ново основаната Царинска унија на Руската Федерација, Белорусија и Казакхстан.

Близината на пазарот и традиционалните трговски релации ги прават земјите од Југоисточна Европа многу важен пазар за српските земјоделски производи. Централно-европската спогодба за слободна трговија (ЦЕФТА) придонесува во зголемувањето на трговската размена и во позитивниот трговски биланс на српското земјоделство, со оглед на тоа што земјата е многу

конкурентна на тој пазар. Регионот на ЦЕФТА е еден од малкуте пазари на кои Србија постојано бележи вишоци во размената. Најголем извозен партнер на Србија е Босна и Херцеговина (речиси една четвртина од вредноста на извозот). Значителен обем на извоз оди и во Македонија (околу 8 проценти)

Извозот на Србија во земјите на ЕУ бележи растечки тренд, кој беше највисок во 2012 година (978 милиони евра). Водечки земји се: Романија (пченка), Германија, Италија и Грција. Увозот од земјите на ЕУ го достигна врвот во 2013 година (704 милиони евра). Водечки извозници од ЕУ во Србија се Германија, Италија, Унгарија, Грцијаи Полска. Србија има највисок позитивен трговски биланс со Италија, Австрија и Грција, а нејзините најголеми дефицити се со Полска и со Холандија. Главните групи производи во извозот се првенствено (сирови) земјоделските производи (околу 95 проценти). Меѓу увезуваните групи производи доминираат основните/примарните производи, иако со помал удел (околу 55 проценти). Преработените земјоделско-прехранбени производи заземаат само околу 5 проценти од извозот на земјоделско-прехранбени производи од Србија во земјите на ЕУ, додека на овие производи отпаѓаат дури 40 проценти од вкупниот увоз од ЕУ.

Меѓу другите земји, најважен увозник на српските земјоделско-прехранбени производи е Руската Федерација, со растечки тренд на извозот во оваа земја. Најголеми извозници во Србија се Бразил со удел од 8 проценти (кафе), Аргентина и Турција (свежо овошје и зеленчук). Трговскиот биланс, генерално, е помалку неповолен од последниве години, но сè уште е негативен, првенствено поради значителниот увоз од земјите со кои Србија нема потпишано трговски договори и поради тоа што повеќето увезувани производи не можат да се произведат во Србија (кафе, какао, јужно овошје, итн.).

36. Земјоделска политика

36.1 Концепт и рамка на земјоделската политика на Србија

Во текот на изминатата деценија се забележани значителни подобрувања во институционалната рамка на земјоделскиот сектор во Србија. Во текот на годините по 2000 година, беа донесени одреден број стратегии и програмски документи, а работата на законодавството на полето на земјоделството и руралниот развој се интензивира.

Законската рамка на земјоделската политика е дефинирана во Законот за поттикнување на земјоделството и руралниот развој, кој ги регулира критериумите за квалификуваност и видовите на стимулации. Усвојувањето на овој закон претставува важен предуслов за креирање на доследна и предвидлива земјоделска политика за подолг период.

Основните насоки на развој на Србија, а со тоа и на рамката за земјоделски и рурален развој, се дефинирани преку „чадорот“ на националните стратешки документи, како што се Националната програма на Србија за интеграција во ЕУ, Стратегијата за намалување на сиромаштијата на Србија, Националната стратегија за одржлив развој, Националната стратегија за економски развој, итн. Во најголем дел од овие стратешки документи се нагласува важноста на земјоделството и на руралните подрачја за српската економија и за зачувување на природната животна средина. Во нив, исто така, се подвлекуваат посебните потреби и предизвиците со коишто се соочува руралното население.

Клучниот стратешки документ на секторот, Стратегијата за развој на земјоделството, беше усвоен во 2005 година. Во 2013 година, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) подготви нацрт Стратегија за земјоделство и рурален развој за периодот 2014-2024 година. Во моментов, во тек се јавни расправи за предложениот документ, а паралелно се подготвуваат Националната развојна програма за земјоделството и руралните подрачја и програмата ИПАРД. Со усвојувањето на овој пакет документи, ќе се дефинираат насоките за

среднорочен развој, како и поблиските механизми за имплементација на политиките за земјоделство и рурален развој.

Во изминатава деценија, земјоделската политика во Србија беше предмет на разновидни и комплексни притисоци: политичка и економска нестабилност, екстремно неповолни временски услови со разорно влијание на приходот од земјоделските стопанства и нарушувањето на глобалниот пазар во вториот дел од деценијата. Во такво опкружување, приоритетите и механизмите на земјоделската политика се избираа на главно прагматичен начин, наместо во согласност со националните стратешки документи. Нестабилниот економски амбиент и недоволната доследност на политичката рамка беа причините поради коишто буџетската поддршка за земјоделството и руралниот развој немаа јасни насоки во анализираниот период. Сепак, во поглед на реформата на земјоделската политика на Србија, од почетокот на 2000-тите години, се забележуваат три фази:

1) На почетокот на 2000-тите години, реформите се фокусираа на институционалниот развој и законодавна работа со цел да се воспостават ефикасни структури во оние делови на секторот кои беа најпогодени од сивата економија. Беа вложени значајни напори за да се ревитализираат некои од конкурентните потсектори коишто беа уништени во текот на економските санкции (месо, шеќер, овошје и зеленчук). Политичките стимулации беа ориентирани кон мерки за поддршка на пазарот, со силен акцент на секторите коишто придонесуваат кон ревитализацијата на прехранбениот сектор и растот на извозот. Отворањето на надворешните пазари и повластената слободна трговија со ЕУ, заедно со приватизацијата на прехранбената индустрија (особено шеќераните и рафинериите за масло за јадење), имаа позитивно влијание на растот на можностите за извоз.

2) Помеѓу 2004 и 2007 година, беше извршена голема промена во стратешките цели и механизмите за имплементација на земјоделската политика, преку усвојувањето на Стратегијата за земјоделски развој. Нејзината основна цел беше да се зголеми конкурентноста на комерцијалните семејни земјоделски стопанства**,** а од аспект на механизмите за имплементација, таа се фокусира на стимулации за инвестиции на земјоделските стопанства. Стратегијата не беше поддржана со повеќегодишни програмски документи и со буџетска рамка. Во текот на годините, политичките принципи дефинирани во Стратегијата беа само делумно придружени со соодветни оперативни системи, мерки и фондови. Применетите мерки за поддршка ги одразија напорите насочени кон решавање на основните развојни проблеми, но генералниот политички концепт беше недоследен и некомплетен. Воспоставен беше сиостемот на директни плаќања и беа воведени мерките за рурален развиој. Исто така, беше активиран финансискиот пазар со обезбедување на кредити под поповолни услови отколку пазарните заеми, беше поддржано изнајмувањето на земјоделско земјиште и беше воспоставен Регистарот на земјоделски стопанства (Bogdanov et al., 2008, Erjavec et al., 2009).

3) Од 2008 година, имплементацијата на земјоделската политика постојано се менува. Програмите и прописите се менуваа и/или истите се укинуваа по неколку пати во текот на една година, а плаќањата на корисниците доцнеа, што придонесе за создавање на нестабилна и неповолна економска средина за производителите. Директните плаќања станаа основна форма на поддршка, но механизмите за имплементација, постапките и критериумите за квалификуваност се менуваа често. Од една страна, ова упатува на отсуство на јасна визија за земјоделството, а од друга страна, влијанијата на таквата политика се релативно мали. Буџетската поддршка за агро-еколошките мерки е нереално ниско, а и онака малите износи на поддршката за руралниот развој дополнително се намалија. Според тоа, целиот систем на стимулации се чини дека отстапува од својата посакувана насока.

Основањето на Управата за земјоделски плаќања (која во иднина треба да ја преземе улогата на Платежната агенција за ИПАРД, како и подоцна за ЗЗП на ЕУ како таква) придонесе за транспарентноста и отчетноста на целиот систем и на политиката. Сепак, сè уште постои недостаток на доследни процедури и човечки ресурси за ефективна контрола на реализираната поддршка. Целиот процес на примена, постапките за одобрување и спроведување, сè уште претставуваат работа со големи барања, како за барателите, така и за администрацијата задолжена за имплементацијата.

36.2 Буџетска поддршка на земјоделството

Вкупно буџетска поддршка на земјоделството

Во периодот од 2005 до 2013 година, буџетската поддршка на српското земјоделство вариираше во поглед на износот и структурата. Меѓу 2005 и 2008 година, земјоделскиот буџет се зголеми од 150 милиони евра на 279 милиони евра, што претставуваше рекорд во целиот период од 2005 до 2013 година.

Главните причини за буџетските ограничувања беа честите промени во раководните структури и недостатокот на средства во одредени години (што предизвика прекин во финансирањето на одредени мерки). По правило, радикалните промени во програмите и во системите за поддршка доаѓаат заедно со промени во управните структури.

Структурата на буџетската поддршка на земјоделството варира значително од година во година. Генерално, во годините во кои производството беше погодено од негативните временски услови и/или од честите осцилации на пазарот, најголем дел од финансиските средства беше прераспределен кон субвенции за инпути или директни плаќања по хектар.

Слика Б.VII-4: Пресек на вкупната буџетска поддршка на земјоделството по столбови на политика, 2005-2013, Србија[1]

Забелешка: [1] податоците за 2009 година се нецелосни

Извор: База на податоци на АРМ на Србија

Доминантното учество на буџетската поддршка е насочено кон пазарот и мерките за директна поддршка на производителите. Мерките за поддршка во овој столб на политиката заземаат над 77 проценти од вкупните финансиски средства доделени во просек на српското земјоделство.

Учеството на мерките за рурален развој (вториот столб) бележи опаѓање од 2006 година. Значителен пораст е евидентен само во 2006 година, кога беа доделени значителни средства за некомерцијалните („постари“) земјоделски стопанства. Оваа поддршка беше укината веднаш следната година, а средствата што се распределуваат за вториот столб продолжуваат да се намалуваат.

Трансферите за општите услуги во земјоделството беа константно ниски. Релативно повеќе средства беа потрошени на почетокот на периодот, кога донаторската поддршка за овие намени беше повисока.

Учеството на некласифицираните износи на буџетот беше значително во 2008 и во 2009 година, како последица од недоволно систематското и доследно информирање за реализацијата на буџетската поддршка.

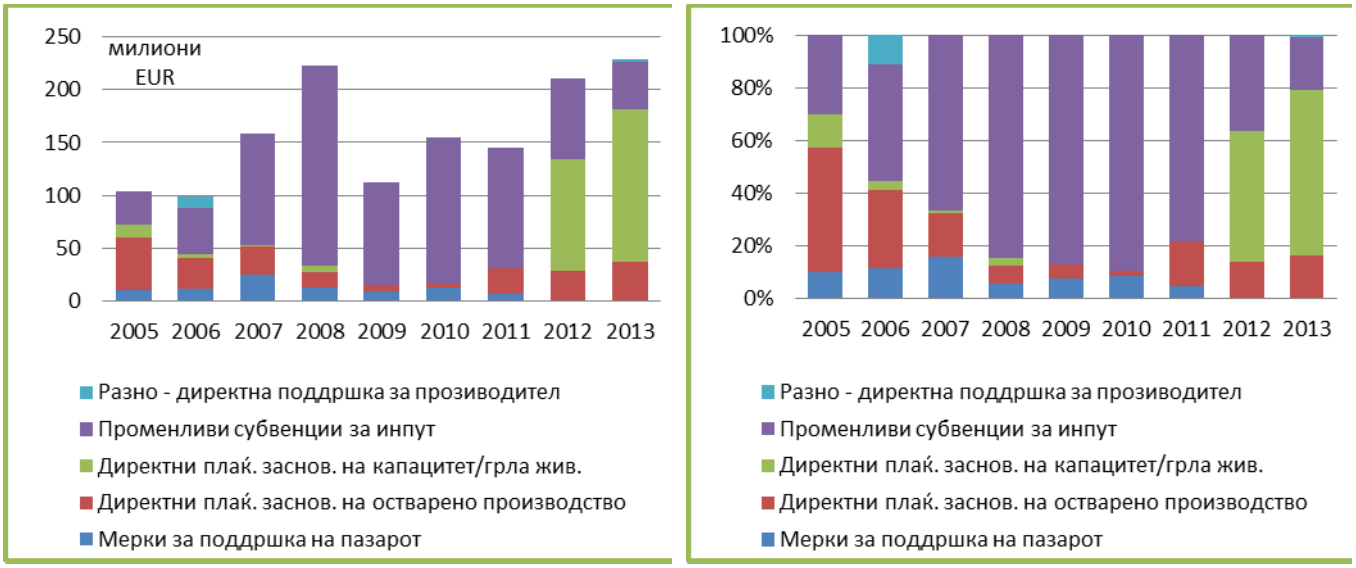
Мерки за поддршка на пазарот и директни плаќања

Во текот на периодот од 2005 до 2013 година, во Србија беа имплементирани различни мерки за поддршка на пазарот, како што се рефундирање на извозот, интервентен откуп, финансирање на оперативните трошоци на јавните резерви и кофинансирање на складирањето. Единствено извозните стимулации се применуваа континуирано (до 2011 година), додека приватното складирање и откупот во вонредни услови се финансираа повремено (во годините кога негативните временски услови предизвикуваа нарушување на пазарот).

Уделот на мерките за поддршка на пазарот во вкупните расходи на првиот столб е во постојано опаѓање: од 15.5 проценти во 2007 на само 4.5 проценти во 2011 година. По 2011 година, овие мерки беа повлечени и заменети со директни плаќања.

Мерките за директна поддршка на производителите што се имплементираа во Србија во периодот од 2007 до 2013 година вклучуваа директни плаќања врз основа на остварената производството (додатоци на цена), плаќања по хектар и на животно и субвенции за инпути (рефундирање, субвенционирани камати и премија за осигурување, итн.). Во просек, 70 проценти од вкупната буџетска поддршка на земјоделството (42 проценти во 2006 и 91 процент во 2013 година) беа алоцирани за директни плаќања и за субвенции за варијабилни инпути. Со оглед на тоа што овие модели на поддршка имаат најдолга традиција и директен ефект на производството и на приходот на земјоделските стопанства, производителите ги сметаат нив за најважни и најсоодветни, па затоа беа многу чувствителни на нивните промени.

Слика Б.VII-5: Пресек на мерки за поддршка на пазарот и за директна поддршка на производителите, 2005-2013 година, Србија



Извор: База на податоци на АПМ на Србија

Мерките за директна поддршка на производителите варираат значително од година во година. Во најголем број од случаите, ова се должи на нарушувањата на пазарот што резултираа од неповолните временски услови и осцилациите во цените, но и на отсуството на соодветни

стратешки насоки и јасно дефинирани политичка рамка и приоритети. Во овој контекст, може да се констатира дека политиката, генерално, беше водена од прагматичните проблеми и настојувањата да се стабилизираат приходите на земјоделците во вонредните услови.

Општиот тренд беше намалување на додатоците на цените, како во поглед на висината на средствата така и во поглед на нивниот релативен удел во вкупната поддршка. Уделот на директните плаќања базирани на производството (додатоци на цени) во вкупните буџетски трансфери за пазарот и за мерките за директна поддршка на производителите (мерки од првиот столб) беше намален од 47 проценти во 2005 на 16.1 проценти во 2013 година. Покрај апсолутните и релативните намалувања во додатоците на цените, беше намален и бројот на производи под овој режим. Премиите за маслодајни семиња се применуваа само во 2005 година, премиите за складирана пченица до 2006, за тутун до 2010, додека премиите за млеко остануваат и понатаму. Премиите за млекото се најважни додатоци на цената; нивниот удел во вкупната буџетска поддршка на почетокот на анализираниот период изнесуваше дури 20 проценти. Во последниве години тој падна на околу 12 проценти (под 2 проценти во 2010 година), а значително се промени и формата на исплата. Наместо повисоки премии за млекото произведено во ридско-планинските региони, од 2009 година се применува рамна исплата за литар под услов да се произведуваат најмалку 3.000 литри кравјо млеко на тромесечие или најмалку 1.500 литри на тромесечие во подрачјата со ограничени услови за земјоделско производство.

Ориентацијата кон директни плаќања по површина и по грло добиток ја одразува подготвеноста на националната политика да ја прифати практиката на ЗЗП. Директните плаќања по површина и по грла добиток беа воведени на почетокот на анализираниот период, но подоцна истите беа постапно намалувани додека не исчезнаа речиси целосно. Во 2012 и 2013 година, овие мерки повторно се применуваа, главно во растителното производство (освен за зеленчук и сточна храна) и за млекопроизводниот сектор. Сепак, примената на овој тип на плаќања не е поврзана со почитување на основните стандарди за заштита на животната средина, безбедност на храната, управување со природните ресурси и благосостојба на животните. До одреден степен, ова ја одразува неспособноста на креаторите на политиката да преземат радикални чекори и да воведат мерки кои би биле непопуларни и не би биле подготвено прифатени од производителите.

Уделот на субвенциите за инпути се зголемува постојано во текот на анализираниот период. Од 2007 година, субвенциите за инпути станаа доминантна шема на буџетската поддршка на земјоделството, при што нивниот удел во вкупниот буџет на земјоделството надминува 45 проценти (во 2010 година достигна дури 72 проценти). Сепак, структурата на субвенциите за инпути се менува динамично, со тенденција да се концентрира на дизел горивото и на минералните ѓубрива во последните пет години. Она што ја карактеризира оваа практика се честите промени во начинот на којшто се применуваат овие мерки. На пример, на почетокот на периодот, субвенциите за дизел гориво беа во форма на исплата на рамна стапка за литар, додека подоцна тие се пресметуваа како процент од трошоците за купено гориво до максимален број на литри на хектар. Моделите на исплата, исто така, зависат и од фактот дали едно земјоделско стопанство е со големина под или над 10 ha. Слични модели на реализација се применуваа и за субвенционирањето на ѓубривата.

Сето погоре изнесено укажува дека најважните мерки се применуваат со ad-hoc решенија. Субвенциите за купување на приплодни грла беа релативно скромни пред 2011 година (2-3 проценти од вкупниот земјоделски буџет), кога пораснаа на 9 проценти. Друга мерка што треба да се наведе е субвенционирањето на краткорочните заеми. На почетокот на анализираниот период, нивниот удел во вкупната буџетска поддршка на земјоделството изнесуваше околу 10 проценти, а потоа во 2008 година се намали на нерелевантен процент и конечно во 2010 година се исклучи од системот за поддршка.

Мерки за рурален развој

Поддршката за руралниот развој беше значително повисока на почетокот на периодот, а мерките и програмите преку коишто се спроведуваше таа беа многу поразновидни. Сепак, важноста на мерките за рурален развој постапно се маргинализираше, конечно до таков степен што финансиската поддршка беше прераспределена на различни програми во други сектори на Министерството и за кофинансирање на програми на локалната самоуправа.

Слика Б.VII-6: Пресек на мерките за рурален развој, 2005-2013 година, Србија

Извор: База на податоци на АРМ на Србија

Најголемиот удел во поддршката на руралниот развој имаше за цел да ја подобри конкурентноста (над 77 проценти во просек). Најважните мерки се однесуваа на поддршка на инвестиции на самите земјоделски стопанства, реализирани преку неповратна помош за обнова на капацитетите, набавка на земјоделска механизација и опрема, пресадување и проширување на овоштарници и лозови насади. Условите за квалификуваност беа предмет на чести промени. Генералниот принцип беше дека земјоделските стопанства во оддалечените ридско-планински подрачја и оние во сопственост на лица помлади од 40 години треба да добијат поповолни субвенции. Покрај тоа, имаше години во кои критериумите имаа силен социјален нагласок, како на пример фаворизирање на земјоделските стопанства во сопственост на жени или посебни мерки беа предвидувани за ранливи социјални групи (Роми и бегалци). Поддршка за проширување на големината на земјоделското стопанство и негова консолидација се даваше преку различни форми, вклучувајќи стимулации за земање земјиште под закуп и за консолидација (окрупнување) на површините.

Активностите за маркетинг и промоција, формирање на групи на производители и зајакнување на синџирот на снабдување со храна не беа дел од редовните шеми за поддршка, па се појавуваа само повремено со минорни удели во структурата на буџетската поддршка. Таквите активности беа почесто поддржувани преку проекти на донатори и од локалните власти.

Мерките наменети за подобрување на животната средина и природата се појавуваа многу ретко, освен поддршката за одржување на генетските земјоделски ресурси и за органско земјоделско производство. Вреди да се спомене дека посебните потреби на производителите во подрачјата со ограничени услови се препознати, но од 2006 година не се дефинирани никакви конкретни

мерки. Ова може да се смета како еден од најголемите неуспеси на земјоделската политика, имајќи ги предвид големите регионални диспаритети во распределбата на субвенциите.

Зголемувањето на развојот на руралната економија со поддршка на диверзификација та на приходот на земјоделските стопанства и подобрување на инфраструктурата беше само сосема скромно прикажано во структурата на буџетот. Значителни износи беа потрошени на подобрување на руралната инфраструктура само во 2007 година (од буџетот на Националниот инвестициски план). Поддршката за зголемување на развојот на руралната економија беше операционализирана преку стимулации за занаети, реновирање на објекти за рурален туризам, итн. Овде треба да се истакне дека некои од активностите кои се однесуваа на развојот на руралниот туризам и инфраструктурата исто така се финансираат од други фондови (буџетот на Министерството за економија, проекти на донатори и локалните власти).

Општи мерки за поддршка поврзани со земјоделството

Во рамките на политиката на општи мерки и служби поврзани со земјоделството, се имплементираат редовните програми на Министерството, како што се оние кои се однесуваат на селекција и одгледување на добиток, советодавни служби, контрола на плодноста на почвата, управување со штетници и болести, служба за прогнозирање и известување, и сл. Најголем дел од финансиските средства отидоа кај советодавните служби. Немаше поголеми осцилации во износот и структурата на финансиската поддршка, со оглед на тоа што средствата, како и активностите, се дефинирани во долгорочни програми, коишто можат да се изменат само во исклучителни услови. Финансиската поддршка за овие цели вариираше меѓу 3 и 5.8 милиони евра, каде не се вклучени неколку активности финансирани од потсметката на Ветеринарната управа (приближно 15-20 милиони евра годишно во периодот од 2010 до 2013 година).

Буџетската поддршка на српското земјоделство е прилично скромна споредено не само со просекот во ЕУ-27, туку и со тие на соседните земји (види Поглавје A.II).

37. Дискусија и заклучоци

Анализата покажува дека учеството на српското земјоделство во вкупната БДВ и во вработувањето е едно од највисоките во Европа (види Поглавје A.II). Од друга страна, релативниот однос на овие индикатори е поповолен отколку во многу други земји (исто и во споредба со другите сектори во српската економија), што упатува дека продуктивноста во српското земјоделство може да се смета како прилично задоволителна. Во структурата на земјоделските стопанства доминираат малите земјоделски стопанства, како од аспект на ИЗП, така и од аспект на ГД на земјоделско стопанство и ГРЕ. Овој наод укажува на прикриена невработеност на членовите на земјоделското стопанство и голем потенцијал за зголемување на земјоделската продуктивност. Во однос на просечните приноси, Србија се рангира на прилично ниско место меѓу европските земји. Исклучоци се пченката, маслодајните семиња и шеќерната репа, Србија е добро позиционирана како производител на овие земјоделски култури со високо конкурентни цени на меѓународниот пазар. Сточарското производство е во континуиран пад, што придонесува кон неговата пониска конкурентност на странските пазари во споредба со растителното производство. Србија има позитивен трговски биланс со земјоделски производи и покажува растечка тенденција. Србија има позитивен трговски биланс со земјите на ЕУ и CEFTA, а негативен главно со земјите што тргуваат со производи што не се произведуваат во Србија.

Концептот и рамката на земјоделската политика се силно обележани со политичката и економската транзиција низ која Србија минува две децении. Прописите беа недоволно усогласени со стратешките документи и со програмирањето, не се дефинирани буџетската рамка и групата индикатори за оценување на имплементацијата на политиката, додека институционалниот капацитет за операционализација на мерките за поддршка беше недоволен. Обемот, структурата и механизмите за имплементација на буџетската поддршка беа целосно

нестабилни, без одразување на стратешка насока или јасни пораки до корисниците. Една од најслабите точки беше недоволниот фокус на некои од клучните проблеми во секторот, како што се ниската продуктивност, слаба вертикална и хоризонтална интеграција на земјоделството и преработката на храна и одржливоста на голем број мали производители во оддалечените подрачја. Таквиот пристап кон креирање на политика за земјоделско-прехранбениот сектор е сериозна закана за неговата конкурентност, долгорочната одржливост и благосостојбата на руралното население.

Во текот на анализираниот период, директната поддршка се реализираше главно во форма на субвенции за инпути. Во последните пет години, доминираат плаќања по хектар, но нивната имплементација е проблематична. Приемот на исплатата не е условен со исполнување на барања за вкрстена сообразност. Како такви, тие се многу погодни за корисниците, но оваа практика не води кон подобрување на стандардите и технологијата, ниту кон зголемена конкурентност. Неподготвеноста на политичарите да започнат со реформа во овој сегмент на политиката и усогласување со ЗЗП, ја доведува во прашање ефективноста на овие мерки, кои трошат голем дел од буџетските распределби за земјоделството.

Поддршката за руралниот развој, од секој аспект (износ, структура и операционализација), е еден од најголемите предизвици. Износот на поддршката за рурален развој е екстремно низок, па дури покажува и тренд на намалување. Таквиот пристап не само што го намалува потенцијалот за решавање на некои од клучните структурни проблеми во земјоделството и руралниот развој, како што се активирањето на пазарот за земјиште, раст на продуктивноста, особено на малите семејни земјоделски стопанства, активирањето на потенцијалот за постигнување на одржлив развој во подрачјата со ограничени можности за земјоделство, итн. Несоодветниот пристап кон политиката за рурален развој го намалува и капацитетот за апсорпција на идната помош од ИПАРД.

Како и во другите земји во транзиција, поддршката за инвестиции во земјоделските стопанства е доминантен вид на мерки за рурален развој во Србија. Во последните години, дури и оваа поддршка е намалена, со што сериозно се поткопува технолошкиот напредок, способноста за борба против климатските промени, подигнување на стандардите за квалитет и на продуктивноста. Покрај тоа, недоследните и измешани мерки, посебно во сточарското производство, резултираат со големи осцилации и намалено производство, со негативно влијание на целиот синџир на производство и голем број на стопанства.

Мерките за заштита на животната средина имаат сосема симболичен удел во буџетската поддршка, па дури и тие не се насочени кон решавање на суштински проблеми. Присутно е јасно потценување на проблемите како што се големите разлики во природните услови за земјоделско производство, разновидноста на ресурсите, типот на производство и структурата на земјоделските стопанства. Иако беа предвидени поголеми надоместоци за стопанствата во понеповолните земјоделски подрачја, листата на мерки не е усогласена со типот на производство што преовладува во таквите подрачја и нивните посебни потреби.

Буџетските распределби за мерките за општа поддршка се ниски и ориентирани кон мерки дефинирани во годишните програми. Тие не ги одразуваат реалните приоритети во поглед на зајакнувањето на институционалниот капацитет, воспоставувањето и зајакнувањето на секакви видови партнерства, инфраструктура на научни и истражувачки институции и нивна обука за спроведување на сите аспекти на техничката поддршка во имплементацијата на политиките и на *acquis communautaire*.

Аспирациите за интеграција во ЕУ наложуваат суштински подобрувања на комплексниот систем на правно регулирање и редефинирање на рамката на земјоделската политика и јавни регулаторни интервенции со цел земјата да се подготви за ефективна интеграција во ЗЗП.

Во претстојниот период, политичарите кои ќе донесуваат одлуки мора да бидат силно посветени на фундаментална реформа на земјоделската политика и на институционални подобрувања.

Водечки принцип мора да биде постапното намалување и елиминација на мерките кои не се компатибилни со ЗЗП, како и воведување на мерки со кои ќе се обезбедат еднакви услови како оние што ги уживаат земјоделците од ЕУ. Во поглед на содржината на мерките, надминувањето на пречките со кои се соочува секторот бара поголемо внимание на политиките за одделни прашања.

Зголемувањето на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор и на неговиот капацитет да се соочи со новите предизвици во голема мера зависи од заложбите за усвојување и унапредување на знаењата и создавање и трансфер на технологија. Сегашната организациска поставеност на трансферот на знаења и технологија во српското земјоделство страда од недостаток на инвестиции, недостаток на капацитети за информирање и комуникација и слаби и лошо координирани канали за доставување на информации (недостаток на партнерства и мрежи) и недоволна искористеност на постојните технологии. Технолошкото унапредување на секторот и инвестирање во нови знаења и во нивниот трансфер се неопходни предуслови за намалување на застојот во развојот на српското земјоделство и за надминување на двата главни предизвика со коишто се соочуваат земјоделството и производството на храна, имено, растот на конкурентноста и успешното справување со климатските промени. Подобрените технологии, знаења и информативни системи се очекува да доведат до поконкурентно производство, зголемени приходи и подобрена благосостојба на руралното население.

Подобрената конкурентност на синџирот на храна, растот, одржливоста и флексибилноста во земјоделско-прехранбениот сектор се витални фактори коишто можат да влијаат на пазарните структури (пазарната моќ) и на конкурентноста. Денес, синџирот на храна во Србија е многу фрагментиран и недоволно организиран како во производството, така и во преработката. Голем дел од земјоделскиот сектор не е интегриран во земјоделско-прехранбениот синџир на снабдување, по пат на склучување договори или со други средства за комерцијални односи. Ова особено се однесува на големата група мали земјоделци и голем број мали преработувачки погони, чијашто позиција е критична, бидејќи тие мора да се усогласат со барањата на малопродажниот синџир, чиишто барања се во постојан раст. Овие барања се водени од зголемената свест на потрошувачите и јавните политики чијашто цел е да воспостават законска рамка за безбедност на храната и стандарди за квалитет.

Политичките интервенции за подобрување или одржување на постојните форми на хоризонтална и вертикална интеграција треба да се концентрираат на олеснувањето на пристапот на земјоделските преработувачи, до услуги за развој на бизнисот, поттикнувајќи го претприемништвото, зголемување на пристапот до пазарите за земјоделците со мали имоти и воспоставување на стандарди за квалитет и издавање на сертификати, итн. Развојот и подобрувањето на регионално и локално поставените синџири на храна треба да придонесат кон подобрувањето на ефикасноста во секторот и неговата способност да испорачува квалитетна и безбедна храна до потрошувачите.

Поголем акцент треба да се стави на агро-еколошките мерки, практики на еколошки одржливо земјоделско производство и агро-еколошки шеми. Земјите во транзиција, каква што е Србија, обично имаат недостаток на јасна политичка рамка преку која проблемите на животната средина се интегрираат соодветно во економските активности, првенствено во земјоделството. Ова се должи на отсуство на традиција за спроведување на агро-еколошка политика.

Важноста на агро-еколошките проблеми и сродните прашања не се доволно препознаени и соодветно третирани во програмските документи или во креирањето на земјоделската политика. Овие проблеми се запоставуваат и не се искористуваат можностите што ги нуди земјоделската политика во овој сегмент. Таквиот однос кон агро-еколошката политика предизвикува сериозни закани за одржливоста на изобилните и разновидни природни ресурси и нивната виталност, а во некои области доведе до сериозна деградација на земјиштето, водата и на шумите. Понатаму, постојат сериозни социо-економски последици за благосостојбата на руралното население и за

земјоделското производство во помалку фаворизираните подрачја, чијашто економија е базирана на искористување на природните ресурси.

Треба да се посвети повеќе внимание на малите земјоделски стопанства. Имајќи го предвид фактот што на нив отпаѓа најголем дел од целокупната структура на земјоделски стопанства, малите семејни земјоделски стопанства претставуваат неизбежен дел на руралната економија што бара посебно внимание. Нивниот број постојано опаѓа, како последица на стареење, миграција, процесот на глобализација, концентрација и централизација на капиталот во земјоделството и многу други фактори. Но, тие сè уште играат важна улога на руралниот пазар на трудот, *стабилноста* на земјоделското производство и *само-одржливоста на храната,* како и одржувањето на социјалното ткиво во руралните подрачја. Како такви, тие придонесуваат кон рамномерниот територијален развој и кон заштитата, обновата и одржувањето на природните ресурси и руралниот предел. Имајќи ги предвид хетерогените социо-економски карактеристики на малите земјоделски стопанства, разновидноста на нивните типови, нивните практики и приходите, јавните политики мора внимателно да ги избираат инструментите за поттикнување на овој сектор. Претходната политика не се посветуваше доволно на овие земјоделски стопанства, со што се продлабочија ионака големите регионални разлики.

Исто така се потребни подобрувања на институционалниот капацитет. Главните недостатоци на капацитетот за подготвување и спроведување на политиките за земјоделство и за рурален развој во Србија ја вклучуваат потребата за воспоставување на нови институции и зајакнување на капацитетот на оние кои веќе постојат. Од посебно значење е надградувањето на Министерството за земјоделство. Недостатокот на соодветни човечки, организациски и институционални капацитети и соодветни постапки за развој на политика, мониторинг и евалуација влијаеше негативно на создавањето на поволна политичка средина и изработката на добро дефинирани програми за стимулирање на растот и развојот во земјоделскиот сектор. Исто така е потребно зајакнување на советодавните служби и истражувачките институции за да се премости јазот меѓу универзитетите, истражувачките институции и субјектите што ги креираат и ги спроведуваат политиките, за да се развие соработка и конструктивен дијалог со деловните претставници во рамките на синџирот на храна.

Референци

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 (http://purl.umn.edu/139490)

Bogdanov, N., Volk T., Rednak M.,&Erjavec, E. 2008. Analiza direktne podrške poljoprivrednom I ruralnom razvoju Srbije, Tim podpredsednika Vlade Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Beograd;http://www.prsp.gov.rs/download/Analiza проценти20direktne проценти20podrske проценти20poljoprivredi проценти20i проценти20ruralnom проценти20razvoju.pdf

Bosnjak, D. &Rodic, V.2006.Zastupljenost stoke kao jedan od faktora stabilnosti prinosa u ratarskoj proizvodnji, Savremena poljoprivreda 55(1-2):55-61.

Erjavec, E., Volk, T., Rednak, M. &Bogdanov, N. 2009. Izazovi poljoprivrede Zapadnog Balkana u perspektivi pristupa Evropskoj uniji – osvrt na agroprivredu Srbije, tematski zbornik: Agro privreda Srbije i evropske integracije: Gde smo i kako dalje, DAES, Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradui RPK Novi Sad, Beograd, str. 15-32.

EUROSTAT.2013. Statistics, Eurostat, Luxemburg, availableat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Lalić, B., Mihailović, D. &Podraščanin, Z.2011. Buduće stanje klime u Vojvodini i očekivani uticaj na ratarsku proizvodnju, Ratar. Povrt. / Field Veg. CropRes. 48 (2011) 403-418

Mirković, M.2012. Poljoprivreda Srbije i sporazumi o slobodnoj trgovini, Tržište, novac, kapital, 45 (2): 63-74.

Mizik, T.2011. Western Balkans: State of Agriculture and its Opportunities on the Eve of EU Accession – I. Acta Universitatis Danubius No. 1/2011

Rednak, M. & Volk, T. 2010. Agricultural Policy measures template – A tool for classifying and analyzing земјоделската политика 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.

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).

SORS.2014. Statistical Office of the Republic of Serbia. Various publications, Belgrade.

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.

Анекс Б.VII-1: Површина и производство на основни култури, 2005-2013 година, Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Производна површина (1 000 ha)									
Вкупно жито	1 964	1 879	1 931	1 930	1 950	1 873	1 903	1 896	1 908
- Пченица	563	540	559	487	568	484	493	481	563
- Пченка	1 220	1 170	1 202	1 274	1 209	1 230	1 258	1 269	1 187
Маслодајни семиња	331	347	315	350	320	352	355	338	358
Шеќерна репа	64	72	79	48	61	66	56	65	62
Компири	85	84	81	81	78	77	78	75	74
Грозје (вкупно)	64	62	59	58	57	57	56	54	51
Овошје (вкупно)	268	266	269	271	270	270	268	267	267
- Бобинесто овошје	29	28	29	29	30	30	28	29	29
Зеленчук и грав	162	163	162	161	159	157	154	150	144
Тутун сиров	7	7	8	7	6	6	7	6	6
Сточна храна	453	449	450	457	448	450	448	461	436
Производство (1 000 t)									
Вкупно жито	9 586	8 349	6 213	8 833	8 982	9 273	9 059	5 913	9 150
- Пченица	2 007	1 875	1 864	2 095	2 068	1 630	2 076	1 911	2 690
- Пченка	7 085	6 017	3 905	6 158	6 396	7 207	6 480	3 533	5 864
Маслодајни семиња	722	823	629	857	772	943	918	667	925
Шеќерна репа	3 101	3 189	3 206	2 300	2 798	3 325	2 822	2 328	2 983
Компири	969	930	743	843	898	887	891	578	767
Грозје (вкупно)	241	359	353	373	431	330	325	263	320
Овошје (вкупно)	873	1 218	1 381	1 299	1 452	1 077	1 337	925	1 533
- Бобинесто овошје	144	145	139	154	157	150	159	123	130
Зеленчук и грав	1 289	1 348	1 128	1 277	1 309	1 314	1 275	1 040	1 266
Тутун сиров	11	11	11	11	10	10	10	9	10
Сточна храна	2 705	2 582	2 138	2 480	2 675	2 736	2 509	2 148	2 388

Извор: СЗРС

Анекс Б.VII-2: Сточарството во цифри (во 1 000 животни), 2005-2013 година, Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Говеда	1079	1106	1087	1057	1002	938	937	921	913
- *од кои* молзни крави	624	607	584	542	501	482	477	455	429
Свињи	3165	3999	3832	3594	3631	3489	3287	3139	3144
Овци и кози[1]	1728	1718	1755	1759	1647	1604	1590	1867	1841
Коњи	16631	16595	16422	17188	22821	20156	19103	24175	23450
Пчелни семејства[1]	270	304	267	298	302	320	306	654	653

забелешка:[1] Податоците за 2012 и 2013 година не се споредливи со податоците за претходните години (променета методологија)

Извор: СЗРС

Анекс Б.VII-3: Земјоделско стопанство -цена на производителот (во евра /t), 2005-2013 година, Србија

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Обична пченица	92	109	144	184	106	125	177	191	155
Пченка	75	90	157	121	94	131	167	184	142
Сончоглед	174	178	316	289	172	345	301	455	219
Соја	201	192	280	307	276	280	325	527	386
Шеќерна репа	25	28	30	34	28	24	38	40	40
Компири	90	145	161	140	138	237	236	220	249
Домати	395	313	570	518	557	793	240	530	318
Пипер	205	196	327	337	286	475	396	311	353
Телиња (жива мера)	2 102	2 507	2 364	2 488	2 466	2 410	2 646	2 677	2 594
Телиња за гоење (жива мера)	1 487	1 607	1 554	1 746	1 727	1 523	1 849	1 886	1 936
Свињи (≤110kg, жива мера)	1 274	1 086	1 048	1 539	1 501	1 185	1 330	1 529	1 564
Јагнињa (жива мера)	1 859	2 089	2 032	2 014	1 963	1 917	2 082	1 911	1 981
Кокошки (жива мера)	898	832	981	1 071	954	879	1 072	1 055	1 177
Јајца (1 000 парчиња)	53	46	61	82	72	55	69	74	70
Кравјо млеко	174	184	232	292	224	220	272	260	282

Извор: СЗРС

ВЕ МОЛИМЕ ВАШИТЕ КОМЕНТАРИ И БАРАЊА
ДА ГИ ИСПРАЌАТЕ НА СЛЕДНИВЕ АДРЕСИ:

Food and Agriculture Organization of the United Nations

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

РЕГИОНАЛНА КАНЦЕЛАРИЈА
ЗА ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛНА АЗИЈА (REU)
ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ХРАНА И ЗЕМЈОДЕЛСТВО
НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ (FAO)
BENCZUR U.34, 1068 BUDAPEST, HUNGARY
TEL: +36 1 4612000
FAX: +36 1 3517029
E-MAIL: FAO-RO-EUROPE@FAO.ORG
WEBSITE: WWW.FAO.ORG/EUROPE/EN

СЕДИШТЕ НА SWG / СЕКРЕТАРИЈАТ
БУЛ. ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ
ЗГРАДА НА МРТВ, 12ТИ КАТ
П. ФАХ 659
1000 СКОПЈЕ, МАКЕДОНИЈА
ТЕЛ.: + 389 2 3 217 708
ФАКС.: + 389 2 3 217 244
E-MAIL: SWGSECRETARIAT@SWG-SEERURAL.ORG
ВЕБ СТРАНИЦА: WWW.SEERURAL.ORG

I4166Ma/1/03.15