LF-NA-27898-EN-N

Publications Office

JRC Mission

As the science and knowledge service of the European Commission, the Joint Research Centre's mission is to support EU policies with independent evidence throughout the whole policy cycle.

EU Science Hub
ec.europa.eu/jrc

@EU_ScienceHub
EU Science Hub - Joint Research Centre
Joint Research Centre
EU Science Hub

doi:10.2791/744295
ISBN 978-92-79-58014-7

European Commission

JRC TECHNICAL REPORTS

Анализа на политиките за земјоделство и рурален развој на земјите од Западниот Балкан

Автори (по азбучен редослед): Сабахудин Бајрамовиќ, Наталија Богданов, Јакуб Бутковиќ, Тина Волк, Драги Димитриевски, Григор Ѓечи, Екрем Ѓокај, Емил Ерјавец, Едвин Жлима, Ивана Јанеска Стаменковска, Дарко Коњевиќ, Ана Котевска, Александра Мартиновиќ, Илиријана Мифтари, Марина Нацка, Драгана Огњеновиќ, Мирослав Реднак, Емељ Туна, Беким Хоџа,

Уредници: Тина Волк, Емил Ерјавец, Павел Чајан, Серџио Гомез и Палома

2016

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

EUR 27898 EN

Ова издание е технички извештај на Заедничкиот истражувачки центар, службата за наука на Европската комисија. Негова цел е да даде научна поддршка заснована на докази за донесувањето политики во Европа. Претставените научни наоди не претставуваат политички став на Европската комисија. Ниту Европската комисија ниту кое било лице што постапува во име на Комисијата не се одговорни за начинот на користење на ова издание.

Податоци за контакт

Павел Чајан (Pavel Ciaian)
Адреса: Edificio Expo. c/ Inca Garcilaso, 3. E-41092 Seville (Spain)
Е-пошта: pavel.ciaian@ec.europa.eu
Тел: +34 95 448 8429
Факс: +34 95 448 8300

Научен центар на ЗИЦ

https://ec.europa.eu/jrc

JRC101320

EUR 27898 EN

PDF ISBN 978-92-79-58014-7 ISSN 1831-9424 doi:10.2791/744295

Луксембург: Издавачка канцеларија на Европската унија, 2016

© Европската унија, 2016

Умножување е дозволено, ако се наведе изворот.

Како да се цитира: Бајрамовиќ, Н., Н. Богданов, Ј. Бутковиќ, Д. Димитриевски, Е. Ерјавец, Г. Ѓечи, Е. Ѓокај, Б. Хоџа, И.Ј. Стоменковска, Д. Коњевиќ, А. Котевска, А. Мартиновиќ, И. Мифтари, М. Нацка, Д. Огњеновиќ, М. Реднак, Е. Туна, Т. Волк, Е. Жлима (автори); Волк, Т., Е. Ерјавец, П. Чајан и С. Гомез и Палома (уредници) (2016). Анализа на политиките за земјоделство и рурален развој на земјите од Западниот Балкан. EUR 27898 EN, Заеднички истражувачки центар, Европска комисија, doi:10.2791/744295.

Сите слики © Европска унија 2016, освен: насловна страна, долу, лево: *рурален планински пејзаж*; насловна страна, долу, десно: *овчар* и *лого на ПРГ* © ПРГ

Предговор

Интеграцијата во ЕУ е исклучително сложен процес што вклучува подготовка и спроведување на реформи во широк дијапазон области.

Иако земјите од Западниот Балкан (ЗБ) се наоѓаат на различен степен на развој, тие се соочуваат со слични предизвици во однос на реформирањето и хармонизирањето на политиките, информациските системи и економскиот развој, придружувани од општо недоволен развој и ограничени институционални капацитети, што и понатаму претставуваат пречка за реформскиот процес во Западниот Балкан.

Во овој контекст, усвојувањето нови инструменти на политиката и нивното усогласување со правото на ЕУ во областа на земјоделството и руралниот развој бара развивање пристапи за анализа на податоците од земјоделството што ќе прикажат какви влијанија имаат донесените политики врз земјоделскиот сектор. Тоа овозможува подобро да се разберат ефективноста и ефикасноста на усвоените политики, а со тоа дава научна заснованост за процесот на донесување политики. Посеопфатното разбирање на влијанијата на поединечните мерки на политиките врз земјоделскиот сектор овозможува подобро насочување и на националните програми за поддршка и на Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД).

Покрај тоа што претставува политичка обврска за интегрирање на земјите од ЗБ во ЕУ, проширената регионална соработка е најважна за идните односи во рамките на ЕУ. Таа претставува многу значајно средство за зајакнување на земјоделството и руралниот развој, а со тоа и за зајакнување на економскиот раст во регионот.

Главната цел на овој извештај е следење и оценување на моменталните инструменти на земјоделската политика во земјите од ЗБ и нивно споредување со Заедничката земјоделска политика на ЕУ (ЗЗП).

Извештајот опфаќа три главни аспекти поврзани со неговите цели:

- Дава информации за развојот на националните земјоделски политики на земјите од ЗБ и ги споредува тие политики со ЗЗП на ЕУ.
- Дава споредбена анализа на инструментите на националната земјоделска политика во различните земји и нивното влијание врз прехранбениот/земјоделскиот сектор.
- Дава анализа на нивото на усогласеност на земјоделските политики на земјите од ЗБ со ЗЗП.

Извештајот е резултат на континуирана работа во регионот што се одвива во соработка меѓу одговорните за креирање на политиките и истражувачките институции во земјите од ЗБ.

Извештајот дава сеопфатни информации за развојот на земјоделската политика во земјите од ЗБ и негова анализа, за да даде поддршка во градење на политиките и цврста основа за идна соработка и понатамошен динамичен дијалог меѓу одговорните за креирање на политики и истражувачката заедница.

Џампјеро Џеновезе

Раководител на Одделението за економика на земјоделството, Заеднички истражувачки центар, Европска комисија

Бобан Илиќ

Генерален секретар на Постојаната работна група за регионален рурален развој (ПРГ) во Југоисточна Европа

Благодарност

Овој извештај е резултат на проектот „Анализа на политиките за земјоделство и рурален развој во земјите од Западниот Балкан“ финансиран од Генералниот директорат, Заеднички истражувачки центар на Европската комисија.

Сакаме да им се заблагодариме на сите организации и лица што учествуваа, за нивната професионална и ентузијастична работа во текот на спроведувањето на проектот.

Особено сакаме да им се заблагодариме на Бобан Илиќ, Генералниот секретар на ПРГ и на тимот во главната канцеларија/секретаријатот на ПРГ за нивната поддршка и тесна соработка во спроведувањето на проектот.

Изразуваме благодарност до Мариус Лаздинис одГенералниот директорат за земјоделство и рурален развој (Директорат А.5) за поддршката во спроведувањето на проектот и за неговите вредни коментари за резултатите од проектот.

Посебна благодарност до меѓународниот академски истражувачки тим составен од Емил Ерјавец, Тина Волк и Мирослав Реднак, којшто беа задолжени за координирање на проектот.

Покрај тоа, благодарни сме за работата на националните академски експерти и националните координатори на проектот, конкретно на Едвин Жлима, Григор Ѓечи, Сабахудин Бајрамовиќ, Душан Нешковиќ, Драги Димитриевски, Ѓорѓи Божинов, Александра Мартиновиќ, Дарко Коњевиќ, Наталија Богданов, Александар Богуновиќ, Беким Хоџа и Илиријана Мифтари.

Би сакале да изразиме благодарност до регионалниот раководител на проектот, Ирена Џимревска. Исто така сме многу благодарни за техничката помош на Оливер Поп Арсов.

Содржина

Предговор **3**

Благодарност **4**

Листа на прикази **7**

Листа на табели **9**

Листа на кратенки **11**

1. Моментална состојба и трендови во земјоделската политика на земјите од Западен Балкан во процесот на пристапување кон ЕУ **13**

1.1 Вовед 13

1.2 Методолошки белешки 15

1.3 Состојба и трендови во земјоделството во ЗБ 16

1.4 Земјоделски политики 22

1.5 Буџетски трансфери за земјоделството 26

1.6 Структурата на земјоделските стопанства како аспект на политиката 35

1.7 Процесот на интеграција во ЕУ во земјоделството 37

1.8 Заклучоци и препораки за политиките 40

2. Албанија:краток преглед на земјоделската политика **45**

2.1 Економски развој 45

2.2 Земјоделски развој 46

2.3 Развој на земјоделската политика 50

2.4 Аспекти поврзани со земјоделските стопанства 56

2.5 Процес на интеграција во ЕУ 58

2.6 Предности и слабости на албанското земјоделство 59

2.7 Препораки 62

3. Босна и Херцеговина: краток преглед на земјоделската политика **64**

3.1 Економски развој 64

3.2 Земјоделски развој 65

3.3 Развој на земјоделската политика 70

3.4 Аспекти поврзани со земјоделските стопанства 77

3.5 Процес на интеграција во ЕУ 78

3.6 Предности и слабости на земјоделството 79

4. Косово*: преглед на земјоделската политика **84**

4.1 Економски развој 84

4.2 Земјоделски развој 85

4.3 Развој на земјоделската политика 88

4.4 Аспекти поврзани со земјоделски стопанства 94

4.5 Процес на интеграција во ЕУ 95
4.6 Предности и слабости на земјоделството 96
5. Македонија: краток преглед на земјоделската политика 98
5.1 Економски развој 98
5.2 Земјоделски развој 99
5.3 Развој на земјоделската политика 104
5.4 Препораки во однос на политиката 109
6. Црна Гора: краток преглед на земјоделската политика 111
6.1 Економски развој 111
6.2 Земјоделски развој 111
6.3 Развој на земјоделската политика 114
6.4 Состојба со земјоделските стопанства 118
6.5 Процес на интеграција во ЕУ 119
6.6 Предности и слабости на земјоделството 120
7. Србија:краток преглед на земјоделската политика 122
7.1 Вовед 122
7.2 Економски развој 122
7.3 Земјоделски развој 123
7.4 Развој на земјоделската политика 130
7.5 Состојба со земјоделските стопанства 137
7.6 Процес на интеграција во ЕУ 139
7.7 Заклучоци и препораки 140

Листа на прикази

Приказ 1.1. Промени во вкупното производство на земјоделски производи во земјите од ЗБ, 2005–2014 (2010 = 100) 17

Приказ 1.2. Регионален преглед на извозот и увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ 21

Приказ 1.3. Вкупни буџетски расходи за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните подрачја во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014 27

Приказ 1.4. Вкупни буџетски расходи за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните подрачја по столбови на АПМ во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100) 28

Приказ 1.5. Директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014 29

Приказ 1.6. Развој на расходите и составот на мерките за директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100) 30

Приказ 1.7. Мерки за структурен и рурален развој во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014 33

Приказ 1.8. Еволуција на расходите и составот на мерките за структурен и рурален развој во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100) 34

Приказ 1.9. Општи мерки за поддршка во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014 35

Приказ 2.1. Албанија: главни макроекономски показатели (% на раст од минатата година; % на невработеност), 2005–2014 год. 45

Приказ 2.2. Албанија: земјоделско земјиште по главни категории (000 ha), 2005–2014 година 47

Приказ 2.3. Албанија: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони ЕУР), 2005–2014 година 50

Приказ2.4. Албанија: буџетска поддршка за земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014 53

Приказ 2.5. Албанија: преглед на мерките за директна поддршка (милиони ЕУР), 2005–2014 54

Приказ 2.6. Албанија: преглед на директните плаќања на производителите (милиони ЕУР), 2005–2014 54

Приказ 2.7. Албанија: преглед на структурните мерки и мерките за рурален развој (милиони ЕУР), 2005–2014 55

Приказ 2.8. Албанија: преглед на општите мерки во земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014 56

Приказ 3.1. Босна и Херцеговина: главни макроекономеки показатели (% на раст од претходната година; % на невработеност), 2005–2014 65

Приказ 3.2. Босна и Херцеговина: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони ЕУР), 2005–2014 67

Приказ 3.3. Босна и Херцеговина: развој набуџетската поддршка во земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014 75

Приказ 5.1.Република Македонија: главни макроекономски показатели (% на раст од претходна година; % на невработеност), 2005-2014 98

Приказ 5.2. Република Македонија: реален раст на производните цени во земјоделството, 2005-2014 (2010 = 100) 99

Приказ 5.3. Република Македонија: трговија со земјоделско- прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014 100

Приказ 5.4. Република Македонија: развој на буџетската поддршка во земјоделството (мил. евра), 2008-2014 105

Приказ 6.1.Црна Гора: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014 113

Приказ 6.2. Црна Гора: состав на буџетската поддршка на земјоделството, 2011-2014 116

Приказ 6.3. Црна Гора: состав на директните плаќања за производителите, 2011-2014 117

Приказ 6.4. Црна Гора: состав на структурните и мерките за рурален развој, 2011-2014 117

Приказ 6.5. Црна Гора: состав на мерките за поддршка на општи услуги, 2011-2014 118

Приказ 7.1. Србија: показатели на земјоделското производство, 2005-2014 (2010=100) 124

Приказ 7.2. Србија: индекс на цени на земјоделски производи, 2005-2014 (2010=100) 125

Приказ 7.3. Србија: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014 126

Приказ 7.4. Србија: увоз и извоз на земјоделско-прехранбени производи по главни пазари (милиони евра), 2005-2014 126

Приказ 7.5. Србија: развој на буџетската поддршка во земјоделството (мил. евра), 2005-2014 132

Приказ 7.6. Србија: развој на буџетската поддршка на мерките за директна поддршка на производителите (милиони евра), 2005-2014 133

Приказ 7.7. Србија: развој на буџетската поддршка на директни плаќања за производителите (милиони евра), 2005-2014 133

Приказ 7.8. Србија: развој на буџетската поддршка за субвенции за варијабилни трошоци (мил. евра) 2005-2014 134

Приказ 7.9. Србија: развој на буџетската поддршка за рурален развој (мил. евра), 2005-2014 134

Листа на табели

Табела 1.1. Клучни макроекономски податоци за земјите од ЗБ, 2014 16

Табела 1.2. Клучни податоци за земјоделството во земјите од ЗБ, 2014 16

Табела 1.3. Удел на земјоделско-прехранбените производи во надворешната трговија со добра во земјите од ЗБ, 2014 19

Табела 1.4. Стапка извоз/увоз на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (%), 2010–2014 19

Табела 1.5. Трговија со земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (милиони ЕУР), 2012–2014 19

Табела 1.6. Преглед на извозот на земјоделско-прехранбени производи по најважните тарифни групи во земјите од ЗБ (%) 20

Табела 1.7. Број на производи поддржани преку директни плаќања во земјите од ЗБ, 2005–2014 31

Табела 1.8. Промени во износите на директните плаќања по производи во избрани земји од ЗБ, 2014 (2013 = 100) 32

Табела 1.9. Структура на земјоделските стопанства во земјите од ЗБ 36

Табела 2.1. Албанија: економски контекст, 2005 и 2014 година 45

Табела 2.2. Албанија: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 46

Табела 2.3. Албанија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2013 год. .. 47

Табела 2.4. Албанија: главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2005 и 2014 год. 49

Табела 2.5. Албанија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2005 и 2014 год. 52

Табела 2.6. Албанија: главниподатоци за структура на земјоделски стопанства, 2012 год. 56

Табела 2.7: Албанија: предности и слабости на земјоделството и руралните подрачја и на поврзаните политики 59

Table 3.1. Босна и Херцеговина: економски контекст, 2005 и 2014 година 64

Табела 3.2. Босна и Херцеговина: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 66

Табела 3.3. Босна и Херцеговина: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год. 66

Табела 3.4. Босна и Херцеговина: главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2005 и 2014 година 68

Табела 3.5. Босна и Херцеговина: главни инструменти и мерки за земјоделската политика, 2005 и 2014 год. 73

Табела 3.6. Босна и Херцеговина: анализа на предности, слабости, можности и закани (СВОТ)во земјоделскиот сектор 80

Табела 4.1. Косово*: економски контекст, 2005 и 2014 година 84

Табела 4.2. Косово*: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 86

Табела 4.3. Косово*: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2013 год. ... 86

Табела 4.4. Косово*: главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2007и 2014 година 88

Табела 4.5. Одбрани мерки што ќе се спроведат во Косово* во периодот 2014–2020 година 90

Табела 4.6. Косово*: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2008и 2014 година 92

Табела 4.7. Косово*: предности и слабости во земјоделството и руралниот развој .. 97

Табела 5.1. Република Македонија: економски контекст, 2005 и 2014 год. 98

Табела 5.2. Република Македонија: учество на земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 99

Табела 5.3. Република Македонија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год. 101

Табела 5.4. Република Македонија: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2013 год. 101

Табела 5.5. Република Македонија: главни развојни насоки во земјоделските пазари 103

Табела 5.6.Република Македонија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2008 и 2014 год. 107

Табела 6.1. Црна Гора: економски контекст, 2005 и 2014 год. 111

Табела 6.2. Црна Гора: учество на земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 112

Табела 6.3. Црна Гора: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год. 112

Табела 6.4. Црна Гора: главни развојни насоки на земјоделските пазари помеѓу 2007 и 2014 год. 114

Табела 6.5. Црна Гора: буџетска распределба за земјоделство по групи на мерки (000 евра), 2008-2015 116

Табела 6.6. Црна Гора: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2010 год. 118

Табела 6.7. Црна Гора:СВОТ анализа на земјоделскиот сектор 121

Табела 7.1. Србија: економски контекст, 2005 и 2014 год. 123

Табела 7.2. Србија: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год. 123

Табела 7.3. Србија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год. 124

Табела 7.4. Србија: главни развојни насоки на земјоделските пазари помеѓу 2005 и 2014 год. 127

Табела 7.5. Србија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2005 и 2014 год. 135

Табела 7.6. Србија: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2012. 138

Листа на кратенки

:	Недостапно
АГМЕМОД	Моделирање во земјоделството во земјите-членки
АЗРР	Агенција за земјоделство и рурален развој
АКИС	Систем за знаење и иновации во земјоделството
АЛ	Албанија
АПМ	Алатка за класифицирање на мерките на земјоделската политика
АРПП	Агенција за развој на планинските подрачја
БДВ	Бруто додадена вредност
БДП	Бруто домашен производ
БЗП	Бруто земјоделски производ
БиХ	Босна и Херцеговина
ВПВ	Висока природна вредност
ГРЕ	Годишна работна единица
ДБ	Дистрикт Брчко
ДСТ	Договор за слободна трговија
ЕЗФРР	Европски земјоделски фонд за рурален развој
ЕИБ	Европска инвестициска банка
ЕУ	Европска унија
ЕФГЗ	Европски фонд за гаранции во земјоделството
ЕФТА	Европска асоцијација за слободна трговија
ЗБ	Западен Балкан
ЗЗП	Заедничка земјоделска политика
ЗЗРР	Закон за земјоделство и рурален развој
ЗИЦ	Генерален директорат Заеднички истражувачки центар
ЗП	Земјоделска површина
ЗСЗРР	Закон за субвенции во земјоделството и руралниот развој
ЗСРС	Завод за статистика на Република Србија
ИАКС	Интегриран административен и контролен систем
ИНСТАТ	Албански институт за статистика
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ИФМ-КАП	Модел на индивидуална фарма за анализа на Заедничката земјоделска политика
КАПРИ	Систем за моделирање на влијанието на Заедничката земјоделска политика
КЗП	Користена земјоделска површина
ЛАГ	Локална акциска група

ЛИДЕР	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Врски меѓу руралната економија и развојните активности)
МЗРР	Министерство за земјоделство и рурален развој
МЗРРВ	Министерство за земјоделство, рурален развој и водостопанство
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЗШРР	Министерство за земјоделство, шумарство и рурален развој
МИДАС	Институционален развој и зајакнување на земјоделството во Црна Гора
МК	Република Македонија
МОНСТАТ	Завод за статистика на Црна Гора
МСЗРР	Меѓусекторска стратегија за земјоделство и рурален развој
МСП	Мали и средни претпријатија
НСЗРР	Национална стратегија за земјоделство и рурален развој
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ПАГТ	Проект за анализа на глобалната трговија
ПЗРР	Програма за земјоделство и рурален развој
ПРГ	Постојана работна група за регионален рурален развој
ПРП	Помалку развиени подрачја
РС	Србија
РСр	Република Српска
САРЕД	Поддршка на земјоделството и руралниот економски развој
СВОТ	Силни страни, слабости, можности и закани
СДЕ	Стандардна добиточна единица
СДИ	Странски директни инвестиции
СЗРР	Стратегија за земјоделство и рурален развој
СИЗП	Систем за идентификација на земјишни парцели
СКМ	Стандард на куповна моќ
СП	Стандардно производство
ССА	Спогодба за стабилизација и асоцијација
СТО	Светска трговска организација
УНДП	Програма за развој на Обединетите нации
ФАДН	Мрежа за сметководствени податоци за фарми
ФАО	Организација за храна и земјоделство на Обединетите нации
ФБХ	Федерација Босна и Херцеговина
ХК	Косово согласно Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации 1244/99, наведено како Косово*
ЦГ	Црна Гора
ЦЕФТА	Договор за слободна трговија помеѓу земјите од централна Европа
ЦТТЗ	Центар за трансфер на технологии во земјоделството

1. Моментална состојба и трендови во земјоделската политика на земјите од Западен Балкан во процесот на пристапување кон ЕУ

Емил Ерјавец[1], Тина Волк[2], Мирослав Реднак[2]

[1]Биотехничкифакултет, Универзитет во Љубљана

[2]Земјоделски институт на Словенија

1.1 Вовед

Земјоделството е економски и политички значаен сектор во Западниот Балкан[1] што се карактеризира со структурни недостатоци, недоволно искористени ресурси и производни потенцијали, недоволно развиени земјоделско-прехранбени синџири, маргинализација на руралните подрачја и, со исклучок на Србија, нето трговски дефицит. Ова се дел од наодите во опширната студија на Организацијата за храна и земјоделство на Обединетите нации (ФАО) (Волк и др. 2014; во понатамошниот текст: студија на ФАО) што се обиде да ги утврди заедничките предизвици и слабости на земјоделските политики во регионот и да ги нагласи чекорите што треба да се преземат во иднина за нивно усогласување со Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) на ЕУ како дел од процесот на зачленување во ЕУ.

Студијата на ФАО исто така нагласува дека земјоделските политики во земјите од Западниот Балкан (ЗБ) не се усогласени со ЗЗП од гледна точка на нивото на поддршка и составот на земјоделските инструменти. Меѓутоа, тие се наоѓаат на ниво споредливо со она во новите земји-членки на ЕУ во моментот кога тие беа во истата фаза од процесот на интегрирање во ЕУ. Имаше значително зголемување на нивото на поддршката пред почетокот на економската криза, но мерките на земјоделската политика се предмет на често менување, што резултира со нестабилна политичка рамка, којашто е неопходна за поддршка на долгорочниот развој на секторот. Доминантната форма на поддршка во земјите од ЗБ се директните плаќања поврзани со производството, додека политиката за рурален развој е претежно незначајна (со исклучок на поддршката на инвестициите во земјоделството). Исто така има забележлив недостаток на понасочена поддршка за животната средина, маргиналните рурални подрачја, трансферот на знаење и управувањето со ризик.

Модерната земјоделска политика се заснова на концептот на циклус на политики, којшто се потпира на пристапот заснован на податоци - следење и проценка на влијанието - за да се идентификуваат приоритетите и ограничувањата на предложените и усвоените политики. Во регионот е воспоставен пристап на стратешко програмирање, но постојниот систем за редовно следење и проценка на влијанието е релативно слаб и не постои доследен циклус на политики заснован на податоци. Доследното следење, систематизацијата и усвојувањето меѓународно споредливо квантифицирање на мерките на земјоделската политика може да дадат значителен придонес кон подобрувањето на процесот на градење на политики и да помогнат во интеграцијата во ЕУ.

[1] Во овој документ терминот „Западен Балкан" се користи за означување земји во регионот што се наоѓаат во различни фази од интеграцијата во ЕУ: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово* (согласно Резолуцијата 1244 на СБ на ОН и Мислењето на МСП за прогласувањето на независност на Косово), Македонија, Црна Гора и Србија.

Врз основа на овие наоди, главната цел на овој извештај е следење и оценување на моменталните земјоделски политики во земјите од Западниот Балкан и оценување на нивото на нивна усогласеност со ЗЗП. Овој извештај, како и студијата на ФАО, се надоврзува на претходните активности спроведени во рамките на седмата рамковна програма за истражување на Европската унија „Агро-политика", којашто цели кон развивање иновативна аналитичка алатка за поддршка на чинителите во регионот и меѓународната заедница во следењето и оценувањето на земјоделските политики во земјите од ЗБ (Волк 2010).

Овие активности исто така наоѓаат посебно место во работата на Постојаната работна група за регионален рурален развој (ПРГ), којашто овозможи понатамошно следење на земјоделската политика во земјите од ЗБ преку спроведувањето на проектот „Анализа на политиките за земјоделство и рурален развој во земјите од Западниот Балкан"финансиран од Генералниот директорат - Заеднички истражувачки центар (ЗИЦ) на Европската комисија. Главните цели на овој проект беа да се даде аналитичка поддршка на одговорните за носење политики во регионот преку ажурирање на статистиките во земјоделството, како и квантитативен и квалитативен мониторинг на земјоделските политики.

Овој извештај најпрво дава споредбена анализа на националните земјоделски политики и нивното влијание врз прехранбениот/земјоделскиот сектор во шест земји од ЗБ: Албанија (АЛ), Босна и Херцеговина (БиХ), Косово* (ХК), Македонија (МК), Црна Гора (ЦГ) и Србија (РС) (ова поглавје). Второ, извештајот исто така дава и конкретна анализа на инструментите на земјоделската политика во секоја од шесте разгледувани земји (прегледи на земјоделската политика на земјите во главите 2 до 7). Анализите се засноваат на методологијата за класификација на мерки на земјоделската политика (АПМ) посебно изготвена за оваа цел, којашто дава заедничка и конзистентна регионална база на податоци за земјоделските политики (Реднак и др. 2013). Покрај тоа, за да се анализира структурата и развојот на земјоделскиот сектор во земјите од ЗБ, беа собрани статистички податоци од земјоделството од регионот, коишто беа усогласени, за да бидат конзистентни и споредливи во сите земји во студијата. Важно е да се нагласи дека овој извештај се надоврзува на студијата на ФАО. Следствено, тој главно се фокусира на развојот на настаните во земјоделската политика во периодот 2013–2015, по завршувањето на студијата на ФАО. На тој начин извештајот нуди континуитет во следењето на земјоделската политика и поддршка за тековната дискусија за клучните развојни теми во земјоделството и земјоделската политика, со посебен фокус на интеграцијата во ЕУ.

Со овој документ целиме да ги ставиме наодите на национално ниво во регионален контекст и се обидуваме да ги објасниме новите аспекти на земјоделската политика што за прв пат беа обработени во студијата на ФАО. Примарната цел е да се споредат состојбата и неодамнешните промени во земјоделството и земјоделската политика врз основа на резултатите добиени со примена на аналитичката рамка за АПМ[2].

Оваа глава започнува со краток опис на методологијата, а потоа следува анализа на развојот на земјоделскиот сектор во земјите од ЗБ. Во оваа глава се разгледува и развојот на структурата на земјоделските стопанства со посебен фокус на консолидацијата на земјиштето и развојот на малите стопанства, што произлегува од наодот дека дел од земјоделските политики премалку стават фокус на земјишните реформи и на прашањето на нееднаквиот третман на сите видови земјоделски стопанства во системите за директна поддршка, што е во спротивност на основните начела на модерната земјоделска политика, а особено на ЗЗП. Во следното поглавје

[2] Во овој извештај се фокусираме на споредување на статистичките податоци и буџетските трансфери во регионален контекст. За повеќе детали за споредбата на земјоделските политики на земјите од ЗБ со ЗЗП на ЕУ, в. студијата на ФАО (Волк и др. 2014).

се дава споредбена анализа на националните инструменти на земјоделската политика во земјите од ЗБ. Потоа се продолжува со дискусија за клучните теми поврзани со усогласувањето со ЗЗП во контекст на тековната интеграција на земјите од ЗБ во ЕУ. Таа завршува со општи заклучоци и политички препораки за одговорните за креирање на политиките.

1.2 Методолошки белешки

Анализите спроведени во овој извештај се засноваат на две заеднички и конзистентни регионални бази на податоци развиени за истражување на развојот на земјоделскиот сектор и земјоделските политики во земјите од ЗБ. Првата база на податоци содржи земјоделски статистики, а втората нуди конзистентни податоци за политиките во АПМ во земјите од ЗБ.

Претставувањето на актуелните трендови во развојот на земјоделскиот сектор во АЛ, БиХ, ХК, МК, ЦГ и РС се заснова на статистички податоци собрани од националните експерти. Главниот извор на податоци беа националните (или поднационалните) заводи за статистика и други институции што се занимаваат со статистика во земјоделството во земјите. Во оваа рамка беа собрани сет клучни општи, земјоделски и трговски статистики за периодот 2005–2014.Покрај тоа се користеа податоци од базите на податоци на Евростат. Иако повеќето земји од ЗБ имаат постигнато одреден напредок во усогласувањето на своите статистики во земјоделството со методологијата на ЕУ, собраните податочни сетови главно се нецелосни и сè уште не се целосно компатибилни помеѓу испитуваните земји и со оние во ЕУ. Поради тоа беше неопходно да се хармонизираат статистичките податоци собрани од различни извори. Во овој извештај се претставуваат и опишуваат избрани клучни индикатори во земјоделството, за да се претстават главниот профил и трендовите во земјоделството во ЗБ.

За квантитативната анализа на земјоделските политики се користи база на податоци од АПМ. База на податоци беше составена од национални експерти од шесте земји од ЗБ. Во овие бази на податоци се собираат сите достапни информации за земјоделските политики на ниво на детални мерки на годишно ниво. Се собираат податоци за карактеристиките на секоја мерка на политиката и за извршените буџетски (парични) трансфери. Анализата на поддршката за земјоделството во овој извештај се фокусира на периодот 2012–2014, иако базите на податоци воАПМ опфаќаат подолг период.

Мерките во базата на податоци наАПМ се систематизирани и класифицирани според заеднички (единствен) образец, којшто овозможува квалитативна и квантитативна анализа на спроведените земјоделски политики во различните земји. Според класификацијата на АПМ, конкретните мерки на земјоделската политика се групирани во три главни столба: (i) пазарни мерки и мерки за директна поддршка на производителите; (ii) мерки за структурен и рурален развој; и (iii) општи мерки поврзани со земјоделството. Во класификацијата на АПМ се користи концептот на ЕУ за класификација на политиките во комбинација со методологијата на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) (ОЕЦД 2008). Класификацијата на АПМ е структурирана врз хиерархиско начело, при што првото ниво ги дефинира столбот на земјоделската политика, второто ниво ја дефинира категоријата на политиката, а секое следно ниво е поделено во поткатегории според методологијата на ОЕЦД (Реднак и др. 2013).

1.3 Состојба и трендови во земјоделството во ЗБ

1.3.1 Земјоделството е важен сектор на економиите на земјите од ЗБ

Табела 1.1. Клучни макроекономски податоци за земјите од ЗБ, 2014

	АЛ	БиХ	ХК	МК	ЦГ	РС	ЕУ-28
Вкупна површина (000 km^2)	28,7	51,2	10,9	25,7	13,8	88,5[а]	4.467,8
(% од ЕУ-28)	(0,6)	(1,1)	(0,2)	(0,6)	(0,3)	(2,0)	(100,0)
Население на 1 јануари (000 жители)	2.910	3.836	1.805	2.069	622	7.132	506.881
(% од ЕУ-28)	(0,6)	(0,8)	(0,4)	(0,4)	(0,1)	(1,4)	(100,0)
Густина на население (жители/km^2)	101	75	165	80	45	92[б]	113
БДП (милијарди ЕУР)[в]	10,1	13,8	5,5	8,5	3,4	33,1	13.924,6
(% од ЕУ-28)	(0,1)	(0,1)	(0,0)	(0,1)	(0,0)	(0,2)	(100,0)
БДП по глава на жител (ЕУР)[в]	3.468	3.605	2.935[г]	3.930[г]	5.356[г]	4.635	27.325
(% од ЕУ-28 во СКМ)	(29)	(28)	(:)	(36)	(39)	(35)	(100)
БДВ земјоделство, шумарство, рибарство (% од вкупната БДВ)[в]	23,1	7,6	13,8	10,2	9,8[г]	9,7	1,6

Извор: База на податоци за земјоделска статистика, Евростат
а Вклучително Косово*.
б Без Косово*.
в Прелиминарни податоци.
г 2013.
:, недостапно; БДП, бруто домашен производ; БДВ, бруто додадена вредност; СКМ, стандард на куповна моќ.

Во сите земји во студијата земјоделството е важен сектор во националната економија. Во 2014 г, уделот на земјоделството, шумарството и рибарството во бруто додадената вредност (БДВ) изнесувал 23 % во Албанија и меѓу 8 % и 14 % во другите земји од ЗБ. Во повеќето земји од ЗБ (освен во Албанија) релативното економско значење на земјоделството во националната економија има тренд на опаѓање (Табела 1.1).

Релативно високиот удел на земјоделството во БДВ во земјите од ЗБ е тесно поврзан со вкупното релативно ниско ниво на економски развој. Бруто домашниот производ (БДП) по жител - мерен како стандард на куповна моќ (СКМ) - е понизок од 40 % од просекот за ЕУ-28 во сите земји од ЗБ (Табела 1.2), а во последните години (т.е. од 2009–2010) не се забележани значителни промени

Табела 1.2. Клучни податоци за земјоделството во земјите од ЗБ, 2014

	АЛ	БиХ	ХК	МК	ЦГ	РС	ЕУ-28
ЗП (000 ха)	1.201[а]	2.163[а]	288[б,в]	1.263[а]	230[г]	3.507[г,ѓ]	175.815[г,д]
(% од ЕУ-28)	(0,7)	(1,2)	(0,2)	(0,7)	(0,1)	(2,0)	(100,0)
% на ЗП во вкупната површина	42	42	26	49	17	45	39
% на обработливо земјиште од ЗП	:	47	59	33	3	74	59
% на растителни култури во вкупно земјоделско производство[в]	49[ѓ]	63[д]	59	76	:	67	56
Просечен принос на пченица (t/ха)[в]	4,1	3,9	3,8	3,2	3,4	4,3	5,8
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	2,7	2,8	:	3,1	2,9	3,4	6,4[в]

Извор: База на податоци за земјоделска статистика, Евростат
а Вкупно земјоделско земјиште (административни податоци).
б Користена земјоделска површина (анкета на земјоделски домаќинства).
в 2013.
г Користена земјоделска површина.
д 2010.
ѓ 2012.
:, недостапно; ЗП, земјоделска површина.

Податоците за користењето на земјоделското земјиште сè уште не се споредливи помеѓу земјите од ЗБ и со ЕУ. Во АЛ, БиХ и МК овие податоци се однесуваат на вкупното земјоделско земјиште (главно врз основа на административни извори), во ХК на земјоделското земјиште што навистина се користи од страна на земјоделски домаќинства (врз основа на годишни анкети на земјоделските домаќинства), а во РС и ЦГ на користената земјоделска површина (КЗП) како што е дефинирана од Евростат (анкети на примерок врз основа на Пописот на земјоделството).

Во 2015 Србија ги ревидираше податоците за користење на земјиштето од 2005 наваму, а Црна гора за периодот 2007–2013 г. Според овие податоци, вкупната КЗП во Србија има мал негативен тренд (просечната годишна стапка на раст меѓу 2005–2014 изнесувала -0,3 %), додека во Црна Гора може да се забележи мала нагорна тенденција (0,5 % просечна годишна стапка на раст во периодот 2007–2014 г.). Во двете земји ревидираните бројки се значително пониски од оние за вкупното земјоделско земјиште (стари податоци достапни за периодот до 2013 и засновани на административни извори што не се ажурирале редовно).

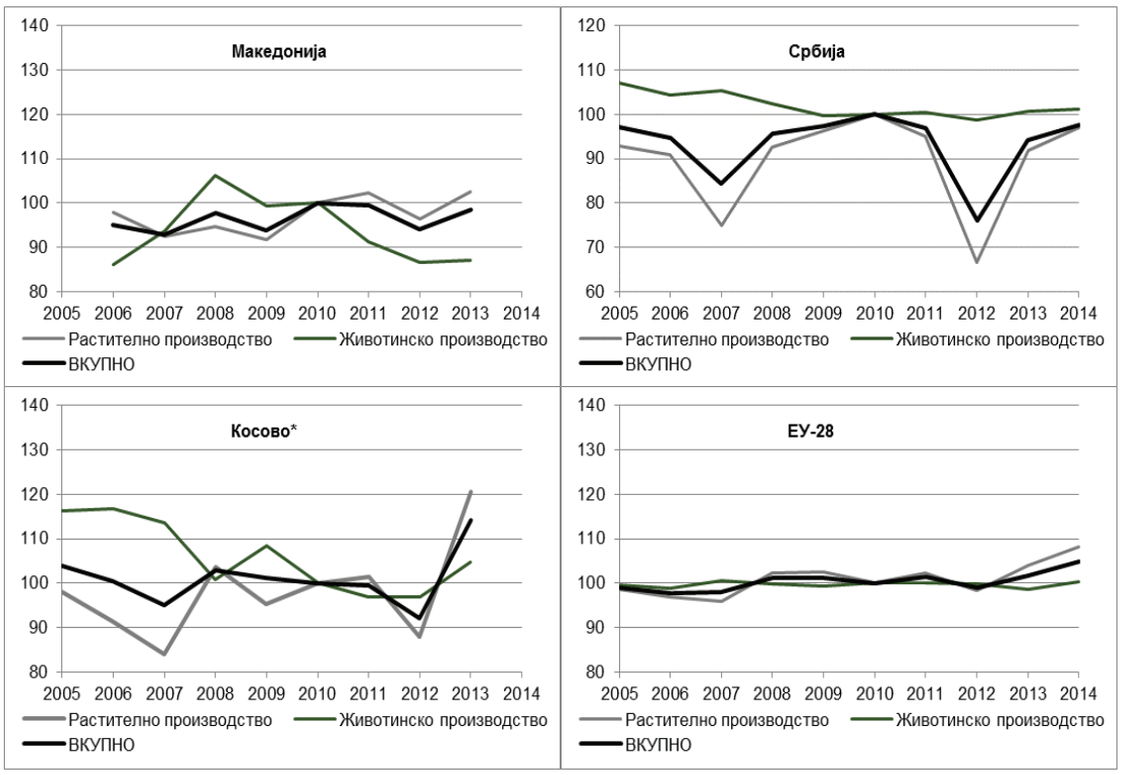
Според податоците наведени во Табелата 1.2 РС има најголема земјоделска површина (3,5 милиони ха), по што следуваат БиХ, МК и АЛ (по повеќе од 1 милион ха). Преостанатите две земји (ЦГ и ХК) имаат релативно мали земјоделски површини: по помалку од 0,3 милиони ха. Вкупната земјоделска површина во земјите од ЗБ е еквивалентна на околу 5 % од вкупната земјоделска површина во ЕУ-28.

1.3.2 Нестабилно земјоделско производство

Во повеќето земји од ЗБ растителните култури доминираат во земјоделското производство. Уделот на приносот од растителни култури во вкупното земјоделско производство е највисок во Македонија (околу 76 %), а најнизок во Албанија (49 %). Во Црна гора не се достапни веродостојни податоци за производството (Табела 1.2).

Подолгорочни податоци за развојот на вкупното земјоделско производство се достапни само во Македонија, Србија и Косово* (Приказ 1.1). Сите овие три земји се карактеризираат со големи варијации во обемот на земјоделското производство во текот на времето, главно поради варијациите во приносот од растителни култури што се резултат на временските услови.

Приказ 1.1. Промени во вкупното производство на земјоделски производи во земјите од ЗБ, 2005–2014 (2010 = 100)



Извор: База на податоци за земјоделска статистика, Евростат.

Во Македонија и во Косово* вкупното земјоделско производство покажува тренд на зголемување од 2006 одн. од 2005, додека во Србија не постои јасен тренд во текот на сличен временски период. Позитивниот тренд во ПЈР Македонија и во Косово* главно се должи на зголемување на растителното производство. Во Србија растителното производство и вкупното земјоделско производство следат сличен тренд на голема нестабилност и стагнација. Сточарското производство главно има надолен тренд во сите три земји, а знаци на закрепнување се забележуваат дури по 2012 (Приказ 1.1).

Оценувањето на развојот на производството во другите земји од ЗБ не е едноставно, бидејќи не се достапни податоци за вкупното земјоделско производство. Имајќи го предвид ова ограничување, се чини дека во Албанија земјоделското производство главно се зголемува (и кај растителното и кај сточарското производство). Во Црна Гора се следи јасен нагорен тренд во растителното производство (особено производството на компири и овошје), додека сточарското производство главно покажува тенденција на намалување или стагнација, со исклучок на неколку сектори (на пр. свињи и живина). Во Босна и Херцеговина преовладуваат негативни трендови и во растителното и во сточарското производство, со само неколку исклучоци, каде што се забележува раст (на пр. овоштарство, лозарство и живинарство).

1.3.3 Зголемена трговија со земјоделско-прехранбени производи

Во сите шест земји од ЗБ земјоделско-прехранбениот сектор има значителен удел во вкупната надворешна трговија на земјите, и тоа и во извозот и во увозот. Уделот на земјоделско-прехранбените производи во вкупниот извоз варира од 6 % во Албанија до 24 % во Црна Гора. Истата бројка за извозот изнесува меѓу 8 % во Србија и 24 % во Косово*. Важноста на трговијата со земјоделски производи во вкупната трговија е значително поголема во земјите од ЗБ отколку во ЕУ-28 (Табела 1.3).

Табела 1.3. Удел на земјоделско-прехранбените производи во надворешната трговија со добра во земјите од ЗБ, 2014

	АЛ	БиХ	ХК	МК	ЦГ	РС	ЕУ-28
Извоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	6,4	7,6	12,1	12,9	24,4	20,6	6,9
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	17,0	16,8	24,3	11,7	27,2	7,8	6,0

Извор: База на податоци за земјоделска статистика.
Забелешка: Прелиминарни податоци.

Трговијата со земјоделско-прехранбени производи постојано се зголемува. Извозот начелно расте со повисока стапка од увозот, што резултира со подобрување на покриеноста на увозот со извоз во повеќето земји од ЗБ. Овој сооднос значително варира помеѓу земјите, при што е најнизок во Косово* (околу 6 % во 2014), по што следуваат Албанија (18 %), Црна Гора (19 %) и Босна и Херцеговина (24 %). Во Македонија процентот е повисок (75 %), но покажува тренд на намалување. Меѓу земјите од ЗБ само Србија е нето извозник (т.е. покриеноста на увозот со извоз е поголема од 100 %) на земјоделско-прехранбени производи, со стапка близу 190 % во 2014 г.

Табела 1.4. Стапка извоз/увоз на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (%), 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014[a]
Албанија	10,2	12,0	13,4	15,7	17,9
Босна и Херцеговина	22,9	22,6	22,3	25,1	24,2
Косово*	5,1	4,7	3,6	6,0	6,4
Македонија	79,3	75,0	69,9	76,4	74,6
Црна Гора	11,4	11,9	12,8	12,4	19,0
Србија	186,6	191,9	183,3	173,8	189,0

Извор: База на податоци за земјоделска статистика.
а Прелиминарни податоци.

Табела 1.5. Трговија со земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (милиони ЕУР), 2012–2014

	Извоз				Увоз				Биланс			
				% зголемување				% зголемување				% зголемување
	2012	2013	2014[a]	2012–2014	2012	2013	2014[a]	2012–2014	2012	2013	2014[a]	2012–2014
АЛ	83	101	129	55,5	618	646	721	16,6	–536	–545	–592	10,6
БиХ	317	351	338	6,6	1,426	1,394	1,396	–2,2	–1,109	–1,043	–1,057	-4,7
ХК	21	35	39	91,1	573	584	616	7,6	–552	–549	–577	4,5
МК	470	496	480	2,0	673	649	643	–4,4	–203	–153	–163	-19,3
ЦГ	57	56	92	61,7	443	454	482	8,8	–387	–397	–391	1,0
РС	2,084	2,078	2,295	10,1	1.137	1.196	1.214	6,8	947	882	1.081	14,1

Извор: База на податоци за земјоделска статистика.
а Прелиминарни податоци.

Во последните години најголемото зголемување на извозот на земјоделско-прехранбени производи се забележува во Косово*, Црна Гора и Албанија; во другите земји од ЗБ зголемувањето е поумерено (Табела 1.5). Извозот од повеќето земји од ЗБ претежно е сочинет од суровини и производи со ниска додадена

вредност. Увозот во сите земји од ЗБ се зголемувал со пониски стапки од извозот. Во БиХ и МК увозот дури и се намалил, што резултирало со подобрување на трговските биланси (т.е. помали дефицити) во 2014 споредено со 2012 г. Трговскиот биланс се подобрил и во Србија. Во Црна Гора трговскиот дефицит останал речиси непроменет, додека Албанија и Косово* забележале повисоки дефицити во трговијата со земјоделско-прехранбени производи отколку во 2012 г. (Табела 1.5).

Главните извезувани производи (по тарифни групи) во 2014 биле маслодајни семиња, преработки од месо и зеленчук за јадење во Албанија; масти и масла, млечни производи, јајца, мед и овошје за јадење и јатчесто овошје во Босна и Херцеговина; пијалаци, производи на мелничката индустрија и зеленчук за јадење во Косово*; тутун, зеленчук за јадење и пијалаци во Македонија; месо, пијалаци и тутун во Црна Гора и жита, овошје за јадење и пијалаци во Србија. Составот на извозот на земјоделско-прехранбени производи не се сменил многу од 2012 до 2014 г. во земјите од ЗБ од аспект на главните извезувани тарифни групи. Најнагласените промени во составот на извозот настанале во Босна и Херцеговина, каде што шеќерот и производите од шеќер не спаѓале меѓу главните извезувани групи во 2014, додека во 2012 г. тие претставувале голем дел од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи (18 %). Покрај тоа, во Црна Гора тутунот ги заменил житата како трета најизвезувана група на производи. Во другите земји трите најизвезувани тарифни групи останале непроменети од 2012 до 2014 (Табела 1.6).

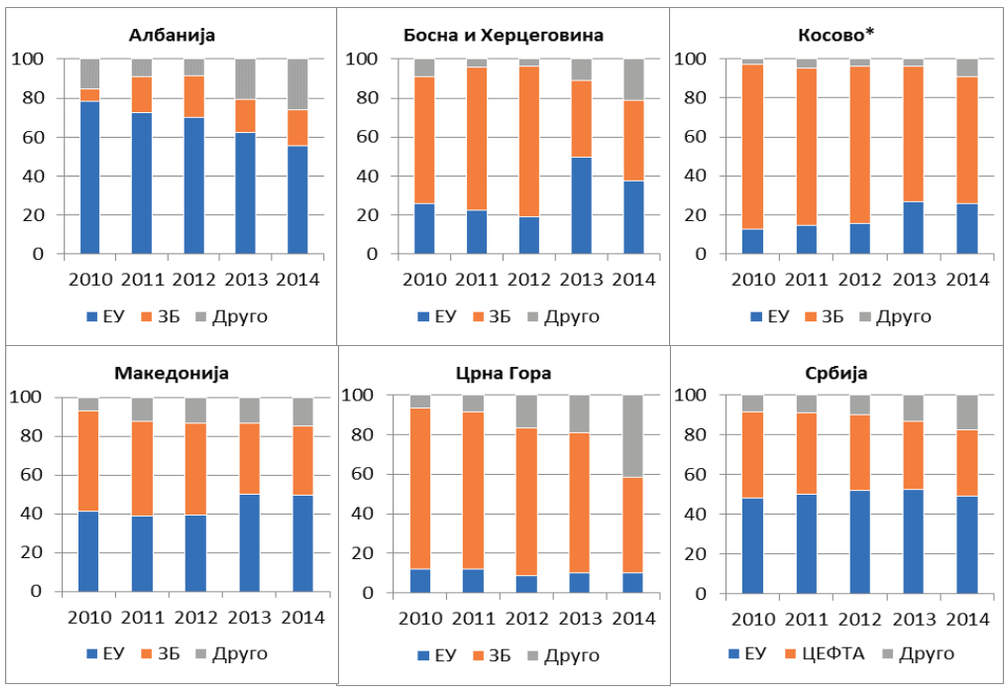
Табела 1.6. Преглед на извозот на земјоделско-прехранбени производи по најважните тарифни групи во земјите од ЗБ (%)

	АЛ		БиХ		ХК		МК		ЦГ		РС	
	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]
02 Месо	4,3	0,4	3,0	3,0	0,0	0,3	3,6	2,9	7,7	45,4	0,9	2,9
04 Млечни производи, јајца, мед	4,9	0,2	15,1	10,7	0,6	0,5	1,5	1,5	0,3	0,4	3,1	3,1
07 Зеленчук за јадење	9,3	13,6	4,1	4,3	8,8	12,5	10,9	14,4	5,8	4,7	2,4	3,0
08 Овошје за јадење, јатчесто овошје	6,2	11,3	6,2	9,6	5,4	6,6	10,8	9,9	7,1	4,5	13,9	18,2
10 Жита	0,0	0,0	0,7	5,5	0,3	1,1	1,2	0,6	0,0	0,0	24,9	20,0
11 Производи на мелничката индустрија	0,1	0,0	1,0	1,2	26,3	16,6	0,1	0,2	3,1	2,4	2,8	2,4
12 Маслодајни семиња	25,0	22,0	0,9	1,4	2,7	3,4	0,9	0,9	0,4	0,4	2,6	2,7
15 Масти и масла	2,6	0,5	12,2	14,1	0,3	0,0	2,6	2,0	6,4	3,3	7,7	5,3
16 Преработки од месо	22,8	19,6	7,3	7,3	0,0	0,8	4,1	3,5	5,4	3,4	1,6	2,0
17 Шеќер и производи од шеќер	0,4	0,2	18,5	5,4	0,5	0,4	1,6	1,6	0,0	0,0	6,8	5,0
19 Преработкиод жита	4,2	5,3	8,6	8,9	2,0	3,8	8,5	11,0	7,2	2,0	4,1	4,3
20 Преработки од зеленчук, овошје или други видови растенија	3,7	3,8	2,3	2,7	8,6	4,4	7,3	8,7	0,3	0,1	3,9	3,4
22 Пијалаци, алкохоли и оцет	3,1	2,8	5,6	6,5	34,4	31,8	15,2	12,3	41,0	20,7	8,0	7,3
24 Тутун	0,0	4,3	1,6	2,5	0,2	0,0	24,4	22,8	4,0	6,4	2,7	5,8

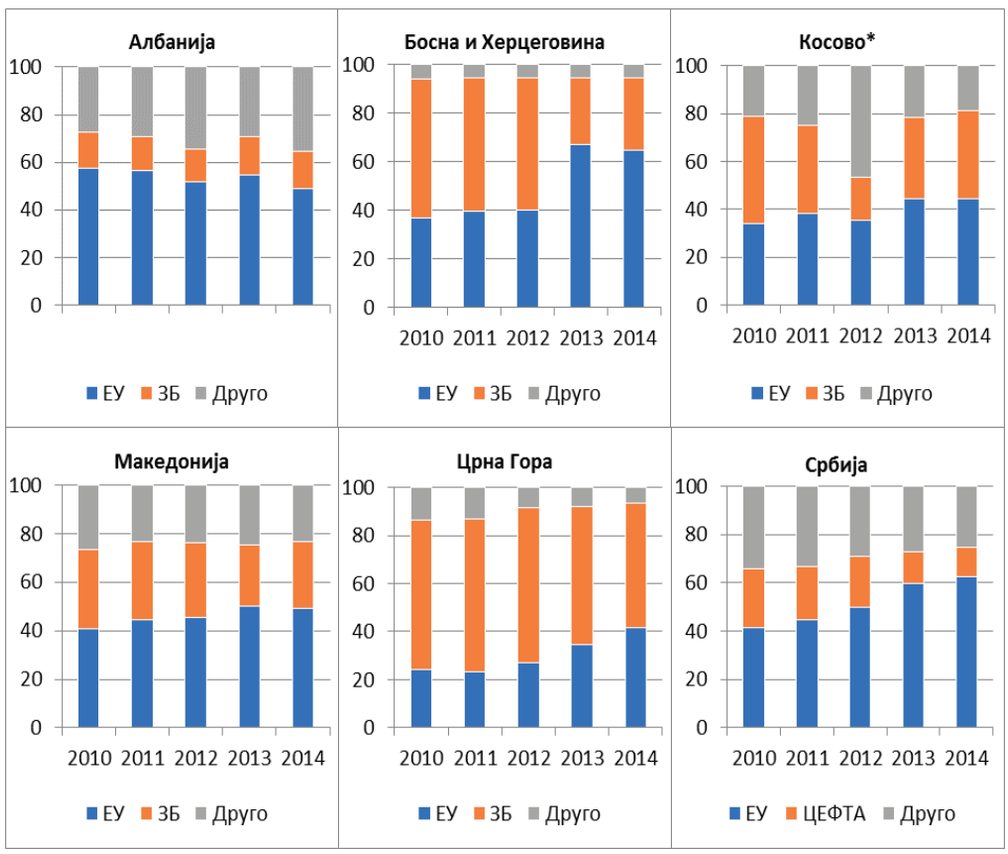
Извор: База на податоци за земјоделска статистика.
а Прелиминарни податоци.
Трите најизвезувани тарифни групи за секоја земја се означени со зелено.

Приказ 1.2. Регионален преглед на извозот и увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ

ИЗВОЗ



УВОЗ



Извор: База на податоци за земјоделска статистика. 2014: прелиминарни податоци.
Земји на ЦЕФТА, Договорот за слободна трговија помеѓу земјите од централна Европа.

Во 2014 г. ЕУ била најзначајна дестинација за извоз за Албанија, Србија и Македонија, додека во другите земји од ЗБ најголем дел од извозот завршил во други земји од ЗБ (Приказ 1.2). Од 2010 г. уделот на извозот во ЕУ начелно се зголемил, особено по зачленувањето на Хрватска во ЕУ во 2013 г. Исклучоци се Албанија и Црна Гора, каде што може да се забележи намалување на уделот на извозот во ЕУ, заедно со зголемување на уделот на извозот во други земји (надвор од ЕУ и во регионот на ЗБ). Меѓутоа, уделот на третите земји во извозот на земјоделско-прехранбени производи се зголемил и во другите земји од ЗБ, особено во двете последни години за коишто има податоци во Приказот 1.2.

Што се однесува на увозот, ЕУ е најважниот трговски партнер за земјоделско-прехранбени производи за сите земји од ЗБ, а нејзиното значење се зголемува од 2010 г. Исклучоци се Црна Гора, каде што производите од другите земји од ЗБ имаат најголем удел во вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени производи и Албанија, каде што уделот на производите увезени од ЕУ се намалува (Приказ 1.2).

1.4 Земјоделски политики

1.4.1 Политичка рамка 2007–2013

Споменатата студија на ФАО дава сеопфатен опис на земјоделските политики во земјите од ЗБ за 2007–2013.Планирањето на земјоделската политика во овој период се заснова на сет стратегиски документи што ги утврдуваат долгорочните цели за идниот развој на земјоделството и руралниот развој во земјите од ЗБ. Самите документи начелно се состојат од опширна анализа на состојбата во земјоделскиот сектор во државата и утврдување политички цели, по што во некои документи следуваат дефинирање на клучните политички механизми и преглед на (повеќе)годишните буџети. Како што беше идентификувано со студијата на ФАО, политичките цели во стратегиските документи значително варираа помеѓу земјите, но главниот фокус беше ставен на сигурниот пристап до храна, зголемувањето на приходите на земјоделските стопанства и различните аспекти на конкурентноста. Меѓутоа, приоритетите и целите за земјоделство и оние за рурален развој се третираат одделно во стратегиските документи во повеќето земји, без да се земат предвид врските меѓу нив.

Во однос на спроведувањето на земјоделските политики, земјите од ЗБ користат национални програми и прописи што го разработуваат годишното или повеќегодишното планирање и спроведувањето на усвоените мерки. Меѓутоа, доминантно е годишното планирање, коешто претставува главен столб во спроведувањето на земјоделската политика во земјите од ЗБ. Поврзаноста на овие документи со стратегиските документи и националните програми е релативно слаба и се остава многу простор за ад-хок одлуки мотивирани од прагматични, а понекогаш и од политички аспекти.

Во периодот опфатен во студијата на ФАО само дел од земјите од ЗБ имале воспоставено меѓународно споредлив систем за годишно следење на спроведувањето на политиките (на пр. редовни „зелени извештаи“). Покрај тоа, оценувањето на влијанието и оценувањето на политиките ретко се користеле за целите на одлучувањето; овој недостаток можеби придонел за нестабилноста на земјоделската политика во земјите од ЗБ.

Од друга страна, има одредени промени во спроведувањето на политиките во однос на основањето институции одговорни за распределување на подршката. Некои земји основаа платежни агенции и почнаа да усвојуваат елементи од институционалната организираност предвидена во ЗЗП на ЕУ. Општо земено земјоделските политики во земјите од ЗБ за 2007–2013 содржат одредени елементи од модерниот концепт на политички циклус, особено од аспект на програмирањето и буџетските трансфери, но имаат недостатоци во други области, особено во врска со следењето и оценувањето на влијанието на политиките.

1.4.2 Развој на политиките во последните години

Земјите од ЗБ во последните години ја усвоија рамката за програмирање за земјоделски политики предвидена во ЗЗП. Како резултат на тоа, се очекуваше дека во периодот опфатен во извештајот (2013–2015) повеќето земји во регионот ќе изготват нови програмски документи, за да го внесат пристапот на повеќегодишно планирање што се применува во рамката за програмирање на ЗЗП. Покрај тоа, се очекуваше дека регионалната економска криза и тековниот процес на интегрирање во ЕУ ќе доведат до промени, меѓу другото, во приоритетите, програмирањето и усвоените политички инструменти.

Во остатокот од ова поглавје се разгледуваат програмските документи на земјите од ЗБ усвоени во последните неколку години, за да се идентификуваат главните новини во нив од гледна точка на целите, приоритетите и политичките механизми, како и за да се утврди дали имало значителни промени во политичките инструменти и во стратегијата за нивно спроведување.

Албанија

На крајот на 2014 г. Албанија воспостави нова стратегиска рамка за идниот развој на земјоделството и руралните подрачја (Меѓусекторска стратегија за земјоделство и рурален развој (МСЗРР) 2014–2020). Документот става приоритет на политиките што го поттикнуваат развојот и растот на земјоделското производство и е насочен кон зголемување на конкурентноста, усогласување на политиките и институционалната рамка со правото на ЕУ, одржливо користење на природните ресурси и социјална инклузија на руралното население. Стратегиската рамка исто така подетално ги уредува јавните интервенции во три главни политички области: (i) рурален развој (со Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД), (ii) поддршка на инфраструктурата за земјоделство и руралната инфраструктура и (iii) институционален развој и усогласување на регулативата со стандардите на ЕУ. Стратегиската рамка не предвидува конкретни мерки на политиката; таа само го утврдува механизмот за нивно донесување преку годишни национални акциски планови. Споредено со наодите од студијата на ФАО, реформите на земјоделската политика преку стратегиската рамка се понагласени во областа на руралниот развој, додека пазарната и директната поддршка се променети во помал обем. Според деталниот преглед на состојбата во земјата од Жлима и Ѓечи (Глава 2 подолу) нема значителни промени во износот и структурата на буџетските трансфери за земјоделство во истражуваниот период (2013–2014). Можеби најзначајни се обидите за воведување плаќања по грло и плаќања по површина и малку да се намали финансирањето за рурален развој.

Босна и Херцеговина

Федерацијата Босна и Херцеговина (ФБХ) и Република Српска (РСр) усвојија два нови стратегиски документи во 2015 г. што ја дефинираат среднорочната перспектива за нивните земјоделски политики[3]. Споредено со претходниот период, стратегиите се подобро структурирани и воведуваат подобро дефинирани политички рамки преку обезбедување оценување на политиките засновано на докази, поставување нови цели на политиката, избор на инструменти и подобрување на спроведувањето, алокацијата на средства и следењето. Целите на политиките беа проширени на нови подрачја во согласност со ЗЗП. Покрај поддршката на производството, приходите и конкурентноста, сега и заштитата на животната средина и климатските промени се вбројуваат меѓу приоритетите на долгорочната стратегија за земјоделството. Целите на политиките исто така јасно ја покажуваат намерата за усогласување на политиките со ЗЗП. Оваа намера, иако помалку забележливо, исто така е очигледна од промените на конкретните инструменти на

[3] Нема нови стратегиски документи што се однесуваат само на земјоделството во Дистриктот Брчко.

политиката. Мерките што не се усогласени со ЗЗП се намалуваат во однос на опсегот и покриеноста, додека повеќе се нагласуваат плаќањата според глава на добиток и според површина, како и различни аспекти на руралниот развој. Во поглед на институционалната организација и рамката за програмирање, новите стратегии носат значителни подобрувања и се стремат кон зајакнување на нивната усогласеност со барањата на ЗЗП на ЕУ.

Сепак, премногу е рано новите елементи на стратегијата целосно да се отсликаат во тековното спроведување на земјоделската политика. Во деталниот опис на состојбата во земјата во Глава 3 Бајрамовиќ и др. известуваат дека дел од воведените промени во земјоделската политика одат во новиот правец (на пр. унифицирање на плаќањата по површина и зголемување на инвестициските грантови во ФБХ). Меѓутоа, се забележува и неусогласеност со новата стратегија, особено во врска со видот на инструментите на политиките што се спроведуваат (на пр. зголемени директни плаќања според производство). Важно е да се забележи дека земјоделските политики во Босна и Херцеговина се наоѓаат под исклучително силен притисок поради тековната економска криза и намалената расположливост на средства за земјоделството како резултат на тоа.

*Косово**

По широка консултација со засегнатите страни, во 2013 г. Косово* донесе нов стратегиски документ за земјоделство и рурален развој (Програма за земјоделство и рурален развој (ПЗРР) 2014–2020).Документот има модерна структура и контекстуално е близок со приоритетите за рурален развој на ЕУ. Неговите клучни приоритети вклучуваат трансфер на знаење и иновации, зголемување на конкурентноста, земјоделско-прехранбени синџири и управување со ризик, поттикнување на ефикасното користење на ресурсите, одржливо земјоделско производство, управување со шумите, справување со климатските промени и социјална инклузија и елиминирање на руралната сиромаштија. Утврдените приоритети и цели ќе се остваруваат преку спроведување мерки во рамките на национални програми за поддршка, Инструментот за претпристапна помош (ИПА) II и поддршка од меѓународните донатори. Самото спроведување на новиот стратегиски документ се заснова на годишниот буџет алоциран за земјоделството и руралниот развој (Глава 4).

Македонија

На крајот на 2014 г. во Македонија се донесе нова развојна стратегија (Национална стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР) 2014–2020). Таа го означува почетокот на новиот програмски период за земјоделската политика. Воспоставен е широк спектар на нови приоритети поврзани со преструктурирањето и модернизирањето на земјоделско-прехранбениот сектор, сигурниот пристап до храна и безбедноста на храната, руралниот развој, одржливиот развој и зајакнувањето на човечкиот капитал. Предложените мерки на политиката по својата структура се слични на оние што се применуваат во ЗЗП, при што главни мерки се директните плаќања и руралниот развој. Меѓутоа, предложените директни плаќања и понатаму се релативно разнолични во однос на видот на плаќањата и избраните сектори, при што доминантни се плаќањата засновани на производство и плаќањата по грло и оние по површина. Поддршката е условена со барања за вкрстена сообразност, како обид за усогласување на системот за поддршка со логиката на ЗЗП. Владата на Македонија исто така ја усвои втората програма за ИПАРД за 2014–2020 г. Во описот на состојбата во земјата во Глава 5, Димитриевски и др. нагласуваат дека во Македонија има значително зголемување на средствата за директни плаќања засновани на производство (главно за тутун) и за плаќањата засновани по површина и по грло. Што се однесува на политиката за рурален развој, има значително зголемување на поддршката за руралната инфраструктура.

Црна Гора

Црна Гора неодамна го затвори програмскиот период 2007–2013 и беше изготвена нова стратегија за програмскиот период 2015–2020 г. Усвојувањето на новиот стратегиски документ е услов за формално отворање на пристапните преговори со ЕУ за поглавјето за земјоделство. Имајќи го тоа предвид, стратегијата содржи акциски план за постепено усогласување на земјоделската политика со правото на ЕУ. Во однос на директните плаќања, акцентот е ставен на воведувањето програми за директни плаќања според примерот на ЗЗП. Во својот преглед на состојбата во земјата во Глава 6, Мартиновиќ и Коњевиќ известуваат за силниот акцент на темите на руралниот развој во новата земјоделска политика. Одредени измени на регулативата и зајакнувањето на институционалната организација исто така се нагласени како клучни промени во земјоделската политика. Општо земено, се очекува дека новата стратегија значително ќе ги промени опсегот и структурата на поддршката за земјоделството споредено со поддршката во програмскиот период 2007–2013 г.

Србија

Во 2014 г. Србија значително ја ревидираше стратегиската рамка за земјоделство за новиот програмски период во Стратегијата за земјоделство и рурален развој (СЗРР) за 2014–2024 г. Особен фокус во новата стратегија е ставен на усогласувањето на земјоделската политика со барањата во процесот на интеграција во ЕУ. Стратегијата има модерна структура (анализа на состојбата, цели, приоритети, политички механизми, буџетска рамка и следење), силен развоен фокус и широк дијапазон цели, од поддршка за производството, приходите, конкурентноста и заштитата на животната средина до одржливоста на руралните области и надградувањето на институционалните капацитети. Стратегијата исто така предвидува темелна реформа на инструментите на политичката и нивно постепено усогласување со ЗЗП. Поконкретно, се предвидува акцентот кај директните плаќања да се помести на плаќања засновани на површина и поврзани со производство (и помалку премии за животни), додека политиката за рурален развој добива на елан преку воведување поддршка за помалку развиени подрачја, плаќања за агроеколошки мерки и посилна поддршка за развој на земјоделско-прехранбениот сектор. Во тек се активности за изготвување и спроведување на националната програма за развој на земјоделството и рурален развој, во којашто ќе се утврдат конкретните инструменти на политиката. Европската комисија ја усвои програмата за претпристапна помош преку ИПАРД во јануари 2015 г.

Општо земено, новата стратегија донесува значителни промени на земјоделската политика на Србија споредено со претходниот програмски период, во којшто директни плаќања засновани на производство беа доминантен вид поддршка, додека поддршката за руралниот развој беше незначителна (в. Глава 7). Меѓутоа, останува да се види во колкава мера новата стратегија ќе биде спроведена.

Регионален преглед

Најочигледниот развој на настаните во областа на земјоделската политика во Западниот Балкан во последните години е започнувањето интензивен политички процес за изготвување и усвојување среднорочна стратегија за развој на земјоделството и рурален развој. Сите земји во студијата [4] ја изготвија новата стратегиска рамка, а повеќето од нив веќе ја усвоија и се наоѓаат во процесот на нејзино спроведување. Повеќето документи покажуваат значителен напредок во однос на содржината и структурата. Целите на земјоделската политика во различните земји се доста слични и се насочени кон зајакнување на сите три димензии на одржливото земјоделство (економската, еколошката и социјалната), со

[4] Во Босна и Херцеговина стратегиската рамка е изготвена во двата клучни ентитети; меѓутоа, дискусијата за изготвување заеднички национален документ сè уште е во тек.

силна ориентација кон поддржување на растот на производството и приходите на земјоделците. Како што е наведено во новите стратегиски рамки, општите цели на земјоделските политики во регионот во голема мера се усогласени со законодавството на ЕУ во областа на земјоделството.

Усогласеноста на конкретните инструменти на политиките со ЗЗП е помалку нагласена. Сите земји во студијата покажуваат амбиции за усогласување, но постојат значителни разлики во степенот на реалната усогласеност. Србија и Црна Гора се најнапреднати од тој аспект, бидејќи имаат изготвено планови за постепено воведување на елементи од ЗЗП. Тоа е донекаде очекувано, бидејќи двете земји веќе започнаа со пристапните преговори со ЕУ, поминаа низ скринингот на моменталната правна и институционална рамка од страна на Европската комисија и добија јасни насоки за промените што треба да се направат, за да може да се започне со преговорите за поглавјето за земјоделство[5], вклучително јасни планови за реформирање на земјоделските политики.

Другите земји од ЗБ сеуште се во процесот на воведување на бараните промени согласно законодавството на ЕУ за земјоделство. Видлив е одреден напредок, но сè уште нема јасен план за усогласување со ЗЗП. Тоа може да се објасни со пораната фаза на напредок во пристапувањето кон ЕУ, во којашто се наоѓаат земјите. Можеби поважното прашање што се поставува е дали предложените инструменти на политиките и алоцираните буџетски средства навистина го поттикнуваат развојот на земјоделскиот сектор. Поединечни индиции покажуваат дека предложените инструменти на политиките сеуште главно се резултат на одлуки што се мотивирани политички или од различни интереси, а не дизајнирани врз основа на објективни критериуми.

Општо земено, реалното спроведување на земјоделските политики во земјите од ЗБ сеуште е далеку од предвиденото во новите стратегиски рамки. Поради економската криза и политичките економски двигатели на редистрибутивната природа на поддршката во земјоделството, постои силна инерција на моделите на земјоделската политика од минатото во регулаторната и институционалната рамка. Особено силна инерција се забележува во политичкото претпочитање на поддршката поврзана со производството на сметка на руралниот развој. Ефективното спроведување на веќе усвоените стратегии и зајакнувањето на следењето и оценувањето на политиките засновано на податоци веројатно се најзначајните предизвици, со коишто се соочуваат земјите од ЗБ во усогласувањето на своите земјоделски политики со барањата на ЕУ.

1.5 Буџетски трансфери за земјоделството

Како што е спомнато погоре, анализите во ова поглавје се однесуваат на резултатите од пристапот кон АПМ за 2013–2014[6].Примарната цел е да се оценат релевантните промени во трансферите за земјоделството споредено со наодите на студијата на ФАО, којашто го опфати периодот пред 2013 г.

1.5.1 Вкупни буџетски расходи за земјоделство

Релативно ниво на буџетската поддршка за земјоделството

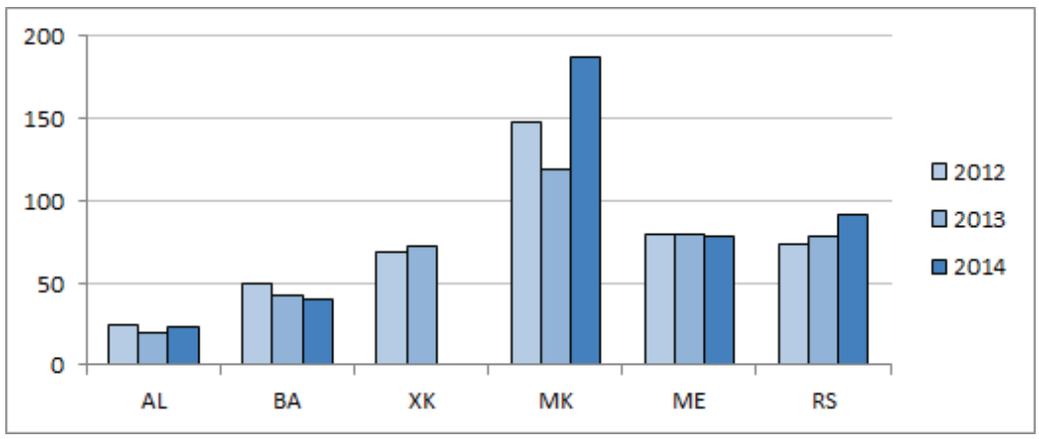
Главен заклучок на студијата на ФАО:

> *Во ЗБ, со исклучок на Македонија, релативното ниво на вкупната буџетска поддршка за земјоделството е релативно ниско споредено со ЕУ-27.*

[5] Со жаргонот на претпристапните приговори на ЕУ, тие имаат добиено „одредници", т.е. задачи што треба да ги исполнат за формално да се „отворат" преговорите за поглавјето за земјоделство. Двете земји се во процесот на подготвување и спроведување активности што треба да ги овозможат понатамошните преговори.

[6] За Косово* податоците за АПМ за 2014 г. се нецелосни, па затоа не се претставени на агрегирано ниво.

Приказ 1.3. Вкупни буџетски расходи за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните подрачја во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014



Извор: База на податоци за АПМ.

Заклучокот од студијата на ФАО сè уште е точен. Во 2014 г. буџетската поддршка по хектар КЗП изнесувала околу 23 ЕУР во Албанија, 40 ЕУР во Босна и Херцеговина, 72 ЕУР во Косово* (податоци од 2013 г.), 79 ЕУР во Црна Гора, 92 ЕУР во Србија и 187 ЕУР во Македонија. Во 2014 г. нивото на вкупната поддршка било значително повисоко отколку во 2012 во ПЈР Македонија (по намалување во 2013), делумно повисоко во Србија, малку повисоко во Албанија и малку пониско во Босна и Херцеговина и во Црна Гора. Еквивалентната бројка за ЕУ-27 изнесувала околу 480 ЕУР во 2012, многу повеќе отколку во земјите од ЗБ (Приказ 1.3).

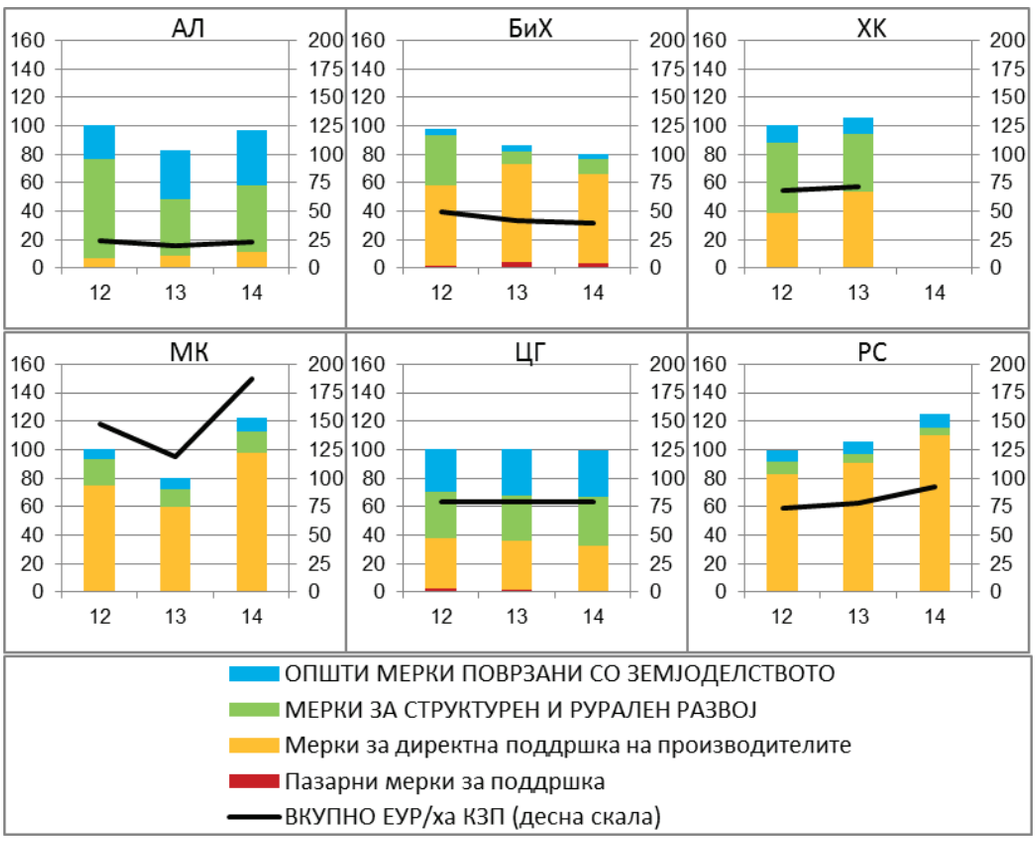
Состав на буџетската поддршка за земјоделството

Главен заклучок во студијата на ФАО:

> *Составот на вкупната поддршка за земјоделството значително варира помеѓу земјите. Начелно може да се забележи дека, колку што е поголем вкупниот буџет, толку е поголем уделот на средствата за пазарни и мерки за директна поддршка на производителите (мерки од првиот столб). Мерките за структурен и рурален развој (втор столб) и општите мерки за поддршка на земјоделството (трет столб) главно се рангирани пониско од поддршката на производството, со исклучок на Албанија и Косово*, но апсолутните бројки во овие две земји се доста ниски.*

Не може да се забележат значителни промени во составот на вкупната буџетска поддршка во истражуваниот период споредено со периодот опфатен во студијата на ФАО. Има промени во големината на вкупната поддршка, но не и во составот.

Приказ 1.4. Вкупни буџетски расходи за земјоделско-прехранбениот сектор и руралните подрачја по столбови на АПМ во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100)



Извор: База на податоци за АПМ.

Уделот на средствата за пазарни и мерки за директна поддршка на производителите (мерки од првиот столб) е висок во Србија (близу 90 %), Босна и Херцеговина (околу 80 %) и во Македонија (повеќе од 75 % и понатаму расте). Помал удел на мерките од првиот столб може да се најде во Косово* (околу 50 % во 2013 г.), Црна Гора (околу 35 %) и особено во Албанија (околу 10 %). Во овие три земји уделите на мерките за структурен и рурален развој (втор столб) и општите мерки за поддршка на земјоделството (трет столб) се многу повисоки, но апсолутните износи (мерено во ЕУР/ха КЗП) се релативно ниски (особено во Албанија) (Приказ 1.4).

1.5.2 Мерки за директна поддршка на производителите

Во контекст на првиот столб од земјоделската политика, далеку најголемиот дел од средствата се даваат за мерки за директна поддршка на производителите. Во 2014 некои мерки за пазарна поддршка (т.е. интервентен откуп на земјоделски производи) постоеја само во Босна и Херцеговина и во Црна Гора. Со оглед на тоа што мерките за поддршка на пазарот се незначителни, деталната анализа се однесува само на делот од првиот столб што е поврзан со мерките за директна поддршка на производителите.

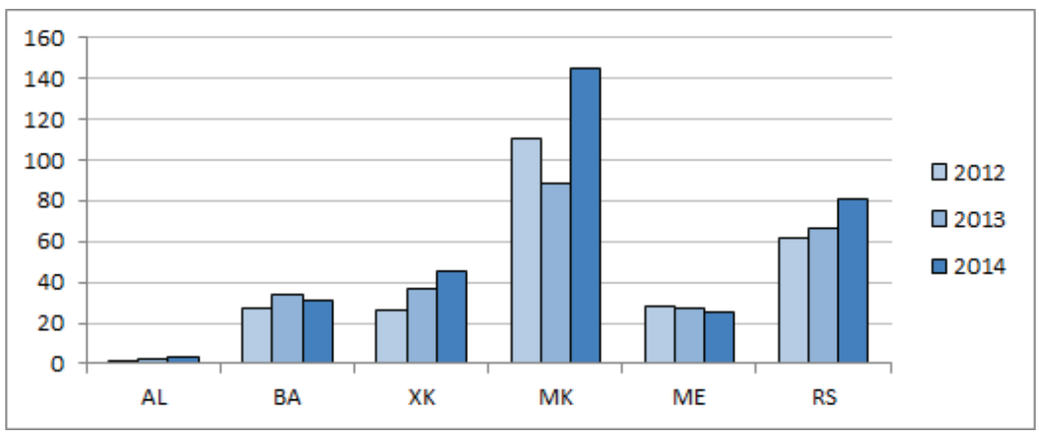
Главен заклучок во студијата на ФАО:

> *Повеќето земји во регионот покажуваат нагорен тренд во средствата за мерки за директна поддршка на производителите во повеќето од последните години (со одредени флуктуации, особено во Србија и во ПЈР Македонија).*

Во периодот 2012–2014 нагорниот тренд во трансферите за директна поддршка на производителите продолжи во сите земји од ЗБ освен во Црна Гора. Во 2014 г.

мерките за директна поддршка на производителите по хектар КЗП варираа од помалку од 3 ЕУР во Албанија до 145 ЕУР во Македонија. Слични износи по хектар се евидентирани и во Косово* (45 ЕУР), Босна и Херцеговина (31 ЕУР) и во Црна Гора (25 ЕУР). Во Србија мерките за директна поддршка на производителите изнесуваа околу 80 ЕУР по хектар КЗП. Споредено со бројките од 2012, во 2014 г. директната поддршка на производителите значително се зголемила во Косово*, Македонија и во Србија, а малку се зголемила во Албанија и во Босна и Херцеговина, додека таа малку се намалила во Црна Гора (Приказ 1.5).

Приказ 1.5. Директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014



Извор: База на податоци за АПМ.

Состав на мерките за директна поддршка на производителите

Главен заклучок на студијата на ФАО:

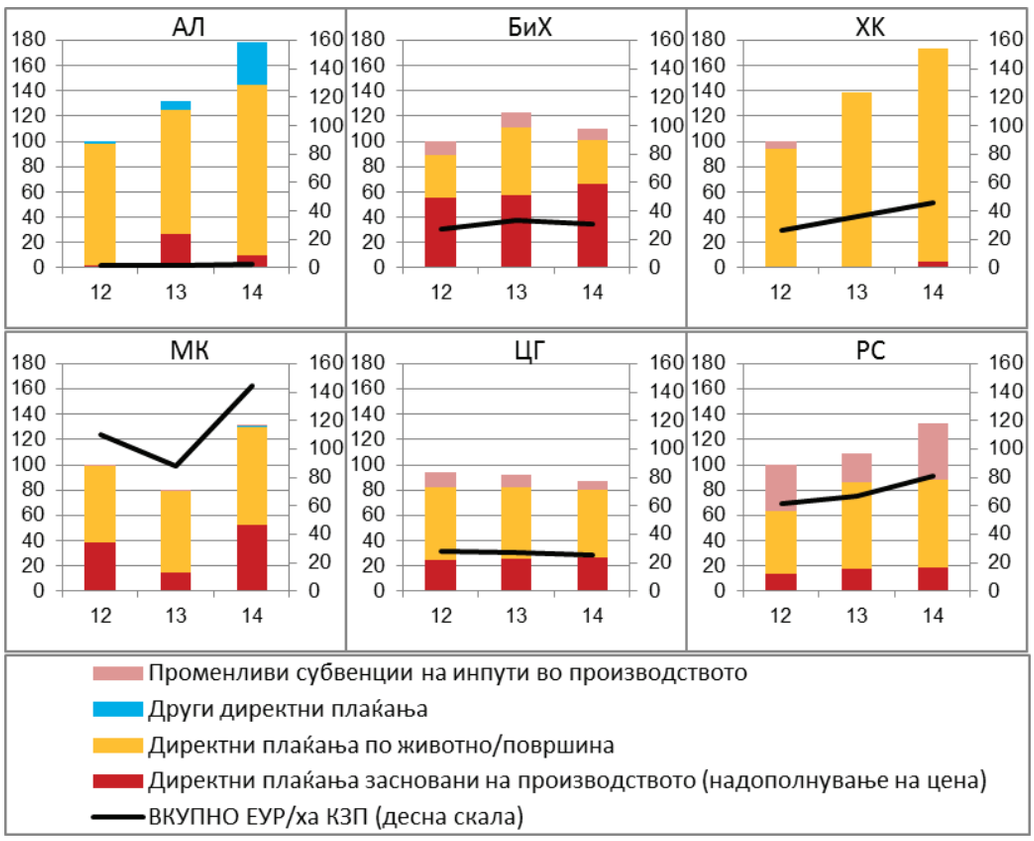
> *Споредено со ЕУ, сите земји од ЗБ имаат значително различна структура на директни плаќања. Директните плаќања засновани на производство (надополнување на цената), коишто се напуштени во ЕУ, се многу чести во Босна и Херцеговина и во Македонија. Во Црна Гора и во Косово*, а во последните години и во Србија, повеќето плаќања претставувале некој вид плаќања по површина и по глава на добиток поврзани со конкретни производи, форма на плаќања што во ЕУ се користеше во голем обем само пред реформата на ЗЗП во 2003 г. Начелно може да се каже дека земјоделската политика што се спроведува во ЗБ не е усогласена со земјоделската политика во ЕУ.*

Од 2012 г. може да се забележат одредени промени во составот на директната поддршка за производителите, но нема знаци за процес на нивно усогласување со инструментите на ЗЗП.

Со исклучок на Босна и Херцеговина, плаќањата по грло и оние засновани на површина се најважен вид на директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ. Во Косово* речиси целосната директна поддршка на производителите е од овој вид.

Директните плаќања според производство (надополнувања на цената) сеуште се присутни во повеќето земји од ЗБ. Особено Босна и Херцеговина и ПЈР Македонија имаат повисоки субвенции засновани на производство. Во овие две земји, заедно со Србија, уделот на овој вид поддршка во вкупната директна поддршка на производителите се зголеми во испитуваниот период (Приказ 1.6).

Приказ 1.6. Развој на расходите и составот на мерките за директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100)



Извор: База на податоци за АПМ.

Нестабилност на политиката на директна поддршка

Главен заклучок на студијата на ФАО:

> *Една од главните карактеристики на политиката за директна поддршка во сите земји од ЗБ е нејзината нестабилност.*

Постојат големи разлики меѓу земјите од ЗБ во бројот на производи (и групи на производи) што се поддржуваат. Овој број е особено висок во Босна и Херцеговина и во Македонија (т.е. 21 во 2014 г.). Во останатите опфатени земји овој број вариираше меѓу пет и девет во 2014 г. Списокот на производи (или групи на производи) што добиваат поддршка постојано се ажурира, при што се додаваат нови, а некои од постојните се отстрануваат од списокот. Како што е прикажано во Табелата 1.7, промени во списокот на субвенционирани производи се забележани во сите испитувани земји и речиси во секоја година од опфатениот период.

Табела 1.7. Број на производи поддржани преку директни плаќања во земјите од ЗБ, 2005–2014

	2005	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014		
		А	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И	**А**	Н	И
АЛ	**1**	**1**	0	0	**1**	0	0	**5**	+4	0	**7**	+2	0	**5**	+1	–3	**6**	+1	0	**6**	+2	–2	**7**	+1	0	**5**	+2	–4
БиХ	**23**	**23**	+2	–2	**23**	0	0	**23**	+1	–1	**21**	+2	–4	**21**	0	0	**22**	+1	0	**21**	0	–1	**21**	+1	–1	**21**	+1	–1
ХК											**3**			**3**	+1	–1	**4**	+1	0	**6**	+3	–1	**9**	+3	0	**11**	+2	0
МК								**19**			**21**	+3	–1	**24**	+3	0	**19**	0	–5	**21**	+2	0	**21**	+1	–1	**21**	+1	–1
ЦГ																				**6**			**8**	+2	0	**9**	+1	0
РС	**8**	**6**	+1	–3	**3**	+2	–5	**3**	0	0	**3**	0	0	**1**	0	–2	**1**	0	0	**4**	+3	0	**6**	+2	0	**7**	+1	0

Извор: База на податоци за АПМ.

А, број на поддржани производи во годината (реални мерки); Н, промена на бројот: плаќања во тековната година, но не во претходната (нова мерка); И, промена на бројот: плаќања во претходната година, но не во тековната (исфрлена мерка).

Освен тоа, износот на поддршката за конкретен производ во земјите од ЗБ варира силно за различните производи. Табелата 1.8 дава податоци за промената на поддршката од 2013 до 2014 г. по производ (или групи производи). Поддршката за одредени производи во Босна и Херцеговина и во Македонија се намалила за повеќе од 50 % (на пр. овци и кози, јачмен, жита, зеленчук и хортикултурни производи), додека за други се зголемила за повеќе од 100 % (на пр. јајца, плаќања за жита по површина, маслодајни семиња и протеински култури) во 2014 споредено со 2013 г. Во Србија е евидентирано значително зголемување на плаќањата за овци и кози и за свињи.

Постојат неколку причини за толку големите варијации во поддршката за производите во текот на времето, од евентуални грешки во евидентирањето на податоците, преку доцнење на плаќањата и нивно исплаќање следната година, до чести промени на програмите за директни плаќања. Меѓутоа, овие варијации создаваат несигурно политичко опкружување за земјоделците и го ограничуваат нивното долгорочно планирање на инвестициите и производството. Нестабилноста на системот за директна поддршка останува клучна слабост на земјоделската политика во Западниот Балкан.

Табела 1.8. Промени во износите на директните плаќања по производи во избрани земји од ЗБ, 2014 (2013 = 100)

	АЛ	БиХ	ХК	МК	ЦГ	РС
Млеко	130,1	110,5	123,6	98,7	107,1	110,0
Овци и кози	132,4	18,7	100,1	110,6	76,1	407,9
Добиток	И	56,9		101,4	93,0	133,4
Свињи		78,5	Н	114,0		211,2
Живина		110,7		198,5		Н
Други животински производи: друго	104,4	93,9	155,3	119,6		
Јајца		253,5	95,4	228,1		
Коњи		Н				
Други животни				81,5		
Сите животни						0,7
Пченица		86,0	96,2			
Пченка		83,7	134,5			
Јачмен		40,3				
Жита				45,4		
Маслодајна репа		125,4				
Соја		И				
Маслодајни семиња		218,0	108,2			
Тутун		64,8		396541	100,0	
Други индустриски култури: друго		26,4			100,0	
Компир		73,9			100,0	
Фуражни култури		94,4		Н		
Семиња		83,9		283,5		
Други култури: друго				162,6		
Жита, маслодајни семиња, протеински култури				210,8	100,0	
Сите култури одгледувани на ораници				155,6		100,1
Свеж зеленчук	И	133,3	Н	94,4		
Друг свеж зеленчук					100,0	
Зеленчук и хортикултурни производи				32,0		
Десертни јаболка				0,0		
Свежо овошје	И	144,0		136,3		
Овошје и зеленчук	Н					
Грозје			203,7	78,5		
Маслинки	Н				Н	
Маслиново масло	И					
Садници		145,7	78,7	62,9		

Извор: База на податоци за АПМ.
Н, субвенции се исплаќале во 2014, но не во 2013 г. (нова мерка); И, субвенции се исплаќале во 2013, но не во 2014 г. (исфрлена мерка).

1.5.3 Мерки за структурен и рурален развој

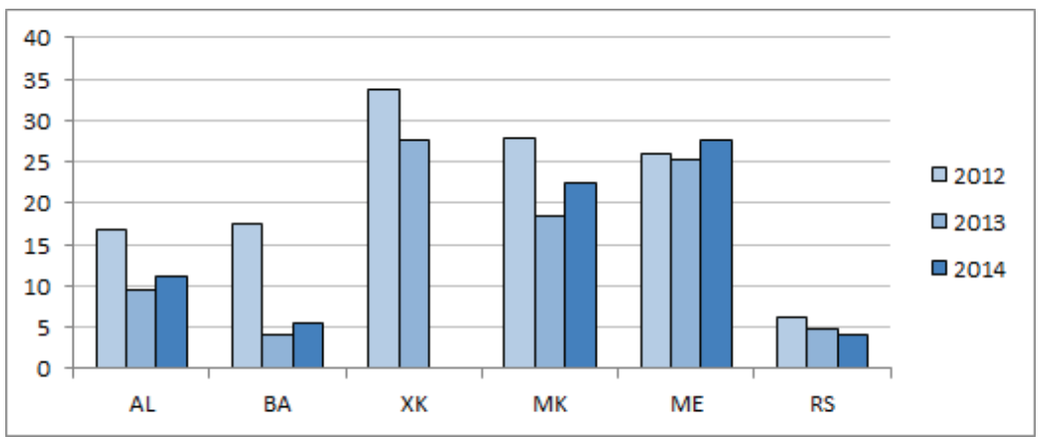
Главен заклучок на студијата на ФАО:

> *Како општо правило може да се каже дека буџетите за земјоделство не се развојно ориентирани. Овој исказ се темели на ниските апсолутни износи на средства за мерки за структурен и рурален развој. Важно е да се забележи*

дека во повеќето земји нема значително зголемување на средствата за мерки за структурен и рурален развој во последните години. Само Косово и (до 2009 г.) Црна Гора се карактеризираат со повеќе или помалку постојан нагорен тренд. Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија покажуваат флуктуации во текот на годините, додека Србија дури забележува намалување.*

Заклучокот од студијата на ФАО во голема мера е точен и за испитуваниот период во овој извештај. Вкупната вредност на структурната и поддршката за рурален развој се намали од 2012 до 2014 во сите земји од ЗБ, освен во Црна Гора. Најголемо намалување е забележано во Босна и Херцеговина. Износот на структурната подршка и поддршката за рурален развој е релативно мал, што покажува дека развојната ориентација на земјоделските политики има низок приоритет во земјите од ЗБ. Во 2014 оваа поддршка по хектар изнесуваше 4 ЕУР во Србија, 5 ЕУР во Босна и Херцеговина, 11 ЕУР во Албанија, 23 ЕУР во Македонија и 28 ЕУР во Црна Гора. Поддршката изнесуваше 28 ЕУР во Косово* во 2013 г. (Приказ 1.7).

Приказ 1.7. Мерки за структурен и рурален развој во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014



Извор: База на податоци за АПМ.

Состав на мерките за структурен и рурален развој

Главен заклучок на студијата на ФАО:

Најголемиот дел од средствата од овој столб на политиката припаѓаат на групата мерки за подобрување на конкурентноста на земјоделството, додека другите два аспекти од политиката за рурален развој (на пр. животната средина и руралната економија и руралното население) добиваат помалку внимание.

Средствата наменети за подобрување на животната средина и на пејзажот се занемарливи во повеќето земји од ЗБ. Прашањето што претставува најголем предизвик од аспект на рамномерниот територијален развој во земјите од ЗБ е непостоењето мерки за поддршка на помалку развиените подрачја (ПРП) ПРП се многу застапени во сите земји од ЗБ и се соочуваат со сериозни демографски и социјални проблеми (депопулација, рурална сиромаштија).

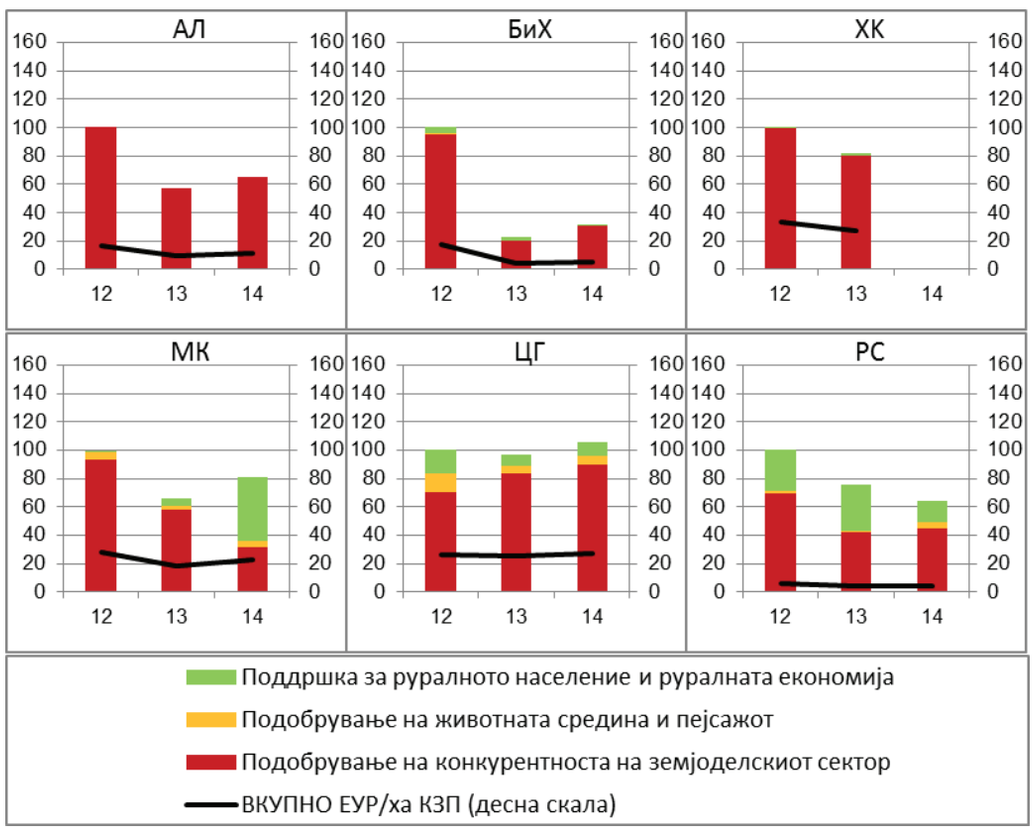
Во повеќето земји од ЗБ во испитуваниот период не се забележани значителни промени во составот на расходите за мерки за структурен и рурален развој. Следствено, заклучокот од студијата на ФАО сеуште е точен. Единствениот исклучок е Македонија, каде што составот на расходите за мерки за структурен и рурален развој значително се промени во 2014 г. во полза на поддршката за руралната економија и руралното население. Оваа промена главно се должи на значителното намалување на поддршката за инвестиции (намалување од речиси 50 % или

6 милиони ЕУР) и пренамена на тие средства за поддршка на руралната економија и руралното население преку програмата „Подобрување на квалитетот на животот во руралните средини" што доби повеќе од 7 милиони ЕУР дополнителни средства во 2014 споредено со 2013 г. (Приказ1.8).

Плаќањата за поддршка на заштитата на животната средина се незначителни во земјите од ЗБ. Во Албанија и Косово* тие се целосно отсутни. Во останатите земји од ЗБ веќе ниското ниво на средства дополнително се намали во повеќето од последните години (освен во Србија) (Приказ 1.8).

Покрај ниското ниво на достапни средства за структурен и рурален развој, во некои земји од ЗБ се воведоа нови мерки. Во Босна и Херцеговина и во Македонија беше воведено плаќање за ПРП. Во Србија се воведе новапрограма за поддршка на загрозените култури и животински сорти. Меѓутоа, општите политики за структурен и рурален развој во земјите од ЗБ ја задржуваат структурата од минатото; во периодот опфатен во извештајот не беше воведена значајна промена на нивниот состав.

Приказ 1.8. Еволуција на расходите и составот на мерките за структурен и рурален развој во земјите од ЗБ, 2012–2014 (2012 = 100)



Извор: База на податоци за АПМ.

1.5.4 Општи мерки за поддршка

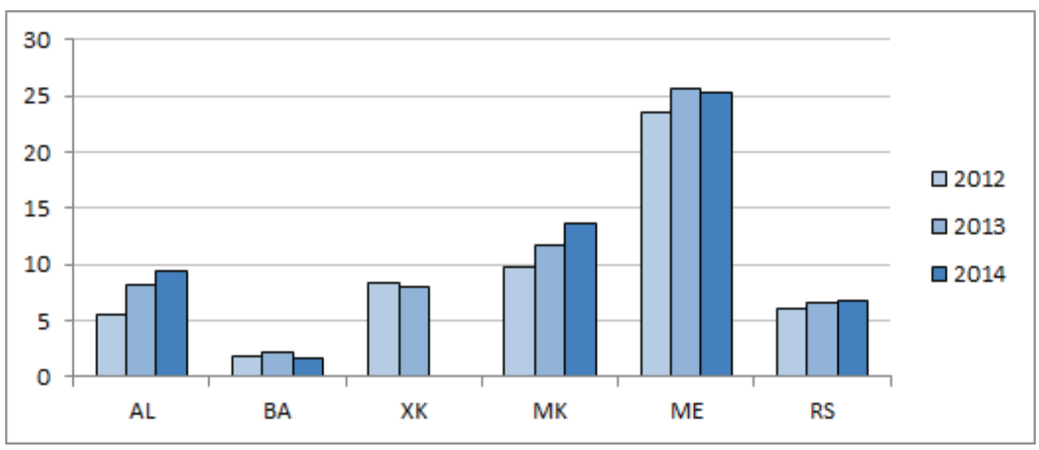
Главен заклучок на студијата на ФАО:

> *Мерките опфатени во овој столб на политиката, главно се во сенка на другите столбови на земјоделската политика.*
>
> *Во повеќето земји од ЗБ, најголемиот дел од средствата за овој столб на политиката се алоцираат за безбедност на храната и контрола на квалитетот. Уделот на тие средства е особено висок во Косово*, Македонија и во*

Албанија. Во Босна и Херцеговина и Црна Гора, дополнително на безбедноста на храната и контролата на квалитетот, уделот на средствата за истражување, развој, советодавни и стручни услуги во вкупниот буџет исто така е релативно висок. Меѓутоа, имајќи го предвид скромниот вкупен буџет за општи мерки, сите овие услуги се поддржуваат со доста ниски износи.

Во испитуваниот период не настанаа значителни промени во износот и составот на општата поддршка споредено со периодот опфатен во Студијата на ФАО. Позначителна промена настана во Албанија и во Македонија, каде што општата поддршка забележа релативно голем раст во 2014 споредено со 2012 г. Во останатите земји од ЗБ, општата поддршка остана релативно непроменета или малку се намали во истиот период. Вредноста на општата поддршка по хектар е релативно скромна; во 2014 таа изнесуваше 25 ЕУР во Црна Гора, 14 ЕУР во Македонија, 9 ЕУР во Албанија, 8 ЕУР во Косово*, 7 ЕУР во Србија и 2 ЕУР во Босна и Херцеговина.

Приказ 1.9. Општи мерки за поддршка во земјите од ЗБ (ЕУР/ха КЗП), 2012–2014



Извор: База на податоци за МЗП.

1.6 Структурата на земјоделските стопанства како аспект на политиката

Студијата на ФАО го нагласи проблемот на „фрагментацијата на земјиштето и бимодалните структури на земјоделските стопанства" како еден од главните развојни предизвици во земјите од ЗБ. Поконкретно, во Студијата на ФАО се наведени следните предизвици поврзани со структурите на земјоделските стопанства во земјите од ЗБ:

Историјата на развојот, наследувањето и земјишните реформи во периодот на социјализмот и транзицијата доведе до особено неповолни услови отсликани во големината на земјоделските стопанства и фрагментација на земјиштето. Доминираат малите земјоделски стопанства, дури и во вид на производство само за сопствени потреби, коишто немаат ресурси за економски исплатливо производство. ... Од друга страна, во рамниците со поповолни услови постои сè поголем диспаритет меѓу малите семејни стопанства, коишто се инфериорни во однос на големината и ефикасноста и зачуваните големи имоти на поранешните земјоделски комбинати, коишто сега се приватизирани и претворени во големи претпријатија. Иако бројот на овие претпријатија е ограничен, тие и понатаму ја зголемуваат површината на своето земјиште и доминираат во земјоделското производство во регионите, во коишто се присутни, што претставува закана за социјалната стабилност и рамнотежа.

Во студијата на ФАО исто така се наведуваат неколку недостатоци на моменталната политичка рамка од аспект на земјишните реформи и пристапот кон малите

земјоделски стопанства. Во неа се идентификуваат неколку политички препораки за земјоделската и политиката за рурален развој во земјите од ЗБ во иднина, како „консолидација на земјиштето, зголемување на одржливата големина на стопанствата, подобрување на квалитетот на земјиштето, подобро управување со водите и подобрен пристап до земјоделско земјиште".

Најновите податоци на ЕУ за структурата на земјоделските стопанства покажуваат дека малата просечна големина на земјоделските стопанства и понатаму е една од клучните карактеристики на земјоделството во ЗБ (Табела 1.9). Иако земјоделскиот сектор е исклучително разноличен, огромното мнозинство од стопанствата се мали семејни стопанства, во коишто се произведува исклучиво или претежно за сопствени потреби (Волк и др. 2014). Уделот на стопанствата помали од 2 ха е особено висок во Косово*, Македонија и во Црна Гора (над 70 %), а веројатно и во Албанија (Ќинети и др. 2015). Во Србија нивниот удел е помал и се приближува до просекот за ЕУ-28 (околу 50 %), но главно благодарение на поповолната структура на земјоделските стопанства во Покраината Војводина (Богданов и Родиќ 2014).

Табела 1.9. Структура на земјоделските стопанства во земјите од ЗБ

	АЛ (2012)	БиХ (2010)	ХК (2014)	МК (2013)	ЦГ (2010)	РС (2012)	ЕУ-28 (2010)
Број на земјоделски стопанства	324,0		129,2	170,9	48,9	631,6	12.248
(000) (% од ЕУ-28)	(2,6)	:	(1,1)	(1,4)	(0,4)	(5,2)	(100,0)
КЗП (000 ха)			257,6	315,9	221,3	3.437,4	175.815
(% од ЕУ-28)	:	:	(0,1)	(0,2)	(0,1)	(2,0)	(100,0)
КЗП по стопанство (ха)	2,8[1]	2,0[a]	2,0	1,8	4,5	5,4	14,4
% од стопанствата со КЗП < 2 ха	:	:	80[a]	78	73	48	49

Извор: База на податоци за земјоделска статистика, Евростат.
a Податоци од Студијата на ФАО (Волк и др. 2014).
:, недостапно.

Среднорочните стратегии за земјоделската политика во иднина наведени во новите стратегиски документи (Глави 2 до 7) ги идентификуваат проблемите со фрагментираната структура на земјиштето, доминантноста на малите стопанства и бавните структурни промени. Меѓутоа, политичките предизвици поврзани со големината и структурата на земјоделските стопанства не се едноставни. Од една страна, малите стопанства се важни за територијалната и социјалната кохезија на руралните подрачја. Од друга страна, постои општа перцепција во регионот дека малите стопанства ја намалуваат вкупната ефикасност на земјоделското производство[7]. Димитриевски и др. известуваат (в. Глава 5) дека потребата од консолидација на земјиштето како инструмент на земјоделската политика е препознаена од одговорните за носење одлуки во Македонија со донесувањето на Националната стратегија за консолидација на земјоделското земјиште за периодот 2012–2020 г.

Иако проблемот на структурата на земјоделските стопанства (повторно) се внесува во среднорочните стратегии, моменталните земјоделски политики на земјите од ЗБ не содржат ефективни мерки за справување со овој предизвик. Богданов нагласува дека во Србија (Глава 7) земјоделската политика нема соодветни алатки за справување со структурните предизвици на земјоделските стопанства:

> *Процесот на преструктурирање на земјоделските стопанства во Србија течеше спонтано и бавно, при што владата испрати нејасни пораки до земјоделците и*

[7] Врската меѓу големината на земјоделските стопанства и продуктивноста не е недвосмислена. Во практиката индивидуалните стопанства може да бидат економски успешни, но, имајќи ја предвид социјално-економската структура на тие стопанства (во однос на образовната и возрасната структура), се чини дека тврдењата дека поголемите стопанства обично се економски поуспешни се валидни.

инвеститорите за посакуваната насока на развој од социјален аспект. ... Мерките на поддршка за забрзување на структурните промени беа избрани лошо и спроведувани повремено (паушални стимулации за „пасивни" фармери, со цел да се активира пазарот за изнајмување земјиште, субвенционирани каматни стапки за долгорочни заеми итн.).

Истото важи за целиот регион на ЗБ.

Нефункционалните пазари за продажба и изнајмување земјиште се уште еден ограничувачки фактор за промената на структурата на земјоделските стопанства во земјите од ЗБ. Директна последица на слабо развиените пазари за земјиште е помалата можност земјоделците да го искористат земјиштето како обезбедување за добивање заеми, што инаку би можело да придонесе кон развојот на земјоделскиот сектор. Често основните елементи на институциите за земјиштето, како спроведувањето на правото на сопственост и регистрирање на земјиштето, се слабо развиени во земјите од ЗБ. Како што наведуваат Бајрамовиќ и др. за Босна и Херцеговина (Глава 3), „Слабото законодавство за уредување и спроведување на правата на сопственост и неодлучноста при изборот на системот за регистрирање на земјиштето ги забавуваат модернизацијата, дигитализацијата и обновата на катастарот и земјишниот регистар, што е основен предуслов за развивање на пазарите за земјиште". Институционалното уредување на консолидацијата на земјиштето тешко се спроведува од политичко-економски аспект, особено поради тоа што бара големи административни и финансиски ресурси, па затоа е тешко изводливо во текот на моменталната финансиска криза.

Друго ограничување во развојот на малите стопанства е нивниот нееднаков третман во утврдувањето на директните плаќања. Правилата за уредување на распределбата на директните плаќања обично се поповолни за големите стопанства, додека пристапот на малите до нив е ограничен. Често само стопанствата што го продаваат производството преку официјалните канали се квалификуваат за директни плаќања; тоа директно ги исклучува малите стопанства. Таквите дискриминаторски политики значително придонесуваат кон слабите економски резултати на малите стопанства. Оваа практика е спротивна на филозофијата на ЗЗП, којашто ги третира малите стопанства подеднакво, истовремено земајќи ги предвид развојните проблеми на малите стопанства преку воведување програми наменети за мали стопанства (на пр. програма за мали земјоделски стопанства, модулација).

Поттикнувањето на малите стопанства или промената на структурата на земјоделските стопанства може да се прави и преку мерки за поддршка насочени кон земјоделско-прехранбените синџири и организирањето на производителите. Во регионот има релативно малку мерки за поддршка од овој вид. Некои примери што спорадично се применети во регионот (на пр. програмата на Светската банка за Институционален развој и зајакнување на земјоделството во Црна Гора) покажуваат дека таквата поддршка создава потенцијални предности за малите стопанства (лични информации од теренот).

Општо земено, клучните политички препораки поврзани со поддршката за малите стопанства и промената на структурата на земјоделските стопанства вклучуваат донесување закони за земјиштето, консолидацијата на земјиштето, регистрација на земјиштето, поправична распределба на поддршката за земјоделството, подобра насоченост на мерките за рурален развој и воспоставување систем на бази на податоци што ќе се користи за следење на политиките (на пр. база на податоци за почвата, податоци за пазарот за земјиште).

1.7 Процесот на интеграција во ЕУ во земјоделството

Искуствата од процесите на интеграција во ЕУ од минатото покажуваат дека земјоделството е еден од секторите што се најголем предизвик и опфаќа дел од најсложените теми, за коишто треба да се преговара и да се постигне согласност во процесот на пристапување. Општо земено, процесот на пристапување може да се

подели на четири меѓусебно зависни активности: (i) усогласување на законодавството; (ii) подобрување на спроведувањето на законите и институционалниот капацитет; (iii) реформа на политиките и економско приближување и (iv) пристапни преговори (Ерјавец 2007). Пристапните преговори беа суштински и го дадоа рбетот на политичката интеракција меѓу ЕУ и политичките претставници од ЗБ, при што претставуваат можност за пренесување информации меѓу двете страни.

Проучуваните земји од ЗБ се наоѓаат во различни фази од процесот на пристапување [8] . Две земји-кандидати го чекаат официјалното отворање на преговорите за поглавјето за земјоделство (РС и ЦГ), две чекаат да започнат преговорите (АЛ и МК), а две се потенцијални кандидати (БиХ и ХК*). Во областа на земјоделската политика[9] клучните теми во процесот на пристапување опфаќаат:

- спроведување на ИПАРД;
- усогласување на правната рамка за спроведување на земјоделската политика;
- развој на институционалните капацитети (капацитети за програмирање, платежни агенции, Интегрираниот административен и контролен систем (ИАКС), спроведување на хоризонталните прописи итн.);
- спроведување реформи на политиките за внесување инструменти по примерот на ЗЗП во земјоделските политики (директни плаќања, рурален развој и заедничка организација на пазарот).

Земјите од ЗБ ги спроведуваат овие елементи од пристапниот процес со различен интензитет. Во следното поглавје подетално се разгледува постигнатиот напредок во овие четири области во земјите од ЗБ.

1.7.1 ИПАРД: финансирање со ограничувања

Програмата ИПАРД во моментов е клучната претпристапна поддршка на ЕУ за земјоделството. Главната цел на инструментот е да се обезбеди помош во спроведувањето на правото на ЕУ во областа на ЗЗП и да се придонесе кон одржливото приспособување на земјоделскиот сектор и на руралните подрачја во земјите-кандидати[10]. Според тоа, ИПАРД претставува можност за земјите од ЗБ да добијат финансиска поддршка за усогласување и реформирање на своите земјоделски политики и да обезбедат поддршка за земјоделскиот сектор и за руралниот развој. Меѓутоа, Македонија е единствената земја од ЗБ со подолго искуство (т.е. од финансискиот период 2007–2013) во спроведувањето на програмата ИПАРД.

Искуствата од Македонија покажуваат дека програмата ИПАРД беше само делумно успешна како ефективен елемент за претпристапна поддршка во областа на земјоделството и руралниот развој. Времетраењето на постапките за воспоставување и акредитирање на потребната институционална рамка, ниските нивоа на апсорпција на средствата (поради програмирање, административни и финансиски ограничувања)[11] и неефикасноста на јавната администрација во земјите од ЗБ беа дел од главните ограничувања што не овозможија целосно искористување на програмата во земјите од ЗБ.

Основниот проблем е во земјите од ЗБ, бидејќи се чини дека спроведувањето на ИПАРД е сериозен предизвик за нивните локални институции и јавната администрација. Земјите од ЗБ обично имаат тешкотии во организирањето на

---

[8] За повеќе детали, в. http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm.

[9] Поглавје 11 од преговорите.

[10] За повеќе информации, в. http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/index_en.htm.

[11] Во Македонија само 7 % од вкупните достапни средства од ИПАРД беа искористени во текот на програмскиот период 2007–2014 (в. Глава 5).

човечките, институционалните и финансиските ресурси за целосно спроведување на програмата ИПАРД. Целиот процес е често попречен од нискиот квалитет и слабата успешност на одговорните за носење одлуки, државната администрација и одговорните за креирање политики, што се отсликува, меѓу другото, во долгиот потребен период за воспоставување на институционалната рамка и ниските нивоа на апсорпција на средствата од програмата. За да се отстранат пречките во спроведувањето на ИПАРД, пожелно е да се организира работилница или работна група со задача да ги истражи недостатоците и да предложи решенија за подобрување на функционирањето на програмата ИПАРД во земјите од ЗБ.

1.7.2 Понекогаш слаба мотивираност за усогласување на законодавството

Усогласувањето на правната рамка за спроведување на ЗЗП го опфаќа усогласувањето со сите четири пакети на прописи на ЕУ (правната основа за директната помош, заедничката организација на пазарот, руралниот развој и финансирањето на ЗЗП)[12]. Повеќето важни задачи (главно воспоставувањето на потребната институционална рамка) се прашање на компетентно спроведување на политиката по зачленувањето, а само некои бараат реално усогласување пред самото пристапување. Втората група задачи вклучуваат донесување различни стандарди за квалитет, како правила за уредување на лозарството и винарството и органското производство, како и строгите ветеринарни и фитосанитарни стандарди во областа на безбедноста на храната, коишто се релевантни и во контекстот на директните плаќања, бидејќи се дел од барањата за вкрстена сообразност.

Во овој извештај не се оценува генерално напредокот во усогласувањето на законодавството. Меѓутоа, врз основа на експертизата од регионот, може да се заклучи дека многу области од земјоделската политика веќе се (или делумно се) усогласени и/или планирано е нивното конечно усогласување. Сепак, значителен недостаток на усвоеното законодавство е тоа што реалната примена во практиката заостанува. Степенот на усогласување и спроведување на законодавството силно зависи од притисокот што доаѓа од процесот на преговарање, како реакција на сигналите од стратегијата за проширување на институциите на ЕУ. Секој застој во пристапниот процес има последици, ја ослабува мотивираноста на земјите од ЗБ и ги намалува притисоците врз нив за постигнување целосна усогласеност. Србија и Црна Гора се наоѓаат во фаза од процесот, во којашто позитивни политички сигнали од ЕУ и подобра внатрешна координација на политичките процеси може да ја забрзаат хармонизацијата и да ја одведат во финалната фаза.

1.7.3 Сериозните ограничувања за развојот на институциите

Најголемиот предизвик во процесот на пристапување е спроведување на потребните промени во институциите, за тие да бидат во можност да ги спроведат инструментите на политиките на ЗЗП. Модернизацијата и зајакнувањето на националните министерства и воспоставувањето на платежните агенции и сите неопходни бази на податоци и административни и контролни системи претставуваат сериозен трошок за секоја земја што пристапува во ЕУ; ова е уште понагласено во земјите од ЗБ поради слабата државна администрација, финансиските ограничувања и често недоволното (или непостоечкото) политичко разбирање за процесот и барањата. Развојот на институциите е предизвик од административен, финансиски и професионален аспект и бара исклучителни заложби и политичка волја од земјите од ЗБ.

Во областа на руралниот развој, ИПАРД делумно го олеснува товарот со тоа што игра важна улога во олеснувањето на трансферот на институционални модели и искуства од земјите-членки на ЕУ. Воспоставувањето на институционалната рамка за

[12] http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/index_en.htm; http://ec.europa.eu/agriculture/markets/index_en.htm;http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/legislation/index_en.htm; http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm.

спроведување на директните плаќања е поголем предизвик, бара големи инвестиции и промени во начинот на работење, коишто може навистина да се спроведат во претпристапниот период само ако се користат и за спроведување на националните мерки. Клучен елемент од овој процес е воспоставувањето на Систем за идентификација на земјишни парцели (СИЗП), бидејќи тој е од суштинско значење за прифаќање и спроведување на плаќањата засновани на површина според моделот на ЗЗП и другите сродни мерки. Овој развој на институциите е невозможен без надворешна помош, а резултатите од проектите во минатото покажуваат дека дури и големи надворешни проекти не секогаш водат до успешно развивање на институциите. Дополнителни предизвици за развој на институциите во земјите од ЗБ пред пристапувањето се ограничените човечки ресурси и непостоењето организациски вештини во јавната администрација.

1.7.4 Политичка волја за реформа на политиките

Главното барање во претпристапниот период во областа на усогласувањето и реформата на националните земјоделски политики е воспоставувањето на институционалната рамка за целосно спроведување на ЗЗП по зачленувањето. Мора да се сфати дека е речиси невозможно да се развијат институциите и да се усогласи законодавството во областа на земјоделската политика без постепено поместување на националните инструменти во насоката на ЗЗП. Предностите за администрацијата и за засегнатите страни од постепеното поместување кон инструменти на политиките по моделот на ЗЗП во текот на претпристапниот период е тоа што субјектите се навикнуваат на системот на плаќања и институционалната поставеност на ЗЗП и стекнуваат знаење за нив.

Во процесот на пристапување кон ЕУ земјите досега се соочуваат со тешкотии во спроведувањето на ЗЗП. Тоа ја натера ЕУ да воведе барање земјите-кандидати да изготват јасна стратегија и акциски план за реформа на мерките на земјоделската политика во текот на претпристапниот процес, за да бидат подготвени во моментот на зачленување. Овој чекор бара значителна политичка волја, имајќи ги предвид ограничувањата од аспект на финансиите, човечките ресурси и националната економија, со коишто се соочуваат земјите од ЗБ. Истовремено, потребни се опширно разбирање на ЗЗП и ефективна јавна администрација, за да може да се донесе соодветен модел на мерки на земјоделската политика што е политички и економски одржлив и усогласен со поставените цели. Донесувањето на таквите планови штотуку започнува во земјите од ЗБ; Црна Гора и Србија (в. Глави 6 и 7) се напреднати најмногу во тој поглед.

Општо земено, нашата анализа сугерира дека стратегиските документи што се донесени (или се изготвуваат) и коишто ги дефинираат долгорочните цели за идното земјоделство во земјите од ЗБ, се чекор во вистински правец во смисла на тоа дека предвидуваат реформи на политиките што се усогласени со барањата во процесот на пристапување. Клучниот предизвик се прашањата дали тие документи навистина ќе се спроведат и во колкав обем одговорните за носење политики ќе ги следат поставените цели, приоритетите и избраните инструменти. Искуствата од минатото покажуваат дека тоа не е секогаш така; поставените цели често не беа следени во спроведувањето на стратегиите. Меѓутоа, ако целите се спроведат во практиката така, како што се поставени во стратегиските документи, тоа ќе даде сигнал за вистинска политичка посветеност и земјите од ЗБ веројатно ќе ги исполнат условите за зачленување.

1.8 Заклучоци и препораки за политиките

Анализите водат кон некои општи заклучоци и препораки за политиките релевантни за националните експерти во областа на земјоделската политика, како и за меѓународните институции, а особено за Европската комисија. Основните препораки за модернизирање на земјоделската политика во земјите од ЗБ веќе беа нагласени во студијата на ФАО и остануваат валидни и за овој извештај. Главната цел на ова

поглавје е да се разјасни моменталниот развој на настаните во регионот и тој да се стави во контекст на состојбата и промените во земјоделската политика во регионот по 2013 г.

1.8.1 Некои позитивни промени и потребата од развој на земјоделството

Клучните надворешни фактори што имаа влијание врз состојбата во земјоделството во регионот во периодот 2013–2015 г. беа катастрофалните поплави во неколку региони од ЗБ во 2014, руското ембарго за увоз на храна, приемот на Хрватска во Европската унија во 2013 г. и промената во режимите на надворешната трговија во регионот што резултираа од тоа. Општиот развој на економијата имаше негативно влијание врз развојот на земјоделскиот сектор поради долгата економска криза, при што регионот не успеа целосно да го смени трендот на негативни економски резултати, иако се забележуваат одредени позитивни знаци. Сите овие фактори имаа различно влијание во различните земји од ЗБ. Се чини дека Босна и Херцеговина е најзасегната, поради тоа што претрпе значителни последици од поплавите врз земјоделското производство во 2014 г. и негативно влијание од затворањето на некои канали за трговија со Хрватска.

Иако во испитуваниот период не се забележуваат големи промени во производството и во структурата на земјоделските стопанства, може да се забележи подобрување на надворешнотрговскиот биланс на ЗБ, главно како резултат на поголемиот извоз. Се забележаа и првите знаци на раст на земјоделско-прехранбеното производство поттикнато од инвестициите во земјоделско-прехранбените синџири во минатото, којшто раст ги поттикна развојот на земјоделскиот сектор и извозот. Тешко е да се квантифицира колку е одржлив овој тренд, имајќи предвид дека земјоделско-прехранбениот сектор во ЗБ штотуку излегува од повеќегодишна стагнација. Потребни се значителни дополнителни инвестиции и координирани мерки на политиките за растот на земјоделско-прехранбениот сектор да се направи економски одржлив. Меѓутоа, тешко е тоа да се оствари поради моменталната економска стагнација во регионот.

Во овој извештај опфативме прашања поврзани со промената на структурата на земјоделските стопанства, консолидацијата на земјиштето и функционирањето на пазарите за земјиште. Слабо развиените пазари за земјиште во регионот доведоа до одредени негативни влијанија врз развојот на структурата на земјоделските стопанства и воопшто врз руралниот развој. Постои процес на концентрирање на сопственоста врз земјиштето во рацете на мал број лица, додека промените на структурата на земјоделските стопанства се бавни. Тоа бара повеќе мерки на политиките за зајакнување на пазарите за земјиште и структурни прилагодувања. Воспоставувањето модерна земјишна политика е клучен предуслов во оваа насока и бара многу знаење, политичка волја и компетентна државна администрација. Клучен услов во овој поглед е донесувањето правични јавни политики, особено при распределбата на директните плаќања, со коишто се избегнува нарушувањето на конкуренцијата и нееднаквиот третман на различните видови земјоделски стопанства.

1.8.2 Непостоење стабилност и доследност на политиките

Во периодот опфатен во извештајот во регионот не беа забележани значителни промени во структурата и обемот на буџетските средства за земјоделска политика. Трендот на зголемување на средствата за земјоделска политика во минатото главно запре како резултат на економската криза. При изборот на мерките земјите од ЗБ се придржуваат до курсот зацртан во претходните години, а има и обиди за воведување нови мерки во насока на поддршка заснована на производството. Сепак, мерките на земјоделската политика се предмет на чести промени, што резултира со недоволно стабилна политичка рамка. Нестабилноста на политичката рамка создава несигурност за производителите и им ги ограничува можностите за долгорочно

планирање на производството. Непостоењето на насочени развојни политики останува уште една слабост на земјоделските политики во регионот, бидејќи доминантниот политички прагматизам не успева да одговори на развојните предизвици со коишто се соочува земјоделскиот сектор.

Донесените стратегиски политички документи што ги утврдуваат долгорочните цели за земјоделството во иднината покажуваат дека одговорните за креирање политики се свесни за клучните предизвици, со коишто се соочуваат земјоделскиот сектор и руралните подрачја. Меѓутоа, главната слабост на политиката е избирањето и донесувањето соодветни мерки за идентификуваните потреби и предизвици. Редистрибутивната улога на државата е многу понагласена од нејзината развојна улога при конкретното донесување и спроведување мерките на политиката. Покрај тоа, регионот има проблеми во воспоставувањето ефикасен систем за анализа и програмирање што може да даде поддршка во донесувањето политики.

Општо земено, новите стратегиски документи претставуваат важен чекор кон поголема стабилност и доследност на земјоделските политики во земјите од ЗБ. Меѓутоа, нивната реална примена во практиката е тема за идни политички активности и останува да се види во колкав обем практичното спроведување ќе ја следи планираната насока или дали ќе има вистинска промена во квалитетот на земјоделските политики во регионот.

1.8.3 Неопходни политички одлуки за зајакнување на процесот на интеграција на земјите од ЗБ во ЕУ

Авторите се обидоа да ги оценат моменталната состојба и трендовите во процесот на интеграција на земјите од ЗБ во ЕУ во областа на земјоделството. Посочивме неколку области што го намалуваат интензитетот на интеграцијата на земјите од ЗБ во ЕУ, како бавната примена на претпристапната поддршка преку ИПАРД поради различни политички и административни ограничувања, стагнацијата во усогласувањето на правната рамка и развојот на институциите и непостоењето на јасни акциски планови за реформа на земјоделската политика што би обезбедиле услови за донесување инструменти по примерот на ЗЗП. Важен фактор што би можеле да го засилат пристапниот процес во земјите од ЗБ би бил јасен сигнал за реалните шанси за зачленување на земјите од ЗБ во ЕУ. Тоа би можело да даде силен поттик за заложбите на некои земји во регионот, а особено на оние во понапредната фаза од пристапниот процес.

Многу честото менување на министрите за земјоделство во регионот исто така е значителен недостаток што ја ограничува европската интеграција на долг рок, бидејќи спречува акумулирање на знаење и вештини во овој сложен, но политички важен сектор. Посилна политичка координација и подобро владеење во областа на европските прашања во земјите од ЗБ, вклучително развој на човечките ресурси, финансиите и институциите, се задолжителни за понатамошен напредок кон зачленувањето во ЕУ. На државната администрација итно и се потребни повеќе лидерство и иницијативност од владините функционери, за да се надминат недостатоците на администрацијата од аспект на организациски вештини и владеење.

Клучните отворени прашања во процесот на европската интеграција се во областа на реформата на земјоделската политика. Развојот на институциите, усогласувањето на законодавството и ИПАРД претставуваат голем предизвик за земјите од ЗБ. Во однос на реформата на политиките, ќе повториме дел од препораките дадени во студијата на ФАО, коишто и понатаму се релевантни:

- Во земјите од ЗБ треба да се воспостави јасен акциски план за реформа на земјоделските политики, во којшто ќе се утврди стратегија за постепено приспособување и усогласување на националните земјоделски политики со ЗЗП.

- Најпрво треба да се воведат оние елементи од ЗЗП што се потребни од аспект на поддршката на развојот на земјоделството и што имаат долгорочна ориентација, како зајакнувањето на руралниот развој.
- Паралелно со развојот на институционалните капацитети (т.е. ИАКС и СИЗП), треба да се воведат директни плаќања што се конзистентни со ЗЗП.
- Мерките на политиките што постојат во моментот, а што не се компатибилни со ЗЗП, треба постепено да се укинат и да се изготви стратешки план за нивно постепено исфрлање без големи шокови за засегнатите страни и за администрацијата. Треба да се задржат само оние мерки што може да се трансформираат во инструменти соодветни на ЗЗП и од коишто се очекува да генерираат долгорочни предности за економијата и за животната средина.

1.8.4 Зајакнување на анализата на политиките и на пристапот на донесување политики засновани на податоци

Во овој извештај се посочи на дел од недостатоците на статистичките податоци за земјоделството и нивната употреба во донесувањето политики во регионот. Независно од разликите меѓу поединечните земји од ЗБ, се очекуваше дека статистиките дополнително ќе се усогласат со европските стандарди преку воведување дополнителни индикатори, поголема достапност на резултатите од анкетите и нивно поголемо користење и понатамошно општо подобрување на квалитетот на податоците. Овие очекувања само делумно се исполнија. Искуствата покажуваат дека подобрувањето на статистиките во голема мера зависи од барањата и потребите на корисниците, а особено на министерствата и академската заедница, како главни корисници. Одличното знаење и доброто толкување на основните статистички индикатори се првите и основни чекори за примена на достапните статистички податоци за следење и анализа на земјоделската политика. Тука се потребни повеќе напредок и заложби, вклучително во академските кругови.

Нема доволен напредок во воспоставувањето стабилен и робустен систем за аналитичка поддршка на земјоделската политика во регионот. Повторно постои ниско ниво на свесност за проблемот, што е резултат, не само на слабата и променлива побарувачка, туку и на многу ограничената понуда. Постои потреба од долгорочни одлуки, постојано следење, оценка на влијанието на политиките и инвестирање во човечки ресурси и споредливост и соработка на меѓународно ниво. Потребни се сериозни заложби и кај побарувачката и кај понудата. Секоја земја може да има свој систем за аналитичка поддршка; она што е важно е тој да биде постојано функционален и да се воспостави соработка меѓу министерствата и академската заедница. Овие одлуки мора да се донесат во сите земји од ЗБ, а истовремено мора да се зајакнат аналитичките одделенија во министерствата. Исто така мора да се зголеми свесноста во министерствата за корисноста на носењето политики врз основа на податоци. Овие промени на страната на побарувачката мора да започнат на највисоко министерско ниво и да бидат преземени од администрацијата, за да се одржуваат и развиваат системите за аналитичка поддршка.

Покрај забележаните тешкотии во користењето основни статистички информации при носењето политики, научно заснованата аналитичка поддршка бара достапност на релативно сложени капацитети и стручни човечки ресурси, за да може да понуди јасна оценка на влијанието на земјоделската политика, вклучително оценки во областа на интеграцијата во ЕУ. Затоа е неопходно да се развијат алатки и пристапи за моделирање и да се поддржува учеството во меѓународни конзорциуми за различни аналитички алатки (на пр. Моделирање во земјоделството во земјите-членки (АГМЕМОД), Систем за моделирање на влијанието на Заедничката земјоделска политика (КАПРИ), Проект за анализа на глобалната трговија (ПАГТ), Модел на индивидуална фарма за анализа на Заедничката земјоделска политика (ИФМ-КАП)), за да се помогне трансферот на потребното знаење и искуство на локалната научна заедница. Разгледувањето на можностите за воведување на различните пристапи за моделирање во земјите од ЗБ може да биде важен чекор во

тој поглед и заслужува особено внимание. Тука може особен придонес да дадат младите научници, во соработка со искусните научници.

1.8.5 Завршни коментари и идни задачи

Земјоделството и руралните подрачја во земјите од ЗБ се наоѓаат пред важна пресвртница. Од една страна, има знаци на раст и напредок во развојните трендови во земјоделството и руралните подрачја; од друга страна, има индиции за понатамошна стагнација во одредени клучни области од руралниот развој. Земјоделскиот сектор и руралните подрачја имаат потреба од инвестиции и подобро насочени инструменти на политиката. Изборот на инструментите не е едноставна задача, имајќи ги предвид финансиските ограничувања и бара многу знаење и разбирање на проблемите на земјоделството и руралните подрачја. Европската земјоделска политика нуди модел за дефинирање поефикасни инструменти на политиките во земјите од ЗБ, но автоматското пресликување на моделите без нивно приспособување на политичко-економскиот и агрономскиот контекст во регионот може да не биде успешно, ако не бидат земени предвид локалните карактеристики.

Политичките заложби за процесот на пристапување во ЕУ мора да бидат преточени во реформи на земјоделската политика преку донесување одлуки за клучните теми од развојот на земјоделството и соодветен институционален развој. Воспоставувањето аналитичка поддршка во надлежните министерства и во академските и научните институции е неопходно за понатамошно зајакнување на креирањето политики врз основа на податоци, што може да придонесе кон подобрување на процесот на одлучување.

Како заклучок претставуваме дијапазон на теми од земјоделската политика што заслужуваат внимание и што може да ги поддржат заедничките заложби за подобрување на ефикасноста на земјоделската политика и да го поттикнат растот во земјоделскиот сектор и во руралните подрачја:

- донесување и спроведување реформи на земјишната политика и закупувањето земјиште;
- адресирање на пречките, со коишто се соочуваат малите земјоделски стопанства и нееднаквата распределба на поддршката;
- зајакнување на поддршката за поттикнување на развојот на модерни земјоделско-прехранбени синџири;
- воведување систем за поддршка на ПРП во согласност со ЗЗП;
- зајакнување на поддршката за основање организации на производители;
- воведување инструменти за управување со ризик;
- зајакнување на идниот развој на системот на знаење и иновации во земјоделството (АКИС);
- спроведување демократски и транспарентни процеси за носење одлуки во земјоделската политика;
- модернизирање на системот за финансирање на руралните подрачја.

2. Албанија: краток преглед на земјоделската политика

Едвин Жлима[1], Григор Ќечи[2]

[1]Земјоделски универзитет во Тирана, Катедра за економика на рурален развој и политика

[2]Министерство за земјоделство, рурален развој и водостопанство на Албанија (МЗРРВ)

2.1 Економски развој

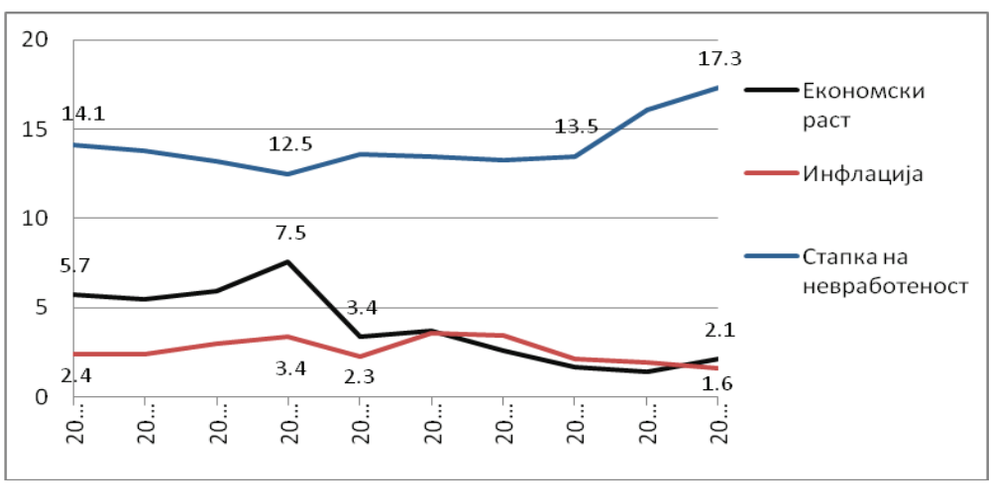
Албанија минуваше низ период на бавен економски раст, којшто започна во 2009 г., со најголем пад во 2012–2013 година. Во 2014година, Албанија покажуваше знаци на опоравување од нагло намалениот економскиот раст поради финансиската криза во 2008 година (при што БДП порасна од 1,4% во 2013 година на 2,1% во 2014 година) (Приказ2.1). Но, и покрај истовременото намалување на населението со порастот на БДП, иако со забавена стапка од онаа во минатото, БДП од 2005 година бележи пораст (Табела 2.1). Овој пораст главно се должи на обновената побарувачка во приватниот сектор.

Табела 2.1. Албанија: економски контекст, 2005 и 2014година

	2005	2014
БДП (милиони ЕУР)	6.561	10,092
Население (милиони)	3,0	2,9
Површина (km^2)	28.748	28.748
Густина на население (жители/km^2)	105	101
БДП/глава на жител, ПКМ (ЕУР)	5.201	7.301
Надворешна трговијаво%одБДП	36,0	61,5

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015 година
ПКМ, паритет на куповна моќ.

Приказ 2.1. Албанија: главни макроекономски показатели (% на раст од минатата година; % на невработеност), 2005–2014 год.



Извор:База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015

Инфлацијата во изминатите години не надмина 3,6% (целното ниво на инфлација); таа започна да опаѓа во 2012 година и продолжи со тој тренд сè до 2014 година, кога опадна на 1,6%. Во истиот период стапката на невработеност порасна, доспевајќи 17,3% во 2014 година, што беше највисоко ниво во изминатите 10 години. Зголемената невработеност ги намали приходите на домаќинствата и ја зголеми сиромаштијата. Со трендот на брзо опаѓање во втората деценија на транзицијата, стапката на сиромаштија се поврати во периодот 2008-2012 година, забележувајќи пораст од 10,2% на 13,6% во урбаните подрачја, и од 14,7% на 15,3% во руралните области.

Во периодот 2009–2013 г., приливот на странски директни инвестиции (СДИ) забави на 1,7% годишно, а дознаките опаднаа од 10,8% од БДП во 2009 година на 6,6% во 2014 година. Надворешниот долг бележи пораст од 2009 година, иако во 2014 година опстојува на прифатливо ниво од 36,7% од БДП. И јавниот долг во истиот период порасна од 55% од БДП на 71% од БДП. Фискалниот дефицит постигна највисока точка во 2014 година, на5,6 % одБДП. Високиот јавен долг и високиот фискален дефицит произлегоа од високото ниво на владини трошења, ниските приходи од даноци, и распространетата даночна евазија поради сивата економија.

2.2 Земјоделски развој

Земјоделството останува меѓу најважните сектори на албанската економија. Во 2014 година, земјоделството и понатаму учествуваше со една петтина од БДВ на земјата, а околу половина од вработените лица во земјата се токму од овој сектор (Табела 2.3), што претставува највисок удел[13] од сите земји во регионот (види Глава 1).

Годишната стапка на реален раст на БДВ од земјоделството е значајна уште од 2005 година, и секоја година покажува пораст, и тоа, 8,0% во 2013 година и 6,0% во 2014 година. Сепак, продуктивноста на трудот во земјоделството, утврдена според БДВ по вработен е само околу половина од целокупната продуктивност во економијата (околу 4.500 ЕУР по вработен, односно, 8.700 ЕУР по вработен). Во 2014 година, порастот на вредноста на производството се опорави по наглиот пад во 2013 година (главно поради големите поплави), при што цените стагнираа како резултат на севкупниот надолен притисок врз цените во економијата.

Учеството на секторот во меѓународниоттрговскиот биланс покажа благо влошување во поглед на уделот во вкупниот увоз и извоз. Сепак, има подобрување во сообносот на извоз и увоз на земјоделско-прехранбени производи во рамките на секторот (Табела 2.3).

Табела 2.2. Албанија: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

Показатели	2005	2014
% од БДВ	20.6	20.1
% на вработеност	58.2	49.0
Извоз на земјоделско-прехранбени производи(% од вкупниот извоз)	7.9	6.4
Увоз на земјоделско-прехранбени производи(% од вкупниот увоз)	20.3	18.7

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015 .

Во Албанија има околу 352.000 земјоделски стопанства, коишто се активни наземјоделска површина од околу 1,2 милиони хектари. И покрај малото зголемување на земјоделските стопанства согледано во последните години, земјоделската површина по земјоделско стопанство во земјата е сè уште многу мала,

[13] Двата приказа треба да се разгледуваат внимателно; со оглед на високото ниво на неформалност со којшто се одликува земјоделскиот сектор, како и пропустите во информациските системи за земјоделство, БДВ и стапката на вработеност не може да бидат многу прецизни.

и изнесува околу 2,8 ha. Земјоделската површина на Албанијаја ја вклучува расположливата, а не искористената површина, пасиштата и ливадите, со што излегува дека просечната големина на земјоделско стопанство мерена во КЗП би била уште помала. Пасиштата и ливадите сеуште се главно под државно управување, а само мал дел од нив се даваат на користење на сточарите.

Земјоделските структури делумно се влошени со намалувањето на обработливите површини. Од вкупната површина од 2.875.000 ha, околу 1.201.000 ha се земјоделска површина (Табела 2.3). Сепак, статистиката во врска со земјоделската површина не покажува позначајни промени низ годините (Приказ2.2), а тоа делумно се должи на неспроведувањето на земјоделски попис и отсуството на ажурирани податоци во Канцеларијата за упис на недвижен имот.

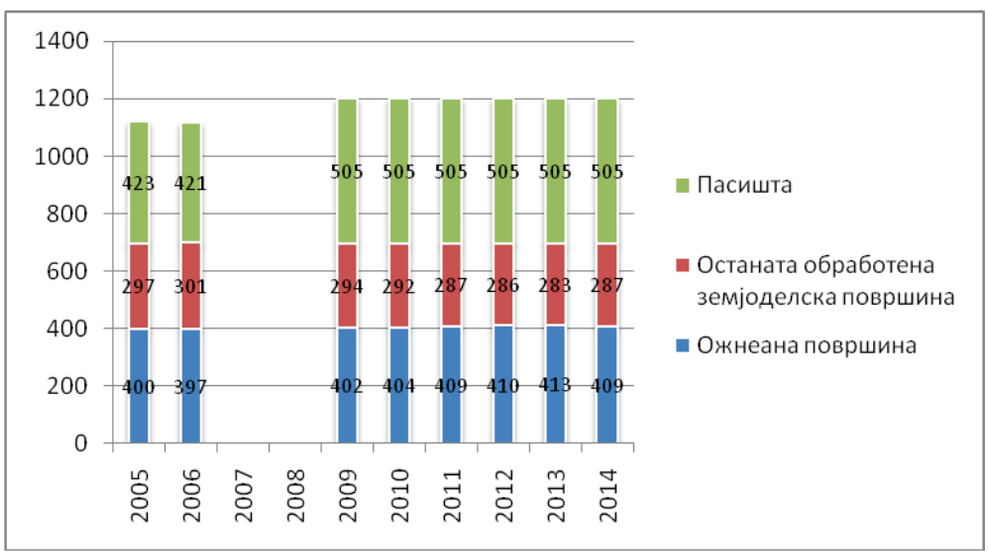
И покрај нецелосната статистика за земјоделските структури, во некои сектори се забележува подобрување на перформансите (Табела 2.3). Министерството за земјоделство, рурален развој и водостопанство (МЗРРВ 2013) известува за зголемен принос на житарици, градинарски и млечни производи.

Табела 2.3. Албанија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2013 год.

Показатели	2005	2013
ЗП (000 ha)	1.120	1.201
% обработливо земјиште воЗП	36	34
% растителни култури во вкупното земјоделско производство	40,7	:
Просечен принос на пченица (t/ha)	3,2	4,1
Просечен принос на млеко (t/молзна крава)	2,163	2,722
Факторен приход на годишна работна единица (ЕУР)	:	:
Стапка на извоз-увоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	11,2	17,9

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015 година
:, недостапно; ЗП, земјоделска површина.

Приказ 2.2. Албанија: земјоделско земјиште по главни категории (000 ha), 2005–2014 година



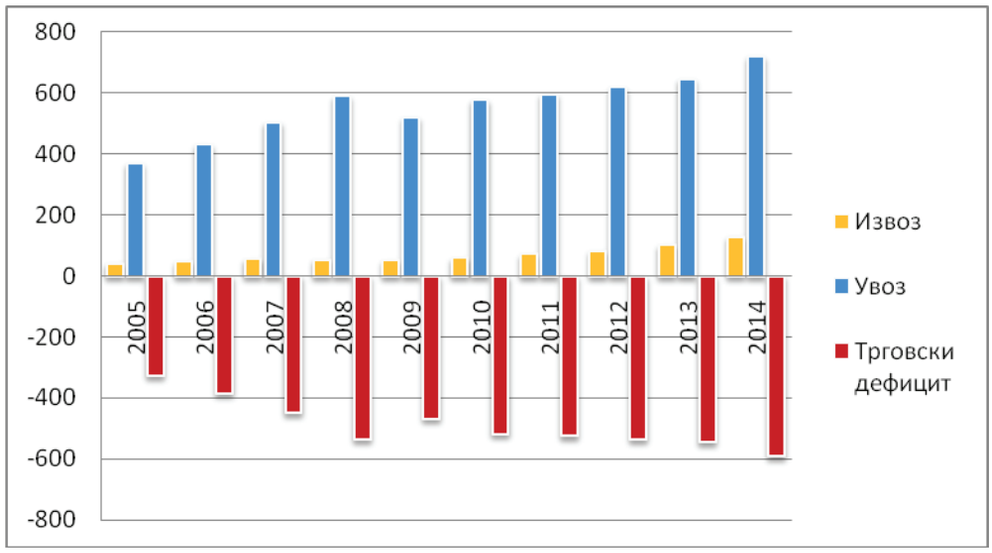
Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015

Увозот на земјоделско-прехранбени производи во 2014 година изнесуваше околу 18,7% од вкупниот увоз на стока во земјата, додека уделот на земјоделско-прехранбените производиво вкупниот извоз беше 6,4%. Во периодот 2005–2014 година, албанскиот извоз на земјоделско-прехранбени производи значително порасна – во просек 14 % годишно – достигнувајќи 128,9 милиони ЕУР во 2014 година. Од друга страна, увозот во просек се зголемува за 8% годишно. Сообносот извоз-увоз се подобри од 11,2% во 2005 година на 17,9% во 2014 година, откако извозот се зголеми повеќе од увозот во тој период.

Табела 2.4. Албанија: главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2005 и 2014 год.

Категорија	Земјата по традиција е	Од 2005 година, производството е	Значителни промени
Житарици	Нето увозник	Зголемено	Извозот е незначителен споредено со увозот. Значаен пораст на производството од околу 25% беше забележан во 2008 година во однос на 2007 година, и оттогаш бележи мал пораст
Шеќер	Нето увозник	Без значаен тренд	Извозот е значително зголемен, но сè уште е незначаен споредено со увозот. Увозот, пак, од 2005 година бележи пад, иако не може да се увиди јасен тренд во последователните години
Маслодајни семиња, маслаимасти	Нето извозник	Без значаен тренд	Албанија е нето извозник. Медицински и ароматични билки, особено жалфија, го сочинуваат најголемиот дел од оваа група. Податоци за производство нема зашто се работи за доста неформален сектор. Кај жалфијата неодамна се забележа драстично ценовно намалување поради пазарната диверзификација и прекумерна понуда
Овошје и градинарски култури	Нето увозник	Зголемено	Извозот покажува значително позитивен тренд, особено во 2010 година Извозот во таа година порасна повеќе од двојно споредено со претходната година. Увозот започна да опаѓа во 2011 година Производството постојано расте. За некои производи земјата покажува самостојност
Вино	Нето увозник	Намалено	Увозот во набљудуваниот период континуирано растеше, додека извозот остана на незначително ниво споредено со производството или извозот
Компир	Нето увозник	Зголемено	И покрај незначителното ниво споредено со увозот или производството, споредено со 2012 година, извозот во 2013 година квантитативно порасна речиси двојно
Тутун	Нето увозник	Зголемено	И покрај растот во последните години, извозот останува на пониско ниво од увозот. Во набљудуваниот период, производството имаше побавен раст. Владата го запоставува производот во поглед на финансиска или нефинансиска поддршка
Говедско и телешко месо	Нето увозник	Без значаен тренд	Албанија не извезува говедско и телешко месо, со исклучок на скромните количини во 2005 година (само 16 t). Производството бележи благ пораст, додека увозот, со исклучок на 2013 година, опаѓа постојано
Свинско месо	Нето увозник	Без значаен тренд	Како и за речиси секое месо, Албанија не извезува свинско. Од 2008 г., увозот бележи благо опаѓање
Овчо и козјо месо	Самостојна	Зголемено	Увозот во последните години има благ пораст, но секогаш е на помало ниво од производството, и сочинува околу 1% од вкупната понуда. Затоа Албанија ја сметаме за самостојна во однос на овие меса
Живинско месо	Нето увозник	Зголемено	Производството се зголеми речиси двојно во периодот 2005–2009 година, а потоа стагнира до 2014 година.Увозот покажа драстично намалување во 2006 година, а потоа во следните години се врати на претходното ниво. Извоз речиси и да нема.
Млеко и млечни производи	Самостојна	Зголемено	Увозот се преполови во периодот 2005–2007 година, а потоа почна да расте во следните години, доспевајќи до највисоко ниво во 2013 година. По неколку години, Албанија започна да извезува млечни производи во скромни количини од 200 до 600 тони. Критериумите за безбедност не дозволуваат земјата да оствари пристап до надворешните пазари со исклучок на Косово*

Приказ 2.3. Албанија: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони ЕУР), 2005–2014 година



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Албанија, 2015

Главни категории на извезени земјоделско-прехранбени производи се „Маслодајни семиња и плодови" и „Месни преработки". Главни увозници на извезените земјоделско-прехранбени производи се земјите членки на ЕУ, главно Италија, Грција и Германија. И покрај општиот пораст и диверзификација во извозот на земјоделско-прехранбени производи, трговскиот дефицит и понатаму расте во однос на 2005 година (Приказ 2.3).

2.3 Развој на земјоделската политика

2.3.1 Рамка и спроведување на земјоделската политика

МЗРРВ својата функција ја врши врз основа на три главни документи за политиката: Националната стратегија за развој и интеграција 2014–2020 година, Програмата за среднорочен буџет, и секторски, потсекторски и вкрстени стратегии, коишто ќе ги дадат деталните долгорочни и среднорочни цели на политиката, главните мерки, алатките за надгледување и трошоците за спроведување на политиката. Краткорочните политики на МЗРРВ детално се наведени во годишната програма, а релевантните активности се наведени во годишниот акциски план. Од 2005 годинасе применува Системот за интегрирано планирање, којшто претставува склоп на работни начела заради обезбедување ефикасно и усогласено спроведување на владиното планирање на политиката и нејзино надгледување.

Спроведувањето на вкрстената Меѓусекторска стратегија за земјоделство и рурален развој (МСЗРР) за 2014–2020 година е координирано од страна на МЗРРВ, во соработка со други министерства, првенствено, Министерството за образование и наука, Министерството за здравство, и Министерството за економски развој, трговија и претприемништво. Главна правна рамка претставува Законот за земјоделство и рурален развој донесен во 2007 година, со којшто се регулира планирањето на мерките на земјоделската политика и политиката за рурален развој, предвидува јавни советодавни услуги за земјоделството, истражување и обука, и предвидува воспоставување информатичка база на податоци.Законот исто така ја пропишува правната основа за националните програми за поддршка, коишто секоја година се наведуваат во Националниот акциски план, а воедно ги утврдува и институциите одговорни за спроведувањето на земјоделската политика преку воспоставување на Агенцијата за земјоделство и рурален развој (АЗРР).

МСЗРР 2014–2020 се донесе во 2014 година. МСЗРР 2014–2020 ги интегрира развојот на земјоделството и на руралниот развој во една стратегија. МСЗРР дефинира „ефикасен, иновативен и одржлив земјоделско-прехранбен сектор, способен да го издржи конкурентскиот притисок и да ги исполни барањата на пазарот на ЕУ преку одржливо искористување на ресурсите и потенцијалните рурални подрачја што нудат економски активности и можности за вработување, социјална инклузија и квалитетен животза руралните жители"(МСЗРР 2014). Според тоа, стратешката рамка што го води остварувањето на развојот на земјоделството и руралниот развој, е поврзана и со статусот на Албанија во контекст на интеграцијата во ЕУ.

Поконкретно, МСЗРР предвидува интервенирање во три области на политиата: (i) политика за рурален развој; (ii) национални програми за поддршка на земјоделците, развој на рурална инфраструктура и обезбедување еднакви можности; и (iii) институционален развој, спроведување и примена на прописите на ЕУ.

МСЗРР 2014–2020 има четири приоритети: (i) зајакнување на одржливоста на земјоделските стопанства и конкурентноста во земјоделството и преработката на храна, преку интензивирано усогласување со стандардите на ЕУ; (ii) обнова, зачувување и зајакнување на екосистемите што зависат од земјоделство и шумарство; (iii) рамномерен територијален и економски развој на руралните подрачја заради промовирање социјална инклузија; и (iv) пренос на знаење и иновации во земјоделството, шумарството и во руралните подрачја.

Табела 2.5. Албанија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2005 и 2014 год.

	Спроведување	Од 2005 год., поддршката е	Значителни промени
Мерки за пазарна поддршка	Незначително	Без значаен тренд	Нема значителна пазарна поддршка
Разни субвенции за инпути	Да, повремено	Намалена	Намалена и не постои по 2007 година
Директни плаќања според производ	Да, редовно	Без значаен тренд	Зголемени од 2009 до 2012 година, а потоа незначителни во 2012 година Низ годините забележани се варирања. Во 2013 година пак порасна поддршката, па опадна во 2014 година. Повеќето субвенции се поврзани со исплати по литар произведено млеко и маслиново масло. Во 2014 година програмата за маслиново масло се укина, а се појави нова програма за поддршка за овошје и зеленчук доставено до пунктови за собирање и преработка
Директни плаќања според површина/грло	Да, редовно	Зголемена	Значително зголемени. Исплатите по добиток, како што се регистрирани или чисти сорти, во најголема мера придонесоа за растот
Производно Неврзани директни плаќања	Нема	Без значаен тренд	Нема неврзани плаќања или слични програми
Поддршка за инвестиција на земјоделските стопанства	Да, редовно	Намалена	Во првите пет години утврден е нагорен тренд, со врв во 2010 година. Од 2010 година, утврден е надолен тренд поради намалената поддршка за насади (главно на маслинки и друго овошје) и преориентирањето кон системот „капка по капка“ и кон нови грејни системи за стаклености
Поддршка за прехранбената индустрија	Да, повремено	Без значаен тренд	Низ годините утврдени се варирања. Од 2008 година програмата се менува на секои две години. Со најновиот развој на програмата се предвидува исплата на 50% од вредноста на вложувањето во капацитети за складирање и преработка
Исплати поврзани со животна средина	Нема	Без значаен тренд	Во овие години не се спроведени никакви мерки за животна средина
Поддршка за рурални подрачја	Нема	Без значаен тренд	Во овие години не е евидентирана никаква поддршка за руралната економија и население
Мерки за општа поддршка	Да, редовно	Зголемена	Главните мерки се насочени кон безбедност на храната. Буџетот во 2014 година порасна врз основа на други мерки за општа поддршка преку проекти за техничка помош

Секоја година, со указ од Советот на министри се применува национална програма за поддршка на земјоделството и руралниот развој. Спроведувањето на националниот акциски план е одговорност на АЗРР и на Директоратот за рурален развој при МЗРРВ, под надзор на Меѓуминистерската комисија за земјоделство и рурален развој. Националната програма за поддршка во текот на 2013 година се спроведе преку 23 програми. Дваесет од нив беа програми за директни бенефиции од фондот на Програмата за земјоделство и рурален развој. Преку останатите три се охрабруваа позајмувања во преработувачкиот сектор на земјоделско-прехранбени производи, вложувања во земјоделска механизација и промовирање соработка за основање земјоделски задруги. Приоритет имаат планинските подрачја, применувајќи различни критериуми (на пр., помали површини, број на крави, овци, кози, итн.). Во 2014 година применета е 21 програма, и притоа 19 беа програми за директни бенефиции, со една се охрабруваа позајмувања вопреработувачкиот сектор наземјоделско-прехранбени производи, вложувања во земјоделска

механизација,а една претставуваше инвестициска програма, со којашто се поддржуваа 50% од трошоците на инвестицијата.

Од 2011 година, Албанија ја разви ИПАРД Програмата (2011–2013) и воспостави оперативна структура за ИПАРД. Платежната агенцијаисплата на средства од ИПАРД, во рамки на АЗРР, стекнува акредитација за да стане одговорен орган за спроведување на ИПАРД Програмата. Сè уште се потребни напори за да се заврши подготовката за акредитација на целиот Систем за управување и контрола на ИПАРД, заедно со активностите на националниот координатор за авторизација, националниот фонд, техничките органи и органот за ревизија.

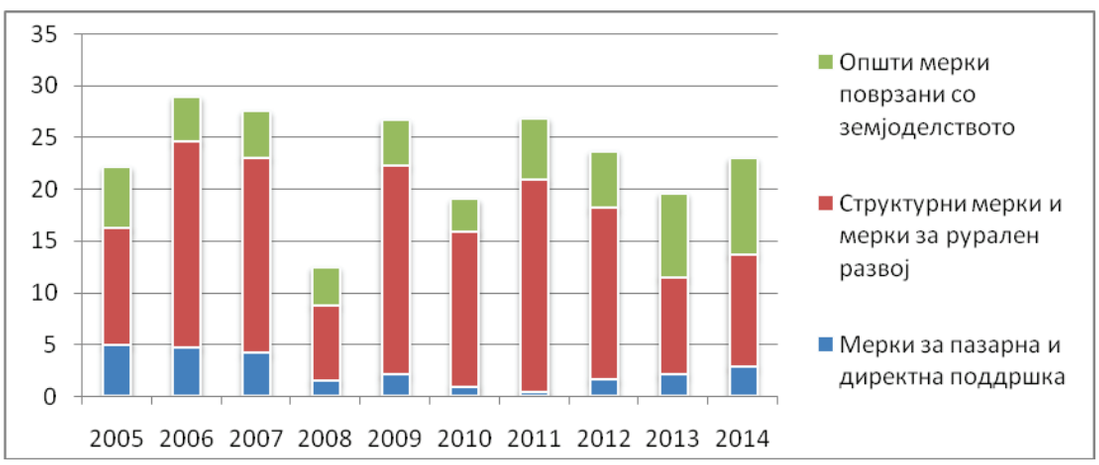
Во 2015 година се воведе грантова програма како придружна програма на ИПАРД. Грантовата програма од Програмата за развој на земјоделството и руралниот развој во принцип нуди поддршка исклучиво за инвестиции под прагот на ИПАРД, за малитеземјоделци и за малите и средните претпријатија (МСП) во помалку развиени планински подрачја.

Проектот „Одржлив развој на албанскиот сектор маслинки" е финансиран со износ од 3,0 милиони ЕУР преку билатерален договор помеѓу Италија и Албанија. Се очекува дека во 2016 година ќе се воведе мерка за поддршка на секторот маслинки, со цел да се зачува диверзитетот и да се промовира одржливост на животната средина.

2.3.2 Буџетска поддршка во земјоделството

Во периодот 2013–2014 година, буџетската поддршка во земјоделството мина низ помали промени. Во 2013 година дојде до намалување на целокупната поддршка од буџетот, а потоа во 2014 година таа порасна на речиси истото ниво од 2012 година (Приказ 2.4). Вкупната буџетска поддршка во 2014 година изнесуваше 22,9 милиони ЕУР или 19,2 ЕУР по хектар КЗП. И покрај растечкиот, но доста флуктуирачки тренд во периодот 2006–2011 година,во текот на последователните три години целокупната буџетска поддршка се стабилизира на слични вредности со евидентираните во 2005 година.

Приказ 2.4. Албанија: буџетска поддршка за земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014



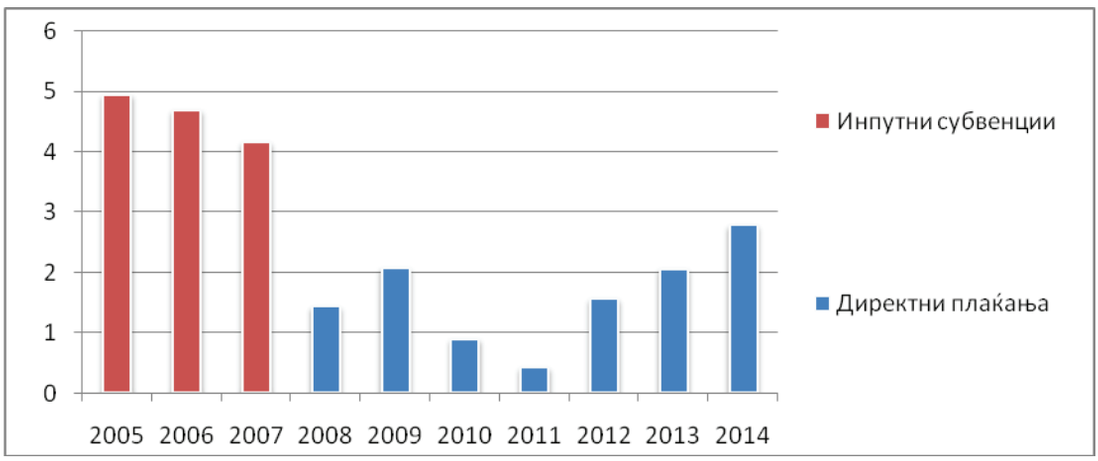
Извор: База на податоци од МЗП– Албанија.

Структурните мерки и мерките за рурален развој (втор столб) и мерките за општа поддршка на земјоделството (трет столб) беа многу повисоки отколку директната поддршка за производителите. Третиот столб порасна по учество во 2014 година главно поради исплати од донаторски проекти. Поради слабата моќ за лобирање во земјоделскиот сектор, високото присуство на донаторски проекти и ниските целокупни вредности за буџетот, директната поддршка за производителите во Албанија е помала отколку во другите земји.

Мерките за директна поддршка на производителите во земјата и понатаму се скромни (помалку од 2,4 ЕУР по хектар). Исто така, во однос на учеството во вкупната буџетска поддршка, тие се слаби, иако бележат опоравување на ниво од 9,8%. Повеќето од фондовите наменети за директна поддршка на производителите во Албанија се даваат во добиточниот сектор.

Земјата претставува интересен случај меѓу земјите од Западен Балкан, бидејќи субвенциите за инпути се мошне скромни (Приказ2.5). Слабата поддршка од преработувачите на земјоделско-прехранбени производи и од снабдувачите на инпути, можеби се главни фактори за ваквиот тренд. Оваа карактеристика на земјата ѝ помага да се насочи кон програми слични на европските.

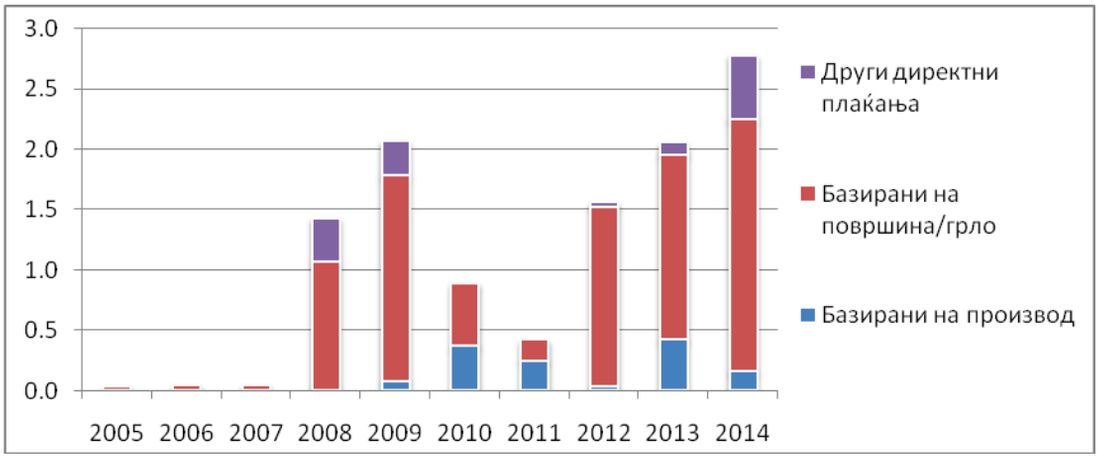
Приказ 2.5. Албанија: преглед на мерките за директна поддршка (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци од МЗП– Албанија.

Структурата на мерките за директна поддршка на производителите во принцип се нема сериозно променето низ наведените години.Производно неврзаните плаќања отсуствуваат, иако тие сочинуваат голем дел од ЗЗП.

Приказ 2.6. Албанија: преглед на директните плаќања на производителите (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци од МЗП– Албанија.

Поголем дел од исплатите беа по површина и/или грло, и беа во врска со конкретни производи, пракса што забрзано се губи во земјите членки на ЕУ (Приказ 2.6). Програмата значително се зголеми низ годините. Исплатите за добиток, како за

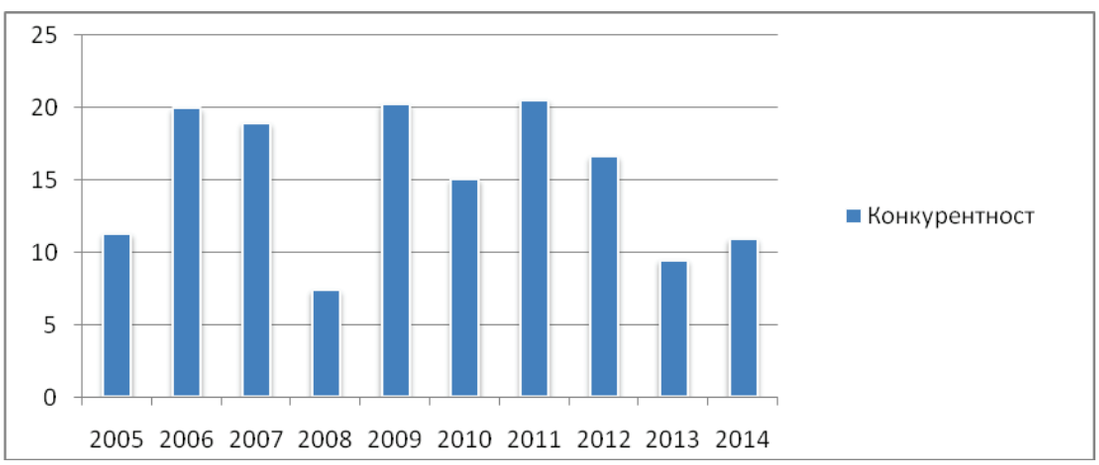
регистрирани или чисти раси, главно со фокус на мали преживари, беа главен фактор за ваквиот раст.

Албанија врши и директни плаќања засновани на производството (ценовни додатоци), со обемни годишни промени во поддржуваните сектори како млеко, органско маслиново масло, и овошје и градинарски култури.

Во рамки на мерките за рурален развој, ниедни фондови немаат за цел да дадат поддршка на руралната економија и население. Сеуште занемарливи се и фондовите наменети за подобрување на животната средина и на руралните предели. Свесноста за политиката околу состојбата со животната средина е сеуште ниска. Управувањето со отпад е мошне слабо, а експлоатацијата на природни ресурси останува без контрола (ЕК 2014а).

Скромна е поддршката за зголемување на конкурентноста (Приказ 2.7). И покрај целокупните флуктуации, во изминатите години се забележува релативно опаѓање. Од 2010 година евидентиран е тренд на опаѓање поради намалената поддршка за насади (главно на маслинки и друго овошје) и преориентирањето кон системот „капка по капка" и кон нови грејни системи за стаклености.

Приказ 2.7. Албанија: преглед на структурните мерки и мерките за рурален развој (милиони ЕУР), 2005–2014

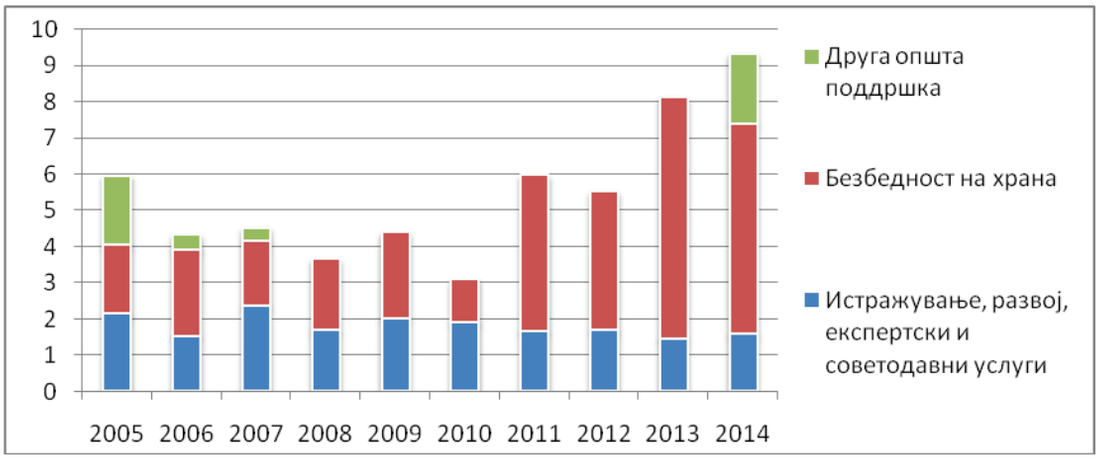


Извор: База на податоци од МЗП– Албанија.

Податоците за мерките за општа поддршка се состојат од општа поддршка за истражување и развој во земјоделството,советодавни услуги и услуги за пренесување нови знаења во земјоделството, јавно финансирање на мерки во областа на квалитет и безбедност на храна (ветеринарни и фитосанитарни мерки), и други мерки од општ карактер. Буџетирањето за овие мерки е зголемено (Приказ 2.8).

Во однос на мерките за општа поддршка, зголемените финансии се водени од поддршката за безбедност на храната, исто така финансирана преку донаторски проекти на ЕУ. Буџетските фондови за стекнување знаења и нивен пренос на земјоделските производители се повеќе или помалку непроменливи, а тоа укажува на малата свесност околу важноста на знаењето во развојот на земјоделството.

Приказ 2.8. Албанија: преглед на општите мерки во земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци од МЗП– Албанија.

2.4 Аспекти поврзани со земјоделските стопанства

2.4.1 Структура на земјоделските стопанства

Албанија се одликува со бројни земјоделски стопанства што произведуваат исклучиво за сопствени потреби и такви што произведуваат претежно за сопствени потреби. Но, податоците за структурата на земјоделските стопанства се нецелосни, и тие не се ажурирани во последните две години. Според актуелната административна статистика на МЗРРВ, бројот на земјоделски стопанства изнесува 350.000, цифра што ја објави и Албанскиот институт за статистика (ИНСТАТ), врз основа на попис, а не на стручна проценка според административни податоци од минати испитувања за структурата на земјоделските стопанства од страна на МЗРРВ (Табела 2.6).

Во текот на 2013–2014 година, состојбата со достапноста и веродостојноста на податоците се влоши, при што институционалните фактори се главната причина за тоа. Во 2012 година, по пописот на земјоделски стопанства, следеше одлука од страна на Советот на министри со што се делегира собирање и обработка на земјоделската статистика од МЗРРВ во ИНСТАТ. Со тоа, во министерството повеќе ги нема анкетите на земјоделските стопанства и апаратот за административно собирање на податоци.

Табела 2.6. Албанија: главни податоци за структура на земјоделски стопанства, 2012 год.

Површина (ha)	Број на земјоделски стопанства	Проценти
0,1–0,5	70.195	20,00
0,6–1,0	89.661	25,55
1,1–2,0	142.084	40,49
2,1и повеќе	48.976	13,96
Вкупно	**350.916**	**100,00**

Извор: Административни податоци на МЗРРВ.

Според пописот на земјоделски стопанства од 2012 година, 98,2 % од 303.802 земјоделски стопанства во Албанија се семејни земјоделски стопанства. Но, ИНСТАТ ги нема објавено резултатите од пописот, а тие ниту се искористени за статистички цели од страна на МЗРРВ. Во текот на 2013 и 2014 година, само малку податоци за клучните показатели на перформансите од регионалните директорати на МЗРРВ беа

ставени на располагање на ИНСТАТ. Во почетокот на 2015 година, со друга одлука на владата, службата за собирање примарни податоци беше вратена во МЗРРВ, но ИНСТАТ и понатаму останува одговорен за прашања поврзани со методологијата.

Постојаните институционални промени ги отежнуваа заложбите на донаторите да ја подобрат земјоделската статистика и да овозможат усогласување според барањата на ЕУ. Податоците од пописот треба да ја дадат основата за создавање регистер на земјоделски стопанства – процес за којшто неопходни ќе бидат дополнителни финансии. Статистиката за структурата на земјоделските стопанства е сеуште неажурирана. Отсуствуваат економските сметки во земјоделството, а не се преземаат ни посериозни чекори за воспоставување на мрежа на сметководствени податоци на земјоделските стопанства. Овие забелешки се нотирани и во извештајот за напредок на ЕУ за 2014 година. На одделението за статистика неопходно му е организациско преструктурирање и поголем персонал со цел да се подобрат капацитети за собирање на податоците и нивна обработка. Ваквото преструктурирање и распределба на човечките ресурси во врска со системот на аналитичка поддршка е неопходно при донесување одлуки и креирање на земјоделската политика врз основа на евиденција.

2.4.2 Аспекти на земјоделската политика поврзани со земјоделските стопанства

Националните програми за поддршка се формулирани со цел надминување на пречките со коишто се соочуваат малите земјоделци. Минималните ограничувања за поддршка во дадени мерки, особено плаќања по површина или добиток, се поволни за моменталната структура на земјоделските стопанства. Просечната површина на земјоделско земјиште во Албанија изнесува 0,25 ha. Поддршка се нуди за насади од овошје, медицински и ароматични билки на најмалку 0,2 ha. За добиток, поддршката е со поголеми ограничувања, но сепак минималните ограничувања за подобност се одржуваат на релативно ниско ниво, како на пр., 10 грла крупен добиток или 50 грла мали преживари. Акцент се става на надградба на маслиновите насади и вложувања во системи „капка по капка" за насади од маслинка, лозје и цитрусно овошје, со долна граница од 0,5 ha. Во 2013 година, ситните земјоделци се поддржуваа и низ инвестиции во пчелни семејства и берба на јаткасти плодови и калинка. Исто така, националната програма за поддршка во 2013 година понуди поддршка за групи на земјоделци регистрирани како земјоделски задруги или асоцијации на земјоделски производители, нудејќи им можност за делумно кофинансирање на инвестициите. Во 2014 година престана поддршката за групите на земјоделци и за бербата на јаткасти плодови и калинки.

Нема проценки околу достапноста која малите земјоделски стопанства ја имаат до националната програма за поддршка. Познато е дека пристапот до ИПАРД за малите земјоделски стопанства е мошне тежок. Мал број поднесители станале корисници. Не се понудени цифри за големината на земјоделските стопанства на корисниците; според тоа, невозможно е да се процени до која мера програмата е насочена кон малите земјоделци. Најголем број корисници имаа исплати за маслинови насади, заштита на маслинките од маслинови мушички, одгледување медицински и ароматични билки, како и плаќања за земјоделски стопанства во коишто се одгледуваат над 100 регистрирани овци/кози, што значи дека за овие мерки полесно се аплицира. Гарантните фондови и програмите за осигурување се исто така анализирани со цел да се имплементираат во блиска иднина.

Германија и Данска исто така имаат остварено соработка за воспоставување програма за поддршка на земјоделството, Поддршка за земјоделството и руралниот економски развој (САРЕД). Програмата нуди поддршка за одбрани вредносни синџири: (i) медицински и ароматични билки, (ii) овошје и јаткасти плодови, (iii) мали преживари и (iv) рурален туризам. Поддршката опфаќа комбинација на инвестициски капитал, олеснувања и техничка помош за изградба на капацитетот на земјоделците и агробизнисите во помалку развиените планински подрачја. Фокус на

САРЕД е да ги поддржи заложбите на Владата на Албанија за проширување на помошта за сиромашните земјоделци и агробизнисите во планинските подрачја. Целокупната цел на САРЕД е да се зголеми одржливоста на руралната економија во помалку развиените планински подрачја. Вкупниот буџет изнесува 13,2 милиони ЕУР за четиригодишен период на имплементација. Имплементацијата започна во јуни 2014 година. САРЕД е лесно достапен за малите земјоделци благодарение на релативно поволните критериуми за подобност. На пример, поддршката низ инвестиции и помош се дава на индивидуални земјоделци или групи земјоделци со најмалку 30 грла ситен добиток или 0,1 ha земјиште засадено со овошје, при што има ограничени административни барања при пријавување за ваквата поддршка.

2.5 Процес на интеграција во ЕУ

Патот на Албанија кон остварување одржливо земјоделство и рурален развој е поврзано со клучни аспекти, коишто не се остварени. И покрај увидениот напредок во изминатите години, за членството во ЕУ сеуште постојат слабости во однос на некои општи инситуционални предуслови. Албанија се стекна со статусот на земја-кандидат за членство во јуни 2014 година и во моментот вложува зголемени напори за хармонизирање со ЕУ. МЗРРВ ја воспостави Агенцијата за земјоделство и рурален развој (АЗРР), којашто ќе функционира како платежна агенција за поддршка преку ИПАРД и за утврдување раководен орган за дефинирање на мерките од ИПАРД. Очекуваната поддршка од ЕУ заедно со националното учество во рамките на ИПАРД за периодот 2016–2020 година изнесува 92 милиони ЕУР. Консолидираната нацрт-програма за ИПАРД-2 е поднесена до Европската Комисија за интерни консултации.

Мерки слични на ИПАРД се насочени кон модернизирање на земјоделските стопанства, особено преку усвојување на стандардите од ЕУ поврзани со преработка и пласман на производи од земјоделскиот и рибарскиот сектор. За зголемување на конкурентноста на земјоделството неопходни се други мерки. МСЗРР не опфаќа структурни промени во секторот во однос на квалитет на производите и продуктивноста, унапредување на извозот и пристап до финансии, како и право на користење земјиште и консолидација. Овие предизвици се отсликани во стратегиите и акциските планови на други министерства, и со нив не раководи фрагментирана административна и институционална структура.

Реформите во управувањето со земјиште треба да продолжат со забрзано темпо. Се усвојува стратегијата за консолидирање на земјиштето врз основа на претходна соработка со програмата на ФАО при ОН. За институционализирање на ваквата интервенција потребни се дополнителни чекори. Згора на тоа, потребен е осврт кон прашања поврзани со правата на користење земјиште, особено во северноисточните делови на земјата, каде што покренувањето на обичајните права се коси со постапките за добивање имотен лист. Инвестициите во овие подрачја може да бидат сопрени заради недостатокот на имотни листови и несоодветна документација за сопственост на земјиштето.

Неопходни се напори за поддршка на територијалниот развој, особено мерките за поддршка на ПРП. Иако во Албанија постојат голем број ПРП, на Агенцијата за развој на планинските подрачја (АРПП), задолжена да раководи со поддршката за ПРП, намалени ѝ беа расположливите средства и надлежностите.

Регионалниот развој не напредува според очекуваното. Сиромаштијата во руралните предели расте, постојат сè поголеми разлики помеѓу руралните и урбаните подрачја, а во последните десет години продолжува и трендот на иселување од руралните места. Пописот на население од 2012 годиназа првпат утврди дека повеќе луѓе во Албанија живеат во урбани отколку во рурални подрачја. Руралната сиромаштија во 2012 година имаше нагорен тренд по 2008 година, што е значително поразлично од надолниот тренд по 2002 година. Со нови предизвици се соочува и регионалната политика. Албанија минува низ значајни реформи за регионален развој, со што земјата од високо фрагментирана структура со 374 единици на локалната самоуправа се преобразува во структура од 61 единица на локалната самоуправа.

Ваквото територијално преструктурирање нужно подразбира финансиски и фискални реформи што ќе изнудат децентрализација на дадени административни и финансиски функции. Пред одново да се конципира јасна регионална политика за земјоделство, неопходна ќе биде опсежна правна и институционална промена.

2.6 Предности и слабости на албанското земјоделство

2.6.1 Општи предности и слабости

Во Табела 2.7 се објаснуваат на главните предности и слабости на земјоделството и руралниот развој во Албанија, како и оние поврзани со политиките за земјоделство и рурален развој.

Главните точки се одраз на некои посериозни пропусти споредено со најновите случувања во ЕУ. Описот се заснова на група фактори поврзани со достапноста на ресурсите, актуелната деловна средина, куповната моќ, можноста за диверзификација и релевантните политики за секторот (Табела 2.7).

Табела 2.7: Албанија: предности и слабости на земјоделството и руралните подрачја и на поврзаните политики

	Предности	Слабости
Ресурси	- Брз раст на комерцијалните земјоделски стопанства и зголемено производство - Достапна семејна работна сила – околу 45 % од работната сила е во земјоделството - Ниски трошоци за работна сила и бројни општи земјоделски вештини - Некористени и чисти природни ресурси, потенцијал за диверзификација	- Висока фрагментираност на земјиштето - Слаба искористеност на природните ресурси - Нема земјоделски објекти и механизација или тие се во лоша состојба - Механизацијата е значително технолошки заостаната - Недостиг на квалификуван човечки капитал - Недостиг на сопствен капитал и кредитно осигурување - Прекумерна експлоатација на природни ресурси во некои подрачја - Неразвиена логистичка инфраструктура (транспорт, пазар, водоснабдување, енергетика) во руралните подрачја
Деловна средина	- Достапен пристап до пазарот за локални и регионални потрошувачи, коишто претпочитаат традиционални и локално преработени производи - Растечка куповна моќ на потрошувачите - Добро искуство при надминување на инфраструктурни слабости	- Ниска куповна моќ на потрошувачите - Неразвиена преработувачка индустрија - Високо неформален сектор на МСП - Слаба поддршка за спроведување стандарди за хигиена - Висока конкурентност од неформалниот сектор - Слабо партнерство и недостиг на соработка - Слабо интегрирани синџири на храна - Тежок пристап до пазарот за оддалечените рурални подрачја - Слаба примена на имотните права поради слабата документација и неформалниот развој

Компетентност	- Искуство за работа во тешка средина - Искуство во преработка на традиционални производи - Силно претприемништво, водење бизнис по сопствена иницијатива - Мрежата на големопродажни пазари се подобрува - Млекото се пребработува во повеќето мали земјоделски стопанства - Силна мотивираност да се подобрат квалитетот на живот и приходите	- Слабо познавање на новите технологии и стандардите за хигиена - Слабо спроведување на стандардите за хигиена - Неформалниот сектор нуди малку искуства за професионални вештини на управување - Нема знаење за професионален маркетинг - Сèуште ограничени инвестиции поради фрагментираната структура на примарното производство и недостигот на реален пазар на земјиште - Крајно несоодветни капацитети и служби за постбербени активности, но се прават првични вложувања - Несоодветна правна рамка за безбедност на храна и несоодветна примена на постоечките законски одредби - Пречка за влез на релативно отворен пазар: мал простор за малите оператори и недоволно ресурси да пораснат; големите странски производители наместа се премногу конкурентни и не остават простор за раст на локалните стопанства - Не функционира пазарот на земјиште поради нерешените имотни права

	Предности	**Слабости**
Диверзификација	- Стекнати знаења и вештини за управување: успех особено во неземјоделски сектори при влез во рурален бизнис, главно рурален туризам, со претходно искуство во бизнисот - Успешна диверзификација на производот кога одговара на реалните потреби на пазарот (т.е.конкретна потреба на веќе утврден купувач) - Ориентација кон претпочитањата на домашниот пазар за традиционални и производи „од фарма“ - Подобрена комуникациска мрежа во руралните подрачја	- Нема инвестиции за заштита на животната средина, поради нецелосната законска рамка и нејзината непримена - Инвестициите водени од бизнисот често се слабо испланирани - За специјализирани производи, потреба од насочување кон меѓународните пазари, поради малата пазарна ниша во земјата - Важен потенцијал за рурален и земјоделски туризам, но пазарот (и побарувачката и понудата) сè уште незрел - Повеќето рурални домаќинства веќе делумно се занимаваат со земјоделство: потребна е специјализација - Специјализација/интеграција наспроти диверзификација на руралните домаќинства е сложен избор: битните политики мора паралелно да се развиваат, но засега Албанија пристап до ИПАРД има само за конкурентноста (т.е. специјализација) - Малку идеи поради малото знаење; земјоделските стопанства се мошне затворени - Чинителите (одлучувачи, производители, потрошувачи) слабо ги познаваат концептите за традиционален и типичен производ - Перцепција кај потрошувачите дека квалитетот (поистоветен со традиционални производи) е нешто различно од безбедност на храна (поистоветена со „индустриски“ прехранбени производи) - Иселувањето од внатрешноста и стареење на населението во некои подрачја со висок потенцијал за агробизнис неповрзан со храна

Земјоделска и рурална политика

- Интеграцијата во ЕУ е главна цел, а усогласувањето со ЗЗП на ЕУ е голема можност за осовременување на земјоделската политика
- Усвоени среднорочни стратешки документи, каде што се дефинираат земјоделството и руралниот развој
- Тече усогласувањето на законодавството и постапките откако АЗРР е подготвена и веројатно ќе биде акредитирана во втората половина од 2016 година
- Нагорен тренд во финансирањето, а директната поддршка за производителите сеуште не покрива поголем дел од целокупната поддршка
- Ниски минимални прагови, а со критериумите не се исклучуваат малите земјоделци
- Инклузивен пристап за директни плаќања, особено за помошта за маслинки, ситен добиток, и медицински и ароматични билки; последното силно влијае и врз животната средина
- Фокус кон подобрување на конкурентноста во секторот на земјоделско-прехранбени производи, со помош за инвестиции на земјоделското стопанство и системи за наводнување, до којашто пристап имаат мали земјоделци
- Целите на земјата наведени во МСЗРР сè уште не се преточени во мерки за поддршка
- Општо ниско ниво на буџетски средства за поддршка на структурен и рурален развој
- Нови цели за социјална кохезија за руралното население, слабо развиени диверзитет и одржување на животната средина
- Нема субвенции за инпути, но Албанија нуди поддршка според количината на продадени производи и исплати по добиток и по површина; иако поттикнати од потребата да се прошири производството, да се ублажат зголемените трошоци и да се даде стимул за формализација, овие мерки не се во согласност со ЗЗП
- Поддршката за ПРП не е високо на агендата на политики за поддршка; смалувањето на АРПП ја става под ризик улогата на агроеколошките мерки и поддршката за ПРП; САРЕД нуди замена за некои елементи, но со ограничен територијален пристап
- Меѓу мерките на политиките за рурален развој, доминира инвестициската поддршка за земјоделски стопанства, но со ограничени достапност и опсег за сите производители и сектори; многу низок број на корисници за некои програми
- Неразвиени се управувањето со производството и со ризиците за приходите, и механизмите за осигурување на производството
- Инфраструктурни проекти и проекти поврзани со општото подобрување на услугите се формулираат преку Фондот за регионален развој, на којшто му недостига фокус и директна поврзаност со агенциите за земјоделство и рурален развој; регионалните реформи покренуваат дискусии за поширока визија кај локалните самоуправи за земјоделството
- Краткорочните промени во структурата на националните мерки за поддршка (девет нови мерки воведени во последните две години); поттикнувањето на производителите да се организираат во групи или задруги престана во 2014 година; високата диверзификација на поддршката за финансирање можеби е поврзана со многуте предизвици во секторот
- Повеќето потсектори во Албанија засновани на доста фрагментирани земјоделски структури; директната поддршка преку приходи за малите земјоделци не е во согласност со други мерки од други министерства и програми што промовираат неземјоделски активности; стандардите за пласман и мерките за квалитетни политики не ги следат барањата на ЕУ

2.6.2 Институционални прашања околу финансиската поддршка

Поддршката за инвестициите е отежната од слабата развиеност на руралните финансиски институции и преоптовареният систем на советодавни услуги. Ограничена е помошта за земјоделците во планинските подрачја, каде што реформите се одвиваат врз основа на обичајните практики и без формално усвоени практики на вадење имотни листови.

Раководењето и контролата на директните плаќања е клучен услов. Во Албанија не постои регистар на земјоделски стопанства, а нема ниту СИЗП. Италија соработува во дополнителните заложби за подобрување на СИЗП. Системите за идентификација на добиток функционираат, иако поради некои специфични потреби мерките за пазарна и ценовна поддршка се мошне ограничени во својот опсег.

Поради недостигот на ИАКС и други административни алатки како основа за спроведување на исплатите, сеуште не се возможни врзани плаќања слични на оние од ЗЗП давани по добиток и по површина.

Системот за надгледување и мониторинг на националната шема за поддршка треба да се конципира заради ефективно заокружување на циклусот на земјоделската политика. Креирањето на политика врз основа на евиденција е поткопано од недифинираниот статус на бирото за статистика во однос на земјоделската

статистика и бавниот почеток на проектите на ФАО за воспоставување на Единицата за економска анализа.

Финансирањето општи услуги во земјоделството (ветеринарни и фитосанитарни услуги, и делумна поддршка за истражувања во земјоделството, пренесување нови знаења и стручни услуги и институции) е најмалиот дел од вкупниот буџет за земјоделството.

2.7 Препораки

Анализата во оваа глава укажа на различни актуелни слабости на Албанија во поглед на структурата и политиките. Постепеното отворање на албанската економија кон ЕУ и останатиот Западен Балкан ќе претставува предизвик во однос на конкурентноста. Со цел земјоделската политика да се насочи кон соодветен одговор на овие предизвици, потребно е албанската влада да се осврне на следните прашања:

- Националната програма за поддршка треба мерките да ги усогласи со ИПАРД и со програми слични на ЗЗП. Треба да се избегнуваат краткрочни програми за поддршка. Со доследност од година во година ќе се охрабри пријавувањето и ќе се зголеми искуството на земјоделците. Новите мерки треба да ги унапредуваат руралниот развој и социјалната кохезија, да воведуваат придобивки за животната средина и да применуваат критериум со којшто на операторите ќе им се даде поттик да ги применуваат критериумите за безбедност и квалитет. Потребно е брзо активирање на институционалното организирање. Административниот капацитет и инструментите за управување со плаќањата по добиток и по површина (ИАКС, СИЗП, регистри, итн.) треба соодветно да се развиваат. Поддршката преку политики, а заснована на евиденција, треба да биде поставена така што ќе помага во креирањето на политиката.
- Реформата на земјоделското земјиште треба да се усвои со цел да ги измени негативните структурни случувања во земјоделството поради слабото дефинирање и заштитата на правата за сопственост на земјиште и нефункционалниот пазар на земјиште.
- Истражувањето во земјоделството треба да се ориентира кон решавање на проблеми. Во таа насока потребна е дополнителна финансиска поддршка. Иако не се знае висината на трошоците за истражување во албанското земјоделство, годишното финансирање за Центрите за трансфер на технологии во земјоделството (ЦТТЗ) во изминатите неколку години нема надминато 2,3 милиони ЕУР (вклучувајќи плати, трошоци за работење и вложувања). Дополнително, учеството на средствата за услуги за пренос на нови знаења во целокупните трошоци на МЗРРВ низ годините се намалува, попратено со намалување на човечки ресурси. Потребно е ревидирање на работата на ЦТТЗ, додека за финансирање неопходен е иновативен пристап за зголемување на соработката меѓу приватни и јавни институции, служби и организации вклучени во истражувања во земјоделството и трансфер на технологии.
- Советодавната служба има потреба од нова улога во идните стратегии и предизвици за рурален развој во Албанија. Промената на политиките од МСЗРР 2014–2020 подразбира воведување промени во различни области, како приоритети во политиките, институционална рамка, технички вештини, и прераспределба и на други (човечки и финансиски) ресурси за советодавната служба. Во отсуство на сеопфатен пристап во врска со улогата и целите на советодавните услугиво земјоделството, постои ризик за несоодветно балансирање на целите од дадените политики (на пр., одржување или зголемување на продуктивноста заедно со услуги од екосистемот) и временската рамка (краткорочни цели во врска со приходи и долгорочни цели

во врска со одржливост) преку советодавните услуги. За некои области на советодавните услуги потребни се јавно-приватни партнерства заради подобрување на нивната ефективност.

- Земјата треба да се осврне на клучни прашања околу надградбата на инфраструктурата во оддалечените рурални подрачја. Треба да се усвојат соодветни програми врз основа на МСЗРР, како на пример, вложувања во патиштата, локален пристап до патишта од посебно значење за локалниот економски развој, пристап до области со земјоделски стопанства и шуми, снабдување со енергија, управување со отпад и водостопанство, и локален пристап до информатичко-комуникациски технологии. Потребна е дополнителна соработка со Министерството за јавни работи и транспорт и со Министерството за внатрешни работи заради координирање и обезбедување инвестициска поддршка за развој на руралните патишта.
- Дополнителни вложувања се потребни и за спроведување на безбедност на храната со примена на кревкото владеење на правото и со зголемување на совесноста кај потрошувачите. МЗРРВ примената на законот треба да ја обезбеди преку соработката и комуникацијата меѓу надлежните органи во системот за безбедност на храна на централно ниво, и помеѓу централните власти и месните канцеларии надлежни за спроведување на законот. Неопходни се чекори за да се осигура сообразност на дадената помош со релевантните национални минимални страндарди во полето на заштита на животната средина, јавното здравје, здравје на животните и растенијата, животинска благосостојба, и безбедност во работата. Албанија треба внимателно да процени кои „минимални стандарди" се најпогодни за развој на земјоделскиот сектор и својот систем за поддршка да го усогласи со овие критериуми. На пример, за малите земјоделски производители (на пр., директни продажби) може да важат различни минимални услови за хигиена и безбедност на храна во согласност со критериумите на ЕУ.

При градењето политики овие прашања треба да се третираат преку создавање општа поволна економска средина, зајакнување на пазарните институции, создавање подобар пристап за јавните и приватните фондови, развивање интегрирани вредносни синџири, поттикнување големи инвестиции преку јавно-приватно партнерство, фокус на мерки за зачувување на природата и мерки за заштита на животната средина, и заживување на руралните подрачја преку посебен фокус на жените и младите луѓе.

3. Босна и Херцеговина: краток преглед на земјоделската политика

Сабахудин Бајрамовиќ[1], Драгана Огњеновиќ[1], Јакуб Бутковиќ[2]

[1]Факултет за земјоделско-прехранбени науки, Унивезитет во Сараево

[2]Министерство за надворешна трговија и економски односи, Канцеларија за хармонизација и координација на платниот систем во земјоделството, храната и руралниот развој на Босна и Херцеговија

3.1 Економски развој

Сложените политичко-економски систем и државна структура воспоставени во 1995 година со Општиот рамковен договор за мир значително го ограничуваат економскиот развој на Босна и Херцеговина и нејзината преобразба во модерна и функционална европска држава (Sadiković 2015, Pejanović 2013, Terry 2013). Макроекономските показатели укажуваат дека, споредено со 2008 година, социо-политичката и економска криза во последниот период е продлабочена, и тоа не само поради влијанието на негативните регионални и глобални случувања, туку и поради недостигот на политичка волја да се спроведуваат неопходните структурни реформи. Во 2014 година, како и во претходните години, Босна и Херцеговина и понатаму покажуваше најмал напредок во евроинтегративниот процес меѓу земјите во регионот, особено во поглед на усвојувањето на законодавството. Недостигот на ефикасен механизам за координација околу прашањата поврзани со евроинтеграцијата и понатаму има негативно влијание врз односите помеѓу БиХ и ЕУ, тука вклучувајќи ја и финансиската помош од страна на ЕУ.

Табела 3.1. Босна и Херцеговина: економски контекст, 2005 и 2014 година

	2005	2014
БДП (милиони ЕУР)	8.655	13.827
Население (милиони)	3,8	3,8
Површина (km^2)	51.197	51.197
Густина на население (жители/km^2)	75,1	74,7
БДП/глава на жител, ПКМ (ЕУР)	2.252	3.606
Надворешна трговија во % од БДП	88,4	92,0

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015 година
ПКМ, паритет на куповна моќ.

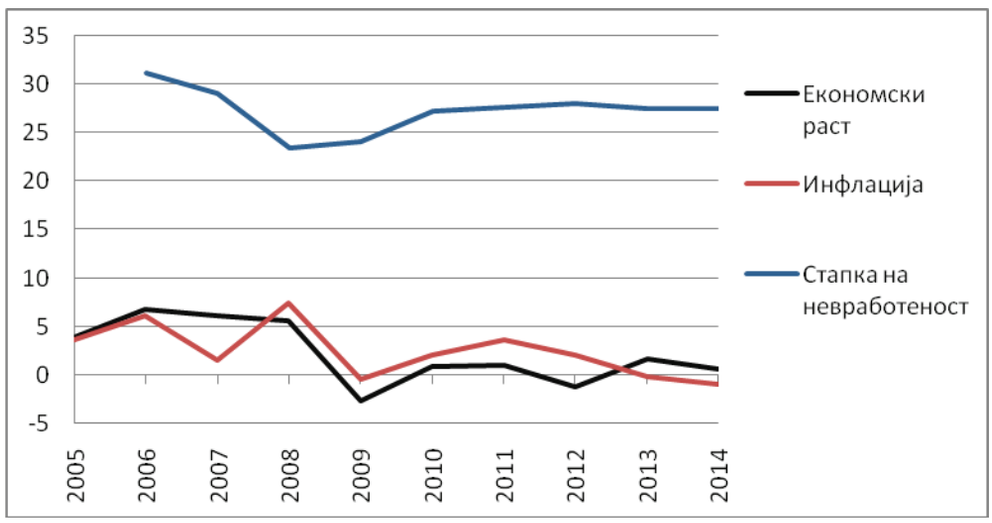
И покрај немањето напредок во процесот за членство во ЕУ и макроекономската стагнација во последните години, БиХ оствари значителен напредок споредено со 2005 година. БДП помеѓу 2005 и 2014 година порасна за скоро 60% (Табела 3.1). Значителен раст беше забележан и за БДП по глава на жител, достигнувајќи вредност од 3.606 ЕУР во 2014 година, но сепак далеку под европското ниво и дури и пониско од останатите земји на ЗБ.

Опоравувањето и зајакнувањето на економијата во земјите од ЕУ беше проследено со интензивирање на СДИ. И покрај тешката економска состојба и политичката несигурност во БиХ како резултат на изборите и формирањето нова влада во 2014

година, СДИ значително пораснаа и изнесуваа 422 милиони ЕУР (главно во рударството и во енергетиката).

Светската економска криза значително влијаеше врз економскиот развој на БиХ од 2009 година па наваму. Дури во 2013 година БДП имаше позитивен реален раст од 1,6 %. Бавниот раст во ЕУ, намалувањето на светските цени на стоките, дефлацијата, поплавите и неповолната хидролошка состојба со хидроцентралите, беа најважните фактори што негативно влијаеја врз економскиот раст на Босна и Херцеговина во 2014 година. И покрај овие ефекти, БиХ во 2014 година постигна мошне скромен, но позитивен раст на БДП од 0,6%.

Приказ 3.1. Босна и Херцеговина: главни макроекономеки показатели (% на раст од претходната година; % на невработеност), 2005–2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015

БиХ се одликува со стабилна национална валута (конвертибилна марка). Во 2013 и 2014 годинабеше евидентирана дефлација (–0,1 %, односно –0,9 %), главно поттикната од надворешни фактори, како пад на меѓународните цени на нафтата и на храната. Високата стапка на невработеност, највисока меѓу земјите од ЗБ, сè уште претставува најголем економски проблем во Босна и Херцеговина (Директорат за економско планирање, 2015 година). Стапката на невработеност во последната деценија незначително опадна (од 31,1 % во 2005 годинана 27,5 % во 2014 година).

3.2 Земјоделски развој

Земјоделството е важен сектор во економијата на БиХ. Сочинува голем дел од вкупната БДВ, вработувањата и трговијата (Табела 3.2). Иако економската активност во анализираниот период за 2005–2014 година опадна поради бројните социо-политички и економски фактори, земјоделството сеуште има релативно високо учество во создавањето на БДВ (7,6 %), иако е на пониско ниво споредено со 2005 година (10,6 %). Секторот е особено важен во придонесот за вработувањата. Земјоделскиот сектор сочинува 17,1% од вкупните вработувања во 2014 година, намалено од 20,6% во 2005 година (Табела 3.2).

Табела 3.2. Босна и Херцеговина: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
% од БДВ	10,6	7,6
% на вработеност	20,6	17,1
Извоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	6,1	7,6
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	17,6	16,8

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015

Развојот на трговија со земјоделско-прехранбени производи покажува тренд на слабодивергентен развој. Вкупниот извоз во секторот порасна од 6,1 % во 2005 година на 7,6 % во 2014 година, додека вкупниот увоз во истиот период се намали од 17,6 % на 16,8 % (Табела 3.2).

Босна и Херцеговина се одликува со релативно поволни климатски услови за земјоделско производство, додека површината на земјиштето е релативно мала во однос на населението, со 0,56 хектари по глава на жител за вкупното земјоделско земјиште и 0,26 хектари за обработливото земјиште. Од вкупно 2,16 милиони хектари земјоделско земјиште, 46,7 % претставуваат интензивно обработливо земјиште. Според статистиката, дури половина од висококвалитетното обработливо земјиште (50,2 % во 2014 година) воопшто не се обработува. Производството на житарици доминира во вкупното земјоделско производство, што претставува 63,2 % од вкупното земјоделско производство во 2010 година (Табела 3.3).

Табела 3.3. Босна и Херцеговина: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
ЗП (000 ha)	2.164	2.163
% обработливо земјиште воЗП	47,5	46,7
% растителни култури во вкупното земјоделско производство	63,9	63,2[a]
Просечен принос на пченица (t/ha)	3,1	2,9
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	2.174	2.781
Факторен приход на годишна работна единица (ЕУР)	:	:
Стапка на извоз-увоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	11,7	24,2

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015
a 2010 година (последни официјални податоци).
:, недостапно; ЗП, земјоделска површина.

Еден од главните проблеми во земјоделското производство во БиХ, е ниската продуктивност, изразена како производство добиено на хектар (приноси). Неефикасно и ограничено производство, мали стопанства, слаба земјоделска опрема и неефикасни техничко-технолошки познавања кај земјоделците, се само дел од факторите што БиХ ја рангираат на дното од европската листа, кога станува збор за остварени приноси од земјоделските производи.

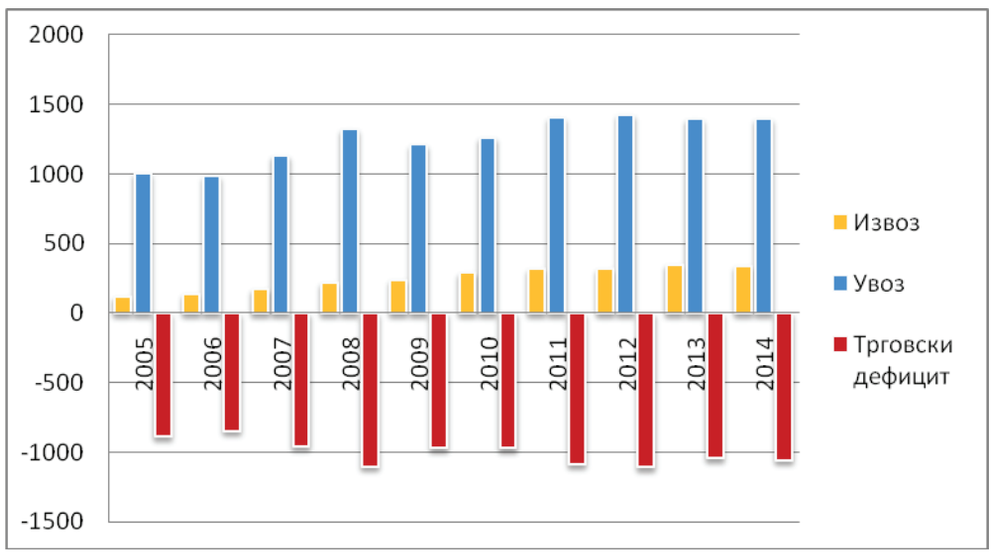
Не се евидентирани значителни разлики во производството и приносотна повеќето обработливи и градинарски култури во БиХ, во последните 10 години (на пр., принос на пченица од 3,1 t/ha во 2005 година наспроти 2,9 t/ha во 2014 година). Годишните промени во приносот се поради климатските и временските промени за дадената година, наместо поради порастот во производството. Исклучок се одредени култури, како бобичестото овошје, коешто во текот на изминатите годинизабележа голем пораст во приносот и производството. Освен во живинарството, а до некоја мера и кај производството на млеко, добиточното производство во БиХ, стагнира во

последниот период, без некои посебни знаци на пораст. Земјоделското производство беше дополнително погодено од тешките поплави во мај 2014 година, а тоа доведе до значителен пад како кај растителното производство, така и кај сточарското производство.

БиХ покажува неповолен трговски биланс на земјоделско-прехранбени производи. Вкупниот извоз од земјоделскиот сектор во 2014 година изнесуваше 338,4 милиони ЕУР, односно 7,6% од вкупниот извоз на БиХ. Земјоделскиот увоз во 2014 година беше значително поголем, и изнесуваше 1,395 милијарди ЕУР, или 16,8 % од вкупниот увоз на БиХ. Од Приказот 3.2 се гледа дека извозот од земјоделско-прехранбениот сектор во набљудуваниот период постепено расте, и во 2014 година тој бил 2,9 пати повисок отколку во 2005 година. Уделот на увозот наспроти извозот на земјоделско-прехранбени производи во набљудуваниот период, покажа значителен раст: од 11,7 % во 2005 година порасна за повеќе од двојно во 2014 година, достигнувајќи 24,2 %.

Главни земјоделско-прехранбени производи што се извезуваат, се млечните производи (тарифна група 04), препарботки од житарици (19), јадливо овошје и јаткасти плодови (08), и месни преработки(16)[14]. Најважни земјоделско-прехранбени производи што се увезуваат се пијалаци (тарифна група 22), житарици (10), разни прехранбени прарботки (21), шеќери (17) и остатоци и отпад од прехранбената индустрија (23).

Приказ 3.2. Босна и Херцеговина: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015

Поголемиот дел од увезенитеземјоделско-прехранбени производи потекнуваат од ЕУ (65,0 % во 2014 година),па од земјите од ЗБ (29,6 % во 2014 година), додека производите увезени од останатиот дел од светот опфаќаат само 5,4 %. Најважни надворешно-трговски партнери на БиХ помеѓу земјите на ЕУ се Хрватска, Словенија, Унгарија, Германија, Италија и Австрија. Од земјите на ЗБ, Србија и Македонија се најважните трговски партнери, а од останатите земји е Турција. Најважен пазар за извоз на земјоделско-прехранбени производи во 2014 година беа земјите од ЗБ (41,0 %) – меѓу коишто доминираат Србија и Македонија – а по нив се ЕУ (37,8 %) и останатиот дел од светот (21,2 %).

[14] Тарифните групи 17 (шеќери и зашеќерени слатки) и 15 (животински или растителни масти и масла) се занемарени, бидејќи овие производи во БиХ се реизвезуваат, не се произведуваат (шеќерна репка) или се произведуваат во мали количини (маслодајни семиња).

Табела 3.4 ги дава главните одлики од развојот на главните земјоделски пазари во Босна и Херцеговина за периодот 2005–2014 година.

Табела 3.4. Босна и Херцеговина:главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2005 и 2014 година

Категорија	По традиција, земјата е	Од 2005 год. производството е	Значителни промени
Житарици	Нето увозник	Намалено	БиХ се смета за нето извозник на житарици, особено на пченица. Просечното производство е 225.000 t. Домашното производство задоволува околу 30 % од домашните потреби. Вкупното производство на житарици во последните години се стреми кон постепено опаѓање и во голема мера зависи од климатските и временските услови. Значителен пад на производството имаше во 2007 и 2012 година. Што се однесува до извозот на житарици, забележан е скромен и нестабилен пораст, додека увозот има скромно намалување
Шеќер	Нето увозник	Без значаен тренд	Во БиХ нема производство на шеќерна репка, поради што земјата е нето увозник на шеќер. Вредноста на просечниот увоз изнесува 85,6 милиони ЕУР и 198.000 t. Највисока вредност на увозот беше евидентирана во 2011 година(133,8 милиони ЕУР) и оттогаш таа опаѓа. Но, БиХ е значителен извозник на шеќер (во просек 27,7 милиони ЕУР). Ова се однесува на реизвоз, на што и податоците укажуваат дека промените во увозот на шеќер речиси идентично се одразуваат на промените во извозот за периодот 2005–2014 година.
Маслодајни семиња, маслаимасти	Нето увозник	Без значаен тренд	БиХ остварува мошне скромно производство на маслодајни семиња, просечно 11.000t, и тоа воглавно соја. И покрај буџетската поддршка, производството на маслодајни семиња бележи надолен тренд. Производството во 2006 година изнесуваше 16.700 t, во 2011 година 8.300 t, а во 2012 годинасамо 7.300 t. Просечниот увоз на масло и масти во анализираниот период изнесуваше 65.500 t. Увозот беше особено висок во периодот 2012–2014година (во 2014 година, 90.000 t и 77 милиони ЕУР). И покрај ниското домашно производство, БиХ извезува значителни количини на масло и масти (просечно28 милиони ЕУР). Во последните години, забележан беше значителен пораст на извозот, така што во 2014 година тој достигна 47,7 милиони ЕУР. Како и на шеќерот, и извозот на масло и масти всушност е реизвоз; во текот на целиот период 2005–2014 година, промените во увозот на масло и масти речиси подеднакво се одразија во промените во извозот
Овошје и градинарски култури	Нето увозник	Без значаен тренд	Производството на овошје во БиХ во анализираниот период забележа скромен раст, иако производството на зеленчук не покажа некој позначаен тренд. Приносите од производството на овошје и зеленчук значително варираа како одраз на климатските услови (најниско производство во 2012 и 2014 година, а највисоко во 2013 година). БиХ сеуште е нето увозник на овошје и зеленчук, при што позитивен тренд беше евидентиран во производството и на двете култури. За разлика од градинарските култури, за што се забележа речиси идентичен раст кај увозот и кај извозот, очигледно е намалување во трговијата со овошје. Доколку се изземе увозот на банана и цитрусно овошје, за коишто БиХ нема услови за производство, и коишто во просек сочинуваат 55 % од вкупниот увоз на овошје, може да се каже дека во периодот 2010–2014 година (освен во 2012 година) БиХ беше нето извозник на овошје

Вино	Нето увозник	Без значаен тренд	Иако не постои официјална статистика за производството на вино во БиХ, експертите проценуваат дека тоа се одвива на површина од околу 3.200 ha лозови насади, со вкупно просечна вредност од 22 милиони kg грозје и 15 милиони литри вино. За производството на вино не постои конкретен тренд, бидејќи тоа варира поради нестабилните приноси, коишто значително зависат од климатските услови. Така беше и во 2011 година, кога се евидентира значително намалување на производството. Во винското производство доминираат автохтоните сорти жилавка (60 %), блатина (25 %) и вранец (15 %). БиХ претставува нето увозник на вино, и тоа главно од соседните земји во регионот (Хрватска, Македонија, Србија и Словенија). БиХ просечно увезува вино во вредност од 14 милиони ЕУР (8,85 милиони литри), а, пак, извезува далеку помалку, односно околу 2,8 милиони ЕУР. Просечниот трговски дефицит на вино за БиХ изнесува11 милиони ЕУР
Компир	Самостојна	Намалено	Компирот е еден од ретките производи за коишто БиХ е самостојна. Сепак, вкупното производство на компир е во опаѓање: од 458.600 t во 2005 година опадна за 35 %, на само 300.000 t во 2014 година. Производството во голема мера зависи од временските услови, бидејќи во него се применуваат слаби агротехнички мерки, нема наводнување и застапени се традиционални сорти. Увозот е главно на семенски материјал и тој е во пораст (највисоко ниво на увоз имаше во 2013 г.одина,7,5 милиони ЕУР, односно 23.500 t)
Тутун	Нето увозник	Намалено	БиХ е нето увозник на тутун. Годишно во просек увезува 2.200 t, а тоа изнесува6,1 милиони ЕУР. Вкупното производство е со тренд на постојано опаѓање, и се намали за 2,6 пати од 4.400 t во 2005 година, на само 1.700 t, што беше просечното производство за периодот 2010–2014 година. Покрај тоа, забележан беше значителен пад во увозот на тутун, и БиХ во 2012 и 2013 година имаше трговски суфицит на тутун. Општиот тренд на намалена потреба од тутун се објаснува со намалената пазарна побарувачка поради постојаното покачување на цените како дел од континуираните заложби на БиХ за усогласување на сопствената акцизна политика со онаа на ЕУ. Од друга страна, не може да се занемари зголеменото консумирање иситнет тутун, купен главно на црниот пазар и за којшто нема статистички податоци
Говедско и телешко месо	Нето увозник	Намалено	БиХ се смета за нето увозник на говедско и телешко месо и покрај поволните услови за одгледување добиток. Производството опаѓа; од 23.600 t во 2005 година се преполови на 11.400 t во 2014 година. Месото главно се продава свежо на домашниот пазар, поради што месопреработувачите целосно зависат од увоз. Увозот на говедско и телешко месо порасна значително од 10.200 t во 2006 година на 32.500 t во 2014 година. Домашното производство сеуште не може да се натпреварува со цените на увозното месо, коишто во просек изнесуваат 2,5–3,0 ЕУРпо kg
Свинско месо	Нето увозник	Зголемено	Босанското производство на свинско месо до 2011 година имаше нагласен растечки тренд, а оттогаш значително опаѓа. Од друга страна, увозот на свинско месо постојано расте. Највисок увоз беше евидентиран во 2014 година(12.600 t или 29,5 милиони ЕУР). И покрај тенденцијата за мал пад на цените, порастот на увозот е во врска со развојот на месопреработувачката индустрија
Овчо и козјо месо	Нето увозник	Без значаен тренд	И покрај мошне поволните природни услови за производство на овчо и на козјо месо, тоа е сеуште недоволно, и оттаму БиХ се смета за нето увозник. Домашното производство не покажува посебен тренд, и евидентиран е обем од 1.800 t (во кланиците). БиХ просечно увезува 1.100 t,со забележлив тренд на пораст

Живинско месо	Нето увозник	Зголемено	Производсвото на живинско месо растеше постепено сè до 2012 година, но во 2013 и 2014 година евидентирано беше помало опаѓање. Станува збор за една од малкуте категории на сточарско производство во којашто БиХ има остварено самостојност. Рапидниот раст се објаснува со намалената куповна моќ на потрошувачите и нивното префрлување кон поевтино месо. Трендот може да се објасни и со развојот на месопреработувачката индустрија и нејзиното усогласување со меѓународните пазари, главно со регионалниот пазар, заедно со Хрватска. Увозот сеуште е значително повисок отколку извозот, и тој покажува видни флуктуации од година во година. Просечниот годишен увоз изнесува13,3 милиони ЕУР, а извозот4,8 милиони. Извозот, за разлика од увозот, до 2012 година покажуваше континуиран раст, а мал пад беше евидентиран во 2013 и 2014 година. Како и за млекото и млечните производи, ова се должеше на намалениот извоз во Хрватска по влезот во ЕУ
Млеко и млечни производи	Самостојна	Без значаен тренд	БиХ речиси оствари самостојност за свежо млеко и свежи млечни производи, но сеуште е значителен нето увозник на путер, млечни намази, сирење и топени сирења. Вкупното производство на млеко имаше нагласен нагорен тренд до 2008 година, кога беше и со највисок обем (759 милионикg), по што следуваше значителен пад во производството до 2012 година, кога беше евидентирано најниско производство (672 милиони kg). Ова намалување произлегува од надолниот тренд во бројот на молзни крави и покрај зголемувањето на просечниот принос на млеко/крава. Босанскиот извоз на млеко и млечни производи растеше сè до 2012 година(47,8 милиони ЕУР во 2012 година),а потоа опадна поради загубата на хрватскиот пазар со влегувањето на земјата во ЕУ. Увозот на млечни производи покажуваше сличен тренд на пораст до 2012 година, кога се оствари и максимален увоз (87 милиони ЕУР). Постои интересна и значителна разлика помеѓу количината и вредноста во тргувањето со овие производи. Во текот на анализираниот период, увозот на овие производи по вредност беше повисок отколку извозот, додека таквата разлика по обем речиси сосема исчезна во 2009 година, па од 2012 година извозот го надминува увозот. Ова покажува дека млечната индустрија на БиХ се одликува со неповолна структура на млекопреработувачкиот сектор, каде што ниско е учеството на производи со долг рок на траење (сирење, путер, млеко во прав) или производи со додадена вредност

3.3 Развој на земјоделската политика

Поради сложениот политички систем на земјата, земјоделската политика на БиХ се остварува на неколку нивоа на владино управување. Секој регионален ентитет на БиХ има надлежност врз земјоделската политика на сопствената територија. Односно, постојат две засебни министерства за земјоделство, водостопанство и шумарство во Федерацијата Босна и Херцеговина (ФБХ) и Република Српска (РСр) и, заедно со Одделението за земјоделство во рамки на Владата на дистриктот Брчко, тие се најважните институции одговорни за усвојување и спроведување на земјоделската политика во БиХ. За ФБХ, администрацијата на земјоделската политика дополнително е поделена по кантони (10 кантонски министерства), поради што постои можност дадени мерки да се разликуваат меѓу кантоните. Во двата регионални ентитета на БиХ (во ФБХ и во РСр), поддршката во земјоделството се распределува и на општинско ниво, но овие трансфери во принцип се ниски споредено со целокупниот обем на националната поддршка (Bajramovic et al. 2014).

Највисоката власт на Босна и Херцеговина има ограничени овластувања во делот на земјоделската политика. Државата има надлежност само врз политиките за надворешна трговија (вклучително и земјоделската трговија). Државната власт нема надлежност над други области од земјоделската политика (на пр., директни плаќања или рурален развој). Според тоа, не постојат стратешки или програмски документи

што се во директна врска со конципирањето на земјоделската политика на државно ниво.

Главниот стратешки документ за креирање на земјоделската политика во **ФБХ** за анализираниот период, беше стратегија за среднорочен развој на земјоделскиот сектор во ФБХ (2006–2010 година). Главната стратешка ориентација во овој документ беше развој и структурна преобразба на земјоделството. Во средината на 2015 година, парламентот на ФБХ усвои стратегија за среднорочен развој на земјоделскиот сектор во ФБХ за периодот 2015–2019 година, со којашто се воспостави нов пристап за земјоделската политика и политиката за рурален развој во ФБХ. Стратешките цели на стратегијата се (1) развој на земјоделството и на сродните сектори, заедно со подигнување на техничко-технолошкото ниво, поефикасна употреба на расположливите ресурси и исполнување на барањата на современиот пазар; (2) обезбедување услови за посилно генерирање стабилен доход во рамки на земјоделскиот сектор и подобрување на квалитетот на живот за руралното население; (3) одржливо управување со природните ресурси и приспособување на земјоделството кон климатските промени; (4) усогласување на институционалната и правната рамка и на земјоделската политика со ЗЗП, имајќи го предвид нивото на развој на секторот во ФБХ. Потребните финансии за спроведување на стратегијата се проценуваат на 373,8 милиони ЕУР, што упатува на ориентираност кон развој на секторот. Финансиите се планира да се обезбедат од буџетите на федерално и на кантонско ниво, од фондовите на ИПАРД, и преку заеми од СБ и од Европската инвестициска банка (ЕИБ).

Глобализацијата и либерализацијата на земјоделската трговија, климатските промени и интегративните процеси, особено оние во рамки на Светската трговска организација (СТО) и ЕУ, се сметаат за главни надворешни предизвици со коишто се соочува секторот. Внатрешните предизвици утврдени во овој документ се недоволното искористување на расположливите ресурси (земјиште и капитал), малиот обем на производство, слабите продуктивност и трансфер на технологии, несоодветниот пристап до пазарите за земјоделско-прехранбени производи, слабата конкурентност на секторот, прашања поврзани со животната средина, руралниот развој, и нецелосната институционална и регулаторна рамка.

Идната земјоделска политика во ФБХ и понатаму ќе се заснова на три столба содржани во мерките за политики за пазарна цена, директни плаќања (I столб), структурни мерки и мерки за рурален развој (II столб) и мерки поврзани со општите услуги во земјоделството (III столб). Дефинирањето и елаборирањето на мерките/столбовите се спроведе на принципот на повеќегодишно планирање на буџетот, коешто за првпат се воведува во праксата на ФБХ. Усогласувањето на земјоделската политика со ЗЗП е главен фокус на новата стратегија.

Креирана е и програма за рурален развој на ФБХ за периодот 2015–2020 година. Документот е во постапка на усвојување и набрзо треба да стане службен за овој дел од земјоделската политика на ФБХ. Целите се поделени во групиво согласност со мерките, а по содржина се доста слични со оската за рурален развој на ЕУ од 2007–2013 година. Буџетот за спроведување на програмата се проценува на 150 милиони ЕУР за седумгодишниот период за којшто е конципирана програмата. Како извор на финансирање за спроведување на програмата се планираат буџетите на ФБХ и на кантоните, фондовите на ИПАРД и заемите од СБ и ЕИБ.

Главни стратешки документи за креирање на земјоделската политика во периодот 2005–2014 година во **РСр** беа „Стратегија за развој на земјоделството на Република Српска до 2015 година" и „Стратешки план за рурален развој на Република Српска за периодот 2009–2015 година". Документите ги даваат стратешките цели што треба да доведат до зголемено производство со подобро искористување на ресурсите, зголемена продуктивност и реструктурирање на земјоделството. Во 2014 година се усвои нов стратешки документ: „Стратешки план за развој на земјоделството и руралните подрачја во Република Српска за периодот 2015–2020 година". Тој има слични цели со оние од претходниот период, со поголемо внимание на руралниот

развој. Овој стратешки документ, како и оној во ФБХ, става акцент на потребата земјоделската политика да се приближи и постепено да се усогласи со ЗЗП, и на тоа постепено да се воведуваат мерки што се применуваат во земјите на ЕУ, без нови дивергентни мерки. Стратегијата предвидува и надградување на законската рамка и институционалниот систем, со цел успешно спроведување на евроинтегративниот процес во земјоделскиот сектор. Дефинирањето и елаборирањето на мерките се спроведе според начелата на повеќегодишно буџетско планирање (како и во ФБХ), следејќи ги начелата на стабилност, доследност, транспарентност и следливост. Проценетиот буџет за спроведување на стратегијата изнесува 920 милиони ЕУР за целиот период 2015–2020 година и 153 милиони ЕУР годишно, што укажува на ориентираност кон развој на земјоделската политика во РСр.

Новите стратешки документи за земјоделскиот сектор во двата ентитета на БиХ, со дефинирани цели, мерки и механизми на делување, направија значителен исчекор и може речиси да се опишат како стратешка промена. Документите се направени на модерен начин, при што детално ги премеруваат сите елементи од циклусот на една политика: планирање, спроведување, мониторинг, и проценка. Особено охрабрувачки се нагласениот пристап на приближување и усогласување на земјоделската политика на секој ентитет со ЗЗП и јасната заложба за реформирање на политиките, и утврдувањето и зајакнувањето назаконската и институционалната рамка за осовременување на администрацијата во земјоделството.

Во дистриктот Брчко (ДБ) за анализираниот период не постоеше стратешки документ, насочен исклучиво на земјоделството и руралниот развој[15], но осврт на прашања поврзани со овој сектор се даваше во целокупниот стратешки документ (Развојна стратегија на ДБ).

Буџетските трансфери, мерките на земјоделската политика, политиката за рурален развој и критериумите за поддршка на производителите се исклучиво во надлежност на министерството за земјоделство од дадениот ентитет/кантон, на пр., Одделението за земјоделство во рамки на Владата на дистриктот Брчко. Всушност, може да се каже дека БиХ нема земјоделска политика, туку има збир од политики на ниво на ентитет и кантон, без некоја досегашна координација (Erjavec et al. 2010, Bajramovic et al. 2014). Според тоа, овој извештај ќе се фокусира на анализирање на земјоделската политика на секое административно ниво.

[15] Всушност, беше составен документ под наслов „Стратегија за земјоделство, храна и рурален развој на дистриктот Брчко за периодот 2008–2013 година"; но тој никогаш официјално не беше даден на усвојување.

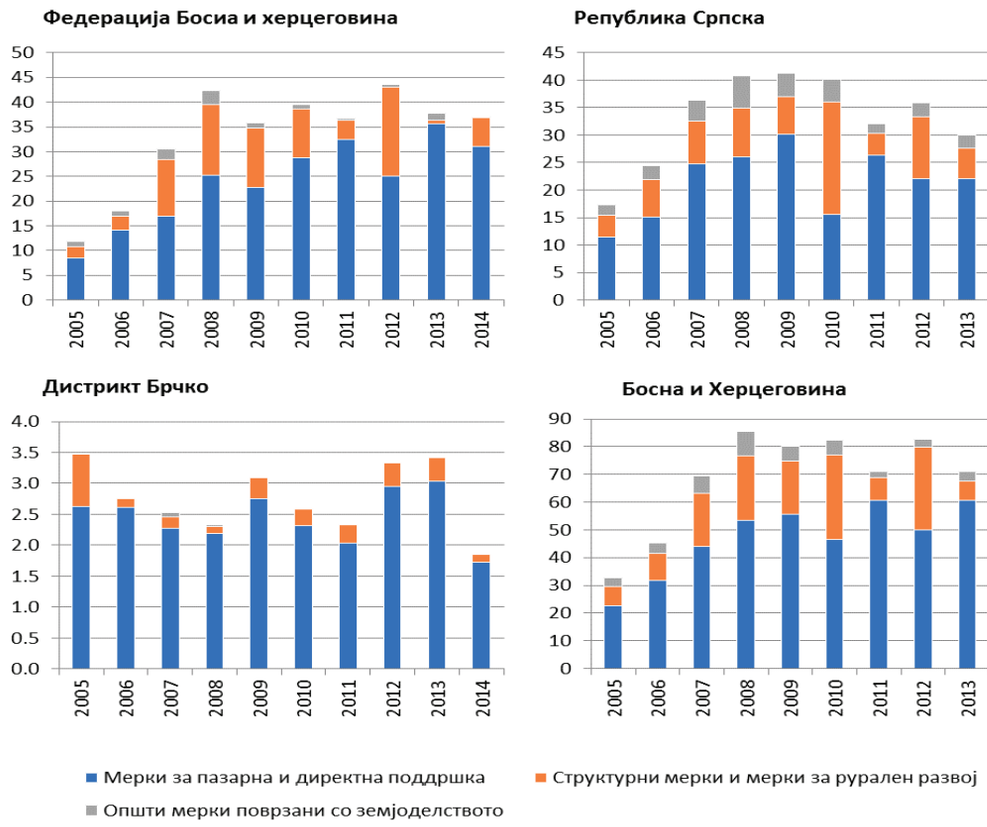
Табела 3.5. Босна и Херцеговина: главни инструменти и мерки за земјоделската политика, 2005 и 2014 год.

		Спроведување	Од 2005 год., поддршката е	Значителни промени
Мерки за пазарна поддршка	ФБХ	Да, редовно	Зголемена	Иако некои финансии се распределени за мерки што може да се класифицираат како мерки за пазарна поддршка, во ФБХ нема воспоставено активен и реален механизам за политики за конкурентни цени. Во 2008 и 2011 година се спроведе интервентно купување. Во периодот 2005–2014 година, континуираната поддршка за преработувачите се спроведе на ниво на кантони. Во 2012 година се воведе поддршка на извозот. Од 2011 година беше ревидиран системот за имплементација
	РСр	Да, редовно	Намалена	Мало значење им се придава на овие мерки, со скромни буџетски средства за нив. Мерките се постојано присутни сè до 2011 година. Без распределба на средства во 2011 и 2012 година, а одново воведени во 2013 година. Главни мерки се интервенции на пазарот, итни потреби (нејасно е на што се однесува) и други интервенции. Главно беа опфатени истите сектори во текот на целиот период на анализа
	ДБ	Нема		
Разни субвенции за инпути	ФБХ	Да, редовно	Зголемена	Мерката се спроведе на ниво на кантон. Вклучува субвенции за вештачко оплодување (континуирано), одгледување на добиток (само во 2008 година), гориво (2011 –2014 година) и камати за краткорочни заеми (2014 година)
	РСр	Да, редовно	Зголемена	Главни мерки се субвенции за гориво и минерални ѓубрива (воведени во 2008 година). Купувањето на семиња и саден материјал се субвенционираа само во 2005 и 2007 година.
	ДБ	Нема		
Директни плаќања по производ	ФБХ	Да, редовно	Зголемена	Главна мерка за поддршка, со најголем дел од исплатата за премија за млеко. Премиите за некои производи пораснаа, но млекото остана најподдржуваниот производ (0,07–0,15 ЕУР по литар). Во 2011 година беше ревидиран системот за имплементација. Од 2011 година производството на речиси сите култури се поддржува според површина (ha) наместо според производство
	РСр	Да, редовно	Зголемена	Главна мерка за поддршка на земјоделството. Премиите за млеко доминираат во целиот испитуван период. Од 2010 година, премијата за млеко се поврзува со класата/квалитетот на млеко. Стапката за одредување на износот според единиците аутпут за повеќето производи е различна
	ДБ	Да, повремено		Ова беше единствената поддршка за производителите во 2005 и 2006 година. 2007 и 2008 госина беа транзициски години, со постепено воведување на плаќања според површина/грло, коишто во 2009 година станаа единствената форма на директна поддршка. Производи што главносе поддржуваа беа млеко и житарици

Директни плаќања според површина/грло	ФБХ	Да, редовно	Зголемена	Една од најважните мерки во ФБХ. Од 2011 година повеќето премии за растителни култури се заменија со плаќања по хектар. Покрај тоа, се промени системот за имплементација, со што се воведоа одредби за подобност за поддршка. Од 2011 година за поголем дел од производството во ФБХ, како предуслов за добивање поддршка воведена беше обврска да се продаваат производи
	РСр	Да, редовно	Намалена	Втората најважна мерка. Од 2009 година не постои фиксна поддршка по единица, но поддршката се пресметува врз основа на пријавување за поддршка и на износот на одобрени средства за дадено производство
	ДБ	Да, редовно	Зголемена	Најважна поддршка за производството, а и единствената директна поддршка од 2009 година. Бројот на опфатени производи и системот за имплементација (критериумите) останаа речиси непроменети
Поддршка за инвестиција на земјоделските стопанства	ФБХ	Да, редовно	Зголемена	Мерка стапена на сила од 2005 година. Главни мерки се вложувањата за осовременување на земјоделските стопанства. Распределените средства значително варираа од година во година, и беа особено значајни во периодот 2006–2009 година. Во периодот 2011–2014 година немаше финансирање од федералниот буџет, а финансиите од кантоните беа мошне скромни. Од 2011 година системот за имплементација беше ревидиран
	РСр	Да, редовно	Намалена	Мерка стапена на сила од 2005 година. Главни мерки се вложувањата за осовременување на земјоделските стопанства. Распределените средства значително варираа од година во година
	ДБ	Да, редовно	Зголемена	Мерка стапена на сила од 2005 година. Речиси единствена од вториот столб на земјоделската политика. Главни мерки се вложувањата за осовременување на земјоделските стопанства. Распределените средства значително варираа од година во година
Поддршка за прехранбената индустрија	ФБХ	Да, редовно	Намалена	Мерки стапени на сила од 2005 година. Главни мерки се сертифицирање (континуирани мерки од 2009 година.), изградба и опремување на прехранбената индустрија (важна мерка сè до 2009 година, кога и беше укината; одново е воведена во 2014 година)
	РСр	Да, редовно	Зголемена	Скромни прераспределби за оваа мерка. Мерката беше на сила во текот на целиот испитуван период. Главни мерки се сертифицирање и опремување
	ДБ	Да, повремено	Без значаен тренд	Поддршка се воведе за една година (2007 година) и се однесуваше на вложувања во преработувачката индустрија
Плаќања поврзани со животна средина	ФБХ	Да, повремено	Без значаен тренд	Мерката се спроведе во 2007 и 2008 година (кога буџетите беа најстабилни) и се однесуваше на исплати на земјоделци во ПРП. Од 2009 година повеќе не се применува
	РСр	Нема		
	ДБ	Нема		
Поддршка за рурални подрачја	ФБХ	Да, повремено	Без значаен тренд	Главни мерки се диверзификација на руралната економија, поддршка на руралната инфраструктура, реновирање села и зачувување на автохтони раси и сорти. Овие мерки беа на сила во периодот 2007–2011 година, а оттогаш не се применуваат. Системот за имплементација не се промени додека мерките беа на сила

	РСр	Да, повремено	Без значаен тренд	Оваа група мерки е на сила, со варирања во спроведувањето на конкретни мерки. Сите мерки се без континуитет, но секоја се применуваше во одредена година (диверзификацијата се применуваше во периодот 2009–2012 година; поддршката за руралната инфраструктура се применуваше во периодот 2006–2010 година, не се применуваше во 2011 година, одново се воведе во 2012–2013 година, и не се применуваше во 2014 година)
	ДБ	Нема		
Мерки за општа поддршка	ФБХ	Да, редовно	Намалена	Многу скромни средства, особено во периодот 2011–2014 година. Мерката се однесува на услуги за контрола, истражување, развој и проверка. Ветеринарната контрола беше дел од третиот столб (поддршка на ниво на кантон) до 2010 година, кога и беше повлечена. Состојбата е слична и со техничката помош, којашто се применуваше до 2008 година. Од 2011 година системот за имплементација беше ревидиран
	РСр	Да, редовно	Зголемена	Главни мерки се контрола на здравјето на животните, заштита на растенијата и контрола на храната. Мерките опфаќаат и такви за поддршка на истражувањето и развојот, инфраструктурата, обуката и професионалното работење. Услуги за трансфер на нови знаења се поддржуваа само во 2009 година.
	ДБ	Да, повремено	Без значаен тренд	Овие групи мерки се применуваа само во 2007 година, кога се прераспределуваа финансии за да се поддржи трансферот на нови знаења и советодавната работа

Приказ 3.3. Босна и Херцеговина: развој набуџетската поддршка во земјоделството (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Босна и Херцеговина, 2015 .

Вкупните прераспределби од буџетот во ФБХ беа во постепен пораст до 2008 година; оттогаш, па сè до 2013 година опаѓаа, а во 2013 и 2014 година останаа стабилни на просечно ниво од 37 милиони ЕУР. Во структурата доминираат мерките од првиот столб, особено директните плаќања, додека општите мерки за земјоделството беа мошне скромни во периодот 2011–2014 година, и годишно изнесуваа помалку од 3 милиони ЕУР (во 2014 година само 0,26 милиони ЕУРили 0,7 % од вкупниот буџет за земјоделството).

Директните плаќања, со исклучок на 2012 година, бележеа постојан раст од 2005 до 2013 госина, а вкупните прераспределби за таа цел се зголемија од 8,21 милиони ЕУР во 2005 година,на 31,53 милиони ЕУР во 2013 година. Плаќањата базирани на аутпутот (производството) до 2008 година станаа доминантни и главно се однесуваа на млеко, тутун и обработливи култури. Од 2009 до 2013 година структурата на директните плаќања се промени, така што доминираа плаќањата по површина/грло (од 2011 година, речиси целото производство на растителни култури). Во 2014 година се случи неразумно високо покачување на премиите по литар млеко од 0,09 ЕУР на 0,15 ЕУР, така што плаќањата според производството повторно станаа доминантни и сочинуваа 55 % од директните плаќања.

Во ФБХ, за разлика од РСр, нема значителна поддршка за различни инпути. Оваа поддршка главно ја има на ниво на кантони, и само во 2013 и 2014 година таа надмина 1 милион ЕУР, односно 3–5 % од вкупните директни плаќања.

Најголеми варирања од година во година во ФБХ покажува поддршката за структурни мерки и мерките за рурален развој. Таа главно се однесуваше на зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор и на инвестициите во земјоделските стопанства. Ваквиот пристап очигледно укажува на тоа дека земјоделските буџети немаат развојна компонента (ова е еднинствениот столб што содржи развоен аспект), а прераспределбите за рурален развој главно зависат од актуелните влади и нивното разбирање на овој дел од политиката. Последното раководство очигледно не го разбираше тој дел, па прераспределбите за овој столб беа скратени во последните неколку години од анализираниот период; според тоа, тие сочинуваат само 2,3 % од вкупната буџетска поддршка во 2013 година и 15,4 %во 2014 година.

Вкупниот буџет за земјоделството во РСр бележеше постепен раст до 2009 година (41,22 милиони ЕУР). Од 2009 година тој опаѓа, па во 2013 и 2014 година буџетот беше под 30 милиони ЕУР. Мерките за пазарна поддршка и директни плаќања, коишто во просек сочинуваат две третини од вкупниот буџет за првиот столб, претставуваат најголем дел од поддршката за земјоделските производители во РСр.

Директните плаќања, заедно со поддршката за разни инпути, покажаа континуиран раст сè до 2009 година, кога изнесуваа 28,35 милиони ЕУР, а потоа, по нивниот остар пад се спуштија на скромни 11,9 милиони ЕУР во 2010 година. Овој тип поддршка во периодот 2011–2014 се стабилизира на износ помеѓу 21 милион ЕУР и 22 милиони ЕУР. Во структурата на директни плаќања најголемо учество имаат плаќањата според производството, коишто во периодот 2012–2014 година во просек сочинуваа 70 % или околу 15 милиони ЕУР. Повеќето од овие плаќања се за млечниот сектор. За разлика од ФБХ, голем дел од директната поддршка за производителите во РСр го сочинуваат субвенции за набавка на различни инпути, во коишто доминира повратот на средства за масло, ѓубрива и семиња. Во некои години, како 2011 година, тие сочинуваа дури 60 % од вкупната директна поддршка. Во периодот 2012–2014 година сочинуваа 13–20 %.

Исто како и со состојбата во ФБХ, во РСр од година во година најмногу варираа структурните мерки и мерките за рурален развој, и тие главно се однесуваа на подобрување на конкурентноста во земјоделството и поддршка за селата. Во периодот 2005–2014 година, прераспределбите за овој столб постепено се

накачуваа сè до 2010 година (освен во 2009 година), кога и се достигна највисок износ (20,34 милиони ЕУР) и најголемо учество во вкупниот буџет за земјоделство (50,6 %). Потоа во 2013 и 2014 година, се намалија и учествуваа со само 15 % од вкупниот буџет за земјоделство. Очигледно е дека ваквиот буџет во РСр, слично како и во ФБХ, нема развојна компонента, со оглед на изразената променливост во апсолутни и релативни показатели, во однос на прераспределбите за рурален развој.

Општите мерки за секторот имаа поголема поддршка во РСр отколку во ФБХ, па тие во периодот 2012–2014 година сочинуваа7–9 % од вкупниот буџет за земјоделство. Најпосле, прописите за класификација на стопанствата како комерцијални или некомерцијални се воведоа во 2013 година. Според овие прописи, стопанствата што ќе одберат да се класифицираат како како комерцијални се обврзани да плаќаат пензиско и здравствено осигурување.

Посериозни префрлувања на буџетски средства за земјоделскиот сектор во дистриктот Брчко имаше од 2005 година, и оттогаш па до крајот на 2013 година тие беа помеѓу 2,3 милиони ЕУР и 3,5 милиони ЕУР. Просечно 90 % од вкупните финансии беа прераспределени заради спроведување на мерките од првиот столб, а останатите за мерките за рурален развој, додека поддршка за третиот столб и немаше, со исклучок на симболичните суми во 2007 и 2008 година.

Доминираат директните плаќања, а од 2009 година тие се спроведуваат само по површина (производство на земјоделски култури) и по грло добиток (сточарско производство). Буџетот за земјоделство во 2014 година драстично се намали, на само 1,8 милиони ЕУР.

3.4 Аспекти поврзани со земјоделските стопанства

За структурата на земјоделски стопанства во БиХ сè уште нема целосна слика[16], бидејќи земјоделски попис беше спроведен дури во 1960 година. Врз основа на ограничените податоци за земјоделските стопанства и нивна структура добиени од земјоделскиот пилот-попис во 2010 година[17], просечната површина на искористено земјиште изнесува 1,97 ha по земјоделско стопанство, со просечно по четири парцели на семејно земјоделско стопанство, што е значително помалку отколку кај ЕУ-27 (14,3 ha)(Еуростат 2015).

Ако се занемари недостигот на статистички податоци за бројот, големината и структурата на земјоделските стопанства во БиХ, секако дека постојат проблеми, како во однос на големината на земјоделските стопанства, така и во однос на двојната структура на стопанствата. Во земјоделството на БиХ сè уште доминираат мали земјоделски стопанства, фрагментирани во мали парцели. Покрај тоа, минските полиња, како еден повоен проблем, дополнително ја усложнуваат состојбата и придонесуваат за делумно или целосно напуштање на производството или живеалиштата во некои подрачја на земјата. Според истражувањетово рамките на развојната програма на Обединети Нации (УНДП, 2013 година) и извештајот за човечки развој во БиХ за 2013 година, половина од руралните домаќинства само малку или воопшто не се занимаваат со земјоделство, 36 % од руралните домаќинства имаат „мали земјоделски стопанства" со коишто задоволуваат значителен дел од потребите за храна, а помалку од 1 % од домаќинствата може да се класифицираат како „комерцијални земјоделски стопанства" и да исполнуваат услови за мерките од ИПАРД, наменети за подобрување на земјоделското

[16] Се најави дека резултатите од првиот повоен попис на населението на БиХ ќе бидат објавени во јуни 2015 г., заедно со прелиминарната проценка на бројот на земјоделски стопанства. За жал, од некои (политички) причини објавата на резултатите се одложи на неодредено време, со што беше невозможно во овој извештај да се изнесат првични официјални податоци за бројот и големината на стопанствата во БиХ.

[17] Пилот пописот за земјоделство го спроведоа три агенции за статистика во БиХ (една национална и две агенции од ентитетите) во октомври 2010 г. како дел од ИПА 2007.

производство и пласманот. Неповолните големина и структура на земјоделските стопанства во секој случај претставуваат предизвици со коишто се соочуваат министерствата за земјоделство во двата ентитета, и тие воедно се наметнуваат како мошне битни стратешки прашања на коишто треба да им се придаде внимание во иднина.

Ерјавец и соработниците (2014) утврдија многу клучни цели во врска со идните политики за рурален развој и развојот на земјоделството во земјите од ЗБ, вклучително и реформи во управувањето со земјишта. Еден начин да се решат проблемите е развој на пазарот на земјиште. Проблемите поврзани со нефункционирањето или слабото функционирање на пазарот на земјиште во БиХ го ограничуваат и забавуваат преструктурирањето на секторот. Слабото законодавство за уредување и спроведување на правата на сопственост и неодлучноста при изборот на системот за регистрирање на земјиштето ги забавуваат модернизацијата, дигитализацијата и обновата на катастарот и земјишниот регистар, што е основен предуслов за развивање на пазарите за земјиште. Покрај тоа, состојбата на пазарот на земјиште ја намалува неговата вредност, а воедно и можноста да се искористи за гарантирање на заемот. Иако постои закон за земјоделско земјиште, не постојат службени бази на податоци, а податоци за пренамена на земјоделско земјиште не се размонуваат ниту на административно ниво. Несоодветните и неконтролирани административни постапки за пренамена на земјоделско земјиште, предизвикуваат значителна и трајна загуба на овој оскуден ресурс, главно земјиште со најдобар квалитет.

Горенаведените проблеми силно го ограничуваат растот, преструктурирањето и осовременувањето на секторот. Според тоа, неопходно е да се утврди и зајакне регулаторната и институционална рамка, да се покрене заедничка иницијатива на сите надлежни институции со цел да придонесат кон поразумно искористување на земјиштето, заштита и подобрување на неговиот квалитет, и негов развој (почвени и хидро мелиоративни мерки, консолидација на земјиште). Оттука, земјоделската политика треба да поддржува создавање системи за управување со земјиште, и поконкретно, воспоставување олеснителни механизми (дигитализирана база на податоци за почвата, СИЗП, систематски податоци за понуда и побарувачка на земјиште, координативно тело за земјоделско земјиште – на сите административни нивоа, осовременување на катастарот и земјишниот регистар, итн.), како и дефинирање на долгорочни политики за земјиште.

3.5 Процес на интеграција во ЕУ

Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) помеѓу Босна и Херцеговина и Европската Унија стапи на сила на 1 јуни 2015 година и со тоа се создадоа и услови за дискусија околу поднесувањето на апликацијата на БиХ за членство во ЕУ и стекнување на кандидатски статус. Откако се воспостави нова администрација (на почетокот од 2015 година), властите во БиХ изразија јасна желба да ги откочат запрените евроинтеграциски процеси, да направат сериозен исчекор и да работат на реформите, особено на економски важните реформи и реформите на системот за социјална сигурност, како и на реформите поврзани со владеење на правото.

Во БиХ, официјалната и неопходна имплементација на пристапниот процес и усогласувањето на земјоделските политики со ЗЗП, сеуште се на незадоволително ниво. Земјоделската политика во двата ентитета на БиХ значително се разликува од ЗЗП, и по обем и по структура на мерките, така што применуваната политика е далеку од моделот на ЕУ. Директните плаќања по аутпут (производство) и во двата ентитета на БиХ сочинуваат голем дел од директните плаќања, додека такви ретко се среќаваат во земјите членки. Скромните финансиски средства за мерките за рурален развој речиси целосно се однесуваат на првата оска и на вложувањата во земјоделските стопанства, додека втората оска и мерките за зачувување на животната средина, како задолжителен дел од ЗЗП, во БиХ практично и не постојат.

Посебен проблем кај политиката за рурален развој на БиХ, е неможноста да се воспостават неопходни институции за структурите на ИПАРД на државно ниво, коишто ќе овозможуваат искористување на фондовите од ИПАРД. Овој проблем би можел да се надмине преку нов пристап кон интеграцијата во ЕУ и со тоа на земјата и нејзините субјекти да им се овозможи пристап до значајните ресурси заради прилагодување и подобрување на земјоделскиот сектор, но ќе се создаде и можност да се воспостават неопходните елементи одадминистративната рамка на ЗЗП.

Покрај утврдените разлики во обемот и структурата на мерките, постојат и други недоследности помеѓу земјоделската политика на БиХ (т.е. на нејзините ентитети) и ЗЗП. Недоволно обработени и поддржани се прашањата поврзани со агроеколошките аспекти. Освен тоа, недостасуваат бројни правни документи, а пак оние што ги има треба да се усогласат според стандардите и прописите на ЕУ. Најважните проблеми на руралните подрачја на земјата, како лошиот социјален статус на малите земјоделски стопанства и изразената сиромаштија, се решаваат несоодветно и бавно. Иако во земјата постојат многу ПРП, овие подрачја биле и сеуште се занемарени кога станува збор за поддршка од страна на креаторите на земјоделската политика во двата ентитета на БиХ. Дополнително, трансферот на знаење и советодавните услуги се на незадоволително ниско ниво.

Општо земено, евроинтеграцискиот процес за земјоделството, подразбира усогласување на законодавството, градење и јакнење на институциите, и реформа во земјоделската политика во целост. Според тоа, институционалната и правна рамка треба темелно да се преструктурира, и да биде темел за современа, флексибилна и секторски ориентирана администрација на сите нивоа. Приоритет треба да се даде на создавањето на прецизен оперативен план за преземање на правото на ЕУ и усвојување на законите што недостасуваат, и формирање план за воспоставување на институциите што недостасуваат и на механизмите што се потребни за ефикасно управување со секторот, што ќе го поддржи понатамошниот развој. Со ова би се надминале одолговлекувањата во процесите за преструктурирање и приближување кон ЕУ.

Зајакнувањето на администрацијата и на земјоделската политика се особено важни, но тие не се единствениот елемент за успешна подготовка за приближување кон ЕУ. Успехот на овој процес пред сè зависи од преструктурирањето и осовременувањето на земјоделството и агробизнисот. Само конкурентен синџир за производство на храна може да доведе кон одржлив развој и кон успешен пристап. Тоа не е задача и одговорност исклучиво на земјите/ентитетите, туку на целокупниот сектор. И економските и академските институции имаат одговорност во таа насока.

Во двата ентитета се усвоија стратешки документи за развој на земјоделскиот сектор, а во РСр и за рурален развој. Двата документа ја нагласуваат јасната посветеност кон интеграцијата во ЕУ и содржат дефинирани мерки за постепено и разумно усогласување со ЗЗП. Ценејќи според позитивните оценувања од страна на научниците и луѓето од праксата, а воедно и од страна на делегацијата на ЕУ во БиХ, единствената задача со којашто се соочува секторот е целосно спроведување на предложените мерки.

3.6 Предности и слабости на земјоделството

Босна и Херцеговина се одликува со диверзитет на агроклиматски зони, а тој овозможува разнообразно растително производство. Неискористените природни ресурси се достапни за развој на земјоделството. Главно станува збор за интензивно обработливо земјиште, коешто е само делумно искористено (50 %), а тревните подрачја се поволни за развој на сточарското производство.

Квалитетот и достапноста на човечкиот капитал е клучен во подобрување на економскиот сектор. Иако невработеноста претставува главен проблем во БиХ, достапноста на работна сила во земјоделството е ограничена поради ниската стапка на раст на населението, изразената рурално-урбана миграција и слабо развиената

транспортна инфраструктура. Овие проблеми во некои подрачја дури и го спречуваат искористувањето на ресурсите и придонесуваат за хроничните проблеми во земјоделството: ниска продуктивност и бавно преструктурирање на секторот (Nikolić et al., 2014). Квалитетот на човечките ресурси го одредуваат возрасната и образовната структура на населението, коишто се мошне неповолни во руралните подрачја. Кога станува збор за физички капитал, постоечките капацитети за растително и сточарско производство се стари и технолошки застарени, енергетски неефикасни и неприспособени за условите поврзани со намалување на негативното влијание врз животната средина. Друг голем проблем на речиси целокупниот земјоделски сектор во БиХ е ниската продуктивност, и по производна единица и по земјоделско стопанство. Ниската продуктивност е главен причинител за ниската конкурентност, особено на домашниот пазар. Ниската продуктивност на земјоделството, секако, е последица нанедостигот на јасна специјализација, првенствено во производството на земјоделски култури, но и на слабата технолошка опременост на земјоделските стопанства и на високата зависност од временските услови. Забележлив е напредокот во продуктивноста за некои аспекти на производството (млеко, овошје), но овој процес сè уште е многу бавен.

Структурата на прехранбената индустрија е мошне неповолна, бидејќи во неа преовладуваат микропретпријатија и мали претпријатија. Оваа индустрија работи со многу ниско ниво на искористување на капацитетите и многу повеќе е производно отколку пазарно ориентирана. БиХ и понатаму претставува нето увозник на земјоделско-прехранбени производи со многу изразен трговски дефицит, што е само уште еден показател за неразвиеното земјоделство и вредносните синџири во производството на храна. Слабата хоризонтална и вертикална интеграција е уште една важна одлика на секторот. Ниското ниво на пазарна ориентираност, недоволниот капацитет да се испорача квалитет и квантитет и да се обезбеди доследност, и слабо развиените вредносни синџири го загрозуваат пристапот до пазарите и придонесуваат за ниската конкурентност на секторот. Развојот на секторот го ограничуваат и слабо развиената логистика и други економски активности.

Сеуште не е воспоставена мрежата на јавни и приватни институции и организации, втемелена на континуирана едукација и истражување, коишто ќе овозможат ефикасен трансфер на знаења, технологии и информации и коишто ќе ја дадат основата за иновации и модернизација. Освен тоа, не постојат ниту планови за зајакнување и развој на постоечките советодавни услуги, а ниту соработка и координацијамеѓу деловите од тие служби.

Табела 3.6. Босна и Херцеговина: анализа на предности, слабости, можности и закани (СВОТ)во земјоделскиот сектор

Предности	Слабости

- Агроклиматските услови овозможуваат производство на разновидни растителни култури
- Достапното необработено обработливо земјиште и неискористените тревни подрачја овозможуваат развој на растително и сточарско производство
- Изобилство на шуми и некултивирани подрачја богати со шумски, диви, медицински и ароматични билки
- Достапна работна сила
- Достапни водни ресурси за наводнување
- Зачувани автохтони раси добиток, овошје и грозје
- Традиција на производство и преработка во рамки на земјоделското стопанство (џем, сок, ракија, сирење)
- Некои гранки покажуваат конкурентност (вино, млеко овошје, риба, стакленичко проиводство)
- Поголема свесност за стандардите на производство и потребата да се воведат во пракса
- Поголема свесност за потребата да се осовременат институциите
- Зголемена мотивираност за соработка и координација
- Постоење на успешни извозно-ориентирани фирми
- Постоење на меѓународно признаена фирма за сертифицирање
- Нов стратешки документ за современ развој усвоен во двата ентитета на БиХ

- Изразена фрагментираност и висок удел на многу мали земјоделски стопанства
- Ниски приноси и ниска продуктивност на работната сила во целиот примарен сектор
- Слаби техничко-технолошки капацитети кај голем број земјоделски стопанства
- Нестабилни приноси и високи флуктуации на цените
- Недоволна примена на земјоделска механизација
- Слаби познавања кај земјоделците за технологија, маркетинг и менаџирање
- Употреба на несертифицирани семиња во производството на земјоделски култури
- Ниска застапеност на вкупно обработливо земјиште што се наводнува
- Неспецијализирано, двојно производство
- Недостиг на хоризонтална и вертикална соработка
- Неповолна возрасна, образовна и социјална структура на руралното население
- Иселување од руралните подрачја и одлив на едуцирана работна сила
- Висока зависност од увезени инпути и полупроизводи
- Слаб трговски биланс за повеќето земјоделски и прехранбени производи
- Несоодветна земјоделска статистика и слабо развиени информатички и аналитички системи
- Неефикасни советодавни услуги за трансфер на нови знаења (особено во ФБХ)
- Недостапни јавни услуги
- Нееднаква територијална дистрибуција на преработувачките капацитети
- Технологијата на прехранбената индустрија е застарена, неефикасна и неконкурентна
- Ниско ниво на прилагоденост кон пазарните услови
- Недоволно искористени капацитети во прехранбената индустрија
- Неусогласена институционална и правна рамка со практиките и стандардите на ЕУ

Можности	Закани
- Достапни претпристапни фондови за земјоделство и рурален развој - Земјоделството во земјата е дефинирано како развоен приоритет - Зголемена глобална побарувачка на храна - Прехранбената индустрија со сè поголемена потреба од суровини - Пристап до регионалните пазари преку Договорот за слободна трговија помеѓу земјите од централна Европа - Нагорен тренд во производството на производи со ознака за квалитет и потекло и во нивната побарувачка - Зајакнување на комплементарните економски сектори (туризам и угостителство) - Евроинтеграцискиот роцес земјоделството е погоре на агендата	- Глобални климатски птомени - Можност за поплави и суши поради слабото управување со водните ресурси - Несообразен развој на другите сектори со развојот на земјоделството, што може да предизвика дополнително иселување и намалено искористување на природните ресурси - Политичката нестабилност и лошата деловна средина се закана за СДИ - Корупција - Сива економија - Намалено финансирање преку донатори - Развојните политики се недоволно усогласени со правото на ЕУ - Заостанување во евроинтеграциите - Недостиг на кредитни линии креирани за земјоделството - Влез на стока со сомнително потекло и квалитет поради несоодветната гранична контрола - Лоша економска состојба и намалена куповна моќ - Слабо развиена комуникациска инфраструктура, особено во руралните подрачја - Локалните власти не преземаат одговорност - Лоша слика за БиХ поради скорешната војна, политичката нестабилност и слабата економскаразвиеност

Кои се неопходните чекори за промена? Првиот е јасна визија за развојот на земјоделскиот сектор, како и силна заложба за процесот на интеграција во ЕУ и за усогласување со ЗЗП. Потоа, неопходно е да се следат поставените цели за земјоделската политика во двата главни ентитета, и тоа:

- развој на земјоделството и поврзаните сектори преку поефикасно искористување на расположливите ресурси, за што е потребно дополнително издигнување на технолошкото ниво на производство;
- зголемување и стабилизирање на доходот во земјоделството и подобрување на квалитетот на живот во руралните подрачја;
- посилна хоризонтална и вертикална интеграција;
- одржливо управување со природните ресурси и приспособување на земјоделството кон климатските промени;
- намалување на проблемот со рурална сиромаштија кај малите земјоделци;
- усогласување на институционалната и правна рамка и на земјоделската политика со ЗЗП, имајќи го предвид нивото на развој на земјоделскиот сектор во Босна и Херцеговина.

Јасно е дека клучни прашања за развој на земјоделскиот сектор во претстојниот период ќе бидат подобрувањето на институционалната и правна рамка и зајакнувањето на администрацијата на ниво на ентитет и на државно ниво. Воспоставувањето на соодветни системи и административна рамка заради спроведување на ЗЗП, се меѓу главните услови што земјата кандидат треба да ги исполни пред влезот во ЕУ. Во другите недостатоци на административната и институционалната администрација во БиХ, ентитетите и дисктриктот Брчко, како посебен проблем е слабиот или никаков развој на ИАКС, којшто, со напредувањето на интеграцијата во ЕУ, ќе стане услов за целосно спроведување и примена на директните плаќања во земјоделството. Неопходно е воспоставувањето база на податоци, СИЗП, систем за идентификација што ќе обезбеди почитување на стандардите за безбедност и квалитет на производите, маркетинг, големина и пакување, правила за означување, анализи и контроли, набљудување, итн.

Најважните сугестии за креаторите на земјоделски политики во БиХ може да се сумираат на следниот начин (Erjavec et al. 2014): не постојат очигледни алтернативи за одлучна ориентираност кон развој. Во таа смисла, интеграцијата во ЕУ и усвојувањето на целите и инструментите од ЗЗП може да послужат како добар мотив и двигател на промените. ЗЗП бара заложба и динамичност, но таа има потенцијал да воведе активен и позитивен став кон земјоделството, и да функционира и како развоен модел и како репер.

Охрабрувачки се најавените промени во земјоделската политика и на двата ентитета, коишто претставуваат своевидна смена на политиката. Постојат бројни сличности меѓу новите развојни стратегии на ентитетите во врска со целите, механизмите на делување и предложените мерки, и тие може да се сметаат како прв неопходен чекор кон создавање еднакви деловни можности за сите земјоделци од БиХ. Останува да се види до која мера стратешките документи може да се преточат во пракса, до кој степен планираните буџети се реални и дали домашната администрација е упорна во нивното целосно спроведување.

4. Косово*: преглед на земјоделската политика

Илиријана Мифтари[1],Беким Хоџа[2],Екрем Ѓокај[2]

[1]Катедра за агроекономија, Факултет за земјоделство и ветерина, Универзитет „Хасан Приштина" – Приштина

[2]Министерство за земјоделство, шумарство и рурален развој

4.1 Економски развој

Косово* е земја со низок среден доход што во 1999 година забележа солиден економски раст. Таа е една од само четири земји во Европа со последователна позитивна стапка на раст од почетокот на глобалната финансиска криза во 2008 година, со исклучок на 2014 година.

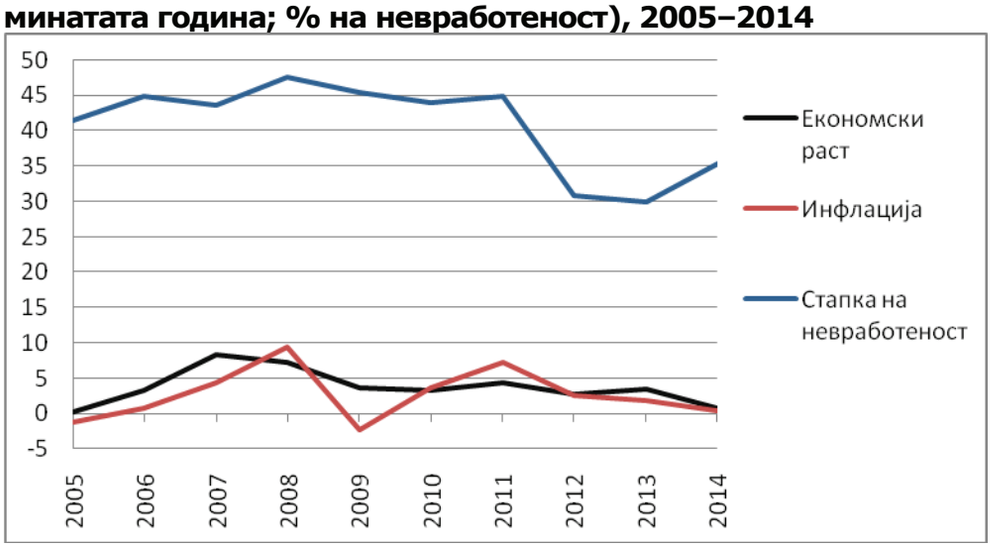
Постои висок надворешен дизбаланс, а економските активности првенствено се фокусирани во услужниот сектор, конкретно во трговијата на големо и мало. Намалено е потпирањето на дознаки и директна/индиректна поддршка од донатори, но тие сеуште имаат значително учество.

Табела 4.1. Косово*: економски контекст, 2005 и 2014 година

	2005	2014
БДП (милиони ЕУР)	3.003	5.485
Население (милиони)	2,070	1,805
Површина (km^2)	10.908	10.908
Густина на население (жители/km^2)	190	166
БДП/глава на жител, ПКМ (ЕУР)	:	:
Надворешна трговија во % од БДП	40,4	52,2

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Косово*, 2015 година
:, недостапно; ПКМ, паритет на куповна моќ.

Приказ 4.1. Косово*: главни макроекономски показатели (% на раст од минатата година; % на невработеност), 2005–2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Косово*, 2015

Економијата во просек се има зголемено за околу3 % во последните неколку години. Растот главно се должи на домашната побарувачка, со силно покачување на владиното потрошувачка и инвестиции, како и изградба. Извозот на стоки и услуги порасна, но сеуште покрива само третина од вкупниот увоз. Производството и понатаму има крајно тесен обем. Земјоделството, со стопанства што произведевуваат претежно за свои потреби, учествува со 14 % во додадената вредност во економијата. Производството е ограничено и е сконцентрирано на екстракцијата на суровини, коишто исто така доминираат во извозот на стока.

И покрај ова, економската состојба претставува предизвик, а економијата нуди малку можности за вработување, особено за младите и жените од руралните подрачја. Речиси две третини од населението на земјата е работоспособно (15–64 години), а се очекува дека во следните 10 години оваа група ќе бележи брз пораст, бидејќи Косово* има најмладо население во Европа. Но, недостигот на работни места ја оптоварува социјалната кохезија и поттикнува емиграција.

Платите во јавниот сектор се најважниот извор на приходи во Косово*, а потоа доаѓаат платите од приватниот деловен сектор и дознаките од странство. Високиот степен на дознаки имаа важно влијание врз пазарот на труд, бидејќи имаат тенденција да ја покачат минималната плата и да ги намалат стимулациите за работа. Разлики во платите се забележани кај активното работоспособно население, каде што жените во принцип се помалку платени од мажите. Очигледно не се создаваат доволно работни места за намалување на притисоците врз пазарот на труд. Покрај тоа, економијата е главно заснована на сектори што се потпираат на слабоквалификувана работна сила.

4.2 Земјоделски развој

Просечното учество на земјоделството, шумарството, ловството и рибарството во БДВ за периодот 2006–2014 година изнесуваше 15,4 %. Ако се земе предвид учеството на земјоделскиот сектор во БДВ и проценетата стапка на вработеност во земјоделството, се добива впечаток дека станува збор за сектор со добра стапка на ефикасност. Но оваа цифра (2,6 %) го опфаќа само формалното вработување во земјоделскиот сектор. Овој сектор има огромен потенцијал да обезбедува можности за вработување и да генерира приходи за луѓето од руралните подрачја. Годишната стапка на раст на БДВ за земјоделскиот сектор во периодот од 2005 до 2014 година покажуваше позитивен тренд.

Табела 4.2. Косово*: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
% од БДВ	13,6	13,8
% на вработеност	:	2,6
Извоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	13,9	12,1
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	24,8	24,3

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Косово*, 2015
:, недостапно.

Земјоделското земјиште опфаќа релативно мала површина на. Според Анкетата на земјоделски стопанства од 2013 година, 49 % од земјоделските стопанства располагаат со површина помалку од 1 ha. Бројот на мали земјоделски стопанства од 2007 година порасна за 3,6 %, додека обработуваната површина се зголеми за 11,7 %. Бројот на големи и специјализирани земјоделски стопанства во истиот период порасна за 255, а обработуваната површина се зголеми за 4.168 ha.

Косово* не претставува значаен земјоделски регион, а производството, преработката и трговијата во голема мера се фокусирани на локалната потрошувачка/производството за сопствени потреби. Вредносните синџирите се ограничени, а понудата на услуги е отежната поради ограничените ресурси.

Најважни култури во земјоделското производство во Косово* се житариците, и тоа претежно пченица и пченка. Иако статистиката укажува на нагорен тренд во производството на пченица, и помали зголемувања за други култури, како пченка, овошје и градинарски култури, просечниот принос по хектар е далеку под тој во земјите на ЕУ. Нискиот принос главно се должи на недоволните знаења за техниките на модерно производство и справување со болести, а тоа е поради слабиот фокус кон користење на советодавни услуги и обуки, а слаб е и пристапот до квалитетни инпути.

Табела 4.3. Косово*: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2013 год.

	2005	2013
ЗП (000 ha)	265	297
% обработливо земјиште во ЗП	52,3	57,6
% култури во вкупното земјоделско производство	50,9	59,0
Просечен принос на пченица (t/ha)	3,9	3,8
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	:	:
Факторен приход на годишна работна единица (ЕУР)	:	:
Стапка на извоз-увоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	2,7	6,4

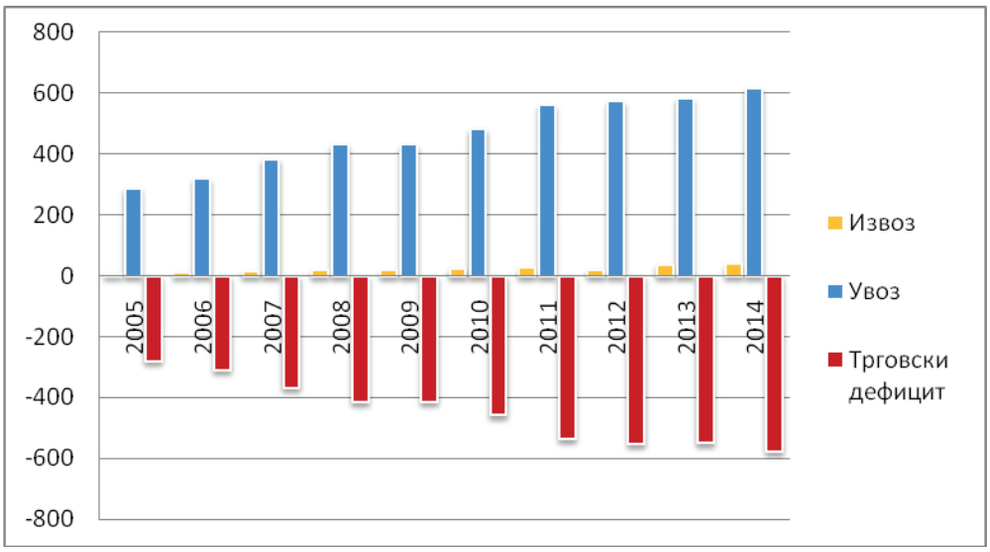
Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Косово*, 2015
:, недостапно; ЗП, земјоделска површина.

Генерално, цените на аутпутите од земјоделското производство значително пораснаа во периодот 2013–2014 година. Цените за ʻрж, јачмен, компир, пиперки, круши, трпезно грозје и јатkасти плодови покажаа највисок раст помеѓу 2013 и 2014 година. Цените за добиточните производи имаа значително побрз раст од тие за растителните култури. Највисок раст на цените меѓу земјоделските инпути беше евидентиран за ѓубрива и други подобрувачи на почвата, како и за добиточната храна.

Косово* неколку години се соочува со негативен трговски биланс, во којшто преовладуваат увозот и значително ниското ниво на извоз, и затоа земјата има

висок трговски дефицит. Сообносот на извозни земјоделско-прехранбени производи во вкупниот извоз на стока имаше мало зголемување во двете последни анализирани години(2013–2014 година). Порасна и учеството на увозни земјоделско-прехранбени производи во вкупниот увоз на стока и тоа на 24 %, што е значително повисоко ниво отколку извозот на земјоделско-прехранбени производи.

Приказ 4.2. Косово*: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони ЕУР), 2005–2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Косово*, 2015

Увидено е дека слободната трговија го покачува негативниот трговски биланс за вкупниот извоз и увоз на стока, и особено за земјоделско-прехранбени производи.

Најважни извозни земјоделско-прехранбени производи се јадливи овошја и јаткасти плодови, прарботки од зеленчук, јадлив зеленчук, производи од млинската индустрија, алкохолни и безалкохолни пијалаци, и оцет.

Увозот на земјоделско-прехранбени производи во 2014 година изнесуваше 616 милиони ЕУР, односно, 6 % повисок од увозот евидентиран во 2013 година. Извозот на земјоделско-прехранбени производи во 2014 година порасна за 13 % од претходната година (на39,4 милиони ЕУР). Над 70 % од увозот на земјоделско-прехранбени производи го сочинуваат млечни производи, житарици, месо и пијалаци.

Табела 4.4. Косово*: главен развој на земјоделскиот пазар помеѓу 2007и 2014 година

	Земјата по традиција е	Од 2007 година, производството е	Значителни промени
Житарици	Нето увозник	Без значаен тренд	Мало зголемување на обработената површина и извозот во 2014 година. Значително намалување на увезената количина и на пазарната цена
Шеќер		Без значајно производство	
Маслодајни семиња, маслаимасти		Без значајно производство	
Овошје и градинарски култури		Зголемено	Извозот порасна значително, но увозот и понатаму е висок и бележеше пораст во 2013–2014 година. Мало зголемување во производството на овошје за разлика од производството на градинарски култури. Значителен пораст на цените, особено кај овошјето
Вино		Без значајно производство	
Компир		Намалено	Значително намалување на обработената површина, како и на производството, по што следеше значителен ценовен раст, особено во 2013 година.
Тутун	Нето увозник	Без значаен тренд	Увозот расте уште од 2007 година. Косово* не извезува тутун
Говедско и телешко месо	Нето увозник	Без значаен тренд	Постојан пораст во количината и цената на увозот на говедско месо, додека извоз речиси и да нема
Свинско месо		Без значаен тренд	Како и за повеќето земјоделски производи, цената на свинското месо континуирано растеше во периодот 2007–2014година.
Овчо и козјо месо		Зголемено	Значителен пораст на цените на јагнешкото месо. Мало зголемување на стадата на овци и кози
Живинско месо		Без значаен тренд	Значително зголемување на цената за живинско месо, особено во 2013 и 2014 година
Млеко и млечни производи		Без значаен тренд	Нема позначајно зголемување или намалување на цената на млеко и млечни производи

4.3 Развој на земјоделската политика

4.3.1 Рамка и спроведување на земјоделската политика

Косовската Програма за земјоделство и рурален развој (ПЗРР) претставува целосна и сеопфатна имплементациска рамка што го предводи развојот на земјоделството и руралниот развој во Косово*, во насока на осовременување и приближување кон стандардите на ЕУ. Главен дел од ПЗРР е Грантовата програма за рурален развој, којашто преку обезбедување соодветни грантови врши кофинансирање на разни инвестиции во приватиот сектор.

Политиката за рурален развој на Косово* 2014–2020 година, ќе се насочува според новите стратешки насоки на политиката за рурален развој на ЕУ, така што предвид ќе се земаат стекнатите искуства при спроведувањето на ПЗРРза 2007–2013 година.

Изнесените цели од ПЗРР за 2014–2020 година се тесно поврзани со стратешките цели на ИПА II политиката, но и одразени во стратешките развојни цели на земјата,

и посебните потреби на земјоделско-прехранбениот сектор во Косово, шумарството и руралните подрачја. Програмата за рурален развој на Косово* за 2014–2020 година е насочена кон следните шест приоритети (МЗШРР 2013а):

1. поттикнување трансфер на знаење и иновации во земјоделството, шумарството и руралните подрачја;
2. зголемување на конкурентноста воземјоделството и зајакнување на одржливоста на земјоделските стопанства;
3. промовирање на синџири на храна и управување со ризиците во земјоделството;
4. обнова, зачувување и зајакнување на екосистемите што зависат од земјоделството и шумарството;
5. промовирање ефикасно искористување на ресурсите и поддржување на преминот кон нискојаглеродна и економија отпорна на климатки промени во земјоделството, прехранбениот сектор и шумарството;
6. промовирање на социјална инклузија, намалување на сиромаштијата и економски развој во руралните подрачја.

Целите на ПЗРР за 2014–2020 година беа дефинирани на следниот начин:

– да се развие конкурентен земјоделско-прехранбен сектор, заснован на иновации со зголемено производство и продуктивност, и способност да произведува висококвалитетни производи и да ги исполни пазарните стандарди на ЕУ, да придонесува кон понуда на квалитетна и безбедна на храна, да се насочува кон економски, социјални и еколошки цели преку поттикнување можности за вработување и развој на човечки и физички капитал;

– да ги заштитува природните ресурси и животната средина во руралните подрачја, осврнувајќи се на предизвиците поврзани со климатските промени преку постигнување одржливо и ефикасно искористување на земјиштето и управување со шуми и преку воведување методи за земјоделско производство што ќе ја зачуваат животната средина;

– да се подобри квалитетот на живот и да се диверзифицираат можностите за вработување во руралните подрачја, преку промовирање вработувања, социјална инклузија и рамномерен територијален развој на таквите подрачја.
(МЗШРР 2013а)

Стратешките цели на ПЗРР за 2014–2020 година, ќе се постигнат со спроведување на приоритетите и мерките за рурален развој во рамките на ИПА II и националните мерки за поддршка поврзани со приходите, искористувањето на земјиштето и инфраструктурата за наводнување, финансирани преку националниот буџет и преку донации. Во Табела 4.5 претставени се одбрани мерки што ќе се спроведуваат во Косово*, категоризирани под четирите приоритети за рурален развој на ИПА II на ЕУ.

Табела 4.5. Одбрани мерки што ќе се спроведат во Косово* во периодот 2014–2020 година

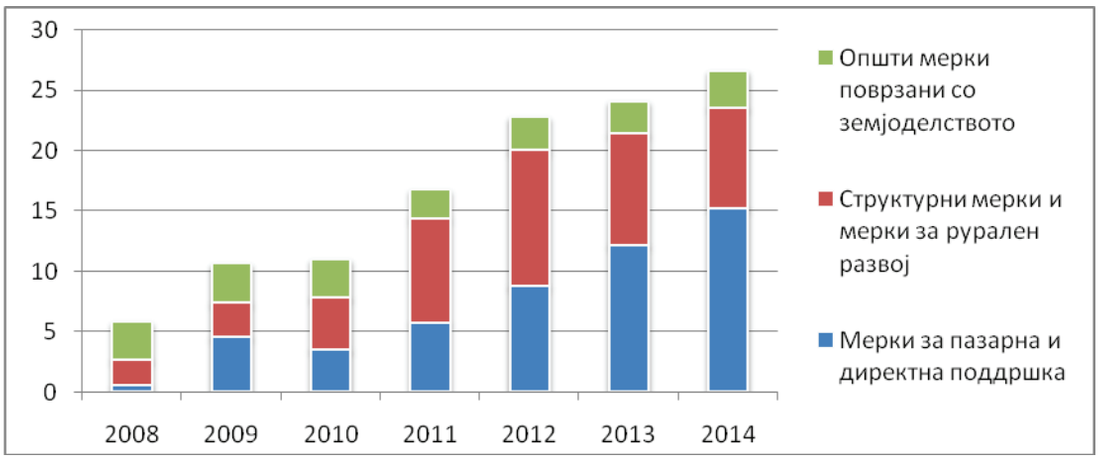
Приоритети	Мерки
Зајакнување на одржливоста и конкурентноста на земјоделските стопанства	Вложувања во физичките средства на земјоделските стопанства Вложувања во физичките средства за преработка и пласман на земјоделски и рибни производи
Обнова, зачувување и зајакнување на екосистемите	Агроеколошки мерки и органско производство Воспоставување и заштита на шуми
Промовирање социјална и економска инклузија	Диверзификација на земјоделските стопанства и деловен развој Подготовка и спроведување на стратегии за локален развој – Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Врски меѓу руралната економија и развојните активности, ЛИДЕР)
Трансфер на знаење и иновации	Подобрување на обуките Советодавни служби Техничка помош

Извор: МЗШРР(2013а).

4.3.2 Буџетска поддршка во земјоделството

Од 2008 до 2014 година, порасна вкупниот буџет за земјоделство и рурален развој. Скорешните инвестиции и поголемото внимание од владата преку грантови и субвенции беа премали за да имаат позначајно влијание во зголемување на учеството на земјоделството во БДП на земјата.

Приказ 4.3. Косово*: буџетски трошења за земјоделството и руралните подрачја (милиони ЕУР), 2008–2014



Извор: База на податоци од МЗП – Косово*, 2015

Целта на мерките за директна поддршка во рамки на ПЗРР беше зголемување на земјоделското производство и приходите на земјоделците, како и подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор во однос на останатите сектори, и во однос на увозот. Вкупниот износ на буџетот за директни плаќања значително порасна во 2013–2014 година, и се воведоа неколку нови директни плаќања.

Директните плаќања започнаа во 2008 година, со поддршката за гориво за берба, како инпутна субвенција. Таква поддршка не се даваше во 2013–2014 година. Во периодот 2008–2014 година не се воведоа никакви други инпутни субвенции, како, на пр., за ѓубриво и пестициди. Од 2012 до 2014 година директни плаќања се даваа за површини посеани со семе од пченица, сертифицирано од инспектори на Министерството за земјоделство, шумарство и рурален развој (МЗШРР), а

минималната површина за давање на оваа субвенција, беше 10 ha на земјоделско стопанство.

Помеѓу директните плаќања, единствена мерка за поддршка беше исплатата според површина/грло. Директните плаќања за садници и живина се воведоа во 2013–2014 година. Земјоделците што се пријавуваа требаше да ги исполнуваат следните критериуми: (i) да имаат најмалку 0,50 ha земјоделско земјиште (во нивна сопственост или изнајмено); (ii) за изнајменото земјиште мора да има склучен договор за најмалку две години; (iii) земјоделецот мора да произведува најмалку 5.000, а најмногу 100.000 садници од овошни култури, накалемени на вегетативна подлога. Директните плаќања за живинарско производство беа исплатени на сите земјоделци со најмалку 2.400 кокошки-несилки. Исплатите се даваа по добиток. Износот на директни плаќања се категоризира според бројот на живина (2.400–10.000, 0,50 ЕУР/грло; 10.000–20.000, 0,40 ЕУР/грло; над 20.000, 0,30 ЕУР/грло).

Во 2014 година се воведоа и други директни плаќања за градинарски култури на отворено, квалитет на млекото и одгледување на маторици. Вкупно се субвенционираа 23 градинарски култури, а минималниот критериум за добивање исплата беше површина под градинарски култури од 0,2–0,5 ha. Повеќето корисници на ваквите плаќања беа земјоделци што одгледуваат пиперки, бостан и компир. Релативно мал беше бројот на пријавени земјоделци, што се занимаваат со одгледување на маторици. Се поддржуваа сите земјоделци со најмалку две маторици во активното производство. На секои три месеца се објавуваа повици за пријавување за исплатата за млеко. Директните плаќања се даваа за три различни класи, со различен износ за екстра, прва и втора класа.

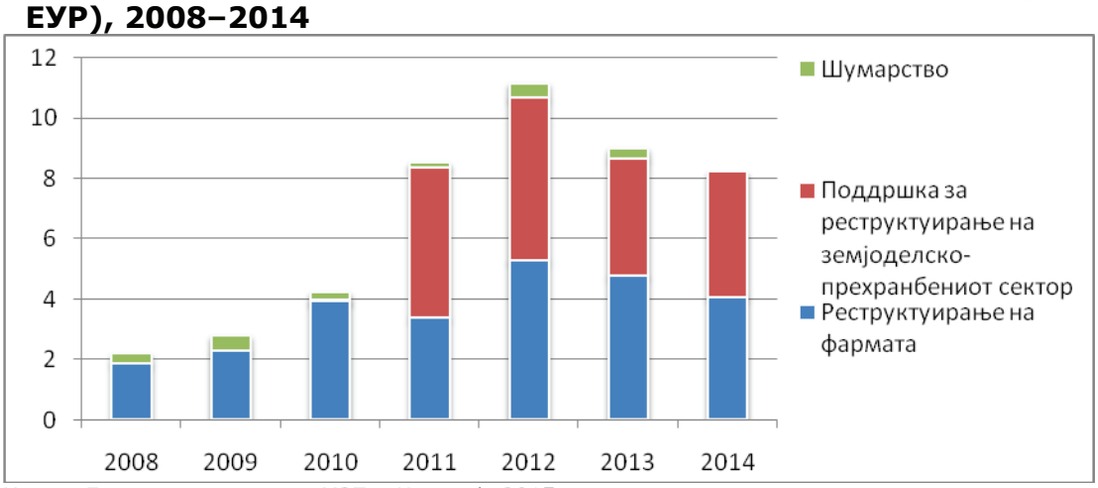
Табела 4.6. Косово*: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2008и 2014 година

	Спроведување	Од 2008 год., поддршката е	Значителни мерки
Мерки за пазарна поддршка	Нема		
Разни субвенции за инпути	Да, редовно	Зголемена	Буџетот за овие мерки порасна значително во периодот 2012–2014 година. Поддршка главно се даваше за гориво и садници. Поддршката за гориво за берба се укина во 2013–2014 година, додека поддршката за садници се спроведе само во тие години
Директни плаќања по производ	Незначително	Без значаен тренд	Спроведувањето на директните плаќања според производство започна од неодамна. „Квалитет на млекото“ е првата мерка, воведена во 2014 година. Постојат три категории за квалитет за субвенционирано млеко: екстра класа, прва класа и втора класа. Повици за пријавување се објавуваат на секои три месеца, а на толку време се дава и исплата
Директни плаќања според површина/грло	Да, редовно	Зголемена	Овие исплати се воведоа во 2009 година. Предвидениот буџет значително се зголеми во последните три анализирани години. Поддршката се зголеми главно за молзни крави, овци и кози, пченица, и лозје. Во 2013 година, а до извесна мера и во 2014 година, Косово* воведе директни плаќања по грло живина и маторици, како и исплати за обработена површина со зеленчук на отворено
Неврзани директни плаќања	Нема		
Поддршка за инвестиција на земјоделските стопанства	Да, редовно	Зголемена	Поддршка за инвестиции на земјоделските стопанства редовно се применуваше, а буџетот издвоен за таа намена постојано растеше. Главната цел беше подобрување на структурата на земјоделските домаќинства преку зголемено производство и подобрен квалитет. Во 2014 година се воведоа нови подмерки за житарици, стакленици, пчеларство и производство на месо, вклучително и бројлери. Во 2014 година се даде и поддршка за подобрување и консолидирање на земјиштето
Поддршка за прехранбената индустрија	Да, редовно	Без значаен тренд	Поддршка се даваше и за изградба на центри за собирање, пакување и складирање на земјоделски производи. Мерките опфаќаат млечни производи, месо, житарици, овошје и зеленчук, флаширана вода, вино и пиво. Поддршката има за цел да ја подобри примената на земјоделските производи преку зајакнато производство на повисока додадена вредност, воспоставување центри за собирање, воведување критични контролни точки за анализа на опасности заради безбедност на храна, и преуредување на производните ленти и слични капацитети според барањата на ЕУ
Плаќања поврзани со животна средина	Нема		
Поддршка за рурални подрачја	Незначително	Без значаен тренд	Се спроведува од 2010 година. Поддршка се даваше за јавни и приватни проекти што имаат влијание врз подобрување на условите за живот на руралното население. Предвидениот буџет во 2014 година беше значително помал отколку во 2013 година.
Мерки за општа поддршка	Да, редовно	Зголемена	Предвидениот буџет за развој на стручна обука за задоволување на руралните потреби и истражување значително порасна во 2013–2014 година. Оваа мерка се воведе преку капитални проекти, и има за цел да ги развие руралните подрачја преку унапредување на советодавните услуги

Над 95 % од вкупниот буџет наменет за мерките за рурален развој се фокусира на конкурентноста, а 1–2 % на руралната економија и население. Во 2013–2014 година, не се издвоија средства за животната средина и за руралните подрачја.

Од вкупниот буџет издвоен за конкурентност, над 80 % беа наменети за поддршка за преструктурирање на земјоделските стопанства (преструктурирање на физичкиот потенцијал во руралниот сектор, консолидација на земјиште, управување со водните ресурси за земјоделството и друга поддршка на земјоделските стопанства) и 10–20 % наменети за поддршка на шумарството (подобрено управување со ресурсите). Структурата на буџетските трошења за конкурентност не се променија во 2013–2014 година, споредено со претходните две години. Во рамки на поддршката за инвестиции на земјоделските стопанства, во 2014 година се воведоа нови подмерки како поддршка на инвестициите во стакленици, пчеларство, житарици и месо (гоење телиња и бројлери). Исплатениот износ за овие подмерки е релативно низок во споредба со износот за други подмерки имплементирани помеѓу2008 и 2014 година.

Приказ 4.4. Косово*: преглед на мерките за конкурентност (милиони ЕУР), 2008–2014



Извор: База на податоци од МЗП – Косово*, 2015.

Од 2009 година, МЗШРР започна со поддршка на јавни и приватни проекти што влијаат врз подобрување на условите за живот на руралното население. Корисници беа локални акциски групи (ЛАГ) регистрирани во Косово*, според начелата на Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Врски меѓу руралната економија и развојните активности, ЛИДЕР). Раководителите на ЛАГ беа одговорни да вршат пријавување за проекти во коишто се вклучуваа рурални заедници, и истите да ги спроведуваат. Одвоениот буџет за ваква поддршка значително се намали во 2014 година, споредено со претходната година. Поддршката во 2013 година се даде на 15 ЛАГ-ови, што спроведуваат земјоделски инфраструктурни проекти, како подобрување на училишни дворови, паркови, гробишта, речни корита, мостови од заеднички интерес и рурални патишта. Диверзификација на земјоделски стопанства и алтернативните активности во руралните подрачја, како и подобрувањето на руралната структура и одржување на руралното наследство, за првпат се спроведе во 2014 година, иако издвоениот буџет за таа намена беше релативно мал.

Приказ 4.5. Косово*: преглед на поддршката за општи услуги во земјоделството (милиони ЕУР), 2008–2014

Извор: База на податоци од МЗП – Косово*, 2015 .

Над 95 % од буџетот за општи услуги се намени за безбедност на храна, особено ветеринарни и фитосанитарни услуги, а мал процент за истражување и развој, советодавни и стручни услуги (Приказ4.5). Буџетот наменет за стручна обука не порасна во текот на 2013 и 2014 година. Според извештајот за среднорочна проценка, мерките за стручна обука придонесоа за зголемено земјоделско производство, поефикасно искористување на инпутите во земјоделските стопанства и поспецијализирани активности на земјоделските стопанства (МЗШРР 2012 година).

4.4 Аспекти поврзани со земјоделски стопанства

Косово* има неповолна структура на земјоделски стопанства, просечно со КЗП по стопанство од 1,5 ha, фрагментирана во седум парцели. Според прелиминарните податоци од пописот за земјоделство од 2014 година, просечната КЗП по стопанство изнесува 2 ha. Косово* има најмала КЗП по земјоделско стопанство споредено со која било земја од ЕУ или од ЗБ, со исклучок на Малта. Големината на земјоделските стопанства претставува сериозен предизвик што треба да се надмине за да се зголеми производството.

Диверзификацијата на растителното производство е често применувана стратегија кај семејните земјоделски стопанства, за да се минимизираат ризиците што може да произлезат од неуспешен род на одредена култура и за да се стабилизираат приходите заради опстанок. Со поддршката на земјоделците и поголем поттик да изнајмуваат јавно земјиште за земјоделско производство, по прифатлива цена на малите земјоделците, би им се овозможило поголемо производство и конкурентност. Многу е тешко да се зголеми земјоделското производство без притоа да се зголемат и капацитетите за производство преку обработување на земјиштето и зголемување на земјоделските стопанства. Со зголемување на капацитетите за складирање, малите земјоделци би стекнале поголеми нето приходи од производството и подобрена конкурентност. Дадената поддршка за изградба на центри за собирање, пакување и складирање на земјоделски производи, целосно запре во 2013–2014 година.

Во Косово* претходно немаше посебни мерки на политиката или субвенции наменети за малите земјоделци. Во 2013–2014 година, се издвои мал буџет за консолидација на земјиштето, што е мошне битно со оглед на актуелната состојба: земјоделските стопанства во принцип се мали и фрагментирани во повеќе парцели; пазарот за земјиште е слаб, со ограничена транспарентност во давањето земјиште под наем; а нејасно е и кој има право да користи јавно земјиште. Со заложба за поддршка на оваа мерка би се постигнале неколку цели изнесени во новата стратегија од ПЗРР за 2014–2020 година. На тој начин би се зголемиле вложувањата во системи за наводнување и во производство на земјоделски култури.

4.5 Процес на интеграција во ЕУ

Новиот програмски документ за земјоделство и рурален развој на Косово* се усвои во согласност со концептот за рурален развој на ЕУ. Мерките од ПЗРР за 2007–2013 година, со коишто се дава директна поддршка за производителите во извесна мера соодветствуваат со мерките од првиот столб во рамки на ЗЗП, а мерките за поддршка на рурален развој се слични со вториот столб од ЗЗП. Програмскиот документ со испланираните мерки за поддршка се спроведе според предвидениот годишен буџет за земјоделство и рурален развој. Со прераспределбата на средства од вкупниот буџет на МЗШРР за различни мерки од ПЗРР за 2007–2013 година, само делумно се следеа општите цели за земјоделство и рурален развој(МЗШРР 2012).

Поради неповолната структура на земјоделските стопанства и неефикасното искористување на производствените фактори, приносите на земјоделството во Косово* се многу пониски од просечните приноси во ЕУ. Земјоделството и преработувачкиот сектор во принцип се соочуваат со тешкотии за развој на синџири за дистрибуција на храна, пласман, квалитет, и ветеринарни и фитосанитарни стандарди, усогласени со стандардите на ЕУ. Во просек, цените на на земјоделски производи во Косово*, се значително повисоки отколку во земјите на ЕУ. Ова укажува дека производителите во Косово* сè уште не се конкурентни во однос на цените. Во изминатите неколку години забележан е негативен трговски биланс со во земјоделско-прехранбениот сектор, којшто постојано расте. Потребна е стратегија за трговија во земјоделството, врз основа на пазарна анализа; на тој начин локалните производители подобро би ги искористиле можностите на пазарот и би ги стабилизирале вработеноста и приходите.

Руралните подрачја во Косово*, главно се со низок економски развој, а тоа води до висока стапка на невработеност. Најголем предизвик е да се намали зависноста на руралната работна сила од земјоделство и да се развијатдополнителни активности за одржливост на руралните подрачја. За да се намали миграцијата или сиромаштијата во руралните подрачја, потребно е да се создадат можности за вработување така што ќе се поддржи диверзификацијата на земјоделските активности, како преработка на традиционалната локална храна и специјализирани производи, и да се поттикнат деловни иницијативи за ангажираност во давање услуги во руралните подрачја.

Треба да се организираат и мали работилници со коишто ќе се охрабрува претприемништвото кај жените. Економскиот развој во руралните области треба да се поттикнува со континуирано подобрување на инфраструктурата, како електрична енергија, патишта, водоснабдување, отстранување отпад и широкопојасен интернет.

Буџетските прераспределби и нивото на поддршка за земјоделството и руралниот развој од 2007до2014 година, беа релативно ниски во споредба со другите земји од ЗБ и земјите од ЕУ. Порастот на конкурентноста во земјоделството треба да биде проследен со зголемени средства од буџетот за земјоделството. За конкурентно земјоделство неопходни се ажурирано знаење, и информациски и раководни услуги. Дополнителна обука, совети за прашања поврзани со техничко управување и управување со стопанство/бизнис, и информации за пазарот за земјоделство во согласност со конкретните потреби на земјата, се предуслови за зголемено земјоделско производство и зголемена ефикасност и конкурентност на секторот.

Унапредувањето на истражувањата во земјоделството ќе помогне да се развијат системи за одржливо производство, особено во поглед на новите предизвици, како климатските промени, биодиверзитетот, повисоките цени на храната и биогоривата. Иако веќе неколку години не постои усогласеност со ЗЗП околу оптимизирањето на политиките и инструментите за исплати поврзани со агроеколошки прашања, Косово* треба да иницира програми за агроеколошки плаќања, за поддршка на одржливото искористување на природните ресурси, особено за практики на одржливо искористување на земјиште во земјоделството со висока природна вредност (ВПВ). Со заложбата за поддршка на земјоделството со ВПВ, ќе се подобри

обезбедувањето на позитивни екстерналии и еколошки услуги преку земјоделските практики.

Поголемо внимание треба да се даде на ПРП. Со оглед дека повеќето земјоделски стопанства (94 %) се мали– до 4 ha –треба да се изнајде начин за нивно развивање. За да се зајакне производството и пласманот кај малите земјоделци во Косово*, најважна мерка во потсекторите за производство на овошни и градинарски култури, би била поддршката за создавање на организации на производители, засновани на идејата на ЕУ за единствен заеднички пазар. Поради високото варирање на производството и ценовните флуктуации, Косово* треба да покрене механизми за спречување на ризиците и за управување со ризиците, преку субвенционирање на премии за осигурување.

Косово* својата тековна политика треба да ја прилагоди според најдобрите меѓународни практики, а истовремено и да се усогласи со политиката на ЕУ. Со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), Косово* отпочнува нова фаза од процесот на интеграција. Оттука, потребни се дополнителни заложби за подобрување на координацијата меѓу министерствата и во рамки на самите министерства, а воедно и зајакнување на човечките ресурси во поглед на специјализирани, долгорочни индивидуални обуки за ЕУ, вклучувајќи ја ЗЗП, јазици и вештини за преговарање.

4.6 Предности и слабости на земјоделството

Во Табела 4.7 се наведени предностите и слабостите во земјоделството и руралниот развој во Косово*.

Табела 4.7. Косово*: предности и слабости во земјоделството и руралниот развој

Предности	Слабости
- Добра клима и плодна почва, особено за одгледување овошје и зеленчук - Интензивно земјоделско производство поради зголемениот интерес за производство и поддршката за секторот преку директни плаќања и грантови - Руралните подрачја имаат голем потенцијал за евтина работна сила и интензивно земјоделско производство, особено на градинарски култури - Поддршката од МЗШРР и од други донатори имаа значаен придонес во воведување нови технологии за производство - Подобрени квалитет и продуктивност на производите од добиточно производство, житариците и градинарските култури - Зголемена свесност кај потрошувачите и побарувачка на домашни земјоделски производи - Поголемо согледување кај владата за важноста на земјоделскиот сектор и резултатите кои произлегуваат од секторот - Изобилни природни ресурси, добри природни услови и разновидни пејсажи - Во руралните подрачја има почиста средина и пониски трошоци за живот - Волја кај луѓето да се подобрат руралните подрачја	- Најнизок БДП по глава на жител - Постојана сиромаштија, особено во руралните подрачја - Висока стапка на невработеност, особено во руралните подрачја - Значителен недостиг на рурална инфраструктура, особено водоснабдување, управување со отпад и негово рециклирање - Лоши јавни услуги во руралните области (здравство, транспорт и градинки) - Високи цени на пазарот на земјиште - Недостиг на соработка помеѓу земјоделци, јавни установи, и приватниот и јавниот сектор - Финансиски пречки за инвестиции на земјоделските стопанства - Застарена механизација и техничка опрема - Конзервативни земјоделци што не сакаат да применуваат нови технологии - Ниска образованост на земјоделците (многумина се само со основно образование) - Многу ниски субвенции споредено со други земји од регионот - Недостиг на соодветен рурален систем за кредитирање со што на земјоделците ќе им се издаваат кредити под добри услови, со подолг грејс период и пониски каматни стапки - Несигурна сопственост на земјиштето, имотните права не се јасно префрлени на сопственикот - Мал напредок со програмата за консолидација на земјиштето - Мали земјоделски стопанства и фрагментирано земјиште, поради што има ниска продуктивност - Недостиг на капацитети за складирање - Низок преработувачки капацитет - Нема долгорочни договори помеѓу земјоделците и преработувачите

5. Македонија: краток преглед на земјоделската политика

Драги Димитриевски, Ана Котевска, Ивана Јанеска Стаменковска, Емељ Туна, Марина Нацка

Факултет за земјоделски науки и храна, универзитет „Св. Кирил и Методиј" - Скопје

5.1 Економски развој

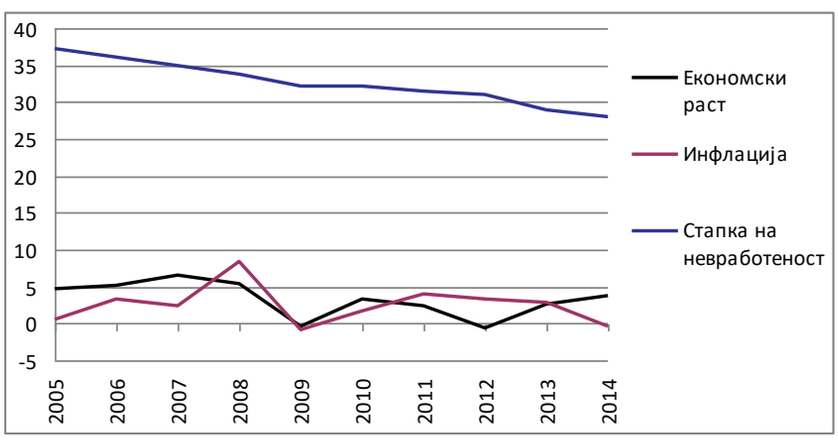
Македонија е континентална земја во југоисточна Европа со вкупна површина од 25.713 km^{2}и население од околу 2 милиони жители и оттука со густина на населението од околу 80 жители на km^2. Во последните 10 години, целокупната економска успешност на Македонија бележи раст; БДП изнесувал 8,5 милијарди евра во 2014 година,, што претставува раст за 70% во споредба со 2005 година. Претставено по жители во СКМ, БДП се зголемил за 38% во периодот од 2005 до 2013 година (табела 5.1).

Табела 5.1. Македонија: економски контекст, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
Население (милиони)	2,04	2,07
Густина на населението (жители/km^2)	79,2	80.5
БДП (милиони евра)	5.032	8.534
БДП/глава на жител, СКМ (евра)	6.900	9.500[a]
Реална стапка на раст на БДП (%)	4,7	3,8
Стапка на невработеност (%)	33,8b	28,0
Трговски биланс (милиони евра)	–961	–1.762
Надворешна трговија како % од БДП	84,5	107,9

Извор:База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015.
а 2013;
б.2008 година (најстари податоци добиени според истата методологија).

Приказ 5.1. Македонија: главни макроекономски показатели (% на раст од претходна година; % на невработеност), 2005-2014



Извор:База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015

Глобалната економска криза исто така влијаеше и врз економијата на Македонија. Иако беше применет одделен збир на фискални и монетарни мерки за одржување на макроекономската стабилност, економската криза предизвика мало намалување на БДП (–0,4 % во 2009 год. и -0,5 % во 2012 год.). Макроекономските показатели покажуваат заздравување на економијата на Македонија во 2013 година, со зголемување на реалниот БДП за 2,7%, проследено со раст од 3,8% во 2014 година. На Приказот 5.1 е прикажана стапката на инфлација во периодот меѓу 2005 и 2014 година. Стапката се движи од -0,8 % во 2009 година до 8,3 % во 2008 година.

Високата стапка на невработеност го спречува развојот на економијата на Македонија и се смета за еден од најсуштинските фактори за високата стапка на сиромаштија. Стапката на невработеност бележи бавно намалување низ годините, и во 2014 година изнесувала 28% (табела 5.1). Негативниот трговски биланс станува сè поочигледен, а во 2014 година достигнал дефицит од 1.762 милиони евра. Надворешната трговија како удел во БДП бележи зголемување, што значи дека земјата станала економски почувствителна кон глобалната трговија.

5.2 Земјоделски развој

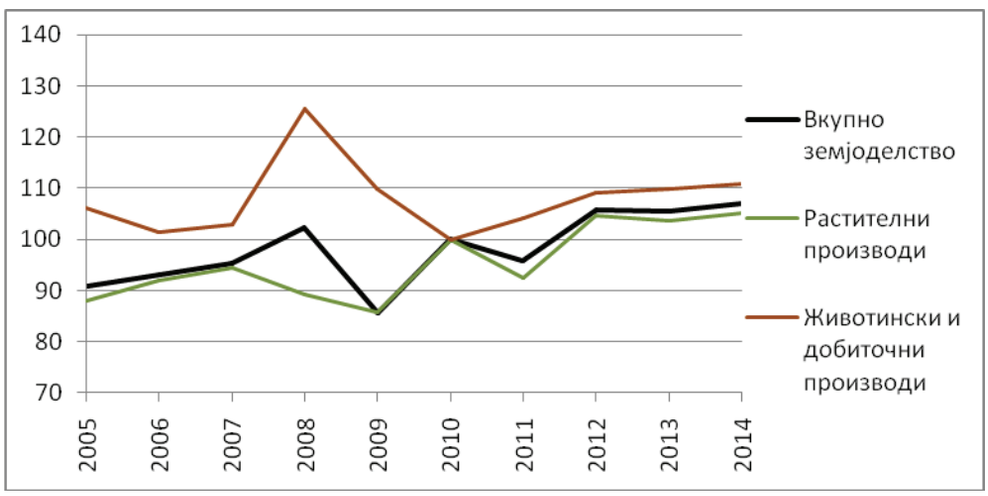
Земјоделството има значително влијание врз економијата на Македонија, придонесувајќи со приближно 11% во вкупната БДВ и овозможувајќи вработување за околу 19% од населението (табела 5.2). Бруто земјоделскиот производ (БЗП) во 2013 година изнесувал 1.385 милиони евра, што во споредба со 2005 година претставува зголемување од 22%.

Табела 5.2. Македонија: учество на земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
% на БДВ	11,3	10,2
% на вработеност	19,5	18,5
Извоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	16,7	12,9
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	13,1	11,7
Стапка на сооднос меѓу увоз и извоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	80,7	74,6

Извор: База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015

Приказ 5.2. Македонија: реален раст на производните цени во земјоделството, 2005-2014 (2010 = 100)

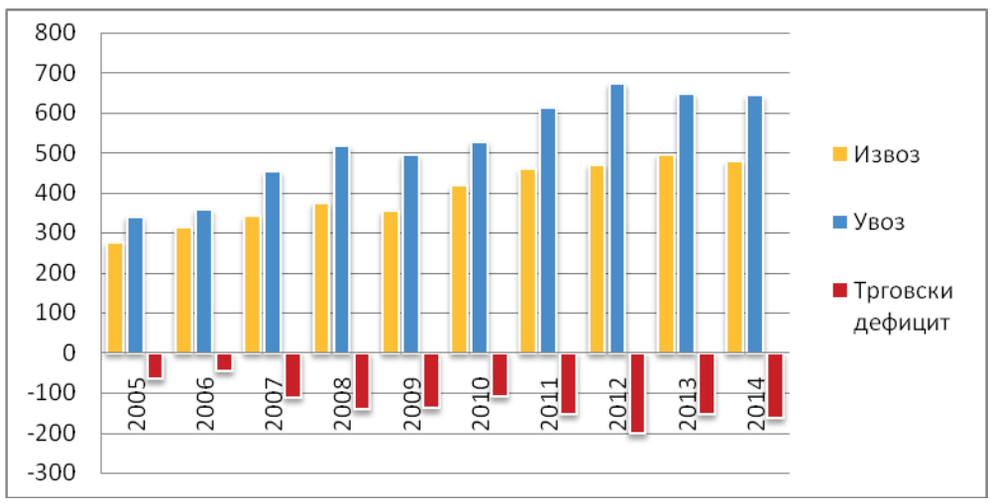


Извор: База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015

Индекси на производните цени во земјоделството укажуваат на постојано зголемување во последните 10 години.Во периодот помеѓу 2005 и 2010 година, цените на добитокот бележат многу повисоки промени отколку цените на растителното производство; подоцна, цените се стабилизираат и бележат мала нагорна тенденција (Приказ 5.2).

Во однос на трговијата, Македонија е нето увозник на земјоделско-прехранбени производи, со константен негативен трговски биланс во периодот меѓу 2005 и 2014 година (Приказ 5.3). Земјата е нето извозник само на неколку прехранбени артикли, како што се одредени овошја и зеленчук, вино, тутун и јагнешко месо. Трговијата со земјоделско-прехранбени производи бележи нагорен тренд во минатите години; во 2014 година таа била двојно поголема во споредба со 2005 година. Либерализацијата, особено во земјоделскиот и прехранбениот сектор, доведе до поголем увоз отколку извоз, со што дојде до продлабочување на негативниот трговски биланс. Трговскиот дефицит постигна највисоко ниво во 2012 година, кога изнесуваше околу 202 милиони евра, по што дојде до намалување во следните години и дефицит од 163,4 милиони во 2014 година (Приказ 5.3).

Приказ 5.3. Македонија: трговија со земјоделско- прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015

Земјоделските и прехранбените производи учествувале со 12,9% во вкупниот извозво 2014 година, додека пак претставувале 11,7% од вкупниот увоз. Извозната вредност на земјоделско-прехранбените производи во 2014 година изнесувала 479,6 милиони евра, што претставува зголемување од 75% во споредба со 2005 година. Според вкупната извозна вредност, најголемите тарифни групи во 2013 и 2014 година биле тутунот и произведените тутунски замени (25%), пијалаци, алкохол и оцет (13%) и зеленчук, растенија, корења и кртоли наменети за јадење (13%). Тутунот, виното и зеленчукот се најважни земјоделско-прехранбени производи наменети за извоз. Увозната вредност на земјоделско-прехранбените производи во 2014 година изнесувала 643,0 милиони евра, што претставува зголемување од 89% во споредба со 2005 година. Главната увозна тарифна група во 2013 и 2014 година претставувале месото и остатоци од месо наменети за јадење (16% од увезените земјоделско-прехранбени производи).

Земјоделската површина, која изнесува околу 1,263 ha, ја покрива речиси половината од вкупната површина на земјата; 32,7% од земјоделската површина еобработливо земјиште, а 64,2% се трајни пасишта. Иако најголем дел од земјоделската површина е под пасишта, растителното производство е карактеристично за македонското земјоделство, придонесувајќи со 76% во вкупното земјоделско производство (табела 5.3).

Добиточното производство е главно неконкурентно поради недоволниот капацитет за производство на добиточна храна и земјоделците се зависни од увозот на добиточна храна (МЗШВ, 2015). Неповолната сортна и расова структура резултираат со ниски приноси. На пример, просечниот принос на пченица и млеко во 2014 изнесувал 3.75 t/haи 3.14 t/грло добиток соодветно, што претставува зголемување од 22%, односно 35%, во споредба со 2005 година.

Земјоделството на Македонија се карактеризира со двојна структура, каде што доминираат малите фарми со големо ниво на фрагментација на земјиштето. Просечната големина на КЗП по стопанство е многу мала (1,9 ha) и речиси 60% од стопанствата функционираат на помалку од 1 ha земјиште. Просечното стопанство има 2,14 стандардни добиточни единици(СДЕ) и 24,6% од вкупниот број домаќинства имаат помалку од една единица. Стандардното производство (СП) по стопанство претставува 4.825 евра, додека половина од стопанствата имаат СП од помалку од 2.000 евра. Тоа се должи на фактот дека индивидуалните земјоделски стопанства произведуваат 86,9% од вкупното СП.

Табела 5.3. Македонија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
ЗП (000 ha)	1.199	1.263
% на обработливо земјиште во ЗП	37,4	32,7
% на земјоделски култури во земјоделското производство	78,5	76,1[a]
Просечен принос на пченица (t/ha)	3,07	3,75
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	2,31	3,14

Извор:База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015 год.
а 2013.
ЗП, земјоделска површина.

Земјишните капацитети и другите природни ресурси не се целосно искористени. Земјоделството во Македонија се соочува со голем број други слабости кои го спречуваат неговиот развој, како што е застарената опрема и технологија, ниското ниво на продуктивност и недостиг на земјоделски производи со додадена вредност. Покрај тоа, постои недостиг од сезонски работници, стареење на населението и миграција на руралното население, како и ниско ниво на образование и менаџментски вештини кај руралното население. Исто така, недостигот на сопствен капитал и пристапот до финансиски ресурси, ниското ниво на земјоделско-прехранбената интеграција, како и ниското ниво на интеграција на истражувањата во развојот на земјоделството го ограничуваат развојот на секторот.

Табела 5.4. Македонија: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2013 год.

	2013
КЗП по стопанство (ha)	1,85
Стопанства со КЗП< 1 ha (% од вкупниот број)	58,2
СДЕ по стопанство	2,14
Стопанства со СДЕ < 1 (% од вкупниот број)	24,6
СП по стопанство (евра)	4.825
Стопанства со СП < 2,000 (% од вкупниот број)	58,2

Извор: База на податоци за земјоделска статистика- Република Македонија, 2015

Во табелата 5.5 се дадени главните развојни карактеристики на земјоделските пазари. Капацитетите за растителното производство се генерално стабилни, освен во однос на површините под житни култури, каде се бележи намалување.

Во однос на производните количини, значително зголемување се забележува кај производството на зеленчук, додека се бележи пад во производството на грозје.

Добиточното производство бележи зголемување во обемот на производството, кое е особено значајно кај свињарското производство. Иако се бележи значително намалување на големината на стадата кај овците и живината, нивното производство се зголемува.

Што се однесува до трговијата, увозот се зголемува многу повеќе од извозот кај речиси сите тарифни групи (особено за месо и остатоци од месо наменети за јадење; млечни производи, јајца, природен мед; животински или растителни масти и масла; и разни преработки наменети за јадење).

Само неколку тарифни групи бележат поголемо зголемување на извозот отколку увозот.

Табела 5.5. Македонија: главни развојни насоки во земјоделските пазари

	Традиционално, земјата е	Од 2005 година, производството	Промени во цената, производството и трговијата, споредба на 2014 со2005 година
Житни култури	Нето увозник	Не бележи значителен тренд	- Цена:зголемена, особено за пченката - Производство: благо намалување (иако има намалување на површините под житни култури) - Трговија: зголемување на увозот и извозот на житни културии позначаен извоз на преработки од житни култури
Шеќер	Нето увозник	Намалено	- Производство: од 2008 година наваму нема производство на шеќерна репка поради ниските ценина производоти зголемениот увоз на суров шеќер - Трговија: постојано зголемување на увозот во годините до 2014 год. кога увозот падна за 13% во споредба со 2013 година
Маслодајни култури, масла и масти	Нето увозник	Намалено	- Цена: зголемена - Производство: намалено; многу ниско производство на сончоглед (поради ниската цена на светскиот пазар и зголемениот увоз на сурово сончогледово масло) - Трговија: постојано зголемување на увозот (8,8 милиони евра во 2005 год.; 17,8 милиони евра во 2014 год.) и извозот (1,8 милиони евра во 2005 год.; 4,2 милиони евра во 2014 год.)
Овошје и зеленчук	Нето извозник	Зголемено	- Цена: зголемена, особено за некои овошја (кајсии, праски, грозје) - Производство:з големено; благо зголемување во производството на овошје (14%), а поголемо во производството на зеленчук (40%) - Трговија: зголемен увоз на зеленчук, овошје и јаткасти плодови; постојано зголемување на извозот на овошје, зеленчук и нивни преработки (мал пад на извозот на овошје во 2014 год, - 11%)
Вино	Нето извозник	Намалено	- Цена: зголемена цена на винското грозје - Производство: благо намалување на површините, нопоголемо на производството (-26%); зголемено производство на флаширано вино[a] - Трговија: зголемен извоз[a]
Компири	Самоодржлив производител	Не бележи значителен тренд	- Цена: зголемена - Производство: стабилно
Тутун	Нето извозник	Не бележи значителен тренд	- Производство: стабилно - Трговија: константно зголемување на извозот и увозот до 2013 година; намалување од 20%, односно 10% (соодветно) во 2014, споредено со 2013 година
Говедско и телешко месо	Нето увозник	Зголемена	- Цена: зголемена - Производство: зголемено; во однос на количината, ова е најголемиот добиточен производ - Трговија: увоз на свежо и разладено месо и помаликоличини за месопреработувачката индустрија[a]
Свинско месо	Самоодржлив производител	Зголемена	- Цена: зголемена - Производство: зголемено - Трговија: увоз на разладено и смрзнато свинско месо за месопреработувачката индустрија[a]
Овчо и козјо месо	Нето извозник	Зголемено	- Цена: благо зголемена - Производство: значително зголемување на производството на јагнешко месо - Трговија: нето извозник на јагнешко месо, благо намалување на извозот

Месо од живина	Нето увозник	Зголемено	- Цена: намалена - Производство: зголемено производство, меѓутоа тоа покрива само 20% од домашната побарувачка[a] - Трговија: се увезува како замрзнато месо[a]
Млеко и млечни производи	Нето увозник	Зголемено	- Цена: зголемена - Производство: зголемено производство на млеко и млечни производи[a] - Трговија: константно зголемување на увозот на млеко и млечни производи

Извор:База на податоци за земјоделска статистика- Македонија, 2015 год.; a. МЗШВ (2014)

5.3 Развој на земјоделската политика

Развојот на земјоделската политика се карактеризира со приспособување кон ЗЗП на ЕУ. Процесот на интеграција во ЕУ донесе позитивни промени во законодавството и институционалните капацитети. Целите на ЗЗП се усвоени како цели на националната земјоделска политика и стратегијата за земјоделство и рурален развој. Покрај системското поставување на политиката преку низа закони, стратегии, програми и долгорочни планови, зголемен е и буџетот наменет за постигнување на целите утврдени во нив. Сепак, постои потреба од одредено усогласување на некои мерки на политиката. Усогласувањето на националните политики во однос на европските ќе продолжи до нивното целосно усогласување и полноправното членство во ЕУ. Динамиката и опсегот на овој процес на усогласување во голема мера зависи од напредокот на процесот на пристапување и почетокот на преговорите за пристап (МЗШВ, 2014).

Меѓу институционалните капацитети, новоформираните институции, како што е Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој и Агенцијата за храна и ветеринарство, имаат силни организациски системи, додека пак некои други, како Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) и националната Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството ги подобрија своите капацитети во текот на процесот на усогласување. Покрај сето тоа, главните предизвици со кои се соочуваат и натаму е конзистентното спроведување на законодавството и неговите измени и дополнувања поради измените во ЗЗП, како и силниот притисок од страна на локалните засегнати страни.

Усогласувањето на земјоделската политика со ЗЗП се засили поинтензивно откако Македонија доби статус на земја-кандидат за пристапување во ЕУ во 2005 година. Првите посериозни систематски и структурни промени во оваа насока се случија во 2007 година со усвојувањето на Законот за земјоделство и рурален развој, Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР 2007-2013) и ИПАРД програмата (2007-2013). Хармонизација на националната земјоделска политикапродолжи, а моменталниот Закон за земјоделство и рурален развој (од 2010 година), кој служи како законска рамка за земјоделската политика на земјата, е далеку поусогласен со начелата на ЕУ. Во најновата НСЗРР (2014-2020) се дефинираат новите специфични цели, со цел да гиследат потребите на секторот:(i) реструктуирање и модернизација на земјоделско-прехранбениот сектор; (ii) регулирање на пазарот, организирање на прехранбениот синџир и подобрување на квалитетот на земјоделските производи; (iii) подобрување на животните услови и условите за економски дејности во руралните области; (iv) постојан пристап до знаење и инвестирање во човечкиот капитал во земјоделството; (v) создавање на целосно функционален систем за безбедност на храната; и (vi) одржливо управување со природните ресурси и ублажување на ефектите од климатските промени (МЗШВ, 2014). Покрај тоа, усвоени се голем број извршни документи, како што се годишни и повеќегодишни програми за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој од националниот буџет и фондовите на ИПАРД (2007–2013).

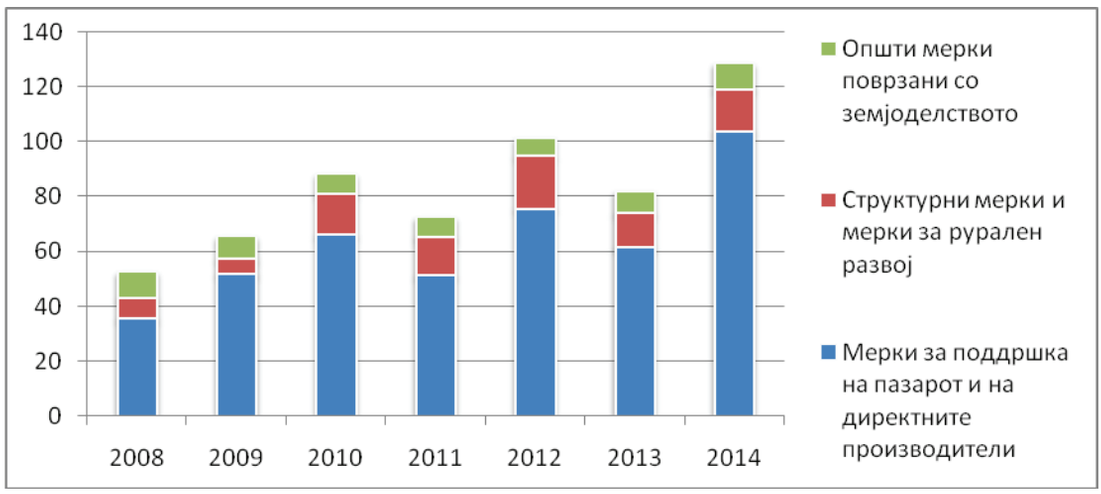
Главните аспекти на натамошното усогласување со ЗЗП се идентификувани во НСЗРР 2014-2020: постепено „раздвојување" на директните плаќања; зголемување на мерките за рурален развој; проширување на агроеколошките мерки и вкрстената сообразност; поддршка на млади земјоделци; поддршка на мали семејни фарми; основање на задруги; вертикална интеграција; воведување на пазарни одбори; минимални стандарди за квалитет; ублажување на влијанието на климатските промени; управување со отпад; и подобрување на енергетската ефикасност (МЗШВ, 2014).

5.3.1 Буџетски трансфери за земјоделството

Буџетската поддршка на земјоделството од националниот буџет е значително зголемена (Приказ 5.4); буџетската поддршка во 2014 година (во износ од 128,7 милиони евра) е двојно поголема од буџетот издвоен во 2008 година (52,7 милиони евра). Главни инструменти на земјоделската политика се директните плаќања. Мерките за рурален развој и општата поддршка на земјоделството имаат релативно мал удел во буџетот наменет за земјоделството. Регулирањето, поддршката на земјоделските пазари и државната помош се воведуваат само во итни случаи.

Директните плаќања се доделуваат по единица не земјоделски производи и по површина на земјоделско земјиште или пак, грло добиток. Плаќањата се условени со мерки за вкрстена сообразност (кои постепено се воведуваат согласно регулативите на ЗЗП) со цел производство на безбедна и здрава храна и заштита на животната средина.Во спроведувањето, директните плаќања се најважната форма на поддршка во текот на целокупниот период. Во последните неколку години, директните плаќања повеќе се засноваат на плаќања по капацитет, отколку по производ. Главните сектори кои добиваат поддршка врз основа на производството се млечниот и тутунскиот сектор, зависно од површината најмногу добива лозарското производство, додека според бројот на грла најмногу се поддржува овчарството (види табела 5.6). Што се однесува до малиот обем на структурата на фармите во Република Македонија, плаќањата зависат од големината на фармата. Од друга страна, многу малите фарми (оние кои се помали од 0,2 или 0,3 ha, во зависност од секторот) се исклучени од листата на потенцијални корисници на средства.

Приказ 5.4. Македонија: развој на буџетската поддршка во земјоделството (мил. евра), 2008-2014



Извор: АПМ База на податоци –Македонија, 2015

Политиката за рурален развој има четири приоритетни области и четири инструментиза нивна поддршка:конкурентност во земјоделството, агро-еколошка заштита, рурална економија и локален развој. Меѓу нив, подобрувањето на конкурентноста, преку инвестирање во фармите или преку поддршка на

преструктуирањето во земјоделско-прехранбениот сектор, привлече поголем интерес кај земјоделците. Во текот на 2013 и 2014 година дојде до значително зголемување на поддршката за руралните области и нивното население, преку поддршка на основната инфраструктура, услугите и заживување на селата. Производителите на земјоделски производи и понатаму покажуваат мал интерес за агро-еколошката поддршка и поддршката на ПРП, кои учествуваат со само 5% во вкупниот буџет за рурален развој.

Буџетот на општа поддршка на земјоделството е стабилен во апсолутни вредности во текот на периодот кој се опфаќа со студијата и не го следи нагорниот тренд на вкупниот буџет наменет за земјоделството. Најголем удел во овој буџет има ветеринарната контрола и контролата на квалитетот на храната, додека пак трансферот на знаењето е далеку помалку застапен. Во 2014 година дојде до драстично зголемување на поддршката за техничка помош наменета за промоција на програмата.

Неколку студии и извештаи ја прикажуваат позитивната улога на националната Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството во областа на доставување информации за програмите и мерките за поддршка и за помошта која Агенцијата им ја нуди на земјоделците во процесот на аплицирање (Котевска и Мартиновска Стојческа 2015; Прингл и др. 2014). Земајќи ја предвид својата улога во овој процес, треба да се земе предвид и зголемувањето на буџетот на националната Агенција за поттикнување на развојот на земјоделството, поради тоа што нејзиниот сегашен буџет е недоволен за значително да придонесе во процесот на модернизација на земјоделството.

Во табелата 5.6 е даден подетален преглед на промените во последните години (2014 год.), почнувајќи од првата година во која буџетските расходи се прикажани детално (2008 год.).

Табела 5.6. Македонија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2008 и 2014 год.

	Воведени	Од 2008 год., поддршката бележи	Значителни промени
Мерки за поддршка на пазарот	Не се спроведени		
Субвенции за варијабилни инпути	Да, повремено	Намалување	Во 2008 година, инпутните субвенции се користени за покривање на трошоци за гориво кај растителното производство.Во 2014 година, буџетот за овие субвенции изнесува помалку од четвртина од расходите во 2008 година и е наменет за набавка на приплоден добиток и за услуги надвор од фармите.
Директни плаќања по производ	Да, редовно	Зголемување	Најголем дел од овој облик на поддршка е наменет за тутунот: 79% во 2014 година, што е двојно повеќе од 2008 година. Потоа следи млекото: 16% во 2014 година, што е благо намалување во споредба со 2008 година. Директните плаќања за грозје (23% во 2008 година) се пренаменети во плаќања по површина. Другите сектори со зголемена поддршка се свежиот зеленчук и семињата.
Директни плаќања по површина/грла	Да, редовно	Зголемување	Во споредба со 2008 година, поддршкате во лозарството е драстично зголемена (на 12,9 милиони евра). Овчарството бележи четири пати поголема поддршка, достигнувајќи 12,7 милиони евра во 2014 година. Говедарството е слабо поддржано и добива субвенции во износ од 6,8 милиони евра. Останатите сектори исто така бележат одредено зголемување во однос на буџетските трансфери, меѓутоа тие не се многу значајни поради тоа што нивните нивоа се пониски од останатите.
Производно неврзанидиректни плаќања	Не се спроведени		
Поддршка на инвестиции во фарми	Да, редовно	Не бележи значителен тренд	Во апсолутни вредности, поддршката за инвестирање на фармите не покажува значителна промена и се наоѓа на ниво на 3 милиони евра. Ова е намалување на уделот во рамки на поддршката за рурален развој, од околу 80% во 2008 година до околу 50% во 2014 година.
Поддршка на прехранбената индустрија	Да, редовно	Намалување	Поддршката на прехранбената индустрија е пониска во 2014 година (0,2 милиони евра) во споредба со 2008 година (кога изнесувала 0,7 милиони евра).
Плаќања поврзани со животната средина	Да, редовно	Намалување	Буџетот за исплати поврзани со животната средина се намалил од 3,6 милиони евра во 2008 година на 0,8 милиони евра во 2014 година. Во 2008 година, 90% од плаќањата биле наменети за поддршка на ПОМ, додека пак во 2014 година ваквата поддршка била само 40%. Агро-еколошките мерки не покажуваат значителни промени во однос на апсолутните вредности (околу 0,5 милиони евра).
Поддршка на руралните средини	Да, редовно	Зголемување	Поддршката за руралните средини не се спроведувала во 2008 година. Во 2014 година, оваа буџетска ставка изнесува 8,5 милиони евра, која била наменета за основна инфраструктура, заживување на селата, одржување на традиционалните карактеристики, рурален туризам и обновливи извори на енергија.
Општи мерки на поддршка	Да, редовно	Не бележи значителен тренд	Најголемиот удел на расходите за општа поддршка се поврзани со ветеринарната контрола и контролата на квалитетот на храната, кој во 2014 година бележи благо намалување во споредба со 2008 година. Расходите за советодавни услуги се слични, додека пак се зголемени средствата за техничка помош.

Извор:База на податоци за мерки на земјоделската политика – Македонија, 2015
Забелешка: Спроведувањето на годишните програми се пренесува и во наредните неколку години, така што буџетските трансфери се прикажани врз основа на реалните расходи по година.

5.3.2 Инструмент за претпристапна помош за рурален развој

ИПАРД е дополнителен извор на финансирање на руралниот развој. Вкупниот буџет на ИПАРД за периодот 2007-2014 година изнесува 64,3 милиони евра (од кои 48,2 милиони евра се обезбедени од европски фондови). Програмата за ИПАРД се фокусира на три мерки:(i) М101, инвестиции за преструктуирање и модернизација на земјоделски стопанства; (ii) М103, инвестиции за преструктуирање и модернизација на преработката и маркетингот на земјоделските и рибни производи; и (iii) М302, диверзификација и развој на руралните економски активности. Во спроведувањето на ИПАРД I, главна забелешка е ниското ниво на апсорпција (само 7%). Мерката М101 беше најмногу искористена, интересот за мерката М103 се намали, а додека воопшто немаше интерес за мерката М302. Овоштарството беше најголем корисник, и тоа и во однос на примарното и секундарното производство.

Што се однесува до ниското ниво на апсорпција, евалуацијата на ИПАРД програмата (Прингл и др. 2014) укажа на некои од проблемите кои го попречуваат овој процес. Постапката е оценета како скапа и одзема многу време за добавување на голем број документи (кои во просек изнесуваат 81,7 страници), особено за добивање на сертификати и доставување на три понуди од добавувачи. Пристапот до финансиски средства е друг проблем кој бара дополнително внимание. Иако голем дел од инвестициите се кофинансирани со банкарски кредити, само две банки нудат кредити со поповолни услови, а помалку од половина од барателите се запознаени со тоа кои банки нудат такви услови. Покрај тоа, само четвртина од барателите биле информирани за барањата за вкрстена сообразност, и тоа најголем дел само во поглед на безбедноста на храната и еколошките барања.

Од денешна перспектива, ИПАРД I претставуваше процес на учење. Повратната информација за повиците доведе до неколку измени на Програмата, со цел да се приспособи и олесни постапката. Покрај проблемите, корисниците бележат и позитивни промени на ниво на фарма, во преработувачката индустрија и меѓу консултантите вклучени во овој процес (Прингл и др. 2014). Голем број од барателите (80-90%) сметаат дена нивната инвестиција е успешна во однос на исполнувањето на нивната почетна цел. Се забележува напредок во однос на нивната свесност за потребата и целта на таквите мерки за поддршка.

Акредитацијата на дополнителни мерки од програмата ИПАРД II и утврдувањето на институционалните услови за поддршка на инвестициите, според очекувањата, во периодот кој следи ќе го подобри апсорбирањето на средствата од ИПАРД.

5.3.3 Состојба со земјоделските стопанства

Големата фрагментираност на земјоделското земјиште е структурна слабост на земјоделскиот сектор во Македонија којашто има негативно влијание врз продуктивноста, ефикасноста, расходите и приходите од земјоделска активност, а оттука и врз конкурентноста. Потребата за консолидација на земјоделското земјиште како инструмент е признаена со усвојувањето на Националната стратегија за консолидација на земјоделското земјиште за периодот 2012-2020. Во периодот до 2020 година, се планира создавање на услови за консолидација на земјиштето и спроведување на процеси за консолидација со различни тешкотии при спроведувањето.

Имајќи ја предвид сложеноста на процесот, се планира консолидацијата да се спроведува во фази, со постепено зголемување на обемот и сложеноста на применетите инструменти. По обезбедувањето на законските и институционални услови, првата фаза ќе се фокусира на едноставни мали до средни проекти за доброволна размена на земјиште, пилот-примена на посложени инструменти од мал обем и зголемување на свесноста на земјоделците. Спроведувањето на посложени проекти кои ќе зафаќаат поголеми површини со поголеми инфраструктурни инвестиции се планира за подоцнежна фаза. Оваа политика се планира да се финансира од страна на националните или европските фондови за рурален развој и,

во најголем дел, се смета дека претставува државна помош за земјоделството и руралниот развој. Со цел спречување на понатамошна фрагментација на земјоделското земјиште, и натаму се применува законската забрана за физичка делба на парцели помали од 2 ha.

Процесот на консолидација на земјиштето започна со пилот-проекти во две области на консолидација. Сеуште се наоѓа во фаза на подготвителни активности и поради тоа нема резултати кои може да се искористат при оценката на напредокот или влијанието.

5.4 Препораки во однос на политиката

Општата препорака за развојот на земјоделската политика се однесува на нејзината структура. До сега, директните плаќања се најзастапени во структурата на буџетската поддршка на земјоделството. Од огромна важност е зголемувањето на фондовите за поддршка на руралниот развој и општата поддршка на земјоделството, а најнебезболен начин би било преку зголемување на нивниот удел во вкупниот буџет.

Со директните плаќања, во нивната моментална форма, не се решаваат соодветно слабостите на земјоделскиот сектор и не се користи рационално неговиот потенцијал. Покрај тоа, процесот на усогласување на националната земјоделска политика во однос на ЗЗП наложува трансформација на поддршката во производно неврзан облик. Постепената замена на моменталниот облик на поддршка и воведувањето на производно неврзан облик на поддршка ќе ги подготви земјоделците и ќе помогне во избегнување на сериозно нарушување на секторот. Важна фаза, која би била тешка за спроведување, е укинувањето на директната поддршка за производството во секторите кои не се поддржани во ЕУ, како што се производството на свинско месо, месо од живина и зеленчук. Овој процес треба да биде потпомогнат со информации за другите достапни облици на поддршка.

Зголемувањето на уделот на поддршката за рурален развој е потребен чекор со цел секторот да стане поконкурентен на глобалниот земјоделски пазар. Моменталната состојба на секторот и руралните подрачја наложуваат поинтензивно подобрување на земјоделските стопанства и руралната инфраструктура. Оваа поддршката подобро би помогнала во надминувањето на слабостите на земјоделството на Македонија, како што се неусогласеностите меѓу достапните и искористените капацитети, застарената опрема, технологија и знаење. Инвестициите во фармите треба да се пропратени со други мерки за рурален развој за инфраструктурен развој или со исполнување на стандардите за квалитет кои дополнително ќе ја подобрат нивната конкурентност. Поддршката за младите земјоделци се очекува да ја промени старосната и образовната структура на земјоделците и следствено да поттикне претприемачко однесување, како и промена на расната и сортната структура и нивото на примена на нови технологии.

Општата поддршка на земјоделството главно се фокусира на безбедноста и квалитетот на храната. Овој институционален систем на контрола е важен аспект на европскиот пазар. Сепак, образованието и советодавните услуги имаат важна улога во ширењето на информации и помагањето на земјоделците. Земјоделците ја признаваат улогата на советниците, така што овој медиум треба дополнително да се развива и проширува, врз основа на соодветна институционална и финансиска поддршка. Зајакнувањето на односите меѓу агенцијата за поттикнување на земјоделството и образовно-истражувачките институции во однос на специфични прашања би ја нагласило нивната улога.

Сепак, постојат и други аспекти кои се важни за успешното спроведување на политиката. Малата големина на фармите и големата фрагментираност на земјиштето го намалуваат потенцијалот за примена на економија од обем, со што би се постигнало поголема продуктивност во секторот. Едно од решенијата е целосна

примена на стратегијата за консолидација на земјиштето, со постојано оценување на влијанието и подобрување на овој процес со цел добивање на подобри резултати.

Економските здруженија на земјоделци се важни во насока на подобрување на пазарната позиција на малите земјоделци.Најновите истражувања покажуваат дека вмрежувањето на земјоделците помага во зголемувањето на нивната подготвеност да аплицираа за поддршка за рурален развој (Котевска и др., 2015). Покрај тоа, натамошното зајакнување на врските во маркетинг синџирот и поголемата вертикална интеграција во секторот ќе го подобри институционалното функционирање на пазарот и индиректно ќе го поддржи и развојот на примарниот сектор.

Важна пречка за која било инвестициска активност и поголемо ниво на апсорпција на националните или ИПАРД фондови за рурален развој е пристапот до финансиски средства. Токму затоа, овој проблем заслужува посебно внимание во планирањето и програмирањето.Владата би можела да обезбеди подобар пристап до разновидни извори на финансиски средства (банкарски или неформални кредитни производи) преку развивање на механизми, како што се хипотека, гарантни фондови и субвенционирани комерцијални каматни стапки, со цел да се охрабрат банките за да се вклучат повеќе во рурално кредитирање и инвестирање во рурални области. Друга можност е основање на формални финансиски институции за поддршка на руралниот развој.

Улогата на аналитичките и истражувачките капацитети не е силно признаена и не се користи од страна на креаторите на политиките како неопходен чекор за *ex post* или *ex ante* анализа на мерките на политиката. Во овој контекст, многу е важно да се зајакнат врските меѓу креаторите на политиките и истражувачката заедница, особено во однос на анализата на земјоделската политика. Наместо спроведување на повремени анализи непосредно пред подготовката на некои стратегиски документи и краткорочни програми, потребна е континуирана анализа на влијанието на политиката врз основа на добро утврдена методологија, што може да доведе до приспособување на политиката засновано врз докази. Ваквиот пристап би ги подобрил аналитичките капацитети и на институциите одговорни за креирање на политиките.

На крај, креаторите на политиките мора да создадат постабилни и предвидливи рамки на политиките и да го спроведат она што го усвоиле. Мора да избегнуваат чести промени на стратегиските и повеќегодишните документи и пред сè, во годишното спроведување на програмите. Сето ова е важно за процесот на спроведување, меѓутоа исто така и за мерење на реалното влијание на програмите.

6. Црна Гора: краток преглед на земјоделската политика

Александра Мартиновиќ[1], Дарко Коњевиќ[2]

[1] Факултет за технологија на храна, безбедност на храна и екологија, Универзитет во Доња Горица, Подгорица, Црна Гора

[2]Министерство за земјоделство и рурален развој, Управа за рурален развој, Подгорица, Црна Гора

6.1 Економски развој

Кога Црна Гора во 2006 година формално ја прогласи својата независност, земјата сеуште беше во фаза на економска транзиција. Откако Европскиот Совет ѝ го додели кандидатскиот статус, Црна Гора го започна процесот на преговори за пристапување во ЕУ во јуни 2012 година. Главните карактеристики на развојот од Црна Гора по прогласувањето на независноста е влијанието на големиот прилив СДИ, што доведе до раст на домашната потрошувачка. Следствено на тоа, владата презеде неколку мерки за либерализација на трговскиот режим на Црна Гора.

Табела 6.1. Црна Гора: економски контекст, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
БДП (милиони евра)	1.815	3.425
Население (милиони)	0,623	0,622
Површина (km^2)	13.812	13.812
Густина на населението (жители/km^2)	45	45
БДП/глава на жител, ПКМ (евра)	7.483	12.710
Надворешна трговија како % од БДП	77,8	62,7

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Црна Гора, 2015
ПКМ, паритет на куповна моќ.

Економијата на Црна Гора првенствено се заснова врз услуги. Најголем дел од производите за широка потрошувачка се увезуваат. Се бележи голем дефицит во трговскиот биланс, каде увозот на стоки е 50% повисок од БДП, а извозот се движи околу 15%.

Од 2006 година наваму, постојат значителни флуктуации во развојот од економијата на земјата. До 2008 година постоеше период на интензивен раст, со евидентиран БДП од 8,7%. Меѓутоа, забележаниот пад од 5,7% во 2009 година ја отсликуваше двојната W рецесија, а европската должничка криза (дополнителен пад од 2,5% во 2012 година) доведе до тоа економијата да остане на истото ниво.

6.2 Земјоделски развој

6.2.1 Улогата на земјоделството и ресурсите

Земјоделството е еден од најважните сектори во Црна Гора и претставува значаен извор на вработување и приход за некои од најранливите сегменти од општеството, особено на север, во планинскиот дел на земјата, кадешто можностите за вработување се ограничени. Околу 37% од населението во Црна Гора живее во рурални подрачја и се претпоставува дека околу 70% од вкупниот приход на овие

луѓе доаѓа од земјоделски активности (МОНСТАТ 2010). Земјоделството учествува со 10% во БДП на Црна Гора, што претставува релативно висок процент.

Табела 6.2. Црна Гора:учество на земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
% од БДВ	10,5	9,8[а]
% на вработеност	:	:[б.]
Извоз на земјоделско- прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	18,7	24,4
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	19,1	27,1

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Црна Гора, 2015
а 2013.
б. Според податоците на Државниот завод за статистика на Црна Гора (МОНСТАТ) за првото тромесечје од 2015 година, вкупно 6,9% од вработените се вработени во земјоделството.
:, нема податоци.

Земјоделското производство во Црна Гора е доста разновидно. Постојат голем број различни земјоделски гранки, што е резултат на различните еколошки услови во различни региони. Така, во крајбрежниот регион најраспространето е одгледувањето на маслинки, цитрусни и суптропски овошја, во централниот дел се одгледува овошје и зеленчук, а исто така значајно е и производството на месо, млеко и јајца. Во карстните подрачја се одгледуваат животни, главно кози, додека пак, во северниот дел доминираат производство на компири, хортикултура и екстензивно говедарство и овчарство.

Според земјоделскиот попис од 2010 година, земјоделското земјиште во Црна Гора зафаќа 22,3% од вкупната површина на земјата (309.241 ha; 0,5 ha по глава на жител). Во Црна Гора се регистрирани вкупно 48.870 земјоделски стопанства, од кои 48.824 се семејни фарми. Најголем дел од користеното земјоделско земјиште е под ливади и пасишта (94,1%). Користената земјоделска површина на семејните фарми сочинува 68,8% (212.724 ha) од вкупното достапно земјиште, со просечна површина од 4,4 ha користено земјоделско земјиште по семејна фарма.Просечната фарма располага со 6,3 ha достапно земјоделско земјиште, со што Црна Гора е пред соседните земји.

Табела 6.3. Црна Гора: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
КЗП (000 ha)	222[а]	230
Обработливо земјиште како % од КЗП	2,5[а]	3,1
Земјоделските култури како % од вкупното земјоделско производство	:	:
Просечен принос на пченица (t/ha)	2,4[а]	2,9
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	2,403	2,908
Стапка на сооднос меѓу увоз и извоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	34,6	19,0

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Црна Гора, 2015
а 2007 год.
:,нема податоци.

Неколку фактори влијаат врз структурата и обемот на земјоделското производство. Проблемите поради кои црногорското земјоделство е релативно неконкурентно вклучуваат фрагментација на фармите, низок обем на примарно производство, неразвиен преработувачки сектор, недостиг на обучена работна сила, несоодветна старосна структура на земјоделците, ниско ниво на примена на модерни технологии,

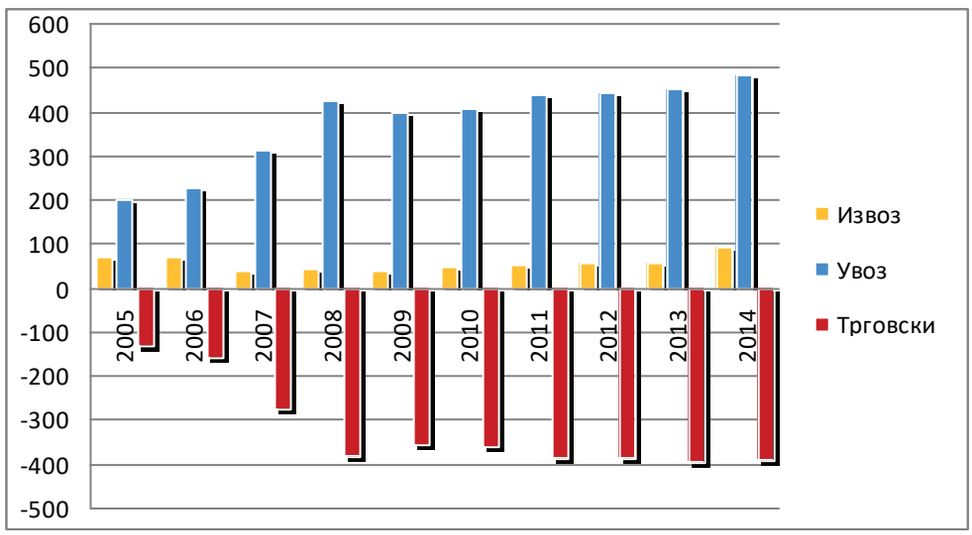
неразвиена рурална и општа инфраструктура, релативно висока цена на трошоците (вклучувајќи ја и сточната храна, која главно се увезува), како и недостигот на капацитети за набавка и складирање.

6.2.2 Трговија со земјоделско-прехранбени производи и промена на производството

Црна Гора, во април 2012 година, стана 154 членка на Светската трговска организација. Со придружувањето во СТО, Црна Гора воспостави прилично либерализиран режим на извозот и увозот. Црна Гора година го ратификуваше Централноевропскиот договор за слободна трговија (ЦЕФТА) во 2007, договорите за слободна трговија (ДСТ) со земјите од Европската асоцијација за слободна трговија (ЕФТА) во 2012 година, со Руската Федерација во 2000 година, со Украина во 2011 година и со Турција во 2008 година, како и ДСА со ЕУ во рамки на времената спогодба за трговија и трговски прашања во 2008 година.

Црна Гора е нето увозник на земјоделско-прехранбени производи и се соочува со трговски дефицит. Иако дефицитот се намалува во последните неколку години, и натаму постои релативно ниска стапка на покривање на увозот со извозот.

Приказ 6.1. Црна Гора: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Црна Гора, 2015

Во 2014 година, земјоделските производи учествувале со 29,4% во вкупниот извоз и со 27,1% во вкупниот увоз. Покривањето на увозот на земјоделско-прехранбени производи со извозот достигнало до 20,55%, односно 6,8 процентни поени повеќе од 2013 година (МАРД 2015а).

Главни трговски партнери на Црна Гора и понатаму се земјите од ЦЕФТА и ЕУ. Србија и понатаму е најважниот партнер во вкупната трговија, со 42% (203,5 милиони евра) од увозот и 17% (16,9 милиони евра) од извозот.

Долго време надворешно-трговската размена е под доминација на одредени групи на производи. Речиси 50% од вкупниот увоз во 2014 година се состои од шест групи на производи. Со години, свежото, разладено или замрзнато месо има најголемо учество во вкупниот увоз. Во 2014 година изнесувало 21,4% од вкупниот увоз. Најголемите количини се однесуваат на свежо свинско месо. Млечните производи учествувале со 8,2% од вкупниот увоз на земјоделски производи во 2014 година. Најголем дел од нив биле сирења (36,4%) и неконцентрирано (УХТ) млеко (31,6%). Житните култури и производите за мелничката индустрија, како брашно, скроб и

други житни преработкија сочинуваат третата најголема група на увезени производи, со вкупна вредност од 31,6 милиони евра во 2014 година, односно 6,5% од вкупниот увоз.

Исто така, некои производи се доминантни во вкупниот извоз. Овие се претежновино, месни производи и пиво. Развојот на винската и месната индустрија влијаеше врз растот на извозот на вино и месни производи. Покрај тоа, пивото и тутунските производи имаат важно место во рамки на извозот. Податоците поврзани со структурата на обработливото земјиште во Црна Гора укажуваат на недоволна искористеност на постојните ресурси и постоењето на пречки, како што е структурата на почвата и фрагментацијата, поради што е невозможно побрзо производство на земјоделски култури. Истовремено, покрај овие пречки, исто така се јавува и проблемот со несоодветни земјоделски практики и растителни сорти, сезонскатаприрода на производството, итн., кои сите заедно директно влијаат врз продуктивноста и постојаноста на снабдувањето.

Табела 6.4. Црна Гора: главни развојни насоки на земјоделските пазари помеѓу 2007 и 2014 год.

	Традиционално, земјата е	Од 2007 година, производството	Значителни промени
Овошје и зеленчук	Нето увозник	се зголемува	
Вино	Нето извозник	се зголемува	
Компири	Нето увозник	се зголемува	
Тутун	Нето извозник	не бележи значителен тренд	
Говедско и телешко месо	Нето увозник	не бележи значителен тренд	Вредноста на увезеното говедско месо во 2014 год. изнесува 12,1 милиони евра. Говедското се увезува од Холандија, Австрија и Србија. Бројот на грла говеда е намален за 25% во периодот меѓу 2007 и 2012 година, и зголемен за 10% во 2014 во споредба со 2012 година.
Свинско месо	Нето увозник	се зголемува	Согласно спогодбите за слободна трговија кои Црна Гора ги склучила со ЕУ и Србија, тарифната стапка на увозот на свежо свинско месо е 0%. Увозот на замената за свинското место има економска логика доколку цената на килограм свежо свинско месо во Црна Гора е под 2,30 евра.
Овчо и козјо месо	Самоодржлив производител	не бележи значителен тренд	Бројот на овци се намалил за 8% во периодот помеѓу 2007 и 2014 година. Во истиот период, бројот на кози се зголемил за 28%.
Месо од живина	Нето увозник	се зголемува	Свежо месо од живина најчесто се увезува од Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Германија и Бразил.
Млеко и млечни производи	Нето увозник	се зголемува	

6.3 Развој на земјоделската политика

6.3.1 Земјоделски политики

Почетните промени во земјоделската политика започнале на почетокот на овој век со ослободувањето на земјоделско-прехранбената преработка од ценовните контроли. По усвојувањето на Стратегијата за земјоделство и рурален развој (Стратегија за развој на производство на храна и рурални подрачја) во јуни 2006 година, Црна Гора го започна процесот на постепено воведување на мерки слични со

оние кои се применуваат во ЕУ. Националната програма за производство на храна и рурални подрачја беше усвоена за периодот 2009-2013 година со цел спроведување на Стратегијата. Владините мерки за развој и спроведување на земјоделската политика се спроведуваат преку годишен буџет за земјоделство. Со цел развивање на земјоделството и руралните подрачја во контекст на целокупните приоритети на Црна Гора за следење на политика за пристапување во ЕУ, во јуни 2015 година беше донесена Стратегијата за развој на земјоделството и руралните подрачја.

Директна поддршка се доделува за растително производство, производство на млечни производи и добиточно производство. Ваквите плаќања не се во согласност со правилата на ЕУ. Во текот на процесот на пристапување, постепено ќе се воведат реформи кои ќе се фокусираат на избегнување на директни плаќањата засновани врз производство и ќе се засноваат врз права по хектар[18].

Политиката за рурален развој на Црна Гора е структурирана согласно политиката на ЕУ во периодот меѓу 2007 и 2013 година. Мерките за зајакнување на конкурентноста на производителите го сочинуваат најголемиот дел од мерките (11 од вкупно 17). Поддршката за инвестирање во земјоделски стопанства беше наменета за спроведување на програми за доделување грантови согласно барањата на ИПАРД со цел модернизирање на производството, постигнување на стандарди во полето на заштита на животната средина, заштита на здравјето и добросостојбата на животните, зголемување на квалитетот, хигиената и безбедноста на храната и поврзување на земјоделството и туризмот. Мерките за одржливо управување со природните ресурси се однесуваат на зачувувањето на генетските ресурси во областа на земјоделството, органското производство и одржливото користење на планинските пасишта. Исто така, се предвидуваат мерки за разновидност на економските активности во руралните подрачја, како и за заживување и понатамошен развој на селата и изградба на инфраструктура.

Поддршката за општите услуги во земјоделството е наменета за услуги од јавен интерес, како што е образованието, истражувањето, развојот и анализата, подобрувањето на програмите за огледување добиток, програмата за професионални и советодавни услуги во рамки на добиточното производство, како и програмата за мерки за контрола на квалитетот на производите. Сите тие учествуваат со 5% во вкупниот буџет за земјоделство за 2014 година.

Во руралните подрачја во Црна Гора, голем број земјоделци беа спречени да го реализираат своето право на пензија токму поради специфични социјални политики. Токму затоа, се обезбеди посебна поддршка за сопствениците на земјоделски стопанства кои немаат друг извор на приход преку посебни социјални пакети наменети за руралното население. Овој тип на поддршка се фокусира на најранливите рурални домаќинства и со тоа се придонесува за намалување на сиромаштијата во руралните подрачја.

6.3.2 Буџетски трансфери за земјоделството

Учеството на вкупниот буџет на Црна Гора наменет за земјоделството се намалил од 3% во 2001 година на помалку од 2% во 2005 година и во годините потоа. Близу до 22% од буџетот е поврзан со директни мерки на поддршка (табела 6.5) за сточарско и растително производство. Од 2011 наваму, со мерките, во рамки на компонентата за рурален развој, се одвоени блиску до 7 милиони евра за подобрување на конкурентноста на примарното земјоделство и преработката, како и на заштитата на животната средина и подобрувањето на животните услови во руралните области.

[18]Детален опис на моменталната ситуација и планот за хармонизација со законодавството на ЕУ се дадени во Акциискиот план за Поглавје 11 издаден од Владата на Црна Гора

Распределбата на буџетот за земјоделство по поединечни столбови на земјоделската политика и по цели во рамки на столбовите е дадена во сликите 6.2-6.5, користејќи го пристапот на АПМ.

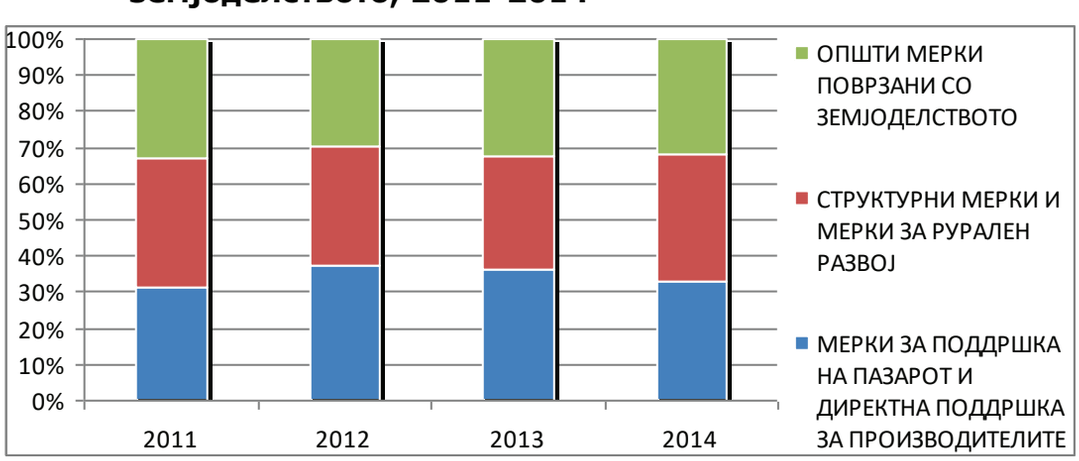
Табела 6.5. Црна Гора: буџетска распределба за земјоделство по групи на мерки (000 евра), 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Мерки на политики на пазарни цени	**3.709**	**5.304**	**5.082**	**5.710**	**6.520**	**6.183**	**5.448**	**6.130**
Програми за директни плаќања	2.734	4.309	4.312	4.688	5.553	5.333	4.951	5.630
Поддршка за пчеларство	40	235	230	182	182	200	147	148
Мерки за стабилизација на пазарот	935	760	540	840	785	650	350	350
Мерки на политики за рурален развој	**6.053**	**5.946**	**4.743**	**6.615**	**5.838**	**5.615**	**6.581**	**8.013**
Оска 1: зајакнување на конкурентноста на земјоделството	4.222	4.241	3.210	4.070	4.090	4.815	5.631	6.980
Оска 2: поддршка за одржливо управување со природните ресурси	432	625	853	929	800	340	378	440
Оска 3: подобрување на квалитетот на живот и разновидност на економските активности во руралните подрачја	1.399	1.080	680	1.616	948	460	572	593
Општи услуги и надоместоци за социјална помош во земјоделството	**4.684**	**6.002**	**7.722**	**6.951**	**6.708**	**6.760**	**6.728**	**7.143**
Рибарство	**18**	**315**	**1.124**	**171**	**171**	**214**	**250**	**300**
Ветеринарство и фитосанитарна програма	**221**	**2.150**	**1.720**	**1.670**	**1.337**	**1.540**	**1.422**	**1.390**
ВКУПНО	**14.685**	**19.717**	**20.391**	**21.117**	**20.574**	**20.312**	**20.429**	**22.976**

Извор: Министерство за земјоделство и рурален развој.

При анализата на буџетската поддршка, може да се забележи мало зголемување во финансирањето, кое е повеќе или помалку распределено меѓу пазарните мерки и директната поддршка за производителите, мерките за поддршка на општи услуги и мерките за рурален развој (Приказ 6.2), каде во просек највисок процент се доделува на пазарната и директната поддршка на производителите.

Приказ 6.2. Црна Гора: состав на буџетската поддршка на земјоделството, 2011-2014



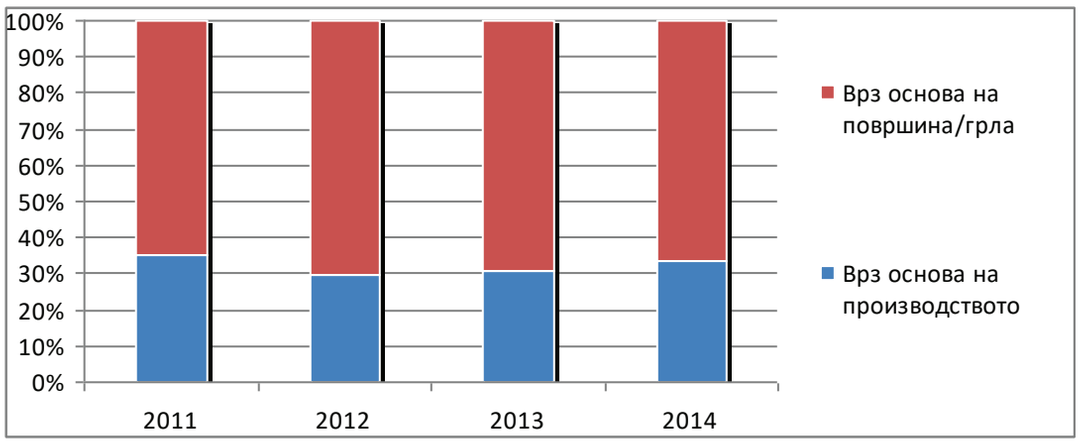
Извор: База на податоци за АПМ - Црна Гора, 2015

Директите плаќања (Приказ 6.3) главно се однесуваат на плаќањата по грло, по површина или врз основа на количината на произведен производ, што не е во согласност со сегашните мерки во рамки на ЗЗП. Производителите не се обврзани да

ги исполнат условите за вкрстена сообразност, а додека пак системите за ИСУК/идентификација на земјишни парцели не се применуваат со цел управување и ревизија на директните плаќања. Плаќањата по грло се ограничени на домаќинства со повеќе од четири крави или јуници, повеќе од 40 овци или повеќе од 30 кози. Од друга страна, просечниот број на крави по фарма во Црна Гора е 3,5. Ова мерка треба повторно да се разгледа и треба да се намали прагот со цел стимулирање и на помалите земјоделци.

Поддршката која се заснова врз количината на производи се однесува на млекопроизводителскиот сектор, односно на производителите кои своето млеко го предаваат во регистрирани млекарници. Најголем дел од земјоделците не се во можност да го предаваат млекото коешто тие го произведуваат во млекарници, поради голем број причини, и поради тоа не може да се квалификуваат за оваа поддршка.

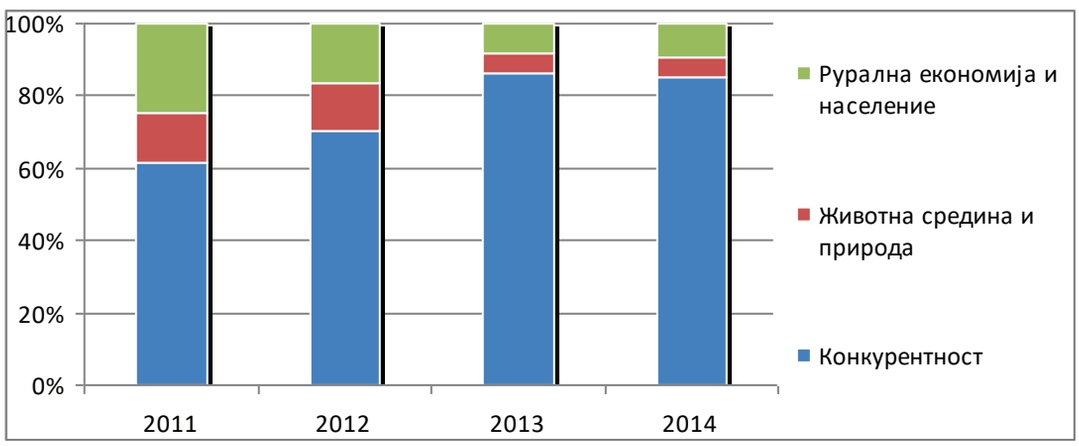
Приказ 6.3. Црна Гора: состав на директните плаќања за производителите, 2011-2014



Извор: База на податоци за АПМ - Црна Гора, 2015

На приказот 6.4 е прикажана распределбата на структурните и фондовите за рурален развој. Инвестициите во фармите (конкурентноста) доминираат и главно се поддржани преку проектот за Институционален развој и зајакнување на земјоделството во Црна Гора (МИДАС).

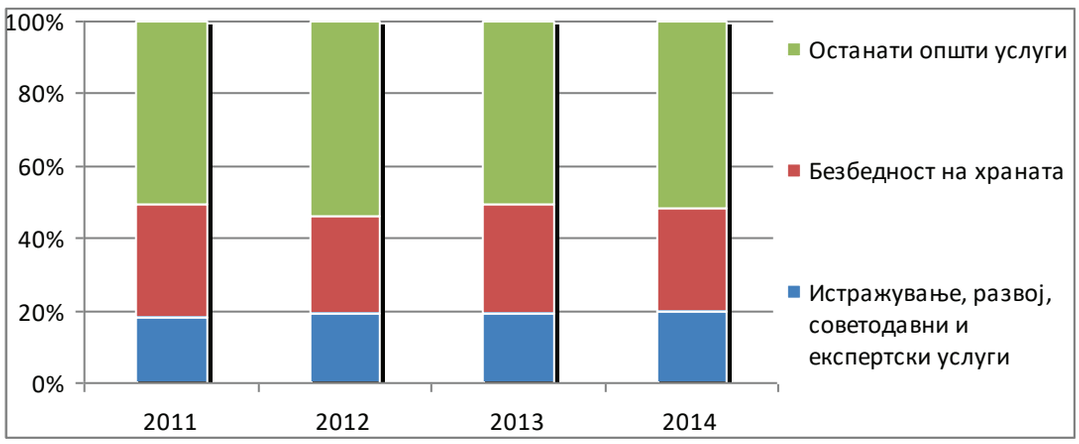
Приказ 6.4. Црна Гора: состав на структурните и мерките за рурален развој, 2011-2014



Извор: База на податоци за АПМ - Црна Гора, 2015 год

Мерките за поддршка на општите услуги (Приказ 6.5) сочинуваат сè помал процент од вкупниот буџет, меѓутоа надоместоците за социјална помош (15% од вкупниот буџет), оперативната поддршка за ветеринарни и фитосанитарни услуги (8%) и општите услуги во земјоделството (7%) се сеуште значаен дел од целокупната структура на буџетот.

Приказ 6.5. Црна Гора: состав на мерките за поддршка на општи услуги, 2011-2014



Извор: База на податоци за АПМ - Црна Гора, 2015 год

6.4 Состојба со земјоделските стопанства

Според пописот на земјоделството од 2010 година, постојат 48.870 земјоделски стопанства, од кои 46 се деловни субјекти кои вршат земјоделска дејност. Сите заедно располагаат со 221,298 ha од користеното земјоделско земјиште, или во просек по 4,5 ha по стопанство. Според податоците од пописот, работната сила во земјоделството има 47.043 годишни работни единици (ГРЕ кои одговараат на работата која ја врши едно лице кое е вработено со полно работно време во период од една година). Од вкупно 48.824 семејни фарми, 28.987 (59,4 %) имаат помалку од 1 ГРЕ.56% од семејните фарми со СП до 4.000 евра исто така имаат помалку од 1 ГРЕ.

Табела 6.6. Црна Гора: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2010 год.

	2010
КЗП по стопанство (ha)	4,5
Стопанства со КЗП < 1 ha (% од вкупната површина)	55,2
СДЕ по стопанство со СДЕ	3,6
Стопанства со < 5 СДЕ (% од вкупниот број)	82,9
СП по стопанство (евра)	2.575
Стопанства со СП < 2.000 евра (% од вкупниот број)	64,6

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Црна Гора, 2015

Одгледувањето на добиток е многу важна земјоделска дејност во Црна Гора. Со пописот на земјоделството од 2010 година покриени се 32.675 од земјоделските стопанства кои одгледуваат добиток и тие сочинуваат 66,9% од вкупниот број на земјоделските стопанства во Црна Гора. 75,4% одгледуваат говеда и во просек имаат по 3,3 грла говеда.

6.5 Процес на интеграција во ЕУ

Во декември 2013 година, Владата на Црна Гора усвои програма за пристапување на Црна Гора во ЕУ која го покрива периодот меѓу 2014 и 2018 година. Со програмата за пристапување се одредува динамиката на усвојување на законодавството на ЕУ, динамиката на зајакнување на административните капацитети и институционалниот развој. Новата Стратегија за развој на земјоделството и руралните подрачја 2015-2020 беше донесена во јуни 2015. Стратегијата, заедно со акцискиот план за нејзино спроведување, е предуслов за отворање на Поглавјето 11 (земјоделство и рурален развој) во процесот на пристапување.

Новата стратегија е главната основа за хармонизација на националните политики со ЗЗП во контекст на процесот на интеграција во ЕУ. Хармонизацијата со стандардите на ЕУ ќе продолжи паралелно со усогласувањето на законската рамка, градењето на институционалните капацитети и вештините на приватниот сектор за усогласување со барањата. Стратегиските цели за развојот на земјоделството и руралните подрачја за 2015-2020 се следните (МЗРР 2015б):

- Развивање на ефективен, иновативен и одржлив земјоделско-прехранбен сектор кој произведува здрава, висококвалитетна, специјализирана храна врз основа на додадената вредност на природните ресурси и традиционалните производствени методи, кои ги исполнуваат барањата и може да го издржат притисокот на конкуренцијата на европскиот пазар.
- Развивање на економска активност и создавање на работни места во руралните подрачја со посебен акцент на развојот на висококвалитетна туристичка понуда и краток синџир на снабдување во производството на висококвалитетно производи и услуги, истовремено почитувајќи го културното наследство и одржливото искористување на природните ресурси.
- Промовирање на руралниот развој и социјалните услуги за подобрување на квалитетот на животот во руралните подрачја, со цел намалување на миграцијата на руралното население кон урбаните области.

За постигнување на овие цели ќе се спроведат политики, а националните политики ќе се хармонизираат со ЗЗП во контекст на процесот на интеграција во ЕУ.

Во рамки на ЗЗП, пазарот на земјоделски производи се управува на начин на кој постојат јасно дефинирани минимални стандарди за квалитет, како и правила за увоз и извоз на производи и пазарни интервенции, дефинирани во рамки на заедничките пазарни организации на ЕУ. Според официјалниот став е дека, во оваа област, Црна Гора не може целосно да се хармонизира со законодавството на ЕУ пред пристапувањето. Во 2016 година се планира донесување на закон за пазарни организации. Во овој контекст, ќе се усвои новиот закон за вино. Исто така е потребно да се усвои новиот закон за алкохолни пијалаци и законот за основање на платежна агенција, кои веќе се составени. Согласно измените и дополнувањата на законодавството на ЕУ за органско земјоделство и политиката за квалитет, Министерството за земјоделство и рурален развој (МЗРР) ќе ги усвои промените на националните прописи во оваа област.

Црна Гора моментално нема Интегрираниот систем за управување и контрола како што е дефинирано со законодавството на ЕУ. Контролите се вршат преку компјутеризиран систем: регистарот на животни, базите на податоци поврзани со растително производство (земјоделски култури, тутун, зеленчук и пластеници), регистарот на производители на грозје и вино, регистарот на производители на маслинки и регистарот на носители на полиси за осигурување во земјоделството. Меѓутоа, овие бази на податоци не се интегрирани. Проверките на терен се вршат за плаќањата за добиток и за земјоделски култури. Една од целите на проектот МИДАС на Светска Банка е воспоставување на поврзани информациски системи.

Во моментов нема систем за идентификација на земјишни парцели (СИЗП). Усвоена е регулативата која овозможува основање на фарма и систем за идентификација на

земјишни парцели, така што целосното воведување на директните плаќања (без оглед на производството) ќе се одвива постепено сè до датумот на пристапување.

Црна Гора нема Мрежа за сметководствени податоци за фарми (ФАДН). Со Законот за земјоделство и рурален развој се регулира основањето на систем за сметководствени податоци кој ќе опфаќа избрани земјоделски стопанства врз основа на следните критериуми: вид на производство, големина и регионална распределба. Земјоделскиот попис од 2010 година е добра основа за воспоставување на систем за ФАДН.

Инвестициите треба да се насочат кон подобрување на капацитетите и хигиенските стандарди, третманот на отпадот од кланиците и индустријата и полето на специјализација на страната на понудата.

Платежната агенција ќе биде одговорна за управување со фондовите од Европскиот фонд за гаранции во земјоделството (ЕФГЗ) и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕЗФРР). Моментално, Управата за плаќања за ИПАРД е одговорна за спроведување на мерките за рурален развој, особено за доделувањето на компонентата на грантови, која е финансирана со проектот МИДАС.

Имајќи ги предвид резултатите кои се постигнати досега, може да се забележи значително подобрување во однос на хармонизацијата на законодавството. Меѓутоа, административните капацитети за успешно спроведување на законите и прописите сеуште не се доволно развиени и потребно им е значително зајакнување.

Со цел целосно спроведување на стандардите на ЕУ, потребно е воспоставување на административни структури во МЗРР за да се зајакнат услугите за поттикнување на развојот и земјоделските производители да се обучат и информираат за стандардите на ЕУ, процесот на апликација и критериумите кои се поврзани со различните програми за поддршка.

6.6 Предности и слабости на земјоделството

Како што може да се забележи од СВОТ анализата (табела 6.7), потребни се понатамошни мерки на политиката за рурален развој со цел подобрување на структурата и економската ситуација во земјоделскиот сектор преку поддршка на развојот на економски одржливо земјоделско производство.

Земајќи ја предвид структурата на земјоделството во Црна Гора, голем број мали фарми се соочуваат со тешкотии во однос на долгорочната економска одржливост. Токму затоа, треба да се создадат мерки со кои на таквите фарми ќе им се овозможи здружување на овие фарми во здруженија или групи на производители со цел зајакнување на нивната позиција на пазарот и со цел да се влијае врз создавањето на поголема разновидност на дејностите во рамки на фармите.

Како што беше споменато и претходно, заедно со фактот дека земјоделството е многу важен сектор за црногорската економија, очигледно е дека се потребни понатамошни инвестиции во црногорското земјоделство. Тоа се однесува на зајакнувањето на административните и другите капацитети со цел зголемување и на квалитетот и на квантитетот на земјоделското производство.

На крај, важно е да се нагласат некои од клучните насоки за иден развој на интегриран земјоделско-прехранбен производствен сектор во Црна Гора. Покрај сите горенаведени структурни и законски измени, потребно е да се нагласи иновативната компонента, која вклучува поттикнување на истражувачкиот и развоен сектор и подобрување на потенцијалот за иновации во земјата.Уште една важна компонента, земајќи ја предвид релативно ниската конкурентност на црногорските земјоделско-прехранбени производи, е стимулирањето на посилна соработка помеѓу организациите на производители, особено во поглед на стандардизирање на квалитетот на производите, посветувајќи посебно внимание на органското земјоделство и географските ознаки.

На крај, брендирањето на Црна Гора како еколошка земја би можело да го стимулира одржливото производство и посилните врски помеѓу земјоделството и туризмот, фокусирајќи се на домашната (локалната) храна. Според тоа, туристичката понуда би се збогатила со сигурно снабдување со прехранбени производи со стандарден и висок квалитет.

Табела 6.7. Црна Гора: СВОТ анализа на земјоделскиот сектор

Силни страни (С)	Слабости (В)
- Тренд на зголемен развој и туризам - Соодветна клима за разновидно производство - Добар квалитет на почвата - Ниско ниво на контаминација на почвата - Богата разновидност - Традиција на земјоделско производство - Соодветни услови за органско производство - Релативно евтина работна сила - Сè поголем потенцијал на домашниот и регионалниот пазар - Развој на МСП - Проширување на пазарот без трговски бариери	- Висока стапка на увоз - Мала големина на земјоделските стопанства - Сезонско производство - Недоволна примена на модерни технологии и иновации - Стара машинерија - Недостиг на стандардизиран квалитет на производите - Несоодветна старосна структура на земјоделците - Ниско ниво на соработка меѓу здруженијата на производители - Неразвиени институционални капацитети за поддршка на проекти - Несоодветно управување со водите и отпадот - Ниско ниво на експертиза и знаење - Несоодветно познавање на стандардите на ЕУ - Мала поврзаност меѓу земјоделците и преработувачката индустрија
Можности (О)	**Закани (Т)**
- Сè поголема побарувачка на домашниот пазар - Нови трендови во туристичката побарувачка - Раст на пазарот за органски производи - Достапност на национална помош и помош од ЕУ - Позитивни трендови на меѓународниот пазар - Културно и историско наследство - Воведување на стандарди за квалитет и безбедност	- Голема зависност од увоз - Сива економија - Несоодветна конкурентност поради високите трошоци за производство - Постојано зголемување на трошоците за производство и тренд на намалување на цените на земјоделските производи - Високи цени за реконструкција и модернизација - Недостиг на обука за безбедност и квалитет на храна - Недостиг за усогласеност со стандардите на ЕУ - Кај потрошувачите не е развиено чувство за предност на домашните производи - Сложен пристап до средства наменети за земјоделците (кредити)

7. Србија: краток преглед на земјоделската политика

Наталија Богданов

Земјоделски факултет при Универзитетот во Белград

7.1 Вовед

Во овој извештај се анализираат најважните карактеристики на српското земјоделство од перспектива на релативната важност на секторот за националната економија, најновите трендови, производството и надворешната трговија, главните развојни насоки во клучните потсектори и основните карактеристики на структурата на фармите. Се посветува посебно внимание на земјоделската политика во однос на рамката на политиката, структурата на буџетската поддршка и напредокот кон интеграција во ЕУ.

Со анализата се опфаќа периодот меѓу 2005 и 2014 година, со посебен фокус на последните неколку години. Анализата на земјоделскиот сектор се заснова врз националните статистички податоци добиени од Заводот за статистика на Република Србија (ЗСРС). Податоците за извршените буџетски трансфери се собрани од Министерството за земјоделство, шумарски и заштита на животната средина.

Извештајот е организиран на следниот начин: во дел 7.2 е даден преглед на макроекономското опкружување. Во делот 7.3 се разгледува придонесот на земјоделството во рамки на економијата на земјата и производствените карактеристики и трендовите на клучните пазари, вклучувајќи ја и меѓународната трговија. Во делот 7.4 е даден опис на концептот на српската земјоделска политика и нејзините рамки, а понатаму се анализира опсегот и структурата на буџетската поддршка по столбови и групи мерки. Основните елементи на структурата на фармите се анализираат во делот 7.5, вклучувајќи ги и прашањата поврзани со преструктурирањето на фармите. Извештајот завршува со дискусија и заклучоци, заедно со презентација на гледиштето на авторот во однос на клучните аспекти на насоките во кои треба да се движи политиката во наредниот период.

7.2 Економски развој

Во текот на периодот кој подлежи на анализа, 2005-2014 година, српската економија имаше цикличен развој. Позитивните трендови почнаа да слабеат во текот на втората половина на 2008 година, што беше предизвикано од прелевање на негативните ефекти на глобалната економска криза.

По скромното заздравување од глобалната рецесија и слабиот раст на БДП во 2011 година, Србија во 2012 година влезе во втора рецесија. Во 2013 година, имаше одредени позитивни развојни промени (кои укажуваа на заздравување од економското забавување во 2012 година), меѓутоа во 2014 година продолжија негативните трендови на главните макроекономски показатели.

Табела 7.1 Србија: економски контекст, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
БДП (милиони евра)	21.103	33.059
Население (милиони)	7,456	7,147
Површина (km^2)	88.361	88.499
Густина на населението (жители/km^2)	:	:
БДП/глава на жител, ПКМ (евра)	7.400	9.800[a]
Надворешна трговија како процент од БДП (%)	57,1	80,6

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015
а 2013.
ПКМ, паритет на куповна моќ.

Економската дејност се соочи со рецесија поврзана со поплавите во најголем дел од 2014 година. Ефектите на поплавите беа главно концентрирани во главните производни сектори (односно земјоделство, индустрија, трговија и рударство), што доведе до значителен пад на реалната стапка на раст на БДП за 1,8%. Покрај намалувањето на БДП, забележан е пад и на другите макроекономски показатели. Тука се вклучени растот на јавниот долг, стагнацијата на буџетскиот дефицит и показателите за надворешната трговија.

По две стабилни години, во 2014 година дојде до зголемување на националната валута во однос на еврото (3,7%). Инфлацијата се одржуваше на пониско ниво (2,9%) во споредба со претходната година, како и стапката на невработеност, која го постигна најниското ниво од почетокот на кризата (18,9%).

7.3 Земјоделски развој

Придонесот на земјоделството во целокупната српска економија во однос на уделот на секторот во БДП, вработувањето и трговскиот биланс е значајно. Во 2014 година, уделот на земјоделството во релевантните макроекономски показатели остана на истото ниво како и претходната година. Во 2014 година, земјоделството придонело за БДВ со 9,7%, што претставува зголемување од 0,3 процентни поени во споредба со претходната година, меѓутоа таа вредност е значително пониска од онаа од почетокот на анализираниот период.

Важноста на секторот за надворешната трговија на Србија се одразува во фактот дека земјоделството е единствениот сектор во српската економија кој има позитивен трговски биланс. Во 2014 година, надворешната трговија со земјоделско-прехранбени производи учествува со 13,6% во вкупната надворешна трговија, што претставува 1,2 процентни поени повеќе во споредба со претходната година. Ваквото зголемување примарно се должи на зголемувањето од 10,5% на извозот.

Табела 7.2. Србија: земјоделството во економијата, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
% од БДВ	12,0	9,7
% на вработеност	23,3	21,9
Извоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот извоз)	20,3	20,6
Увоз на земјоделско-прехранбени производи (% од вкупниот увоз)	7,4	7,8

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015

Стапката на вработеност во земјоделскиот сектор бележи намалување до 2013 година во однос на бројот на вработени лица (од 636.000 во 2005 година до 492.000 во 2013 година) и на процентот на вработеност во земјоделството во вкупната вработеност (од 23,3 % на 21,3 %). Во 2014 година дојде до благо зголемување на

бројот на лице вработени во земјоделството:стапката се зголеми за 3,7%, на 21,9% од вкупната стапка на вработеност.

Табела 7.3. Србија: карактеристики на земјоделскиот сектор, 2005 и 2014 год.

	2005	2014
ЗП (000 ha)	3.608	3.507
% на обработливо земјиште во ЗП	73.5	74,3
% на земјоделски култури во вкупното земјоделско производство	62,3[a]	66,9
Просечен принос на пченица (t/ha)	4,0	3,9
Просечен принос на млеко (t/млечна крава)	2,6[a]	3,4
Факторски доход по ГРЕ (евра)	:	:
Стапка на сооднос меѓу увоз и извоз на земјоделско-прехранбени производи (%)	117,6	189,0

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015
a 2006.
:, нема податоци; ЗП: земјоделска површина.

Србија располага со значителни ресурси на земјоделското земјиште, и во однос на големината и во однос на квалитетот на почвата. Според земјоделскиот попис од 2012 година, земјата располага со 3,861 милиони ha земјоделско земјиште, од кое 3,437 милиони ha (89%) е КЗП. Годишните промени на КЗП се движат во опсег од ±1 %.

Земјоделското производство е доминирано од растителното производство (66,9%) и во периодот меѓу 2005 и 2014 година се карактеризирало со осцилаторен тренд како резултат на големите варијации во приносите. И покрај поплавите кои ја зафатија земјата во пролетта 2014 година, приносот на најголемите култури (пченица, маслодајни култури и шеќерна репка) беа рекордно високи, поради што растителното производство се зголеми за 5,6%, а БЗП за 3,8%. Највисокиот раст на производството во 2014 бил забележан во рамки на производството на пченка и соја, додека пад на производството бил забележан во рамки на производството на компири, овошје, зеленчук и грозје.

Добиточното производство се одржувало на нивото на претходните години. По благиот раст на добиточното производство во 2013 година (околу 2% повеќе од 2012 година), во 2014 било одржано истото ниво на производство како и во претходната година (+0,4%).

Приказ 7.1. Србија: показатели на земјоделското производство, 2005-2014 (2010=100)

Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015.

Реалните ценовни индекси на земјоделските производи во периодот 2005-2014 бележат осцилации и пад во последните две години. Во 2014 година, цените на земјоделските производи доживеаја пад во споредба со претходната година, меѓутоа нивните нивоа, во реална смисла, останаа над нивото од 2010 година. Споредено со 2013 година, цените на земјоделските производи во реална смисла беа номинално пониски за 2,7% и 5,6%.

Цените на растителното производство паднаа и во реална смисла (4,8%) и во номинална смисла (7,7%), додека пак цените на добиточното производство останаа стабилни (зголемување од 0,4% во номинална смисла, намалување од 2,5% во реална смисла).

Во растителното производство, најголемото реално зголемување на цените беше забележано за зеленчукот (25-30% споредено со 2013 година) и некои видови овошје (јаболка 5%, круши и сливи 35%, трпезно грозје 51%), што главно се должи на влијанието на поплавите врз намалувањето на понудата. Од друга страна, цените на маслодајните култури (освен сончогледот), житните култури и шеќерната репка биле пониски од претходната година (2-25%).

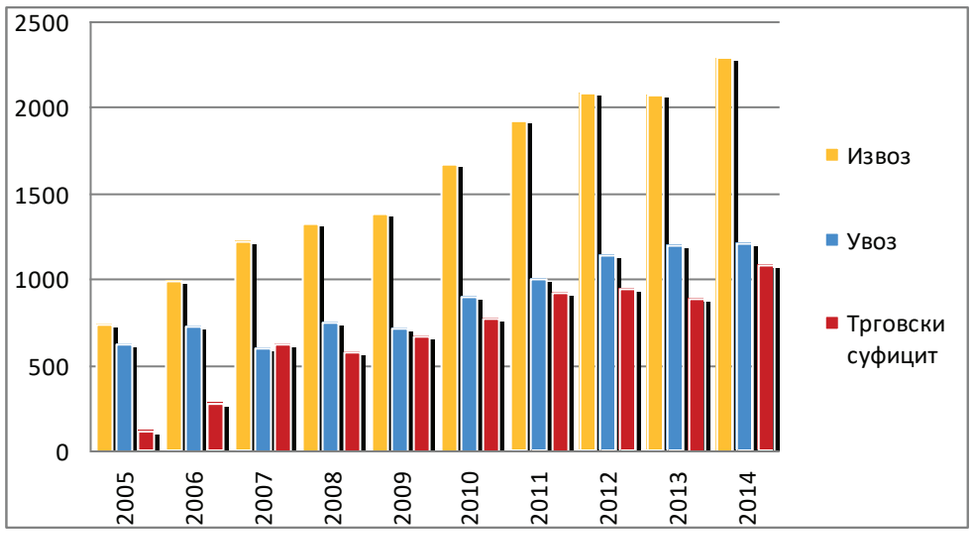
Цената на добиточните производи и натаму биле стабилни во споредба со претходната година. Мало намалување од 7% е забележано во цената на телешко и јагнешко месо, додека пак цената на суровото козјо млеко забележала значителен пад од 14%.

Приказ 7.2. Србија: индекс на цени на земјоделски производи, 2005-2014 (2010=100)

Извор:База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015.

Надворешната трговија со земјоделско-прехранбени производи во 2014 година изнесувала 3,509 милијарди евра и била 7,2% повисока споредено со 2013 година. Во 2014, извозот на земјоделско-прехранбени производи продолжил да расте, резултирајќи со максимален трговски суфицит од 1,081 милијарди евра во 2014 година (зголемување од 22,6% во споредба со 2013 година). Коефициентот на покритие на увозот на земјоделско-прехранбените производи во 2014 година изнесувал 1,89.

Приказ 7.3. Србија: трговија со земјоделско-прехранбени производи (милиони евра), 2005-2014



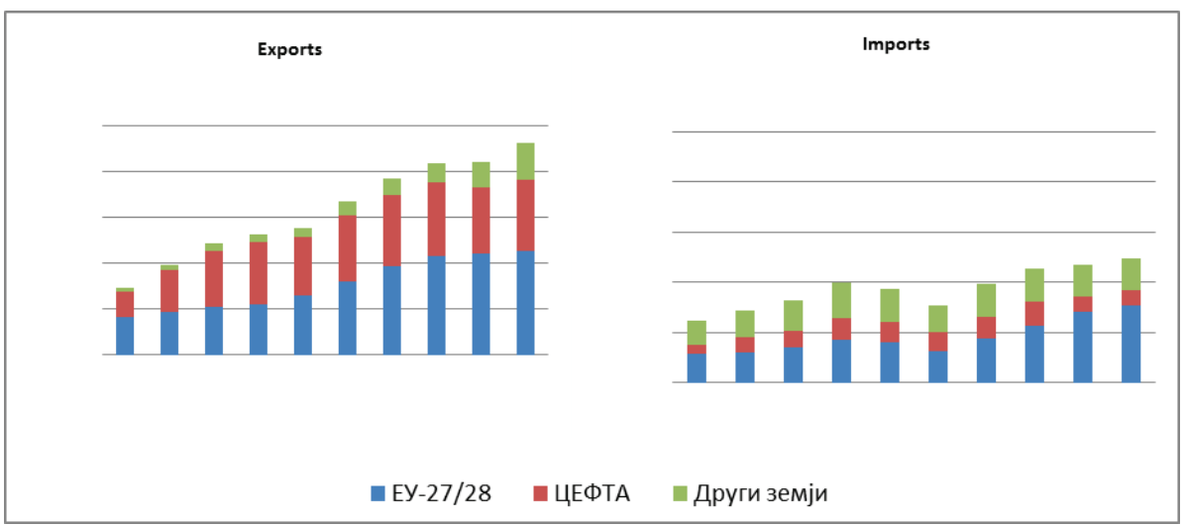
Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015

Главите извозни дестинации на земјоделските и прехранбените производи се земјите од ЕУ (49,1% од вкупниот извоз во 2014 год.), а потоа следуваат земјите од ЦЕФТА (33,3% од извозот) и други земји (17,6% од вкупниот извоз).

Составот на извозот според потеклото во 2014 година беше следниот: земји од ЕУ 63%, останати пазари 25% и земјите од ЦЕФТА 12%. Што се однесува до најголемите трговски партнери, најголеми количини се извезуваат во Босна и Херцеговина (16,5%), Романија (12,2%) и Руската Федерација (10,2%).

Поради меѓународните трговски санкции кои Европската унија и Соединетите Американски Држави ѝ ги наложија на Руската Федерација на почетокот на 2014 година, рускиот пазар станува сè поважен за српскиот извоз. Најголем дел од увозот доаѓа од Хрватска (8,9%), Германија (6,6%) и Италија (6,6%).

Приказ 7.4. Србија: увоз и извоз на земјоделско-прехранбени производи по главни пазари (милиони евра), 2005-2014



Извор: База на податоци за земјоделска статистика – Србија, 2015

Главните групи на земјоделски производи наменети за извоз во 2014 година биле житни култури (19,8%), зеленчук (17,9%), пијалаци (7,2%), тутун и производи од тутун (5,7%), животински и растителни масла и масти (5,2%) и прехранбени производи (5,0%). Најголем дел од увозот во 2014 отпаднал на овошје (10,8%), разни прехранбени производи (7,9%), тутун и производи од тутун (6,9%), сточна храна (5,7%) и чоколадо и какао (5,9%).

Табела 7.4. Србија: главни развојни насоки на земјоделските пазари помеѓу 2005 и 2014 год.

	Традиционално, земјата е	Од 2005 година, производството	Значителни промени
Житни култури	Нето извозник	Не бележи значителен тренд	Просечната површина под житни култури во Србија е 1,78 ha, со производство од 9 милиони тони. Во структурата на житните култури водечка позиција има пченката, која учествува со просечно 56% од вкупната засеана површина и 66% од вкупното производство на житарки. Во 2007 и 2012 година е забележан пад на производството како резултат на непогодните временски услови, што доведе до помал принос и послаб квалитет (особено во 2012 година). Просениот принос во периодот меѓу 2005 и 2014 година изнесувал 6t/ha, со рекордно висок принос од 7,52 t/ha во 2014 година. Во извозот на Србија на земјоделско-прехранбени производи главно место заземаат житните култури со во просек околу 17%. Вредноста на извозот до 2012 година бележела нагорен тренд, кога постигнала и најголема вредност (519 милиони евра). Во 2013 година дошло до намалување поради слабиот квалитет на пченката. Меѓутоа, извозот на пченицата го ублажи ефектот на намалениот извоз на пченка, затоа штоизвозот на пченицата се зголеми тројно и со што таа била најизвезуван производ во 2013 година. Рекордното производство на пченка во 2014 година довело до повторен раст на извозот на жито, достигнувајќи 459 милиони евра, односно 20% од вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи.
Шеќер	Нето извозник	Не бележи значителен тренд	Во периодот меѓу 2010-2014 година, површините под шеќерна репка се движеле меѓу 60,000 и 71,000 ha. Поплавите во пролетта 2014 година немаа никакво влијание врз ова производство. Во 2014 година, приносите постигнале рекордни количини од 54,7 t/ha, поради што и покрај благото намалување на обработените површини, производството постигнало рекордно ниво. Пазарот на шеќерна репка е нестабилен со варијации во откупените количини, цените и пазарните посредници. Рекордното производство во 2014 година покрена голем број проблеми. Цената на шеќерната репка во 2014 година се намалила во споредба со 2013 година (од 40 на 30 евра по тон), но цените договорени меѓу рафинериите за шеќер, купувачите и производители и натаму биле високи во споредба со цената на шеќерот на домашниот и меѓународниот пазар. Со цел сведување на загубите на минимум, рафинериите и купувачите ги избегнувале договорните обврски, што пак довело до нестабилност на пазарот во текот на сезоната на собирање на приносот. Покрај тоа, преработката била одложена поради лошите временски услови, што значело понизок квалитет и придонело за поголеми загуби во производството. Србија е нето извозник на шеќер (околу 200.000 тони годишно). Просечната вредност на извозот е 130 милиони евра, со блага растечка тенденција забележана во периодот меѓу 2010 и 2013 година. Значителен пад во вредноста на извозот била забележана во 2014 година како резултат на намалувањето на цената на шеќерот на меѓународниот пазар, како и на рекордните залихи.

Маслодајни култури, масла и масти	Нето извозник	Се зголемува	Површината под маслодајни култури во Србија се движи помеѓу 320.000 и 360.000 ha, со просечно производство од над 900.000 тони. Производството на маслодајни култури бележи изразито позитивен тренд, достигнувајќи максимални 1,1 милион тони во 2014 година. Најважната култура е сончогледот, кој зазема 45% од вкупната површина под маслодајни култури. Производството на сончоглед во 2013 и 2014 година достигнало рекорден износ од околу 510.000 тони. Ваквиот раст е резултат на зголемувањето на приносот, кој во 2014 година достигнал највисока вредност од 3,2 t/ha. Површината под соја изнесува околу 5.000 ha и од 2009 година се намалува. И покрај намалувањето на ожнеаните површини, рекордниот принос во 2014 година (3,5 t/ha) довело до највисоко производство. Производството на маслодајна репка во периодот 2010-2014 варирал помеѓу 20.000 и 44.000 t, без некаков забележителен тренд. Падот на цената на маслодајната репка во 2013 година продолжил и во 2014 година, како и развојот на глобалниот пазар. Мало зголемување од 4% било забележано само кај цената на сончогледот. Надворешната трговија во секторот маслодајни култури, масла и масти е екстремно нестабилна, со изразени трендови на раст на извозот и увозот. Позитивен трговски биланс бил постигнат во 2011, 2013 и 2014 година. Во 2014 година, надворешната трговија се карактеризирала со рекорден извоз на сончогледово ќуспе и рекорден увоз на соино ќуспе. Надворешната трговија во секторот е под големо влијание на домашните откупни цени и цените на релевантните меѓународни пазари, главно унгарскиот пазар.
Овошје и зеленчук	Нето извозник	Не бележи значителен тренд	Овоштарниците во Србија покриваат 167.000 ha (4,7 % од земјоделското земјиште) со просечно производство од 1,2 милиони тони овошје. Најголеми се количествата на сливи, малини и јаболка. Во периодот 2010-2014, производството на овошје значително варирало, од 930.000 тони до 1.541.000 тони. Видливи производни трендови постојат само за некои видови овошје: производството на праски, цреши и капини расте, додека пак производството на малини постојано се намалува по рекордно високото производство во 2011 година (32% помалку во 2014 година). Од 2012 година, цените на најголем број од овошјата се намалуваат. Површината под зеленчукови култури постојано се намалува (од 80.000 ha во 2005 година на 66.000 ha во 2014 година). Просечното зеленчуково производство изнесува околу 1 милион тони, со намалување во годините во кои земјата беше погодена од временски неприлики (2007, 2012 и 2014). Цените на најголем дел од зеленчуковите производи се зголемиле во 2014 година, што се должи на пролетните поплави. Извозот на овошје и зеленчук во 2014 година достигна рекордна вредност од 290 милиони евра, што е 85% повисоко од просечните вредности за периодот 2005-2014 година. Имајќи го предвид надолниот тренд на производството на зеленчук и стабилното производство на овошје, растот на извозот се смета дека е резултат на падот на домашната потрошувачка поради намалениот животен стандард.
Вино	Нето извозник	Се намалува	Површините под лозја и производството на грозје се намалуваат од 2010 година наваму, постигнувајќи минимални површини од 21.000 ha и количини од 122.000 тони во 2014 година. Надворешната трговија бележи негативен биланс, и во однос на вредноста и на количествата на вино. Трговскиот дефицит во секторот вино е 12 милиони евра.Увозот на наливно вино од Македонија расте, поради тоа што некои големи винарски визби од Србија инвестираат или купуваат некои од најголемите винарски визби со сопствени лозја во Македонија. Ваквите лозја и винарски визби се користат примарно за производство на суровини, поради тоа што виното кое се увезува се преработува и флашира во Србија.

	Традиционално, земјата е	Од 2005 година, производството	Значителни промени
Компири	Нето увозник	Се намалува	Површините на насади на компири, приносот и производството се намалуваат. Производството во 2012 година го достигна минимумот со 578.000 тони поради сушата, а по подобрувањето на ситуацијата во 2013 година, таа повторно се влоши во 2014 година со пад од 23%. Почнувајќи од 2007 година, Србија постојано се соочува со сè поголем трговски дефицит.
Тутун	Нето увозник	Не бележи значителен тренд	Тутун се одгледува на 5.000ha. Производството го постигна својот максимум од 10.500 тони во 2014 година. Оттогаш површините под тутун се намалуваат, а производството осцилира. Трговскиот биланс бил позитивен за прв пат во 2014 година (45,3 милиони евра).
Говедско и телешко месо	Нето извозник	Се намалува	Бројот на говеда нагло се намалил во периодот меѓу 2005 и 2014 година (17%), достигнувајќи минимум од 913.000 грла во 2013 година. Во 2014 година дошло до мало зголемување на бројот на говеда, за 1%.Процентот на крави во вкупниот број на грла исто така се намалил од 56% во 2006 година на 50% во 2014 година. Производството на говедско и телешко месо исто така се намалува заедно со намалувањето на бројот на грла говеда. Во 2005-2014 година, производството на месо се движело помеѓу 70.000 и 100.000 тони, каде највисоко ниво е достигнати во 2009, а најниско во 2013 година. Надворешниот трговски биланс е позитивен, меѓутоа со нагласен надолен тренд од 2007 година наваму. Максималниот извоз од 27,3 милиони евра бил достигнат во 2007 година, додека пак во 2014 извозот изнесувал само 6,6 милиони евра. Увозот на говедско за прв пат го надминал износот од 0,5 милиони евра во 2013 година, а додека во 2014 година достигнал 2,3 милиони евра.
Свинско месо	Нето увозник	Се намалува	Вкупниот број на свињи бележи тренд на намалување во последните неколку години. Во 2014 година, вкупниот број на свињи бил 3,2 милиони, што претставува пад од 3% од просекот за периодот 2009-2013 година. Бројот на маторици постојано се намалува, во 2014 година достигнувајќи минимум од 346.000 маторици (11% од вкупниот број свињи). По рекордните цени на свинско месо во 2013 година, во 2014 година дојде до пад на цените, главно поради големиот раст на увозот. Производството на свинско месо осцилира, со очигледен негативен тренд. Во 2014 година, производството на свинско месо изнесувало 258.000 тони, што претставува благо зголемување од претходните две години. Извозот на свинско месо од Србија е мал, поради рестрикциите во однос на извозот на пазарот на ЕУ. Вредноста на извозот варира од 0,05 милиони евра во 2005 година на 5,9 милиони евра во 2012 година. Во 2014 година, извозот нагло се зголемил на 44,000 тони. Увозот бележи постојан нагорен тренд, со највисока вредност од 36 милиони евра во 2014 година. Во периодот 2010-2014 година, вредноста на увозот четирикратно се зголемил.

Овчо и козјо месо	Самоодржлив производител	Се зголемува	По малото намалување на бројот на животни во периодот 2009-2011, одгледувањето овци се подобри во последните години и продолжува со растот кој беше забележан на почетокот на анализираниот период. Во 2014 година, бројот на овци изнесувал 1,7 милиони грла, што претставува зголемување од 8% во споредба со претходната година.За разлика, бројот на кози постојано се намалува, достигнувајќи минимум од 219.000 грла во 2014 година. Годишното производство на овчо месо расте заедно со растот на бројот на овци. Производството на овчо месо се зголемило од 20.000 тони во 2006 година на 30.000 тони во 2013 година. Трговскиот биланс е главно позитивен, со нагорен тренд од 2012 година наваму. Надворешната трговија со овчо месо е нестабилна. Максималната вредност на извозот изнесувала 0,5 милиони евра забележана во 2008 и 2014 година. Трговскиот суфицит од 0,2 милиони евра во 2014 година беше меѓу највисоките забележани во целиот период.
Месо од живина	Самоодржлив производител	Се зголемува	Бројот на живината достигнал највисок број од 22.800 во 2009 година. Потоа се намалил на 17,200 во 2014 година, што е блиску до нивото на почетокот на анализираниот период. Годишното производство на месо од живина е околу 94.000 тони и бележи нагорен тренд. Покрај овчото месо, месото од живина е единствениот добиточен производ кој бележи постојан раст во текот на анализираниот период. Извозот на месо од живина постојани се зголемува. Максималната вредност на извозот од 9,2 милиони е достигната во 2014 година. До 2011 година, вредноста на увозот била пониска од 0,5 милиони евра. Во периодот меѓу 2011 и 2013 година, вредноста на увозот за прв пат ја надминал вредноста на извозот, што довело до негативен трговски биланс. Трговскиот биланс во 2014 година бил благо позитивен (0,3 милиони евра).
Млеко и млечни производи	Нето извозник	Се намалува	Помеѓу 2006 и 2014 година, бројот на млечни крави паднал за 28%. Минималниот број на крави бил достигнат во 2013 година (429.000) и останал на истото ниво и во 2014 година. Се бележи постојан пад во производството на млеко.Во периодот меѓу 2006 и 2013 година, производството падна за 10%, меѓутоа благо се зголемило во 2014 година (на 1,5 милиони тони или за 2,9%). Рекордна вредност на извозот од 62,6 милиони евра е забележана во 2014 година (од 7,5 милиони во 2005 година). Увозот варирал од 6,9 милиони во 2006 до 41,8 милиони евра во 2012 година. Трговскиот биланс е позитивен од 2006 година наваму, со максимална вредност од 26,7% милиони евра во 2014 година.

7.4 Развој на земјоделската политика

7.4.1 Концепт и рамка на земјоделската политика

Во текот на последните две децении, земјоделската политика во Србија е предмет на хетерогени и сложени притисоци: политичка и економска нестабилност, потреба за олеснување на негативните ефекти на временските услови, а од втората половина од периодот 2000-2009, нарушувања на глобалниот пазар. Во таквите услови, приоритетите и механизмите на земјоделската политика биле избрани првенствено прагматично, а не согласно стратегиските документи. Генерално, земјоделската политика главно се води од потребата за забрзување на растот на продуктивноста, додека пак интересите на поширокатa јавност и заштитата на јавните добра се со секундарна важност (Богданов, 2014).

Во последните неколку години е забележан напредок во однос на подготвувањето и усвојувањето на законски и стратегиски документи со кои се утврдува насоката на српската земјоделска политика за периодот кој следи. Сегашната земјоделска политика се заснова врз неколку документи според кои се спроведува поддршката на земјоделството и руралниот развој:

со Законот за субвенции во земјоделството и руралниот развој (ЗСЗРР) („Службен весник" бр. 10/2013) се утврдуваат видовите на субвенции наменети за земјоделството и руралниот развој (директни плаќања, мерки за рурален развој и посебни грантови), критериумите за избор и минималниот износ по субвенција.

Со Стратегијата за земјоделство и рурален развој за периодот 2014-2024 (СЗРР) („Службен весник" бр. 85/2014) се дефинираат насоките на српското земјоделство и руралниот развој во период од 10 години, притоа земајќи го предвид процесот на интеграција во ЕУ. Дефинирани се следните развојни цели:

i) зголемување на стабилноста на производството и приходот на производителите;
ii) зголемување на конкурентноста и усогласување со барањата на домашниот и меѓународните пазари;
iii) обезбедување на одржливо управување со природните ресурси и животната средина;
iv) подобрување на квалитетот на животот во руралните подрачја и намалување на сиромаштијата; и
v) подобрување на управувањето со јавните политики и подобрување на институционалната рамка за земјоделство и рурален развој.

Во јануари 2015 година, Европската комисија го усвои ИПАРД за Србија, со што се отвори патот за поддржување на руралниот развој на Србија во текот на наредните шест години од страна на ЕУ. Од различните мерки за поддршка кои ЕУ им ги нуди на претпристапните земји во рамки на ИПАРД, програмата се заснова врз шест мерки: (i) инвестиции во физичките средства на земјоделските стопанства- грантови за земјоделци кои произведуваат млеко, месо, овошје и зеленчук (43% од распределбата во рамки на ИПАРД за периодот 2014-2020 год.); (ii) инвестиции во физичките средства за преработка и маркетинг за земјоделски и рибни производи за микро, мали и средни претпријатија кои се занимаваат со преработка на млеко, месо, овошје и зеленчук (36%); (iii) агро-еколошки мерки- за органски земјоделци и одгледувачи (5%); (iv) спроведување на стратегии за локален развој (3%), (v) развој на приватни објекти за рурален туризам (10%); и (vi) техничка помош (3%).

Иако целите на политиката и клучните приоритети на СЗРР и ИПАРД се усогласени со рамката на ЗЗП и ги отсликуваат националните приоритети, нивната реализација и натаму е проблематична. Главните фактори кои придонесуваат за тоа се различната динамика на усогласување на законската рамка и рамката на политиката и недостигот на хоризонтална координација меѓу различните механизми на земјоделската политика[19].

7.4.2 Буџетска поддршка на земјоделството

Во текот на анализираниот период, 2005-2014 год., буџетската поддршка на српското земјоделство варирало и во однос на износите и структурата. Помеѓу 2005 и 2008 година, земјоделскиот буџет се зголемил од 150 милиони на 279 милиони евра. Тоа е проследено со остар пад во 2009 година, меѓутоа од 2012 година, буџетот почнал да расте и во 2014 година достигнал највисока вредност од 316,4 милиони евра.

Податоците за периодот 2005-2010 година вклучуваат средства од Министерството за земјоделство, шумарство, лов и риболов, фондовите за земјоделски развој и Управата за аграрни плаќања. Од 2011 година, податоците за реализираниот земјоделски буџет вклучуваат средства кои се наменети за субвенции (буџетска

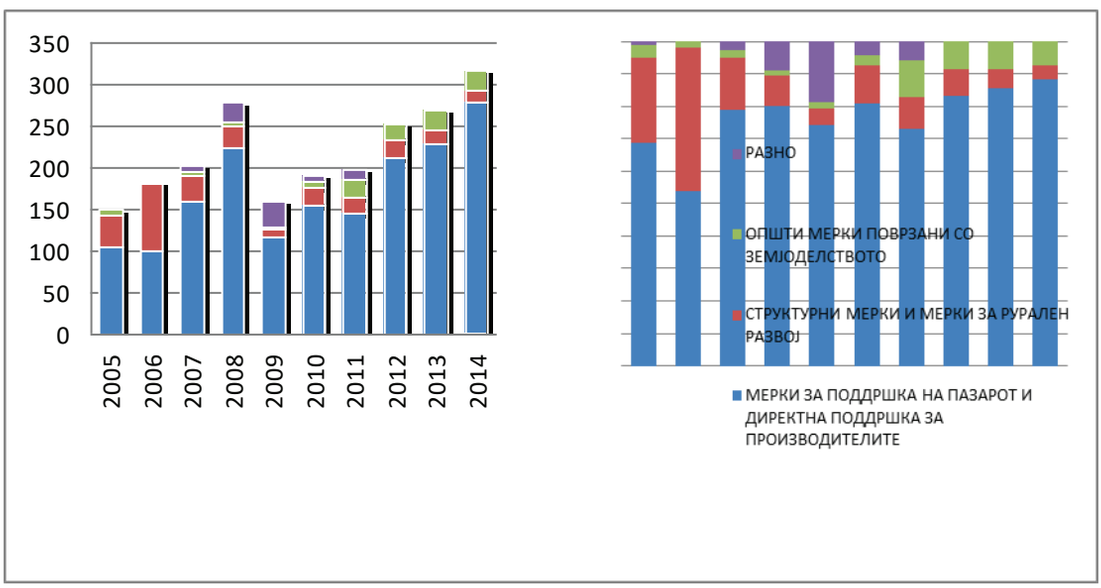
[19] На пример, според ЗСЗРР, Националната програма за земјоделство и рурален развој треба да го утврди текот на развојот на среднорочната политика, меѓутоа овој документ сè уште е во фаза на развој, а додека со ЗЗРР се предвидуваат основните заштитни мерки, меѓутоа тоа не е случај со ЗСЗРР.

ставка 451, субвенции за јавни нефинансиски претпријатија и организации) спроведени од страна на сите управи на Министерството за земјоделство (вклучувајќи ја Управата за ветеринарство, Управата за заштита на растенијата, Управата за шуми, Буџетскиот фонд за шуми, Буџетскиот фонд за ловство и Управата за земјоделско земјиште), со цел обезбедување на целосен увид во распределбата на јавните средства во областа на земјоделството. Според тоа, износите се целосно споредливи за периодот 2011-2014.

Сепак, големата нестабилност на буџетските трансфери главно е последица на нестабилноста на целокупниот буџет, што е предизвикано од честите промени на раководните структури што пак доведува до недоволна стабилност на политиките и недостиг на предвидливост. Покрај честите промени во ниво на поддршката, исто така има и чести промени во шемите и програмите за финансирање. Генерално, во текот на годините кога производството беше погодено од непогодните временски услови и/или честите осцилации на пазарот, најголем дел од финансиите беа прераспределени кон субвенции за покривање на производствените трошоци или кон директни плаќања по хектар. Овој пристап беше применет поради тоа што со законите за стимулации во земјоделството и руралниот развој не беа предвидени мерки за поддршка на стабилноста на пазарот.

Согласно Законот за буџет на Србија за 2014 година („Службен весник" бр. 142/2014), вкупните средства наменети за Министерството за земјоделство и заштита на животната средина изнесуваа 335 милиони евра (3,5% од вкупниот буџет на Република Србија). Овој износ претставува пад од 15% споредено со 2013 година. Средствата доделени на Министерството за земјоделство и Заштита на животната средина претставуваа 12% од БДВ од секторот земјоделство, шумарство, лов и риболов, што е реалистичен износ за земја со средни приходи и укажува на тоа дека нема простор за значителен раст на финансирањето.

Приказ 7.5. Србија: развој на буџетската поддршка во земјоделството (мил. евра), 2005-2014



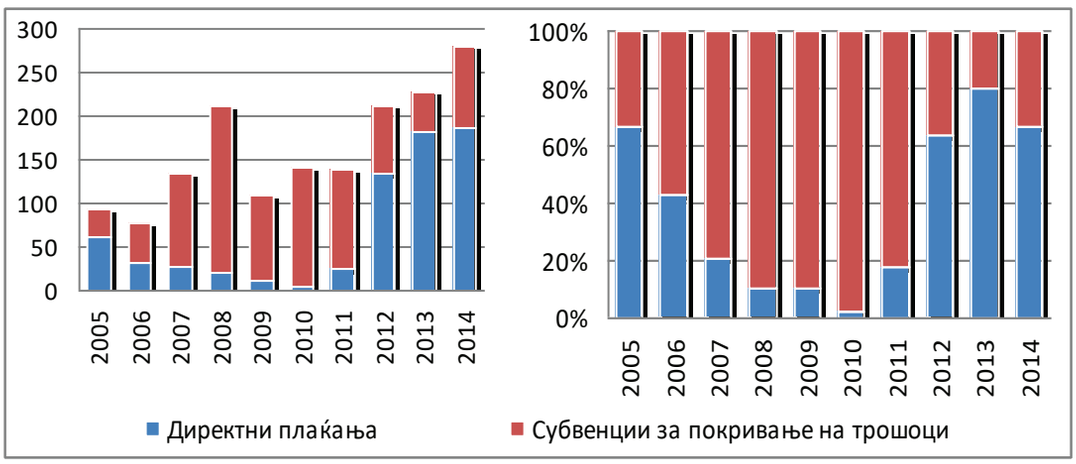
Извор: База на податоци за АПМ- Србија, 2015 год

И покрај намалувањето на вкупниот буџет на Министерството, средствата за поддршка на производителите се зголемиле за 18%, достигнувајќи максимална вредност од 316,4 милиони евра. Причина за растот е зголемувањето од 21,8% на средствата за мерките за поддршка на пазарот и директната поддршка за производителите. Во рамки на оваа група мерки, субвенциите за варијабилен трошок се зголемила за повеќе од 100%. Со цел да им се помогне на српските

земјоделство да одговорат на најсуштинските потреби, да ја подобрат ситуацијата со насадите, посевите, објектите и инфраструктурата, како и подобро да се справат со природните непогоди, воведени со директни плаќања во форма на субвенции за варијабилен трошок за набавка на семиња, садници и минерални ѓубрива.

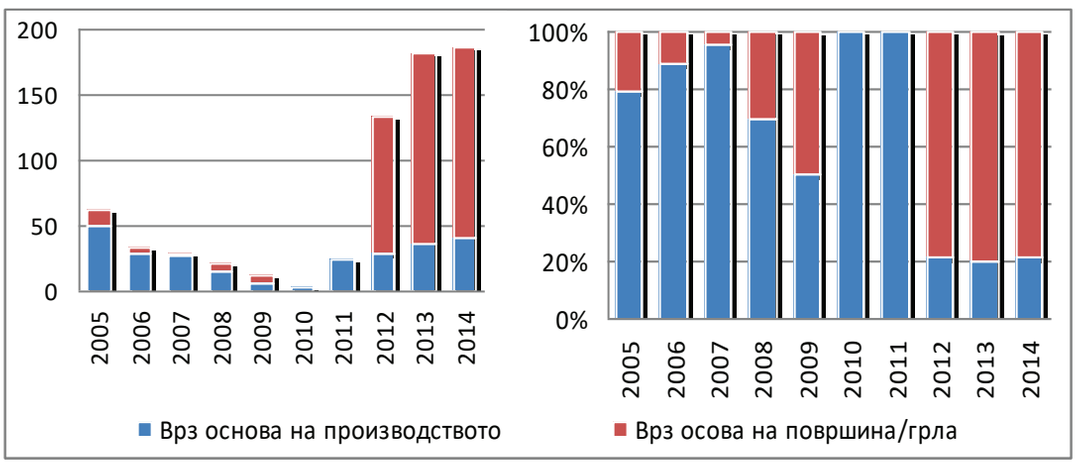
Најголем дел од буџетската поддршка е наменет за мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите. Мерките за директна поддршка на производителите значително се менуваат од година во година. Најчесто тоа е резултат на пазарните неуспеси кои настанале како резултат на неповолните временски услови и флуктуацијата на цените, меѓутоа и поради недостигот на соодветни стратегиски насоки и јасно дефинирана политика и приоритети. Средствата за овој столб во просек изнесуваат околу 77% од вкупниот буџет во периодот 2005-2014 година и за периодот 2012-2014 година пораснале на над 86%.

Приказ 7.6. Србија: развој на буџетската поддршка на мерките за директна поддршка на производителите (милиони евра), 2005-2014



Извор: База на податоци за АПМ- Србија, 2015 год

Приказ 7.7. Србија: развој на буџетската поддршка на директни плаќања за производителите (милиони евра), 2005-2014

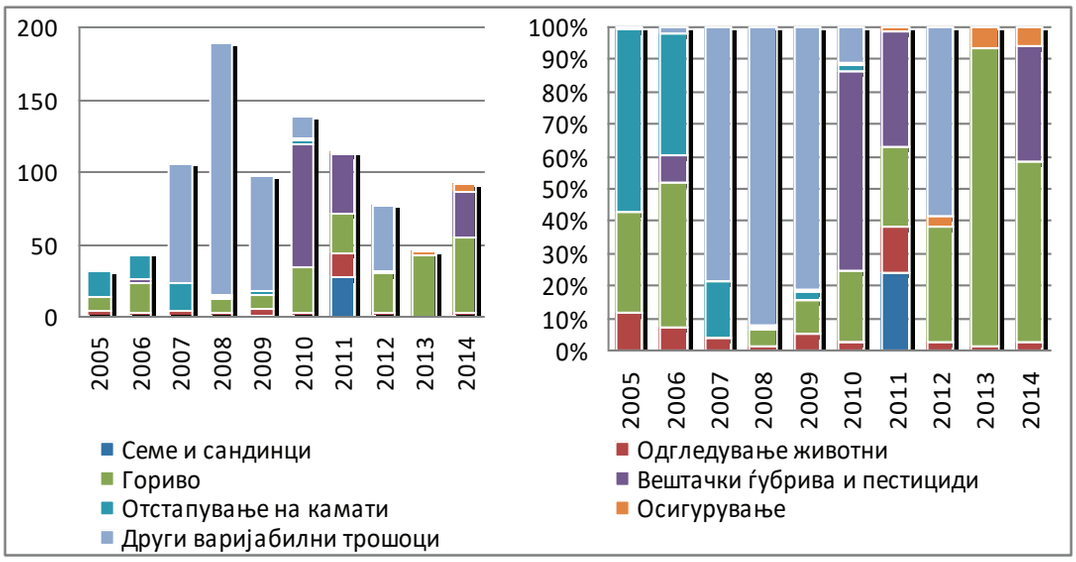


Извор: База на податоци за АПМ- Србија, 2015

Износот и структурата на директната поддршка се екстремно хетерогени, особено во однос на субвенциите за варијабилни трошоци. Таквите чести и радикални промени

укажуваат на тоа дека овој инструмент нашироко се користел за решавање на итни потреби и справување со предизвиците на политиката и системските недостатоци.

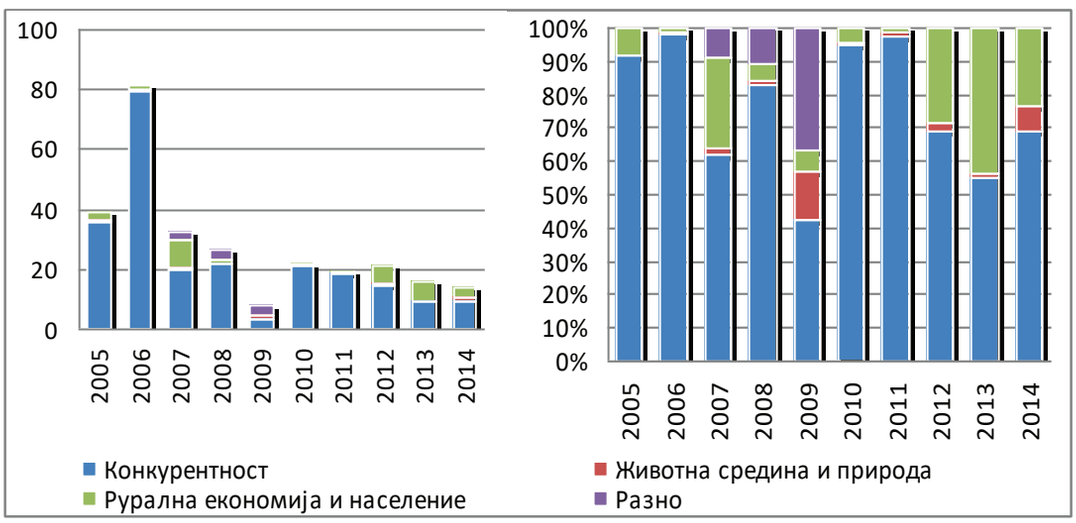
Приказ 7.8. Србија: развој на буџетската поддршка за субвенции за варијабилни трошоци (мил. евра) 2005-2014



Извор:База на податоци за АПМ- Србија, 2015

Поддршката на руралниот развој била значително повисока на почетокот на периодот и мерките и програмите преку кои таа се спроведувала биле многу поразновидни. Меѓутоа, важноста на мерките за рурален развој постепено била маргинализирана, достигнувајќи помалку од 1,4% од вкупниот буџет за 2014 година. Буџетската поддршка на руралниот развој во Србија главно е насочена кон поддршка за инвестиции во фарми, која се проведува преку грантови за обнова на објекти, набавка на земјоделска механизација и опрема, повторно засадување и проширување на овоштарници и лозја, како и субвенционирани каматни стапки.

Приказ 7.9. Србија: развој на буџетската поддршка за рурален развој (мил. евра), 2005-2014



Извор: База на податоци за МЗП - Србија, 2015

Табела 7.5. Србија: главни инструменти и мерки на земјоделската политика, 2005 и 2014 год.

	Спроведени	Од 2005 година, поддршката бележи	Значителни промени
Мерки за поддршка на пазарот	Да, повремено	Се намалува	Во периодот 2005-2011 година, во Србија се применети различни мерки за поддршка на пазарот (извозни субвенции, интервентна набавка, финансирање на оперативни трошоци од јавните резерви и кофинансирање на складирање). Извозните стимулации беа единствената мерка која беше постојано применувана до 2011 година, додека пак приватното складирање и интервентните набавки биле финансирани само повремено (во годините кога поради неповолните временски услови дојде до нарушување на пазарот). По 2011 година, мерките за поддршка на пазарот биле повлечени и заменети со директни плаќања.
Субвенции за варијабилни трошоци	Да, редовно	зголемување	Инпутните субвенции вклучуваат различни мерки, чиј што удел се менувал со текот на времето. Од 2007 година, субвенциите за покривање на трошоци станале доминантен пакет за буџетска поддршка за земјоделството, движејќи се од 18% (2013 год.) до 72% (2010 год.) од вкупниот буџет наменет за земјоделството. Општата тенденција која се забележува во последните неколку години е концентрирање на поддршката за набавка на дизел гориво и минерални ѓубрива. Овој тренд продолжил и во 2014 година: овие субвенции се зголемиле од 42 милиони евра во 2013 на 84 милиони евра во 2014 год. Покрај субвенциите за гориво и минерални ѓубрива, субвенциите за приплодни грла (2,5 милиони евра во 2014 година) и за осигурување (5,4 милиони евра во 2014 год.) исто така постојано се спроведувале. До 2013 година, имало чести промени во начинот на примена на мерките на земјоделската политика. Со усвојувањето на ЗСЗРР на почетокот на 2013 година, критериумите за избор биле дефинирани на долг период. Според Законот, сите правни лица, претприемачи или физички лица кои имаат семејно стопанство имаат право на овие субвенции.
Директни плаќања врз основа на производство	Да, редовно	намалување	Директните плаќања засновани врз производството (ценовна поддршка) редовно се одржуваат, со значителни флуктуации во средствата кои се наменуваат за овој тип на мерки. Главната мерка се премиите за млеко, кои постојано се применуваат во текот на последните децении. Во 2014 година, износите наменети за премии за млеко изнесувале 40,6 милиони евра (зголемување од 10% во споредба со 2013 година). Од 2012 година укинати се другите мерки од оваа група. Наместо исплата на повисоки премии за млекото произведено во ридските и планинските региони, од 2009 година се исплаќа фиксна стапка по литар. Во 2013 и 2014 година, премиите за млеко се пресметувале и исплаќале квартално за сурово кравјо, овчо и козјо млеко по литар млеко дадено за откуп во претходното тромесечје (7 динари по литар). За да може да аплицираат за премии за млеко, корисниците на премиите требало да дадат за откуп минимум 3.000 литри кравјо млеко по тромесечје. Во регионите со потешки земјоделски услови овој критериум бил намален на 1.500 литри.

Директни плаќања врз основа на површина/грла	Да, редовно	зголемување	Во текот на анализираниот период, средствата за директни плаќања по површина/грло постепено се намалува, до нивното целосно укинување од буџетската поддршка во 2010-2011 година. Во 2012 година, директните плаќања по површина/грло биле повторно воведени и учествувале со 44% во вкупната буџетска поддршка во форма на фиксни исплати по хектар обработливо земјиште и субвенции за висококвалитетни приплодни грла. Во 2014 година, 49% од земјоделскиот буџет биле наменети за директни плаќања по површина/грло. Покрај поддршката по хектар земјоделско земјиште, директните плаќања од 2013 година исто така вклучуваат поддршка за различни приплодни грла, молзни крави, јунци/јуници, товени свињи и јагнишња, пчелни семејства и риби.
Раздвоени директни плаќања	Не се спроведени		
Поддршка за инвестиции во фарми	Да, редовно	намалување	Фондовите наменети за поддршка на руралниот развој генерално, а со тоа и оние за инвестиции во фарми, се намалиле. Просечниот износ на средствата во периодот 2011-2014 бил околу 75% понизок од оној во периодот 2005-2008. Во 2014 година, средствата за поддршка за инвестиции во фарми изнесувале 9,5 милиони евра, односно, 3,5% од вкупниот земјоделски буџет. Мерките за поддршка и критериумите за избор често се менувале до 2013 година. Од 2013 година, според основните начела воведени со ЗСЗРР, на фармите во оддалечени ридски и планински подрачја и оние во сопственост на лица помлади од 50 години би требало да добијат поповолни субвенции. Субвенциите се 30% од вредноста на инвестицијата и 45% од вредноста на инвестицијата во подрачја со посложени услови.
Поддршка за прехранбената индустрија	Да, редовно	Не бележи значителен тренд	Поддршката за преработка и маркетинг на земјоделски производи вклучува грантови за инвестиции наменети за подобрување на квалитетот на виното и алкохолните пијалаци. Покрај инвестициите за подобрување на квалитетот, исто така се поддржани и некои други активности, како што се активности на здруженија на производители на вино/алкохолни производи при утврдувањето на географско означување на производите, стимулации за маркетинг и промотивни активности итн. Таквите активности во други сектори (овошје и зеленчук) се поддржани преку донаторски проекти и од страна на локалните власти.
Плаќања поврзани со заштитата на животната средина	Да, редовно	Не бележи значителен тренд	Стимулациите поврзани со земјоделството и животната средина во Србија вклучуваат плаќања за одржување на генетски земјоделски ресурси (по хектар/грло) и за фарми кои се занимаваат со органско производство. Ретко се спроведуваат мерки наменети за подобрување на животната средина и пејзажот. Оваа група мерки добива околу 0,2% од вкупната буџетска поддршка. Во 2014 година, финансирањето е зголемено во споредба со претходниот период:Тоа достигнало 1 милион евра, односно, 0,5% од вкупниот земјоделски буџет.

Поддршка за руралните средини	Незначително	Не бележи значителен тренд	Подобрувањето на развојот на руралната економија преку поддршка на разновидноста на приходот на фармите и подобрувањето на инфраструктурата има мал удел во вкупниот буџет. Значителни износи биле наменети за подобрување на руралната инфраструктура само во 2007 година (од националниот буџет за инвестициски планови). Поддршката за подобрување на развојот на руралната економија се спроведува преку стимулации за традиционални занаети, обнова на објекти и инфраструктура за рурален туризам итн. Некои од активностите поврзани со развој на руралниот туризам и инфраструктурата исто така се финансираат од други фондови (буџетот на Министерството за економија, донаторски проекти и локалните власти).
Општи мерки за поддршка	Да, редовно	Не бележи значителен тренд	Мнозинството финансиски средства се наменети за фитосанитарни контроли и мерки. Нема значителни флуктуации во однос на износот и структурата на финансиската поддршка, поради тоа што средствата и активностите се дефинирани во долготрајните програми кои може да се сменат само во исклучителни околности. Финансиската поддршка за општите мерки за поддршка се движи помеѓу 21 милион евра во 2012 година и 22,7 милиони евра во 2011 година. Средствата за експертски услуги и поттикнување на развојот во просек се движеле околу 3,5 милиони евра, а за безбедност на храната 19,2 милиони евра.

Трансферите за општи услуги во земјоделството во периодот 2011-2014 година во просек изнесувале 22,5 милиони евра. Во рамки на политиката за општи мерки услуги поврзани со земјоделството, се спроведувале редовните програми на министерството за услуги за поттикнување на развојот, експертски услуги и контроли на безбедноста на храната. Поради тоа што сите тие се спроведувале на повеќегодишна основа, средствата за нив се постабилни отколку за другите групи на мерки. Во последните две години, се бележи тенденција на благ раст, меѓутоа нивниот удел во вкупните буџетни трансфери се намалил (од 11,5% во 2011 година на 7,5% во 2014 година).

Останатите трансфери за земјоделството вклучуваат финансирање на активности кои се финансираат од потсметките на различни управи (Управата за шуми, Буџетскиот фонд за шуми, Буџетскиот фонд за развој на ловот, Управата за земјоделско земјиште). Некои од мерките и програмите кои тие ги спроведуваат во последните неколку години може да се класифицираат како поддршка за руралниот развој (консолидација на земјиштето, проширување на фарми, шумски патишта), меѓутоа не постојат конзистентни податоци во однос на средствата кои се потрошени за тие цели. Сепак, може да се претпостави дека во 2014 година, дополнителен износ од 2 до 3 милиони евра од Управата за земјоделско земјиште може да се назначи како поддршка за рурален развој.

7.5 Состојба со земјоделските стопанства

7.5.1 Структура на фармите и трендови

Според пописот на земјоделството од 2012 година, во земјата се регистрирани 628.552 семејни фарми и 3.000 земјоделски претпријатија (од кои 386 се задруги).Земјоделскиот сектор се карактеризира со изразито двојна структура на фармите со значајни регионални варијации во однос на големината на фармите и видот на земјоделските операции.

Просечното КЗП по стопанство е 5,4ha, но постојат големи разлики на локално ниво, кои се движат од 3,6 ha во јужна и источна Србија, до 10,9 ha во Војводина.48% од фармите обработуваат помалку од 2 ha, додека пак фармите помали од 5 ha сочинуваат 78% од вкупниот број стопанства. Само 3,1% од стопанствата поседуваат 20 или повеќе хектари и тие претставуваат 44% од КЗП.

Според податоците од пописот, Србија има 2,02 милиони СДЕ.77,5% од земјоделските стопанства имаат добиток.Просечниот број на СДЕ по стопанство (4,1) и по хектар КЗП (0,59) укажуваат дека најмногу се застапени мали стада. Речиси третина од стопанствата имаат помалку од 1 СДЕ, што укажува на тоа дека добиточното производство се заснова само на задоволување на сопствените потреби.

Српскиот земјоделски сектор вработува 1,4 милиони луѓе. Вкупниот број на ГРЕ во 2012 година бил 646.283, односно, 1,02 по стопанство. Што се однесува до регионите, популацискиот притисокот (сооднос жители/земјиште) е поповолен во Војводина (11,7 ha КЗП по ГРЕ) отколку во јужна Србија (3,6 ha КЗП по ГРЕ). Просечната старост на сопствениците на фармите е 59 години, каде 35% од земјоделците се постари од 65 години и 65% се постари од 55 години. Само 4,6% од сопствениците на фармите се помлади од 35 години, а 10,5% се стари помеѓу 35 и 45 години.

Просечното СП по стопанство е 5,900 евра. 45,9% од стопанствата имаат СП помалку од 2.000 евра по фарма. Регионалните разлики во СП и ГРЕ по фарма се многу големи, што укажува на тоа дека и двата показатели се многу поповолни во Војводина отколку во другите региони (вклучувајќи го и Белград).

Табела 7.6. Србија: главни показатели на структурата на земјоделските стопанства, 2012.

	2012
КЗП по стопанство (ha)	5,4
% на стопанства со КЗП < 1 ha	28,2
СДЕ по стопанство со СДЕ	4,1
% на стопанства со СДЕ < 1	28,4
СП по стопанство (евра)	5.918
% на стопанства со СП < 2.000 евра	45,9

Извор: База на статистички податоци за земјоделството – Србија, 2015 год.

Генерално, од регионална перспектива, малите и полуприродни стопанства се концентрирани во јужниот дел на земјата, додека пак по сектори, тие најмногу се занимаваат со производство на овошје и зеленчук и житни култури, а помалку со фуражни култури. Околу 80% од оние кои се вработени во земјоделството (изразено во ГРЕ) се на стопанства на раб на егзистенција:стопанства со СП помало од 2.000 евра. Од друга страна, во северниот регион (Војводина), повеќе од 75% од работниците работат на фарми чие што СП е поголемо од 250.000 евра (Богданов и Бабовиќ, 2014).

Само 12% од стопанствата се вклучени во активности за разновидност на приходот на фармите. Според карактеристиките на таквите фарми, 65% од нив ги водат лица постари од 55 години, тие најчесто се лоцирани во јужниот дел од земјата (над 85%), располагаат со СП помало од 4.000 евра, а што се однесува до специјализацијата, располагаат со добиток или мешовити производни системи (земјоделски култури и производство на зеленчук, мешовит добиток кој главно се одгледува за млеко и млечни производи). Цифрите погоре укажуваат дека малите и средните семејни фарми се плуриактивни како начин за добивање на дополнителен приход и механизми за справување во земјоделството (Богданов и Бабовиќ, 2014).

7.5.2 Политики кои се однесуваат на фармите

Процесот на преструктуирање на земјоделските стопанства во Србија течеше спонтано и бавно. Владата испрати нејасни и несоодветни пораки до земјоделците и инвеститорите за посакуваната насока на развој.

Земјоделската политики не одговори соодветно на потребата за забрзување на структурните промени. Мерките на поддршка за забрзување на структурните

промени беа избрани лошо и спроведувани повремено (паушални стимулации за „пасивни" фармери, со цел да се активира пазарот за изнајмување земјиште, субвенционирани каматни стапки за долгорочни заеми итн.). Фактот дека фармите во Србија се доста разновидни во однос на физичката и економската големина, видот на земјоделско производство и генерирањето на приходи, укажува на тоа дека се потреби поразновидни и подобро насочени мерки за поддршка, а не поддршка од типот „едно решение за сите".

Клучните предизвици на земјоделската политика поврзани со преструктурирањето на фармите го вклучуваат следното:

- Моменталниот акцент на поддршката по површина и грло (преку 90% од трансферите за производителите) овозможуваат поголеми придобивки за големите земјоделци, додека пак малите и средните фарми се ускратени во нивните напори за реформирање, модернизирање и зголемување на големината на фармите. Покрај тоа, средствата наменети за поддршка на инвестиции во фармите се особено ниски и условите за нивно користење се премногу комплицирани за најголем дел од малите и средни стопанства.
- Покрај концептуалните пропусти и недостигот на средства, значајни пречки за подинамични структурни промени претставуваат недостатоците во функционирањето на буџетската поддршка. Еден од најголемите проблеми е малата покриеност на фармите и земјоделското земјиште со земјоделскиот регистар. Бројот на корисници на буџетска поддршка (според активните земјоделци регистрирани во земјоделскиот регистар) е мал (310.000–320.000, односно околу 50%), што е случај и со површината која ја обработуваат (околу 1,2 милиони ha).
- Длабоките регионални варијации во структурата на фармите несоодветно се опфатени со буџетската поддршка; во поддршката најзастапени се субвенциите за варијабилни трошоци за земјоделски култури, што доведува до неурамнотежена распределба на средствата во регионите. Оваа буџетскаструктура е поповолна за корисниците од Војводина, поради тоа што тие се повеќе покриени со земјоделскиот регистар и фармите во овој регион се поголеми.
- Иако постоеја повисоки надоместоци за обесштетување за стопанствата во ПРП, листата на мерки за поддршка не е приспособена кон видовите на производство кои се најчести во тие подрачја и нивните специфични потреби.

Имајќи го предвид демографскиот профил на руралното население во Србија и развојот на пазарот на трудот, земјоделската политика не е единствената која треба да придонесе за преструктуирање на фармите. Со цел подобрување на конкурентноста, земјоделскиот сектор има потреба од излезна стратегија во однос на значителниот трудов суфицит на семејните фарми. Бавната динамика на преструктурирањето и развојот во другите делови на српската економија од 90-тите години наваму не одат во прилог на руралниот пазар на трудот. Според тоа, потребна е хоризонтална координација и мешавина од различни социјални програми и програми за рурален развој со цел забрзување на процесот на пренесување на (ограничените) средства на фармите на наредната генерација.

7.6 Процес на интеграција во ЕУ

Европскиот совет на 1 март 2012 година донесе одлука за доделување на статус на земја-кандидат за членство во ЕУ на Србија, а на 28 јуни 2013 година донесе одлука за отворање на преговорите за членство. Преговорите за пристап во ЕУ формално започнаа на 21 јануари 2014 година. Процесот на скрининг за Србија во полето на земјоделството започна во септември 2013 година и заврши во март 2015 година.

Хармонизацијата на политиката е утврдена како приоритет за креаторите на политиките и во тој поглед е постигнат напредок. Србија веќе применува некои

инструменти на политиката за земјоделство и рурален развој слични на ЗЗП, меѓутоа мерките за поддршка не се во согласност со законодавството на ЕУ. Генерално, усогласувањето со законодавството на ЕУ е во рана фаза и бавно напредува.

До неодамна, напредокот кон реално спроведување на ИПАРД во пракса беше спречен поради доцнење на поставувањето на потребните оперативни структури. Во 2015 година беше постигнат значителен напредок во однос на најголем дел од нерешените прашања: Управата за аграрни плаќања (платежна агенција) беше релоцирана во февруари 2015 година, во тек се активности за дефинирање на минималните национални стандарди и се забрза ангажирањето на потребниот персонал.

Врз основа на искуствата од претходните пристапувања во ЕУ, создавањето на средина за добра апсорпција на средствата е клучен фактор за делотворноста на ИПАРД. Моментално, главните предизвици со кои се соочува Србија се (i) континуирана заложба за работа на структурите за спроведување на ИПАРД; (ii) ангажирање и обука и (iii) подготовка на пошироката јавност, а особено на корисниците и институциите за рурални инвестиции во однос на апсорпцијата на ИПАРД средствата, што и понатаму е од суштинска важност. Сепак, 2016 е целна година, а во оваа фаза е рано да се каже дали може да се зачува временската рамка.

7.7 Заклучоци и препораки

7.7.1 Клучни предизвици и цели на политиката

Во текот на последната деценија, српското земјоделство најмногу се карактеризира со стагнација (или забавен раст), значително зголемување на извозот и релативно голем процент од вкупниот приход на домаќинствата кој се троши за храна. Ваквиот парадокс укажува на постоење на структурна неурамнотеженост и ограничувања на синџирот на вредности, како и на тоа дека постои голем простор за подобрување во иднина.

Анализата на промената на БЗП по сектори укажува на тоа дека се намалува бројот на животните и добиточното производство (како добиточен БЗП), додека пак БЗП на растителното производство варира во однос на големината и составот. И растот на производството и извозот во секторот во последните 10 години се заснова врз неколку групи на стоки:житни култури, индустриски култури и овошје и зеленчук. Ваквиот контекст укажува на тоа дека огромните и разновидни земјоделски ресурси на Србија недоволно се користат.

Трговската либерализација, како чекор напред кон пристапување кон ЕУ, и новите трговски договори со земји надвор од ЕУ придонесоа за менување на меѓународните трговски шеми на Србија. Ваквите промени го изложија земјоделскиот сектор на високо ниво на конкуренција, покренувајќи го прашањето за неговата способност да конкурира на домашниот и меѓународните пазари. Најновите податоци покажуваат дека земјоделскиот сектор има предност пред другите индустрии во однос на конкурентноста при извозот, поради тоа што овој е единствениот сектор со позитивен трговски биланс. Сепак, иако конкурентноста на голем број земјоделски производи е висока, тоа не е случај со прехранбената индустрија: во структурата на извозот најзастапени се примарните земјоделски производи (околу 79%), како и во случајот со увозот (65%). Од друга страна, преработените земјоделски производи учествуваат со само околу 20% од извозот (28% од увозот).

Фактот што мнозинството од фармите се мали фарми е клучна пречка за подинамичен раст. Додека Војводина има подинамични структурни промени и има поволна структура на фармите (повисок процент на поголеми фарми), јужните делови на Србија се соочуваат со помалку поволно земјиште, неповолна структура на фармите и неискористени земјоделски ресурси. Земјоделската политика

несоодветно одговара на ваквите големи разлики на регионите во однос на големината на фармите и типот на земјоделски операции.

Сегашната рамка на политиката става силен акцент на директната поддршка по површина и грло, а буџетот одделен за мерките за рурален развој се скромни. Сето тоа го спречува подинамичното преструктуирање на малите и средните фарми. Над 90% од земјоделскиот буџет е наменет за директни плаќања и се користи главно од големите земјоделци; со тоа се блокираат структурните реформи на огромен број мали и средни фарми.

Неурамнотежената поддршка исто така значи дека земјоделците во северниот дел од земјата (Војводина) добиваат најголем дел од средствата, со што се влошуваат (и онака длабоките) регионални разлики. До сега, земјоделците во маргинализираните рурални подрачја не извлекле соодветна корист од земјоделската политика. Иако постоеја повисоки надоместоци за обесштетување за стопанствата во ПРП, листата на мерки за поддршка не е приспособена кон видовите на производство кои се најчести во тие подрачја и нивните специфични потреби.

Концептот и рамката на земјоделската политика се под силно влијание на општиот политички и економски развој. Износот, структурата и механизмите за спроведување на буџетската поддршка се нестабилни, што укажува на недостигна стратегиска насока и јасна порака за корисниците. Таквиот пристап не е ниту ефективен, ниту пак е способен за соодветно решавање на некои ограничувања на патот на развојот на секторот.

Усогласувањето на домашната земјоделска политика со ЗЗП, до сега е несистематско, делумно и недоволно координирано. Во такви околности, доколку реформите на политиката не функционираат заеднички, ќе значи дека буџетот не несоодветно искористен, без оглед на неговиот износ. Исто така, некои реформски промени беа направени избрзано и предизвикаа (директни и индиректни) последици на динамиката на структурните реформи и инвестициската клима (предвремена либерализација на пазарот, со што се дозволи продажба на земјоделско земјиште на странци итн.).

7.7.2 Препораки за политиката

Проширување на основата за раст на секторот со вклучување на поголем број фарми, повеќе земјиште и повеќе потсектори со потенцијал за раст.

Треба да се поддржат поголем број фарми и да се вклучи поголемо земјоделско земјиште. Во структурата на фармите најголем удел имаат малите и средните фарми со мешовит приход. Мнозинство од фармите се премногу мали и неефикасни за да можат да бидат конкурентни, и во поглед на извозот и во поглед на либерализираниот домашен пазар (млечни производи, свинско и телешко месо).

- Особен предизвик за креаторите на политиките е зголемувањето на растот на продуктивноста на огромен број мали и средни фарми (5-20 ha). Голем дел од овие фарми имаат мешовит приход и се двојно ограничени поради недостигот на можности за вработување надвор од земјоделството и бавниот процес на консолидација на фармите. Земјоделската политика треба особено да им даде приоритет на оние фарми кои имаат активна работна сила и кои покажале интерес за модернизација и окрупнување.
- Обезбедување на пристап на земјоделците до буџетска поддршка во поглед на нивното сопствено и изнајмено земјиште е клучен инструмент за зголемување на големината на фармите. Имајќи предвид дека земањето под наем на земјиште придонесува за проширување на фармите и консолидација на земјиштето, од перспектива на рационално користење, неприфатливо е ова да се исклучи од поддршката која се обезбедува. Критериумите за избор на корисници се менувале неколку пати (и сè уште претставуваат проблем). Од 2015 година, правото на директни плаќања е ограничено на 20 ha по фарма,

во обид за ограничување на финансирањето на големите производители. Од друга страна, критериумите за тоа која класа и категорија на земјиште подлежат на поддршка не се дефинирани и хармонизирани со катастарот на земјиште, што укажува на системски пречки кон порационално користење на фондовите.

- Проблемите со управувањето со државно земјиште и сопственичките права на земјиштето кое било во сопственост на задругите се предмет на дебати и сеуште не се решени. Јавните дебати се одвиваат во атмосфера на страв поради ризикот од тоа елитата ќе заземе големи парцели земјиште. Еднаквиот пристап до земјиште (отстранување на рестрикциите на пазарите на земјиште) и заштитата на правата на сопственост мора да се обезбедат со цел да се забрза консолидацијата на земјиштето и преструктуирањето на фармите.

Треба да се опфатат нови стоки и потсектори со подобро водени програми за основна поддршка.

- Сточарството е еден од секторите со најголем потенцијал. Без оглед на намалувањето на куповната моќ на потрошувачите и наглиот пад на бројот на животните во последните 10 години, сточарството има долга традиција на висококвалитетно производство и потенцијал за раст и претворање во висококвалитетна, конкурентна индустрија. Недостигот на можност за извоз на свежо месо го спречува развојот на месната индустрија. Заздравувањето на оваа индустрија (со контрола и искоренување на класичната свинска треска) треба да придонесе за постабилни цени и производство, како и понатамошно зголемување на извозот.

- Северниот дел од централна Србија има поволни услови за производство на мешовити култури и сточарство, органско земјоделство и производство на овошје. Забрзувањето на преструктуирањето на фармите во овој регион не се однесува само на релативната големина на директни плаќања и поддршката на руралниот развој. Потребна е координација на поширок опсег на активности и вклучување на различни засегнати страни (програми за предвремено пензионирање, фиксна поддршка на малите фарми, агро-еколошки шеми, зајакнување на синџирите на вредност).

- Голем број земјоделски производи се високо конкурентни на меѓународниот пазар, меѓутоа преработувачката индустрија на голем број производи има слаби резултати. Конкурентноста на некои потсектори била изградена врз постоењето на големиот и високо заштитен домашен пазар (месо, млечни производи, некои зеленчуци), додека пак други се потпираат на успехот на малиот број на големи развиени култури (шеќер, растителни масла). Со либерализацијата на пазарот, ваквите индустрии ќе бидат изложени на силна конкуренција. Тоа укажува дека се потребни структурните реформи заедно со целиот синџир на вредности, а не директна поддршка за производителите.

Потребно е подобро избирање и соодветното насочување на мерките за рурален развој со цел намалување на регионалните разлики, како и итни структурни реформи.

- Длабоките и сè поголеми регионални разлики на природните ресурси, основните средства на фармата и видот на земјоделски операции мора да се земат предвид со цел сите корисници на политиката да добијат еднаков третман и да се избалансираат нивните потреби. За постигнување на оваа цел, креаторите на политики треба да имаат поголемо чувство за фактот дека инвестирањето во земјоделството не се прави само со цел постигнување на неговите економски цели, туку исто така со цел создавање на поповолни социјални структури и јавни добра. Токму затоа, важно е да се распределат буџетските средства помеѓу директни плаќања по површина/грло и мерки за рурален и структурен развој.

- Постои основан страв дека поддршката за инвестирање во фарми (која е најзастапена во вториот столб) и надградбата на прехранбените преработувачки капацитети ќе бидат на големо преземени од страна на големи земјоделци од поразвиени региони. Според тоа, важно е да се создадат мерки кои ќе обезбедат придобивки за малите земјоделци и оние во маргинализираните подрачја, со цел подобрување на нивната интеграција во пазарниот синџир и намалување на приходните ризици. Треба да се осмислат мерки кои ќе го поддржат создавањето на поразновиден приход на фармите и пристапот до социјални и финансиски услуги, како и обезбедувањето на мерки за заштита, со цел зголемување на отпорноста на малите земјоделци.
- Поголемата трудова продуктивност е клучна за подобрување на конкурентноста на голем број (полу)егзистенцијални фарми. Постигнувањето на оваа цел налага олеснување на промените во структурата на фармите преку капитализација и модернизација на ресурсите на фармите, како и преку намалување на скриената невработеност. Мора да се воведат програми за поддршка на младите земјоделци и да се охрабри меѓугенерациско пренесување на средствата. Имајќи го предвид демографскиот развој, треба да се воведе збир на инструменти (кои ќе опфаќаат различни политики) со цел на младите земјоделци да им се помогне да ги надминат бариерите кон влез во земјоделството. Таквите мерки ќе придонесат за активација на пазарот на земјиште и подинамични структурни реформи (покрај позитивното социјално влијание).

Потребна е промена на политиките со цел да се овозможи поефективно искористување на моменталната политика, на која ќе може да се приспособат и производителите и управните органи.

- Буџетската поддршка на земјоделството во анализираниот период најмногу флуктуирала во рамки на 4-5% од јавниот трошок, меѓутоа во последните неколку години паднала на 3,5%. Споредбата со другите земји покажува дека релативната големина на буџетската поддршка (по хектар или по фарма) во Србија е далеку пониска (Волк и др.2014). Од друга страна, со приближно 12% од БДВ на секторот, се чини дека големината на земјоделскиот буџет е реална за моменталната позиција на српската економија. Меѓутоа, дискутабилните ефекти на минатиот и неодамнешниот развој во поддршката на политиката го оправдуваат создавањето на систем кој ќе го извлече максимумот од ефективноста и ефикасноста на јавното трошење за секторот земјоделство.
- Потребно е да се изврши усогласување на програмските документи и нивно спроведување во пракса, но исто така да биде јасно утврдено што треба да се постигне со буџетската поддршка. Зголемувањето на буџетската поддршка без јасно дефинирани цели и показатели на мониторинг на нивното спроведување нема никаква смисла.
- Нестабилноста на буџетските трошења, во однос на годишната вредност и мерките за поддршка, го одразува несоодветното концептуално разбирање на врските во земјоделско-прехранбениот сектор. Некои мерки и програми за поддршка треба да биде повторно проценети во однос на нивниот придонес за постигнувањето на планираните цели (на пример, премиите за млеко придонесоа за релативно високите цени на производителите, меѓутоа не го спречија намалувањето на бројот на млечни крави и производството на млеко).

Активностите поврзани со интеграцијата во ЕУ треба подобро да се координираат и водат со појасни цели со кои приоритет ќе им се даде на националните интереси.

- Најновите динамични промени во земјоделската политика, во однос на земјоделството, концептуалната рамка и воведувањето на нови видови поддршка, се поттикнати од напредокот кон интеграција во ЕУ. Некои од овие

решенија се прифатени безусловно, без да се земат предвид националните приоритети, спецификите и капацитетите. Поради тоа што Србија има статус на земја-кандидат (што е само прелиминарна фаза на процесот на пристапување во ЕУ) и не е обврзана да ја усогласи својата земјоделска политика со ЗЗП пред пристапувањето во ЕУ, креаторите на политики мора проактивно да делуваат во однос на внатрешните неодржливи структурни неурамнотеженоста кои имаат негативен ефект на успехот на земјоделско-прехранбениот сектор и руралната егзистенција, со цел да можат постепено да ја усогласат националната политика со ЗЗП.

- Мерките за поддршка кои се применуваат во претпристапниот период треба да овозможат зголемување на конкурентноста, со цел Србија да се подготви за поефикасно соочување со поширокиот европски пазар. Според тоа, поголеми напори треба да се вложат во хармонизацијата на различните политики и инструменти со кои се олеснува реформата на структурата на фармите, се охрабруваат инвестициите, се зајакнуваат синџирите на вредности и се зачувуваат руралните социјални структури. Моменталниот акцент кој е ставен на плаќањата по површина и грло, субвенциите по производ (млеко) и субвенциите за инпути (гориво) придонесуваат за зачувување на моменталната структура на фармите и ги намалуваат буџетските средства ставени на располагање за инвестиции.
- Градењето на институционалната поставеност која ја налага ЕУ за спроведување на ИПАРД програмата е итно потребно. Создавањето на соодветна средина за апсорпција е клучен фактор за ефективност на ИПАРД. До сега, ваквите напори се фокусираа на градење на институциите на надзор и спроведување на програмата. Мало внимание е посветено на административните задачи поврзани со сложениот процес на аплицирање, со финансиските инструменти и со промоцијата на програмата.

Користена литература

Agricultural Statistics Database (2015). Agricultural statistics database compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, FYR Macedonia, Montenegro and Serbia under the SWG IPTS project: "Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries". Available at: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

APM Database. (2015). Agricultural Policy Measures Database compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, FYR Macedonia, Montenegro and Serbia under the SWG IPTS project: "Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries" (unpublished data).

Bajramovic, S., Nikolic, A., Butkovic, J. (2014). Agriculture and Agricultural Policy in Bosnia and Herzegovina. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural policy and European Integration in South-Eastern Europe, FAO, Budapest.

Bogdanov, N. (2014). The development of support for less favoured areas and deprivileged regions: Challenge of agricultural policy in Serbia. EAAE Congress: Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies, August, Ljubljana (Slovenia).

Bogdanov, N., Babović M. (2014). Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava – Popis poljoprivrede u Srbiji 2012 (The labour force and activities of family farms – Agricultural Census in Serbia in 2012). Statistical Office of the Republic of Serbia, Belgrade (Serbia).

Bogdanov, N., Rodić, V. (2014). Agriculture and Agricultural Policy in Serbia. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural Policy and European Integration in South-eastern Europe, FAO, Budapest, p.153–169.

Directorate for economic planning (2015). Bosnia and Herzegovina Economic trends. The annual report for 2014, Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo.

EC (2014a). Albania 2014 Progress Report. Enlargement Strategy and the Main Challenges 2014–2015. Commission Staff Working Documents. Brussels.

Erjavec, E. (2007). The EU common agricultural policy and Western Balkans integration process and tasks. In: Ševarljić, M., Tomić, D. (eds): Development of Agriculture and Rural Areas in Central and Eastern Europe: proceedings of plenary papers and abstracts, Serbian Association of Agricultural Economists, Zemun, p. 39–43.

Erjavec, E., Mortensen, K., Volk, T., Rednak, M., Eberlin, R., Ludvig, K. (2014). Gap Analysis and Recommendations. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural policy and European Integration in South-Eastern Europe, FAO, Budapest.

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.

Eurostat (2015). European statistics database. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data.

Kotevska, A., Martinovska Stojceska, A. (eds) (2015). The impact of socio-economic structure of rural population on success of the rural development policy. Association of Agricultural Economists of the Republic of Macedonia, Skopje.

Kotevska, A., Martinovska Stojcheska, A., Tuna, E., Simonovska, A. (2015). Do networks influence the farmers' intention to apply for rural development program? Paper presented at Joint International Scientific Conference: Agrarian Perspectives XXIV and 25th Annual Conference of the Austrian Society of Agricultural Economics, Prague (Czech Republic).

MAFRD (2012). Mid-Term Evaluation Report of the ARDP 2007–2013. Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFRD (2013a). Agriculture and Rural Development Program 2014–2020. Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFRD (2013b). Green Report Kosovo* 2013. Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFWE (2014). National Agricultural and Rural Development Strategy (NARDS) 2014–2020. Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of Macedonia, Skopje.

MAFWE (2015). Annual Agricultural Report 2015. Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of Macedonia, Skopje.

MARD (2015a). Information on foreign trade of agricultural products in Montenegro in 2014. Ministry of Agriculture and Rural Development. Podgorica, March 2015.

MARD (2015b). Strategy for the development of agriculture and rural areas 2015–2020. Draft, Ministry of Agriculture and Rural Development, Podgorica.

MARDWA (2013). Statistical yearbook. Ministry of Agriculture, Rural Development and Water Administration, Tirana.

MARDWA (2014). Inter-Sectorial Strategy for Agriculture and Rural Development (ISARD 2014–2020). Ministry of Agriculture, Rural Development and Water Administration, Tirana.

MONSTAT (2010). Agricultural Census in Montenegro, Statistical Office of Montenegro. Available at: http://www.monstat.org/eng/.

Nikolić, A., Uçar, K., Uzunović, M. (2014). Public policies impact to the agriculture competitiveness in BIH. Proceedings of 24thScientific-Expert Conference in Agriculture and Food Industry, Sarajevo.

OECD (2008). OECD's Oroducer Support Estimate and related indicators of agricultural support: Concepts, calculations, interpretation and use (the PSE manuel), OECD Trade and Agriculture Directorate, Paris.

Pejanović, M. (2013). Political pluralism and parliamentary democracy in Bosnia and Herzegovina. International Conference: Development of democracy, The Institute of Humanist Studies Nova revija, Ljubljana, Slovenia. Available at: http://institut-nr.si/wp-content/uploads/2014/06/mirko-pejanovi%C4%87.pdf

Pringle, R., Burlini, E. Schiessl, M. (2014). Evaluation on the IPARD programme and the aid for the agricultural sector and the rural development in Republic of Macedonia.

Qineti, A., Rajcaniova, M., Braha, K., Ciaian, P, Demaj, J. (2015). " Status quo bias of agrarian land structures in rural Albania." 27(4): 517–536.

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, 2013, vol. 14, no. 1, 76–96.

Sadiković, E. (2015). Reform of the public administration in the context of territorial reorganisation of Bosnia and Herzegovina. International Conference: Development of democracy, The Institute of Humanist Studies Nova revija, Zagreb, Croatia. Available at: http://institut-nr.si/wp-content/uploads/2015/05/Sadikovi%C4%87-Elimir-Razvoj-demokracije-28.-4.-29.-4.-2015-Zagreb.pdf.

Terry, D. (2013). Bosnia and Herzegovina's Political Economy and Possibilities for Reform. The Globalized World Post. Available at: http://thegwpost.com/tag/reforms/

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

Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.) (2014). Agricultural policy and European integration in South-Eastern Europe. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Budapest. Available at: http://seerural.org/wp-content/uploads/2009/05/FAO-SWG-Book-12-11-2014_Final.pdf.

Volk T., Rednak M., Erjavec, E. (2014). Cross Country Analysis of Agriculture and Agricultural Policy of South-Eastern European Countries in comparison with the European Union. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds): Agricultural Policy and European Integration in South-Eastern Europe, FAO, Budapest.

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

Europe Direct е служба која ќе Ви помогне да ги најдете одговорите на Вашите прашања за Европската Унија
Бесплатен телефонски број (*): 00 800 6 7 8 9 10 11
(*) Некои мобилни оператори не дозволуваат пристап до броеви на 00 800 или тие повици може да се наплаќаат.

Многу дополнителни информации за ЕУ се достапни на Интернет.
До нив може да дојдете преку серверот Европа http://europa.eu

http://bookshop.europa.eu),