European Commission

JRC TECHNICAL REPORTS

Analiza politika za poljoprivredni i ruralni razvoj zemalja Zapadnog Balkana

Autori (po abecednom redu): Sabahudin Bajramović, Natalija Bogdanov, Jakub Butković, Dragi Dimitrievski, Emil Erjavec, Grigor Gjeci, Ekrem Gjokaj, Bekim Hoxha, Ivana Janeska Stomenkovska, Darko Konjević, Ana Kotevska, Aleksandra Martinović, Iliriana Miftari, Marina Nacka, Dragana Ognjenović, Miroslav Rednak, Emelj Tuna, Tina Volk, Edvin Zhllima

Urednici: Tina Volk, Emil Erjavec, Pavel Ciaian Sergio Gomez y Paloma

2016 godina

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

EUR 27898 EN

Ova publikacija je Tehnički izveštaj koji je uradio Zajednički istraživački centar, interna služba Evropske komisije. Cilj mu je da evropskom procesu izrade politika ponudi naučnu podršku, zasnovanu na dokazima. Naučni stavovi i mišljenja predstavljeni u ovoj publikaciji ne ukazuju na stavove Evropske Komisije. Evropska Komisija i nijedan njen član, nisu odgovorni za dalje korišćenje ovog materijala.

Kontakt informacije

Pavel Ciaian
Adresa: Edificio Expo. c/ Inca Garcilaso, 3. E-41092 Seville (Spain)
E-mail: pavel.ciaian@ec.europa.eu
Tel.: +34 95 448 8429
Fax: +34 95 448 8300

JRC Centar za naučna istraživanja

https://ec.europa.eu/jrc

JRC101320

EUR 27898 EN

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

Luksemburg: Ured za publikacije Evropske unije, 2016. god.

© Evropska unija, 2016. godine

Kopiranje je dozvoljeno pod uslovom da se navede izvor.

Prema navodima: Bajramović, N., N. Bogdanov, J. Butković, D. Dimitrievski, E. Erjavec, G. Gjeci, E. Gjokaj, B. Hoxha, I.J. Stomenkovska, D. Konjević, A. Kotevska, A. Martinović, I. Miftari, M. Nacka, D. Ognjenović, M. Rednak, E. Tuna, T. Volk, E. Zhllima (authors); Volk, T., E. Erjavec, P. Ciaian and S. Gomez y Paloma (editors) (2016). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission, doi:10.2791/744295.

Fotografije © European Union 2016, osim: dole levo za zadnjoj korici: *ruralni planinski pejsaž*; donji desni deo korice: *pastir* i *SWG logo* © SWG

Predgovor

Proces integracije u EU je izuzetno složen proces koji zahteva kako izradu, tako i implementaciju reformi na mnogim područjima.

Iako se sve zemlje Zapadnog Balkana (ZB) nalaze u različitim fazama razvoja, suočavaju se sa sličnim izazovima u smislu politika reformi i njihovog usklađivanja, informacionih sistema i ekonomskog razvoja, skupa sa opštim problemom nerazvijenosti i ograničenim institucionalnim kapacitetima, koji i dalje stvaraju prepreku procesu reformi na Zapadnom Balkanu.

U ovom kontekstu, usvajanje instrumenta nove politike i njihovo približavanje EU *acquis*-u, kada su u pitanju poljoprivreda i ruralni razvoj, zahteva i razvoj novih pristupa u analizi podataka vezanih za poljoprivredu, koji bi pomogli da se ima tačan uvid na to kakav bi uticaj usvojene politike mogle imati na poljoprivredni sektor. Ovo će omogućiti bolje razumevanje efikasnosti i efektivnosti usvojenih politika te, samim tim, obezbediti naučno zasnovanu podršku za izradu politika. Sveobuhvatnije znanje o efektima pojedinih mera politike na razvoj poljoprivrednog sektora će omogućiti da se ciljevi, predviđeni nacionalnim šemama podrške i u Instumentu pretpristupne pomoći za ruralni razvoj (IPARD), postignu na što bolji način.

Pored zahteva politike za integraciju zemalja ZB u EU, regionalna seradnja je izuzetno važna za buduće odnose sa EU. To je neophodno sredstvo za jačenje poljoprivrede i ruralnog razvoja, a posledično i za bolji ekonomski rast u regionu.

Glavni ciljevi izveštaja su monitoring i evaluacija trenutnih instrumenata poljoprivredne politike u zemljama ZB , te njihovo poređenje sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU (ZPP).

Ovaj izveštaj pokriva tri glavna aspekta u vezi sa opštim ciljem i pojedinačnim ciljevima:

- Pruža informacije o razvoju nacionalnih politika za poljoprivredu u zemljama ZB i poredi ih sa EU ZPP politikom.
- Pruža prekograničnu komparativnu analizu instrumenata nacionalnih poljoprivrednih politika i njihovog uticaja na poljoprivredno/prehrambeni sektor.
- Analizira postignuća u procesu harmonizacije poljoprivrednih politika zemalja ZB sa ZPP-om.

Ovaj izveštaj je rezultat kontinuiranog rada u regionu, koji je sproveden u bliskoj saradnji kreatora politika i istraživačkih institucija u zemljama ZB.

Izveštaj pruža sadržajne informacije, kao i analize razvoja poljoprivrednih politika u zemljama ZB, kako bi se pružila podrška procesu kreiranja politika, te kako bi se napravila čvrsta osnovica za buduću saradnju i kontinuiran dinamičan dijalog između kreatora politika i istraživačke zajednice.

Giampiero Genovese	Boban Ilic
Načelnik odeljenja za ekonomiju Poljoprivredna jedinica, Zajednički istraživački centar, Evropska Komisija	Generalni sektretar Stalne radne grupe za regionalni ruralni razvoj u Jugoistočnoj Evropi (SWG)

Zahvalnost

Ovaj izveštaj je nastao kao rezultat projekta „Analiza politika poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana ”, kojeg je finansirala Opšta uprava za Zajednički istraživački centar Evropske komisije.

Zahvaljujemo se svim organizacijima i pojedincima koji su učestvovali u izradi, na njihovoj profesionalnsti i entuzijazmu u radu tokom implementacije Projekta.

Posebno se zahvaljujemo Bobanu Iliću, Generalnom sektretaru SWG-a, kao i SWG sekretarijatu/glavnoj kancelariji, za njihovu svesrdnu pomoć i saradnju tokom implementacije projekta.

Želimo da izrazimo zahvalnost i Mariusu Lazdinisu iz Opšte uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (Uprava A.5) za njegovu podršku implementaciji projekta i njegovim vrednim komentarima o projektnim rezultatima.

Posebnu zahvalnost upućujemo međunarodnom akademskom istraživačkom timu: Emil Erjavec, Tinca Volk i Miroslav Rednak, koji je bio zadužen za koordinaciju projekta.

Povrh toga, za njihov rad se posebno zahvaljujemo nacionalnim akademskim stručnjacima i nacionalnim koordinatorima projekta, među kojima se posebno ističu: Edvin Zhlima, Grigor Gjeci, Sabahudin Bajramović, Dušan Nešković, Dragi Dimitrievski, Gjorgji Bozinov, Aleksandra Martinović, Darko Konjević, Natalija Bogdanov, Aleksandar Bogunović, Bekim Hoxha i Iliriana Miftari.

Priznanje takođe odajemo i regionalnoj menadžerki projekta, Ireni Dzimrevskoj. Zahvaljujemo se Oliveru Pop Arsovom za tehničku pomoć i podršku.

Sadržaj

Predgovor **3**
Zahvale **4**
Spisak grafikona **7**
Spisak tabela **9**
Spisak skraćenica **11**
1. Savremena dostignuća i trendovi u poljoprivrednim politikama zemalja Zapadnog Balkana koje pristupaju u EU **13**
1.1 Uvod 13
1.2 Metodološke napomene 134
1.3 Situacija i trendovi u poljoprivredi ZB 145
1.4 Okvir poljoprivredne politike 21
1.5 Budžetski transferi za poljoprivredu 212
1.6 Struktura farme kao pitanje politike 33
1.7 Proces EU integracije u poljoprivredi 35
1.8 Zaključci i preporuke politike 38
2. Albanija: poljoprivredna politika, ukratko **42**
2.1 Ekomomski razvoj 42
2.2 Poljoprivredni razvoj 43
2.3 Razvoj poljoprivredne politike 46
2.4 Pitanja farmi 51
2.5 Proces EU integracija 52
2.6 Snage i slabosti u poljoprivredi Albanije 53
2.7 Preporuke 57
3. Bosna i Hercegovina : poljoprivredna politika, ukratko **59**
3.1 Ekonomski razvoj 59
3.2 Poljoprivredni razvoj 60
3.3 Razvoj poljoprivredne politike 64
3.4 Pitanja farmi 71
3.5 Proces EU integracija 72
3.6 Snage i slabosti u poljoprivredi BiH 73
4. Kosovo*: poljoprivredna politika, ukratko **76**
4.1 Ecknomski razvoj 76
4.2 Poljoprivredni razvoj 77
4.3 Razvoj poljoprivredne politike 79
4.4 Pitanja farmi 84

4.5 Proces EU integracija 84
4.6 Snage i slabosti poljoprivrede 85
5. Republika Makedonija: poljoprivredna politika, ukratko 87
5.1 Ekonomski razvoj 87
5.2 Poljoprivredni razvoj 88
5.3 Razvoj poljoprivredne politike 93
5.4 Preporuke 97
6. Crna Gora: poljoprivredna politika, ukratko 99
6.1 Ekonomski razvoj 99
6.2 Poljoprivredni razvoj 99
6.3 Razvoj poljoprivredne politike 102
6.4 Pitanja farmi 106
6.5 Proces EU integracija 106
6.6 Snage i slabosti poljoprivrede 108
7. Srbija: poljoprivredna politika, ukratko 110
7.1 Uvod 110
7.2 Ekonomski razvoj 110
7.3 Poljoprivredni razvoj 111
7.4 Razvoj poljoprivredne politike 117
7.5 Pitanja farmi 123
7.6 Proces EU integracija 125
7.7 Zaključci i preporuke 126
Literatura 130

Spisak grafikona

Grafikon 1.1. Promene u obimu proizvodnje poljoprivrednih dobara u zemljama ZB, 2005–2014 (2010 = 100) 15

Grafikon 1.2. Regionalni presek poljoprivredno-prehrambenog izvoza i uvoza u zemljama ZB (%) 17

Grafikon 1.3. Ukupni budžetski troškovi za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja u zemljama ZB (EUR/ha KPP), 2012–2014 25

Grafikon 1.4. Ukupni budžetski troškovi za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja po MPP stubovima, u zemljama ZB, 2012–2014 (2012 = 100) 26

Grafikon 1.5. Direktna podrška proizvođačima u zemljama ZB (EUR/ha KPP), 2012–2014 27

Grafikon 1.6. Razvoj potrošnje i sastav mera podrške direktnim proizvođačima u zemljama ZB, 2012–2014 (2012 = 100) 28

Grafikon 1.7. Strukturni i ruralni razvoj mera u zemljama ZB (EUR/ha KPP), 2012–2014 31

Grafikon 1.8. Postanak i razvoj potrošnje i sastav mera za strukturni i ruralni razvoj u zemljama ZB, 2012–2014 (2012 = 100) 32

Grafikon 1.9. Mere opšte podrške u zemljama ZB (EUR/ha KPP), 2012–2014 33

Grafikon 2.1. Albanija: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanje u odnosu na prethodnu godinu; % nezaposlenosti), 2005–2014 42

Grafikon 2.2. Albanija: poljoprivredne površine po glavnim kategorijama (000 ha), 2005–2014 44

Grafikon 2.3. Albanija: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 46

Grafikon 2.4. Albanija: budžetska podrška za poljoprivredu (miliona EUR), 2005–2014 48

Grafikon 2.5. Albanija: pregled mera direktne podrške (miliona EUR), 2005–2014 49

Grafikon 2.6. Albanija: pregled direktnih plaćanja proizvođačima (miliona EUR), 2005–2014 49

Grafikon 2.7. Albanija: pregled mera za sturkturni i ruralni razvoj (miliona EUR), 2005–2014 50

Grafikon 2.8. Albanija: pregled opštoh mera vezanih za poljoprivredu (miliona EUR), 2005–2014 51

Grafikon 3.1. Bosna i Hercegovina: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanja u odnosu na prošlu godinu; % nezaposlenosti), 2005–2014 60

Grafikon 3.2. Bosna i Hercegovina: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 62

Grafikon 3.3. Bosna i Hercegovina: razvoj budžetske podrške za poljoprivredu (miliona EUR), 2005–2014 69

Grafikon 4.1. Kosovo*: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanja od prošle godine; % nezaposlenosti), 2005–2014 76

Grafikon 4.2. Kosovo*: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 78

Grafikon 4.3. Kosovo*: budžetski troškovi za poljoprivredu i ruralna područja (miliona EUR), 2008–2014 81

Grafikon 4.4. Kosovo*: pregled mera koje se odnose na konkurentnost (miliona EUR), 2008–2014 83

Grafikon 4.5. Kosovo*: pregled opštih usluga podrške vezanih za poljoprivredu (miliona EUR), 2008–2014 83

Grafikon 5.1. Republika Makedonija: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanje u odnosu na prethodnu godinu; % nezaposlenosti), 2005–2014 88

Grafikon 5.2. Republika Makedonija: realan rast cena poljoprivrednih proizvođača, 2005–2014 (2010 = 100) 89

Grafikon 5.3. Republika Makedonija: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 89

Grafikon 5.4. Republika Makedonija: razvoj budžetske podrške za poljoprivredu (miliona EUR), 2008–2014 94

Grafikon 6.1. Crna Gora: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 101

Grafikon 6.2. Crna Gora: sastav budžetske podrške za poljoprivredu, 2011–2014 104

Grafikon 6.3. Crna Gora: sastav direktnih plaćanja proizvođačima, 2011–2014 105

Grafikon 6.4. Crna Gora: sastav mera strukturnog i ruralnog razvoja, 2011–2014 105

Grafikon 6.5. Crna Gora: sastav mera za usluge opšte podrške, 2011–2014 105

Grafikon 7.1. Srbija: indeksi poljoprivredne proizvodnje, 2005–2014 (2010 = 100) 112

Grafikon 7.2. Srbija: indeks realnih cena za obim proizvodnje u poljoprivredi, 2005–2014 (2010 = 100) 113

Grafikon 7.3. Srbija: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014 113

Grafikon 7.4. Srbija: poljoprivredno-prehrambeni izvoz i uvoz prema glavnim tržištima (miliona EUR), 2005–2014 114

Grafikon 7.5. Srbija: razvoj budžetske podrške za poljoprivredu (miliona EUR), 2005–2014 119

Grafikon 7.6. Srbija: razvoj budžetske podrške za mere direktne podrške poljoprivrednim proizvođačima (miliona EUR), 2005–2014 119

Grafikon 7.7. Srbija: razvoj budžetske podrške za direktna plaćanja proizvođačima (miliona EUR), 2005–2014 120

Grafikon 7.8. Srbija: razvoj budžetske podrške za varijabilne ulazne subvencije (miliona EUR), 2005–2014 120

Grafikon 7.9. Srbija: razvoj budžetske podrške za ruralni razvoj (miliona EUR), 2005–2014 121

Spisak tabela

Tabela 1.1. Ključni makroekonomski podaci za zemlje ZB, 2014. godina 15

Tabela 1.2. Ključni podaci za poljoprivredu zemalja ZB, 2014. god. 16

Tabela 1.3. Procenat poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u vanjskoj trgovini dobara u zemljama ZB za 2014. godinu 18

Tabela 1.4. Poljoprivredno-prehrambena izvozno-uvozna stopa u zemljama ZB (%), 2010–2014 18

Tabela 1.5. Poljoprivredno-prehrambena trgovina u zemljama ZB (miliona EUR), 2012–2014. 18

Tabela 1.6. Presek poljoprivredno-prehrambenog izvoza po najvažnijim tarifnim grupama u zemljama ZB (%) 19

Tabela 1.7. Broj proizvoda koji su obuhvaćeni šemama direktnih plaćanja u zemljama Zapadnog Balkana, 2005-2014 29

Tabela 1.8. Promene u iznosima direktnih plaćanja po proizvodu u odabranim zemljama Zapadnog Balkana, 2014. (2013 = 100) 30

Tabela 1.9. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u zemljama Zapadnog Balkana ... 34

Tabela 2.1. Albanija: privredni kontekst, 2005. i 2014. 42

Tabela 2.2. Albanija: poljoprivreda u privredi, 2005. i 2014. 43

Tabela 2.3. Albanija: karakteristike agrarnog sektora, 2005. i 2013. 44

Tabela 2.4. Albanija: Glavne razvojne aktivnosti na poljoprivrednom tržištu u periodu između 2005. do 2014. 45

Tabela 2.5. Albanija: glavni instrumenti i mere agrarne politike , 2005. i 2014. 47

Tabela 2.6. Albanija: glavni podaci o strukturi gazdinstava, 2012. 51

Tabela 2.7: Albanija: prednosti i mane agrarne politike i politike ruralniih krajeva ... 53

Tabela 3.1. Bosna i Hercegovina: privredni kontekst, 2005. i 2014. 59

Tabela 3.2. Bosna i Hercegovina: poljoprivreda u ekonomiji, 2005. i 2014. godine... 60

Tabela 3.3. Bosna i Heregovina: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014. 61

Tabela 3.4. Bosna i Hercegovina: glavni razvojni trendovi na poljoprivrednom tržištu između 2005. i 2014..... 62

Tabela 3.5. Bosna i Hercegovina: glavni instrumenti i mere agrarne politike, 2005. i 2014. 67

Tabela 3.6. Bosna i Hercegovina: prednosti, mane, mogućnosti i pretnje (SWOT) analiza poljoprivrednog sektora 74

Tabela 4.1. Kosovo*: privredni kontekst, 2005 i 2014 76

Tabela 4.2. Kosovo*: poljoprivreda u privredi, 2005. i 2014. 77

Tabela 4.3. Kosovo*: karakteristike agrarnog sektora, 2005 i 2013 78

Tabela 4.4. Kosovo*: glavna dešavanja na agrarnim tržištima između 2007 i 2014.. 79

Tabela 4.5. Odabrane mere koje će se primeniti na Kosovu* u 2014–2020 80

Tabela 4.6. Kosovo*: glavni instrumenti i mere agrarne politike, 2008 i 2014 81

Tabela 4.7. Kosovo*: prednosti i mane poljoprivrednog sektora i ruralnih krajeva .. 85

Tabela 5.1. Republika Makedonija: privredni kontekst, 2005. i 2014. godina 87

Tabela 5.2. Republika Makedonija: učešće poljoprivrede u ekonomiji, 2005. i 2014. godine 88

Tabela 5.3. Republika Makedonija: karakteristike poljoprivrednog sektora, godine 2005. i 2014. 90

Tabela 5.4. Republika Makedonija: pokazatelji glavne strukture farmi, 2013. godina 91

Tabela 5.5. Republika Makedonija: glavna obilježja u razvoju poljoprivrednih tržišta 92

Tabela 5.6. Republika Makedonija: glavni instrumenti i mere poljoprivredne politike, 2008. i 2014. 95

Tabela 6.1. Crna Gora: ekonomski kontekst, 2005. i 2014. 99

Tabela 6.2. Crna Gora: poljoprivreda u ukupnoj ekonomiji, 2005. i 2014. godina 99

Tabela 6.3. Crna Gora: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014. 100

Tabela 6.4. Crna Gora: glavni tokovi razvoja poljoprivrednih tržišta između 2007. i 2014. godine 102

Tabela 6.5. Crna Gora: raspodela budžeta za poljoprivredu prema mernim grupama (EUR 000), 2008–2015. 104

Tabela 6.6. Crna Gora: glavni pokazatelji strukture gazdinstava, 2010. 106

Tabela 6.7. Crna Gora: SWOT analiza poljoprivrednog sektora 108

Tabela 7.1. Srbija: ekonomski kontekst, 2005. i 2014. 110

Tabela 7.2. Srbija: udeo poljoprivrede u privredi, 2005. i 2014. 111

Tabela 7.3. Srbija: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014. 111

Tabela 7.4. Srbija: glavne tačke razvoja poljoprivrednih proizvoda u periodu između 2005. i 2014. godine 114

Tabela 7.5. Srbija: glavni instrumenti i mere u vezi sa poljoprivrednom politikom; 2005. i 2014. godina 121

Tabela 7.6. Srbija: glavni pokazatelji strukture gazdinstava, 2012. god. 124

Skraćenice

:	Nije dostupno
AGMEMOD	Model poljoprivrede zemalja članica EU
AKIS	Sistem poljoprivrednog znanja i inovacija
AL	Albanija
ARDA	Agencija za poljoprivredu i ruralni razvoj
ARDP	Program za poljoprivredu i ruralni razvoj
ARDS	Strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj
ATTC	Centar za transfer poljoprivredne tehnologije
BA	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko District
BDP	Bruto domaći proizvod
BDV	Bruto dodata vrednost
BPP	Bruto proizvod poljoprivredne
CAPRI	Model za testiranje uticaja zajedničke poljoprivredne politike
CEFTA	Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini
EAFRD	Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
EAGF	Evropski garantni fond za poljoprivredu
EFTA	Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu
EIB	Evropska investiciona banka
EU	Evropska unija
FADN	Mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava
FAO	Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu
FBH	Federacija Bosne i Hercegovine
FDI	Direktna strana ulaganja
FTA	Sporazum o slobodnoj trgovini
GJR	Godišnja jedinica rada
GTAP	Projekat analize globalne trgovine
HNV	Visoke prirodne vrednosti
IACS	Integrisani sistem administracije i kontrole
IFM-ZPP	Individualni model gazdinstava za analizu zajedničkih poljoprivrednih politika
INSTAT	Zavod za statistiku Albanije
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPARD	Instrument za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj
ISARD	Međusektorska strategija za za poljoprivredu i ruralni razvoj
JRC	Opšta uprava - Zajednički centar za istraživanje
KPZ	Korištenoe poljoprivredno zemljište

LAG	Lokalna akciona grupa
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (veza između ruralne ekonomije i razvojnih aktivnosti)
LFA	Manje povoljna područja
LPIS	Zemljišni identifikacioni sistem
LSU	Standardna jedinica za stoku (uslovno grlo)
MADA	Agencija za razvoj planinskih područja
MAFRD	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MARDWA	Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i upravljanja vodama
ME	Republika Crna Gora
MIDAS	Institucionalni razvoj i jačanje poljoprivrede Crne Gore
MK	Republika Makedonija
MONSTAT	Statistički zavod Crne Gore
MPP	Mere poljoprivredne politike
MPRR	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
MPŠV	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
NSPRR	Nacionalna strategija za poljoprivredni i ruralni razvoj
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PP	Poljoprivredna površina
PPS	Standard kupovne moći
RS	Republika Srbija
RSr	Republika Srpska
RZS	Republički zavod za statistiku
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SARED	Podrška za poljoprivredu, ruralni i ekonomski razvoj
SMEs	Mala i srednja preduzeća
SO	Standardizovani autput
SWG	Stalna radna grupa za ruralni i regionalni razvoj
SWOT	Snage, slabosti, prilike, pretnje / Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
UNDP	Razvojni program Ujedninjenih nacija
WTO	Svetska trgovinska organizacija
XK	Kosovo u skladu sa uredbom Veća sigurnosti Ujedinjenih nacija 1244/99, nazivaju Kosovo*
ZB	Zapadni Balkan
ZPP	Zajednička poljoprivredna politike
ZPPRR	Zakon o poljoprivrednoj proizvodnji i ruralnom razvoju
ZPRR	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju

1. Savremena dostignuća i trendovi u poljoprivrednim politikama zemalja Zapadnog Balkana koje pristupaju u EU

Emil Erjavec[1], Tina Volk[2], Miroslav Rednak[2]

[1] Biotehnički fakultet, Univerzitet u Ljubljani

[2] Institut za poljoprivredu Slovenije

1.1 Uvod

Poljoprivreda je ekonomski i politički važan sektor na području Zapadnog Balkana, a karakterišu je strukturni deficit, neiskorišteni resursi i proizvodni potencijali, nerazvijeni poljoprivredno-prehrambeni lanci, marginalizacija ruralnih područja i nepostojanje trgovinske mreže, sa izuzetkom Srbije. Ovo su samo neki od nalaza opsežnog istraživanja Organizacije UN za hranu i poljoprivredu (FAO) (Volk i sar. 2014; u daljem tekstu FAO studija) koje je sprovedeno s ciljem da se utvrde zajednički izazovi i slabosti poljoprivrednih politika u regionu, i sa ciljem da se istaknu budući koraci koje je potrebno poduzeti kako bi se podržalo približavanje Zajedničkoj poljoprivrednoj politici EU (ZPP), kao jednom od koraka u procesu pristupanja u EU.

U FAO studiji je takođe naglašeno da, ni u pogledu nivoa podrške, kao ni po strukturi poljoprivrednih instrumenata, poljoprivrednih politika zemalja Zapadnog Balkana (ZB zemlje) nije u skladu sa ZPP-om. Međutim, u određenoj meri mogle bi se porediti sa onima u novim zemljama, članicama EU, u periodu kada su i te zemlje bile u istom ovom stadijumu procesa integracija u EU. Postojalo je značajno povećanje u nivou podrške prije izbijanja ekonomskih kriza, ali ipak, mere poljoprivredne politike su predmet čestih izmena, koje proizilaze iz nestabilnog političkog okvira, koji kao takav ne može da podrži dugoročniji razvoj sektora. Dominirajući oblik podrške u zemljama ZB su direktna plaćanja, dok je politika ruralnog razvoja prilično beznačajna (sa izuzetkom podrške za investiranje u farme). Primećuje se također i nedostatak podrške za zaštitu okoline, za marginalna ruralna područja, tranfer znanja i informacija, kao i za upravljanje rizicima.

Moderna poljoprivredna politika je zasnovana na konceptu ciklusa, oslanjajući se na pristup zasnovan na dokazima – praćenje i procena uticaja – kako bi se utvrdili prioriteti i ograničenja predloženih i usvojenih politika. U regionu postoji već uspostavljen strateški programski pristup, ali je, i pored toga, postojeći sistem redovnog monitoringa relativno slab, bez doslednog ciklusa politike zasnovanog na dokazima. Stalno praćenje, sistematizacija i usvajanje međunarodno uporedivih i merljivih parametara poljoprivredne politike mogu puno doprineti poboljšanju prakse uspostavljanja politika, kao i sam proces EU integracija.

Na osnovu ovih zaključaka, glavni ciljevi ovog izveštaja su monitoring i valorizacija trenutnih poljoprivrednih politika u zemljama ZB, kao i uspešnosti njihovog usklađivanja sa ZPP-om. Ovaj izveštaj, kao i FAO studija, se nadovezuje na ranije aktivnosti koji su izvršene u okviru 7. okvirnog programa EU za istraživanje, „Agropolitika", koji je imao za cilj razvoj novog analitičkog alata za podršku zainteresovanim stranama u regionu i međunarodnoj zajednici za monitoring i evaluaciju poljoprivrednih politika u zemljama ZB (Volk 2010).

Ovaj rad ima i svoje posebno mesto u aktivnostima Stalne radne grupe za regionalni i ruralni razvoj (SWG), time što je omogućilo daljnji monitoring poljoprivrednih politika u zemljama ZB putem implementacije projekta „Analiza poljoprivrednih politika i ruralnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana", podržanog od strane Opšte uprave - Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) Evropske komisije. Glavni ciljevi ovog projekta su bili da

obezbedi analitičku podršku donosiocima odluka u regionu obezbeđujući im ažurirane statističke podatke u vezi sa poljoprivredom i obavljajući kvalitetan monitoring poljoprivrednih politika.

Na prvom mestu, ovaj izveštaj nudi prekogranične komparativne analize nacionalnih poljoprivrednih politika i njihovog uticaja na prehrambeni/poljoprivredni sektor u šest zemalja ZB: Albanija (AL), Bosna i Hercegovina (BA), Kosovo* (XK), Republika Makedonija (MK), Crna Gora (ME) i Srbija (RS) (trenutno, u ovom poglavlju). Na drugom mestu, ovaj izveštaj takođe nudi analize instrumenata poljoprivrednih politika koji su specifični pojedinačno za svaku od šest razmatranih zemalja (sažeti izveštaji pojedinačnih politika svake od ovih zemalja se nalaze u poglavljima od 2 do 7). Analize su zasnovane na metodologiji mera poljoprivredne politike (MPP), koja je razvijena posebno za ovu svrhu i koja ima na raspolaganju zajedničku i konzistentnu regionalnu bazu podataka o poljoprivrednim politikama (Rednak i sar. 2013). Nadalje, kako bi se analizirala struktura i razvoj poljoprivrednog sektora u zemljama ZB, sakupljeni su i usklađeni regionalni statistički podaci o poljoprivredi, kako bi se mogli koristiti za međusobna poređenja među zemljama koje učestvuju u izradi studije. Važno je napomenuti da je ovaj izveštaj nastao kao nastavak FAO studije. Stoga se on primarno fokusira na razvoj poljoprivredne politike u periodu 2013–2015, nakon završetka FAO studije. Na ovaj način, izveštaj nastavlja kontinuitet monitoringa poljoprivrede politike, a pomaže i nastavku diskusije o ključnim pitanjima razvoja poljoprivrede i poljoprivredne politike, posebno se fokusirajući na proces pridruživanja EU.

Ovakvim doprinosom planiramo zaključke plasirati na nacionalni nivo, ali u regionalnom kontekstu, te nameravamo rastumačiti i proširiti neke nove aspekte pitanja poljoprivredne politike, jer je poljoprivredna politika prva tema koju obrađuje FAO studija. Primarni cilj jeste da se napravi poređenje situacije i nedavnih promena u poljoprivredi i poljoprivrednim politikama, na osnovu rezultata dobijenih primenom MPP analitičkog okvira[1].

Ovo poglavlje počinje sa kratkim opisom metodologije, a zatim se nastavlja analizom razvoja poljoprivrednog sektora u zemljama ZB. Poglavlje takođe razmatra i razvoj strukture gazdinstava, sa posebnim fokusom na konsolidaciju zemljišta, te na razvoj malih gazdinstava, što proizilazi iz zaključka da neke poljoprivredne politike u regionu polažu malo pažnje na reforme zemljišta i na pitanje nejednakog tretmana svih tipova gazdinstava u okviru sistema direktne podrške, što se kosi sa nekim od fundamentalnih principa modernih poljoprivrednih politika, posebno ZPP-a. U sledećem poglavlju se nalaze prekogranične komparativne analize instrumenata nacionalnih poljoprivrednih politika u zemljama ZB. Zatim se poglavlje nastavlja diskusijom o usklađivanju i prilagođavanju ključnih pitanja iz ZPP-a u kontekstu tekućeg procesa pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji. Završava sa nekoliko opštih zaključaka i preporuka za kreatore politika.

1.2 Metodološke napomene

Analize sprovedene u ovom izveštaju se oslanjaju na dve zajedničke i uobičajene regionalne baze podataka, koje su razvjene s ciljem da proučavaju razvoj poljoprivrednog sektora i poljoprivrednih politika u zemljama ZB. Prva baza podataka sadrži statističke podatke vezane za poljoprivredu, dok druga sadrži dosledne podatke o MPP-u u zemljama ZB.

Prezentacija sadašnjih trendova u razvoju poljoprivrednog sektora u AL, BA, XK, MK, ME i RS je zasnovana na statističkim podacima koje su prikupli nacionalni eksperti iz svih zemalja. Glavni izvori podataka su bili nacionalni (ili podnacionalni) zavodi za statistiku i druge institucije koje se bave statističkim podacima za poljoprivredu u ovim zemljama.

[1] U ovom izveštaju se fokusiramo na vrednovanje statističkih podataka i budžetskih transfera u regionalnom kontekstu. Više detalja o poređenju poljoprivrednih politika zemalja Zapadnog Balkana u okviru EU CAP-a potražiti u FAO studiji (Volk i sar. 2014).

Prateći ovaj okvir, prikupljen je celi niz ključnih, poljoprivrednih i trgovinskih, statističkih podataka, koji pokrivaju period 2005–2014. Uz to, korišteni su i podaci iz Eurostat baze podataka. Uprkos činjenici da je većina zemalja ZB postigla neki napredak u usklađivanju svojih statističkih podataka za poljoprivredu sa metodologijom EU, prikupljeni setovi podataka su uglavnom nepotpuni i još uvek se ne mogu u potpunosti porediti sa podacima EU. Iz tog razloga je bilo neophodno uskladiti statističke podatke prikupljene iz različitih izvora. Ovaj izveštaj sadrži celi niz ključnih poljoprivrednih pokazatelja, koji su opisani sa ciljem da prezentiraju celokupan izgled i trendove u poljoprivredi zemalja ZB.

Za kvantitativnu analizu poljoprivrednih politika, korišćena je MPP baza podataka. Ovu bazu podataka je sastavio tim nacionalnih stručnjaka iz šest zemalja ZB. U ovim bazama podataka se nalaze sve prikupljene postojeće informacije o poljoprivrednim politikama, sa svim merama, na godišnem nivou. Ona sadrži i karakteristike svake od mera politike, kao i budžetske (monetarne) transfere koji su izvršeni. Analiza podrške za poljoprivredu u ovom izveštaju se fokusira na period 2012–2014, iako su podaci za MPP bazu podataka prikupljani za duži period.

Mere koje sadrži MPP baza podataka su sistematizovane i klasifikovane u skladu sa zajedničkim (uniformisanim) šablonom, koji omogućava prekograničnu kvalitativnu i kvantitativnu analizu implementiranih poljoprivrednih politika. Prema MPP klasifikaciji, specifične mere poljoprivredne politike su grupisane u tri glavna stuba: (i) mere podrške tržištu i mere direktne podrške proizvođačima; (ii) strukturne mere i mere ruralnog razvoja; i (iii) opšte mere vezane za poljoprivredu. U MPP clasifikaciji se koristi EU koncept za klasifikaciju politike, kombinovan sa metodologijom (OECD) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD 2008). MPP klasifikacija je izgrađena na hijerarhijskom principu, u kojem prvi nivo definiše stub poljoprivredne politike, drugi nivo definiše kategorije, a svaki naredni nivo se deli na celi niz kategorija koje imaju pod-stubove, u skladu sa OECD metodologijom (Rednak i sar. 2013).

1.3 Situacija i trendovi u poljoprivredi ZB

1.3.1 Poljoprivreda is an important ekonomski sector u zemljama ZB

Tabela 1.1. Ključni makroekonomski podaci za zemlje ZB, 2014. godina

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	EU-28
Ukupna površina (000 km^2) (% of EU-28)	28.7 (0.6)	51.2 (1.1)	10.9 (0.2)	25.7 (0.6)	13.8 (0.3)	88.5[a] (2.0)	4,467.8 (100.0)
Stanovništvo 1. januar (000 stanovnika) (%EU-28)	2,910 (0.6)	3,836 (0.8)	1,805 (0.4)	2,069 (0.4)	622 (0.1)	7,132 (1.4)	506,881 (100.0)
Gustina naseljenosti (stanovnika/km^2)	101	75	165	80	45	92[b]	113
BDP (milijardi EUR)[c] (% oEU-28)	10.1 (0.1)	13.8 (0.1)	5.5 (0.0)	8.5 (0.1)	3.4 (0.0)	33.1 (0.2)	13,924.6 (100.0)
BDP po stanovniku (EUR)[c] (% EU-28 u PPS)	3,468 (29)	3,605 (28)	2,935[d] (:)	3,930[d] (36)	5,356[d] (39)	4,635 (35)	27,325 (100)
BDV poljoprivreda , šumarstvo, ribolov (% ukupne BDV)[c]	23.1	7.6	13.8	10.2	9.8[d]	9.7	1.6

Izvor : Statistička baza podataka za poljoprivredu, Eurostat.
a Uključujući Kosovo*.
b Bez Kosova*.
c Preliminarni podaci.
d 2013.
:, nije dostupno; BDP, bruto domaći proizvod; BDV, bruto dodata vrednost; PPS, standard kupovne moći.

U svim zemljama obuhvaćenim istraživanjem, poljoprivreda je važan sektor za nacionalnu ekonomiju. U 2014. godini, udeo ukupne bruto dodate vrednosti (BDV) koja se generiše iz sektora poljoprivrede, šumarstva i ribolova iznosi oko 23 % u Albaniji, a između 8 % i

14 % u drugim zemljama ZB. U većini zemalja ZB (osim Albanije), relativna ekonomska važnost poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji ima opadajući trend (tabela 1.1).

Ovaj prilično visok udeo poljoprivrede u BDV u zemljama ZB je usko povezan sa sveukupnim niskim nivoom ekonomskog razvoja. Bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku – meren po standardu kupovne moći (PPS) – se nalazi ispod 40 % od proseka EU-28 u svim zemljama ZB (tabela 1.1), a nisu primećene značajnije promene u proteklih nekoliko godina (tj. od 2009–2010.).

Tabela 1.2. Ključni podaci za poljoprivredu zemalja ZB, 2014. god.

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	EU-28
PP (000 ha) (% of EU-28)	1,201[a] (0.7)	2,163[a] (1.2)	288[b,c] (0.2)	1,263[a] (0.7)	230[d] (0.1)	3,507[d,f] (2.0)	175,815[d,e] (100.0)
% PP u ukupnoj površini	42	42	26	49	17	45	39
% obradive površine u PP	:	47	59	33	3	74	59
% biljnih proizvoda u vrednosti poljoprivrednih proizvoda[c]	49[f]	63[e]	59	76	:	67	56
Prosečan prinos pšenice(t/ha)[c]	4.1	3.9	3.8	3.2	3.4	4.3	5.8
Prosečan prinos mleka (t/muznoj kravi)	2.7	2.8	:	3.1	2.9	3.4	6.4[c]

Izvor : Statistička baza podataka za poljoprivredu, Eurostat.
a Ukupno poljoprivredno zemljište (administrativni podaci).
b Korišteno poljoprivredno zemljište(anketa poljoprivrednih gazdinstava).
c 2013.
d Korišteno poljoprivredno zemljište.
e 2010.
f 2012.
:, nije dostupno; PP, poljoprivredno područje.

Podaci o korištenom poljoprivrednom zemljištu još uvek nisu uporedivi za sve zemlje ZB, niti sa zemljama EU. U AL, BA i MK ovi podaci se odnose na ukupno poljoprivredno zemljište (podaci se zasnivaju uglavnom na adminsitrativnim izvorima), na Kosovu poljoprivredno zemljište uglavnom koriste poljoprivredna domaćinstva (podatak zasnovan na godišnjem istraživanju poljoprivrednih domaćinstava), a u Srbiji i Crnoj Gori te korištene poljoprivredno zemljište (KPZ) je definisano kao u Eurostat (istraživanja na osnovu uzorka zasnovanog na poljoprivrednom popisu).

U 2015. godini, Srbija je revidirala podatke o korištenom poljoprivrednom zemljištu, počevši od 2005. godine pa naovamo, a Crna Gora za period od 2007–2013. godine. U skladu sa ovim podacima, ukupno KPZ u Srbiji ima blagi negativan trend (prosečna godišnja stopa porasta u periodu 2005–2014. godina je bila –0.3 %), dok se u Crnoj Gori može primetiti blaga tendencija porasta (0.5 % prosečna godišnja stopa rasta u periodu 2007–2014.). U obe ove zemlje revidirane cifre su značajno niže nego one koje se odnose na ukupno poljoprivredno zemljište (stari podaci koji važe za period do 2013. godine i zasnovani su na administrativnim izvorima koji nisu bili redovno ažurirani).

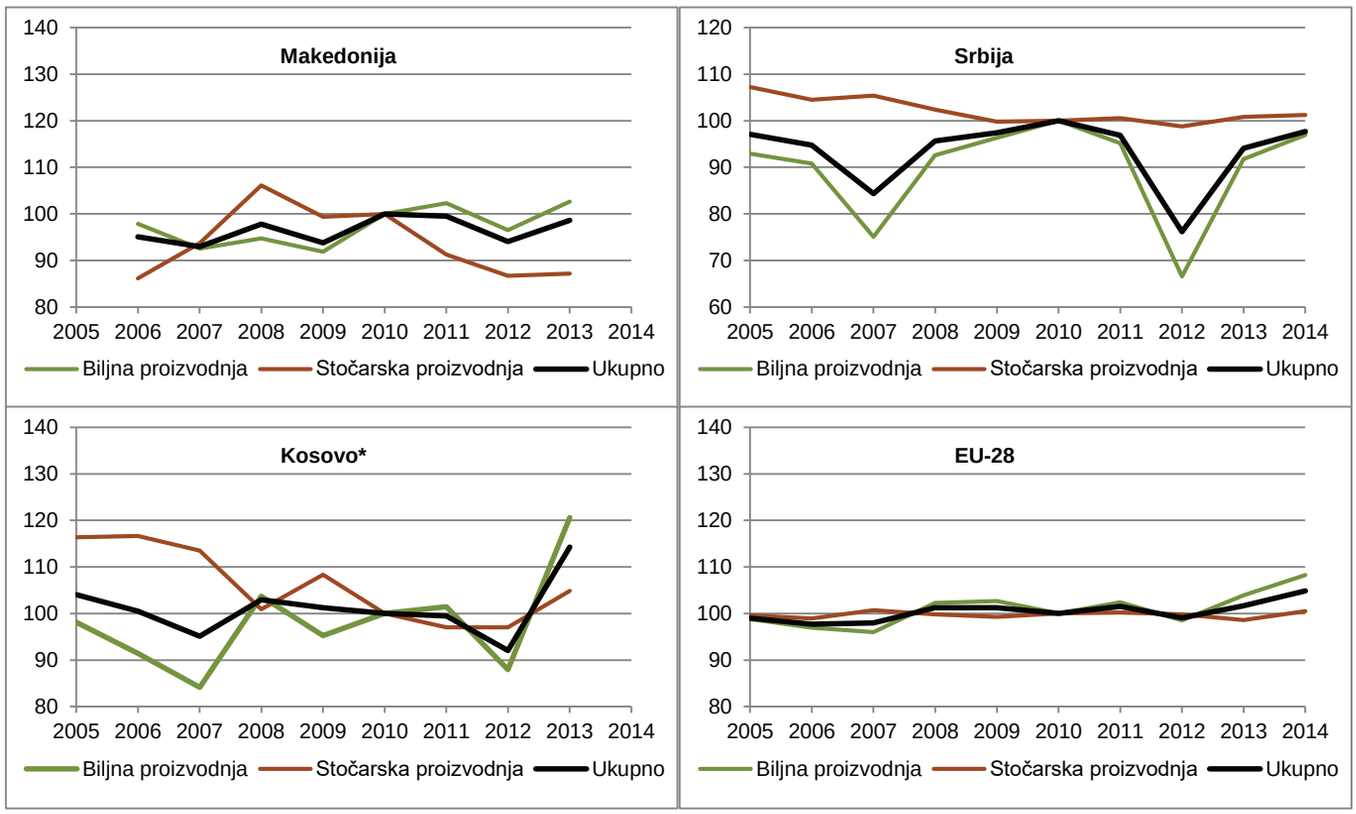
Prema podacima iznesenim u tabeli 1.2, RS ima najveću poljoprivrednu površinu (3.5 milliona ha), a slede je BA, MK i AL (više od 1 milliona ha svaka). Preostale dve zemlje (ME i XK) imaju realtivno male poljoprivredne površine: manje od 0.3 milliona ha svaka. Kombinovano poljoprivredno zemljište u zemljama ZB zauzima otprilike 5 % ukupnih poljoprivrednih površina u EU-28.

1.3.2 Nestabilna poljoprivredna proizvodnja

U većini zemalja ZB, proizvodnja žitarica dominira u poljoprivrednoj proizvodnji. Udeo proizvodnje biljnih proizvoda u ukupnoj bruto poljoprivrednoj proizvodnji je najveći u Republici Makedoniji (oko 76 %), a najniži u Albaniji (49 %). Za Crnu Goru ne postoje pouzdani podaci o proizvodnji (tabela 1.2).

Dugoročni setovi podataka za ukupni razvoj poljoprivredne proizvodnje su dostupni jedino za Republiku Makedoniju, Srbiju i Kosovo* (grafikon 1.1). Sve tri ove zemlje karakterišu velike oscilacije u obimu poljoprivredne proizvodnje tokom vremena, što je uglavnom posledica promena koje nastaju u proizvodnji biljnih proizvoda, na što uglavnom utiču vremenski uslovi.

Grafikon 1.1. Obim promena u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda u zemljama ZB, 2005–2014. (2010. = 100)



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu, Eurostat.

U Makedoniji i na Kosovu* poljoprivredna proizvodnja u celini pokazuje uzlazni trend u 2006. i 2005. godini, dok u Srbiji ne postoji jasan trend za ovaj, ili sličan period. Pozitivan trend u Makedoniji i na Kosovu* je uglavnom izazvan porastom u proizvodnji biljnih proizvoda. U Srbiji, proizvodnja biljnih proizvoda, kao i celokupna poljoprivredna proizvodnja prate sličan model kojeg karakteriše izrazita nepostojanost i stagnacija. Stočarska proizvodnja generalno ima tendenciju pada u sve tri zemlje, a neki znaci oporavka počinju se primećivati tek posle 2012. godine (grafikon 1.1).

Procena razvoja poljoprivredne proizvodnje za ostale zemlje ZB nije sasvim jasna, budući da ne postoje dostupni zbirni podaci o poljoprivrednoj proizvodnji. Uzimajući u obzir ovo ograničenje u dostupnosti podataka, čini se da poljiprivredna proizvodnja u Albaniji generalno prati obrazac rasta (za oba sektora – i biljni i stočarski). U Crnoj Gori je vidljiv jasan uzlazni trend u biljnoj proizvodnji (posebno u proizvodnji krompira i voća), dok stočarska proizvodnja uglavnom pokazuje tendenciju pada ili stagnacije, sa izuzetkom nekoliko obasti (svinjarstvo, peradarstvo). U Bosni i Hercegovini preovladava negativan trend razvoja kako u biljnoj, tako i u stočarskoj proizvodnji, uz nekoliko izuzetaka gde je primećen porast (proizvodnja voća, vina i peradarstvo).

1.3.3 Rastuća poljoprivredno-prehrambena trgovina

U svih šest zemalja ZB, poljoprivredno-prehrambeni sektor ima izuzetno važnu ulogu u ukupnoj spoljnoj trgovini, kako na strani izvoza, tako i uvoza. Udeo poljoprivredno-prehrambenog sektora u ukupnom izvozu se kreće od 6 % u Albaniji do 24 % u Crnoj Gori. Isti grafikon prikazuje uvoz od 8 % u Srbiji i 24 % na Kosovu*. Važnost poljoprivredne trgovine u ukupnoj trgovini postaje sve veća u zemljama ZB nego u EU-28 (tabela 1.3).

Tabela 1.3. Procenat poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u vanjskoj trgovini dobara u zemljama ZB za 2014. godinu

	AL	BA	XK	MK	ME	RS	EU-28
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnog izvoza)	6.4	7.6	12.1	12.9	24.4	20.6	6.9
Poljoprivredno-prehrambeni uvoz (% ukupnog uvoza)	17.0	16.8	24.3	11.7	27.2	7.8	6.0

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu.
Napomena: Preliminarni podaci.

Vrednost trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima se kontinuirano povećava. Stopa izvoza je, generalno gledano, u porastu u odnosu na stopu uvoza, što rezultira poboljšanjem pokrivenosti uvoza izvozom u većini zemalja ZB. Ova stopa se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, a najniža je na Kosovu* (oko 6 % u 2014. godini), zatim dolazi Albanija (18 %), Crna Gora (19 %) i Bosna i Hercegovina (24 %). Makedonija beleži višu stopu (od 75 %), ali se ona nalazi u trendu opadanja. Od svih zemalja ZB, samo je Srbija neto izvoznik, sa stopom pokrivenosti uvoza izvozom od približno 190 % u 2014. Godini (tabela 1.4).

Tabela 1.4. Poljoprivredno-prehrambena izvozno-uvozna stopa u zemljama ZB (%), 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014[a]
Albanija	10.2	12.0	13.4	15.7	17.9
Bosna i Hercegovina	22.9	22.6	22.3	25.1	24.2
Kosovo*	5.1	4.7	3.6	6.0	6.4
Republika Makedonija	79.3	75.0	69.9	76.4	74.6
Crna Gora	11.4	11.9	12.8	12.4	19.0
Srbija	186.6	191.9	183.3	173.8	189.0

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu.
a Preliminarni podaci.

Tabela 1.5. Poljoprivredno-prehrambena trgovina u zemljama ZB (miliona EUR), 2012–2014.

	Izvoz				Uvoz				Bilans			
				% povećanja				% povećanja				% povećanja
	2012.	2013.	2014.[a]	2012–2014.	2012.	2013.	2014.[a]	2012–2014.	2012.	2013.	2014.[a]	2012–2014.
AL	83	101	129	55.5	618	646	721	16.6	–536	–545	–592	10.6
BA	317	351	338	6.6	1,426	1,394	1,396	–2.2	–1,109	–1,043	–1,057	-4.7
XK	21	35	39	91.1	573	584	616	7.6	–552	–549	–577	4.5
MK	470	496	480	2.0	673	649	643	–4.4	–203	–153	–163	-19.3
ME	57	56	92	61.7	443	454	482	8.8	–387	–397	–391	1.0
RS	2,084	2,078	2,295	10.1	1,137	1,196	1,214	6.8	947	882	1,081	14.1

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu.
a Preliminarni podaci.

Proteklih godina, najveća stopa povećanja poljoprivredno-prehrambenog izvoza se dogodila na Kosovu*, te u Crnoj Gori i Albaniji; u drugim zemljama ZB, ovo povećanje je bilo umereno (tabela 1.5). Izvoz iz većine zemalja ZB se uglavnom zasnivao na izvozu sirovih materijala i proizvoda niske proizvodne vrednosti. Povećanje stopa uvoza je bilo niže nego izvoza u svim zemljama ZB. U BA i MK smanjenje uvoza je čak rezultiralo i poboljšanjem trgovinskog bilansa (tj. smanjenjem deficita) u 2014. godini, u poređenju sa 2012. godinom. U Srbiji je, takođe, došlo do poboljšanja trgovinskog bilansa. U Crnoj Gori je trgovinski deficit ostao uglavnom nepromenjen, dok su Albanija i Kosovo* zabeležili veće poljoprivredno-prehrambene deficite nego u 2012. godini (tabela 1.5).

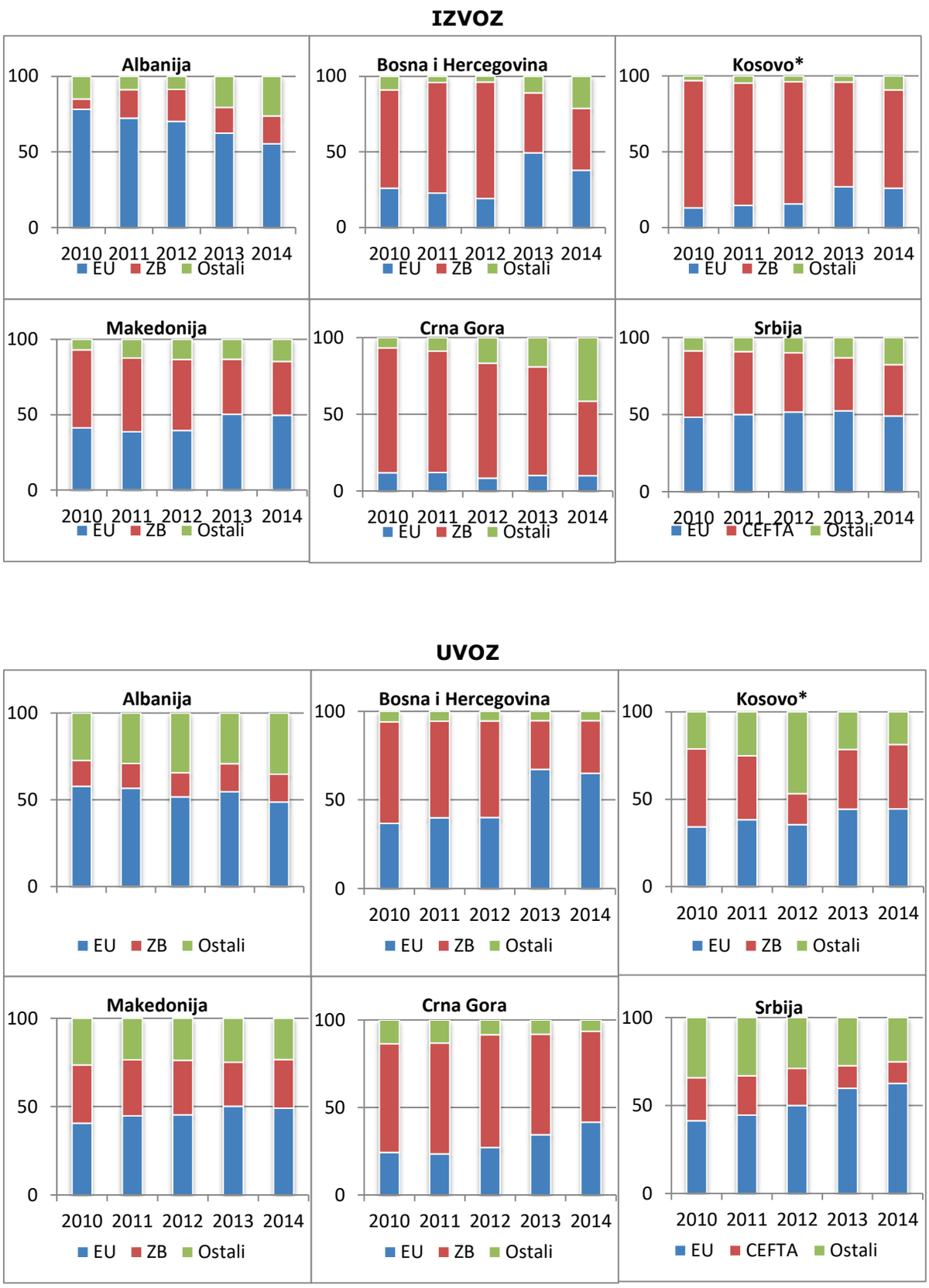
Glavni izvozni proizvodi (po tarifnim grupama) u 2014. godini su bili: uljarice, mesne prerađevine i jestivo povrće u Albaniji; masti i ulja, mlečni proizvodi, jaja, med, jestivo voće i orašasti proizvodi u Bosni i Hercegovini; pića, proizvodi mlinske industrije i jestivo povrće na Kosovu*; duvan, jestivo povrće i pića u Makedoniji; meso, pića i duvan u Crnoj Gori; te žitarice, jestivo voće i pića u Srbiji. Sastav poljoprivredno-prehrambenog izvoza, u smislu vodećih izvoznih tarifnih grupa, se nije mnogo promenio u većini zemalja ZB u periodu između 2012. i 2014. godine. Najizraženije razlike u strukturi izvoza se vide u Bosni i Hercegovini, u kojoj šećer i konditorski proizvodi nisu bili među vodećim izvoznim tarifnim grupama u 2014. godini, dok su u 2012. godini zauzimali značajan deo u ukupnom poljoprivredno-prehrambenom izvozu (18 %). Nadalje, u Crnoj Gori je duvan zamenio žitarice, kao treća izvozno najvažnija grupa proizvoda. U drugim zemljama su tri najveće izvozne tarifne grupe ostale nepromenjene u 2014. godini, u odnosu na period od 2012. godine (tabela 1.6).

Tabela 1.6. Presek poljoprivredno-prehrambenog izvoza po najvažnijim tarifnim grupama u zemljama ZB (%)

	AL		BA		XK		MK		ME		RS	
	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]	2012	2014[a]
02 Meso	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 Mlečni proizvodi, jaja, med	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 Jestivo povrće	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 Jestivo voće, orašasti plodovi	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 Žitarice	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 Proizvodi mlinske ind.	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 Uljarice	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 Ulja i masti	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 Gotovi mesni proizvodi	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 Šećer i proizvodi od šećera	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 Proizvodi od žitarica	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 Proizvodi od voća, povrća i orašastih plodova	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 Pića, alkohol, sirće	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 Duvan	0.0	4.3	1.6	2.5	0.2	0.0	24.4	22.8	4.0	6.4	2.7	5.8

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu.
a Preliminarni podaci.
Tri najveće izvozne tarifne grupe za svaku zemlju su osenčene zelenom bojom.

Grafikon 1.2. Regionalni pregled poljoprivredno-prehrambenog izvoza i uvoza u zemljama ZB (%)



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu.
2014: preliminarni podaci.
CEFTA, Zemlje Srednje Evrope, potpisnice Ugovora o slobodnoj trgovini.

U 2014. godini, EU je bila najvažnija izvozna destinacija za Albaniju, Srbiju i Makedoniju, dok u drugim zemljama ZB najveći procenat izvoza ide u druge zemlje ZB (grafikon 1.2). Od 2010. godine, udeo izvoza koji je bio usmeren ka EU beleži opšte povećanje, posebno nakon pristupanja Hrvatske u EU 2013. godine. Izuzeci su Albanija i Crna Gora, u kojima se može primetiti opadajući udeo izvoza u zemlje EU, uz povećanje udela izvoza u druge zemlje (izvan EU i regiona ZB). U svakom slučaju, udeo trećih zemalja u poljoprivredno-prehrambenom izvozu je također povećan u drugim zemljama ZB, posebno u poslednje dvije godine, kako je prikazano u grafikonu 1.2.

Kada je u pitanju uvoz, EU je najvažniji partner za trgovinu poljoprivredno-prehrambenim robama za sve zemlje ZB, i važnost tog tržišta raste od 2010. godine. Izuzeci su Crna Gora, u čijem uvozu zemlje ZB predstavljaju najveći udeo u ukupnom poljoprivredno-prehrambenom uvozu, i Albanija, u kojoj udeo uvoza EU opada tokom vremena (grafikon 1.2).

1.4 Okvir poljoprivredne politike

1.4.1 Okvir za period 2007–2013. godina

Pomenuta FAO studija nudi sveobuhvatan opis Okvira poljoprivredne politike zemalja ZB za period 2007–2013. Planiranje poljoprivredne politike u ovom periodu je bilo zasnovano na setu strateških dokumenata kojima su definisani dugoročni ciljevi za budući razvoj poljoprivrede i ruralni razvoj u zemljama ZB. I sami dokumenti se sastoje od opsežne analize situacije nacionalnih poljoprivrednih sektora, kao i uspostavljanja ciljeva za politike razvoja, koji su, u nekim slučajevima, praćeni definicijama ključnih mehanizama politike i nacrtima (više)-godišnjih budžeta. Kako je FAO studija utvrdila, ciljevi politike, koji su definisani u strateškim dokumentima, razlikuju se značajno od zemlje do zemlje, ali u ukupnom poretku, glavni akcenat je na bezbednosti hrane, poboljšanju prihoda gazdinstava i razvijanju različitih aspekata konkurentnosti. U svakom slučaju, prioriteti i ciljevi za poljoprivredu i za ruralni razvoj su, u većini zemalja, obrađeni u strateškim dokumentima odvojeno ne uzimajući u razmatranje njihovu povezanost.

Za implementaciju poljoprivrednih politika, zemlje ZB primenjuju nacionalne programe i propise koji se odnose ili na godišnje, ili na višegodišnje planiranje i imaju svoje posebne definicije i način primene usvojenih mera. Međutim, godišnje planiranje i dalje čini okosnicu realizacije poljoprivredne politike u zemljama ZB. Njihova veza sa strateškim dokumentima i nacionalnim programima je relativno labava i postoji onoliko koliko je prostora ostavljeno za ad hoc pragmatične, a ponekad i politički motivisane, odluke.

U periodu na koji se odnosi FAO studija, samo pojedine zemlje ZB imale su dobro postavljen, međunarodno uporediv sistem za godišnji monitoring implementacije politike (odnosno, redovne „zelene izveštaje"). Osim toga, procena uticaja i vredovanje politike se retko koriste za praktično donošenje odluka; ovakav nedostatak je potencijalno doprineo nestabilnosti poljoprivredne politike u zemljama ZB.

S druge strane, došlo je do određenih promena u implementaciji politike uspostavljanjem institucija koje su odgovorne za isplatu podrške. Neke zemlje su formirale agencije za plaćanje i počele da usvajaju elemente EU ZPP načina institucionalnog organizovanja. Uglavnom, okvir poljoprivredne politike u zemljama ZB za period 2007–2013. je sadržavao i neke elemente modernog koncepta političkog ciklusa, posebno kada je u pitanju izrada programa i budžetski transferi, ali ima i mnogo nedostataka u drugim oblastima, posebno u vezi sa praćenjem i procenom politika.

1.4.2 Razvoj politike u proteklim godinama

Zemlje ZB su usvojile način izrade okvirnih programa za poljoprivredne politike u proteklih nekoliko godina po uzoru na EU. Kao rezultat, očekivalo se da će, u periodu koji razmatra ovaj izveštaj (2013–2015.), većina zemalja u regionu napraviti nacrt dokumenta novog programa, kako bi mogle pristupiti višegodišnjem planiranju, kakav je predviđen nacrtom ZPP programa. Isto tako, očekivalo se da će regionalne ekonomske krize, te delimično i

proces evropskih integracija koji je u toku, izazvati promene u, između ostalog, prioritetima, programima i usvojenim instrumentima politike.

Ostatak ovog pod-odeljka se bavi ispitivanjem programskih dokumenata zemalja ZB koji su usvojeni u proteklih nekoliko godina, sa ciljem identifikacije ključnih inovacija u smislu ciljeva, prioriteta i mehanizama politike, kako bi se utvrdilo da li je bilo ikakvih značajnijih promena u instrumentima politike i strategiji njene implementacije.

Albanija

Krajem 2014. godine, Albanija je uspostavila novi strateški okvir za budući razvoj poljoprivrede i razvoj ruralnih područja (Međusektorska strategija za za poljoprivredu i ruralni razvoj (ISARD) 2014–2020). U dokumentu se daje priorite politikama koje promovišu razvoj i rast poljoprivredne proizvodnje i ciljano ide na poboljšanje konkurentnosti, usklađivanje politika i institucionalnih postavki u okviru EU *acquis*-a, te na održivo korišćenje prirodnih izvora i socijalnu inkluziju seoskog stanovništva. Strateški okvir također daje detaljan opis javnih intervencija u tri glavne oblasti politika (i) ruralni razvoj (sa instrumentima za pretpristupnu pomoć i ruralni razvoj (IPARD)), (ii) podrška poljoprivrednicima i ruralnoj infrastrukturi i (iii) institucionalni razvoj kao i prilagođavanje propisa EU standardima. Strateški okvir se ne bavi uspostavljanjem specifičnih mera politike; on samo uspostavlja mehanizam za njihovo usvajanje kroz izradu godišnjih nacionalnih akcionih planova. U poređenju sa nalazima FAO studije, reforme poljoprivredne politike unutar strateškog okvira su mnogo izražajnije na polju ruralnog razvoja, dok su promene na tržištu i promene u okviru direktne podrške izražene u mnogo manjoj meri. Prema detaljnom i sažetom izveštaju koji su uradili Zhlima i Gjeci (poglavlje 2 ispod), nije bilo značajnih promena u iznosu i strukturi budžetskih transfera za poljoprivredu tokom perioda izrade studije (2013–2014). Možda su najzapaženiji pokušaji da se uvedu plaćanja po grlu i plaćanja po površini, te da se blago smanji finansiranje ruralnog razvoja.

Bosna i Hercegovina

Federacija Bosne i Hercegovine (FBH) i Republika Srpska (RSr) su usvojile dva nova dokumenta za strateški razvoj u 2015. godini, koji definišu srednjoročnu perspektivu za njihove poljoprivredne politike[2]. U poređenju sa prethodnim periodom, ove strategije su bolje struktuirane i nude bolje definisan okvir za politike tako što daju ocenu politike zasnovanu na dokazima, zatim nove postavke za ciljeve politike, izbor instrumenata i poboljšanja za implementaciju, dodelu sredstava i monitoring. Ciljevi politike su prošireni na nova područja, u skladu sa ZPP-om. Uporedo sa podrškom za proizvodnju, prihode i konkurentnost, zaštita životne okoline i praćenje klimatksih promena su sada među glavnim prioritetima dugoročne strategije za poljoprivredu. Ciljevi politike jasno odražavaju nameru da budu u skladu sa ZPP-om. Ova namera je, premda manje izražena, očigledna i iz promena koje su primenjene na specifične instrumente politike. „Mere u neskladu sa ZPP-om" gube svoje uporište u smislu opsega i raspona, a sve veći akcenat je na broj grla i na plaćanja po površini, kao i na sve širem aspektu ruralnog razvoja. U smislu institucionalnih organizacija i stvaranja okvira programa, nove strategije sa sobom donose značajno poboljšanje i pokušaj da što bolje budu prilagođene zahtevima EU ZPP-a.

Ipak, još uvek je prerano očekivati da se ovi novi elementi strategije značajnije odraze na sadašnji način implementacije poljoprivredne politike. U kratkom izveštaju u poglavlju 3, Bajramović i sar. izveštavaju da neke promene, koje su uvedene u poljoprivrednu politiku idu u nekom novom smeru (npr. idu ka unifikaciji plaćanja po području i povećanju investicionih grantova u FBH). Međutim, razlike koje se pojavljuju u vezi sa ovom novom strategijom su takođe primetne, a posebno u vezi sa vrstom implementiranih instrumenata (npr. povećanje direktnih plaćanja vezanih za proizvodnju). Važno je napomenuti da su poljoprivredne politike pod izuzetnim pritiskom u Bosni i Hercegovini, kao rezultat

[2] Nije bilo novih strateških dokumenata koji se odnose isključivo na poljoprivredu u Distriktu Brčko.

postojeće ekonomske krize i sa njom povezane smanjene dostupnosti fondova za poljoprivredu.

*Kosovo**

Nakon opsežnih konsultacija sa zainteresovanim stranama, Kosovo* je usvojilo novi strateški dokument za poljoprivredu i ruralni razvoj (Program za poljoprivredu i ruralni razvoj (ARDP) 2014–2020.) u 2013. godini. Dokument ima modernu strukturu i kontekstualno je jako blizak prioritetima EU za ruralni razvoj. Neki od njegovih ključnih prioriteta uključuju i podsticanje transfera znanja i inovacija, jačanje konkurentnosti, osnaživanje poljoprivredno-prehrambenih lanaca i upravljanje rizikom, promoviranje efikasnosti resursa, održive poljoprivredne proizvonje, upravljanje šumskim zemljištem, rešavanje klimatskih promena, te socijalna inkluzija i sprečavanje siromaštva na selu. Prioriteti i ciljevi su uspostavljeni kako bi bili postignuti putem implementacije mera u okviru šeme za nacionalnu podršku, odnosno Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) II i putem podrške međunarodnih donatora. Sadašnja implementacija novog strateškog dokumenta se zasniva na godišnjem budžetu koji je planiran za poljoprivredu i ruralni razvoj (poglavlje 4).

Makedonija

Krajem 2014. godine Makedonija je usvojila novu sedmogodišnju Strategiju za razvoj (Strategija za nacionalni poljoprivredni i ruralni razvoj (NARDS) 2014–2020). Njome je počeo novi programski period za poljoprivrednu politiku. Uspostavljen je širok spektar novih prioriteta u vezi sa restruktuiranjem i modernizacijom poljoprivredno-prehrambenog sektora, bezbednosti hrane i sigurnosti hrane, ruralnim razvojem, održivim razvojem i jačanjem ljudskih potencijala. Predložene mere politike podsećaju svojom strukturom na one koje primenjivane u okviru ZPP-a, gde su direktna plaćanja i ruralni razvoj glavne okosnice. Međutim, predložena direktna plaćanja se prilično razlikuju u smislu vrste plaćanja i podobnih sektora korisnika, gde dominiraju plaćanja za proizvodnju, kao i plaćanja po grlu i površini. Podrška je uslovljena poštovanjem cross-complience zahteva u pokušaju da se sistem podrške usaglasi sa logikom kojom se vodi ZPP. Vlada Republike Makedonije je takođe usvojila drugi IPARD program za period 2014–2020. Dimitrievski i sar. ističu u poglavlju 5 da je došlo do značajnog povećanja u dodeli sredstava za direktna plaćanja zasnovanih na proizvodnji (uglavnom za duvan), kao i za plaćanja po površini i broju grla u Republici Makedoniji. Što se tiče politike ruralnog razvoja, došlo je do značajnog povećanja podrške za ruralnu infrastrukturu.

Crna Gora

Crna Gora je nedavno privela kraju programsku šemu za period 2007–2013. godina i pripremila novu strategiju za programski period 2015–2020. Usvajanje novih strateških dokumenata je uslov za formalno otvaranje pregovora o pridruživanju EU, kada je u pitanju poglavlje o poljoprivredi. S obzirom na to, strategija sadrži i akcioni plan kako bi se postepeno usklađivala poljoprivredna politika sa EU *acquis*-om. U slučaju direktnih plaćanja, naglasak je na uvođenju šeme za direktna plaćanja koja u potpunosti izgleda kao ZPP. Martinović i Konjević izveštavaju, u svom kratkom sažetku u poglavlju 6, da je naglasak nove poljoprivredne politike na pitanjima ruralnog razvoja. Određene regulatorne promene, kao i jačanje institucionalnih organizacija su takođe istaknute kao ključne promene neophodne za poljoprivrednu politiku. Sve u svemu, očekuje se da će nova strategija doneti značajne promene u opsegu i strukturi poljoprivredne podrške, u poređenju sa podrškom koja je bila dodeljena u programskom periodu 2007–2013.

Srbija

U 2014. godini, Srbija je značajno obnovila svoj strateški okvir za poljoprivredu za novi programski period u Strategiji za poljoprivredu i ruralni razvoj (ARDS) za period 2014–2024. Poseban fokus nove strategije je prilagođavanje poljoprivredne politike zahtevima evropskog procesa priduživanja. Strategija ima modernu strukturu (ima analizu situacije,

ciljeve, prioritete, političke mehanizme, budžetski okvir i monitoring), snažan razvojni fokus i širok spektar ciljeva, u rasponu od podrške za proizvodnju, praćenja prihoda, konkurentnosti i zaštite životne sredine u ruralnim područjima, pa do održivosti i unapređenja institucionalnih kapaciteta. Strategija predviđa i temeljnu reformu instrumenata politike i njihovo postepeno prilagođavanje ZPP-u. Predviđeno je da se direktna plaćanja podele između proizvodno vezanih plaćanja i plaćanja po površinama (sa tek nekoliko premija po broju životinjskih grla), dok se u politiku ruralnog razvoja uvode podrške za manje povoljna područja, agro-ekološka plaćanja i jača podrška poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Radi se na tome da se pripremi i implementira nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj, koji će uspostaviti i svoje specifične instrumente. Evropska Komisija je takođe usvojila IPARD program za pretpristupnu pomoć u januaru 2015. godine.

Sve u svemu, nova strategija donosi značajnu reformu srpskoj poljoprivrednoj politici, u poređenju sa prethodnim programskim periodom, tokom kojeg su proizvodno vezana plaćanja (tj. direktna plaćanja zasnovana na proizvodnji) dominirala podrškom, dok je podrška za ruralni razvoj bila beznačajna (videti Bogdanov, poglavlje 7). U svakom slučaju, ostaje da se vidi do koje će mere nova strategija biti implementirana.

Regionalni pregled

Najočigledniji pomak na području poljoprivrednih politika na Zapadnom Balkanu u proteklim godinama je postignut u hvatanju u koštac sa intenzivnim procesom pripreme i usvajanja srednjoročne strategije za poljoprivredu i ruralni razvoj. Sve zemlje uključene u studiju[3] su pripremile, a većina ih je već usvojila, ili su već počele implementirati, nove strateške okvire. Većina ovih dokumenata odslikava očigledan napredak u smislu sadržaja i strukture. Ciljevi poljoprivrednih politika se ne razlikuju puno od zemlje do zemlje, a cilj im je da osnaže sve tri dimenzije potrebne za održiv razvoj poljoprivrede (ekonomski, okolišni i socijalni), uz jaku usmerenost na proizvodnju i rast prihoda na gazdinstvima. Opšti ciljevi poljoprivrednih politika u regionu su u velikoj meri u skladu sa *acquis*-om EU o poljoprivredi.

Usklađivanje posebnih instrumenata politike sa ZPP-om je nešto manje izraženo. Sve zemlje obuhvaćene ovim istraživanjem, izražavaju sklonosti za harmonizaciji politike, ali postoje zaista značajna razmimoilaženja u stepenu stvarnog prilagođavanja. Srbija i Crna Gora su, u ovom smislu, došle najdalje, jer su ove dve zemlje već pokrenule korake za primenu planova za postepeno uvođenje ZPP elemenata. Ovo je, u neku ruku, bilo i očekivano, budući da su obe ove zemlje, koje su već uveliko započele pregovarački proces za pridruživanje EU, završile projekciju trenutnog stanja pravne i institucionalne situacije sa Evropskom komisijom, te su dale jasne indikacije o promenama koje je bilo potrebno napraviti i usvojiti, kako bi se otvorili pregovori o poglavlju o poljoprivredi[4], što uključuje i jasne planove za reforme poljoprivrednih politika ovih zemalja.

Ostale zemlje ZB su još uvek u procesu uvođenja promena koje su propisane EU *acquis*-om o poljoprivredi. Vidljiv je određen napredak, ali još uvek nije iscrtan jasan plan za usklađivanje sa ZPP-om. Ovo bi se moglo pripisati manje naprednom stadijumu procesa pridruživanja EU. Možda je potrebno postaviti jedno fundamentalnije pitanje, a to je da li su predloženi instrumenti politika i načini dodeljivanja budžeta zaista izvodljivi u smislu razvoja poljoprivrednog sektora, ili nisu. Jedan gotovo poslovičan dokaz govori o tome da su instrumenti politike još uvek prvenstveno proizvod političkog i interesom-vođenog motiva, umesto da budu podstaknuti objektivnim kriterijima.

U globalu, trenutna implementacija poljoprivrednih politika u svim zemljama ZB je još uvek daleko od one koja je skicirana novim strateškim okvirom. Zbog ekonomskih kriza i

[3] U Bosni i Hercegovini strateški okvir su pripremila dva ključna entiteta; međutim, rasprava o pripremi zajedničkog nacionalnog dokumenta je u toku.

[4] U žargonu pretpristupnih pregovora o pristupanju u EU, oni su dodeljeni kao „reperi", tj. Zadaci koje je potrebno izvršiti kako bi se i formalno „otvorili" pregovori o poglavlju poljoprivrede. Obe zemlje su u procesu pripreme i implementacije aktivnosti koje je potrebno izvršiti kako bi daljnji pregovori bili mogući.

političko-ekonomskih pokretača koji zagovaraju redistribucijsku prirodu podrške za poljoprivredu, sledeći i dalje zavisnost od putanje prethodnih poljoprivrednih politika, ovi uzorci još uvek postoje u regulatornim i institucionalnim postavkama. Posebno jako oslanjanje na prethodna rešenja se primećuje u delu politike koji se tiče podrške proizvodnji, umesto za ruralni razvoj. Efikasna implementacija već usvojenih strategija, kao i jačanje procena koje se zasnivaju na činjenicama i dokazima, kao i monitoring politika su verovatno najvažniji izazovi sa kojima se suočavaju zemlje ZB prilikom usklađivanja svojih poljoprivrednih politika sa zahtevima EU.

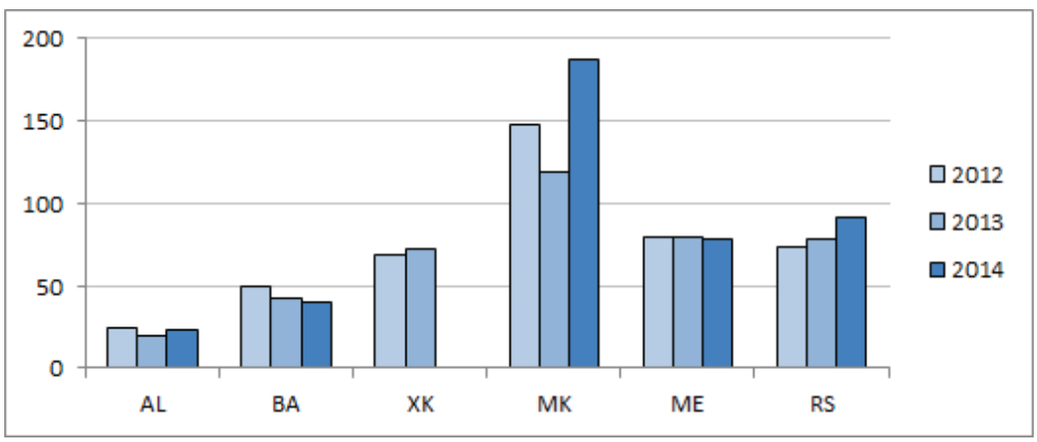
1.5.1 Ukupni budžetski troškovi za poljoprivredu

Relativni nivo budžetske podrške za poljoprivredu

Glavni zaključak FAO studiije:

> *U zemljama ZB, sa izuzetkom Republike Makedonije, relativni nivo ukupne budžetske podrške za poljoprivredu je prilično nizak, u poređenju sa EU-27.*

Grafikon 1.3. Ukupni budžetski troškovi za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja u zemljama ZB (EUR/ha KPP), 2012–2014.



Izvor: MPP Baza podataka .

Zaključci iz FAO studije i dalje stoje. U 2014. godini, budžetska podrška po hektaru KPZ-a je iznosila oko 23 EUR u Albaniji, 40 EUR u Bosni i Hercegovini, 72 EUR na Kosovu* (podaci za 2013. godinu), 79 EUR u Crnoj Gori, 92 EUR u Srbiji i 187 EUR u Republici Makedoniji. U 2014. godini, nivo ukupne podrške je bio značajno viši nego u 2012. godini u Republici Makedoniji, (nakon čega dolazi smanjenje u 2013. godini), nešto malo viši u Srbiji, malo viši u Albaniji i nešto niži u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Istovetan grafikon za EU-27 je pokazivao oko 480 EUR u 2012. godini, što je puno više nego u zemljama ZB (Grafikon 1.3).

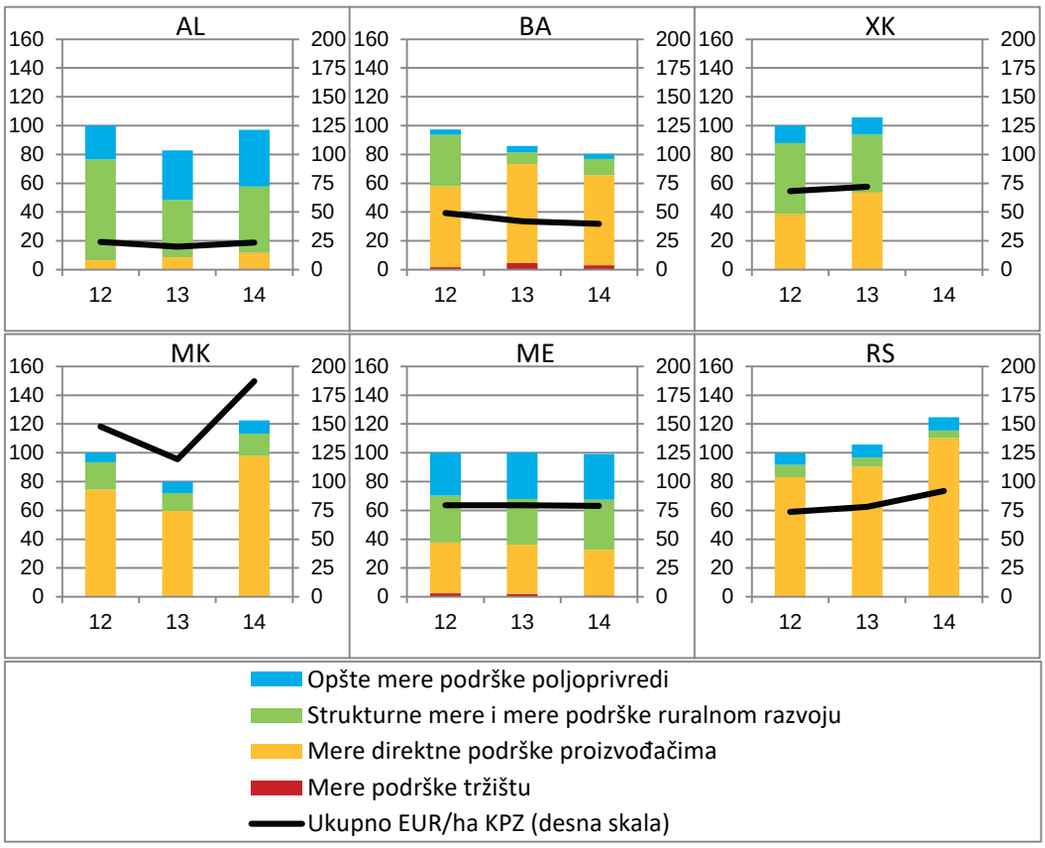
Sastav budžetske podrške za poljoprivredu

Glavni zaključci FAO studije:

> *Sastav ukupne podrške za poljoprivredu se značajno razlikuje od zemlje do zemlje. Uopšteno, može se primetiti da, što je veći ukupan budžet, to je veći udeo sredstava za podršku tržištu i za mere direktne podrške proizvođačima (mere prvog stuba). Strukturne mere i mere ruralnog razvoja (drugi stub), kao i opšte mere vezane za poljoprivredu (treći stub) se rangiraju niže nego podrška za proizvodnju, sa izuzetkom Albanije i Kosova*, ali su stvarni, relano izraženi iznosi i u ove dve zemlje su prilično niski.*

Ne mogu se primetiti neke značajnije promene u sastavu ukupne budžetske podrške u periodu izrade Studije, u odnosu na period koji je pokriven studijom koju je izradila FAO. Postoje promene u intenzitetu ukupne podrške, ali ne i u strukturi.

Grafikon 1.4. Ukupni budžetski izdaci za poljoprivredno-prehrambeni sektor i ruralna područja prema MPP stubovima, u zemljama ZB, 2012–2014. (2012. = 100)



Izvor : MPP Baza podataka .

Udeo sredstava za mere podrške tržištu i mere direktne podrške proizvođačima (mere prvog stuba) je jako visok u Srbiji (blizu 90 %), Bosni i Hercegovini (oko 80 %) i Republici Makedoniji (više od 75 % i dalje u porastu). Niži udeli sredstava iz prvog stuba mogu se videti na Kosovu* (oko 50 % u 2013. godini), Crnoj Gori (oko 35 %) i posebno u Albaniji (oko 10 %). U ove tri zemlje, udeo mera za strukturni i ruralni razvoj (drugi stub) i opštih mera podrške poljoprivredi (treći stub) je mnogo veći, ali stvarni iznosi (mereni u EUR/ha KPZ) su relativno niski (posebno u Albaniji). (Grafikon 1.4).

1.5.2 Mere direktne podrške proizvođačima

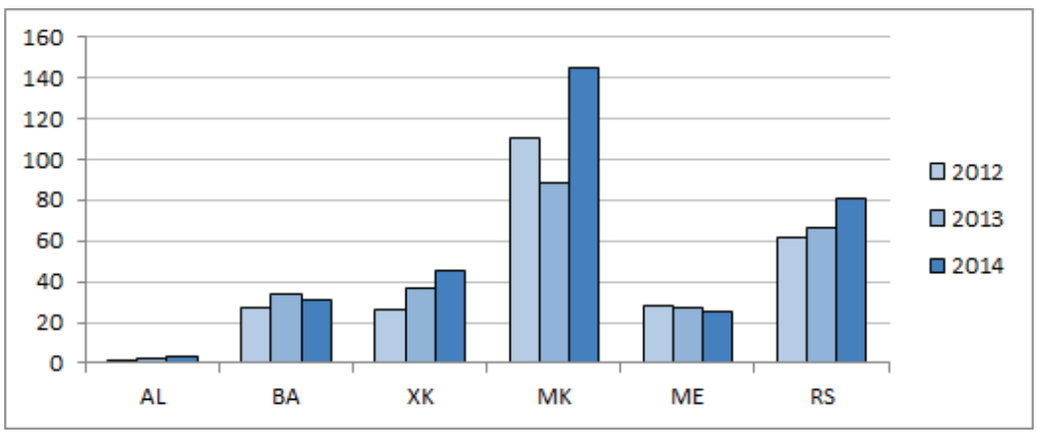
U kontekstu prvog stuba agrarne politike, daleko najveći deo sredstava pripada merama direktne podrške proizvođačima. U 2014. godini neke mere podrške tržištu (npr. interventni otkup poljoprivrednih proizvoda) su primenjene samo u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori. Pošto su mere podrške tržištu, neznatne detaljna analiza je usmerena samo na deo prvog stuba koji se tiče mera direktne podrške proizvođačima.

Glavni zaključci iz studije Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO):

Poslednjih godina većina zemalja u regionu beleži trend rasta sredstava namenjenih za mere direktne podrške za proizvođače (uz određena pomeranja posebno u Srbiji i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji).

U periodu između 2012.-2014. godine trend rasta sredstava (transfer) dodeljenih za direktnu podršku proizvođačima se nastavio u svim zemljama Zapadnog Balkana osim u Crnoj Gori. 2014. godine iznos mera direktne podrške za proizvođače po hektaru korišćenog poljoprivrednog zemljišta(KPZ) je varirao od manje od 3 evra u Albaniji do 145 evra u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji. Slični iznosi po hektaru su zabeleženi i na Kosovu* (45 evra), Bosni i Hercegovini (31 evro) i Crnoj Gori (25 evra). U Srbiji je iznos mera direktne podrške proizvođačima bio oko 80 evra po hektaru KPZ. U poređenju sa brojkama iz 2012. godine, u 2014. godini direktna podrška za proizvođače se znatno povećala na Kosovu *, BJR Makedoniji i Srbijji i neznatno je povećana u Albaniji i Bosni i Hercegovini (Grafikon 1.5) a u Crnoj Gori je neznatno smanjena. (Grafikon 1.5)

Grafikon 1.5 Direktna podrška proizvođačima u zemljama Zapadnog Balkana (u eurima/ha KPZ), 2012.–2014.



Izvor: Baza podataka mera agrarne politike (MAP)

Sastav mera direktne podrške proizvođačima

Glavni zaključak studije Organizacije za hranu i poljoprivredu (FAO):

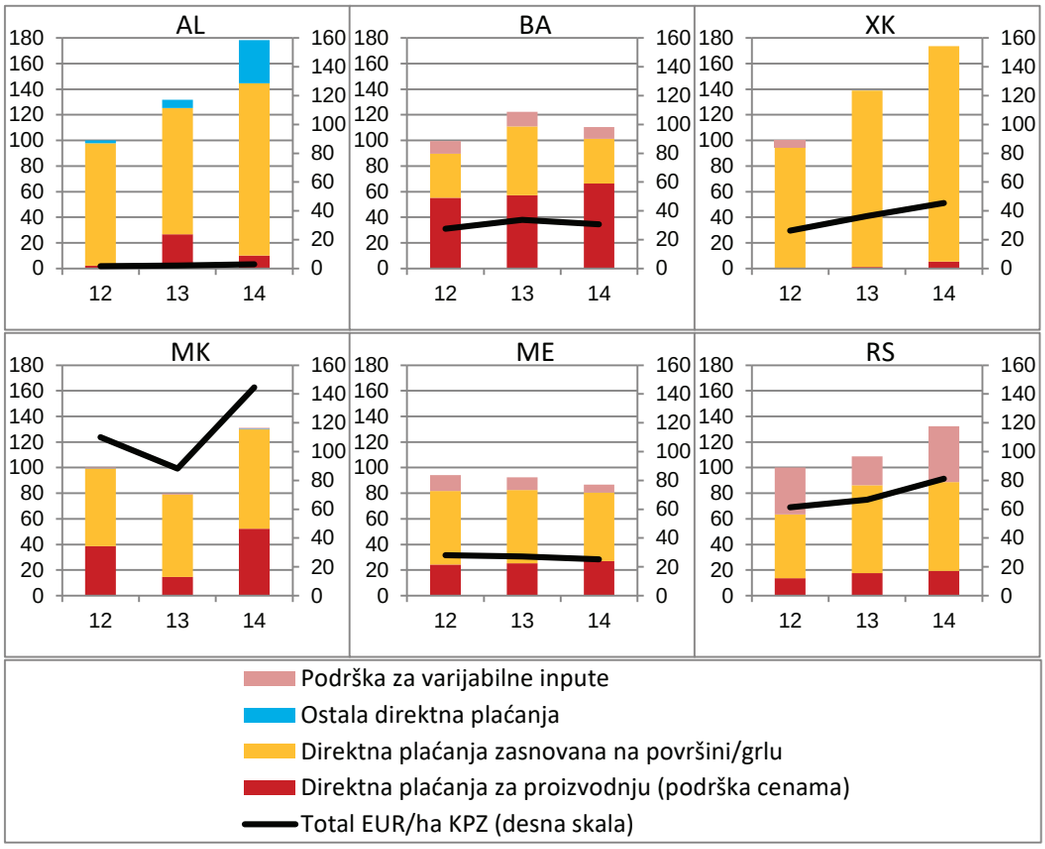
U poređenju sa EU sve zemje zapadnog Balkana imaju izrazito različitu strukturu direktnih plaćanja. Praksa direktnih plaćanja po proizvodu (cenovna nadoknada) koja je zastarela u EU je uvrežena u Bosni i Hercegovini i BJR Makedoniji. Poslednjih godina u Crnoj Gori i Kosovu a takođe i u Srbiji većina isplata je vršena u vidu isplate po površini ili grlu, vid koji je se u EU primenjivao u većem obimu samo pre reforme zajedničke poljoprivredne politike(ZPP) 2003. godine. Uopšteno govoreći, može se reći da je agrarna politika koja se sprovodi u zemljama Zapadnog Balkana neusklađena sa stvarnom agrarnom politikom EU.*

Od 2012. godine primetne su određene promene u sastavu direktne podrške proizvođačima ali bez naznaka procesa njihovog usklađivanja sa oruđima politike srodne ZPP.

Izuzev Bosne i Hercegovine isplate po grlu stoke i površini predstavljaju najvažniji vid direktne podrške proizvođačima u zemljama Zapadnog Balkana. Na Kosovu* je bukvalno sva direktna podrška proizvođačima tog tipa.

Direktna plaćanja po proizvodu (cenovna nadoknada) su još uvek prisutna u većini zemalja Zapadnog Balkana. Bosna i Hercegovina i Makedoniji pogotovo imaju veliki broj subvencija koje su zasnovane na direktnim plaćanjima po proizvodu. U ove dve zemlje, zajedno sa Srbijom, ovaj vid podrške je rastao kao deo ukupne direktne podrške proizvođačima u periodu izrade studije. (Grafikon 1.6)

Grafikon 1.6. Razvoj izdataka i sastav mera direktne podrške proizvođačima u zemljama Zapadnog Balkana 2012.-2014. (2012=100)



Izvor: Baza podataka MAP

Nestabilnost politike direktne podrške

Glavni zaključak studije Organizaciju za hranu i poljoprivredu (FAO):

> *Jedna od glavnih odlika politike direktne podrške u svim zemljama Zapadnog Balkana je nestabilnost.*

Postoje velike razlike među zemaljama Zapadnog Balkana u broju proizvoda (i grupi proizvoda) koji su predmet podrške. Ovaj broj je naročito veliki u Bosni i Hercegovini i BJR Makedoniji (npr. 21 u 2014.). U ostalim obuhvaćenim zemljama ovaj broj varira između pet i devet u 2014. Paket proizvoda (ili grupe proizvoda) koji je predmet podrške se konstantno ažurira sa novima koji se dodaju, ali i sa nekim postojećim koji se uklanjaju sa liste. Kao što je prikazano na Tebeli 1.7 promene su zabeležene u paketu subvencionisanih proizvoda u svim predmetnim zemljama i skoro za svaku godinu perioda obuhvaćenog u studiji.

Tabela 1.7. Broj proizvoda koji su obuhvaćeni šemama direktnih plaćanja u zemljama Zapadnog Balkana, 2005-2014

	2005	2006			2007			2008			2009			2010			2011			2012			2013			2014		
		A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O	A	N	O
AL	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
BA	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
XK											3			3	+1	–1	4	+1	0	6	+3	–1	9	+3	0	11	+2	0
MK								19			21	+3	–1	24	+3	0	19	0	–5	21	+2	0	21	+1	–1	21	+1	–1
ME																				6			8	+2	0	9	+1	0
RS	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

Izvor: Baza podataka MAP

A, broj obuhvaćenih proizvoda godišnje (stvarne mere); N promena u broju: isplaćeno u tekućoj godini, ali ne u prethodnoj godini (nova mera); O, promena u broju: isplaćeno u prethodnoj godini ali ne u tekućoj (izostavljena mera).

Nadalje, obim podrške za određene proizvode drastično varira u vremenu u zemljama Zapadnog Balkana. Tabela 1.8 beleži promenu podrške između 2013. i 2014. godine po proizvodu ili (grupi proizvoda). U 2014. godini u odnosu na 2013. podrška za neke proizvode u Bosni i Hercegovini i Makedoniji je umanjena za više od 50% (npr. ovce i koze, ječam, žitarice, povrće i hortikulturne proizvode), dok je za neke druge povećana za više od 100% (npr. jaja, isplata po površini za žitarice, uljarice i proteinske useve). U Srbiji je zabeleženo značajno povećanje u plaćanju za ovce i koze i za svinje.

Postoji nekoliko razloga za tako velika odstupanja u podršci za proizvode tokom vremena počev od mogućih grešaka u evidentiranju podataka preko kašnjenja plaćanja iz godine u godinu do čestih izmena u šemama plaćanja. Međutim ove razlike stvaraju nedefinisane političke uslove za poljoprivrednike i ograničavaju ih u dugoročnom planiranju investicija i donošenju proizvodnih odluka. Nestabilnost sistema direktne podrške, čini se, opstaje i i dalje je ključna slabost agrarne politike na Zapadnom Balkanu.

Tabela 1.8. Promene u iznosima direktnih plaćanja po proizvodu u odabranim zemljama Zapadnog Balkana, 2014. (2013 = 100)

	AL	BiH	XK	MK	CG	RS
Mleko	130.1	110.5	123.6	98.7	107.1	110.0
Ovce i Koze	132.4	18.7	100.1	110.6	76.1	407.9
Goveda	O	56.9		101.4	93.0	133.4
Svinje		78.5	N	114.0		211.2
Živina		110.7		198.5		N
Ostali stočni proizvodi: ostalo	104.4	93.9	155.3	119.6		
Jaja		253.5	95.4	228.1		
Konji		N				
Ostale životinje				81.5		
Sva stoka						0.7
Pšenica		86.0	96.2			
Kukuruz za zrno		83.7	134.5			
Ječam		40.3				
Žitarice				45.4		
Uljana repica		125.4				
Soja		O				
Uljlarice		218.0	108.2			
Duvan		64.8		396541	100.0	
Ostali zasadi industrijskih biljaka		26.4			100.0	
Krompir		73.9			100.0	
Krmno bilje		94.4		N		
Semena		83.9		283.5		
Ostali bilni proizvodi: ostalo				162.6		
Žitarice, uljarice, proteinski usevi				210.8	100.0	
Sve ratarske kulture				155.6		100.1
Sveže povrće	O	133.3	N	94.4		
Ostalo sveže povrće					100.0	
Povrće i hortikuturni proizvodi				32.0		
Desertne jabuke				0.0		
Sveže voće	O	144.0		136.3		
Voće i povrće	N					
Grožđe			203.7	78.5		
Masline	N				N	
Maslinovo ulje	O					
Bilje iz plastenika		145.7	78.7	62.9		

Izvor: Baza podataka MAP

N, subvencije plaćene 2014. ali ne 2013. (nova mera); O, subvencije plaćene 2013. ali ne 2014. (izostavljena mera).

1.5.3 Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

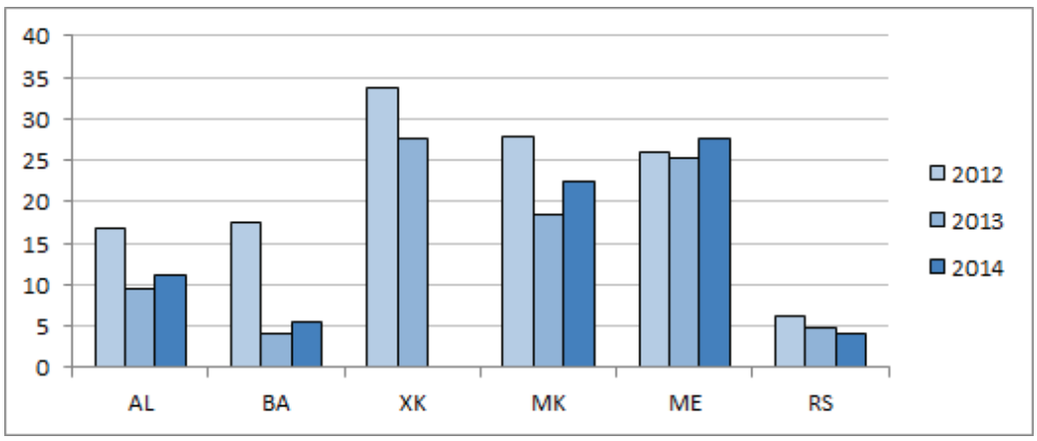
Glavni zaključci studije FAO:

Kao po pravilu poljoprivredni budžeti nisu usmereni ka razvoju. Ova tvrdnja se zasniva na najmanjem apsolutnom iznosu sredstava za strukturne mere i mere ruralnog razvoja. Važno je napomenuti da većina zemalja nije imala primetno povećanje sredstava za strukturne mere i mere ruralnog razvja u poslednjih

nekoliko godina. Samo su Kosovo i (do 2009.) Crna Gora okarakterisane sa više ili manje stalnim trendom rasta. Albanija, Bosna i Hercegovina i BJR Makedonija pokazuju oscilacije tokom godina, dok je u Srbiji čak zabeležen pad.*

Ovaj zaključak studije FAO se uglavnom odnosi i na period obuhvaćen u izradi ovog izveštaja. Ukupna vrednost podrške za strukturni i ruralni razvoj je smanjena u periodu između 2014. i 2012. u svim zemljama Zapadnog Balkana osim u Crnoj Gori. Najizraženiji pad je primetan u Bosni i Hercegovini. Iznos podrške za strukturni i ruralni razvoj je relativno nizak čume se pokazuje da je razvojno usmerenje agrarnih politika nizak prioritet u zemljama Zapadnog Balkana. 2014. godine njihova vrednost po hektaru iznosila je 4 evra u Srbiji, 5 evra u Bosni i Hercegovini, 11 evra u Albaniji, 23 evra u BJR Makedoniji i 28 evra na Kosovu* u 2013. (Grafikon 1.7)

Grafikon 1.7. Strukturne mere i mere ruralnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana (u evrima/ha KPZ), 2012.–2014.



Izvor: Baza podataka MAP.

Sastav strutkurnih mera i mera ruralnog razvoja

Glavni zaključak studije FAO :

Najveći deo sredstava koji se odnosi na ovaj stub politike odnosi se na grupu mera za unapređenje konkuretnosti poljoprivrede dok druga dva aspekta politike ruralnog razvoja (npr. ekološka i ruralna ekonomija i stanovništvo) uživaju manje pažnje.

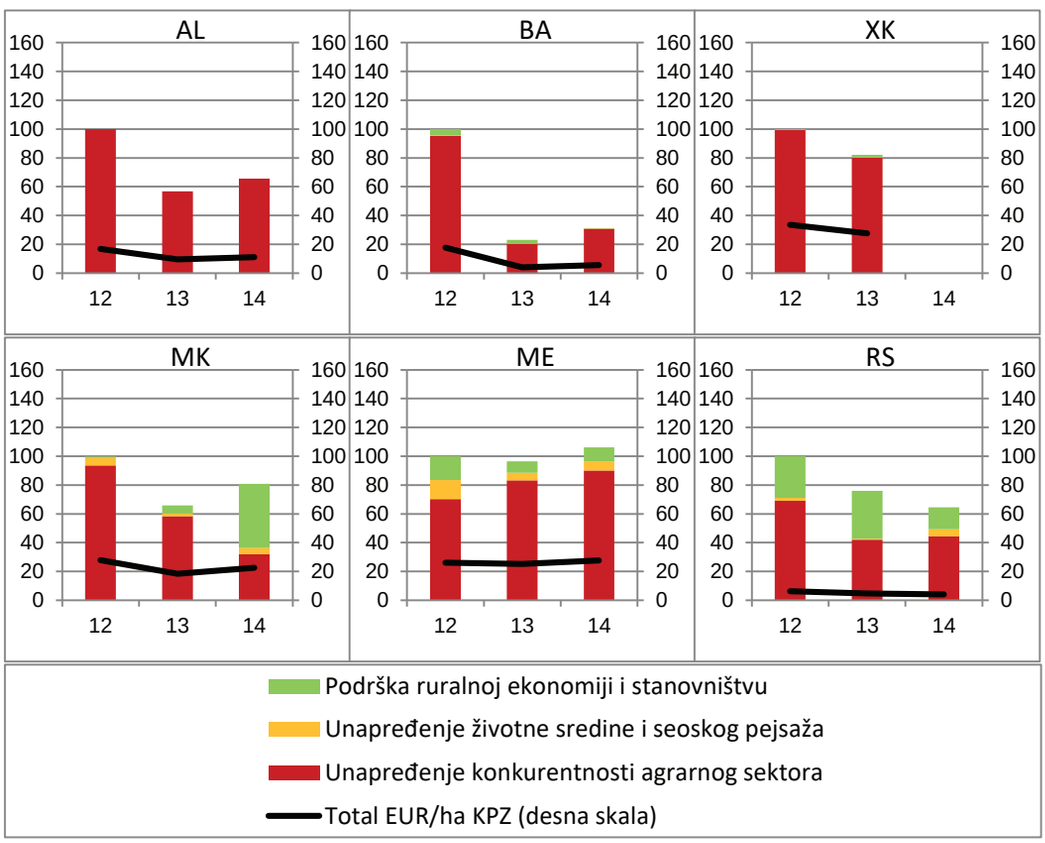
Sredstva namenjena za unapređenje životne sredine i izgleda sela su u većini zemalja Zapadnog Balkana zanemarlljiva. Sa gledišta uravnoteženog teritorijalnog razvoja Zapadnog Balkana najveći problem predstavlja izostanak podrške zapostavljenim područjima. Zapostavljena područja su u velikoj meri prisutna u svim zemljama Zapadnog Balkana i po pravilu se suočavaju sa ozbilljnim demografskim i socijalnim problemima (demografsko pražnjenje, siromaštvo ruralnih krajeva)

U većini zemalja Zapadnog Balkana nisu zabeležene promene u sastavu izdvajanja za strutkturne mere i mere ruralnog razvoja u periodu izrade studije. Zaključci studije FAO, prema tome, još uvek važe. Usamljeni izuzetak predstavlja BJR Makedonija gde je sastav rashoda mera za strukturni i ruralni razvoj značajno promenjen u 2014. u korist podrške za stanovništvo i privredu ruralnih krajeva. Ova promena je u mnogome posledica velikog smanjenja investicione podrške (pad od skoro 50% ili 6 miliona evra) i njene preraspodele ka podrški privredi i stanovništvu ruralnih krajeva putem programa "Unapređenje kvaliteta života u ruralnim područjima" koji je dobio više od 7 miliona evra u dodatnim fondovima u 2014. u odnosu na 2013. (Grafikon 1.8)

Plaćanja na ime ekološke podrške u zemljama Zapadnog Balkana su zanemarljiva a u Albaniji i Kosovu* i ne postoje. U ostalim zemljama Zapadnog Balkana već ionako nizak nivo sredstava se proteklih godina smanjio (osim u Srbiji) (Grafikon 1.8).

Uprkos niskom nivou sredstava dostupnih za strukturni i ruralni razvoj u nekim zemljama Zapadnog Balkana su uvedene nove mere. U Bosni i Hercegovini i BJR Makedonij pokrenuta je jedna vrsta plaćanja za zapostavljena područja. U Srbiji je uveden novi program podrške za ugrožene sorte biljaka i vrste životinja. Međutim, u celini strukturne i razvojne politike u zemljama Zapadnog Balkana održavaju prošlo stanje; nema značajne promene u njihovom sastavu u periodu koji je obuhvaćen ovim izveštajem.

Prikaz 1.8. Kretanje izdataka i sastav strukturnih mera i mera ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana, 2012.-2014. (2012.=100)



Izvor: Baza podataka MAP

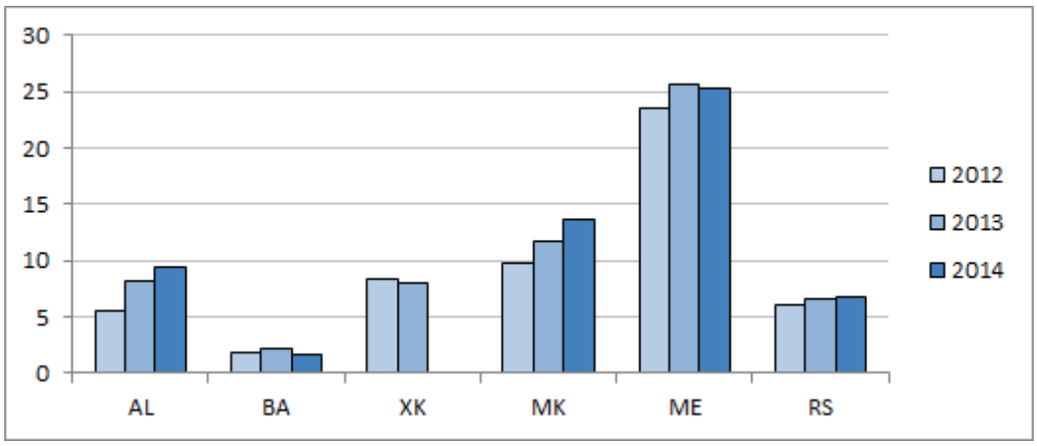
1.5.4 Mere opšte podrške

Glavni zaključak studije FAO :

> *Mere obuhvaćene ovim stubom politike, su uglavnom u senci drugih stubova agrarne politike.*
>
> *U većini zemalja Zapadnog Balkana, u ovom stubu politike najviše sredstava se izdvaja za bezbednost hrane i kontrolu kvaliteta. Ova izdvajanja su posebno visoka na Kosovu*, BJR Makedoniji i Albaniji. U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori pored bezbednosti hrane i kontrole kvaliteta deo budžeta koji se izdvaja za istraživanje, razvoj, usluge savetodavnih i stručniih službi je relativno visok. Međutim, uzimajući u obzir budžete za opšte mere koji su, sveukupno gledajući, skromni, sve ove službe se održavaju prilično malim iznosima.*

Nije došlo do bitne promene u obimu i sastavu opšte podrške u periodu koji je obuhvaćen ovom studijom u poređenju sa periodom koji je obuhvaćen studijom koju je izradila FAO. U Albaniji i BJR Makedoniji je došlo do primetnije promene, utoliko što je opšta podrška doživela relativno snažan rast u 2014. u odnosu na 2012. U ostalim zemljama Zapadnog Balkana opšta podrška je ostala prilično nepromenjena ili neznatno smanjena u istom periodu. Vrednost opšte podrške po hektaru je relativno skromna; u 2014. iznosila je 25 evra u Crnoj Gori, 14 evra u BJR Makedoniji, 9 evra u Albaniji, 8 evra na Kosovu * (2013.), 7 evra u Srbiji i 2 evra u Bosni i Hercegovini (Grafikon 1.9).

Grafikon 1.9. Mere opšte podrške u zemljama Zapadnog Balkana (u evrima/ha KPZ), 2012.–2014.



Izvor: Baza podataka MAP

1.6 Struktura poljoprivrednog gazdinstva kao pitanje politike

Studija FAO je skrenula pažnju na problem " usitnjenosti poseda i bimodalne struktura poljoprivrednog gazdinstva" među ostalim glavnim problemima iz oblasti razvoja u zemljama Zapadnog Balkana. Tačnije, studija FAO je istakla sledeće probleme koji se tiču strukture poljoprivrednog gazdinstva u zemljama Zapadnog Balkana:

> *Istorija razvoja, nasleđa i agrarnih reformi u periodu socijalizma i tranzicije dovela je da izrazito nepovoljnih uslova koji se odražavaju u veličini gazdinstva i usitnjavanju poseda. Preovlađuju mala gazdinstva u nekim područjima čak i u vidu naturalnih gazdinstava koja nemaju resurse za ekonomski održivu proizvodnju. …Na plodnijim ravnicama, sa druge strane, povećava se razlika između malih gazdinstava, koja su inferiorna u veličini i efikasnosti i velikih poljoprivrednih gazdinstava koja datiraju iz perioda socijalizma koja su sada privatizovana i pretvorena u velika preduzeća. Iako je broj ovih preduzeća ograničen imaju tendenciju da proširuju posede i dominiraju u poljoprivrednoj proizvodnji u regionima gde se nalaze i tako ugrožavaju socijalnu stabilnost i ravnotežu.*

Studija FAO je takođe istakla nekoliko mana okvira sadašnje politike koje se tiče pitanja agrarne reforme i njenog pristupa u odnosu na mala gazdinstva. Prepoznala je i izvestan broj ključnih preporuka za buduću politiku agrarnog i ruralnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana kao što su "ukrupnjavanje zemljišta, proširenje održivih poljoprivrednih gazdinstava, unapređenje kvaliteta zemljišta, bolja vodoprivreda i bolji pristup poljoprivrednom zemljištu."

Skorašnji podaci EU o strukturi poljoprivrednih gazdinstava pokazuju da mala prosečna veličina gazdinstava ostaje jedna od ključnih karakteristika poljoprivrede Zapadnog Balkana (Tabela 1.9). Iako je agrarni sektor veoma raznolik velika većina gazdinstava su mala gazdinstva i po prirodi su naturalna ili polunaturalna (Volk i ostali 2014). Udeo gazdinstava manjih od 2 ha je posebno izražen na Kosovu*, BJR Makedoniji i Crnoj Gori (iznad 70%) i verovatno i Albaniji (Quineti i ostali 2005.) U Srbiji taj udeo je manji i bliži

proseku u EU-28 (oko 50%) ali uglavnom zahvaljujući povoljnijoj strukturi gazdinstava u pokrajini Vojvodina (Bogdanov i Rodić 2014)

Tabela 1.9. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u zemljama Zapadnog Balkana

	AL (2012)	BiH (2010)	XK (2014)	MK (2013)	CG (2010)	RS (2012)	EU-28 (2010)
Broj poljoprivrednih gazdinstva (000)	324.0		129.2	170.9	48.9	631.6	12,248
(% od EU-28)	(2.6)	:	(1.1)	(1.4)	(0.4)	(5.2)	(100.0)
KPZ (000 ha)			257.6	315.9	221.3	3,437.4	175,815
(% od EU-28)	:	:	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(2.0)	(100.0)
KPZ po gazdinstvu (ha)	2.8[1]	2.0[a]	2.0	1.8	4.5	5.4	14.4
% gazdinstva sa KPZ < 2 ha	:	:	80[a]	78	73	48	49

Izvor: Statistička Baza podataka iz oblasti poljoprivrede, Eurostat.
aPodaci iz studije FAO (Volk i ostali. 2014.).
:, nije dostupno.

U srednjoročnoj strategiji za buduću agrarnu politiku kao što je navedeno u novim srateškim dokumentima (od 2. do 7. Poglavlja) su prepoznati problemi usitnjene strukture zemljišta, dominacija manjih gazdinstava i sporo sprovođenje strutkurnih promena. Međutim, problemi politike koji se tiču veličine i strukture gazdinstava nisu jednostavni. S jedne strane, mala gazdinstva su važna za teritorijalnu i socijalnu koheziju u ruralnim krajevima. Sa druge strane, postoji uvreženo mišljenje u regionu da mala gazdinstva imaju tendenciju da smanjuju sveukupnu efikasnost poljoprivredne proizvodnje [5]. Dimitrievski i ostali izveštavaju (videti 5. poglavlje) da je potreba za ukurupnjavanjem zemljišta kao sredstvo agrarne politike prepoznata od strane donosilaca odluka u Makedoniji usvajenjem Nacionalne strategije za komasaciju poljoprivrednog zemljišta za period od 2012-2020.

Dok srednjoročna strategija može da predstavlja (ponovno) upoznavanje sa problemom strukture gazdinstava, sadašnje agrarne politike zemalja Zapadnog Balkana nemaju delotvorne mere kako bi se izborile sa ovim problemom. Bogdanov je istakla za Srbiju (7. Poglavlje) da agrarna politika nema odgovarajuća oruđa kako bi izašla na kraj sa strukturnim promenama gazdinstava.

> *Proces restrukturiranja poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji se odigrao spontano i sporo sa nejasnom porukom koju je Vlada poslala poljoprivrednim proizvođačima i investitorima o željenom smeru razvoja sa stanovišta socijalne zaštite..... Mere podrške za ubrzanje strukturnih promena su loše odabrane i sporadično sprovođene (paušalni podsticaji za "pasivne" proizvođače sa ciljem aktiviranja tržišta za zakup zemlje, subvencionisane kamatne stope za dugoročne kredite itd..)*

Isto važi i za ceo region Zapadnog Balkana.

Tržište i zakup poljoprivrednog zemljišta koji loše funkcionišu, predstavljaju dodatni ograničavajući faktor za strukturne promene gazdinstava u zemljama Zapadnog Balkana. Neposredna posledica lošeg tržišta poljoprivrednog zemljišta je smanjena mogućnost za poljoprivrednike da koriste zemljište kao kolateral pri dobijanju kredita, koje bi inače moglo da doprinese razvoju agrarnog sektora. Osnovni elementi institucija za upravljanje zemljištem kao što su sprovođenje imovinskih prava i registracije zemljišta često nisu dovoljno razvijeni na Zapadnom Balkanu. Kako tvrdi Bajramovic i ostali za Bosnu i Hercegovinu (3. Poglavlje) "Slabo zakonodavstvo koje reguliše i sprovodi imovinska prava i neodlučnost u izboru sistema registracije zemljišta usporavaju osavremenjivanje,

[5] Povezanost između veličine strukture gazdinstva i produktivnosti nije nedvosmislena. U praksi pojedinačna mala gazdinstva mogu da uspešno posluju a u vezi sa društveno-ekonomskim statusom ovih gazdinstava (u smislu strukture nivoa obrazovanja i starosne dobi) izgleda da su opravdane tvrdnje da veća gazdinstva imaju tendenciju da posluju bolje.

digitalizaciju i ponovno uspostavljanje katastra i gruntova što predstavlja osnovnu pretpostavku za razvoj tržišta poljoprivrednog zemljišta." Sa političko-ekonomskog stanovišta teško je sprovesti ukrupnjavanje zemljišta kroz institucije a pogotovo je zahtevno u pogledu finansija i administracije te time jedva izvodljivo zbog ekonomske krize koja je u toku.

Dodatno ograničenje razvoja malih poljoprivrednih gazdinstava je njihov neravnopravni tretman u pristupu direktnim plaćanjima. Propisi koji regulišu isplatu direktnih plaćanja su obično pristrasni prema velikim gazdinstvima dok su mala gazdinstva ograničena u pristupu istih. Često, gazdinstva koja prodaju proizvode putem zvaničnih tržišnih kanala imaju pravo na direktna plaćanja; time se direktno isključuje mogućnost da ih mala gazdinstva iskoriste. Takva diskriminatorna politika značajno doprinosi ispod-prosečnom poslovanju malih gazdinstava. Ovakva praksa je suprotna načelima filozofije zajedničke poljoprivredne politike koja propisuje ravnopravni odnos prema svim gazdinstvima i prepoznaje probleme u razvoju malih gazdinstava uvođenjem ciljnih šema za mala gazdinstva (npr. šeme za male poljoprivredne proizvođače, modulaciju).

Promovisanje malih gazdinstava ili promena u njihovoj strukturi se može obaviti putem mera podrške koje su usmerene ka poljoprivredno prehrambenim lancima i organizacijama proizvođača. Relativno mali broj mera podrške ovog tipa je dostupan u regionu. Neki primeri koji su sporadično usvojeni u regionu (npr. program Institucionalnog razvoja i jačanja poljoprivrede Crne Gore uz podršku Svetske Banke) pokazuju da takva podrška ostvaruje potencijalne beneficije za mala gazdinstva (lični podatak iz oblasti).

Sve u svemu, neke od ključnih preporuka politike koje se tiču podrške malim gazdinstvima i promenama u njihovoj strukturi uključuju usvajanje agrarne zakonske regulative, ukrupnjavanje zemljišta, registraciju zemljišta, ravnopravniju preraspodelu podrške iz oblasti poljoprivrede, kvalitetnije usmerene mere ruralnog razvoja i uspostavljanje sistema baze podataka koji bi se koristio u praćenju sprovođenja politike. (npr. Baze podataka o poljoprivrednom zemljištu, tržištu poljoprivrednog zemljišta)

1.7 Proces evropskih integracija u poljoprivredi

Iskustva prethodnih procesa evropskih integracija pokazuju da je poljoprivreda jedan od najproblematičnijih sektora koji obuhvata neka od najsloženijih pitanja koja su predmet pregovora i usaglašavanja u toku procesa pristupanja EU. Proces pristupanja, uopšteno govoreći, se može podeliti na četiri glavne međusobno zavisne aktivnosti: (i) usklađivanje zakona;(ii) unapređenje sprovođenja i institucionalnog kapaciteta; (iii) reforma politike i prilagođavanje privrede;(iv) pregovori o pristupanju (Erjavec 2007). Pregovori o pridruživanju su od fundamentalnog značaja i predstavljaju okosnicu političke interakcije između političkih predstavnika EU i Zapadnog Balkana i predstavljaju sredstvo za prenos infromacja između ove dve strane.

Zemlje Zapadnog Balkana koje su obuhvaćene studijom se nalaze u različitim fazama u procesu pridruživanja[6]. Dve zemlje koje su kandidati za članstvo u EU čekaju na zvanično otvaranje pregovora poglavlja o poljoprivredi (RS i CG), dve čekaju na početak procesa pregovora (AL i MK) a dve su potencijalni kandidati (BiH i XK*). U oblasti agrarne politike[7], ključna pitanja procesa pridruživanja uključuju:

-sprovođenje IPARD programa;

-usklađivanje pravnog okvira za implementaciju agrarne politike;

[6] Za više podataka pogledati http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm.

[7] 11. poglavlje procesa pregovora

-izgradnja institucionalnog kapaciteta (kapacitet za programiranje, agencija za agrarna plaćanja, Sistem integrisane administracije i kontrole (IACS), izvršavanje horizontalnih propisa itd);

-sprovođenje reformi politike kako bi instrumenti srodni ZPP pronašli mesto u agrarnoj politici (direktna plaćanja, ruralni razvoj i organizacija zajedničkog tržišta)

Ove elemente procesa pristupanja zemlje Zapadnog Balkana sprovode različitim intezitetom. U narednom odeljku se podrobnije raspravlja o napretku koji je ostvaren u ove četiri oblasti u zemljama Zapadnog Balkana.

1.7.1 IPARD: sredstva sa ograničenjima

IPARD program predstavlja ključnu pretpristupnu podršku EU u oblasti poljoprivrede. Njegov glavni cilj je da pruži pomoć u sprovođenju "akija" u vezi sa ZPP i da da doprinos održivom preoblikovanju agrarnog sektora i ruralniih krajeva u zemljama kandidatima[8]. Time, IPARD program predstavlja šansu da zemlje Zapadnog Balkana dobiju finansijsku podršku da prilagode i izvrše reforme svojih agrarnih politika kao i da pruže podršku agrarnom sektoru i ruralnom razvoju. Međutim, BJR Makedonija je jedina zemlja Zapadnog Balkana sa većim iskustvom (npr. u fiskalnom periodu od 2007.-2013.) u sprovođenju IPARD programa.

Iskustvo BJR Makedonije nam govori da je IPARD program samo delimično bio uspešan u tome da je delotvoran instrument pretpristupne podrške u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Dužina trajanja svih procedura koje se tiču uspostavljanja i akreditovanja neophodnog institucionalnog okvira, nizak nivo apsorpcije fondova (usled programskih, administrativnih i finansijskih ograničenja) [9], i neefikasnosti javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana su neka od glavnih ograničenja koja nisu dozvolila da se u zemljama Zapadnog Balkana ovaj program u potpunosti iskoristi.

Glavni problem leži u zemljama Zapadnog Balkana pošto se sprovođenje IPARD programa pokazalo kao veliki izazov za njihove lokalne institucije i javnu upravu. Obično zemlje Zapadnog Balkana imaju poteškoće u organizovanju ljudskih, institucionalnih i finansijskih resursa koji su potrebni radi sprovođenja IPARD programa u potpunosti. Ovaj ukupni proces je često ugrožen usled niskog nivoa kvaliteta i loše učinkovitosti onih koji odlučuju, šefova državne administracije i kreatora politika što se, između ostalog, odražava dugotrajnim usvajanjem insitucionalnog okvira i niskim nivoom apsorpcije programskih fondova. Kako bi se ukolonile prepreke u sprovođenju IPARD programa preporučlljivo je da se organizuju radionice ili radne grupe sa zadatkom da ispitaju sve nejasnoće i identifikuju rešenja kako bi se unapredilo funkcionisanje IPARD programa u zemljama Zapadnog Balkana.

1.7.2 Povremeno slaba motivacija za usklađivanje zakonske regulative

Usklađivanje pravnog okvira za sprovođenje ZPP se satoji od preoblikovanja sva četiri seta pravnih propisa EU (pravna osnova za direktnu podršku, organizacja zajedničkog tržišta EU propisa (pravna osnova za direktnu podršku, zaejdnička organizacija tržišta, ruralni razvoj i finansiranje ZPP) [10]. Većina važnih zadataka (uglavnom uspostavljanje potrebnog instituconalnog okvira) predstavlja pitanje izvršavanja odgovorajuće politike nakon pristupanja, dok će samo neki od njih zahtevati usklađivanje pre samog pridruživanja uključujući usvajanje različitih standarda kvaliteta kao što su propisi koji regulišu vinogradarstvo i vinarstvo i organsku proizvodnju kao i zahtevne veterinarske i fito-santarne standarde u oblasti bezbednosti hrane koji su takođe relevantni u kontekstu

---

[8] Za više informacija pogledati http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/ipard/index_en.htm.

[9] Od ukupno dostupnih fondova IPARDa u Makedoniji samo 7% su iskorišćeni u toku programskog perioda od 2007. do 2014. (pogledati 5. Poglavlje)

[10] 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.

direktnih plaćanja pošto predstavljaju komponentu koja zahteva međusobno usaglašavanje propisa.

Ovaj izveštaj ne daje detaljnu procenu napretka ostvarenog u obasti usaglašavanja zakona. Međutim, na osnovu znanja struke iz regiona, da se zaključiti da su mnoge oblasti agrarne politike već (ili bar delimično) usaglašene i/ili je u planu njihovo skoro preoblikovanje. Ipak, glavna mana usvojenih zakona je ta što njihovo sprovođenje u praksi zaostaje. Obim usklađivanja i sprovođenja u mnogome zavisi od pritisaka koji potiču od procesa pregovora kao odgovor na signale strategije proširivanja koju sprovode institucije EU. Korak unazad u procesu pristupanja ima svoju cenu, utiče na slabljenje motivacije u zemljama Zapadnog Balkana i pritiska na njih radi postizanja potpunijeg usklađivanja. Srbija i Crna Gora se nalaze u fazi procesa u kojoj pozitivni politički signali od strane EU i unapređena interna koordinacija političkih procesa mogu da ubrzaju usklađivanje dovodeći ga u završnu fazu.

1.7.3 Velika ograničenja u izgradnji institucija

Zadatak koji predstavlja najveći izazov u procesu pridruživanja je uvođenje neophodnih institucionalnih promena kako bi se sproveli instrumenti politike srodne ZPP. Osavremenjivanje i jačanje državnih ministarstava i uspostavljanje agencija za agrarna plaćanja i svih neophodnih baza podataka, administrativnih i kontrolnih sistema predstavljaju velike izdatke za svaku zemlju koja je u procesu pristupanja EU; to je još izraženije u zemljama Zapadnog Balkana zbog njihove slabe državne administracije, finasijskih ograničenja i često nedovoljnog (ili nepostojećeg) političkog razumevanja procesa i njegovih uslova. Izgradnja institucija je izazov u administrativnom, finansijskom i stručnom pogledu, i iziskuje ulaganje vanrednih napora i političku volju od strane zemalja Zapadnog Balkana.

U oblasti ruralnog razvoja, IPARD u određenoj meri olakšava teret time što igra važnu ulogu u omogućavanju prenosa institucionalnih obrazaca i iskustva iz zemalja članica EU. Stvaranje institucionalnih uslova za ostvarivanje direktnih plaćanja je složeniji proces koji zahteva velika ulaganja i promene u načinu rada, koji može biti efikasno izgrađen samo ako se korsti i za izradu državnih mera. Ključni element ovog procesa je uspostavljanje Sistema za identifikaciju zemljišta (LIPS), budući od suštinskog značaja za usvajanje i sprovođenje isplata po površini i ostalih mera srodnih ZPP. Izgradnja institucija je nemoguća bez eksterne pomoći a rezultati prošlih projekata svedoče da čak i veliki eksterni projekti ne moraju nužno da rezultiraju uspešnom izgradnjom institucija. Budući izazov u pretpristupnoj izgradnji institucija u zemljama Zapadnog Balkana predstavljaju ograničenja u oblasti ljudskih resursa i nedostatak organizacionih veština u javnoj upravi.

1.7.4 Politička volja za sprovođenje reformi politike

Glavni uslov u pretpristupnom procesu u oblasti preoblikovanja i reformisanja državnih agrarnih politika je uspostavljanje institucionalnog okvira koji nakon pristupanja EU u potpunosti može da sprovede ZPP. Mora se istaći da je u oblasti agrarne politike teško izvodljivo izgraditi institucije i uskladiti zakone bez postepenog usmeravanja državnih instumenata ka ZPP. Prednosti postepenog prelaska na instrumente politike ZPP u toku pretpristupnog perioda su u tome što se javna uprava i zainteresovane strane naviknu na sistem plaćanja i institucionalne uslove u skladu sa ZPP i na taj način se sa njima upoznaju.

Prethodni procesi pristupanja EU naišli su na poteškoće u primeni ZPP i to je navelo EU da uvede uslov za zemlje kandidate za članstvo da izrade jasnu strategiju i akcioni plan za reformu mera agrarne politike u toku pretpristupnog perioda kako bi bili pripremljeni u vreme pristupanja. Taj korak zahteva značajnu političku volju, uzimajući u obzir ograničenja u pogledu finansija, ljudskih resursa i političke ekonomije sa kojima su suočene zemlje Zapadnog Balkana. Istovremeno, veliko razumevanje ZPP kao i delotvorna javna uprava je potrebno kako bi se usvojio odgovarajući model mera agrarne politike koji je i politički i ekonomski održiv i u skladu sa propisanim ciljevima. Takvi planovi su tek u fazi usvajanja u zemljama Zapadnog Balkana.; Crna Gora i Srbija (videti 6. i 7. Poglavlje) su u tom pogledu najviše napredovale.

Sve u svemu, naša analiza sugeriše da strateški dokumenti usvojeni (ili u pripremi) u kojim su definisani dugoročni ciljevi za budućnost poljoprivrede u zemljama Zapadnog Balkana predstavljaju korak u pravom smeru u smislu predviđenih reformi politike u skladu sa uslovima pristupanja. Ključni izazov predstavlja pitanje da li će ova dokumenta stvarno biti primenjena i u kojoj meri će kreatori politike ostvariti postavljene ciljeve, prioritete i odabrane instrumente. Dosadašnja iskustva su pokazala da to nije uvek bilo tako; često se ne postupa u skladu sa postavljenim ciljevima kada je reč o njihovom sprovođenju; Međutim, ako se ciljevi primene u praksi onako kako su postavljeni u strateškim dokumentima, to će pokazati pravu političku posvećenost i zemlje Zapadnog Balkana će verovatno ispuniti uslove za pristupanje.

1.8 Zaključci i preporuke politike

Analize ističu neke opšte zaključke i preporuke politike u vezi sa državninm ekspertima koji se bave agrarnom politikom kao i međunarodnim institucijama pogotovo Evropskom komisijom. Glavne preporuke da se modernizuje agrarna politika u zemljama Zapadnog Balkana su već istaknute u studiji FAO i nastavljaju da važe i u ovom izveštaju. Glavni cilj ovog dela jeste da se pojasne relevantna tekuća dešavanja u regionu i da se dovedu u kontekst situacije i promena u regionalnoj agrarnoj politici nakon 2013.

1.8.1 Neke pozitivne promene i neophodnost poljoprivrednog razvoja

Eksterni faktori od ključnog značaja koji su uticali na regionalnu situaciju u poljoprivredi u periodu između 2013. i 2015. su bile katastrofalne poplave 2014. godine u nekim regionima zemalja Zapadnog Balkana, ruski embargo na uvoz hrane, pristupanje Hrvatske Evropskoj Uniji 2013. i posledične promene u režimu spoljne trgovine u regionu. Opšti priovredni razvoj je imao tendenciju da daje negativan doprinos razvoju poljoprivrednog sektora zbog produžene ekonomske krize, a region još nije u potpunosti uspeo da poništi negativno poslovanje privrede uprkos postojanju nekih poztivnih pomaka. Svaki od ovih činilaca je imao različiti uticaj na različite zemlje Zapadnog Balkana. Izgleda je da je Bosna i Hercegovina najpogođenija jer je istrpela velike posledice poplava po poljoprivrednu proizvodnju 2014. i negativni efekat zatvaranja nekih trgovinskih kanala prema Hrvatskoj.

Iako nije došlo do neke bitne promene u proizvodnji i strukturi poljoprivrednih gazdinstava u periodu obuhvaćenom studijom, možemo da primetimo da je ostvaren napredak u bilansu spoljnotrgovinske razmene u regionu Zapadnog Balkana koji je uglavnom rezultat produktivnijeg izvoza. Takođe su uočeni prvi tragovi rasta poljoprivredno prehrambene proizvodnje koji je uzrok prethodnih investicija u poljoprivredno prehrambene lance što je podstaklo razvoj agrarnog sektora i izvoz. Teško je odrediti koliko je stabilan ovaj trend uzimajući u obzir da poljoprivredno prehrambeni sektor zemalja Zapadnog Balkana tek tek izranja iz godina stagnacije. Treba uložiti značajne dodatne investicije i kooridnisane mere politike kako bi rast u poljoprivredno prehrambenom sektoru bio privredno održiv. Međutim to je teško ostvariti zbog ekonomske staganicije regiona koja je u toku.

U ovom uzveštaju smo obuhvatili i pitanja koja se tiču promene u strukturi gazdinstava, ukrupnjavanja zemljišta i funckionisanja tržišta za poljoprivredno zemljište. Nedovoljno razvijena tržišta poljoprivrednim zemljištem u regionu imaju određene negativne posledice po razvoj strukture poljoprivrednih gazdinstava u užem i po ruralni razvoj u širem smislu. U toku je proces koncentracije vlasništva nad zemljom u ruke malog broja pojedinaca dok se srukturne promene poljoprivrednih gazdinstava sporo odvijaju. To zahteva angažovanje više mera politike u smislu jačanja tržišta poljoprivrednog zemljišta i strukturna preoblikovanja. Uspostavljanje moderne politike zemljišta je ključni preduslov u tom smeru i zahteva obimno znanje, političku volju i kompetentnu državnu administraciju. Ključni uslov u tom smislu je usvajanje pravične javne politike posebno pri raspodeli direktnih plaćanja čime se izbegava nepovoljan uticaj na konkurenciju i neravnopravan tretman poljoprivrednih gazdinstava različitog tipa

1.8.2 Nedostatak stabilnosti i doslednosti u politici

U periodu obuhvaćenim ovom studijiom nisu uočene izražene promene u strukturi i obimu budžetskih izdvajanja za agrarnu politiku u regionu. U prošlosti prisutan trend rasta sredstava za finansiranje agrarne politike je u mnogome okončan kao rezultat ekonomske krize. U svom odabiru mera zemlje Zapadnog Balkana se pridržavaju puta koji je određen prethodnih godina i pokušavaju da uvedu i nove mere napredujući ka proizvodno vezanoj podršci. Ipak, mere agrarne politike su predmet čestih promena koje za posledicu imaju nedovoljno stabilni okvir politike. Ta nestabilnost okvira politike stvara neizvesnost za poljoprivredne proizvođače i ograničava ih u donošenju dugoročnih produktivnih odluka. Nepostojanje ciljanih politika razvoja je još jedna mana agrarnih politika u regionu, pošto politički pragnmatizam koji preovladava ne može da odgovori na razvojne izazove sa kojima je suočen agrarni sektor.

Usvojeni strateški dokumenti politike koji definišu dugoročne ciljeve za budućnost poljoprivrede ukazuju na to da su kreatori politika svesni ključnih izazova sa kojima je suočen agrarni sektor i ruralni krajevi. Međutim, ključna mana politike je odabir i usvajanje odgovarajućih mera kao odgovor na identifikovane potrebe i izazove. Uloga države je izraženija u preraspodeli nego u razvoju kada se govori o specifičnom usvajanju i primeni mera politike. Pored toga u regionu postoje problemi u uspostavljanju efikasnog analitičkog i programskog sistema koji može da podrži mere u razvoju politike.

Sve u svemu, novi strateški dokumenti predstavljaju važan korak ka većoj stabilnosti i doslednosti okvira agrarne politike u zemljama Zapadnog Balkana. Međutim, njihova konkretna primena u praksi je pitanje u oblasti budućih mera politike i ostaje da se vidi do koje mere će sprovođenje pratiti utvrđeni smer ili će doći do zaokreta u kvalitetu agrarnih politika u regionu.

1.8.3 Političke odluke koje su potrebne radi jačanja procesa evropskih integracija u zemljama Zapadnog Balkana

Pokušali smo da procenimo stanje i trendove u procesu evropskih integracija u poljoprivredi u zemljama Zapadnog Balkana. Istakli smo nekoliko oblasti koje ograničavaju intenzitet procesa evropskih integracija u zemljama Zapadnog Balkana. kao što su sporo usvajanje pretpristupne podrške IPARD programa usled različitih političkih i administrativnih ograničenja, stagnaciije u usvajanju pravnog okvira i izgradnje institucija i nedostatka jasnih akcionih planova za reformu agrarne politike koji bi osigurali mogućnost prilagođavanja instrumentima politike srodne ZPP. Važan činilac koji bi mogao da ubrza proces pristupanja zemalja Zapadnog Balkana EU bio bi jasan signal u vezi sa stavrnim izgledima zemalja Zapadnog Balkana za pristupanje EU. To bi dalo veliki podstrek u nastojanjima nekih zemalja u regionu posebno onih koje su u naprednijoj fazi procesa pridruživanja.

Iznenađujuće česte promene ministara za poljoprivredu u regionu su takođe velika mana koja ograničava dugoročne evropske intergracije pošto sprečava akumulaciju znanja i veština u ovom problematičnom ali važnom sektoru. Politički jače koordinisanje i upravljanje evropskim poslovima u zemljama Zapadnog Balkana uključujući ljudske resurse, unapređenje finansija i institucija predstavlja neophodnost za buduće napredovanje u smeru pristupanja. Državnoj upravi pod hitno treba bolje rukovođenje i inicijativa od strane zvaničnika kako bi se rešio problem nedostatka organizacionih veština i upravljanja u administraciji.

Glavna nerešena pitanja u procesu evropskih integracija se nalaze u oblasti reforme agrarne politike. Izgradnja institucija, usklađivanje zakona i IPARD program predstavljaju glavni izazov za zemlje Zapadnog Balkana. U vezi sa reformom politike ponovićemo samo neke sugestije koje su iznete u studiji FAO a koje i dalje važe:

- Treba uspostaviti jasan akcioni plan reforme agrarne politike u zemljama Zapadnog Balkana koji će sadržati strategiju postepenog preoblikovanja i usvajanja domaćih agrarnih politika u skladu sa uslovima ZPP.

- Prvo treba uvesti one elemente ZPP koji imaju smisla sa stanovišta podrške poljoprivrednom razvoju i imaju dugoročno usmerenje kao što su jačanje ruralnog razvoja.
- Paralelno sa izgradnjom institucija (tj. IACD i LIPS) treba uvesti direktna plaćanja koja su u skladu sa ZPP.
- Mere politike koje su sada na snazi a koje nisu u skladu sa ZPP treba postepeno ukinuti i treba pripremiti plan strategije za njihovo nesmetano gašenje bez izazivanja velikih potresa među zainteresovanim stranama i administracijom. Treba sačuvati samo one mere koje se mogu transformisati u instrumente srodne ZPP i od kojih se očekuje da ostvare dugoročne ekonomske i ekološke koristi.

1.8.4 Jačanje analize politike i pristupa politike zasnovane na dokazima

Ovaj izveštaj je ukazao na određene manjakvosti u agrarnoj statistici i njihovoj upotrebi u podršci kreiranja politike u regionu. Bez obzira na razlike između pojedinih zemalja Zapadnog Balkana očekivalo se da statistika bude prilagođena evropskim standardima uvođenjem dodatnih pokazatelja, šire dostupnosti i upotrebe rezultata anketa i daljim unapređenjem kvaliteta podataka. Ova očekivanja su samo delimično ispunjena. Iskustvo nam govori da unapređenje statistike u velikoj meri zavisi od zahteva i potrebe njenih korisnika posebno ministarstava i akademskih zajednica kao glavnih korisnika statističkih podataka. Odlično znanje i solidno razumevaneje Osnovnih statističkih pokazatelja predstavljaju prvi i osnovni korak u primeni raspoložive statistike u monitoringu i analiziranju agrarne politike. U ovoj oblasti je potrebno da se ostvari više napretka i posvećenosti i u akademskim krugovima.

Nije bilo značajnog napretka u uspostavljanju stabilnog i pouzdanog sistema analitičke podrške za agrarnu politiku u regionu. Ponavljamo, postoji nizak nivo svesti o problemu koji se nalazi ne samo u slaboj i promenljivoj potražnji već i u ograničenoj ponudi. Postoji potreba za dugoročnim odlukama, stalnim monitoringom, studijiom uticaja i investicijama u ljudske resurse, međunarodnu uporedivost i saradnju. Potrebno je uložiti ozbiljne napore i u ponudu i u potražnju. Svaka zemlja može da ima sopstveni sistem analitičke podrške; ono što je važno je da može da stalno funkcioniše i da se uspostavi saradnja između resornih ministara i akademske zajednice. Ove odluke se moraju doneti u svim zemljama Zapadnog Balkana istovremeno jačajući analitičke jedinice u ministarstvima. Promene u odlukama koje se tiču potražnje treba da počnu sa najvišeg ministarskog nivoa i da budu propraćene na nivou administrativnog osoblja za održavanje i razvoj sistema analitičke podrške.

Uprkos uočenim poteškoćama u upotrebi osnovnih statističkih podataka za kreiranje politike, analitička podrška zasnovana na naučnim podacima zahteva posedovanje relativno složenih sposobnosti i kvalifikovanih ljudskih resursa koji bi mogli da izvrše smisaonu studiju o uticaju agrarne politike uključujući studiju u oblasti procesa evropskih integracija. Stoga je neophodno razviti modele i pristupe i podržati učešće u međunarodnom konzorcijumu različitih analitičkih oruđa (npr. Modeliranje u poljoprivredi u zemljama članicama -Agricultural Member States Modelling (AGMEMOD), Sistem modeliranja uticaja zajedničke poljoprivredne politike -the Common Agricultural Policy Impact Modelling System (CAPRI), Projekat analize svetske trgovine-the Global Trade Analysis Project (GTAP), Individualni model poljoprivrednog gazdinstva za analizu zajedničke poljoprivredne politike -Individual Farm Model for Common Agricultural Policy Analysis (IFM-CAP)) kako bi se potpomoglo prenosu neophodnih znanja i iskustava na lokalne zajednice. Istraživanje mogućnosti uvođenja različitih pristupa izrade modela u zemljama Zapadnog Balkana može biti važan korak u tom pogledu i zaslužuje posebnu pažnju. Posebno mlađi naučni istraživači mogu da doprinesu ovoj saradnji sa renomiranim istraživačima.

1.8.5 Završni komentari i predstojeći zadaci

Poljoprivreda i ruralni krajevi u zemljama Zapadnog Balkana su na važnoj prekretnici. Sa jedne strane, postoje znaci rasta i napretka u razvojnim trendovima u poljoprivredi i ruralnim krajevima; sa druge strane postoje pokazatelji održive stagnacije u određenim ključnim oblastima ruralnog razvoja. Investicije i bolje usmereniji instrumenti politike su nužne agrarnom sektoru i ruralnim krajevima. Odabir instrumenata nije jednostavan zadatak uzimajući u obzir velika finasijska ograničenja i zahteva obimno znanje i razumevanje problema poljoprivrede i ruralnih krajeva. Evropska agrarna politika nudi model za određivanje efikasnijih instrumenata politike u zemljama Zapadnog Balkana ali automatsko kopiranje obrazaca bez njihovog preoblikovanja u političkom, ekonomskom i agroekonomskom regionalnom kontekstu može da ne bude uspešno ako se lokalni obziri ne uzmu u obzir.

Političke obaveze u vezi sa procesom pristupanja EU se moraju prevesti u reformu agrarne politike putem odluka koje se tiču glavnih pitanja poljoprivrednog razvoja i odgovarajuće izgradnje institucija. Uspostavljanje analitičke podrške u resornim ministarstvima i akademskim i naučno istraživačkim institucijama je neophodno radi daljeg jačanja podrške politike zasnovane na dokazima koja može da doprinese poboljšanju procesa donošenja odluka.

U zaključku predstavljamo niz pitanja iz oblasti agrarne politike koja zavređuju pažnju i mogu da podrže zajedničke napore za unapređenje efikasnosti agrarne politike i da stimulišu rast u agrarnom sektoru i ruralnim krajevima:

- Usvajanje i sprovođenje agrarne reforme i reforme vlasništva nad zemljištem;
- Rešavanje ograničenja sa kojima su suočena poljoprovredna gazdinstva i nejednake raspodele političke podrške;
- Jačanje podrške za stimulisanje razvoja savremenih poljoprivredno prehrambenih lanaca snabdevanja;
- Usvajanje sistema podrške za zapostavljena područja u skladu sa ZPP;
- Jačanje podrške za osnivanje organizacija poljoprivrednih proizvođača;
- Uvođenje instrumenata za upravljanje rizikom;
- Jačanje budućeg razvoja poljoprivrednog znanja i sistema inovacija (AKIS);
- Sprovođenje demokratskog i transparentnog procesa donošenja odluka u agrarnoj politici
- Modernizacija finansijskog sistema ruralnih krajeva.

2. Albanija: sažetak poljoprivredne politike

Edvin Zhllima[1], Grigor Gjeçi[2]

[1] Poljoprivredni fakultet u Tirani, Katedra za ekonomiju i politiku ruralnog razvoja

[2] Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede Albanije (MPRRV)

2.1 Privredni razvoj

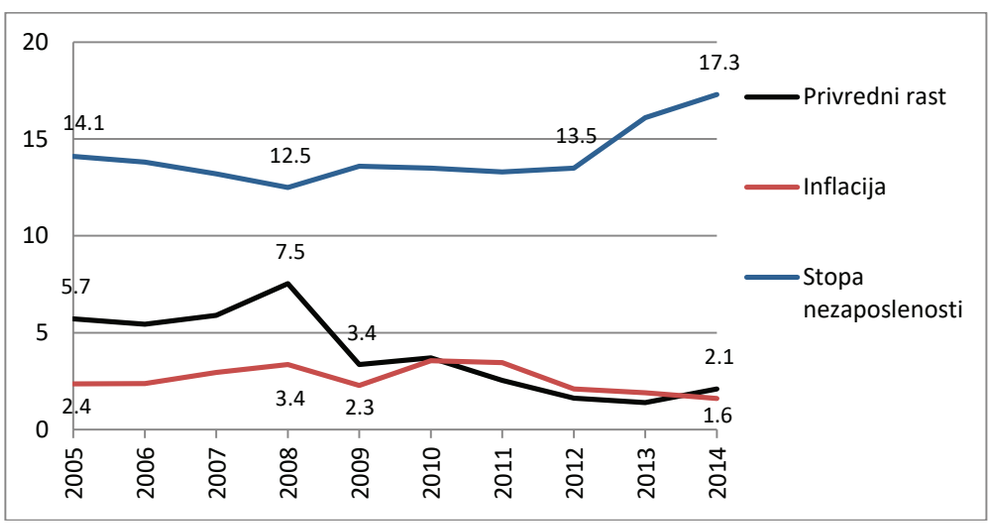
Albanija je iskusila period usporenog privrednog rasta koji je počeo 2009. godine i došao do najniže tačke u periodu od 2012. do 2013. U toku 2014. izgledalo je da se Albanija oporavlja od naglog pada privrednog rasta za koji je kao okidač poslužila ekonomska kriza 2008. (sa rastom BDP od 1,4% u 2013. do 2,1% u 2014.) (Grafikon 2.1) Međutim usled toga što se broj stanovnika smanjivao istovremeno kako je BDP rastao, iako nižim tempom nego ranije, BDP po glavi stanovnika je porastao od 2005. godine (Tabela 2.1) Rast je uglavnom podstican oporavkom potražnje u privatnom sektoru.

Tabela 2.1. Albanija: privredni kontekst, 2005. i 2014.

	2005	2014
BDP (u milionima evra)	6.561	10.092
Stanovništvo (milion)	3,0	2,9
Površina (km^2)	28.748	28.748
Gustina naseljenosti (stanovnika/km^2)	105	101
BDP/po glavi, PKM (evra)	5.201	7.301
Spoljnja trgovina kao % od BDP	36,0	61,5

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.
PKM, paritet kupovne moći.

Grafikon 2.1. Albanija: glavni makroekonomski pokazatelji (% rasta u odnosu na prethodnu godinu; % nezaposlenost), 2005.–2014.



Izvor Source: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.

U toku proteklih godina inflacija nije premašila 3,6% (ciljna inflacija). 2012. počela je da opada i nastavila do 2014. godine kada je spala na 1,6%. U tom preiodu stopa nezaposlenosti je rasla i dostigla 17,3% u 2014. godini što predstavlja najvišu stopu u proteklih 10 godina. Porast stope nezaposlenosti uticao je na smanjenje prihoda domaćinstava i porast siromaštva. Nakon brzog pada u drugoj dekadi tranzicije stopa siromaštva se preokrenula u periodu od 2008. do 2012. godine i povećala se sa 10,2% do 13,6% u urbanim i od 14,7 % do 15,3% u ruralnim krajevima.

U periodu između 2009. do 2013. godine priliv stranih direktnih investicija (SDI) je ostvaren na godišnjem nivou od 1,7% a novčane doznake su ostvarile pad sa 10,8% BDP u 2009. na 6,6% u 2014. Spoljni dug je porastao u odnosu na 2009. uprkos ostajanju na prihvatljivoj stopi od 36,7% BDP u 2014. Javni dug je isto tako porastao od 55% BDP do 71% BDP u pomenutom periodu. 2014. godine fiskalni deficit je dostigao vrhunac od 5,6% BDP. Veliki javni dug i veliki fiskalni deficit su stvoreni od strane velike javne potrošnje, niske stope ubiranja poreza i raširene pojave utaje poreza usled veoma zastupljene sive ekonomije.

2.2 Poljoprivredni razvoj

Poljoprivreda je i dalje jedan od najvažnijih sektora u albanskoj privredi. 2014. godine poloprivreda ja nastavila da doprinosi jednu petinu od BDV zemlje i oko polovine zaposlenog stanovništva je bilo zaposleno u poljoprivredi. (Tabela 2.3), što je najveći udeo[11] u odnosu na sve ostale zemlje u regionu (videti 1. Poglavlje).

Godišnja realna stopa rasta BDV u poljoprivrednom sektoru je od 2005. vredna pažnje, beležeći porast iz godine u godinu, uključujući 8,0% u 2013. i 6,0% u 2014. godini. Produktivnost radne snage u poljoprivredi, međutim, merena BDV po zaposlenom predstavlja samo oko polovinu sveukupne produktivnosti privrede (oko 4,500 evra po zaposlenom i 8,700 evra po zaposlenom). 2014. godine obim rasta proizvodnje se oporavio nakog naglog pada u 2013. godini (uglavnom zbog velikih poplava), dok su cene mirovale zbod sveukupnog oritiska na pad cena i privredu.

Doprinos sektora međunarodnom trgovinskom bilansu je u blagom opadanju u smislu njegovog udela u ukupnom izvozu i uvozu. Međutim, odnos poljoprivredno-prehrambenog uvoza i izvoza u sklopu sektora je u porastu (Tabela 2.3).

Tabela 2.2. Albanija: poljoprivreda u privredi, 2005. i 2014.

Pokazatelji	2005	2014
% BDV	20,6	20,1
% zaposlenosti	58,2	49,0
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnog izvoza)	7,9	6,4
Poljoprivredno-prehrambeni uvoz (% ukupnog uvoza)	20,3	18,7

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.

U Albanijij ima oko 352.000 poljoprivrednih gazdinstava koje obrađuju oko 1.2 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Uprkos blagom porastu veličine poljoprivrednih gazdinstava u toku proteklih godina površina poljoprivrednog zemljišta po gazdinstvu u zemlji je još uvek mala i iznosi samo 2,8ha. Površina poljoprivrednog zemljišta u Albaniji obuhvata raspoloživo pre nego korišćeno zemljište, pašnjake i livade, što ukazuje na to da bi veličina gazdinstava merena KPZ bila još manja. Pašnjacima i livadama i dalje uglavnom upravlja država i samo delimično ih daje pod zakup poljoprivrednicima koji se bave stočarstvom.

[11] Oba broja treBa uzeti sa rezervom; uzimajući u obzir visok nivo nezvaničnih podataka u sistemu podataka poljoprivrednog sektora i jaz koji u njemu postoji, BDV i stope zaposlenosti ne mogu biti preciznii.

Struktura poljiprivrede je u blagom opadanju od kada je došlo do smanjenja udela obradivog zemljišta. Od ukupne površine od 2.875.000 ha oko 1.201.000 ha je poljoprivredno zemljište (Tabela 2.3). Statistika poljoprivrednog zemljišta se, međutim, promenila veoma malo proteklih godina (Grafikon 2.2), delimično zbog nedostatka poljoprivrednog popisa i ažuriranih podataka od strane Kancelarija za registraciju nepokretnosti.

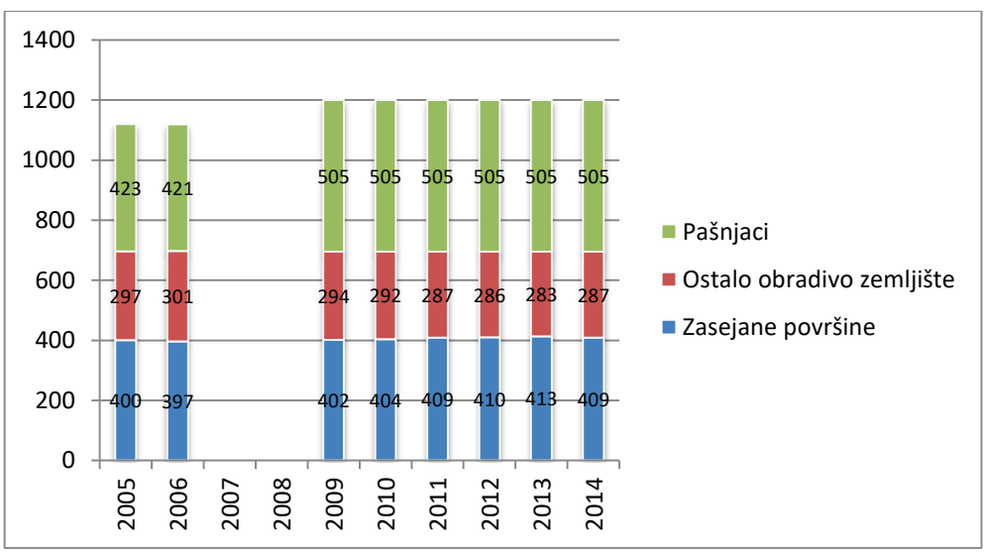
Uprkos nepostojanju statistike o agrarnim strukturama, efikasnost nekih sektora se popravila (Tabela 2.3). Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede (MPRRV 2013) izvestilo je o povećanju prinosa žitarica, povrća i mlečnih proizvoda.

Tabela 2.3. Albanija: karakteristike agrarnog sektora, 2005. i 2013.

Pokazatelji	2005.	2013.
Površina poljoprivrednog zemljišta PPZ (000 ha)	1.120	1.201
% obradivo zemljište u PPZ	36	34
% biljne proizvodnje u ukupnoj poljoprivrednooj proizvodnji	40,7	:
Prosečni prinos pšenice (t/ha)	3,2	4,1
Prosečni prinos mleka (t/mlečnoj kravi)	2.163	2.722
Faktor prihoda po godišnjoj jedinici rada (u evrima)	:	:
Odnosa poljoprivredno-prehrambenog izvoza i uvoza	11,2	17,9

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.
:, nije dostupno;

Grafikon 2.2. Albanija: poljoprivredno zemljište po glavnim kategorijama (000 ha), 2005.–2014.



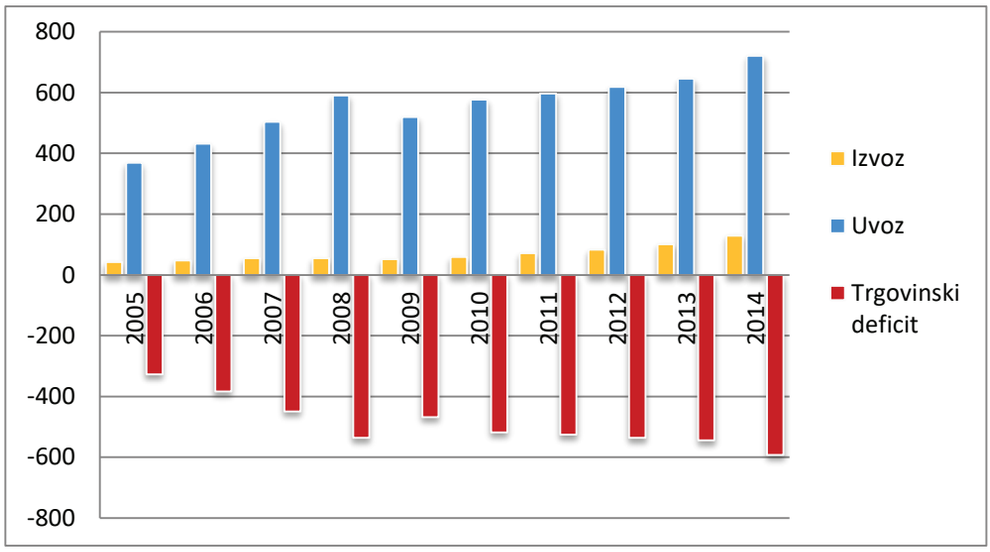
Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.

Poljoprivredno prehrambeni uvoz u 2014. Godini je sačinjavao oko 18,7% od ukupnog uvoza proizvoda dok je učešće poljoprivredno prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu bilo 6,4%. U periodu između 2005. do 2014. godine albanski izvoz poljoprivredno prehrambenih proizvoda je značajno rastao –u proseku 14% godišnje-i dostigao 128.9 miliona evra u 2014. godini. Uvoz, sa druge strane, je rastao u proseku 8% na godišnjem nivou. Odnos između izvoza i uvoza se poboljšao od 11,2% u 2005. do 17,9% u 2014. jer je izvoz u odnosu na uvoz doživeo porast u tom periodu.

Tabela 2.4. Albanija: Glavne razvojne aktivnosti na poljoprivrednom tržištu u periodu između 2005. do 2014.

Kategorija	Po tradiciji zemlja je	Od 2005. proizvodnja je	Značajne promene
Žitarice	Neto uvoznik	Porasla	Izvoz je zanemarljiv u poređenju sa uvozom. Značajno povećanje u proizvodnji od 25% je zabeleženo u 2008. u poređenju sa 2007. i od tada je proizvodnja u blagom porastu.
Šećer	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Izvoz je značajno porastao ali ostaje zanemarljiv u poređenju sa uvozom. Uvoz je, sa druge strane, u opadanju od 2005. godine iako nema jasnih trendova u godinama između
Uljarice, ulje i masti	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Albanija je neto izvoznik. Lekovito i aromatično bilje, posebno žalfija čine najveći deo u ovoj grupi. Obim proizvodnje ostaje neprijavljen jer je ovaj sektor uglavnom veoma neformalan. Žalfija je nedavno doživela drastični pad cene zbog preusmeravanja tržišta i viška zaliha.
Voće i povrće	Neto uvoznik	Porasla	Izvoz otkriva značajan pozitivan trend posebno u 2010. Te godine izvoz se više nego udvostručio u poređenju sa prethodnim periodom. Uvoz je počeo da opada u 2011. Proizvodnja je u stalnom porastu. Neke proizvode zemlja proizvodi samo za vlastite potrebe.
Vino	Neto uvoznik	U opadanju	Uvoz je u stalnom porastu u toku predmetnog preioda dok izvoz ostaje zanemarljiv u poređenju sa proizvodnjom ili uvozom
Krompir	Neto uvoznik	Porasla	Uprkos zanemarljivosti u poređenju sa uvozom ili proizvodnjom izvoz je skoro udvostručen u količini u 2013. u poređenju sa 2012.
Duvan	Neto uvoznik	Porasla	Uprkos porastu prethodnih godina izvoz ostaje niži od uvoza. U toku predmetnog perioda proizvodnja je rasla sporim tempom. Vlada je zanemarila ovaj proizvod u smislu finansijske ili ne-finansijske podrške.
Junetina i teletina	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Albanija ne uvozi junetinu i teletinu osim skromne količine u 2005. godini (samo 16t). Proizvdonja je u blagom porastu dok je uvoz bio u stalnom opadanju osim u 2013.
Svinjetina	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Poput svih vrsta mesa Albanija ne izvozi svinjetinu. Uvoz je u blagom opadanju počev od 2008.
Ovčetina i kozetina	Za vlastite potrebe	Porasla	Uvoz je u blagom poraastu proteklih godina ali je uvek bio niži od proizvodnje i čini oko 1% ukupnih zaliha. To je razlog zašto smatramo da Albanija proizvodi ovih vrsta mesa dovoljno za svoje potrerbe.
Živinsko meso	Neto uvoznik	Porasla	Proizvodnja se skoro udvostručila u periodu između 2005-2009. i onda je stagnirala do 2014. Uvoz je doživeo drastični pad u 2006. i vratio se na pređašni nivo sledeće godine. Izvoz skoro i da ne postoji.
Mleko i mlečni proizvodi	Za vlastite potrebe	Porasla	Uvoz se dvostruko smanjio u periodu između 2005. i 2007. i počeo je ponovo da raste sledeće godine i dostigao je najviši nivo 2013. godine. Posle nekoliko godina Albanija je počela izvozi mlečne proizvode u skromnoj količini oscilirajući između 200 do 600 tona. Kriterijumi bezbednosti sprečavaju zemlju da ostvari bilo kakav potencijalni pristup spoljnim tržištima osim na Kosovu

Grafikon 2.3. Albanija: poljoprivredno prehrambena trgovina (evra milion), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Albanija, 2015.

Glavne kategorije izveženih poljoprivredno prehrambenih proizvoda su "uljarice i plodovi uljarica" i "mesne prerađevine". Glavni uvoznici poljoprivredno prehrambenog izvoza su zemlje EU uglavnom Italija, Grčka i Nemačka. Uprkos opštem porastu i raznolikosti izvoza poljioprivredno prehrambenih proizvoda trgovinski deficit nastavlja da raste u poređenju sa 2005. (Grafikon 2.3)

2.3 Razvoj agrarne politike

2.3.1 Okvir agrarne politike i sprovođenje

MPRRV obavlja dužnosti na osnovu tri glavna dokumenta politike: Nacionalne strategije za razvoj i integraciju za period od 2014.-2020., Srednjoročnnog programa budžeta i sektorskih, podsektorskih strategija koje se međusobno prožimaju, koje uspostavljaju srednjoročne i dugoročne ciljeve politike, glavne mere, oruđa za monitoring i troškove sprovođenja politike. Kratkoročne politike MPRRV su detaljno navedene u godišnjem programu a srodne aktivnosti u godišnjem akcionom planu. Od 2005. godine korišćen je Integrisani sistem planiranja koji predstavlja niz operativnih načela koji osiguravaju da se planiranje politike i monitoringa od strane vlasti u celini odigra na efikasan i usklađen način.

MPRRV kordiniše sprovođenje Intersektorske strategije za poljoprivredu i ruralni razvoj (ISPRR) od 2014. do 2020. u saradnji sa drugim ministarstvima posebno Ministarstvom za obrazovanje i nauku, Ministarstvom za zdravlje i Ministarstvom za privredni razvoj, trgovinu i preduzetništvo. Zakon o Poljoprivredi i ruralnom razvoju koji je usvojen 2007. godine kao glavni pravni okvir reguliše programiranje mera politike koje se tiču poljoprivrede i ruralnog razvoja, obezbeđuje javne savetodavne usluge iz oblasti poljoprivrede, istraživanja i stručne obuke i uspostavljanja baze podataka. Takođe taj zakon čini pravnu osnovu za programe državne podrške koje se godišnje objavljuju u Nacionalnom akcionom planu i određuje institucije koje su odogovrne za sprovođenje agrarne politike uspostavljenjem Agencije za poljoprivredu i ruralni razvoj (APRR).

ISPRR2014-2020 je usvojena 2014. godine. ISPRR 2014–2020 integriše kako poljoprivredu tako i ruralni razvoj u jednu strategiju. ISPRR definiše "efikasan, inovativan i održiv poljioprivredno prehrambeni sektor koji je sposoban da izdrži pritisak konkurencije i da ispuni uslove tržišta EU putem održive upotrebe resursa i održivih ruralnih krajeva uz obezbeđivanje privrednih aktivnosti i mogućnosti zaposlenja, socijalne inkluzije i kvaliteta života stanovnika ruralnih krajeva." (MPRRV 2014). Time se strateški okvir koji određuje

sprovođenje agrarnog i ruralnog razvoja takođe povezuje sa statusom Alabanije u kontkstu evropskih integracija

Konkretnije, ISPRR utiče na tri oblasti politike: (i) politiku ruralnog razvoja; (ii) nacionalni program podrške za poljoprivrednike, razvoj infrastrukture ruralnih krajeva, i osiguravanje jednakih mogućnosti; i (iii) institucionalni razvoj, sprovođenje i primena regulatornih uslova EU.

ISPRR 2014–2020 ima četiri prioriteta: (i) unapređenje održivosti gazdinstva i konkurentnosti poljoprivrede i prehrambene industrije, dok se progresivno usklađuje sa standardima EU; (ii) obnova, očuvanje i unapređenje ekosistema koji zavise od poljoprivrede i šumarstva; (iii) uravnotežen teritorijalni i privredni razvoj ruralnih krajeva kako bi se promovisala socijalna inkluzija; i (iv) transfer znanja i inovacije u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim krajevima.

Tabela 2.5. Albanija: glavni instrumenti i mere agrarne politike , 2005. i 2014.

	Sprovedeno	Od 2005. podrška	Značajne promene
Mere podrške tršištu	Zanemarljivo	je bez značajnog trenda	Nema značajne podrške za tržište
Varijabilni input subvencija	Da, povremeno	Opada	Opada i prestaje da postoji nakon 2007.
Direktna plaćanja na osnovu proizvodnje	Da, redovno	je bez značajnog trenda	U porastu od 2009. do 2012. a onda postaju zanemarljiva 2012. Oscilacije su prisutne godinama. Podrška je u porastu opet 2013. a onda u opadanju 2014. Veliki deo subvencija je povezan sa isplatama po litri proizvedenog mleka i organskog maslinovog ulja. 2014. šema za maslinovo ulje je prestala da postoji a nastala je druga šema podrške za voće i povrće isporučeno na otkupnim stanicama.
Direktna plaćanja na osnovu površine/grla stoke	Da, redovno	U porastu	U značajnom porastu. Plaćanja po grlu stoke kao što su registrovane čiste pasmine sa naglaskom na male preživare predstavljaju glavni doprinos rastu.
Plaćanja odvojena od proizvodnje	Nije primenjivano	je bez značajnog trenda	Nema plaćanja odvojenog od proizvodnje niti slične šeme
Investiciona podrška gazdinstvu	Da, redovno	U opadanju	U prvih pet godina prisutan je trend rasta dostižući vrhunac 2010. godine. Od 2010. godine počinje trend opadanja usled smanjenja podrške plantažama (uglavnom maslina i ostalog voća) i preorjentacije na sistem navodnajvanja kap po kap i novi sistem grejanja za plastenike.
Podrška prehrambenoj industriji	Da, povremeno	je bez značajnog trenda	Oscilacije su prisutne godinama. Od 2008. godine šema se menjala svake dve godine. Razvoj najnovije šeme je plaćanje 50% od vrednosti investicije u infrastrukturi za skladištenje i obradu.
Plaćanja koja su u vezi sa očuvanjem životne sredine	Nije primenjivano	je bez značajnog trenda	Nijedna mera očuvanja životne sredine nije sprovedena tokom ovih godina
Podrška ruralnim krajevima	Nije primenjivano	je bez značajnog trenda	Podrška privredi i stanovništvu u ruralnim krajevima nije zabeležena proteklih godina
Mere opšte podrške	Da, redovno	U porastu	Glavne mere su usmerene na bezbednost hrane. Od 2014. budžet je porastao na osnovu drugih mera opšte podrške koje su dali projekti tehničke pomoći.

Nacionalna šema za podršku razvoju poljoprivrede i ruralnih krajeva se svake godine sprovodi uredbom Saveta ministara. Sprovođenje nacionalnog akcionog plana je u domenu

odgovornosti Agencije za ruralni razvoj i poljoprivredu (APRR)i Direkcije za ruralni razvoj unutar MPRRV a pod nadzorom Među-ministarske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj. Nacionalna šema podrške u toku 2013. je sprovedena kroz 23 šeme. Dvadeset su šeme direktnih davanja Fonda za program poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ostale tri podstiču kreditiranje agro-prerađivačke industrije, investicije u poljoprivrednu mehanizaciju i promovišu saradnju u osnivanju zemljoradničkih zadruga. Planinska područja imaju prioritet upotrebom drugačijih kriterijuma (npr. manja površine, broj krava, ovaca, koza itd). 21 šema je primenjena 2014. godine od kojih su 19 bile šeme direktnih davanja, jedna šema je podsticala kreditiranje agroprerađivačkog sektora i investicija u poljoprivrednu mehanizaciju a jedna je bila šema za privlačenje investicija i pokrivala je 50% investicionih troškova.

Počev od 2011. godine Albanija je razvila IPARD program (2011-2013.) i uspostavila operativnu strukturu za IPARD. Agencija za plaćanja u poljoprivredi u sklopu Agencije za poljoprivredu i ruralni razvoj je na putu da postane organ odgovoran za realizaciju IPARD programa. I dalje je potrebno ulagati trud kako bi se dovršila pripiprema za akreditaciju čitavog sistema uprave i kontrole IPARD programa uključujući aktivnosti Državnog službenika za odobravanje, državnog fonda, tehničkih organa i revizora.

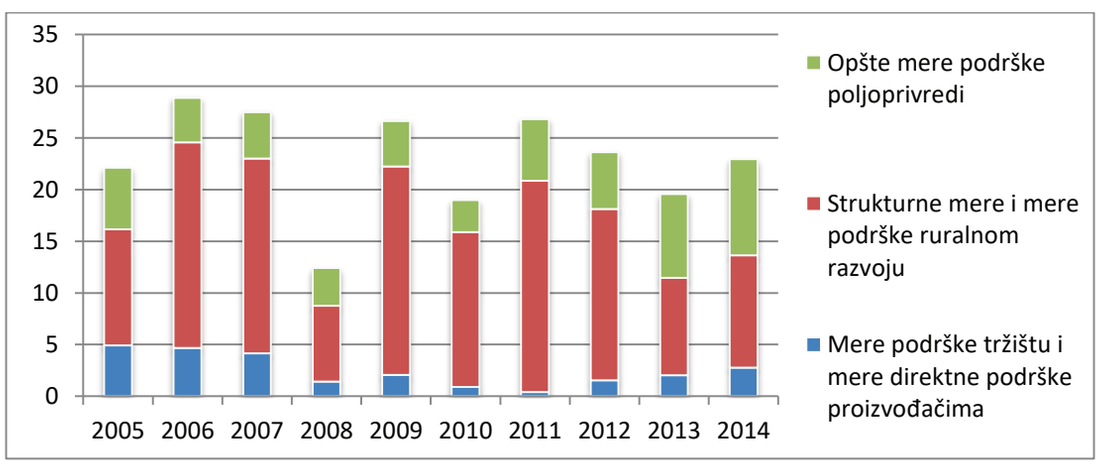
U toku 2015. godine uvedena je šema bespovratnih sredstava kao šema komplementarna IPARDu. U načelu, šema bespovratnih Programa za poljoprivredu i ruralni razvoj podržava samo investicije ispod praga određenog u IPARD programu, male poljoprivrednike i mala i srednja preduzeća u ugroženim planinskim krajevima.

Projekat "Održivi razvoj albanskog sektora maslina" se finasira u iznosu od 3 miliona evra u sklopu bilateralnog sporazuma između Italije i Albanije. 2016. godine očekuje se uvođenje mera podrške sektoru maslina sa ciljem da se sačuva raznolikost i promoviše ekološka održivost.

2.3.2 Podrška za poljoprivredu iz budžeta

U periodu od 2013. do 2014. godine podrška za poljoprivredu iz budžeta je doživela manje izmene. 2013.ukupna podrška iz budžeta je smanjena a zatim je 2014. povećana na skoro istu vrednost kao 2012.(Grafikon 2.4). 2014. godine ukupna podrška iz budžeta je iznosila 22.9 miiona evra ili 12.2 miliona evra po hektaru KPZ. Pored trenda rasta i velikih oscilacija u periodu od 2006. – 2011, u toku naredne tri godine sveukupna pomoć iz budžeta se stabilizovala na nivou koji je zabeležen 2005.

Grafikon 2.4. Albanija: podrška poljoprivredi iz budžeta (u milionima evra), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka Mera agrarne politike (MAP) – Albanija.

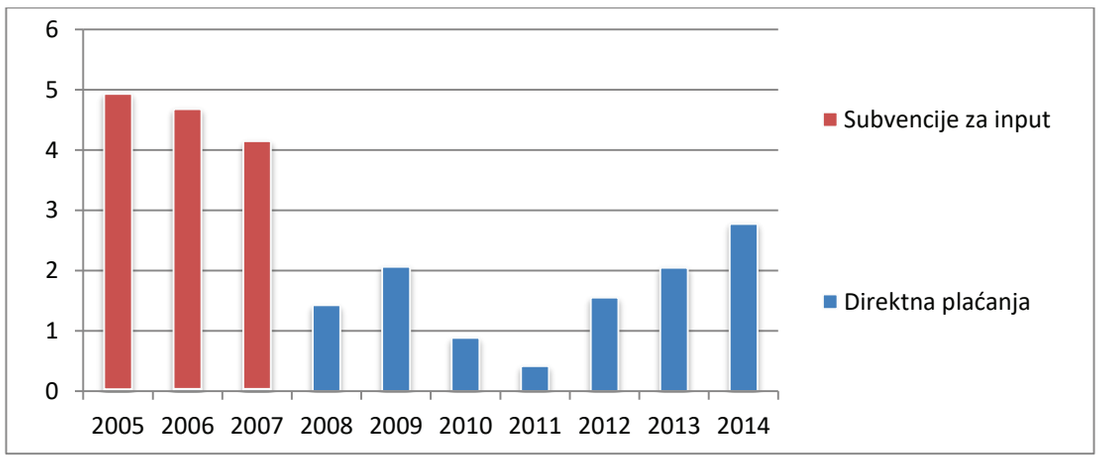
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja (drugi stub) i opšte mere podrške u poljoprivredi (treći stub) su bile dosta veće u odnosu na direktnu podršku za proizvođače. Udeo trećeg

stuba je porastao u toku 2014. godine uglavnom zbog isplata donatorskih projekata. Zbog nedovoljnog lobiranja u poljoprivrednom sektoru, velikog broja donatorskih projekata i sveukupno malog budžeta, direktna podrška za proizvođače u Albaniji je manje izražena u odnosu na druge zemlje.

Mere direktne podrške proizvođačima u zemlji nastavljaju da budu veoma skromnih razmera (manje od 2,4 evra po ha). Štaviše, u pogledu dela ukupne podrške iz budžeta, ona je slaba, iako se oporavila na 9,8%. U Albaniji se većina fondova koja je dodeljena direktnoj podršci za proizvođače odvaja za sektor stočarstva.

Ova zemlja predstavlja zanimlliv slučaj na Zapadnom Balkanu jer su subvencije za varijabilne inpute veoma skromne (Grafikon 2.5) Nedovoljno zalaganje poljoprivrednih prerađivača i snabdevača inputa bi mogli biti glavni činioci ovog trenda. Ova osobina pomaže zemlji da se orijentiše ka šemama srodnim EU.

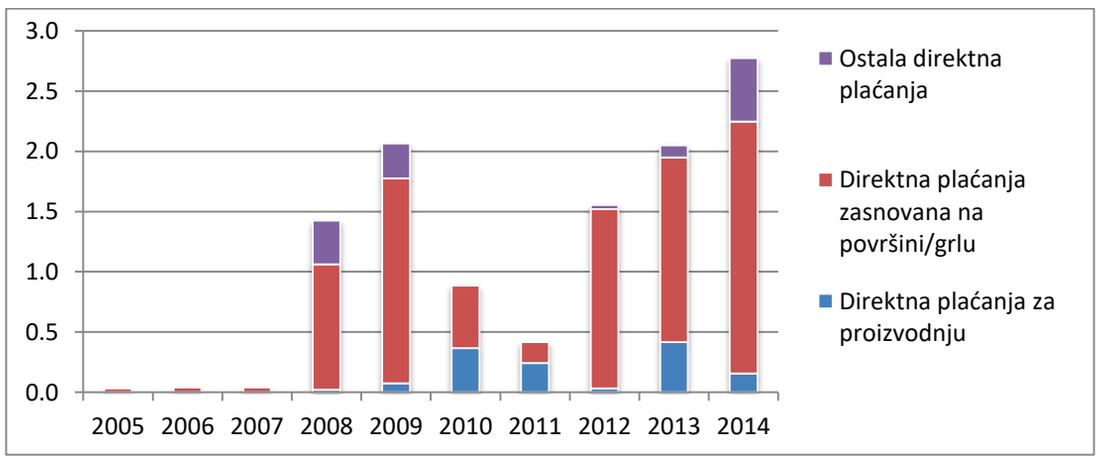
Grafikon 2.5. Albanija: presek mera direktne podrške (u milionima evra), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka MAP-Albanija

Sastav mera direktne podrške za proizvođače se generalno nije promenio tokom predmetnih godina. Plaćanja odvojena od proizvodnje ne postoje iako su velikim delom zastupljna u ZPP.

Grafikon 2.6. Albanija: presek direktnih plaćanja proizvođačima (u milionima evra), 2005.-2014.



Izvor: Baza podataka MAP-Albanija.

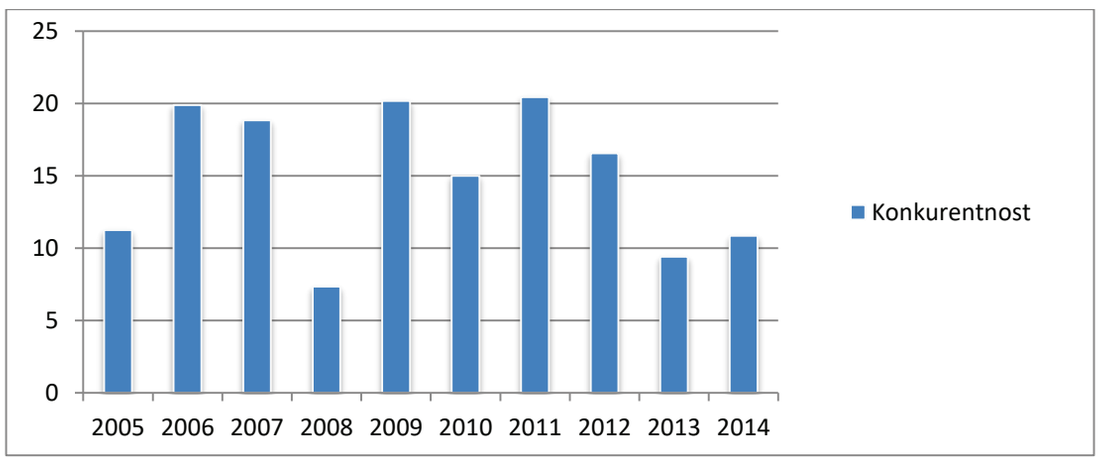
Većina plaćanja se vrši prema površini i/ili grlu stoke i povezano je sa specifičnom robom, oblik koji se godinama drastično smanjuje u zemljama članicama (Grafikon 2.6). Ova šema se godinama značajno smanjila. Plaćanja po grlu stoke kao što su registrovane čiste pasmine sa naglaskom na male preživare predstavljaju glavni doprinos rastu.

Albanija takođe vrši direktna plaćanja po proizvodu (cenovne naknade) sa velikim izmenama iz godine u godinu u podržavanim sektorima kao što su mleko, organsko maslinovo ulje i voće i povrće.

U sklopu mera ruralnog razvoja ni jedan fond nema za cilj da podrži stanovništvo i privredu ruralnih krajeva. Fondovi koji treba da unaprede životnu sredinu i selo su takođe zanemarljivi. Svest politike o ekološkoj situaciji u ruralnim krajevima je i dalje veoma nisko razvijena. Upravljanje otpadom je veoma loše i eksploatacija prirodnih resursa se vrši bez kontrole. (EC 2014a).

Podrške za povećanje konkuretnosti su skromne (Grafikon 2.7). Uprkos ukupnim oscilacijama proteklih godina je prisutno relativno opadanje. Od 2010. zabeležen je trend pada usled smanjenja podrške za plantaže (uglavnom malsine i drugo voće) i preorijentacije na navodnajvanje kap po kap i novog sistem greanja u plastenicima.

Grafikon 2.7. Albanija: presek strukturnih mera i mera ruralnog razvoja (u milionima evra), 2005.–2014.

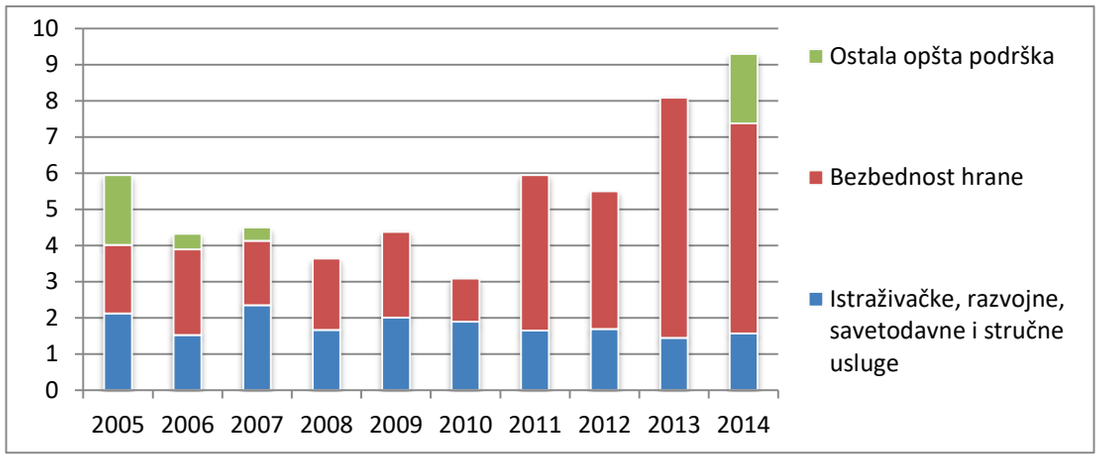


Izvor: Baza podataka MAP – Albanija.

Podaci o merama opšte podrške se sastoje od opšte podrške istraživanju i razvoju u poljoprivredi, savetovanju i stručnim službama za poljoprivredu, javnom finansiranju mera u oblasti bezbednosti hrane i kvalieta hrane (veterinarske i fito-sanitarne mere) i ostalih mera opšteg karaktera. Budžet je za ove mere povećan. (Grafikon 2.8).

Za opšte mere podrške povećanje fondova je vođeno podrškom za bezbednost hrane koja je takođe finasirana od strane donatorskih projekata EU. Budžetska sredstva za sticanje i transfer znanja prema poljoprivrednim proizvođačima su manje-više na istom nivou pokazujući nizak nivo svesti o važnosti znanja za razvoj poljoprivrede.

Grafikon 2.8. Albanija: obim i struktura opštih mera u poljoprivredi (u milionima evra) 2005.-2014.



Izvor: Baza podataka MAP- Albanija

2.4 Problemi poljoprivrednih gazdinstava

2.4.1 Struktura gazdinstva

Jednu od odlika Albanije predstavlja veliki broj naturalnih i polu-naturalnih gazdinstava. Međutim, struktura podataka o poljoprivrednim gazdinstvima je delimična i zastarela jer nije ažurirana u protekle dve godine. Administrativna statistika MPRRV za sada tvrdi da je broj gazdinstava oko 350.000, a Albanski zavod za statistiku (AZS) je takođe objavio ovu brojku koja nije zasnovana na popisu već na stručnoj proceni koja se koristila prethodno sprovedenim analizama strukture gazdinstava od strane MPRRV. (Tabela 2.6)

U periodu od 2013. do 2014. raspoloživost i pouzdanost podataka se pogoršala. Glavni uzročnici ovavkog stanja stvari su istitucionalni činioci. 2012. godine nakon popisa poljoprivrednih gazdinstava odlukom Saveta ministara prikupljanje i obrada agrarne statistike prenešeno je sa MPRRV na Albanski zavod za statistiku. Time je aparat za analizu strukture i prikupljanje administrativnih podataka prestao da postoji u Ministarstvu.

Tabela 2.6. Albanija: glavni podaci o strukturi gazdinstava, 2012.

Površina (ha)	Broj gazdinstava	Procenat
0,1–0,5	70.195	20,00
0,6–1,0	89.661	25,55
1,1–2,0	142.,084	40,49
2,1 i više	48.976	13,96
Ukupno	**350.,916**	**100,00**

Izvor: Administrativni podaci MPRRV.

Prema Popisu poljoprivrednih gazdinstava iz 2012. godine, 98,2% poljoprivrednih gazdinstava od 303.802 u Albaniji su porodična gazdinstva. Međutim, rezultati popisa nisu obznanjeni od strane Albanskog zavoda za statistiku niti iskorišćeni u statističke svrhe od strane MPRRV. U toku 2013. i 2014. samo je nekolicina ključnih podataka o poslovanju prosleđena Albanskom zavodu za statistiku od strane MPRRV. Početkom 2015. odlukom nove vlade služba za primarno prikupljanje podataka je ponovo vraćena u MPRRV ali je Zavod za statistiku zadržao odgovornost iz oblasti metodologije.

Kontinuirane institucionalne promene su nanele štetu nastojanjima donatora da unaprede poljoprivrednu statistiku i usaglase je sa EU. Podaci iz popisa će činiti osnovu uspostavljanja registra gazdinstava-što predstavlja proces koji će iziskivati dodatnu

finasijsku podršku. Statistika strukture gazdinstava nije ažurirana. Ekonomskin računi za poljoprivredu nisu dostupni i glavni koraci nisu preduzeti kako bi se uspostavila mreža računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava. Ti problemi su navedeni u Izveštaju EU o napretku iz 2014. godine. Odeljenje za statistiku treba da prođe kroz reorganizaciju i da zaposli još osoblja kako bi se unapredio kapacitet sakupljanja i obrade podataka. Takvo reorganizaovanje i pojačavanje ljudskih resursa u sistemu analitičke podrške je potrebno kako bi se osigurala politika programiranja i donošenja odluka koja je zasnovana na dokazima.

2.4.2 Politika koja se odnosi na strukturu poljoprivrednih gazdinstava

Šeme nacionalne podrške su formulisane da bi između ostalog rešile problem ograničenja sa kojima su suočeni mali poljoprivredni proizvođači. Minimalna ograničenja za ostvarivanje podrške u nekim merama, posebno plaćanju po površini ili grlu su povoljna u odnosu na sadašnju strukturu gazdunstava. Prosečna površina parcele zemljišta u Albaniji je 0,25ha. Podrška se daje za plantaže voća, lekovitog i aromatičnog bilja na površini od najmanje 0,2 ha. Podrška stočarstvu je restriktivnija ali su minimalni uslovi za ostvarivanje podrške i dalje na niskom nivou, kao što su 10 grla stoke i 50 grla malih preživara. Značaj se pridaje unapređenju maslinjaka i investiranju u sistem za navodnjavanje kap po kap u maslinjacima, vinogradima i na plantažama citrusa sa donjom granicom od 0,5 ha. U toku 2013. godine mala poljoprivredna proizvodnja je takođe podržana putem investicija u pčelarstvo i berbu orašastih plodova i nara. Štaviše, u toku 2013. šema nacionalne podrške je dala podršku grupama poljoprivrednika koji su registrovani kao Udruženja poljoprivredne saradnje nudeći im mogućnost delimičnog sufinansiranja investicija. 2014. godine podrška za grupe proljoprivrednika i za berbu orašastih plodova i nara je prestala.

Nema dostupnih procena kako bi se ocenio olakšani pristup nacionalnim šemama podrške od strane malih poljoprivrednih gazdinstava. Poznato je da samo skroman deo potencijalnih podnosilaca postaju korisnici. Nisu dati podaci o dimenzijama gazdinstava korisnika; stoga je nemoguće proceniti u kojoj meri je šema orijentisana ka malim poljoprivrednim proizvođačima. Plaćanja za zasad maslinjaka, zaštitu maslina od muva masline, uzgoj lekovitog i aromatičnog bilja i plaćanja poljoprovrednicima za uzgoj 100 i više registrovanih ovaca/koza predstavljaju parametre koje je imao najveći broj korisnika što je zamena za lakše prijavljivanje u odnosu na druge šeme. I garantni fond i šema osiguranja za poljprivrednike se proučavaju za period bliske budućnosti.

Nemačka i Danska su u saradnji uspostavile program agrarne podrške pod nazivom Podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju (SARED). Ovaj program pruža podršku odabranim lancima vrednosti: (i) lekovito i aromatično bilje, (ii) voće i orašasti plodovi, (iii) mali preživari i (iv) seoski turizam. Podrška se sastoji od kombinacije investicionog kapitala, obezbeđivanja i pružanja tehničke pomoći u izgradnji kapaciteta poljoprivrednika i agroprivrede u ugroženim planiskim krajevima. Aktivnosti SARED programa su usmerene ka pružanju podrške nastojanjima Vlade Albanije da pruži pomoć siromašnim poljorpivrednicima i agroproivredi planinskih krajeva. Cilj SARED programa je da se poveća održivost ruralne privrede u ugorženim planinskim krajevima. Ukupan budžet je 13,2 miliona evra za period sprovođenje u trajanju od četiri godine. Sprovođenje je počelo u junu 2014. godine. Mali poljoprivrednici mogu lako pristupiti SARED programu zahvaljujući relativno povoljnom pragu ispunjavanja kriterijuma. Npr. podrška u vidu investicije i pomoći se dodeljuje poljoprivrednicima ili grupama poljoprivrednika za najmenje 30 grla malih preživara ili 0,1 ha zemlje sa uzgojem voća i postoje određeni administrativni uslovi koje treba ispuniti pri prijavljivanju za ovu podršku.

2.5 Proces integracija u EU

Put Albanije ka održivoj poljprivredi i ruralnom razvoju se odnosi na ključna pitanja koja još nisu ostvarena, te zemlja ne ispunjava opšte institucionalne uslove za članstvo u EU uprkos napretku koji je ostvaren proteklih godina. Albanija je dobila status zemlje kandidata za članstvo u EU u junu 2014. i ulaže veće napore u usaglašavanje sa EU. MPRRV je uspostavilo Agenciju za poljoprivredu i ruralni razvoj (APRR) koja će raditi kao agencija

za plaćanje IPARD programa i uspostavljanje upravnog organa koji je nadležan za definisanje mera IPARDa. Podrška koja se očekivala od EU u kombinaciji sa nacionalnim doprinosom za IPARD program je 92 miliona evra u periodu iznmeđu 2016. – 2020. Objedinjeni nacrt programa IPARD 2 je podnesen Evropkoj komisiji zarad internih konsultacija.

Mere IPARD su okrenute ka osavremenjivanju gazdinstava,naročito putem usvajanja EU standarda za preradu i marketing poljioprivrednih i ribarskih proizvoda. Ostale mere su potrebne kako bi se povećala konkurentnost poljoprivrede. Strukturni problemi ovog sektora koji su u vezi sa kvalitetom proizvoda i produktivnošću, promovisanjem izvoza i pristupa finasijama kao i pravom nad zemlljom i ukrupnjavanjem nisu uključeni u ISPPR. Ta se pitanja odražavaju u strategijama i akcionim planovima drugih ministarstava i njima upravljaju delovi administrativne i institucionalne strukture.

Reforme upravljanja nad zemljištem treba da se nastave bržim tempom. Strategija ukrupnjavanja zemljišta je usvojena na osnovu prethodne saradnje sa programom UN FAO. Neophodno je preduzeti naredne korake kako bi se ova intervencija institucionalizovala. Štaviše, pitanja prava nad zemljištem treba rešiti posebno u severoistočnom delu zemlje, gde ponovno zaživljavanje običajnog prava dolazi u sukob sa procedurama određivanja vlasništva nad zemljom. Priliv investicija bi u ove krajeve mogao biti otežan usled neregulisanog vlasništva nad zemljištem i neadekvatne dokumentacije o vlasništvu.

Potrebno je uložiti napore kako bi se podržao uravnoteženi teritorijalni razvoj, posebno mere podrške za zapostavljena područja. Iako Albanija ima veliki udeo zapostavljenih područja Agencija za razvoj planinskih krajeva (APK) koja je nadležna za upravljanje podrškom u zapostavljenim područjima je iskusila smanjenje raspoloživih sredstava i svojih nadležnosti.

Regionalni razvoj se ne odvija na očekivanom nivo. Siromaštvo u ruralnim krajevima je u porastu-disparitet između ruralnih i urbanih krajeva je sve izraženiji a trend ruralnog demografskog pražnjenja traje proteklih deset godina. Popis stanovništva 2012. godine je po prvi put prepoznao da više stanovništva u Albaniji živi u urbanim nego u ruralnim krajevima. Siromaštvo ruralnih krajeva je 2012. godine doživelo trend rasta od 2008. godine za razliku od trenda opadanja koji je bio prisutan od 2002. I pred ruralnom politikom su novi izazovi. Albanija prolazi kroz značajnu reformu regionalnog razvoja transformišući strukturu veoma rasparčanog zemljišta od 374 jedinice lokalne samouprave u 61 jedinicu lokalne samouprave. Ovo teritorijalno restrukturiranje iziskuje finansijske i fiskalne reforme koje će tražiti decentralizaciju nekih administrativnih i finasijskih funkcija. Biće potrebno izvršiti sveobuhvatnu zakonsku i institucionalnu promenu pre nego što se izradi nova jasna regionalna agrarna politika.

2.6 Prednosti i mane albanske poljoprivrede

2.6.1 Opšte prednosti i mane

Tabela 2.7 obrazlaže glavne prednosti i mane u poljoprivrednom i ruralnom sektoru u Albaniji kao i u politici koja se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj.

Glavne stavke odražavaju veliki jaz u odnosu na stanje stvari u EU. Opis je izrađen na osnovu grupe činilaca u smislu raspoloživosti resursa, sadašnje privredne klime, postojećih ovlašćenja, mogućnosti za diverzifikaciju i politike relevantne za ovaj sektor. (Tabela 2.7).

Tabela 2.7: Albanija: prednosti i mane agrarne politike i politike ruralniih krajeva

	Prednosti	Mane
Resursi	- Ubrzani rast komercijalnih gazdinstava i porast u proizvodnji - Raspoloživa porodična radna snaga- otprilike 45 % radne snage radi u poljoprivredi - Niska cena radne snage i raznovrsne poljoprivredne veštine - Neiskorišćeni i čisti prirodni resursi predstavljaju potencijal za diverzifikaciju	- Veoma zastupljeno usitnjavanje zemljišta - Nedovoljna iskorištenost prirodnih resursa - Objekti i mehanizacija su u lošem stanju - Mehanizacija značajno zaostaje za tehničkim inovacijama - Nedostatak tehničko kvalifikovanog ljudskog kapitala - Nedostatak ličnog kapitala i obezbeđivanja kredita - Prekomerna eksploatacija prirodnih resursa u nekim krajevima - Nerazvijena logistička infrastruktura (saobraćaj, tržište, voda, energija) u ruralnim krajevima
Privredno okruženje	- Pristup lokalnih ili regionalnih kupaca postojećim tržištima, koji preferiraju tradicionalne i lokalkno prerađene proizvode - Rast kupovne moći kupaca - Dobro iskustve stečeno u prevazilaženju manjkavosti u infrastrukturi	- Mala kupovna moć kupaca - Nerazvijena prerađivačka industrija - Visok stepen neformalnosti u sektoru malih i srednjih preduzeća - Slaba podrška sprovođenju higijenskih standarda - Velika konkuretnost od strane neformalnog sektora - Slaba partnerstva i nedostatak saradnje - Slabo integrisani lanci ishrane - Otežan pristup tržištu za udaljene ruralne krajeve - Nedovoljna primena imovinskih prava usled nedovoljne dokumentacije i razvoja neformalnosti
Sposobnosti	- Iskustvo u radu pod teškim uslovima - Iskustvo u preradi tradicionalnih proizvoda - Jako preduzetništvo, poslovanje na spostvenu inicijativu - Unapređenje mreže prodaje na veliko - Prerada mleka kao deo većine malih gazdinstava - Jaka motivacija za poboljšanjem života i prihoda	- Nizak nivo poznavanja nove tehnologije i higijenskih standarda - Slabo sprovođenje higijenskih standarda - Neformalni sektor daje malo iskustva u veštinama profesionalnog rukovođenja - Nema stručnog poznavanja marketninga - Investicije su i dalje ograničene zbog usitnjene strukture primarne proizvodnje i nedostatka tržišta poljoprivrednog zemljišta - Sistem i usluge u periodu nakon žetve su i dalje krajnje neodgovarajući, ali uz priliv prvih investicija - Neodgovarajući pravni okvir za bezbednost hrane i nedovoljno sprovođenje postojećih pravnih odredbi - Barijera na ulazu u relativno otvoreno tržište: postoji malo prostora za male operatere i nedovolljno resursa da se izgrade veći; veliki inostrani proizvođači su prekonkurentni u nekim oblastima da bi mogli da ostave prostor za rast lokalnih preduzetnika - Tržište poljoprivrednog zemljišta ne funkcioniše zbog još uvek neizvesnih imovinskih prava

	Prednosti	Mane
Diversifikacija	- Konkretno znanje i veštine upravljanja: uspeh ostvaren u nepoljoprivrednom sektor koji ulazi u ruralnu privredu uglavnom seosk turizam sa prethodnim iskustvom u toj konkretnoj delatnosti. - Diversifikacija proizvoda je uspešna kada odgovara stvarnoj potražnji na tržištu (tj, konkretna potreba d već identifikovanog kupca) - Orijentisanje na domaće tržište daje prednost tradicionalnim proizvodima gazdinstava - Unapređena mreža komunikacije u ruralnim krajevima	- Nema investranja u zaštitu životne sredine, takođe zbog toga što je pravni okvir nedovršen i nije sproveden - Poslovne investicije su često loše isplanirane - Za nišne proizvode potreba da se reši pitanje međunarodnog tržišta j je domaće tržište nišnih proizvoda prilično malo. - Važan potencijal za ruralni i seoski turizam ali tržište (i potražnja i ponuda)) je prilično nezrelo - Većini ruralnih domačinstava koja se honorarno bavi zemljoradnjom: j potrebno usavršavanje - Usavršavanje/integracija nasuprot diverzifikaciji ruralnih domaćinstav predstavlja složen izbor: nadležne politike se moraju paralelno razvija ali za sada Albanija ima pristup IPARD programu samo zbog konkuretnosti (tj. Usavršavanja) - Nedovoljno ideja, zbog lošeg znanja poljoprivrednici su prilično konzervativni - Nedovoljno razumevanja koncepta tradiciionalnih tipičnih proizvida među svim akterima (donosiocima odluka, proizvođčima, kupcima) - Stav kupaca da je kvalitet (koji se poistovećuje sa tradicionalnim proizvodima) alternativa bezbednosti hrane (koja se poistovećuje sa industrijskim prehrambenim proizvodima) - Demografsko pražnjenje unutrašnjih krajeva i stanovništvo starije dobi u nekim krajevima sa većim potencijalom za agroprivredu koja nije prehrambena.

Poljoprivreda i ruralna politika	- Integracija EU je glavni cilj i usklađivanje sa ZPP EU se smatra velikom prilikom da se modernizuje agrarna politika - Srednjoročni strateški dokumenti su usvojeni u kojima su definisani prioriteti poljoprivrede i ruralnog razvoja - Usklađivanje zakonodavstva i procedura od kada je izgledno da će Agencija za poljoprivredu i ruralni razvoj biti akreditovana u toku druge polovine 2016. godine - Trend rasta fondova i direktne podrške još uvek ne pokrivaju veliki deo ukupne podrške - Minimalni prag i kriterijumi ne isključuju male poljprivrednike iz podrške - Inkluzivni pristup direktnom plaćanju posebno podrški koja se daje za masline, male preživare i aromatično i lekovito bilje; poslednje pomenuto ima i veliki uticaj na životnu sredinu. - Usmerenje ka unapređenju konkuretnosti poljoprivredno prehrambenog sektora uz pružanje podrške investicijama na gazdinstvima i strukturi navodnjavanja kojima pristup imalju mali poljoprivrednici.	Ciljevi kojima zemlja teži navedeni u ISPRR još uvek se ne odražavaju u mrežama podršk - Nivo budžetskih sredstava za strukturnu podršku ruralnom razvoju je nizak - Novi ciljevi koji se odnose na socijalnu koheziju ruralnog stanovništva raznolikost i očuvanje životne sredine još uvek nisu izrađeni - Nema subvencija ali Albanija i dalje pruža podršku na osnovu kvantiteta prodatih proizvoda i plaćanja po grlu i po površini; iako su motivisane potrebom zemlje da proširi proizvodnju kako bi nadoknadila povećanje troškova i dala podsticaj za formalizaciju, ove mere nisu u skladu sa ZPP - Podrška zapostavljenim područjima nije visoko pozicionirana na dnevnom redu politike davanja podrške; Osipanje Agencije za razvoj planinskih krajeva dovodi u opasnost ulogu agro-ekoloških mera i podrške zapostavljenim područjima; podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju zamenjuje neke elemente ali je terotorijalni pristup i dalje ograničen - Među merama politike ruralnog razvoja preovladava investiciona podrška za polljoprivredna gazdinstva, ali ona je ograničene raspoloživosti i opsega za sve proizvođače i sektore; broj korisnika nekih programa je veoma mali - Upravljanje rizikom proizvodnje i prihoda i mehanizmi osiguranja su nerazvijeni - Infrastruralni projekti kao i projekti koji su u vezi sa opštim poboljšanjem službi su formulisani u Regionalnom razvojnom fondu koji nema usmerenje i direktnu vezu sa agencijama sa poljoprivredom i ruralnim razvojem; regionalne reforme otvaraju rasprave za širu viziju jedinica lokalne uprave prema poljoprivredi - Krakoročne promene u strukturi mera nacionalne podrške (devet novih mera koje su uvedene u protekle dve godine); promovisanje organizacije proizvođača po grupama ili zadrugama prestala je da postoji 2914. Godine; velika diverzifikacija fondova podrške može biti u vezi sa velikim brojem problema u ovom sektoru - Većina pod-sektora u Albaniji je zasnovana na veoma usitnjenoj strukturi poljoprivredne proizvodnje; podrška diretnim prihodima malih poljoprivrednika nije usklađena sa drugim merama iz drugih ministarstava i programa koji promovišu delatnosti ne-poljioprivredne proizvodnje; marketinški standardi i mere politike kvaliteta jos uvek nisu u skladu sa uslovima EU

2.6.2 Institucionalni problemi koji su u vezi sa finansijskom podrškom

Podrška investicijama je ometena od strane slabog razvoja ruralniih finansijskih institucija i preopterećenog sistema savetodavnih službi. Poljoprivrednicima u planinskim područjima se daje ograničena podrška gde je reforma zemljišta izvršena na osnovu običaja a određivanje vlasništva nad zemljom jos nije zvanično usvojeno. Jedan od ključnih uslova jeste uprava i kontrola diretnog plaćanja. Albanija nema registar gazdinstava i sistem identifikacije poljoprivrednog zemljišta (SIPZ) jos nije dostupan. Italija sarađuje u budućim nastojanjima da se unapredi SIPZ. Sistem identifikacije po grlu stoke funkcioniše iako zbog nekih specifičnih potreba tržište i mere cenovne podrške imaju ograničeno delovanje.

Plaćanja po sistemu ZPP koja su odvojena od grla stoke i površine još uvek nisu moguća uzimajući u obzir nedostatak Integrisanog poljoprivrednog administrativnog sistema i drugog administrativnog oruđa kao osnove za sprovođenje takvog plaćanja.

Sistem monitoringa šeme nacionalne podrške treba izraditi tako da efiksano kompletira ciklus agrarne politike. Stvaranje politike zasnovane na dokazima se podriva

nedefinisanim statusom zavoda za statistiku u vezi sa agrarnom statistikom i sporim početkom projekta FAO koji se tiče uspostavljanja Jedinice za ekonomsku analizu.

Finasiranje opštih službi u poljoprivredi (veterinarske i firosanitarne službe, i delimična podrška za poljoprivredno istraživanj, stručne i savetodavne službe i institucije) predstavlja najmanji deo ukupnog budžeta za poljoprivredu.

2.7 Preporuke

Analiza ovog poglavlja pokazuje različite mane koje se tiču tekuće politike i strukture u Albaniji. Postepeno otvaranje albanske privrede prema EU i ostatku Zapadnog Balkana će predstavljati izazov u smislu konkurentnosti. Kako bi se agrarna politika usmerila ka adekvatnom rešavanju ovih problema albanska vlada treba da reši sledeća pitanja:

- Program nacionalne podrške treba da uskladi mere sa IPARD programom i programima skoji su srodni ZPP. Kratkoročne mere podrške treba izbegavati. Doslednost koja je prisutna iz godine u godinu ohrabruje primenu i obogaćuje iskustvo poljoprovrednika u potrebnim procedurama. Nove mere bi trebalo da promovišu ruralni razvoj i socijalnu koheziju, da uvedu ekološka davanja i da primene kriterijum koji podstiče operatere da primene kriterijume bezbednosti i kvaliteta. Institucionalno uređenje se mora ubrzano aktivirati. Administrativni kapacitet i instrumentieza upravljanje plaćanja po grlu i površini (IPAS, SIPZ, registri, itd) bi trebalo u skladu sa tim izraditi. Treba izraditi i podršku politici zasnovanoj na dokazima kako bi se pomoglo kreiranju politike.
- Reforma zemljišta se mora usvojiti kako bi se poništio nepovoljni strukturni razvoj u poljoprivredi a koji je prouzrokovan nedovoljnim definisanjem i slabom zaštitom prava vlasništva nad zemljom i tržištem poljoprivrednim zemljištem koje ne funcioniše.
- Istraživanje u poljorpivredi treba da se usmeri ka rešavanju problema, tako da je finansijska podrška u tom pogledu potrebna. Iako je udeo troškova za istraživanje u oblasti poljoprivrede u Albaniji nepoznat, godišnje finansiranje Centara za trensfer tehnologije nije premašilo 2,3 miliona evra (uključujući plate, operativne troškove i investicije) u poslednjih nekoliko godina. Štaviše, udeo finansija stručnih službi u ukupnom rashodima MPRRV se godinama smanjuje zajedno sa smanjenjem u ljudskim resursima. Rad pomenutih centara treba revidirati s tim da finasiranje zatheva inovativan pristup kako bi se povećala saradnja između javnih i privatnih institucija, službi i organizacija koje su ujključene u poljoprvredno istraživanje i tehnologiju transfera.
- Stručne službe treba da preuzmu novu ulogu u budućoj strategiji ruralnog razvoja u Albaniji. Promene u politici koje je potrebno izvršiti u skladu sa ISPRR 2014. - 2020. nalažu uvođenje promena u različite oblasti kao što su prioriteti politike, institucionalni okvir, tehničke veštine i drugi (ljudski i finansijski) resursi dodeljeni za ovu stručnu službu. U nedostatku sveobuhvatnog pristupa u vezi sa ulogom i ciljevima poljoprivredniih savetodavnih službi postoji rizik da dogovori postignuti između različitih ciljeva politike (npr. održavanje ili povećanje produktivnosti zajedno sa službama ekosistema) i vremenski horizont (kratkoročni ciljevi u vezi sa prihodima i dugoročnim ciljevima u vezi sa održivošću) neće biti ravnomerno uravnoteženi od strane savetodavnih službi. Privatno-javna partnerstva su potrebna u nekim oblastima rada savetodavnih službi kako bi se unapredila njihova efikasnost.
- Zemlja mora da reši pitanja od ključnog značaja i poboljša infrastrukturu u udaljenim ruralnim krajevima. Treba da usvoji odgovarajuće programe na osnovu ISPRR kao što su investiranje u puteve, omogućavanje pristupa lokalnim putevima koji su od posebnog značaja za lokalni privredni razvoj, u pristup poljoprivrednim i šumskim gazdinstvima, snabdevanje energijom, upravljanje otadom i vodoprivredom i u pristup podacima i tehnologijama komunikacije.Potrebna je dalja saradnja sa Ministarstvom javnih poslova i saobraćaja i Ministarstvom unutrašnjih

poslova kako bi se investicija sprovela i koordinisala radi razvoja saobraćajnica u ruralnim krajevima.

- Potrebno je intervenisati kako bi mere bezbednosti hrane bile sprovedene primenom krhke vladavine prava i porastom svesti kupaca. MPRRV bi trebalo da reši pitanje provođenja zakona putem saradnje i komunikacije između nadležnih organa vlasti u sistemu bezbednosti hrane na centralnom nivou i između centralne kancelarije i i filijala koje su zadužene za sprovođenje zakonodavstva. Treba preduzeti korake tako da sva dodeljena podrška bude usklađena sa minimalnim nacionalnim standardima koji su na snazi iz oblasti zaštite životne sredine, javnog zdravlja, zaštite živozinja i bilja, prava životinja i bezbednosti na radu. Albanija treba da pažljivo izvrši procenu koji su to "minimalni nivoi standarda" najpovoljniji za razvoj agrarnog sektora i koji sistem podrške usklađuju sa ovim uslovima. .Na primer, za poljoprivredne proizvođače malih razmera (npr. u direktnoj prodaji) različiti minimum ispunjenosti uslova higijene i bezebednostii hrane se primenjuje u skladu sa uslovima EU.

Nastojanja politike bi takođe trebalo da se usmere ka kreiranju opšte povoljnog privrednog ambijenta, jačanju tržišnih institucija, stvaranju boljeg pristupa i javnim i privatnim fondovima, razvoju integrisanog lanca vrednosti, jačanju velikih investicija putem javno-privatnog partnerstva, usredsređujući se na očuvanje prirode i mere zaštite životne sredine i održivost seoskih domaćinstava stavljajući poseban nalgasak na žene i omladinu.

3. Bosna i Hercegovina: sažetak poljoprivredne politike

SaBahudin Bajramović[1], Dragana Ognjenović[1], Jakub Butković[2]

[1] Poljoprivredno – prehrambeni fakultet Univerzitet u Sarajevu

[2]Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Kancelarija za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju Bosne i Hercegovine

3.1 Privredni razvoj

Složeni politički i ekonomksi sistem i državna struktura koja je uspostavljena Opštim okvirnim sporazumom za mir 1995. godine u velikoj meri ograničava privredni razvoj i transformaciju Bosne i Hercegovine u savremenu i funkcionalnu evropsku državu (Sadiković 2015., Pejanović 2013., Terry 2013). Makroekonomski pokazatelji govore da se socio-politička i ekonomska kriza produbila u proteklom periodu u odnosu na 2008. godinu, ne samo zbog uticaja negativnih regionalnih i globalnih dešavanja već i zbog nemanja političke volje da se nastavi sa neophodnim strukturnim reformama. 2014. godine kao i prethodnih godina Bosna i Hercegovina je nastavila da ostvaruje najmanji napredak među zemljama regiona u procesu evropskih integracija, posebno kada je u pitanju usvajanje zakona. Nepostojanje efikasnog mehanizma koordinacije za pitanja evropskih integracija nastavlja vrši negativni uticaj na odnos između BiH i EU uključujući raspodelu fondova finasijske podrške od strane EU.

Tabela 3.1. Bosna i Hercegovina: privredni kontekst, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
BDP (u milionima evra)	8.655	1.,827
Stanovništvo (u milionima)	3,8	3,8
Površina (km^2)	51.197	51.197
Gusitna naseljenosti (stanovnika/km^2)	75,1	74,7
BDP po glavi, paritet kupovne moći (evra)	2.252	3.606
Spoljna trgovina kao % od BDP	88,4	92,0

Izvor: Baza podataka agrarne statistike-Bosna i Hercegovina 2015.

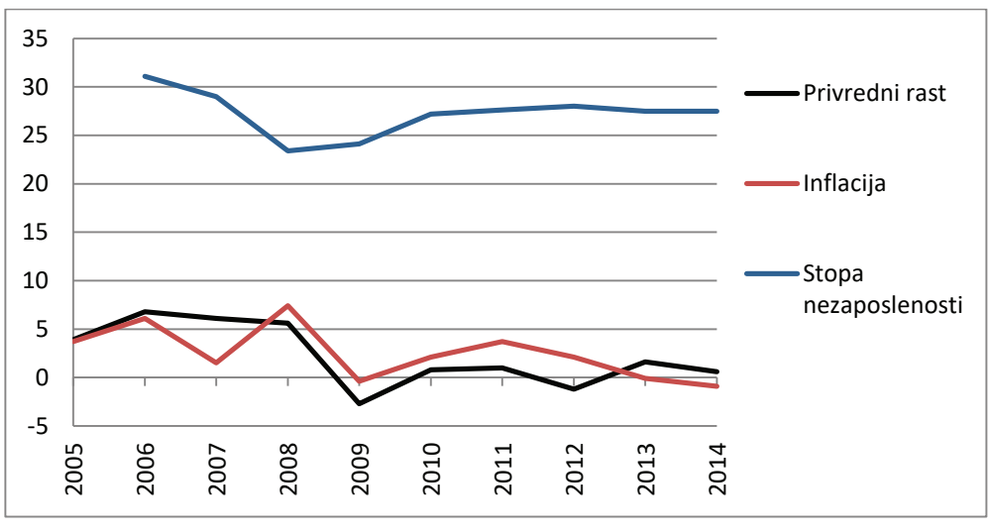
Pored izostanka napretka u procesu pridruživanja EU i makroekonomskoj stagnaciji proteklih godina, BiH je ostvarila značajan napredak u poređenju sa 2005. godinom. BDP je ostvario rast od skoro 60% između 2005. i 2014. godine. (Tabela 3.1). Značajan rast je takođe zabeležen za BDP po glavi stanovnika koji je dostigao vrednost od 3.606 evra u 2014. ali je ipak ostao i dalje daleko ispod vrednosti u EU i ispod vrednosti u ostalim zemljama Zapadnog Balkana.

Oporavak i jačanje privrede u zemljama EU je praćeno intenzifikacijom direktnih stranih ulaganja. Pored teške ekonomske situacije i političke neizvesnosti u BiH koja je prouzrokovana izborima i uspostavljanjem nove vlasti 2014. godine, došlo je do značajnog porasta u direktnim stranim ulaganjima koja su dostigla iznos od 422 miliona evra (od kojih je veći deo otišao na rudarsko energetske sektore).

Svetska ekonomska kriza je izvršila značajan uticaj na privredni razvoj BiH od 2009. nadalje. Tek je 2013. stvarni rast BDP dostigao pozitivnu vrednost iznoseći 1,6%. Usporeni rast u EU, smanjenje cena proizvoda na svetskom nivou, deflacija, poplave i nepovoljlna

hidrogeološka situacija u hidroelektranama su predstavljali najvažnije činioce koji su izvršili negativan uticaj na privredni rast u Bosni i Hercegovini 2014. godine. Uprkos ovim efektima, BiH je ostvarila jedan skroman, ali ipak pozitivan rast BDP 2014. godine koji je iznosio 0,6%.

Grafikon 3.1. Bosna i Hercegovina: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanja u odnosu na prethodnu godinu; % nezaposlenost), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Bosna i Hercegovina, 2015.

Bosnu i Hercegovinu karakteriše stabilnost nacionalne valute (Konvertibilna Marka). 2013. i 2014. godine zabeležena je deflacija (-0,1% odnosno 0,9%) koja je uglavnom bila pod uticajem spoljlnih činilaca kao što su međunarodne cene nafte i hrane koje su bile u padu. Visoka stopa nezaposlenosti, najviša u odnosu na ostale zemlje Zapadnog Balkana, je i dalje najveći ekonomski problem u Bosni i Hercegovini (Direkcija za ekonomsko planiranje 2015.). Stopa nezaposlenosti je neznatno smanjena u protekloj deceniji (od 31,1% u 2005. do 27,5% u 2014).

3.2 Poljoprivredni razvoj

Poljoprivreda je važan sektor u privredi BiH. Ona čini veliki deo u ukupnoj BDV, stopi zapioslenosti i trgovini (Tabela 3.2). Iako je privredna aktivnost u toku perioda 2005. do 2014. smanjena usled brojnih socio-političkih i ekonomskih činilaca, udeo poljoprivrede u stvaranju BDV je i dalje prilično visok (7,6%) iako je niži u odnosu na 2005. godinu (10,6%) Ovaj sektor je od posebne važnosti u svom doprinosu stopi zaposlenosti. Poljoprivredni sektor je predstavljao 14,1% od ukupne zaposlenosti u 2014. godini što je smanjenje u odnosu na 20,6% u 2005. godini (Tabela 3.2)

Tabela 3.2. Bosna i Hercegovina: poljoprivreda u ekonomiji, 2005. i 2014. godine

	2005.	2014.
% BDV	10,6	7,6
% zaposlenosti	20,6	17,1
Poljoprivredno prehrambeni izvoz (% od ukupnog izvoza)	6,1	7,6
Poljoprivredno prehrambeni uvoz (% od ukupnog uvoza)	17.6	16.8

Izvor: Baza podataka agrarne politike-Bosne i Hercegovine, 2015.

Razvoj poljoprivredno prehrambene trgovine ukazuje na blago odstupanje u razvoju. Udeo sektora u ukupnom izvozu je porastao od 6,1% 2005. do 7,6% 2014. , dok je udeo u ukupnom uvozu smanjen od 17,6% do 16,8% u istom preiodu. (Tabela 3.2)

Bosnu i Hercegovinu karakterišu povoljni klimatski uslovi za poljoprivrednu proizvodnju dok je raspoloživa površina poljopriovrednog zemljišta relativno niska u odnosu na stanovništvo, 0,56 ha po glavi stanvnika za ukupnu površinu poljoprvrednog zemljišta i 0,26 ha za obradivu površinu. Od ukupno 2.16 miliona ha poljoprivrednog zemljišta, 46,7% je obradivo zemljište. Statistika kaže da se čak polovina obradivog zemljišta naboljeg kvaliteta (50,2% 2014. godine) uopšte ne obrađuje. Biljna proizvodnja dominira u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji i predstavlja 63,2% od ukupne vrednosti poljoprivredne proizvodnje u 2010. (Tabela 2.3)

Tabela 3.3. Bosna i Heregovina: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
Poljoprvredno zemljište (000 ha)	2.164	2.163
% obradivog zemljišta od poljoprvrednog zemljišta	47,5	46,7
% useva u ukupnooj poljoprivrednoj proizvodnji	63,9	63,2[a]
Prosečni prinos pšenice (t/ha)	3,1	2,9
Prosečni prinos mleka (t/mlečnoj kravi)	2.174	2.781
Faktori prihoda po jedinici godišnjeg rada (evra)	:	:
Stopa poljoprivrredno prehrambenog izvoza uvoza (%)	11,.7	24,2

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Bosna i Hercegovina, 2015.
2010. (poslednji zvanični podaci).

Jedan od tri glavna problema u poljoprivrednoj proizvodnji u BiH je niska produktivnost koja je izražena u smislu proizvodnje po hektaru (prinos). Nedovoljna i ograničena proizvodnja, mala gazdinstva, oskudna poljoprivredna oprema i nedovoljno poznavanje tehnike i tehnologije među poljoprivrednicima su samo neki od činilaca zbog kojih je BiH na dnu evropske rang liste u pogledu ostvarenih prinosa poljoprivrednih proizvoda.

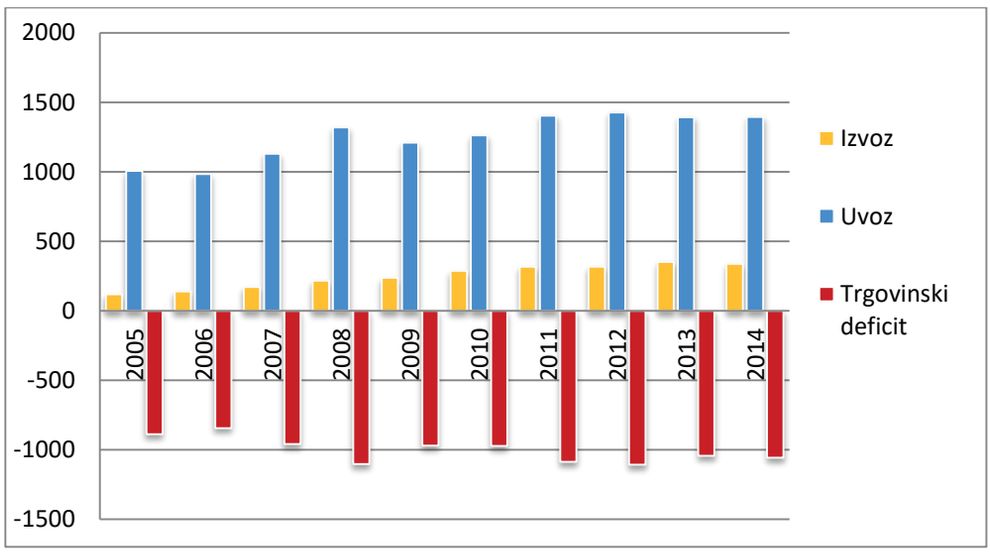
Nisu zabeležene značajne promene u proizvodnji i prinosima za većinu ratarskih i povrtarskih useva u BiH u proteklih 10 godina (npr. prinos pšenice od 3.1 t/ha 2005. u odnosu na 2.9 t/ha 2014.) Promene u prinosima iz godine u godinu su rezultat klimatskih i vremenskih prilika u datoj godini pre nego rezulltat povećane produktivnosti. Izuzeci uključuju odabrane useve kao što je bobičasto voće koje beleži značajno povećani prinos i produktivnost proteklih godina. Osim proizvodnje živinskog mesa, i do određene mere i mleka, stočarstvo u BiH stagnira u proteklom periodu i ne pokazuje niti značajan rast ni pad. Poljoprivredna proizvodnja je pretrpela usled velikih poplava u maju 2014. godine koje su dovele do značajnog pada u proizvodnji i u sektoru biljne proizvodnje i stočarstva.

BiH ima nepovoljni trgovinski bilans u trgovini poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Ukupan izvoz u poljoprivrednom sektoru u 2014. prestavlja 338.4 miliona evra što je 7,6 % u ukupnom izvozu BiH. Poljoprivredni uvoz je značajno viši i iznosio je 1.395 milijardi evra 2014. ili 16,8% u ukupnom uvozu BiH. Grafikon 3.2 pokazuje da je izvoz u poljoprivredno prehrambenom sektoru stalno rastao u toku perioda obuhvaćenog studijom i 2014. je bio 2,9 puta puta veći nego 2005. Pokriće uvoza izvozom poljoprivredno prehrambenih proizvoda je zabeležilo značajan rast u periodu koji je obuhvaćen u izradi studije: povećalo se sa 11,7% u 2005. do dvostruko većeg broja 2014. kada je dostiglo 24, 2%.

Glavne grupe proizvoda u izvozu poljoprivredno-prehrambenih proizovda ukllјučuju mlečne proizvode (tarifna gruoa 04), prerađevine od žitarica (19), jestivo voće i orašasti plodovi

(08) i mesne prerađevine (16)[12]. Najvažniji uvezeni poljoprivredno prehrambeni proizvodi uključuju osvežavajuća pića (tarifna grupa 22), žitaroce (10), rasne jestive prerađevine (21), šećer (17) ostatke i otpad iz prehrambene industrije (23).

Grafikon 3.2. Bosna i Hercegovina: poljoprivredno prehrambena trgovina (u milionima evra), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka agrarne statstike-Bosna i Hercegovina2015.

Veliki deo uvezenih poljoprivredno prehrambenih artikala vodi poreklo iz EU (65,0% u 2014.), iza kojih slede artikli iz zemalja Zapadnog Balkana (29,6% u 2014.) i ostatka sveta koji je zastupljen sa 5,4%. Najvažniji strani trgovinski partneri BiH u prehrambenoj industriji među zemljama EU su Hrvatska, Slovenija, Mađarska, Nemačka, Italija i Austrija. Među zemljama Zapadnog Balkana Srbija i BJR Makedoniija su najvažniji trgovinski partneri, a Turska među ostalim evropskim zemljama. Za poljoprivredno prehrambeni izvoz najvažnije tržišno odredište u 2014. su bile zemlje Zapadnog Balkana (sa učešćem od 41,0%) među kojima su dominirale Srbija i BJR Makedonija, a za njima EU (37,8%) i ostatak sveta (21,2%).

Tabela 3.4 predstavlja glavne odlike razvoja glavnih poljoprivrednih tržišta u Bosni i Hercegovini u periodu u šeriodu između 2005. – 2014.

Tabela 3.4. Bosna i Hercegovina: glavni razvojni trendovi na poljoprivrednom tržištu između 2005. i 2014.

[12] Tarifna grupa 17 (šećer i konditorski proizvodi) i 15 (životisnjke i billjne masti i ulja) su zanemareni jer se ovi proizvodi predmet reeksporta, ne proizvode se (šećerna repa) ili se proizvode u maloj količini (uljarice) u BiH

Kategorija	Po tradiciji zemlja je	Od 2005. proizvodnja je	Značajne promene
Žitarice	Net izvoznik	U opadanju	BiH je proglašena za neto uvoznika žitarica, posebno pšenice. Prosečna proizvodnja pšenice je 225.000t. Domaća proizvodnja zadovoljava oko 30% domaćih potreba- Ukupna proizvodnja žitarica ima tendenciju blagog pada proteklih godina i izuzetno je zavisna od klimatskih i vremenskih prilika. Značajan pad u proizvodnji desio se 2007. godine i 2012. Što se tiče vrednosti uvoza žitarica skroman nestabilan rast je zabeležen dok je obim uvoza u blagom padu.
Šećer	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	U BiH nema proizvodnje šećerne repe tako da je zemlja neto uvoznik šećera. Prosečna uvozna vrednost iznosi 85.6 miliona evra i 198.000 tone. Najviša uvozna vrednost je zabeležena 2011.(133.8 miliona evra) i od tada je u padu. Međutim, BiHje značajan izvoznik šećera (prosečno 27.7 miliona evra). To se odnosi na reekspor,t što podržava podatak da su promene u uvozu šećera skoro identično odražene u promenama izvoza šećera u periodu između 2005. do 2014.
Uljarice, ulje i masti	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	BiH ostvaruje veoma skromnu proizvodnju uljarica, u proseku 11 000 tona , uglavnom soje. Bez obzira na postojeću budžetsku podršku proizvodnja uljarica doživljava trend pada. 2006. prozivodnja je iznosila 16.700t u 2011. 8.300T i u 2013. samo 7.300t. Prosečn uvoz ulja i masti u periodu obuhvaćenom studijom je oznosio 65.500t. Uvoz je bio prilično visok u periodu od 2012. do 2014. (2014, 90 000t i 77 miliona evra). Uprkos niskoj domaćoj proizvodnji, BiH izvozi značajnu količinu ulja i masti (u proseku 28 miliona evra). Proteklih godina došlo je do značajnog porasta u uvozu tako da je 2014. ostvaren iznos do 47.7 miliona evra . Kao što je to slučaj kod šećera, izoz ulja i masti je u stvari reeksport; u toku čitavog perioda između 2005-2014. promene u uvozu ulja i šečera identičnosu odražene kroz promene u izvozu.
Voće i povrče	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	U toku perioda obuhvaćenog studijom, proizvodnja voća u BiH je doživela skroman rast dok proizvodnja povrća nije pokazivala značajan trend. Prinosi u proizvodnji i voća i povrća značajno variraju kao odraz klimatskih prilika (najniža proizvodnja zabeležena je 2012. I 2014. a najviša 2013.) BiH je i dalje neto uvoznik voća i povrća, ali su pozitivni trendovi prisutni u proizvodnji obe ove stvake. Za razliku od povrća, gde je skoro istovetan rast zabeležen i za uvoz i izvoz, prisutno je opadanje u trgovinskom deficitu voća. Ako bi se uvoz banane i citrusa koje BiH nema uslova da proizvode, a koji čini oko 55% ukupnog uvoza voća u proseku, isključio, može se reći da je u periodu između 2012-2014. (osim 2012) BiH bila neto izvoznik voća.
Vino	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Iako nema zvanične statistike o proizvodnji vina u BiH stručnjaci procenjuju da se ona odigrava na približnoj površini od 3.200ha vinograda sa ukupnom prosečnom proizvodnjom od 22 miiona kg grožđa i 15 miliona litara vina. Nema trenda u proizvodnji vina pošto varira u skladu sa nestabilnim prinosima koji u mnogome zavise od klimatskih prilika. To je posebno bilo izraženo 2011. kada je zabeležen drastičan pad u proizvodnji. Autohtone vrste Žilavka (60%), Blatina (25%) i Vranac (15%) dominiraju strukturom proizvodnje vina. BiH je neto uvoznik vina, uglavnom iz obližnjih zemalja u regionu (Hrvatske, BJR Makedonije, Srbije i Slovenije). BiH uvozi, u proseku, 14 milion evra (8.85 milion litrara) vina, dok izvozi dosta manje, približno 2.8 miliona evra . Prosečni trgovinski deficit BiH za vino je 11 miliona evra .
Krompir	Proizvodi za svoje potrebe	U opadanju	Krompir je jedan od retkih proizvioda koje BiH naturalno proizvodi. Međutim ukupna proizvodnja krompira je u opadanju; od 458.600t u 2005. do samo 300.000t u 2014. Proizvodnja u mnogome zavisi od vremenskih prilika jer se u proizvodnji koriste nedozvoljne agro-tehničke mere, nema navodnjavanja i tradicionalnih sorti. Uvozi se uglavnom semenski materijalkoji pokazuje tendenciju rasta (najviši nivo uvoza je zabeležen 2013. 7.5 miliona evra , 23.500t).

Kategorija	Po tradiciji zemlja je	Od 2005. proizvodnja je	Značajne promene

Duvan	Neto uvoznik	U opadanju	BiH je neto uvoznik duvana. Uvozi u proseku 2.200t godišnje što iznosi 6.1 milion evra . Ukupna proizvodja pokazuje trend stalnog opadanja, tako da je došlo do opadanja u iznosu od 2,6 puta od 4.400t u 2005. do samo 1,700t što je predstavljalo prosečnu proizvodnju u periodu između 2012. – 2014. Pored toga, značajno opadanje u uvozu duvana je zabeleženo i 2012. I 2013. BiH je ostvarila višak u robnoj razmeni duvana.Opšti trend opadanja u proizvodnji duvana u BiH se objašnjava smanjenom potržnjom usled stalnog rasta cena kao deo stalnih nastojanja BiH da uskladi poresku politiku akciza sa politikom akciza EU. Sa druge strane, povećanje konzumacije usitljenog duvana koji se uglavnom nabavlja na crnom tržištu bez statističkih evidencija, se ne može zanemariti.
Junetina i teletina	Neto uvoznik	U opadanju	BiH je proglašena neto uvoznikom junetine i teletine uprkos povoljnim prirodnim uslovima za uzgoj stoke. Proizvodnja je u opadanju; prepolovljena je u iznosu od 23.600t u 2005. do 11.400t u 2014. Meso se uglavnom prodaje sveže na domaćem tržištu čime prerada mesa u potpunosti zavisi od uvoza. Uvoz junetine i teletine se značajno povećao od 10.200t u 2006. do 32.500t u 2014. Domaća proizvodnja i dalje ne može da se takmiči sa cenama uvezenog mesa, koja iznosi oko 2,5-3,0 evra po kg.
Svinjetina	Neto uvoznik	U porastu	Proizvodnja svinjetine u BiH je imala trend rasta do 2011. i od tada je u značajnom padu. Sa druge strane uvoz svinjentine je u stalnom porastu. Najveći uvoz svinjetine je registrovan 2014. (12.600t ili 29.5 milionaEUR). Porast uvoza je povezan sa razvojem prerade mesa, uprkos tendenciji blagog rasta cena.
Ovčetina i kozetina	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Uprkos povoljnim prirodnim uslovima za proizvodnju ovčetine i kozetine, i dalje nema dovoljnu proizviodnju, tako da je zemlja neto uvoznik. Domaća proizvodnja nema jasnog trenda- sa 1.800t zabeležene domaće proizvodnje (u klanicama). BiH uvozi 1.100t u proseku sa primetnim trendom rasta.
Živinsko mesto	Neto uvoznik	U porastu	Proizvodnja živinskog mesa je u stabilnom rastu od 2012, ali je blago opadanje zableženo u 2013. i 2014. To je jedna od retkih stočarskih kategorija koja je u BiH skoro dostigla smodovoljnost. Ubrzani rast se objašnjava smanjenjem kupovne moći kupaca i njihovim prelaskom na jeftinije meso. Može se objasniti razvojem porerađivačke industrije mesa i usklađivanjem sa međunarodnim tržištima, uglavnom sa regionalnim tržištem uključujući Hrvatsku. Uvoz je i dalje veći od izvoza i pokazje oscilacije iz godine u godinu. Prosečni godišnji uvoz iznosi 13,3 miliona a izvoz 4,8 miliona. Izvoz, za razliku od uvoza, pokazuje konstantan rast do 2012. i blago opadanje je zabeleženo u 2013. i 2014. Slično proizvodnji mleka i mlečnih proizvoda to je bilo usled smanjenog izvoza u Hrvatsku nakon njenog pristupanja EU .
Mleko i mlečni proizvodi	Proizvodi za svoje potrebe	Bez značajnog trenda	BiH je skoro dostigla nivo samodovoljnosti u proizvodnji svežeg mleka i svežih mlečnih proizvoda, ali je i dalje značajan neto uvoznik putera, mlečnih namaza, sira i prerađenih sireva. Ukupna proizvodnja mleka ima trend rasta do 2008., kada je dostigla najveći obim (759 miliona kg). Nakon toga usledio je značajan pad u proizvodnji do 2012., kada je zabeležena najmanja proizvodnja (672 miliona kg). Taj pad je rezultat trenda opadanja u broju mlečnih krava uprkos povećanju u prosečnom prinosu mleka po kravi. Izvoz mleka i mlečnih proizvoda BiH je bio u porastu do 2012. (47,8 miliona u 2012.) a zatim u padu kao rezultat zatvaranja hrvatskog tržišta zbog pristupanja EU. Uvoz mlečnih proizvoda je pokazao sličan trend rasta do 2012. kada je ostvaren maksimalni uvoz (87miliona). Postoji interesantna i značajna razlika između količine i vrednosti trgovinske razmene ovih proizvoda. Tokom perioda obuhvaćenog studijom uvoz ovih proizvoda je bio veće vrednosti od izvoza, dok je u smislu obima ova razlika gotovo u potpunosti nestala u 2009., i od 2012. izvoz je nadmašio uvoz. To pokazuje da mlečna industrija BiH ima nepovoljnu strukturu prerade mleka, sa niskim učešćem proizvoda dužeg veka trajanja (sir, puter, mleko u prahu) ili dodate vrednosti.

3.3 Razvoj agrarne politike

Zbog složenog političkog Sistema, agrarna politika u BiH se sprovodi na nekoliko nivoa državne uprave . Svaki regionalni entiet u BiH ima svoju nadležnost nad agrarnom politikom na svojoj teritoriji, tj. Postoje dva zasebna ministarstva poljoprivrede,

vodoprivrede i šumarstva u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republici Srpskoj (RSr) i sa Odeljenjem za poljoprivredu u Vladi Brčko Distrikta, koji predtavljaju najvažnije institucije koje su nadležne za usvajanje i sprovđenje agrarne politke u BiH. Za FBiH upravljanje agrarnom politikom se dalje razdvaja na kantonalne nivoe (na 10 kantonalnih ministarstava) kao rezultat čega mere politike se mogu razlikovati među kantonima. U oba entiteta BiH(tj. FBiH i RSr) podrška poljoprivredi se takođe dodeljluje na opštinskom nivou, ali ti transferi su generalno niski u poređenju sa ukupnim iznosom nacionalne podrške. (Bajramović i ostali, 2014.).

Najviša vlast Bosne i Hercegovine, na državnom nivou, ima ograničene ovlašćenja u obalsti agrarne politike. Država ima nadležnost samo nad spoljnom trgovinskom politkom (uključujući poljoprivrednu robnu razmenu). Vlast na državnom nivou nema nadležnosti nad oblastima agrarne politike (npr. direktna plaćanja ili ruralni razvoj).Nema, dakle, starteških i programskih dokumenata koji su u diretnoj vezi sa programiranjem/izradom agrarne politike na državnom nivou.

U **FBiH** glavni strateški dokument koji se koristi u kreiranju agrarne politike u periodu vršenja analize bio je srednjoročna strategija za razvoj poljoprivrednog sektora u FBiH (2006.-2010.). Glavna strateška orijentacija u ovom dokumentu je ka razvoju i strukturnoj transformaciji poljoprivrede. Sredinom 2015. Parlament FBiH je usvojio srednjoročnu strategiju razvoja za poljoprivredni sektor u FBiH za period između 2015. do 2019., koja je uspostavila novi pristup politici poljoprivrede i ruralnog razvoja FBiH. Strateški ciljevi ove strategije su (1) razvoj poljoprivrede i srodnih sektora, zajedno sa podizanjem tehničkog i tehnološkog nivoa, efikasnijom upotrebom raspoloživih resursa i orijentacijom ka ispunjavanju zahteva savremenog tržišta. (2) obezbeđivanje uslova za ostvarivanje stabilnih prihoda u poljoprivrednom sektoru i unapređenje kvaliteta života za stanovništvo ruralnih krajeva; (3) održivo upravljanje prirodnim resursima i prilagođavanje poljoprivrede klimatskim promenama; (4) usklađivanje institucionalnog i pravnog okvira politike sa ZPP, uzimajuću u obzir nivo razvoja sektora u FBiH. Fondovi koje treba imati kako bi se primenila strategija se procenjuju na 373,8 miliona evra , što ukazuje na okrenutost sektora razvoju. Planirano je da se sredstva obezbede iz federalnog i kantonalnih budžeta, IPARD fondova i kredita Svetske banke i Evropske investicione banke (EIB).

Globalizacija i liberalizacija poljoprivredne trgovine, klimatske promene i procesi integracije, posebno one u sklopu Svetske trgovinske organizacije (WTO) i EU su prepoznati kao glavne problemske oblasti u sektoru. Interni problemi koji su identifikovani u ovom dokumentu su nedovoljna iskorišćenost raspoložovh resursa (zemljište i kapital), proizvodnja malog obima, loša produktivnost i transfer tehnologije, neodgovarajući pristup tržištu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, niska konkurentnost ovog sektora, ekološki problemi, ruralni razvoj i nekompletni institucionalni i pravni regulatorni okvir.

Buduća agrarna politika FBiH biće zasnovana na tri stuba koji su sadržani u podršci tržišnim merama i direktnim plaćanjima (I stub), strukturnim merama i merama ruralnog razvoja (II stub) i merama koje se odnose na opšte mere podrške poljoprivredi (III stub). Definisanje i izrada mera/stubova su izvedeni u skladu sa prinicpima višegodišnjeg budžetskog planiranja koje je po prvi put uvedeno u praksu u FBiH. Usklađivanje agrarne politike sa ZPP je jedno od glavnih usmerenja nove strategije.

Urađen je i program ruralnog razvoja FBiH za period od 2015. do 2020. Dokument je u fazi usvajanja i uskoro bi trebalo da postane zvanični dokument za ovaj deo agrarne politike FBA. Ciljevi su podelljeni na grupe u skladu sa merama i po sadržini su veoma bliski osama ruralnog razvoja EU iz perioda 2007.-2013. Budžet za sprovođenje programa se procenjuje na iznos od 150 miliona evra za period od sedam godina za koji je program i izrađen. Budžeti FBiH i kantona, IPARD fondovi i krediti Svetske banke i Evropske investicione banke su planirani kao izvor sredstava potrebnih da se izvrši implementacija programa.

Glavni strateški dokumenti koji su korišteni u kreiranju agrarne politike u periodu 2005.-2014. u RSr su”Strategija poljoprivrednog razvoja u Republici Srpskoj do 2015.” i “Strateški plan ruralnog razvoja u Republici Srpskoj za period od 2009. do 2015.” U tim

dokumentima su navedeni strateški ciljevi koji bi trebalo da vode povećanju proizvodnje sa boljom upotrebom resursa, povećanju produktivnosti i restrukturiranju poljoprivrede. 2014. usvojen je novi strateški dokument: "Strateški plan razvoja poljoprivrede u ruralnim krajevima u Republici Srpskoj za period od 2015.-2020." Ciljevi su slični onima u prethodnom periodu, s tim što je više pažnje posvećeno ruralnom razvoju. Ovaj strateški dokument je, poput onog u FBiH, naglasio potrebu za približavanjem i postepenom usklađivanju agrarne politike sa ZPP, postepenim uvođenjem mera koje se primenjuju u zemljama EU, a bez novih mera koje odstupaju od toga. U strategiji se takođe predviđa unapređenje sistema zakonodavstva i institucija koji su neophodni kako bi se uspešno izvršio proces evropskih integracija u poljoprivrednom sektoru. Definisanje i izrada mera su vršeni po prinicipu višegodišnjeg budžetskog planiranja (kao u FBiH) praćenih načelima stabilnosti, doslednosti, transparentnosti i praćenja njihovih tokova. Procenjeni budžet potreban da bi ova strategija bila sprovedena iznosi 920 miliona evra za period od 2015.-2020., i 153 miliona evra godišnje što ukazuje na to da je agrarna politika RS razvojno usmerena.

Novi strateški dokumenti u poljoprivrednom sektoru u oba BiH entiteta, sa definisanim akcionim ciljevima, merama i mehanizmima, su značajan iskorak i mogu se skoro opisati kao zaokret u strategiji. Dokumenti su izrađeni na savremeni način, u potpunosti uključujući sve elemente ciklusa politike: planiranje, implementaciju, monitoring i ocenu. Oba dokumenta ističu opredeljenost za usklađivanje agrarne politike oba entiteta sa ZPP i jasno se zalažu za reforme, za uspostavljanje i ojačavanje zakonodavnog i institucionalnog okvira kako bi se osavremenila agrarna administracija, što je u posebnoj meri ohrabrujuće.

U **Distriktu Brčko** nije bilo srtateškog dokumenta koji je isključivo bio usmeren na poljoprivredu i ruralni razvoj[13] u periodu koji je obuvaćen ovom studijom, već su pitanja u vezi sa ovim sektorom tretirana unutar zajedničkog strateškog dokumenta (Srtategija razvoja BD).

Budžetski transferi, mere agrarne politike, politika ruralnog razvoja i kriterijumi podrške za proizvođače su pod isključivom nadležnošću entitetskih/kantonalnih ministarstava za poljoprivredu odnosno Odeljenja za poljoprivredu u Vladi Distritka Brčko. U stvari, može se reći da agrarna politika BiH i ne postoji već samo skup politika na entitetskom i kantonalnom nivou bez bilo kakve koordinacije (Erjavec i ostali. 2010, Bajramovic i ostali. 2014). Ovaj izveštaj će se, dakle, usredsređivati na analiziranje agrarne politike svakog administrativnog nivoa.

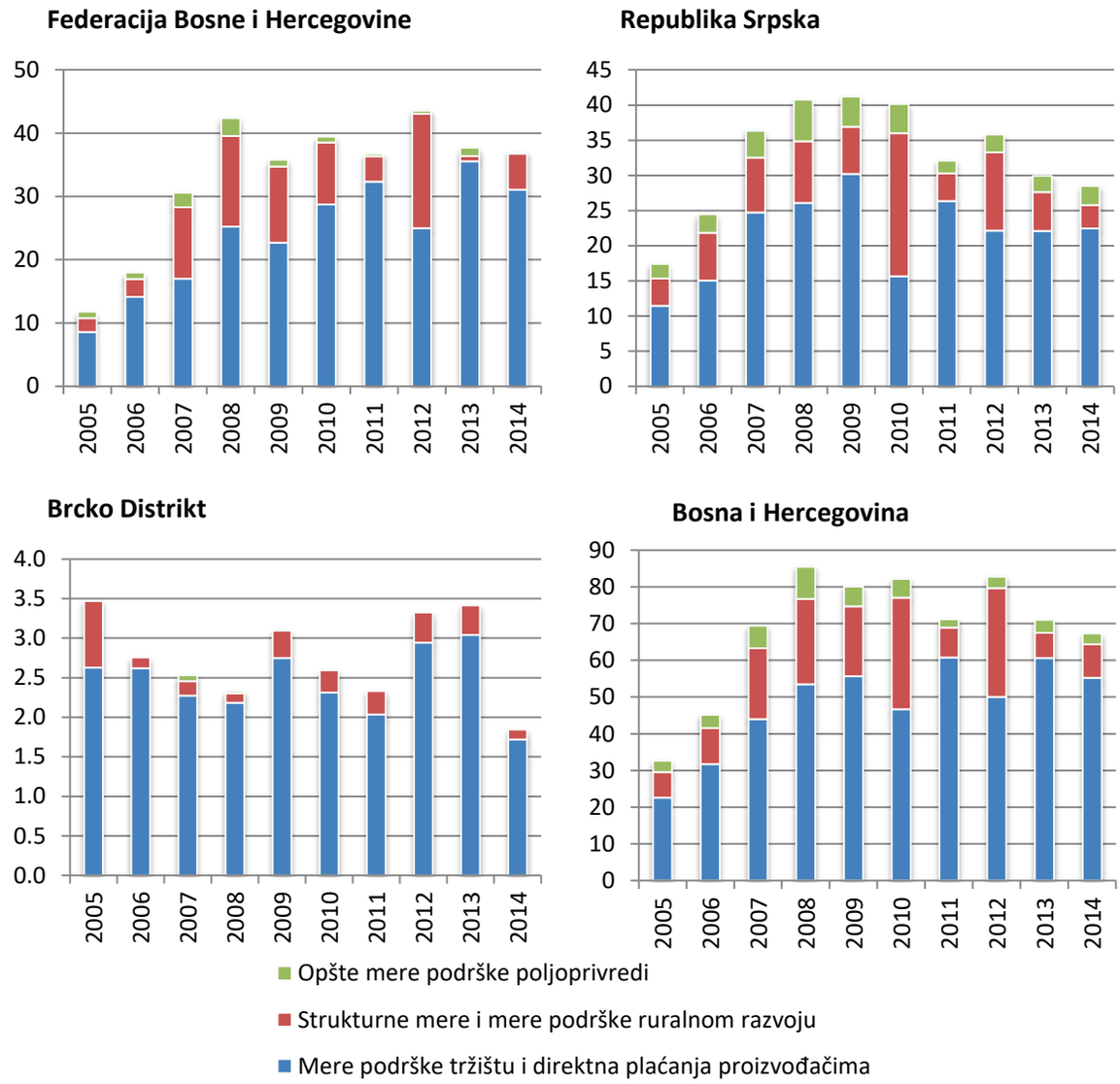
[13] Zapravo, dokument"Strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj u Brčko Distriktu za period od 2008. – 2013." je izrađen; međutim, nikada nije podnešen u zvaničnu proceduru usvajanja.

Tabela 3.5. Bosna i Hercegovina: glavni instrumenti i mere agrarne politike, 2005. i 2014.

		Sprovedeno	Od 2005. podrška je	Značajne promene
Mere podrške tržištu	FBH	Da, redovno	Porasla	Iako su određena sredstva dodeljena za mere koje se mogu klasifikovati kao mere podrške tržištu, aktivni i realni mehanizam politike konkurentnog određivanja cena nije ustanovljen u FBiH. Interventni otkup je pirmenjen 2008. i 2011. Kontinuirana podrška za procese u periodu od 2005. do 2014. je primenjena na kantonalnom nivou. Podrška za izvoz je uvedena 2012. Od 2011. sistem implementacije je revidiran.
	RSr	Da, redovno	Pala	Ovim merama se ne pridaje dovoljno važnosti, sa skromnim budžetskim sredstvima koja su im dodeljena. Te mere su u kontinuitetu prisutne do 2011. Te godine i i 2012. godine sredstva nisu dodeljena a ponovo su uvedena 2013. Glavne mere su tržišne intervencije, hitne potrebe (nejasno je na šta se odnose) i interventni otkup. Uglavnom su isti sektori bili obuhvaćeni u toku celog posmatranog perioda.
	BD	Nije primnjivano		
Subvencionisanje varijabilnih inputa	FBH	Da, redovno	Porasla	Mere su sprovedene na kantonalnom nivou i uključuju subvencije za veštačku oplodnju (u kontinuitetu), stočatstvo (samo 2008.), gorivo (2011.-2014.) i kamate na kratkoročne kredite (2014)
	RSr	Da, redovno	Porasla	Glavne mere su subvencije za gorivo i mineralna đubriva (uvedene 2008.). Kupovina semenskog i sadnog materijala je subvencionisana samo 2005. i 2007. godine.
	BD	Nije sprovedeno		
Direktna plaćanja po proizvodu	FiH	Da, redovno	Porasla	Glavna mera ove podrške, sa najvećim delom plaćanja, je premija za mleko. Premije za određene proizvode su porasle, ali mleko ostaje proizvod sa nejvećom podrškom (0,17-0,15 evra po litru). Od 2011. godine sistem implementacije je revidiran. Od 2011. skoro sva biljna proizodnja je podržavana po površini (ha) umesto po proizvodu.
	RSr	Da, redovno	Porasla	Glavna mera podrške poljoprivredi. Premije za mleko dominiraju u toku celog perioda koji je obuhvaćen ovim izveštajem. Od 2010. godine premije za mleko su povezane sa klasom/kvalitetom mleka. Stopa za određivanje iznosa po jedinici proizvoda za većinu proizvoda je promenljiva
	BD	Da, povremeno		2005. i 2006. je to bio jedini vid podrške proizvođačima. 2007. i 2008. su predstavljale godine tranzicije sa postepenim uvođenjem plaćanja po površini/grlu stoke koje je 2009. godine postalo jedini vid direktne podrške. Proizvodi sa najviše podrške su bili mleko i žitarice.
Direktna plaćanja po površini/grlu	FBH	Da, redovno	Porasla	Jedna od najvažnijih mera u FBiH. Od 2011. većina premija za useve je zamenjena plaćanjem po hektaru. Pored toga, sistem implementacije je promenjen uvođenjem propisa o ispunjenosti uslova za dobijanje podrške.Obaveza da se proizvodi kao preduslov za dobijanje podrške je u FBiH uveden za većinu proizvoda od 2011.
	RSr	Da, redovno	Pala	Druga najvažnija mera.Od 2009. godine nije bilo fiksne podrške po jedinici ali se podrška obračunava na osnovu prijava za podršku i iznosa odobrenih sredstava za datu proizvodnju
	BD	Da, redovno	Porasla	Najvažnija podrška za proizvodnju i jedina direktna od 2009. godine. Broj proizvoda koji je obuhvaćen i sistem impementacije (kriterijumi) ostaju skoro nepromenjnii.

		Sprovedeno	Od 2005. podrška je	Značajne promene
Investiciona podrška gazdinstvu	FBiH	Da, redovno	Porasla	Ova mera je na snazi od 2005. Glavne mere su investicije u modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava. Dodeljena sredstva se značajno razlikuju u periodu od 2006.- 2009. U periodu između 2011.-2014. nije bilo sredstava iz federalnog budžeta, a sredstva iz kantona su bila veoma skromna. Od 2011. sistem implementacije revidiran.
	RS	Da, redovno	Pala	Ova mera je na snazi od 2005. Glavne mere su investicije u modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava. Dodeljena sredstva su prilično skromna i variraju iz godine u godinu.
	BD	Da, redovno	Porasla	Ova mera je na snazi od 2005. Skoro jedina mera drugog stuba agrarne politike. Glavne mere su investicije u modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava. Visina sredstava varira iz godine u godinu.
Podrška prehrambenoj industriji	FBH	Da, redovno	Pala	Mere su na snazi od 2005. Glavne mere su sertifikacija (na snazi od 2009.), izgradnja i opremanje prehrambene industrije (važna mera do 2009., kada je ukinuta; ponovo uvedena 2014.)
	RSr	Da, redovno	Porasla	Skromna sredstva dodeljena za ovu meru. Na snazi je tokom celog perioda obuhvaćenog u izradi ovog izveštaja. Glavne mere su sertifikacija i opremanje
	BD	Da, povremeno	Bez značajnog trenda	Podrška je sprovedena u jednoj godini (2007.) i u vezi je sa investicijama u prerađivačku industriju.
Plaćanja u vezi sa zaštitom životne sredine	FBH	Da, povremeno	Bez značajnog trenda	Ova mera je sprovedena 2007. i 2008. (period kada su budžeti bili najstabilniji) i odnosi se na plaćanja gazdinstvima u zapostavljenim područjima. Od 2009. više se ne primenjuje
	RSr	Nije primenjivano		
	BD	Nije primenjivano		
Podrka ruralnim krajevima	FBH	Da, povremeno	Bez značajnog trenda	Glavne mere su diverzifikacija ruralne privrede, podrška ruralnoj infrsttrukturi, obnova sela i očuvanje autohtonih vrsta i pasmina. Ove mere su bile na snazi u periodu od 2007. – 2011. i od tada se ne primenjuju. Sistem implementacije nije menjan dok su mere bile na sanzi.
	RSr	Da, povremeno	Bez značajnog trenda	Ova grupa mera je na snazi sa oscilacijama u implementaciji određenih mera. Kontinuiteta nije bilo u merama ali svaka je bila sprovedena u određenim periodima (diverzifikacija sprovedena u periodu od 2009. -2012., podrška ruralnoj infrastrukturi sprovedena u periodu 2006.-2010., nije sprovedena 2011. ponovo uvedena 2012. 2013. i nije sprovedena 2014.)
	BD	Nije primenjivano		
Mere opšte podrške	FBH	Da, redovno	Pala	Veoma skromna visina sredstava posebno u periodu od 2011. -2014. Mera se odnosi na kontrolu bilja, istraživanje, razvoj i inspekcijske službe. Veterinarska kontrola je bila deo trećeg stuba (podrška sa kantonalnog nivoa) do 2010, kada je povučena. Situacija je slična kada je u pitanju tehnička pomoć koja je bila na snazi do 2008. Od 2011. sistem implementacije je revidiran
	RSr	Da, redovno	Porasla	Glavne mere su briga za zdravlje životinja, zaštita bilja i kontrola hrane. Mere su usmerene ka podržavanju istraživanja i razvoja, uključujući infrastrukturu,stručnu obuku i stručni rad. Podrška stručnim službama se primenjuje tek od 2009.
	BD	Da, povremeno	Bez značajnog trenda	Ove grupe mera su sprovedene tek 2007. kada su dodeljena sredstva za podršku stručnim i savetodavnim službama.

Grafikon 3.3. Bosna i Hercegovina: razvoj budžetske podrške poljoprivredi (u milionima evra), 2005.–2014.



Izvor: Baza podataka MAP Bosna i Hercegovina, 2015.

Ukupna raspodela sredstava iz budžeta FBiH je imala stabilan rast do 2008.; od tada je u bila u padu do 2013. U periodu 2013. i 2014. budžetska sredstva su ostala na stabilnom nivou, od prosečno 37 miliona evra. Njihovom strukturom dominiraju mere I stuba, posebno direktna plaćanja, dok su opšte mere podrške poljoprivredi veoma skromnih razmera i u periodu od 2011. do 2014. su godišnje iznosila manje od 3 miliona evra (u 2014. samo 0,26 miliona evra ili 0,7% od ukupnog budžeta za poljoprivredu).

Izuzev 2012., direktna plaćanja su zabeležila kontinuirani rast od 2005. do 2013., a ukupna sredstva za ovu namenu su se povećala od 8,21 miliona evra u 2005. do 31,53 miliona evra u 2013. Plaćanja po proizvodu dominirala su u 2008. i uglavnom su se odnosila na mleko, duvan i ratarske kulture. Od 2009. do 2013. došlo je do promene strukture diretknih plaćanja, tako da su dominirala plaćanja po površini/grlu stoke (od 2011. skoro sve je biljna proizvodnja). 2014. godine došlo je do neosnovano velikog povećanja premija po litru mleka sa 0,09 evra na 0,15 evra, tako da su ponovo dominirala plaćanja po proizvodu činići 55% direktnih plaćanja.

Za razliku od RSr u FBiH nema značajne podrške varijabilnim inputima. Uglavnom se pruža sa kantonalnog nivoa i jedino 2013. i 2014. nije premašila 1 milion evra čineći 3-5% ukupnih direktnih plaćanja.

Podrška strukturalnim merama i merama ruralnog razvoja u FBiH je imala najizraženije varijacije iz godine u godinu. Uglavnom je to bilo u vezi sa povećanjem konkurentnosti poljoprivrednog sektora i investicija na gazdinstvu. Ovaj pristup je očigledno pokazao da poljoprivredni budžeti ne poseduju razvojnu komponentu (to je jedini stub politike koji sadrži razvojni apsekt) i raspodela sredstava za ruralni razvoj uglavnom zavisi od sadašnje vlasti i njihovog poimanja ovog dela politike. Postojeća vlast očigledno nije imala razumevanja, tako da su sredstva dodeljena za ovaj stub bila smanjena u odnosu na proteklih nekoliko godina perioda koji je obuhvaćen analizom; tako da su iznosila samo 2,3% od ukupne budžetske podrške u 2013 i 15,4% u 2014.

Ukupni poljoprivredni budžet u RSr je stabilno rastao do 2009. (41,22 miliona evra). Od 2009. je u padu tako da je i 2013. i 2014. iznosio ispod 30 miliona evra. Mreže podrške tržištu i direktna plaćanja predstavljaju najveći deo podrške poljoprivrednim proizvođačima u RSr i čine dve trećine ukupnog budžeta za I stub.

Direktna plaćanja, uključujući podršku za varijabilne inpute, pokazuju kontinuirani rast do 2009. kada su iznosila 28,35 miliona evra. Nakon naglog pada do skromnog iznosa od 11,9 miliona evra u 2010., ova vrsta podrške se stabilizovala na iznos od 21 do 22 miliona evra u periodu od 2011.-2014. U strukturi direktnih plaćanja, plaćanja po proizvodu čine najveći deo koji je u periodu od 2012. do 2014. u proseku iznosio 70% ili oko 15 miliona evra. Većina ovih plaćanja je namenjena sektoru mleka. Za razliku od FbiH, veliki deo direktne podrške proizvođačima u RSr se odnosi na nabavku varijabilnih inputa od kojih je najviše za gorivo, đubrivo i seme. U nekim godinama, kao npr. 2011., ova sredstva su činila do 60% ukupne direktne podrške. U periodu od 2012. – 2014. taj iznos je bio 13-20%.

Slično situaciji u FBiH, strukturne mere i mere ruralnog razvoja u RSr su varirale iz godine u godinu uglavnom zbog podrške unapređenju konkuretnosti i podrške selima. U periodu od 2005. do 2014. dodeljena sredstva za ovaj stub su povećavana do 2010. (osim u 2009.) kada je ostvaren najveći iznos (20,34 miliona evra) i najveći udeo u ukupnom poljoprivrednom budžetu (50,6%). Zatim je došlo do pada 2013. godine i 2014., kada je ova podrška iznosila samo 15% ukupnog poljoprivrednog budžeta. Kao i u FBiH, očigledno je da poljoprivredni budžet u RSr nema razvojnu komponentu, uzimajući u obzir izražene varijacije u absolutnim i relativnim iznosima sredstava za ruralni razvoj.

Opšte mere podrške sektoru uživaju veću podršku u RSr nego u FBiH, tako da su u periodu od 2012. do 2014. činile 7-9% ukupnog poljoprovrednog budžeta. Na kraju, propisi za klasifikaciju poljoprivrednih gazdinstava od komercijallnih do nekomercijalnih su uvedeni 2013. U sklopu tih propisa ona gazdinstva koja su se klasifikovala kao komercijalna su dužna da plaćaju penziono i zdravstveno osiguranje.

Ozbiljni budžetski transferi za poljoprivredni sektor u Distriktu Brčko počeli su 2005. godine i od tada do kraja 2013. iznosili su u rasponu od 2,3 miliona evra do 3,5 miliona evra. U proseku, 90 % od ukupnih sredstava su dodeljeni za implementaciju mera I stuba, a ostatak za mere ruralnog razvoja, dok je podrška za III stub izostala osim simboličnih iznosa u 2007. i 2008.

Direktna plaćanja su dominirala, i od 2009. predstavljaju plaćanja po površini/proizvodnji useva i grlu stoke. Poljoprivredni budžet je drastično smanjen u 2014. na samo 1,8 miliona evra.

3.4 Problemi poljoprivrednih gazdinstava

U BiH[14] još uvijek ne postoji sveobuhvatna slika strukture poljoprivrednih gazdinstava budući da je Popis poljoprivrede bio davne 1960. godine. Na bazi ograničenih podataka o poljoprivrednim gazdinstvima i njihovoj strukturi nastalim u okviru pilot popisa poljoprivrede iz 2010[15]. godine, prosečna površina korišćenog zemljišta iznosi 1,97 ha po gazdinstvu sa prosečno četiri parcele po gazdinstvu kod porodičnih imanja, što je znatno ispod proseka u EU-27 koji iznosi 14,3 ha (Eurostat 2015).

Zanemarujući nepostojanje statističkih podataka o broju, veličini i strukturi poljoprivrednih gazdinstava u BiH, problemi kao što su veličina gazdinstava i dvojna struktura gazdinstava zasigurno postoje. Poljoprivredom BiH i dalje dominiraju mala poljoprivredna gazdinstva koja su podeljena na male parcele. Pored toga postojanje nagaznih mina, problem iz vremena posle rata, nadalje usložnjava situaciju i dovodi do velikih razlika u proizvodnji i naseljenosti u određenim područjima zemlje. U okviru UNDP izveštaja o humanom razvoju u BiH za 2013. godinu (UNDP, 2013) pokazalo su da se polovina ruralnih domaćinstva malo ili nimalo bavi poljoprivredom, 36% ruralnih domaćinstava imaju „mala gazdinstva" i time zadovoljavaju značajan deo vlastitih potreba za hranom te da se manje od 1% domaćinstava može svrstati u „komercijalne farme" i tako biti predmet IPARD mera za unapređenje poljoprivredne proizvodnje i marketinških aktivnosti. Nepovoljna veličina i struktura gazdinstava je sigurno jedan od problema sa kojim su suočena ministarstva poljoprivrede u oba entiteta i nameće se kao jedno od važnih strateških pitanja koje u budućnosti treba rešiti.

Erjavec i ostali (2014) su identifikovali izvestan broj ciljeva od ključnog značaja za buduću poljoprivredu i ruralni razvoj u zemljama Zapadnog Balkana uključujući reformu upravljanja zemljištem. Jedan od načina da se reše problemi je da se razviju tržišta poljoprivrednim zemljištem. Problemi koji se odnose na nefunkcionisanje ili loše funkcionisanje tršišta poljipirvrednim zemjištem u BiH ograničavaju i usporavaju restrukturiranje sektora. Slaba zakonska regulativa i primena imovinskih prava i neodlučnost u izboru sistema registracije zemljišta usporavaju osavremenjivanje, digitalizaciju i obnovu katastra i zemljišnih knjiga, što predstavlja osnovni uslov za razvoj tržišta poljoprivrednim zemljištem. Pored toga stanje tržišta poljoprivrednog zemljišta smanjuje vrednost i mogućnost njegovog korišćenja kao kolaterala u osiguravanju kredita. Iako postoji zakon o poljprivrednom zemljištu, nema zvaničnih baza podataka i na administrativnim nivoima se ne razmenjuju podaci o promenama u korišćenju poljoprivrednog zemljišta. Neodgovarajuće administrativne procedure koje regulišu promenu upotrebe poljoprivrednog zemljišta i odsustvo kontorle, dovele su do značajnog i trajnog gubitka ovog oskudnog resursa, što se odnosi i na zemljište najboljeg kvaliteta.

Pomenuti problemi ograničavaju u velikoj meri rast, restrukturiranje i modernizaciju ovog sektora. Stoga je neophodno uspostaviti i ojačati regulatorni i institucionalni okvir kako bi se pokrenula zajednička inicijativa da sve nadležne institucije daju svoj doprinos u racionalnijoj upotebi zemljišta, zaštiti i unapređenju kvaliteta zemljišta i uređenju zemljišta (agro i hidro melioracije i ukrupnjavanje zemljišta). Agrarna politika bi, stoga, trebalo da podrži kreiranje sistema upravljanja zemljištem, a posebno uspostavljanje potrebnih mehanizama (digitalizovane baze podataka zemljišta, sistem identifikacije poljoprivrednog zemljišta (LPIS), sistemskih podataka o ponudi i potražnji zemljišta, uspostvljanje organa za koordinaciju poljoprivrednog zemljišta (za sve nivoe administracije), osavremenjivanje katastra i zemljišnih knjiga itd., kao i definisanje dugoročne politike poljoprivrednog zemljišta.

---

[14] Najavljeno je da će rezutati prvod posleratnog popisa u BIH biti objavljeni u junu 2015. uključujući preliminarnu procenu broja poljoprivrednih gazdinstava. Nažalost zbog određenih (političkih) razloga objavljivanje rezultata je odgođeno do daljnjeg usled čega nije moguće dati zvaničan podatak o broju i veličini pojoprivrednih gazdinstava u BiH u ovom izveštaju.

[15] Poljoprivredni pilot popis je sproveden od strane tri zavoda za statistiku u BiH (jedan državni i dva entitetska) u oktobru 2010. u sklopu programa IPA 2007.

3.5 Proces evropskih integracija

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SAP) između Bosne i Hercegovine i Evropske Unije je stupio na snagu 1. juna 2015. čime su stvoreni uslovi za diskusiju o podnošenju aplikacije BiH za članstvo u EU i čime je zemlja dobila status zemlje kandidata. Nakon formiranja nove vlasti (na početku 2015.) ona je jasno izrazila želju da odblokira proces evropskih integracija koji je bio u zastoju, da preduzme ozbiljne korake i rad na reformama, posebno važnim ekonomskim reformama i reformama sistema socijalne zaštite kao i onih koji se odnose na vladavinu prava.

U BiH formalno i suštinsko sprovođenje pristupnog procesa i preoblikovanje agrarne politike u skladu sa ZPP, nije na zadovoljavajućem nivou. Agrarna politika u oba BiH entiteta se značajno razlikuje od ZPP i po opsegu i strukturi mera, tako da je politika koja se primunjuje daleko od modela koji se primenjuje u EU. U oba BiH entiteta direktna plaćanja po proizvodu čine veliki deo direktnih plaćanja, dok u zemljama EU jedva da i postoje. Skromna izdvajanja za mere ruralnog razvoja se skoro u potpunosti odnose na Osu 1 i investicije u poljoprivredna gazdinstva dok Osa 2 i mere očuvanja životne sredine, kao obavezni deo ZPP, faktički i ne postoje u BiH.

Poseban problem u politici ruralnog razvoja u BiH predstavlja propust da se uspostave neophodne institucije za strukturu IPARD programa na državnom nivou koje bi privukle sredstva IPARD programa. Novim pristupom evropskim integracijama bi se mogao rešiti ovaj problem i državi i njenim entitetima otvoriti pristup značajnim sredstvima za preoblikovanje i poboljšanje poljoprivrednog sektora, ali i otvoriti mogućnosti uspostavljanja suštinskih elemenata administrativnog okvira ZPP takođe.

Pored ustanovljenih razlika u opsegu i strukturi mera i dalje postoji jaz između agrarnih politika BIH (tj. njenih entiteta) i ZPP. Agro-ekološka pitanja su nedovoljno obrađena i podržana. Osim toga, nedostaju brojni zakonski propisi dok postojeće treba uskladiti sa standardima i propisima EU. Najvažnije odlike ruralnih krajeva zemlje, kao što su nizak socijalni status malih poljoprivrednih gazdinstava i izraženo siromaštvo se neadekvatno i sporo rešavaju. Iako postoji veliki broj zapostavljenih područja u zemlji ona su bila i daje su zapostavljena kao predmet podrške kreatora agrarne politike u oba BiH entiteta. Opšte službe u poljoprivredi su slabo finansirane i zauzimaju mali deo budžeta (posebno u FBiH). To je posebno zabrinjavajuće usled ozbiljnog nedostatka inovacija u ovom sektoru u oba BiH entiteta. Nadalje, transfer znanja, savetodavne i stručne službe su na niskom i nezadovoljavajućem nivou.

Uopšteno govoreći, proces EU integracija u poljoprivredi zahteva usklađivanje zakona, izgradnju i jačanje institucija i reformu agrarne politike u celini. Institucionalni i pravni okvir, stoga treda da se radikalno restrukturira kako bi postao osnov savremene, fleksibilne poljoprivredne administracije na svim nivoima koja će biti orijentisana na sektore. Prioritet treba da se da kreiranju preciznog operativnog plana za preuzmanje *akija* i usvajanju zakona koji nedostaju i izradi plana za uspostavljanje potrebnih institucija i mehanizama koji su neophodni za efikasno upravljanje ovim sektorom koji može da podrži budući razvoj. Time će se pomoći da se prevaziđe kašnjenje u procesu restrukturiranja i pristupanja EU.

Jačanje administracije i agrarne politike je važan, ali ne jedini element uspešne pripreme za pristupanje EU. Uspeh ovog procesa zavisi, pre svega, od restrukturiranja i modernizacije poljoprivrede i agro-privrede. Samo konkurentan lanac prehrambene proizvodnje može da doprinese održivom razvoju i uspehu ovog pristupa. To nije zadatak i odgovornost isključivo država/entiteta, već celog sektora. I privredne i akademske institucije imaju odgovornost u ovom procesu.

Novi strateški dokumenti za uređenje poljoprivrednog sektora su usvojeni u oba entiteta i za ruralni razvoj u RSr. U oba dokumenta je istaknuta opredeljenost za evropske integracije i definisane su mere za postepeno i racionalno usklađivanje sa ZPP. Na osnovu pozitivnog mišljenja od strane naučnih stručnjaka i delegacije EU u BiH jedini zadatak ovog sektora je da u potpunosti primeni predložene mere.

3.6 Prednosti i mane poljoprivrede

Bosna i Hercegovina je karakterisitčna po raznolikosti agro-klimatskih zona koje utiči na raznoliku proizvodnju useva. Neiskorišćeni prirodni resursi omogućavaju razvoj poloprivrede. To je pre svega intenzivno obradivo zemljište koje se samo polovično koristi (50%) i pašnjaci koji su pogodne za razvoj stočarske proizvodnje

Kvalitet i raspoloživost ljudskog kapitala je od ključnog značaja za unapređenje bilo kog privrednog sektora. Iako je nezaposlenost veliki problem u BiH raspoloživost radne snage u poljoprivredi je ograničena malim priraštajem stanovništva, izraženim migraciijama iz ruralnih u urbanu sredinu i nerazvijenom saobraćajnom infrastrukturom. Ti problemi u nekim obalstima čak i sprečavaju upotrebu resursa i doprinose hroničnim problemima u poljoprivredi: maloj produktivnosti i sporom restrukturiranju sektora (Nikolić i ostali 2014.). Kvalitet ljudskih resursa, koji je veoma nepovoljan u ruralnim krajevima, se određuje uz pomoć starosne dobi i obrazovne strukture stanovništva. Kada je u pitanju fizički kapital, postojeća postrojenja u stočarskoj i biljnoj proizvodnj su stara, tehnološki zasterela, energetski neefikasna i nisu preoblikovana u skladu sa zahtevima za smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu. Još jedan veliki problem skoro celog poljoprivrednog sektora u BiH je niska produktivnost i po proizvodnoj jedinici i po poljoprivrednom gazdinstvu. Niska produktivnost je glavni uzrok male konkurentnosti naročito na domaćem tržištu. Naravno, niska produktivnost u poljoprivredi je posledica nepostojanja jasne specijalizacije, primarno u proizvodnji useva, ali i zbog loše tehničke opreme poljoprivrednih gazdinstava i visoke zavisnosti od vremenskih uslova. Napredak u produktivnosti nekih proizvoda (mleko, voće) je primetan, ali je proces i dalje veoma spor.

Struktura prehrambene industrije je nezadovoljavajuća jer njom dominiraju mikro i mala preduzeća. Ova industrija radi veoma niskim kapacitetom i više je orijentisana na proizvodnju nego na tržište. BiH je i dalje neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda uz izraženi trgovinski deficit, što je još jedan pokazatelj nerazvijenih lanaca vrednosti poljoprivredne i prehrambene proizvodnje. Slaba horizontalna i vertikalna integracija je jedna od važnih odlika ovog sektora. Niska tržišna orijentacija, bez sposobnosti da isporuči kvalitet, kvanititet i osigura doslednost i nerazvijenost lanaca vrednosti ugrožavaju pristup tržištu i doprinose niskoj konkurentnosti ovog sektora. Razvoj ovog sektora je ograničen još i nerazvijenom logistikom i drugim privrednim aktivnostima.

Još uvek nije osnovana mreža javnih i privatnih institucija i organizacija, zasnovana na institucijama za celoživotno učenje i istraživanje, koja treba da omogući efikasan transfer znanja, tehnologije i informacija, i stvori osnovu za inovaciju i modernizaciju. Pored toga, ne postoje ni planovi za jačanje i razvoj postojećih savetodavnih službi niti saradnja i koordinacija među njihovim delovima.

Tabela 3.6. Bosna i Hercegovina: prednosti, mane, mogućnosti i pretnje (SWOT) analiza poljoprivrednog sektora

P –prednosti	M –Mane
- Agro-klimatski uslovi koji omogućuju raznoliku biljnu proizvodnju - Raspoloživost neobrađenog obradivog zemljišta i neiskorištenih pašnjaka dozvoljava razvoj i biljne i stočarske proizvodnje - Izobilje šuma i neobrađenih obradivih površina u šumama, divljeg, lekovitog i aromatičnog bilja - Raspoloživa radna snaga - Raspoloživi vodeni resursi za navodnjavanje - Sačuvane autohtone pasmine stoke i sorte voća i grožđa - Tradicija poljoprivredne proizvodnje i prerade u poljoprivrednim gazdinstvima (džemovi, sokovi, rakija, sir) - Neke grane pokazuju konkurentnost (vino, voće, riba, proizvodnja u plastenicima) - Sve veća svest o standardima u proizvodnji i potreba za njihovim uvođenjem u praksu - Sve veća svest o potrebi modernizacije institucija - Sve veća motivacija za saradnju i koordinaciju - Uspešna preduzeća okrenuta izvozu - Međunarodno priznata preduzeća koja vrše sertifikaciju - Novi, savremeni strateški dokumenti usvojeni u oba entiteta BiH	- Izraženo usitnjavanje velikog dela veoma malih poljoprivrednih gazdinstava - Niski prinosi i niska produktivnost radne snage u celom primarnom sektoru - Loši tehnički i tehnološki kapaciteti velikog broja poljoprivrednih gazdinstava - Nestabilni prinosi i velike oscilacije cena - Nedovoljna upotreba poljoprivredne mehanizacije - Nizak nivo poznavanja tehnologije, marketinga i upravljanja od strane poljoprivrednih proizvođača - Upotreba nesertifikovanih semena u proizvodnji useva - Navodnjavanje malog dela ukupne površine obradivog zemljišta. - Nespecijalizovana, dvojna proizvodnja - Nepostojanje horizontalne i vertikalne saradnje - Nepovoljna starosna, obrazovna i socijalna struktura stanovništva u ruralnim krajevima. - Demografsko pražnjenje u ruralnim krajevima i odliv mozgova - Visoka zavisnost od uvoza inputa i repormaterijala - Loša bilans trgovinske razmene za većinu poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda - Neodgovarajuća poljoprivredna statistika i nerazvijeni sistemi informacionih tehnologija i analitike - Neefikasne stručne i savetodavne službe (naročito u FBiH) - Nedostupne javneslužbe - Nejednaka teritorijalna distribucija prerađivačkih kapaciteta - Zastarela, neefikasna i nekonkurentna tehnologija prehrambene industrije - Nedovoljna prilagođenostpotrebama tržišta - Neiskorišćeni kapaciteti prehrambene industrije - Institucionalni i pravni okvir nije u skladu sa praksama i standardima EU
M –Mogućnosti	**P –Pretnje**
- Raspoloživi fondovi pretpristupne pomoći za poljoprivredni sektor i ruralni razvoj - Poljoprivreda definisana kao razvojni prioritet u zemlji - Rast potražnje za hranom na globalnom nivou - Sve veće potrebe porehrambene industrije za sirovinama - Pristup regionalnim tržištima putem CEFTA - Trend rasta proizvoda sa oznakom kvaliteta i porekla i njihove potražnje - Jačanje komplementarnih privrednih sektora (turizam i serviranje i posluživanje hrane (ketering)) - Proces evropskih integracija koji poljoprivredu postavlja visoko na političokj agendi.	- Klimatske pormene na globalnom nivou - Loše upravljanje vodenim resursima što je dovelo do poplava i suša - Nesinhronizovan razvoj drugih sektora sa razvojem poljoprivrede što može da utiče na dalje demografsko pražnjenje i neiskorištenost prirodnih resursa. - Politička nestabilnost i loša privredna klima koja ugrožava direktna strana ulaganja - Korupcija - Siva ekonomija - Smanjeni donatorski fondovi - Razvojne politike su nedovoljno usaglašene sa *akijem* EU - Kašnjenje u evrospkoj integraciji - Manjak namenskih kredita u poljoprivredi - Neodgovarajuća granična kontrola koja omogućava ulaz robe sumnjivog porekla i kvaliteta - Loša ekonomska situacija i smanjena kupovna moć - Nerazvijena komunikaciona infrastruktura naročito u ruralnim krajevima - Nesposobnost lokalnih vlasti da preuzmu odgovornost - Loš imidž BiH zbog skorašnjeg rata, političke nestabilnosti i privredne nerazvijenosti

Koje je korake potrebno preduzeti kako bi došlo do prmene? Prvo, potrebna je jasna vizija razvoja poljopriovrednog sektora kao i čvrsta opredeljenost za procese evropskih integracija i usaglašavanja sa ZPP. Nakon toga neophodno je slediti već uspostavljene ciljeve agrarne politike u oba entiteta, čiji je sažetak sledeći:

- Razvoj poljoprivrede i srodnih sektora efikasnijom upotrebom raspoloživih resursa, što zahteva dalji rast tehnologije proizvodnje;
- Porast i stabilizacija prihoda u poljoprivredi i poboljšanje kvaliteta života u ruralnim krajevima;
- Jača horzontalna i vertikalna integracija;
- Održivo upravljanje prirodnim resursima i prilagođavanje poljoprivrede klimatskim promenama;
- Smanjenje ruralnog siromaštva i problema malih poljoprivrednika;
- Usklađivanje institucionalnog i pravnog okvira i agrarne politike sa ZPP, poštujući nivo razvoja poljoprivrednog sektora u Bosni i Hercegovini.

Prilično je sigurno da će unapređenje institucionalnog i zakonodavnog okvira i jačanje administracije na entietskom i državnom nivou biti pitanja od ključnog značaja za razvoj poljoprivrednog sektora u narednom periodu. Uspostavljanje odgovarajućeg administrativnog okvira i sistema neophodnih za implementaciju ZPP su među glavnim uslovima koje zemlja kandidat mora da ispuni pre nego što se pridruži EU. Između ostalih mana u administrativnoj i institucionalnoj infrastrukturi u BiH, entitetima i Brčko Distriktu, poseban problem je slab ili nikakav razvoj Integrisanog poljoprivrednog administrativnog sistema (IACS), koji će sa napredovanjem evropskih integracija postati uslov za potpunu implementaciju i sprovođenje diretnih plaćanja u poljoprivredi. Neophodno je uspostavljanje baze podataka, sistema identifikacije poljoprivrednog zemljišta (LPIS), kojim će se osigurati ispunjavanje standarda bezbednosti i kvaliteta proizvoda, marketniga, veličine i pakovanja, propisa o etiketama, analiza i kontrola, monitoringa, itd..

Najvažnija sugestija kreatorima agrarne politike u BiH bi se mogla sažeti na sledeći način: (Erjavec i ostali 2014.): ne postoje očigledne alternative odlučnom razvojnom usmerenju. U tom pogledu evropske integracije i usvajanje ciljeva i instrumenata iz ZPP mogu da posluže kao dobar motiv i pokretač za promene. ZPP je zahtevan i pokretan cilj ali koji ima potencijal da uvede aktivan i pozitivan stav prema poljoprivredi i da funkcioniše i kao model i kao reper (benchmark- prim.prev).

Promene u agrarnoj politici koju su najavila oba entiteta a koje se mogu nazvatii zaokretom, su ohrabrujuće. Postoji dosta sličnosti između razvojnih strategija u novom sektoru u ciljevima, mehanizmima delovanja i predloženim merama, što se da sagledati kao prvi koraci koje je neohodno preduzeti u cilju stvaranja jednakih privrednih uslova za sve poljoprivredne proizvođače u BiH. Ostaje da se vidi koliko opsežno će strateški dokumenti biti sprovedeni u praksi, do koje mere su planirani budžeti realni i da li će domaće administracije istrajati u njihovoj punoj primeni.

4. Kosovo*: sažetak poljoprivredne politike

Iliriana Miftari[1], Bekim Hoxha[2], Ekrem Gjokaj[2]

[1] Odeljenje za poljoprivrednu delatnost, Poljoprivredni i veterinarski fakultet, Univerzitet u Prištini "Hasan Prishtina"

[2] Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja

4.1 Privredni razvoj

Kosovo* je zemlja sa ispodprosečnim primanjima koja je ostvarila stabilan privredni rast od 1999. Jedna je od samo četiri zemlje u Evropi koje beleže pozitivne stope rasta svake godine od svetske ekonomske krize koja je počela 2008. uz izuzetak 2014.

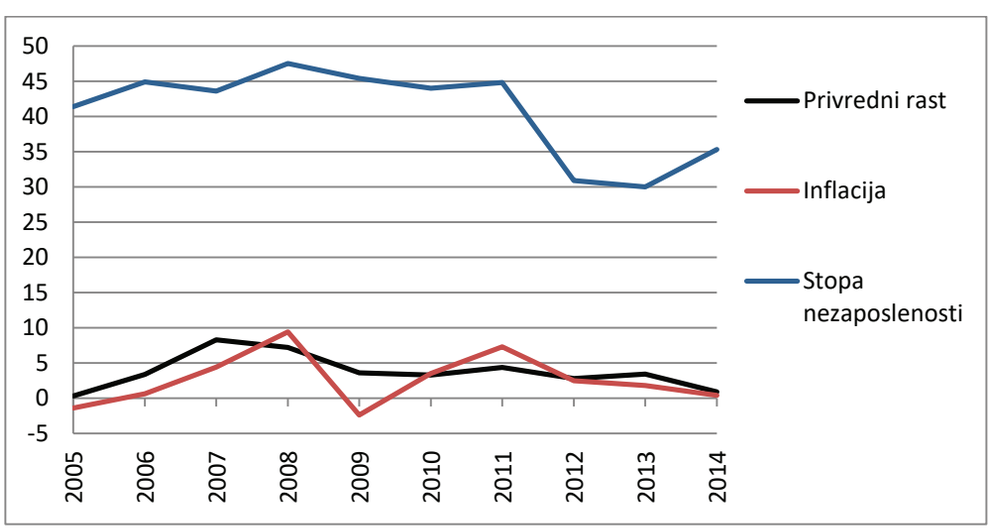
Spoljne neravnoteže su visoke i privredne aktivnosti koje su prvenstveno usmerene ka sektoru usluga, konkretno na maloprodaju i veleprodaju. Oslanjanje na doznake iz inostranstva i direktnu/indirektnu podršku donatora opadaju, ali ostaju značajne.

Tabela 4.1. Kosovo*: privredni kontekst, 2005 i 2014

	2005	2014
BDP (u milionima evra)	3.003	5.485
Broj stanovnika (u milionima)	2.070	1.805
Površina (km^2)	10.908	10.908
Gustina naseljenosti (stanovnika/km^2)	190	166
BDP po glavi stanovnika, PKM (evro)	:	:
Spoljna trgovina kao % od BDP	40,4	52,2

Izvor: Baza podataka agrarne statistika – Kosovo*, 2015.
:, nije dostupno; PKM, paritet kupovne moći.

Grafikon 4.1. Kosovo*: glavni makroekonomski pokazatelji (% povećanja od prethodne godine; % nezaposlenost), 2005–2014



Izvor: Baza podataka agrarne statistika – Kosovo*, 2015.

Privreda je porasla u proseku za oko 3% tokom prethodnih nekoliko godina. Rast je uglavnom podstaknut domaćom potražnjom sa jakim povećanjem državne potrošnje i investicija, uključujući građevinarstvo. Izvoz roba i usluga se povećao, ali i dalje pokriva tek oko trećine ukupnog uvoza. Proizvodna baza ostaje izuzetno mala. Poljoprivreda, uglavnom polunaturalna, doprinosi sa oko 14% dodate vrednosti privredi. Proizvodnja je ograničena i usmerena je ka vađenju sirovih materijala, što je takođe dominantno u izvozu roba.

Uprkos ovome, privredna situacija predstavlja izazov, a privreda pruža malo šansi za zaposlenje, posebno za žene u ruralnim područjima i za mlade. Dok je skoro dve trećine stanovništa zemlje u radno sposobnoj dobi (15-64 godine), očekuje se da ova grupa brzo raste tokom sledećih 10 godina jer Kosovo* ima najmlađe stanovništvo u Evropi. Međutim, nedostatak izgleda za pronalaženje posla otežava koheziju društva i podstiče emigraciju.

Plate u javnom sektoru su najvažniji izvor prihoda na Kosovu*, a slede ih zarade u privatnom poslovnom sektoru i doznake iz inostranstva. Visok priliv doznaka iz inostranstva ima važan uticaj na tržište rada jer se tako povećava minimalna zarada, a smanjuje podsticaj za rad. Mogu se uočiti razlike u zaradama onih koji su u radon aktivnom dobu, gde su žene uglavnom manje plaćene od muškaraca. Očigledno se ne stvara dovoljno radnih mesta kako bi se smanjio pritisak na tržište rada. Pored toga, privreda se uglavnom oslanja na sektore koji koriste slabo kvalifikovanu radnu snagu.

4.2 Poljoprivredni razvoj

Prosečan doprinos poljoprivrede, šumarstva, lova i ribolova BDV-u u periodu 2006-2014 bio je 15,4%. Ako se uzme u obzir doprinos sektora poljoprivrede BDV-u i procena stope zapošljavanja u poljoprivredi, stiče se utisak da je to sektor sa dobrom stopom efikasnosti. Međutim, ova cifra (2,6%) pokriva samo formalno zapošljavanje u sektoru poljoprivrede. Sektor poljoprivrede ima veliki potencijal da pruži priliku za zaposlenje i ostvari prihod za ljude koji žive u ruralnim područjima. Godišnja stopa rasta BDV-a sektora poljoprivrede pokazala je pozitivan trend od 2005. do 2014.

Tabela 4.2. Kosovo*: poljoprivreda u privredi, 2005. i 2014.

	2005	2014
% BDV	13,6	13,8
% zaposlenosti	:	2,6
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnog izvoza)	13,9	12,1
Poljoprivredno-prehrambeni uvoz (% ukupnog uvoza)	24,8	24,3

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Kosovo*, 2015.
:, nije dostupno.

Količina zemljišta dostupnog za obradu je relativno mala. Prema Istraživanju poljoprivrednih gazdinstava iz 2013. 49% gazdinstva manje od 1 ha. Broj malih poljoprivrednih gazdinstava se povećao za 3,6% od 2007., dok se zemljište koju obrađuju povećalo za 11,7%. Tokom istog perioda, broj velikih i specijalizovanih poljoprivrednih gazdinstava se povećao za 255, a zemljište koje obrađuju za 4168 ha.

Kosovo* nije značajan poljoprivredni centar, a proizvodnja, prerada i trgovina su većinski usmereni na domaću potrošnju/prehranu. Lanci vrednosti su ograničeni, a pružanje usluga limitirano je ograničenim resursima.

Najvažniji usevi u poljoprivrednoj proizvodnji na Kosovu* su žitarice, prvenstveno pšenica i kukuruz. Iako statistika pokazuje uzlazni trend u područjima zasađenim pšenicom kao i blago povećanje za druge useve kao što su kukuruz, voće i povrće, prosečan prinos po hektaru je daleko ispod onog u zemljama EU. Mali prinos je prvenstveno rezultat nedostatka poznavanja tehnika moderne proizvodnje i tretmana protiv bolesti, jer savetovanja i obuke nisu usmereni gde bi trebalo kao i zbog lošeg pristupa kvalitetnim informacijama.

Tabela 4.3. Kosovo*: karakteristike agrarnog sektora, 2005 i 2013

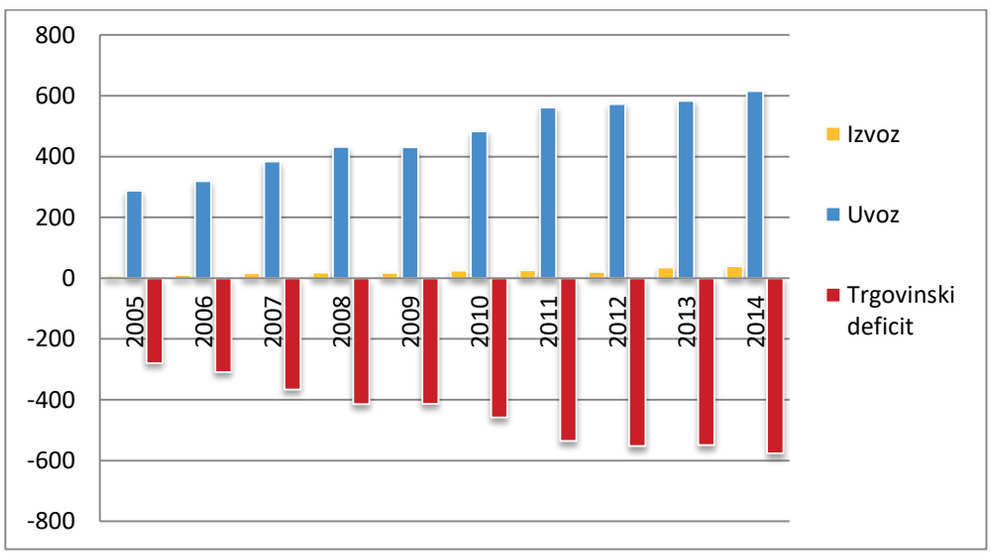
	2005	2013
Površina poljoprivrednog zemljišta PPZ (000 ha)	265	297
% obradivo zemljište u PPZ	52,3	57,6
% useva u ukupnoj poljoprivrednooj proizvodnji	50,9	59,0
Prosečni prinos pšenice (t/ha)	3,9	3,8
Prosečni prinos mleka (t/mlečnoj kravi)	:	:
Faktor prihoda po godišnjoj jedinici rada (evra)	:	:
Stopa poljoprivredno-prehrambenog izvoza i uvoza	2,7	6,4

Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Kosovo*, 2015.
:, nije dostupno; PPZ, poljoprivredno područje

Uopšteno govoreći, cene poljoprivrednih proizvoda pokazuju značajan rast u 2013-2014. Cene raži, ječma, krompira, paprike, krušaka, grožđa za jelo i orašastih plodova pokazuju najveći rast cena između 2013. i 2014. Cene stočarskih proizvoda porasle su značajno brže od ratarskih proizvoda. Kada je reč o inputima za poljoprivrednu proizvodnju, najveće povećanje cena zabeleženo je za đubrivo i druga sredstva za unapređenje zemljišta i za ishranu životinja.

Kosovo* već nekoliko godina beleži negativan spoljno-trgovinski bilans u kojem uvoz dominira knad izvozom, što dovodi do visokog trgovinskog deficita zemlje. Udeo izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu roba blago se povećao tokom prethodne dve posmatrane godine (2013-2014). Udeo uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom uvozu roba takođe se povećao na 24%, što je značajno više od izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda.

Grafikon 4.2. Kosovo*: poljoprivredno-prehrambena razmena (u milionima evra), 2005–2014



Izvor: Baza podataka agrarne statistike – Kosovo*, 2015.

Pokazalo se da slobodna trgovina dovodi do porasta negativnog trgovinskog deficita u ukupnom izvozu i uvozu roba kao i posebno za poljoprivredno-prehrambene proizvode.

Najvažniji izvozni poljoprivredno-prehrambeni proizvodi su jestivo voće i orašasti plodovi, prerađevine od povrća, povrće za ishranu, proizvodi mlinarske industrije, kao i bezalkoholna pića, alkoholna pića i sirće.

Vrednost uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2014. bila je 616 miliona evra, što je 6% više od vrednosti uvoza zabeležene u 2013. Vrednost izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2014. povećala se za 13% u odnosu na prethodnu godinu (na 39,4 miliona evra). Više od 70% vrednosti uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda otpada na mlečne proizvode, žitarice, meso i pića.

Tabela 4.4. Kosovo*: glavna dešavanja na agrarnim tržištima između 2007 i 2014

	Tradicionalno, zemlja je	Od 2007, proizvodnja je	Značajne promene
Žitarice	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Blago povećanje površina i izvoza u 2014. Značajno smanjenje uvezene količine i tržišne cene
Šećer		Bez značajne proizvodnje	
Uljarice, ulja i masti		Bez značajne proizvodnje	
Voće i povrće		Povećana	Izvoz značajno porastao, ali uvoz ostaje visok i nastavio je da se povećava tokom 2013-2014. Blago povećanje proizvodnje voća u odnosu na proizvodnju povrća. Značajan porast cena, posebno voća.
Vino		Bez značajne proizvodnje	
Krompir		Smanjena	Značajno smanjenje površina kao i proizvodnje nakon značajnog povećanja cene, pogotovo 2013.
Duvan	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Uvoz konstantno raste od 2007. Kosovo* ne izvozi duvan.
Junetina i teletina	Neto uvoznik	Bez značajnog trenda	Konstantan rast količine i cene uvezene junetine, dok izvoz skoro da ne postoji
Svinjetina		Bez značajnog trenda	Kao i za većinu poljoprivrednih proizvoda, cena svinjetine konstantno raste u periodu 2007-2014
Ovčije i kozije meso		Povećana	Značajno povećanje cene jagnjetine. Blago povećanje veličine stada ovaca i koza
Živinsko meso		Bez značajnog trenda	Značajno povećanje cene živinskog mesa, pogotovo u 2013. i 2014.
Mleko i mlečni proizvodi		Bez značajnog trenda	Bez značajnog povećanja ili smanjenja cena mleka i mlečnih proizvoda

4.3 Razvoj agrarne politike

4.3.1 Okvir agrarne politike

Program za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja Kosova* (ARDP) je sveukupni i holistički okvir za sprovođenje koji vodi razvoj sektora poljoprivrede i ruralnih područja Kosova* ka modernizaciji i približava ga standardima EU. Veliki deo ARDP je Program dodele bespovratnih sredstava za razvoj ruralnih područja kojim se sufinansiraju – kroz dodelu srodnih bespovratnih sredstava – brojne investicije u privatnom sektoru.

Politika razvoja ruralnih područja Kosova* 2014-2020 biće orijentisana u skladu sa novim strateškim pravcima politike EU za razvoja ruralnih područja, tako što će se uzeti u obzir iskustva stečena tokom sprovođenja ARDP u periodu 2007-2013.

Postavljeni ciljevi ARDP 2014-2020 blisko su zasnovani na ciljevima strateške politike IPA II, ali su takođe usmereni i reflektuju strateške razvojne ciljeve zemlje kao i specifične potrebe poljoprivredno-prehrambenog i šumarskog sektora i ruralnih područja Kosova*.

Program razvoja ruralnih krajeva Kosova* 2014-2020 usmeren je na sledećih šest prioriteta (MAFRD 2013a):

1. podrška prenosu znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima;
2. unapređenje konkurentnosti u svim vrstama poljoprivrede i unapređenje održivosti gazdinstva;
3. promovisanje organizacije lanca ishrane i upravljanja rizikom u poljoprivredi;
4. obnavljanje, čuvanje i unapređenje ekosistema zavisnih od poljoprivrede i šumarstva;
5. promovisanje efikasnosti resursa i podrška promeni smera ka privredi sa niskom emisijom ugljenika i otpornom na klimatske uslove u sektorima poljoprivrede, hrane i šumarstva;
6. promovisanje socijalne inkluzije, smanjenja siromaštva i privrednog razvoja ruralnih područja.

Sveukupni ciljevi ARDP 2014–2020 bili su definisani na ovaj način:

– razviti konkurentan poljoprivredno-prehrambeni sektor zasnovan na inovacijama sa povećanjem proizvodnje i produktivnosti, koji je sposoban da proizvede visoko kvalitetne proizvode i ispuni standarde tržišta EU, koji doprinosi bezbednosti i sigurnosti u snabdevanju hranom, teži ka privrednim, društvenim i ekološkim ciljevima podsticanjem zapošljavanja i razvojem ljudskog i fizičkog kapitala;

– zaštititi prirodne resurse i životnu sredinu u ruralnim područjima, baveći se izazovima klimatskih promena, postizanjem održivog i efikasnog korištenja zemljišta i upravljanja šumama i uvođenjem metoda poljoprivredne proizvodnje kojima se čuva životna sredina;

– poboljšati kvalitet života i diverzifikovanjem prilika za zaposlenje u ruralnim područjima podsticanjem zapošljavanja, socijalnom inkluzijom i uravnoteženim teritorijalnim razvojem tih područja. (MAFRD 2013a)

Strateški ciljevi ARDP 2014-2020 dostići će se sprovođenjem prioriteta za razvoj ruralnih područja i merama u skladu sa IPA II i državnim merama podrške u pogledu prihoda, korišćenja zemlje i izgradnjom infrastrukture za navodnjavanje koja bi se finansirala iz državnog budžeta i inicijativama donatora. Tabela 4.5 prikazuje odabrane mere koje će se primeniti na Kosovu*, kategorisane prema četirma prioritetima EU IPA II za razvoj ruralnih područja.

Tabela 4.5. Odabrane mere koje će se primeniti na Kosovu* u 2014–2020

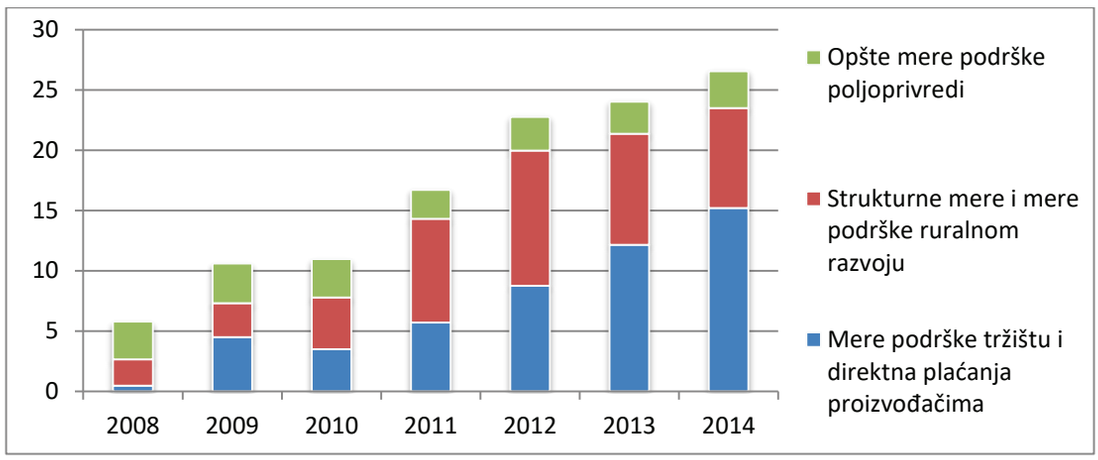
Prioriteti	Mere
Poboljšanje konkurentnosti i održivosti gazdinstva	Investicije u materijalna sredstva poljoprivrednih imanja Investicije u materijalna sredstva u preradu i marketing poljoprivrednih i proizvoda od ribolova
Obnavljanje, čuvanje i poboljšanje ekosistema	Mere poljozaštite i organske poljoprivrede Uspostavljanje i zaštita šuma
Promocija društvene i ekonomske inkluzije	Diverzifikacija gazdinstva i razvoj posla Priprema i sprovođenje strategija lokalnog razvoja – Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Veza između privrede u ruralnim područjima i razvojnih aktivnosti, LEADER)
Transfer znanja i inovacija	Poboljšanje obuke Usluge savetovanja Tehnička podrška

Izvor: MPŠRR (2013a).

4.3.2 Budžetska podrška poljoprovredi

Od 2008. do 2014, ukupan budžet namenjen poljoprivredi i ruralnom razvoju se povećao. Poslednje investicije i više pažnje vlade u vidu bespovratnih sredstava i subvencija bile su premale kako bi imale smislen uticaj u smislu povećanja udela agrara u BDP-u zemlje.

Slika 4.3. Kosovo*: budžetska izdvajanja za poljoprivredu i ruralna područja (u milionima evra), 2008–2014



Izvor: Baza podataka MAP – Kosovo*, 2015.

Cilj direktnih mera podrške u okviru ARDP bio je da se povećaju poljoprivredna proizvodnja i prihod poljoprivrednika i da se unapredi konkurentnost poljoprivrednog sektora u odnosu na druge sektor i na uvoz. Iznos ukupnog budžeta namenjen za direktna plaćanja značajno se povećao tokom 2013-2014 i uvedeno je nekoliko novih direktnih plaćanja.

Sa direktnim plaćanjem se počelo 2008 podrškom za gorivo za žetvu kao subvencijom za inpute. Takva podrška nije davana 2013-2014. Druge subvencije za inpute, kao one za đubrivo i pesticide, nisu davane u periodu 2008-2014. Od 2012 do 2014 vršene su isplate za površine zasejana semenskom pšenicom, uz odobrenje inspektora Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj (MAFRD), a minimalna površina zemljišta bila je 10 ha po gazdinstvu.

Od direktnih plaćanja, jedina mera podrške bila je direktna isplata po osnovu tekućeg stanja površine zemljišta/grla životinja. Direktne isplate za sadnice i živinu uvedene se u 2013-2014. Poljoprivrednici koji su se prijavljivali morali su da ispune sledeće kriterijume: (i) moraju da poseduju minimalno 0,50 ha poljoprivrednog zemljišta (u vlasništvu ili pod zakupom); (ii) zemljište uzeto u zakup moralo je biti ugovoreno na najmanje dve godine; (ii) poljoprivrednik mora da proizvede minimalno 5000, a maksimalno 100.000 sadnica voća nakalemljenih na vegetativnu podlogu. Isplate za živinu prebacivane su svim poljoprivrednicima koji su imali najmanje 2400 koka nosilja u proizvodnji. Isplate su vršene po životinji. Iznos isplate bio je kategorisan u zavisnosti od broja živine (2400-10.000, evra 0,5/glavi; 10.000-20.000, evra 0,4/glavi; više od 20.000 evra 0,3/glavi).

U 2014. su uvedene druge direktne isplate za povrće na otvorenim poljima, kvalitet mleka i uzgoj krmača. Ukupno su subvencionisane 23 različite vrste povrća, a minimalan kriterijum za dobijanje ove isplate bio je 0,2-0,5 ha zasađenih povrćem. Većina korisnika ovih isplata bili su poljoprivrednici koji uzgajaju papriku, lubenice i krompir. Broj prijavljenih koji su se bavili uzgojem krmača bio je relativno mali. Svi poljoprivrednici koji su imali minimalno dve krmače u aktivnom uzgoju dobijali su ovu podršku. Pozivi za prijavljivanje za isplate za kvalitet mleka objavljivani su svaka tri meseca. Isplate su vršene za tri različite klase, sa različitim iznosima za prvoklasno i prve i druge klase.

Tabela 4.6. Kosovo*: glavni instrumenti i mere agrarne politike, 2008 i 2014

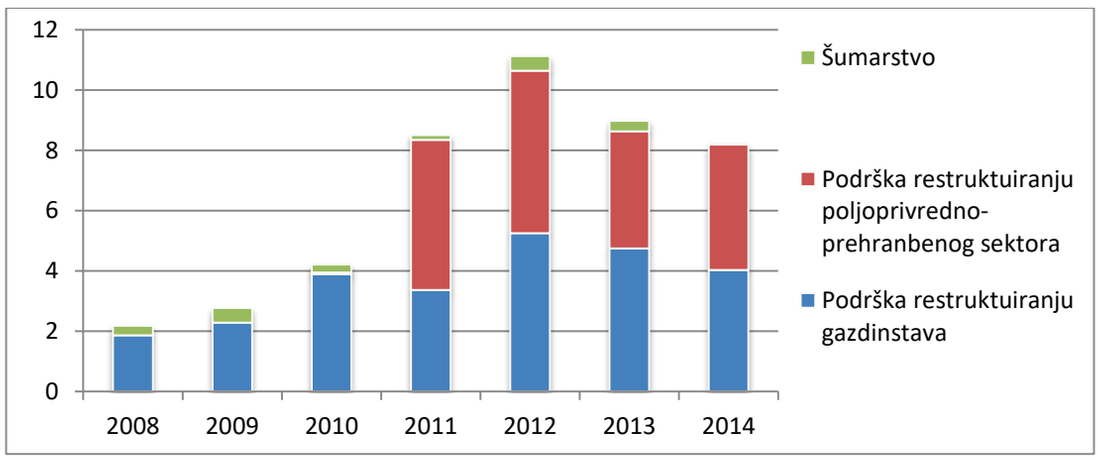
	Sprovedeno	Od 2008, podrška je	Značajne promene
Mere podrške za tršište	Nije sprovedeno		
Subvencije za varijabilni input	Da, revodno	Povećana	Budžet namenjen za mere ove vrste značajno se povećao u periodu 2012-2014. Podrška je uglavnom davana za gorivo i sadnice. Podrška u vidu goriva za žetvu izostala je 2013-2014, dok je podrška za sadnice davana postojala samo u tim godinama.
Direktna plaćanja na osnovu proizvodnje	Nije značajno	Bez značajnog trenda	Sprovođenje direktih isplata po osnovu učinka počelo je tek nedavno. „Kvalitet mleka“ je prva mera, uvedena 2014. Postoje tri kategorije za subvencionisanje kvaliteta mleka: vrhunske klase, prve i druge klase. Pozivi za prijavljivanje objavljuju se svaka tri meseca, a isplate se takođe vrše svaka tri meseca.
Direktna plaćanja na osnovu površine/grla stoka	Da, revodno	Povećana	Ove isplate vršene su od 2009. Raspodeljeni budžet se značajno povećao tokom poslednje tri posmatrane godine. Podrška je uglavnom povećana za krave muzare, ovce i koze, pšenicu i vinograde. U 2013. u određenoj meri i 2014. Kosovo* je uvelo direktne isplate po glavi živine i krmača kao i za obrađeno zemljište sa povrćem na otvorenom polju.
Plaćanja odvojena od proizvodnje	Nije primenjivano		
Investiciona podrška gazdinstvu (on-farm)	Da, revodno	Povećana	Podrška investicijama na gazdinstvu je redovno sprovođena i budžet namenjen za takvu podršku se konstantno povećavao. Sveukupni cilj je bio da se unapredi struktura poljoprivrednog gazdinstva povećanjem proizvodnje i unapređenjem kvaliteta. U 2014. Uvedene su dodatne mere za žitarice, staklenike, pčelarstvo i sektor mesa, uključujući tovne pilića.2014. podrška je dodeljena i za uređenje zemljišta i uktrupnjavanje.
Podrška prehrambenoj industriji	Da, revodno	Bez značajnog trenda	Data je podrška za izgradnju centara za prikupljanje, pakovanje i skladištenje poljoprivrednih proizvoda. Ove mere uključuju mlečne proizvode, meso, žitarice, voće i povrće, flaširanu vodu, vino i pivo. Svrha podrške je da unapredi upotrebu poljoprivrednih proizvoda poboljšanjem proizvodnje veće dodate vrednosti, uspostavljanjem centara za prikupljanje, uvođenjem analiza opasnosti na kritičnim kontrolnim tačkama za bezbednost hrane i usklađivanjem proizvodnih linija i sličnih pogona sa zahtevima EU.
Plaćanja koja su u vezi sa očuvanjem životne sredine	Nije primenjivano		
Podrška ruralnim krajevima	Nije značajno	Bez značajnog trenda	Sprovodi se od 2010. Podrška je data javnim i privatnim projektima koji imaju uticaj na unapređenje uslova života stanovništa u ruralnim krajevima. Budžet namenjem za ovo je značajno smanjen u 2014 u odnosu na 2013.
Mere opšte podrške	Da, revodno	Povećana	Budžet namenjen razvoju stručnog usavršavanja kako bi se ispunile potrebe ruralnih krajeva i istraživanja, značajno je porastao u 2013-2014. Ova mera sprovedena je kroz kapitalne projekte i ima za cilj da razvije ruralna područja unapređenjem savetodavnih usluga.

Više od 95% ukupnog budžeta potrošenog na mere razvoja ruralnih područja bio je koncentrisan na konkurentnost i 1-2% na privredu i stanovništo ruralnih područja. Nikakva sredstva nisu bila raspodeljena za očuvanje životne sredine i seoskih krajeva u 2013-2014.

Od ukupnog budžeta potrošenog na konkurentnost, više od 80% bilo je koncentrisano na podršku za restrukturiranje poljoprivrednih gazdinstava (restruktruriranje materijalnih potencijala u ruralnom agrarnom sektoru, konsolidacija zemljišta, upravljanje vodenim resursima za poljoprivredu i druga podrška direktno na poljoprivrednom gazdinstvu), a 10-20% na podršku šumarstvu (unapređenje upravljanja prirodnim resursima). Struktura budžetske potrošnje za konkurentnost nije se menjala u periodu 2013-2014 u poređenju

sa prethodne dve godine. U okviru podrške investicijama na poljoprivrednom gazdinstvu, nove dodatne mere su uvedene 2014 u vidu podrške investicijama u staklenike, pčelarstvo, žitarice i sektor mesnih proizvoda (tov teladi i pilića). Iznos isplaćen za ove dodatne mere relativno je mali u poređenju sa iznosom za druge dodatne mere sprovedene između 2008 i 2014.

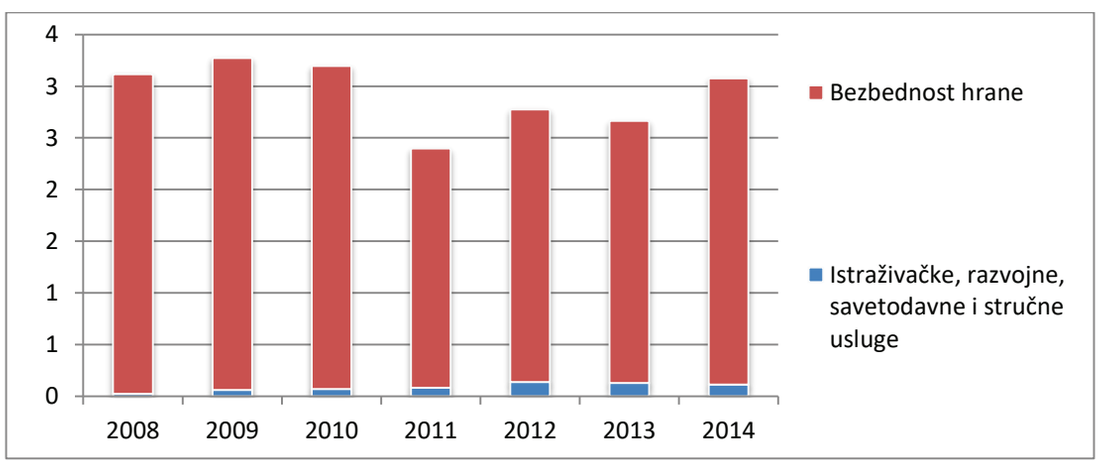
Grafikon 4.4. Kosovo*: presek mera porške konkurentnosti (u milionima evra), 2008–2014



Source: Baza podataka MAP – Kosovo*, 2015.

Od 2009. Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj počelo je da podržava javne i privatne projekte koji su imali uticaj na poboljšanje uslova života za stanovništo u ruralnim krajevima. Korisnici su bili lokalne akcione grupe (LAG) registrovane na Kosovu* u skladu sa principima Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Veza između privrede ruralnih krajeva i razvojnih aktivnosti, LEADER). Odgovornost rukovodilaca LAG bila je da se prijave za projekte,kao i da ih sprovedu. Budžet namenjen za podršku te vrste značajno se smanjio tokom 2014. u poređenju sa prethodnom godinom. Tokom 2013. podrška je data za 15 LAG koje su sprovodile infrastrukturne poljoprivredne projekte kao što su uređenje školskih dvorišta, parkova, grobalja, rečnih korita, mostova od zajedničkog interesa i puteva u ruralnim krajevima. Diverzifikacija poljoprivrednih gazdinstava i alternativne aktivnosti u ruralnim krajevima, kao i unapređenje infrastrukture u ruralnim krajevima i održavanje nasleđa ruralnih krajeva, prvi put su primenjeni tokom 2014. iako je budžet namenjen za podršku te vrste bio relativno mali.

Grafikon 4.5. Kosovo*: presek podrške opštim uslugama u poljoprivredi (u milionima evra), 2008–2014



Source: Baza podataka MAP – Kosovo*, 2015.

Više od 95% budžeta potrošenog na opšte usluge otišao je na bezbednost hrane, konkretno na veterinarske i fitosanitarne usluge, a mali procenat sredstava potrošen je na istraživanje i razvoj, savetodavne i stučne usluge (slika 4.5). Budžet potrošen na stručno usavršavanje nije se povećavao tokom 2013 i 2014. Prema srednjeročnom izveštaju o napretku, mere stručnog usavršavanja doprinele su povećanoj poljoprivrednoj proizvodnji, efikasnijem korištenju poljoprivrednih inputa i usko specijalizovanih poljoprivrednih aktivnosti (MPŠRR 2012).

4.4 Problemi poljoprivrednih gazdinstava

Kosovo* ima nepovoljnu strukturu poljoprivrednih gazdinstava gde je prosečno KPZ po gazdinstvu 1,5 ha podeljeno na sedam parcela. U skladu sa preliminarnim podacima iz poljoprivrednog popisa urađenog 2014., prosečna KPZ po imanju je 2 ha. Kosovo* ima najmanju pocršinu KPZ po poljoprivrednom imanju u odnosu na bilo koju zemlju EU ili Zapadbog Balkana, osim Malte. Veličina poljoprivrednih gazdinstava je ozbiljan izazov na putu prevazilaženja problema povećanja produktivnosti.

Diverzifikacija useva je uobičajena strategija koju primenjuju porodična poljoprivredna gazdinstva kako bi umanjili rizike do kojih može doći zbog propadanja useva i kako bi stabilizovali porodična primanja neophodna za preživljavanje. Podrška poljoprivrednicima i povećanje podsticaja da iznajme javno zemljište za poljoprivredne svrhe po povoljnoj ceni bio bi jedan od načina da se poveća produktivnost i konkurentnost proizvodnih kapaciteta obrađivanjem zemljišta i uvećavanjem poljoprivrednih gazdinstava. Unapređenjem skladišnih kapaciteta bi se uvećao neto prihod sitnih poljoprivrednika koji dolazi od proizvodnje te bi se time povećala i njihova konkurentnost. Podrška koja je davana za izgradnju centara za prikupljanje, pakovanje i skladištenje poljoprivrednih proizvoda je potpuno prestala u periodu 2013-2014.

Kosovo* prethodno nije imalo nikakvu konkretnu politiku mera ili subvencija usmerenih ka grupama malih poljoprivrednih gazdinstava. Tokom 2013-2014. odvojen je mali budžet za ukrupnjavanje zemljišta što je vrlo bitno uzimajući u obzir trenutnu situaciju: poljoprivredna gazdinstva su u proseku mala i podeljena na više parcela; tržište zemljišta je nerazvijeno sa ograničenom transparentnošću vlasništva nad zemljištem; takođe je nejasno ko ima pravo da koristi zajedničko zemljište. Uloženi napor da se podrži ova mera može se iskoristiti da se postigne nekoliko ciljeva postavljenih u novoj strategiji ARDP za period 2014-2020. Ovim bi se takođe mogle povećati investicije u sisteme navodnjavanja kao i rod useva.

4.5 Proces EU integracije

Novi programski dokument za poljoprivredu i razvoj ruralnih krajeva na Kosovu* usvojen je na osnovu koncepta EU za razvoj ruralnih krajeva. Mere ARDP za period 2007-2013 kojima se daje direktna podrška proizvođačima, u određenom smislu odgovaraju merama Stuba I u skladu sa ZPP, a mere podrške razvoju ruralnih područjaa slične su Stubu II ZPP. Programski dokument sa planiranim merama podrške sproveden je na osnovu godišnje raspodele budžeta za sektor poljoprivrede i razvoja ruralnih krajeva. Raspodela ukupnog budžeta Ministarstva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralni razvoj na različite mere iz ARDP za period 2007-2013 samo je delimično pratila opšte ciljeve razvoja poljoprivrede i ruralnih krajeva (MPŠRR 2012).

Zbog nepovoljne strukture poljoprivrednih gazdinstava i neefikasnog korištenja faktora proizvodnje, prinosi u poljoprivrednoj proizvodnji na Kosovu* su mnogo niži od prosečnih prinosa u EU. Uopšteno govoreći, poljoprivreda i prehrambeni sektor suočavaju se sa poteškoćama u razvijanju lanaca distribucije hrane, marketingu i kvalitetnim veterinarskim i fito sanitarnim standardima koji bi se mogli uporediti sa standardima EU. U proseku, cene proizvođača poljoprivrednih proizvoda značajno su više na Kosovu* nego u zemljama EU. Ovog govori da kosovski proizvođači nisu još uvek konkurentni sa cenom. Tokom nekoliko prethodnih godina beleži se i raste negativan poljoprivredno prehrambeni trgovinski

balans. Strategija za poljoprivrednu trgovinu se mora razviti na osnovu analize tržišta; time bi lokalni proizvođači i prerađivači mogli bolje da iskoriste prilike na tržištu i takođe stabilišu zapošljavanje i prihod.

Generalno govoreći, ruralni krajevi na Kosovu* imaju nizak nivo privrednog razvoja, što vodi ka visokoj stopi nezaposlenosti. Smanjenje zavisnosti radne snage u ruralnim krajevima od poljoprivrede i razvoj aktivnosti koje donose dodatni prihod za porodice u ruralnim krajevima ostaje jedan od zadataka koji su najveći izazov. Kako bi se smanjila emigracija i siromaštvo u ruralnim krajevima, moraju se stvoriti prilike za zaposlenje tako što će se pružiti podrška diverzifikaciji poljoprivrednih aktivnosti kao što su prerada tradicionalnih lokalnih prehrambenih proizvoda i proizvoda iz niše kao i pružanjem podrške poslovnim inicijativama da budu aktivniji u pružanju usluga u ruralnim krajevima.

Trebalo bi organizovati male radionice na kojima bi se ohrabrilo žensko preduzetništvo. Trebalo bi podržati privredni razvoj u ruralnim krajevima kroz stalno unapređenje infrastrukture kao što su električna energija, putevi, vodosnabdevanje, odlaganje otpada i širokopojasni internet.

Raspodela budžeta i nivo podrške poljoprivredi i razvoju ruralnih krajeva u periodu od 2007 do 2014 bio je relativno nizak u poređenju sa drugim zemljama ZB i zemljama EU. Povećanje konkurentnosti poljoprivrede trebalo bi da prati i povećanje u raspodeli budžeta za poljoprivredu. Konkurentna poljoprivreda zahteva savremeno znanje, informacije u rukovodeće usluge. Dodatna obuka, saveti u vezi sa tehničkim temama i upravljanjem gazdinstvom/poslom i pružanje informacija u vezi sa poljoprivrednim tržištem u skladu sa specifičnim potrebama određene zemlje, preduslovi su za rast poljoprivredne proizvodnje i povećanje konkurentnosti i efikasnosti tog sektora.

Promovisanjem istraživanja u poljoprivredi pomaže se razvoj održivih sistema proizvodnje, pogotovo imajući u vidu nove izazove kao što su klimatske promene, bodiverzitet, rast cena hrane i bio goriva. Premda već nekoliko godina ne postoji jednoglasje u okviru ZPP u vezi sa optimizacijom politika i instrumentima usmerenim na isplate za poljozaštitu, Kosovo* bi trebalo da pokrene šeme plaćanja za poljozaštitu kojim bi se pružila podrška održivom korištenju prirodnih resursa, posebno za prakse održivog korištenja zemljišta u poljoprivrednoj proizvodnji visoke prirodne vrednosti (VPV). Posvećenost podrški poljoprivredne proizvodnje VPV poboljšaće se pružanje pozitivnih spoljnih i ekoloških usluga putem poljoprivrednih praksi.

Trebalo bi više pažnje posvetiti zapostavljneim područjima. Kako je većina poljoprivrednih gazdinstava (94%) mala – do 4 ha – trebalo bi pronaći načine da se ova poljoprivredna gazdinstva razviju. Kako bi se ojačala proizvodnja i marketing malih poljoprivrednika na Kosovu*, najvažnija mera za sektore voća i povrća bi bila podrška stvaranju oranizacija proizvođača po uzoru na ideju EU o jedinstvenoj zajedničkoj organizaciji tržišta. Zbog velikih varijacija u proizvodnji i oscilaciji cena, Kosovo* bi trebalo da pokrene mehanizme sprečavanja rizika i upravljanja rizikom subvencionisanjem premija na osiguranja.

Kosovo* bi trebalo da svoju trenutnu politiku uporedi sa najboljim međunarodnim praksama paralelno sa usklađivanjem sa politikom EU. Uz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) Kosovo* ulazi u novu fazu procesa integracije. Stoga bi trebalo uložiti dodatni napor da se unapredi inter i intra ministarska koordinacija, kao i jačanje ljudskih resursa u smislu ciljanih, dugoročnih pojedinačnih obuka u vezi sa EU uključujući ZPP te jezičke i veštine pregovaranja.

4.6 Prednosti i mane poljoprivrede

Tabela 4.7 prikazuje prednosti i mane poljoprivrednog sektora i ruralnih krajeva na Kosovu*.

Tabela 4.7. Kosovo*: prednosti i mane poljoprivrednog sektora i ruralnih krajeva

Prednosti	Mane
- Povoljni klimatski uslovi i plodnost tla posebno za uzgajanje voća i povrća - Poljoprovredna proizvodnja se povećala zbog većeg interesa i podrške poljoprivredi od strane direktnih plaćanja i bespovratnih sredstava - Ruralni krajevi imaju veliki potencija zbog jeftine radne snage intenzivne poljoprivredne proizvodnje povrća posebno - Podrška poljoprivredi od strane MAFRD i drugih donatora je značajno doprinela uvođenju novih proizvodnih tehnologija. - Poboljšani kvalitet produktivnost stočarske proizvodnje, proizvodnje žitarica i povrća. Povećana svest potrošača i potražnja za domaćim poljoprirvednim proizvodima. - Povećanje vladinog shvatanja značaja poljoprivrednog sektora i njegovog učinka. - Bogati prirodni resursi, dobri uslovi i raznolik krajolik. - Čistija sredina bez stresa ii manje cene životnih troškova u ruralnim krajevima - Spremnost ljudi da promene situaciju.	- Najniži BDP po glavi stanovnika - Ukorenjeno siromaštvo, pogotovo u ruralnim krajevima - Visoka stopa nezaposlenosti, pogotovo u ruralnim krajevima - Značajan nedostatak infrastrukture u ruralnim krajevima, konkretno vodosnabdevanje, upravljanje otpadom i recikliranje otpada - Loše javne usluge u ruralnim krajevima (zdravstvo, prevoz i obdaništa) - Visoke tržišne cene zemljišta - Nedostatak saradnje između poljoprivrednika, javnih institucija i privatnog i javnog sektora - Finansijska ograničenja za investiranje u gazdinstvo - Zastarele mašine i tehnička oprema - Konzervativni poljoprivrednici koji se opiru da primene novu tehnologiju - Nizak nivo obrazovanja poljoprivrednika (mnogi nemaju više od osnovnog obrazovanja) - Vrlo niske subvencije u poređenju sa ostalim zemljama u regionu - Nedostatak odgovarajućeg sistema kreditiranja u ruralnim krajevima kojim bi se davali krediti poljoprivrednicima po povoljnim uslovima dužim grejs periodima i manjim kamatnim stopama - Nesigurno vlasništvo nad zemljištem, prava nad zemljištem nejasno dodeljena vlasniku - Mali napredak kroz program konsolidacije zemljišta - Mala poljoprivredna gazdinstva i usitnjenost parcela rezultiraju niskom produktivnošću - Nedostatak skladišnih kapaciteta - Mali kapaciteti za preradu - Nema dugoročnih ugovora između poljoprivrednika i prerađivača

5. Republika Makedonija: kratak izveštaj o poljoprivrednoj politici

Dragi Dimitrievski, Ana Kotevska, Ivana Janeska Stamenkovska, Emelj Tuna, Marina Nacka
Fakultet poljoprivrednih nauka i hrane Univerziteta „Sv. Ćirilo i Metodije", Skoplje

5.1 Ekonomski razvoj

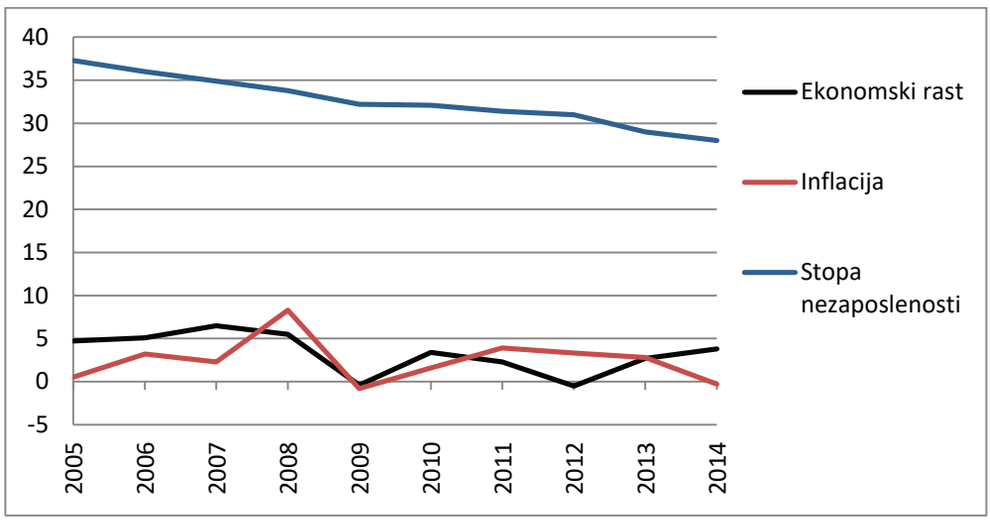
Republika Makedonija je kopnena država u jugoistočnoj Europi, sa površinom od 25,713 km^2 i broji oko 2 miliona stanovnika, što je rezultiralo gustinom naseljenosti od oko 80 stanovnika po km^2. Tokom proteklih 10 godina, BJR ukupnog ekonomskog prihoda pokazuje porast; BDP je iznosio 8.5 milijardi EUR 2014. godine, što je za 70 % više nego 2005. godine. Kada se predstavi u vidu PPS-a (standarda kupovne moći) po stanoviku, dobijemo vrednosti puno veće nego 2005. Prikazano u vrednostima standarda kupovne moći po stanovniku, BDP je povećan za 38 % u periodu od 2005. do 2013. godine (Tabela 5.1).

Tabela 5.1. Republika Makedonija: privredni kontekst, 2005. i 2014. godina

	2005.	2014.
Stanovništvo (u milionima)	2.04	2.07
Gustina naseljenosti (stanovnika/km^2)	79.2	80.5
BDP (EUR miliona)	5,032	8,534
BDP/stanovniku, PPS (EUR)	6,900	9,500[a]
Realni rast BDP-a (%)	4.7	3.8
Stopa nezaposlenosti (%)	33.8[b]	28.0
Trgovinski bilans (miliona EUR)	–961	–1,762
Vanjskotrgovinski kao % BDP-a	84.5	107.9

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.god.
a 2013. god.;
b 2008. god. (najranije dostupno, po istoj metodologiji).

Slika 5.1. Republika Makedonija: glavni makroekonomski pokazatelji (% porasta u odnosu na prethodnu godinu; % nezaposlenosti), 2005–2014



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.

Globalna ekonomska kriza je imala velik uticaj i na Republiku Makedoniju. Iako je bio primenjen odvojen sistem fiskalnih i monetarnih mera, kako bi se očuvala makroekonomska stabilnost, ekonomska kriza se očitovala i u malom porastu BDP-a (–0.4 % 2009. godine i -0.5 % 2012. godine). Po makroekonomskim pokazateljima se vidi oporavak privrede Republike Makedonije u 2013. godini, sa porastom realnog BDP-a od 2.7 %, te 3.8 % u 2014. godini. Slika 5.1 pokazuje stopu inflacije u periodu između 2005. i 2014. godine. Kreće se od -0.8 % u 2009. godini do 8.3 % u 2008. godini.

Visoka stopa nezaposlenosti uveliko ometa razvoj privrede Republike Makedonije, i smatra se jednim od ključnih činilaca za visoku stopu siromaštva. Stopa nezaposlenosti pokazuje lagani pad tokom godina, a 2014. je iznosila 28 % (tabela 5.1). Negativni trgovinski bilans je postao sve očigledniji tokom godina, a 2014. godine je dostigao deficit od 1,762 miliona EUR . Vanjska trgovina, kao sasavni dio BDP-a pokazuje porast, što znači da je zemlja postala ekonomski mnogo osetljivija na međunarodnu trgovinu,.

5.2 Poljoprivredni razvoj

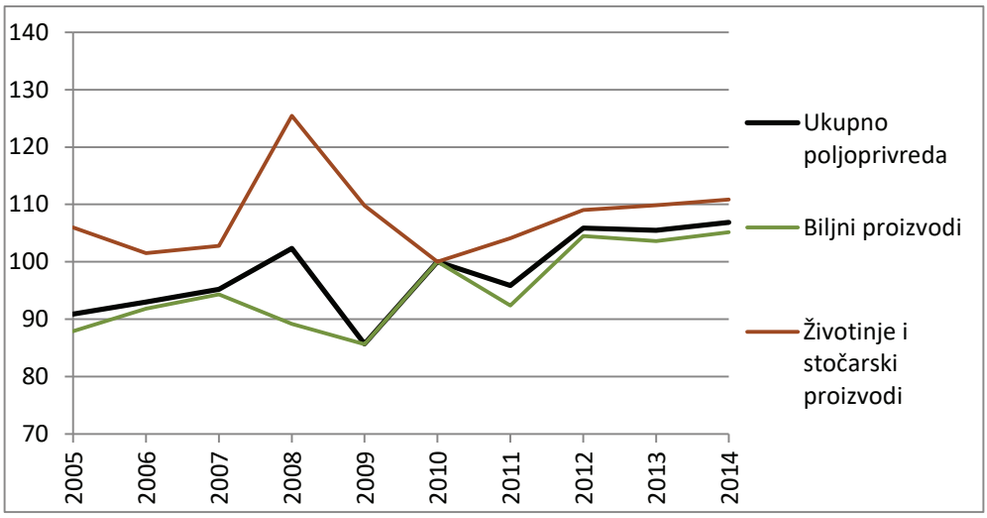
Poljoprivreda ima značajan uticaj na privredu Republike Makedonije, sa učešćem od oko 11 % u ukupnom BDV i udelom od 19 % u ukupnoj zaposlenosti (Tabela 5.2). Bruto poljoprivredni proizvod (GAO) je iznosio do 1,385 miliona EUR u 2013. godini, što predstavlja povećanje za 22 % u odnosu na na 2005. godine.

Tabela 5.2. Republika Makedonija: učešće poljoprivrede u ekonomiji, 2005. i 2014. godine

	2005.	2014.
BDV %	11.3	10.2
% nezaposlenosti	19.5	18.5
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% u ukupnom izvozu)	16.7	12.9
Poljoprivredno-prehramben i izvoz (%u ukupnom izvozu)	13.1	11.7
Poljoprivredno-prehrambena uvozno-izvozna stopa (%)	80.7	74.6

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.

Slika 5.2. Republika Makedonija: realni rast cena poljoprivrednih proizvođača, 2005–2014. (2010. = 100)

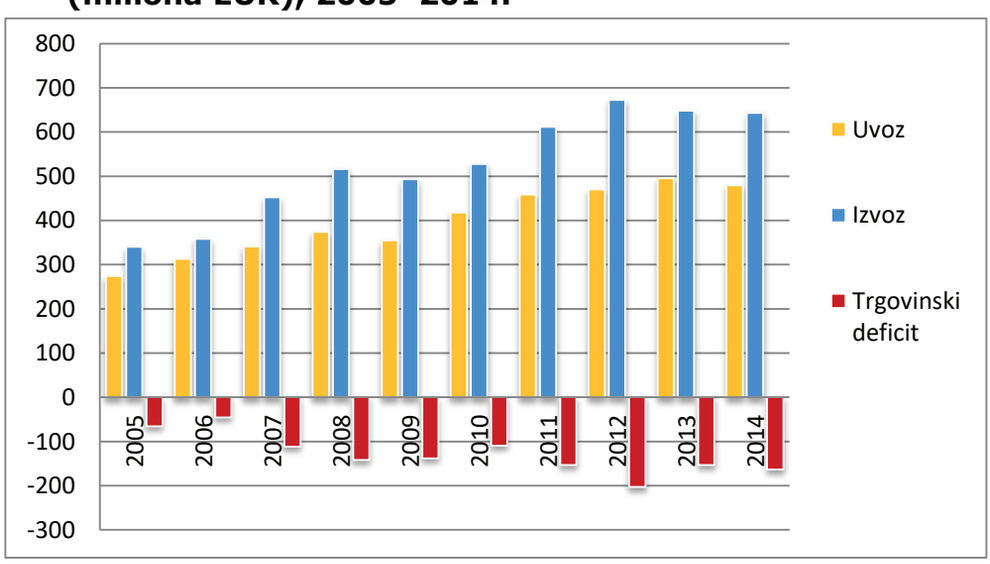


Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.

Indeks cena poljoprivredne proizvodnje pokazuje konstantno povećanje u proteklih 10 godina. U periodu od 2005. do 2010. godine, cene stoke su bile podložne mnogo većim promenama nego cene žitarica; kasnije su se cene stabilizovale i pokazuju blagi uzlazni trend (Slika 5.2).

Kada je u pitanju trgovina, Republika Makedonija je poljoprivredno-prehrambeni uvoznik, sa stalnim negativnim trgovinskim bilansom, tokom celog perioda 2005–2014-ta. (Slika 5.3). Ova zemlja je neto izvoznik za samo nekoliko vrsta roba, kao što su određene vrste voća i povrća, vina, duvana i jagnjećeg mesa. Poljoprivredno-prehrambena trgovina beleži uzlazni trend tokom godina; 2014. godine je trend bio duplo veći nego 2005. Liberalizacija, posebno u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, je rezultirala većom stopom uvoza nego izvoza, produbljujući, na taj način, negativan trgovinski bilans. Trgovinski deficit je dostigao svoj vrhunal 2012. godine, sa otprilike 202 miliona EUR, uz smanjenje u narednim godinama i deficitom od 163.4 miliona EUR 2014. godine. (Slika 5.3).

Slika 5.3. Republika Makedonija: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014.



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.

Poljoprivredno-prehrambeni proizvodi čine i do 12.9 % ukupnog izvoza u 2014. godini, te 11.7 % celokupnog izvoza. Izvozna vrednost poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je iznosila 479.6 miliona EUR 2014. godine, što predstavlja povećanje od 75 % od 2005. godine. Gledano u odnosu na ukupnu izvoznu vrednost, najzastupljenije tarifne grupe u 2013. i 2014. godini su bili duvan i duvanske prerađevine (25 %), pića, alkoholna pića i ocat (13 %), zatim jestivo povrće, biljke, korenaste biljke i gomolji (13 %). Duvan, vino i povrće su najčešće izvoženi poljoprivredno-prehrambeni proizvodi. Vrednost uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda je iznosila 643.0 miliona EUR 2014. godine, što predstavlja porast od 89 % u poređenju sa 2005. godinom. U najveću uvoznu tarifnu grupu u 2013. i 2014. godini spadaju meso i mesne prerađevine (16 % ukupno uvezenih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda).

Poljoprivredne površine od oko 1.263 miliona ha, čine više od polovine ukupnog zemljišta; 32.7 % ukupnog poljoprivrednog zemljišta je obradivo, a 64.2 % su stalni pašnjaci. Bez obzira na visok procenat zemljišta pod pašnjacima, usevi su ono što karakteriše poljoprivredu Republike Makedonije, sa udelom od 76 % u odnosu na ukupnu poljoprivrednu proizvodnju (Tabela 5.3).

Stočarska proizvodnja ostaje uglavnom nekonkurentna, jer nema dovoljno kapaciteta za proizvodnju stočne hrane i poljoprivrednici zavise od uvoza (MAFWE 2015.). Neodgovarajuće sorte i rasna struktura rezultiraju jako niskim prinosima. Tako npr. prosečni prinosi pšenice i mleka u 2014. godini su iznosili 3.75 t/ha i 3.14 t/grlo, odnosno, bili su u zapaženom procentu od 22 % i 35 % viši nego 2005. godine.

Poljoprivreda Republike Makedonije je karakteristična po dvojnoj strukturi, dominirajućim malim poljoprivrednim gazdinstvom, sa visokim nivoom fragmentacije zemljišta. Prosečna vrednost KPZ-a po gazdinstvu je jako niska (1.9 ha), a gotovo 60 % gazdinstava se poljoprivredom bavi na manje od 1 ha zemljišta. Prosečno gazdinstvo poseduje 2.14 uslovnih grla stoke, a 24.6 % ukupnog broja gazdinstava ima manje od jednog uslovnog grla stoke.. Standardizovani output (SO) po gazdinstvu iznosi EUR 4,825, ali polovina poljoprivrednih gazdinstava imaju SO manji od 2.000 EUR. Ovo se događa zbog toga što individualna poljoprivredna gazdinstva ostvaruju 86.9 % ukupnog SO.

Tabela 5.3. Republika Makedonija: karakteristike poljoprivrednog sektora, godine 2005. i 2014.

	2005.	2014.
PP (000 ha)	1,199	1,263
% obradivog zemljišta u PP	37.4	32.7
% biljne proizvodnje u celokupnoj poljoprivrednoj proizvodnji	78.5	76.1[a]
Prosečan prinos pšenice (t/ha)	3.07	3.75
Prosečan prinos mleka (t/po kravi muzari)	2.31	3.14

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.
a 2013.
PP, poljoprivredna površina.

Zemljišni kapaciteti, kao i drugi prirodni izvori nisu u potpunosti iskorišćeni. Poljoprivreda Republike Makedonije ima i mnoge druge slabosti koje štete njenom razvoju, kao što su zastarela oprema i tehnologija, nizak nivo produktivnosti, te nepostojanje dodate vrednosti na poljoprivredne proizvode. Uz to, postoji i nedostatak sezonske radne snage, sve više ima starije populacije, povećava se migracija ruralnog stanovništva, a uz to je i nivo obrazovanja i stručnosti ruralnog stanovništva jako nizak. Osim toga, nedostatak sopstvenog kapitala i pristupa finansijskim sredstvima, nizak nivo poljoprivredno-prehrambene integracije, te nedovoljna uključenost istraživanja u razvoj poljoprivrede predstavljaju ograničavajući faktor za razvoj ovog sektora.

Tabela 5.4. Republika Makedonija: pokazatelji glavne strukture farmi, 2013. godina

	2013
KPZ po gazdinstvu (ha)	1.85
Gazdinstva sa KPZ < 1 ha (% ukupnog)	58.2
LSU po gazdinstvu	2.14
Gazdinstva sa LSU < 1 (% ukupnog)	24.6
SO po gazdinstvu (EUR)	4,825
Gazdinstva sa SO < EUR 2,000 (% ukupnog)	58.2

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015.

Tabela 5.5 prikazuje glavne tokove razvoja na poljoprivrednim tržištima. Kapaciteti za ratarsku proizvodnju su uglavnom stabilni, osim površina koje su pod žitaricama i na kojima se vidi povećanje.

U smislu obima proizvodnje, značajno povećanje se primećuje u proizvodnji povrća, dok vinogradarska proizvodnja beleži smanjenje.

Stočna proizvodnja pokazuje povećane izlazne rezultate, koji su posebno očigledni u uzgoju i proizvodnji svinja. Premda postoji znatno smanjenje u veličinama stada i jata kada su u pitanju ovce i živina, njihovi proizvodni rezultati beleže porast.

Što se tiče trgovine, uvoz je premašio izvoz za skoro sve tarifne grupe (posebno mesa i mesnih prerađevina, mlečnih prizvoda, jaja, meda; biljnih i životinjskih masti i ulja; te razni drugi prehrambeni proizvodi).

Samo pojedine tarifne grupe ukazuju na veću stopu izvoza nego uvoza.

Tabela 5.5. Republika Makedonija: glavna obilježja u razvoju poljoprivrednih tržišta

	Tradicionalno, zemlja je:	Od 2005., proizvodnja je:	Promene u cenama, proizvodnji i trgovini, 2014. u poređenju sa 2005. godinom:
Žitarice	Neto uvoznik	Bez značajnijeg trenda	- Cena: povećana, posebno za kukuruz; - Proizvodnja: blagi pad (iako se taj pad odnosi samo na pad u oblasti žitarica): - Trgovina: povećanje uvoza i izvoza žitarica, značajnije u delu koji se tiče preparata od žitarica;
Šećer	Neto uvoznik	Povećana	- Proizvodnja: posle 2008. godine nema proizvodnje šećerne repe zbog niskih izlaznih cena i povećanog uvoza sirovog šećera; - Trgovina: konstantno povećan uvoz tokom nekoliko godina, sve do 2014. godine, kada je uvoz pao za 13 % od 2013. godine;
Uljarice, ulja i masti	Neto uvoznik	Povećana	- Cena: povećana; - Proizvodnja: povećana; sa već postojećom slabom proizvodnjom suncokreta (zbog niskih tržišnih cena i povećanog uvoza sirovog suncokretovog ulja); - Trgovina: konstantno povećanje izvoza (8.8 miliona EUR u 2005. godini; 17.8 miliona EUR u 2014. godini) i izvoza (1.8 miliona EUR u 2005. godini; 4.2 miliona EUR u 2014. godini);
Voće i povrće	Neto izvoznik	Povećana	- Cena: povećana, posebno za pojedino voće (kajsije, kruške, grožđe) - Proizvodnja: povećana; blagi porast proizvodnje voća (14 %) a više u proizvodnji povrća (40 %); - Trgovina: povećan uvoz povrća i voća, kao i orašastog voća; konstatntan porast izvoza voća povrća i njihovih prerađevina (blagi pad u izvozu voća u 2014. godini – 11 %);
Vino	Neto izvoznik	Povećana	- Cena: povećana cena vinove loze - Proizvodnja: neznatno smanjenje u ovom sektoru, ali zabeleženo je smanjenje proizvodnje (-26 %); povećana proizvodnja flaširanog vina[a]; - Trgovina: povećan izvoz[a];
Krompiri	Proizvodi za sopstvene potrebe	Bez značajnijeg trenda	- Cena: povećana - Proizvodnja: stabilna
Duvan	Neto izvoznik	Bez značajnijeg trenda	- Proizvodnja: stabilna - Trgovina: konstantan porast izvoza i uvoza do 2013. godine; zatim pad od 20 % i 10 % (u odnosu na) u 2014. godini, u poređenju sa 2013. godinom;
Govedina i teletina	Neto uvoznik	Povećana	- Cena: povećana; - Proizvodnja: povećana; u smislu kvantiteta, to je glavni stočni proizvod; - Trgovina: uvoz svežeg i smrznutog mesa i manjih količina za preradu u mesnoj industriji[a];
Svinjsko meso	Proizvodi za sopstvene potrebe	Povećana	- Cena: povećana; - Proizvodnja: povećana - Trgovina: uvoz zaleđenog i smrznutog svinjskog mesa za preradu;[a]
Ovčije i kozije meso	Neto izvoznik	Povećana	- Cena: u blagom porastu; - Proizvodnja: značajno povećanje kod jagnjećeg mesa; - Trgovina: neto izvoznik jagnećeg mesa, blagi pad izvoza;
Živinsko meso	Neto uvoznik	Povećana	- Cena: povećana - Proizvodnja: povećana proizvodnja, ali pokriva samo 20 % ukupnih domaćih potreba;[a] - Trgovina: uvozi se kao smrznuto meso;[a]
Mleko i mlečni proizvodi	Neto uvoznik	Povećana	- Cena: povećana - Proizvodnja: povećana proizvodnja mleka i mlečnih proizvoda;[a] - Trgovina: konstantan porast izvoza mleka i mlečnih proizvoda;

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Republika Makedonija, 2015; a, MAFWE (2014).

5.3 Razvoj poljoprivredne politike

Proces EU integracija je doneo pozitivne promene u zakonodavstvu i institucionalnim kapacitetima. Ciljevi ZAP-a su usvojeni kao ciljevi nacionalne poljoprivredne politike i strategije za poljoprivredu i ruralni razvoj. Pored sistematskog uspostavljanja politike putem seta zakona, strategija, progama i dugoročnih planova, postoji i povećanje budžeta za poljoprivredu kako bi se dostigli svi postavljeni ciljevi. I pored toga, javlja se potreba za određenim usklađivanjima pojedinih mera ove politike. Usklađivanje nacionalne politike u skladu sa evropskim politikama će biti nastavljeno sve dok ne budu u potpunosti usaglašene prie punopravnog članstva u EU. Dinamika i obim ovog procesa prilagođavanja u velikoj meri zavisi od napretka u procesu pridruživanja i početku pregovora o pridruživanju (MAFWE 2014).

Kada je reč o institucionalnim kapacitetima, novoosnovane institucije, kao što je Agencija za finansijsku podršku za poljoprivredu i ruralni razvoj, kao i Agencija za hranu i veterinarstvo, imaju izgrađene organizacione sisteme, dok su drugi, kao što je to Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠV) i Nacionalna agencija za proširenje, svoje kapacitete unapredili kroz proces prilagođavanja. Uprkos svemu, njihov najveći izazov i dalje ostaje dosledna primena zakona i njihovih amandmana, a koji su nastali usled promena u ZAP-u, uz jak pritisak lokalnih zainteresovanih strana.

Prilagođavanje poljoprivredne politike sa ZAP-om je postalo intenzivnije nakon što je Republika Makedonija dobila status zemlje-kandidata za ulazak u EU, 2005. godine. Prve ozbiljnije sistematske i strukturne promene, u ovom pravcu, su se dogodile 2007. godine, kada su usvojeni Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (ZPRR), Nacionalna strategija za poljoprivredni i ruralni razvoj (NSPRR 2007–2013) i IPA Program (2007–2013). Usklađivanje nacionalne poljoprivredne politike je nastavljeno, a trenutni ZPRR (iz 2010. godine), koji se koristi kao pravni okvir za državnu poljoprivrednu politiku, je u velikoj meri usklađen sa EU principima. Poslednji NSPRR (2014–2020) definiše nove specifične ciljeve, pokušavajući da prati potrebe sektora za: (i) restruktuiranjem i modernizacijom poljoprivredno-prehrambenog sektora; (ii) regulacijom tržišta, organizacijom lanca ishrane i poboljšanjem kvaliteta poljoprivrednih proizvoda; (iii) poboljšanjem uslova za život i uslova za privredne aktivnosti u ruralnim područjima; (iv) kontinuiranim mogućnostima za usavršavanjem znanja i ulaganjem u ljudski kapital u poljoprivredi; (v) izradom potpuno funkcionalnog sistema za bezbednost prehrambenih namirnica; i za (vi) održivim upravljanjem prirodnim resursima i smanjenjem posledica klimatskih promena (MAFWE 2014). Uz sve ovo, usvojeni su mnogobrojni dokumenti koji se tiču implementacije, kao što je godišnji i višegodišnji program za finansijsku podršku za poljoprivredni i ruralni razvoj, sredstvima iz državnog budžeta i IPA sredstvima (2007–2013).

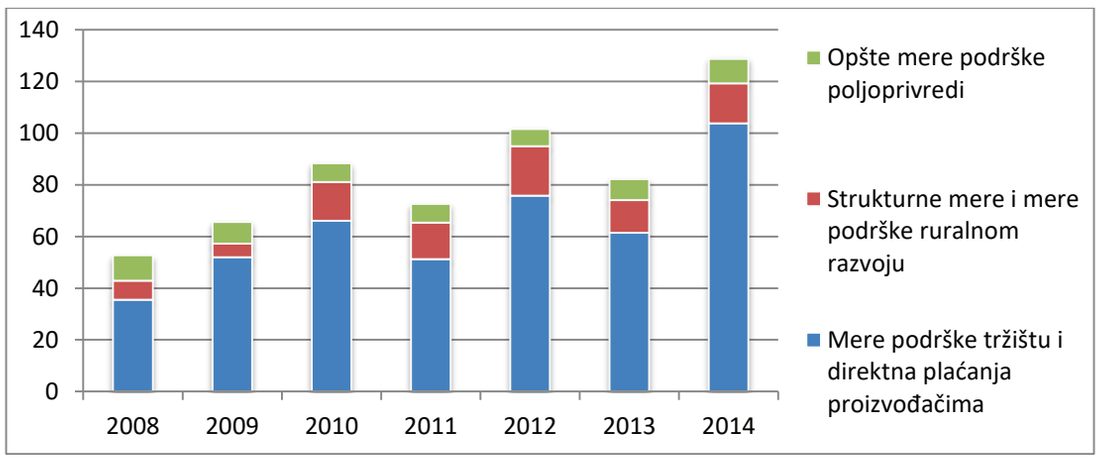
Glavni aspekti daljeg prilagođavanja ZAP-u su navedeni u NSPRR 2014–2020: postepeno „razdvajanje" direktnih plaćanja; pojačane mere ruralnog razvoja; širenje poljoprivredno-ekoloških mera i njihovo međusobno prožimanje; podrška mladim poljoprivrednicima; podrška malim porodičnim gazdinstvima; osnivanje zadruga; vertikalna integracija; ublažavanje efekata klimatskih promena; upravljanje otpadom; i povećanje energetske efikasnosti (MAFWE 2014).

5.3.1 Budžetski transferi za poljoprivredu

Budžetska podrška za poljoprivredu iz državnog budžeta je povećana u značajnoj meri (Slika 5.4); budžetski transferi u 2014. godini (128.7 miliona EUR) su više nego udvostručeni u poređenju sa 2008. godinu (52.7 miliona EUR). Glavni instrumenti poljoprivredne politike su direktna plaćanja. Mere ruralnog razvoja i podrška za poljoprivredu uopšte zauzimaju relativno mali deo budžeta za poljoprivredu. Propisi, podrška poljoprivrednim tržištima i državna pomoć se primenjuju isključivo u hitnim slučajevima.

Direktna plaćanja se dodeljuju po jedinici poljoprivrednog proizvoda, po površini poljoprivrednog zemljišta, ili po grlu stoke. Ona su uslovljena međusobno usklađenim merama (koje se polako uvode i usklađuju sa propisima ZAP-a) kako bi se obezbedila proizvodnja bezbedne i zdrave hrane i zaštita okoline. U samoj implementaciji, direktna plaćana su glavni način podrške kroz celi ovaj period. U proteklim godinama, direktna plaćanja su prerasla od plaćanja po učinku u plaćanja po kapacitetu. Glavni sektori kojima je pružena podrška u skladu sa proizvedenom robom su duvan i mleko, dok je proizvodnja grožđa podržana u skladu sa poljoprivrednim površinama, a proizvodnja ovaca po grlu stoke (videti tabelu 5.6). Uzimajući u obzir da su gazdinstva u Republici Makedoniji mala po strukturi, i plaćanje se vrši u zavisnosti od veličine gazdinstva. S druge strane, jako mala gazdinstva (sa manje od 0.2 ha, ili 0.3 ha, zavisno od sektora) su isključena sa liste podobnih korisnika.

Slika 5.4. Republika Makedonija: razvoj budžetske podrške za poljoprivredu (miliona EUR), 2008–2014.



Izvor: APM baza podataka – Republika Makedonija, 2015.

Politika ruralnog razvoja ima četiri prioritetna područja i četiri instrumenta za podšku ovim područjima: konkurentnost poljoprivrede, zaštita poljoprivredne okoline, ruralna privreda i lokalni razvoj. Od nabrojanih, povećavanje konkurentnosti, bilo direktnim ulaganjima u gazdinstva, ili putem podrške za poljoprivredno-prehrambeno restruktuiranje, je izazvalo najveći interes kod proizvođača. Tokom 2013. i 2014. godine došlo je do značajnog porasta podrške ruralnim područjima i stanovništvu tih područja, u smislu pružanja veće podrške za osnovnu infrastrukturu, usluge i obnovu sela. Agroekološka podrška, kao i LFA podrška su izazvale jako malo interesovanja kod poljoprivrednih proizvođača, čineći samo 5 % od ukupnog budžeta za ruralni razvoj.

Budžet za opštu podršku poljoprivredi je bio stabilan u svojim apsolutnim vrednostima, tokom nekoliko godina na koje se odnosi ovo istraživanje i ne prati uzlazne trendove ukupnog budžeta za poljoprivredu. Najveći deo ovog budžeta odlazi na veterinarske kontrole i kontrole prehrambenih namirnica, dok je za transfer znanja izdvojeno puno manje. U 2014. godini desio se dramatičan porast podrške za tehničku pomoć za promociju programa.

Nekoliko studija i izveštaja iznosi pozitivnu ulogu Državne agencije za proširenje prilikom pravovremenog prenošenja informacija u vezi sa programima i merama podrške, kao i u pomoći farmerima u procesu prijavljivanja (Kotevska i Martinovska Stojceska 2015., Pringle i drugi 2014.). Uzimajući u obzir njihovu ulogu u ovom procesu, takođe bi trebalo razmotriti i povećanje budžeta za Državnu agenciju za proširenje, budući da trenutni budžet predviđen za aktivnosti Agencije nije dovoljan da bi mogao značajnije doprineti procesu modernizacije poljoprivrede.

Tabela 5.6 daje detaljniji pregled promena koje su se desile u proteklim godinama (2014. godina), počevši sa najranijom godinom za koju postoji detaljan pregled budžetskih troškova (2008. god.).

Tabela 5.6. Republika Makedonija: glavni instrumenti i mere poljoprivredne politike, 2008. i 2014.

	Implementacija:	Od 2008, podrška je:	Značajnije promene:
Mere podrške tržištu	Nema implementacije		
Subvencije za varijabilne inpute	Postoji, povremeno	Povećana	U 2008. godini, subvenciju su korišćene kako bi se refundirali troškovi. U 2014. godini, budžet za subvencionisanje inputa je bio manji za četvrtinu troškova iz 2008. godine i bio je namenjen za nabavku tovnih životinja i usluge van gazdinstva.
Direktna plaćanja na osnovu rezultata	Postoji, redovno	Povećana	Ova vrsta pomoći najčešće je korišćena za duvan: 79 % u 2014. godini, što je duplo veći iznos od onog iz 2008. godine. Drugi po veličini deo odlazi na mleko: 16 % u 2014. godini, što predstavlja blagi pad od 2008. godine. Direktna plaćanja za grožđe (23 % u 2008. godini) su preusmerena u plaćanja po površini. Ostali sektori koje karakteriše povećana podrška su sveže povrće i semenasto bilje.
Direktna plaćanja na osnovu površine/grla	Postoji, redovno	Povećana	U poređenju sa 2008. godinom, raspodela podrške u sektoru proizvodnje grožđa beleži dramatično povećanje (do 12.9 miliona EUR). U sektoru uzgoja ovaca vidi se četiri puta veća podrška, koja dostiže i 12.7 miliona EUR u 2014. godini. Stočni sektor, koji je dobijao jako malo podrške, ima subvecniju od 6.8 miliona EUR . Ostali sektori takođe pokazuju određeni porast u transferima iz budžeta, ali nisu od nekog velikog značaja, budući da je njihov sveukupan nivo niži nego kod ostalih.
Odvojena direktna plaćanja	Nije implementirano		
Direktna ulaganja na gazdinstvu	Postoji, redovno	Nema značajnijeg trenda	U apsolutnim vrednostima, direktne investijcie na gazdinstvima ne pokazuju nikakve značajnije promene; u vrednosti su od 3 miliona EUR . U smislu ruralnog razvoja, ovo je veliko smanjenje sa oko 80 % u 2008. godini na oko 50 % u 2014.
Podrška prehrambenoj industriji	Postoji, redovno	Povećana	Podrška prehrambenoj industriji je bila niža u 2014. godini (0.2 miliona EUR) nego 2008. godine (0.7 miliona EUR).
Plaćanja vezana za zaštitu okoline	Postoji, redovno	Povećana	Budžet za plaćanja u vezi sa zaštitom okoline je smanjen sa 3.6 miliona EUR u 2008. godini, na 0.8 miliona EUR u 2014. godini. Godine 2008, 90 % ovih plaćanja je išlo za podršku LFA, dok je u 2014. godini ova podrška iznosila samo nekih 40 %. Agroekološke mere ne pokazuju neke značajnije promene u apsolutnim vrednostima (oko 0.5 miliona EUR).
Podrška ruralnim područjima	Postoji, redovno	Povećana	Podrška ruralnim područjima nije implementirana u 2008. godini. U 2014. godini, ova budžetska stavka iznosila je i do 8.5 miliona EUR, potrošenih na osnovnu infrastrukturu, revitalizaciju sela, održavanje tradicionalnih usluga i uloga, ruralni turizam i obnovljivu energiju.
Opšte mere podrške	Postoji, redovno	Nema značajnijeg trenda	Najveći udeo u troškovima opšte podrške su u vezi sa veterinarskom kontrolom i kontrolom kvaliteta hrane; zabeležen mali pad u 2014. godini, u poređenju sa 2008. Troškovi savetodavnih usluga su ostali isti, dok je povećano korišćenje sredstava za tehničku pomoć.

Izvor: APM Baza podataka – Republika Makedonija, 2015.
Napomena: Implementacija godišnjih programa traje već nekoliko godina uzastopno, tako da je transfer budžeta predstavljen u skladu sa trenutnim troškovima za jednu godinu.

5.3.2 Instrument za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj

IPA je dodatni izvor finansijskih sredstava za ruralni razvoj. Ukupan raspoloživi budžet iz IPA fondova za 2007–2014. godinu je bio 64.3 miliona EUR (od kojih je 48.2 miliona EUR bilo iz evropskih fondova). IPA program se fokusira na tri mere: (i) M101, investicije za restruktuiranje i modernizaciju poljoprivrednih gazdinstava; (ii) M103, investicije za restruktuiranje i modernizaciju procesa proizvodnje i marketinga u poljoprivredi i proizvodnji ribe; i (iii) M302, diverzifikacija i razvoj ruralnih ekonomskih aktivnosti. U procesu implementacije IPA I progama, glavna tačka i važna napomena jeste nizak stepen apsorpcije (samo 7 %). Mera M101 je najčešće upotrebljavana, M103 ima povećano interesovanje, dok nije bilo nikakvog interesovanja za meru M302. Sektor voća je bio najveći korisnik, kako za primarnu, tako i za sekundarnu proizvodnju.

Kada je reč o niskom nivou apsorpcije, evaluacija IPA programa, (Pringle i drugi 2014.), je otkrila koje su to stvari koje podrivaju ovaj proces. Postupak je ocenjen kao veoma skup i previše dugotrajan da bi se pribavila sva potrebna obimna dokumentacija (procenjeno je da je potrebno u proseku 81.7 stranica), osobitno kako bi se pribavili certifikati i po tri ponude od svakog dobavljača. Pristup novčanim sredstvima je dodatni problem, kojem je potrebno posvetiti više pažnje. Iako je većina investicija bila sufinansirana kreditima od banaka, samo su dve banke ponudile kredite po nešto povoljnijim uslovima, a manje od polovine aplikanata su upoznati da banke to uopšte rade. Pored toga, samo četvrtina aplikanata je bila informisana o zahtevima koji se tiču međusobne usklađenosti, a i to uglavnom kada se tiče bezbednosti hrane i pitanja u vezi sa zaštitom okoline.

Gledano iz današnje perspekive, IPA I je bio proces učenja. Povratne informacije o objavljenim pozivima su rezultirale samo ponekom modifikacijom programa, s ciljem njegovog prilagođavanja i podržavanja procedure. Uporedo sa postojećim problemima, korisnici primećuju pozitivne promene kada su u pitanju farme i to u prerađivačkoj industriji, kao i među konsultantima koji su uključeni u ovaj proces (Pringle i drugi 2014). Mnogi aplikanti (80–90 %) smatraju svoju investiciju uspešnom u smislu da je ta investicija ispunila njihov prvobitni cilj. Napredak je primećen i u njihovoj svesnosti o potrebi za podrškom, kao i u njihovoj svesnosti o svrsi ovakvih mera podrške.

Utvrđivanje dodatnih mera iz IPA II programa i stvaranje institucionalnih uslova za podršku investicijama će, nadamo se, poboljšati mogućnosti korištenja IPA fondova u narednom periodu.

5.3.3 Politika u vezi sa agrarnom strukturom

Visoka fragmentacija poljoprivrednog zemljišta je strukturalna slabost poljoprivrednog sektora Republike Makedonije, koja se negativno odražava na njezinu produktivnost, efikasnost, troškove i prihode od poljoprivrednih aktivnosti, a samim tim i na njenu konkurentnost. Potreba za konsolidacijom poljoprivrednog zemljiša je, kao instrument, prepoznata prilikom usvajanja nacionalne Strategije za konsolidaciju poljoprivrednog zemljišta za period 2012–2020. U periodu do 2020. godine, namera je da se naprave uslovi za konsolidaciju zemljišta i implementaciju procesa konsolidacije, uz očekivane različite poteškoće tokom te implementacije.

S obzirom na složenu prirodu procesa, planirano je da se konsolidacija sprovede po fazama, uz postepeno povećavanje obima i nivoa složenosti instrumenata korišćenih u primeni ove politike. Nakon stvaranja pravnih i institucionalnih uslova, planirano je da prva faza bude usmerena na jednostavne, do srednje-velike projekte za dobrovoljnu razmenu zemljišta, zatim na pilot-aplikacije za nešto složenije instrumente manjih razmera, te za podizanje svesti farmera. Implementacija složenijih projekata na većim površinama i sa većim investicijama u infrastrukturu je planirana u kasnijoj fazi. Planirano je da sredstva za finansiranje ove politike budu obezbeđena iz nacionalnih ili evropskih sredstava za ruralni razvoj a, u najvećem delu, računa se na državna sredstva za pomoć poljoprivredi i ruralnom razvoju. Kako bi se sprečila dalja fregmentacija poljoprivrednog zemljišta, zakonska zabrana fizičke podele parcela manjih od 2ha je i dalje na snazi.

Proces konsolidacije zemljišta je počeo sa pilot projektima na dva konsolidacijska područja. Još uvek se nalazi u fazi pripremanja aktivnosti; stoga ne postoje rezultati koji se mogu koristiti za procenu napretka ili uticaja ove procene.

5.4 Preporuke za poljoprivrednu politiku

Opšta preporuka za razvoj poljoprivredne politike se tiče same njene strukture. Dosada su direktna plaćanja dominirala sastavom budžetske podrške za poljoprivredu. Imperativ je da se povećaju sredstva koja će biti utrošena na podršku ruralnom razvoju i uopšte na podršcku za poljoprivredu, a najbezbolniji način bi bio putem povećanja njezinog udela u ukupnom budžetu.

Direktna plaćanja, u njihovom sadašnjem obliku, nisu u mogućnosti da se na pravi način nose sa slabostima poljoprivrednog sektora, niti da racionalno iskoriste njegov potencijal. Uz to, proces prilagođavanja nacionalne poljoprivredne politike zahteva transformaciju ove podrške u odvojenom obliku. Postepeno zamenjivanje trenutnog oblika podrške, proizvodno nevezanim plaćanjima, će omogućiti proizvođačima da se pripreme na vreme i da izbegnu ozbiljne smetnje u funkcionisanju sektora. Važna faza, koju će biti jako teško implementirati, jeste ukidanje plaćanja odvojenog od proizvodnje u sektorima koji ne dobijaju podršku u EU zemljama, kao što su svinjarstvo, živinarstvo i proizvodnja povrća. Ovaj proces mora biti propraćen informacijama o drugim vidovima podrške koji će biti dostupni za ove sektore.

Povećanje udela ruralnog razvoja je neophodan korak kako bi celi sektor bio konkurentniji na globalnom poljoprivrednom tržištu. Trenutno stanje sektora i rualnih područja zahteva veće osnaživanje poljoprivrednih gazdinstava i ruralne infrastrukture. Ovakvom podrškom bi se na bolji način adresirale neke slabosti poljoprivrede Republike Makedonije, kao što je nesrazmernost između dostupnih i iskorišćenih proizvodnih kapaciteta, zastarela oprema, tehnologija i znanje. Investiranje u gazdinstva bi trebalo biti propraćeno i drugim merama ruralnog razvoja, npr. merama za razvoj infrastukture, ili uvođenjem standarda kvaliteta koji bi dodatno povećali konkurentnost zemlje. Očekuje se da će podrška za mlade poljoprivrednike znatno promeniti starosnu i obrazovnu strukturu poljoprivrednika, a posledično izazvati i preduzetnički duh, te samim tim napraviti izmene u sortama koje se uzgajaju i podstaknuti njihovu raznovrsnost, kao i nivo primene novih tehnologija.

Generalna podrška za poljoprivredu je usmerena uglavnom na bezbednost i kvalitet hrane. Ovaj institucionalni sistem kontrole je jako važan aspekt evropskog tržišta. Ipak, obrazovanje i nadogradnja igraju važnu ulogu u prenošenju informacija i u pomoći poljoprivrednicima. Poljoprivrednici prepoznaju korisnu ulogu savetodavaca, tako da bi njihovu ulogu prenosnika informacija trebalo dublje razvijati i proširivati, uz odgovarajuću institucionalnu i finansijsku podršku. Jačanjem veze između savetnika i obrazovnih i istraživačkih institucija u vezi sa specifičnim definisanim pitanjima, bi samo ojačalo njihovu ulogu.

Pa ipak, drugi aspekti su važni za uspešnu implementaciju politike. Mala veličina gazdinstva kao i brdsko-planinska razuđenost umanjuju potencijal za bolju ekonomičnost, što bi, posledično, poboljšalo produktivnost sektora. Jedno od rešenja jeste potpuna primena strategije za konsolidaciju zemljišta, uz stalne procene učinka i stepena poboljšanja, tokom celog procesa, kako bi se postigli bolji rezultati.

Udruženja poljoprivrednika zasnovana na ekonomskoj saradnji su jako važna za poboljšanje položaja sitnih poljoprivrednika na tržištu. Nedavna istraživanja pokazuju da umrežavanje poljoprivrednika poboljšava njihovu spremnost da se prijavljuju za podršku za ruralni razvoj (Kotevska i drugi , 2015.). Uz to, dalje jačanje međusobnih odnosa u tržišnom lancu, kao i bolja vertikalna integracija unutar sektora će dovesti do poboljšanja institucionalnog funksionisanja tržišta, a indirektno će podržati i razvoj primarnog sektora.

Bitna prepreka bilo kakvoj investicijskoj aktivnosti, ili bilo kakvom većem crpljenju IPA sredstava za ruralni razvoj, jeste pristup sredstvima. Zbog toga, ovaj problem zaslužuje posebnu pažnju prilikom planiranja i izrade programa. Vlada bi mogla obezbediti puno bolji pristup različitim izvorima finansiranja (banke ili nenamenski kreditni proizvodi) putem

razvijanja mehanizama kao što su kolaterali, garantni fondovi i subvencionirane kamate, kako bi se potakle banke da se više uključe u odobravanje ruralnih kredita i investiranje u ruralna područja. Druga mogućnost jeste stvaranje formalne finansijske institucije za podršku ruralnom razvoju.

Uloga analitičkih i istraživačkih kapaciteta nije naročito priznata, niti je koriste kreatori politika kao neophodan korak za ex post, ili ex ante analizu mera politike. U ovom kontekstu, jako je važno učvrstiti veze između kreatora politike i istraživačke zajednice, posebno kada se radi o izradi analize poljoprivredne politike. Umesto izrade tek povremenih analiza pre pripreme nekih strateških dokumenata i kratkoročnih programa, kontinuirana procena uticaja, zasnovana na dobro razvijenoj metodologiji, može dovesti do nekih korekcija na osnovu stvarnih dokaza. Takav pristup bi, takođe, doveo do poboljšanja analitičkih kapaciteta institucija koje se bave izradom pilitika.

I poslednja, ali ne i najmanje važna, jeste činjenica da kreatori politika moraju izraditi stabilniji i predvidljiviji okvir za primenu politike, a onda i implementirati ono što su usvojili. Moraju izbeći česte promene strategije, kao i dokumente koji pokrivaju period od više godina, a posebno prilikom godišnje implementacije programa. Ovo je jako važno za celokupnu implementaciju procesa, ali i za merenje stvarnog učinka programa.

6. Crna Gora: sažetak poljoprivredne politike

Aleksandra Martinovic[1], Darko Konjevic[2]

[1] Fakultet za prehrambenu tehnologiju,bezbijednost hrane i ekologiju, Univerzitet Donja Gorica, Podgorica, Crna Gora

[2] Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Uprava za ruralni razvoj, Podgorica, Crna Gora

6.1 Ekonomski razvoj

Kada je Crna Gora i službeno proglasila svoju nezavisnost 2006. godine, još uvek je bila u stanju ekonomske tranzicije. Nakon što joj je Veće Evrope odobrilo status zemlje kandidata, Crna Gora je ušla u proces pregovaranja za pristup EU u junu 2012. godine. Osnovna karakteristika razvoja Crne Gore od sticanja nezavisnosti, bio je uticaj visokih priliva stranih direktnih investicija (SDI), što je rezultiralo porastom domaće potrošnje. Vlada je, stoga, poduzela nekoliko mera s ciljem liberalizacije trgovinskog režima Crne Gore.

Tabela 6.1. Crna Gora: ekonomski kontekst, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
BDP (miliona EUR)	1,815	3,425
Stanovništvo (milion)	0.623	0.622
Površina teritorije (km^2)	13,812	13,812
Gustina stanovništva (stanovnika/km^2)	45	45
BDP/po glavi stanovnika, PPP (EUR)	7,483	12,710
Vanjska trgovina kao % iz BDP	77.8	62.7

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Crna Gora, 2015.
PPP, paritet kupovne moći

Privreda Crne Gore se prevashodno zasniva na uslugama. Većina roba za široku potrošnju se uvozi. Zabeležen je veliki deficit u trgovinskom bilansu, sa uvozom roba koji prelazi 50 % BDP-a, a sa izvozom od oko 15 %.

Došlo je do značajnih oscilacija u razvoju privrede ove zemlje od 2006. godine. Do 2008. godine, postojao je period buma, sa zabeleženim rastom BDP-a od 8.7 %. Ipak, zabeleženi pad od 5.7 % u 2009. godini se odrazio u vidu dvostruko dublje recesije i kriza u evro zoni (dodatni pad od 2.5 % u 2012. godini) rezultirali su da ekonomija naizgled ostane ravna.

6.2 Poljoprivredni razvoj

6.2.1 Uloga poljoprivrede i resursi

Poljoprivreda jedan od najvažnijih sektora u Crnoj Gori i značajan je izvor zaposlenja i prihoda za neke od najranjivijih segmenata društva, osobito na severu, na njenom najplaninskijem delu, gde ne postoje gotovo nikakve druge prilike za zaposlenje. Oko 37 % stanovnika Crne Gore živi u ruralnim područjima, a smatra se da otprilike 70 % ukupnih prihoda ovih ljudi dolazi od poljoprivrednih aktivnosti (MONSTAT 2010). Na poljoprivredu otpada oko 10 % of BDP u Crnoj Gori, što je relativno visok udeo.

Tabela 6.2. Crna Gora: poljoprivreda u ukupnoj ekonomiji, 2005. i 2014. godina

	2005.	2014.
% BDV	10.5	9.8[a]
% zaposlenih	:	:[b]
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnogi izvoza)	18.7	24.4
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnog izvoza)	19.1	27.1

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Crna Gora, 2015.
a 2013.
b Prema Statističkom zavodu Crne Gore (MONSTAT) i prema podacima za prvu četvrtiku 2015.godine, ukupno 6.9 % uposlenih dolazi iz poljoprivrede.
: Nije dostupno.

Poljoprivredna proizvodnja u Crnoj Gori je prilično raznolika. Postoji jako veliki broj različitih grana poljoprivrede, kao rezultat raznolikih uslova koji vladaju u različitim regionima. Tako je u obalnom području zastupljen uzgoj maslina, limuna, a dominira i drugo suptropsko voće, u centralnom regionu zastupljen je uzgoj voća i povrća, a značajna je i proizvodnja mesa, mleka i jaja. U kraškim predelima preovladava stočarstvo, uglavnom uzgoj koza, dok se u severnom delu uzgaja krompir, a dominantna je i hortikultura, te uzgoj goveda i ovaca.

Prema poljoprivrednom popisu iz 2010. godine, poljoprivredno zemljište zauzima 22.3 % ukupne površine Crne Gore, (309,241 ha; 0.5 ha po glavi stanovnika). U Crnoj Gori je registrovano ukupno 48,870 poljoprivrednih gazdinstava, od kojih su 48,824 porodična gazdinstva. Većina obrađenog poljoprivrednog zemljišta su livade i pašnjaci (94.1 %). KPZ porodičnih gazdinstava čini 68.8 % (212,724 ha) ukupno raspoloživog zemljišta, sa prosečnom veličinom od 4.4 ha obradive poljoprivredne površine po porodičnom gazdinstvu. Prosečno gazdinstvo ima 6.3 ha KPZ, po čemu Crna Gora prednjači u odnosu na okolne države.

Tabela 6.3. Crna Gora: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014.

	2005	2014
KPP (000 ha)	222[a]	230
Obradivo zemljište u % u KPP	2.5[a]	3.1
Usevi kao % ukupne poljoprivredne proizvodnje	:	:
Prosečan prinos pšenice (t/ha)	2.4[a]	2.9
Prosečan prinos mleka (t/muznoj kravi)	2.403	2.908
Poljoprivredno-prehrambena uvozno-izvozna stopa (%)	34.6	19.0

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Crna Gora, 2015.
a 2007.
:,nije dostupno.

Nekoliko faktora utiče na strukturu i obim poljoprivredne proizvodnje. Problemi koji čine da crnogorska poljoprivreda bude relativno nekonkurentna su fragmentirana gazdinstva, nizak nivo primarne proizvodnje, potpuno nerazvijen sektor za preradu, nedostatak stručne radne snage, neodgovarajuća starosna struktura poljoprivrednih proizvođača, nizak nivo primene modernih proizvodnih tehnologija, potpuno nerazvijena ruralna, a i opšta infrastruktura, relativno visoki troškovi proizvodnje (što uglavnom uključuje ishranu, koja jeste najvažnija stavka), kao i nedostatak nabavnih i skladišnih kapaciteta.

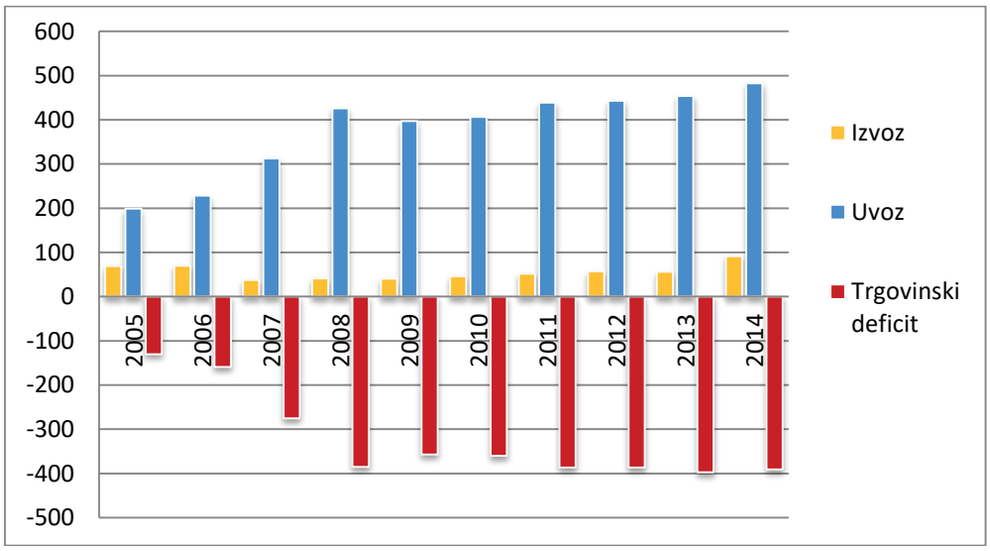
6.2.2 Poljoprivredno-prehrambena trgovina i promene u proizvodnji

Crna Gora je postala 154-ta članica WTO u aprilu 2012. godine. Od svog članstva u WTO, Crna Gora je imala prilično liberalizovan uvozno-izvozni režim. Crna Gora je ratifikovala

Sporazum o centralno-evropskoj slobodnoj trgovini (CEFTA) u 2007. godini, kao i sporazume o slobodnoj trgovini (FTA-s) sa zemljama članicama Evropskog udruženja slobodne trgovine 2012. godine, sa Ruskom federacijom 2000. godine, Ukrajinom 2011. godine, sa Turskom 2008. godine, kao i SSP sa EU u okviru Privremenog sporazuma o trgovini i pitanjima vezanim za trgovinu, u 2008. godini.

Crna Gora je neto uvoznik poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, koja se suočava sa trgovinskim deficitom. Iako je ovaj deficit opao tokom poslednjih godina, još uvek je relativno niska stopa pokrivenosti uvoza izvozom.

Slika 6.1. Crna Gora: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014.



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Crna Gora, 2015.

U 2014. godini, poljoprivredni proizvodi su činili 29.4 % ukupnog uvoza. Pokrivenost uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda izvozom iznosila je i do 20.55 %, 6.8 procenata više nego u 2013. godini (MPRR 2015a).

Glavni trgovinski partneri Crne Gore su i dalje zemlje CEFTA-e i EU. Srbija je još uvek najvažniji trgovinski partner, sa 42 % (203.5 miliona EUR) uvoza i 17 % (16.9 miliona EUR) izvoza.

Godinama su spoljnom trgovinom dominirale određene grupe porizvoda. Gotovo 50 % ukupnog izvoza u 2014. godini dolazi od šest proizvodnih grupa. Godinama je sveže, zaleđeno i smrznuto meso činilo najveći procenat ukupnog izvoza. U 2014. godini je činilo i do 21.4 % ukupnog izvoza. Najviše se izvozila sveža svinjetina. Mlečni proizvodi su iznosili 8.2 % ukupnog izvoza poljoprivrednih proizvoda u 2014. godini. Većina ovih proizvoda su bili sirevi (36.4 %) kao i nekoncentrovano (ultra-termični obrađeno) mleko (31.6 %). Žitarice i proizvodi mlinske industrije, kao što su brašno, skrob i drugi pripravci od žitarica, čine trećinu najveće grupe uvoznih proizvoda, sa ukupnom vrednošću od 31.6 miliona EUR u 2014. godini, na taj način čineći 6.5 % ukupnogog uvoza.

Na sličan način neki proizvodi dominiraju i ukupnim izvozom. Ovo se prvenstveno odnosi na vina, mesne proizvode i pivo. Razvoj industrije vina i mesne industrije je uticao na porast izvoza vina i mesnih proizvoda. Uz to, pivo i duvanski proizvodi imaju jako važno mesto u izvozu. Podaci koji se tiču strukture obradivog zemljišta u Crnoj Gori ukazuju na nedovoljnu iskorišćenost postojećih resursa, kao i na ograničenja, kao što su struktura zemljišta i fragmentacija zbog koje je nemoguć brži razvoj proizvodnje. U isto vreme, uz sva pomenuta ograničenja, postoji i problem koji je vezan za neodgovarajuće poljoprivredne prakse i raznovrsnost useva, te za sezonsku prirodu proizvodnje itd. što, sve skupa, direktno utiče na produktivnost i kontinuitet u snabdevanju.

Tabela 6.4. Crna Gora: glavni tokovi razvoja poljoprivrednih tržišta između 2007. i 2014. godine

	Tradicionalno, zemlja je:	Od 2007. godine proizvodnja je:	Značajnije promene:
Voće i povrće	Neto uvoznik	Povećana	
Vino	Neto izvoznik	Povećana	
Krompir	Neto uvoznik	Povećana	
Duvan	Neto izvoznik	Nema značajnijeg trenda	
Govedina i teletina	Neto uvoznik	Nema značajnijeg trenda	Vrednost uvezene govedine u 2014. godni je iznosila 12.1 miliona EUR . Govedina je uvezena iz Holandije, Austrije i Srbije. Broj stočnih grla je povećan za 25 % između 2007. i 2012. godine, a zabeleženo je povećanje od 10 % u 2014. u poređenju sa 2012. godinom.
Svinjsko meso	Neto uvoznik	Povećana	U skladu sa sporazumima o slobodnoj trgovini, koje Crna Gora ima sa EU i Srbijom, carinska stopa na uvoz sveže svinjetine iznosi 0 %. Supstitucija uvoza za svinjsko meso ima ekonomskog smisla u ceni po kilogramu sveže svinjetine, koja u Crnoj Gori iznosi ispod 2.30 EUR.
Ovčije i kozije meso	Proizvodi za sopstvene potrebe	Nema značajnijeg trenda	Broj ovaca je povećan za 8 % u periodu od 2007. do 2014. Broj koza povećan je za 28 % u istom periodu.
Živinsko meso	Neto uvoznik	Povećana	Sveže meso peradi se uglavnom uvozi iz Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Srbije, Nemačke i Brazila.
Mleko i mlečni proizvodi	Neto uvoznik	Povećana	

6.3 Razvoj poljoprivredne politike

6.3.1 Okvir za razvoj poljoprivredne politike

Početne promene u poljoprivrednoj politici su počele početkom ovog veka, oslobađanjem poljoprivredno-prehrambene proizvodnje od kontrole cena. Posle usvajanja Strategije za za poljoprivredni i ruralni razvoj (Strategija proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja) u julu 2006. godine, Crna Gora je započela proces postepenog uvođenja u mere politike koje su slične onima koje se primenjuju u EU. Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja je usvojen za period 2009–2013, kako bi se implementirala Strategija. Vladine mere za razvoj i implementaciju poljoprivredne politike se implementiraju kroz godišnji budžet za poljoprivredu. S ciljem razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, u kontekstu sveukupnih prioriteta Crne Gore da vodi politiku ulaska u EU, Strategija za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja 2015–2020. je usvojena u junu 2015. godine.

Direktna podrška je odobrena za biljnu proizvodnju, mlekarsku i stočnu proizvodnju. Ova plaćanja nisu bila u skladu sa EU pravilima. Tokom procesa pridruživanja postepeno će se uvoditi reforme koje su usmerene na plaćanja odvojena od proizvodnje, a sve će biti zasnovano na pravu plaćanja po prihvatljivom hektaru[16].

[16] Detaljan opis postojećeg stanja i plana za usklađivanje sa zakonodavstvom EU se može naći u Akcijskom planu za poglavlje 11. Donešen od Vlade Crne Gore.

Politika ruralnog razvoja Crne Gore je stuktuirana u skladu sa EU politikom za period 2007–2013. Mere za jačanje konkurentnosti proizvođača čine najveći set mera. (11 od ukupno 17). Podrška za investicije u poljoprivredna gazdinstva je namenjena za realizaciju programa za grantove, u skladu sa IPA zahtevima, a sa ciljem modernizacije proizvodnje, dizanja standarda na polju zaštite životne sredine, zdravlja i dobrobiti životinja, uz poboljšanje kvaliteta, higijene i bezbednosti hrane, povezujući, uz to, sektore poljoprivrede i turizma. Mere za održivo upravljanje prirodnim resursima se odnose na očuvanje genetskih izvora u poljoprivredi i organskoj proizvodnji, kao i na održivo korišćenje planinskih pašnjaka. Tu su i mere za diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima, te za obnovu i dalji razvoj sela i rekonstrukciju infrastrukture.

Podrška za opšte usluge u poljoprivredi se odnosi na usluge od javnog interesa, kao što su obrazovanje, istraživanje, razvoj i analize, poboljšanje programa za razvoj stočnog fonda, programi za profesionalne i savetodavne usluge u proizvodnji stoke, te programi za merenje kvalitete i kontrolu proizvoda. Ovo iznosi do 5 % od ukupnog budžeta za poljoprivredu za 2014. godinu.

U ruralnim područjima Crne Gore, specifične socijalne politike su prepreka mnogim proizvođačima koji se bave poljoprivredom da ostvare svoja prava na penziju. Zbog toga je vlasnicima poljoprivrednih domaćinstava, a koji nemaju druge izvore prihoda, obezbeđena posebna podrška putem socijalnih transfera za seosko stanovništvo. Ovakva vrsta podrške je ciljano usmerena na najranjivija domaćinstva i na ovaj način doprinosi smanjenju siromaštva u ruralnim područjima.

6.3.2 Budžetski transferi za poljoprivredu

Razmer ukupnog budžeta Crne Gore za poljoprivredu je izmenjen - sa 3 % u 2001. godini na nešto manje od 2 % u 2005. godini i nadalje. Blizu 22 % budžeta se odnosi na direktne mere podrške (tabela 6.5) za stočni fond i biljnu proizvodnju. Od 2011. godine za mere, u okviru komponenete ruralnog razvoja, je dodeljeno blizu 7 miliona EUR za poboljšanje konkurentnosti primarne poljoprivrede i prerade, kao i na zaštitu životne okoline i poboljšanje uslova života u ruralnim područjima.

Raspodela budžeta za poljoprivredu prema specifičnim stubovima poljoprivredne politike i prema nameni, po ovim stubovima, je predstavljena na slikama 6.2-6.5, korištenjem APM pristupa.

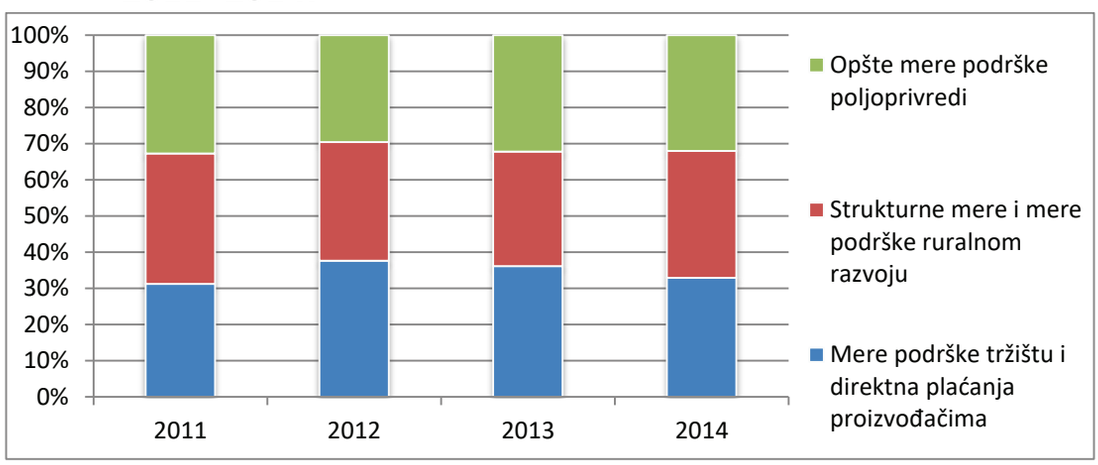
Tabela 6.5. Crna Gora: raspodela budžeta za poljoprivredu prema mernim grupama (EUR 000), 2008–2015.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mere politike tržišnih cena	**3,709**	**5,304**	**5,082**	**5,710**	**6,520**	**6,183**	**5,448**	**6,130**
Šema direktnih plaćanja	2,734	4,309	4,312	4,688	5,553	5,333	4,951	5,630
Podrška za pčelarstvo	40	235	230	182	182	200	147	148
Mere za stabilizaciju tržišta	935	760	540	840	785	650	350	350
Mere politike ruralnog razvoja	**6,053**	**5,946**	**4,743**	**6,615**	**5,838**	**5,615**	**6,581**	**8,013**
Osa 1: jačanje konkurentnosti poljoprivrede	4,222	4,241	3,210	4,070	4,090	4,815	5,631	6,980
Osa 2: podrška održivom upravljanju prirodnim resursima	432	625	853	929	800	340	378	440
Osa 3: poboljšanje kvaliteta života i raznovrsnost ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima	1,399	1,080	680	1,616	948	460	572	593
Opšte usluge i socijalni trasferi za poljoprivredu	**4,684**	**6,002**	**7,722**	**6,951**	**6,708**	**6,760**	**6,728**	**7,143**
Ribarstvo	**18**	**315**	**1,124**	**171**	**171**	**214**	**250**	**300**
Veterinarski i fotosanitarni programi	**221**	**2,150**	**1,720**	**1,670**	**1,337**	**1,540**	**1,422**	**1,390**
UKUPNO:	**14,685**	**19,717**	**20,391**	**21,117**	**20,574**	**20,312**	**20,429**	**22,976**

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Analizom budžetske podrške može se primetiti blagi porast u finansiranju , koji je, manje-više, jednako raspoređen između tržišnih i mera za direktnu podršku proizvođačima, opštih mera podrške i mera za podršku ruralnom razvoju (slika 6.2), sa najvećim procentom koji je, u proseku, dodeljen za tržišne mere i direktnu podršku proizvođačima.

Slika 6.2. Crna Gora: struktura budežetske podrške za poljoprivredu, 2011–2014.

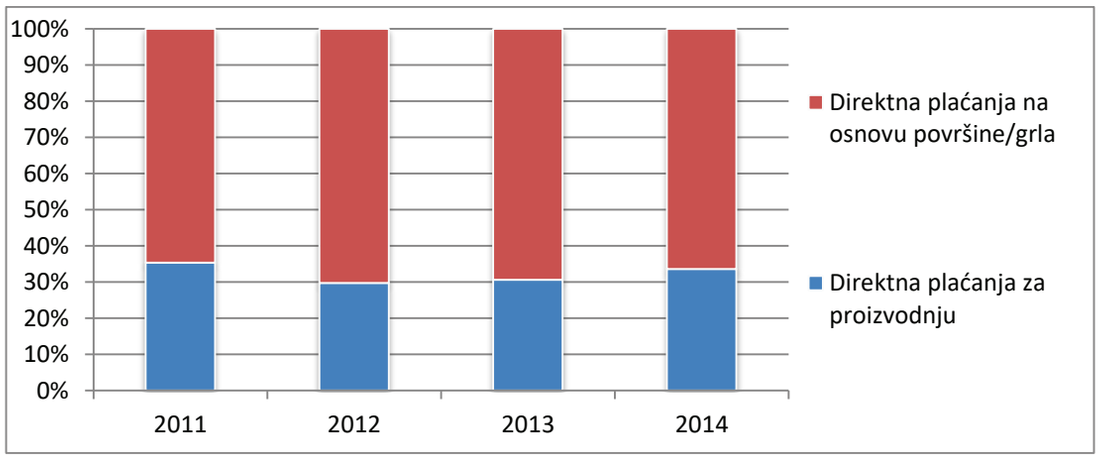


Izvor: APM Baza podataka – Crna Gora, 2015.

Direktna plaćanja se uglavnom odnose na plaćanju po grlu, po površini, ili na osnovu kvantiteta proizvoda, što nije u potpunom skladu sa trenutnim ZAP merama. Proizvođači nisu obavezni ispunjavati horizontalne mere uslovljavanja, a IACS/LPIS sistemi se ne primenjuju na upravljanje i praćenje direktnih plaćanja. Plaćanja po grlu su ograničena na domaćinstva sa više od četiri krave ili junice, više od 40 ovaca, ili više od 30 koza. S druge strane, prosečan broj krava po gazdinstvu u Crnoj Gori je 3.5. Ova merna jedinica bi trebala biti ponovo razmotrena i najniži prag bi trebao biti povećan, kako bi na taj način motivisao i male proizvođače.

Podrška koja se zasniva na kvantitetu proizvoda je ciljano usmerena na sektor proizvodnje mleka, tačnije proizvođače koji vrše distribuciju mleka registrovanim mlekarama. Velika većina poljoprivrednika nije u mogućnosti da isporučuje mleko koje proizvedu mlekarama, zbog mnogobrojnih razloga, a ne ispunjavaju uslove za dobijanje podrške.

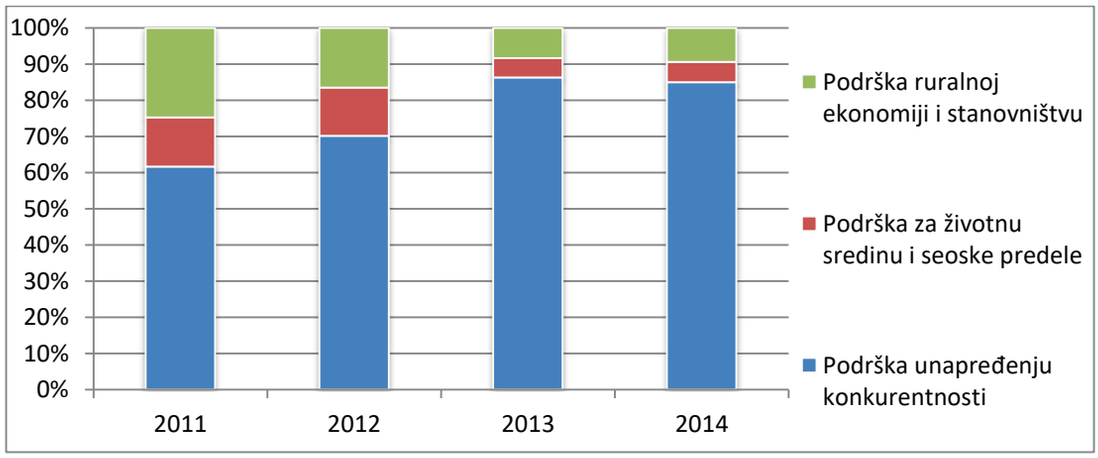
Slika 6.3. Crna Gora: struktura direktnih plaćanja proizvođačima, 2011–2014.



Izvor: APM Baza podataka – Crna Gora, 2015.

Slika 6.4 prikazuje raspodelu fondova za strukturni i ruralni razvoj. Investicije u gazdinstva (konkurentnost) dominiraju, a podršku dobivaju uglavnom putem sredstava predviđenih projektom Institucionalni razvoj i jačanje poljoprivrede Crne Gore - (MIDAS) projekat.

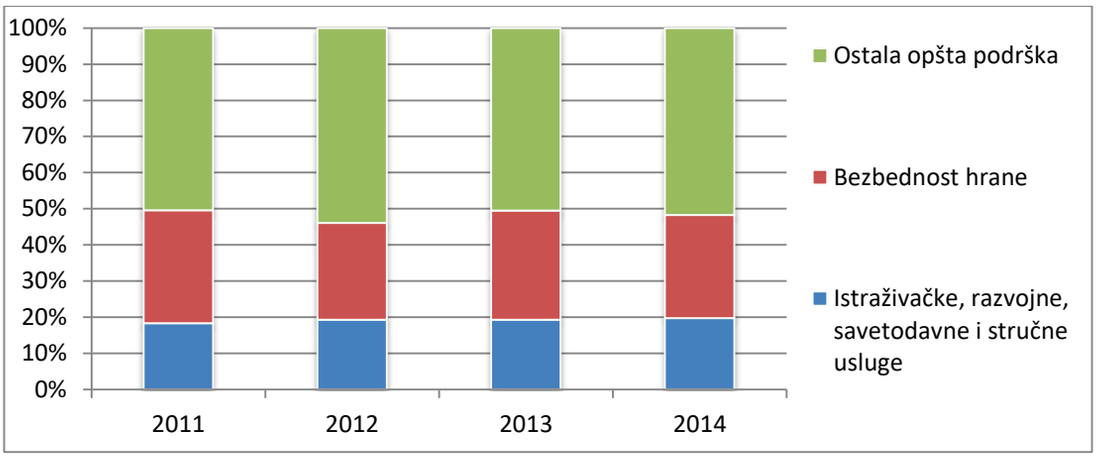
Slika 6.4. Crna Gora: Struktura podrške strukturnim merama i merama ruralnog razvojna, 2011–2014.



Izvor: APM Baza podataka – Crna Gora, 2015.

Generalne mere podrške uslužnim delatnostima (slika 6.5), koje beleže opadajući trend u ukupnom budžetu za socijalne transfere (15 % ukupnog budžeta), operativna podrška veterinarskim i fotosanitarnim uslugama (8 %) i opšte usluge u poljoprivredi (7 %) su još uvek važni delovi ukupne budžetske strukture.

Slika 6.5. Crna Gora: struktura mera podrške za opšte usluge, 2011–2014.



Izvor: APM Baza podataka – Crna Gora, 2015.

6.4 Agrarna struktura

Poljoprivredni popis iz 2010. godine beleži 48,870 poljoprivrednih gazdinstva, od kojih su njih 46 poslovni entiteti, koji se bave poljoprivrednim aktivnostima. Svi zajedno imaju 221,298 ha iskorištene poljoprivredne površine, ili 4.5 ha po gazdinstvu, u proseku. Prema popisu, radna snaga u poljoprivredi nosi 47,043 godišnjih jedinica rada (GJR odgovara redovnom radu jedne osobe koja radi na poljoprivrednom gazdinsktvu puno radno vreme u toku jedne godine). Od ukupno 48,824 porodičnih farmi, 28,987 (59.4 %) imaju manje od 1 GJR. 56 % porodičnih farmi sa SO do 4,000 EUR također imaju manje od 1 GJR .

Tabela 6.6. Crna Gora: glavni pokazatelji strukture gazdinstava, 2010.

	2010.
KPP po gazdinstvu (ha)	4.5
Gazdinstva sa KPZ < 1 ha (% ukupnog)	55.2
LSU po gazdinstvu with LSU	3.6
Gazdinstva sa < 5 LSU (% ukupnog)	82.9
SO po gazdinstvu (EUR)	2,575
Gazdinstva sa SO < 2,000 EUR (% ukupnog)	64.6

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Crna Gora, 2015.

Stočarstvo je jako važna poljoprivredna aktivnost u Crnoj Gori. Poljoprivredni popis iz 2010. godine je zabeležio 32,675 poljoprivrednih gazdinstava koji se bave uzgojem stoke, a oni čine i do 66.9 % ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava u Crnoj Gori. 75.4 % je ukupan stočni fond sa 3.3 grla stoke u proseku.

6.5 Proces EU integracija

U decembru 2013. gdoine Vlada Crne Gore je usvojila Pristupni program Crne Gore Evropskoj uniji, a program pokriva period od 2014–2018. Pristupni program određuje dinamiku usvajanja *acquis*-a, dinamiku jačanja administrativnih kapaciteta i institucionalnog razvoja. Nova Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja 2015–2020. je donesena u junu 2015. godine. Ova Strategija, zajedno sa Akcionim planom za njenu implementaciju, je preduslov za otvaranje Poglavlja 11 (poljoprivreda i ruralni razvoj) u pristupnom procesu.

Nova Strategija je polazna osnovica za harmonizaciju nacionalnih politika sa ZAP-om u kontekstu procesa integracija u EU. Usklađivanje sa EU standardima će biti nastavljeno uporedo sa prilagođavanjem pravnog okvira, institucionalnom izgradnjom kapaciteta i

veština u privatnom sektoru, kako bi ispunili sve zahteve. Strateški ciljevi razvoja poljoprivrede i ruralnih područja za 2015–2020. godinu su definisani na sledeći način (MPRR 2015b):

- Razvoj efikasnog, inovativnog i održivog poljoprivredno-prehrambenog sektora, koji će obezbeđivati zdrave, visoko-kvalitetne, specijalizovane prehrambene proizvode, koji će dodatnu vrednost imati u svojim prirodnim resursima i tradicionalnim metodama proizvodnje, a koji će biti u stanju da se susretnu sa zahtevima i da se odupru pritisku konkurentskog EU tržišta.
- Razvoj ekonomskih aktivnosti i stvaranje novih radnih mesta u ruralnim područjima, sa posebnim akcentom na razvoj visoko-kvalitetne turističke ponude i efikasnim, kratkim lancem snabdevanja u proizvodnji visoko-kvalitetnih proizvoda i obezbeđivanju usluga, dok će se, u isto vreme, poštovati kulturno nasleđe i održivo korišćenje prirodnih resursa.
- Promocija ruralnog razvoja i socijalnih usluga kako bi se poboljšao kvalitet života u ruralnim područjima, te smanjenje migracije seoskog stanovništva u urbana područja.

Za postizanje postavljenih ciljeva, sprovodiće se nacionalne politike koje će biti usklađene sa ZAP-om u kontekstu procesa integracije u EU.

U okviru ZAP-a, tržištem za poljoprivredne proizvode se upravlja na takav način da su jasno definisani minimalni standardi kvaliteta, kao i pravila za uvoz i izvoz proizvoda i tržišne intervencije, koje su već ranije definisane u okviru zajedničke organizacije tržišta EU. Službeni stav je da, na ovom polju, Crna Gora ne može u potpunosti biti usklađena sa EU *acquis*-om pre pristupanja. Zakon o organizaciji tržišta je planiran za 2016. godinu. U ovom kontekstu, novi Zakon o vinima će biti usvojen. Neophodno je usvojiti i novi Zakon o alkoholnim pićima i Zakon o uspostavljanju Agencije za plaćanje, a nacrt oba ova dokumenta je već završen. U skladu sa amandmanima *acquis*-a za organsku proizvodnju i za politiku kvaliteta, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) će propisati izmene u nacionalnim propisima koji se odnose na ovo područje.

Crna Gora trenutno ne poseduju IACS, kako je to definisao *acquis*. Kontrole se sprovode putem kompjuterizovanog sistema: registar životinja, baze podataka u vezi sa biljnom proizvodnjom (usevi, duvan, povrće i staklenici), registar proizvođača grožđa i vina, registar maslinjaka i registar nosilaca poljoprivrednih polisa osiguranja. U svakom slučaju, ove baze podataka nisu integrisane. Provere plaćanja za stočarstvo i za useve se vrše direktno na terenu. Jedan od ciljeva MIDAS projekta Svetske banke jeste da uspostavi povezan sistem informacija.

Trenutno LPIS ne postoji. Usvojen je propis kojim se dozvoljava uspostavljanje identifikacionog sistema za gazdinstva i zemljišne posede, a potpuno uvođenje direktnih plaćanja (bez obzira na proizvodnju) će se desiti postepeno, do datuma pristupanja.

Crna Gora nema Mrežu računovodstvenih podataka poljoprivrednih gazdinstava (FADN). Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju propisuje uspostavu sistema baze podataka odabranih poljoprivrednih gazdinstava na osnovu sledećih kriterijuma: vrsta proizvodnje, veličina i područje distribucije. Poljoprivredni popis iz 2010. godine nudi dobru osnovicu za uspostavljanje FADN sistema.

Investicije bi trebale biti usmerene na povećanje kapaciteta i poboljšanje higijenskih standarda, preradu otpada iz klaonica i industrije, kao i na polju specijalzacije na području snabdevanja.

Agencija za plaćanje će biti odgovorna za upravljanje fondovima Evropskog garancijskog poljoprivrednog fonda (EAGF) i Evropskog fonda za poljoprivredni i ruralni razvoj (EAFRD). Trenutno, Uprava za IPA plaćanje je odgovorna za implementaciju mera za ruralni razvoj, a posebno za dodelu grantova ili njihovih komponenti, što finansira MIDAS projekat.

S obzirom na dosadašnje rezultate, može se videti da je značajniji napredak postignut prilikom usklađivanja zakonske regulative. Ipak, administrativni kapaciteti potrebni za

uspešnu implementaciju zakona i propisa su još uvek nedovoljni i potrebno ih je znatno ojačati.

Za punu implementaciju EU standarda, potrebno je uspostaviti administrativne strukture u okviru MPRR-a, kako bi se ojačale dodatne službe i kako bi se mogli obučavati i informisati poljoprivredni proizvođači o EU standardima, procesu prijave i kriterija koji se odnose na različite šeme podrške.

6.6 Prednosti i slabosti poljoprivrede

Kao što se može videti iz SWOT analize (tabela 6.7), mere za buduću politiku ruralnog razvoja su neophodne kako bi se poboljšala struktura i ekonomska situacija u poljoprivrednom sektoru, putem podrške razvoja ekonomski održive proizvodnje na farmama.

Uzimajući u obzir strukturu poljoprivrede u Crnoj Gori, očigledno je da se mnoga mala gazdinstva suočavaju sa poteškoćama u smislu dugoročnije ekonomske održivosti. Stoga je potrebno kreirati mere koje bi dopustile udruživanje ovih gazdinstva u udruženja, ili grupe proizvođača kako bi se ojačala njihova pozicija na tržištu i kako bi se uticalo na raznovrsnost aktivnosti na gazdinstvima.

Kao što je navedeno u prethodnim poglavljima, uporedo sa činjenicom da je poljoprivreda izuzetno važan sektor za crnogorsku privredu, očigledno je da su toj crnogorskoj poljoprivredi potreba ozbiljnija ulaganja. Ovo se konkretno odnosi na jačanje administrativnih i drugih kapaciteta sa ciljem da se poveća kvantitet, kao i kvalitet poljoprivredne proizvodnje.

I, konačno, važno je istaći neke od ključnih smernica za budući razvoj integrisanog sektora poljoprivredno-prehrambene proizvodnje u Crnoj Gori. U dodatku svim gore-navedenim strukturalnim i zakonskim promenama, neophodno je istaći komponentu inovativnosti, koja takođe uključuje usvajanje uspostavljanja sektora za istraživanje i razvoj, koji će biti fokusiran i na unapređenje inovativnih potencijala u zemlji. Druga važna komponenta, kada se uzme u obzir relativno slaba konkurentnost crnogorskih poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, je stimulisanje jače saradnje između organizovanih proizvođača, posebno kada je u pitanju standardiozvana kvaliteta proizvoda, gde je potrebno posebnu pažnju obratiti na organski uzgoj i geografske pokazatelje.

Najzad, brendiranje Crne Gore kao države naklonjene zaštiti okoline bi moglo podstaći održivu proizvodnju i jače veze između poljoprivrede i turizma, sa posebnim fokusom na domaću (lokalnu) hranu. Pri tome, turistička ponuda će biti upotpunjena bezbednim snabdevanjem tradicionalnim prehrambenim proizvodima standardno dobrog, ili visokog kvaliteta.

Tabela 6.7. Crna Gora: SWOT analiza poljoprivrednog sektora

Snage - Strengths (S)	Slabosti - Weaknesses (W)
- Trendovi povećanja razvoja turizma - Pogodna klima za raznvrsnu proizvodnju - Dobar kvalitet zemljišta - Nizak nivo zagađenja zemljišta - Bogatstvo raznovrsnosti - Tradicija poljoprivredne proizvodnje - Pogodni uslovi za organsku proizvodnju - Relativno jevtina radna snaga - Rastući potencijal domaćeg i regionalnog tržišta - Razvoj malih i srednjih preduzeća - Širenje tržišta bez postojećih tržišnih barijera	- Visoka stopa uvoza - Nedovoljno velika poljoprivredna gazdinstva - Sezonska proizvodnja - Nedovoljna primena modernih tehnologija i inovacija - Stara oprema - Nepostojanje standardizovane kvalitete proizvoda - Neodgovarajuća starosna struktura poljoprivrednika - Slab stepen saradnje između udruženja poljoprivrednika - Nerazvijeni institucionalni kapaciteti za podršku projektu - Slab kvalitet vode i loše upravljanje otpadom - Nizak nivo stručnosti i znanja - Nepoznavanje EU standarda - Slaba povezanost farmera sa prerađivačkom industrijom
Prilike - Opportunities (O)	**Pretnje - Threats (T)**

- Sve veća potražnja na domaćem tržištu
- Novi trendovi u turističkim zahtevima
- Porast tržišta za organske proizvode
- Dostupnost državne i EU pomoći
- Pozitivni trendovi na međunarodnom tržištu
- Kulturno i istorjisko nasleđe
- Primena standarda za kvalitet i bezbednost

- Velika ovisnost o uvozu
- Sivo tržište
- Slaba konkurentnost zbog visokih proizvodnih troškova
- Stalno povećanje proizvodnih troškova i trend opadajućih cena poljoprivrednih proizvoda
- Visoki troškovi rekonstrukcije i modernizacije
- Nedostatak treninga o bezbednosti hrane i kvalitetu
- Nedostatak usklađenosti sa EU standardima
- Nedovoljno razvijena svest proizvođača za nabavkom domaćih proizvoda
- Komplikovan pristup fondovima za poljoprivrednike (krediti)

7. Srbija: sažetak poljoprivredne politike

Natalija Bogdanov

Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu

7.1 Uvod

Ovaj izveštaj analizira najvažnije karakteristike srpske poljoprivrede, počevši od perspektive njene relativne važnosti kao sektora, pa do nacionalne privrede, nedavnih trendova, proizvodnih rezultata u sektoru i spoljnoj trgovini, glavnih razvojinih karakteristika pod-sektora i osnovnih karakteristika strukure gazdinstva. Posebna pažnja je posvećena poljoprivrednoj politici u smislu političkog okvira, strukture budžetske podrške i napretka ka EU integracijama.

Analiza obuhvata period 2005–2014. godina, sa fokusom na poslenjih nekoliko godina. Analiza poljoprivrednog sektora se zasniva na državnim statističkim podacima Zavoda za statistiku Republike Srbije (RZS). Podaci o izvršenim budžetskim transferima su prikupljeni od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i zaštite životne sredine.

Ovaj izveštaj je organizovan na sledeći način: odeljak 7.2 daje pregled makroekonomskog okruženja. Odeljak 7.3 se bavi udelom poljoprivrede u privredi zemlje, proizvodnim karakteristikama i trendovima na ključnim tržištima, uključujući tu i međunarodnu trgovinu. Odeljak 7.4 započinje sa opisom koncepata i zakonskih okvira srpske poljoprivredne politike, a zatim analizira obim i strukturu budžetske podrške po stubovima i grupama mera. Osnovni elementi agrarne strukture su analizirani u odeljku 7.5, gde spadaju i pitanja u vezi sa restruktuiranjem gazdinstva. Izveštaj završava raspravom i zaključcima, uz autorov pogled na ključne aspekte pravaca razvoja politike u narednom periodu.

7.2 Ekonomski razvoj

Tokom posmatranog perioda, 2005–2014, privreda Srbije je imala kritične tačke razvoja. Pozitivni privredni trendovi su počeli da posrću u drugoj polovini 2008. godine, kao posledica prelivanje negativnih efekata svetske ekonomske krize.

Posle blagog oporavka od globalne recesijske krize i slabog rasta BDP-a u 2011. godini, Srbija je ušla u drugu recesiju 2012. godine. Bilo je i nekih pozitivnih pomaka u 2013. godini (što je ukazivalo na oporavak od ekonomskog sunovrata u 2012.godini), ali u 2014. godini glavni makroekonomski pokazatelji su nastavili da beleže negativne trendove.

Tabela 7.1. Srbija: ekonomski kontekst, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
BDP (miliona EUR)	21,103	33,059
Stanovništvo (milion)	7.456	7.147
Površina (km^2)	88,361	88,499
Gustina naseljenosti stanovništva (stanovnika/km^2)	:	:
BDP/po glavi stanovnika, PPP (EUR)	7,400	9,800[a]
Spoljna trgovina kao udeo u BDP (%)	57.1	80.6

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.
a 2013.
PPP, paritet kupovne moći

Sve privredne aktivnosti su doživele recesiju izazvanu katastrofalnim poplavama tokom gotovo cele 2014. godine. Efekti poplava su mahom bili skoncentrisani u glavnim proizvodnim sektorima (tj. u poljoprivredi, industriji, trgovini i rudarstvu), što je razultiralo zapaženim realnim smanjenjem BDP-a za 1.8 %. Pored smanjenja BDP-a, zabeležen je i pad drugih makroekonomskih pokazatelja. Ovo uključuje i porast javnog duga, stagnaciju budžetskog deficita i pokazatelja spoljne trgovine.

Nakon dve godine stabilnosti, 2014. godine nacionalna valuta je porasla u odnosu na EUR (3.7 %). Inflacija je zadržana na nižem nivou (2.9 %) nego što je bila prethodne godine, isto kao i stopa nezaposlenosti, koja je dosegla svoj najniži nivo od početka krize (18.9 %).

7.3 Poljoprivredni razvoj

Udeo poljoprivrede u privredi Srbije, u smislu udela ovog sektora u BDP-u, kao i u zaposlenosti i trgovinskom bilansu je značajan. Udeo poljoprivrede u relevantnim makroekonomskim pokazateljima u 2014. godini je uglavnom ostao na istom nivou kao i prethodne godine. U 2014. godini doprinos poljoprivreda BDV-u je iznosio 9.7 %, što je za 0.3 procentna poena više nego prethodne godine, ali i značajno niže nego na početku posmatranog perioda.

Važnost ovog sektora za spoljnu trgovinu Srbije se ogleda u činjenici da je poljoprivreda jedini sektor u srpskoj privredi sa pozitivnim trgovinskim bilansom. Spoljna trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u 2014. godini je činila 13.6 % ukupne spoljne trgovine, što je za 1.2 procentnih poena više nego prethodne godine. Ovo povećanje je uglavnom prouzrokovano porastom izvoza od 10.5 %.

Tabela 7.2. Srbija: udeo poljoprivrede u privredi, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
% BDV-a	12.0	9.7
% zaposlenosti	23.3	21.9
Poljoprivredno-prehrambeni izvoz (% ukupnog izvoza)	20.3	20.6
Poljoprivredno-prehrambeni uvoz (% ukupnog uvoza)	7.4	7.8

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

Zaposlenost u poljoprivrednom sektoru je bila u padu do 2013. godine, i u smislu broja zaposlenih osoba (od 636,000 u 2005. godini do 492,000 u 2013. godini) i u smislu udela poljoprivrede u ukupnoj zaposlenosti (od 23.3 % do 21.3 %). U 2014. godini se dogodio blagi porast broja zaposlenih u poljoprivredi: stopa je porasla za 3.7 %, na udeo u ukupnoj zaposlenosti od 21.9 %.

Tabela 7.3. Srbija: karakteristike poljoprivrednog sektora, 2005. i 2014.

	2005.	2014.
PP (000 ha)	3,608	3,507
% obradivog zemljišta u PP	73.5	74.3
% useva u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji	62.3[a]	66.9
Prosečan prinos pšenice (t/ha)	4.0	3.9
Prosečan prinos mleka (t/muznoj kravi)	2.6[a]	3.4
Faktor prihoda po GJR (EUR)	:	:
Poljoprivredno-prehrambena izvozno-uvozna stopa (%)	117.6	189.0

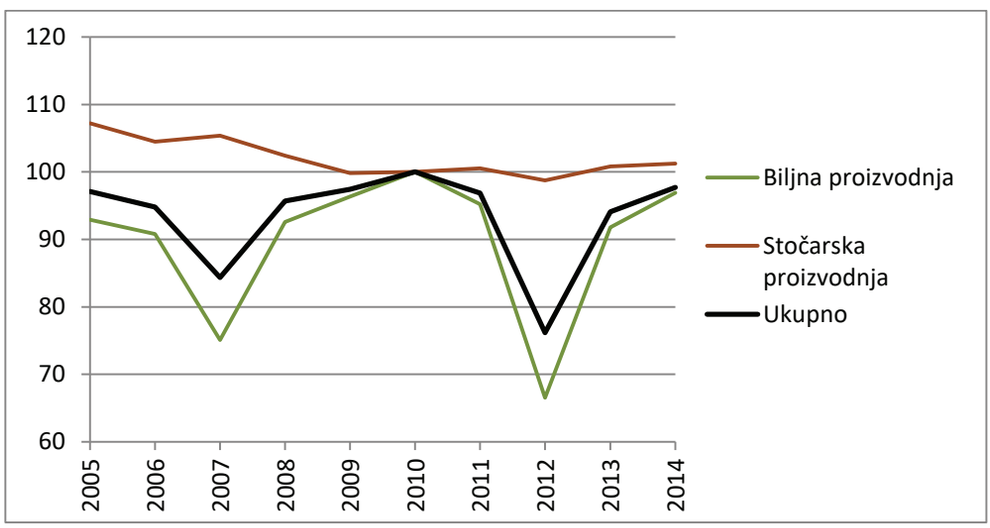
Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.
a 2006.
:, nije dostupno; PP, poljoprivredno područje.

Srbija obiluje značajnim zemljišnim resursima, kako u smislu veličine, tako i u smislu kvalitete tla. Poljoprivredni popis iz 2012. godine beleži 3.861 miliona ha poljoprivrednih površina, od kojih je 3.437 miliona ha (89 %) KPZ. Godišnje promene u veličini KPZ-a se kreću u opsegu od ±1 %.

Poljoprivrednom proizvodnjom dominira biljna proizvodnja (66.9 %), koju je u periodu između 2005. i 2014. godine karakterisao oscilatorni trend izazvan velikim varijacijama u prinosima. Uprkos poplavama u proleće 2014. godine, prinosi glavnih kultura (kukuruz, uljarice i šećerna repa) beleže rekordne visine, što je rezultiralo porastom obima biljne proizvodnje za 5.6%, a GAO-a za 3.8 %. Najviši rast proizvodnje u 2014. godini beleže proizvodnja kukuruza i soje, dok se pad dogodio u proizvodnji krompira, voća, povrća i grožđa.

Stočarska proizvodnja je zadržana na nivou koji je imala prethodnih godina. Nakon blagog porasta stočarske proizvodnje u 2013. godini (oko 2 % više nego u 2012.), tokom 2014. godine nivo proizvodnje ostao je isti kao i prethodne godine (+0.4 %).

Slika 7.1. Srbija: indeksi poljoprivredne proizvodnje, 2005–2014. (2010. = 100)



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

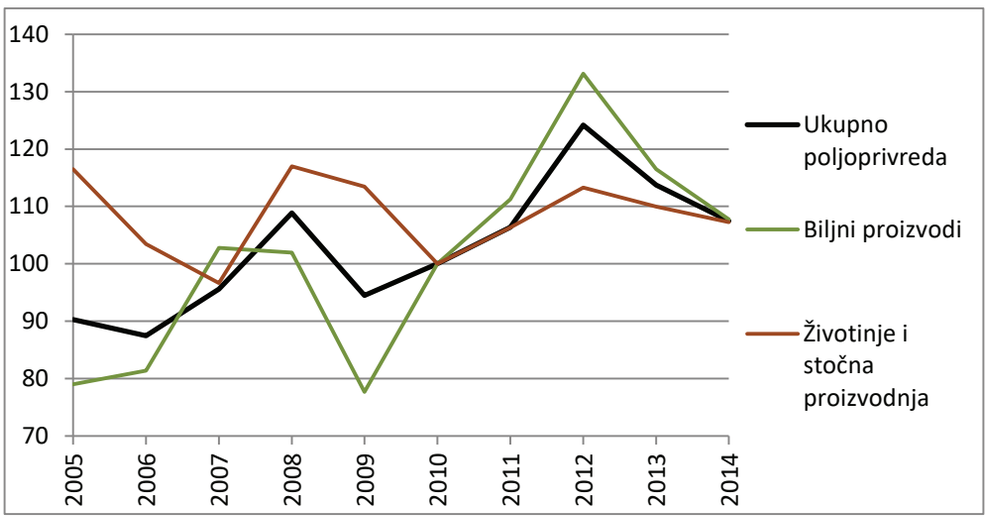
Indeksi realnih cena poljoprivrednih proizvoda u periodu 2005–2014 pokazuju oscilacije i pad u poslednje dve godine. U 2014. godini cene poljoprivrednih proizvoda su pale u odnosu na prethodnu godinu, ali je njihov realni nivo ostao iznad onog na kojem su bili 2010. godine. U poređenju sa 2013. godinom, cene poljoprivrednih proizvoda su nominalno niže za 2.7 %, a u realnim okvirima za 5.6 %.

Cene biljnih proizvoda su opale u oba smisla, i realnom (4.8 %) i nominalnom (7.7 %), dok su cene stočarskih proizvoda ostale stabilnije (0.4 % porast u nominalnom smislu, 2.5 % pad u realnom smislu).

U biljnoj proizvodnji, zabeležen je najveći porast cena povrća (25–30 % u poređenju sa 2013. godinom) i pojedinih vrsta voća (jabuke 5 %, kruške i šljive 35 %, stono grožđe 51 %), što se najviše može pripisati uticaju poplava na smanjenje ponude. S druge strane, cene uljarica (osim suncokreta), žitarica i šećerna repice beleže niži nivo nego prethodne godine (2–25 %).

Cene stočarskih proizvoda su osale stabilne u poređenju sa prethodnom godinom. Blagi porast od 7 % je zabeležen u cenama telećeg i jagnjećeg mesa, dok su cene sirovog kozijeg mleka zabeležile značajan pad (i do 14 %).

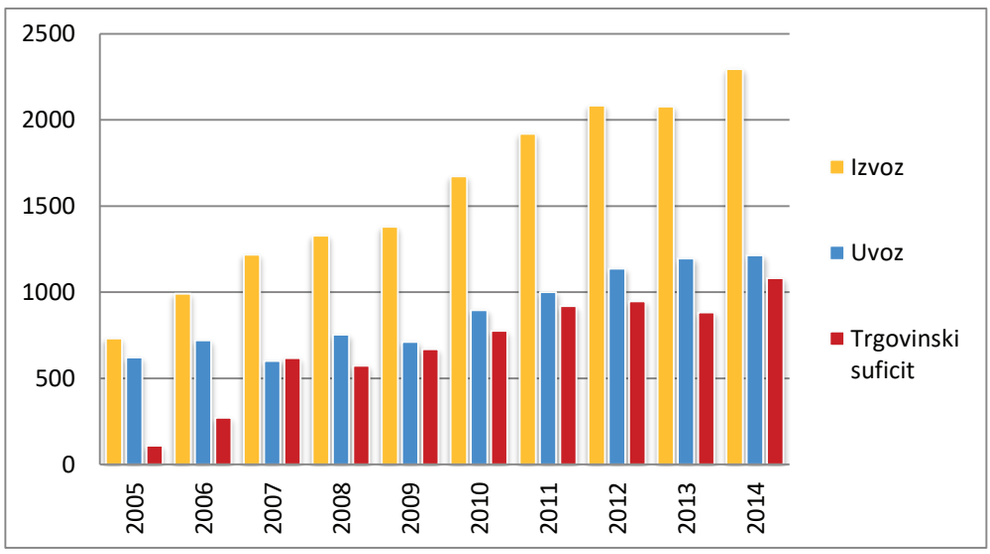
Slika 7.2. Srbija: stvarni indeks cena poljoprivrednih proizvoda, 2005–2014. (2010. = 100)



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

Spoljna trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u 2014. godini iznosila je 3.509 milijarde EUR, što je bilo za 7.2 % više nego u 2013. godini. U 2014. godini, izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda je nastavio sa rastom, što je rezultiralo maksimalnim trgovinskim suficitom od 1.081 milijardi EUR u 2014. godini (22.6 % više nego u 2013. godini). Pokazatelj pokrivenosti uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u 2014. godini iznosi do 1.89.

Slika 7.3. Srbija: poljoprivredno-prehrambena trgovina (miliona EUR), 2005–2014.



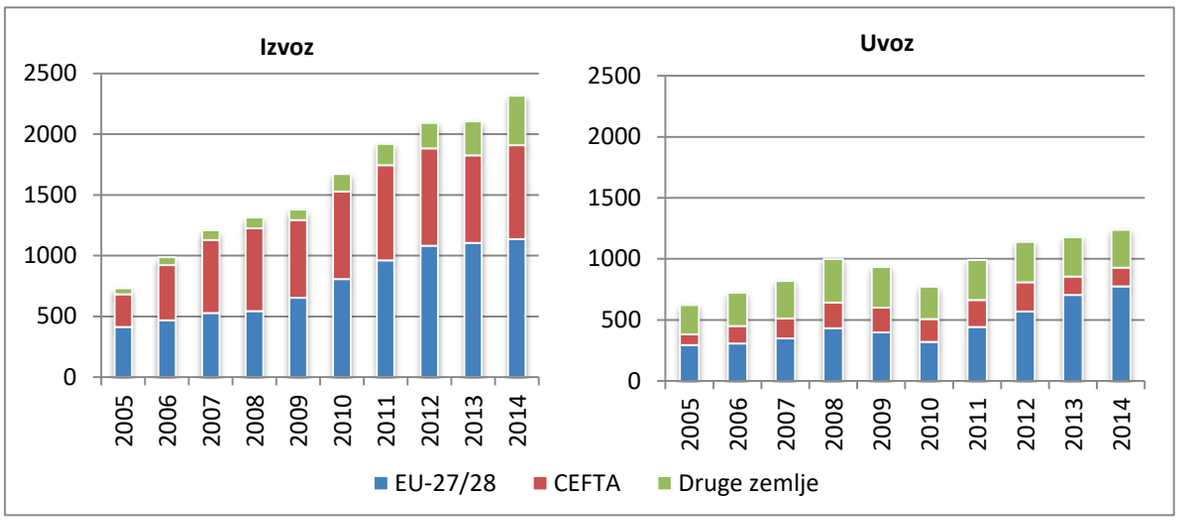
Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

Glavne izvozne destinacije poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda su zemlje EU (49.1 % ukupnog izvoza u 2014. godini), zatim zemlje CEFTA-e (33.3 % izvoza) i druge zemlje (17.6 % ukupnog izvoza).

Struktura uvoza prema poreklu u 2014. godini je izgledala ovako: EU zemlje 63 %, druga tržišta 25 % i zemlje CEFTA-e 12 %. Kada je reč o vodećim trgovniskim partnerima, najveći deo izvoza je bio u Bosnu i Hercegovinu (16.5 %), Rumuniju (12.2 %) i Rusku Federaciju (10.2 %).

Zbog međunarodnih trgovinskih sankcija koje su Evropska Unija i Sjedinjene Države uvele protiv Rusije početkom 2014. godine, rusko tržište postaje sve važnija za izvoz Srbije. Uvozom dominiraju Hrvatska (8,9%), Nemačka (6,6%) i Italija (6,6%).

Slika 7.4. Srbija: poljoprivredno-prehrambeni izvoz i uvoz po najznačajnijim tržištima (miliona EUR), 2005–2014.



Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

Glavne grupe izvoznih poljoprivrednih proizvoda u 2014. godini su bile žitarice (19.8 %), povrće (17.9 %), pića (7.2 %), duvan i duvanski proizvodi (5.7 %), životinjske i biljne masti i ulja (5.2 %) i prehrambeni proizvodi (5.0 %). U 2014. godini uvozom je dominiralo voće (10.8 %), različiti prehrambeni proizvodi (7.9 %), duvan i duvanski proizvodi (6.9 %), stočna hrana (5.7 %), te čokolada i kakao (5.9 %).

Tabela 7.4. Srbija: glavne tačke razvoja poljoprivrednih proizvoda u periodu između 2005. i 2014. godine

	Tradicionalno, zemlja je:	Od 2005. godine, proizvodnja:	Značajnije promene:
Žitarice	Neto izvoznik	Nema značajnijeg trenda	Posečna površina zasejana žitaricama u Srbiji iznosi 1.78 miliona ha, sa proizvodnjom od 9 milion t. Kukuruz dominira među žitaricama, tako što zauzima u proseku 56 % ukupne površine i 66 % ukupne proizvodnje žitarica. Pad proizvodnje je zabeležen 2007. i 2012. godine, a uzrok su bile nepovoljne vremenske prilike, što je rezultiralo kako smanjenjem, tako i lošim kvalitetom prinosa (posebno 2012. godine). Prosečni prinosi u periodu 2005–2014. su bili 6 t/ha, sa rekordnom visinom od 7.52 t/ha u 2014. godini. Izvozom poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u Srbiji dominiraju žitarice, sa oko 17 % u proseku. Vrednost izvoza je bila u porastu sve do 2012. godine, kada je dosegla svoj vrhunac (519 miliona EUR). U 2013. godini je došlo do smanjena zbog slabog kvaliteta kukuruza. Bez obzira na to, izvoz pšenice je u potpunosti ublažio efekte pada u izvozu kukuruza, budući da se trostruko povećao, čineći tako pšenicu najjačim izvoznim proizvodom u 2013 godini. Rekordna proizvodnja kukuruza u 2014. godini je dovela do ponovnog rasta u izvozu žitarica, dostižući i 459 miliona EUR , tj. 20 % ukupnog poljoprivredno-prehrambenog izvoza.

	Tradicionalno, zemlja je:	Od 2005. godine, proizvodnja:	Značajnije promene:
Šećer	Neto izvoznik	Nema značajnijeg trenda	U periodu 2010–2014, površine zasejane šećernom repicom su varirale između 60,000 i 71,000 ha. Poplave u proleće 2014. godine nisu uticale na ovu proizvodnju. U 2014. godini, prinosi su dosegli svoj vrhunac od 54.7 t/ha, zbog čega je, uprkos blagom padu pokazatelja požnjevenih površina, proizvodnja ipak dosegla rekordan nivo. Tržište šećerne repice je nestabilno, sa varijacijama u kvalitetu, cenama i tržišnim posrednicima. Rekordna proizvodnja u 2014. godini je prouzrokovala mnogo problema. Cene šećerne repice u 2014. godini smanjene su u odnosu na 2013. (sa 40 EUR na 30/t EUR), dok su cene ugovorene između šećerana i proizvođača bile i dalje visoke, u poređenju sa cenama šećera na domaćem i inostranom tržištu. Kako bi minimizirali gubitke, šećerane i drugi kupci su izbegavali svoje ugovorom definisane obaveze, što je dovelo do nestabilnosti tržišta tokom sezone žetve. Osim toga, prerada je kasnila zbog loših vremenskih prilika, što je prouzrokovalo lošiji kvalitet i doprinelo povećanju gubitaka u proizvodnji. Srbija je neto izvoznik šećera (oko 200,000 t godišnje). Prosečna vrednost izvoza je 130 miliona EUR, sa blagom tendencijom porasta u periodu 2010–2013. Značajan pad vrednosti izvoza je bio u 2014. godini, kao rezultat pada međunarodnih cena šećera, u kombinaciji s rekordnim vrednostima dionica.
Uljarice, ulja and masti	Neto izvoznik	Povećana	Površine pod uljaricama se u Srbiji zauzimaju površinu između 320,000 i 360,000 ha, sa prosečnom proizvodnjom od preko 900,000 t. Proizvodnja uljarica je beleži pozitivan trend, dostižući maksimum od 1.1 miliona t u 2014. godini. Najvažniji usev je suncokret, koji zauzima 45 % ukupne površine pod uljaricama. Proizvodnja suncekrotovog ulja u 2013. i 2014. godini je dostigla količinu od oko 510,000 t. Ovaj rast je rezultat porasta u prinosima, koji je u 2014. godini dostigao vrhunac od 3.2 t/ha. Površina pod sojom prosečno iznosi oko 5,000 ha, a od 2009. je u padu. Uprkos smanjenju požnjevenih površina, rekordni prinosi u 2014. godini (3.5 t/ha) su doveli do najveće proizvodnje. Proizvodnja uljane repice od 2010–2014. je varirala od 20,000 t do 44,000 t, bez nekog istaknutog trenda. Pad cena uljarica u 2013. godini je bio još izraženiji u 2014. godini, u skladu sa kretanjima na globalnom tržištu. Blagi porast od 4 % je zabeležen samo za cene suncokreta. Spoljne trgovina u sektoru uljarica, ulja i masti je krajnje nestabilna, sa izraženim trendovima rasta izvoza i uvoza. Pozitivan trgovinski bilans je ostvaren 2011, 2013. i 2014. godine. U 2014. godini spoljnu trgovinu je obeležio rekordan izvoz suncokretovog brašna i rekordan uvoz sojinog brašna. Na spoljnu trgovinu u ovom sektoru su blago uticale domaće nabavne cene i cene na značajnijim međunarodnim tžištima, uglavnom tržištu Mađarske.
Voće i povrće	Neto izvoznik	Nema značajnijeg trenda	Voćnjaci u Srbiji zauzimaju 167,000 ha (4.7 % poljoprivrednih površina) sa prosečnom proizvodnjom od 1.2 miliona t voća. Najviše ima šljive, maline i jabuke. U periodu 2010–2014. proizvodnja voća varira u znatnoj meri, od 930,000 t do 1,541,000 t. Vidljivi trendovi u proizvodnji postoje samo kod određenih vrsta voća: proizvodnja breskve, višnje i kupine raste, dok je proizvodnja maline dosledno beležila pad u odnosu na rekord koji je imala u 2011. godini (32 % manje u 2014. godini). Počevši od 2012. godine, cene većine voća padaju. Površine sa povrćem se konstantno smanjuju (od 80,000 ha u 2005. godini do 66,000 ha u 2014. godini). Prosečna proizvodnja povrća je oko 1 milion t, uz pad zabeležen u godinama koje su bile pogođene ekstremnim vremenskim uslovima (2007, 2012. i 2014.). Cene većine povrća su porasle u 2014. godini, što se može pripisati prolećnim poplavama. Izvoz voća i povrća u 2014. godini je dostigao rekordnu vrednost od 290 miliona EUR , što je 85 % više od proseka u periodu 2005–2014. S obzirom na silazni trend u proizvodnji povrća i stabilnoj proizvodnji voća, pretpostavlja se da je porast izvoza rezultat pada domaće potrošnje zbog pada životnog standarda.

Vino	Neto izvoznik	Povećana	Površine pod vinogradima i proizvodnja grožđa beleže pad od 2010. godine, i dostigle su minimum od 21,000 ha i 122,000 t u 2014. godini. Spoljna trgovina ima negativan bilans u i u smislu vrednosti i u smislu količine vina. Vina imaju trgovinski deficit od 12 miliona EUR. Uvoz vina u buradima iz Republike Makedonije je povaćan, budući da su neke od većih vinarija iz Srbije investirale ili kupile velike vinarije sa vinogradima u Republici Makedoniji. Ovi vinogradi i vinarije se koriste prvenstveno kao osnovica za prikupljanje sirovina, budući da se vina uvoze, procesuiraju i flaširaju u Srbiji.
	Tradicionalno, zemlja je:	**Od 2005. godine, proizvodnja:**	**Značajnije promene:**
Krompir	Neto uvoznik	Povećana	Površine pod krompirom, kao i prinosi i proizvodnja opadaju. Proizvodnja je dostigla svoj minimum od 578,000 t tokom suše 2012. godine, a nakon kraćeg oporavka u 2013. godini je opala za 23 % u 2014. godini. Počevši od 2007.godine, Srbija je beležila stalni rast trgovinskog deficita.
Duvan	Neto uvoznik	Nema značajnijeg trenda	Duvan se uzgaja na 5,000 ha. Proizvodnja je dostigla maksimum od 10,500 t u 2014. godini. Posle toga, usledilo je smanjenje površina pod duvanom, sa oscilacijama u proizvodnji. Trgovinski bilans je bio pozitivian po prvi puta u 2014. godini (45.3 miliona EUR).
Govedina i teletina	Neto izvoznik	Povećana	Broj grla goveda je naglo opao u periodu 2005-2014. godine (17 %), dosegnuvši svoj minimum od 913,000 grla u 2013. U 2014. godini broj grla je blago povćean, za 1 %. Procenat krava u ukupnom stadu je takođe smanjen sa 56 % u 2006. godini na 50 % u 2014. Proizvodi od govedine i teletine takođe imaju silazni trend, u skladu sa padom broja stočnih grla. U periodu 2005-2014. godina , količina mesa se kretala od 70,000 t do 100,000 t, dostigavši najviši nivo 2009. godine a najniži 2013. godine. Spoljno trgovinski bilans je pozitivan, ali sa izraženim trendom pada od 2007. Maksismalan izvoz od 27.3 miliona EUR je dostignut u 2007. godini, dok je u 2014. godini iznosio samo 6.6 miliona EUR . Uvoz govedine je prvi put premašio 0.5 miliona EUR u 2013. godini, a u 2014. godini dostigao iznos od 2.3 miliona EUR.
Svinjsko meso	Neto uvoznik	Povećana	Ukupan broj svinja ima tendenciju smanjenja u proteklih nekoliko godina. U 2014. godini ukupan broj svinja je iznosio 3.2 miliona, što predstavlja pad od 3 % u odnosu na prosek za period 2009–2013. godine. Broj krmača se konzistentno smanjuje, dostižući minimum od 346,000 u 2014. godini (11 % ukupnog broja svinja). Nakon rekordno visokih cena u 2013, u 2014. godini cene padaju, uglavnom zbog velikog rasta uvoza. Proizvodnja svinjskog mesa oscilira, sa očiglednim negativnim trendom. U 2014, proizvodnja svinjskog mesa je iznosila 258,000 t, nešto više nego u prethodne dvije godine. Izvoz svinjskog mesa iz Srbije je nizak, zbog ograničenja izvoza na EU tržište. Vrednost izvoza je varirala od 0.05 miliona EUR u 2005. godini do 5.9 miliona EUR u 2012. U 2014. godini izvoz drastično raste na 44,000 t. Uvoz konstantno beleži uzlaznu tendenciju, dostižući svoj vrhunac od 36 miliona EUR u 2014. godini. U 2010–2014. godini vrednost uvoza je skočila četiri puta.
Ovčije i kozije meso	samodovoljna	Povećana	Uz blagi pad u broju životinja u 2009–2011. godini, uzgoj ovaca se oporavio u proteklih nekoliko godina i nastavlja sa trendom porasta, koji je uočen na početku posmatrango perioda. U 2014. godini broj ovaca je iznosio 1.7 miliona, što je za 8 % više nego prethodne godine. Nasuprot tome, broj koza je u stalom opadanju, dostižući svoj minimum od 219,000 grla u 2014. Godišnja proizvodnja ovčijeg mesa je u porastu, zajedno sa rastom veličine stada. Proizvodnja ovčijeg mesa se povećala sa 20,000 t u 2006. godini na 30,000 t u 2013. Trgovinski bilans je uglavnom pozitivan, sa uzlaznim trendom od 2012. Spoljna trgovina ovčijeg mesa je nestabilna. Makismalna vrednost izvoza je bila 0.5 miliona EUR, kako je zabeleženo 2008. i 2014. godine. Trgovinski višak od 0.2 miliona EUR u 2014. godini je bio među najvišim zabeleženim u celom periodu.

Meso živine	Samodovoljna	Povećana	Broj živine je dostigao vrhunac od 22,800 u 2009. Zatim se smanjio na 17,200 u 2014. godini, blizu nivoa sa početka posmatranog perioda. Godišnja proizvodnja živinskog mesa iznosi oko 94,000 t i ima uzlazni trend. Osim ovčijeg mesa, živinsko meso je jedini stočarski proizvod koji ima kontinuiran rast tokom posmatranog perioda. Izvoz živinskog mesa je u stalnom porastu. Makismalna vrednost izvoza od 9.2 miliona EUR je dostignuta 2014. godine. Vrednost uvoza je bila niža od 0.5 miliona EUR do 2011. U periodu 2011–2013. vrednost uvoza je po prvi puta prerasla vrednost izvoza, uzrokujući time negativan trgovniski bilans. Trgovinski bilans u 2014. godini je bio blago pozitivan (0.3 miliona EUR).
Mleko i mlečni proizvodi	Neto izvoznik	Povećana	Broj krava muzara je opao za 28 % između 2006. i 2014. Minimalna veličina stada je bila u 2013. godini (429,000), i ostala je otprilike ista u 2014. godini (437,000). Pad u proizvodnji mleka je također kontinuiran. U periodu 2006–2013, proizvodnja je opala za 10 %, ali je imala blago povećanje u 2014. godini (do 1.5 miliona t ili do 2.9 %). Rekordna vrednost izvoza od 62.6 miliona EUR , je bila u 2014. godini (sa 7.5 miliona EUR u 2005.). Uvoz je varirao od 6.9 miliona EUR u 2006. do 41.8 miliona EUR u 2012. Trgovinski bilans je bio pozitivan od 2006, godine, uz maksimalnu vrednost od 26.7 miliona EUR u 2014. godini.

7.4 Razvoj poljoprivredne politike

7.4.1 Koncept i okvir poljoprivredne politike

Tokom poslednjih nekoliko decenija poljoprivredna politika Srbije je bila podložna heterogenim i složenim pritiscima: politička i ekonomska nestabilnost, potreba da se umanje negativni uticaji loših vremenskih uslova, a od druge polovine 2000-ih prisutni su bili i poremećaji na globalnom tržištu. U takvoj postavci, prioriteti i mehanizmi poljoprivredne politike su odabirani na, prvenstveno, pragmatičan način, a ne u skladu sa opredeljenjima zacrtanim u strateškim dokumentima. Uopšteno, poljiprivredna politika je bila vođena uglavnom potrebom da se ubrza rast proizvodnje, dok su širi javni interesi i obezbeđivanje javnih dobara bili od sekundarne važnosti (Bogdanov 2014).

U proteklim godinama bilo je napretka u pripremanju i usvajanju pravnih i strateških dokumenta koji definišu pravac poljoprivredne politike Srbije za predstojeći period. Trenutna poljoprivredna politika je zasnivana na nekoliko dokumenta, koji daju smernice za implementaciju podrške za poljoprivredni i ruralni razvoj:

Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (LARDS) (Službeni glasnik, br. 10/2013) definiše vrste podsticaja u poljoprivredi i ruralnom razvoju (direktna plaćanja, mere ruralnog razvoja i posebni grantovi), potrebne kriterije i minimalne iznose po podsticaju.

Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja za period 2014–2024. godina (ARDS). (Službeni glasnik, br. 85/2014) definiše pravce u razvoju poljoprivrede Srbije, kao i pravce ruralnog razvoja u periodu od sledećih 10 godina, a u vezi sa procesom EU integracija. Definisani su sledeći ciljevi razvoja:

i) povećati stabilnost proizvodnje i dohodak proizvođača;
ii) povećati konkurentnost i sposobnost prilagođavanja zahtevima domaćeg i međunarodnih tržišta;
iii) osigurati održiv način upravljanja prirodnim resursima i zaštitom okoline;
iv) poboljšati kvalitet života u ruralnim područjima i smanjiti siromaštvo; i
v) unaprediti upravljanje javnim politikama i poboljšati institucionalni okvir za poljoprivredu i ruralni razvoj.

U januaru 2015. godine, Evropska komisija je usvojila IPARD program za Srbiju, kojim se otvara put za EU podršku ruralnom razvoju Srbije u periodu od sledećih šest godina. Od svih različitih mera podrške koje EU nudi kao pretpristupnu pomoć zemljama kandidatima u okviru IPARD program je sačinjen na osnovu šest mera: (i) investicije u materijalna dobra poljoprivrednih gazdinstva – grantovi za proizvođače koji se bave proizvodnjom

mleka, mesa, voća i povrća (43 % sredstava iz IPARD fondova dodeljenih za 2014–2020); (ii) investicije u fizički kapital za preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda u mikro, malim i srednje-velikim preduzećima koja se bave preradom mleka, mesa, voća i povrća (36 %); (iii) agroekološke mere – za poljoprivrednike i uzgajivače koji se bave organskom proizvodnjom (5 %); (iv) primena strategija za lokalni razvoj (3 %); (v) razvoj kapaciteta za privatni ruralni turizam (10 %); i (vi) tehnička pomoć (3 %).

Iako su ciljevi politike i ključni prioriteti ARDS-a i IPARD u skladu sa okvirom ZAP-a i odražavaju nacionalne prioritete, njihova realizacija ostaje i dalje problematična. Glavni faktori koji utiču na ovo su različita dinamika u prilagođavanju pravnih i političkih okvira, kao i nedostatak horizontalne koordinacije između različitih mehanizama poljoprivredne politike[17].

7.4.2 Budžetska podrška za poljoprivredu

Tokom posmatranog perioda 2005-2014, budžetska podrška poljoprivredi Srbije je varirala u iznosu i strukturi. Između 2005. i 2008. godine, poljoprivredni budžet je povećan sa 150 miliona EUR na 279 miliona EUR . Nakon ovog rasta usledio je nagli pad u 2009. godini, ali od 2012. budžet je počeo da raste i dostigao je vrhunac od 316.4 miliona EUR u 2014. godini.

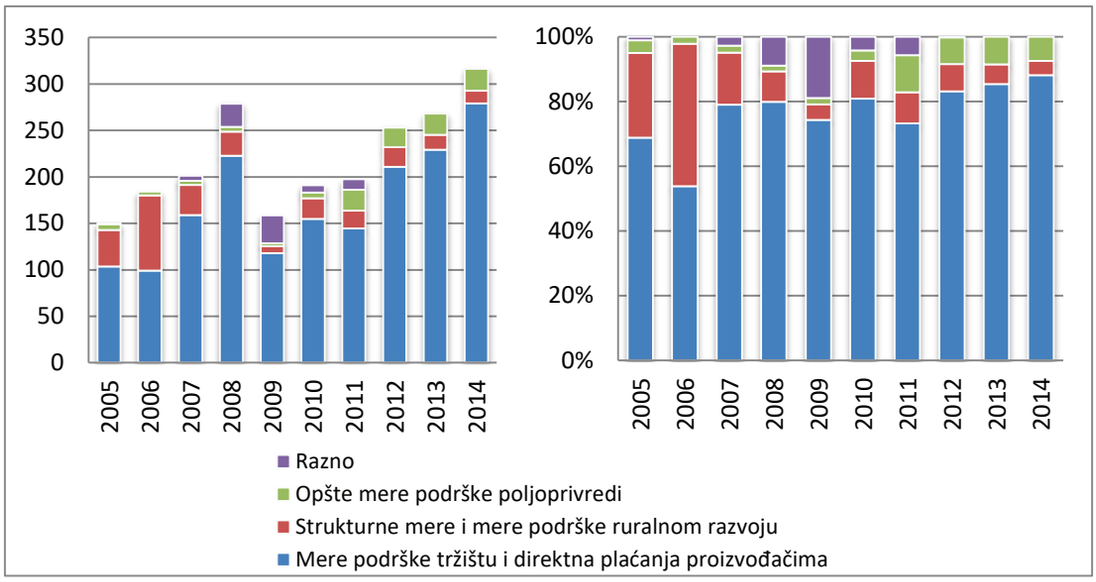
Podaci za period 2005–2010. odnose se na sredstva za Ministarstva poljoprivrede, šumarstva, lova i ribolova, kao i Uprave za agrarna plaćanja. Od 2011. godine, prikupljeni podaci o utrošenom poljoprivrednom budžetu uključuju i sredstva namenjena podsticajima (budžetska stavka 451, Podsticaji za javna nefinansijska preduzeća i organizacije), koja koriste sve uprave Ministarstva poljoprivrede (uključujući i Upravu za veterinu, Upravu za zaštitu bilja, Upravu za šumarstvo, Budžetski fond za razvoj lovstva i Upravu za poljoprivredno zemljište), kako bi se dobio potpun uvid u javna sredstva koja su utrošena u sektor poljoprivrede. Zbog toga, potpuno uporediva slika postoji za period 2011–2014.

Izražena variranja budžetskih transfera su uglavnom posledica nestabilnosti ukupnog budžeta, izazvana čestim promenama u vladajućim strukturama, što je dovelo do nepostojanja političke stabilnosti i predvidivosti politike. Osim čestih promena u obimu podrške, bilo je i čestih promena u šemama finansiranja, kao i u programima. Uopšteno, u godinama kada je proizvodnja bila pogođena teškim vremenskim uslovima i/ili čestim oscilacijama tržišta, većina sredstava je bila preraspoređena na subvencionisanje inputa ili direktna plaćanja po hektaru. Ovaj pristup je primenjivan zbog toga što mere za podršku stabilnosti tržišta nisu predviđene zakonima o podsticajima poljoprivredi i ruralnom razvoju.

U skladu sa Zakonom o budžetu Srbije za 2014. godinu (Službeni glasnik, br. 142/2014) ukupna sredstva predviđena za Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine su iznosila 335 miliona EUR (3.5 % ukupnog budžeta Republike Srbije). Ovaj iznos predstavlja pad od 15 % u poređenju sa 2013. godinom. Sredstva planirana za Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne okoline predstavljaju 12 % ukupnog BDV sektora poljoprivrede, šumarstva, lova i ribolova, što je sasvim realno za zemlju sa srednje razvijenu zemlju i ukazuje na to da nema prostora za značajan rast budžeta za poljoprivredu.

[17] Primerice, prema LARDS-u, Nacionalni program za poljoprivredu i ruralni razvoj mora definisati tok srednjeročnih političkih kretanja, ali ovaj dokument je još uvek u pripremi; i ARDS postavlja osnovne intervencije i mehanizme sigurnosti, ali LARDS ne.

Slika 7.5. Srbija: razvoj bužetske podrške za poljoprivredu (miliona EUR), 2005–2014. godina

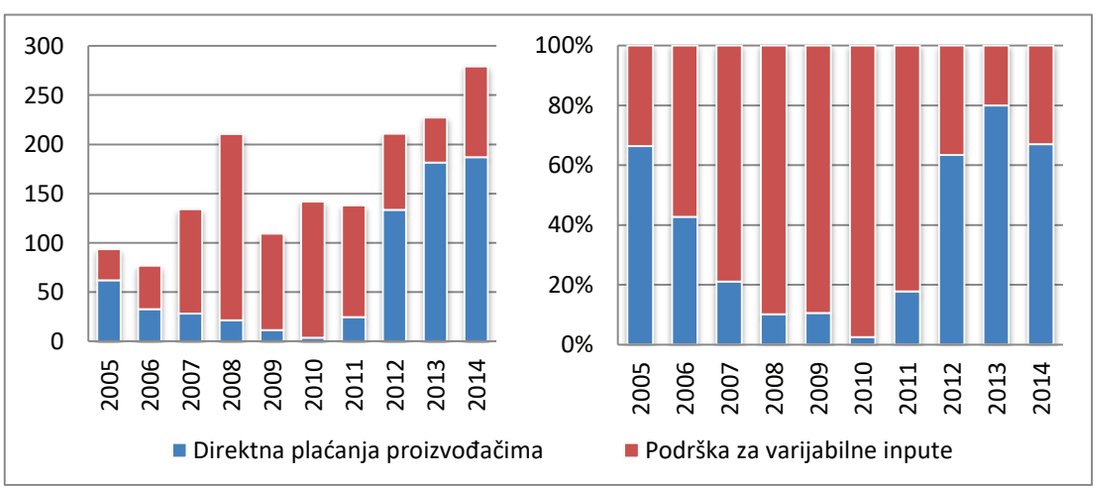


Izvor: APM Baza podataka – Srbija, 2015.

Uprkos smanjenju ukupnog budžeta Ministarstva, iznos sredstava za podršku proizvođačima je povećan za 18 %, dostižući maksimum od 316.4 miliona EUR. Ovaj rast je uzrokovan porastom od 21.8 % u sredstvima predviđenim za mere podrške tržištu i direktnu podršku proizvođačima. U sklopu ove grupe mera, podrška za varijabilne inpute je porasla za više od 100 %. Kako bi se pomoglo proizvođačima da zadovolje svoje najkritičnije potrebe, obnove zasade, proizvodnju, objekte i infrastrukturu i da bolje odgovore na prirodne katastrofe, uvedena su direktna plaćanja, kao vid podrške varijabilnim inputima za nabavku semena, sadnica i mineralnih đubriva.

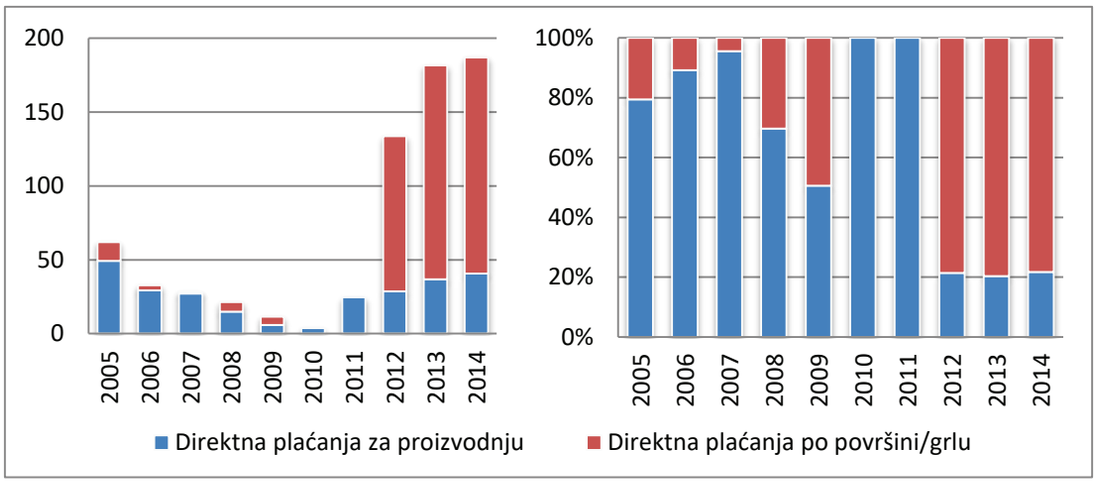
Dominantan udeo budžetske podrške je usmeren na mere podrške tržištu i direktnu podršku proizvođačima. Mere za direktnu podršku proizvođačima su značajno varirale iz godine u godinu. U većini slučajeva to se dešavalo zbog propusta na tržištu, nastalih uglavnom zbog nepovoljnih vremenskih prilika i fluktuacije cena, ali i zbog nedostatka prioriteta, odgovarajućih strateških smernica i jasno definisanog okvira politike za poljoprivredu. Sredstva za ovaj stub politike iznose, u proseku, oko 77 % ukupnog budžeta za 2005–2014 i porasla su, u proseku, za preko 86 % u periodu 2012–2014.

Slika 7.6. Srbija: razvoj mera direktne budžetske podrške proizvođačima (miliona EUR), u periodu 2005-2014. godina



Izvor: APM Baza podataka – Srbija, 2015.

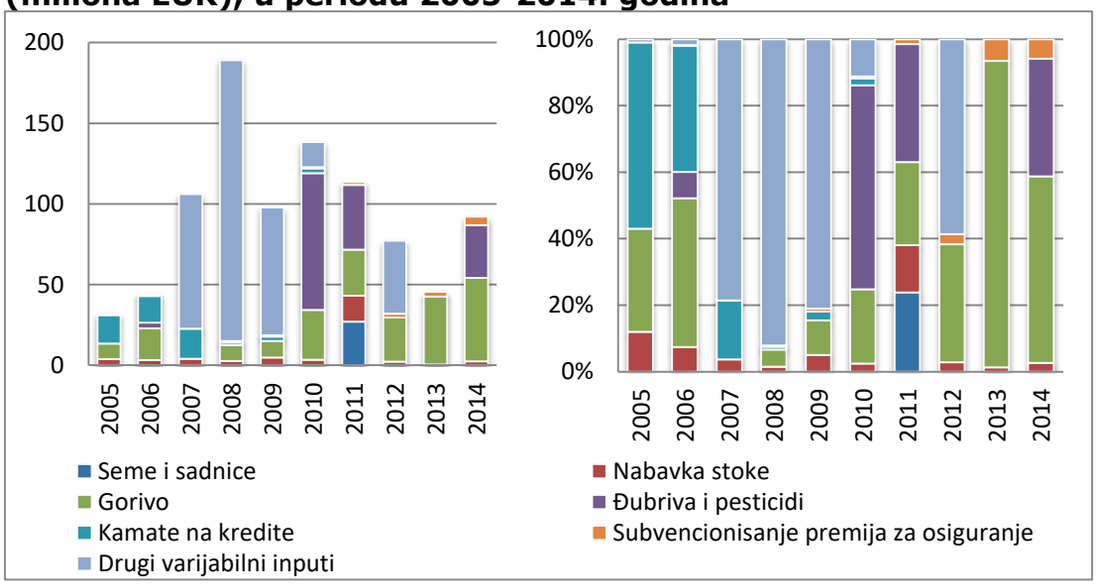
Slika 7.7. Srbija: razvoj budžetske podrške za direktna plaćanja proizvođačima (miliona EUR), u periodu 2005-2014. godina



Izvor: APM Baza podataka – Srbija, 2015.

Iznos i struktura direktne podrške su krajnje heterogeni, posebno kada je reč o subvencijama za varijabilne inpute. Ovako česte i radikalne promene ukazuju na to da ovaj instrument ima široku primenu za rešavanju hitnih potreba i hvatanja u koštac sa izazovima koje nameću politički okvir i nedostaci sistema.

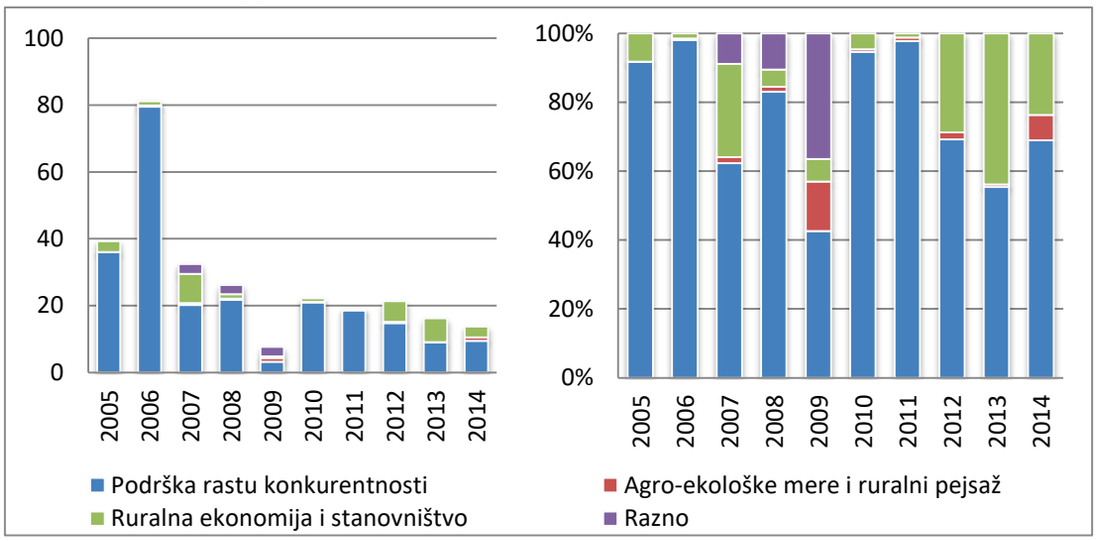
Slika 7.8. Srbija: razvoj budžetske podrške za varijabilne inpute (miliona EUR), u periodu 2005-2014. godina



Izvor: APM Baza podataka – Srbija, 2015.

Podrška ruralnom razvoju je bila značajno veća na početku perioda, a mere i programi, putem kojih se podrška realizovala, su bile raznovrsnije. U svakom slučaju, važnost mera ruralnog razvoja je postepeno marginalizirana, da bi opala na manje od 1.4 % ukupnog budžeta u 2014. godini. Budžetska podrška ruralnom razvoju u Srbiji ima za cilj, u najvećem broju slučajeva, podršku investicijama na gazdinstvima, koja se implementira putem dodele sredstava za renoviranje objekata, mehanizaciju i nabavku opreme, sadnju i proširenje voćnjaka i vinograda, kao i subvencionirane kamatne stope

Slika 7.9. Srbija: razvoj budžetske podrške za ruralni razvoj (miliona EUR), 2005–2014.



Izvor: APM Baza podataka – Srbija, 2015.

Tabela 7.5. Srbija: glavni instrumenti i mere u vezi sa poljoprivrednom politikom; 2005. i 2014. godina

	Implementacija	Od 2005, godine podrška je:	Značajnije promjene
Mere podrške tržištu	Postoji, povremeno	Smanjena	U periodu 2005–2011. razne mere podrške tržištu su implementirane u Srbiji (izvozni podsticaji, interventna kupovina, finansiranje operativnih troškova javnih rezervi i sufinansiranje skladištenja). Izvozni poticaji su bili jedine mere koje su konstantno primenjivane sve do 2011. godine, dok su privatna skladišta i hitne nabavke bile finansirane tek povremeno (u godinama kada su nepovoljne vremenske prilike uzrokovale poremećaje na tržištu). Nakon 2011. godine, mere podrške tržištu su povučene i zamenjene direktnim plaćanjima.
Subvencionisanje varijabilnih inputa	Postoji, redovno	Povećana	Razne mere, čiji se udeo vremenom menjao. Od 2007. godine, subvencije za varijabilne inpute su postale dominantna šema budžetske podrške poljoprivredi, i kretale su se od 18 % (2013.) do 72 % (2010.) od ukupnog poljoprivrednog budžeta. Opšta tendencija u poslednjih nekoliko godina je bila koncentracija podrške na dizel goriva i mineralna đubriva. Ovaj trend se nastavio i u 2014. godini: ovaj vid subvencija je povećana na 84 miliona EUR sa 42 miliona EUR u 2013. godini. Osim subvencija za gorivo i mineralna đubriva, korišćene su neprekidno i subvencije za uzgoj životinja (EUR 2.5 miliona u 2014.) i za osiguranje (EUR 5.4 miliona u 2014.). Događale su se česte promene u načinu implementacije mera sve do 2013. Nakon usvajanja LARDS-a početkom 2013. godine, kriterijumi za podobnost su definisani za duži period.

Direktna plaćanja na osnovu proizvodnje	Postoji, redovno	Smanjena	Direktna plaćanja na osnovu proizvodnje (podrška cenama) se redovno sprovode, uz značajne fluktuacije u izdvajanjima za ovu vrstu mera. Glavna mera je premija za mleko, koja se kontinuirano primenjuje već nekoliko decenija. U 2014. godini iznos koji je utrošen na premije za mleko je iznosio EUR 40.6 miliona (10 % povećanja u 2013. godini). Od 2012. godine ukinute su sve ostale mere iz ove grupe. Umesto viših premija za mleko proizvedeno u brdskim i planinskim područjima, od 2009. godine plaća se paušal po litri mleka. U 2013. i 2014. godini premije za mleko su se obračunavale i plaćale kvartalno za sirovo kravlje, ovčije i kozije mleko po litri mleka isporučenog u prethodnom kvartalu (RSD 7/litru). Kako bi se kvalifikovali za premije za mleko, korisnici su morali da isporuče minimum 3.000 litara kravljeg mleka po kvartalu. U regionima sa otežanim uslovima privređivanja, ovaj zahtev je snižen na 1.500 litara.
Direktna plaćanja na osnovu površine/grla stoke	Postoji, redovno	Povećana	Tokom posmatranog perioda, sredstva za direktna plaćanja po površini/grlu su postepeno smanjivana, dok nisu potpuno nestala iz budžetske podrške tokom 2010–2011. U 2012. godini direktna plaćanja po površini/grlu su ponovo uvedena, u iznosu od 44 % od ukupne budžetske podrške, u formi paušalnog plaćanja po hektaru obradivog zemljišta, a subvencije su uvedene i za uzgoj kvalitetne priplodne stoke. u 2014. godini, 49 % poljoprivrednog budžeta je potrošeno na direktna plaćanja po površini/grlu. Uz podršku po hektaru poljoprivredne površine, od 2013. godine direktna plaćanja su takođe uključivala podršku za razne vrste priplodne stoke, krave dojilje, junce, jaganjce, tov svinja, košnice i ribnjake.
Direktna plaćanja odvojena od proizvodnje	Nisu primenjivana		

	Implementirano	**Od 2005. godine podrška je:**	**Značajnije promjene:**
Podrška investicijama na gazdinstvu	Postoji, redovno	Povećana	Povećan je iznos sredstava namenjenih za opšti ruralni razvoj, a samim tim i investicije na farmama. Prosečan iznos sredstava u periodu 2011–2014. je iznosio za nekih 75 % manje nego u periodu 2005–2008. U 2014. godini sredstva za podršku na farmama su iznosila 9.5 miliona EUR , tj. 3.5 % ukupnog budžeta za poljoprivredu. Mere podrške, kao i kriterijumi za podobnost su se često menjali sve do 2013. Od 2013. Osnovni princip koji je uveo LARDS jeste da se gazdisntvima koje se nalaze u brdskim i planinskim predelima i onim farmama čiji su vlasnici mlađi od 50 godina, moraju dati povoljnije subvencije. Na subvencije ide 30 % od vrednosti investicije, a 45 % od i vrednosti investicije u područjima sa otežim uslovima rada u poljoprivredi.
Podrška prehrambenoj industriji	Postoji, redovno	Nema značajnijeg trenda	Podrška za preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda uključuje i grantove za investicije za poboljšanje kvaliteta vina i alkoholnih pića. Osim investicija u poboljšanje kvaliteta, podržane su i neke druge aktivnosti, kao što su aktivnosti udruženja proizvođača vina i alkoholnih pića u uspostavljanju geografskih oznaka proizvoda, podsticaji za marketing i promociju itd. Takve aktivnosti u drugim sektorima (voća i povrća) su podržane kroz projekte donatora i lokalne samouprave.

Agro-ekološka plaćanja	Postoji, redovno	Nema značajnijeg trenda	Agroekološke mere u Srbiji podrazumevaju plaćanja za očuvanje genetskih poljoprivrednih resursa (po hektaru/grlu) i za gazdinstva koja se bave organskom proizvodnjom. Mere usmerene na zaštitu okoline se retko sprovode. Ova grupa mera zauzima oko 0.2 % ukupne budžetske podrške. U 2014. godini finansiranje se povećalo u odnosu na prethodni period: dostiglo je 1 milion EUR, tj. 0.5 % ukupnog poljoprivrednog budžeta.
Podrška ruralnim područjima	nije značajna	Nema značajnijeg trenda	Podsticaji za razvoj ruralne ekonomije putem podrške diversifikaciji prihoda na gazdinstvima i poboljšanju infrastrukture, imaju mali udeo u ukupnom budžetu. Značajni iznosi su potrošeni na poboljšanje ruralne infrastrukture samo u 2007. godini (iz budžeta nacionalnog investicionog plana). Podrška unapređenju razvoja ruralne ekonomije je implementirana putem podsticajnih mera za tradicionalne zanate, renoviranje objekata i infrastukture za ruralni turizam itd. Neke aktivosti koje su vezane za razvoj ruralnog turizmai infrastrukture su finansirane i iz drugih fondova (budžeta Ministarstva privrede, donatorskih projekata i lokalnih uprava).
Opšte mere podrške	Postoji, redovno	Nema značajnijeg trenda	Veliki iznos finansijskih sredstava se troši na fitosanitarne kontrole i mere. Nije bilo značajnijih odstupanja u iznosu i strukturi finansijske podrške, budući da su i sredstva i aktivnosti definisani u dugoročnim programima, koji mogu pretrpeti izmene samo pod izuzetnim okolnostima. Finansijska podrška za opšte mere podrške je varirala između 21 milion EUR u 2012. i 22.7 miliona EUR u 2011. Podrška za stručne i savetodavne usluge je u proseku iznosila 3.5 miliona EUR godišnje, a za bezbednost hrane 19.2 miliona EUR.

Transferi za opšte usluge u poljoprivredi u periodu 2011–2014. iznosili su u proseku do 22.5 miliona EUR. Pod politikom opštih mera i usluga vezanih za poljoprivredu, sprovedeni su redovni programi ministarstava a koji su vezani za savetodavne usluge, stručne usluge i kontrolu bezbednosti hrane. Kako se ove mere sprovode na višegodišnjoj osnovi, ova sredstva su stabilnija nego sredstva za druge grupe mera. U poslednje dve godine postojala je tendencija blagog rasta, ali je njihov udeo u ukupnim budžetskim transferima smanjen (sa 11.5 % u 2011. na 7.5 % u 2014.).

Ostali transferi za poljoprivredu uključuju aktivnosti koje se finansiraju sa podračuna različitih uprava (Šumska uprava, Budžetski fond za šumarstvo, Budžetski fond za razvoj lovstva, Uprava za poljoprivredno zemljište). Neke od mera i programa koje su implementirane u proteklih nekoliko godina bi se mogle podvesti pod podršku za ruralni razvoj (konsolidacija zemljišta, širenje poseda, šumski putevi), ali ne postoje konzistentni podaci o sredstvima koji su potrošeni na ove namene. Ipak, moglo bi se pretpostaviti da je u 2014. godini dodatnih 2 do 3 miliona EUR iz Uprave za poljoprivredno zemljište dodeljeno za podršku ruralnom razvoju.

7.5 Pitanje agrarne strukture

7.5.1 Struktura gazdisntava i trendovi

Poljoprivredni popis iz 2012. godine beleži 628.552 porodičnih gazdinstava i 3.000 poljoprivrednih preduzeća (od kojih su 386 zadruge). Poljoprivredni sektor karakteriše izrazito dvojna struktura farmi, sa određenim regionalnim varijaciama u veličini i vrsti aktivnosti kojima se gazdinstvo bavi.

Prosečna veličina gazdinstva iznosi 5.4 ha KPZ, sa velikim razlikama na regionalnom nivu, koje variraju od 3.6 ha u Južnoj i Istočnoj Srbiji, do 10.9 ha u regionu Vojvodine. 48 % gazdinstava obrađuje manje od 2 ha, dok gazdinstva sa manje od 5 ha površine zastupljena sa 78 % u ukupnom broju gazdinstava. Samo 3.1 % gazdinstava ima površinu veću od 20 ha, i ona zauzimaju 44 % ukupnog KPZ-a.

U skladu sa podacima iz popisa, Srbija ima 2.02 miliona uslovnih grla stoke. 77.5 % poljoprivrednih gazdinstava ima nešto stoke. Prosečan broj UGS po gazdinstvu (4.1) i po hektaru KPP-a (0.59) ukazuju na predominaciju malih stada. Gotovo jedna trećina domaćinstava ima manje od 1 UGS, što ukazuje da je stočna proizvodnja zasnovana na potrebama samodovljnosti.

Poljoprivredni sektor Srbije zapošljava 1.4 miliona ljudi. Ukupan broj GJR-a u 2012. godini je bio 646.283, tj. 1.02 po gazdinstvu. U reginalnim razmerama, pritisak stanovništva (odnos osoba-površina zemlje) je povoljniji u Vojvodini (11.7 ha KPZ-a po GJR), nego u Južnoj Srbiji (3.6 ha KPZ-a po GJR). Prosečna starost vlasnika gazdinstva je 59 godina, uz 35 % onih preko 65 godina starosti i 65 % preko 55 godina starosti. Samo 4.6 % vlasnika imaju ispod 35 godina, a 10.5 % njih ima od 35 do 45 godina.

Prosečan SO po gazdinstvu iznosi 5.900. EUR. 45.9 % domaćinstava ima SO manji od 2.000 EUR po farmi. Regionalne razlike u iznosu SO-a i GJR-a po gazdinstvu su veoma velike, pri čemu bolje pokazatelje ima Vojvodina nego svi drugi regioni (uključujući i Beograd).

Tabela 7.6. Srbija: glavni pokazatelji strukture gazdinstava, 2012. god.

	2012.
KPZ po gazdinstvu (ha)	5.4
% gazdinstava sa KPP < 1 ha	28.2
LSU po gazdinstvu sa LSU	4.1
% gazdinstava sa LSU < 1	28.4
SO po gazdinstvu (EUR)	5,918
% of holdings with SO < 2,000 EUR	45.9

Izvor: Statistička baza podataka za poljoprivredu – Srbija, 2015.

Generalno, iz regionalne perspektive, mala i polu-održiva gazdinstva su skoncentrisana u južnom delu zemlje, a gledano sektorski, oni se više bave uzgojem voća, povrća i žitarica, a manje krmnog bilja. Oko 80 % njih koji su zaposleni u poljoprivredi (izraženo u GJR-a) su na granici održivosti: gazdinstva koja imaju SO manji od 2,000 EUR. Suprotno ovome, u severnom regionu (Vojvodina), više od 75 % radne snage na gazdinstvima radi na gazdinstvima čiji je SO veći od 250,000 EUR (Bogdanov, Babović 2014).

Samo 12 % poljoprivrednih gazdinstava je uključeno u proces diverzifikacije na farmi. Ono što je karakteristično za ova gazdinstva jeste da sa 65 % ovih gazdinstava upravljaju oni koji su stariji od 55 godina, pretežno su nastanjeni u južnom delu zemlje (preko 85 %), imaju SO manji od 4,000 EUR, a u smislu specijalizacije, bave se stočarstvom, ili imaju mešovit proizvodni sistem (žitarice i povrće, različite vrste stočnih grla, uglavnom zbog mlekarstva). Gornji prikazi sugerišu da su mala, ili srednje-velika gazdisntva pluriaktivna, i da imaju komplementarne prihode (Bogdanov i Babović 2014.).

7.5.2 Politika koja se odnosi na pitanja agrarne strukture

Proces restruktuiranja poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji se dogodio spontano i sporo. Vlada je poljoprivrednicima i investitorima ponudila neodgovarajuću i nejasnu poruku o željenom pravcu razvoja.

Poljoprivredna politika nije adekvatno odgovorila na potrebu za ubrzavanjem strukturalnih promena. Mere podrške za ubrzavanje strukturalnih promena su loše odabrane i tek povremeno implementirane (paušalni podsticaji za „pasivne" poljoprivrednike, sa ciljem podsticanja tžišta za rentiranje zemljišta, subvencionirane kamatne stope za dugoročne kredite, itd.). Činjenica da se poljoprivredna gazdinstva u Srbiji prilično razlikuju u fizičkoj i ekonomskoj veličini, vrsti poljoprivrednih aktivnosti i načinu sticanja prihoda, ukazuje na to da su potrebne raznovrsnije i bolje usmerene mere, umesto podrške pod geslom „jedna podrška odgovara svima".

Ključni izazovi poljopivredne politike, koji se odnose na restruktuiranje garane strukture, uključuju:

- Sadašnji akcenat na podršku po površini i po grlu stoke (preko 90 % transfera proizvođačima) ide na ruku i od velike je koristi za velike poljoprivrednike, dok male i srednje-velika gazdisntva e ostaju hendikepirana u svojim naporima da se preurede, modernizuju i povećaju. Osim toga, sredstva koja se dodeljuju za investicije na gazdinstvima su ekstremno niska, a uslovi za dobijanje tih sredstava previše komplikovani za većinu malih i srednje-velikih gazdinstava.
- Pored konceptualnih nedostataka i nedostatka sredstava, značajnu prepreku dinamičnijim strukturalnim promenama predstavljaju i nedostaci u operacionalizaciji budžetske podrške. Jedan od najvećih problema je mala pokrivenost gazdinstava i površina registrom gazdinstava. Broj korisnika budžetske pomoći (koji je izražen u broju aktivnih poljoprivrednika koji su registrovani) je jako mali (310,000–320,000, tj. oko 50 %), a to isto važi i za zemlju koju obrađuju (oko 1.2 miliona ha).
- Ogromnim regionalnim razlikama u strukturi gazdinstava se ne posvećuje dovoljna pažnja i ne tretiraju se isto u smislu budžetske podrške; podrškom dominiraju subvencije za varijabilne inpute, što rezultira neuravnoteženim benefitima za određene regione. Ovakva struktura budžeta pogoduje više odgovara korisnicima u Vojvodini, jer su oni uglavnom upisani u registre poljoprivrednih gazdinstava, a i gazdinstva u ovom regionu su veća.
- Iako su kompenzacijske nadoknade za gazdinstva u LFA puno veće, spisak mera podrške nije prilagođen tipovima proizvodnje koji preovladavaju u takvim područjima i njihovim specifičnim potrebama.

S obzirom na demografski profil ruralnog stanovništva Srbije i trendovima razvoja na tržištu rada, nije samo poljoprivredna politika ta koja treba da doprinese restruktuiranju gazdinstava. Kako bi se povećala konkurentnost, sektor poljoprivrednih gazdinstava mora imati izlazne opcije za značajne viškove radne snage na porodičnim gazdinstvima. Spora dinamika restruktuiranja i razvoja u drugim delovima srpske ekonomije još od 1990-tih ne ide u prilog ruralnom tržištu rada. Zbog toga, horizontalna koordinacija i mešavina različitih socijalnih i ruralnih razvojnih programa je potrebna kako bi se ubrzao proces prenošenja (usitnjenih) poljoprivrednih dobara na sledeću generaciju.

7.6 Proces EU integracija

Evropsko veće donelo je odluku o dodeli Srbiji statusa kandidata za članstvo u EU 1. marta 2012. godine, a 28. juna 2013. godine je odlučilo da otvori pristupne pregovore sa Republikom Srbijom. Pregovori o pristupanju EU službeno su počeli 21. januara 2014. godine. Proces screeninga za Srbiju u oblasti poljoprivrede je počeo u septembru 2013. godine, a završen je krajem marta 2015. godine.

Usklađivanje okvira politike je postavljen kao prioritet, i u tom smislu postignut je napredak. Srbija već primenjuje neke instrumente ZAP-a za poljoprivredu i ruralni razvoj, ali mere podrške nisu u skladu sa *acquis*-om. Uopšteno, usklađenost sa *acquis*-om je još uvek na početnom stadijumu i sporo napreduje.

Donedavno, napredak ka implementaciji IPARD je bio sputan kašnjenjima u uspostavljanju neophodnih operativnih struktura. 2015 je donela značajan napredak u većini otvorenih pitanja: Uprava za agrarna plaćanja (Agencija za plaćanja) je premeštena u februaru 2015. godine, aktivnosti za definisanje minimalnih nacionalnih standarda su u toku, kao i proces zapošljavanja novog osoblja.

Na temelju iskustava iz prethodnih pristupanja, stvaranje okruženja za dobru apsorpciju fondova je ključni faktor za efikasnost IPARD programa. Trenutno, najveći izazovi za Srbiju su (i) neprekidna predanost radu na IPARD strukturama, (ii) zapošljavanje i obuka kadra i (iii) pripremanje šire javnosti, naročito korisnika i ruralnih finansijskih institucija, za apsorpciju IPARD fondova, što i dalje ostaje najvažnije pitanje. U svakom slučaju, 2016.

godina ostaje ciljana godina, ali je još uvek u ovom trenutku prerano reći da li će se rokovi ispoštovati.

7.7 Zaključci i preporuke

7.7.1 Ključni izazovi i ciljevi politike

U proteklih 10 godina poljoprivredu Srbije karakteriše stagnacija (ili usporen rast), značajno povećanje izvoza, i relativno visok procenat izdataka domaćinstava za hranu. Ovaj paradoks ukazuje na strukturalni disbalans i ograničenja u lancu vrednosti, ali, u isto vreme, daje i puno prostora za daljnji razvoj.

Analiza promene GAO-a po sektorima pokazuje da se veličina stada smanjuje i da je stočarska proizvodnja u opadanju (kao i GAO), dok se GAO biljne proizvodnje menja u veličini i sastavu. Porast autputa i porast izvoza u sektoru u poslednjih 10 godina su zasnovani na nekoliko grupa proizvoda: žitarice, industrijsko bilje, voće i povrće. Ovaj kontekst pokazuje da se ogromni i raznoliki poljoprivredni resursi u Srbiji slabo koriste.

Liberalizacija trgovine, kao korak ka pristupanju u EU, kao i novi trgovinski sporazumi sa ne-EU zemljama doprineli su promeni obrazaca Srbije u međunarodnoj trgovini. Ove promene su istakle poljoprivredni sektor i podigle ga na viši konkurentski nivo, pokrećući time i pitanje sposobnosti tog sektora da bude konkurentan na domaćem i na međunarodnim tržištima. Nedavni podaci pokazuju da poljoprivredni sektor ima prednosti nad industrijom u konkurentnijem izvozu, jer je to jedini sektor koji beleži pozitivan trgovinski bilans. Pa ipak, premda je konkurentnost mnogih poljoprivrednih proizvoda zaista visoka, to nije slučaj sa prehrambenom industrijom: strukturom izvoza dominiraju primarni poljoprivredni proizvodi (oko 79 %), što je slučaj i sa uvozom (65 %). S druge strane, prerađeni poljoprivredni proizvodi su zastupljeni samo sa oko 20 % izvoza (28 % uvoza).

Prevalencija malih gazdinstava je ključna prepreka dinamičnijem rastu. I dok je Vojvodina prošla kroz mnogo dinamičnije strukturalne promene i sada ima povoljnu agrarnu strukturu (veći udeo većih gazdinstava), južni delovi Srbije su sputani manje kvalitetnim zemljištem, nepovoljnom strukturom farmi i slabo iskorištenim poljoprivrednim resursima. Poljoprivredna politika ne adresira ispravno ovako velike regionalne razlike u veličinama gazdinstava i vrsti poljoprivrednih aktivnosti.

Trenutni politički okvir stavlja jak akcenat na direktnu podršku po površini i po grlu, a samo skromna sredstva izdvaja za finansiranje ruralnog razvoja. Ovo otežava dinamičnije restruktuiranje malih i srednje-velikih gazdinstava. Preko 90 % poljoprivrednog budžeta se izdvaja za direktna plaćanja i koriste ga uglavnom veći proizvođači; ovime se blokiraju strukturne reforme u ogromnom broju malih i srednje-velikih gazdinstava.

Neuravnoteženo pružanje podrške je takođe značilo da su poljoprivrednici u severnim delovima zemlje (Vojvodina) primili glavninu sredstava iz budžeta, pogoršavajući (već ionako duboke) regionalne disparitete. Sve do sada, proizvođači u marginalnim ruralnim područjima nisu imali puno koristi od poljoprivredne politike. Iako su postojale više nadoknade za gazdinstva u manje povoljnim područjima (LFA's), spisak mera za ruralni razvoj nije bio prilagođen tipovima proizvodnje koji dominiraju u takvim područjima, niti njihovim specifičnim potrebama.

Koncept i okvir poljoprivredne politike su snažno obeleženi opštim političkim i ekonomskim razvojem. Iznos, struktura i implementacijski mehanizmi budžetske podrške su nestabilni, odražavaju nedostatak strateškog pravca i jasnih poruka korisnicima. Takav pristup nije ni efikasan, niti je sposoban da ispravno obrati pažnju na prepreke u razvoju sektora.

Prilagođavanje domaće poljoprivredne politike ZPP do sada je bilo nesistematično, delimično i nedovoljno iskoordinisano. U takvim okolnostima, bez koordinisanih reformi politike povezanih sa poljoprivredom, budžet je loše iskorišćen, bez obzira na iznos. Štaviše, neke promene su napravljene ishitreno i izazvale su teške (direktne i indirektne)

posledice na dinamiku strukturalnih reformi i klimu za investicijie (preuranjena liberalizacija tržišta, dozvoljavanje prodaje poljoprivrednog zemljišta strancima itd.).

7.7.2 Preporuke za izradu politike

Proširiti osnov za rast sektora, uključivanjem više gazdinstava, više zemljišta i više pod-sektora s potencijalom za rast.

Podrška mora postojati za više gazdinstava i za više poljoprivrednih površina. Agrarnom strukturom dominiraju mala do srednje-velika gazdinstva sa mešovitim prihodima. Većina gazdinstava su premala i neefikasna da bi bila konkurentna kako u izvozu, tako i na liberalizovanom domaćem tržištu (mlečni proizvodi, svinjetina i govedina).

- Poseban izazov za kreatore politika je podsticanje rasta proizvodnje na velikom broju malih i srednje-velikih gazdinstava (5–20 ha). Mnogi od ovih gazdinstava imaju mešovite prihode i dvostruke smetnje nastale nedostatkom prilika za zaposlenje van poljoprivrede i sporim procesom konsolidacije zemljišta. Poljoprivredna politika mora odrediti prioritete, posebno kod onih gazdinstava koja imaju aktivnu radnu snagu i koje su iskazale interes za modernizaciju i rast.
- Omogućavanje poljoprivrednicima da imaju pristup budžetskoj podršci, kako za vlasnike zemlje, tako i za one koji iznajmljuju zemlju, je ključni instrument za povećanje veličine gazdinstava. Uzevši u obzir da najam zemljišta doprinosi širenju i konsolidaciji poseda, iz perspektive racionalne upotrebe zemljišta, neprihvatljivo je isključiti ih iz mogućnosti za dobijanje podrške. Kriterijumi koje korisnici moraju ispuniti su se menjali nekoliko puta (i još uvek uzrokuju probleme). Od 2015. godine pravo na direktna plaćanja je bilo ograničeno na 20 ha po gazdinstvu, sa ciljem da se pokuša ograničiti finansiranje velikih proizvođača. S druge strane, kriterijumi koji podrazumevaju klasu i kategoriju zemlje za koju se dodeljuje podrška nisu bili ni definisani ni usklađeni sa zemljišnim katastrom, što je predstavljalo sistemsku prepreku za racionalnu iskorištenost fondova.
- Upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništu i vlasnička prava na zemlju koja je bila u vlasništvu zadruga su predmet diskusije i ta pitanja još uvek nisu rešena. Javne rasprave se održavaju u atmosferi straha od rizika da će elita zauzeti velike zemljišne parcele. Jednak pristup zemlji (eliminacija restrikcija na tržištu zemljišta) i zaštita vlasničkih prava moraju biti osigurani kako bi se ubrzala konsolidacija zemljišta i restruktuiranje farmi.

Nove robe i podsektori moraju biti predmet izrade boljih osnovnih progama podrške.

- Uzgoj životinja/stočarstvo je jedan od najperspektivnijih sektora. Bez obzira na pad kupovne moći potrošača i oštar pad u veličini stada u poslednjih 10 godina, stočarstvo ima dugu tradiciju visoko-kvalitetne proizvodnje i potencijal da postane rastuća, visoko-kvalitetna konkurentna industrija. Nepostojanje mogućnosti za izvoz svežeg mesa je prepreka za razvoj mesne industrije. Oporavak ove industrije (putem kontrole i iskorenjivanja svinjske kuge) bi trebao dovesti do stabilnijih cena i proizvodnje, kao i do povećanja izvoza.
- Severni deo centralne Srbije ima povoljne uslove za mešane useve i za uzgoj stoke, kao i za organsku proizvodnju i proizvodnju voća. Ubrzavanjem procesa restruktuiranja gazdinstava u ovom regionu nije samo pitanje relativne veličine iznosa direktnih plaćanja i podrške ruralnom razvoju – to zahteva koordinaciju i širi spektar aktivnosti, kao i uključivanje različitih aktera (šema za prevremeno penzionisanje, paušalna podrška malim farmama, agroekološke šeme, jačanje lanca vrednosti).
- Mnogi poljoprivredni proizvodi su visoko konkurentni na međunarodnom tržištu, ali prerađivačka industrija je, za mnoge robe, ispod svojih mogućnosti. Konkurentnost nekih pod-sektora je izgrađena na osnovu postojanja visoko-zaštićenog domaćeg tržišta (meso, mlečni proizvodi, neko povrće), dok se drugi oslanjaju na uspeh malog broja velikih proizvođača (šećer, biljna ulja). Sa liberalizacijom tržišta, ove

industrije će biti izložene jakoj konkurenciji. Ovo ukazuje na potrebu za strukturalnim reformama, zajedno sa celokupnim lancem vrednosti, umesto postojeće direktne podrške proizvođačima.

Bolja selekcija i pravilno usmeravanje mera ruralnog razvoja su potrebni za rešavanje regionalnih razlika, kao i hitne strukturne reforme.

- Duboke i rastuće regionalne razlike u prirodnim resursima, poljoprivrednoj imovini i vrsti poljoprivrednih delatnosti, se moraju uzeti u obzir kako bi se osiguralo da se svi korisnici politike tretiraju isto i da njihove potrebe budu izbalansirane. Kako bi se postigao ovaj cilj, donosioci politika moraju biti senzibilniji po pitanju činjenice da investiranje u poljoprivredu ne znači samo ispuniti neke ekonomske ciljeve, nego da to ujedno znači i kreiranje povoljnije socijalne strukture i stvaranje javnih dobra. Stoga je neophodno napraviti preraspodelu budžetskih sredstava između direktnih plaćanja po površini/grlu, ruralnog razvoja i strukturalnih mera.
- Postoji opravdana bojazan da će investiciona podrška za gazdinstva (koja dominira drugim stubom) i unapređenje objekata za preradu hrane biti uveliko preuzeti od strane većih učesnika iz bolje razvijenih regiona. Stoga je neophodno kreirati mere koje će osigurati dobiti za mala gazdinstva i ona u marginalnim područjima, kako bi se poboljšala njihova integracija u trgovinski lanac i smanjili dohodovni rizici. Mere koje podržavaju diverzifikaciju prihoda na gazdinstvu i pristup socijalnim i finansijskim uslugama, kao i stvaranje sigurne mreže, trebaju biti uzete u razmatranje kako bi se povećala otpornost malih poljoprivrednika.
- Veća produktivnost rada je ključna za unapređenje konkurentnosti velikog broja (polu-)održivih farmi. Ovaj cilj zahteva uvođenje promena u strukturi gazdinstava putem kapitalizacije i modernizacije resursa gazdinstava, kao i smanjivanjem skrivene nezaposlenosti. Šeme podrške za mlade poljoprivrednike moraju biti primenjene i mora biti podržan međugeneracijski transfer imovine. Uzimajući u obzir demografkski razvoj, potrebno je implementirati set instrumenata (koji se sastoji od različitih politika) kako bi se pomoglo mladim poljoprivrednicima da prevaziđu prepreke i da se počnu baviti poljoprivredom. Takve mere će doprineti aktiviranju tržišta zemljišta i dinamičnijim strukturalnim reformama (pored pozitivog socijalnog uticaja).

Potrebna je promena politike kako bi se obezbedila efikasnija upotreba okvira sadašnje politike, koju mogu koristiti i proizvođači i administracija.

- Budžetska podrška za poljoprivredu, u periodu izrade ove studije, uglavnom se kretala u rasponu od 4–5 % ukupnog budžeta, ali je spala na 3.5 % u proteklih nekoliko godina. Poređenja sa drugim zemljama pokazuju da je relativna visina budžetske podrške u Srbiji (po hektaru, ili po gazdinstvu) puno niža (Volk i drugi 2014). S druge strane, uz učešće sekotra od približno 12 % u BDV, čini se da je iznos budžeta za poljoprivredu potpuno realističan za trenutnu poziciju u kojoj se nalazi privreda Srbije. Međutim, diskutabilni uticaji prošlosti i nedavna događanja u razvoju politike podrške opravdavaju stvaranje sistema koji će maksimizirati efektnost i efikasnost javnih troškova u poljoprivredi.
- Neophodno je uskladiti programske dokumente jedne s drugima i staviti ih u praksu, ali isto tako je neophodno jasno definisati šta se želi postići primenom budžetske podrške. Povećavanje budžetske podrške bez jasno definisanih ciljeva i pokazatelja za praćenje njegove implementacije nema nikakvog smisla.
- Nestabilnost budžetskih rashoda, u smislu godišnje vrednosti i mera podrške, odražava slabo razumevanje koncepta povezanosti sa poljoprivredno-prehrambenim sektorom. Neke mere politike i šeme podrške moraju biti ponovo procenjene u smislu njihove sposobnosti da doprinesu postizanju planiranih ciljeva (npr. premije za mleko su rezultirale relativno visokim cenama proizvodnje, ali ipak nisu uspele da spreče pad u broju krava muzara i pad proizvodnje mleka).

Aktivnosti vezane za integraciju u EU trebaju biti bolje koordinisane i moraju voditi jasnijim ciljevima koji, kao svoje prioritete, postavljaju nacionalne interese.

- Nedavne dinamičke promene u poljoprivrednoj politici, u smislu zakonodavstva, konceptualnog okvira i uvođenja novih vrsta podrške, su bile podstaknute napretkom prema EU integracijama. Neka od ovih rešenja su bezuslovno prihvaćena, bez uzimanja u obzir nacionalnih prioriteta, specifičnosti i kapaciteta. Budući da Srbija ima status zemlje kandidata (što je samo preliminarna faza u procesu stupanja u EU), a nije obavezna da uskladi poljoprivrednu politiku sa ZAP-om prije ulaska u EU, kreatori politika moraju proaktivno početi rešavati unutrašnji neodrživi strukturalni debalans sa štetnim učincima na rad poljoprivredno-prehrambenog sektora i na ruralna gazdinstva, kako bi oni svoju politiku mogli početi postepeno usklađivati sa ZAP-om.
- Mere podrške, koje se koriste u pretpristupnom periodu, bi trebale biti one koje ću povećati konkurentnost, tako se se Srbija može efikasno suočiti sa širim evropskim tržištem. Iz tog razloga, više napora se mora uložiti u usklađivanje različitih instrumenata u politici koja se bavi reformom struktura farmi, ohrabrivanjem investicija, jačanjem lanca vrednosti i očuvanjem ruralne socijalne strukture. Sadašnji naglasak na direktna plaćanja po površini ili po broju grla, zatim na subvencije za proizvodnju (za mleko) i varijabilne inpute (gorivo), pravi smetnje reformisanju sekotra i smanjuje dostupnost budžetskih sredstava predviđenih za investicije.
- Izgradnja institucionalnih postavki očekivanih od strane EU za primenu IPARD programa, je hitna. Stvaranje postavki za dobru iskorišćenost fondova je ključni faktor za efikasnost IPARDa. Sve do sada, ovi napori su bili usmereni na izgradnju institucija za nadzor i sprovođenje programa. Ograničena pažnja je posvećena administrativnim zahtevima vezanim sa složeni proces apliciranja, kao i na finansijske instrumente i promociju programa.

Literatura

Statistička baza podataka za poljoprivredu (2015). Statistička baza podataka za poljoprivredu sačinjena na osnovu sakupljenih podataka za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo*, Republiku Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju, u sklopu SWG IPTS projekta: „Analize politika za poljoprivredni i ruralni razvoj zemalja Zapadnog Balkana. Dostupno na: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

APM baza podataka. (2015). Mere poljoprivredne politike, Baza podataka sakupljenih za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo*, Republiku Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju u okviru SWG IPTS projekta: „Analza polititika poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemljama Zapadnog Balkana" (neobjavljeni podaci).

Bajramovic, S., Nikolic, A., Butkovic, J. (2014). Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Bosni i Hercegovini. U: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi, FAO, Budimpešta.

Bogdanov, N. (2014). The development of support for less favoured areas and deprivileged regions: Challenge of agricultural policy in Srbija. 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. (Radna snaga i aktivnosti na porodičnim gazdinstvima – Poljoprivredni popis u Srbiji 2012. godine). Statistički zavod Republike Srbije, Beograd (Srbija).

Bogdanov, N., Rodić, V. (2014). Poljoprivreda i agrarna politika u Srbiji. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi, FAO, Budimpešta, str.153–169.

Direkcija za ekonomsko planiranje (2015). Bosna i Hercegovina Ekonomski trendovi. Godišnji izvještaj za 2014, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

EC (2014a). Albania 2014 Progress Report. Enlargement Strategy and the Main Challenges 2014–2015. Commission Staff Working Documents. Brussels.

Erjavec, E. (2007). Zajednička poljoprivredna politika EU i Zapadnog Balkana, integracijski proces i zadaci. U: Ševarljić, M., Tomić, D. (eds): Razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u Centralnoj i Istočnoj Evropi: Zbornik plenarnih radova i sažetaka, Udruženje poljoprivrednih ekonomista Srbije, Zemun, p. 39–43.

Erjavec, E., Mortensen, K., Volk, T., Rednak, M., Eberlin, R., Ludvig, K. (2014). Gap Analize i preporukeons. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i evropske integracije u Jugoistočnoj Evropi, FAO, Budimpešta.

Erjavec, E., Rednak, M., Bajramovic, S. (2010). Zajednička poljoprivredna politika EU i izazovi koji očekuju Bosnu i Hercegovinu. Stručni radovi sa Poljoprivredno-prehambenog fakulteta Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, Volume LV, No 60/1, Sarajevo.

Eurostat (2015). European statistics baza podataka. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/web/poljoprivreda/data.

Kotevska, A., Martinovska Stojceska, A. (eds) (2015). The impact of socio-economic structure of rural Stanovništvo on success of the rural development policy. Association of Agricultural Economists of the Republic of Makedonija, 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 Poljoprivreda, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFRD (2013a). Poljoprivreda and Rural Development Program 2014–2020. Ministry of Poljoprivreda, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFRD (2013b). Green Report Kosovo* 2013. Ministry of Poljoprivreda, Forestry and Rural Development, Pristine.

MAFWE (2014). National Agricultural and Rural Development Strategy (NSPRR) 2014–2020. Ministry of Poljoprivreda, Forestry and Water Economy of Makedonija, Skopje.

MAFWE (2015). Annual Agricultural Report 2015. Ministry of Poljoprivreda, Forestry and Water Economy of Makedonija, Skopje.

MPRR (2015a). Information on vanjska trgovina of agricultural products in Crna Gora in 2014. Ministry of Poljoprivreda and Rural Development. Podgorica, March 2015.

MPRR (2015b). Strategy for the development of poljoprivreda and rural areas 2015–2020. Draft, Ministry of Poljoprivreda and Rural Development, Podgorica.

MPRR WA (2013). Statistical yearbook. Ministry of Poljoprivreda, Rural Development and Water Administration, Tirana.

MPRR WA (2014). Inter-Sectorial Strategy for Poljoprivreda and Rural Development (ISARD 2014–2020). Ministry of Poljoprivreda, Rural Development and Water Administration, Tirana.

MONSTAT (2010). Poljoprivredni popis in Crna Gora, Statistical Office of Crna Gora. Available at: http://www.monstat.org/eng/.

Nikolić, A., Uçar, K., Uzunović, M. (2014). Uticaj javnih politika na konkurentnost poljoprivrede u BIH. Zbornik radova 24. naučno-stručne konferencije o poljoprivredi i industriji hrane, Sarajevo.

OECD (2008). OECD's Oroducer Support Estimate and related pokazatelji of agricultural support: Concepts, calculations, interpretation and use (the PSE manuel), OECD Trade and Poljoprivreda Directorate, Paris.

Pejanović, M. (2013). Politički pluralizam i parlamentarna demokratija u Bosni i Hercegovini. Međunarodna konferencija: Razvoj demokratije, Institute za humane studije Nova revija, Ljubljana, Slovenija. Dostupno na: http://institut-nr.si/wp-content/uploads/2014/06/mirko-pejanovi%C4%87.pdf

Pringle, R., Burlini, E. Schiessl, M. (2014). Evaluation on the IPA programme and the aid for the agricultural sector and the rural development in Republic of Makedonija.

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 poljoprivreda for the EU accession countries. Agricultural Economics Review, 2013, vol. 14, no. 1, 76–96.

Sadiković, E. (2015). Reforma javne administracije u kontekstu teritorijalne reorganizacije Bosne i Hercegovine. Međunarodna konferencija: Razvoj demokratije, Institut za humane studije Nova revija, Zagreb, Hrvatska. Dostupno na: 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 Poljoprivreda 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 je sužba koja Vam pomaže da dobijete odgovore na pitanja koja imate u vezi sa Evropskom Unijom.
Besplatan broj telefona (*): 00 800 6 7 8 9 10 11
(*) Pojedini tele-operaterai ne dozvoljavaju biranje brojeva koji počinju sa 00 800, ili se pozivanje ovih brojeva naplaćuje.

Značajna količina dodatnih informacija o Evropskoj Uniji je dostupna putem Interneta.
Informacijama je moguće pristupiti putem evropskog servera http://europa.eu

Kako nabaviti EU publikacije

Naše publikacije su dostupne u EU knjižarama (http://bookshop.europa.eu),
gde možete poslati vašu narudžbu preko prodajnog agenta po Vašem izboru.

Ured za izradu Publikacije ima svoje prodajne predstavnike širom sveta.
Njihove kontakt-detalje možete dobiti ako pošaljete zahtev putem fax-a na broj (352) 29 29-42758.

LF-NA-27698-EN-N

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

Publications Office

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