European Commission

JRC TECHNICAL REPORTS

Мониторинг на развојот на земјоделската политика во земјите од Западен Балкан

Автори: Тина Волк, Мирослав Редњак, Емил Ерјавец, Едвин Жлима, Григор Гјеци, Сабахудин Бајрамовиќ, Жељко Вашко, Драгана Огњеновиќ, Јакуб Бутковиќ, Михоне Кероли-Мустафа, Екрем Ѓокај, Беким Хоџа, Драги Димитриевски, Ана Котевска, Ивана Јанеска Стаменковска, Алескандра Мартиновиќ, Дарко Коњевиќ, Мирсад Спахиќ, Наталија Богданов, Ружица Папиќ, Саша Тодоровиќ

Уредници: Тина Волк, Емил Ерјавец, Павел Сиајан, Серхио Гомес и Палома

2017

South Eastern Europe

SWG RRD

Regional Rural Development Standing Working Group

EUR 28527 EN

Ова издание е Технички извештај од Заедничкиот истражувачки центар (JRC) и Службата за наука и знаење на Европската Комисија. Има за цел да обезбеди научна поддршка заснована на евиденција за европскиот процес на носење политики. Искажаните научни ставови не се одраз на позицијата на Европската Комисија. Ниту Европската Комисија ниту пак некое лице кое делува во име на Комисијата е одговорно за тоа како понатаму ќе се користи овој документ.

Информации за контакт
Павел Сијајан
Адреса: Edificio Expo. C/Inca Garcilaso, 3. E-41092 Севиља (Шпанија)
E-mail: pavel.ciaian@ec.europa.eu
Тел.: +34 95 448 8429
Факс: +34 95 448 8300

Центар за наука на JRC
https://ec.europa.eu/jrc

JRC105784

EUR 28527 EN

Печатено	ISBN 978-92-79-66934-7	ISSN 1018-5593	doi:10.2760/73968
PDF	ISBN 978-92-79-66935-4	ISSN 1831-9424	doi:10.2760/146697

Луксембург: Канцеларија за публикации на Европската унија, 2017 година

© Европска унија, 2017 година

Дозволено е овој документ да се користи, но само доколку се посочи изворот и не се менуваат оригиналното значење или порака на текстот. Европската Комисија нема да биде одговорна за последиците кои може да се јават од неговата употреба.

Како да се цитира овој извештај: Volk, T., M. Rednak, E. Erjavec, E. Zhllima, G. Gjeci, S. Bajramović, Ž. Vaško, D. Ognjenović, J. Butković, M. Kerolli-Mustafa, E. Gjokaj, B. Hoxha, D. Dimitrievski, A. Kotevska, I.J. Stamenkovska, A. Martinovic, D. Konjevic, M. Spahic, N. Bogdanov, R. Papić, S. Todorović (authors); Volk, T., E. Erjavec, P. Ciaian, S. Gomez y Paloma (eds.) (2017), *Monitoring of agricultural policy developments in the Western Balkan countries*, European Commission, Joint Research Centre, EUR 28527 EN, doi:10.2760/73968 (Print), doi:10.2760/146697 (PDF).

Сите фотографии © Европска унија 2017, освен: долу, лево на насловната: *рурален планински предел*; долу десно на насловната: *раноградинарски зеленчук* и *логото на SWG* © SWG

Содржина

Благодарност 1

1 Развој на земјоделските политики во земјите од Западен Балкан — регионална синтеза 2

1.1 Вовед 2

1.2 Бази на податоци и методолошки постапки 4

1.3 Состојбата и трендовите во земјоделството 8

1.4 Рамка за земјоделската политика 16

1.5 Буџетска поддршка за земјоделството 18

1.5.1 Вкупни буџетски расходи за земјоделството 18

1.5.2 Мерки за поддршка на пазарот и мерки за директна поддршка на производителите 20

1.5.3 Структурни мерки и мерки за рурален развој 22

1.5.4 Мерки за општа поддршка 25

1.6 Анализа на шемите за директна поддршка на производителите 26

1.7 Заклучоци и препораки за политиките 36

1.7.1 Регионален фокус 36

1.7.2 Завршни коментари и идни задачи 39

2 Албанија: развој и оценка на земјоделската политика 42

2.1 Вовед и пристап 42

2.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 43

2.3 Развој на земјоделската политика 44

2.4 Мерки за директна поддршка на производителите 47

2.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика 48

2.6 Заклучоци и препораки за политиката 50

3 Босна и Херцеговина: развој и оценка на земјоделската политика 53

3.1 Вовед и пристап 53

3.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 54

3.3 Развој на земјоделската политика 57

3.4 Мерки за директна поддршка на производителите 59

3.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика 65

3.6 Заклучоци и препораки за политиката 67

4 Косово*: развој и оценка на земјоделската политика 69

4.1 Вовед и пристап 69

4.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 69

4.3 Развој на земјоделската политика 71

4.4 Директни плаќања 74
4.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика ... 75
4.6 Заклучоци и препораки за политиката 76
5 Република Македонија: развој и оценка на земјоделската политика 78
5.1 Вовед и пристап 78
5.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 78
5.3 Развој на земјоделската политика 80
5.4 Директна поддршка на производителите 83
5.5 Заклучоци и препораки за политиката 84
6 Црна Гора: развој и оценка на земјоделската политика 86
6.1 Вовед и пристап 86
6.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 86
6.3 Развој на земјоделската политика 87
6.4 Директни плаќања 92
6.5 Оцена на спроведувањето на документите на кои се заснова земјоделската политика и заклучоци 94
7 Србија: развој и оценка на земјоделската политика 95
7.1 Вовед и пристап 95
7.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика 96
7.3 Развој на земјоделската политика 98
7.4 Директна поддршка на производителите 100
7.5 Спроведување на документите со земјоделската политика 104
7.6 Заклучоци и препораки за политиката 105
Користена литература 108
Листа на кратенки и дефиниции 111
Листа на графикони 113
Листа на табели 115

Благодарност

Овој извештај се заснова на резултатите од проектот '*Национални инструменти на политики и процес за прилагодување кон ЕУ: Влијанието врз земјоделските стопанства во земјите од ЗБ* ', финансиран од Заедничкиот истражувачки центар на Генералниот директорат на Европската Комисија.

Би сакале да се заблагодариме на сите организации и поединци за професионалноста и посветеноста во работата во текот на проектот. Особено, би сакале да му се заблагодариме на Бобан Илиќ, генерален секретар на SWG и на тимот во седиштето/секретаријатот на SWG за нивната помош и блиската соработка при спроведувањето на проектот.

Би сакале да изразиме благодарност до Мариус Лаздинис од Генералниот директорат за земјоделство и рурален развој (DG AGRI E.5), за неговата поддршка при спроведувањето на проектот и неговите драгоцени коментари за резултатите на проектот.

Би сакале да се заблагодариме и на регионалниот менаџер на проектот, Ирена Џимревска. Исто така од голема помош беше и техничката помош на Оливер Поп Арсов.

1 Развој на земјоделските политики во земјите од Западен Балкан — регионална синтеза

Тина Волк*, Мирослав Реднак* и Емил Ерјавец**

* Земјоделски институт на Словенија
** Универзитет во Љубљана, Биотехнички факултет

1.1 Вовед

Приемот во Европската Унија (ЕУ) несомнено е политичка цел на земјите од Западен Балкан (ЗБ) (1), иако овие земји се со различен степен на интеграција во ЕУ (2). Приспособувањето и модернизацијата на законодавството игра многу важна улога во овој процес и со овој процес управуваат националните носители на одлуки, кои ги користат претпристапните инструменти, промените во законодавството, градењето на институциите и реформата во земјоделските политики за унапредување на развојот на земјоделството и руралните подрачја.

Реформите во земјоделските политики може да имаат различна форма и можат да се спроведуваат врз основа на различни концепти и со различна брзина низ времето. Сепак, доколку политиките служат како средство за постигнување на некои цели, реформите мора да се планираат, да се управува со нив и да се спроведуваат согласно начелата за носење политики засновани на докази. Ова значи дека модерните влади мора да подготвуваат политики кои се засноваат на цврсти факти, а не на идеологија, кои се проактивни, а не реактивни и кои се фокусираат на причините, а не на симптомите.

Теоретските начела на модерните земјоделски политики тврдат дека политиките кои се засноваат на докази се засновани на ригорозно утврдени објективни докази, добри податоци, употреба и развој на емпириски алатки, анализа на политики, следење и оценки на влијанијата. Поради тоа, владите на земјите од ЗБ не само што работат кон усогласување на нивното земјоделство имајќи го предвид нивното можно членство во ЕУ, туку исто така соработуваат за да создадат основа на модерна, ефикасна земјоделска политика. Иако заедничката земјоделска политика (ЗЗП) можеби, не секогаш претставува модел на политика која се заснова на докази, елементите кои се наведени погоре постојано се вклучуваат во ЗЗП и поради тоа може да послужат како пример за земјите од ЗБ.

Земјите од ЗБ се во различна фаза на воспоставување на овој вид процес за креирање на политики. Иако развојот и квалитетот на мониторингот на политиките е во почетна фаза во некои земји, други пак веќе подготвуваат редовни годишни извештаи во однос на состојбата во земјоделството. Сепак, известувањето за буџетските трансфери во земјоделството е главно помалку транспарентно, а оценката на влијанието од политиките практично и не постои, што доведува до планирање на политики со низок квалитет и носење одлуки кои не се засноваат на докази.

Мрежа од агроекономисти од водечки академски институции, кои ги координира и менторира група на експерти од Земјоделскиот институт на Словенија и

(1) Овој извештај го користи терминот „Западен Балкан" со што ги опфаќа следните земји од регионот: Албанија (АЛ), Босна и Херцеговина (БА), Косово* (согласно UNSCR 1244/99 и мислењето на ICJ за декларацијата за независност на Косово, КО), Република Македонија (МК), Црна Гора (ЦГ) и Србија (РС).

(2) Во однос на статусот на земјите од Западен Балкан за прием во ЕУ видете: http://ec.europa.eu/neighbourhood- enlargement/countries/check-current-status_en.

Универзитетот во Љубљана, се обидува да го реши овој недостаток и да воведе нова логика во подготвувањето на политиките во регионот. Оваа мрежа е активна од 2008 година и првично беше формирана во рамките на истражувачкиот проект FP7 (Volk 2010) со намера да се воспостави систематски, меѓународно споредлив систем за собирање на податоци за земјоделството и за земјоделските политики кој би послужил за мониторинг и анализа на земјоделските политики. Оваа истражувачка група, поради тоа, постепено изгради независна база на податоци и подготви група на анализи и оценки на состојбите и случувањата во земјоделството и земјоделските политики кои исто така овозможуваат регионални споредби и споредби со ЗЗП на ЕУ. Оваа инфраструктура веќе се користи за да го поддржи носењето одлуки во регионот, особено за програмирање на стратешки документи, и служи како важен извор на податоци и фактички анализи за меѓународната заедница.

Од 2010, оваа работа исто така имаше посебна улога во активностите на Постојаната работна група за регионален рурален развој (SWG), кои се спроведени преку три проекти. Резултатите од првиот проект, кој беше финансиран од Организацијата на ОН за храна и земјоделство (FAO), можат да се видат кај Volk et al. (2014); вториот беше финансиран од Заедничкиот истражувачки центар (JRC) на Генералниот директорат на Европската Комисија (ЕС) и е објавен Volk et al. (2016). Овој извештај се заснова на резултатите од третиот проект 'Национални инструменти за политики и процес за апроксимација кон ЕУ: Ефектите врз земјоделските стопанства во земјите од ЗБ (EUEWB)', финансиран од JRC. Главната цел на овој проект е да обезбеди аналитичка поддршка за носителите на одлуки во регионот преку ажурирање на статистичките податоци за земјоделството и да даде поддршка за квалитативен и квантитативен мониторинг на земјоделските политики во земјите од ЗБ. Покрај ова, проектот се обидува да го подобри аналитичкиот капацитет на земјите кои чекаат прием во ЕУ преку зајакнување на нивните институции и подучување на агроекономистите кои работат на земјоделските политики. Мрежата исто така подготви и анализи за секоја земја, кои се прикажани одделно во овој извештај.

Во ова поглавје преставени се резултатите од мониторингот на земјоделството и на земјоделските политики во земјите од ЗБ во форма на збирен извештај. Анализата на состојбата и на трендовите се заснова на податоци собрани од националните експерти и тие се користат во извештаите за земјите (Поглавје од 2 до 7). Во ова поглавје се обидуваме да ги прикажеме (1) главните модели на развој за производство и трговија во земјите од ЗБ; (2) краток преглед на новата рамка за политики (нови програмски документи) и нејзиното спроведување; (3) опсегот и структурата на буџетските трансфери во земјоделството, споредено помеѓу земјите и во однос на нивната апроксимација со ЗЗП; и (iv) главните карактеристики на директната поддршка на производителите во регионот. Анализата главно го покрива периодот помеѓу 2010-2015.

Во претходниот извештај (Volk et al. 2016) беше утврдено дека новите регионални стратешки документи за земјоделството се релативно модерни и се ориентирани кон интеграција во Европската Унија. Останува прашањето дали тие документи предизвикале вистински промени во политиките на земјите од ЗБ во првите години од нивното спроведување; ова може да се утврди со употреба на детална анализа на буџетските трансфери како што е опишано и во овој извештај. Овие анализи исто така се користеа да се утврди обемот и правецот на апроксимацијата кон ЗЗП на ЕУ и развојната ориентација на земјоделските политики во земјите од ЗБ.

Централното аналитичко прашање во овој извештај е оценката на директната поддршка на производството, која е главен инструмент на земјоделските политики во најголем дел од земјите од ЗБ (како и во ЗЗП). За прв пат, на транспарентен начин се прикажани видовите поддршка, критериумите за избор на примателите на таква помош и износите кои се доделуваат. Анализата дадена во овој извештај исто така се обидува

да обезбеди слика на сличностите и разликите во однос на директната поддршка во земјите од ЗБ во споредба со таа во ЕУ.

Нашата квалитативна и квантитативна анализа ни овозможува да донесеме некои општи заклучоци и препораки на регионално ниво за реформи и прилагодувања на земјоделските политики. Исто така се обидовме да изведеме некои тези во однос на главните проблеми во националните земјоделски политики со цел да дадеме поддршка на нивната понатамошна реформа и модернизација.

1.2 Бази на податоци и методолошки постапки

Квалитативната и квантитативната анализа на развојот на земјоделството и на земјоделските политики во земјите од ЗБ се заснова на податоците и информациите обезбеди од националните академски експерти и собрани во три бази на податоци во земјите и тие содржат (1) главни општи и земјоделски статистички податоци, (2) податоци за буџетските трансфери за земјоделството, и (3) листа на шеми за директна поддршка на земјоделските стопанства. Податоците потекнуваат од различни извори, главно од државните заводи за статистика, државните органи (министерства, платежни агенции) и од земјоделските политики (програмски и законски документи). Овие бази на податоци беа изработени со цел да се добијат групи податоци кои се конзистентни и кохерентни, во мера во која тоа е можно, и кои ќе може да се споредуваат низ време и помеѓу земјите од ЗБ, особено во контекст на процесот на интеграција во ЕУ и подготовката на идните национални стратегии и акциски планови за земјоделските политики.

Подготвена е општа база со земјоделски статистички податоци за периодот 2005-2015, врз основа на заеднички модел и таа е организирана во група на претходно дефинирани табели за конкретни теми кои ги опфаќаат главните општи (макроекономски) индикатори, сите главни полиња на земјоделски статистички податоци (структура на земјоделското стопанство, употребата на земјоделско земјиште и производство, цени на земјоделски производи и економски сметки за земјоделството) и трговијата со земјоделски производи.

Во последните години, најголем дел од земјите од ЗБ значително напреднаа во усогласувањето на своите земјоделски статистички податоци со методологиите на ЕУ. Сепак, овој процес е главно завршен за Република Македонија, Косово согласно Регулативата 1244/99 на Советот за безбедност на ОН (Косово*) и Србија (Табела 1.1), иако и во овие земји не сите податоци се достапни или пак се објавени со големо доцнење. Во други земји од ЗБ сé уште нема податоци за некои важни земјоделски статистички податоци.

Во Албанија нема податоци за структурата на земјоделските стопанства, цените на земјоделските производи или пак за економските сметки во земјоделството. Податоците за структурата на земјоделските стопанства и за економските сметки не се достапни за Босна и Херцеговина, додека во Црна Гора, покрај економските сметки за земјоделството, нема и податоци за цените на земјоделските производи. Албанија, Босна и Херцеговина и Република Македонија сé уште немаат сигурни (и усогласени) податоци за реалната употреба на земјоделско земјиште (користено земјоделско земјиште, КЗЗ). Статистичките податоци за производството не се усогласени со правилата на Еуростат во Албанија и во Босна и Херцеговина, додека во Косово*, усогласувањето на статистичките податоци за производството се врши во моментов, врз основа на неодамнешниот попис во земјоделството (2014); поради сето ова во иднина може да се очекува ревизија на некои групи податоци.

Табела 1.1. Оценка на усогласеноста на статистичките методологии во земјите од ЗБ со правилата и дефинициите на Евростат, 2015 година

	АЛ	БХ	КО	МК	ЦГ	РС
Макроекономски индикатори	+	+	+	+	+	+
Надворешна трговија	+	+	+	+	+	+
Структура на земјоделски стопанства	/	/	+ (2014)	+ (2007, 2010, 2013)	+ (2010)	+ (2012)
Користење на земјиште (КЗЗ)	-	-	+ (од 2014)	-	+ (од 2007)	+ (од 2005)
Земјоделско производство	-	-	+/-	+ (од 2007)	+ (од 2007)	+ (од 2005)
Земјоделски цени	/	+ (од 2014)	+	+	/	+ (од 2013)
Економски сметки во земјоделството	/	/	+ (од 2005)	+ (од 2006)	/	+ (од 2007)

+, главно усогласени; +/-, нецелосно усогласени; -, не се усогласени; /, нема податоци.

Извор: Анализа на авторите.

Во овој збирен извештај, оценката на главните трендови во земјоделското производство и трговија се фокусира на периодот 2010-2015. Промените во земјоделското производство се анализираат врз основа на податоците за промените во количините на земјоделско производство пресметани од економските сметки за земјоделството кои беа достапни за Косово*, Република Македонија и Србија. За другите земји, овие промени беа оценети врз основа на достапните податоци за производството на главните земјоделски култури, бројот на добиток и производството на млеко.

Податоците за буџетската поддршка на земјоделството се собрани од базите на податоци за мерките за земјоделски политики (МЗП). Во овие бази на податоци, годишно се собираат сите достапни квантитативни информации за земјоделските политики за секоја земја од ЗБ, на ниво на детални мерки. Се собираат податоците за карактеристиките на секоја мерка и за извршените буџетски (парични) трансфери. За Црна Гора, базата на податоци за МЗП содржи планирани средства, а не реално извршени плаќања, бидејќи податоците за префрлените средства не се јавно достапни. Анализата на земјоделската поддршка во овој извештај го покрива периодот 2010- 2015, иако најголем дел од земјите од ЗБ имаат бази на податоци за МЗП за подолги периоди.

Мерките во овие бази на податоци се систематизирани и класифицирани согласно заеднички (униформиран) образец. Според класификацијата на МЗП, мерките се групирани во три главни столба: (1) мерки за поддршка на пазарот и директната поддршка на производителите; (2) структурни мерки и мерки за поддршка на рурален развој; и (3) општи мерки во врска со земјоделството (Табела 1.2).

Табела 1.2. Класификација на шемите за буџетска поддршка на земјоделството според МЗП

Мерки за поддршка на пазарот и директни мерки за поддршка на производителите			
	Мерки за поддршка на пазарот (субв. за извоз; пазарни интервенции; трошоци за јавни		
	Директни мерки за поддршка на производителите		
	Директни плаќања и субвенции за варијабилни инпути		
		Директни плаќања на производителите (дополнително расчленети според критериумите за имплементација) Субвенции за варијабилни инпути (дополн. расчленети според видот на инпутот)	
	Надомест на штети и други надоместоци на производителите (дополнително расчленети според критериумите за имплементација)		
	Разно (директна поддршка на производителите)		
Структурни мерки и мерки за рурален развој			
	Подобрување на конкурентноста во земјоделството		
	Инвестиции за интервенции на земјоделските стопанства и поддршка за преструктурирање		
		Подд. за инвестиции на земјод. стопанства (општо; повеќегод. култури; подобр. на земјиштето; друго)	
		Други мерки за поддршка на преструктурирање на земјоделските стопанства (помош за почнување со работа; прилагодување кон стандардите; учество во шеми за квалитет на храна; друго)	
	Поддршка за преструктурирање на земјоделско-прехранбениот сектор		
		Поддршка во врска со земјоделската инфраструктура (хидролошка и друга инфраструктура на земјиштето; консолидација на земјиштето; друго)	
		Поддршка за прехранбената индустрија, маркетинг и промоција (инвестиции за преработка на храна; активности за маркетинг и промоција; групи на производители; други)	
	Поддршка за шумарството		
	Подобрување на животната средина и на пределот		
	Плаќања за земјоделците во подрачја со природни ограничувања (подрачја кои се соочуваат со природни и други специфични ограничувања; дополнително расчленување според критериумите за спроведување)		
	Агро-еколошки-климатски плаќања поврзани со благосостојбата на животните (дополнително расчленети според критериумите за имплементација)		
	Други плаќања во врска со животната средина		
	Поддршка за руралната економија и населението		
	Диверзификација на активности на земјоделските стопанства		
	Други мерки за поддршка на руралната економија и населението (креирање и развој на бизниси; развој на рурална инфраструктура и на селата; друго; LEADER)		
Општи мерки во врска со земјоделството			
	Истражување, развој, советодавни и експертски услуги (истражување и развој; услуги за поддршка; стручна обука; експертски услуги)		
	Безбедност на храна и контрола на квалитетот (ветеринарна контрола; контрола на здравјето на растенијата; контрола наквалитетот)		
	Други општи мерки за поддршка (за земјоделците и за други невладини организации; информациони системи; техничка помош; друго)		
Разно			

Извор: анализа на авторите, заснована на Rednak et al. 2013.
LEADER, Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

Класификацијата за МЗП користи концепти на ЕУ за класификација на политики во комбинација со методологијата на Организацијата за економска соработка и развој (OECD 2008). Класификацијата за МЗП се заснова на хиерархиско начело, првото ниво го дефинира столбот на земјоделската политика, второто ниво ја дефинира категоријата на политиката и секое следно ниво дефинира поткатегорија на претходното ниво (Rednak et al. 2013). Хиерархискиот систем овозможува анализа на различни нивоа на агрегација. Во овој извештај податоците се претставени до трето, а во некои случаи и до четврто и петто ниво на класификација.

За да се спореди нивото на поддршка помеѓу земјите, буџетските трансфери во земјоделството во евра (вкупно и по групи на мерки) беа изразени по хектар на користено земјоделско земјиште (КЗЗ). За да се пресмета овој индикатор, податоците за КЗЗ од земјоделскиот попис беа искористени за Косово*, Црна Гора и Србија, додека за Албанија, Босна и Херцеговина и Република Македонија, КЗЗ се оцени врз основа на достапните статистички податоци за вкупното земјоделско земјиште (Табела 1.3) ([3]).

Табела 1.3. Користено земјоделско земјиште кои се користеше за пресметување на релативните нивоа на буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗВ

	АЛ	БХ	КО	МК	ЦГ	РС
КЗЗ (илјада хектари)	955.5 ([a])	1 152.2 ([b])	413.6 ([b])	724.0 ([a])	221.3 ([b])	3 437.4 ([b])

([a]) Проценка на авторите врз основа на податоците за земјоделско земјиште од 2013 година.
([b]) Податоци од пописот во земјоделството (Косово*, 2014; Црна Гора, 2010; Србија, 2012).

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Беа креирани бази на податоци за директна поддршка на земјоделските стопанства, врз основа на листа со шеми на политики подготвени од националните експерти, со цел да се добие преглед на главните карактеристики на овој вид на мерки во секоја земја во регионот. Заедничкиот образец за собирање податоци беше организиран во два дела, земајќи ги предвид основните барања на системот за класификација на МЗП. Првиот дел ги содржи директните плаќања и субвенции за инпути (вклучени во првиот столб за МЗП), кој пак дополнително е поделен во четири групи, според видот на плаќањето (според производството, по хектар, по грло или по инпут). Вториот дел се однесува на плаќања поврзани со животната средина и плаќања за подрачја кои се соочуваат со природни ограничувања (ППО) (вклучени во вториот столб на МЗП). Еднаш годишно од 2010 година се подготвува листа за сите платежни шеми кои се спроведуваат.

По одобрувањето од партнерските земји, главните податоци од сите три бази на податоци, односно, земјоделските статистички податоци, за МЗП и за шемите за директната поддршка на производителите, беа искомбинирани во една консолидирана база на податоци за земјоделството и за земјоделските политики (одделно за секоја земја) со употреба на истиот пристап во сите земји. Иако консолидираната база на податоци беше создадена примарно за мониторинг и евалуација на развојот на земјоделството и на земјоделските политики во рамките на овој проект, таа исто така може да се смета и за независно претставување на податоци за земјоделско-прехранбениот сектор во земјите од ЗБ.

Консолидираната база на податоци за сите земји од ЗБ е објавена во јавниот дел на интернет-страницата на проектот (http://app.seerural.org/) и е достапна за идни споредбени анализи и за подетални и насочени анализи, како и за поширока употреба од носителите на политики и засегнати страни на национално, регионално и меѓународно ниво (Табела 1.4).

([3]) Во сите земји, каде е направен попис на земјоделството согласно методологијата на Еуростат, беше покажано дека редовните статистички податоци за земјоделско земјиште се преценети, главно во однос на површините кои се трајно обраснати со трева (во просек за 50%). Поради тоа, вкупното КЗЗ за Албанија, Босна и Херцеговина и Република Македонија се оцени со одземање на евидентираното неупотребено обработливо земјиште од вкупната површина на земјоделско земјиште и со намалување за 50% на земјиштето кое е трајно обраснато со трева.

Табела 1.4. Консолидирана база на податоци за земјоделството и земјоделските политики собрани за земјите од ЗБ: страница со содржина (слика)

	A	B	C
1			
2			
3			**Албанија**
4			
5			**СОДРЖИНА**
6			
7			
8		1	ГЛАВНА ОПШТА СТАТИСТИКА
9		2	ГЛАВНА ЗЕМЈОДЕЛСКА СТАТИСТИКА
10		3	ЗЕМЈОДЕЛСКО ПРОИЗВОДСТВО
11		3.1	Култури: Површина и производство
12		3.2	Добиток и сточарски производи: Големина на крда и производство
13		4	ЦЕНИ
14		4.1	Цени на земјоделските производи (цени на производителот на излезот од фармата)
15		4.2	Индекси на цени на земјоделски производи (не се достапни)
16		4.3	Индекси на цени на земјоделски суровини (не се достапни)
17		5	ТРГОВИЈА СО ЗЕМЈОДЕЛСКИ ПРОИЗВОДИ
18		5.1	Извоз на земјоделски производи по група на продукти
19		5.2	Увоз на земјоделски производи по група на продукти
20		5.3	Биланс на земјоделски производи по група на продукти
21		5.4	Регионален пресек на трговијата со земјоделски производи
22		6	СТРУКТУРА НА ФАРМИ (не е достапно)
23		7	ЕКОНОМСКИ СМЕТКИ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО (не е достапно)
24		8	ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА
25		8.1	Шеми за директни плаќања и субвенции за суровини
26		8.2	Буџетска поддршка за земјоделството согласно шемата за класификација на МЗП
27		8.3	Буџетска поддршка за земјоделството согласно шемата за класификација на ОЕЦД/ПСЕ
28			
29			**Статистички симболи:**
30		-	Нула или не е применливо
31		**0**	Помалку од половина единица
32		:	Не е достапно
33			

Извор: Анализа на авторите.

1.3 Состојбата и трендовите во земјоделството

Економска обнова

Во 2015, во економиите од ЗБ се јавија позитивни случувања, со што се означи почетокот на обновата по големите намалувања на бруто домашниот производ (БДП) кои беа поттикнати од светската економска криза во 2008 година. Србија забележа зголемување од 0,8 % во однос на реалниот БДП од 2015 година, додека во другите земји од ЗБ растот на БДП е значително повисок, помеѓу 3 % и 4 %. БДП по жител - измерен како паритет на стандардот на куповна моќ (PPS) — беше 29 % од просекот на ЕУ-28 во Албанија и во Босна и Херцеговина, 36 % во Србија, 37 % во Република Македонија и 41 % во Црна Гора.

Стапките на инфлација беа ниски (под 2 %) а во Босна и Херцеговина и во Република Македонија тие беа негативни. Стапката на невработеност е сé уште висока во земјите од ЗБ, но значително се намали во Косово* (на 33 % во 2015), Република Македонија (на 26 %) и Србија (до 18 %), а остана стабилна во Босна и Херцеговина (28 %) и Црна Гора (20 %). Во 2015 година, стапката на невработеност се зголеми само во Албанија, и постигна највисоко ниво од почетокот на светската рецесија (18 %).

Земјоделството и понатаму е важен економски сектор

Во сите земји од ЗБ, земјоделството е важен сектор за националната економија. Во 2015 година, уделот на вкупната бруто додадена вредност (БДВ) која се генерира од земјоделството, шумарството и рибарството беше околу 22 % во Албанија и помеѓу 8 % и 13 % во другите земји од ЗБ (Табела 1.5). Во најголем дел од земјите од ЗБ, релативната економска важност на земјоделството во националната економија имаше опаѓачки тренд, што покажува дека другите сектори во економијата се развиваат побрзо.

Табела 1.5. Важноста на земјоделството во економиите на земјите од ЗБ

	АЛ		БХ		КО		МК		ЦГ		РС	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
БДВ за земјоделството (% од вкупно БДВ)	21.2	21.6	8.6	7.6	16.2	13.5	11.7	11.4	9.2	9.8	10.2	8.2
Вработувањето во земјоделтвото (% од вкупно вработување)	54.9	44.7	19.7	17.9	/	/	19.1	17.9	/	/	22.2	19.5

Извор: база на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

Променливо земјоделско производство со некои позитивни случувања

Сите земји од ЗБ се карактеризираат со големи варијации во растителното производството низ периодот, главно предизвикано од временските услови. Од 2010 година, приносите во растителното производство беа под негативно влијание на сушите во 2012 и поплавите и врнежите во 2014 кои ги погодија најголем дел од земјите во регионот, што предизвика голем пад во производството на главните култури во овие години. 2015 година беше поволна за најголем дел од културите, особено за грозјето, но исто и за овошките, зеленчукот и компирот, иако приносот од житарките беше понизок од просекот за 2010-2014 во најголем дел од земјите (освен во Босна и Херцеговина).

Од 2010 година, растителното производството генерално се зголемува во Албанија, Косово*, Република Македонија и Црна Гора, без јасен тренд во Босна и Херцеговина и се намалува во Србија (Графикон 1.1).

Во Албанија, знаци за генералните позитивни случувања се нагорните трендови во производството на зеленчук и компир, како и стабилните нивоа на производство на житарки. Меѓу најважните потсектори во растителното производство, само производството на овошје има негативен тренд од 2010 година.

Косово* се карактеризира со најголеми варијации во растителното производството од сите земји од ЗБ. Генералниот позитивен тренд во растителното производството главно е одраз на растечките трендови во производството на житарки и овошје. Развојот во производството на зеленчук и компир е главно негативен.

Во Република Македонија, вкупните позитивни трендови во растителното производство се резултат на растечкиот тренд на производство на зеленчук, овошје и грозје, кои се најважни потсектори на растителното производство во земјата, и тие претставуваат 47 % и 19 % од вкупното растително производство во просек за 2010-2014, по истиот редослед. Производството на житарки не покажува некој особен тренд од 2010, додека трендовите во производството на тутун и компир се малку негативни.

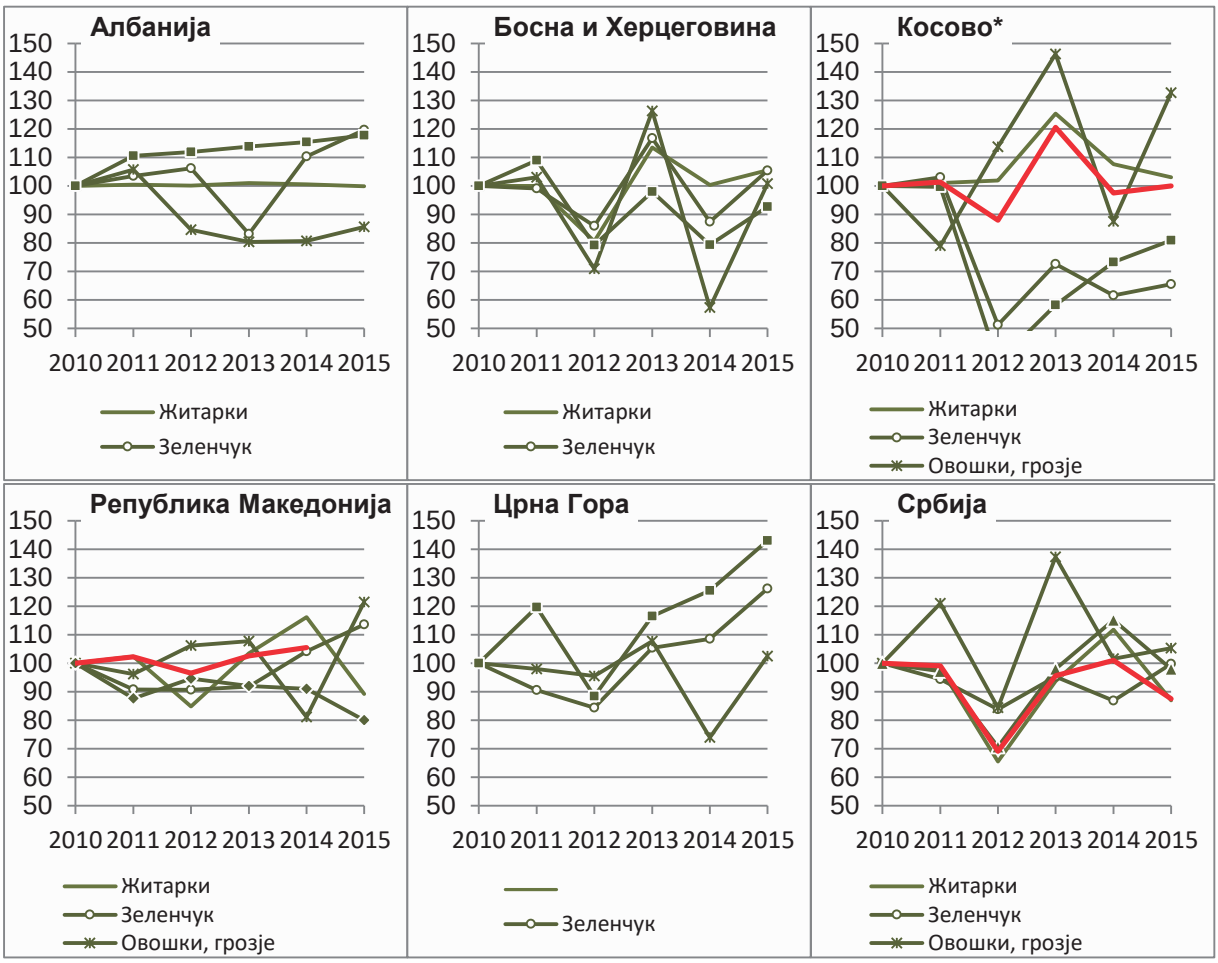
Развојот на растителното производство во Црна Гора генерално може да се смета за позитивен, бидејќи производството во сите главни потсектори (со исклучок на грозјето) покажува растечки тренд во 2010-2015.

Во Босна и Херцеговина, не може да се согледа дефинитивен тренд во растителното производство од 2010 година, врз основа на производството на главните култури. Во

2010-2015, мал раст е забележан кај производството на житарки, зеленчук и грозје и имаше мало намалување кај производството на овошје и компир.

Растителното производството во Србија главно се состои од житарки, кои претставуваат 44% од вкупното производство во просек за 2010-2015. Од 2010 година, производството на житарки не покажува некој особен тренд. Меѓу другите главни растителни потсектори, производството на овошје и на маслодајни семиња покажува позитивен тренд, додека кај грозјето и зеленчукот имаме негативен тренд. Во 2010- 2015, има мало намалување во вкупното производство.

Графикон 1.1. Трендови во растителното производство во земјите од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010)



Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Сточарското производство генерално е помалку променливо од растителното производство, иако, особено во Косово*, но исто и во Црна Гора и во Република Македонија, промените кај бројот на грла и количините произведено млеко беа големи (преку 10 процентни поени во некои години) (Графикон 1.2).

Во 2010-2015, промените во сточарското производство беа главно позитивни во Албанија, Црна Гора и Србија, главно негативни во Република Македонија и Косово*, и без јасен генерален тренд во Босна и Херцеговина (Графикон 1.2).

Во Албанија, има позитивни трендови во сите важни сточарски потсектори, особено во бројот на овци и кози. Сличен заклучок може да се извлече и за Црна Гора, каде

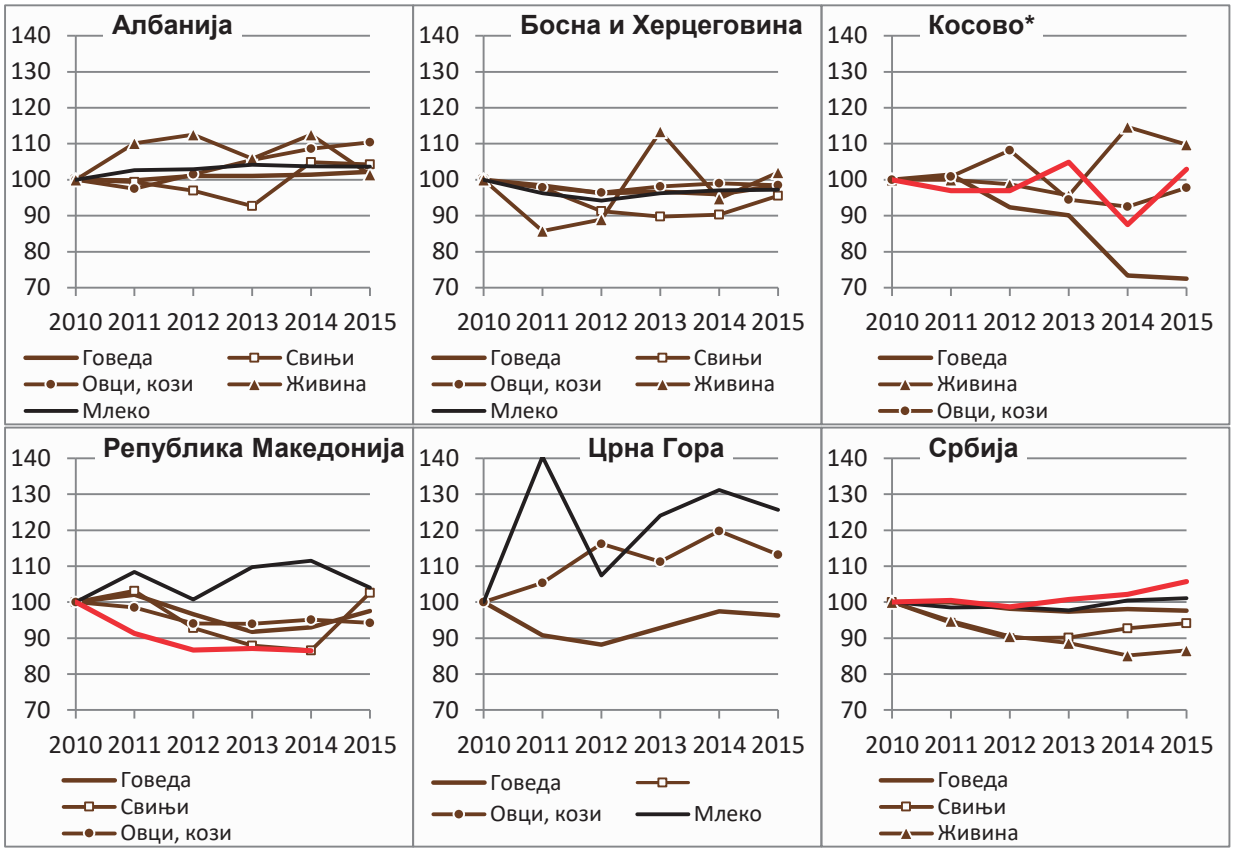
само бројот на говеда не покажува јасен тренд, додека бројот на овци и кози, како и производството на млеко се зголемува.

Во Србија, зголемувањето во сточарското производство главно беше предизвикано од поголемите нивоа на произведено млеко; живинарството и свињарството покажуваат негативен тренд.

Во Косово* и во Република Македонија генералниот тренд во сточарското производство беше негативен и предизвикан од намалувањето кај сите главни сточарски потсектори, освен во живинарството во Косово* и производството на млеко во Република Македонија.

Во Босна и Херцеговина, не може да се идентификува јасен тренд во сточарското производство. Бројот на говеда, овци и кози, како и произведеното млеко се стабилни, кај живинарството има зголемување, а кај свињарството има намалување.

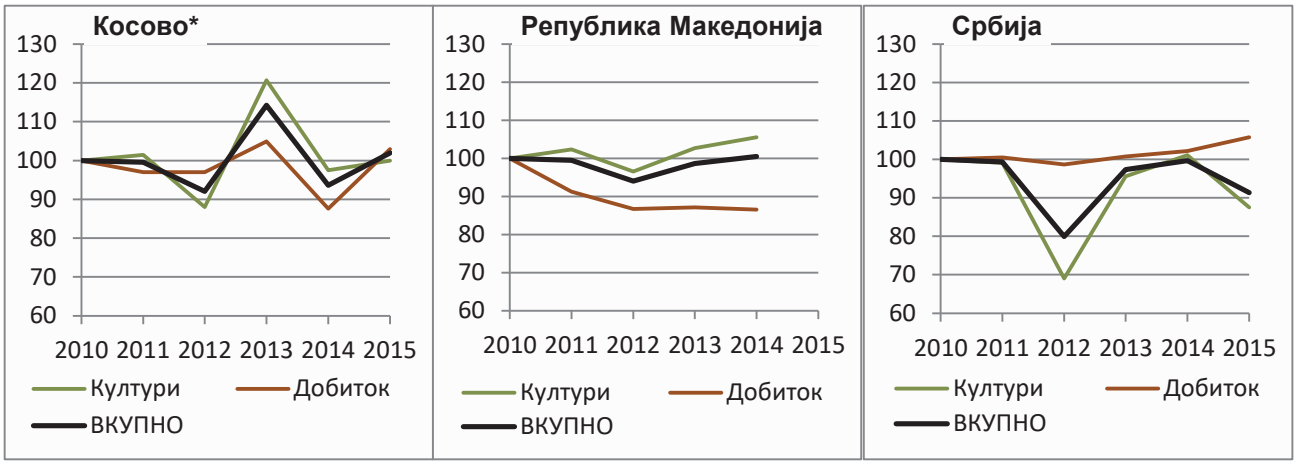
Графикон 1.2. Промени во бројот на грла и производство на млеко во земјите од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010)



Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Земајќи ги предвид случувањата и кај растителното и кај сточарското производство, трендовите во земјоделското производство во целост во периодот 2010-2015 беа позитивни за Албанија, Црна Гора и Република Македонија, без промени во Босна и Херцеговина и Косово* и малку негативни во Србија (Графикон 1.3).

Графикон 1.3. Трендови во збирното земјоделско производство во некои земји од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010) ([a])



(a) Збирни податоци за земјоделското производство не беа достапни за Албанија, Црна Гора и Босна и Херцеговина.

Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

Во Косово*, Република Македонија и Србија овие случувања главно беа предизвикани од промените во растителното производство (Графикон 1.3), бидејќи тоа доминира во земјоделското производство. Од 2010, тоа претставува во просек 56 %, 75 % и 65 % од земјоделското производство во Косово*, Република Македонија и Србија по истиот редослед.

Трговијата со земјоделско-прехранбени производи продолжува да расте

Во сите шест земји од ЗБ земјоделско-прехранбениот сектор е важен учесник во вкупната надворешна трговија и во извозот и во увозот, како и во севкупниот трговски биланс на овие земји. Во 2015, уделот на извозот на земјоделско-прехранбените производи во вкупниот извоз варирал помеѓу 9 % во Албанија и Босна и Херцеговина, па се до 21 % во Србија (Табела 1.6). Уделот на увозот е помеѓу 8 % во Србија и 25 % во Црна Гора. Од 2010 година, уделот на земјоделско-прехранбени производи во вкупниот извоз се зголемил значително кај најголем дел од земјите од ЗБ (освен во Република Македонија и Србија) додека делот на увозот останал стабилен.

Табела 1.6. Важност на земјоделско-прехранбените производи во надворешната трговија во земјите од ЗБ

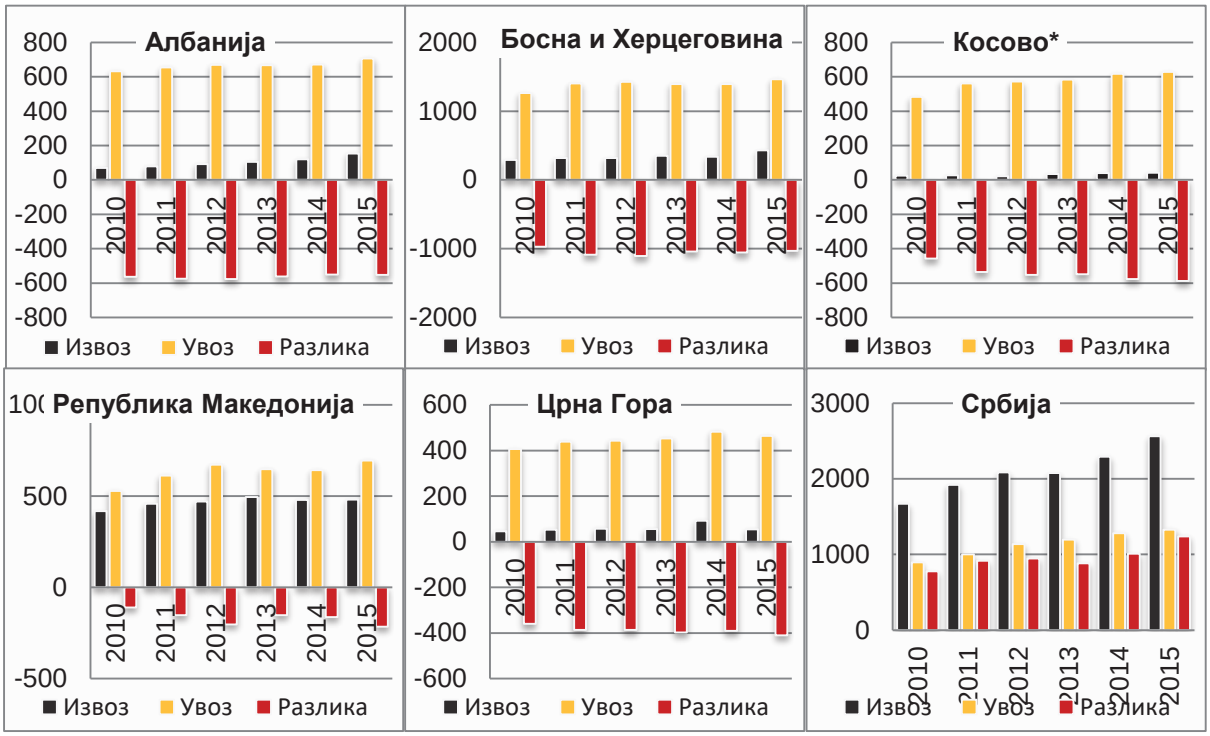
	АЛ		БХ		КО		МК		ЦГ		РС	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Извоз на земјоелско-прехранбени производи (% од вкупен извоз)	5.9	8.7	7.9	9.4	8.3	12.8	16.5	11.9	14.1	17.0	22.6	21.3
Увоз на земјоелско-прехранбени производи (% од вкупен увоз)	18.2	17.8	18.1	18.1	22.4	23.9	12.8	12.0	24.5	25.2	7.2	8.1

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделските политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

Трговијата со земјоделско-прехранбени производи покажува растечки тренд во сите шест земјите од ЗБ, со генерално асповисок раст кај извозот отколку кај увозот (Графикон 1.4). Во 2015, извозот на земјоделско-прехранбени производи покажал најголемо зголемување за Албанија и Босна и Херцеговина (за 28 % и 27 %, во споредба со 2014), по што следи Србија (12 %) и Косово* (6 %). Во Република Македонија извозот на земјоделско-прехранбени производи останува на исто ниво

како и во 2014 (и 2013), додека извозот нагло се намалил во Црна Гора во споредба со 2014 и се вратил на нивоата евидентирани во 2010-2013.

Графикон 1.4. Трговија со земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година

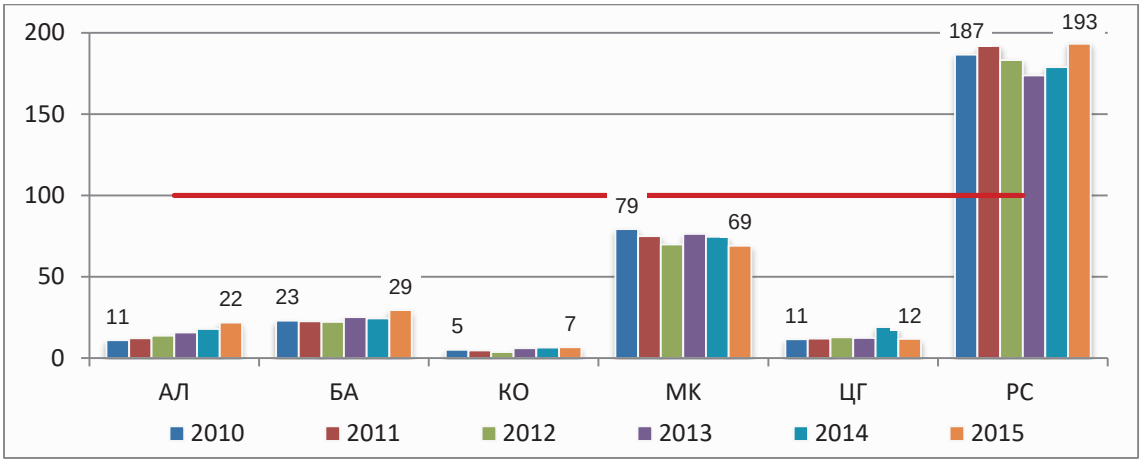


Извор**:** База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

Србија традиционално има позитивен трговски биланс на земјоделско-прехранбени производи и нејзиниот суфицит генерално се покажува како растечки тренд (се зголемил за 22 % во 2015 во споредба со 2014 година). Сите други земји од ЗБ се нето увозници на земјоделско-прехранбени производи. Во Албанија и во Босна и Херцеговина, трговскиот дефицит на земјоделско-прехранбени производи е стабилен, додека во Косово*, Црна Гора и особено во Република Македонија трговскиот биланс се влошува (има растечки дефицит). Во 2015, дефицитот во овие три земји се зголемил за 2 %, 5 % и 32 %, по истиот редослед, во споредба со 2014 година.

Извозот како дел од увозот исто така значително варира од земја во земја. Во 2015 година, овој дел изнесувал 7 % во Косово* до 69 % во Република Македонија и 193 % во Србија, и има позитивен тренд од 2010 година за сите земји од ЗБ со исклучок на Република Македонија (Графикон 1.5).

Графикон 1.5. Извозот на земјоделско-прехранбени производи како дел од увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

Главните извезени производи (по тарифни групи) во 2015 биле маслодајни семиња, свеж зеленчук и месни преработки во Албанија; масла и масти, овошје за јадење и месо во Босна и Херцеговина; безалкохолни пијалаци, производи од мелничката индустрија и свеж зеленчук во Косово*; тутун, свеж зеленчук и преработки од житарки во Република Македонија; безалкохолни пијалаци, месо и тутун за Црна Гора; и овошје за јадење, житарки и тутун во Србија (Табела 1.7).

Табела 1.7. Приказ на извозот на земјоделски производи по тарифна група во земјите од ЗБ (%)

		АЛ		БХ		КО		МК		ЦГ		РС	
		2010	**2015**	**2010**	**2015**	**2010**	**2015**	**2010**	**2015**	**2010**	**2015**	**2010**	**2015**
02	Месо и месо за јадење	1.5	0.6	2.4	**11.9**	0.2	0.4	4.1	2.7	**7.6**	**13.3**	1.2	1.8
07	Свеж зеленчук	4.9	**19.5**	5.4	3.6	**14.9**	**7.7**	**15.8**	**13.7**	7.4	6.7	3.4	3.1
08	Овошје и јаткасти плодови за јадење	4.2	9.4	**8.1**	**12.3**	2.7	7.0	9.5	11.0	**10.2**	6.0	**16.1**	**20.5**
10	Житарки	0.1	0.0	5.0	4.1	0.6	1.7	0.7	0.8	0.0	0.0	**19.3**	**17.1**
11	Производи на мелничката индустрија	0.0	0.0	0.4	1.2	**25.0**	**10.0**	0.0	0.2	1.3	3.4	2.5	2.2
12	Маслодајни семиња и овошки	**23.1**	**19.5**	1.0	0.9	2.0	3.1	0.9	0.7	0.3	0.2	3.0	4.6
15	Масти и масла	1.1	0.6	**9.8**	**14.1**	0.4	0.1	2.0	3.9	1.9	0.4	6.9	5.8
16	Преработки од месо	**27.6**	**17.0**	**7.7**	5.9	0.0	1.2	4.1	2.3	5.1	5.3	1.6	1.7
19	Преработки од житарки	0.6	5.3	6.7	7.7	1.6	5.0	8.0	**12.3**	4.1	6.0	4.8	3.9
22	Безалкох., алкохол. пијалаци и оцет	2.0	2.6	6.1	5.2	**21.5**	**38.4**	**14.5**	10.2	**45.1**	**39.3**	**8.2**	6.7
24	Тутун	**5.7**	2.3	3.7	2.8	0.3	0.0	**22.4**	**20.1**	0.3	**10.3**	2.5	**8.8**

Бројките за трите најголеми извозни тарифни групи за секоја земја се задебелени.

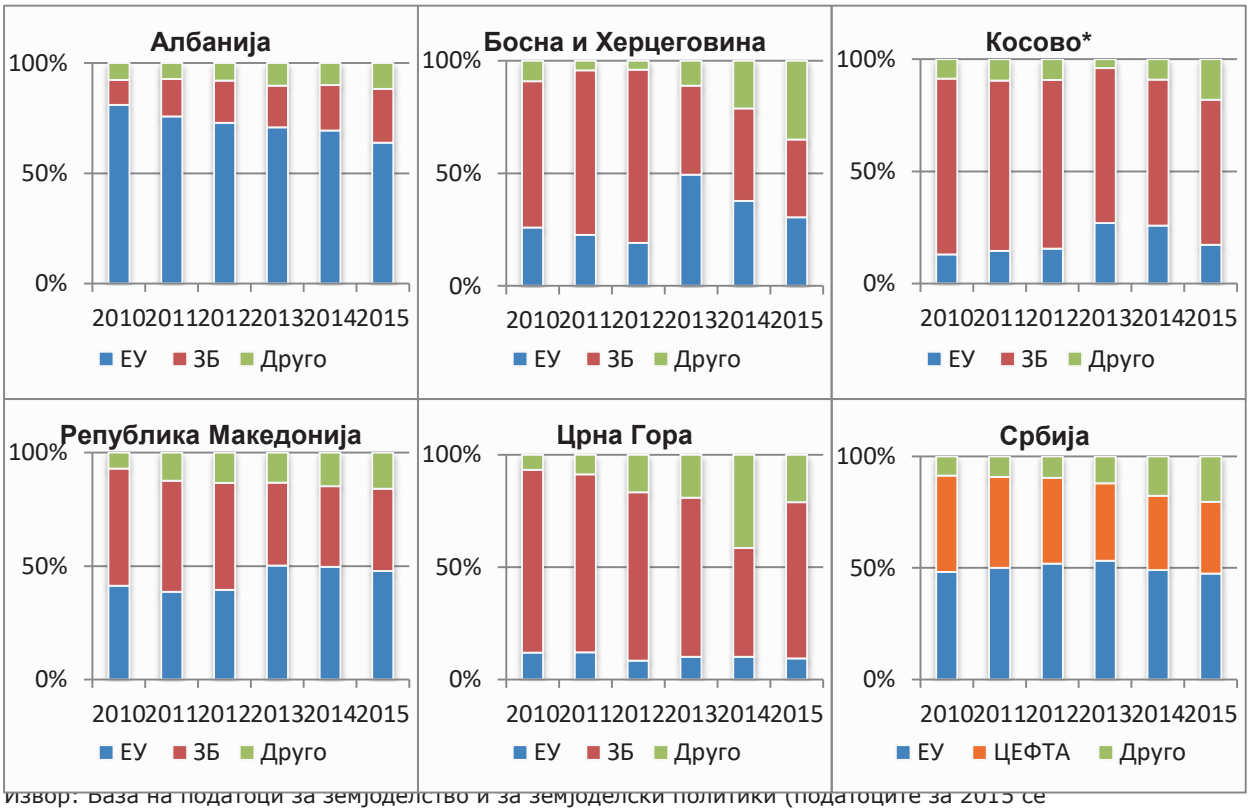
Извор: база на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

За најважните извозни производи, зголемување во извозот како процент од вкупниот извоз во споредба со 2010, е забележан за овошје и преработки од житарки за најголем дел од земјите од ЗБ, тутун за Црна Гора и Србија, месо во Црна Гора и Босна и Херцеговина, додека уделот на зеленчук се зголемил само во Албанија, а делот на безалкохолни пијалаци се зголемил само во Косово*.

Во 2015, ЕУ била најважната извозна дестинација за Албанија, Република Македонија и Србија. Во Косово* и Црна Гора најголем дел од извозот бил во други земји од ЗБ и, во Босна и Херцеговина најголем дел од извозот бил во трети земји (надвор од ЕУ и од регионот на Западен Балкан). (Графикон 1.6).

Уделот на извозот кој бил наменет за ЕУ генерално се намалил во сите земји од ЗБ од 2013 кога Хрватска стана членка на ЕУ, додека уделот на извозот во трети земји се зголеми.

Графикон 1.6. Регионална поделба на извозот на земјоделски производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



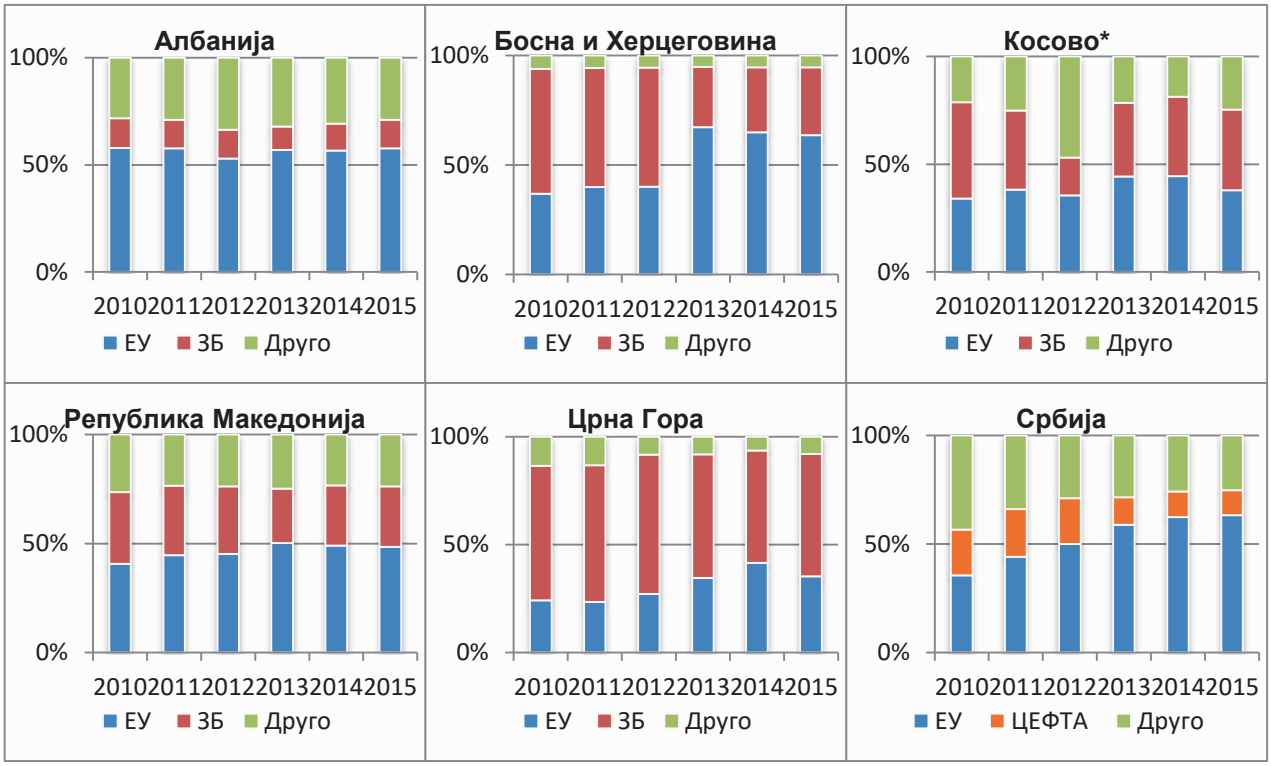
Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

CEFTA, Централно-европски договор за слободна трговија.

Во однос на увозот, Европската Унија е најважен трговски партнер за земјоделско-прехранбени за најголем дел од земјите од ЗБ и нејзината важност е сé поголема од 2010 година.

Исклучок се Црна Гора, каде увозот кој потекнува од земјите од ЗБ е најголем дел од вкупниот увоз на земјоделско-прехранбени, и Албанија каде уделот на увозот од ЕУ е стабилен (речиси 60 %, Графикон 1.7).

Графикон 1.7. Регионална поделба на увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики (податоците за 2015 се прелиминарни).

Земји од CEFTA, Централно-европски договор за слободна трговија.

1.4 Рамка за земјоделската политика

Како што веќе беше опишано во претходниот извештај (Volk et al., 2016), сите земји од ЗБ имаат значителен напредок во последните неколку години во прилагодувањето на долгорочните програмски документи и административните инфраструктури со барањата на ЕУ. Помеѓу 2013 и 2015 година, беа усвоени нови стратешки документи за земјоделство и рурален развој, кои главно го покриваат периодот до 2020 година (до 2019 година за Федерацијата на Босна и Херцеговина (ФБиХ)) и до 2024 за Србија) (Табела 1.8).

Среднорочните и долгорочните цели и приоритети на земјоделските политики дадени во овие документи, вариратат малку во различни земји, но сите се осврнуваат на следното (1) подобрување на одржливоста на земјоделските стопанства и на конкурентноста на земјоделски производи; (2) одржливо управување со природните ресурси и ублажување на последиците од климатските промени; и (3) подобрување на квалитетот на животот и балансиран територијален и економски развој на руралните подрачја.

Во некои земји, главните приоритети исто така се и стабилизација на приходите на земјоделците (Босна и Херцеговина, Косово* и Србија), организација на синџирот на храна (Република Македонија и Косово*), подобрување на квалитетот на храната и на стандардите за безбедност на храната (Република Македонија) и инвестиции во човековиот капитал, пренос на знаење и иновации (Албанија, Република Македонија и Косово*). Така, основните цели на земјоделските политики се усогласени со ЗЗП на ЕУ за истиот период.

Во најголем дел од земјите, главниот стратешки документ е дополнет со повеќегодишна програма за имплементација. Паралелно, подготвени се и програми преку Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД) со цел да се обезбедат главни документи во однос на поддршката за пристапување кон ЕУ во областа на земјоделството, главно насочени кон градење на институциите и подобрување на земјоделството (Табела 1.8). Сепак, воспоставувањето на потребните институции за спроведување на програмата ИПАРД не е завршено во ниту една земја од ЗБ, освен во Република Македонија, што предизвикува доцнење во употребата на средствата од ЕУ.

Табела 1.8. Преглед на главните долгорочни и среднорочни програмски документи во земјите од ЗБ

	Стратегија за земјоделство и рурален развој	**Национални програми/акциски планови**	**ИПАРД II**
АЛ	Национална Стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР) 2014-2020 (2014)	Акциски план за спроведување на НСЗРР 2014-2020 (2014) Акциски план за спроведување на НСЗРР 2016-2018 (2016)	Изготвен и одобрен Од ЕК (2015)
БХ	Среднорочна стратегија за развој на земјоделството во Федерацијата Босна и Херцеговина 2015-2019 (2014) Стратешки план за развој на земјоделството и руралните подрачја во Република Српска 2016-2020 (2015)	Програмата за рурален развој во Федерацијата Босна и Херцеговина 2015-2020 (2014, не е усвоен)	Во подготовка (од 2014)
КО	Програма за земјоделство и рурален развој 2014-2020 (2013)	Среднорочна рамка за расходи 2016-2018 (2015) Програма за економски реформи 2016-2018 (2016)	Подготвена
МК	Национална стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР) 2014-2020 (2014)	Национална програма за земјоделството и рурален развој 2013-2017 (2013)	Изготвен и одобрен од ЕК (2015)
ЦГ	Стратегија за развој на земјоделството и руралните подрачја 2015-2020 (2015)	Акциски план за усогласување со *acquis*, Поглавје 11 - Земјоделство и рурален развој 2015-2020 (2015)	Изготвен и одобрен од ЕК (2015)
РС	Стратегија за земјоделство и рурален развој 2014-2024 (2014)		Изготвен и одобрен од ЕК (2016)

Извор: Извештаи за земјите во ЗБ.

Врз основа на информациите дадени од националните експерти во извештаите за земјите, стратешките програмски документи ги прикажуваат потребите за усогласување на институционалната и законската рамка со стандардите на ЕУ, додека усогласувањето на мерките со ЗЗП, особено во однос на директната поддршка на производителите, е понејасно решено и ова е предвидено за крајот на програмскиот период или за периодот кога ќе се оствари прием во ЕУ.

Црна Гора мораше да подготви посебен акциски план за прилагодување на земјоделската политика како предуслов за почеток на преговорите за прием во ЕУ во земјоделството. Нејзината програмска рамка предвидува постепено воведување на единствено плаќање за површини со едногодишни култури, повеќегодишни насади и пасишта, заедно со намалување на производно врзаните плаќања за сточарството (и за тутун) кои треба да почнат во 2016 година и да станат целосно оперативни во 2020 година.

Намалувањето на бројот на шеми за директни плаќања како прв чекор кон разделување на директните плаќања исто така се предвидува и за Босна и Херцеговина. Во ФБХ, новиот стратешки документ предвидува унификација на плаќањата за површина за најголем дел од културите и укинување на поддршката за живинарството, додека во Република Српска (РСР), сегашните плаќања кои се

засноваат на производството, ќе се трансформираат во плаќања по површина (со исклучок за житото). И во двете административни единици, се предвидува постепено намалување на премиите за млеко (по литар) и истовремено воведување и зголемување на плаќањата по молзна крава.

Сите програмски документи ја препознаваат важноста на политиката за рурален развој и ја обликуваат согласно начелата и стратешките насоки кои се усогласени со политиката за рурален развој на ЕУ. Главните карактеристики на новите стратешки рамки во сите земји од ЗБ се зајакнување на мерките поврзани со рурален развој и повисоки буџетски алокации за нивно спроведување.

Предложените мерки за рурален развој главно се слични на насоките за програмирање на ЕУ за 2007-2013 и 2014-2020. Мерките главно се насочени кон

- поддршка на инвестициите во самите земјоделски стопанства, развој на земјоделска инфраструктура (управување со води, пренос на земјиште и консолидација на земјиште), инвестиции во преработка на храна, маркетинг и промоција, подобрување на квалитетот на производите и обезбедување на стандарди за безбедност на храна, воспоставување и зајакнување на хоризонталната соработка (групи на производители, земјоделски задруги и здруженија на земјоделци);
- поддршка за спроведувањето на добри земјоделски практики, благосостојба на животните и агро-еколошки шеми, ублажување на климатските промени, заштита на растителните и животинските генетски ресурси и заштитата на шумите и органското земјоделство;
- поддршка на диверзификацијата на земјоделските активности, развој на бизниси и развој на руралната инфраструктура;
- поддршка за подготовка и спроведување на стратегиите за локален економски развој (пристап на Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER));
- зајакнување на преносот на знаење во земјоделството преку подобрена обука и советодавни и услуги за поддршка во земјоделството.

Без оглед на промените во програмските документи, самите политики во првите неколку години од нивното спроведување ги имаат истите главни карактеристики како и претходно и само ретко се гледаат вистински промени (види дел 1.5). Краткорочните политики главно се засноваат на годишни програми и буџетирање, кои пак се под големо влијание на националните политички и економски состојби. Извештаите од експертите од земјите покажуваат ограничен напредок во развојот на аналитичка поддршка за носењето земјоделски политики; има некои подобрувања во мониторингот но не се направени значителни промени во другите елементи на политиките кои се засноваат на докази.

1.5 Буџетска поддршка за земјоделството

1.5.1 Вкупни буџетски расходи за земјоделството

Во сите земји од ЗБ, трендовите кај вкупните нивоа на поддршка за земјоделството се нестабилни, иако има растечки тренд во периодот 2010-2015 (Табела 1.9). Само во Босна и Херцеговина има значително намалување во вкупната буџетска поддршка од 2010 година. Најпостојано и, во 2015 година, најизразено зголемување во буџетската поддршка е забележано во Косово* и помали зголемувања има и во Албанија и во Црна Гора. Во Република Македонија и во Србија, има јасен нагорен тренд се до 2014 година, додека во 2015, вкупната поддршка значително се намали во споредба со 2014, главно како резултат на помалите исплатени средства преку мерките за директната поддршка на производителите (види дел 1.5.2).

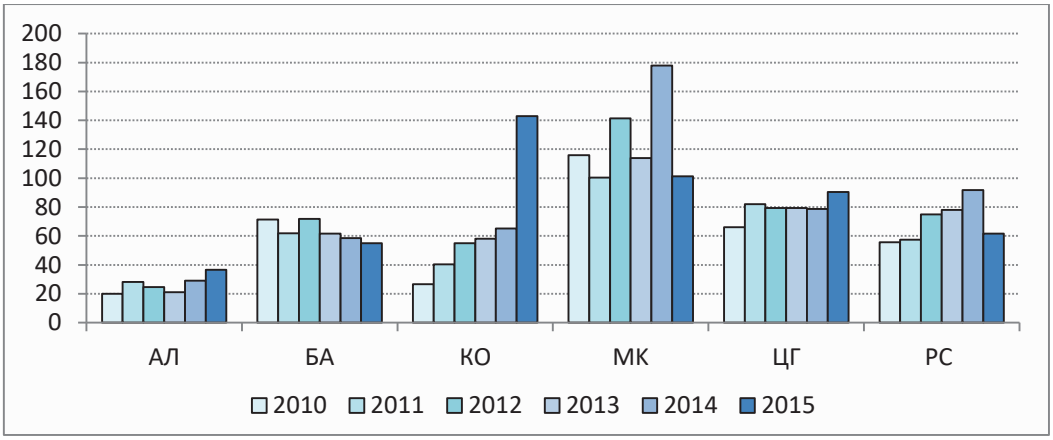
Табела 1.9. Вкупна буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Албанија	19.0	26.8	23.6	20.1	27.8	35.0
Босна и Херцеговина	82.2	71.2	82.7	71.0	67.4	63.2
Косово*	11.0	16.7	22.7	24.0	27.0	59.1
Република Македонија	83.9	72.6	102.3	82.5	128.9	73.3
Црна Гора	14.6	18.1	17.5	17.6	17.4	20.0
Србија	191.1	197.5	257.1	268.3	315.4	212.0

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Релативното ниво на мерките за поддршка по хектар на КЗЗ значително варира во различните земји (Графикон 1.8). Во 2015, вкупната буџетска поддршка за земјоделството по хектар на КЗЗ изнесувала 37 евра во Албанија (29 евра во 2014), 55 евра во Босна и Херцеговина (59 евра во 2014), 62 евра во Србија (92 евра во 2014), 90 во Црна Гора (79 евра во 2014), 101 евра Република Македонија (178 евра во 2014) и 143 евра во Косово* (65 евра во 2014).

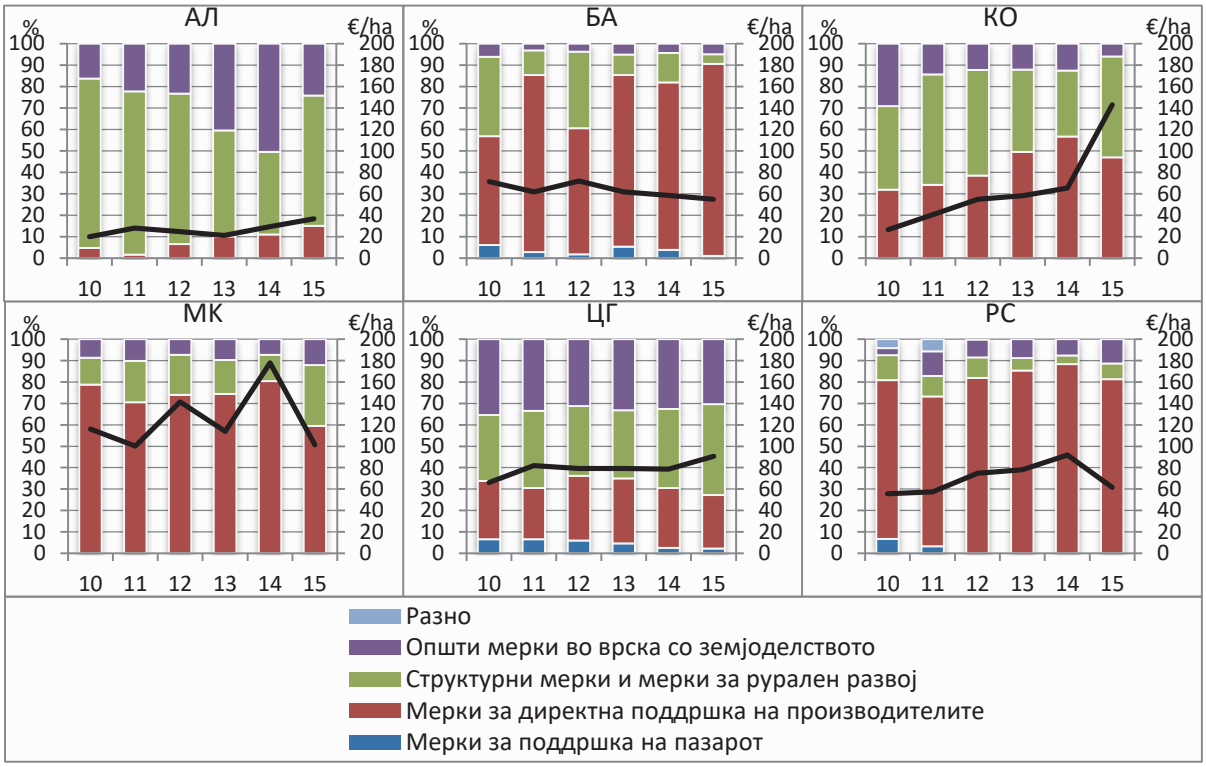
Графикон 1.8. Релативно ниво на вкупна буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Составот на вкупната поддршка за земјоделството варира значително во различни земји (Графикон 1.9). Уделот на мерките за поддршка на пазарот и директната поддршка на производителите (мерките од првиот столб) е висок во Босна и Херцеговина (околу 90 % во 2015), Србија (околу 80 % во просек во 2010-2015), и Република Македонија (околу 70% во просек), понизок во Косово* и Црна Гора и многу низок во Албанија, каде релативното ниво на поддршка за земјоделството е исто така и најнизок од сите земји од ЗБ.

Графикон 1.9. Состав на вкупната буџетска поддршка за земјоделството по столбови на МЗП во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

Структурните мерки и мерките за рурален развој (вториот столб) и општите мерки за поддршка на земјоделството (третиот столб) се најважни во Албанија (заедно претставуваат повеќе од 80 % од вкупниот буџет), Црна Гора (околу 70%) и Косово* (околу 50 % во последните 3 години). Во овие три земји, значителен дел од средствата за мерките за поддршка на земјоделството се влечат од странски донации, кои се главно фокусирани на рурален развој (вториот столб) и на техничка помош (третиот столб).

Иако имаше промени во вкупната буџетска поддршка за земјоделството, не се забележани значителни промени во нејзиниот состав во земјите од ЗБ во последните години. Сепак, во најголем дел од земјите, уделот на средствата од првиот столб умерено се зголеми.

1.5.2 Мерки за поддршка на пазарот и мерки за директна поддршка на производителите

Во контекстот на првиот столб од земјоделската политика, најголемиот дел од средствата е насочен на мерките за директна поддршка на производителите. Во периодот на анализа, некои мерки за поддршка на пазарот (пазарни интервенции) постоеја само во Босна и Херцеговина и во Црна Гора (наведени во програмските документи). Поради тоа, деталната анализа е фокусирана само на делот на првиот столб кој се однесува на мерките за директна поддршка на производителите.

Најголем дел од земјите во регионот покажуваат нагорен тренд за средствата кои се исплатени за мерките за директна поддршка на производителите. Од 2010 година, најголемо и најпостојано зголемување на средствата за директната поддршка на производителите е забележано во Косово* и Србија сé до 2014 година. Во 2015 година, директната поддршка за производителите во Србија значително се намали,

главно како резултат на промената на критериумите за прифатливост за некои од мерките за директна поддршка (пониска граница за максимална исплата по корисник; види дел 1.6). Во Босна и Херцеговина и во Црна Гора, буџетот за директната поддршка на производителите е стабилен, додека во Република Македонија тој значително варира во различните години (Табела 1.10). Годишните промени во директната поддршка на производителите во Република Македонија се предизвикани главно од честите доцнења со исплатите за мерките кои се спроведени во претходните години. Во 2015, само мал дел од обврските за директни плаќања им се платени на земјоделците.

Табела 1.10. Директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Албанија	0.9	0.4	1.6	2.0	3.0	5.3
Босна и Херцеговина	41.7	58.8	48.7	56.9	52.6	56.6
Косово*	3.5	5.7	8.7	11.9	15.3	27.8
Република Македонија	66.1	51.3	75.7	61.4	103.6	43.6
Црна Гора	4.0	4.4	5.3	5.3	4.9	5.0
Србија	141.9	138.1	210.8	229.1	278.9	172.5

Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

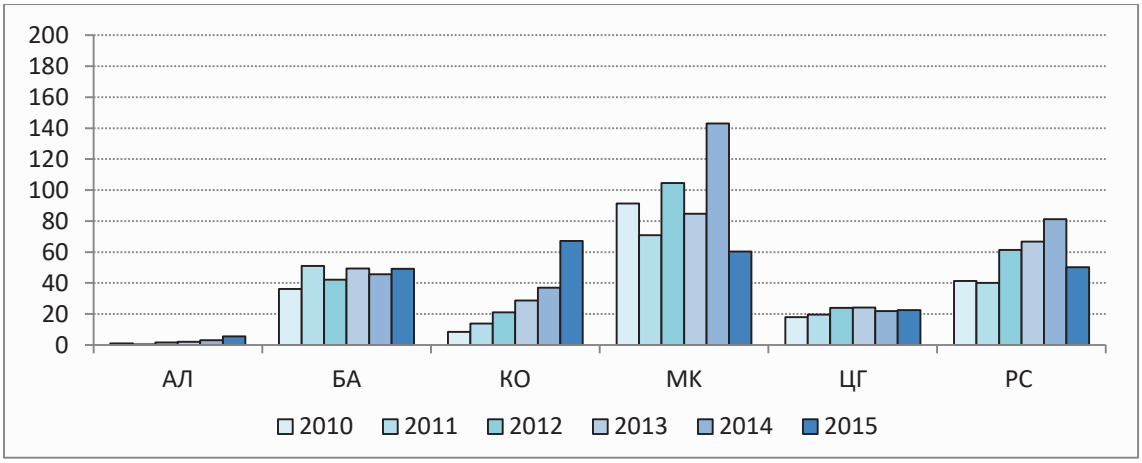
Во релативни односи, директната поддршка по хектар КЗЗ во 2015 изнесувала помалку од 6 евра во Албанија, 23 евра во Црна Гора, околу 50 евра во Босна и Херцеговина и Србија (намалено од 81 евро во 2014 во Србија), 60 евра во Република Македонија (намалено од 143 евра во 2014) и 67 евра во Косово* (зголемено од 37 евра во 2014 година); Графикон 1.10. Нивото на директната поддршка на производителите сé уште е значително пониско од тоа во ЕУ, каде просечната вредност на директната поддршка на производителите во 2015 била 236 евра на хектар, и се движела помеѓу 83 евра/ha во Латвија и 451 евро/ha во Малта ([4]).

Во најголем дел од земјите од ЗБ, составот на директната поддршка за производителите не се променила многу од 2010 година. Директните плаќања по производство (ценовна подршка) сé уште се спроведуваат во сите земји. Уделот на овој вид на поддршка е особено висок во Босна и Херцеговина и во Република Македонија (околу 60% од вкупната директна поддршка за производителите во 2015 година). Во другите земји од ЗБ, плаќањата по основ на површина или број на грла се најважна форма на директна поддршка на производителите. Во Косово*, буквално целата директна поддршка на производителите е ваков вид на поддршка (Графикон 1.11).

Субвенциите за инпути постоеле во сите земји, барем во последните години, но овој вид на поддршка е позначаен само во Србија, иако има јасна преориентација од инпут субвенции на други форми на директна поддршка од 2010 (види дел 1.6)

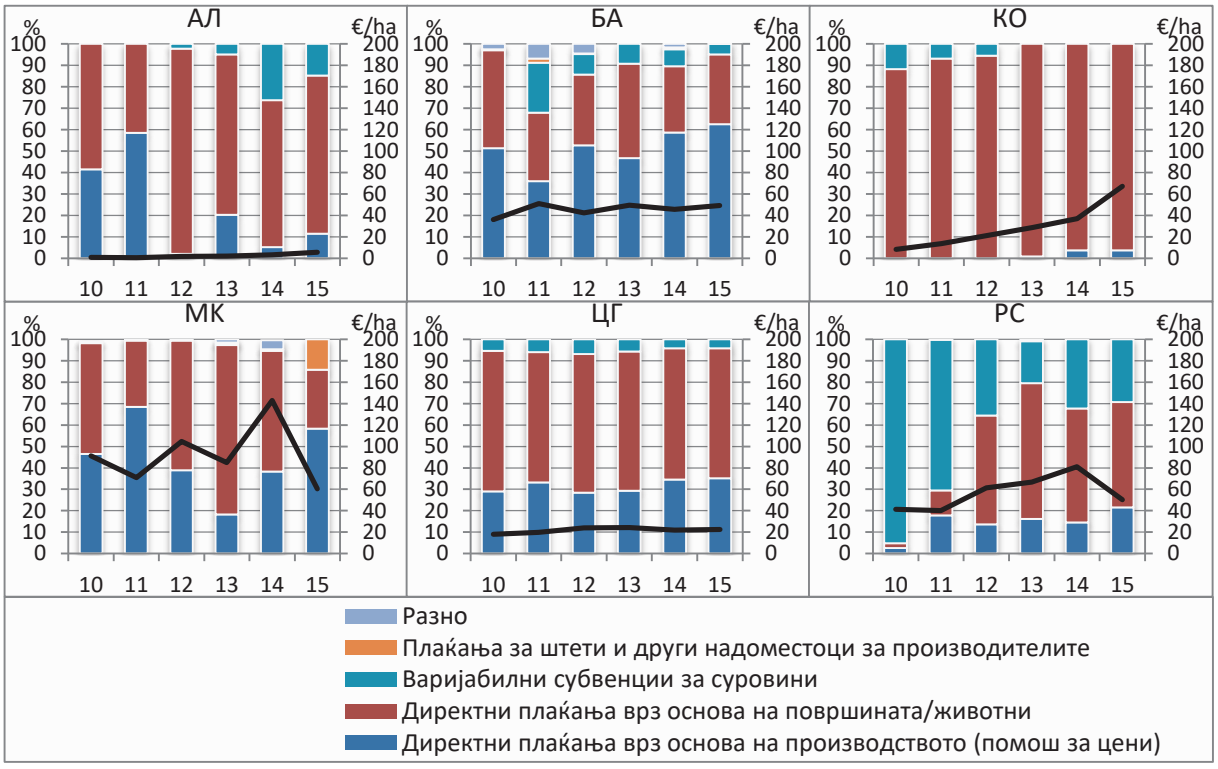
Графикон 1.10. Релативно ниво на директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година

([4]) Вредноста на директната поддршка по хектар за државите-членки на ЕУ се пресметува со делење на вкупната вредност на расходите за директната поддршка (обврски) со КЗЗ за двете за 2015 година. Расходите за директната поддршка во државите-членки на ЕУ се добиени од ЕУ (2016), додека КЗЗ е добиено од Еуростат.



Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделски политики.

Графикон 1.11. Состав на директната поддршка на производителите во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

1.5.3 Структурни мерки и мерки за рурален развој

Средствата за структурни мерки и за мерките за рурален развој генерално се на ниско ниво во сите земји од ЗБ и варираат значително меѓу различните земји. Во 2010-2015, има значително зголемување на овие средства во Република Македонија, Косово*, и Црна Гора, и буџетот е удвоен во Албанија во 2015 во споредба со 2014 година; имаше силен опаѓачки тренд кај износите на овие средства во Босна и Херцеговина и во Србија (Табела 1.11).

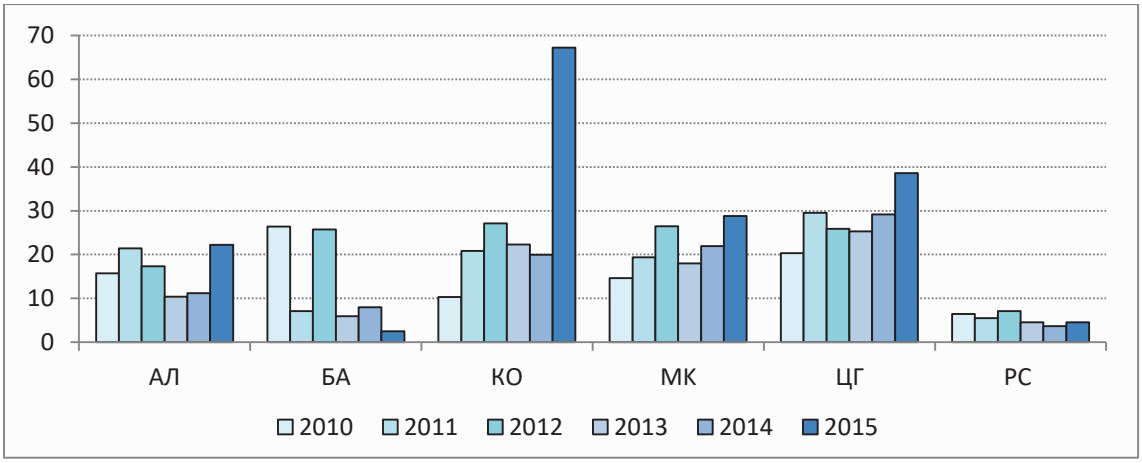
Табела 1.11. Структурна поддршка и поддршка за рурален развој во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Албанија	15.0	20.4	16.6	9.9	10.7	21.3
Босна и Херцеговина	30.4	8.2	29.6	6.8	9.2	2.9
Косово*	4.3	8.6	11.2	9.2	8.3	27.8
Република Македонија	10.6	14.0	19.2	13.0	15.9	20.8
Црна Гора	4.5	6.5	5.7	5.6	6.4	8.5
Србија	22.2	19.0	24.5	15.8	12.6	15.6

Извор: база на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

Во 2015 година, структурната поддршка и поддршката за рурален развој по хектар КЗЗ изнесувала 3 евра во Босна и Херцеговина, 5 евра во Србија, 22 евра во Албанија, 29 евра во Република Македонија, 39 евра во Црна Гора и 67 евра во Косово* (зголемено од 20 евра во 2014 година; Графикон 1.12).

Графикон 1.12. Релативни нивоа на структурната поддршка и поддршка за рурален развој во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

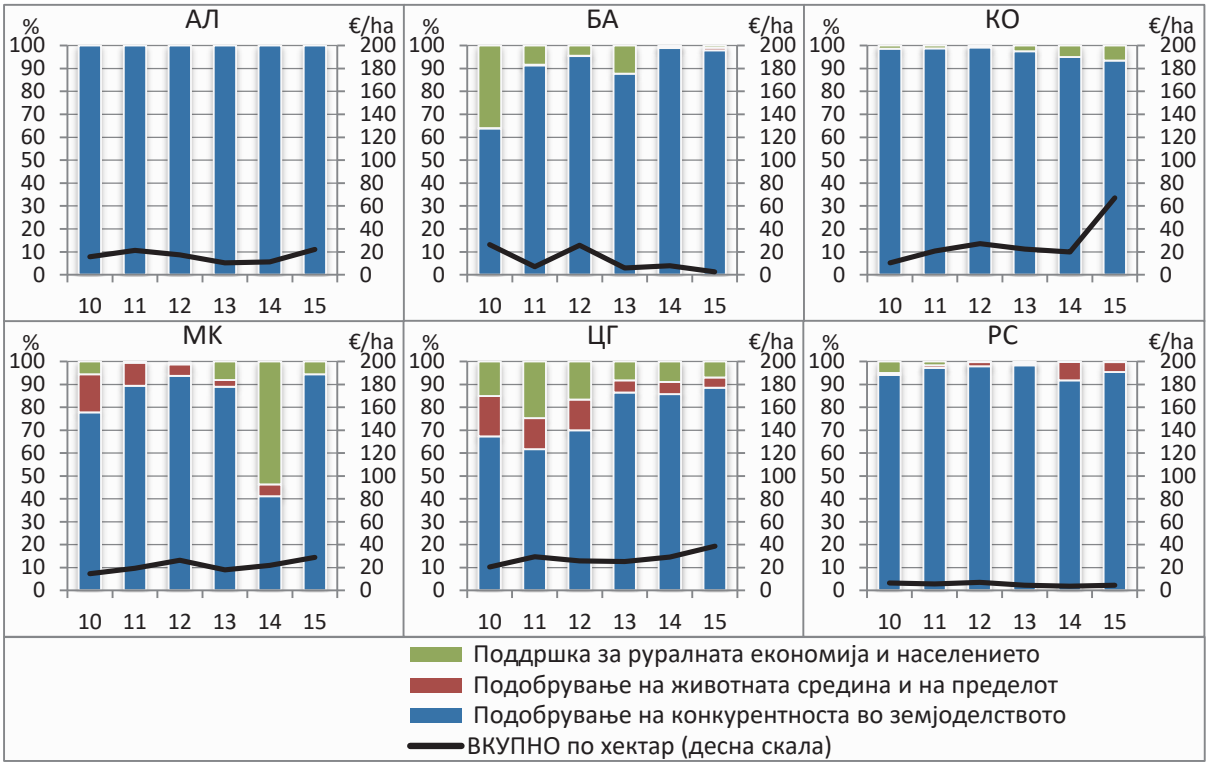
Најголемиот дел од средствата од овој столб се алоцирани за групата мерки чија цел е да се подобри конкурентноста на земјоделството, додека другите два аспекти на политиките на рурален развој (односно животната средина и руралната економија и населението) добиваат помалку внимание (Графикон 1.13).

Во текот на периодот на анализа, во секоја земја применети се различни мерки за поддршка чија цел е да се подобри конкурентноста на земјоделството. Во Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија, и во Република Македонија и Косово* во 2015 година, најголем дел од средствата беа доделени за поддршка на инвестиции во самите земјоделски стопанства. Во Албанија и во Република Македонија (во 2011-2013), поддршката во врска со земјоделската инфраструктура и управувањето со водите добила најмногу средства (овој вид на поддршка исто постои и во Србија, но средствата се мали). Сите земји од ЗБ доделиле средства за поддршка на преработката на храна, како и за маркетинг и промоција во текот на најмалку една година, но со исклучок на Косово* во некои години, овие износи се релативно мали.

Во Косово, буџетот за поддршка на инвестиции во самите земјоделски стопанства се утростручил во 2015 во споредба со претходната година. Во 2014 година беше започната сеопфатна програма за поддршка на инвестициите, која беше главно насочена кон специфични сектори. Повеќе од 25% од вкупната поддршка за инвестиции била доделена за живинарството (производство на јајца: 7,5 милиони

евра) и повеќе од 25% за производство на овошје и зеленчук, а повеќе од 11% на производство на млеко. Ќе биде интересно за се набљудува влијанието на овие мерки врз производството во следните години.

Графикон 1.13. Состав на структурната поддршка и поддршката за рурален развој во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

Поддршката за подобрување на животната средина и пределот е незначителна во земјите од ЗБ (Графикон 1.13). Агро-еколошките шеми не се развиваат значително во ниту една од земјите. Албанија и Босна и Херцеговина не спроведуваат такви мерки, додека на Косово*, првата таква мерка беше воведена во 2016 за поддршка на органското производство. Органското производство исто така е поддржано во Република Македонија, Црна Гора и Србија. Во Република Македонија и во Србија, поддршката за органското производство не е дефинирана во апсолутни износи по хектар или по грло како надомест за повисоките трошоци, туку како дополнување на плаќањата за конвенционалното производство (во проценти). Другите агро-еколошки мерки главно се поврзани со загрозени раси на добиток (Република Македонија и Србија), планинските пасишта (Црна Гора) и мерки за одлагање на ѓубривото од добитокот (Република Македонија).

Плаќањата за подрачјата кои се соочуваат со природни ограничувања редовно се вршат само во Република Македонија. Сепак, овие плаќања се доделуваат како дополнување (во проценти) на редовните директни плаќања и не ги земаат предвид природните ограничувања со кои се соочуваат во овие подрачја. Од 2010 година, и така нискиот износ на средства кои се наменети за подобрување на животната средина и пределот се намалува.

Средствата за поддршка на руралната економија и населението исто така се скромни. Оваа група на мерки претставувала значителен дел од вкупната структурна поддршка и поддршката за рурален развој (повеќе од 50%) само во Република Македонија во 2014 година, кога беше започната нова програма за поддршка, „Подобрување на

квалитетот на животот во руралните подрачја" (во 2015 година немаше плаќања во рамките на оваа програма).

1.5.4 Мерки за општа поддршка

Со исклучок на Црна Гора, буџетските средства за мерките за општа поддршка се релативно ниски во сите земји. Во 2010-2015, висината на овие средства се зголемила во Албанија, Република Македонија, Косово* и Црна Гора. Во Србија нивото на овие средства е стабилно, а во Босна и Херцеговина се намалило (Табела 1.12).

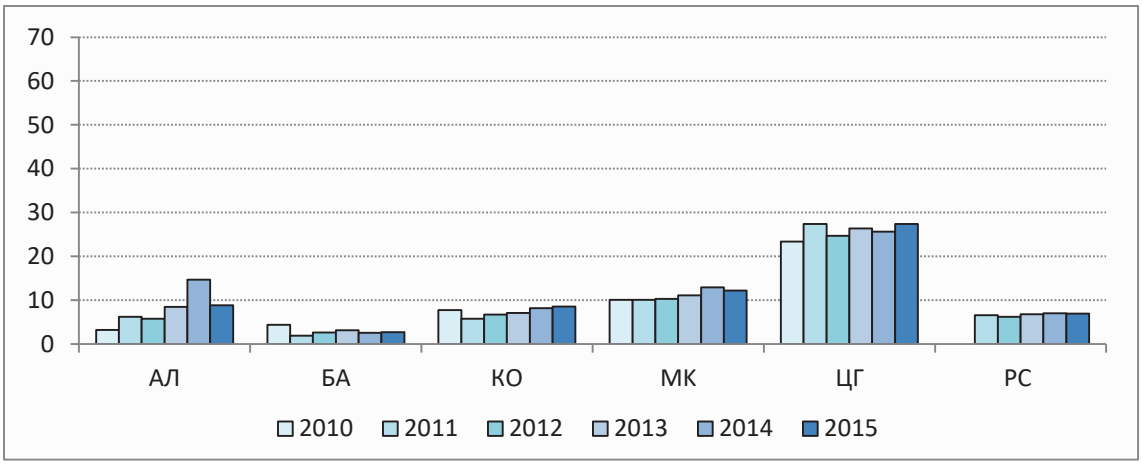
Табела 1.12. Општа поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Албанија	3.1	6.0	5.5	8.1	14.0	8.5
Босна и Херцеговина	5.1	2.2	3.0	3.6	3.0	3.1
Косово*	3.2	2.4	2.8	2.9	3.4	3.5
Република Македонија	7.3	7.3	7.4	8.0	9.4	8.8
Црна Гора	5.2	6.1	5.5	5.8	5.7	6.1
Србија	6.2	22.7	21.5	23.4	24.0	23.9

Извор: База на податоци за земјоделството и за земјоделските политики.

Во 2015, поддршката за општи мерки по хектар КЗЗ изнесувала 3 евра во Босна и Херцеговина, 7 евра во Србија, 9 евра во Албанија и Косово, 12 евра во Република Македонија и 27 евра во Црна Гора (Графикон 1.14).

Графикон 1.14. Релативно ниво на општа поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

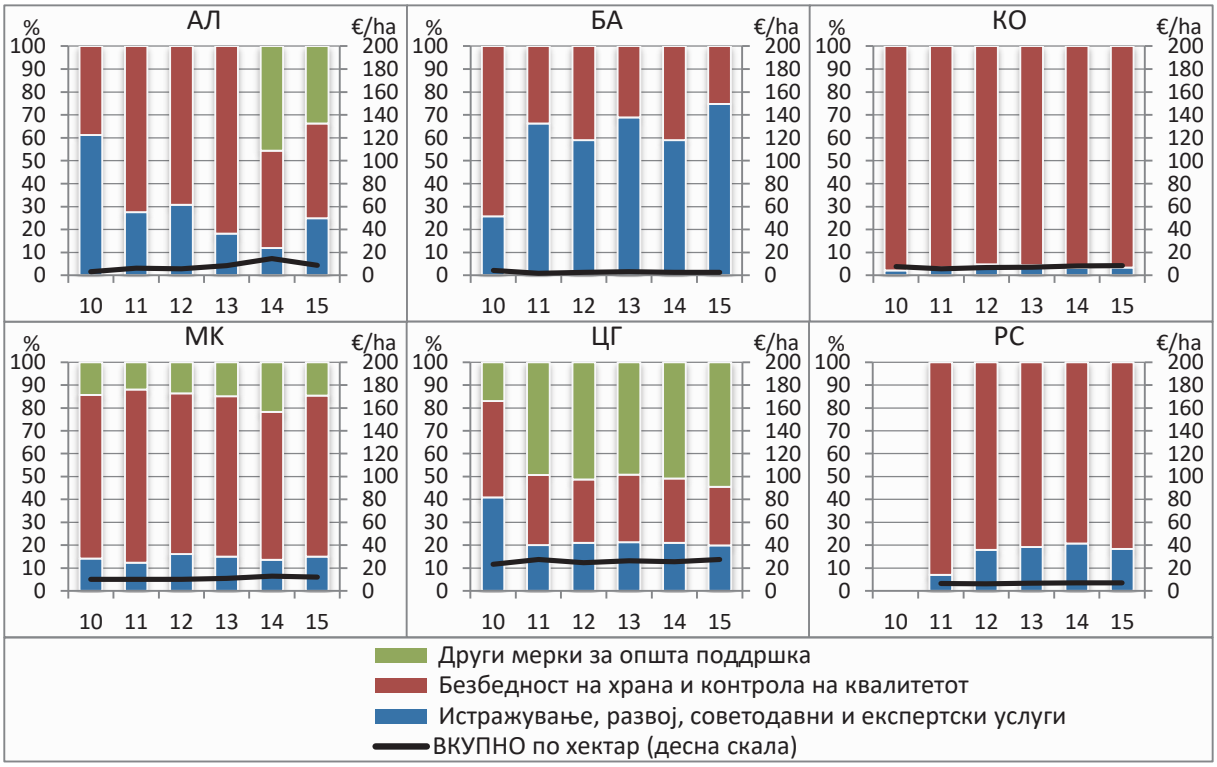
Немало значителни промени во составот на средствата за општа поддршка во последните неколку години (освен во Албанија). Во најмногу земји, најголем дел од средствата во овој столб се за безбедност на храната и контрола на квалитетот (Графикон 1.15). Овој дел е особено висок во Република Македонија, Косово* и Србија.

Во Босна и Херцеговина, уделот на средства за истражување, развој, советодавни и експертски услуги е релативно висок, но апсолутните износи за овие активности остануваат ниски поради севкупниот низок буџет за овој столб од политиките.

Во 2014-2015, во Албанија, Република Македонија и Црна Гора определени средства исто така беа алоцирани за други општи мерки за поддршка, меѓу кои и техничка

поддршка, градење на институции и развој на информатички системи. Во Црна Гора и во Албанија, некои од овие проекти беа кофинансирани од странски извори.

Графикон 1.15. Состав на општата поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

1.6 Анализа на шемите за директна поддршка на производителите

Голем број на различни шеми за поддршка

Анализата на директната поддршка на земјоделските стопанства спроведена во земјите од ЗБ во последните години (2010- 2015) покажува дека овој инструмент е претставен со голем број, и во многу земји, се повеќе различни шеми. Директната поддршка на земјоделските стопанства значително се разликува од земја во земја во однос на бројот на шеми, видот на плаќања (според производството, хектар, грло или по инпут), опфатените производи (сектор, потсектор и конкретни стоки), критериумите за прифатливост (минимум произведени количини, хектари под култура или број на грла) и стапки на плаќање (по единица или по корисник).

Најмногу земји од ЗБ ги спроведуваат сите видови на директна поддршка со исклучок на Албанија, кои не спроведуваат плаќања по површина, и Косово* каде што нема плаќања за инпути во последните неколку години. Во сите земји од ЗБ, директната поддршка е врзана за производството (поврзана со конкретен производ или група на производи). Освен за Албанија, општиот услов за земјоделците за да ги исполнуваат условите за директна поддршка е стопанството да е регистрирано во регистарот на земјоделските стопанства. Понатаму, земјоделците мора да ги регистрираат животните или пчеларниците во централната база за да ги исполнат условите за да

добијат поддршка за сточарство (освен за живинарство). Во Република Македонија директните плаќања исто така се условени со некои барања кои личат на тие кои се дадени во ЗЗП.

Сите видови директна поддршка за сите главни сектори

Плаќањата за производство (ценовна подршка) нашироко се користат само во Босна и Херцеговина (во РСР) и во Република Македонија. Во 2015 година, Република Македонија одобри плаќања за производство за млеко кое е доставено до млекарите, за еднодневни пилиња и за неколку култури (тутун, овошје и зеленчук за преработка, семе и саден материјал).

Во други земји од ЗБ, овој вид на поддршка е главно ограничен на млеко (Црна Гора и Србија) или млеко и некои други специфични сектори (овошје и зеленчук во Албанија и саден материјал во Косово* и ФБХ).

Покрај во Албанија, растителното производство е нашироко поддржано со плаќања по површина со кои се опфаќаат главните култури. Сепак, начинот на спроведување на овие плаќања значително варира од земја во земја. Во Босна и Херцеговина и во Косово*, плаќањата по површина за полјоделските култури се дефинираат по производ (на пример за жито или пченка) и во Црна Гора, тие се дефинираат делумно по производ (на пр. тутун) и делумно по група на производи (на пример полјоделски култури или култури за сточна храна). Република Македонија спроведува единствено плаќање по површина за сите полјоделски култури (не ги вклучува зеленчукот и тутунот) како шема за основни плаќања врзани со производството, со неколку дополнителни плаќања кои се дефинираат по група на производи (на пример житарки, маслодајни семиња или фуражни култури). Србија спроведува производно врзано единствено плаќање по површина за сите едногодишни и повеќегодишни култури (не ги вклучува зеленчуците) и ова го дополнува со инпут субвенции за гориво и ѓубрива.

Директните плаќања по грло се спроведуваат во сите земји од ЗБ. Во Албанија плаќања по грло редовно се даваат за овци и кози и за кошници пчели, додека во Црна Гора се даваат за говеда (крави и заклани јунци) и мали преживари. Други земји спроведуваат широк спектар на плаќања по грло кои опфаќаат различни сектори и категории на добиток, меѓу кои и свињи и живина. Во Република Македонија како и во секторот на растителното производство, директните плаќања се состојат од шеми за основни плаќања и неколку различни дополнителни плаќања (на пример за телиња произведени со вештачка инсеменација, јунци за производство на говедско, заклани јунци, јагнишња и јарињa).

Инпут субвенциите не се користат нашироко или редовно во последните години во земјите од ЗБ. Во 2015 година, овој вид на директна поддршка на земјоделските стопанства се дава за осигурување (за сите земји освен за Албанија и Косово*), гориво (РСР и Србија) и за некои други суровини (ѓубрива во Србија и пестициди за маслинки во Албанија).

Високи платежни стапки

Единечната вредност на плаќањата во шемите за индивидуална поддршка се главно дадени во апсолутни термини, само со неколку исклучоци. Во Албанија и во дел од Босна и Херцеговина некои од директните плаќања кои се засноваат на производство (за овошје и зеленчук доставен во собирните центри или во местата за преработка во Албанија и за најголем дел од премиите за култури во РСР) се утврдени како процент од продажната цена. Во РСР, директните плаќања кои се засноваат на бројот на животни се дадени во форма на вкупен износ по платежна шема; самото плаќање по грло зависи од одобрениот број на прифатливи животни секоја година. Во Косово*, поставени се различни единечни вредности за некои платежни шеми во зависност од обемот на производство (плаќања за саден

материјал) или обработена површина (плаќања за лозје или за кокошки несилки). Во Република Македонија, единечната вредност за основните шеми за плаќање за култури или добиток се утврдени за ограничен број на хектари или број на животни и стапките на плаќање над овие прагови постепено се намалуваат за определени делови (до 90% за култури и максимум 80% за шемите за добиток). Апсолутните нивоа на плаќање по единица тешко може да се споредат помеѓу земјите поради примената на различни шеми во однос на производите (или категориите добиток) и различните критериуми за имплементација. Во 2015 година, стапките за плаќање во рамките на различни шеми за плаќање по површина се движеа од 50 евра/ha (Србија) до 256 евра/ha (ФБХ) за едногодишни култури; од 97 евра/ha (Република Македонија) до 1 023 евра/ha (БА-ДБ) за зеленчук на отворено и 7 669 евра/ha за зеленчук во стаклености (БА-ДБ); и од 50 евра/ha (Србија) до 536 евра/ha (Република Македонија) за овошје и 1 000 евра/ha за лозје (Косово*). Единечните вредности за различни плаќања за добиток се движеше помеѓу 24 евра/грло (Република Македонија) и 230 евра/грло (ФБХ) за говеда; помеѓу 5 евра / грло и 58 евра/грло за овци и кози; помеѓу 8/грло и 77 евра/грло за свињи; помеѓу 2 евра/кошница и 26 евра/кошница за пчели; помеѓу 0.04 евра/по грло и 2.5 евра/грло за различни категории на живина; и помеѓу 0.02 евра/литар (Косово*) до 0.15 евра/литар (Босна и Херцеговина) за млеко доставено во млекарниците (Табела 1.13)

Табела 1.13. Директни плаќања и шеми за инпут субвенции во земјите од ЗБ по износ на плаќање за единица и производ, 2015 година

	АЛ	БА-ФБиХ	БА-РСР	БА-ДБ	КО	МК	ЦГ	РС
По производство (евра/кг)								
Млеко (евра/l)	0,07	0,15	0,05 + 0,10 (a)	-	0,06 (a)	0,06	0,06 + 0,03 (a) + 0,01 (b)	0,06
Жито	-	-	0,03	-	-	-	-	-
Грозје	-	-	15 %	-	-	-	-	-
Семе (c)	-	-	15 %; 50	-	-	0,13; 0,32	-	-
Тутун	-	-	15 %	-	-	0,97	-	-
Зеленчук	15 %	-	15 %	-	-	0,02-0,11	-	-
Овошки		-	15 %	-	-	0,03	-	-
Саден	-	0,18; 0,23	15 %	-	0,20 (e)	0,08-1,14	-	-
Друго (d)	-	-	15 %	-	-	0,03; 0,06	-	-
По површина (евра/ha)								
Сите култури	-	-	-	-	-	-	-	50
Полјоделски култури	-	-	-	-	-	130 (e)	160	
Житарки	-	-	-	-	-	130 (e) + 65	-	-
Жито	-	256	128	153	150		-	-
Пченка	-	153	-	128	150		-	-
Јачмен	-	179	-	128	-		-	-
Маслодајни семиња	-	205	-	205; 230	150	130 (e) + 49	-	-
Семе (f)	-	409-869	-	-	250	243 (e); 975	300; 700	-
Фуражни култури	-	-	-	128	-	130 (e) + 16	100; 150	-
Тутун	-	767	-	511	-	-	1 000	-
Зеленчук	-	523	-	358-1 023; 7 669	300	97-487; (+ 1 761)	-	-
Овошки	-	460	-	256-409	400	243 (e)-536	-	-
Лозја	-		-	-	1 000	649 (e)	-	-
Друго (g)	-	205	-	-	-	1 461	-	-
По животно (евра/грло)								
Говеда	-	-	-	-	-	45 (e)	-	-
Крави	-	-	-	205 (h)	70 (h)	-	70	207
Расплодни јуници	-	230	102	153	-	45 (e) + 24		-
Јуници за приплод	-	230	118	102	-	-	-	166
Телиња	-	-	-	-	-	45 (e) + 19	-	-
Заклани говеда	-	230	61	153	30	24; 24 + 49	120 (i); 140	83 (i)
Овци, кози	9	18	5	26	15 (h)	16; 16 + 11	8	58
Заклани јагнињa	-	-	-	15	-	-	-	17
Маторици	-	77	20	51	20	16	-	58
Заклани свињи	-	31	8	26	-	16 (e)	-	8
Кокошки за пилиња	-	0,18; 0,61	0,10; 0,26	-	-	-	-	0,5-2,5
Заклани пилиња	-	-	0,28	0,10	-	0,04; 0,05	-	-
Кокошки несилки	-	-	-	0,80	0,50 (e)	-	-	-
Пчели (евра/кошница)	7	8	2	10	10	10; 26	-	4
Друго (j)	-	-	-	-	-	28	-	-
Инпути								
Осигурување	-	50 %	-	70 %	-	60 %	50 %	40 %
Гориво	-	-	0,31 евра/l	-	-	-	-	2-5 евра/ha
Ѓубрива	-	-	-	-	-	-	-	25 евра/ha
Друго (j)	250	-	-	-	-	-	-	-

(a) Премија за квалитет на млеко (максимален износ).
(b) Дополнително плаќање за големи производители.
(c) Сето семе од регистрирани производители во РСР; семиња за житарки во Република Македонија.
(d) Медицински билки во РСР и еднодневни пилиња во Република Македонија.
(e) Максимален износ по единица; намалена единечна вредност за количини (хектари, животни) над наведениот праг.
(f) Житарки, маслодајни растенија и компири во ФБХ, житото во Косово, сé во Република Македонија, житарки и компири во Црна Гора.
(g) Медицински билки во ФБХ; полжави во Република Македонија.
(h) Само за производство на млеко.
(i) Само за млади машки говеда,
(j) Одгледување на ноеви во Република Македонија (по птица), заштита на маслинови насади во Албанија (по хектар).
(k) Максимален износ по хектар; субвенциите се утврдени на износ од 0.41 евра/l за гориво и 0.08 евра/кг за ѓубриво.

Различни критериуми за прифатливост

Специфичните критериуми за прифатливост во однос на произведените количини, хектари под насади и бројот на добиток значително се разликуваат во секоја од земјите и во шемите за поддршка (Табела 1.14). Минималната површина која е потребна за индивидуалните шеми за плаќање за култури варира помеѓу 0.3 ha (сите полјоделски култури во Република Македонија) и 5 ha (семе за жито во Косово*) за едногодишни култури, помеѓу 0.2 ha (Република Македонија) и 0.5 ha (ФБХ, Косово*) за зеленчук помеѓу 0.1 ha (лозја во Косово*) и 2 ha (овоштарници во ФБХ) за повеќегодишни насади.

Табела 1.14. Минимални барања во врска со продадените количини, хектари обработено земјиште и број на животни во земјите од ЗБ по поважните шеми за директни плаќања, 2015

	АЛ	БА-ФБиХ	БА-РСР	БА-ДБ	КО	МК	ЦГ	РС
Минимално количество								
Кравјо млеко (a)	1 500	500 l/m	Не е	-	500 l/m	Не е	400 l/m	1 000
Овошки	Не е	-	0,5 t (b)	-	-	Не е	-	-
Саден	-	Не е	Не е	-	5 000	Не е	-	-
Минимум прифатлива површина								
Сите култури	-	-	-	-	-	-	-	Не е
Полјоделски	-	-	-	-	-	0,3 ha	0,5 ha	-
Житарки	-	-	-	-	-	0,3 ha	1 ha	-
Пченица	-	1 ha (d)	1,5 ha	1,5 ha	2 ha	-	-	-
Пченка	-	2 ha	-	1,5 ha	1 ha	-	-	-
Јачмен	-	1 ha (d)	-	1,5 ha	-	-	-	-
Маслодајни	-	1 ha (d)	-	1,5 ha	1 ha	0,3 ha	-	-
Семе	-	Не е	-	-	5 ha	0,3 ha	0,5 ha	-
Фуражни култури	-	-	-	1,5 ha	-	0,3 ha	0,5 ha	-
Тутун	-	0,5 ha	-	1,5; 0,5	-	-	Не е	-
Зеленчук	-	0,5 ha	-	0,3 ha	0,5 ha	0,2 ha	-	-
Овошје (меко	-	2 ha (d)	-	Не е	0,5(0,2) ha	0,2 ha	-	-
Лозја	-	1 ha (d)	-	-	0,1 ha	0,2 ha	-	-
Минимален број								
Говеда	-	-	-	-	-	Не е	-	-
Крави	-	-	-	2 (d)	5	-	4 (e)	2
Расплодни јуници	-	2	-	2	-	30		-
Јуници крави	-	15	5	Не е	-	-	-	2
Телиња	-	-	-	-	-	Не е	-	-
Заклани говеда	-	3	4	5	Не е	Не е	Не е	Не е
Овци (кози)	100	50 (25)	10	20	30 (20)	30	40 (30)	10 (5)
Маторици	-	5	20	5	2	2	-	3
Заклани свињи	-	10	60	20	-	5	-	10
Кокошки за	-	10 000	2 000	-	-	-	-	-
Заклани бројлери	-	-	5 000	5 000	-	1 000	-	-
Кокошки несилки	-	-	-	1 500	2 000	-	-	-
Кошници	50	20 (d)	50	30	30	35	-	10

(a) Потребни количини кравјо млеко доставено до млекарите во текот на еден месец; дополнителна премија за големи производители во Црна Гора се дава за количества поголеми од 5 000 l/месечно.
(b) Потребно количество кое треба да се продаде за секоја вид на овошје.
(c) Се плаќа максимално до 20 ha.
(d) Минимум подрачје дополнето со потребните минимум количества кои се продаваат по единица (жито: 3.5 t/ha; јачмен:3.0 t/ha; грозје: 2.5 t/ha; соја и сончоглед: 2.0 t/ha; домат: 15 t/ha; пиперки, краставица и кромид: 10 t/ha; модар патлиџан: 2 t/ha; грозје: 8 t/ha; овошје: 5 t/ha; маслинки: 2 t/ha; млеко: 2 000 l/крава; млеко: 10 kg/кошница).
(e) Се плаќа само за бројот на животни кои се над поставениот праг.
Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделски политики.

За плаќања поврзани со добитокот, минималниот број на животни кој е потребен се разликува за вид и категорија на добиток; за говеда, ова варира помеѓу едно (сите шеми во Република Македонија освен тие за расплодни јуници) и 30 (расплодни

јуници за производство на говедско месо во Република Македонија). За овци и кози, минималниот број е од 10 овци или 5 кози (РСР, Србија) до 100 вкупно (Албанија), за маторици, од 2 (Косово*, Република Македонија) до 20 грла (РСР), за свињи од 5 (Република Македонија) до 60 грла (РСР), за живина, од 1 000 (бројлери во Република Македонија) до 10 000 грла (живина за размножување во ФБХ и од 10 (Србија) до 50 кошници (Албанија, РСР).

За премијата за млеко, се утврдува минимално количество на млеко кое треба да се достави до млекарата (на месец или на тримесечје), кое варира помеѓу 400 литри (Црна Гора) и 1 500 литри на месец (Албанија).

Во Црна Гора, плаќањето за некои шеми за добиток (дополнителна премија за млеко, плаќање за крави и јуници, плаќања за овци и кози) само се даваат за количини кои се над потребниот минимум.

Во Босна и Херцеговина (ФБХ и РСР), најголемиот дел од плаќањата за култури, како и плаќањата за молзни крави и по кошница, се комбинираат со (прилично високи) барања за минимални количества на производи кои мора да се продадат од единица (по хектар, по грло или по кошница; види белешка (d) во Табела 1.14).

Во Албанија, Босна и Херцеговина и Србија, некои директни плаќања се даваат само до определена граница, која се поставува за секоја шема во однос на количините (максимални количини, хектари или број на грла) или во апсолутна вредност по корисник (РСР).

Во Албанија, плаќањата се даваат за до 300 овци и кози (околу 2 600 евра/корисник), за до 300 кошници (околу 2 200 евра/корисник) и за до 15 000 литри на млеко кое се продава на млекарниците месечно (околу 13 000 евра/корисник).

Во Босна и Херцеговина максималната исплата по корисник во рамките на индивидуалните шеми за директна поддршка за култури во 2015 е помеѓу 5 000 евра (маслодајни семиња и медицински билки во РСР) и 115 000 евра (повеќегодишни насади во ФБХ); за добиток беше помеѓу 2 500 евра (кошници во РСР) и 267 000 евра (плаќање за колење на свињи во ФБХ).

Во Србија максималниот праг вообичаено не се поставува за платежни шеми поврзани со добиток, додека прифатливата површина по хектар за култури (и субвенции за осигурување) е ограничен на максимум 20 ha во 2015 (максимум 1 000 евра по корисник) (за повеќе детали види: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/).

Зголемување на бројот на платежни шеми и нема значителни промени во политиката

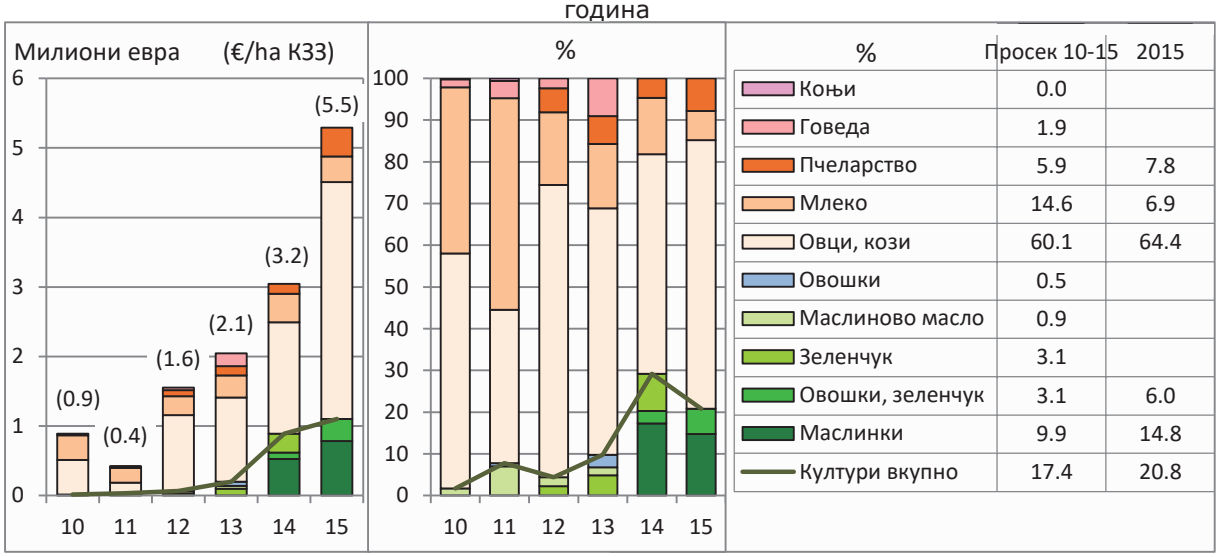
Во сите земји од ЗБ, од 2010 година направени се неколку промени во бројот и видови на шемите за директни плаќања, во висината на единечните плаќања и во критериумите за прифатливост, што влијае врз севкупното ниво на директна поддршка. Сепак, главните карактеристики на директната поддршка не се многу променети во последните години во најмногу од земјите од ЗБ.

Албанија

Албанија редовно спроведува само многу ограничен број на шеми за директна поддршка (за кравјо млеко, овци и кози, пчеларници и маслинки), додека неколку од шемите се применуваат само повремено (шеми кои се спроведувале само 1 или 2 години). Висината на исплатите е слична со таа во другите земји од ЗБ, но релативните износи за директната поддршка кои во реалноста им се плаќаат на производителите сé уште се ниски (помалку од 6 евра /ha КЗЗ во 2015 година), иако вкупниот буџет за мерките за директната поддршка значително се зголемил од 2010 година (Графикон 1.16).

Во 2015, речиси 80% од вкупната директната поддршка била за сточарството, главно за овци и кози (64 %). Критериумите за прифатливост за директните плаќања за сточарството се дадени во релативно тесна рамка (од 100 до 300 овци и кози; 100 до 300 кошници и од 1500 до 15000 литри млеко месечно) и поради тоа само мал број на животни или производство всушност добиваат поддршка со директни плаќања.

Графикон 1.16. Директни плаќања и инпут субвенции во Албанија по производи, 2010-2015 година



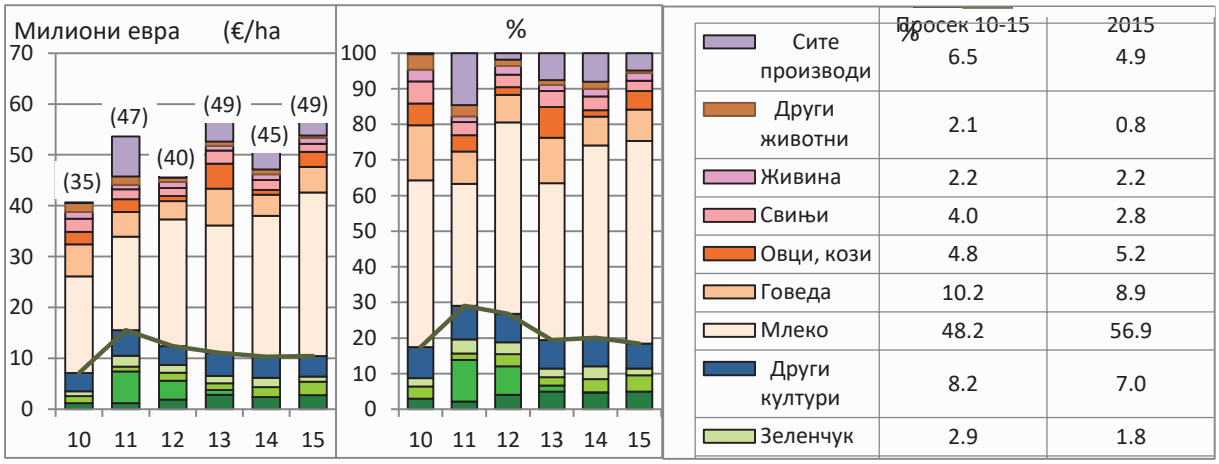
%	Просек 10-15	2015
Коњи	0.0	
Говеда	1.9	
Пчеларство	5.9	7.8
Млеко	14.6	6.9
Овци, кози	60.1	64.4
Овошки	0.5	
Маслиново масло	0.9	
Зеленчук	3.1	
Овошки, зеленчук	3.1	6.0
Маслинки	9.9	14.8
Култури вкупно	17.4	20.8

Извор: База на податоци за МЗП.

Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина се карактеризира со многу голем број различни шеми за плаќање за различни производи и за растителното и за сточарското производство, што не е многу променето од 2011-2012, кога најголем дел од плаќањата за остварено производство се заменија со плаќања по површина. Сепак, во сите анализирани години, млеко-производството добивало околу половина од вкупната директната поддршка (57 % во 2015 година), додека останатото е поделено помеѓу другите производи, и секоја од нив добила само мал дел (главно помалку од 5 %; Графикон 1.17).

Графикон 1.17. Директни плаќања и инпут субвенции во Босна и Херцеговина по производ, 2010-2015 година



%	Просек 10-15	2015
Сите производи	6.5	4.9
Други животни	2.1	0.8
Живина	2.2	2.2
Свињи	4.0	2.8
Овци, кози	4.8	5.2
Говеда	10.2	8.9
Млеко	48.2	56.9
Други култури	8.2	7.0
Зеленчук	2.9	1.8

Извор: База на податоци за МЗП

Во 2015 година, сите плаќања по основ култури претставуваа помалку од 20% од вкупниот буџет кој се потрошил на директната поддршка. Вкупната реализирана директна поддршка варира од година во година, и се зголемува уште од 2010 година што е главно резултат на растечките износи за млекопроизводството. Износите се исто така релативно високи во најголем дел од другите платежни шеми во споредба со тие во другите земји од ЗБ. Сепак, релативното ниво на директни мерки за поддршка по хектар КЗЗ кој реално се плаќа е третиот најнизок кај земјите од ЗБ.

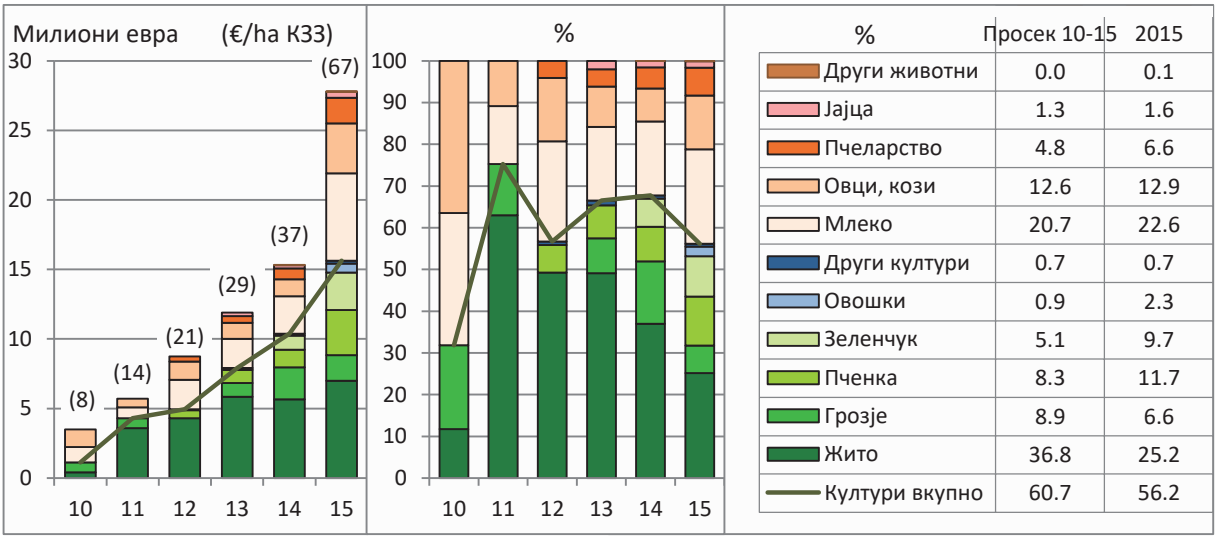
Видовите на директни плаќања (во РСР сé уште се прават значителен број на плаќања по производство) и критериумите за прифатливост (најголемиот дел од шемите по површина и број на грла бараат продажба на производите на пазарот) покажуваат дека политиката за директна поддршка во Босна и Херцеговина е главно насочена кон производителите кои се фокусирани на пазарот и кои не се претставени во голема мера во вкупното производство, особено во растителното производство.

Косово*

Директната поддршка за производителите најмногу се зголемила во Косово*, каде само од неодамна започна на големо да се спроведува таква политика. Во 2010 година, постоеле само четири шеми за директна поддршка (за лозја, молзни крави, молзни овци и кози и гориво) и, со постепено воведување на нови шеми за конкретни производи, и за растителното и за сточарското производство, овој број се зголемил на 15 во 2015 година.

Некои плаќања по единица капацитет исто така се зголемија (за житарки во 2013 и во 2015 година и за молзни крави и за мали преживари во 2012 и 2015), што доведе до постојано зголемување на вкупните средства за овие мерки, и достигнување на релативно ниво (по КЗЗ) слично на тоа во Република Македонија во 2015 (највисоко од сите земји од ЗБ; Графикон 1.18).

Графикон 1.18. Директни плаќања и инпут субвенции во Косово* по производ, 2010-2015 година



%	Просек 10-15	2015
Други животни	0.0	0.1
Јајца	1.3	1.6
Пчеларство	4.8	6.6
Овци, кози	12.6	12.9
Млеко	20.7	22.6
Други култури	0.7	0.7
Овошки	0.9	2.3
Зеленчук	5.1	9.7
Пченка	8.3	11.7
Грозје	8.9	6.6
Жито	36.8	25.2
Култури вкупно	60.7	56.2

Извор: База на податоци за МЗП.

Во 2015, директните плаќања беа рамномерно распределени помеѓу растителното и сточарското производство (56 % на 44 %), а житарките (пченицата и пченката) и млекарството (млеко, молзни крави, овци и кози) има најголем дел од севкупната директна поддршка (37 % и 36 %, по истиот редослед). Земајќи ги предвид критериумите за прифатливост, директните плаќања на Косово* имаат за цел примарно да го зголемат земјоделското производство кај поголемите земјоделски

стопанства (генерално има високи минимални барања, но нема горни граници за плаќањата).

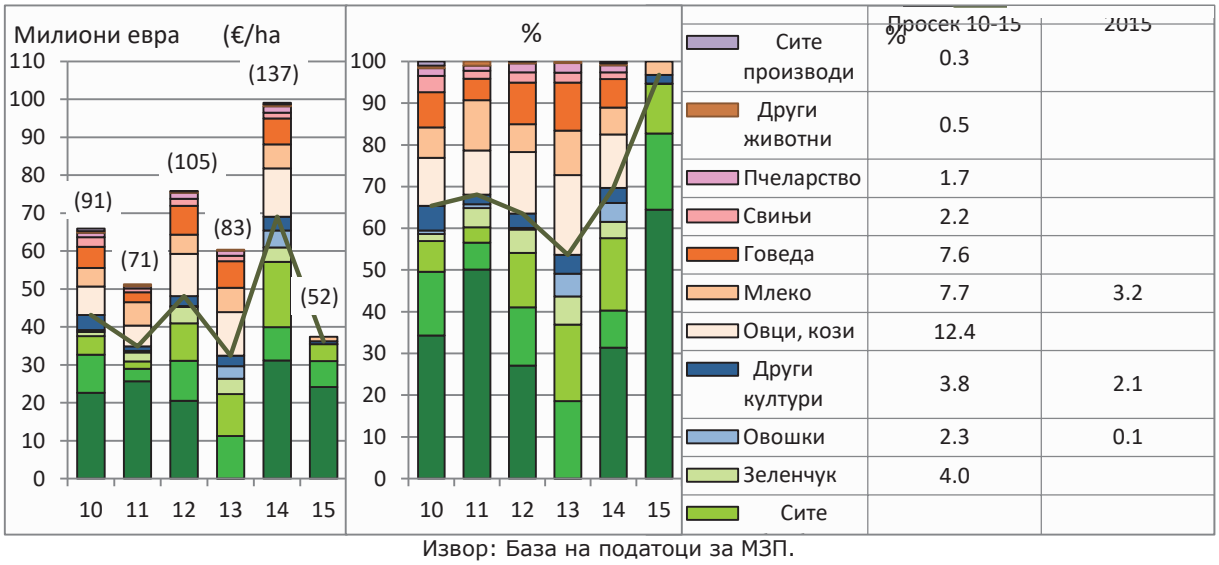
Република Македонија

Во Република Македонија, главните карактеристики на политиката за директни плаќања се во голема мера непроменети од 2010 година. Директната поддршка се дава на сите потсектори преку неколку плаќања за групи производи во комбинација со растечки број на дополнителни плаќања за специфични производи, особено во растителното производство. Плаќањата главно се насочени кон сите производители (ниски минимални барања и без апсолутен максимален праг). И покрај тоа што нема значителна промена во политиката, вкупната директна поддршка која е исплатена значително се менуваше низ годините (Графикон 1.19). Главната причина за ова е всушност нееднакво распределеното време помеѓу одобрените и извршените плаќања во индивидуалните шеми, кое може да биде и до неколку години.

Генерално, во 2015 извршени се само обврските за некои култури и некои од плаќањата за млеко, што предизвика нагло намалување во нивото на вкупната директна поддршка во споредба со 2014 година и претходните години. Во сите години, освен во 2015, релативното ниво на директна поддршка кое реално било платено на производителите (евра по хектар КЗЗ) било највисоко од сите земји од ЗБ.

Во 2010-2015, во просек околу две третини од вкупната директна поддршка биле за растителното производство, главно за тутун (околу 30 %) и за лозја и полјоделски култури (околу 13 % секој). Меѓу сточарските потсектори, најголемиот дел од реално исплатените средства за директна поддршка биле за овци и кози (околу 12%), по што следат плаќањата за млеко и говеда (околу 8 % секој).

Графикон 1.19. Директни плаќања и инпут субвенции во Република Македонија по производи, 2010-2015 година



	Просек 10-15 %	2015
Сите производи	0.3	
Други животни	0.5	
Пчеларство	1.7	
Свињи	2.2	
Говеда	7.6	
Млеко	7.7	3.2
Овци, кози	12.4	
Други култури	3.8	2.1
Овошки	2.3	0.1
Зеленчук	4.0	
Сите		

Извор: База на податоци за МЗП.

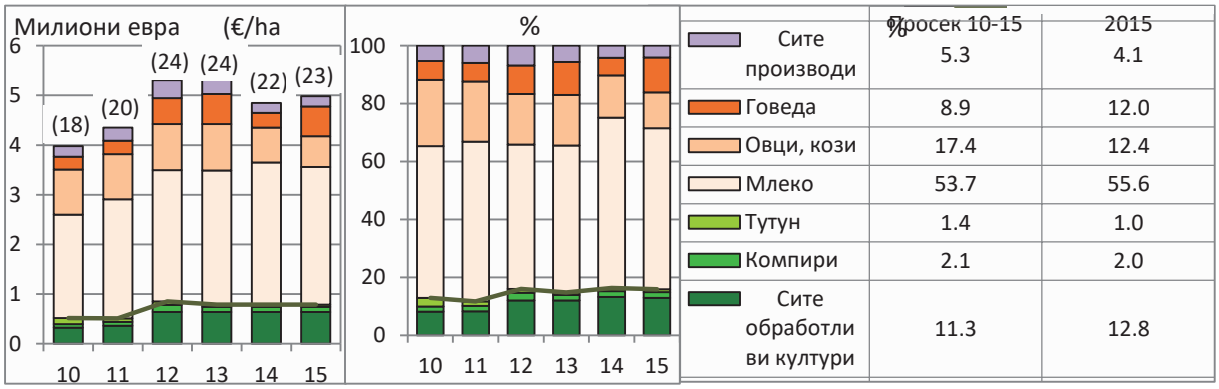
Црна Гора

Во Црна Гора, вкупниот број на шеми за растителното и сточарското производство е малку помал од тој во другите земји од ЗБ, иако се зголеми од 2010 година како резултат на диверзификацијата на основната шема за полјоделски култури по производ (различни износи за сточна храна и семе за компири) и воведувањето на некои дополнувања на млечната премија. Некои исплати исто така се зголемија (за култури во 2012 и за млеко во 2014); сепак, тие не влијаат многу на севкупното ниво и состав на поддршката по сектори (Графикон 1.20). Директната поддршка најчесто

е насочена кон млечниот потсектор, и опфаќа 56% од вкупните планирани средства за овие мерки во 2015. Заедно со поддршката за одгледување на говеда, овци и кози (12% за секое), директните плаќања за сточарството претставуваат најголем дел од вкупната директна поддршка (80 % во 2015). Само околу 16 % од вкупните средства се резервирани за директна поддршка на полјоделските култури и тутунот, додека остатокот (4 %) се состои од субвенции за суровини за осигурување на културите и добитокот (сите продукти).

Критериумите за прифатливост за директните плаќања главно се поставени во полза на поголемите производители (прилично високи минимални барања и нема горна граница), кои пак ги нема многу во структурата на земјоделските стопанства во Црна Гора. Ова е веројатно една од причините зошто, и покрај фактот што висината на директните плаќања во Црна Гора се слични на тие во другите земји од ЗБ, вкупното релативно ниво на директна поддршка (по КЗЗ) е второ најниско меѓу сите земји од ЗБ (види Графикон 1.20).

Графикон 1.20. Директни плаќања и инпут субвенции во Црна Гора по производи, 2010-2015 година



%	Просек 10-15	2015
Сите производи	5.3	4.1
Говеда	8.9	12.0
Овци, кози	17.4	12.4
Млеко	53.7	55.6
Тутун	1.4	1.0
Компири	2.1	2.0
Сите обработливи култури	11.3	12.8

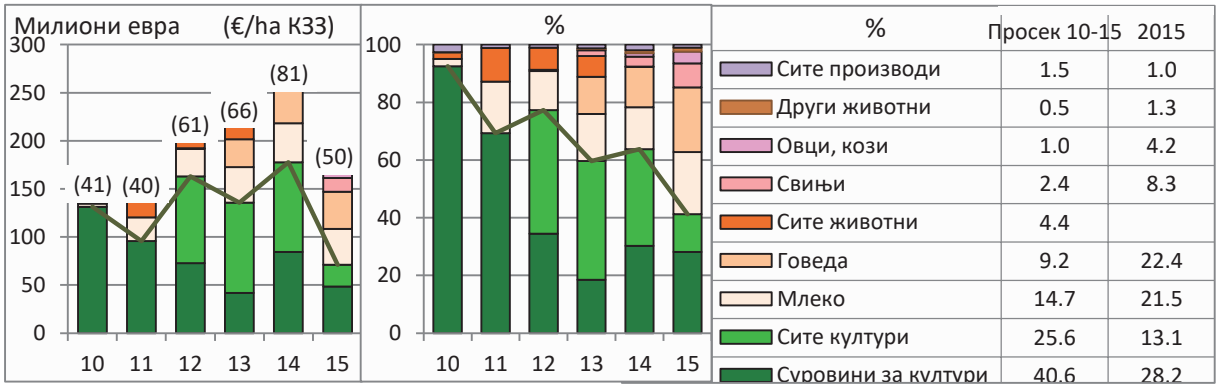
Извор: База на податоци за МЗП.

Србија

Во Србија се забележани значителни промени во директната поддршка, каде од 2010 година честопати се менуваше бројот на платежните шеми, висината на износите и конкретните критериуми за прифатливост. Во 2010 и 2011, најголемиот дел од директната поддршка беше даден во форма на инпут субвенции за суровини за производство на култури (семе, гориво и ѓубрива). Сточарството беше поддржано само со премија за млеко и некои плаќања по грло за високо квалитетни расплодни животни.

Во 2012, беше воведена исплата по култури за единствена површина и бројот на инпут субвенции за суровини и нивната висина се намалија во следните години (за гориво за околу 40 % и за ѓубрива за околу 60 % помеѓу 2010 и 2015). Во 2012 и 2013, воведени беа нови платежни шеми за сточарството (плаќања за заклани животни, живина за приплод и кошници), што доведе до значително зголемување на севкупната директна поддршка за сточарството во следните години (Графикон 1.21).

Графикон 1.21. Директни плаќања и инпут субвенции во Србија по призводи, 2010-2015 година



%	Просек 10-15	2015
Сите производи	1.5	1.0
Други животни	0.5	1.3
Овци, кози	1.0	4.2
Свињи	2.4	8.3
Сите животни	4.4	
Говеда	9.2	22.4
Млеко	14.7	21.5
Сите култури	25.6	13.1
Суровини за култури	40.6	28.2

Во 2015, критериумите за директни плаќања за култури се променија, со што максималната прифатлива површина по корисник беше поставено на 20 ha (од 100 ha во 2013-2014). Како последица на ова, вкупната поддршка за културите се преполови во споредба со просекот од 2010-2014. Во 2015, директната поддршка за културите изнесуваше 41 % од вкупната директна поддршка, од 64 % во 2014 и 92 % во 2010. Од сточарските потсектори, говедското месо и млекопроизводството добиле најголем дел од вкупната директна поддршка (околу 22% секое) по што следи свињарството (8 %).

Најновите промени во критериумите за прифатливост за културите покажуваат преориентација на политиката за директна поддршка (прераспределба на средствата) во Србија кон сточарството и кон помалите производители. Висината на плаќањата за култури генерално е најниска од сите земји од ЗБ, додека релативното ниво на директна поддршка за производителите (евра/ha КЗЗ) е над просекот за земјите од ЗБ, што покажува дека субвенциите најверојатно го покриваат повисок дел од производителите во споредба со другите земји, но со пониски износи по корисник.

Завршни согледувања за мерките за директна поддршка во Западен Балкан

Годишните програми и регулативи со кои се регулира спроведувањето на мерките за директна поддршка покажуваат дека тековната политика продолжува и во 2016 година. Некои концептуални промени согласно долгорочните програмски документи може да се забележат само во Црна Гора, каде повеќегодишните насади се вклучени во шемите за директни плаќања за растителното производство, и во Босна и Херцеговина (ФБХ) каде беше воведено плаќање по грло за млечните крави, а исплатата за млеко (по литар) беше намалена.

Бројот на спроведени платежни шеми исто така се зголеми во Косово* (нови плаќања по површина за јачмен и овес и нови плаќања по животно за потполошки), во Албанија (нови плаќања по грло за крави) и во Република Македонија (нови дополнителни плаќања по површина за маслодајни семиња, нови дополнувања на плаќањата по површина за зеленчук, овоштарници и лозја и нови плаќања по грло за кокошки несилки), но тие не влијаат значително на општата ориентација на политиката за директни плаќања.

1.7 Заклучоци и препораки за политиките

Обемната квантитативна и квалитативна анализа на фактите и податоците кои се однесуваат на земјите од ЗБ ни овозможи да донесеме некои заклучоци и препораки во врска со развојот на земјоделството и земјоделските политики. Ова е направено на регионално ниво, базирајќи се на ова поглавје и на поединечните извештаи за секоја од земјите, кои се прикажани во следните поглавја.

1.7.1 Регионален фокус

Извозот се зголемува, но сé уште има неискористен потенцијал

Во минатите години, регионот уште еднаш доживеа економски раст, кој пак, сé уште не е придружен со забележливи структурни промени. Земјоделството и понатаму е важен економски сектор и ова исто така има и социјална улога. Земјоделското производство се карактеризира со висока променливост во производството во растителното производство, иако трендовите се главно позитивни, особено во некои потсектори (зеленчук, компир и овошје). Сточарството генерално е постабилно, но следи различни модели, се намалува во Република Македонија и Косово*, без промени во Босна и Херцеговина и расте во други земји од ЗБ. Без оглед на растот на поединечни стопанства (и индивидуални и во форма на трговски друштва) можеме генерално да речеме дека регионалните ресурси за земјоделското производство не се

искористени, бидејќи приносите се релативно ниски и земјоделските стопанства се мали и екстензивни.

Трговијата со земјоделско-прехранбени производи претставува важен дел од надворешната трговија на земјата. Извозот генерално се зголемува, но трговскиот биланс на различните земји е многу променлив. Само Србија е генерален извозник и станува важен играч во трговијата со зрнеста храна, маслодајни семиња и бобинки. Албанија, Босна и Херцеговина, Косово* и Црна Гора имаат скромен извоз и висок дефицит во трговијата со земјоделски производи, додека Република Македонија има малку поповолен трговски биланс, иако сепак е негативен. Трговските партнери пополека се менуваат и тоа на интересен начин. Извозот во земјите во регионот и во ЕУ сé уште доминира, но извозот во трети земји расте; ова веројатно е последица од руската забрана за увоз на производи од Западот, што отвори можности за извоз за некои земји.

Без оглед на некои позитивни промени во производството и трговијата, сé уште има силен потенцијал за користење на природните и човечките ресурси и поврзаните можности за развој на земјоделството и руралната средина. За ова, сепак е потребно радикално менување на структурата, квалитетот и опсегот на земјоделската политика.

Разлики помеѓу стратегиите и спроведеното

Сите земји што се разгледуваат тука имаат усвоено главни среднорочни програмски документи за земјоделската политика и, како што веќе беше опишано (Volk et al. 2016), тие документи се добро напишани и имаат силна стратешка логика. Тие предвидуваат позитивни промени во рамката со политики и поекстензивна ориентација кон ЕУ, што се рефлектира во дефинирањето на целите и конкретните мерки за политики, особено во однос на руралниот развој. Сепак, во најголем дел од земјите нема јасна намера да се реформира нивната политика за директна поддршка согласно ЗЗП на ЕУ и ова исто така важи и за агро-еколошките мерки, поддршката за подрачјата кои се соочуваат со природни ограничувања и мерките LEADER. Исто така недостига решеност да се воспостави политика која се заснова на докази во смисла на воведување на задолжителен мониторинг и други елементи за да се постигне ефикасна реформа во политиките.

Помодерните и добро составените програмски документи кои се подготвени сé уште не водат до некои значителни промени во опсегот и структурата на инструментите и мерките, особено кон нивна адаптација на системи за поддршка кои личат на ЗЗП. Големината на буџетите за земјоделските политики значително флуктуираа од година во година и буџетите се зголемиле од 2010 година само во Косово* и Албанија - двете земји кои почнаа со најнизок релативен износ на поддршка на земјоделството. Косово* исто така користи и значителен износ донаторски средства, кои помагаат да се постигне најголем релативен буџет во 2015 година ([5]). Определени земји, спротивно на ова, ги намалиле своите буџети за земјоделството како резултат на економската криза (на пр. Босна и Херцеговина од 2010 и Србија во 2015 година).

Структурата на вкупната поддршка за земјоделството значително варира. Делот на средства за различни групи на мерки во вкупниот буџет за земјоделството не може да се спореди без да се земе предвид големината на самиот вкупен буџет. Уделот на директната поддршка на производителите е висок во Босна и Херцеговина, Република Македонија и Србија (преку 70% во просек). Средствата за структурни мерки и мерки за рурален развој главно се наменети да ја подобрат конкурентноста и имаат највисок удел во Албанија, Косово* и Црна Гора; сепак, овие средства се ограничени и нивното вистинско влијание врз развојот на земјоделството поради тоа не треба да се

([5]) Релативните споредби, изразени по хектар КЗЗ, се многу приближни, бидејќи врз нив силно влијаат податоците за употребата на земјоделско земјиште, кои не се сигурни во сите земји од ЗБ.

преценува. Поддршката за земјоделските јавни добра (агро-еколошките мерки и поддршката на подрачјата кои се соочуваат со природни ограничувања) и квалитетот на животот во руралните подрачја речиси е незначителна во сите земји од ЗБ.

Политиката за рурален развој не е вистински прифатена во регионот, и покрај тоа што повремено се усвојуваат корисни проекти и програми. Ова е проблем не само поради умерените нивоа на финансирање, туку и поради програмирањето на мерките: тие имаат тесна ориентација кон инвестиции во самите стопанства. Значителен проблем е и ниското ниво на апсорпција на средствата за претпристапна поддршка преку ИПАРД, како што се гледа во претходните анализи (Volk et al. 2016). Причините се различни, од недостиг на човечки капацитети во администрацијата и политичките приоритети на земјата па сé до недостиг на адаптација на поддршката на реалните услови.

Слично на ова, нивоата на финансирање за општите услуги се ниски во апсолутна смисла и не ги задоволуваат развојните потреби на земјата, особено во смисла на постигнување на ефикасно создавање и трансфер на знаење.

Во најмногу земји од ЗБ, средствата за директната поддршка на производителите се зголемуваат и најголем дел од зголемувањата на буџетот за земјоделството се насочени кон оваа група на мерки. Изразени по хектар КЗЗ, овие средства сепак се многу пониски од вредноста на овој вид на плаќања во Европската Унија. Ова вклучува земји кои формално почнале со преговорите за прием во ЕУ во областа на земјоделството (на пример Црна Гора) или пак кои наскоро ќе почнат (на пр. Србија). Структурата на директната поддршка не се менува значително со тек на времето. Поддршката е врзана за производството и се дава главно како субвенција за површина или грло, но исто така може да се плати и во форма на ценовна подршка и инпут субвенции.

Сомнителна ориентација на директната поддршка на производителите

Главниот фокус на нашата анализа е деталното испитување на видовите и количините на поддршка и критериумите за прифатливост за мерките за директната поддршка на производителите. Земјите од ЗБ користат многу различни форми на директна поддршка и тие вариираат значително од земја во земја, во број, видови и висина на поддршката, како и во однос на производите кои се прифатливи и други критериуми за прифатливост. Бројот на шеми за плаќања се зголемува во најголем дел од земјите кои се споменуваат тука, додека промените кон шеми кои се помалку различни и послични на ЕУ се ретки, што е одраз на силно влијание на политиката која се заснова на интереси и прагматизам во носењето одлуки кај политичко-економската рамка за земјоделската политика.

Во земјите од ЗБ постојат речиси сите видови на производно врзана поддршка. Плаќањата кои се засноваат на производството (дополнувања на цените – ценовна подршка) доминираат во Босна и Херцеговина и претставуваат голем дел од вкупната директна поддршка; ова е исто така случај и во Република Македонија и во Црна Гора. Во сите земји од ЗБ, плаќањата за производство се даваат за пазарно производство на млечни производи. Овие плаќања предизвикуваат значително пониски цени на суровините за преработувачите на млеко, кои како резултат изгледаат конкурентни. Во минатото, регионот се карактеризираше со еднакво дисторзивни инпут субвенции за суровини (Volk 2010), кои можат да предизвикаат истекување на јавни средства кон индустриските капацитети понатаму во процесот. Но сепак, овој вид на плаќања се намалува: на пример во Србија се воведуваат плаќања по површина, наместо субвенции за гориво и ѓубрива.

Поради тоа, ценовните подршки остануваат најдисторзивните елементи за земјоделските политики во земјите од ЗБ. Потребно е сериозно размислување за нивна трансформација во други форми на поддршка, на пример во форми кои ќе водат до пониски нарушувања на пазарот и ќе овозможат нивно менување во систем за

поддршка кој личи на тој на ЗЗП. Ова е секако вистина за плаќањата по површина и грло, кои се најчесто користена форма на поддршка во најголем дел од земјите. Сепак, постои празнина во врска со употребата на овој вид на поддршка. Најмногу земји од ЗБ даваат плаќања за сектори кои не се корисници на овој вид на поддршка во ЕУ, на пример за свинско или живина. На крајот, процесот на пристапување во ЕУ ќе доведе до укинување на овој вид на поддршка, што веројатно ќе предизвика негативни влијанија за овие сектори кога ќе се соочат со конкуренција која не добивала поддршка во минатото.

Тешко е да се споредат најголем дел од шемите за директна поддршка на производителите поради различните дефиниции и критериуми за прифатливост. Нашата проценка е дека износите се релативно високи, особено земајќи ги предвид ценовните подршки (дополнувањата на цените) за млечни производи, кои претставуваат значителен дел од цената на производителот (на пример во Босна и Херцеговина и Црна Гора).

Критериумите за прифатливост заслужуваат посебно внимание. Во овој дел можат да се најдат многу различни пристапи и некои од нив ги дискриминираат помалите или непазарните производители. Поради овие различни пристапи, тешко е да се направи униформирана оценка, но постои јасна тенденција да се фаворизираат поголемите пазарни производители и да се исклучуваат малите натурални стопанства од можноста да добијат поддршка во најголем дел од земјите од ЗБ. Причините за ова се различни и се движат од самата визија на политиката (која исто така може да зависи и од различни интереси) па сé до недостиг на средства и проблеми во однос на спроведувањето. Ова, повторно е одалечување од праксата на ЕУ и веројатно ќе предизвика тешкотии кога ќе се интензивира усогласувањето на политиките со ЗЗП. Недискриминирањето помеѓу производителите е едно од начелата на модерната земјоделската политика и е нешто што мора посериозно да се земе предвид во регионот.

Најголем дел од земјите од ЗБ се обидуваат да воведат различни елементи на директни плаќања кои се карактеристика на ЕУ. Направени се подобрувања во регистрите на земјоделски стопанства и во идентификацијата на животните, но не толку во системите за идентификација на земјиштето, што претставува сериозна пречка за спроведување на мерки како тие што се во ЗЗП. Со исклучок на Република Македонија, ниту една земја сé уште нема воведено услови за вкрстено исполнување на барањата слични на тие во ЗЗП.

1.7.2 Завршни коментари и идни задачи

Наодите во овој извештај овозможуваат да се дадат неколку препораки за политиките. Бидејќи тие не се многу различни од тие дадени во претходните публикации (Volk et al. 2014, 2016) нема да ги повторуваме тука. Само ќе истакнеме определени проблеми кои произлегуваат директно од оваа оценка на земјоделската политика.

Спроведување на веќе усвоените документи за политики. Стратешките документи се основа за рационална земјоделска политика. Доколку тие не се спроведуваат, тоа покажува краткорочен прагматизам и *ад-хок* пристап кон политиката. Таквата политика не успева да ги реши главните проблеми во земјоделството во регионот, односно не ги користи потенцијалите и ресурсите за производство, пределот се уништува и се намалува руралното население. За земјоделството се потребни инвестиции, и пред сé, политиката мора да стимулира ефикасно користење на ресурсите.

Зајакнување на развојната логика на земјоделската политика. Ова значи дека посилен нагласок треба да се стави на развојот и растот на руралната економија, за што е потребна поактивна земјоделска политика. Предвидуваме ова да вклучува избор на правилни инструменти за да се решат доцнењата во развојот, и да се

постигне подобрена продуктивност, подобро користење на природните ресурси и подобрена вертикална и хоризонтална интеграција во земјоделството. Развојната логика мора да ја смени логиката на редистрибуција, која не дава задоволителни резултати.

Европската интеграција е можност да се модернизира и развие земјоделството и пределот. Усвојувањето на приоритетите и на целите на земјоделската политика на ЕУ е можност за регионот, во смисла на исполнување на развојните приоритети, создавање на модерна држава, добивање на дополнителни средства и наоѓање на нови улоги за земјоделството во руралните подрачја. Поради тоа, претпристапниот период мора да биде време во кое ќе се следат добрите практики и ќе се прилагодат активностите на локалната економска и социјална реалност. Ова исто така значи дека системите за претпристапна помош на ЕУ треба да се приспособат до определена мера, на реалните регионални потенцијали и барања и дека треба значително да се зголемат инвестициите во човековиот капитал.

Мора да се развива и пристапот за синџирот на земјоделски производи. Доказите покажуваат дека развивањето на силно земјоделство бара создавање на силен синџир за земјоделски производи. Ова значи дека организациите на производителите мора да добијат поддршка и да бидат поврзани со преработката и трговијата, по можност да формираат кратки или средни синџири за снабдување. Ефикасното управување со синџирите за преработка на храна и снабдување е исто толку важно како и ефикасното примарно производство; сепак, мерките во регионот (а и во некои делови на ЕУ) се лошо прилагодени на оваа логика за синџирот на снабдување.

Да не се забораваат маргиналните подрачја и генерално руралните подрачја. Постојат многу подрачја во ЗБ од кои населението си заминува и се напушта производството. Она што останува се мали стопанства со стара популација и екстензивно производство кое постои во заслабена социо-економска средина. Руралната сиромаштија е сериозен проблем во сите земји од ЗБ, бидејќи земјоделските системи се развиваат само во поповолните подрачја и во близината на урбаните населени места. Земјоделската политика не успева да ги реши овие прашања, како резултат на неспособноста и неволноста на носителите на политики. Првиот чекор е да се воспостави позитивен став за руралните подрачја и по ова треба да следи спроведување на активна политика и поддршка за локалните иницијативи и проектите за развој.

Фокус на политиките мора да станат животната средина и природните ресурси. Земјите од ЗБ се богати со биолошка разновидност, природни ресурси, културни предели и изобилство на вода. Земјоделските политики кои постојат сé уште ја немаат согледано потребата да се најдат врските и синергиите помеѓу земјоделството и заштитата на животната средина. Ова претставува голем неискористен потенцијал во регионот и се решава само со неколку маргинални мерки во политиките.

Работа со земјоделците и руралните засегнати страни. Има значителен демократски дефицит во регионот што придонесува за намалена ефикасност на политиките. Земјоделците и сопствениците на земјиште во руралните средини не се организирани поради што нивните интереси не се претставени соодветно. Мора да се развива партнерски пристап, да се разменуваат искуства и информации, да се добива повратна информација и да се изгради платформа за формирањето на локални визии, стратегии и проекти.

Во сите области потребно е да се инвестира во земјоделските институции и во поединците. Една од главните лекции од многуте разгледувања и анализи во однос на состојбата во земјоделството е што решението за земјоделството и руралниот развој не лежи само во јавното финансирање, приватните инцијативи и добрите

стратегии, туку исто така лежи и кај луѓето и институциите кои го сочинуваат системот на земјоделската политика. Земјоделските институции во регионот не се во добра состојба. Нема доволно средства и добри луѓе и честопати не се разбира што значи некоја институција соодветно да функционира. Само подоброто образование, соодветното истражување и ефикасната размена на знаење може да доведе до развој и овие се областите во кои е потребно да се инвестира. Посебно внимание треба да се насочи кон професионализација на администрацијата во земјоделството. Промените во бројот на работници, недостигот на мотивација и лошото лидерство водат до подоптимално функционирање на министерствата и како последица на тоа и до подоптимални резултати на земјоделските политики.

Мора да се зајакне пристапот за подготвување на земјоделската политика врз докази. Земјоделската политика обично се формира на *ад-хок* основа и честопати зависи од интереси а не од сериозно размислување, мониторинг, оценување и прилагодување согласно доказите. Мора да се градат знаење, институции и правила за да се постигнат овие цели. Потребно е модернизирање на пристапите за програмирање и мониторинг на земјоделската политика, но тоа не е единствениот услов за модерна, ефикасна и ефективна политика. Земјите од ЗБ треба ова да го сфатат и да развијат акциски план за да го спроведат овој концепт.

Има потреба да се одржува и надгради аналитичката работа за регионалната земјоделската политика. Искуството покажува дека регионалната платформа на агроекономисти кои работат на земјоделската политика и работат за националните министерства има неколку предности. Обезбедува платформа за програмирање на националните политики, основа за модернизација на политиката, поддршка за преговорите со ЕУ и промовира интеграција на регионот во меѓународната заедница. Сé до сега, оваа работа се засноваше на конкретни проекти кои во голема мера зависат од доброволната работа и од ентузијазмот на научниците и експертите за политики кои се вклучени во работата. Со професионализација на работата во SWG (дел од секретаријатот) може да се одржува знаењето, базите на податоци и мрежите кои се стекнати и кои можат да водат до подобра анализа на оценките на влијанијата. Годишниот мониторинг и студии може да обезбедат дополнителна поддршка за националните влади и да ѝ обезбеди на меѓународната заедница соодветни информации за состојбата во однос на земјоделството и земјоделската политика во земјите од ЗБ.

2 Албанија: развој и оценка на земјоделската политика

Едвин Жлима* и Григор Ѓеци**

* Земјоделски универзитет во Тирана, Факултет за економија и агробизнис
** Министерство за земјоделство, рурален развој и управување со водите на Албанија

2.1 Вовед и пристап

Албанија, како земја кандидат за членство во ЕУ се бори да ги исполни своите долгорочни развојни цели и да ги усогласи своите политики со *acquis communautaire* како дел од процесот за прием во ЕУ. Од 2014 година, кога го доби кандидатскиот статус, Владата на Албанија прави напори да ги реформира своите политики за земјоделство и рурален развој и да ја ажурира институционалната рамка за да ја усогласи со ЗЗП.

Земјоделската политика е од повеќедимензионална важност за Албанија со цел да се решат прашањата кои се движат од исполнување на стандардите на ЕУ во врска со безбедноста на храната и одржливоста на земјоделското производство, до промовирање на руралниот развој и подготовка на земјоделскиот сектор за да се издржи конкурентниот притисок на единствениот пазар откако ќе станат членки на ЕУ. Ова имплицира дека земјоделската политика на Албанија мора да се реформира со цел да се обезбеди нејзината усогласеност со ЗЗП на ЕУ и да се постигне економски одржлив земјоделски сектор, подобрена безбедност на храната и одржлив живот во руралните средини. Како таква, оваа нова политичка поставеност бара нова визија во креирањето на политиката, како и нов пристап за дизајнирање на мерките за поддршка на земјоделскиот сектор.

Целта на ова поглавје е да се претстават главните развојни аспекти на поддршката на земјоделството во Албанија, да се разгледа нејзиното спроведување, врз основа на стратешките и програмските документи и да се оцени нивната усогласеност со ЗЗП. Поконкретно, главната цел на ова поглавје е да се (1) претстават главните трендови во буџетските трансфери во земјоделството во Албанија врз основа на методологијата за МЗП; (2) да се резимираат новите стратешки и програмски документи за земјоделската политика, со фокус на буџетското планирање и спроведувањето на политиката; (3) да се оцени спроведувањето на стратешките и програмските документи со употреба на методологијата за МЗП; и (4) да се дадат препораки за политика.

Со цел да се направи споредбена анализа, се користеше албанската верзија на алатката за МЗП за мерење и класификација на буџетската поддршка во земјоделството. Периодот кој е предмет на анализа е од 2010 до 2015 година. Податоците кои се користат во МЗП се добиени од Албанскиот институт за статистика (ИНСТАТ) и Министерство за земјоделство, рурален развој и управување со водите (МЗРРУВ), вклучително и Платежната агенција. По процесот на собирање податоци следеше детална проверка и усогласување на собраните информации со цел да се обезбеди конзистентност и споредливост помеѓу различните извори кои се користат во ова поглавје.

Значително внимание исто така е посветено на испитување на корелацијата помеѓу наведените мерки на политиката и де-факто спроведувањето на мерките во однос на реализираните буџетски трансфери во Албанија. Споредбата помеѓу планираното и спроведеното во однос на земјоделската политика се направи врз основа на главните официјални документи со кои се дефинира Националната стратегија за развој и интеграција 2014-2020 (Влада на Албанија, 2013), Програмата на Владата на Албанија за 2013-2017, Меѓусекторската стратегија за земјоделство и рурален развој

(НСЗРР) 2014-2020 (МЗРРУВ, 2014a), Акцискиот план за НСЗРР 2014- 2020 (MARDWA, 2014b) и ажурираниот Акциски план 2016-2018 (МЗРРУВ, 2016a). Исто така беа анализирани и споредени и извештаите кои ги подготвила Владата на Албанија за Секторите за мониторинг на законодавството и програмите на Советот на министри (МЗРРУВ, 2016b). Сепак, поради недостиг на официјални документи, не беше секогаш можно директно да се направи споредба на политиките на ниво на мерки.

Поглавјето е поделено на шест дела. Во вториот дел даден е споредбен преглед на стратегиите и програмските документи за земјоделската политика во Албанија. Во третиот дел даден е преглед на развојот на земјоделската политика за периодот 2010-2015 година. Развојот на директната поддршка на производителите и главните ограничувања кои се јавуваат во однос на нејзиното усогласување со ЗЗП се објаснети во четвртиот дел. Во петтиот дел се анализираат главните трендови и разлики во спроведувањето на земјоделската политика во однос на плановите кои се дадени во стратешките документи. Во последниот дел се наведени заклучоците и препораките за политиката.

2.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Откако го доби статусот на земја кандидатка за членство во ЕУ, во јуни 2014 година, Албанија постигна напредок во усогласувањето на својата земјоделска политика со законодавството на ЕУ во областа на земјоделството. НСЗРР за 2014-2020 година, која е потребна за процесот на пристапување во ЕУ беше донесена во 2014 година (МЗРРУВ, 2014a). Главната правна рамка со која се регулира програмирањето на земјоделската политика се дефинира со Законот за земјоделство и рурален развој усвоен во 2007 година**.**

НСЗРР 2014-2020 година е транспонирана во Националниот план за европска интеграција 2016-2020, кој ги содржи среднорочните цели за развој на земјоделството и руралните подрачја во Албанија (МЗРРУВ, 2016a). Во моментов се подготвува националниот акциски план за спроведување на НЦЗРР 2014-2020 (понова верзија на претходниот план за 2016-2018 година). Спроведувањето на среднорочните приоритети на НСЗРР 2014-2020 е прикажано детално во годишните акциски планови. Годишниот акциски план го доставува Министерството до Советот на министри, односно до Секторот за мониторинг на законодавството и програмите. Секоја активност која е предвидена во годишниот акциски план на Министерството за земјоделство, рурален развој и управување со водите има код, се доделува на некој одговорен орган и се усогласува со конкретниот став во Националниот план за европска интеграција 2016-2020 година.

Годишниот акциски план, усогласен со НСЗРР 2014-2020, обезбедува правна основа за поставување на националните шеми за поддршка. Тој утврдува специфични мерки кои се достапни за земјоделскиот сектор во конкретна година. Финансиската распределба на шемите за поддршка, дефинирани во годишниот акциски план, е предвидена во годишната буџетска програма и се спроведува со одлуки на Советот на министри.

Во врска со претпристапната програма на ИПАРД (според планот во НСЗРР 2014-2020), Владата на Албанија ја усвои ИПАРД II програмата, која беше одобрена од ЕК во јули 2015 година и подоцна беше ратификувана од албанското собрание во март 2016 година. Во оваа фаза, Оперативната структура за ИПАРД (управувачкиот орган) и Агенцијата за развој на земјоделството и рурален развој (Платежната агенција) треба да добијат акредитација од ЕУ. Се очекува спроведувањето на ИПАРД програмата да започне во првата половина на 2017 година.

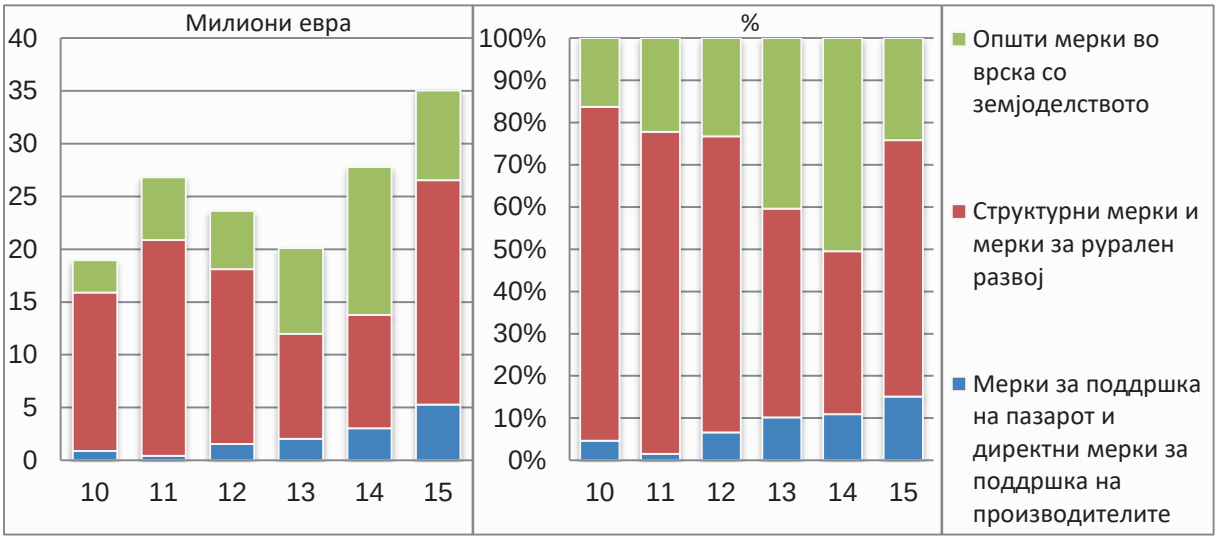
НСЗРР 2014-2020 постојано се усогласува и се прилагодува за да одговори на новите предизвици при спроведувањето на политиките и да се реагира на тековните

случувања во земјоделскиот сектор. Различни приоритети на политиките, кои се наведени во НСЗРР 2014-2020, постојано се анализираат во однос на датумот на нивно воведување и стратегијата за нивно спроведување. Некои од приоритетите се делумно или целосно постигнати и се оставени за спроведување во 2016-2018 година (на пример воведување на мерките за поддршка за диверзификација на производството) и други мерки кои се планирани да се спроведат по 2018 година, кога се очекува да се исполнат условите за нивно воведување (на пример дизајнирање на политики за квалитет на храна, како географска индикација).

2.3 Развој на земјоделската политика

Во периодот 2010-2015 година (Графикон 2.1), нивото на буџетска поддршка за земјоделството беше променливо, но износот генерално покажува растечки тренд. Во 2015 година, вкупната буџетска поддршка изнесуваше 35 милиони евра, зголемување од 19 милиони евра во однос на 2010 година.

Графикон 2.1. Буџетска поддршка за земјоделството по столбови од МЗП во Албанија, 2010-2015 година



Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделската политика (Албанија).

Буџетската поддршка за земјоделството во Албанија е умерена во споредба со придонесот на земјоделскиот сектор во националната економија и со нивото на поддршка кое се обезбедува во другите земји од ЗБ и во ЕУ (Volk et al. 2014). Иако буџетската поддршка во 2015 година беше повисока од претходните години, сепак беше само 1,7% од БДВ во земјоделството (Табела 2.1). Овој процент е низок во споредба со придонесот на земјоделскиот сектор во вкупната бруто додадена вредност, кој е околу 20% во последните години (21.7 % во 2015 година; база на податоци за земјоделството и за земјоделската политика (Албанија).

Табела 2.1. Релативно ниво на буџетска поддршка за земјоделството во Албанија, 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Буџетска поддршка за земјоделството (милиони евра)	19.0	26.8	23.6	20.1	27.8	35.0
БДВ во земјоделството (милиони евра)	1.535	1.612	1.765	1.914	2.024	2.052
Удел на поддршката за земјоделството во БДВ (%)	1.2	1.6	1.3	1.1	1.4	1.7

Извор: база на податоци за земјоделство и за земјоделската политика (Албанија).

2015 година се карактеризираше не само со значително зголемување во вкупната буџетска поддршка, туку исто и со промена во нејзиниот состав, во споредба со

претходните години. Уделот на структурните мерки и на мерките за рурален развој (вториот столб) во вкупната поддршка за земјоделството се зголеми во 2015 година во споредба со 2014 година (од 39 % во 2014 година на 61,7 % во 2015 година), но се намали во споредба со 2010 година (кога претставуваше 80% од вкупната поддршка). Вредноста на овој дел се зголеми од 15 милиони евра во 2010 година на 21,3 милиони во 2015 година. Општите мерки поврзани со земјоделството (третиот столб) добиле втор најголем износ на средства во 2015 година, односно добиле 24,2 % од вкупната поддршка (намалено од 50% во 2014 година, но малку зголемено во споредба со 16,3 % во 2010 година), додека нивната вредност се зголемила за повеќе од 174 % во 2015 година во споредба со 2010 година (од 3.1. милион евра во 2010 година на 8,5 милиони евра во 2015 година). Директната поддршка на производителите е на трето место по висината на средства, и на неа отпаѓаат 15,1% од вкупната поддршка за земјоделството во 2015 година (зголемено од 11 % во 2014 година и 4,7% во 2010 година). Нејзината вредност претставува 0,9 милиони евра во 2010 година и 5,3 милиони евра во 2015 година. Директната поддршка на производителите доби на важност во Албанија во последните неколку години. Сепак, релативното ниво сé уште е ниско во споредба со другите земји од ЗБ (Volk et al. 2016). Мерките за поддршка на пазарот не се спроведуваат во Албанија (Графикон 2.1).

Вкупните средства за финансирање на структурните и мерките за рурален развој, со вредност од 21,3 милиони евра во 2015 година, се ориентирани кон подобрување на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор (Табела 2.2). Средства за рурален развој за поддршка на руралната економија и вработување или да се заштити животната средина и за обезбедување на екосистемски услуги, не се распределени ([6]).

Табела 2.2. Буџетски расходи за структурни мерки и мерки за рурален развој во Албанија (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Поддршка за инвестиции на земјоделските стопанства	6.6	4.9	4.8	4.2	1.0	1.1
Модернизација на земјоделските стопанства	0.3	0.5	0.7	1.4	0.7	0.7
Преструктурирање на повеќегодишните плантажи со растителни култури	5.2	4.2	3.7	2.4	0.0	0.2
Системи за наводнување	1.1	0.3	0.5	0.5	0.3	0.1
Инфраструктура за одводнување, наводнување и управување	7.6	15.1	11.3	5.2	5.1	14.7
Преработка на храна, маркетинг и промоција	0.8	0.4	0.4	0.5	4.6	5.5
Структурни мерки и мерки за рурален развој, вкупно	**15.0**	**20.4**	**16.6**	**9.9**	**10.7**	**21.3**

Извор: база на податоци за МЗП (Албанија).

Меѓу конкретните мерки, најголемиот дел од вкупната поддршка за рурален развој, која се зголемува со тек на време, е за финансирање на инфраструктурата за одводнување, наводнување и управување со водите. Нејзината вредност се зголемила од 7,6 милиони евра, во 2010 година на 14,7 милиони евра во 2015 година, со што претставува во просек, 60% од вкупната поддршка за рурален развој во периодот 2010-2015 година.

За разлика од ова, поддршката за инвестиции на земјоделските стопанства значително се намали во текот на испитуваниот период: од 6,6 милиони евра во 2010 година на 1,1 милиони евра во 2015 година (Табела 2.2). Овој намалување на износот на поддршката за инвестиции на земјоделските стопанства е предизвикано главно од намалувањето на поддршката во повеќегодишни плантажи со растителни култури

([6]) Мерките за заштита, чување и подобрување на екосистемските услуги поврзани со земјоделството и шумарство се планира да се спроведат во 2018-2020 година.

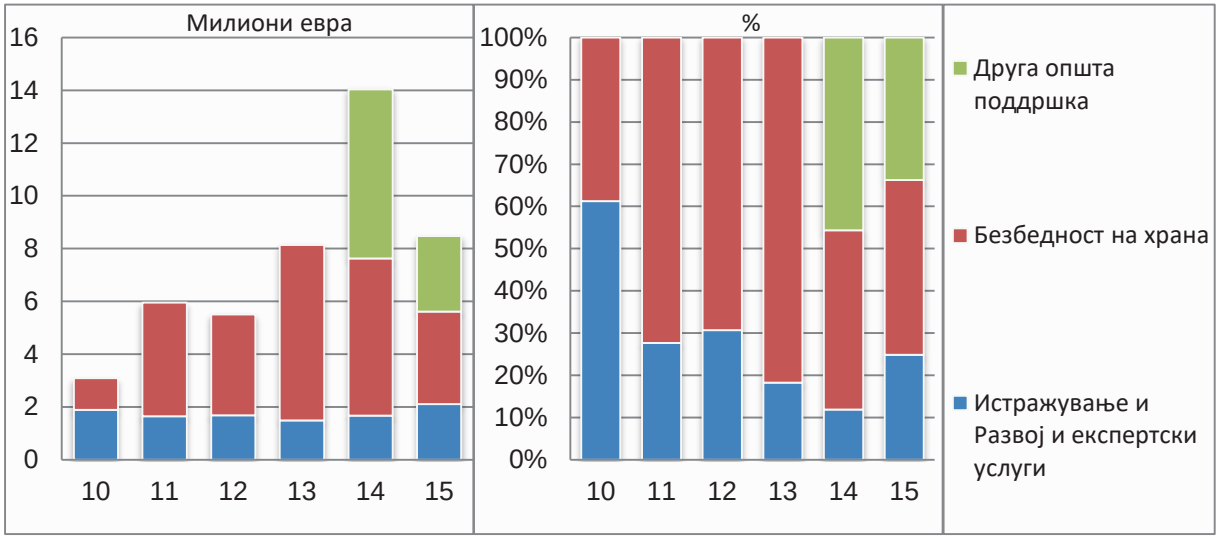
(особено маслинки), додека поддршката за инвестиции во земјоделските стопанства кои се насочени кон технолошки подобрувања (наводнување со систем капка по капка, бунари и греење со биомаса), одгледување на лековити билки, проширување на оранжериите и модернизација на фармите (нова опрема, изградба на згради и осветлување) се зголеми во последните години. Сепак, со ова не се надомести намалувањето на поддршката за инвестиции во други подрачја.

Во Албанија, во текот на последната деценија се консолидираше оранжериското производство и овоштарството и се проширија насадите со што се постигна самоодржливост кај главните видови овошки и градинарски култури. Овие случувања главно беа поттикнати преку поддршка на инвестициите чија цел беше да се поттикне посилна интеграција помеѓу примарното производство и преработката и трговијата како сегменти во вредносниот синџир. Поддршката на индустријата за преработка на храна започна да добива на важност, особено во 2014 година, со воведувањето на две главни мерки: поддршка за инвестиции во инфраструктура за складирање, постбербени активности и преработка (50% од поддршката) и поддршка за плаќање на каматата за нови инвестиции во земјоделско-прехранбениот сектор (70 % од поддршката).

Мерките за општа поддршка се состојат од поддршка за истражувања и развој во земјоделството, советодавни услуги, јавно финансирање на мерки во областа на квалитетот и безбедноста на храната (ветеринарни и фитосанитарни мерки) и други општи мерки (главно техничка помош).

Со тек на време, општата поддршка покажа позитивен тренд и се зголеми од 3,1 милион евра во 2010 година на 8,5 милиони евра во 2015 година. Највисокото ниво беше забележано во 2014 година, кога достигна 14 милиони евра што се случи бидејќи Албанија доби значителен износ на помош поврзана со безбедноста на храната и техничка помош од проекти на ЕУ и Светската банка. Сепак, во 2015 година, висината на мерките за општа поддршка значително се намали во споредба со 2014 година. Ова намалување главно е последица од намалената меѓународна помош (Графикон 2.2).

Графикон 2.2. Буџетски расходи за општи мерки за земјоделството во Албанија, 2010- 2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделска политика (Албанија).

Висината на буџетските средства за истражување и развој и пренос на знаење за земјоделските производители е стабилна; сепак во последно време, тие

претставуваат само 25 % од вкупната општа поддршка, што покажува дека постои ниска свест за важноста на знаењето за развојот на земјоделството. Министерството за земјоделство, рурален развој и управување со водите подготвува реформа која ќе доведе до преориентација на Центрите за пренос на земјоделската технологија согласно долгорочната агенда за истражување.

2.4 Мерки за директна поддршка на производителите

Директната поддршка на производителите беше релативно скромна, но покажа позитивен тренд во Албанија во периодот 2010-2015 година. Нејзината вредност се зголеми од 0,9 милиони евра во 2010 година на 5,3 милиони евра во 2015 година. Во релативен поглед, таа се зголемила од 4,7 % на околу 15,1 % од вкупната поддршка за земјоделството за истиот период. Најголемиот дел од директната поддршка е доделена преку директни плаќања (85 % во 2015 година). Субвенциите за инпути претставуваат само мал дел од вкупната директна поддршка, но со тек на време се зголемуваат (Табела 2.3).

Табела 2.3. Директна поддршка на производителите во Албанија (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Директни плаќања на производителите	0.885	0.418	1.519	1.948	2.247	4.507
Овци и кози (по животно)	0.499	0.153	1.089	1.210	1.602	3.409
Кравјо млеко (по млечна крава, по литар млеко)	0.352	0.212	0.271	0.316	0.411	0.367
Мед (по кошница)	-	-	0.089	0.137	0.143	0.414
Други директни плаќања	0.034	0.052	0.070	0.285	0.091	0.317
Варијабилни субвенцииза инпути	-	-	0.035	0.100	0.798	0.782
Директна поддршка на производителите, вкупно	**0.885**	**0.418**	**1.554**	**2.048**	**3.045**	**5.289**

Извор: база на податоци за МЗП (Албанија).

Најголемиот дел од поддршката со директни плаќања е во сточарскиот сектор, главно во форма на плаќање по грло за мали преживари. Во просек, на нив отпаѓа повеќе од 60 % од вкупните средства за директни плаќања во периодот 2010-2015 година (76 % во 2015 година). Директните плаќања исто така редовно се обезбедуваат за производство на кравјо млеко, и во последните години се даваат и на пчеларите.

Други шеми за директни плаќања се спроведувале само во текот на многу кратки периоди. Поддршката за собирање и достава на овошје со висока вредност (лешници, калинки и боровници) и во последно време за градинарски култури и за одгледување на животни (коњи, зајаци и чистокрвни јуници), траеше 3 години и во некои случаи, поддршка се воведуваше само за 1 година (на пример, поддршка за месо и кожи доставени во кланиците). Во последните 2 години, во Албанија сведоци сме на зголемување на субвенциите по производ (директни плаќања врз основа на производството). Субвенциите по производ се воведени со цел да се интензивираат и формализираат вертикалните односи во вредносниот синџир. Во минатото, субвенциите по производ се користеа за да се консолидира снабдувањето со ладно цедено маслиново масло, но тие беа прекинати во 2013 година. Во 2013-2014 година, се користеа плаќања по производ за да се поддржи собирањето и испораката на шумски овошја. Во последните 2 години, субвенциите по производ беа проширени преку воведување на ценовни премии за млекото доставено во млекарниците, како и за овошјето и градинарските култури кои се наменети за компаниите кои ги откупуваат и преработуваат.

Имаше мало зголемување на субвенциите за инпути во последните години (од 0,03 милиони евра во 2012 година до 0,8 милиони евра во 2015 година), иако тие се уште претставуваат релативно мал дел од вкупната поддршка за земјоделството (2 % во 2015 година) или од директната поддршка на производителите (15 % во 2015 година). Субвенциите за инпути се мали во Албанија, бидејќи носителите на политики разумно ги применуваат со цел да се избегнат дисторзии на пазарот, како ипоради слабите

системи за контрола и мониторинг. Правилата за спроведување и извршување на субвенциите за инпути се карактеризираат со чести промени кои се мотивирани од загриженоста поради нивното „истекување, трошење" за други (неземјоделски) цели. На пример, субвенциите за гориво за оранжериско производство беа достапни за земјоделските производители пред 2006 година и повторно се појавија во 2014 година откако имаше долги политички дебати; сепак, тие повторно беа укинати во 2015 година. Најважниот фактор кој го отежнува спроведувањето на субвенциите за гориво во Албанија, е недостигот на ефективен систем за мониторинг на поединечната употреба на горивото за земјоделски и неземјоделски цели (на пример, нема одделни резервоари на самите земјоделски стопанства, нема системи за обојување на горивото, царинска контрола на кодовите за гориво и сл.). Истото се случи и со субвенциите за пластични фолии кои им се даваа на земјоделските производители кои одгледуваат градинарски култури. Поуспешна субвенција за инпути беше таа за заштита на маслиновите насади од штетници, која се плаќа во форма на фиксни износи по површината. Таа се спроведува од 2008 година и вкупниот износ се зголемува со тек на време.

Неврзаните плаќања не се спроведуваат во Албанија, иако тие се најважниот систем за поддршка во ЗЗП. Основната институционална инфраструктура која е потребна за спроведување на неврзаните плаќања како што е Регистарот за земјоделските стопанства, Системот за идентификација на земјишните парцели (ЛПИС) и Интегрираниот систем за администрација и контрола (ИАЦС), не се воспоставени во Албанија, и ова е главниот фактор поради кој се ограничува нивното воведување. Стратешките документи кои го дефинираат развојот на земјоделската политика за 2014-2020 година предвидуваат воспоставување на потребната институционална инфраструктура до 2020 година, што имплицира дека неврзаните плаќања може да се воведат во Албанија најрано во 2020 година.

2.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика

Среднорочните планови за буџетска поддршка на земјоделството и руралниот развој во Албанија се дефинирани во НСЗРР 2014-2020. Тука се наведени приоритетите на политиката и алоцирањето на средства по шеми за поддршка сé до 2020 година. Со следење на програмирањето кое е утврдено со НСЗРР 2014-2020, вкупната поддршка за земјоделството се очекува да се зголеми пет пати во периодот 2014-2020 година (Влада на Албанија, 2013). Ова зголемување на вкупната поддршка се планира да се финансира од националниот буџет како и од средствата на ЕУ преку Програмата ИПАРД II. Се предвидува дека ИПАРД ќе придонесе со 71 милиони евра во текот на 2014-2020 година, додека придонесот од националниот буџет се предвидува да се зголеми од 20 милиони евра во 2014 година на 23 милиони евра во 2020 година.

Кога се прави споредба на планираната поддршка во НСЗРР 2014-2020 со реалната имплементација, не се забележани значителни разлики за мерките за поддршка. Главно, разликата помеѓу реализираната поддршка и планираната поддршка е помалку од 5 % за најголемиот дел од мерките во последните 3 години. Разликите честопати се предизвикани од слабиот интерес на земјоделските производители за некои шеми за поддршка. Во таквите случаи, средствата се пренаменуваат од една во друга шема за да се избегне неискористување на преостанатите средства. Односно, ако има мал број на апликации за конкретна шема во првата половина од годината, средствата се пренаменуваат за преостанатите шеми во втората половина од годината.

Сепак, постојат некои разлики помеѓу креирањето на политиката и спроведувањето на политиката. Ова се однесува особено на непостигнувањето на целосна кохерентност и координација помеѓу НСЗРР 2014-2020, ИПАРД II и годишните акциски планови. И покрај посветеноста на МЗРРУВ да се постигне усогласеност помеѓу ЗЗП и

националната земјоделската политика, постојат различни законски ограничувања кои го попречуваат воведувањето на шеми слични на ЗЗП како што е предвидено во стратешките документи. Во Табела 2.4 се резимирани разликите помеѓу плановите за воведување на различни институционални реформи и реформи на земјоделската политика и нивното реално спроведување. Првите две колони од Табела 2.4 ги содржат главните мерки на политиката и Акцискиот план како што е наведен во Главниот Акциски план; во третата колона се дадени датумите кога се воведени мерките и во четвртата колона стои дали плановите се постигнати во однос на планираниот датум на воведување. Дали некоја промена во институциите или политиките се спровела се утврдуваше согласно активностите наведени во Главниот Акциски план 2014-2020 (МЗРРУВ 2014b). Статусот на постигнувањето се заснова на Акцискиот план на МЗРРУВ за 2016-2018 (МЗРРУВ, 2016a).

Следејќи ги резултатите наведени во Табела 2.4, јасно е дека реформите во политиката биле успешни во подготвувањето на Албанија за спроведување на ИПАРД II. Ова ќе овозможи зголемување на поддршката за инвестициите во физички средства на земјоделските стопанства, преработка и маркетингот на земјоделските и рибарските производи, како и диверзификација на земјоделските стопанства и развој на бизнисот. Овие мерки, придружени со техничка помош, се дизајнирани и подготвени да се спроведуваат по акредитацијата на институциите кои треба да ги спроведуваат. Сепак, планирани се и други активности во Главниот Акциски план 2014-2020, кои сé уште не се програмирани за спроведување. На пример, поддршката за зајакнување на колективните активности меѓу земјоделските производителу и другите засегнати страни, консолидацијата на земјиштето, подобрувањето на квалитетот на земјоделските производи, подобрувањето на агро-еколошките и климатските мерки и на органското производство. Ова се некои од мерките кои сé уште не се спроведени или се планирани за воведување. Подготовката и воведувањето на потребната правна рамка за спроведувањето на овие мерки (на пример закон за органско производство, закон за задруги, закон за консолидација на земјиштето итн.) се ограничени поради финансиските и институционалните ограничувања на јавната администрација, иако МЗРРУВ прави напори да ја постигне оваа цел преку координирање на проектите за градење на капаците и активности за вработените.

Втората група на мерки која се однесува на поддршката на советодавни услуги и на подготовката и спроведувањето на локалните стратегии за рурален развој со употреба на пристапот LEADER, подлежи на промени и одложување како резултат на новата територијална реформа која се спроведува во Албанија. Оваа територијална реформа е придружена со воведувањето на голем број промени на јавната администрација на локално и национално ниво, што, меѓу другото, ги попречува реформите на ветеринарните услуги, советодавните услуги, управувањето со водата и наводнувањето и управувањето со земјиштето и шумите.

Друг важен недостаток кој го отежнува спроведувањето на земјоделските политики од страна на одговорната институција, е големиот број на шеми за поддршка кои се применуваат во Албанија. Вкупно се применуваат 10 шеми, кои беа поделени во 17 потшеми кои се применуваа во 2015 година. Имајќи ги предвид институционалните ограничувања во Албанија, овој број на шеми сé уште се смета за прилично висок, и покрај тоа што со тек на време се намалува. Истовремено, мерките често се менуваат без да се поврзат со некоја конкретна визија, или пак да бидат водени од одлуки базирани на евиденција. Покрај тоа, некои шеми се применуваат само една година (на пр. поддршката за месо или кожи кои се доставуваат до кланиците се применуваше само во 2014 година) и потоа се прекинуваат и не се повторуваат во следниот програмски период. Покрај ова, најголем дел од шемите за поддршка што се применуваат во Албанија не се целосно компатибилни со ЗЗП. Честите промени кои се прават во системот за поддршка во Албанија создаваат несигурна средина и несигурна структура за поддршка на земјоделскиот сектор. Како резултат на тоа,

земјоделските производители може да не се во состојба да ги согледаат сигналите на политиката планирани од страна на владата, што на крајот може да доведе до тоа политиките да не ги постигнат планираните цели.

Табела 2.4. Споредба помеѓу планираните и спроведените реформи на институциите и реформите на земјоделската политика во Албанија

Мерки за поддршка	Активности од акциски план	Датум на воведување	Статус на постигнување
Инвестиции во физички средства на земјоделските стопанства, преработка и маркетинг на земјоделски и рибарски продукти и диверзификација на земјоделските стопанства и развој на бизнисот	Вклучени во националната шема и ИПАРД II	2016	Да се спроведе во рамките на првиот пакет на мерките од ИПАРД планиран за 2017 год
Поддршка за комерцијализација на малите фармери (шемата е дополнување на ИПАРД II)	Спроведено со донаторска поддршка (GIZ-DANIDA придонесе со 13,1 милиони евра, од кои 6,5 милиони евра се за инвестициски грантови)	2014	Постигнато
Шеми за поддршка преку агро-еколошки мерки и поддршка на органското производство	Да се дизајнира политика за квалитетно органско производство	2016	Сé уште не е постигнато, иако направени се некои подготовки од страна на ФАО проектите
Поддршка за подобрување на квалитетот на земјоделско-прехранбените производи	Усвојување на законска легислатива за стандарди за квалитет на храна и поставување на структура за спроведување со цел да се обезбеди усогласеност на правната рамка и на спроведувањето со *законодавството на ЕУ*	2016	Сé уште не е постигнато
Поддршка за формирање на задруги и здруженија на земјоделски производители	Воспоставување на групи на производители и здруженија на земјоделски производители	2016	Не е постигнато сé уште и не е вклучено во програмата за ИПАРД II како што беше претходно планирано
Воспоставување и заштита на шумите	Обновување, заштита и зајакнување на екосистемите зависни од земјоделството и од шумарството	2017	Не е постигнато сé уште и не е вклучено во програмата за ИПАРД II како што беше планирано претходно
Подготовка и спроведување на стратегиите за локален рурален развој (LEADER пристап)		2017	Сé уште не е постигнато
Инвестициска поддршка за развој и инфраструктура на руралните подрачја	Инвестициска поддршка од МЗРРУВ обезбедена за подобрување на инфраструктурата за наводнување и одводнување	2017	Сé уште е во тек, бидејќи Фондот за регионален развој доделува конкурентни грантови за општините
Обука и градење на капацитети за советодавни услуги	Да се спроведат преку проекти за градење на капацитети (поддршка од меѓународни донатори)	2017	Сé уште треба да се разгледастратегијата за територијален развој и институционални промени
Дополнување на релевантните регулативи со цел да се обезбеди задолжителна регистрација на земјоделските производителу за да можат да добијат поддршка	Регистрација на земјоделските производители во регистарот за земјоделските стопанства и во другите релевантни регистри (регистар на животни, ЛПИС, итн.)	2016	Не е постигнато сé уште, што го спречува воведувањето на мерки за поддршка базирани на површина
Развивање на мерки за да се подобри пристапот до кредити на земјоделските производители	Поддршка за воспоставување на Фонд за гарантирање на рурални кредити согласно ИПА 2012	2016	Постигнато (да се активира во 2017 година)
Поддршка за пазарот на земјиште и консолидација на земјиштето	Законодавство и пилот проекти подготвени од ФАО	2016	Сé уште не е постигнато

Извор: анализа на авторите, врз основа на Главниот акциски план 2014-2020 (MARDWA 2014b).

ИПА, Инструмент за претпристапна помош; ЛПИС Систем за идентификација на земјишни парцели.

2.6 Заклучоци и препораки за политиката

Откако доби статус на земја кандидат за членство во ЕУ, Албанија се обидува да направи брза реформа на земјоделската политика со цел да ги исполни барањата за интеграција во ЕУ. Реформата за развој на земјоделството и руралниот развој е една

од главните реформи кои ќе треба да се направат во Албанија, и таа бара креирање на сложена политика која ќе обезбеди одржливо земјоделско производство, подобрување на приходите во руралните средини и подобрување на конкурентноста на земјоделството, а постепено ќе го отвори секторот за конкуренција од ЕУ и од другите земји од ЗБ. Со цел да ја усогласи својата земјоделска политика со ЗЗП, Албанија усвои документи во кои ги наведе своите приоритети за земјоделската политика преку компатибилна НСЗРР 2014-2020, која е поврзана со стратегијата за интеграција во ЕУ 2014-2020, и истата се спроведува преку упатството за спроведување дефинирано во Главниот Акциски план за НСЗРР 2014-2020. Сепак, и покрај тоа што правната рамка за земјоделската политика е релативно добро поставена, спроведувањето сé уште доцни зад планираните рокови.

Генерално, поддршката за земјоделството во Албанија се зголеми во периодот 2010-2015 година и се поклопува со планираните средства кои ги предвидува и владата во своите програмски документи за 2014-2020 година. Понатаму, Министерството за земјоделство, рурален развој и управување со водите предвидува намалување на придонесот од националниот буџет за поддршка на земјоделството и замена на тие средства со средства од ЕУ преку ИПАРД, кои примарно би се доделувале за да се подобри конкурентноста на земјоделскиот сектрор и диверзифицира производството во руралните области.

Поддршката за земјоделството покажува растечки тренд во Албанија во периодот 2010-2015 година. Главно, поддршката за земјоделството се зголемила од 19 милиони евра во 2010 година на 35 милиони евра во 2015 година. Поддршката за структурен и рурален развој (вториот столб) е најважната шема за поддршка во Албанија, на која отпаѓаат 60,7 % од вкупната поддршка во земјоделството во 2015 година, по што следи општата поддршка за услуги (24,2 % во 2015 година) и директната поддршка на производителите (15,1 % во 2015 година). Поддршката за руралниот развој претставува најголем дел од вкупната поддршка за земјоделството и соодветно ги исполнува структурните потреби на земјоделството. Во текот на анализираниот период, со оваа поддршка главно се поддржувало подобрувањето на конкурентноста на земјоделскиот сектор. Спротивно на ова, не се алоцирани средства за поддршка на руралната инфраструктура (со исклучок на инфраструктурата за наводнување), руралните вработувања, шумарството или подобрување на животната средина. Општите мерки поврзани со земјоделството - главно потпомогнати од меѓународната помош – се насочени на различни активности кои се релевантни за јавноста, како што се истражување и развој во земјоделството, советодавни услуги, квалитет и безбедност на храна, иако тие значително се намалени во 2015 година. Директната поддршка на производителите беше релативно скромна но покажа позитивен тренд во Албанија во периодот 2010-2015 година. Најголемиот дел од директната поддршка е реализирана преку директни плаќања (85% во 2015 година), и тоа најмногу во сточарството.

Областите на политиката кои добија многу мало внимание, но кои сепак се релевантни за поттикнување на развојот на земјоделството и руралниот развој на Албанија, како и за процесот на интеграција во ЕУ, се поддршката за здружување на земјоделските производители, консолидација на земјиштето, руралната инфраструктура, органското производство, земјоделските услуги, советодавните услуги и стандардите за квалитет и безбедност на храната. Се предвидува овие мерки да се воведат во различна мера и преку ИПАРД II или, генерално преку НСЗРР 2014-2020. Воведувањето на некои од овие мерки (на пр. за руралната инфраструктура) исто така зависи од успешното завршување на територијалната реформа и консолидација на локалната администрација, кои во моментов се спроведуваат во Албанија.

Апсорпцијата на постојните средства е попречена поради отсуството на техничка помош и поддршка за финансиски и кредитни производи (како на пример шема за гаранција на кредити) за земјоделските производители, што на крајот може да го

попречи воведувањето и прифаќањето на идните шеми за поддршка, како што е планирано во програмските документи. Соработката со меѓународните донатори, како што се Европската банка за обнова и развој и Светската банка, се очекува да развие некои од овие инструменти и може да придонесе за подобрување на пристапот на земјоделските производители до финансии и да го подобри нивниот капацитет да ја користат поддршката.

Во Албанија сé уште не е можно да се воведат неврзани плаќања поради правните и институционалните пречки. Административните и институционалните капацитети кои се потребни за спроведување на неврзаните плаќања и плаќањата по површина и по грло (на пример ИАЦС, Системот за идентификација на земјишни парцели (ЛПИС), регистрите, итн.) сé уште не се доволно развиени и го спречуваат воведувањето на шеми слични на ЗЗП во Албанија. Покрај тоа, значителни недостатоци остануваат и кај воведувањето на информативните системи во земјоделството, како што се пазарниот информативен систем и другите алатки за мониторинг, како на пример Мрежата за сметководствени податоци на земјоделските стопанства (ФАДН), која постигна бавен напредок при воспоставување на инфраструктурата за систематско собирање на податоци и на административните капацитети. Собирањето на податоци за ФАДН исто така беше одложено како резултат на задоцнетото прифаќање и потврда на резултатите од Земјоделскиот попис од 2012 година, што е основното барање за да се изградат примероци за земјоделските стопанства во ФАДН (МЗРРУВ, 2016c).

Сé на сé, апроксимацијата на националното законодавство и политиките со законодавството на ЕУ и понатамошниот развој на институционалната инфраструктура за негово спроведување и примена, се главните предизвици за преостанатиот програмски период, 2016- 2020 година, кои се потребни да ја подготват Албанија за пристапување во ЕУ. Покрај ова, меѓуинституционалната координација во Албанија мора да се прилагоди со цел да се усогласи со реформите во политиките и институционалните промени кои мора да се направат во другите сектори. За да се олеснат овие промени, Акциskиот план за 2016-2018 година мора внимателно да се ревидира и мора да се подготват нови годишни планови за преостанатиот период кој го покрива НСЗРР (односно 2017-2020). Исто така, потребно е да се координира помошта која ја обезбедуваат меѓународните донатори со цел да се искористи моментот на забрзување на потребните институционални реформи кои се потребни за спроведување на НСЗРР.

Благодарност

Авторите се благодарни за коментарите од Дрини Имами и Клодјан Рама на претходната верзија на ова поглавје, со што значително се подобри квалитетот на овој извештај.

3 Босна и Херцеговина: развој и оценка на земјоделската политика

Сабахудин Бајрамовиќ*, Жељко Вашко, Драгана Огњеновиќ* и Јакуб Бутковиќ*****

* Универзитет во Сараево, Факултет за земјоделски науки и храна
** Универзитет во Бања Лука, Земјоделски факултет
*** Министерство за надворешна трговија и економски односи на Босна и Херцеговина, Канцеларија за хармонизација и координација на платежните системи во земјоделството, храната и руралниот развој

3.1 Вовед и пристап

Земјоделството во Босна и Херцеговина е економски ([7]) и политички важен сектор кој се карактеризира со недоволно искористени природни ресурси и производни потенцијали ([8]), ниска продуктивност, слаби технички и технолошки капацитети на земјоделските стопанства, неразвиени вредносни синџири во земјоделството и храната, ниска конкурентност и значителна зависност од надворешната трговија. Покрај тоа, сé поголемата социо-економска маргинализација на руралните подрачја, надополнета со намалувањето на населението, прави да е очигледно дека земјоделската политика на Босна и Херцеговина се соочува со бројни предизвици кои мора да се решат за да се намалат овие проблеми во земјоделскиот сектор и руралните подрачја.

Иако Босна и Херцеговина јасно стреми кон интеграција во ЕУ и усогласување на својата земјоделската политика со ЗЗП на ЕУ, овој процес оди бавно, без некакви видливи знаци и политичка подготвеност тој да се забрза. Бавниот напредок на процесот за интеграција во ЕУ е предизвикан од тековната економска криза и особено поради недостигот на политичка волја да се спроведат потребните реформи. Ова е засилено со фактот што Босна и Херцеговина нема постигнато напредок во воспоставување на потребните институционални структури за спроведување и користење на ИПАРД, и поради тоа губи значителни финансиски ресурси кои може да придонесат за градење на институциите и за подобрување на земјоделскиот сектор во Босна и Херцеговина (MFTER, 2016).

Земјоделската политика на Босна и Херцеговина покажува големи неусогласености со наведените цели и честопати се менуваше во текот на годините без да има јасно дефинирани развојни цели и елементи на модерно креирање на политиката, кои се засноваат на оценување и проценка преку мониторинг и евиденција (Bajramović et al. 2014, 2016). Како резултат на немањето на јасно воспоставен механизам за финансирање на земјоделската политика, годишните буџетски трансфери зависат главно од владејачките политички структури и од лобирањето на различни интересни групи.

Среднорочните активности во рамки на политиката во земјоделскиот сектор и во руралните подрачја се утврдени во две административни единици на Босна и Херцеговина (9).ФБХ усвои среднорочна стратегија за развој на земјоделскиот сектор

([7]) Во 2015 година, земјоделскиот сектор во Босна и Херцеговина придонесе со 7,1 % (838,1 милиони евра) во вкупната БДВ и 17,9 % (147 000 евра) во вкупното вработување. Босна и Херцеговина е нето увозник на земјоделски производи. Во 2015 година, вкупниот извоз на земјоделско-прехранбени производи изнесуваше 9,4 % (429,6 милиони евра) од вкупниот национален извоз, додека увозот претставуваше 18,1 % (1.464 милијарди евра) од вкупниот увоз (база на податоци за земјоделството и земјоделската политика (Босна и Херцеговина).

([8]) Од 1,03 милиони хектари од најпродуктивното земјоделско земјиште (односно обработливо земјиште), се култивира само половина (49,5%) односно 510 000 ha (2015 година).

([9]) Административната поделба на Босна и Херцеговина се состои од два ентитета - Федерацијата Босна и Херцеговина и Република Српска и Дистриктот Брчко (ДБ).

за 2015-2019 година (ФБХ, 2014а), а РСР усвои стратешки план за развој на земјоделството и руралните подрачја за периодот 2016-2020 година (РСР, 2015а). И двата стратешка документа нагласуваат решеност за интеграција во ЕУ и концепти за модерно носење јавни политики. Сепак, прелиминарните докази во однос на нивното спроведување во овие две административни единици не покажуваат значителни промени во процесот на носењето политики, покажуваат ограничена примена на модерните пристапи за решавање на развојните потреби на земјоделскиот сектор и на руралните подрачја. ДБ не донесе слична рамка на таа во другите две административни единици, потпирајќи се само на краткорочното (годишно) планирање на земјоделската политика (односно годишните правилници).

Во ова поглавје ги анализираме земјоделските политики во Босна и Херцеговина во периодот 2010-2015 година од перспектива на програмирањето на стратешките документи и од перспектива на големината и структурата на обезбедената поддршка. Имајќи предвид дека земјоделските политики во Босна и Херцеговина се носат и се спроведуваат не на ниво на земја, туку на ниво на административни единици, анализата на ова поглавје исто така се однесува на политиките кои се применети во секоја од овие три административни единици. Директните плаќања, како доминантна форма на буџетски трансфери во земјоделскиот сектор во Босна и Херцеговина се во фокусот на ова поглавје.

Слично на другите земји, базата на податоци за мерките на земјоделската политика (МЗП база за Босна и Херцеговина) се користи во ова како основен извор на податоците за политиката во ова поглавје. Како што е споменато погоре, базата на податоци ги содржи сите достапни информации за земјоделските трансфери направени во определена година од страна на одговорните министерства во ФБХ и РСР и од Отсекот за земјоделство во Владата на ДБ. Треба да се наведе дека, во случајот со ФБХ, субвенциите кои се даваат од кантонските министерства одговорни за земјоделскиот сектор исто така се вклучени во базата на податоци. Таа опфаќа подолг временски период (2002-2015 година), но за целите на на ова поглавје се користеа податоците за периодот 2010- 2015 година.

Поглавјето е организирано на следниот начин: во следниот дел се анализираат сегашните стратешки и програмски документи на Босна и Херцеговина. Во третиот дел се дава подетална анализа на развојот на земјоделската политика во Босна и Херцеговина и најголемите промени кои се случиле во периодот на анализа, 2010-2015 година. Во четвртиот дел подетално се објаснети мерките за директната поддршка на производителите, која е најважната шема за поддршка во Босна и Херцеговина. Во петтиот дел дадена е целокупна оценка на спроведувањето на новите стратешки документи. И на крајот, во шестиот дел дадени се заклучоците и препораките за политиката.

3.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Анализирани се стратегиите и програмските документи за земјоделската политика за трите административни единици во Босна и Херцеговина одделно, бидејќи секоја од овие единици има сопствена земјоделската политика. Генерално, секоја административна единица е овластена да изготви, усвои и спроведе земјоделска политика независно од другите единици.

Во најголем дел од периодот на анализа опишан во ова поглавје (2010-2015 година) ФБХ немаше стратешки документ кој би ги дефинирал среднорочните цели за развој на земјоделскиот сектор. ФБХ усвои стратешки документ за 2006-2010 година, додека најновиот достапен среднорочен развоен стратешки документ за земјоделството е донесен во 2015 година и го опфаќа периодот 2015-2019 година (ФБХ, 2014а)

([10]).Овој нов стратешки документ ја нагласува потребата да се воведат нови технологии и иновации во земјоделскиот сектор, поефективно искористење на расположливите ресурси и подобрување на квалитетот на животот во руралните подрачја. Во однос на европската интеграција, овој документ јасно ја нагласува потребата да се усогласи институционалната и правната рамка во ФБХ со законодавството на ЕУ и ЗЗП. Во контекстот на градење на институциите, ова значи да се постави модерен систем за информирање, административно управување и мониторинг на земјоделските политики. Новиот стратешки документ ја истакнува потребата за постепено усогласување на инструментите на земјоделската политика на ФБХ со тие кои се спроведуваат во рамките на ЗЗП на ЕУ. Понатаму, новиот стратешки документ, за прв пат предвидува примена на начелата и елементите на модерното креирање на политика, усвојувањето и спроведувањето на земјоделската политика, меѓу кои и детална анализа на почетната состојба, дефинирање на целите, програмирање на политики, дефинирање на јасна финансиска рамка (на пример, буџетски трансфери врз основа на начелата за конзистентност, транспарентност и следливост) и систем за мониторинг и евалуација.

Новата Стратегија предвидува спроведување на 37 мерки, распределениво три столба на земјоделската политика: 10 мерки во првиот столб се поврзани со пазарните интервенции и со директната поддршка на производителите, 17 мерки во вториот столб се однесуваат на преструктурирање на секторот и рурален развој и 10 мерки во третиот столб се однесуваат на мерките за општа поддршка. Најважните промени воведени со новата Стратегија се однесуваат на директната поддршка на производителите (односно директни плаќања). Се предлага намалување на неколку претходни директни плаќања врзани за производството (односно, субвенции по производ), а исто така се предлага да се зголемат плаќањата по површина и грло. Се предвидува изедначување на плаќањата по површина за најголем дел од растителните култури ([11]) како прв чекор кон воведување на неврзани директни плаќања, согласно ЗЗП на ЕУ.

Што се однесува до директните плаќања за земјоделските стопанства кои произведуваат млеко, се предвидува постепено преминување од плаќања по производ (по литар) на плаќања по грло (крава). Новата стратегија предвидува целосно укинување на буџетската поддршка за живинарството. Покрај ова, ја признава важноста на политиката за рурален развој, особено во вториот дел од периодот на спроведување, кога се предлага значителна поддршка за руралниот развој. Стратегијата исто така усвојува нов пристап за општите мерки во земјоделството. Зајакнувањето на преносот на знаењето, поддршката за маркетинг и промотивни активности, управување со ризикот и обезбедување на безбедност на храната, претставуваат главни активности чија цел е да се зајакне третиот столб од земјоделската политика во ФБХ.

Проектираниот земјоделски буџет во Стратегијата на ФБХ на ниво на административна единица, се движи помеѓу 34,9 милиони евра (2015 година) и 47,4 милиони евра (2019 година), дополнети со поддршка на ниво на кантони од 7,7 милиони евра во 2015 година, која се зголемува на 11,8 милиони евра во 2019 година. Распределбата помеѓу директните плаќања и поддршката за рурален развој е во полза на директните плаќања во првите години од спроведувањето на Стратегијата (односно односот е 67 % наспроти 33 % во 2016 година), иако во последните години, овој однос е повеќе во полза на поддршката за рурален развој (45 % наспроти 55 % во 2019 година). Планираните финансиски средства за финансирање на поддршката

([10]) Имајте предвид дека Стратегијата ја наведува земјоделската политика која е заедничка за ФБХ како и специфичните политики на кантонските власти. Кантоните во ФБХ имаат овалстувања да усвојуваат и спроведуваат свои посебни мерки на политики.

([11]) Исклучоци се производството на пченка, производство во заштитените подрачја, производство на семе и саден материјал и производство на тутун.

за земјоделството, доаѓаат од националниот и од кантонските буџети како и од ИПАРД, Светска банка и Европската инвестициска банка.

Во однос на руралниот развој, важно е да се наведе дека ФБХ сé уште нема валиден законски усвоен програмски документ, кој ќе овозможи детално спроведување на мерките за рурален развој. Предлогот за програмата за рурален развој за 2015-2020 година (FBH, 2014b) сé уште не е одобрен од собранието. Оваа програма за рурален развој беше создадена согласно начелата кои се компатибилни со тие на ИПАРД I во форматот усвоен за ИПАРД II (12).Предлогот опфаќа шест подрачја на поддршка: (1) конкурентност на земјоделското производство; (2) агроеколошки мерки;(3) ублажување на климатските промени и органско производство; (4) диверзификација на активностите на земјоделските стопанства и развој на претприемништвото; (5) методот LEADER и стратегии за локален развој; и (6) техничка помош и мерки во областа на шумарството (ФБХ, 2014b).

Пред истекот на претходните два стратешки документи (односно стратешкиот документ за 2010-2015 година и стратешкиот документ за 2010-2015), РСР усвои нов стратешки план за развој на земјоделството и руралните подрачја во 2015 година, за периодот 2016-2020 година (РСР, 2015a). За разлика од претходните две стратегии, новите стратешки документи истовремено го опфаќаат и развојот на земјоделството и на руралниот развој. Сé на сé, новата стратегија содржи шест стратешки цели и 16 потцели, кои се предлага да се спроведат со спроведување на 52 различни мерки.

Главните промени во мерките од првиот столб во новиот стратешки документ предвидуваат реформа во директната поддршка на производителите, чија цел е да се намали бројот и видот на инструменти. Сегашните врзани директни плаќања кои се плаќаат по единица производ (односно субвенции по производ) се планираат да се променат во плаќања по површина и грло (13), со исклучок на тие за млеко и пченица. За млекото се предлага преоден период кој ќе трае до 2018 година, од кога ќе почнат постепено да се намалуваат субвенциите по производ и истовремено ќе се воведуваат плаќања по грло. Новиот стратешки документ исто така предвидува повисоко ниво на поддршка за капиталните инвестиции, како во растителното така и во сточарското производство. Новите ставки во вториот столб на земјоделската политика, утврдени со новиот стратешки документ, се однесуваат на признавањето на важноста на подрачјата кои се соочуваат со природни ограничувања и воведување на дополнителни плаќања за овие подрачја почнувајќи од 2018 година. Во новиот стратешки документ се предвидува и зајакнување на мерките поврзани со општите услуги во земјоделството, при што се предвидуваат повеќе средства за нивно спроведување. Поддршката за советодавните услуги во земјоделството, подобрувањето на стандардите за безбедност на храната, заштитата на географските индикации и поддршката за организациите на производителите во земјоделството, се само некои од мерките на третиот столб кои се разгледуваат во новиот стратешки документ.

Усвојувањето на инструментите на политиката, предвидено во стратешкиот документ во РСР, се очекува да го поттикне растот на продуктивноста во земјоделството, стабилноста на земјоделскиот доход и конкурентноста на земјоделскиот сектор, преку зголемени инвестиции, маркетинг и финализација на земјоделските производи, одржливо управување со природните ресурси, намалување на влијанието на

(12) Во рамките на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) II, на Босна и Херцеговина и се доделени вкупно 165,8 милиони евра за 2014-2017. Сепак, нема програмирани средства за земјоделство и за рурален развој (односно за ИПАРД II) за периодот 2014-2017 година бидејќи Босна и Херцеговина нема секторски стратегии во областа на земјоделството и руралниот развој и ги нема воспоставено потребните институционални структури за нивно спроведување. Во 2017 година, ИПА II ќе се ревидира и, ако Босна и Херцеговина ги исполни сите потребни барања, се очекува да се доделат дополнителни средства за претпристапна помош во ЕУ.

(13) Првично за сточарството била предвидена само поддршка за преживарите; по консултација со јавноста, додадени се и други животни, како што се свињи, живина, коњи и пчели.

климатските промени, балансиран и интегрален рурален развој и систематска поддршка на развојот на земјоделскиот сектор и руралните подрачја. Предвидениот буџет за земјоделството (од владата на РСР) се движи помеѓу 48,4 милиони евра во 2016 година и 58,6 милиони евра во 2020 година. Планираниот сооднос помеѓу директните плаќања и поддршката за рурален развој е 60 % наспроти 40 %. Сепак, во 2016 година, која е првата година кога се спроведува новата Стратегија, сé уште сé одржува стариот модел за поддршка и преодот кон новиот модел е одложен за во иднина.

Во однос на ДБ, сегашната земјоделската политика се спроведува врз основа на еден општ стратешки документ кој се однесува на целата економија на оваа административна единица. Сепак, развојната стратегија за земјоделскиот сектор која постоеше до 2013 година, беше без правна основа (14).

Важно е да се забележи дека во Босна и Херцеговина не се врши редовен мониторинг и евалуација на земјоделската политика како дел од модерниот циклус за носење на политики. На пример, собранието на ФБХ добива годишен зелен извештај со детален опис на земјоделско-прехранбениот сектор, како и за спроведувањето на земјоделската политика. Важен недостаток на овие извештаи е нивната недоволна објективност, бидејќи не содржат сериозно оценување и анализа на земјоделскиот сектор, или пак на ефективноста на земјоделските политики. Извештаите ги подготвува администрацијата на надлежното министерство за земјоделство без вклучување на академската заедница или релевантните институции за истражување. Во однос на РСР, нема ниту достапен годишен извештај за состојбата во земјоделството, ниту пак оценување на ефективноста на спроведените мерки. Наместо тоа, одговорното министерство подготвува информации за Владата и Собранието. Академската заедница исто така врши повремени анализи на ефектите од земјоделските и руралните политики во Босна и Херцеговина, но ова е главно за академски цели (Vaško et al., 2016).

3.3 Развој на земјоделската политика

Вкупното ниво на поддршка во земјоделството на Босна и Херцеговина во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година, покажуваше надолен тренд, што е последица на економската криза и на политичката нестабилност. Вкупните трансфери во земјоделството на национално ниво изнесуваа 82,2 милиони евра во 2010 година, додека во 2015 година тие се намалија за скоро 1/4 и изнесуваа 63,2 милиони евра (Табела 3.1). Првиот столб на мерки (пазарна поддршка и директна поддршка на производителите) има најголем удел во вкупната поддршка, односно во 2010 година има удел од 57%, а во 2015 година тој удел се зголемува на 91%. Втор најголем удел има поддршката за руралниот развој, којашто опфаќаше дури 37% од вкупната поддршка во 2010 година, но има значителен пад во 2015 година кога изнесува 5%. Мерките за општа поддршка на услугите имаат незначителна важност во Босна и Херцеговина, односно имаат удел помал од 6,5% од вкупната поддршка во периодот 2010-2015 година (Табела 3.1).

Ваквиот развој во земјоделската политика на Босна и Херцеговина укажува дека намалувањето на вкупната земјоделска поддршка немаше значително влијание врз директната поддршка на производителите (т.е. првиот столб мерки). Напротив, директната поддршка на производителите во периодот 2010-2015 година се зголеми. Оваа поддршка се зголеми за сметка на поддршката за рурален развој и поддршката преку општи мерки, кои во 2015 година значително се намалија во споредба со 2010 година. Резултатите покажуваат дека директната поддршка на земјоделските

(14) Стратегијата за земјоделство, храна и рурален развој на ДБ за периодот 2008-2013 е изработена, но сé уште не е доставена за официјално усвојување.

производители е преферираниот инструмент за поддршка на земјоделството во Босна и Херцеговина.

Табела 3.1. Развој на буџетската поддршка за земјоделството во Босна и Херцеговина (милиони евра), 2010-2015 година

Административно ниво/групи мерки	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Босна и Херцеговина						
Мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите	46.66	60.76	50.06	60.65	55.2	57.25
Структурни мерки и мерки за рурален развој	30.44	8.20	29.62	6.81	9.20	2.88
Општи мерки во врска со земјоделството	5.09	2.19	3.05	3.59	2.96	3.10
Вкупно за БА	**82.18**	**71.15**	**82.73**	**71.05**	**67.36**	**63.23**
Федерација на Босна и Херцеговина						
Мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите	28.71	32.36	24.99	35.54	31.05	33.68
Структурни мерки и мерки за рурален развој	9.82	3.98	18.07	0.87	5.71	1.20
Општи мерки во врска со земјоделството	0.92	0.39	0.51	1.29	0.26	0.21
Вкупно за ФБХ	**39.45**	**36.74**	**43.57**	**37.70**	**37.02**	**35.10**
Република Српска						
Мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите	15.63	26.36	22.12	22.07	22.43	20.91
Структурни мерки и мерки за рурален развој	20.34	3.92	11.17	5.56	3.36	1.50
Општи мерки во врска со земјоделството	4.17	1.80	2.54	2.30	2.70	2.88
Вкупно за РСР	**40.14**	**32.08**	**35.83**	**29.94**	**28.49**	**25.30**
Дистрикт Брчко						
Мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите	2.31	2.04	2.94	3.04	1.72	2.65
Структурни мерки и мерки за рурален развој	0.28	0.29	0.38	0.37	0.12	0.18
Општи мерки во врска со земјоделството	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Вкупно за ДБ	**2.59**	**2.33**	**3.33**	**3.41**	**1.84**	**2.83**

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделските политики (Босна и Херцеговина).

Во Федерацијата на БиХ, во периодот на анализа од 2010 до 2015 година, во просек се издвојувале 38,3 милиони евра на годишно ниво за поддршка на земјоделството. Најголемиот трансфер бил извршен во 2012 година (43,6 милиони евра), додека најмалиот во 2015 година (35,1 милион евра). Големите варијации во нивото на поддршка од една година во друга, без јасна насока на политиките, укажува на присуството на недоследно и нестабилно окружување за спроведување на земјоделската политика во Федерацијата на БиХ.

Првиот столб мерки, односно пазарната поддршка и директната поддршка на производителите, имаат најголем удел во вкупната буџетска поддршка во ФБХ и се движат меѓу 25 милиони евра (2013 година) и 35 милиони евра (2014 година). Просечниот релативен удел на оваа група мерки во вкупната поддршка во 2010-2015 година, изнесува 82%. Но, во некои години, овие мерки имаат и повеќе од 90% удел во вкупната поддршка (на пр. 94% во 2013 година; 96% во 2015 година). Вкупниот износ и релативниот удел на вториот столб мерки за поддршка во Федерацијата на БиХ (т.е. структурни мерки и мерки за рурален развој) јасно укажуваат дека тие имаат секундарна важност во решавањето на прашањата поврзани со развојот на земјоделството. Во периодот на анализа од 2010 до 2015 година, поддршката од вториот столб се движеше меѓу 18,1 милион евра (2012 година) и 0,9 милион евра (2013 година), а нејзиниот удел во вкупната поддршка се движеше меѓу 41% (2012 година) и 2% (2013 година). Генерално, поддршката за руралниот развој бележи намалување во последниве години, главно поради постојната економска криза. Мерките од третиот столб имаат најмал удел во вкупната поддршка, односно изнесуваат помалку од 3,4% од вкупната поддршка. Во вкупен износ, тие се движеа меѓу 0,2 милиони евра (2015 година) и 1,3 милиони евра (2013 година).

Во Република Српска очигледен е негативниот тренд во нивото на вкупна земјоделска поддршка во периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Вкупните буџетски трансфери за земјоделско-прехранбениот сектор се намалија за скоро една третина, односно од 40,1 милион евра во 2010 година на 25,3 милиони евра во 2015 година. Економската и политичката криза во Република Српска, којашто се поврзуваше со бавен раст на БДП, како и постојан недостиг на средства за развојни активности, е една од клучните причини за континуираното намалување на поддршката во земјоделството. Со исклучок на 2010 година, мерките за пазарна поддршка и мерките за директна поддршка на производителите беа доминантна форма на земјоделска поддршка. Вкупниот износ на поддршката на пазарот и директната поддршка на производителите се движеше меѓу 15,6 милиони евра (2010 година) и 26,4 милиони евра (2011 година), однос изразено во проценти, меѓу 39% (2010 година) и 83% (2015 година)(15). Во периодот до 2012 година имаше значителна буџетската поддршка преку мерките за рурален развој (20,3 милиони евра во 2010 година; 11,2 милиони евра во 2012 година) и таа имаше голем удел во вкупната поддршка на земјоделството (51% во 2010 година; 31% во 2012 година). По 2012 година, структурната поддршка и поддршката за рурален развој континуирано се намалуваа, при што во 2015 година достигнаа износ од 1,5 милиони евра (6% од вкупната земјоделска поддршка). Главна мерка во рамки на поддршката за рурален развој во Република Српска е инвестициската поддршка за проекти во земјоделските стопанства и инфраструктурни проекти, додека не се дава никаква поддршка за унапредување на животната средина. Просечните годишни буџетски средства за општи мерки за поддршка на земјоделството во Република Српска во периодот 2010-2015 година изнесуваа 2,7 милиони евра, што е значително повеќе отколку во Федерацијата на БиХ. Најголем дел од општите мерки за поддршка беа насочени кон зајакнување на процесот на пренесување на знаење и модернизација на услугите за земјоделството и тие се движеа меѓу 1,8 милиони евра (2011 година) и 4,2 милиони евра (2010 година), односно меѓу 6% (2011 година) и 11% (2015 година) од вкупната земјоделска поддршка.

Дистриктот Брчко, исто така, се карактеризира со нестабилен и недоследен развој на земјоделската политика во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Издвојувањата од буџетот за земјоделска поддршка значително се разликуваат од една година до друга. Највисокиот износ на вкупна земјоделска поддршка е евидентиран во 2013 година (3,4 милиони евра), а најниските во 2014 година (1,8 милиони евра). Најважните мерки спаѓаат во првиот столб мерки на земјоделска поддршка (т.е. директни плаќања) и имаат удел од над 85% од вкупната земјоделска поддршка. Годишните издвојувања од буџетот за рурален развој беа релативно мали и изнесуваа помалку од 0,4 милиони евра, односно само 6-12% од вкупната земјоделска поддршка. Дистриктот Брчко не нуди поддршка преку општи мерки во земјоделството.

3.4 Мерки за директна поддршка на производителите

Директната поддршка на производителите е најважната форма на поддршка на земјоделските производители во Босна и Херцеговина. Се состои од директна поддршка врз основа на производството, односно по производ, плаќања врз основа на површината или бројот на животни и плаќања за различни инпути. Бидејќи административните единици на Босна и Херцеговина имаат овластување да донесуваат и спроведуваат своја сопствена земјоделска политика, шемите за директна поддршка се разликуваат од една административна единица до друга. Во 2015 година, имаше 23 шеми во ФБХ (15),19 во Република Српска и 20 во Дистриктот Брчко. Во споредба со 2010 година, вкупниот број шеми за директна поддршка на

(15) Ова не вклучува шеми за директна поддршка на ниво на кантони.

производителите во 2015 година беше зголемен во рамки на сите административни единици (Табела 3.2).

Федерацијата на БиХ, во споредба со Република Српска и Дистриктот Брчко, имаше најголем број измени во шемите за директна поддршка на производителите во периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Во Федерацијата на БиХ, значителен број шеми за плаќања по производ (7) беа заменети со плаќања врз основа на површина. Оттука, фактички целото растително производство во 2015 година беше поддржано со плаќања врз основа на површина. Покрај тоа, во Федерацијата на БиХ во 2015 година имаше осум шеми за плаќања по грло добиток и една шема на субвенции за инпути. За разлика од Федерацијата на БиХ, во 2015 година во Република Српска сè уште имаше значителен број шеми за плаќања по производ (7) и повеќе шеми за плаќања по грло добиток (10). Република Српска, исто така, спроведуваше една шема за плаќања врз основа на површина и една шема на субвенции за инпути. Во 2015 година, од вкупно 20 шеми за директна поддршка на производителите во Дистриктот Брчко, осум беа плаќања врз основа на површина, 11 беа плаќања по грло и имаше една шема на субвенции за инпути. Тие не се разликуваа значително од оние во 2010 година. Повеќе детали за реализираните шеми за директни плаќања и за субвенции за инпути во трите административни единици во 2015 година заедно со опис на критериумите за прифатливост за добивање поддршка, се дадени во Табела 3.3.

Табела 3.2. Број на реализирани шеми за директни плаќања и за субвенции за инпути во Босна и Херцеговина според административна единица, 2010 и 2015 година

Видови шеми	ФБХ		РСР		ДБ	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Плаќања по производ	9	2	7	7	0	0
Плаќања по површина	3	12	1	1	6	8
Плаќања по грло	8	8	9	10	10	11
Субвенции за инпути	0	1	0	1	0	1
Вкупно	21	23	17	19	16	20

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделската политика (Босна и Херцеговина).

Вкупната директна поддршка на производителите во Босна и Херцеговина покажува голема променливост од една година во друга, но имаше тренд на зголемување во периодот на анализа од 2010 до 2015 година (Графикон 3.1).

Износот на вкупна директна поддршка се зголеми од 41,7 милиони евра во 2010 година на 56,6 милиони евра во 2015 година. Највисоко ниво на директна поддршка имаше во 2011 година, кога таа достигна скоро 59 милиони евра. Директните плаќања (т.е. врз основа на површина, грло и по производ) беа доминантна форма на директна поддршка и имаа удел меѓу 68% и 97% од вкупната директна поддршка. Преостанатата поддршка се обезбедуваше во форма на субвенции за инпути или друг вид субвенции (Графикон 3.1).

Кај директните плаќања, уделот на плаќањата по производ беше малку поголем од оној на плаќањата врз основа на површина и плаќањата по грло, при што тој изнесуваше помеѓу 51% и 66% од вкупната вредност на директните плаќања. Со текот на времето, важноста на субвенциите врз основа на производство се зголеми, односно нивниот удел се зголеми од 53% во 2010 година на 66% во 2015 година од вкупниот износ на директни плаќања (Графикон 3.2). Директната поддршка за производителите во голема мера се разликуваше помеѓу административните единици во Босна и Херцеговина, при што значителна разлика можеше да се забележи во структурата на директна поддршка (Графикон 3.1 и Графикон 3.2).

Слично на вкупните резултати за Босна и Херцеговина, кај директната поддршка на производителите во Федерацијата БиХ, исто така, може да се забележи слабо растечки тренд во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година, но со поголема променливост од една година до друга. Нејзината вредност се движеше

помеѓу 23,6 милиони евра (2012 година) и 33,4 милиони евра (2015 година). Директните плаќања се фактички единствената форма на поддршка за производителите на ниво на административни единици, додека помала поддршка за инпути даваат и кантонските влади (Графикон 3.1).

Следејќи го порастот (од околу 100 %) на директната поддршка на производителите во Република Српска во 2011 година во споредба со 2010 година, нивото на овој вид поддршка бележеше негативен тренд во следните години. Директната поддршка се удвои од 13 милиони евра во 2010 година на 26,4 милиони евра во 2011 година, а потоа се намали на 20,5 милиони евра во 2015 година. За разлика од Федерацијата на БиХ, субвенциите за инпути имаат значителен удел во вкупната директна поддршка на производителите во Република Српска. Во некои години (2011 година), субвенциите за инпути изнесуваа скоро половина од вкупната директна поддршка, иако во периодот опфатен со ова поглавје, нивниот удел е помал и се движи од 12% до 20% (Графикон 3.1).

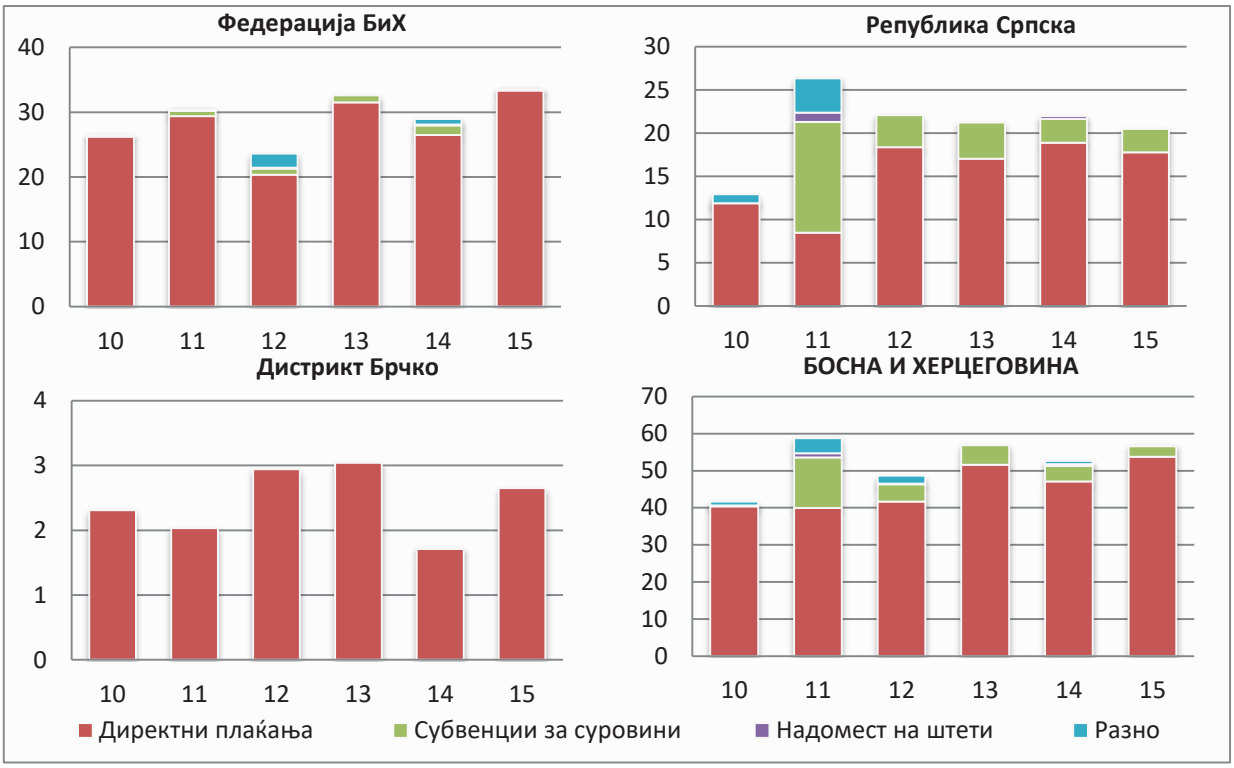
Табела 3.3. Шеми за директни плаќања и за субвенции за инпути реализирани во Босна и Херцеговина во 2015 година според административна единица

Вид на	Произво	ФБХ Единица вредност и ограничувања	РСР Единица вредност и ограничувања	ДБ Единица вредност и ограничувања
Плаќања по Производ	Млеко	0,153 евра/l; мин. 500 l/месец (300 l овчо и козјо млеко)	0,153 евра/l	-
	Пченица (пролетна)	-	0,026 евра/kg; макс. 6 t/ha	-
	Маслодајна репка	-	15 %; мин. 0,5 ha; макс. 5 000 евра/корисник	-
	Тутун	-	20 %; макс. 12 500 евра/корисник	-
	Медицински билки	-	15 %; мин. 0,3 ha; макс. 5 000 евра/корисник	-
	Семиња	-	15 % и 50 %; регистрирани производители	-
	Садници	0,18-0,23 евра/парче; макс. број садници	-	-
	Овошје	-	15 %; мин. 500 kg по сорта за продажба	-
Плаќања по површина	Пченица	256 евра/ha; мин. 1 ha; мин. 3,5 t/ha; макс. 200 ha	128 евра/ha; есенска сеидба; мин. 1.5 ha и 4 t/ha	153 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Пченка	153 евра/ha; мин. 2 ha; макс. 400 ha	-	128 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Јачмен	179 евра/ha; мин. 1 ha; мин. 3 t/ha; макс. 100 ha	-	128 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Маслодајни култури	205 евра/ha; мин. 1 ha; мин. 2 t/ha; макс. 250 ha	-	205 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Фуражни култури (есенско производство)	-	-	250 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Семе (житарки, маслодајни)	409 евра/ha; мин. t/ha; макс. ha	-	-
	Семе од компир	665-869 евра/ha; макс. 50 ha	-	-
	Тутун	767 евра/ha; мин. 0,5 ha; макс. 50 ha	-	511 евра/ha; мин. 1,5 ha
	Медицински билки	205 евра/ha; мин. 1 ha (за пазар); макс. 50 ha	-	-
	Градинарски култури	1 023 евра/ha; мин. 0,5 ha; мин. t/ha; макс. 20 ha 460 евра/ha; мин. 2 ha; мин. 5 t/ha; макс. 250 ha 460 евра/ha; мин. 1 ha; мин. 8 t/ha; макс. 250 ha 460 евра/ha; мин. 1 ha; мин. 2 t/ha; макс. 250 ha	-	358-7.669 евра/ha; мин. 0,3 ha (0,02 ha пластеник) 256-409 евра/ha; мин. 1 ha (0,2 ha меко овошје)
	Овошје		-	-
	Грозје		-	
	Маслинки		-	
Плаќања по грло	Молзни крави	-	-	205 евра/грло; мин. 2 грла; мин. 2 000 l/крава
	Систем крава-теле	230 евра/грло; мин. 15; макс. 1 000 грла 230 евра/грло; мин. 2; макс. 20 грла	118 евра/грло; мин. 5 грла; макс. 15 000 евра/корисник 102 евра/грло; макс. 12 500 евра/корисник	102 евра/грло
	Расплодни јуници			153 евра/грло; мин. 2 грла 153 евра/грло; мин. 5 грла
	Товни грла говеда	230 евра/грло; мин. 3; макс. 1 000 грла	61 евро/грло; мин. 4 грла; макс. 50 000 евра/корисник	26 евра/грло; мин. 20 овци (10 кози)
	Расплодни овци и кози	18 евра/грло; мин. 50 овци (25 кози); макс. 750 грла	4,60/грло; мин. 100 овци(50 кози); макс. 12 500 евра/корисник	15 евра/грло; мин. 20 овци (10 кози)
	Гојни маторици и свињи	-	-	51 евра/грло; мин. 5 грла
	Товни свињи	77 евра/грло; мин. 5; макс. 150 грла	20 евра/грло; мин. 20 грла; макс. 12 500 евра/корисник	26 евра/грло; мин. 20 грла
	Живина Кокошки-несилки Бројлери	31 евра/грло; мин. 10; макс. 8,700 грла	7,70 евра/грло; мин. 60 грла; макс. 50 000 евра/корисник	-
	Расплодни млади кобили	0,61 евра/грло; мин. 10 000; макс. 50 000 живина	0,36 евра/птица; мин. 2,000 живина; max 25 000 евра/корисник	0,77 евра/птица; мин. 1 500 птици
	Пчеларници	-	-	0,10 евра/птица; мин. 5 000 птици
		-	0,03 евра/птица; 5 000/турнус; макс. 50 000 евра/корисник 205 евра/грло; чисторасни	-
		7,67 евра/пчеларник; мин. 20 пчеларници и 10 kg мед/пчеларник; макс. 550 kg	2,30 евра/пчеларник; мин. 50 пчеларници; макс. 2 500	10,23 евра/пчеларник; мин. 30 пчеларници
Субвенции за инпути	Осигурување	Макс. 50% од премијата за осигурување	-	Макс. 70 % од премијата за осигурување
	Гориво	-	0,31 евра/l; макс. 100 l/ha	-

Извор: база на податоци за земјоделството и за земјоделската политика (Босна и Херцеговина).

Макс. -максимум; Мин. -минимум.

Графикон 3.1. Преглед на директната поддршка на производителите во Босна и Херцеговина (милиони евра), 2010- 2015 година



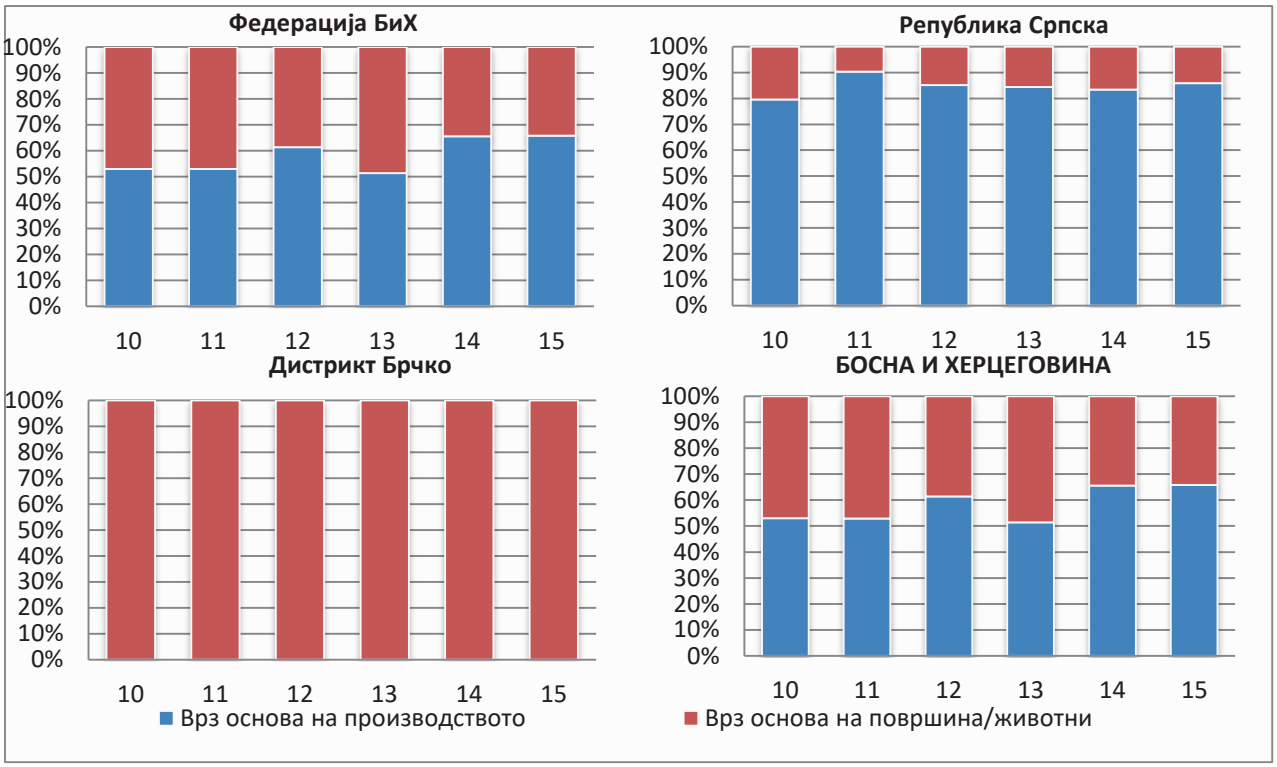
Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделска политика (Босна и Херцеговина).

Значителни годишни варијации во директната поддршка на земјоделските производители може да се забележат и кај Дистриктот Брчко во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Во Дистриктот Брчко се применуваат само директни плаќања и нема субвенции по производ или за инпути, како што тоа е случај во ФБХ и во Република Српска (Графикон 3.1). Дистриктот Брчко во 2009 година премина од исплати на субвенции по производ/инпути кон директни плаќања врз основа на површина/број на животни.

На Графикон 3.2 се прикажани очигледните разлики во структурата на директните плаќања (т.е. врз основа на површина, грло и по производ) помеѓу различните административни единици на Босна и Херцеговина. Плаќањата по производ се доминантни во Република Српска и во просек зафаќаат околу 85% од вкупните директни плаќања во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Најголем дел од субвенциите по производ се даваат на производителите на млеко.

За разлика од Република Српска, Федерацијата на БиХ има порамномерна распределба на директните плаќања помеѓу субвенциите по производ и субвенциите врз основа на површина/грло, при што со текот на времето се забележува мало зголемување кај субвенциите по производ. Федерацијата на БиХ го реформираше својот систем за директна поддршка во 2011 година, и како резултат на тоа, скоро целокупното растително производство сега добива поддршка преку плаќања врз основа на површината, наместо преку субвенции по производ. Меѓутоа, оваа реформа не влијаеше значително врз структурата на директни плаќања во Федерацијата на БиХ затоа што големи субвенции по производ им се даваат на производителите на млеко (врз основа на производството), што ја придвижува целокупната структура на директни плаќања.

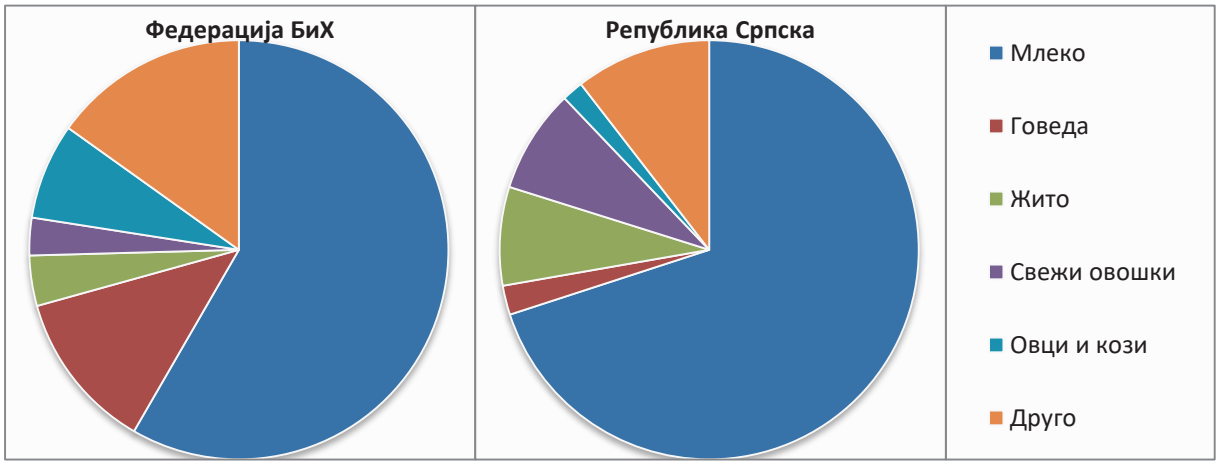
Графикон 3.2. Состав на директните плаќања кон производителите во Босна и Херцеговина, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и за земјоделска политика (Босна и Херцеговина).

Производството на млеко е сектор којшто добива далеку најголема поддршка во Босна и Херцеговина (Графикон 3.3). Заедно со тутунот, производството на млеко добива континуирана поддршка од 1997 година.

Графикон 3.3. Преглед на директните плаќања кон производителите според главни продукти во Федерацијата на Босна и Херцеговина и Република Српска (%), 2015 година



Извор: База на податоци за земјоделски политики (Босна и Херцеговина).

Други сектори кои добиваат значителни директни плаќања во Република Српска во 2015 година, ги вклучуваат производството на овошје (8%) и на пченица (8%). Покрај млекото, најголема поддршка добија одгледувањето говеда (12%), овци и кози (7%),

пченица (4%) и овошје (3%), во 2015 година во ФБХ. Директните плаќања се порамномерно распределени помеѓу секторите во Дистриктот Брчко, при што најголем дел од вкупните директни плаќања одат за одгледување говеда (17%), пченка (16%), свињи (15%), млеко (11%), овошје (9%) и овци и кози (7%).

Во однос на процесот на ЕУ интеграција, постојната структура на шемата на директни плаќања во Босна и Херцеговина, со значителен удел на производно врзани субвенции (на пр. плаќања врз основа на производство), укажува дека постои неусогласеност помеѓу оваа структура и Заедничката земјоделска политика и дека во иднина ќе биде потребно да се изврши усогласување со системот на субвенции на ЕУ. Овој проблем е препознаен во новите стратешки документи донесени од страна на Федерацијата на БиХ и Република Српска, каде се предвидува преминување кон директни плаќања врз основа на површина/грла добиток. Меѓутоа, останува овие планови да бидат применети во практика.

Мора да се нагласи дека директните плаќања се доста чувствително прашање и честопати претставуваат причина за политички судири и општествен револт во Босна и Херцеговина. Освен тоа, еден од најголемите проблеми поврзани со директните плаќања е постојаноста на недостатоците во системот за имплементација. Иако Босна и Херцеговина има воспоставени регистри на земјоделски стопанства и системи за идентификација на животни, тие сè уште се далеку од стандардите на ЕУ и неопходно е нивно понатамошно подобрување. Моментално, најгорливо прашање е недостигот на соодветна супервизија и идентификација на земјоделското земјиште (LPIS систем), со што се оневозможува правилна и правична распределба на директните плаќања и ја прави шемата на директни плаќања да биде подложна на злоупотреба.

3.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика

Новата среднорочна стратегија за развој на земјоделскиот сектор на Федерацијата на БиХ е во сила веќе втора година, така што може да се изврши прва евалуација на нејзиното спроведување. Овој стратешки документ за прв пат се заснова на начелата на креирање современи јавни политики (анализа на состојбата, поставување цели, донесување механизми за дејствување, програми за спроведување, финансиски рамки и мониторинг и евалуација). Шемите за директни плаќања треба да се засноваат на плаќања по површина за сите култури и во согласност со Заедничката земјоделска политика на ЕУ. Некои од мерките, како што е поддршката за производство на живина, беше планирано да се прекинат во фази, додека поддршката за рурален развој беше планирано да се порамни. Беше изработена реална финансиска рамка, а акцискиот план предвидуваше бројни активности за зајакнување на институционалните и правните рамки со цел усогласување на земјоделската политика на Федерацијата на БиХ со Заедничката земјоделска политика на ЕУ.

Меѓутоа, фактичката имплементација значително отстапуваше од плановите предвидени во стратешкиот документ. Во голема мера продолжи да функционира претходниот пристап во креирањето земјоделски политики. Земјоделската политика и понатаму во голема мера се потпира на производно-врзани плаќања како форма на обезбедување поддршка за земјоделските производители, посветува малку внимание на руралниот развој и не предвидува поголеми промени во финансирањето на општите услуги во земјоделството. Во суштина, во 2015 година во Федерацијата на БиХ не беа издвоени средства за рурален развој ([16]) а поддршката за општи услуги главно ги покриваше само програмите за социјално и здравствено осигурување за земјоделските производители. Иако вкупната вредност на планираниот финансиски

([16]) Во 2015 година воопшто не беа планирани издвојувања од буџетот за мерки за рурален развој поради значителен долг на владата на Федерацијата на БиХ кон земјоделските производители од претходните години.

пакет за директни плаќања во стратешкиот документ (33,6 милиони евра) не се разликува многу од реализираниот во 2015 година (33,3 милиони евра), има големо разидување во рамки на структурата и генералниот пристап. На пример, наместо девет шеми за директни плаќања, како што се предлага во стратешкиот документ, во 2015 година беа применети 23 шеми. Поддршката за производство на млеко којашто се заснова на количеството што им било продадено на откупувачите продолжи да се дава и во 2015 година, кога не беше воведена ниту една шема за плаќања врз основа на површина. Освен тоа, не беше забележан некој значителен напредок во контекст на законодавното и институционалното усогласување со Заедничката земјоделска политика на ЕУ. Федерацијата на БиХ нема започнато со воспоставување на Интегрираниот систем за администрација и контрола (ИСАК) и други административни алатки кои се неопходни за соодветна имплементација, контрола и мониторинг на директните плаќања.

И во Република Српска се забележува значителна разлика помеѓу фактичката имплементација на земјоделската политика и целите поставени во новиот стратешки план за 2016-2020 година. Стратешкиот план за 2016-2020 година не го опфаќа периодот анализиран во ова поглавје. Но, издвојувањата за поддршка за 2016 година се опишани во годишниот финансиски план. Во однос на директните плаќања, новиот стратешки план предвидуваше преориентирање од моделот којшто се заснова на субвенции по производ или субвенциите за инпути (субвенции за производство/инпути) кон модел што се заснова на плаќања по хектар обработено земјиште или по грло. Оваа цел мора да добие практична примена во Република Српска, со оглед на фактот дека најголем дел од субвенциите во 2015 година беа во форма на субвенции по производ, а ова преориентирање не е земено предвид во годишниот финансиски пакет за 2016 година. Освен тоа, планираното донесување на регулативата за земјоделство и рурален развој заради усогласување на спроведувањето на овие мерки со целите поставени во новиот стратешки документ (на пр. стабилна распределба на финансиски ресурси), беше одложено. Стратегијата на Владата на Република Српска има цел да обезбеди ефикасно спроведување на политиките за земјоделство и рурален развој пред регулативата да може да биде донесена од страна на Собранието (РСР 2015б).

Во основа, пред да се воведе каква било поголема промена во системот на субвенции во Република Српска, мора да се воспостават СИЗП и ажурирани регистри на добиток. Покрај овие технички барања, како пречки за преориентирање кон нови шеми на директни плаќања се јавуваат ниското ниво на вештини и капацитет на земјоделските производители и на јавните службеници да ги разберат и успешно да ги спроведуваат различните мерки од политиките. На пример, тоа е одразено преку слабата ефикасност на исплатите кон корисниците. Плаќањата вообичаено доцнат по неколку месеци во однос на обврските кон корисниците (на пр. земјоделските производители).

Претходната правна рамка донесена во 2002 година, којашто дава насоки за спроведување на земјоделската политика (вклучително и рурален развој), сè уште е на сила во Република Српска. Оваа регулатива предвидува минимална стапка од 6% од вкупниот буџет на Република Српска да биде наменет за земјоделската политика. Со исклучок на 2010 година, оваа стапка никогаш не беше достигната. Намерата за распределување на расположливите средства за земјоделска поддршка во рамки на трите приоритетни области од земјоделската политика (т.е. директна поддршка на производителите, поддршка за рурален развој и општи мерки за поддршка) не беше остварена во периодот на анализа од 2010 до 2015 година, поради непредвидената криза во земјоделскиот сектор која ги пренасочи финансиските ресурси на други области (на пр. за решавање на проблемите од природни катастрофи или нарушувања на пазарот). Стратешкиот документ за 2016-2020 година предвидува издвојувањето од буџетот за земјоделската политика да изнесува 48,3 милиони евра (6% од општиот буџет) во 2016 година. Меѓутоа, во годишниот план за 2016 година беа резервирани само 30 милиони евра (РСР, 2015а). Со тоа е оневозможено финансирањето и

спроведувањето на сите мерки планирани во стратешкиот документ. Сепак, намалените финансиски ресурси за земјоделската политика најмногу се одразуваат во намалената поддршка за инвестиции и рурален развој, додека директните плаќања се само маргинално засегнати.

3.6 Заклучоци и препораки за политиката

Во ова поглавје се анализира развојот на земјоделската политика во Босна и Херцеговина во периодот 2010-2015 година. Резултатите откриваат дека земјоделската политика во Босна и Херцеговина покажува високо ниво на нестабилност и недоследност со среднорочните цели поставени во политиката. Земјоделската поддршка значително варира од една година до друга во рамки на периодот на анализа од ова поглавје, а тоа се должи на продолжената економска и политичка криза, политичко лобирање и непостоење на јасно програмирање на мерките од политиката. Овој нестабилен развој на политиката создава несигурна средина за засегнатите страни во земјоделскиот сектор, што може да има несакани импликации врз нејзиниот раст и развој во иднина.

Просечната годишна земјоделска поддршка во Босна и Херцеговина изнесуваше 75,9 милиони евра и бележеше надолен тренд во периодот 2010-2015 година. Првиот столб на мерки имаа најголем удел во вкупната поддршка (во просек 73% од вкупната земјоделска поддршка) во Босна и Херцеговина во текот на истиот период, а веднаш по нив следеше поддршката за рурален развој (19%). Иако вкупната земјоделска поддршка во Босна и Херцеговина во периодот 2010-2015 година се намалуваше, првиот столб мерки во рамки на истиот период се зголемуваше за сметка на мерките за рурален развој и општите мерки за поддршка. Овие резултати укажуваат дека директната поддршка на производителите е преферираниот инструмент за поддршка на земјоделскиот сектор во Босна и Херцеговина. Босна и Херцеговина спроведува доста хетерогена земјоделска политика во рамки на трите административни единици (т.е. Федерација на БиХ, Република Српска и Дистриктот Брчко) затоа што тие имаат надлежност да креираат, донесуваат и да спроведуваат свои сопствени мерки. Земјоделските политики се разликуваат меѓу единиците во однос на видот на мерки што се спроведуваат и во однос на секторите на кои им се дава поддршка. Сите административни единици бележат големи флуктуации во нивоата на поддршка од една година во друга, како и намалување на нивоата во периодот на анализа од 2010 до 2015 година.

Во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година, просечната годишна поддршка на земјоделството во Федерацијата БиХ изнесуваше 38,3 милиони евра, во Република Српска изнесуваше 32 милиони евра, а во Дистриктот Брчко изнесуваше 2,7 милиони евра. Доминантна форма на поддршка во сите три административни единици е директната поддршка на производителите (директни плаќања и субвенции за инпути), при што најголем удел во вкупната земјоделска поддршка има во Дистриктот Брчко (во просек 90% во 2010-2015 година), по што следат Федерацијата БиХ (82%), а додека најмал удел има во Република Српска (70%). Слично на вкупната статистика за Босна и Херцеговина, поддршката за рурален развој има втор најголем удел во вкупната поддршка на земјоделството во административните единици, односно во просек таа изнесува од 10% од вкупната поддршка во Дистриктот Брчко до 22% во Република Српска.

Иако директните плаќања (т.е. според површина, грло и по производ) се главната шема на директна поддршка на земјоделците во сите три административни единици на Босна и Херцеговина, нивната структура значително се разликува. Плаќањата по производ доминираат во Република Српска (во просек 85% од директните плаќања). Покрај директните плаќања, важна форма на директна поддршка за производителите во Република Српска беа субвенциите за инпути (гориво). Производ за кој се добиваше најголема поддршка во Република Српска беше млекото (70% од

директните плаќања во 2015 година). Во Федерацијата на БиХ има малку порамномерна распределба на директните плаќања помеѓу субвенциите по производ и плаќањата врз основа на површина/грло (60%:40%), додека субвенциите за суровини имаа мал удел во вкупната директна поддршка (во просек 2,7%) во 2010-2015 година. Во Дистриктот Брчко се вршеа само директни плаќања. Таму немаше субвенции по производ или субвенции за инпути во периодот опфатен во ова поглавје. Генерално, овие анализи покажуваат дека производно-врзаните плаќања сè уште имаат важна улога во структурата на земјоделската поддршка во Босна и Херцеговина. Ова е во спротивност со филозофијата на ЗЗП, којашто првенствено се потпира на концептот на неврзана поддршка, што значи дека земјоделската политика во иднина ќе треба да се приспособи заради успешно пристапување на Босна и Херцеговина кон ЕУ.

Како Федерацијата на БиХ, така и Република Српска, донесоа нови стратешки рамки за идни активности во земјоделството и во руралните подрачја кои се засноваат на начелата и елементите на креирањето современи јавни политики (анализа на состојбата, поставување цели, механизми за дејствување, програми за спроведување, финансиски рамки, мониторинг и евалуација). Донесените документи и нивните развојно-ориентирани концепти се базираат на јасно дефинирани предизвици со кои се соочува земјоделството во надворешното и домашното окружување и ги имаат идентификувано силните страни и слабостите на секторот со што овозможуваат да се дефинираат среднорочни приоритети за развој на земјоделството и на руралните подрачја. И двата документа несомнено ја истакнаа определеноста на Босна и Херцеговина да стане дел од ЕУ и предвидоа планови за постепено усогласување на националните земјоделски политики со барањата од ЗЗП.

Првите години од спроведувањето на донесените стратешки документи покажаа дека раководните политички структури во Федерацијата на БиХ и во Република Српска не покажаа доволна решителност и подготвеност за поголеми реформи со цел спроведување во практика на приоритетите утврдени во стратешките документи. Парадоксално е тоа што органите кои нарачаа изработка на стратешките документи бараа од авторите да заземат јасен про-ЕУ пристап и да ги идентификуваат сите потребни активности коишто треба да се спроведат за усогласување на земјоделските политики со ЗЗП на ЕУ. Меѓутоа, кога станува збор за спроведувањето, реформите во земјоделската политика, барем за сега, не успеаја да ги спроведат во практика предлозите дадени во стратешките документи.

4 Косово*: развој и оценка на земјоделската политика

Михоне Кероли-Мустафа*, Екрем Ѓокај и Беким Хоџа****

* Меѓународен Бизнис Колеџ Митровица, Косово
** Министерство за земјоделство, шумарство и рурален развој на Косово

4.1 Вовед и пристап

Косово* се соочува со значајни предизвици во развивањето на конкурентна економија и во реформирањето на националните политики со цел нивно приближување кон оние на ЕУ. Со потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација во октомври 2015 година започна нова фаза во односите меѓу ЕУ и Косово*. Со овој договор се отвори нова можност за слободна трговија и примена на Европските стандарди во голем број сектори. Косово* оствари напредок во процесот на развој на своите национални земјоделски стратегии, шеми за грантови, контролни механизми, регистри на земјоделски стопанства и статистики. Поддршката од ЕУ преку Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за периодот 2014-2020 година и преку инструментот за Техничка помош и размена на информации (TAIEX) го поттикна понатамошниот развој на земјоделството и усогласувањето на националните политики. Меѓутоа, овој процес и понатаму претставува предизвик од аспект на остварување на сите цели поставени во ЗЗП.

Земјоделскиот сектор во Косово* игра многу важна улога во обезбедување на можности за вработување и генерирање приход. Во 2015 година, земјоделството придонесе со 13,5% во бруто додадената вредност и околу 27% во вкупното вработување, а имаше и 12,8% удел во вкупната извозна вредност (База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Косово*).

Развојот на земјоделскиот сектор во Косово* има особена важност од аспект на подобрување на трговскиот биланс, намалување на невработеноста и зголемување на безбедноста на прехранбените производи и заштита на животната средина. Во ова поглавје се претставени актуелната состојба и последните трендови во развојот на земјоделската политика на Косово*, со посебен осврт на развивањето на буџетската поддршка за земјоделството. Главни извори на податоци користени во оваа анализа се Агенцијата за статистика на Косово и Секторот за економска анализа и земјоделска статистика во рамки на Министерството за земјоделство, шумарство и рурален развој (МЗШРР). За компаративна анализа на буџетските трансфери во земјоделството, се користеше заеднички образец за мерките на земјоделската политика (МЗП) (Rednak et al. 2013). Се врши анализа на периодот од 2010 до 2015 година.

Во вториот дел од ова поглавје се дискутира за стратегиите и програмите на земјоделска политика. Развојот на земјоделската политика се разгледува во третиот дел каде се претставени и се дискутира за буџетските трансфери кон земјоделството за периодот 2010-2015 година, вклучително елементите на поддршка според главните групи на политики. Во четвртиот дел се дискутира за директните плаќања и за нивните карактеристики и промени со текот на времето. Во петтиот дел е дадена општа оценка за развојот и спроведувањето на земјоделската политика. Во последниот дел се даваат заклучоци и препораки за главните прашања поврзани со политиката во контекст на усогласување со политиките на ЕУ.

4.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Министерството за земјоделство, шумарство и рурален развој ги извршува своите функции врз основа на следниве главни документи за политиката: Програмата за

земјоделство и рурален развој (ПЗРР) за 2014-2020 година (МЗШРР, 2013 година), Рамката за среднорочни расходи за 2016-2018 година (Влада на Косово, 2015 година) и Програмата за економска реформа (ПЕР) 2016-2018 година (Влада на Косово, 2016 година), во кои се утврдени деталните среднорочни и долгорочни цели, главните мерки, алатките за мониторинг и трошоците за спроведување на политиките. Краткорочните политики се детално претставени во годишната национална програма за земјоделство и рурален развој, а релевантните активности во годишниот акциски план.

ПЗРР за периодот 2014-2020 година се заснова на претходната ПЗРР за 2007-2013 година. Се осврнува на долгорочните цели и приоритети за усогласување со ЗЗП на ЕУ и го поврзува процесот на програмирање со повеќегодишни програми за рурален развој. Со ИПА II компонентата ([17]) му се дава поддршка на Косово* за остварување усогласеност со законодавството на ЕУ. Преку неа се овозможуваат подобрувања за операторите и производителите од земјоделско-прехранбениот сектор на регионалните пазари и на пазарот на ЕУ; вработување и генерирање приход во земјоделско-прехранбениот сектор и рурални услуги; креирање стручни обуки и едукација за управување со земјоделски стопанства и сметководство на земјоделски стопанства; и донесување мерки за подобрување на отпорноста на влијанието од климатските промени. Други цели на ИПА II се обезбедувањето техничка помош за подобрување на процесот на собирање податоци, обработка и известување за сите потсектори на земјоделството и руралниот развој во МЗШРР. Од овој аспект, ПЗРР ги следи четирите приоритетни области определени од ИПА (ЕК, 2014 година), во рамки на кои беа идентификувани посебни мерки (Табела 4.1).

Во периодот 2014-2016 година, МЗШРР одлучи да ги спроведе само дел од мерките од ПЗРР дадени во Табела 4.1, а истовремено се подготвуваше за спроведување на други мерки во иднина (М 501, М 401, М 402 и пилот мерка М 201). Генерално, програмата ПЗРР ја истакнува потребата од зголемување на самоодржливоста во однос на храна, на конкурентноста на земјоделското стопанство и на слободниот пристап до пазарот на ЕУ како важни можности за зголемување на приходите на земјоделските производители на Косово*. Оттука, развојот на нови производствени капацитети и подобрена конкурентност бара подобар маркетинг и стандарди за пакување, квалитет и означување во поширокиот домен на земјоделско-прехранбениот сектор. По последната анализа на ЕК, само многу мал дел од земјоделските стопанства и компании за преработка на храна на Косово* се конкурентни на пазарот на ЕУ и на меѓународните пазари (ЕК, 2015 година). Клучна причина за слабата земјоделска конкурентност во Косово* е доминацијата на мали и егзистецијално земјоделски стопанства, високото ниво на фрагментација на земјиштето, ограниченият пристап до кредити и недостиг на знаење за користење современи технологии.

([17]) Во моментов, Косово* ја спроведува втората фаза од ИПА (ИПА II) усвоена во 2014 година. Првата фаза на спроведување на ИПА го опфаќаше периодот 2007-2013 година и имаше цел обезбедување поддршка од ЕУ за економски и политички развој на Косово* од чиста европска перспектива. Втората фаза на ИПА — ИПА II — започна во 2014 година и ќе заврши во 2020 година. Во овој период, ЕУ намени вкупно 645 милиони евра за Косово*, од кои 79,7 милиони евра се планирани за поддршка на земјоделството и на руралниот развој.

Табела 4.1. ПЗРР на Косово* за 2014-2020: приоритети и избрани мерки за рурален развој

Приоритети	**Мерки**
Подобрување на одржливоста на земјоделските стопанства и на конкурентноста на сите земјоделски и агро-индустриски производи и понатамошно приближување кон стандардите на ЕУ	М 101 Инвестиции во физички средства на земјоделските стопанства М 103 Инвестиции во физички средства за преработка и пласман на земјоделски производи
Обнова, заштита и унапредување на екосистемите поврзани со земјоделството и шумарството	М 201 Агро-еколошки мерки и органско производство М 202 Пошумување и заштита на шумите
Промовирање социо-економска инклузија, намалување на сиромаштијата и територијално рамномерен рурален развој	М 302 Диверзификација на земјоделските стопанства и деловен развој М 303 Изработка и спроведување на Стратегии за локален развој – LEADER
Пренос на иновации и знаење во земјоделството, шумарството и руралниот развој и зајакнување на капацитетот на јавната администрација во спроведување програми за рурален развој	М 401 Унапредена обука М 402 Советодавни услуги М 501 Техничка помош
Други	Проекти за наводнување

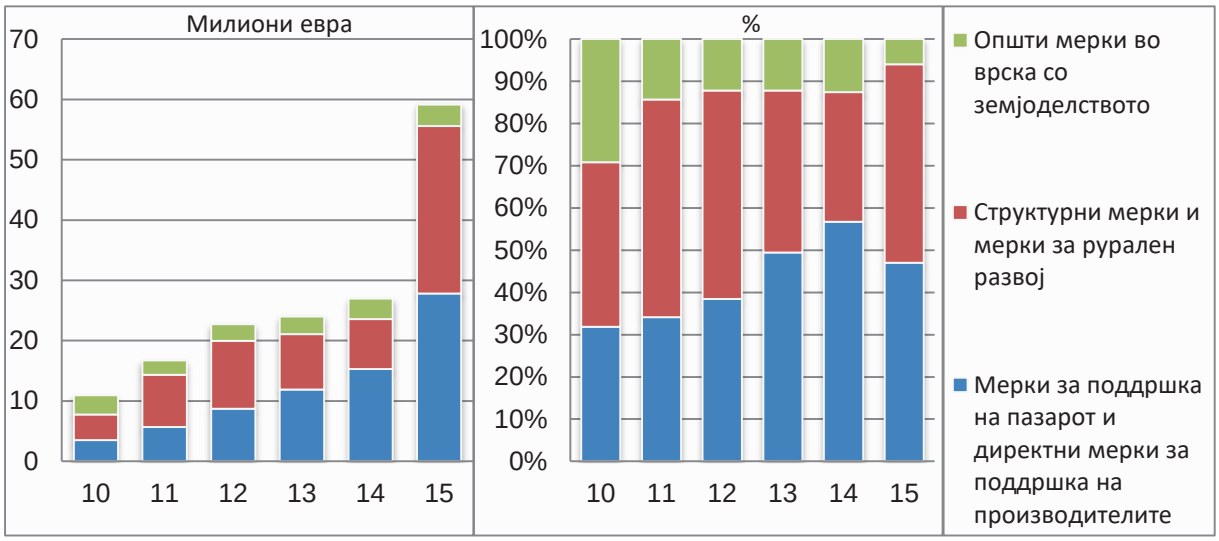
Извор: МЗШРР 2013 година.

Со помош од меѓународни донатори, МЗШРР работи на воспоставување на потребните структури за спроведување на процесот на интеграција во ЕУ согласно политиките на ЗЗП и на ИПАРД. Во обид да се зголеми усогласеноста со ЗЗП на ЕУ, МЗШРР формираше Сектор за советодавни услуги, којшто нуди техничка, економска и правна поддршка за земјоделските производители (ЕК, 2015 година). МЗШРР, исто така, има распоредено општински советници и има отворено општински информативни центри во секоја општина со цел обезбедување совети и поддршка за земјоделските производители и зголемување на продуктивноста. МЗШРР, исто така, креираше посебна веб-страница за обезбедување информации за рурален развој и мониторинг на шемите на грантови и субвенции согласно стандардите на ЕУ. Освен тоа, надлежниот раководен орган продолжува да врши спроведување и мониторинг на шемите на грантови и субвенции преку Агенцијата за развој на земјоделството. Земјоделските производители кои поднесуваат барања за грантови и субвенции се регистрираат преку Регистарот на земјоделски производители – софтверски систем којшто го користат земјоделските канцеларии во општините, како и МЗШРР на централно ниво. Оваа форма на контрола на плаќањата претставува основа за реформи и за усогласување со стандардите на ЕУ.

4.3 Развој на земјоделската политика

Во текот на периодот на анализа, буџетската поддршка за земјоделството на Косово* се зголеми од 11,0 милиони евра во 2010 година на 59,1 милион евра во 2015 година (Графикон 4.1). Во 2015 година, вкупната земјоделска поддршка се зголеми повеќе од двојно во споредба со 2014 година, кога изнесуваше 27 милиони евра. Зголемувањето на вкупната поддршка главно се должеше на зголемените средства за директна поддршка на производителите и за структурни мерки и мерки за рурален развој, додека општите мерки за поддршка останаа скоро непроменети. Директната поддршка на производителите како процент од вкупната поддршка во периодот 2010-2015 година се движеше помеѓу 31,9% и 47%, а по неа следеа поддршката за рурален развој (помеѓу 39% и 47%) и поддршката преку општи мерки (помеѓу 6% и 29,1%).

Графикон 4.1. Развој на буџетската поддршка за земјоделство на Косово*, 2010-2015 година



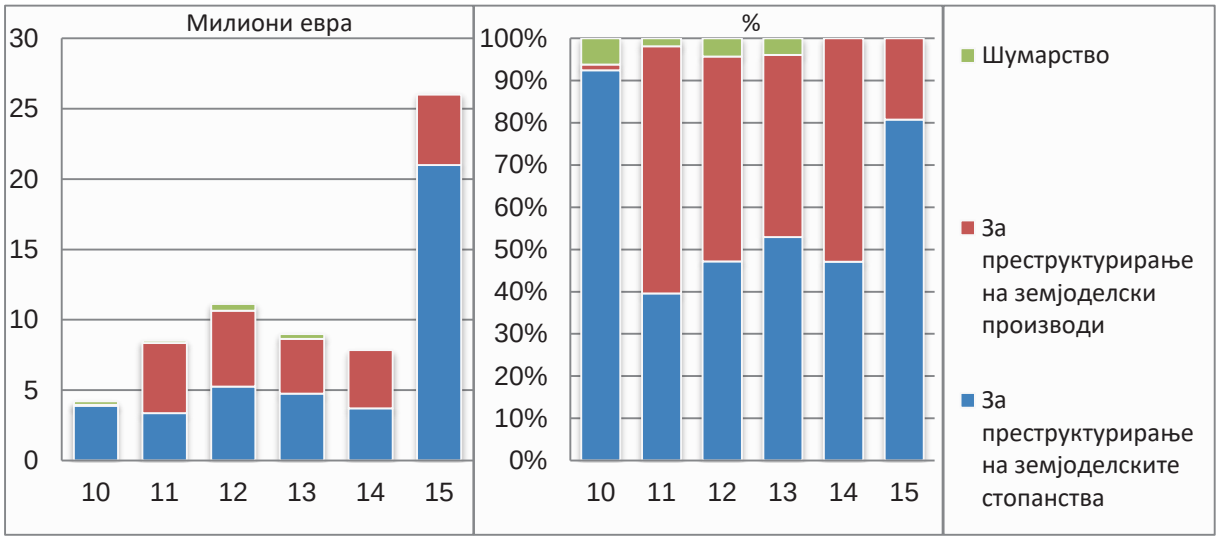
Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Косово*).

Мерките за директна поддршка на производителите имаат цел да го зголемат земјоделското производство, да ги зголемат приходите на земјоделските производители и да ја подобрат конкурентноста на земјоделството во однос на други сектори и во однос на увозот. Вкупните буџетски трансфери за директна поддршка на производителите се зголеми од 3,5 милиони евра во 2010 година на 15,2 милиони евра во 2014 година, и на 27,8 милиони евра во 2015 година. Директна поддршка на производителите се дава во форма на директни плаќања врз основа на површината и врз основа на бројот на животни за конкретни видови култури и добиток. Субвенции за инпути се даваа само за гориво за жнеење до 2013 година. Плаќањата врз основа на остварено производство беа неодамна воведени (во 2013 година за садници и во 2014 година за млеко), но нивниот удел во вкупната директна поддршка за време на периодот на анализа остана под 4%.

Политиката за рурален развој, исто така, игра многу важна улога во земјоделската политика на Косово*. Ова првенствено се должи на специфичноста на земјоделскиот сектор и на руралните подрачја. Мерките за рурален развој се фокусираат на зајакнување на конкурентноста на производителите на храна преку поддршка на инвестициите во примарното производство и во преработувачките индустрии, како и преку воведување меѓународни стандарди за безбедност на храната. Во 2015 година, буџетските расходи за спроведување на мерките за рурален развој изнесуваа 27,8 милиони евра, што е зголемување на износот од 4,3 милиони евра во 2010 година. Во периодот 2010-2015 година, оваа поддршка имаше удел од околу 43% од вкупната буџетска поддршка за земјоделството. Структурната поддршка и поддршката за рурален развој главно се стремат кон зголемување на конкурентноста на земјоделството. Финансирањето на мерки чија цел е поддршка на руралната економија и на руралното население се зголеми во последните години (од околу 0,1 милион евра во 2010 година на околу 1,8 милиони евра во 2015 година), но уделот на овие средства во вкупните средства за рурален развој и понатаму е мал, односно помал од 10% (6,5% во 2015 година). Овие средства се доделуваа за градење на локални капацитети (LEADER), а од 2014 година и за поддршка на диверзификацијата на фармите и за алтернативни активности во руралните подрачја. Поддршката за подобрување на руралната инфраструктура и за одржување на руралното наследство не е реализирана поради буџетски ограничувања.

Во повеќето години од периодот на анализа, најголем дел од буџетот за зголемување на конкурентноста на земјоделството бил наменет за мерки чија цел била преструктуирање на земјоделските стопанства (Графикон 4.2). Овие мерки за преструктуирање на земјоделските стопанства главно се реализирале во форма на инвестициска поддршка насочена кон неколку земјоделски потсектори (живинарство, овоштарство, градинарство и лозови плантажи, млеко и месо, житарки и мед) и други форми на преструктуирање на земјоделските стопанства. Во 2015 година, средствата за инвестиции во земјоделските стопанства значително се зголемија (од околу 3,5 милиони евра во 2010 година на 21 милион евра во 2015 година), што укажува на постоењето на свесност во рамки на политиката за потребата од зголемување на продуктивноста на земјоделските стопанства и на квалитетот на земјоделските производи, како и за унапредување на одржливоста и конкурентноста.

Графикон 4.2. Развој на буџетска поддршка за зголемување на конкурентноста на земјоделството на Косово*, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Косово*).

Поддршката за преструктуирање на земјоделско-прехранбениот сектор беше насочена кон преработката и пласманот на земјоделските производи. Со поддршката се очекува да се подобри искористувањето на земјоделските производи преку унапредување на производство од повисока вредност; формирање центри за собирање, пакување и складирање; и воведување на HACCP системот за управување со безбедноста на храната (Анализа на опасности и критични контролни точки) со цел исполнување на барањата на ЕУ (Miftari и Hoxhaj, 2014 година). Искористените средства за преструктуирање на земјоделско-прехранбениот сектор не се променија значително во текот на периодот на анализа (Графикон 4.2). Во меѓувреме, голем број проекти што се спроведоа во рамки на оваа мерка, беа поддржани и со средства од ЕУ.

Поддршката за преструктуирање на шумарството главно се фокусираше на пошумување и таа се обезбедуваше сè до 2013 година. По 2013 година, не беа распределени средства за оваа мерка поради буџетски ограничувања.

Поддршката преку општи мерки беше релативно стабилна во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година, и во просек изнесуваше 3 милиони евра. Повеќе од 95% од оваа поддршка беше наменета за финансирање на унапредувањето на стандардите за безбедност на храната (ветеринарни и фитосанитарни услуги), а само мал дел од средствата беа распределени за техничка помош и стручна обука за задоволување на потребите за рурален развој (0,1 милион евра). Стручната обука на

земјоделските производители е од огромна важност за забрзување на земјоделскиот развој на Косово*. Меѓутоа, буџетот за овие активности е сè уште релативно мал, имајќи го предвид релативно големиот број земјоделски производители заинтересирани да посетуваат специјализирани обуки и програми за учење.

4.4 Директни плаќања

Во периодот меѓу 2010 и 2015 година, бројот на инструменти за директни плаќања на Косово* значително се зголеми (Табела 4.2). Во 2010 година, директни плаќања беа доделени за производство на винско грозје (плаќање по хектар лозје), и за одгледување молзни крави, овци и кози (плаќање по грло). Во следните години, беа воведени неколку нови инструменти, а до 2015 година нивниот број се зголеми на 15. Во 2015 година, се даваше директна поддршка во форма на плаќања според површина за одгледување пченица, пченично семе, пченка, маслодајни култури, градинарски култури, овошје (воведена во 2015 година) и винско грозје. За молзни крави, овци и кози, заклани грла говеда (воведена во 2015 година), пчеларници, маторици и кокошки-несилки, директна поддршка се даваше во форма на плаќања по грло, а за овошје и лозови садници и за млеко, во форма на плаќања според продадено количество. Критериумите за прифатливост зависеа од шемите за поддршка (од 0,1 ha за лозје до 5 ha за пченично семе и од едно заклано грло говедо до 2.000 кокошки-несилки) и се одржуваа да бидат стабилни со текот на времето.

Табела 4.2. Шеми на директни плаќања реализирани во Косово* по тип и сектор, 2010-2015 година

Шеми на директни плаќања	**201**	**201**	**201**	**2013**	**2014**	**2015**
Плаќања според површина (евра/ha)						
Лозја (за винова лоза; мин. 0,1 ha)([a])	250	500	-	500; 200	1 000; 300 1	
Пченица (мин. 2 ha)	-	100	100	125	125	150
Пченка (мин. 1 ha)	-	-	100	100	100	150
Пченично семе (мин. 5 ha)	-	-	100	200	225	250
Маслодајни култури (мин. 1 ha)	-	-	100	100	100	150
Градинарски култури на отворено поле (мин. 0,5	-	-	-	-	300	300
Овоштарници (овошни дрвја: мин. 0,5 ha; меко овошје: мин. 0,2 ha)	-	-	-	-	-	400
Плаќања по број на животни						
пчеларник)						
Молзни крави (мин. 5 крави)	30	30	50	50	50	70
Овци и кози (во производство на млеко; мин. 30						
животни)	10	10	10	10	10	15
Пчеларници (мин. 30, макс. 500 семејства)	-	-	10	10	10	10
Кокошки-несилки (мин. 2 000 кокошки)([a])	-	-	-	0,5;	0,5; 0,4	0,5-0,3
Расплодни свињи (мин. 2 свињи)	-	-	-	-	20	20
Заклани грла добиток (според сметкопотврда)	-	-	-	-	-	30
Плаќања по производ (евра/kg, парче)						
Овошје и лозови садници (мин. 0,5 ha; мин. 5 000 садници)([a])	-	-	-	0.2	0,1-0,2	0,1-0,2
Премија за квалитет на млеко (за кравјо, овчо и козјо млеко испорачани во млекарници; мин. 1 500			-	-	0,02-0,06	0,02-0,06

([a]) Плаќањето по единица се разликува во зависност од винарскиот регион (плаќања за лозје), бројот на животни на фармата (плаќања за кокошки-несилки), обем на производство (плаќања за садници), или класа на квалитет на млеко (премија за млеко).

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Косово*).

Како резултат на воведувањето на нови инструменти за директни плаќања, како и воведувањето зголемена стапка на плаќање за некои од инструментите (особено за молзните крави и пченицата), вкупната директна поддршка се зголемуваше од 2010 година. Генерално, директните плаќања за растително производство се зголемија

побрзо отколку оние за сточарско производство (Табела 4.3). Со исклучок на 2010 година, најголем дел од директните плаќања за растителни култури беа наменети за житни култури. Во 2015 година, плаќањата врз основа на површина за пченица, пченично семе и пченка заедно имаа удел од 2/3 од вкупните директни плаќања за растителни култури и 37% од вкупните директни плаќања. Директните плаќања во сточарското производство главно беа во форма на поддршка поврзана со производство на млеко (плаќања за молзни крави и овци и кози и премии за млеко), кои во 2015 година изнесуваа околу 80% од вкупните плаќања за добиток и 36% од вкупните директни плаќања.

Табела 4.3. Буџетски расходи за директни плаќања и субвенции за суровини на Косово* (милиони евра), 2010-2015 година

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Директни плаќања за растително производство	**1,115**	**4,295**	**4,956**	**7,911**	**10,370**	**15,621**
Плаќања по површина за пченица	-	3,207	3,795	5,772	5,555	6,850
Плаќања по површина за пченично семе	-	-	0,025	0,064	0,107	0,154
Плаќања по површина за пченка	-	-	0,575	0,943	1,269	3,245
Плаќања по површина за маслодајни култури	-	-	0,074	0,041	0,045	0,020
Плаќања по површина за лозја	0,703	0,699	-	0,995	2,291	1,836
Плаќања по површина за овоштарници	-	-	-	-	-	0,645
Плаќања по површина за градинарски култури на	-	-	-	-	1,027	2,697
Плаќања по производство на овошје и лозови садници (по парче)	-	-	-	0,096	0,076	0,174
Субвенции за инпути за гориво за жнеење	0,412	0,389	0,487	-	-	-
Директни плаќања за сточарско производство	**2,384**	**1,413**	**3,791**	**3,981**	**4,938**	**12,181**
Плаќања по грло за молзни крави	1,108	0,794	2,105	2,095	2,212	5,416
Плаќања по грло за молзни овци и кози	1,276	0,619	1,327	1,151	1,210	3,594
Плаќања по производство за млеко (по литар)	-	-	-	-	0,500	0,869
Плаќања за пчелари (по пчеларник)	-	-	0,359	0,494	0,778	1,842
Плаќања по птица за кокошки-несилки	-	-	-	0,240	0,232	0,441
Плаќања по грло за расплодни свињи	-	-	-	-	0,006	0,016
Плаќања по грло за заклани говеда	-	-	-	-	-	0,003
Вкупно	**3,500**	**5,707**	**8,747**	**11,893**	**15,307**	**27,802**
Ивор: База на податоци за МЗП (Косово*).						

Во Косово не се применуваат неврзани плаќања*, иако тие се главниот инструмент во рамки на ЗЗП. Преориентирањето кон поневрзана шема на плаќања и понатаму претставува предизвик за Косово*, а тоа мора да се реализира пред 2020 година, како што е предвидено во ПЗРР за 2014-2020 година. Генерално, директната поддршка на земјоделските стопанства е важна за земјоделството во Косово* затоа што во секторот доминираат мали земјоделски стопанства. Меѓутоа, сè уште има ограничени структурни притисоци во секторот и земјоделската поддршка не е дизајнирана на тој начин што би била доволна за стимулирање на растот на земјоделските стопанства. Земјоделските производители на Косово* сè уште немаат ефикасен начин за усвојување на современите технологии и за стекнување финансиски средства за инвестиции во рамки на земјоделските стопанства заради достигнување на меѓународните стандарди за квалитет на храната и конкурентност на меѓународните пазари (Miftari et al. 2016).

4.5 Спроведување на документите на кои се заснова земјоделската политика

Целокупниот развој на земјоделската политика на Косово* во голема мера е придвижен од можноста за интеграција во ЕУ. Како што претходно беше наведено, земјоделството е еден од најтешките и најкомплексните сектори во развојот на политиките на Косово и на законодавството на ЕУ. Тоа создаде дополнителен

притисок врз процесот на усогласување со ЗЗП на ЕУ и потребен е поголем напор за добивање дополнителна помош од меѓународни донатори за воспоставување на потребната регулаторна рамка и на политиките преку кои би се унапредил развојот на конкурентно земјоделство. Согледувајќи ја важноста на ова, владата ја зголеми значително буџетската поддршка за овој сектор, особено од 2015 година.

Буџетската поддршка за земјоделство и рурален развој во Косово* е детално објаснета во ПЗРР за 2007-2013 година и во ПЗРР за 2014-2020 година. И двата документа беа изработени согласно истата рамка што ја има во ЗЗП на ЕУ. Меѓутоа, средствата за спроведување на ПЗРР, особено онаа за периодот 2007-2013 година, беа многу ограничени, а приоритетите беа главно поврзани со земјоделското производство и конкурентноста на секторот. Земјоделската политика се фокусираше на мерки за директна поддршка, кои најмногу одговараат на првиот столб мерки од ЗЗП, и на мерки за поддршка на руралниот развој кои се слични со вториот столб на мерки. Иако јавната поддршка се зголеми во 2015 година, неопходно е да се обезбеди соодветно спроведување на шемите за поддршка на земјоделството и руралниот развој, како дел од ПЗРР за 2014-2020 година, во насока на искористување на продуктивноста на секторот и преориентирање на постојните политики кон органско земјоделско производство, диверзификација на активностите и пренесување на иновации и знаење во земјоделството.

Во рамки на ПЕР за 2016-2018 година, Косово* издвојува 50% од вкупниот буџет за субвенции и грантови за мерки од првиот столб. Покрај ова, владата продолжува да дава поддршка за инвестициски проекти (мерки од вториот столб) во 2016 година. Значително остварување беше забележано во подобрувањето на земјоделската инфраструктура за агробизнис преку реформите планирани во ПЕР за 2016 година, каде политиката покажува посветеност во поддршка на земјоделските производители преку зголемување на покриеноста со систем за наводнување (до 40% од плодното земјиште), развивање на големопродажната инфраструктура во земјоделството, зголемување на бројот на единици за лабораториско испитување и воспоставување на Интегриран земјоделски информативен систем. МЗШРР издвои 2,1 милион евра за проекти за наводнување во јавниот сектор во 2016 година, а дополнителни 1 милион евра се планирани како дел од програмата за рурален развој за 2016 година која е насочена кон приватни земјоделски стопанства. Меѓутоа, спроведувањето на овие мерки ќе претставува предизвик, затоа што се потребни повеќе финансиски средства од она што е издвоено од националниот буџет за поддршка на програмата и други активности, како што се оние поврзани со консолидација на земјоделското земјиште. Според Акцискиот план од Стратегијата за консолидација на земјиштето за 2010-2020 година, спроведувањето на овие мерки ќе продолжи во 2016-2018 година и од националниот буџет ќе се издвојуваат над 0,5 милиони евра годишно (МЗШРР, 2010 година). Консолидацијата на земјиштето, како составен дел од политиката за рурален развој, би им помогнала на земјоделските производители во унапредување на развојот на пазарот на земјиште и би го подобрила пристапот до кредити и инвестиции.

Генерално, Косово* беше успешно во подготовките за спроведување на најголем дел од мерките од ИПАРД II. Меѓутоа, за дополнително унапредување на земјоделскиот и руралниот развој, како на пример, зајакнување на продуктивноста на земјоделските производители, остварување консолидација на земјиштето, поддршка на органското производство, заштита на животната средина и на шумарството и зголемување на техничката помош, ќе бидат потребни дополнителни реформи.

4.6 Заклучоци и препораки за политиката

Со развојот на земјоделската политика во Косово* во изминативе години се направи важен исчекор кон усогласување со земјоделската политика на ЕУ. Основните

карактеристики на развојот на земјоделската политика во Косово* може да се резимираат во следниве клучни точки:

- Косово усвои долгорочни и среднорочни стратешки документи, како што се ПЗРР за периодот 2014-2020 година, Рамката за среднорочни расходи, Годишната национална програма за земјоделство и рурален развој и ПЕР, во кои се утврдени целите и приоритетите за развој на земјоделството и за рурален развој. Генерално, изработката на програмски документи и усогласувањето со начелата на ЕУ покажуваат одреден напредок, главно во однос на целите за зајакнување на одговорните институции и зголемување на буџетот.
- Генерално, финансирањето на земјоделството и на руралниот развој во изминативе години се зголемуваше, но сè уште е премало за спроведување на сите мерки предвидени во ПЗРР.
- Распределбата на вкупната земјоделска поддршка е поделена речиси еднакво помеѓу директната поддршка на производителите (прв столб) и поддршката за рурален развој (втор столб).
- Во периодот 2010-2015 година, директната поддршка за производителите значително се зголеми и главно беше во форма на плаќања во зависност од површината врзани за одгледувањето на конкретни култури или врзани плаќања според бројот на животни по грло добиток.
- Најголемиот дел од поддршката за рурален развој беше насочена кон подобрување на конкурентноста на земјоделството. Меѓутоа, немаше средства за поддршка на подобрувањето на руралната инфраструктура, одржување на руралното наследство или подобрување на животната средина.
- Општите мерки за поддршка имаат најмал удел во вкупниот буџет за земјоделството и главно се наменети за поддршка на подобрувањето на стандардите за безбедност на храната.

Освен тоа, земјоделските производители на Косово* се соочени со неколку ограничувања, како што се високото ниво на фрагментација на земјиштето, застарените земјоделски технологии, недостигот на диверзификација на производството, ограниченият капацитет за раст и ограниченото обезбедување техничка поддршка. Иако беа воведени повеќе реформи за решавање на некои од овие прашања (на пр. консолидација на земјиштето, системи за наводнување и органско земјоделство), неопходни се дополнителни напори за зајакнување на нивното спроведување и за зголемување на конкурентноста на земјоделството на Косово*. Други запоставени области во кои се потребни дополнителни активности преку политики се заштитата на животната средина и на подрачјата со ограничени можности (падини, брановидна топографија, итн.), кои се зони на намалена продуктивност. Освен тоа, системот за директна поддршка на земјоделските стопанства моментално се потпира исклучиво на плаќања врзани за растителни култури и животни, додека за пристапување кон ЕУ, се наложува усвојување на шеми на неврзани плаќања. Меѓутоа, развојот на земјоделска политика во оваа насока ќе зависи од административните и човечки капацитети и од достапноста на финансиски ресурси.

5 Република Македонија: развој и оценка на земјоделската политика

Драги Димитриевски, Ана Котевска и Ивана Јанеска Стаменковска

Универзитет Св. Кирил и Методиј во Скопје, Факултет за земјоделски науки и храна

5.1 Вовед и пристап

Креирањето политики е комплексно прашање, особено кога се фокусира на некој комплексен сектор, како што е земјоделско-прехранбениот сектор. Големиот број потсектори, различните цели и постапувањето на големиот број засегнати страни ја истакнуваат повеќекратната улога на земјоделската политика во секторот, односно да го уредува и поддржува однесувањето на чинителите и да ги задоволи потребите на производителите и на поширокатa јавност. Повеќето различни димензии кои мора да се опфатат наложуваат повеќе различни пристапи. Оттука, не постои единствено решение во форма на политика и честопати е неопходно да се прави избор и баланс (Cochran et al. 2009). Анализата на политиката се користи како алатка за избирање на опција од понудените алтернативи и за мерење на влијанието од политиката.

Земјоделството доби поголема важност за креаторите на политиката откако Република Македонија го започна процесот на пристапување кон ЕУ. Земјоделството е важен сектор за економијата на Република Македонија и има удел од 11,1% во вкупната бруто додадена вредност и 18,5% во вкупното вработување во 2014 година (База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Република Македонија)).

За време на процесот на либерализација на пазарот и усогласување со ЗЗП на ЕУ, земјоделската политика во Република Македонија беше предмет на континуирани реформи. Според тоа, опфатот, формата и видот на буџетски трансфери кон земјоделството беа под постојан процес на реформа.

Целта на ова поглавје е даде опис и да го оцени развојот на земјоделската политика во Република Македонија. Податоците користени за создавање на базата на податоци за МЗП беа добиени од Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој и од завршната сметка на буџетот на Република Македонија. Бидејќи посистематски и структурни промени за приспособување на националната земјоделска политика кон ЗЗП беа воведени со законот донесен во 2010 година, базата на податоци за МЗП на Република Македонија го опфаќа периодот од 2010 до 2015 година (18).

Во вториот дел од ова поглавје се дава краток опис на главните стратешки и програмски документи кои ја дефинираат земјоделската политика во Република Македонија. Третиот дел го опфаќа севкупниот развој на земјоделската политика во земјата. Посебен акцент се става на директните плаќања како главен инструмент на националната земјоделска политика, како што е опишано во четвртиот дел. Во последниот дел се дадени заклучоци и препораки за политиката.

5.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Приоритетите за развој на земјоделската политика во Република Македонија се дефинирани во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗРР). Главната правна рамка со која се уредува спроведувањето на земјоделската политика во Република Македонија е утврдена во Законот за земјоделство и рурален развој

(18) Податоци се обезбедуваат на годишна основа по реализирање на плаќањата.

(МЗШВ, 2010), надополнет со неколку други закони за уредување на посебни прашања (Dimitrievski et al., 2014). Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) е надлежен орган за планирање, мониторинг и евалуација на земјоделската политика и на нејзините инструменти, додека Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој е задолжена за нејзиното спроведување и контрола.

Во НСЗРР се утврдени среднорочните и долгорочните цели на земјоделската политика (за период од 7 години). Приоритетите на земјоделската политика, онака како што се дефинирани во НСЗРР за 2014-2020 година, се да се унапредат преструктуирањето и модернизацијата на земјоделско-прехранбениот сектор, пазарните прописи, социо-економските услови во руралните подрачја, знаењето и човечкиот капитал во земјоделството, стандардите за безбедност на храна и природните ресурси (МЗШВ, 2014). Во НСЗРР за 2014-2020 година, исто така, се идентификуваат одредени аспекти за понатамошно усогласување на земјоделската политика на Република Македонија со ЗЗП. Тие се однесуваат на зголемување на поддршката за рурален развој, постепено раздвојување на директните плаќања, зголемување на агро-еколошките мерки, поддршка на младите земјоделски производители, формирање задруги и вертикална интеграција, воведување одбори за пласман и минимални стандарди за квалитет, ублажување на влијанието од климатските промени и подобрување на управувањето со отпад и на енергетската ефикасност.

НСЗРР предвидува тригодишен програмски циклус за буџетско планирање на земјоделската политика. Тековниот циклус го опфаќа периодот 2013-2017 година и има проектиран годишен буџет од 150 милиони евра (МЗШВ, 2013). Годишните буџетски трансфери кон земјоделството се дефинирани во годишните програми и тие се дефинирани посебно за земјоделство (најчесто директни плаќања) и посебно за рурален развој (вклучително модернизација и преструктуирање на земјоделството). Финансиите за спроведување на земјоделската политика главно доаѓаат од националниот буџет и се надополнети од ИПАРД програмата на ЕУ и од други меѓународни донатори.

Директните плаќања се главниот инструмент што се користи за поддршка на земјоделството. Како и во ЗЗП, тие се условени со барањата за вкрстена сообразност кои претставуваат сет од основни стандарди поврзани со животната средина, безбедноста на храната и здравјето на животните и растенијата. Политиката за рурален развој е помалку важна од директните плаќања од аспект на буџетските распределби, но таа е поусогласена со ЗЗП. Политиката за рурален развој има четири приоритетни области кои одговараат на четирите оски од ЗЗП за 2007-2013 година. НСЗРР предвидува понатамошно прилагодување на земјоделската политика кон ЗЗП сè до нејзино целосно усогласување кога Република Македонија ќе стане полноправна членка на ЕУ (МЗШВ, 2014). Меѓутоа, не е даден конкретен временски распоред за целосно усогласување на земјоделската политика со ЗЗП. Бавниот напредок на Република Македонија во процесот на интеграција во ЕУ, надополнет со донесувањето на реформи согласно ЗЗП, оневозможува определување на јасна временска рамка во НСЗРР за целосно усогласување на политиките и прави условите од ЕУ, кои мора да се исполнат, да бидат променлива категорија.

Процесот на развој и изработка на земјоделска политика во Република Македонија се чини дека не го следи пристапот на креирање политики врз основа на евиденција, којшто се заснова на редовен мониторинг на спроведувањето на политиките, постигнувањето цели и процена на влијанието. Иако доказите покажуваат дека одредени инструменти од политиките се спроведуваат доследно во текот на неколку последователни години, најголем дел од главните инструменти подлежат на редовни измени кои придонесуваат за нестабилност на земјоделската политика во земјата

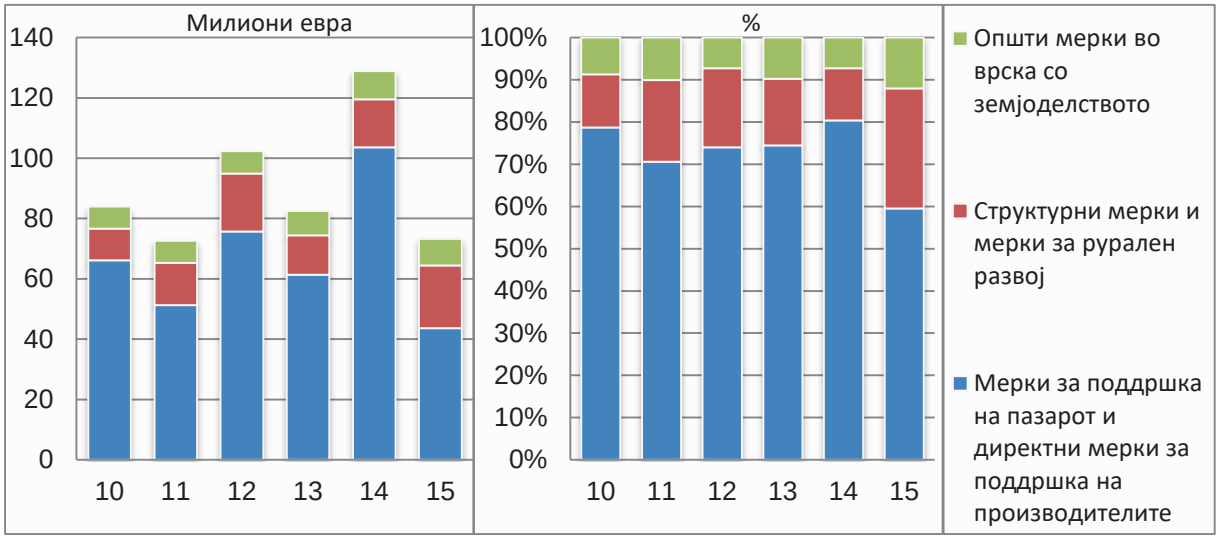
(19).Освен тоа, се јавува разлика меѓу инструментите од политиката кои фактички се спроведуваат и буџетските распределби планирани за нив. Главни фактори кои придонесуваат за оваа разлика се (1) комплицираните административни процедури кои предизвикуваат одложување на плаќањата до следната календарска година; (2) честите измени и приспособувања на регулаторната рамка; и (3) релативно ограниченото искуство, образование и вештини на земјоделските производители, кои оневозможуваат тие да ги разберат сложените административни барања за прибирање и подготовка на потребната документација.

5.3 Развој на земјоделската политика

Вкупните просечни годишни буџетски трансфери кон земјоделството во периодот 2010-2015 година изнесуваа околу 90 милиони евра (Графикон 5.1). Иако Националната програма за развој на земјоделството за 2013-2017 година предвидува годишни трансфери од 150 милиони евра во периодот 2015-2017 година (МЗШВ, 2013), фактичките буџетски трансфери достигнаа највисоко ниво од 129 милиони евра во 2014 година, додека во 2015 година изнесуваа само 73 милиони евра. Со оглед на тоа дека некои трансфери се програмирани за период од повеќе години, ниското ниво на трансфери во 2015 година, исто така, се должи на високото ниво на реализација од претходните години.

Не се забележуваат значителни промени во структурата на поддршката низ времето; доминираат мерките за директна поддршка на производителите (60% во 2015 година), додека мерките за рурален развој и општите мерки за поддршка на земјоделството имаат многу мал удел во вкупниот земјоделски буџет (28% и 12% во 2015 година, соодветно).

Графикон 5.1. Буџетска поддршка за земјоделството во Р. Македонија, 2010-2015 година



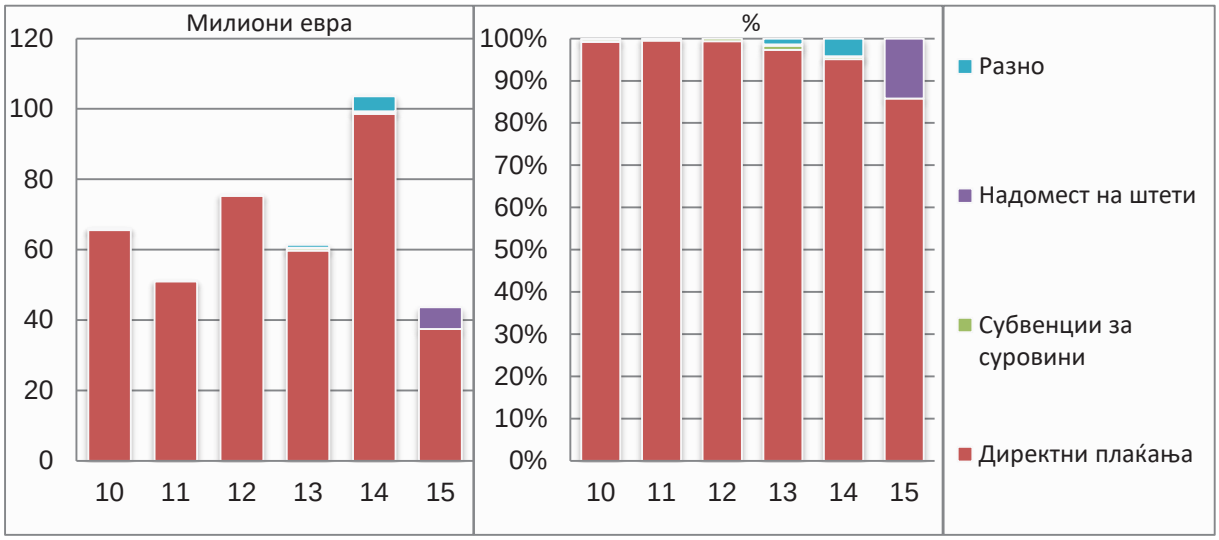
Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Р. Македонија).

Директната поддршка на производителите во 2015 година изнесуваше околу 44 милиони евра, што претставува намалување во споредба со износот од околу 66 милиони евра во 2010 година. Директните плаќања се главната мерка во рамки на директната поддршка на производителите. Уделот на директните плаќања во вкупната директна поддршка на производителите бележеше

(19) На пример, во 2015 година беа извршени 10 измени на регулаторната рамка на земјоделската политика; со некои од нив се воведоа мали измени, додека со други се воведоа значителни измени со промена на критериумите за распределба или донесување нови инструменти.

мало намалување во периодот 2010-2015 година, односно од 99% во 2010 година на 86% во 2015 година (Графикон 5.2).

Графикон 5.2. Буџетски расходи за директна поддршка во Р. Македонија, 2010-2015 година

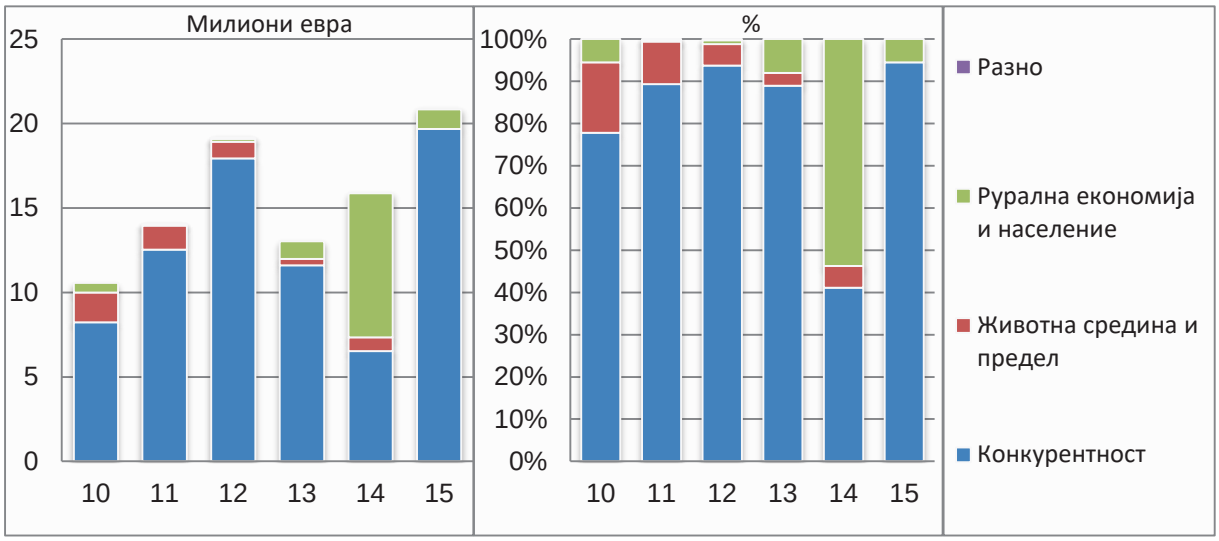


Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Р. Македонија).

Директните плаќања се вршат по единица земјоделски производ (во 2015 најголем дел од нив беа насочени за тутун и млеко), по хектар обработено земјиште (во 2015 година најголем дел беа насочени кон грозјето и маслодајните култури) или по грло добиток и се условени со почитување на барања за вкрстена сообразност слични на оние од ЗЗП. Субвенциите за суровини имаат незначителен обем, односно изнесуваат помалку од 1 милион евра на годишно ниво, а во Р. Македонија не се применуваат пазарните мерки.

Во периодот од 2010 до 2015 година, средствата наменети за рурален развој на годишно ниво се движеа меѓу 10 милиони евра и 21 милион евра. Поддршката за рурален развој главно е насочена кон зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор (Графикон 5.3) и таа најчесто е во форма на инвестиции во земјоделските стопанства или поддршка за преструктуирање на земјоделско-прехранбениот сектор (првоспоменатата беше помалку застапена во 2015 година). Поддршката за руралната економија (основна инфраструктура, услуги и обновување на селата) од 2013 година се зголемуваше, додека агро-еколошките мерки и мерките за заштита на подрачјата со ограничени можности се значително помалку застапени во структурата на политиките за рурален развој во 2014 година, а особено во 2015 година.

Графикон 5.3. Буџетски расходи за структурни мерки и мерки за рурален развој во Р. Македонија, 2010-2015 година



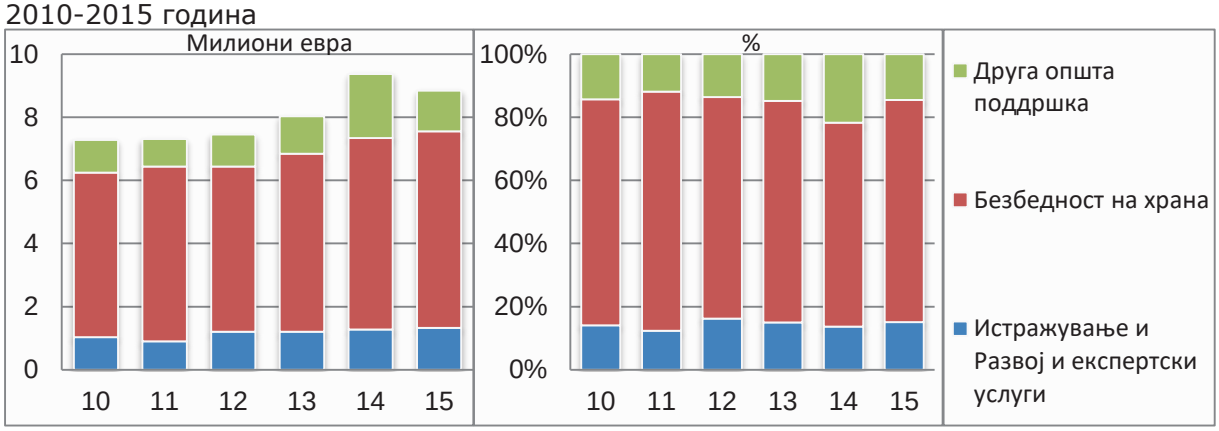
Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Р. Македонија).

Руралниот развој, исто така, е поддржан од ИПАРД фондовите на ЕУ. Во 2015 година, ИПАРД фондовите имаа удел од околу 10% од вкупните буџетски трансфери за структурни мерки и за мерки за рурален развој. Иако првиот повик за апликации за ИПАРД мерки беше објавен во декември 2009 година, првите плаќања беа извршени во 2011 година. Тоа се должеше на задоцнетиот почеток на спроведување на програмата и на долгото време потребно за обработка и евалуација на апликациите (се проценуваше дека тоа во просек изнесува 18 месеци).

Мерките за општа поддршка на земјоделството вклучуваат само податоци од буџетите на МЗШВ, Националната агенција за поттикнување на развојот на земјоделството, Управата за хидрометеоролошки работи, Агенцијата за храна и ветеринарство и на Платежната агенција. Базата на податоци треба да биде дополнително подобрена со вклучување податоци за активности и проекти кои се финансирани од други национални институции или странски донатори.

Во 2010 година, средствата за општи мерки за поддршка изнесуваа околу 7,3 милиони евра, додека во 2015 година тие се зголемија на околу 8,8 милиони евра. Најголем дел од општите мерки за поддршка беа насочени кон безбедноста на храната (околу 70%), додека за советодавни услуги, истражување и развој и за други општи мерки беа издвојувани во просек по околу 15% во периодот од 2010 до 2015 година (Графикон 5.4).

Графикон 5.4. Општи мерки за поддршка на земјоделството во Р. Македонија, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Р. Македонија).

5.4 Директна поддршка на производителите

Директните плаќања се главниот инструмент што се користи во Р. Македонија за поддршка на земјоделството. Широк дијапазон на мерки за директна поддршка беа спроведени во периодот од 2010 до 2015 година. Некои од мерките беа застапени во текот на целиот тој период, без некои значителни промени, други беа приспособувани на годишно ниво, додека некои беа спроведувани повремено.

Главен инструмент за директна поддршка во 2015 година беа плаќањата врз основа на површина за одгледување на одредени култури. Плаќања врз основа на површина се вршат за сите поледелски култури, со исклучок на тутунот. За некои поледелски култури се даваат дополнителни плаќања покрај основните плаќања врз основа на површина, како на пример, за житни култури од сертифицирани семиња, сончоглед, ориз и фуражни култури.

Плаќањата врз основа на површина за градинарски култури се разликуваат во зависност од сортата и типот на производство (во некои години тие зависат од правниот статус на производителот). Овоштарството и секторот винарство добиваат поддршка по површина обработени овоштарници и лозја. Плаќања врз основа на површина, исто така, се вршат за производство на семиња и полжави (Табела 5.1).

Плаќањата по грло се доделуваат за одгледување говеда, овци и кози (сите категории), маторици, зимски пчеларници, телиња добиени по пат на вештачко оплодување, женски подмладок (говеда, овци и кози) и за заклани грла (говеда, свињи, бројлери и кокошки-несилки).

Плаќањата по единица производ имаат помала важност од аспект на бројките, но тие се значителни од аспект на големината на буџетските трансфери. Плаќања по производ се вршат за житни култури, тутун и млеко (кравјо, овчо и козјо), за овошје и градинарски култури што се продаваат на преработувачката индустрија, за еднодневни бројлерски или женски пилиња и за производство на семе и садници.

Директни плаќања се вршеа и за органско производство и за подрачја со природни ограничувања. Овие плаќања беа присутни во текот на целиот период на анализа и се додадени како процентуално зголемување на директните плаќања (по површина или грло) за дадениот производ. Органското производство беше поддржано со дополнителни 30%, како и поддршката програмирана за неорганско производство. Во 2015 година, оваа поддршка се зголеми и таа се движеше од 30% за поледелски култури, 50% за добиток, 70% за овоштарници и лозја до 100% за производство на зеленчук. Поддршката за подрачја со природни ограничувања се дава во форма на дополнително плаќање кое генерално изнесува 15% од програмираната поддршка.

Во 2015 година, субвенции за инпути се даваа само за осигурување (60% од премијата за осигурување).

Табела 5.1. Преглед на директните плаќања реализирани во Р. Македонија, 2015 година

	Плаќања по производ	Плаќања по површина, добиток или пчеларник
Поледелски култури		Поледелски култури со исклучок на тутун (130 евра/ha) Дополнителни плаќања за житарки од сертифицирано семе (65 евра/ha) Дополнителни плаќања за ориз и сончоглед (49 евра/ha) Дополнителни плаќања за фуражни култури (16 евра/ha)
	Основни житни семиња (0,130-0,325 евра/kg)	Сертифицирани семиња (243-974 евра/ha
Тутун	Ситнолистен тутун (0,974 евра/kg)	
Зеленчук	Дополнителни плаќања за градинарски култури за преработка (0,024-0,106 евра/kg)	Градинарски култури на отворено поле (97-487 евра/ha) Градинарски култури во контролирани услови (1 461 евра/ha)

Овошје	Дополнителни плаќања за овошје за преработка (0,032 евра/kg)	Овоштарници (243-536 евра/ha), јагоди во контролирани услови (1 461 евра/ha)
Лозје		Лозја (649 евра/ha)
Садници	Овоштарски, лоза, градинарски и цветни садници (0,081-1,136 евра/p)	
Млеко	Кравјо, овчо и козјо млеко (0,057 евра/l)	
Говеда		Одгледување говеда — сите категории (45,4 евра/грло) Дополнителни плаќања за телиња од вештачко оплодување (19,5 евра/грло) Дополнителни плаќања за женски добиток на возраст од 12-24 месеци (24,3 евра/грло) Заклани говеда — сите категории (24,3 евра/грло) Дополнителни плаќања за заклани грла млади говеда за производство на месо (48,7 евра/грло)
Свињи		Приплодни свињи (16,2 евра/грло) Заклани свињи (16,2 евра/грло)
Овци и кози		Одгледување овци и кози — сите категории (16,2 евра/грло) Дополнителни плаќања за млади женски јагниња и јариња чувани за приплод (11,4 евра/грло)
Живина	Еднодневни пилиња (0,032-0,065 евра/p)	Заклани несилки и бројлери (0,4-0,5 евра/грло)
Друг добиток		Пчеларници (9,7 евра/зимски пчеларник) Дополнителни плаќања за избор на матица за расплод (16,2 евра/пчеларник) Одгледување ноеви (27,6 евра/птица) Одгледување полжави (1 461 евра/ha)

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Р. Македонија).

Купувањето на приплодни грла, исто така, беше субвенционирано во рамки на шемите за директна поддршка, иако оваа поддршка може да се категоризира како поддршка за преструктуирање на земјоделското стопанство, којашто вообичаено се доделува преку програмата за рурален развој. Целта на оваа поддршка е да се подобри структурата на приплодни грла во сточарскиот сектор, а со тоа да се зголеми продуктивноста на овој сектор. Оваа поддршка се даваше во првите три години од периодот на анализа како субвенција за инпути, или во износ од 50% од вредноста на инвестицијата, или во форма на плаќање по грло кое се движеше меѓу 70 и 650 евра/грло, во зависност од видовите и расите добиток.

5.5 Заклучоци и препораки за политиката

Земјоделската политика во последно време стана клучно прашање во политичката агенда на Р. Македонија поради постојниот процес на интеграција во ЕУ. Во изминативе неколку години беа донесени голем број прописи, стратегии и програми чија цел е постепено усогласување на земјоделската поддршка со ЗЗП. Како што е предвидено во ЗЗП, земјоделската политика на Р. Македонија го усвои пристапот со два столба од ЗЗП — мерки за директна поддршка на производителите и мерки за рурален развој.

Буџетските трансфери кон земјоделството имаа стабилна структура во последниве години. Најзастапен инструмент е директната поддршка на производителите која има најголем удел во вкупниот буџет (во просек над 70% во периодот 2010-2015). Таа се распределува во форма на врзани плаќања по единица на производство, по обработена површина со одредена култура или по грло добиток. Поддршката за рурален развој има помал удел во вкупната земјоделска поддршка (во просек 18% во периодот 2010-2015 година). Руралниот развој главно се фокусира на зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор и најчесто е во форма на инвестиции на земјоделските стопанства или поддршка за преструктуирање на земјоделско-прехранбениот сектор, иако мал дел е наменет за развој на руралната инфраструктура, услуги и обновување на селата. Само мал дел од вкупната земјоделска поддршка (во просек околу 10%) е наменет за општа поддршка на земјоделството за подобрување на безбедноста на храната и за советодавни услуги.

Земјоделската политика во Република Македонија се карактеризира со чести приспособувања на инструментите и отстапувања во нивното спроведување од предвидените долгорочни планови. Идентификувавме неколку фактори кои предизвикуваат отстапувања на реализираната од планираната буџетска поддршка, како што се комплексните административни процедури, честите измени на основните прописи и ниското ниво на искуство и вештини на земјоделските производители за аплицирање за јавна поддршка. Во литературата за јавната политика се идентификувани други фактори кои влијаат врз реализацијата на буџетската поддршка, како што се јасноста на релевантните закони, нивото на способност на администрацијата што ги спроведува политиките, достапноста на финансиски ресурси, социо-економските услови на групите засегнати од поддршката и вниманието на медиумите (Cochran et al. 2009). Секое од овие прашања заслужува посебно внимание во процесот на евалуација на спроведувањето на земјоделската политика во Р. Македонија заради подобрување на ефикасноста на јавната администрација и спроведување на усвоените инструменти.

Спроведувањето и изработката на земјоделската политика наидуваат на препреки од контрадикторните интереси на различните засегнати страни. Разликите во нивните релативни нивоа на влијание може да ја определат насоката на развој на земјоделската политика. Ова е обременето со фактот дека усвоените програми за поддршка на земјоделството се уредени со комплексна правна рамка која подлежи на чести измени, што, меѓу другото, ја усложнува работата на јавната администрација. Ова прашање е од суштинско значење затоа што „колку е посложен процесот на спроведување, толку е поверојатно намерата на политиката да стане изместена или изгубена" (Cochran et al. 2009, p. 10). Како резултат на тоа, вештините и ресурсите на јавната администрација се под постојан притисок. Тие мора да ги изградат своите капацитети за континуирано одржување и ажурирање на административните процедури како одговор на променливата правна рамка. Прашањата поврзани со социо-економските услови не може лесно да се решат. За тоа е потребно време, посветеност и фокусирани владини активности. Освен тоа, неодамнешни истражувања ја потврдуваат важноста на ставовите кои ги имаат земјоделците и на потребата од подобар пристап до кредити и финансии заради обезбедување успех на политиката за рурален развој во Р. Македонија (Kotevska и Martinovska Stojceska, 2015). Исто така, мора да се земе предвид медиумското внимание врз земјоделската поддршка со цел подигнување на свеста помеѓу засегнатите страни, за тие да може да бидат свесни за придобивките што може да ги имаат благодарение на политиките за развој на земјоделството и рурален развој, како на пример, повисоки приходи, подобрен квалитет на храната, заштита на животната средина и зачувување на руралната егзистенција.

Во НСЗРР за 2014-2020 година се идентификувани некои од овие барања за обезбедување подобрено спроведување на земјоделската политика. Меѓутоа недостасува систематска евалуација и процена на директните и индиректните влијанија од политиките, како и ex ante евалуација при воведувањето нови мерки. Неопходни се јасна политичка волја и посветеност за постигнување на наведените цели.

6 Црна Гора: развој и оценка на земјоделската политика

Александра Мартиновиќ*, Дарко Коњевиќ и Мирсад Спахиќ****

* Универзитет во Доња Горица, Факултет за прехранбена технологија, безбедност на храна и екологија, Црна Гора
** Министерство за земјоделство и рурален развој, Црна Гора

6.1 Вовед и пристап

Бидејќи е препознаен како еден од трите најзначајни сектори од развојниот пат на Црна Гора, земјоделството го привлекува вниманието на креаторите на политиката, на засегнатите страни и на пошироката јавност. Земјоделството во Црна Гора има потреба од значителни подобрувања во голем број подрачја со цел унапредување на целокупниот економски раст и на развојот на земјоделството, а особено на руралните подрачја, како и подготовка на секторот за идното пристапување кон ЕУ. Оттука, земјоделската политика игра клучна улога.

Црна Гора е земја-кандидат за членство во ЕУ, и ЕК и Црна Гора во 2014 година спроведоа скрининг процес кој го вклучуваше севкупното национално законодавство. Целта на скрининг процесот беше да се изврши евалуација на националното законодавство во споредба со законодавството на ЕУ. Процесот резултираше со преглед на состојбата на подготовките на Црна Гора во однос на сите 35 поглавја од законодавството на ЕУ и условите што треба да се исполнат за полноправно членство во ЕУ.

Најголемите предизвици идентификувани во поглавјето за земјоделство и рурален развој (Поглавје 11) се однесуваат на транспонирањето на законодавството и на воспоставувањето на неопходни административни капацитети и контролни структури. Тоа го иницираше воспоставувањето на контролните структури и на институционалните системи во Црна Гора кои се неопходни за ефикасно спроведување на земјоделската политика согласно правилата на ЕУ. Црна Гора неодамна донесе стратегија за среднорочен развој на земјоделството и руралните подрачја за 2015-2020 година, во кој се дефинирани акциски план и патоказ и насоки за иден развој на земјоделската политика.

Целта на ова поглавје е да се претстави актуелната состојба на реформите во земјоделската политика и на развојот на буџетската поддршка на земјоделството во 2010-2015 година во Црна Гора. Главен извор на информациите и податоците користени во ова поглавје се националната правна рамка, националната служба за статистика, официјалните национални документи и други релевантни извори. Квантификација на буџетската поддршка се изврши со помош на црногорската верзија на базата на податоци за МЗП (база на податоци за МЗП (Црна Гора), 2016). Базата на податоци за МЗП користена во ова поглавје го опфаќа периодот од 2010 до 2015 година. Важно е да се напомни дека наведената поддршка за земјоделството се заснова на планирани буџетски мерки и средства (земјоделски буџет), а не на нивната фактичка реализација. Податоците за реализирани буџетски трансфери не се јавно достапни, па затоа не може да се користат за анализа.

6.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Клучните документи во кои се утврдени владините политики за пристапувањето на Црна Гора кон ЕУ се содржани во Програмата за пристапување кон Европската унија

за 2014-2018 година (МФ 2013а). Во оваа програма за пристапување се дефинира стратегијата за усвојување на законодавството на ЕУ, притоа зајакнувајќи ги административните капацитети и институционалниот развој. Развојните насоки на Црна Гора за 2013-2016 година, донесени од владата во март 2013 година (МФ 2013б), предвидуваат визија за социо-економски развој, вклучително инвестиции и развојни мерки потребни за остварување паметен, одржлив и инклузивен раст. Беа идентификувани три приоритетни сектори кон кои беа насочени активностите на политиките за унапредување на економскиот развој на Црна Гора: туризам, енергетика, и земјоделски и рурален развој.

Овие документи претставуваа основа за дефинирање на Стратегијата за развој на земјоделството и руралните подрачја за 2015-2020 година, донесена во 2015 година (МЗРР 2015а). Меѓутоа, Црна Гора веќе го имаше започнато процесот на постепено усогласување на својата земјоделска политика со таа на ЕУ во 2007 година, следејќи ја Стратегијата за земјоделство и рурален развој за 2007-2013 година (МЗРР 2006 година). Во оваа претходна стратегија беше утврдена структурата на мерките на земјоделската политика, кои беа поделени на мерки кои се однесуваа на пазарни интервенции (вклучително директни плаќања), програма за рурален развој и општи мерки за поддршка. Оваа генерална структура на земјоделската политика е задржана до денес. Само одредени елементи беа изменети за да бидат поусогласени со барањата и практиките на ЕУ.

Новата стратегија за 2015-2020 година (МЗРР 2015а) и акцискиот план за нејзино спроведување (МЗРР 2015б) беа предуслов за отворањето на поглавјето за земјоделство и рурален развој во рамки на процесот на пристапување кон ЕУ. Новата стратегија претставува основа за хармонизација на националните политики со ЗЗП. Усогласувањето со стандардите на ЕУ е предвидено да продолжи паралелно со усогласувањето на правната рамка, градењето на институционални капацитети и на капацитетот на приватниот сектор за усогласување со барањата од ЗЗП. За остварување на оваа визија, стратешките цели за развој на земјоделството и руралните подрачја за 2015-2020 година се дефинирани во продолжение (МЗРР 2015б):

— развој на ефективен, иновативен и одржлив земјоделско-прехранбен сектор кој обезбедува здрави, високо-квалитетни, специјализирани прехранбени производи базирани на додадената вредност на природните ресурси и традиционалните методи на производство и кој може да ги исполни барањата на пазарите на ЕУ и да пружи отпор на притисоците од конкуренцијата;

— развој на економска дејност и создавање работни места во руралните подрачја, со посебен акцент на развојот на квалитетен туризам и краток синџир на снабдување во создавањето на висококвалитетни производи и услуги, истовремено почитувајќи ги културното наследство и одржливото искористување на природните ресурси;

— унапредување на руралниот развој и на социјалните услуги со цел подобрување на квалитетот на живот во руралните подрачја и намалување на миграцијата на руралното население кон урбаните средини.

6.3 Развој на земјоделската политика

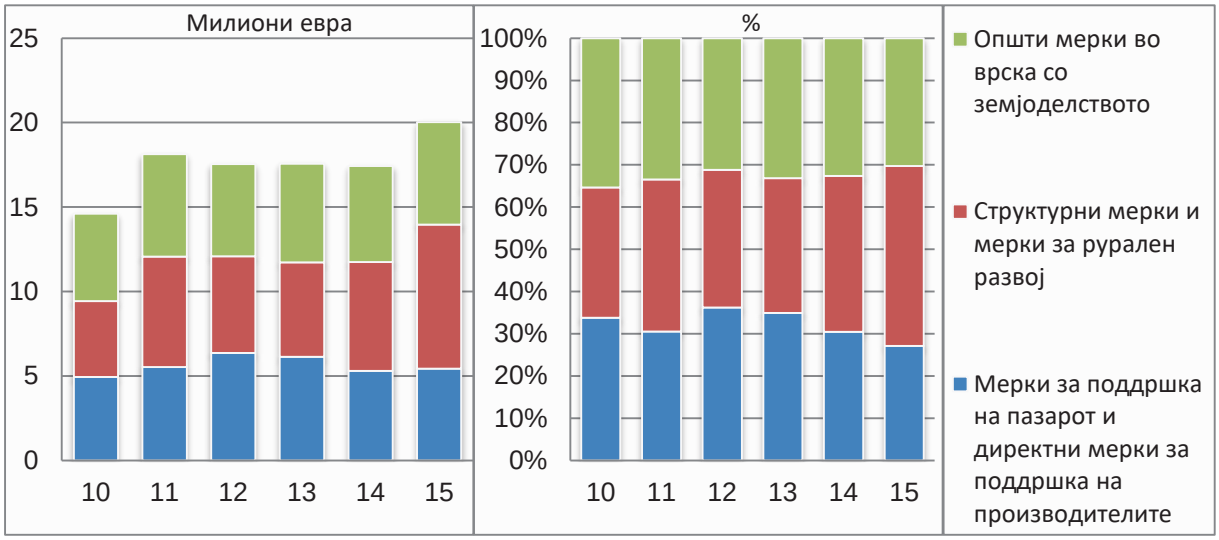
Спроведувањето на земјоделската политика се планира преку годишниот земјоделски буџет, којшто го предлага Министерството на земјоделство и рурален развој (МЗРР), заедно со неколку други документи, прописи и акти кои се неопходни за функционирањето. Земјоделскиот буџет содржи неколку мерки и стимулативни шеми кои се усогласени со приоритетите на земјоделската политика, како што е наведено

во стратегијата за 2015-2020 година и во акцискиот план за нејзино спроведување (МЗРР 2015а, 2015б) ([20]).

На Графикон 6.1 е прикажан развојот на земјоделската поддршка и на нејзината структура во Црна Гора за 2010-2015 година. Како што е претходно опишано, овие бројки се засноваат на планираните буџетски расходи за земјоделска политика, а не на фактички реализираните плаќања за посебни мерки на политиката.

При анализа на вкупната планирана земјоделска поддршка, во периодот на анализа од 2010 до 2015 година се забележува позитивен тренд. Позначително зголемување на планираната земјоделска поддршка беше забележано во 2011 и 2015 година. Вкупната земјоделска поддршка се зголеми од 14,6 милиони евра во 2010 година на 20 милиони евра во 2015 година (т.е. за 37%) ([21]).Поддршката е генерално рамномерно распределена помеѓу мерките за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите, мерките за рурален развој и општите мерки за поддршка (Графикон 6.1).

Графикон 6.1. Буџетска поддршка за земјоделството во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година



Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Црна Гора).

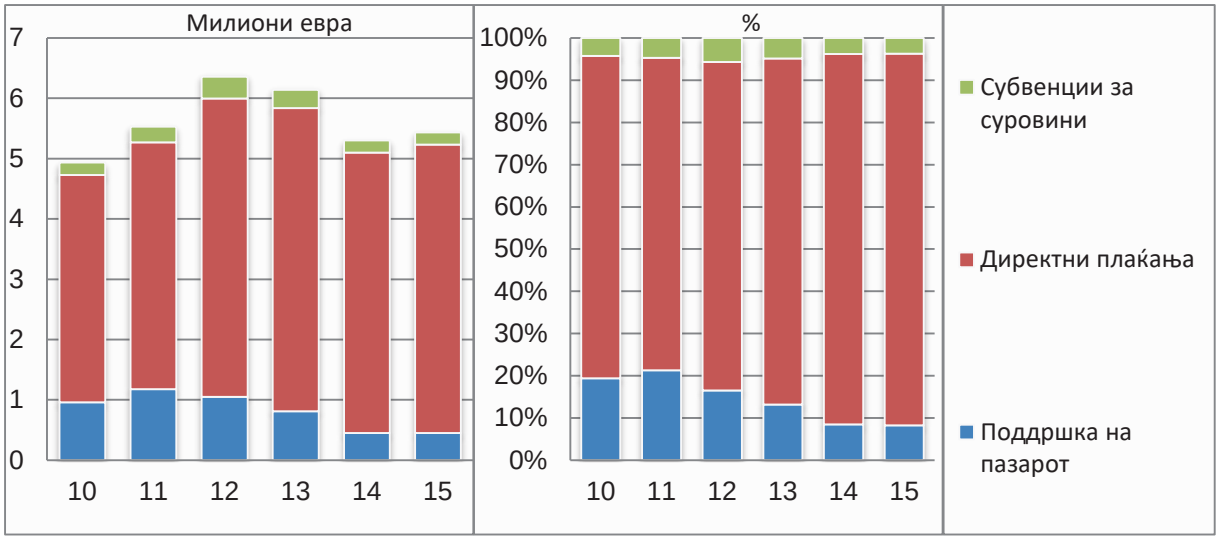
Уделот на мерките за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите во вкупната земјоделска поддршка се движеше меѓу 27% и 36,2 % во периодот од 2010 до 2015 година. Во 2015 година, уделот беше најмал, односно 27% (5,4 милиони евра) од вкупната земјоделска поддршка. Директните плаќања имаа водечка улога во мерките за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите, и во 2015 година тие изнесуваа 90%, што претставува зголемување во споредба со нивниот удел од 88% во 2010 година. Директните плаќања вклучуваат плаќања врзани за единица производ (сектор млекарство), обработена површина (плаќања по

([20]) Треба да се напомни дека спроведувањето на земјоделската политика во Црна Гора беше поддржано со неколку проекти финансирани од ЕУ и од други меѓународни донатори. Најважните проекти финансирани со средства од ЕУ беа во полето на градење капацитети, рурален развој, зајакнување на лабораториските капацитети и безбедност на храната.

([21]) Растот на земјоделската поддршка во 2015 година во голема мера може да се припише на реализацијата на проектот MIDAS (Институционален развој и зајакнување на земјоделството на Црна Гора). На пример, околу 22% од мерките за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите и мерките за рурален развој беа поддржани од проектот MIDAS во 2015 година (MIDAS 2014).

површина за обработливи култури и тутун) и број на животни (добиточно производство) (Графикон 6.2).

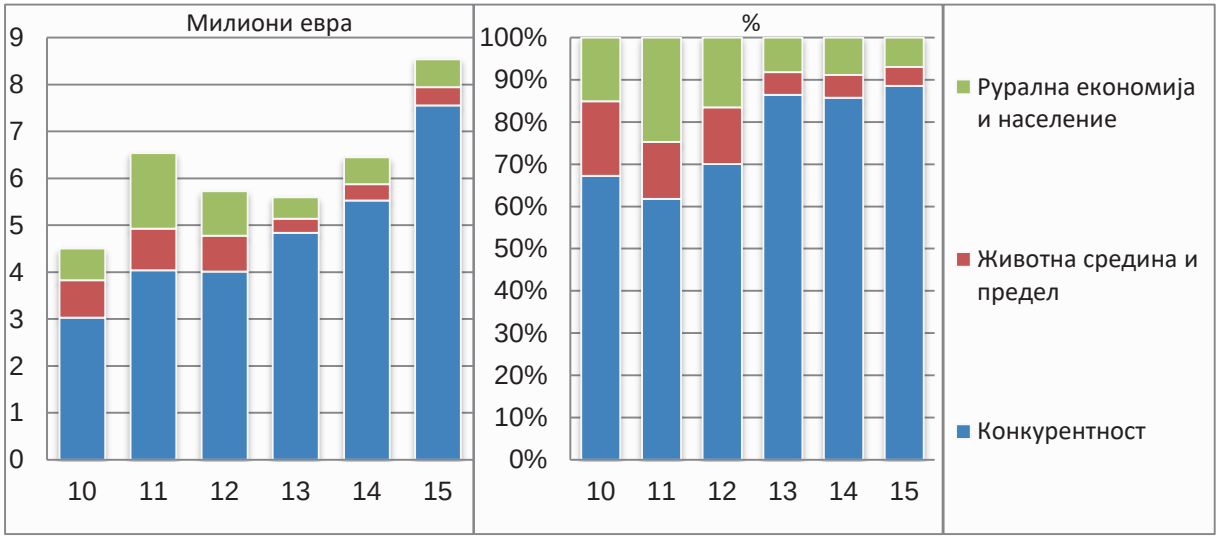
Графикон 6.2. Поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година



Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Црна Гора).

Мерките за рурален развој се поделени во три оски кои ги опфаќаат конкурентноста, одржливото управување со природни ресурси (зелен раст) и диверзификацијата на економските активности во руралните подрачја. Вкупните планирани расходи за мерки за рурален развој во 2015 година се удвоија во споредба со 2010 година, и тоа од 4,5 милиони евра на 8,5 милиони евра (Графикон 6.3). Тоа претставуваше 43% од вкупната земјоделска поддршка во 2015 година.

Графикон 6.3. Структурна поддршка и поддршка за рурален развој во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Црна Гора).

Мерките насочени кон зајакнување на конкурентноста на земјоделско-прехранбениот сектор најголем дел од своите финансии ги добиваат во рамки на поддршката за

рурален развој и тие изнесуваат околу 88% од вкупните средства за рурален развој во 2015 година. Целта на овие мерки е да се даде поддршка на инвестициите на земјоделските стопанства, инвестициите во преработка на храна, подобрувањето на квалитетот на производите и на промовирањето на земјоделски производи, земјоделски задруги и национални земјоделски здруженија. Во 2015 година, дел од поддршката за инвестиции на земјоделските стопанства беше доделена согласно условите на ИПАРД со цел подготовка за идното спроведување на ИПАРД средствата.

Преку мерките за одржливо управување со природните ресурси се дава поддршка на органското производство и на одржливото искористување на планинските пасишта. Во 2015 година, тие претставуваа 5% од вкупната поддршка за рурален развој.

И на крај, преку мерките за диверзификација на економските активности во руралните подрачја се промовира подобрување на социо-економските услови, на квалитетот на живот и на создавањето можности за вработување во руралните подрачја, како и обновување и развој на селата (вклучително изградба на инфраструктура). Оваа група мерки претставуваше 7% од вкупната поддршка за рурален развој во 2015 година (Графикон 6.3).

Според стратегијата за 2015-2020 година (МЗРР 2015а) и нејзиниот акциски план (МЗРР 2015б), актуелниот раководен орган за ИПАРД ќе ја преземе функцијата на раководниот орган за програмата за рурален развој. Оттука, улогите на управување и спроведување ќе бидат префрлени од МЗРР на раководниот орган за ИПАРД. Индикативната временска рамка за оваа преориентација на политиката за рурален развој е резимирана во Табела 6.1.

Табела 6.1. Индикативна временска рамка за приспособување на политиката за рурален развој во Црна Гора на системот ИПАРД

Активност	**Надлежен орган**	**Временска рамка**
Спроведување на програмата слична на ИПАРД	Дирекција за ИПАРД плаќања при МЗРР (ИПАРД агенција)	Во тек на 2015
Спроведување на програмата ИПАРД II, со постепено воведување разни мерки	Дирекција за ИПАРД плаќања при МЗРР (ИПАРД агенција) и Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	од 2016 наваму
Измени на законодавството со цел негово усогласување со законодавството на ЕУ	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)— предлог	годишно од 2016 година
Владата да донесе одлука за оперативната структура за спроведување на програмата за рурален развој	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Втор квартал на 2020 година
Подготовка на програма за рурален развој; во програмата ќе биде утврдена стратегија за исполнување на целите во однос на приоритетите на ЕУ за рурален развој и група на мерки кои ја имаат предвид специфичната состојба на земјоделството во Црна Гора	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Втор квартал на 2018 година
Воспоставување на механизам за консултација за релевантните тела задолжени за изработка на програмата за рурален развој (здруженија на земјоделски производители, трговски комори, биотехнички факултет и други образовни установи)	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Во тек од 2015 година
Донесување на процедури за работа на раководниот орган (прирачници)	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Последен квартал на 2020 година
Изработка на процедури и прирачници за спроведување на Програмата за рурален развој	Платежна агенција и регионални канцеларии	2020
Акредитација на платежната агенција	Надлежен орган	2020

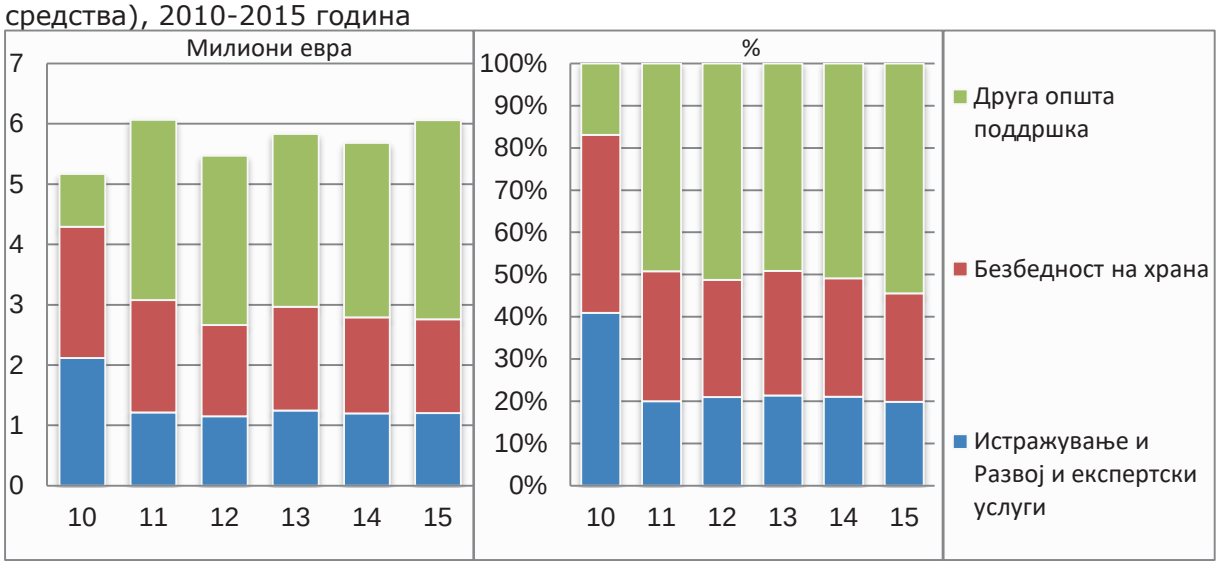
Учество на вработените на раководниот орган во работните тела на Европскиот совет и на ЕК	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Од потпишување на Договорот за пристапување
Континуирана обука на вработените на раководниот орган во областа на политики за рурален развој (TAIEX, твининг, други инструменти за техника помош, работилници, семинари, практикантство и консултации)	Дирекција за рурален развој при МЗРР (Раководен орган за ИПАРД)	Во тек од 2015 година

Извор: МЗРР 2015б

Општите мерки за поддршка се насочени кон услугите од јавен интерес, како што се образование, истражување, зачувување генетски ресурси во земјоделството, стручни и советодавни услуги во секторот сточарство, ветеринарни и фитосанитарни услуги, стандарди за безбедност на храна и техничка помош.

Уделот на општите мерки за поддршка се намалува, но сè уште зафаќа значителен дел од севкупната земјоделска поддршка во 2010-2015 година. Нивната вкупна вредност се движеше меѓу 5,2 милиони евра и 6,1 милион евра во текот на периодот на анализа (Графикон 6.4). Нивниот удел во вкупната земјоделска поддршка се намали од 35% во 2010 година на 30% во 2015 година (Графикон 6.1).

Графикон 6.4. Општа поддршка на земјоделството во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Црна Гора).

Генерално, развојот на земјоделската политика во Црна Гора го покажува нејзиното постепено приспособување кон барањата од ЗЗП. Сепак, за да се постигне целосна усогласеност со ЗЗП, треба да се воведат поголем број реформи и корисни промени. Во 2015 година, земјоделската поддршка имаше удел од 1,1% во вкупниот национален буџет, што е релативно ниско ниво во споредба со просечниот удел на бруто додадената вредност од земјоделството во вкупната национална бруто додадена вредност, кој во 2015 година изнесуваше околу 10% (База на податоци за земјоделство и земјоделска политика 2016 (Црна Гора)). Ова индиректно укажува дека може ќе бидат неопходни дополнителни финансиски ресурси за надминување на сите предизвици што треба да се решат во рамки на земјоделството и руралните подрачја. Меѓутоа, релевантните стратешки документи предвидуваат постепено воведување на потребните промени во земјоделската политика, а ако успешно се спроведат, тие најверојатно ќе обезбедат Црна Гора да ги исполни своите обврски од процесот на интеграција во ЕУ.

6.4 Директни плаќања

Во Црна Гора има три вида директни плаќања: (1) плаќања врз основа на површина за обработливи култури и тутун; (2) плаќања по грло за говеда и мали преживари; и (3) субвенции за единица производ по литар млеко испорачано во млекарниците (Табела 6.2).

Табела 6.2. Преглед на шемите за директни плаќања реализирани во Црна Гора, 2015 година

Сектор	Плаќања по површина/грло	Плаќања по производ
Обработливи култури (без тутн)	Житарки, компир, пченица и други култури (160 евра/ha)	
	Фуражни култури (100-150 евра/ha)	
	Семе за компир — елитно (700 евра/ha)	
	Семе за житарки (400 евра/ha)	
Тутун	1 000 евра/ha	
Млеко		Кравјо, овчо и козјо млеко (0.06 евра/l)
		Дополнителни плаќања за големи производители (0.01 евра/l)
		Дополнителни плаќања за квалитет на млеко (0.01-0.03 евра/l)
Говеда	Крави и јуници (70 евра/грло)	
	Товени (колени) говеда (120-140 евра/грло)	
Овци и кози	8 евра/грло	

Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Црна Гора).

Во 2015 година, планираните расходи за директни плаќања изнесуваа 5,3 милиони евра или 27% од вкупната земјоделска поддршка. Секторите млекарство и говедарство се главни корисници на оваа поддршка, која во 2015 година изнесуваше 61% од вкупните директни плаќања. Критериумите за прифатливост за добивање директни плаќања им наложуваат на корисниците да бидат регистрирани во Регистарот на земјоделски производители и да исполнуваат други конкретни барања кои се разликуваат од една мерка до друга (на пр. минимално подрачје, број на грла и произведено количество) (Табела 6.2).

Генерално, директните плаќања во Црна Гора не се усогласени со оние што моментално се реализираат во ЕУ. Ова се однесува и на видот на мерки што се применуваат, и на институционалниот капацитет за нивно раководење и реализирање. За разлика од ЗЗП, сите директни плаќања се врзани за производство и вкрстената сообразност не е задолжително барање за корисниците во Црна Гора. Освен тоа, земајќи ја предвид доминацијата на малите земјоделски стопанства во Црна Гора, неопходно е да се осврнеме на нивниот пристап до директни плаќања, особено во процесот на пристапување кон ЕУ. Покрај тоа, ИСАК и СИЗП кои според ЗЗП се применуваат за раководење и реализација на директни плаќања, не се воведени во Црна Гора.

Според стратегијата и акцискиот план (МЗРР 2015а, 2015б), се предвидува усогласувањето на директните плаќања и на институционалниот капацитет (ИСАК, СИЗП) во Црна Гора со барањата од ЗЗП да се врши постепено. За тие цели, стратешките документи ги предвидуваат следниве активности:

- постепено зголемување на земјоделската поддршка и проширување на опфатот на корисници и земјоделско земјиште кои би имале пристап до директни плаќања;
- постепено раздвојување на плаќањата врз основа на површина за производство и воведување на едноставна шема за обработливи култури, повеќегодишни култури и треви;

— поставување критериуми за прифатливост за добивање директни плаќања поврзани со дефиницијата за активен земјоделски производител, земјоделска дејност, квалификувани подрачја и минимални услови за прифатливост согласно барањата на ЕУ;

— преструктуирање на директната поддршка од аспект на зголемување на расходите за неврзани плаќања, а со тоа, релативно намалување на расходите за врзани плаќања за говеда, овци и кози, млеко и тутун;

— воведување на стандарди слични на оние за вкрстена сообразност за земјоделските производители кои добиваат директни плаќања (освен за мали земјоделски стопанства);

— воведување на мерки за зазеленување слични на оние од ЗЗП.

Табела 6.3. Планирани активности за усогласување на директните плаќања во Црна Гора

Насока за неврзани плаќања	Насока за врзани плаќања	Година
Статус кво	Статус кво	2015
Воведување повеќегодишни култури во шемата за неврзани плаќања по површина	Статус кво	2016
Воведување на производството на градинарски култури во шемата на неврзани плаќања по површина; приспособување на плаќањата по хектар за обработливи култури	Плаќања за нови обработливи култури; продолжување на плаќањата за добиток и млеко	2017
Плаќањата за обработливи и повеќегодишни култури да бидат целосно воспоставени	Продолжување на плаќањата за обработливи култури (постепено намалување во корист на неврзаните плаќања); продолжување на плаќањата за добиток и млеко	2018
Воведување повеќегодишни треви во шемата на неврзани плаќања по површина, притоа задржувајќи ги претходно воведените плаќања по површина (обработливи култури, повеќегодишни култури)	Продолжување на плаќањата за обработливи култури (постепено намалување во корист на неврзаните плаќања); продолжување на плаќањата за добиток и млеко (постепено намалување во корист на неврзаните плаќања за повеќегодишни треви)	2019
Директните плаќања да бидат целосно воспоставени; ИСАК да биде целосно воспоставен; воведување стандарди слични на оние за вкрстена сообразност	Продолжување на плаќањата за обработливи култури; продолжување на плаќањата кон прифатливите сектори кои ќе бидат поддржани по пристапувањето во ЕУ	2020

Извор: Акциски план за усогласување со *acquis*, Поглавје 11 — Земјоделство и рурален развој (MARD 2015b)

Временскиот распоред на потребните измени на постојното национално законодавство со цел планираните политики да бидат спроведени во практика е резимиран во Табела 6.3.

Во преодниот период, стратешките документи предвидуваат плаќања за секторот млекарство врз основа на квалитетот на млекото, наместо врз основа на количеството произведено млеко. Истовремено, подобрувањето на квалитетот на млекото ќе биде потпомогнато со мерки за рурален развој кои даваат поддршка за инвестиции во опрема за земјоделските стопанства и инфраструктура.

Директните плаќања во моментов се раководени од МЗРР во соработка со разни институции, како што се советодавните услуги во растителното производство, службата за селекција на добиток и релевантните инспекторати (ветеринарен и фитосанитарен). Во рамки на плановите за иднина, се предвидува да се формира Платежната агенција и да биде задолжена за реализацијата на директните плаќања.

6.5 Оцена на спроведувањето на документите на кои се заснова земјоделската политика и заклучоци

Сознанијата презентирани во ова поглавје укажуваат дека во рамки на периодот на анализа не се забележуваат значителни промени во структурата на буџетските средства за земјоделска поддршка. Меѓутоа, анализите во ова поглавје се засноваат на планираната поддршка. Во секој случај, развојот на планираната земјоделска поддршка бележи позитивен тренд со стабилна распределба на поддршката помеѓу различните мерки (т.е. директна поддршка на производителите, програма за рурален развој и општи мерки за поддршка) во текот на периодот на анализа од 2010 до 2015 година. Истовремено, усогласувањето на земјоделската политика на Црна Гора со ЗЗП на ЕУ е јасно промовирано во рамки на стратешките документи и во акцискиот план кои ги дефинираат идните планови за развој на политиката во Црна Гора (МЗРР 2015б).

Црна Гора одлучи постепено да го усвои законодавството на ЕУ во областа на земјоделството и руралниот развој. Односно, Црна Гора се стреми да ја усогласи својата национална земјоделска политика со ЗЗП до датумот на зачленување во ЕУ. Воведувањето на сите неопходни институционални структури и на регулаторната рамка мора да биде завршено до датумот на пристапување во ЕУ за Црна Гора да може да раководи и да добива финансии од ЕУ и да врши плаќања на корисниците согласно правилата и процедурите на ЕУ.

За целосно усвојување на законодавството на ЕУ, претстои значителен напредок кој треба да се оствари. Поконкретно, земјоделската политика на Црна Гора мора да се преориентира од врзани плаќања кон неврзани плаќања, кои се доминантна форма на поддршка во рамки на ЗЗП. Освен тоа, административните капацитети неопходни за успешно спроведување на земјоделската политика сè уште не се доволни и мора да бидат значително зајакнати. Црна Гора треба да создаде соодветни услови за воспоставување на ИСАК и на СИЗП, кои според ЗЗП се користат за раководење и реализирање на директните плаќања, заедно со други елементи потребни за ефикасно искористување на средствата за поддршка. Паралелно, исто така, неопходно е брзо да се иницира спроведувањето на ИПАРД програмата, со цел средствата од ЕУ да може да се користат за зајакнување на институционалните капацитети на Црна Гора и за унапредување на растот на земјоделскиот сектор и руралните подрачја. Освен тоа, мора да се нагласи дека во Црна Гора мора построго да се спроведе современ пристап на креирање политики базиран на евиденција со цел подобрување на процесот на носење одлуки во разните циклуси од земјоделската политика, од нејзиниот концепт до нејзиното спроведување. Предизвици кои се јавуваат во таа насока се креирањето статистика за земјоделската политика и градењето институционални капацитети за користење на статистиката при креирањето политики.

7 Србија: развој и оценка на земјоделската политика

Наталија Богданов, Ружица Папиќ и Саша Тодоровиќ

Универзитет во Белград, Земјоделски факултет

7.1 Вовед и пристап

Во текот на изминатата деценија, земјоделската политика во Србија беше карактеризирана со чести измени во рамките на политиката, механизмите за спроведување и буџетските трансфери кон земјоделството. И покрај нестабилните, а честопати и недоследни, мерки во рамки на политиката и непредвидливите промени во механизмите за спроведување, во последниве години се постигна напредок во воспоставувањето на институционалните структури и во приспособувањето на концептот на земјоделска политика за таа да биде усогласена со ЗЗП. Најсилниот стимул за забрзување на институционалните и политички реформи беше отворањето на преговорите за пристапувањето на Србија кон ЕУ на крајот од 2013 година. Во текот на изминативе три години, беа донесени правни, стратешки и програмски документи со кои се уредува земјоделската политика и беа воспоставени институционални структури за исполнување на барањата на процесот за интеграција во ЕУ.

Правната рамка за спроведување на земјоделската политика е уредена со законите донесени од 2013 година. Стратешката рамка е дефинирана од Стратегијата за земјоделство и рурален развој за 2014-2024 година (донесена во 2014 година) и од ИПАРД програмата (донесена во 2016 година), кои обезбедуваат постабилна и потранспарентна основа за спроведување на политиката. Иако имаше одреден напредок во формулирањето на политиката, се уште има проблеми во нејзиното спроведување. Најголема закана за остварувањето на целите на политиката предвидени во оваа стратегија доаѓа од отсуството на среднорочни програмски документи, нестабилен систем на финансирање и остри кратења во буџетската поддршка за земјоделство и рурален развој во 2015 година (кои продолжија и во 2016 година).

Овој извештај има цел да обезбеди информации преку кои ќе може да се разберат неодамнешните промени во земјоделската политика на Србија. Поконкретно, во ова поглавје, ќе (1) ги разгледаме главните стратешки и програмски документи во земјата, со посебен осврт на мерките кои ќе се спроведуваат во иднина; (2) ги разгледаме буџетските трансфери и средства во текот на последниве години, според столбови и групи производи; (3) го опишеме системот на директни плаќања за да ги нагласиме промените во спроведените мерки и во критериумите за прифатливост; и (4) извршиме процена на процесот на спроведување на политиката и ќе извлечеме заклучоци.

Методолошкиот пристап вклучува квалитативна анализа на содржината на стратешките и програмските документи со кои е уредена постојната рамка на земјоделската политика. Вниманието е првенствено насочено кон операционализација на политиката, односно, на содржината на законодавните акти со кои се уредува спроведувањето на шемите за поддршка и мерките на политиката. Квантитативната анализа на буџетските трансфери се изврши според столбовите на политиката и групи на мерки употребувајќи ги податоците од базата на податоци за

МЗП на Србија, којашто ја користи шемата за класификација на МЗП за групирање на мерките на поддршка во соодветната група (Rednak et al. 2013) ([22]).

7.2 Стратегии и програмски документи за земјоделската политика

Забрзувањето на процесот на интеграција во ЕУ резултираше со бројни институционални подобрувања и подобрувања на политиките во земјоделството на Србија. Правните, стратешките и програмските документи со кои се уредува земјоделската политика во Србија беа ажурирани, а некои од институционалните структури беа приспособени за совладување на предизвиците на новиот модел на спроведување на политиката.

Политиката за земјоделство и рурален развој во Србија за периодот 2010-2015 година се засноваше на два главни законодавни акта:

- Законот за земјоделство и рурален развој (донесен во 2009 година)(25), кој ги дефинираше механизмите за креирање и спроведување на земјоделската политика и на клучните документи со кои се уредува земјоделската политика од среднорочна и долгорочна перспектива;
- Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој (донесен во 2014 година), којшто го замени Законот за земјоделство и рурален развој и ги уредува видот на поддршка, финансирањето и методите на спроведување, но не се осврнува на прашањата што се однесуваат на креирањето и донесувањето на рамката на политиката.

Законот за земјоделство и рурален развој предвидуваше земјоделската политика на Србија да биде уредена со Стратегијата за земјоделство и рурален развој, Националната програма за земјоделство и Националната програма за рурален развој. Стратегијата за земјоделство и рурален развој беше донесена во 2014 година и таа ги дефинираше визијата, стратешките цели и буџетската рамка за 2014-2024 година. Националната програма за земјоделство и Националната програма за рурален развој, кои требаше да ги дефинираат среднорочните цели на политиката и нивното спроведување, не беа донесени. Во меѓувреме, Законот за земјоделство и рурален развој беше заменет со Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој, кој не ја предвидува потребата од среднорочна рамка на политиката. Оттука, наместо да ја користи повеќегодишната програма, земјоделската политика се спроведува врз основа на годишните прописи (засновани на Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој), додека мерките за поддршка се спроведуваат врз основа на секундарно законодавство (правилници).

Мерките за поддршка предвидени во Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој се претставени во Табела 7.1, вклучувајќи ги промените во однос на претходниот закон.

Во однос на опфатот, намената и распределбата на буџетските средства според вид на стимулација, Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој предвидува максималниот износ на директните плаќања да зависи од расположливите ресурси (дефинирани со годишниот закон за буџети), износот на поддршката според видот на стимулација и бројот на корисници. Законот предвидува износот на стимулации за производство на млеко да може да се определи на повисоко ниво во зависност од квалитетот на млекото и квантитетот на млекото произведено по крава во периодот на лактација. Освен тоа, може да се определат различни износи на директни плаќања, рурален развој и посебни стимулации, во

([22]) Мерките за поддршка, вклучувајќи ги податоците за реализираниот буџет, се групирани восогласност со моделот на МЗП не следејќи ја структурата од националната легислатива.

зависност од тоа дали тие се наменети за подрачја со тешки земјоделски услови (што не е случај за стимулации за кредитна поддршка).

Спроведувањето на земјоделската политика е уредена со:

— Годишната уредба за распределба на субвенции во земјоделството и руралниот развој ([23]),којашто ги дефинира вкупните средства, видот и максималните износи на одредени стимулации, во согласност со Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој и годишниот закон за буџет на Република Србија.

— Годишни правилници за условите и начините на остварување на правото на поддршка за одредени мерки, каде се детално предвидени износот на поддршката, критериумите за прифатливост и начинот на остварување на правата и одговорностите на корисниците.

Табела 7.1. Мерки на поддршка предвидени со Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој во Србија

I Директни плаќања
Премии
Премија за млеко
Стимулации за производство на растителни култури
Основна стимулација за производство на растителни култури
Стимулации поврзани со производството **Стимулации за производство на добиток** Стимулации за квалитетни расплодни грла
Стимулации за товни раси на говеда, јагнења и свињи Стимулации за цицалчиња од крави
Стимулации за пчеларници
Стимулации за производство на риби за јадење
Субвенции за инпути
Инпутни субвенции за ѓубриво, семиња и други материјали
Стимулации за трошоците за складирање во јавни складишта
Премија за млеко
Стимулации за производство на растителни култури
Основна стимулација за производство на растителни култури
II Рурален развој
Субвенции за инвестиции во земјоделството за зголемување на конкурентноста и постигнување стандарди за квалитет
Субвенции за инвестиции во земјоделско производство (во земјоделските стопанства) Формирање и зајакнување на групи производители
Субвенции за инвестиции во обработка на земјоделски производи и пласман
Субвенција за премија за осигурување на растителни култури, повеќегодишни насади, расадници и животни ([a])
Субвенции за одржлив рурален развој
Спроведување агро-еколошки мерки
Органско производство
Зачувување на растителни и животински генетски ресурси
Компензациски плаќања за спроведување добри земјоделски практики, благосостојба на животните и други политики за заштита и зачувување на животната средина
Субвенции за подобрување на руралната економија
Инвестиции за подобрување и развој на руралната инфраструктура
Подобрување на економските активности на село преку поддршка на неземјоделски активности
Економски активности, како што е додавање вредност на земјоделските производи, воведување и сертификација на системи за безбедност и квалитет на храната, органски производи и производи со географска ознака
Подобрување на обуката во полето на рурален развој

([23]) Овие мерки се финансирани преку Фондот за развој на земјоделството, Управата за аграрни плаќања и Министерството за земјоделство и заштита на животната средина.

Поддршка за подготовката и спроведувањето стратегии за локален рурален развој
Поддршка за советодавни услуги и услуги за поттикнување на развојот на земјоделството ([б])
Субвенции за инвестиции во земјоделството за зголемување на конкурентноста и постигнување стандарди за квалитет
III Кредитна поддршка
Субвенција за инпути во делот за каматната стапка
IV Посебни стимулации
Стимулации за маркетинг информациони системи во земјоделството Стимулации за воспоставување, развој и искористување сметководствени податоци за земјоделски стопанства Стимулации за спроведување програми за одгледување, со цел остварување на целите на одгледување на добиток Стимулации за спроведување проекти за истражување, развој и иновации во земјоделството Стимулации за производство на саден материјал и сертификација и клонска селекција

([а]) Оваа мерка претходно беше класифицирана под субвенции за инпути.
([б]) Оваа мерка претходно беше класифицирана под посебна поддршка.

Извор: Службен весник на Србија, 142/2014 и 103/2015.

Отсуството на институционализирани системи за мониторинг и евалуација, и отсутните, слаби или нејасно дефинирани одредници и цели, се најслабата алка која оневозможува да се изврши евалуација и процена на ефективноста на земјоделската политика. Според Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој, Министерството за земјоделство е обврзано да објавува Зелена книга на годишно ниво, којашто треба да вклучува процена на состојбата во секторот и на ефектите од мерките кои биле спроведени претходната година. Зелената книга се објавува од 2014 година со содржина којашто е многу слична. Зелената книга не ги анализира ефектите од мерките од политиките и се задржува само на структурата на земјоделскиот буџет според вид на субвенција, онака како што се дефинирани во годишните уредби. Иако статистичките бази на податоци, Мрежата на сметководствени податоци од земјоделските стопанства и интерните регистри на Министерството се подобрија, овие ресурси не се користат за воспоставување транспарентни и систематски основни индикатори за објективна процена на состојбата во секторот.

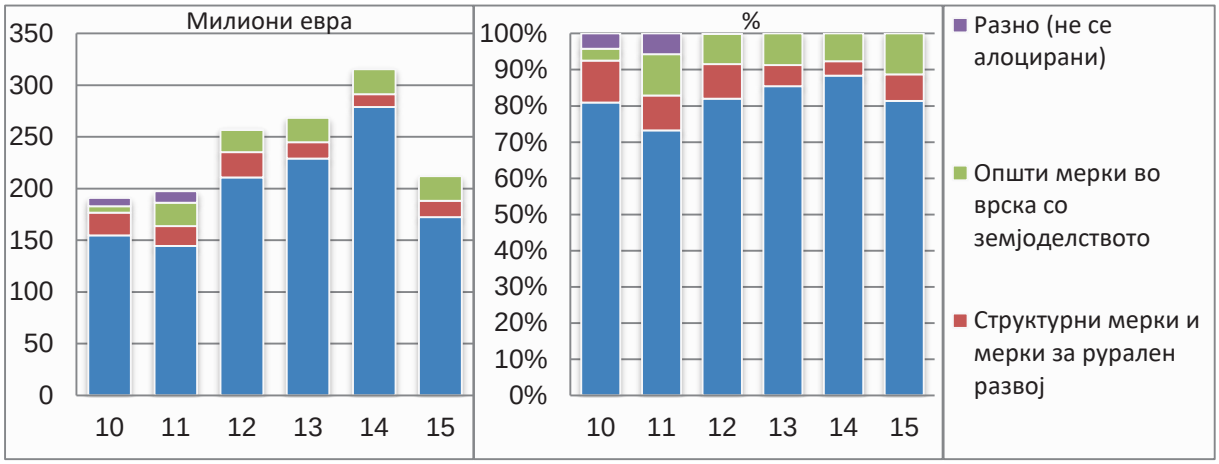
7.3 Развој на земјоделската политика

Во периодот 2010-2015 година, нивоата на буџетски расходи за поддршка на земјоделството се движеа од 191,1 милион евра во 2010 година до 315,4 милиони евра во 2014 година. Уделот на буџетот за земјоделство во вкупниот буџет, исто така, беше променлив, но остана под 5% (како што беше предвидено во Законот за стимулации на земјоделството и руралниот развој). Во текот на периодот 2010-2015 година, уделот на расходи за земјоделство во вкупниот буџет беше помал од придонесот на секторот во бруто додадената вредност (8-10%; База на податоци за земјоделство и земјоделска политика 2016 година (Србија), што резултира со сооднос меѓу овие два индикатори од околу 0,5 и ја става Србија на некое просечно ниво помеѓу земјите во развој (Bogdanov et al. 2016).

Стабилниот и постојан раст на буџетската поддршка за земјоделство, којшто започна во 2009 година, сопре во 2015 година (Графикон 7.1). Во 2015 година, вкупните буџетски трансфери кон земјоделството опаднаа за 33% во споредба со 2014 година, при што директната поддршка на земјоделските производители се соочи со најголемите кратења (за 38% во споредба со 2014 година). Во 2015 година, средствата распределени за мерки за рурален развој се зголемија (за 24%) во однос на 2014 година, како и нивниот удел во вкупниот буџет (од 4,0% во 2014 година на 7,4% во 2015 година). Зголемувањето на средствата за поддршка на руралниот развој се должеше на зголемување на финансирањето на инвестиции на земјоделските стопанства заради подобрување на конкурентноста (од 10,0 милиони евра во 2014 година на 13,8 милиони евра во 2015 година). Финансирањето на општите мерки за

поддршка останаа на истото ниво од сите аспекти (24 милиони евра) во периодот 2010-2015 година, додека нивниот удел во вкупниот буџет се зголеми од 7,6% во 2014 година на 11,3% во 2015 година.

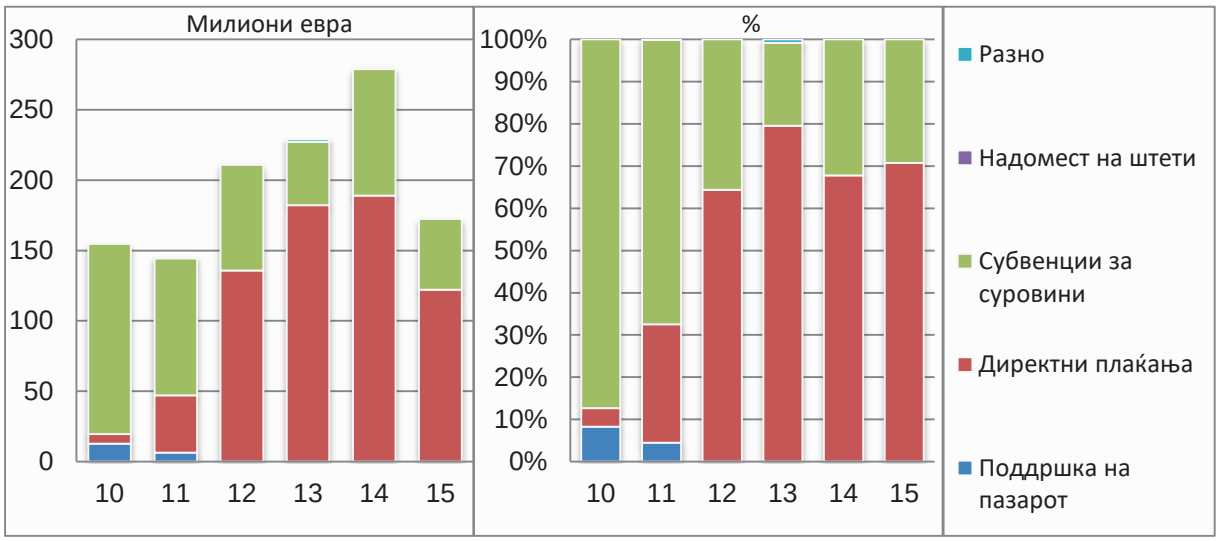
Графикон 7.1. Буџетска поддршка за земјоделството во Србија, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Србија).

Најголем дел од средствата од првиот столб се наменети за директна поддршка на производителите (100% во 2015 година). Што се однесува до вкупната поддршка на земјоделството, директната поддршка на производителите бележеше растечки тренд во периодот 2010-2014 година, по што следеше значителен пад во 2015 година. Директната поддршка на производителите се зголеми од 154,7 милиони евра во 2010 година на 278,8 милиони евра во 2014 година, а потоа се намали на 172,5 милиони евра во 2015 година. Во периодот од 2010 до 2015 година, имаше значителна промена во структурата на директната поддршка на производителите. Директните плаќања се зголемија од помалку од 15% во 2010 година на околу 70% од вкупната директна поддршка на производителите во 2015 година. Субвенциите за инпути, кои се втори по важност, имаа удел од околу 30% во вкупната поддршка на производителите во 2015 година, што претставуваше намалување во споредба со уделот од над 85% во 2010 година (Графикон 7.2).

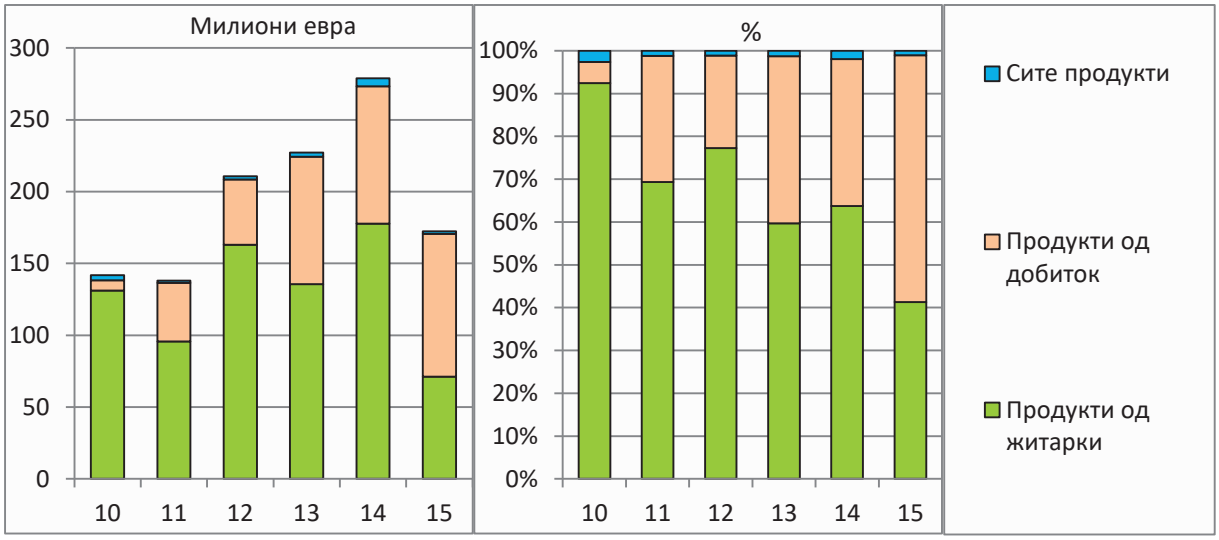
Графикон 7.2. Буџетски расходи за мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите во Србија, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за земјоделство и земјоделскаполитика (Србија).

Покрај промената во структурата на директната поддршка на производителите, имаше значителна промена и во нејзината распределба според групите на производи. Директната поддршка на производителите за растителни култури беше намалена, додека директната поддршка за производителите на добиток во периодот од 2010 до 2015 година се зголемуваше. Поддршката за растително производство се намали од над 90% во 2010 година на 41,3% во 2015 година. Директната поддршка за добиток се зголеми од околу 5% во 2010 година на 57,7% во 2015 година. Мал дел од директната поддршка на производителите (околу 1,1% во 2015 година) се делеше на сите групи на производи, без нивна поделба по сектори (Графикон 7.3).

Графикон 7.3. Директна поддршка на производителите според групи производи во Србија, 2010-2015 година



Извор: База на податоци за МЗП (Србија).

Генерално, и покрај постојаноста во спроведувањето на некои мерки (на пр. плаќања по грло), развојот на поддршката за земјоделството одразува силна концептуална промена во периодот 2010-2015 година во насока на директни плаќања и во полза на производството на добиток, дури и при значителни буџетски кратења што се случија во 2015 година.

7.4 Директна поддршка на производителите

Директната поддршка на производителите во Србија беше предмет на постојана адаптација и промена во последнава деценија. Клучна реформа беше воведена на почетокот од 2000-те, кога беа воведени директни плаќања како плаќања врзани за нивото на производство, обработените површини или бројот на грла. Целта на директните плаќања беше да им се даде компензација на земјоделските производители за кратењата во поддршката на пазарот. Други промени кои беа воведени во шемите за директна поддршка од 2010 година се однесуваа на критериумите за прифатливост, производите опфатени со поддршката и вредноста на доделените средства.

Табела 7.2. Директна поддршка на производителите според групи мерки во Србија (милиони евра), 2013-2015 година

	2013	2014	2015	промена 2015/2014
Директни плаќања врз основа на производство (субвенции за производство)	36.9	40.6	37.1	-8.6 %
Директни плаќања врз основа на моментална површина/број на грла	145.4	148.5	85.0	-42.8 %
Плаќања по хектар (плаќања по површина)	93.6	93.5	22.6	-75.8 %
Плаќања по број на животни (плаќања по грло)	51.8	55.1	62.4	13.3 %
Варијабилни субвенции за инпути	45.0	89.7	50.4	-43.8 %
Субвенции за гориво	42.0	51.7	25.3	-51.1 %
Субвенции за ѓубриво	0.0	32.6	23.3	-28.5 %
Субвенции за осигурување	3.0	5.4	1.8	-66.6 %

Извор: База на податоци за МЗП (Србија).

Во Табела 7.2 е прикажана директната поддршка на производителите според групи мерки во Србија за периодот 2013-2015 година. Најзначајните промени што се забележуваат во овој период вклучуваат зголемување на субвенциите за инпути во 2014 година и пад во вкупната вредност на директната поддршка во 2015 година. Вкупната вредност на субвенциите за инпути во 2014 година скоро се удвои во споредба со 2013 година. Буџетските кратења на директната поддршка на производителите во 2015 година не беа еднакво застапени во сите сектори. Најголемо намалување имаше кај плаќањата врз основа на површина (–76%), а веднаш по нив следеа субвенциите за инпути (–44%). И покрај радикалното намалување на директната поддршка, директните плаќања поврзани со сточарското производство се зголемија за 13% во 2015 година во споредба со 2014 година. Од аспект на распределбата на директната поддршка во 2015 година, доминираа плаќањата по грло (со 36% од вкупната директна поддршка на производителите), а по нив следеа субвенциите за инпути (29%), субвенции по производ (22%) и плаќања по површина (13%).

Земјоделските производители мора да бидат регистрирани во регистарот на земјоделски производители за да може да аплицираат за директна поддршка. Освен тоа, критериумите за прифатливост за добивање поддршка за сточарско производство им наложува на земјоделските производители да ги регистрираат животните или пчеларниците во централната база на податоци (со исклучок на живината). Во 2010 и 2011 година, примателите на директна поддршка (со исклучок на земјоделските производители во подрачјата со природни ограничувања) беа обврзани да плаќаат придонеси за задолжително пензиско и инвалидско осигурување.

Плаќања врз основа на производство (субвенции по производ)

Премијата за млеко е единствената мерка од групата директни плаќања што се заснова на производство која е предвидено да се спроведува во периодот 2010-2015 година. Субвенциите по производ за други производи беа укинати пред 2010 година и беа заменети со плаќања врз основа на површина.

Вредноста на премијата за млеко се движеше помеѓу 0,04 евра и 0,06 евра по литар во периодот помеѓу 2010 и 2013 година. Во 2013 година, беа поставени минималните и максималните прифатливи ограничувања за испорачано млеко и се одржуваше фиксната сума по литар (0,06 евра по литар). Долниот праг на прифатливост за испорачано млеко се воведе за земјоделските производители од подрачјата со природни ограничувања. Вкупниот износ на премијата за млеко во 2015 година беше 36,7 милиони евра, што е намалување за 8,6% во споредба со 2014 година (Табела 7.3).

Табела 7.3. Премија за млеко во Србија (евра/литар), 2010-2015 година

Опис	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Премија за млеко (доделена за кравјо, овчо или козјо млеко испорачано до млекарниците; утврдено мин. и макс. количество да се плати)	0.04	0.05	0.04; 0.06	0.06	0.06	0.06

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Србија).

Плаќања врз основа на површина/грла

Директните плаќања по хектар/грло се главната форма на поддршка на земјоделските производители во Србија. Во последните две години на анализа, околу 50% од вкупниот буџет за земјоделство беше наменет за директни плаќања. Конкретните мерки на директни плаќања спроведувани во периодот 2010-2015 година во голема мера се разликуваат од аспект на износот на плаќањето (вкупно и по хектар/грло), опфатот на производи и критериумите за прифатливост.

Во 2012 година, плаќањата врз основа на површина беа наменети само за површини под обработливи култури. Сепак, од 2013 година, оваа поддршка беше проширена (во форма на паушален износ) и ги опфаќаше и повеќегодишните култури. Паралелно со тоа, плаќањата по површина ги заменија некои од претходно користените субвенции за инпути за ѓубриво и гориво во 2013 година.

Во релативно краткиот период откако беше воведена оваа шема на поддршка, имаше постојано намалување на вредноста на плаќањата по површина по хектар, од 56,8 евра/ha во 2012 година на 49,3 евра/ha во 2015 година. Освен тоа, максималната површина за која може да добиете ваква поддршка значително се намали во 2015 година од 100 хектари на 20 хектари. Овој релативно низок праг ги прави плаќањата по површина слични со шемата на плаќање паушална сума (особено за поголемите земјоделски стопанства). Во суштина, намалувањето на вкупниот буџет за земјоделство, а особено наглото намалување во износот на директните плаќања во 2015 година во споредба со 2014 година, во најголем дел се должи на намалувањето на површината која ги исполнува условите за добивање поддршка преку плаќања по површина (Табела 7.4).

Табела 7.4. Шеми на плаќања врз основа на површина во Србија (евра/ha), 2010-2015 година

Опис/Посебни барања	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Плаќања за поледелски култури (доделени за површини под житарки, компири, фуражни култури, индустриски култури и листови тутун)			57			
Плаќања за поледелски култури и повеќегодишни култури (доделени за поледелски култури, овоштарници и лозја); за макс. 100 ha				53	51	
Плаќања за поледелски култури и повеќегодишни култури (доделени за поледелски култури, овоштарници и лозја); за макс 20 ha						50

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделски политики (Србија).

Директни плаќања по грло во Србија беа воведени во 2007 година. Во споредба со плаќањата по површина, тие се поразновидни од аспект на бројот на мерки и видови добиток за кои може да се добие поддршка (Табела 7.5). Во 2010 и 2011 година, плаќања по грло се реализираа за одгледување на добиток (крави, овци и кози и за свињи), а од 2012 година, тие се проширени и сега опфаќаат товни грла говеда и свињи. Од 2013 година, плаќањата по грло, исто така, вклучуваа поддршка за товни грла јагнињa, пчеларници, разни видови матични јата живина, а од 2015 година, и за цицалчиња од крави.

Табела 7.5 Шеми на директни плаќања врз основа на бројот на добиток во Србија (евра/грло или евра/пчеларник), 2010-2015 година

Опис		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Плаќања за (чисторасни) приплодни крави ([a])		121	245	221	177	170	207
Плаќања за (чисторасни) приплодни овци и кози ([a])		29	39	35	35	60	58
Плаќања за (чисторасни) приплодни свињи ([a])		29	39	35	35	34	58
Плаќања за гојни млади јунци ([b])		-	-	88	88	85	83
Плаќања за товни свињи ([b])		-	-	9	9	9	8
Плаќања за гојни јагнишња и јарињa ([b])		-	-	-	9	17	17
Плаќања за матично стадо живина	Кокошки со мала/гол. Теж.	-	-	-	0.5/0.9	0.5/0.9	0.5/0.8
	Мисирки	-	-	-	-	2.6	2.5
Плаќања за пчеларници		-	-	-	4	4	4
Плаќ. за цицал. од крави (за месо или вкрст. со Месни раси; не мора да се испорача во млекара)		-	-	-	-	-	166

([a]) Се доделуваат за добиток со регистрирано педигре; утврден праг и макс. број добиток.
([b]) Се доделуваат за добиток испорачан во кланица (од 2012 година наваму) или наменети за извоз (од 2013 година наваму).

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Србија).

Субвенции за инпути

Кај субвенциите за инпути во Србија во периодот од 2010 до 2015 година постоеше генерален тренд тие да се насочуваат кон поддршка за набавка на дизел гориво и минерални ѓубрива, додека другите видови субвенции за инпути имаа помала важност. Овој тренд продолжи до 2015 година, но со нагло опаѓање во вкупниот износ на субвенциите за инпути (од 84,3 милиони евра во 2014 година на 48,6 милиони евра во 2015 година), што се должеше на намалувањето на максималната површина што ги исполнува условите за добивање субвенции за гориво и ѓубриво (од 100 ha на 20 ha). Покрај субвенциите за гориво и за ѓубриво, во текот на целиот период на анализа се реализираа субвенции за осигурување (Табела 7.6). Меѓутоа, нивниот удел во вкупната вредност на субвенцијата за инпути беше релативно мал (помал од 3,7%).

Табела 7.6. Шеми на субвенции за инпути во Србија, 2010-2015 година

Опис/посебни потреби	Единица	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ѓубрива, семе и гориво (надомест на дел од трошоците на купените суровини; за површини под поледелски култури и зеленчук; за мин. 0,5 ha и макс. 100 ha; ограничено плаќање по хектар)							
Минерално ѓубриво	макс. евра/ha	58	59				
Декларирано семе	макс. евра/ha	39	39				
Дизел гориво, евро дизел, биодизел	макс. евра/ha	39	39				
Додаток за површина под тутун	макс. евра/ha	194	196				
Субвенции за гориво (надомест за дизел)							
По литар; ограничено вкупно количество	евра/литар			0,53; 0,20			
По литар; ограничено плаќање по хектар	макс. евра/ha				53	26	25
Ѓубрива (надомест на дел од трошоците за купени производи за исхрана на културите)							
По kg; ограничено вкупно количество	евра/t	0,10					
По kg; ограничено плаќање по хектар	макс. евра/ha					26	25
Осигурување (кофинансирање на премии за осигурување на посеви и плодови и животни) За макс. 100 ha	% %	40	40	40	40	40	

Извор: база на податоци за земјоделство и земјоделска политика (Србија).

Преориентирањето на директната поддршка од субвенции за инпути кон плаќања по површина, заедно со воведувањето разни прагови на прифатливост (исполнување на услови) од 2010 година, беше на штета на големите земјоделски стопанства. Ова беше особено очигледно во 2015 година, со воведувањето на прагот од максимум 20 хектари како услов за да може да се аплицира за поддршка преку плаќања по површина. При споредба на вкупната вредност на субвенциите за инпути (т.е. субвенции за ѓубрива и гориво) и плаќањата по површина комбинирани со текот на времето, плаќањата беа намалени од првичната вредност од 136 евра/ha во 2010 година на максимум 100 евра/ha за површини до 20 ha и 50 евра/ha за површини кои го надминуваа овој праг во 2015 година (Табела 7.4 и Табела 7.6).

7.5 Спроведување на документите со земјоделската политика

И покрај отсуството на повеќегодишни програмски документи, донесувањето на правната рамка придонесе за поголема доследност на земјоделската политика од аспект на континуитет на мерките за поддршка што се спроведуваат во последниве години. Меѓутоа, спроведувањето на земјоделската политика останува проблематична и се соочува со неколку пречки.

Најголемиот недостаток во земјоделската политика на Србија е непредвидливата и нестабилна буџетска рамка. Импликациите од таквиот процес на креирање политики се дека прераспределбата на расположливата поддршка помеѓу различните мерки се врши врз основа на средствата кои се достапни во дадена година и ад-хок утврдени приоритети, без следење транспарентно дефинирани критериуми или вршење процена на потребите на различните потсектори или подрачја на земјоделски или рурален развој.

Некои од мерките предвидени во Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој не се финансирани:

- субвенции поврзани со производство на растителни култури, врз основа на принос и вид на култура;
- поддршка за трошоците за складирање во јавни складишта;
- можност за дополнителни плаќања за квалитет на млекото и стимулации за количеството млеко произведено по крава;
- инвестиции за подобрување и развој на руралната инфраструктура;
- надоместоци за компензација за спроведувањето добри земјоделски практики, благосостојба на животните и други политики за заштита и зачувување на животната средина;
- поддршка во подготовката и спроведувањето на стратегии за локален рурален развој.

Фактичката реализација на средствата во однос на планираните средства за некои мерки од политиките во 2015 година се дадени во Табела 7.7. Генерално, реализацијата на сите мерки е пониска од планираното (т.е. соодносот во Табела 7.7 е помал од 100 %). Директните плаќања бележат високо ниво на реализација (над 90%), а по нив следат избраните општи мерки за поддршка (на пр. 89% за поддршка на спроведувањето на програмите за одгледување) и избраните мерки за рурален развој (на пр. 77% за поддршка на зачувување на растителни и животински генетски ресурси и 76% за поддршка преку инвестиции). Останатите мерки имаат стапка на реализација којашто е пониска од 50%, додека некои мерки за рурален развој имаат стапка на реализација од 0%. Треба да се напомни дека податоците дадени во Табела 7.7 не ги земаат предвид доцнењето во исплатата, суспендирањето или одложувањето во започнување на некои мерки или други прашања поврзани со

спроведувањето ([24]) па така, стапката на реализација наведена во Табела 7.7 за некои мерки може да е помала од реалната.

Табела 7.7. Реализација на планираната буџетска поддршка за избрани мерки во Србија во 2015 година

Мерки за поддршка	% на реализација
Основни директни плаќања за производство на растителни култури	96
Плаќања за квалитетни расплодни крави	98
Плаќања за цицалчиња од крави	91
Субвенција на премија за осигурување	21
Субвенции за инвестиции во земјоделско производство	76
Додавање вредност на земјоделските производи	47
Зачувување на растителни и животински генетски ресурси	77
Подобрување на економските активности на село преку поддршка на неземјоделски активности	39
Подобрување на обуката во полето на руралниот развој	0
Поддршка во подготовката и спроведувањето на стратегиите за локален рурален развој	0
Кредитна поддршка	16
Поддршка за спроведување расплодни програми	89
Поддршка за спроведување проекти за истражување, развој и иновации во земјоделството	12

Извор: анализа на авторите.

Процесот на креирање земјоделски политики во Србија е соочен со недостиг од примена на системи за евалуација и мониторинг, поставување одредници и цели по кои ќе се води концептот, донесување и спроведување разни мерки од политиката. Како резултат на овие недостатоци, распределбата на земјоделската поддршка и креирањето и примената на посебни мерки во практика се базира на ад хок решенија што се засноваат на критериуми кои не се транспарентни. Постојниот систем обезбедува (помалку или повеќе) континуитет на поддршката предвидена во прописите на земјоделската политика од аспект на мерки што треба да се применуваат, но не од аспект на износот на доделени субвенции и видот на прифатливи корисници.

Во голем број студии се тврди дека главно ограничување во креирањето политики е недостигот од координација и усогласеност на националните политики, не толку од аспект на нивната концептуална рамка, туку повеќе во однос на нивното спроведување (Podunavac 2011). Истото може да се тврди ако се изврши евалуација на успешноста на земјоделската политика во однос на трговската политика. Се забележува недостиг на координација на земјоделската и трговската политика. Во однос на пазарните кризи, владата честопати користеше трговски инструменти заедно со мерките предвидени во законот за стимулации и земјоделски буџети. На пример, во 2015 година, српската влада преку Државниот директорат за стокови резерви го откупи вишокот произведено млеко и активираше дополнителни тарифи за заштита на домашниот пазар од надворешната конкуренција.

7.6 Заклучоци и препораки за политиката

Србија оствари одреден напредок во усогласување на своите програмски документи и административни структури со барањата на ЕУ, но во однос на ефективна операционализација на политиките напредокот (доколку воопшто го имаше) беше незадоволителен.

([24]) На пример, поради зголемен број апликации за инвестициска поддршка на крајот од 2015 година, владата додели дополнителни 10,1 милијарда српски динари (83 милиони евра) за оваа мерка во првиот квартал од 2016 година.

Идниот развој на земјоделството во Србија е дефиниран во Стратегијата за земјоделство и рурален развој за 2014-2024 година, којашто претставува сеопфатен документ. Меѓутоа, повеќегодишната програма и финансиските пакети за различни мерки од политиката не беа донесени. Во отсуство на среднорочно програмирање, земјоделската политика се спроведува преку примена на Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој и Законот за буџет, врз основа на годишните уредби и правилници. Освен тоа, во процесот на креирање политики недостига користењето на стандардизиран систем за мониторинг и евалуација преку кој би се оцениле спроведувањето и влијанието на мерките и би се проценил степенот на доследност помеѓу целите на политиките и нивните ефекти. Овие ограничувања во постојниот систем за координација, креирање и спроведување политики во Србија значат дека рационалната распределба и ефективноста на буџетската поддршка за земјоделството не може да бидат гарантирани. Во изминативе години, во обид да се надминат овие ограничувања, се користеа различни правни решенија и инструменти надвор од опфатот на земјоделската политика.

Постојната распределба на директни плаќања укажува на постоењето на неколку системски недостатоци:

- Руралниот развој и општите мерки за поддршка се недоволно застапени во постојното спроведување на земјоделската политика. Особено ниско ниво на поддршка се дава за животната средина и за развојот на рурална инфраструктура.
- Постојниот систем за креирање и реализација на директни плаќања не се потпира на објективни и важечки основни показатели, ниту на процена на влијанието од спроведените мерки заснована на евиденција. Затоа, целите на одредени мерки, видови стимулации и критериуми за прифатливост се слабо дефинирани, па како резултат на тоа, голем дел од буџетот се троши на начин кој не гарантира остварување на севкупните цели на политиката предвидени во стратегијата.
- Шемите за директна поддршка на производителите се само делумно усогласени со барањата од ЗЗП. Најголем дел од мерките за директни плаќања се реализираат со ниски максимални прагови на прифатливост и даваат многу мал придонес во зголемување на конкурентноста и забрзување на структурните промени во земјоделството, што е спротивно со севкупните цели на политиката дефинирана во стратегијата. Освен тоа, најголем дел од директната поддршка на производителите е врзана за производството (искористување на инпути, ниво на производство, обработена површина за одредени култури или број на грла добиток); ова е контрадикторно со ЗЗП, којашто главно се потпира на неврзани плаќања.
- Двојната структура на земјоделските стопанства, којашто е карактеристична за земјоделството во Србија, не е соодветно одразена во земјоделската политика (на пр. во критериумите за прифатливост). Иако праговите за прифатливост се поставени на релативно ниско ниво за најголем дел од спроведените мерки и даваат можност огромен број земјоделски производители да аплицираат, овој пристап доведува до несразмерно ниско ниво на поддршка за голем број поголеми земјоделски стопанства.

- Методот на плаќање паушален износ, каде плаќањето е фиксирано на еднаков износ за сите земјоделски производителу кои учествуваат во шемата (без оглед на големината на земјоделското стопанство и неговата специјализираност), не дава никаков реален придонес кон пошироките цели на секторот (на пр. структурни промени, поголема конкурентност, јавни добра, итн.). Со ограничени буџетски средства за земјоделство, овој систем придонесува кон

целите за еднаквост, наместо кон раст на земјоделското стопанство или конкурентност на секторот.

- Мерки за поддршка кои се скроени по мерка за специфичните потреби на малите земјоделски стопанства не се дел од земјоделската политика на Србија. Беа направени некои обиди за задоволување на специфичните потреби на малите земјоделски стопанства што се наоѓаат во подрачја со природни ограничувања (на пр. релативно низок минимален праг на прифатливост што се применува кај премиите за млеко, повисоки субвенции за инвестиции во самите земјоделски стопанства), но се уште останува прашањето дали овие мерки се доволни за задоволување на потребите од структурен развој на овие мали земјоделски стопанства.

— Потребно е подобро поврзување меѓу улогата за поддршка на приходот што ја имаат директните плаќања и целите на политиката поврзани со конкурентност и обезбедување јавни добра. Во моментов, само плаќањата по површина и по грло наменети за органско производство се насочени кон подобрување на животната средина. Други критериуми за одобрување директни плаќања кои се поврзани со животната средина или конкурентноста (на пр. управување со земјиште, соработка, пренос на средствата на земјоделското стопанство на помлади земјоделци, итн.) ретко се применуваат. Воведувањето на вкрстена сообразност како критериум за прифатливост за добивање директна поддршка може делумно да го реши овој недостаток во постојната земјоделска политика, иако може да создаде дополнителни трошоци за воспоставување на правната и на институционалната рамка.

Реформата на правните, стратешките и програмските документи со кои се уредува земјоделската политика на Србија и институционалните структури поврзани со пристапувањето кон ЕУ се на врвот на агендата на Министерството за земјоделство веќе неколку години. Меѓутоа, мора да се оствари напредок за донесување и спроведување на неопходните измени во земјоделската политика, особено на она што се однесува на нејзиното усогласување со ЗЗП. Оваа ситуација е дополнителна влошена од фактот дека не е завршена акредитацијата на Платежната агенција, па како резултат на тоа, исплатата на средства од ИПАРД, кои може да се искористат за градење на институциите и зголемување на конкурентноста на земјоделството, најверојатно ќе биде одложена и ќе ја пробие предвидената временска рамка (2016 година). Освен тоа, несигурноста во однос на динамиката на пристапување кон ЕУ и неодамнешните случувања на глобалните и регионалните пазари наложуваат посилно фокусирање на реалната состојба и на проблемите на земјоделскиот сектор. Оттука, постоењето на јасна политичка одлука за приоритетните цели од политиката (избирање помеѓу конкурентност, еднаквост и јавни добра) и утврдувањето на експлицитни цели се од особено значење заради ефективна реализација на земјоделската поддршка.

Користена литература

Agriculture and agricultural policy database (2016). Consolidated database compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, FYR Macedonia, Montenegro and Serbia. Available at: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

APM database (2016). Agricultural Policy Measures Database compiled for Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo*, FYR Macedonia, Montenegro and Serbia (unpublished data).

Bajramović, S., Nikolić, A., Butković, J. (2014). Agriculture and Agricultural Policy in Bosnia and Herzegovina. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural Policy and European Integration in Southeastern Europe, FAO, Budapest, p. 73-94.

Bajramović, S., Ognjenović, D., Butković, J. (2016). Bosnia and Herzegovina: Agricultural Policy Brief. In: Volk, T. et al. (eds.): 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, p. 52-67.

Bogdanov, N., Stević, M., Papić, R. (2016). Agricultural policy of Serbia – challenges and current solution. In: Stojanovic, Bogdanov, N., Sevarlic, M. (eds.): Status and perspectives of agribusiness and rural areas in Serbia, NDES, Faculty of Economy University of Belgrade, p. 114-136.

Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J. (2009). American public policy: An introduction. Wadsworth Cengage Learning.

Dimitrievski, D., Kotevska A., Janeska Stamenkovska, I., Tuna, E., and Nacka, M. (2014). Agriculture and agricultural policy in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural policy and European integration in Southeastern Europe, FAO, Budapest, p. 121–134.

EC (2014). Instruments for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020: Agriculture and Rural Development Support Programme V, European Commission, Brussels.

EC (2015). Kosovo 2015 Progress Report. Enlargement Strategy 2015, Commission Staff Working Documents, European Commission, Brussels.

EU (2016). 9th Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund 2015 Financial Year. Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, European Commission COM(2016) 578. Available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0293&from=EN.

FBH (2014a). Mid-term Development Strategy of Agricultural Sector in Federation of Bosnia and Herzegovina 2015-2019. Ministry of Agriculture, Water Management and Forestry of Federation of BA, Sarajevo.

FBH (2014b). The Programme of Rural Development of Federation of Bosnia and Herzegovina for Period 2014-2020. Ministry of Agriculture, Water Management and Forestry of Federation of BA, Sarajevo.

GoA (2013). National Strategy for Development and Integration 2014-2020. Government of Albania, Tirana.

GoK (2015). Medium Term Expenditure Framework 2016-2018. Government of Kosovo, Ministry of Finance, Pristina.

GoK (2016). Economic Reform Program 2016-2018. Government of Kosovo, Pristina.

Kotevska, A. and Martinovska Stojceska, A. (eds) (2015). The impact of socio-economic structure of rural population on success of rural development policy – Macedonia, Serbia

and Bosnia and Herzegovina. Association of Agricultural Economists of the Republic of Macedonia, Skopje.

MAFRD (2010). Land Consolidation Strategy 2010-2020. The Ministry of Agriculture Forestry and Rural Development, Pristina.

MAFRD (2013). Agriculture and Rural Development Program 2014-2020. The Ministry of Agriculture Forestry and Rural Development, Pristina.

MAFWE (2010). Law of agriculture and rural development. Ministry of Agriculture, Forestry and water Economy, Skopje (in Macedonian).

MAFWE (2013). National program for agriculture and rural development for the period 2013-2017. Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy, Skopje (in Macedonian).

MAFWE (2014). National Agricultural and Rural Development Strategy (NARDS) 2014-2020. Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy, Skopje (in Macedonian).

MARD (2006). Montenegro's Agriculture and European Union - Agriculture and Rural Development Strategy. Ministry of Agriculture and Rural Development, Podgorica.

MARD (2015a).Strategy for the Development of Agriculture and Rural Areas-2015-2020. Ministry of Agriculture and Rural Development, Podgorica.

MARD (2015b). Action Plan for acquis alignment, Chapter 11 - Agriculture and Rural Development. Ministry of Agriculture and Rural Development, Podgorica.

MARDWA (2014a). Inter-Sectorial Strategy for Agriculture and Rural Development (ISARD 2014-2020). Decision of Council of Ministers (DCM) no 709, 29.10.2014, Tirana.

MARDWA (2014b). Master Action Plan for ISARD implementation 2014-2020. Staff working documents, Tirana.

MARDWA (2016a). Action Plan for ISARD implementation 2016-2018. Staff working documents, Tirana.

MARDWA (2016b). Annual reports to the Council of Ministers. Staff working documents, Tirana.

MARDWA (2016c). Report to European Union - Albania subcommittee meeting Agriculture and Fisheries for 2015, Tirana.

MF (2013a). Montenegro`s Programme of Accession to the European Union for the period 2014–2018. Ministry of Finance, Podgorica.

MF (2013b). Montenegro Development Directions 2013-2016. Ministry of Finance, Podgorica.

MFTER (2016). Report on the international assistance for the sector of agriculture, food, and rural development 2015 in Bosnia and Herzegovina. Ministry of Foreign Trade and Economic Relations of BA, Sarajevo.

MIDAS (2014). Montenegro Institutional Development and Agriculture Strengthening, IBRD and GEF Loan and Grant Facility. The World Bank and MARD. Available at: http//www.midas.co.me (accessed November, 2014).

Miftari I., Hoxha B., Gjokaj E. (2016). Kosovo: agricultural policy brief. In: Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P., y Paloma, S.G. (eds). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. Joint Research Centre, European Commission, EUR 27898 p 77-88, doi:10.2791/744295.

Miftari, I., Hoxhaj, H. (2014). Agriculture and agriculture policy in Kosovo. In: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Agricultural policy and European Integration in South-Eastern Europe, FAO, Budapest, p 107-119.

Mrdalj, V. (2015). Analiza agregatne budžetske podrške poljoprivrednim proizvođačima (PSEb) u Republici Srpskoj, Agroznanje, Vol. 16 (3) (327-337), Banja Luka.

OECD (2008). OECD's Producer Support Estimate and related indicators of agricultural support: Concepts, calculations, interpretation and use (the PSE manual), OECD Trade and Agriculture Directorate, Paris. Available at: https://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm.

Official Gazette of Serbia, 41/2009 and 10/2013. The Law on Agriculture and Rural Development.

Official Gazette of Serbia, 142/2014 and 103/2015. The Law on Incentives in Agriculture and Rural Development.

Podunavac, M. (ed) (2011). Public policies of Serbia (Javne politike Srbije). Heinrich Böll Stiftung, Regional office for South-East Europe, Belgrade.

Rednak, M., Volk, T., Erjavec, E. (2013). A tool for uniform classification and analyses of budgetary support to agriculture for the EU accession countries. Agricultural Economics Review, 2013, vol. 14, no. 1, 76-96.

RSR (2015a). The Strategic Plan for the Development of Agriculture and Rural Areas in the Republika Srpska 2016–2020. Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management of the Republika Srpska, Banja Luka.

RSR (2015b). Informacija o Zakonu o podsticajima o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Banja Luka.

Vaško, Ž., Ostojić, A., Roković, G., Drinić, L., Mrdalj, V., Figurek, A., Brković, D. (2016). Poljoprivreda i ruralni razvoj u Republici Srpskoj do 2020. Godine. Univerzitet u Banjoj Luci, Poljoprivredni fakultet, Banja Luka.

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.

Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.) (2014). Agricultural policy and European integration in South-Eastern Europe. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Budapest. Available at: http://seerural.org/wp-content/uploads/2009/05/FAO-SWG-Book-12-11-2014_Final.pdf.

Volk, T., Erjavec, E., Ciaian, P., y Paloma, S. G. (eds.) (2016). Analysis of the agricultural and rural development policies of the Western Balkan countries. EUR 27898 EN, Joint Research Centre, European Commission, EUR 27898, doi:10.2791/744295.

Листа на кратенки и дефиниции

АЛ	Албанија
ППО	Подрачја со природни ограничувања
МЗП	Мерки за земјоделски политики
ПЗРР	Програма за земјоделство и рурален развој
БА	Босна и Херцеговина
ДБ	Дистрикт Брчко
ЗЗП	Заедничка земјоделска политика
CEFTA	Централноевропски договор за слободна трговија
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ПЕР	Програма за економска реформа
FADN	Мрежа на сметководствени податоци од земјоделските стопанства
ФАО	Организација на Обединетите нации за храна и земјоделство
ФБХ	Федерација на Босна и Херцеговина
РМ	Република Македонија
БДП	Бруто домашен производ
БДВ	Бруто додадена вредност
HACCP	Анализа на опасности и критични контролни точки
ИСАК	Интегриран систем за администрација и контрола
INSTAT	Албански завод за статистика
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ИПАРД	Инструмент за претпристапна помош за рурален развој
ISARD	Меѓусекторска стратегија за земјоделство и рурален развој
JRC	Генерален директорат Заеднички истражувачки центар
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (врска меѓу руралното стопанство и развојните активности)
СИЗП	Систем за идентификација на земјишни парцели
МЗШРР	Министерство за земјоделство, шумарство и рурален развој
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
МЗРР	Министерство за земјоделство и рурален развој
МЗРРВ	Министерство за земјоделство, рурален развој и водостопанство
ЦГ	Црна Гора

MIDAS	Институционален развој и зајакнување на земјоделството на Црна Гора
МК	Македонија
НСЗРР	Национална стратегија за земјоделство и рурален развој
OECD	Организација за економска соработка и развој
PPS	Паритет на стандард на куповна моќ
РС	Србија
РСР	Република Српска
ПРГ	Постојана работна група
TAIEX	Техничка помош и размена на информации
КЗЗ	Користено земјоделско земјиште
ЗБ	Западен Балкан
КО	Косово според Регулативата бр. 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации, именувано како Косово*

Листа на графикони

Графикон 1.1. Трендови во растителното производство во земјите од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010) 10

Графикон 1.2. Промени во бројот на грла и производство на млеко во земјите од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010) 11

Графикон 1.3. Трендови во збирното земјоделско производството во некои земји од ЗБ, 2010-2015 (проценти од нивото во 2010) ([a]) 12

Графикон 1.4. Трговија со земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година 13

Графикон 1.5. Извозот на земјоделско-прехранбени производи како дел од увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 14

Графикон 1.6. Регионална поделба на извозот на земјоделски производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 15

Графикон 1.7. Регионална поделба на увозот на земјоделско-прехранбени производи во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 16

Графикон 1.8. Релативно ниво на вкупна буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година 19

Графикон 1.9. Состав на вкупната буџетска поддршка за земјоделството по столбови на МЗП во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 20

Графикон 1.10. Релативно ниво на директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година 21

Графикон 1.11. Состав на директната поддршка на производителите во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 22

Графикон 1.12. Релативни нивоа на структурната поддршка и поддршка за рурален развој во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година 23

Графикон 1.13. Состав на структурната поддршка и поддршката за рурален развој во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 24

Графикон 1.14. Релативно ниво на општа поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (евра/ha КЗЗ), 2010-2015 година 25

Графикон 1.15. Состав на општата поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ, 2010-2015 година 26

Графикон 1.16. Директни плаќања и инпут субвенции во Албанија по производи, 2010-2015 година 32

Графикон 1.17. Директни плаќања и инпут субвенции во Босна и Херцеговина по производ, 2010-2015 година 32

Графикон 1.18. Директни плаќања и инпут субвенции во Косово* по производ, 2010-2015 година 33

Графикон 1.19. Директни плаќања и инпут субвенции во Република Македонија по производи, 2010-2015 година 34

Графикон 1.20. Директни плаќања и инпут субвенции во Црна Гора по производи, 2010-2015 година 35

Графикон 1.21. Директни плаќања и инпут субвенции во Србија по призводи, 2010-2015 година 35

Графикон 2.1. Буџетска поддршка за земјоделството по столбови од МЗП во Албанија, 2010-2015 година 44

Графикон 2.2. Буџетски расходи за општи мерки за земјоделството во Албанија, 2010- 2015 година 46

Графикон 3.1. Преглед на директната поддршка на производителите во Босна и Херцеговина (милиони евра), 2010- 2015 година 63

Графикон 3.2. Состав на директните плаќања кон производителите во Босна и Херцеговина, 2010-2015 година..... 64

Графикон 3.3. Преглед на директните плаќања кон производителите според главни продукти во Федерацијата на Босна и Херцеговина и Република Српска (%), 2015 година..... 64

Графикон 4.1. Развој на буџетската поддршка за земјоделство на Косово*, 2010-2015 година..... 72

Графикон 4.2. Развој на буџетска поддршка за зголемување на конкурентноста на земјоделството на Косово*, 2010-2015 година 73

Графикон 5.2. Буџетски расходи за директна поддршка во Р. Македонија, 2010-2015 година..... 81

Графикон 5.3. Буџетски расходи за структурни мерки и мерки за рурален развој во Р. Македонија, 2010-2015 година..... 82

Графикон 5.4. Општи мерки за поддршка на земјоделството во Р. Македонија, 2010-2015 година 82

Графикон 6.1. Буџетска поддршка за земјоделството во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година 88

Графикон 6.2. Поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година 89

Графикон 6.3. Структурна поддршка и поддршка за рурален развој во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година 89

Графикон 6.4. Општа поддршка на земјоделството во Црна Гора (планирани средства), 2010-2015 година 91

Графикон 7.1. Буџетска поддршка за земјоделството во Србија, 2010-2015 година 99

Графикон 7.2. Буџетски расходи за мерки за поддршка на пазарот и директна поддршка на производителите во Србија, 2010-2015 година..... 99

Графикон 7.3. Директна поддршка на производителите според групи производи во Србија, 2010-2015 година 100

Листа на табели

Табела 1.1. Оценка на усогласеноста на статистичките методологии во земјите од ЗБ со правилата и дефинициите на Еуростат, 2015 година 5

Табела 1.2. Класификација на шемите за буџетска поддршка на земјоделството според МЗП 6

Табела 1.3. Користено земјоделско земјиште кои се користеше за пресметување на релативните нивоа на буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗВ 7

Табела 1.4. Консолидирана база на податоци за земјоделството и земјоделските политики собрани за земјите од ЗБ: страница со содржина (слика) 8

Табела 1.5. Важноста на земјоделството во економиите на земјите од ЗБ 9

Табела 1.6. Важност на земјоделско-прехранбените производи во надворешната трговија во земјите од ЗБ 12

Табела 1.7. Приказ на извозот на земјоделски производи по тарифна група во земјите од ЗБ (%) 14

Табела 1.8. Преглед на главните долгорочни и среднорочни програмски документи во земјите од ЗБ 17

Табела 1.9. Вкупна буџетска поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година 19

Табела 1.10. Директна поддршка на производителите во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година 21

Табела 1.11. Структурна поддршка и поддршка за рурален развој во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година 23

Табела 1.12. Општа поддршка за земјоделството во земјите од ЗБ (милиони евра), 2010-2015 година 25

Табела 1.13. Директни плаќања и шеми за инпут субвенции во земјите од ЗБ по износ на плаќање за единица и производ, 2015 година 28

Табела 1.14. Минимални барања во врска со продадените количини, хектари обработено земјиште и број на животни во земјите од ЗБ по поважните шеми за директни плаќања, 2015 30

Табела 2.1. Релативно ниво на буџетска поддршка за земјоделството во Албанија, 2010-2015 година 44

Табела 2.2. Буџетски расходи за структурни мерки и мерки за рурален развој во Албанија (милиони евра), 2010-2015 година 45

Табела 2.4. Споредба помеѓу планираните и спроведените реформи на институциите и реформите на земјоделската политика во Албанија 50

Табела 3.1. Развој на буџетската поддршка за земјоделството во Босна и Херцеговина (милиони евра), 2010-2015 година 58

Табела 3.2. Број на реализирани шеми за директни плаќања и за субвенции за инпути во Босна и Херцеговина според административна единица, 2010 и 2015 година 60

Табела 3.3. Шеми за директни плаќања и за субвенции за инпути реализирани во Босна и Херцеговина во 2015 година според административна единица 62

Табела 4.1. ПЗРР на Косово* за 2014-2020: приоритети и избрани мерки за рурален развој 71

Табела 4.2. Шеми на директни плаќања реализирани во Косово* по тип и сектор, 2010-2015 година 74

Табела 4.3. Буџетски расходи за директни плаќања и субвенции за суровини на Косово* (милиони евра), 2010-2015 година..... 75

Табела 6.1. Индикативна временска рамка за приспособување на политиката за рурален развој во Црна Гора на системот ИПАРД 90

Табела 6.2. Преглед на шемите за директни плаќања реализирани во Црна Гора, 2015 година..... 92

Табела 6.3. Планирани активности за усогласување на директните плаќања во Црна Гора..... 93

Табела 7.1. Мерки на поддршка предвидени со Законот за стимулации во земјоделството и руралниот развој во Србија 97

Табела 7.2. Директна поддршка на производителите според групи мерки во Србија (милиони евра), 2013-2015 година..... 101

Табела 7.3. Премија за млеко во Србија (евра/литар), 2010-2015 година..... 102

Табела 7.4. Шеми на плаќања врз основа на површина во Србија (евра/ha), 2010-2015 година..... 102

Табела 7.5 Шеми на директни плаќања врз основа на бројот на добиток во Србија (евра/грло или евра/пчеларник), 2010-2015 година..... 103

Табела 7.6. Шеми на субвенции за инпути во Србија, 2010-2015 година..... 103

Табела 7.7. Реализација на планираната буџетска поддршка за избрани мерки во Србија во 2015 година 105

Europe Direct е услуга што ви помага да најдете одговори на вашите прашања за Европската унија.

Бесплатен телефонски број (*)**:**

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Информациите што се даваат се бесплатни, како и најголем дел од повиците (иако некои оператори, телефонски говорници или хотели може да наплаќаат).

Повеќе информации за Европската унија се достапни на Интернет (http://europa.eu).

КАКО ДА ДОБИЕТЕ ПУБЛИКАЦИИ ОД ЕУ

Бесплатни публикации:

- еден примерок:
  преку EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- повеќе од еден примерок или постери/мапи:
  од претставништва на Европската унија (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
  од делегации во земји кои не се членки на ЕУ (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
  со повик кон службата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) или
  со повик на 00 800 6 7 8 9 10 11 (бесплатен телефонски број од каде било во ЕУ) (*).

  (*) Информациите што се даваат се бесплатни, како и најголем дел од повиците (иако некои оператори, телефонски говорници или хотели може да наплаќаат).

Публикации со плаќање:

- преку EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

KJ-NA-28527-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:10.2760/146697
ISBN 978-92-79-66935-4