European Commission

JRC TECHNICAL REPORTS

Praćenje razvojnih trendova poljoprivredne politike u zemljama Zapadnog Balkana

Autori: Tina Volk, Miroslav Rednak, Emil Erjavec, Edvin Žlima, Grigor Gjeci, Sabahudin Bajramović, Željko Vaško, Dragana Ognjenović, Jakub Butković, Mihone Keroli Mustafa, Ekrem Đokaj, Bekim Hodža, Dragi Dimitrievski, Ana Kotevska, Ivana Janeska Stamenkovska, Aleksandra Martinovic, Darko Konjević, Mirsad Spahić, Natalija Bogdanov, Ružica Papić, Saša Todorović

Urednici: Tina Volk, Emil Erjavec, Pavel Ciaian, Serđo Gomez i Paloma

2017

South Eastern Europe
SWG RRD
Regional Rural Development Standing Working Group

EUR 28527 EN

Ova publikacija predstavlja Tehnički izveštaj Zajedničkog istraživačkog centra (ZIC), naučno-istraživačkog Servisa Evropske komisije. Ona ima za cilj da pruži podršku u procesu kreiranja evropskih politika zasnovanih na dokazima. Naučni stavovi iskazani u ovoj publikaciji ne predstavljaju političku poziciju Evropske komisije, niti su Evropska komisija, ili bilo koji pojedinac koji je predstavlja, odgovorni za korišćenje ove publikacije.

Informacije za kontakt:

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

Naučni hab ZIC
https://ec.europa.eu/jrc

JRC105784

EUR 28527 EN

Print	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

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2017

© Evropska unija, 2017.

Korišćenje ovog dokumenta je dozvoljeno u slučaju pravilnog citiranja izvora i korišćenja izvornog značenja ili poruka tekstova koji ne smeju biti izmenjeni. Evropska komisija nije odgovorna za bilo kakve posledice korišćenja publikacije.

Referisanje na izveštaj: Volk, T., M. Rednak, E. Erjavec, E. Žlima, G. Gjeci, S. Bajramović, Ž. Vaško, D. Ognjenović, J. Butković, M. Kerolli-Mustafa, E. Đokaj, B. Hodža, D. Dimitrievski, A. Kotevska, I.J. Stamenkovska, A. Martinovic, D. Konjević, M. Spahić, N. Bogdanov, R. Papić, S. Todorović (autori); Volk, T, E. Erjavec, P. Ciaian, S. Gomez i Paloma (urednici) (2017), *Praćenje razvojnih trendova poljoprivredne politike u zemljama Zapadnog Balkana*, Evropska komisija, Zajednički istraživački centar, EUR 28527 EN, doi:10.2760/73968 (štampano izdanje), doi:10.2760/146697 (PDF).

Forografije © Evropska unija 2017, osim: naslovna strana, slika dole levo: *planinski ruralni predeo*; naslovna strana, slika dole desno: *povrće u plasteniku* i *SWG logo* © SWG

Sadržaj

Priznanja ..... **Error! Bookmark not defined.**
Razvojni trendovi poljoprivredne politike u zemljama Zapadnog Balkana — regionalna sinteza 2
1.1 Uvod 2
1.2 Baze podataka i metodološke beleške 3
1.3 Situacija i trendovi u poljoprivredi 7
1.4 Okvir poljoprivredne politike 14
1.5 Budžetska podrška poljoprivredi 16
1.5.1 Ukupna budžetska trošenja za poljoprivredu 16
1.5.2 Tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima 18
1.5.3 Strukturne mere i mere ruralnog razvoja 20
1.5.4 Opšte mere podrške 21
1.6 Analiza shema direktne podrške proizvođačima 23
Albanija 27
Bosna i Hercegovina 28
Kosovo* 29
BJR Makedonija 29
Crna Gora 30
Srbija 31
1.7 Politički zaključci i preporuke 32
1.7.1 Regionalni fokus 32
1.7.2 Završni komentari i budući zadaci 35
2 Albanija: razvoj i ocena poljoprivredne politike 37
2.1 Uvod i pristup 37
2.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 38
2.3 Razvoj poljoprivredne politike 38
2.4 Mere direktne podrške proizvođačima 41
2.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike 42
2.6 Zaključci i političke preporuke 44
3 Bosna i Hercegovina: razvoj i ocena poljoprivredne politike 47
3.1 Uvod i pristup 47
3.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 48
3.3 Razvoj poljoprivredne politike 50
3.4 Mere direktne podrške proizvođačima 52
3.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike 57
3.6 Zaključci i političke preporuke 58
4 Kosovo*: razvoj i ocena poljoprivredne politike 60

4.1 Uvod 60
4.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 60
4.3 Razvoj poljoprivredne politike 62
4.4 Direktna plaćanja 64
4.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike 65
4.6 Zaključci i političke preporuke 66
5 BJR Makedonija: razvoj i ocena poljoprivredne politike 68
5.1 Uvod i pristup 68
5.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 68
5.3 Razvoj poljoprivredne politike 69
5.4 Direktna podrška proizvođačima 72
5.5 Zaključci i političke preporuke 73
6 Crna Gora: razvoj i ocena poljoprivredne politike 75
6.1 Uvod i pristup 75
6.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 75
6.3 Razvoj poljoprivredne politike 76
6.4 Direktna plaćanja 80
6.5 Procena sprovođenja dokumenata poljoprivredne politike i zaključci 81
7 Srbija: razvoj i ocena poljoprivredne politike 83
7.1 Uvod i pristup 83
7.2 Strategije i programska dokumenta poljoprivredne politike 83
7.3 Razvoj poljoprivredne politike 86
7.4 Direktna podrška proizvođačima 88
7.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike 91
7.6 Zaključci i političke preporuke 92
Reference 94
Spisak skraćenica i definicija 97
Spisak slika 99
Spisak tabela 101

Zahvalnost

Ovaj izveštaj zasniva se na rezultatima projekta „Instrumenti nacionalnih politika i proces približavanja EU: uticaj na poljoprivredna gazdinstva u zemljama Zapadnog Balkana" koji je finansirao Generalni direktorat Zajedničkog istraživačkog centra Evropske komisije.

Želeli bismo da se zahvalimo svim organizacijama i pojedincima koji su uzeli učešće za profesionalni rad pun entuzijazma tokom implementacije projekta. Posebno želimo da se zahvalimo Bobanu Iliću, Generalnom sekretaru SWG-a, kao i timu sekretarijata SWG-a za njihovu pomoć i blisku saradnju u sprovođenju projekta.

Želimo i da, sa zahvalnošću odamo priznanje g. Marijusu Lazdinisu iz Generalnog direktorata za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI E.5) za njegovu podršku projektnoj implementaciji i vrednim komentarima koje je dao na projektne rezultate.

Svoju zahvalnost želimo da ukažemo i regionalnoj projektnoj menadžerki, Ireni Džimrevskoj. Tehnička podrška Olivera Pop Arsova je takođe bila veoma značajna i cenjena.

Razvojni trendovi poljoprivredne politike u zemljama Zapadnog Balkana — regionalna sinteza

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

* Poljoprivredni institut Slovenije
** Ljubljanski univerzitet, Biotehnički fakultet

1.1 Uvod

Pristupanje Evropskoj Uniji (EU) nesumnjivo predstavlja cilj za zemlje Zapadnog Balkana (ZB) ([1]), iako se ove zemlje nalaze u različitim stadijumima integracije sa EU ([2]). Prilagođavanje i modernizacija poljoprivrede igraju važnu ulogu u tom procesu, kojimnjime rukovode nacionalni donosioci odluka koji koristeći predpristupne instrumente, promene u zakonodavstvu, izgradnju institucija i reforme poljoprivredne politike, promovišu razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih predela.

Reforme poljoprivredne politike mogu se odvijati u različitim formama i mogu se sprovesti na osnovu različitih koncepata i stepena promena tokom određenog vremenskog perioda. Međutim, ako politika služi da bi se došlo do određenog cilja, ona se mora isplanirati, usmeriti i sprovesti poštovanjem principa donošenja politike zasnovane na dokazima. Ovo znači jedna moderna vlada mora da kreira politike zasnovane na čvrstim činjenicama, ne na ideologijama, koje su proaktivne a ne reaktivne i koje utiču na uzroke a ne simptome.

Teorijski principi savremene poljoprivredne politike nalažu da je politika zasnovana na dokazima zapravo bazirana na rigorozno ustanovljenim objektivnim dokazima, dobrim podacima, korišćenju i razvoju empirijskih instrumenata, analiza politike, repera i procene uticaja. Stoga, u zemljama ZB vlade ne rade samo ka usklađivanju poljoprivrede u pogledu mogućeg članstva u EU, već i sarađuju da bi izgradili temelje savremene, efikasne poljoprivredne politike. Iako Zajednička Poljoprivredna Politika (ZPP) možda ne predstavlja uvek model politike zasnovane na dokazima, gorenavedeni elementi kontinuirano se uključuju u ZPP koja se stoga može koristiti kao primer za zemlje ZB.

Zemlje ZB nalaze se u različitim stadijumima formiranja ovakvog kreiranja politike. Dok su razvoj i kvalitet monitoringa politike tek u stadijumu začeća u nekim zemljama, druge već podnose redovne godišnje izveštaje o stanju u svojim poljoprivrednim sektorima. Međutim, izveštavanje o budžetskim transferima u poljoprivredi je uglavnom manje transparentno, dok su procene uticaja politike i evaluacije praktično nepostojeće, što dovodi do nekvalitetnog planiranja politike i donošenja odluka koje nije zasnovano na dokazima.

Mreža agrarnih ekonomista iz vodećih akademskih institucija, koje koordinira i vodi grupa stručnjaka sa Poljoprivrednog Instituta Slovenije i Univerziteta iz Ljubljane, pokušava da premosti ovaj jaz i uvede novu logiku u formiranje politike u regionu. Ova mreža aktivna je od 2008. godine i prvobitno je formirana pod okriljem istraživačkog projekta FP7 (Volk 2010) sa namerom uspostavljanja sistema prikupljanja međunarodno uporedivih podataka i poljoprivredne politike koja bi služila za praćenje i analizu poljoprivredne politike. Ova istraživačka grupa je, otuda, postepeno izgradila nezavisnu bazu podataka i pripremila komplet analiza i procena situacija i razvoja u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici koji takođe može služiti i za regionalno poređenje i reper sa EU ZPP. Ova

([1]) U ovom slučaju termin 'Zapadni Balkan' koristi se da obuhvati zemlje regiona: Albanija (AL), Bosna i Hercegovina (BiH), Kosovo* (u skladu sa rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244/99 i sa Stavom Međunarodnog suda pravde o deklaraciji o nezavisnosti Kosova, XK), BJR Makedonija (MK), Crna Gora (CG) and Srbija (RS).

([2]) Status pristupanja zemalja Zapadnog Balkana EU možete proveriti ovde: http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en.

infrastruktura već se koristi za podršku donošenja politike u regionu, naročito za programiranje strateških dokumenata, i služi kao važan izvor podataka i činjeničnih analiza za međunarodnu zajednicu.

Od 2010. ovaj rad je igrao posebnu ulogu u aktivnostima Stalne Radne Grupe za regionalni ruralni razvoj (SWG), koje su implementirane kroz tri projekta. Rezultat prvog projekta, koji je finansirala Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih Nacija (FAO), dostupni su kod Volk i dr.(2014); drugi je finansirao Generalni direktorat Zajedničkog Istraživačkog Centra (ZIC) Evropske Komisije i objavljen je kod Volk i dr.(2016). Ovaj izveštaj baziran je na rezultatima trećeg projekta, „Nacionalni instrumenti politike i proces Približavanja EU: Uticaj na gazdinstva u zemljama ZB (EUEZB)" koji finansira ZIC. Glavni ciljevi ovog projekta jesu pružanje analitičke podrške donosiocima odluka u regionu ažuriranjem poljoprivredne statistike i podrška kvalitativnom i kvantitativnom praćenju poljoprivredne politike u zemljama ZB. Dodatno, ovaj projekat nastoji da poboljša analitičke kapacitete zemalja koje pristupaju ojačavanjem njihovih institucija i obučavanjem njihovih agranih ekonomista koji se bave poljoprivrednom politikom. Ova mreža je takođe pripremila analize za pojedinačne zemlje, koje će biti predstavljene kasnije u ovom izveštaju.

Ovo poglavlje predstavlja rezultate praćenja poljoprivrede i poljoprivredne politike u zemljama ZB u sintetizovanoj formi. Analize situacija i trendova zasnovane su na podacima koje su prikupili nacionalni eksperti i prikazani su u nacionalnim izveštajima (Poglavlja 2 do 7). Ovo poglavlje nastoji da prikaže (1) glavne obrasce razvoja proizvodnje i trgovine u zemljama ZB; (2) kratak pregled okvira nove politike (novih programskih dokumenata) i njene primene; (3) visinu i strukturu novih budžetnih transfera u poljoprivredi po državama i u pogledu njihove usaglašenosti sa ZPP; i (4) glavne karakteristike direktne podrške proizvođačima u regionu. Analize uglavnom obuhvataju period od 2010. do 2015. godine.

Prethodni izveštaj (Volk i dr. 2016) nalazi da su nova strateška dokumenta u vezi sa poljoprivredom koja su prihvatile zemlje ZB relativno savremena i orijentisana ka EU integraciji. Ostaje pitanje da li su ovakva dokumenta donela prave promene u politici zemalja ZB u prvim godinama njihove primene; ovo se može ustanoviti korišćenjem detaljnih analiza budžetnih transfera, kao što je objašnjeno u ovom izveštaju. Ove analize takođe se koriste za utvrđivanje mere i smera približavanja ZPP EU i razvojnoj orijentaciji poljoprivredne politike zemalja ZB.

Centralni analitički problem kojim se bavi ovaj izveštaja je procena direktne podrške proizvodnji, što je glavni instrument poljoprivredne politike u mnogim zemljama ZB (kao i ZPP). Po prvi put, vrste podrške, kriterijumi podobnosti korisnika i iznosi podsticaja predstavljeni su na transparentan način. Analiza predstavljena u ovom izveštaju takođe nastoji da pruži sliku o sličnostima i razlikama u pogledu direktne podrške u zemljama ZB u poređenju sa zemljama EU.

Naše kvalitativne i kvantitativne analize dozvoljavaju nam da dođemo do nekih uopštenih zaključaka i predloga na regionalnom nivou u smislu reformi i prilagođavanja poljoprivredne politike. Takođe smo pokušali da izvedemo neke teze koje se tiču glavnih problema u poljoprivrednoj politici zemalja ZB sa ciljem podrške daljim reformama i modernizaciji poljoprivredne politike.

1.2 Baze podataka i metodološke beleške

Kvalitativne i kvantitativne analize razvoja poljoprivrede i poljoprivredne politike u zemljama ZB zasnovane su na podacima i informacijama koje pružaju nacionalni akademski stručnjaci i koji su prikupljeni u tri baze podataka koje sadrže (1) opštu i poljoprivrednu statistiku, (2) podatke o budžetskim transferima poljoprivredi i (3) inventar direktnih shema podrške gazdinstvima. Podaci potiču od raznih izvora, uglavnom nacionalnih zavoda za statistiku, državnih administrativnih tela (ministarstva poljoprivrede, platne agencije) i dokumenta (programska i pravna) kojima se regulišu poljoprivredne politike. Ove baze podataka kreirane su u cilju pribavljanja setova

podataka koji su što je moguće više koherentni i dosledni. Kao takvi, ovi podaci pružaju dobru mogućnost poređenja tokom određenog vremenskog perioda kako među zemalja ZB, tako i u kontekstu procesa EU integracije i pripreme za buduće strategije nacionalne poljoprivredne politike i akcionih planova.

Baza podataka opšte poljoprivredne statistike sastavljena je za period 2005-2015., zasnovana na zajedničkom obrascu i organizovana kao komplet predefinisanih tabela za pojedinačne grupe podataka koje se odnose na ključne (makroekonomske) pokazatelje, glavne aspekte poljoprivredne statistike (struktura gazdinstava, korišćenje poljoprivrednog zemljišta i proizvodnja, poljoprivredne cene, ekonomski računi za poljoprivredu) i trgovinu poljoprivredno-prehrambenim proizvodima.

Poslednjih godina, mnoge zemlje ZB napravile su značajan napredak u usklađivanju svoje statistike sa metodologijom EU. Međutim, ovaj proces je uglavnom završen u BJR Makedoniji, Kosovu pod Uredbom 1244/99 Saveta bezbednosti Ujedninjenih Nacija (Kosovo*) i Srbiji (Tabela 1.1). Ipak, i u ovim državama ili svi podaci nisu dostupni ili su objavljeni sa većim zakašnjenjem. U drugim zemljama ZB, još uvek nema podataka za neka važna polja poljoprivredne statistike.

U Albaniji nema podataka o strukturi gazdinstava, poljoprivrednim cenama ili ekonomskim računima poljoprivrede. Podaci o strukturi gazdinstava i ekonomskim računima za poljoprivredu nisu dostupni u Bosni i Hercegovini, dok u Crnoj Gori, osim ekonomskih računa poljoprivrede, nedostaju i podaci o poljoprivrednim cenama. Albanija, Bosna i Hercegovina i BJR Makedonija još uvek nemaju pouzdane (i harmonizovane) podatke o aktuelnom korišćenom poljoprivrednom zemljištu (korišćeno poljoprivredno zemljište, KPZ). Statistika proizvodnje nije usklađena sa Eurostat pravilima u Albaniji i Bosni i Hercegovini, dok je na Kosovu* u toku harmonizacija statistike proizvodnje, na osnovu nedavno sprovedenog poljoprivrednog popisa (2014); prema tome, može se očekivati izvesna revizija setova podataka u budućnosti.

Tabela 1.1. Procena usklađenosti statističkih metodologija u zemljama ZB sa Eurostat pravilima i definicijama, 2015

	AL	BiH	XK	MK	CG	RS
Makroekonomski indikatori	+	+	+	+	+	+
Spoljna trgovina	+	+	+	+	+	+
Struktura gazdinstava	/	/	+(2014)	+(2007, 2010, 2013)	+(2010)	+(2012)
Korišćeno poljoprivredno zemljište (KPZ)	-	-	+(od 2014)	-	+(od 2007)	+(od 2005)
Poljoprivredna proizvodnja	-	-	+/-	+(od 2007)	+(od 2007)	+(od 2005)
Poljoprivredne cene	/	+(od 2014)	+	+	/	+(od 2013)
Ekonomski računi za poljoprivredu	/	/	+(od 2005)	+(od 2006)	/	+(od 2007)

+, uglavnom harmonizovana; +/-, nepotpuna harmonizacija; -, nije harmonizovano; /, nema podataka.

Izvor: analiza autora.

U ovom izveštaju, procena glavnih trendova u poljoprivrednoj proizvodnji i trgovini fokusira se na period 2010-2015. Razvojni procesi u poljoprivrednoj proizvodnji analizirani su na osnovu podataka o promeni ukupne poljoprivredne proizvodnje izvedenih iz ekonomskih računa za poljoprivredu koji su bili dostupni za Kosovo*, BJR Makedoniju i Srbiju. Za ostale zemlje, ovi razvojni procesi procenjeni su na osnovu dostupnih podataka o proizvodnji robe od glavnih useva, broja grla stoke i proizvodnji mleka.

Podaci o podršci poljoprivredi iz budžeta prikupljeni su u bazama podataka mera poljoprivrednih politika (agricultural policy measures - APM). U ovim bazama podataka prikupljaju se detaljno sve dostupne kvantitativne informacije o poljoprivrednim

politikama za svaku zemlju ZB na godišnjem nivou. Prikupljaju se podaci o karakteristikama za svaku meru politike i budžetski (monetarni) transferi. Za Crnu Goru, APM baza podataka sadrži planirana sredstva umesto izvršenih isplata, pošto podaci o utrošenim sredstvima nisu javno dostupni. Analiza poljoprivredne podrške u ovom izveštaju pokriva period 2010-2015, iako mnoge zemlje ZB imaju APM baze podataka za duži vremenski period.

Mere u APM bazi podataka su sistematizovane i klasifikovane u skladu sa uobičajenim (ujednačenim) obrascem. Po APM klasifikaciji, mere su grupisane u tri glavna stuba: (1) mere podrške tržištu i direktne mere podrške proizvođačima; (2) strukturne mere i mere ruralnog razvoja; i (3) opšte mere u vezi sa poljoprivredom (Tabela 1.2).

Tabela 1.2. Shema MPP klasifikacije budžetske podrške poljoprivredi

Mere podrške tržištu i mere direktne podrške proizvođačima			
	Mere podrške tržištu (subvencije za izvoz; tržišne intervencije; javni troškovi zaliha)		
	Mere direktne podrške proizvođačima		
		Direktna plaćanja i subvencije za varijabilne inpute	
			Direktna plaćanja proizvođačima (dalje razvrstane po kriterijumu primene) subvencije za varijabilne inpute (dalje razvrstane po vrsti uloga)
		Plaćanja za nepogode i druge naknade proizvođačima (dalje razvrstane po kriterijumu primene)	
		Razno (direktna podrška proizvođačima)	
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja			
	Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora		
		Podršla ulaganjima I restrukturiranju gazdinstava	
			Podrška ulaganjima na gazdinstvu (opšta; trajni usevi; poboljšanje zemljišta; drugo)
			Ostala podrška restruktuiranju gazdinstava (pomoć za uspostavljanje; prilagođavanje standardima; učestvovanje u shemama kvaliteta hrane; drugo)
		Podrška restruktuiranju poljoprivredno-prehrambenog sektora	
			Podrška u vezi sa poljoprivrednom infrastrukturom (hidrološka i druga zemljišna infrastruktura; konsolidacija tla; drugo)
			Podrška za preradu hrane, marketing i promociju (investiranje u preradu hrane; akcije marketinga i promocije; grupe proizvođača; drugo)
		Podrška šumarstvu	
	Unapređenje životne sredine i seoskog predela		
		Isplate poljoprivrednim proizvođačima u područjima sa prirodnim ograničenjima (predeli sa prirodnim ili drugim specifičnim ograničenjima; zaštićena područja; dalje razvrstane po kriterijumu primene)	
		Agro-ekološko-klimatsko-životinjska pomoć (dalje razvrstane po kriterijumu primene)	
		Druge isplate u vezi sa ekologijom	
	Podrška ruralnoj ekonomiji i stanovništvu		
		Diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvaima	
		Druge mere podrške ruralnoj ekonomiji i stanovništvu (stvaranje i razvoj preduzeća; razvoj ruralne i seoske infrastrukture; drugo; LEADER)	
Opšte mere u vezi sa poljoprivredom			
	Istraživanje, razvoj, savetodavne i stručne usluge (istraživanje i razvoj; usluge podrške; stručno osposobljavanje; stručne usluge)		
	Bezbednost hrane i kontrola kvaliteta (veterinarska kontrola; kontrola zdravlja biljaka; kontrola kvaliteta)		
	Druge opšte mere podrške (udruženja poljoprivrednika i druge nevladine organizacije; informacioni sistemi; tehnička podrška; drugo)		
Ostalo			

Izvor: analiza autora, na osnovu Rednak i dr. 2013.

LEADER, Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale – Veze između akcija za razvoj ruralne ekonomije.

Klasifikacija koja se koristi za APM zasniva se na EU konceptu klasifikacije politike u kombinaciji sa metodologijom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)

(OECD 2008). APM klasifikacija je izgrađena na hijerarhijskom principu, pri čemu prvi nivo određuje stub poljoprivredne politike, drugi nivo određuje kategoriju politike i svaki naredni nivo određuje podkategoriju prethodnog nivoa (Rednak i dr. 2013). Hijerarhijski sistem omogućava analizu na različitim nivoima agregacije. U ovom izveštaju, podaci su predstavljeni do trećeg, a u nekim slučajevima do četvrtog ili petog nivoa klasifikacije.

Da bi se uporedili stepen podrške među zemljama, budžetski transferi za poljoprivredu u evrima (ukupno i po grupama mera) iskazani su po hektaru KPZ. Da bi izračunali ovaj indikator, korišćeni su podaci o KPZ iz poljoprivrednog popisa za Kosovo*, Crnu Goru i Srbiju, dok su za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i BJR Makedoniju korišćene procenjene KPZ vrednosti na osnovu dostupne statistike za ukupno poljoprivredno zemljište (Tabela 1.3) ([3]).

Tabela 1.3. Iskorišćeno poljoprivredno zemljište koje je korišćeno za kalkulaciju relativnog stepena podrške poljoprivredi iz budžeta u zemljama ZB

	AL	BiH	XK	MK	CG	RS
KPZ (u hiljadama hektara)	955.5 ([a])	1 152.2 ([b])	413.6 ([b])	724.0 ([a])	221.3 ([b])	3 437.4 ([b])

([a]) Procena autora zasnovana na podacima o poljoprivrednom zemljištu iz 2013.
([b]) Podaci poljoprivrednog popisa (Kosovo*, 2014; Crna Gora, 2010; Srbija, 2012).

Izvor: baza podataka o poljoprivredi i poljoprivrednoj politici.

Napravljene su baze podataka direktne podrške gazdinstvima, zasnovane na inventaru shema politike koje su pripremili nacionalni stručnjaci, da bi se dobio pregled glavnih karakteristika ove vrste mere politike u svakoj zemlji. Uobičajeni obrazac prikupljanja podataka je organizovan u dva odeljka, uzimajući u obzir osnovne preduslove APM sistema klasifikacije. Prvi stub podrazumeva direktna plaćanja i subvencije za inpute (uključeno u prvi stub APM), što se dalje deli na četiri grupe u zavisnosti od vrste isplate (po proizvodnji, po hektaru, po grlu ili po inputima). Drugi stub tiče se isplata u vezi sa životnom sredinom i isplata za područja sa prirodnim ograničenjima (PPO) (uključeno u drugi stub APM). Inventar se priprema godišnje od 2010. godine za sve sprovedene sheme plaćanja.

Nakon odobrenja partnerskih država, ključni podaci iz sve tri baze podataka, tj. poljoprivredna statistika, APM i sheme mera direktne podrške proizvođačima, spajaju se u jednu konsolidovanu bazu podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (zasebno za svaku državu), koristeći isti pristup za sve države. Iako je konsolidovana baza podataka stvorena primarno za praćenje i evaluaciju razvoja poljoprivrede i poljoprivredne politike u okviru ovog projekta, takođe se može koristiti kao zasebna prezentacija podataka poljoprivredno-prehrambenog sektora u zemljama ZB.

Konsolidovana baza podataka za sve zemlje ZB objavljuje se u javno dostupnom odeljku sajta projekta (http://app.seerural.org/) i, prema tome, dostupan je za dalju komparativnu i detaljniju analizu, kao i za širu primenu od strane donosilaca odluka i aktera na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. (Tabela 1.4).

([3]) U svim zemljama u kojima je poljoprivredni popis vršen po Eurostat metodologiji, pokazalo se da je regularna zemljišna statistika precenjena, prvenstveno u odnosu na površine pod pašnjacima (u proseku do 50 %). Stoga je procena za ukupni IPZ za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu i BJR Makedoniju napravljena oduzimanjem zabeležene površine neiskorišćenog obradivog zemljišta i 50% zemljipta pod pašnjacima od ukupne površine poljoprivrednog zemljipta.

Tabela 1.4. Konsolidovana baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike sastavljena za zemlje ZB: sadržaj (screenshot)

	A	B	C
2			
3			**Albanija**
4			
5			**SADRŽAJ**
6			
7			
8		1	KLJUČNA OPŠTA STATISTIKA
9		2	KLJUČNA POLJOPRIVREDNA STATISTIKA
10		3	POLJOPRIVREDNA PROIZVODNJA
11		3.1	Usevi: Površina i proizvodnja
12		3.2	Stočarstvo i stočni proizvodi: Veličina stada i proizvodnja
13		4	CENE
14		4.1	Cene poljoprivredne proizvodnje (proizvodne cene)
15		4.2	Indeksi cena poljoprivrednih proizvoda (nije dostupno)
16		4.3	Indeksi cena poljoprivrednih uloga (nije dostupno)
17		5	TRGOVINA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENIM PROIZVODIMA
18		5.1	Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po robnoj grupi
19		5.2	Uvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po robnoj grupi
20		5.3	Trgovinski bilans poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po robnoj grupi
21		5.4	Regionalni sastav trgovine poljoprivredno-prehrambenim proizvodima
22		6	STRUKTURA FARMI (nije dostupno)
23		7	EKONOMSKI RAČUNI ZA POLJOPRIVREDU (nije dostupno)
24		8	POLJOPRIVREDNA POLITIKA
25		8.1	Sheme direktnih plaćanja i subvencije inputa
26		8.2	Budžetska podrška poljoprivredi prema MPP shemi klasifikacije
27		8.3	Budžetska podrška poljoprivredi prema OECD/PSE shemi klasifikacije
28			
29			**Statistički simboli:**
30		-	Ništa ili nije primenjivo
31		0	Manje od polovine jedinice
32		:	Nije dostupno
33			

Izvor: analiza autora.

1.3 Situacija i trendovi u poljoprivredi

Ekonomski oporavak

2015. godine zemlje ZB pokazale su određene pozitivne razvojne trendove, što je znak početka oporavka od ozbiljnog usporavanja ili opadanja u proizvodnji bruto domaćeg proizvoda (BDP) koje je inicirala ekonomska kriza iz 2008. godine. Srbija je zabeležila povećanje od 0.8% u pogledu realnog BDP u 2015., dok je u ostalim zemljama ZB rast BDP bio znatno veći, između 3% i 4%. BDP po glavi stanovnika – koji se meri u paritetu standarda kupovne moći (PPS) – bio je 29% od proseka EU- p28 u Albaniji i Bosni i Hercegovini, 36% u Srbiji, 37% u BJR Makedoniji i 41% u Crnoj Gori.

Stope inflacije bile su niske (ispod 2%), dok su u Bosni i Hercegovini i BJR Makedoniji bile negativne. Stopa nezaposlenosti je još uvek visoka u svim zemljama ZB, ali je blago opala na Kosovu* (na 33% u 2015), BJR Makedoniji (na 26%) i Srbiji (na 18%), i ostala stabila u Bosni i Hercegovini (28%) i Crnoj Gori (20%). U 2015., stopa nezaposlenosti

povećala se samo u Albaniji, dostižući najveći procenat od početka gobalne recesije (18%).

Poljoprivreda ostaje važan ekonomski sektor

U svim zemljama ZB, poljoprivreda je važan sektor nacionalne ekonomije. U 2015., odnos ukupne bruto dodate vrednosti (BDV) dobijene iz sektora poljoprivrede, šumarstva i ribarstva iznosio je oko 22% u Albaniji i između 8% i 13% u ostalim zemljama ZB (Tabela 1.5). U većini zemalja ZB, relativni ekonomski značaj poljoprivrede u nacionalnoj ekonomiji pokazuje trend opadanja, što pokazuje da se ostali sektori ekonomije razvijaju brže.

Tabela 1.5. Značaj poljoprivrede u ekonomiji zemalja ZB

	AL		BiH		XK		MK		CG		RS	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
BDV za poljoprivredu (% od ukupnog BDV)	21.2	21.6	8.6	7.6	16.2	13.5	11.7	11.4	9.2	9.8	10.2	8.2
Zaposlenost u poljoprivredi (% od ukupne zaposlenosti)	54.9	44.7	19.7	17.9	n/a	n/a	19.1	17.9	n/a	n/a	22.2	19.5

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

Promenljiva poljoprivredna proizvodnja sa određenim pozitivnim razvojnim trendovima

Sve zemlje ZB karakterišu velike varijacije u proizvodnji useva tokom vremenskog perioda, koje su uglavnom uslovljene vremenskim prilikama. Od 2010., na prinose useva je uticala suša iz 2012. i velike padavine i poplave iz 2014. u mnogim zemljama u regionu, što je imalo kao rezultat nagli pad proizvodnje glavnih useva tih godina. 2015. godina bila je povoljna za većinu useva, naročito grožđe, ali i voće, povrće i krompir, iako su prinosi žitarica bili ispod proseka od 2010. do 2014. u većini zemalja (izuzev Bosne i Hercegovine).

Od 2010., ukupna proizvodnja useva je generalno pokazala trend porasta u Albaniji, Kosovu*, BJR Makedoniji i Crnoj Gori, nije pokazala jasan trend u Bosni i Hercegovini, i imala je trend blagog opadanja u Srbiji (Slika 1.1).

U Albaniji, sveukupni pozitivan razvoj potvrđuju trendovi porasta proizvodnje povrća i krompira i stabilan nivo proizvodnje žitarica. Među najvažnijim biljnim podsektorima, samo je proizvodnja voća zabeležila negativni trend od 2010.

Kosovo* karakterišu najveće varijacije u proizvodnji useva od svih zemalja ZB. Sveukupni pozitivni trend u proizvodnji useva uglavnom odslikava porast proizvodnje žitarica i voća. Razvoj u proizvodnji povrća i krompira je uglavnom negativan.

U BJR Makedoniji, ukupni pozitivni trend biljne proizvodnje rezultat je trenda porasta proizvodnje povrća, voća i grožđa, što su najvažniji podsektori ove države, koji predstavljaju 47% i 19% ukupne biljne proizvodnje u periodu 2010-2014. Proizvodnja žitarica nije pokazala nikakav trend od 2010., dok su trendovi u proizvodnji duvana i krompira blago negativni.

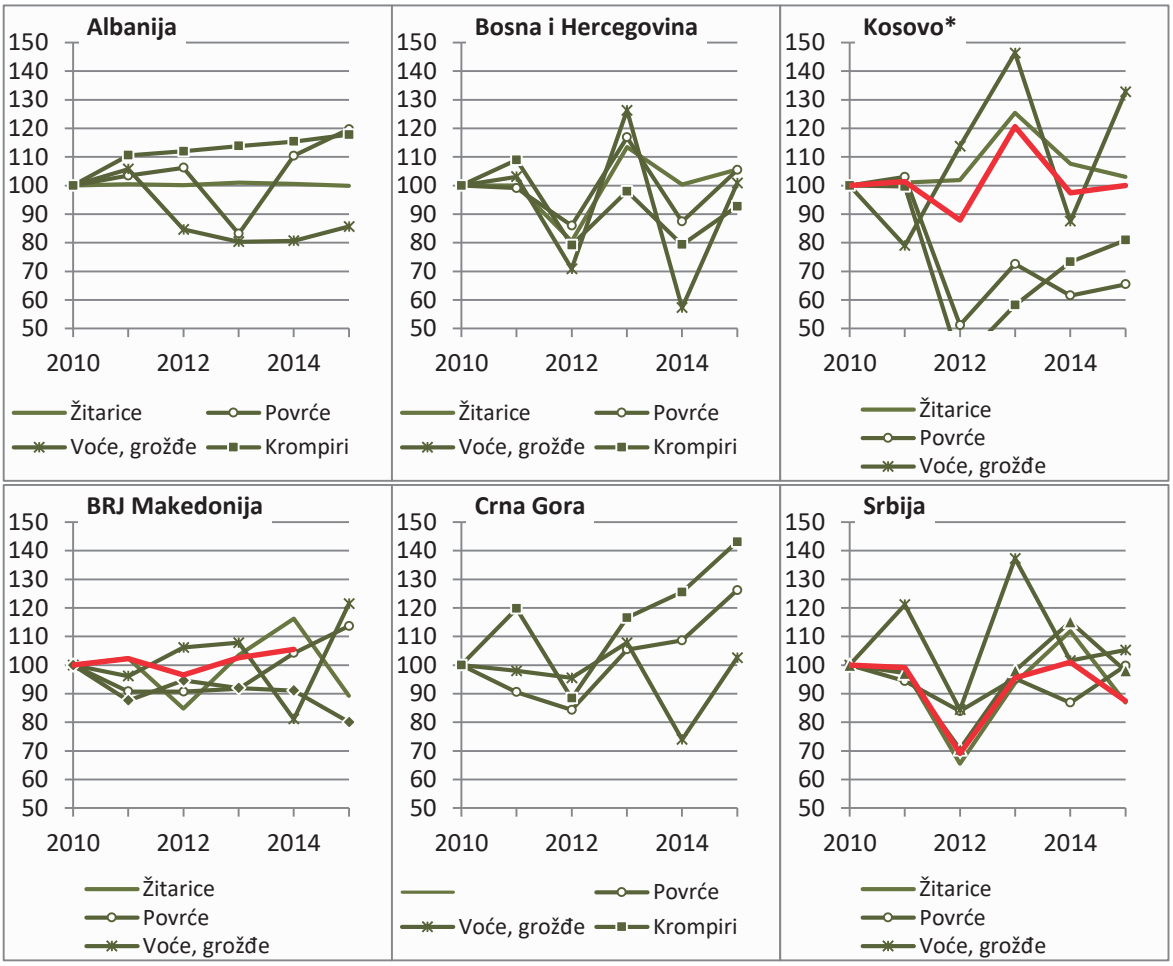
Razvoj proizvodnje u Crnoj Gori može se okarakterisati kao pozitivan, budući da proizvodnja svih glavnih podsektora (izuzev grožđa) pokazuje trend porasta u periodu 2010-2015.

U Bosni i Hercegovini nije primetan nikakav jasan trend u biljnoj proizvodnji od 2010.. Od 2010. do 2015., primetan je blag trend porasta u proizvodnji žitarica, povrća i grožđa i blag trend opadanja u proizvodnji voća i krompira.

Biljna proizvodnja u Srbiji najviše se sastoji od žitarica, koje su u periodu od 2010. do 2015. predstavljale u proseku 44% ukupne proizvodnje. Od 2010., proizvodnja žitarica nije pokazala nikakav poseban trend. Među ostalim glavnim podsektorima, proizvodnja

voća i uljarica pokazala je pozitivan razvoj, dok su grožđe i povrće pokazali opadajuće trendove. Od 2010. do 2015., zabeležen je blagi trend opadanja u ukupnoj biljnoj proizvodnji.

Slika 1.1. Trendovi u nivoima biljne proizvodnje u zemljama ZB, 2010-2015 (procenti nivoa iz 2010.)



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Stočarska proizvodnja je generalno manje nestabilna od biljne proizvodnje, iako su primetne velika odstupanja od godine do godine na Kosovu*, ali i u Crnoj Gori i BJR Makedoniji, i to u broju grla stoke i obimu proizvodnje mleka (više od 10 procenata u nekim godinama) (Slika 1.2).

Od 2010. do 2015., razvoj u stočasrkoj proizvodnji bio je uglavnom pozitivan u Albaniji, Crnoj Gori i Srbiji, uglavnom negativan u BJR Makedoniji i Kosovu, i bez primetnog trenda u Bosni i Hercegovini (Slika 1.2).

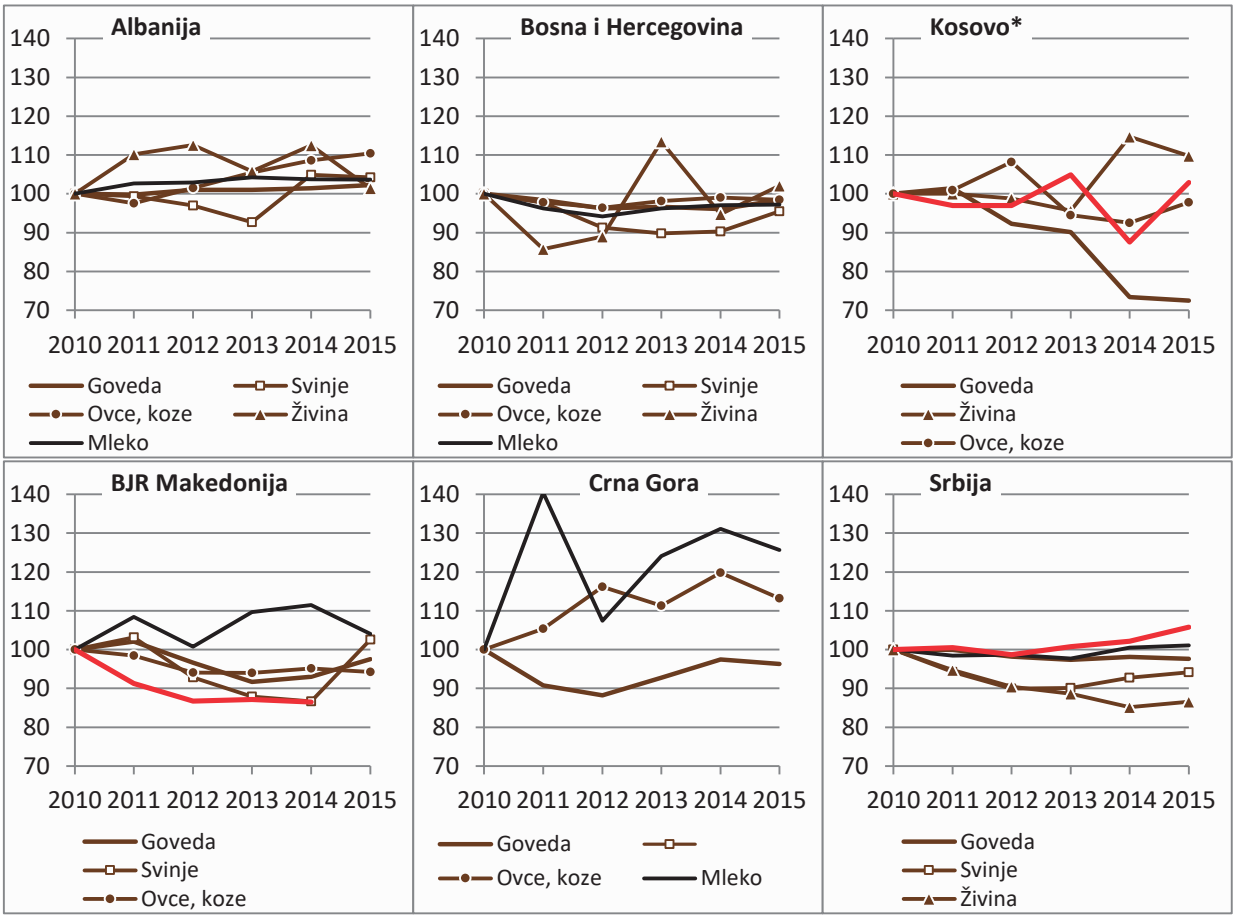
U Albaniji, pozitivni trendovi mogu se primetiti u svim važnim podsektorima stočarstva, naročito u broju ovaca i koza. Sličan zaključak može se izvući za Crnu Goru, gde samo broj goveda nije pokazao nikakav jasan trend, dok su brojevi ovaca i koza, kao i proizvodnja mleka, u porastu.

U Srbiji, na porast stočarske proizvodnje uglavnom utiče povećana proizvodnja mleka; proizvodnja živine i svinja pokazuje negativan trend.

Na Kosovu* i BJR Makedoniji, ukupni trend broja stoke je negativan i uslovljen opadajućim trendovima u svim podsektorima, izuzev proizvodnje živine na Kosovu* i mleka u BJR Makedoniji.

U Bosni i Hercegovini, nikakav trend u stočasrkoj proizvodnji nije primetan. Brojevi grla goveda, ovaca i koza bili su stabilni, kao i nivoi proizvodnje mleka, dok je proizvodnja živine pokazala pozitivan trend, a sektor proizvodnje svinja pokazao negativan trend.

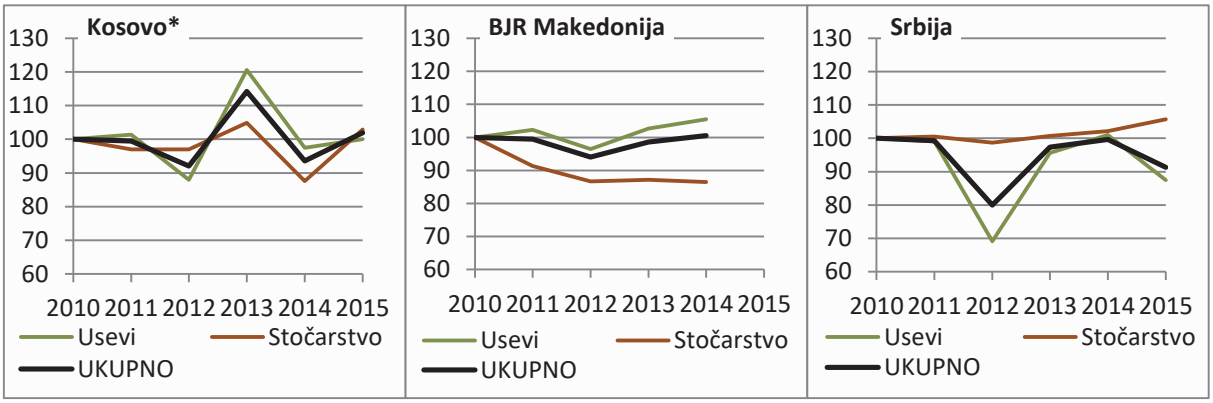
Slika 1.2. Trendovi u brojevima grla stoke i proizvodnji mleka u zemljama ZB, 2010-2015. (procenat nivoa iz 2010.)



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Uzimajući u obzir razvoj u biljnoj i stočarskoj proizvodnji, trendovi u poljoprivrednoj proizvodnji u periodu 2010-2015. bili su pozitivni u Albaniji, Crnoj Gori i BJR Makedoniji, nisu pokazali promenu u Bosni i Hercegovini i Kosovu* i bili su blago negativni u Srbiji (Slika 1.3).

Slika 1.3. Trendovi u nivoima ukupne poljoprivredne proizvodnje u zemljama ZB, 2010-2015 (procenti nivoa u 2010) ([a])



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Na Kosovu*, BJR Makedoniji i Srbiji, ovi razvojni trendovi su uglavnom uslovljeni promenama u biljnoj proizvodnji (Slika 1.3), pošto ona dominira u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Od 2010., ona je predstavljala prosečno 56%, 75% i 65% ukupne poljoprivredne proizvodnje Kosova, BJR Makedonije i Srbije, ponaosob.

Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima nastavlja da raste

U svih šest zemalja ZB, poljoprivredno-prehrambeni sektor daje važan doprinos ukupnoj spoljnjoj trgovini za izvoz i uvoz, kao i ukupnom državnom trgovinskom bilansu. U 2015., udeo izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu varirao je od 9% u Albaniji i Bosni i Hercegovini do 21% u Srbiji (Tabela 1.6). Udeo u uvozu je bio između 8% u Srbiji i 25% u Crnoj Gori. Od 2010., udeo izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u ukupnom izvozu znatno se povećao u većini zemalja ZB (izuzev BJR Makedonije i Srbije), dok je udeo uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda ostao stabilan.

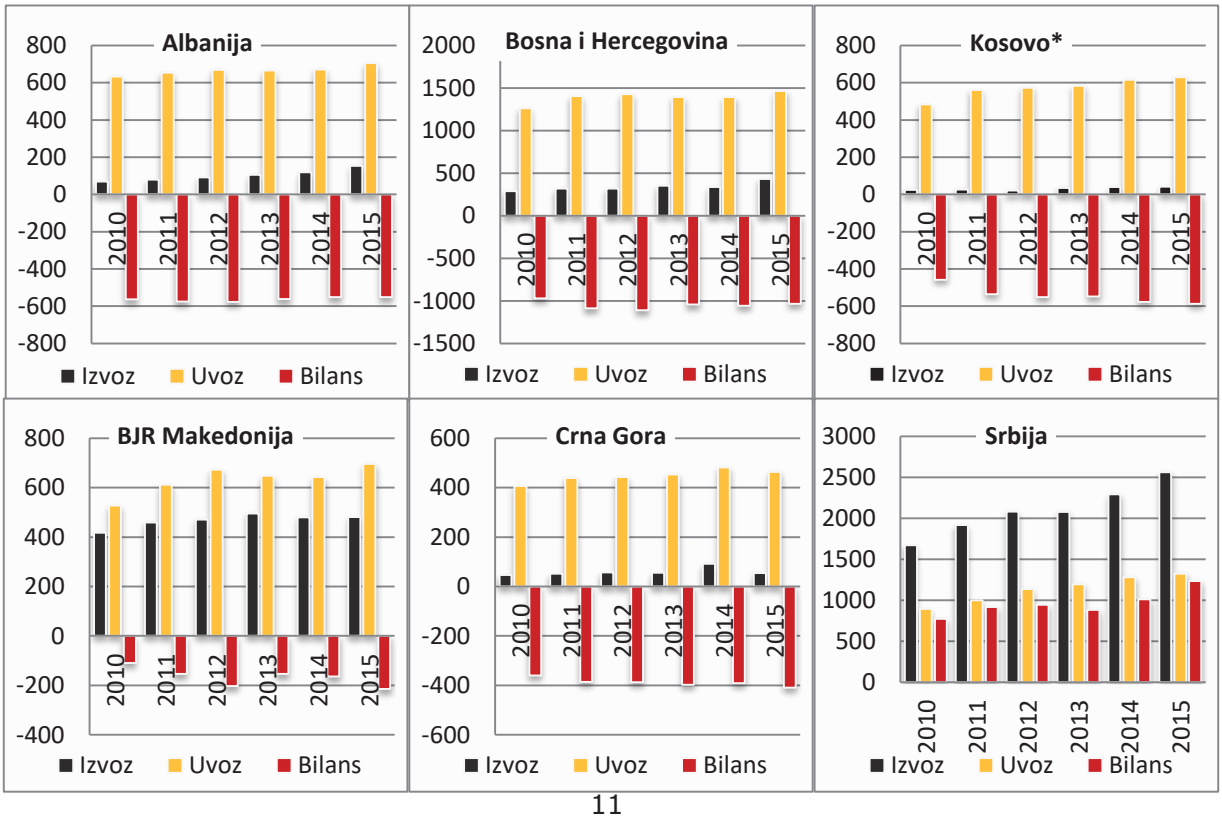
Tabela 1.6. Značaj poljoprivredno-prehrambenog sektora u spoljoj trgovini zemalja ZB

	AL		BiH		XK		MK		CG		RS	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Izvoz polj.-preh. proizvoda (% od ukupnog izvoza)	5.9	8.7	7.9	9.4	8.3	12.8	16.5	11.9	14.1	17.0	22.6	21.3
Uvoz polj.-preh. proizvoda (% od ukupnog uvoza)	18.2	17.8	18.1	18.1	22.4	23.9	12.8	12.0	24.5	25.2	7.2	8.1

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima pokazuje trend porasta u svih šest zemalja ZB, sa većom stopom rasta zabeleženom za izvoz nego za uvoz (Slika 1.4). U 2015., izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda pokazao je najveći porast u Albaniji i Bosni i Hercegovini (za 28% i 27% ponaosob, u poređenju sa 2014), zatim u Srbiji (12%) i Kosovu* (6%). U BJR Makedoniji, izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda ostao je na sličnom nivou kao u 2014. (i 2013.), dok je izvoz u Crnoj Gori naglo opao u poređenju sa 2014. i vratio se na nivo zabeležen u periodu 2010-2013.

Slika 1.4. Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015.

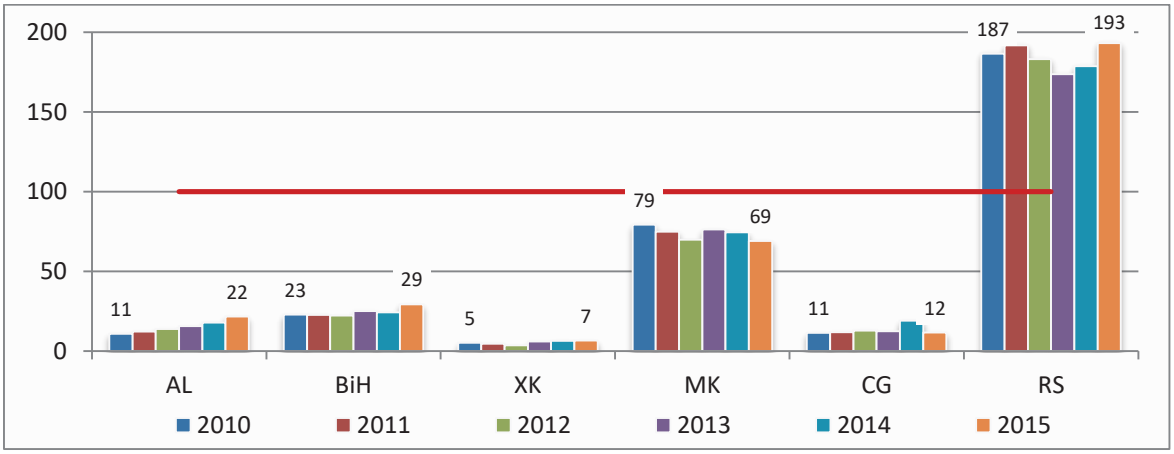


Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

Srbija je tradicionalno imala pozitivan bilans trgovine poljoprivredno-prehrambenih proizvoda i njen suficit generalno pokazuje trend porasta (povećao se za 22% u 2015. u poređenju sa 2014). Sve ostale zemlje ZB su neto uvoznici poljoprivredno-prehrambenih dobara. Trgovinski deficiti poljoprivredno-prehrambene proizvodnje u Albaniji i Bosni i Hercegovini su stabilni, dok na Kovosu*, Crnoj Gori i naročito BJR Makedoniji, trgovinski bilansi se pogoršavaju (porast deficita). U 2015., deficiti u ovim zemljama porasli su za 2%, 5% i 32% ponaosob, u opređenju sa 2014.

Izvoz u proporciji sa uvozom značajno varira od države do države. U 2015., ovaj odnos je iznosio od 7% na Kosovu*, do 69% u BJR Makedoniji i 193% u Srbiji, sa pozitivnim trendom od 2010. u svim zemljama ZB, izuzev BJR Makedonije (slika 1.5).

Slika 1.5. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u proporciji sa uvozom u zemljama ZB, 2010-2015



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

Glavni izvezeni proizvodi (po tarifnim grupama) u 2015.. bili su uljarice, jestivo povrće i mesne prerađevine u Albaniji; masti i ulja, jestivo voće i meso u Bosni i Hercegovini; pića, proizvodi mlinske industrije i jestivo povrće na Kosovu*; duvan, jestivo povrće i žitne prerađevine u BJR Makedoniji; pića, meso i duvan u Crnoj Gori; i jestivo voće, žitarice i duvan u Srbiji (Tabela 1.7).

Tabela 1.7. Struktura izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po najvažnijim tarifnim grupama u zemljama ZB (%)

	AL		BiH		XK		MK		CG		RS	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
02 Meso i jestivi mesni ostaci	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 Jestivo povrće	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 Jestivo voće i orašasti plodovi	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 Žitarice	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 Proizvodi mlinske industrije	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 Uljarice, uljani plodovi	**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 Masti i ulja	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 Mesne prerađevine	**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 Žitne prerađevine	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 Pića, alkohol i sirće	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 Duvan	**5.7**	2.3	3.7	2.8	0.3	0.0	**22.4**	**20.1**	0.3	**10.3**	2.5	**8.8**

Cifre za tri najveće tarifne grupe za svaku državu su podebljane.

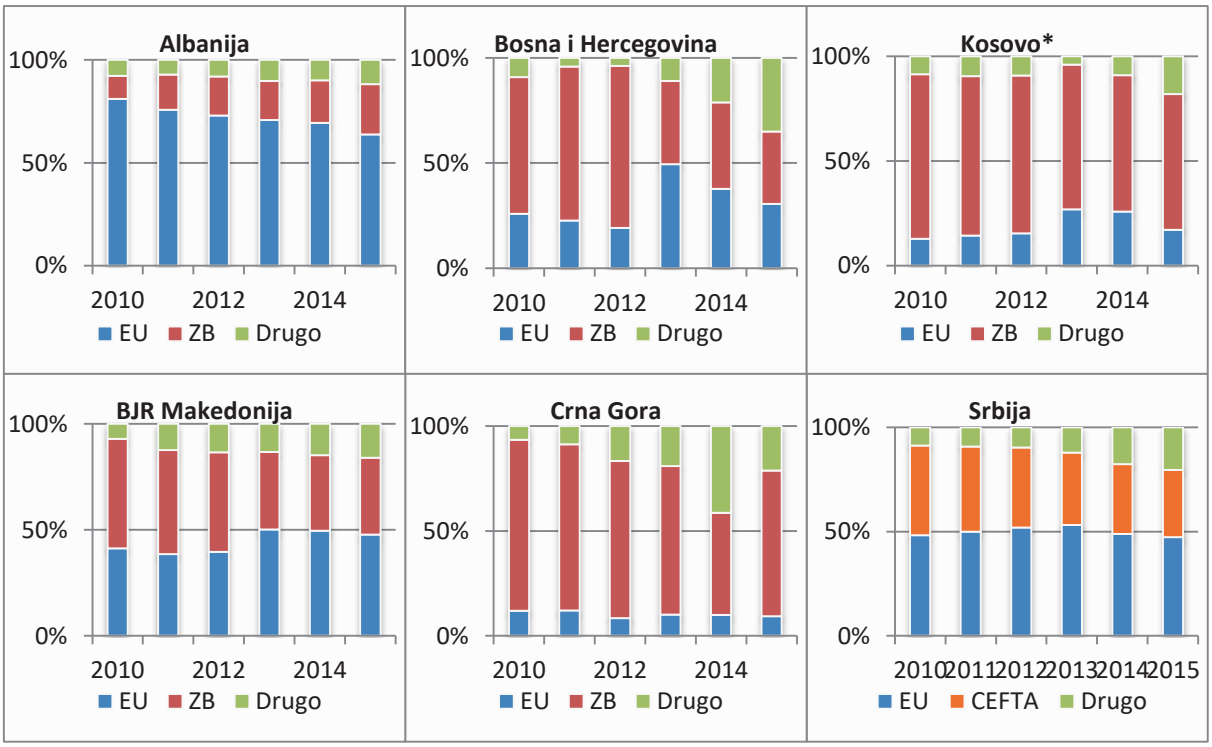
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015. su preliminarni).

Za najvažnije izvozne proizvode u poređenju sa 2010., zabeležen je najveći porast učešća u ukupnom izvozu za voće i žitne prerađevine u većini zemalja ZB, duvana u Crnoj Gori i Srbiji, mesa u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini, dok se udeo povrća u ukupnom izvozu povećao samo u Albaniji, udeo pića povećao samo na Kosovu*.

U 2015., Evropska Unija je bila najvažnija izvozna destinacija za Albaniju, BJR Makedoniju i Srbiju. Na Kosovu* i Crnoj Gori, najveći deo izvoza išao je u druge zemlje ZB, i u Bosni i Hercegovini, najveći deo išao je u treće zemlje (van EU i regiona ZB) (Slika 1.6).

Razmera izvoza namenjena EU generalno je opala u svim zemljama ZB od 2013., kada je Hrvatska pristupila EU, dok je razmera izvoza ka trećim zemljama porasla.

Slika 1.6. Regionalni presek izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemljama ZB, 2010-2015.



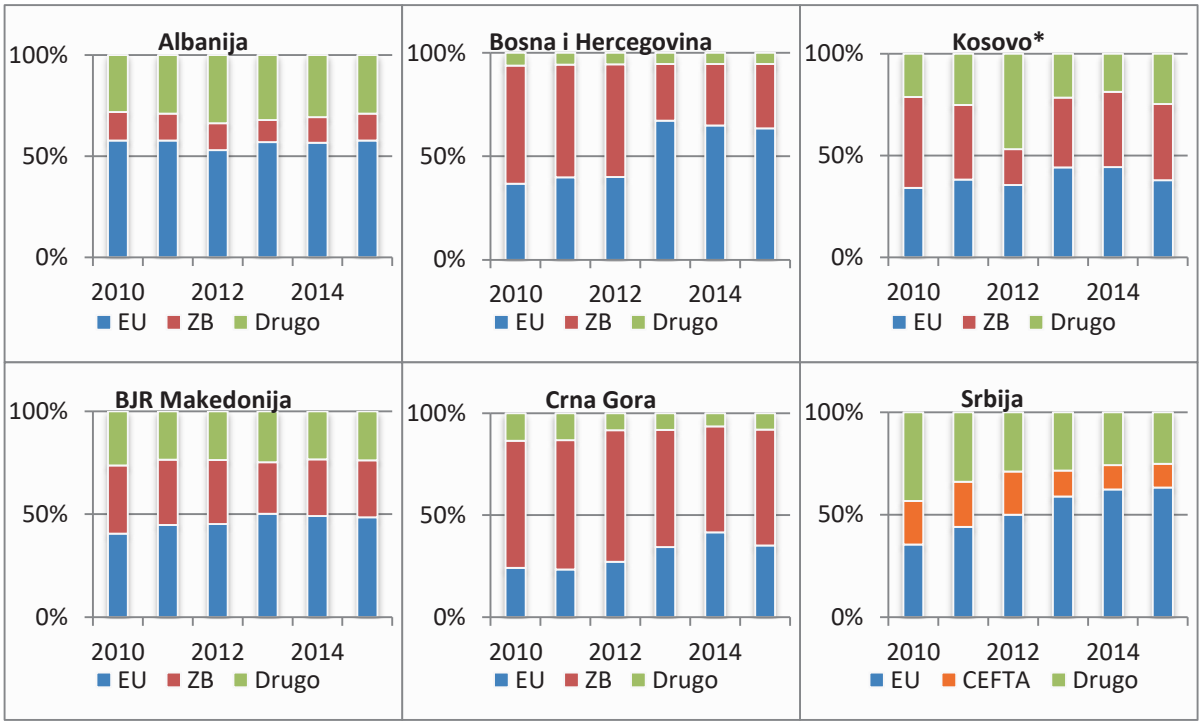
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

CEFTA, Zemlje Srednjoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini.

U pogledu uvoza, EU je najvažniji trgovinski partner za poljoprivredno-prehrambene proizvode za većinu zemalja ZB i njen značaj je rastao od 2010.

Izuzeci su Crna Gora, gde najveći deo uvoza predstavlja uvoz iz zemalja ZB, i Albanija, gde je stabilan odnos uvoza iz EU (blizu 60%, Slika 1.7).

Slika 1.7. Regionalni presek uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemljama ZB, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (podaci za 2015 su preliminarni).

CEFTA, Zemlje Srednjoevropskog sporazuma o slobodnoj trgovini.

1.4 Okvir poljoprivredne politike

Kao što je već objašnjeno u prethodnom izveštaju (Volk i dr. 2016), sve zemlje ZB su napravile značajan napredak tokom poslednjih par godina u usklađivanju svojih dugoročnih programskih dokumenata i administrativnih struktura sa zahtevima EU. Između 2013. i 2015., prihvaćena su nova strateška dokumenta za poljoprivredu i ruralni razvoj, koja uglavnom pokrivaju period do 2020. (za Federaciju Bosne i Hercegovine do 2019. (FBiH) i za Srbiju do 2024.) (Tabela 1.8).

Ciljevi i prioriteti srednje i dugoročne poljoprivredne politike koji su postavljeni u ovim dokumentima variraju od države do države, ali se svi tiču (1) poboljšanja održivosti gazidnstva i konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora; (2) održivog upravljanja prirodnim resursima i ublažavanje efekata klimatskih promena; i (3) poboljšanje kvaliteta života i uravnoteženog teritorijalnog i ekonomskog razvoja ruralnih predela.

U nekim državama, ključni prioriteti takođe podrazumevaju stabilizaciju prihoda poljoprivrednika (Bosna i Hercegovina, Kosovo* i Srbija), organizaciju proizvodnog lanca (BJR Makedonija i Kosovo*), unapređenje kvaliteta hrane i standarda bezbednosti (BJR Makedonija) i investiranje u ljudski kapital, transfer znanja i inovacije (Albanija, BJR Makedonija i Kosovo*). Osnovni ciljevi poljoprivredne politike se tako poklapaju sa ZPP EU za taj vremenski period.

U većini zemalja, glavni strateški dokument dopunjen je višegodišnjim programom za njegovu implementaciju. Paralelno tome, programi Instrumenta za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj (IPARD) takođe su pripremljeni koa ključni koji se tiču pretpristupne podrške EU u polju poljoprivrede, izgradnje institucija i poboljšanja poljoprivrednog sektora (Tabela 1.8).

Međutim, osnivanje neophodnih institucija za primenu IPARD programa nije još ispunila nijedna zemlja ZB, izuzev BJR Makedonije, što je rezultiralo kašnjenjem u korišćenju sredstava EU.

Tabela 1.8. Pregled glavnih dugoročnih i srednjoročnih programskih dokumenata u zemljama ZB

	Strategija poljoprivrednog i ruralnog razvoja	Nacionalni programi/akcioni planovi	IPARD II
AL	Nacionalna strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja (NSPRR) 2014-2020 (2014)	Akcioni plan za implementaciju NSPRR 2014-2020 (2014) Akcioni plan za implementaciju NSPRR 2016-2018 (2016)	Pripremljen i odobren od strane EK (2015)
BiH	Srednjoročna strategija razvoja za poljoprivredni sektor u Federaciji Bosne i Hercegovine 2015-2019 (2014) Strateški plan za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela u Republici Srpskoj 2016-2020 (2015)	Program ruralnog razvoja za Federaciju Bosne i Hercegovine 2015-2020 (2014, nije usvojen)	U pripremi (od 2014)
XK	Program poljoprivrednog i ruralnog razvoja 2014-2020 (2013)	Srednjoročni okvir trošenja 2016-2018 (2015) Program ekonomske reforme 2016-2018 (2016)	Pripremljen
MK	Strategija nacionalnog poljoprivrednog i ruralnog razvoja (SNPRR) 2014-2020 (2014)	Nacionalni program za poljoprivredni i ruralni razvoj 2013-2017 (2013)	Pripremljen i odobren od strane EK (2015)
CG	Strategija za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela 2015-2020 (2015)	Akcioni plan za usklađivanje sa *acquis*, Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj 2015-2020 (2015)	Pripremljen i odobren od strane EK (2015)
RS	Strategija poljoprivrednog i ruralnog razvoja 2014-2024 (2014)		Pripremljen i odobren od strane EK (2016)

Izvor: izveštaji zemalja ZB.

Na osnovu informacija koje su pružili nacionalni eksperti u nacionalnim izveštajima, strateška i programska dokumenta naglašavaju potrebu da se usklade institucionalni i pravni okviri sa EU standardima, dok se manje bave usklađivanjem sa merama ZPP koje predviđaju za kraj programskog perioda ili za datum pristupa.

Crna Gora morala je da pripremi poseban akcioni plan za prilagođavanje svoje poljoprivredne politike kao preduslov za početak pregovora za pristup u polju poljoprivrede. Njen programski okvir obuhvata postepeno uvođenje jednokratnih isplata po površini za useve na oranicama, stalne useve i pašnjake, zajedno sa smanjenjem proizvodno vezanih plaćanja u sektoru proizvodnje stoke (i duvana), što bi krenulo u 2016. i postalo potpuno funkcionalno u 2020.

Smanjenje broja shema direktnih plaćanja kao prvi korak ka proizvodno razdvojenim direktnim plaćanjima takođe je predviđeno i za Bosnu i Hercegovinu. U FBiH, novi strateški dokument ističe objedinjenje plaćanja po površini za većinu useva i ukidanje podrške za sektor proizvodnje živine, dok u Republici Srpskoj (RSR) direktna plaćanja, koja su zasnovana na proizvodnji, treba da se preinače u isplate po površini (izuzev za pšenicu). U obe administrativne jedinice, predviđeno je postepeno smanjenje premije za mleko (po litru) i istovremeno uvođenje i povećanje isplata po kravi muzari.

Sva programska dokumenta prepoznaju značaj politike ruralnog razvoja i oblikuju ga u skladu sa principima i strateškim smerom koji je kompatibilan sa politikom ruralnog razvoj EU. Ojačavanje mera koje se tiču ruralnog razvoja i većih budžetskih izdvajanja za njihovu primenu glavna su svojstva novih strateških okvira u svim zemljama ZB.

Predložene mere ruralnog razvoja uglavnom su uporedive sa programskim smernicama EU za periode 2007-2013 i 2014-2020. Mere su uglavnom usmerene ka sledećim oblastima:

- Podrška investicijama na gazdinstvu, razvoj poljoprivredne infrastrukture (vodoprivreda, transfer zemljišta i konsolidacija površina), ulaganje u preradu hrane, marketing i promovisanje, poboljšanje kvaliteta proizvoda i obezbeđivanje standarda bezbednosti hrane, uspostavljanje i ojačavanje horizontalne saradnje (grupe proizvođača, poljoprivredne zadruge i udruženja);
- Podrška implementaciji dobrih poljoprivrednih praksi, zaštite životinja i sheme zaštite poljoprivredne sredine, ublažavanje efekata klimatskih promena, očuvanje genetskih resursa biljaka i životinja i zaštita šuma i organska proizvodnja;
- Podrška diverzifikaciji aktivnosti na gazdinstvima; razvoj ruralne ekonomije i razvoj ruralne infrastrukture;
- Podrška pripremanju i primeni strategija lokalnog ruralnog razvoja (pristup Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (LEADER));
- Osnaživanje transfera znanja u poljoprivredi kroz unapređene obuke i poljoprivredne savetodavne i stručne usluge.

Bez obzira na promene u programskim dokumentima, aktuelne politike u prvih par godina njihove primene imaju ista svojstva kao i prethodne i vrlo retko se mogu primetiti bilo kakve promene (videti odeljak 1.5). Kratkoročne politike su zasnovane uglavnom na godišnjim programima i budžetu, koji su zauzvrat, uslovljeni nacionalnom političkom i ekonomskom situacijom. Izveštaji nacionalnih eksperata pokazuju ograničen napredak u razvoju analitičke podrške donošenju odluka u poljoprivrednoj politici; postoje neka poboljšanja u praćenju ali nema značajnih promena u drugim elementima politike zasnovane na dokazima.

1.5 Budžetska podrška poljoprivredi

1.5.1 Ukupna budžetska trošenja za poljoprivredu

U svim zemljama ZB, trendovi u ukupnoj visini podrške poljoprivredi su nestabilni, iako je primetan trend porasta u periodu 2010-2015. (Tabela 1.9). Samo u Bosni i Hercegovini primetan je značajan trend opadanja u ukupnoj budžetskoj podrški nakon 2010. Najstabilnije, i u 2015. najistaknutije povećanje u ukupnoj podrški iz budžeta, zabeleženo je na Kosovu*, dok su manja povećanja takođe zabeležena u Albaniji i Crnoj Gori. U BJR Makedoniji i Srbiji, primetan je jasan trend porasta do 2014., dok je u 2015. ukupna podrška znatno opala u poređenju sa 2014., uglavnom kao posledica smanjenih sredstava za mere direktne podrške proizvođačima (videti odeljak 1.5.2).

Tabela 1.9. Ukupna podrška poljoprivredi iz budžeta u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015

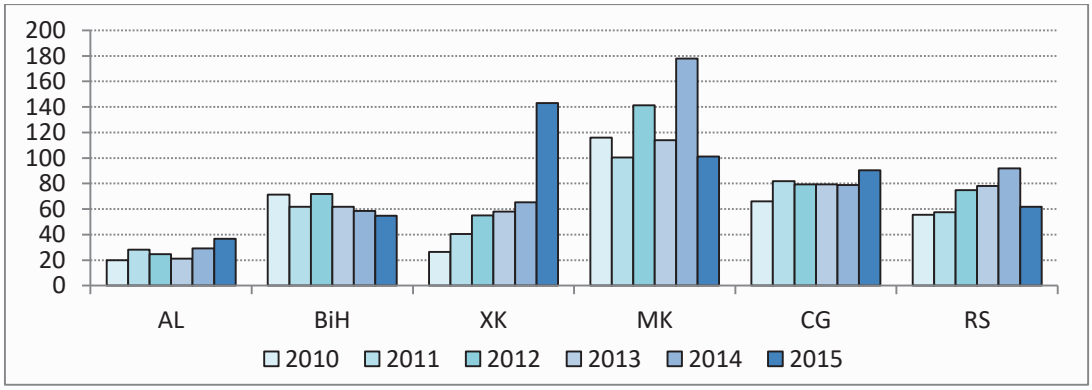
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albanija	19.0	26.8	23.6	20.1	27.8	35.0
Bosna i Hercegovina	82.2	71.2	82.7	71.0	67.4	63.2
Kosovo*	11.0	16.7	22.7	24.0	27.0	59.1
BJR Makedonija	83.9	72.6	102.3	82.5	128.9	73.3
Crna Gora	14.6	18.1	17.5	17.6	17.4	20.0
Srbija	191.1	197.5	257.1	268.3	315.4	212.0

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Relativni stepen podrške koji se meri po hektaru KPZ varira u velikoj meri od države do države (Slika 1.8). U 2015., ukupna podrška poljoprivredi iz budžeta po hektaru KPZ iznosila je 37 miliona evra u Albaniji (29 u 2014.), 55 miliona evra u Bosni i Hercegovini (59 u 2014.), 62 miliona evra u Srbiji (92 u 2014.), 90 miliona evra u Crnoj Gori (79 u

2014.), 101 miliona evra u BJR Makedoniji (178 u 2014.) i 143 miliona evra na Kosovu* (65 u 2014.).

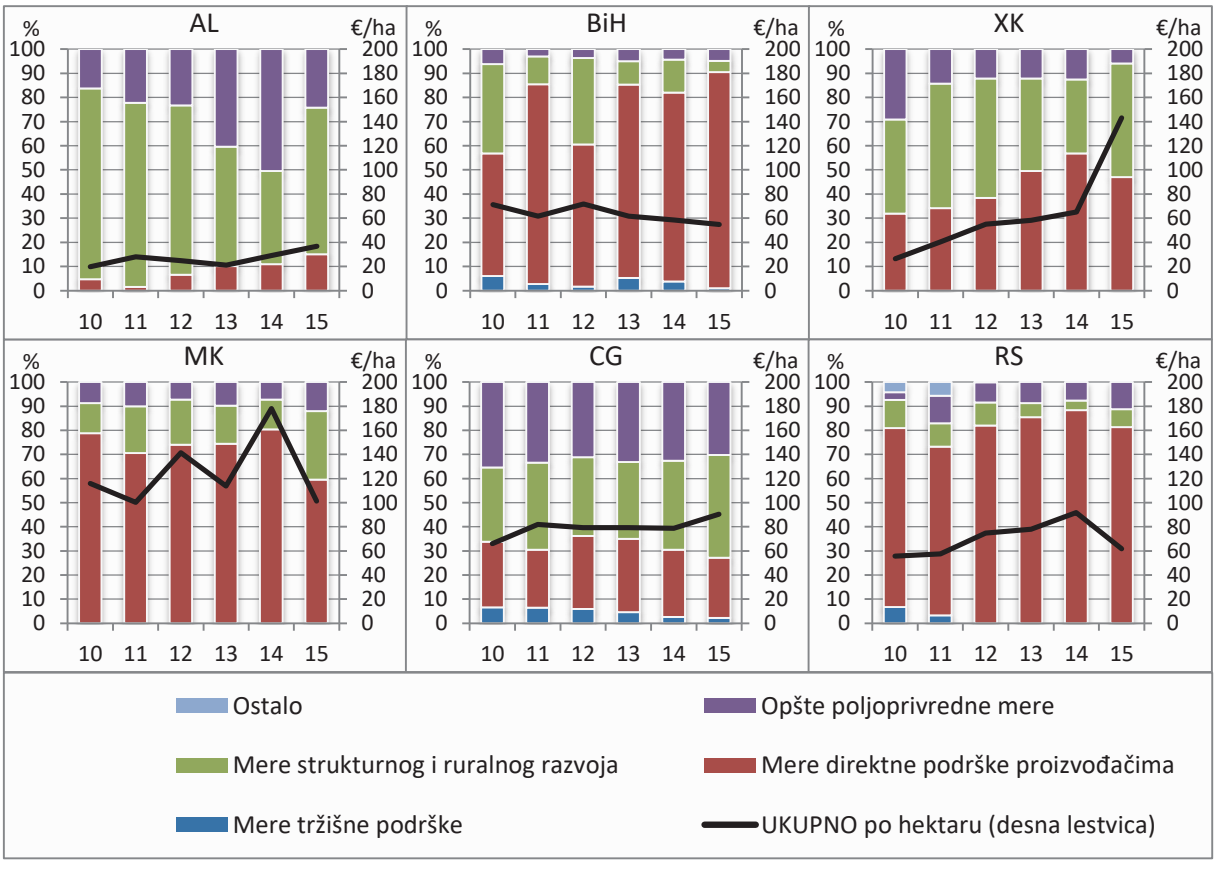
Slika 1.8. Relativni stepen ukupne budžetske podrške poljoprivredi u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Struktura ukupne podrške poljoprivredi znatno varira od države do države (Slika 1.9). Udeo mera podrške tržištu i mera direktne podrške proizvođačima (prvi stub mera) je visok u Bosni i Hercegovini (oko 90% u 2015.), Srbiji (oko 80% u proseku od 2010-2015.) i BJR Makedoniji (u proseku oko 70%), niži na Kosovu* i Crnoj Gori i veoma nizak u Albaniji, gde je relativni nivo podrške poljoprivredi takođe jedan od najnižih među zemljama ZB.

Slika 1.9. Struktura ukupne budžetske podrške poljoprivredi po stubovima MPP u zemljama ZB, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Strukturne mere i mere ruralnog razvoja (drugi stub) i opšte mere podrške poljoprivredii (treći stub) važne su u Albaniji (zajedno, one predstavljaju više od 80% ukupnog budžeta), Crnoj Gori (oko 70%) i na Kosovu* (oko 50% u poslednje tri godine). U ovim državama, značajan procenat sredstava za mere podrške poljoprivredi potiče iz stranih donacija, koje su uglavnom fokusirane ka ruralnom razvoju (drugi stub) i tehničkoj pomoći (treći stub).

Iako postoje promene u ukupnoj podršci poljoprivredi iz budžeta, nema značajnih promena u strukturi podrške u zemljama ZB u poslednjim godinama. Međutim, u većini država, procenat sredstava prvog stuba blago se povećao.

1.5.2 Tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima

U kontekstu prvog stuba poljoprivredne politike, ubedljivo najveći deo sredstava usmeren je ka merama direktne podrške proizvođačima. U periodu tokom kog je sprovedena analiza, neke mere podrške tržištu (tržišne intervencije) postojale su samo u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori (nabrojane u programskim dokumentima). Detaljna analiza je, prema tome, fokusirana samo na deo prvog stuba koji se tiče merama direktne podrške proizvođačima.

Većina država u regionu pokazuje trend porasta sredstava namenjenih merama direktne podrške proizvođačima. Posle 2010., najveći i najdosledniji porast finansiranja direktne podrške proizvođačima zabeležen je na Kosovu* i Srbiji do 2014. U 2015., direktna podrška proizvođačima u Srbiji znatno je opala, uglavnom kao posledica izmenjenih kriterijuma podobnosti za neke mere direktne podrške proizvođačima (niža maksimalna isplata po korisniku; videti odeljak 1.6). U Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori, budžet za direktnu podršku proizvođačima je stabilan, dok značajno varira u BJR Makedoniji od godine do godine (Tabela 1.10). Godišnja odstupanja u direktnoj podrški proizvođačima u BJR Makedoniji uglavnom su nastala usled kašnjenja u isplatama mera koje su primenjene prethodnih godina. U 2015., samo je mali iznosobaveza za direktna plaćanja za ovu godinu isplaćen korsnicima.

Tabela 1.10. Direktna podrška proizvođačima u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albanija	0.9	0.4	1.6	2.0	3.0	5.3
Bosna i Hercegovina	41.7	58.8	48.7	56.9	52.6	56.6
Kosovo*	3.5	5.7	8.7	11.9	15.3	27.8
BJR Macedonia	66.1	51.3	75.7	61.4	103.6	43.6
Crna Gora	4.0	4.4	5.3	5.3	4.9	5.0
Srbija	141.9	138.1	210.8	229.1	278.9	172.5

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Relativno govoreći, direktna podrška po hektaru KPZ u 2015. ukupno je iznosila manje od 6 miliona evra u Albaniji, 23 miliona evra u Crnoj Gori, oko 50 miliona evra u Bosni i Hercegovini i Srbiji (smanjenje sa 81 miliona evra u Srbiji), 60 miliona evra u BJR Makedoniji (smanjenje sa EUR 143 u 2014) i 67 miliona evra na Kosovu* (porast sa 37 miliona evra u 2014; Slika 1.10). Nivo direktne podrške proizvođačima je još uvek značajno niži nego u EU, gde je prosečna vrednost direktne podrške proizvođačima u 2015. iznosila EUR 236 miliona evra po hektaru, varirajući između 83 miliona evra/ha u Litvaniji i 451 miliona evra/ha na Malti ([4]).

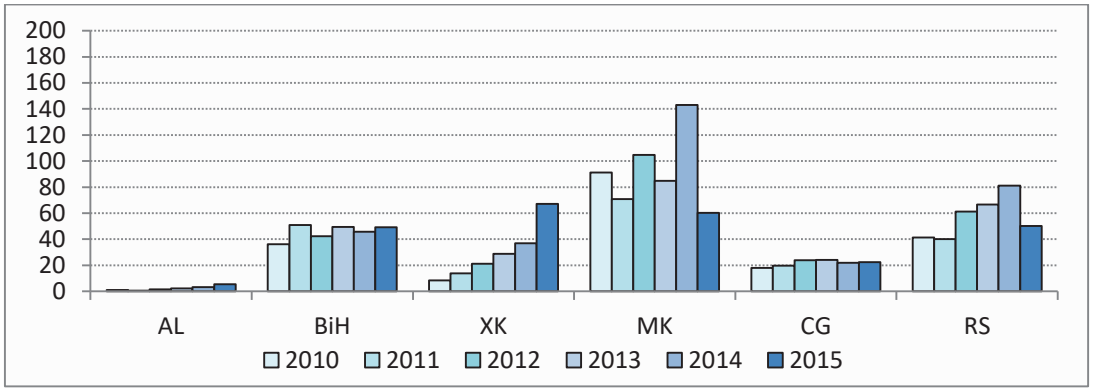
U većini zemalja ZB, struktura direktne podrške proizvođačima se nije mnogo promenila od 2010. Direktna plaćanja po proizvodnji (dodaci ceni) još uvek se vrše u svim državama. Razmera ove vrste podrške je naročito velika u Bosni i Hercegovini i BJR Makedoniji (oko 60% ukupne direktne podrške proizvođačima u 2015.). U drugim zemljama ZB, isplate po površini ili broju grla životinja predstavljaju najvažniji oblik

([4]) Vrednost direktne podrške po hektaru u zemljama članicama EU računa se deljenjem ukupne vrednosti troškova direktne podrške (aproprijacije za naknade) sa KPZ za 2015. Iznos troškova direktne podrške u zemljama članicama dobijen je iz EU (2016.) dok je IPZ izveden iz Eurostata.

direktne podrške proizvođačima. Na Kosovu*, praktično celokupna direktna podrška proizvođačima vrši se preko ove vrste podrške (Slika 1.11).

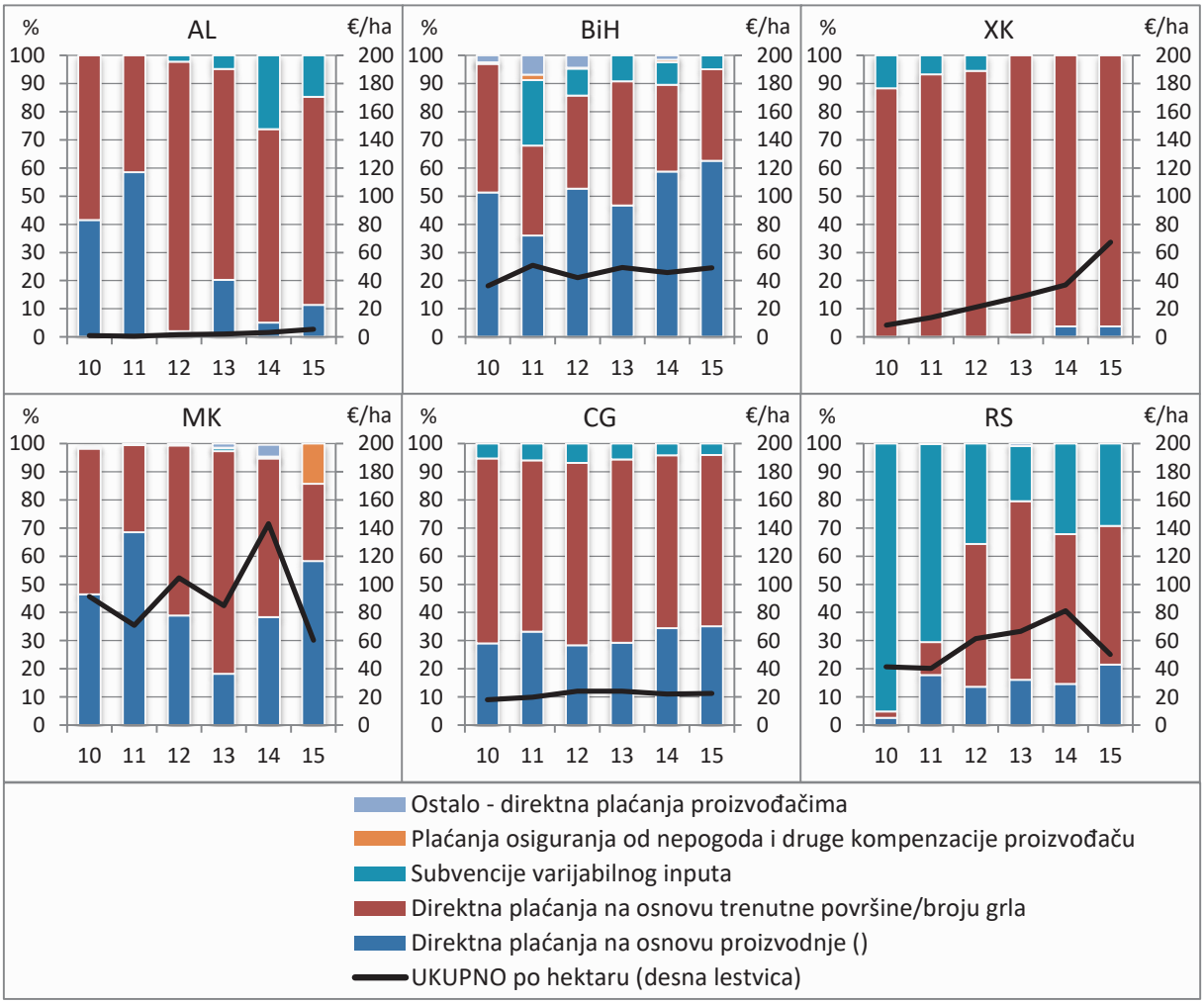
Subvencije za varijabilne inpute postojale su u svim zemljama, barem u nekim godinama, ali je ovaj vid podrške značajan samo u Srbiji, iako od 2010. postoji jasno preusmeravanje prema drugim vidovima direktne podrške (videti odeljak 1.6).

Slika 1.10. Relativni nivo direktne podrške proizvođačima u zemljama ZB (EUR/ha UAA), 2010-2015



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Slike 1.11. Struktura mera direktne mere podrške proizvođačima u zemljama ZB, 2010-2015



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

1.5.3 Strukturne mere i mere ruralnog razvoja

Sredstva za mere strukturnog i ruralnog razvoja generalno se nalaze na niskom nivou u svim zemljama ZB i imaju velike oscilacije iz godine u godinu. U periodu 2010-2015., postojao je primetan trend porasta u nivou ovih sredstava u BJR Makedoniji, na Kosovu* i Crnoj Gori, a budžet je dupliran u Albaniji u 2015. u poređenju sa 2014; postojao je jak trend opadanja tih sredstava u Bosni i Hercegovini i Srbiji (Tabela 1.11).

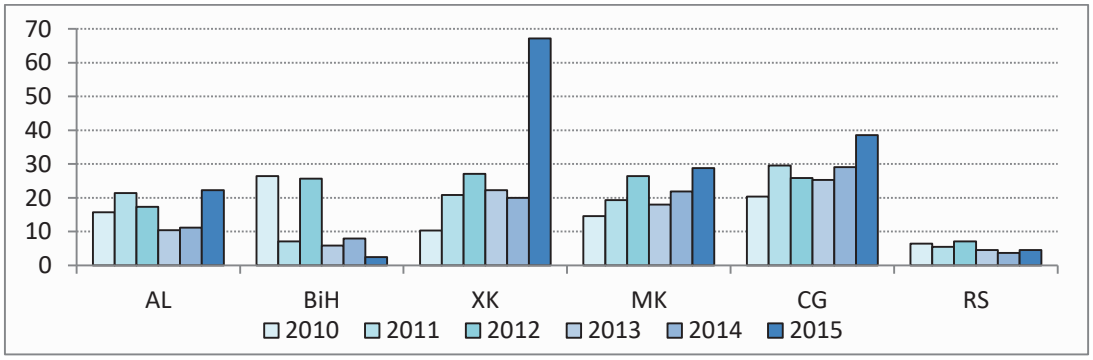
Tabela 1.11. Podrška strukturnom i ruralnom razvoju u zemljama (u milionima evra), 2010-2015.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albanija	15.0	20.4	16.6	9.9	10.7	21.3
Bosna i Hercegovina	30.4	8.2	29.6	6.8	9.2	2.9
Kosovo*	4.3	8.6	11.2	9.2	8.3	27.8
BJR Makedonija	10.6	14.0	19.2	13.0	15.9	20.8
Crna Gora	4.5	6.5	5.7	5.6	6.4	8.5
Srbija	22.2	19.0	24.5	15.8	12.6	15.6

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

U 2015., podrška strukturnom i ruralnom razvoju po hektaru KPZ ukupno je iznosila 3 miliona evra u Bosni i Hercegovini, 5 miliona evra u Srbiji, 22 miliona evra u Albaniji, 29 miliona evra u BJR Makedoniji, 39 miliona evra u Crnoj Gori i 67 miliona evra na Kosovu* (porast sa 20 miliona evra u 2014; Slika 1.12).

Slika 1.12. Relativni nivoi strukturne podrške i podrške ruralnom razvoju u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

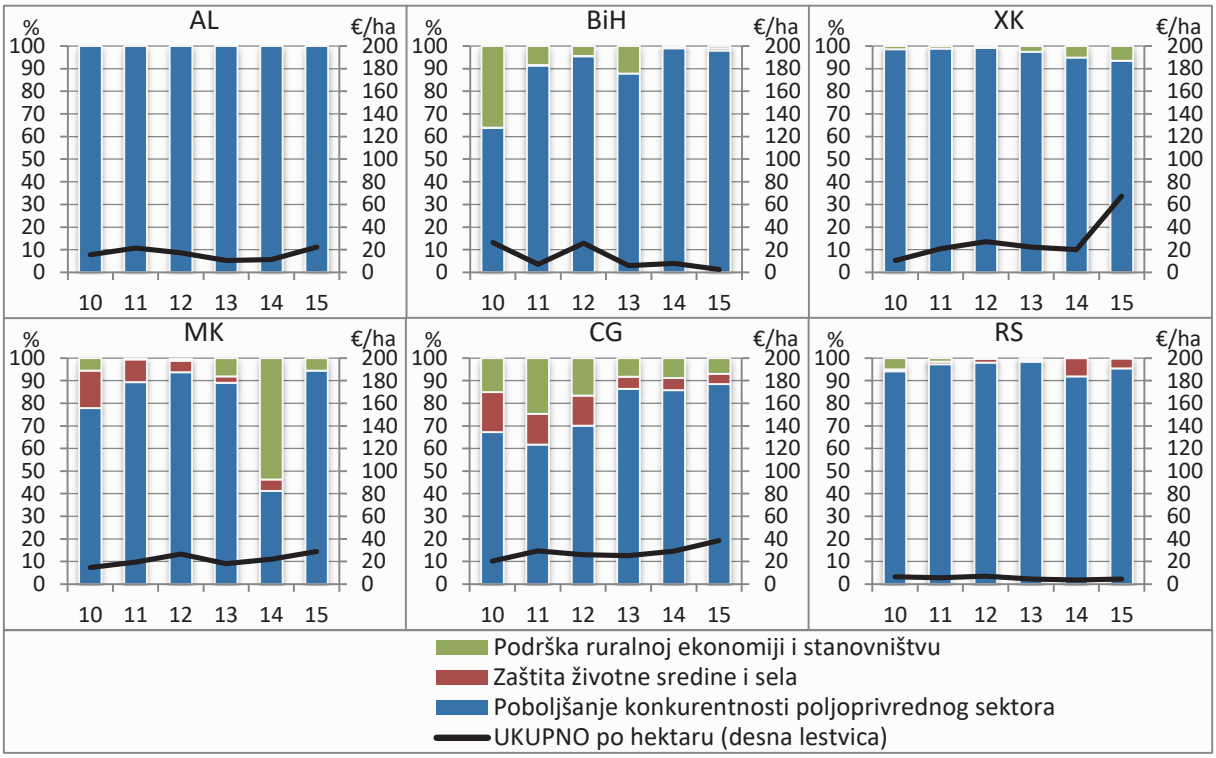
Najveći deo sredstava iz ovog stuba politike dodeljeni su grupi mera namenjenim poboljšanju konkurentnosti poljoprivrede, dok su preostala dva aspekta politike ruralnog razvoja (životna sredina i ruralna ekonomija i stanovništvo) dobile manje pažnje (Slika 1.13).

U periodu u kom se vršilo istraživanje, u svakoj državi primenjene su različite mere podrške sa ciljem poboljšanja konkurentnosti poljoprivrede. U Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, i u BJR Makedoniji i Kosovu* u 2015., najviše sredstava je dodeljeno podrški investicijama na gazdinstvu. U Albaniji i BJR Makedoniji (u periodu 2011-2013.), poljoprivredna podrška u obliku investicija za infrastrukturu navodnjavanja i vodoprivrede dobila je najviše sredstava (ovaj vid podrške takođe je postojao i u Srbiji, ali je obim sredstava bio mali). Sve zemlje ZB dodelile su određenu sumu podrški za preradu hrane, kao i marketingu i promociji, barem tokom jedne godine, ali su iznosi bili niski, izuzev Kosova*.

Na Kosovu*, budžet za podršku investicijama na gazdinstvu se više nego utrostručio za 2015. u poređenju sa prethodnom godinom. Temeljan program podrške investiranju, koji je bio usmeren uglavnom ka pojedinačnim sektorima, pokrenut je 2014. Više od 35% ukupne podrške investicijama dodeljeno je proizvodnji živine (proizvodnja jaja: 7,5

miliona evra), više od 25% proizvodnji voća i povrća i više od 11% proizvodnji mleka. Biće interesantno posmatrati efekat ovih mera na proizvodnju narednih godina.

Slika 1.13. SastavStruktura podrške i podrške ruralnom razvoju u zemljama ZB, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Podrška unapređenju životne sredine i seoskih predela je neznatna u zemljama ZB (Slika 1.13). Poljoprivredno-ekološke sheme se ne razvijaju na velikom planu ni u jednoj državi. Albanija i Bosna i Hercegovina ne primenjuju ove mere, dok je na Kosovu* prva takva mera uvedena 2016, podrška praksama organske poljoprivrede. Organsku poljoprivredu takođe podržavaju BJR Makedonija, Crna Gora i Srbija. U BJR Makedoniji i Srbiji podrška organskoj poljoprivredi nije definisana u apsolutnim količinama po hektaru ili po grlu stoke kao kompenzacija za visoke troškove, već kao dodatak isplatama u konvencionalnoj proizvodnji (govoreći u procentima). Druge mere poljoprivredno-ekološke podrške uglavnom se tiču ugroženih vrsta stoke (BJR Makedonija i Srbija), planinskih pašnjaka (Crna Gora) i zelenog đubriva (BJR Makedonija).

Isplate za PPO redovno se vrše samo u BJR Makedoniji. Međutim, ove isplate su postavljene kao dodatak (u procentima) regularnim direktnim isplatama i ne uzimaju u obzir stvarna prirodna ograničenja u ovim područjima. Posle 2010, ionako niska razmera sredstava namenjenih poboljšanju životne sredine i sela opada još više.

Sredstva za podršku ruralnoj ekonomiji i stanovništvu su takođe skromna. Ova grupa mera predstavljala je značajan deo ukupne strukturne i ruralne podrške (više od 50%) samo u BJR Makedoniji u 2014., kada je pokrenut novi program podrške „Unapređenje kvaliteta života u ruralnim oblastima" (u 2015. nije bilo isplata unutar ovog programa).

1.5.4 Opšte mere podrške

Sa izuzetkom Crne Gore, sredstva iz budžeta namenjena opštim merama podrške relativno su niska za sve zemlje. U periodu 2010-2015. postojao je trend porasta iznosa ovih sredstava u Albaniji, BJR Makedoniji, na Kosovu* i Crnoj Gori. U Srbiji je nivo ovih

sredstava bio stabilan, dok je u Bosni i Hercegovini bio primetan trend opadanja (Tabela 1.12).

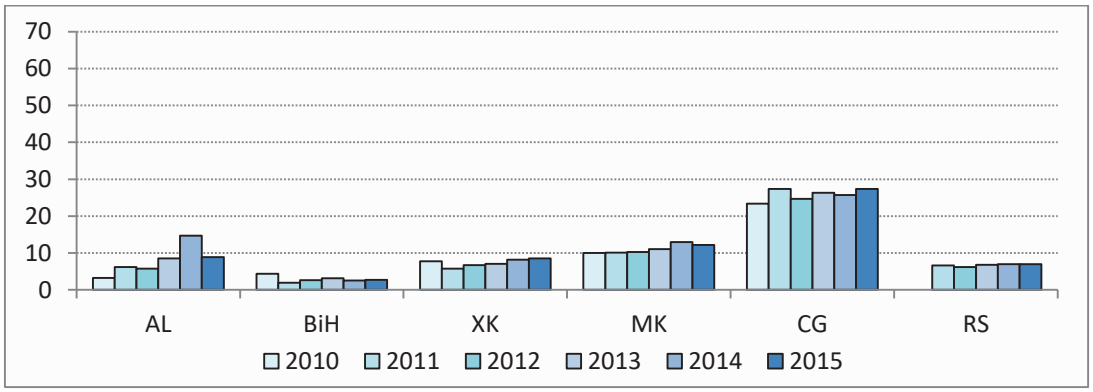
Tabela 1.12. Opšta podrška poljoprivredi u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Albanija	3.1	6.0	5.5	8.1	14.0	8.5
Bosna i Hercegovina	5.1	2.2	3.0	3.6	3.0	3.1
Kosovo*	3.2	2.4	2.8	2.9	3.4	3.5
BJR Makedonia	7.3	7.3	7.4	8.0	9.4	8.8
Crna Gora	5.2	6.1	5.5	5.8	5.7	6.1
Srbija	6.2	22.7	21.5	23.4	24.0	23.9

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

U 2015., podrška opštim merama po hektaru KPZ ukupno je iznosila 3 miliona evra u Bosni i Hercegovini, 7 miliona evra u Srbiji, 9 miliona evra u Albaniji i na Kosovu*, 12 miliona evra u BJR Makedoniji i 27 miliona evra u Crnoj Gori (Slika 1.14).

Slika 1.14. Relativni nivo opšte podrške poljoprivredi u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015.



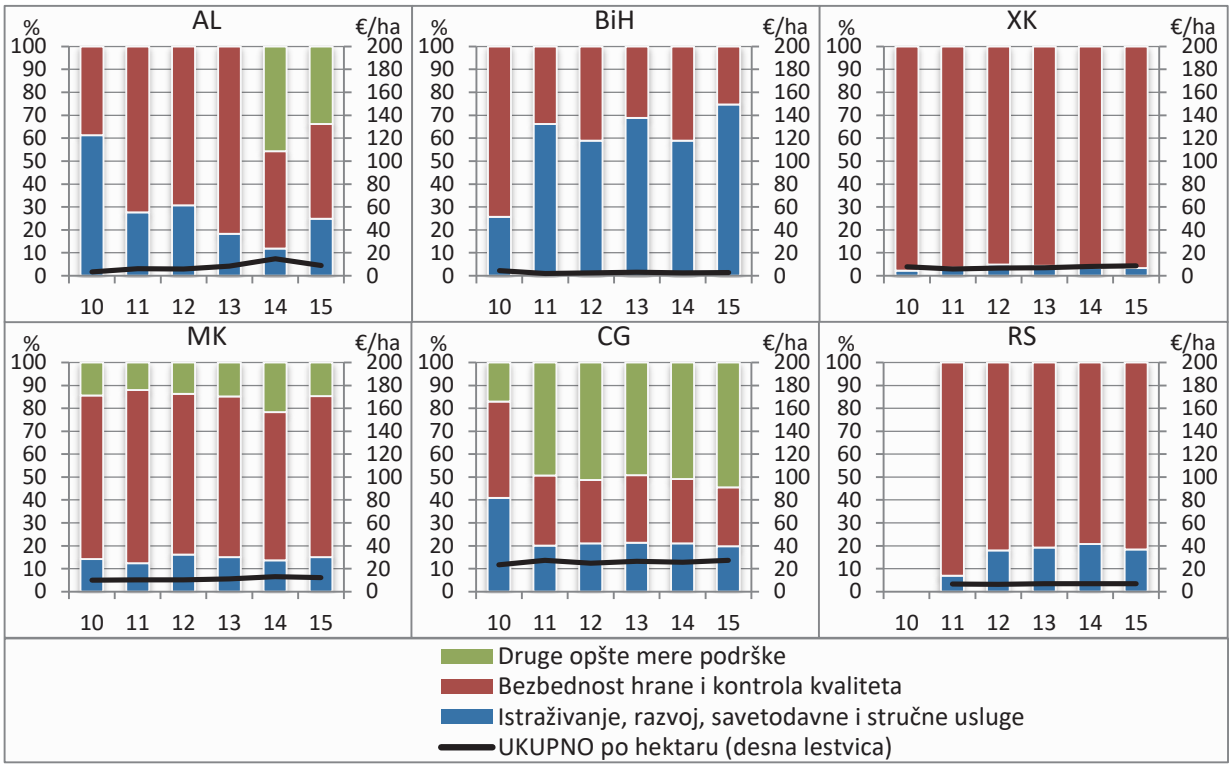
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Nije bilo značajnih promena u strukturi sredstava sa mere opšte podrške poljoprivredi u poslednjih par godina (izuzev u Albaniji). U većini država, bezbednost hrane i kontrola kvaliteta dobijaju najveći deo sredstava u ovom stubu politike (Slika 1.15). Ovi delovi su naročito veliki u BJR Makedoniji, na Kosovu* i Srbiji.

U Bosni i Hercegovini, deo budžeta koji je namenjen istraživanju, razvoju i stručnim uslugama relativno je veliki, ali je ukupna količina sredstava za ove aktivnosti i dalje niska jer je nizak budžet za ovaj stub politike.

U periodu 2014-2015., u Albaniji, BJR Makedoniji i Crnoj Gori, određena sredstva dodeljena su drugim opštim merama podrške, uključujući tehničku podršku, izgradnju institucija i razvoj informacionih sistema. U Crnoj Gori i Albaniji neki od takvih projekata kofinansirani su iz stranih izvora.

Slika 1.15. Struktura opšte podrške poljoprivredi u zemljama ZB, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

1.6 Analiza shema direktne podrške proizvođačima

Veliki broj različitih shema podrške

Pregled direktne podrške gazdinstvima koji je primenjen u zemljama ZB poslednjih godina (2010-2015.) pokazuje da je ovaj instrument predstavljen kroz veliki, i u većini zemalja rastući, broj različitih shema. Direktna podrška gazdinstvima značajno varira od države do države u broju shema, vrsti isplate (po proizvodu, po hektaru, po grlu ili po inputu), robi koju pokriva (sektor, podsektor i pojedinačni proizvodi) kriterijumu kvalifikovanisti korisnika (minimalna količina proizvoda, hektari obradivog zemljišta ili broja grla stoke) i načina isplate (po jedinici ili po korisniku).

Većina zemalja ZB primenjuje sve vrste direktne podrške, izuzev Albanije, koja ne primenjuje plaćanja po površini, i Kosova* gde poslednjih godina nema plaćanja na osnovu korišćenih inputa . U svim zemljama ZB, direktna podrška je vezana za proizvodnju (u vezi sa pojedinačnim proizvodima ili robnom grupom). Sa izuzetkom Albanije, opšti uslov za kvalifikovanje poljoprivrednika za direktnu podršku jeste registracija gazdinstva. Povrh toga, poljoprivrednici moraju da registruju broj grla ili košnica u centralnoj bazi podataka, kako bi bili kvalifikovani za podršku za stoku (izuzev živine). U BJR Makedoniji, direktne isplate takođe zavise od nekih ZPP uslova unakrsne saglasnosti.

Svi tipovi direktne podrške za sve glavne sektore

Isplate za ukupnu proizvodnju (dodaci ceni) koriste se u velikoj meri samo u Bosni i Hercegovini (u RSR) i BJR Makedoniji. U 2015., BJR Makedonija je vršila isplate za količine mleka isporučene mlekarama, zatim za piliće stare jedan dan i za nekoliko vrsta proizvoda (duvan, voće i povrće za obradu, semena i sadnice). U ostalim zemljama ZB, ovaj tip podrške uglavnom je ograničen na porizvodnju mleka (Crna Gora i Srbija) ili na proizvodnju mleka i nekih drugih pojedinačnih sektora (voće i povrće u Albaniji i sadnica na Kosovu* i FBiH).

Izuzev Albanije, biljna proizvodnja ima veliku podršku plaćanjima po površini koja pokrivaju sve glavne useve. Međutim, način implementacije ovih isplata znatno varira od države do države. U Bosni i Hercegovini i na Kosovu* isplate po površini za ratarske useve određuju se vrstom proizvoda (npr. pšenica ili kukuruz) dok su u Crnoj Gori određeni delimično vrstom proizvoda (npr. duvan) a delimično robnom grupom (npr. ratarski usevi ili krmno bilje). BJR Makedonija primenjuje proizvodno vezana plaćanja po površini za sve ratarske useve (isključujući povrće i duvan), sa nekoliko dodatnih isplata koje određuje robna grupa (npr. žitarice, uljarice ili krmno bilje). Srbija primenjuje proizvodno vezana plaćanja za proizvodnju svih obradivih i stalnih useva (ne uključujući povrće) zajedno sa dodatnim subvencijama za gorivo i đubrivo.

Direktna plaćanja po grlu primenjuju se u svim zemljama ZB. U Albaniji se redovno vrše isplate po grlu ovaca i koza i za košnice, dok se u Crnoj Gori te isplate vrše za goveda (krave i bikovi za klanje) i manje preživare. Druge države primenjuju širok raspon isplata po grlu koje pokrivaju različite sektore i kategorije stoke, uključujući i svinje i živinu. U BJR Makedoniji, kao i u ratarskom sektoru, direktne isplate sastoje se iz osnovnih shema isplate i nekoliko dodatnih isplata (za telad nastala veštačkom oplodnjom, junice gajene za proizvodnju teladi, bikove za klanje, jagnjad i jariće).

Subvencije inputa još uvek nisu shema koja ima širu primenu ili koja se redovno koristi u zemljama ZB poslednjih godina. U 2015., ova vrsta direktne podrške gazdinstvima pruža se preko osiguranja (za sve države izuzev Albanije i Kosova*), goriva (RSR i Srbija) i za neke druge inpute (đubriva u Srbiji i pesticidi za maslinjake u Albaniji).

Visina podsticaja

Vrednost jedinice isplate unutar pojedinačnih shema podrške uglavnom je određena u apsolutnim uslovima, sa samo par izuzetaka. U Albaniji i delu Bosne i Hercegovine, neka direktna plaćanja zasnovana su na ukupnoj proizvodnji (za voće i povrće dostavljeno otkupnim ili obradnim mestima u Albaniji i za većinu premija za useve u RSR) postavljene su kao procenat od prodajne cene. U RSR, direktne isplate zasnovane na broju grla postavljene su u ukupnoj vrednosti isplate po jednom plaćanju; stvarna isplata po jedinici stoke zavisi od odobrenog broja podobnih životinja svake godine.

Na Kosovu*, različite vrednosti jedinica određene su za neke sheme isplate u zavisnosti od opsega proizvodnje (isplate za sadnice) ili zemljišta koje se obrađuje (isplate za vinograde i koke nosilje). U BJR Makedoniji, vrednost jedinice za osnovne sheme isplate za useve i stoku određena je za ograničen broj hektara ili broj životinja i isplate iznad te granice postepeno se smanjuju za određen procenat (do 90% za useve i do 80% za sheme stoke).

Apsolutne iznose isplata po jedinici teško je uporediti među zemljama zbog primene veoma kompleksnih shema u smislu proizvoda (ili kategorije stoke) i različitih kriterijuma primene. U 2015., iznosi podrške za različite sheme koje se tiču plaćanja po površini, bili su unutar opsega od 50 EUR/ha (Srbija) do 256 EUR/ha (FBiH) za obradive useve; od 97 EUR/ha (BJR Makedonija) do 1023 EUR/ha (BiH-BD) za poljsko povrće i 7669 EUR/ha za povrće u staklenicima (BiH-BD; i od 50 EUR/ha (Srbija) do 536 EUR/ha (BJR Makedonija) za voće i 1000 EUR/ha za vinograde (Kosovo*). Opseg podrške za različita plaćanja po broju stoke kretao se od 24 EUR po grlu (BJR Makedonija) do 230 EUR po grlu (FBiH) za goveda; između 5 EUR po grlu i 58 EUR po grlu za ovce i koze; između 8 EUR po grlu i 77 EUR po grlu za svinje; između 2 EUR po košnici i 26EUR po košnici za pčele; između 0,04 EUR po komadu i 2,5 EUR po komadu za razne kategorije živine; i između 0,02 EUR po litru (Kosovo*) i 0,15 EUR po litru (Bosna i Hercegovina) za mleko dostavljeno mlekarama (Tabela 1.13).

Tabela 1.13. Sheme direktnih plaćanja i subvencija za inpute u zemljama ZB po iznosu isplate po jedinici i vrsti robe, 2015.

	AL	B-FBiH	B-RSR	B-BD	XK	MK	CG	RS
Po proizvodnji (EUR/kg)								
Mleko (EUR/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
Pšenica	-	-	0.03	-	-	-	-	-
Uljana repica	-	-	15 %	-	-	-	-	-
Seme ([c])	-	-	15 %; 50 %	-	-	0.13; 0.32	-	-
Duvan	-	-	15 %	-	-	0.97	-	-
Povrće	15 %	-	15 %	-	-	0.02-0.11	-	-
Voće		-	15 %	-	-	0.03	-	-
Sadnice (EUR/komad)	-	0.18; 0.23	15 %	-	0.20 ([e])	0.08-1.14	-	-
Drugo ([d])	-	-	15 %	-	-	0.03; 0.06	-	-
Po površini (EUR/ha)								
Svi usevi	-	-	-	-	-	-	-	50
Poljski usevi	-	-	-	-	-	130 ([e])	160	
Žitarice	-	-	-	-	-	130 ([e]) + 65 ([e])	-	-
Pšenica	-	256	128	153	150		-	-
Kukuruz	-	153	-	128	150		-	-
Ječam	-	179	-	128	-		-	-
Uljarice	-	205	-	205; 230	150	130 ([e]) + 49 ([e])	-	-
Seme ([f])	-	409-869	-	-	250	243 ([e]); 975 ([e])	300; 700	-
Krmno bilje	-	-	-	128	-	130 ([e]) + 16	100; 150	-
Duvan	-	767	-	511	-	-	1 000	-
Povrće	-	523	-	358-1 023; 7 669	300	97-487; (+ 1 761)	-	-
Voće	-	460	-	256-409	400	243 ([e])-536 ([e])	-	-
Vinogradi	-		-	-	1 000 ([e])	649 ([e])	-	-
Drugo ([g])	-	205	-	-	-	1 461	-	-
Po grlu (EUR/grlo)								
Goveda	-	-	-	-	-	45 ([e])	-	-
Krave	-	-	-	205 ([h])	70 ([h])	-	70	207
Gajene junice	-	230	102	153	-	45 ([e]) + 24		-
Krave muzare	-	230	118	102	-	-	-	166
Telad	-	-	-	-	-	45 ([e]) + 19	-	-
Goveda za klanje	-	230	61	153	30	24; 24 + 49	120 ([i]); 140 ([i])	83 ([i])
Ovce, koze	9	18	5	26	15 ([h])	16; 16 + 11	8	58
Jagnjad za klanje	-	-	-	15	-	-	-	17
Krave za priplod	-	77	20	51	20	16	-	58
Svinje za klanje	-	31	8	26	-	16 ([e])	-	8
Živina za gajenje	-	0.18;0.61	0.10; 0.26	-	-	-	-	0.5-2.5
Živina za klanje	-	-	0.28	0.10	-	0.04; 0.05	-	-
Koke nosilje	-	-	-	0.80	0.50 ([e])	-	-	-
Pčele (EUR/košnica)	7	8	2	10	10	10; 26	-	4
Drugo ([j])	-	-	-	-	-	28	-	-
Po inputu								
Osiguranje (maks)	-	50 %	-	70 %	-	60 %	50 %	40 %
Gorivo	-	-	0.31 EUR/l	-	-	-	-	2-5 EUR/ha ([k])
Đubrivo	-	-	-	-	-	-	-	25 EUR/ha ([k])
Drugo ([j])	250	-	-	-	-	-	-	-

([a])Premija kvaliteta mleka (maksimalna količina).
([b])Dodatna isplata velikim proizvođačima.
([c])Svo seme od registrovanih proizvođača u RSR; seme žitarica u BJR Makedoniji.
([d])Lekovito bilje u RSR i pilići od jednog dana u BJR MAkedoniji.
([e])Maksimalna količina po jedinici; smanjena vrednost jedinice za količinu (hektari, životinje) iznad određene granice.
([f])Žitarice, uljarice i krompir u FBiH, pšenica na Kosovu*, sve u BJR Makedoniji, pšenica i krompir u Crnoj Gori.
([g])Lekovito bilje u FBiH; puževi u BJR Makedonijiedonia.
([h]) Samo za proizvodnju mleka.
([i])Samo mladi bikovi.
([j])Farme nojeva u BJR Makedoniji (po komadu), zaštita maslinika u Albaniji (po hektaru).
([k])Maksimalna količina po hektaru; subvencije određene na EUR 0,41/l za gorivo i EUR 0,08/kg za đubrivo.

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Različiti kriterijumi kvalifikovanosti korsnika za podršku

Pojedinačni kriterijumi prihvatljivosti korisnika za podršku, a koji se tiču proizvedenih količina, hektara koji se obrađuju i broja grla stoke, značajno se razlikuju po državama i po shemama podrške (Tabela 1.14). Minimalna površina potrebna za pojedinačnu shemu isplate za useve varira od 0,3 ha (svi poljski usevi u BJR Makedoniji) i 5 ha (pšenica na Kosovu*) za obradive useve, između 0,2 ha (BJR Makedonija) i 0,5 ha (FBiH, Kosovo*) za povrće i između 0,1 ha (vinogradi na Kosovu*) i 2 ha (voćnjaci u FBiH) za stalne useve.

Tabela 1.14. Minilani uslovi za prodate količine, hektare pod obradom i broj životinja u zemljama ZB po glavnoj shemi direktnog plaćanja, 2015.

	AL	B-FBiH	B-RSR	B-BD	XK	MK	CG	RS
Minimalna količina								
Kravlje mleko ([a])	1 500 l/m	500 l/m	Nije određeno	-	500 l/m	Nije određeno	400 l/m	1 000 l/m
Voće	Nije određeno	-	0.5 t ([b])	-	-	Nije određeno	-	-
Sadnice	-	Nije određeno	Nije određeno	-	5 000 pieces	Nije određeno	-	-
Minimalna podobna površina								
Svi usevi	-	-	-	-	-	-	-	Nije određeno ([c])
Poljski usevi	-	-	-	-	-	0.3 ha	0.5 ha	-
Žitarice	-	-	-	-	-	0.3 ha	1 ha	-
Pšenica	-	1 ha ([d])	1.5 ha ([d])	1.5 ha	2 ha	-	-	-
Kukuruz	-	2 ha	-	1.5 ha	1 ha	-	-	-
Ječam	-	1 ha ([d])	-	1.5 ha	-	-	-	-
Uljarice	-	1 ha ([d])	-	1.5 ha	1 ha	0.3 ha	-	-
Seme	-	Nije određeno ([d])	-	-	5 ha	0.3 ha	0.5 ha	-
Krmno bilje	-	-	-	1.5 ha	-	0.3 ha	0.5 ha	-
Duvan	-	0.5 ha	-	1.5; 0.5 ha	-	-	Nije određeno	-
Povrće	-	0.5 ha ([d])	-	0.3 ha	0.5 ha	0.2 ha	-	-
Voće (meko voće)	-	2 ha ([d])	-	Nije određeno	0.5(0.2) ha	0.2 ha	-	-
Vinogradi	-	1 ha ([d])	-	-	0.1 ha	0.2 ha	-	-
Minimalni broj								
Goveda	-	-	-	-	-	Nije određeno	-	-
Krave	-	-	-	2 ([d])	5	-	4 ([e])	2
Gajene junice	-	2	-	2	-	30		-
Krave muzare	-	15	5	Nije određeno	-	-	-	2
Telad	-	-	-	-	-	Nije određeno	-	-
Goveda za klanje	-	3	4	5	Nije određeno	Nije određeno	Nije određeno	Nije određeno
Ovde (koze)	100(100)	50(25)	10(5)	20(10)	30(20)	30(30)	40(30) ([e])	10(5)
Krave za priplod	-	5	20	5	2	2	-	3
Svinje za klanje	-	10	60	20	-	5	-	10
Gajena živina	-	10 000	2 000	-	-	-	-	-
Brojleri za klanje	-	-	5 000	5 000	-	1 000	-	-
Koke nosilje	-	-	-	1 500	2 000	-	-	-
Košnice	50	20 ([d])	50	30	30	35	-	10

([a]) Tražene količine kravljeg mleka koje su dostavljene mlekarama mesečno; dodatna premija za velike proizvođače u Crnoj Gori daje se za količine preko 5 000 l/month.
([b]) Tražena količina prodata za svaku vrstu voća.
([c]) Plaćeno za površine do 20 ha.
([d]) Minimalna površina dopunjena traženom minimalnom prodatom količinom po jedinici (pšenica: 3,5 t/ha; ječam: 3,0 t/ha; uljana repica: 2,5 t/ha; soja i suncokret: 2,0 t/ha; paradajz: 15 t/ha; paprika, krastavac i crni luk: 10 t/ha; plavi patlidžan: 2 t/ha; grožđe: 8 t/ha; voće: 5 t/ha; masline: 2 t/ha; mleko: 2 000 l/krava; med:10 kg/košnica).
([e]) Plaćeno samo za broj životinja iznad određene granice.
([c]) Plaćeno za površine do 20 ha.

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike.

Za isplate koje se tiču stoke, minimalni broj životinja koji je potreban razlikuje se po vrstama stoke i kategoriji; za goveda, varira između minimalno jednog grla (sve sheme u BJR Makedoniji izuzev priplodnih junica) i 30 grla (priplodne junice za proizvodnju goveda u BJR Makedoniji). Za ovce i koze, minimalni broj je od 10 ovaca ili 5 koza (RSR, Srbija) do ukupno 100 (Albanija), za krave za priplod, od dva (Kosovo*, BJR Makedonija) do 20 grla (RSR), za svinje od 5 (BJR Makedonija) do 60 (RSR), za živinu, od 1000 (brojleri u BJR Makedoniji) do 10000 komada (živina za gajenje u FBiH) i od 10 (Srbija) do 50 košnica (Albanija, RSR).

Za premije za mleko obično se zahteva minimalna količina isporučenog mleka (određeno na mesečnom ili kvartalnom nivou), što varira između 400 litara (Crna Gora) i 1500 litara mesečno (Albanija).

U Crnoj Gori, isplate za neke sheme za stoku (dodatne premije za mleko, isplate za krave i junice, isplate za ovce i koze) samo se vrše za količine iznad minimalne granice.

U Bosni i Hercegovini (FBiH i RSR), većina plaćanja za useve, kao i isplata po kravi i po košnici, kombinuju se sa (prilično visokim) zahtevima za minimalnu količinu proizvoda za prodaju po jedinici (po hektaru, po grlu ili po košnici; videti belešku ([d]) u Tabeli 1.14).

U Albaniji, Bosni i Hercegovini i Srbiji, neke direktne isplate vrše se samo do određenog limita, čiji je iznos određen po shemi (maksimalne količine, hektari ili broj grla stoke) ili u apsolutnoj vrednosti po korisniku (RSR).

U Albaniji, isplate se daju za količine do 300 ovaca i koza (oko 2600 EUR po korisniku), za količine do 300 košnica (oko 2200 EUR po korisniku) i za količine do 15000 litara mleka predatim mlekarama na mesečnom nivou (oko 13000 EUR po korisniku).

U Bosni i Hercegovini, maksimalna isplata po korisniku po pojedinačnim shemama direktne podrške za biljnu proizvodnju u 2015. bila je između 5000 EUR (uljarice i lekovito bilje u RSR) i 115000 EUR (trajni usevi u FBiH); za stoku se kretala između 2500 EUR (košnice u RSR) i 267000 EUR (isplata za svinje za klanje u FBiH).

U Srbiji, maksimalna granica obično nije određena za sheme isplate za stoku, dok je površina prihvatljiva za isplatu po hektaru za useve (i subvencije osiguranja) bila ograničena na maksimum od 20 ha u 2015. (maksimalno 1000 EUR po korisniku) (za više detalja videti: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/).

Porast broja shema isplate bez značajnih promena u politici

U svim zemljama ZB, napravljeno je nekoliko promena od 2010. u ukupnom broju i tipu shema direktnih uplata, visini podrške po pojedinim merama i kriterijumima prihvatljivosti, što je dalje uticalo na sveukupni nivo direktne podrške. Međutim, glavne karakteristike politike direktne podrške nisu se mnogo promenile poslednjih godina u zemljama ZB.

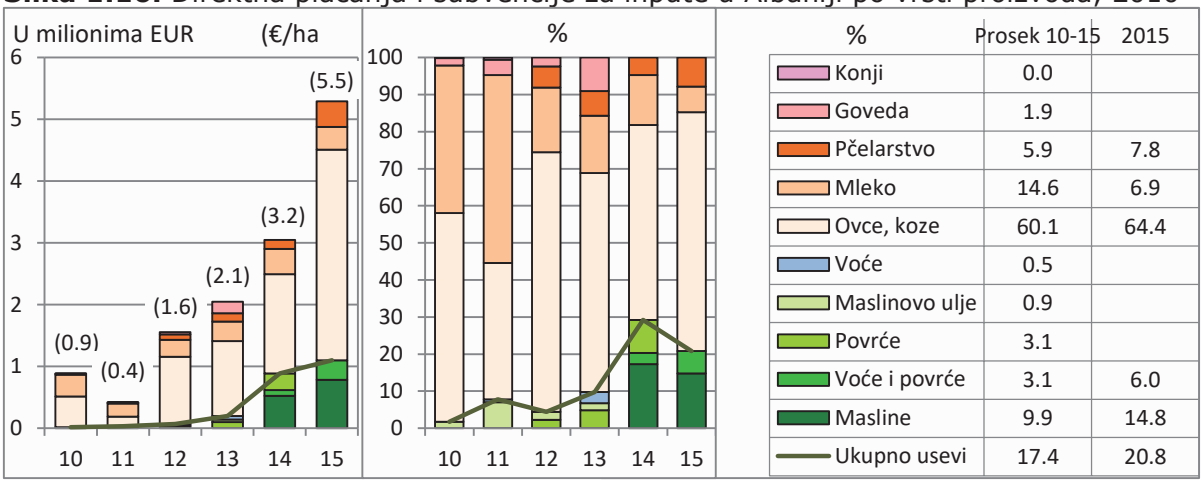
Albanija

Albanija redovno primenjuje veoma ograničen broj shema direktne podrške (za kravlje mleko, ovce i koze, košnice i masline), dok je nekoliko shema primenjeno sporadično (sheme koje su primenjene na samo jednu ili dve godine). Visine podrške su uporedive sa ostalim zemljama ZB, ali su relativni nivoi direktne podrške koji se zapravo isplaćuju

proizvođačima još uvek niski (manje od 6 EUR/ha KPZ u 2015.), iako se ukupni budžet za mere direktne podrške značajno povećao od 2010. godine (Slika 1.16).

U 2015., skoro 80% ukupne direktne podrške otišlo je stočarskom sektoru, uglavnom za ovce i koze (64% od ukupnog iznosa). Kriterijum prihvatljivosti za direktne isplate sektoru stočarstva određeni su u relativno uskom opsegu (100 do 300 ovaca i koza; 100 do 300 košnica i 1500 do 15000 litara mleka na mesečnom nivou) i prema tome, kroz direktne isplate podržavaju se samo ograničen broj životinja ili količina proizvodnje.

Slika 1.16. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Albaniji po vrsti proizvoda, 2010-



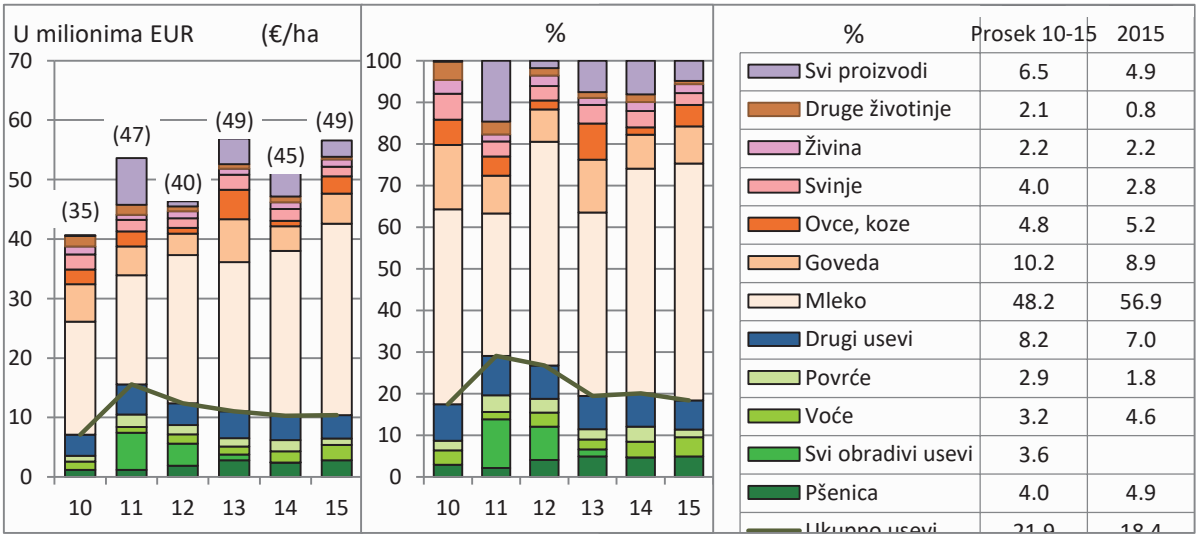
%	Prosek 10-15	2015
Konji	0.0	
Goveda	1.9	
Pčelarstvo	5.9	7.8
Mleko	14.6	6.9
Ovce, koze	60.1	64.4
Voće	0.5	
Maslinovo ulje	0.9	
Povrće	3.1	
Voće i povrće	3.1	6.0
Masline	9.9	14.8
Ukupno usevi	17.4	20.8

Izvor: MPP baza podataka.

Bosna i Hercegovina

Bosnu i Hercegovinu karakteriše veoma veliki broj različitih shema plaćanja koje su specifične za određene proizvode , i za biljni i za stočarski sektor, koje se nisu promenile u velikoj meri od perioda 2011-2012., kada je najveći deo plaćanja zasnovanih na ukupnoj proizvodnji zamenjen sa plaćanjima po površini. Međutim, u svim godinama koje su analizirane, podsektor mlečnih proizvoda dobio je oko polovine ukupne direktne podrške (57% u 2015.), dok je ostatak podeljen među ostalim proizvodima, od kojih je svaki dobio po mali deo (uglavnom manje od 5%; Slika 1.17).

Slika 1.17. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Bosni i Hercegovini po vrsti proizvoda, 2010-2015.



%	Prosek 10-15	2015
Svi proizvodi	6.5	4.9
Druge životinje	2.1	0.8
Živina	2.2	2.2
Svinje	4.0	2.8
Ovce, koze	4.8	5.2
Goveda	10.2	8.9
Mleko	48.2	56.9
Drugi usevi	8.2	7.0
Povrće	2.9	1.8
Voće	3.2	4.6
Svi obradivi usevi	3.6	
Pšenica	4.0	4.9
Ukupno usevi	21.9	18.4

Izvor: MPP baza podataka.

U 2015., sva plaćanja za biljnu proizvodnju iznosila su manje od 20% ukupnog budžeta potrošenog za direktnu podršku. Ukupna isplaćena direktna podrška varira od godine do godine, sa trendom porasta posle 2010., što je najpre rezultat povećanja visine podrške u sektoru mlečnih proizvoda. Visina podrške je takođe relativno visoka za većinu drugih shema isplata u poređenju sa ostalim zemljama ZB. Međutim, relativni nivo direktne podrške iskazan po hektaru KPZ je treći najniži u zemljama ZB.

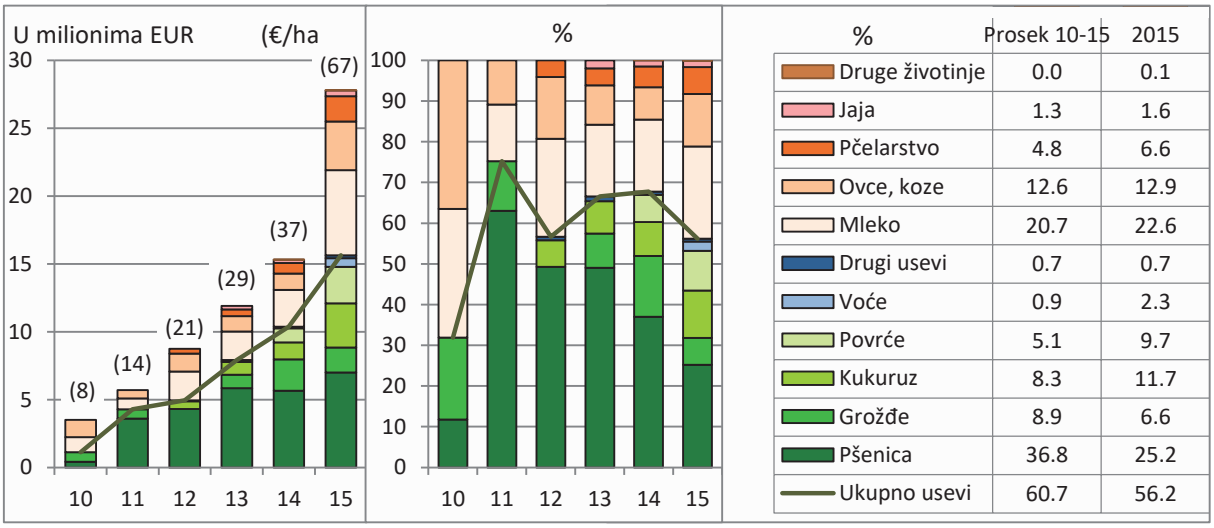
Vrste direktnih plaćanja (znatan broj isplata zasnovanih na proizvodnji još uvek se vrši u RSR) i kriterijuma podobnosti korsnika (većina shema isplata zasnovanih na površini i broju grla zahtevaju prodaju proizvoda na tržištu) ukazuju na to da je politika direktne podrške u Bosni i Hercegovini u najvećoj meri usmerena ka proizvođačima koji svoju robu plasiraju na tržište, koji nisu u velikoj meri zastupljeni u ukupnoj proizvodnji, naročito u ratarskom sektoru.

Kosovo*

Direktna podrška proizvođačima doživela je najveći porast na Kosovu*, koje je tek nedavno počelo da primenjuje takvu politiku u većok meri. U 2010., postojale su samo četiri sheme direktne podrške (za vinograde, krave muzare, mlečne ovce i koze, i gorivo) i sa postepenim uvođenjem novih shema usmerenih ka određenim proizvodima kako za useve, tako i za stočarski sektor, ova brojka se povećala na 15 u 2015.

Određena plaćanja po jedinici takođe su se povećala (za žitarice u 2013. i 2015. i za krave muzare i manje preživare u 2012. i 2015.), što je imalo kao posledicu kontinuirano povećanje ukupnih sredstava za ove mere, dostižući relativni nivo (po KPZ) koji se može uporediti sa nivoom u BJR Makedoniji u 2015. godini (najveći od svih zemalja ZB; Slika 1.18).

Slika 1.18. Direktna plaćanja i subvencije za inpute na Kosovu* po vrsti proizvoda, 2010-2015



%	Prosek 10-15	2015
Druge životinje	0.0	0.1
Jaja	1.3	1.6
Pčelarstvo	4.8	6.6
Ovce, koze	12.6	12.9
Mleko	20.7	22.6
Drugi usevi	0.7	0.7
Voće	0.9	2.3
Povrće	5.1	9.7
Kukuruz	8.3	11.7
Grožđe	8.9	6.6
Pšenica	36.8	25.2
Ukupno usevi	60.7	56.2

Izvor: MPP baza podataka.

U 2015., direktne isplate bile su ravnomerno raspoređene između ratarskog sektora i stočarstva (56% naspram 44%), sa žitaricama (pšenicom i kukuruzom) i podsektorom mlečnih proizvoda (mleko, krave muzare i ovce i koze) kao najvećim delom od ukupne podrške (37% i 36% pojedinačno). Uzimajući u obzir kriterijume prihvatljivosti, direktna plaćanja na Kosovu* prvenstveno imaju za cilj povećanje poljoprivredne proizvodnje na većim gazdinstvima (generalno postoje visoki minimalni uslovi, ali ne postoji gornja granica za isplatu).

BJR Makedonija

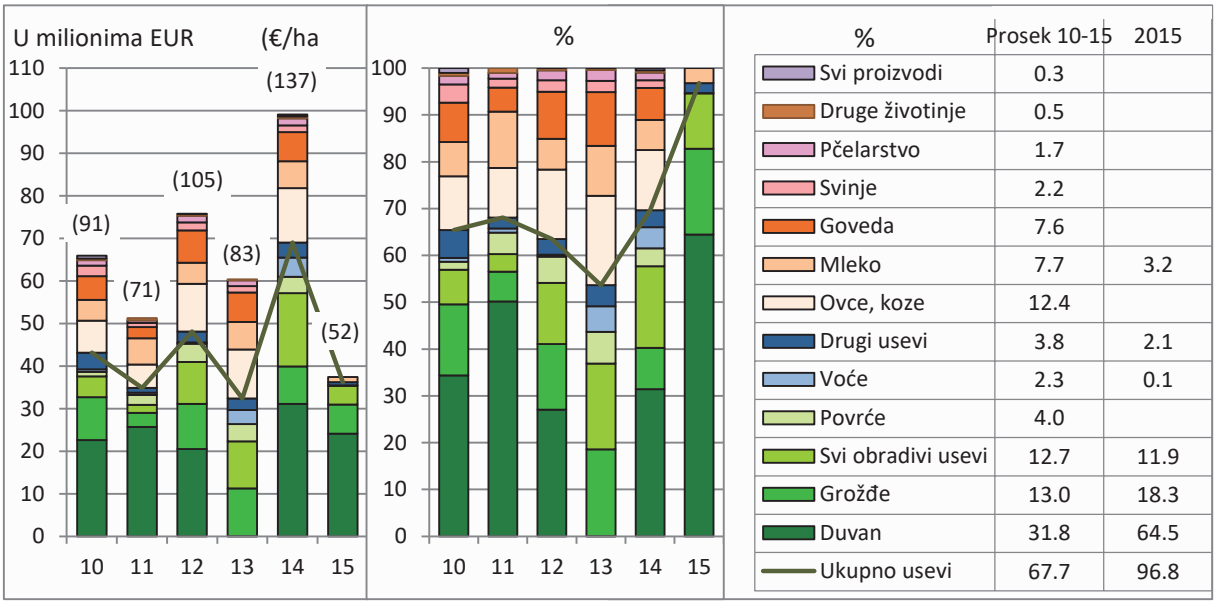
U BJR Makedoniji, glavne karakteristike politike direktnih plaćanja ostale su uglavnom neizmenjene od 2010. Direktna podrška pruža se svim podsektorima kroz nekoliko grupa

robnih isplata u kombinaciji sa rastućim brojem dodatnih isplata specifičnih za određenu vrstu proizvoda, naročito u ratarskom sektoru. Isplate su uglavnom namenjene svim proizvođačima (niski minimalni uslovi i nema gornje granice). Uprkos odsustvu značajnih promena u politici, ukupna direktna podrška koja je isplaćena u velikoj meri oscilira od godine do godine (Slika 1.19). Glavni razlog za to je neravnomerni vremenski jaz između odobravanja i stvarnog izvršenja isplate po pojedinačnim shemama, koji može biti i do nekoliko godina.

Uopšteno govoreći, u 2015. godini isplaćena su samo sredstva u oblasti ratarstva i proizvodnje mleka, što je kao posledicu imalo naglo smanjenje nivoa ukupne direktne podrške u poređenju sa 2014. i prethodnim godinama. U svim godinama izuzev 2015., relativni nivo direktne podrške koja je zapravo isplaćena proizvođačima (EUR/ha KPZ) bila je najveća među zemljama ZB.

U periodu 2010-2015., prosečno oko dve trećine ukupne direktne podrške upućeno je sektoru proizvodnje žitarica, uglavnom duvanu (oko 30%) i vinogradima i usevima na oranicama (po približno 13%). Među stočarskim podsektorima, najveći deo ukupnih sredstava za direktnu podršku isplaćen je namenski za ovce i koze (oko 12%), nakon čega su sledila plaćanja za mleko i goveda (po približno 8%).

Slika 1.19. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u BJR Makedoniji po vrsti proizvoda, 2010-2015



%	Prosek 10-15	2015
Svi proizvodi	0.3	
Druge životinje	0.5	
Pčelarstvo	1.7	
Svinje	2.2	
Goveda	7.6	
Mleko	7.7	3.2
Ovce, koze	12.4	
Drugi usevi	3.8	2.1
Voće	2.3	0.1
Povrće	4.0	
Svi obradivi usevi	12.7	11.9
Grožđe	13.0	18.3
Duvan	31.8	64.5
Ukupno usevi	67.7	96.8

Izvor: MPP baza podataka.

Crna Gora

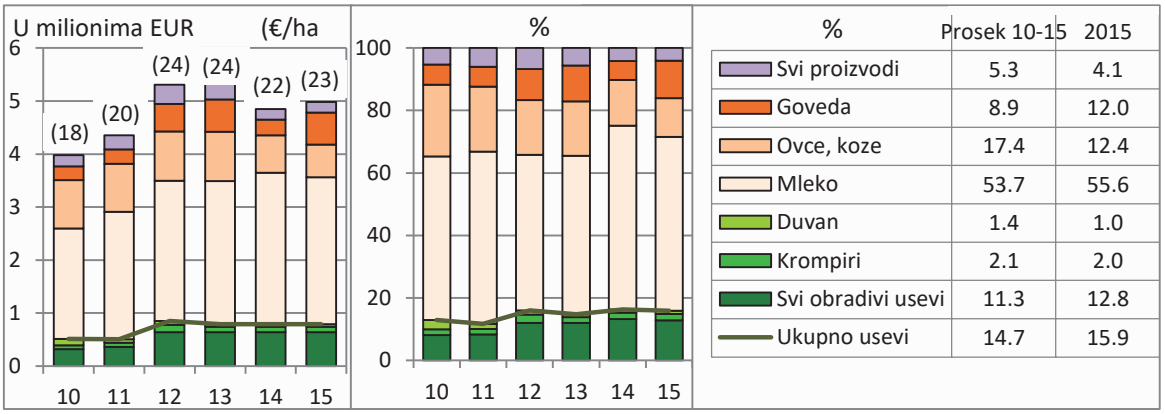
U Crnoj Gori, ukupan broj shema za useve i stoku nešto je manji nego u ostalim zemljama ZB, iako je blago uvećan posle 2010. kao posledica diverzifikacije osnovne sheme za usve na oranicama po vrsti proizvoda (različite količine za krmno bilje i seme krompira) i uvođenja nekih dodataka premiji za mlečne proizvode. Neke stope plaćanja takođe su se povećale (za useve u 2012. i za mleko u 2014.); međutim, one nemaju jak uticaj na ukupni nivo i strukturu podrške po sektorima (Slika 1.20).

Direktna podrška uglavnom je usmerena ka podsektoru mlečnih proizvoda, što iznosi 56% ukupnih planiranih sredstava za ove mere u 2015. Zajedno sa podrškom za uzgoj goveda i ovaca i koza (po 12%), direktne isplate za stočarsku proizvodnju predstavljaju veliku većinu ukupne direktne podrške (80% u 2015). Samo oko 16% ukupnih sredstava je rezervisano za direktnu podršku proizvodnji useva na oranicama i duvana, dok je

ostatak (4%) sastavljen od subvencija za inpute za proizvodnju useva i osiguranje stoke (svi proizvodi).

Kriterijumi prihvatljivosti za direktne isplate uglavnom su određeni u korist većih proizvođača (prilično visoki minimalni uslovi i bez gornje granice), koji nisu snažno zastupljeni u strukturi gazdinstava Crne Gore. Ovo je verovatno jedan od razloga zašto je ukupni nivo direktne podrške (po KPZ) drugi najniži među svim zemljama ZB, uprkos činjenici da se stope direktnih isplata u Crnoj Gori mogu porediti sa ostalim zemljama ZB (videti Sliku 1.10).

Slika 1.20. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Crnoj Gori po vrsti proizvoda, 2010-2015.



%	Prosek 10-15	2015
Svi proizvodi	5.3	4.1
Goveda	8.9	12.0
Ovce, koze	17.4	12.4
Mleko	53.7	55.6
Duvan	1.4	1.0
Krompiri	2.1	2.0
Svi obradivi usevi	11.3	12.8
Ukupno usevi	14.7	15.9

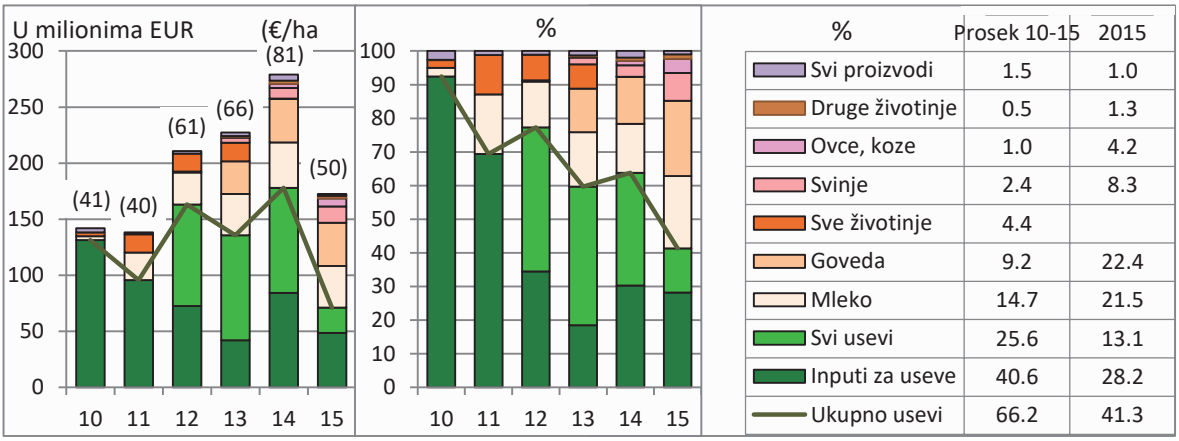
Izvor: MPP baza podataka.

Srbija

Značajne promene u direktnoj podršci zabeležene su u Srbiji, gde su se broj shema plaćanja, visina podrške i specifični kriterijumi prihvatljivosti često menjali od 2010. godine. U 2010. i 2011., najveća visina direktne podrške isplaćena je u obliku subvencija za inpute za proizvodnju useva (seme, gorivo i đubrivo). Sektor stočarstva imao je podršku jedino kroz premije za mlečne proizvode i neke isplata po grlu za visoko kvalitetne životinje za priplod.

U 2012. godini uvedena je pojedinačna isplata po površini, a broj subvencija za inpute i njihov iznos opali su u narednim godinama (za gorivo oko 40% i za đubrivo oko 60% od 2010. do 2015). U 2012. i 2013., uvedene su nove sheme plaćanja za stočarski sektor (isplate za grla za klanje, živinui košnice), što je kao rezultat imalo značajan porast ukupne direktne podrške stočarstvu u godinama koje su usledile (Slika 1.21).

Figure 1.21. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Srbiji po vrsti proizvoda, 2010-2015.



%	Prosek 10-15	2015
Svi proizvodi	1.5	1.0
Druge životinje	0.5	1.3
Ovce, koze	1.0	4.2
Svinje	2.4	8.3
Sve životinje	4.4	
Goveda	9.2	22.4
Mleko	14.7	21.5
Svi usevi	25.6	13.1
Inputi za useve	40.6	28.2
Ukupno usevi	66.2	41.3

Izvor: MPP baza podataka.

2015. godine kriterijumi za direktna plaćanja za ratarske useve su izmenjeni, pa je maksimalna prihvatljiva površina po korisniku postavljena na 20ha (sa 100ha u 2013-2014). Kao posledica toga, ukupna podrška biljnoj proizvodnji je više nego prepolovljena u poređenju sa prosekom iz perioda 2010-2014. U 2015., direktna podrška biljnoj proizvodnji činila je 41% ukupne direktne podrške, što je pad sa 64% u 2014. i 92% u 2010. U stočarskoj proizvodnji, govedarstvo i proizvodnja mleka su primili najveći deo direktne podrške (svako po 22%), nakon čega je podsektor proizvodnje svinja (8%).

Skorašnje promene u kriterijumima prihvatljivosti u ratarskom sektoru mogao bi biti pokazatelj preusmeravanja politike direktne podrške (redistribuiranje sredstava) u Srbiji prema sektoru stočarstva i manjim proizvođačima. Visina podrške u ratarstvu je generalno najniža u zemljama ZB, dok je relativni nivo direktne podrške proizvođačima (EUR/ha KPZ) iznad proseka zemalja ZB, što pokazuje da subvencije verovatno pokrivaju veći deo proizvodnje nego u drugim zemljama, ali sa nižim iznosom isplate po korisniku.

Završna zapažanja o merama direktne podrške na Zapadnom Balkanu

Godišnji programi i uredbe koji određuju primenu mera direktne podrške pokazuju da se aktuelna politika nastavlja u 2016. Neke konceptualne promene u skladu sa dugoročnim programskim dokumentima mogu se primetiti samo u Crnoj Gori, gde je proizvodnja višegodišnjih useva uključena u shemu plaćanja za proizvodnju useva, i u Bosni i Hercegovini (FBiH), gde je uvedena isplata po grlu za krave muzare i smanjena stopa isplate za proizvodnju mleka (po litru).

Broj primenjenih shema isplate takođe se povećao na Kosovu* (nove isplate po površini za ječam i ovas i nove isplate po komadu za prepelice), Albaniji (nove isplate po grlu za krave) i BJR Makedoniji (nove dodatne isplate za uljarice, novi dodaci isplatama po površini za povrće, voćnjake i vinograde i nove isplate po komadu za koke nosilje), ali one ne utiču značajno na opšti smer politike direktnih isplata.

1.7 Politički zaključci i preporuke

Opširne kvantitativne i kvalitativne analize činjenica i podataka koji se tiču zemalja ZB omogućile su nam da donesemo neke zaključke i preporuke o razvoju poljoprivrede i poljoprivredne politike. Ovo je urađeno na regionalnom nivou, a oslanja se na ovo poglavlje i pojedinačne nacionalne izveštaje koji su prikazani u narednim poglavljima.

1.7.1 Regionalni fokus

Izvoz raste, ali još uvek postoji neiskorišćeni potencijal

Poslednjih godina, region je ponovo zabeležio ekonomski razvoj koji, međutim, nije bio propraćen primetnim strukturnim promenama. Poljoprivreda ostaje važan ekonomski sektor, koji ima i određenu socijalni značaj. Poljoprivrednu proizvodnju karakteriše visoka nestabilnost u proizvodnji useva, iako su trendovi uglavnom pozitivni, naročito u nekim podsektorima (povrće, krompiri i voće). Sektor stočarstva je generalno stabilniji, ali sledi različite obrasce, od negativnih trendova u BJR Makedoniji i na Kosovu*, preko nepromenjenog stanja u Bosni i Hercegovini, do pozitivnih trendova u ostalim zemljama ZB. Bez obzira na rast pojedinačnih gazdinstava (i pojedinačnih i korporativnih), generalno možemo reći da su regionalni resursi za poljoprivrednu proizvodnju nedovoljno iskorišćeni, budući da su prinosi relativno niski, a gazdinstva mala i ekstenzivna.

Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima predstavlja važan deo nacionalne spoljne trgovine svake zemlje. Izvoz se generalno povećava, ali trgovinski bilansi pojedinačnih zemalja variraju u značajnoj meri. Samo je Srbija opšti izvoznik i i postaje važan trgovinski igrač žita, uljarice i jagodičasto voće. Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo* i Crna Gora imaju skromnije nivoe izvoza i visoke deficite u trgovini poljoprivredno-prehrambenim proizvodima, dok BJR Makedonija ima nešto pogodniji trgovinski bilans, iako je negativan. Trgovinski partneri polako se menjaju na interesantan način. Izvoz prema državama u regionu i prema EU još uvek preovlađuje, ali

izvoz prema trećim zemljama raste; ovo je moguće posledica ruske zabrane uvoza proizvoda sa zapada, što je nekim zemljama otvorilo mogućnosti za izvoz.

Bez obzira na određene pozitivne promene u proizvodnji i trgovini, još uvek postoji veliki potencijal za korišćenje prirodnih i ljudskih resursa i udruženih mogućnosti za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja. Međutim, to bi zahtevalo radikalno ponovno razmatranje strukture, kvaliteta i opsega poljoprivredne politike.

Neslaganja između političkih strategija i njihove primene

Sve pomenute države usvojile su ključna srednjoročna programska dokumenta poljoprivredne politike i, kao što je već objašnjeno (Volk i dr. 2016.), ova dokumenta solidno su napisana i imaju jaku stratešku logiku. Ona opisuju pozitivne promene u okviru politike i opširniju orijentaciju ka EU, što se ogleda u definiciji ciljeva i pojedinačnih mera politike, naročito što se tiče ruralnog razvoja. Međutim, većini država nedostaje jasna namera za reformu njihove politike direktne podrške u skladu sa ZPP EU, što s eposebno odnosi na agro-ekološke mere, LEADER mere i agro-ekološko-klimatsku podršku. Postoji i manjak odlučnosti za uspostavljanje politike zasnovane na dokazima u smislu uvođenja obaveznog praćenja i drugih elemenata da bi se postigla efikasna reforma politike.

Savremenija i bolje osmišljena programska dokumenta koja su do sada sastavljena još uvek ne dovode do bilo kakvih primetnih promena u opsegu i strukturi instrumenata politike i mera, naročito u njihovoj adaptaciji prema sistemima podrške ZPP. Veličina budžeta za implementaciju poljoprivredne politike varira u velikoj meri od godine do godine i posle 2010. godine zabeleženo je povećanje samo na Kosovu* i Albaniji – dve države koje su krenule sa najmanjim relativnim sredstvima poljoprivredne podrške. Kosovo* takođe koristi beneficije pozamašnih donatorskih fondova, što je doprinelo ostvarivanju najvećeg relativnog budžeta u 2015. ([5]). Nasuprot tome, pojedine države smanjile su svoje poljoprivredne budžete usled ekonomske krize (npr. Bosna i Hercegovina posle 2010. i Srbija u 2015. godini).

Struktura ukupne podrške poljoprivredi značajno varira. Delovi sredstava za razne grupe mera u ukupnom poljoprivrednom budžetu ne mogu da se porede a da se u obzir ne uzme visina celokupnog budžeta. Deo direktne podrške visok je u Bosni i Hercegovini, BJR Makedoniji i Srbiji (u proseku više od 70%). Sredstva za strukturne mere i mere ruralnog razvoja uglavnom su namenjena poboljšanju konkurentnosti i najveći deo budžeta imaju u Albaniji, na Kosovu* i Crnoj Gori; međutim, ova sredstva su ograničena i ne treba preceniti njihov stvarni uticaj na razvoj poljoprivrede. Podrška javnim poljoprivrednim dobrima (agro-ekološke mere i agro-ekološko-klimatska podrška) i kvalitetu života u ruralnim predelima skoro su zanemarljivi u svim zemljama ZB.

Politika ruralnog razvoja nije zaživela u regionu, uprkos povremenom usvajanju korisnih projekata ili programa. To nije samo problem skromnih sredstava, već i programiranja mera: usko su orijentisane ka investiranju u gazdinstva. Nizak nivo apsorpcije sredstava IPARD pretpristupne podrške je značajan problem, kao što se može videti u našim ranijim analizama (Volk i dr. 2016.). Uzroci su različiti, od nedovoljnih ljudskih kapaciteta u administraciji i političkih prioriteta na državnom nivou do deficita proizašlih iz nedovoljne prilagođenosti IPARD programa realnim uslovima.

Slično tome, nivo sredstava za opšte usluge je nizak u apsolutnom smislu i nije dovoljan za sve potrebe, naročito u smislu postizanja efikasnijeg kreiranja i transfera znanja.

U većini zemalja ZB, sredstva direktne podrške proizvođačima rastu i porast poljoprivrednog budžeta je, prema tome, najvećim delom usmeren ka ovoj grupi mera. Izražena po hektaru KPZ, ova sredstva su daleko ispod vrednosti ove vrste isplata u EU. To se odnosi i na zemlje koje su formalno započele pregovore za pristupanje u EU na polju poljoprivrede (npr. Crna Gora) ili tek nameravaju da to učine (npr. Srbija).

([5]) Relativna poređenja, izražena po hetkarima KPZ, veoma su približna, budući da su nastala usled podataka o korišćenju poljoprivrednog zemljišta koji nisu pouzdani za sve zemlje ZB.

Struktura direktne podrške nije se značajno promenila tokom proteklog perioda. Podrška je vezana za proizvodnju i uglavnom se primenjuje putem isplate po površini ili po grlu, ali se takođe može vršiti i u obliku subvencija za inpute ili dodataka ceni.

Diskutabilna orijentacija direktne podrške proizvođačima

Glavni fokus naše analize bio je detaljno ispitivanje vrsta i visine podrške, kao i kriterijuma podobnosti za mere direktne podrške. Zemlje ZB koriste dosta različitih tipova direktne podrške i one znatno variraju od države do države, u broju mera, vrstama i visini podrške, kao i podobnim proizvodima i drugim kriterijumima podobnosti. Broj shema plaćanja raste u većini zemalja koje su ovde pomenute, dok su retke promene ka manje distorzivnim i shemama koje su više nalik na EU, što pokazuje jasan uticaj politike zasnovane na interesima i pragmatičnosti donosilaca odluka na političko-ekonomski okvir poljoprivredne politike.

Skoro svi oblici proizvodno vezane podrške postoje u zemljama ZB. Isplate zasnovane na poizvodnji (dodaci ceni) preovladavaju u Bosni i Hercegovini i predstavljaju veliki deo ukupne direktne podrške; to je takođe slučaj u BJR Makedoniji i Crnoj Gori. U svim zemljama ZB, isplate na osnovu proizvodnje vrše se za tržišnu proizvodnju mlečnih proizvoda. Iz ovih isplata proističu, u značajnoj meri, niže početne cene za prerađivače mlečnih proizvoda koji su, otuda, konkurentni. U prethodnom periodu za region je takođe bilo karakteristično to da su postojale subvencije inputa koje su takođe bile tržišno distorzivne (Volk 2010), što može izazvati odliv javnih sredstava ka industriji inputa. Ove vrste isplata su, međutim, u opadanju: Srbija, na primer, uvodi isplate po površini umesto subvencija inputima za gorivo i đubriva.

Prema tome, dodaci ceni ostaju elementi poljoprivredne politike zemalja ZB koji stvaraju najznačajniju distorziju. Poželjno je ozbiljno razmatranje u pogledu njihove transformacije u druge vrste podrške, kao na primer u oblike koji će dovesti do nižih tržišnih distorzija i koji će ubrzati njihovo prilagođavanje sistemu podrške po uzoru na ZPP. To je definitivno tačno za isplate po površini i po grlu, što su mere podrške koje se najčešće koriste u većini zemalja. Međutim, postoje ograničenja za korišćenje ovakve vrste podrške. Većina zemalja ZB daje podršku sektorima koji nisu korisnici ovakve podrške u EU, npr. za svinje i živinu. Na kraju, proces pristupanja dovešće do ukidanja ove vrste podrške, što će verovatno imati kao posledicu štetan uticaj na ove sektore kada se budu suočili sa konkurencijom koja nije dobijala podršku u prošlosti.

Teško je uporediti sheme najdirektnije podrške proizvođačima zvog raznolikih definicija i kriterijuma podobnosti. Naša procena je da su isplate relativno visoke, naročito uzevši u obzir dodatke ceni mlečnih proizvoda, što može predstavljati pozamašan deo proizvodne cene (npr. u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori).

Kriterijumi prihvatljivosti korisnika za podršku zaslužuju posebnu pažnju. Na ovom polju mogu se primetiti veoma različiti pristupi, a neki od njih stvaraju diskriminaciju na štetu manjih proizvođača ili onih koji ne proizvode za tržište. Zbog takve raznolikosti pristupa, teško je doneti jednoobraznu procenu, ali jasno je da postoji tendencija favorizovanja većih tržišnih proizvođača i isključivanja manjih poljoprivrednih proizvođača iz programa dobijanja podrške u većini zemalja ZB. Razlozi za to variraju, od aktuelne političke vizije (koja se takođe može voditi interesima), do manjka sredstava i problema prilikom implementacije. Ovo je, opet, korak unazad u odnosu na prakse EU i po svoj prilici će dovesti do poteškoća kada dođe do snažnijeg usklađivanja politika sa ZPP. Nediskriminacija među proizvođačima jedan je od principa savremene poljoprivredne politike i nešto što bi u regionu trebalo ozbiljnije uzeti u obzir.

Većina zemalja ZB je pokušavala da uvede razne elemente primene direktnih plaćanja koje su karakteristične za EU. Došlo je do poboljšanja u registraciji gazdinstava i identifikaciji životinja, ali u manjoj meri kod sistema identifikacije iskorišćenosti zemljišta, što predstavlja ozbiljnu prepreku u primenjivanju mera zajedničke poljoprivredne politike. Sa izuzetkom BJR Makedonije, nijedna zemlja do sada nije uspostavila uslove unakrsne usklađenosti po ugledu na ZPP.

1.7.2 Završni komentari i budući zadaci

Nalazi ovog izveštaja omogućavaju donošenje nekoliko političkih preporuka. S obzirom da se one previše ne razlikuju od onih iz prethodnih publikacija (Volk i dr. 2014, 2016.), nećemo ih ovde ponavljati. Naglasićemo samo neka od pitanja koja direktno proističu iz sadašnje procene poljoprivredne politike.

Primena već usvojenih političkih dokumenata. Strateška dokumenta su temelj racionalne poljoprivredne politike. Njihovo neprimenjivanje odslikava kratkoročnu pragmatičnost i pristupanje politici bez pripreme. Takva politika malo šta može učiniti da bi rešila probleme poljoprivrede u regionu, to jest, neiskorišćenog potencijala i resursa, slabljenja sela i opadanja broja stanovnika ruralnih predela. Poljoprivreda zahteva ulaganja, i povrh svega, politika mora da pokrene efikasno raspolaganje resursima.

Ojačavanje razvojne logike poljoprivredne politike. Ovo znači da jači akcenat na razvoj i rast ruralne ekonomije zauzvrat zahteva aktivniju poljoprivrednu politiku. Predočili smo da će to podrazumevati odabir pravih instrumenata koji bi se ticali zastoja u razvoju, povećane produktivnosti, boljeg korišćenja prirodnih resursa i unapređenja vertikalne i horizontalne integracije poljoprivrednog sektora. Razvojna logika mora zameniti redistributivnu logiku, koja očito ne daje zadovoljavajuće rezultate.

Evropske integracije su prilika za modernizaciju i razvoj poljoprivrede i sela. Prihvatanje prioriteta i ciljeva poljoprivredne politike EU je šansa za region, u smislu ispunjenja razvnojih prioriteta, stvaranja moderne države, dobijanja dodatnih sredstava i pronalaženja novih uloga poljoprivrede i ruralnih područja. Prema tome, pretpristupni period mora biti vreme tokom kojeg se prate dobre prakse i kada se postupci prilagođavaju lokalnoj ekonomskoj i društvenoj realnosti. Ovo takođe znači da bi pretpristupne sisteme pomoći EU trebalo prilagoditi, u određenoj meri, stvarnim regionalnim potencijalima i zahtevima i da bi trebalo značajno povećati ulaganja u ljudski kapital.

Mora se razviti pristup poljoprivredno-prehrambenom lancu. Dokazi pokazuju da razvijanje jakog poljoprivrednog sektora zahteva stvaranje jakih poljoprivredno-prehrambenih lanaca. To znači da organizacije proizvođača moraju imati podršku i biti povezane sa preradomi trgovinom, po mogućstvu stvaranjem manjih ili srednjih lanaca nabavke. Efikasna prerada hrane i rukovođenje lancem nabavke podjednako su važni kao i efikasna primarna proizvodnja; međutim, mere politike u regionu (kao i u nekim delovima EU) loše su prilagođene ovoj logici prehrambenog lanca.

Nemojte zaboraviti na marginalna i ruralna područja. Postoji mnogo predela u zemljama ZB u kojima se dešava odliv stanovništva i napušta se proizvodnja. Ono što preostaje su mala gazdinstva sa stanovništvom u godinama i ekstenzivnoj proizvodnji koja se odvija u osiromašenom socio-ekonomskom okruženju. Ruralno siromaštvo je ozbiljan problem u svim zemljama ZB, budući da se sistemi farmi razvijaju samo u pogodnim područjima i u blizini gradskih naselja. Poljoprivredna politika ne uspeva da reši te probleme, što je posledica nesposobnosti ili nevoljnosti kreatora politike. Prvi korak je formiranje pozitivnog stava prema ruralnim područjima nakon čega bi trebalo da usledi primena aktivne politike i podrške lokalnim inicijativama i razvojnim projektima.

Životna sredina i prirodni resursi moraju postati fokus politike. Zemlje ZB su istinsko skriveno blago biodiverziteta, prirodnih resursa, kulturnih pejzaža i obiljem vode. Poljoprivredne politike koje su na snazi još uvek nisu prepoznale potrebu za pronalaženjem veze i sinergije između poljoprivrede i zaštite životne sredine. Ovo predstavlja veliki neiskorišćeni potencijal regiona koji se tretira samo kroz nekolicinu marginalnih mera politike.

Radite sa poljoprivrednicima i ruralnim akterima. Postoji primetan demokratski deficit u regionu koji doprinosi smanjenoj efikasnosti politike. Poljoprivrednicima ivlasnicima malih gazdinstava nedostaje organizacija, što dovodi do toga da njihovi interesi nisu dovoljno zastupljeni. Potrebno je da se razviju pristupi partnerstva, razmene

iskustva i informacije, dobiju povratne informacije i razviju platforme za formiranje lokalnih vizija, strategija i projekata.

Svim područjima su neophodne investicije u poljoprivredne institucije i pojedince. Jedna od glavnih naučenih lekcija naših brojnih razmatranja i analiza koje se tiču situacije u poljoprivredi je da ključ poljoprivrednog i ruralnog razvoja ne leži samo u javnom finansiranju, već takođe i u ljudima i institucijama koje čine sistem poljoprivredne politike. Poljoprivredne institucije u regionu nisu u dobroj formi. Postoji manjak sredstava i kvalitetnog osoblja i često ne postoji koncept ili razumevanje šta zapravo nedostaje da bi institucija adekvatno funkcionisala. Samo bolje obrazovanje, adekvatno istraživanje i efikasna razmena znanja mogu dovesti do razvoja i to su područja koja zahtevaju ulaganja. Posebna pažnja treba se pokloniti profesionalizaciji poljoprivredne administracije. Oscilacije u broju radnika, nedostatak motivacije i loše rukovodstvo dovode do suboptimalnog rada ministarstava i, shodno tome, do suboptimalnih rezultata poljoprivredne politike.

Mora se ojačati pristup poljoprivrednoj politici zasnovan na dokazima. Poljoprivredna politika obično se formira na prečac i često rukovodi interesom umesto da uvažava ozbiljna razmatranja, praćenje, evaluaciju i prilagođava se na osnovu dokazanih činjenica. Znanje, institucije i pravila moraju se izgraditi da bi se došlo do ovih ciljeva. Modernizovanje pristupa programiranju i praćenju poljoprivredne politike je neophodno, ali nije jedini uslov za savremenu efikasnu i efektivnu politiku. Zemlje ZB moraju to da shvate i razviju akcioni plan za primenu ovog koncepta.

Postoji potreba za održavanjem i unapređenjem analitičkog rada za regionalnu poljoprivrednu politiku. Iskustvo je pokazalo da regionalna platforma agrarnih ekonomista koji se bave poljoprivrednom politikom i rade za nacionanla ministarstva ima nekoliko jačih strana. Ona pruža platformu za programiranje državnih politika, osnovu za modernizacijue politike, podršku za pregovore sa EU i promoviše integraciju regiona u međunarodnu zajednicu. Sve do sada, ovaj projekat je bio zasnovan na specifičnim projektima koji su se u velikoj meri oslanjali na dobrovoljni rad i entuzijazam naučnika i političkih stručnjaka koji su bili uključeni. Profesionalizacija posla unutar Stalne radne grupe (deo sekretarijata) mogla bi da održi stečeno znanje, baze podataka i mreže koje su do sada prikupljene i stvorene, i mogla bi dovesti do poboljšanja u analizi procene uticaja. Godišnje praćenje i istraživanja mogu pružiti dalju podršku nacionalnim vladama i snabdeti međunarodnu zajednicu adekvatnim informacijama o situaciji u poljoprivredi i poljoprivrednoj politici u zemljama ZB.

2 Albanija: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Edvin Žlima* i Grigor Gjeci**

* Poljoprivredni univerzitet Tirana, Fakultet za ekonomiju i agro biznis
** Albansko Ministartsvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede

2.1 Uvod i pristup

Albanija, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, bori se sa ispunjenjem svojih dugoročnih ciljeva i usklađivanjem svoje politike sa pravnim tekovinama *EU (acquis communautaire)* kao delom procesa pristupanja. Od 2014., kada je dobila status kandidata, Vlada Albanije ulaže trud u reformisanje svoje politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja, kao i da ažurira svoj institucionalni okvir da bi bio u skladu sa ZPP.

Poljoprivredna politika je od višestrukog značaja za Albaniju u pogledu rešavanja problema koji se kreću od ispunjenja evropskih standarda koji se tiču bezbednosti hrane i održivosti poljoprivredne proizvodnje, do promocije ruralnog razvoja i pripremanja poljoprivrednog sektora da bi izdržao pritisak konkurencije na jedinstvenom tržištu nakon učlanjenja u EU. To podrazumeva da poljoprivredna politika Albanije mora da prođe kroz reforme da bi bila u skladu sa ZPP EU i da bi dostigla stepen ekonomski održivog poljoprivrednog sektora, unapređene bezbednosti hrane i održivog opstanka u ruralnim predelima. Kao takav, ovaj novi politički stav zahteva novu viziju kreiranja politike, kao i novi pristup dizajniranju mera podrške poljoprivrednom sektoru.

Ciljevi ovog poglavlja su da predstavi ključne elemente razvoja poljoprivredne politike u Albaniji, diskusija o primeni mera podrške predviđenih strateškim i programskim dokumentima, i procena usklađenosti nacionalne politike sa ZPP. Preciznije, glavni ciljevi ovog poglavlja su (1) predstavljanje ključnih trendova u poljoprivrednim budžetskim transferima u Albaniji, zasnovanim na APM moetodologiji; (2) sumiranje novih strateških i programskih dokumenata poljoprivredne politike, sa osvrtom na planiranje budžeta i sprovođenje politike; (3) procena stepena sprovođenja strateških i programskih dokumenata (koristeći MPP metodologiju); i (4) pružanje političkih preporuka.

Da bi se izvela uporedna analiza, korišćena je albanska verzija APM instrumenta za merenje i klasifikaciju budžetske podrške poljoprivredi. Analiza obuhvata period od 2010. do 2015. Podaci koji su korišćeni u APM pribavljeni su od Albanskog Instituta za Statistiku (INSTAT) i Ministarstva za poljoprivredu, ruralni razvoj i vodoprovredu (MPRRVP), uključujući i Platnu agenciju. Nakon procesa prikupljanja podataka, izvršena je detaljna provera i usklađivanje prikupljenih informacija da bi se uverili u njihovu doslednost i uporedivost među različitim izvorima.

Dosta pažnje je posvećeno ispitivanju odnosa između navedenih mera politike i stvarne primene u smislu izvršenih budžetskih transfera u Albaniji. Poređenje između planirane i realizovane poljoprivredne politike izvršeno je na osnovu ključnih dokumenata koji određuju Nacionalnu strategiju za razvoj i integraciju 2014-2020. (Vlada Albanije 2013.), Program Vlade Albanije za period 2013-2017; Međusektorskuu strategiju za poljoprivredu i ruralni razvoj (ISARD) 2014.-2020. (MPRRVP 2014.a); Akcioni plan za ISARD 2014.-2020. (MPRRVP 2014.b) i ažurirani Akcioni plan 2016.-2018. (MPRRVP 2016.a). Izveštaji koje je pripremila Vlada Albanije za Savet ministara za praćenje zakonodavstva i programa (MPRRVP 2016.b) takođe su prošli kontrolu i poređenje. Međutim, usled nedostatka zvaničnih dokumenata, direktno poređenje politike na nivou mera nije uvek bilo moguće.

Ovo poglavlje predstavljeno je u šest delova. Drugi deo pruža komparativni pregled strategija i programskih dokumenata za poljoprivrednu politiku u Albaniji. Treći deo daje pregled razvoja poljoprivredne politike za period 2010-2015. Razvoj direktne podrške proizvođačima i glavna ograničenja koja se javljaju u pogledu usklađivanja sa ZPP

objašnjeni su u četvrtom delu. U petom delu izvršeno je ispitivanje glavnih trendova i skretanja od primene poljoprivredne politike u odnosu sa planovima predstavljenim u strateškim dokumentima. U poslednjem delu izneti su zaključci i političke preporuke.

2.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

Nakon dodeljivanja statusa kandidata za članstvo u EU, Albanija je napravila izvestan napredak u usklađivanju svoje poljoprivredne politike sa pravnim tekovinama poljoprivrede u EU. ISARD za 2014-2020. koji je neophodan za proces pristupanja EU, usvojen je u 2014. (MPRRVP 2014.a). Glavni pravni okvir koji reguliše programiranje poljoprivredne politike određen je Zakonom o poljoprivrednom i ruralnom razvoju koji je usvojen u 2007. godini.

ISARD 2014-2020. je pretvoren u Nacionalni plan za Evropske integracije 2016-2020., koji daje kratak pregled srednjoročnih ciljeva za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela u Albaniji (MPRRVP 2016.a). Nacionalni akcioni plan za primenu ISARD 2014-2020. (ažurirani plan 2016-2018.) trenutno se nalazi u fazi pripreme. Primena srednjoročnih prioriteta ISARD-a 2014-2020. detaljno je predočena u godišnjim akcionim planovima. MPRRVP izveštava, odnosno predstavlja, Godišnji plan Savetu ministara, tj. Odeljenju za praćenje zakonodavstva i programa. Svaka aktivnost koja se navodi u godišnjem MPRRVP planu je kodirana, dodenjena odgovarajućem telu i u skladu sa pojedinačnim poglavljem Nacionalnog plana za evropsku integraciju 2016-2020.

Godišnji akcioni plan, u skladu sa ISARD 2014-2020, pruža pravnu osnovu za prilagođavanje sheme državne podrške. Njime se utvrđuju mere koje će biti dostupne poljoprivrednom sektoru u datoj godini. Finansijska sredstva predviđena za raspodelu sredstava prema pojedinim shemama podrške, a koje su definisane godišnjim akcionim planom, definisana su u godišnjem programu budžeta i sprovode se putem odluka Saveta ministara.

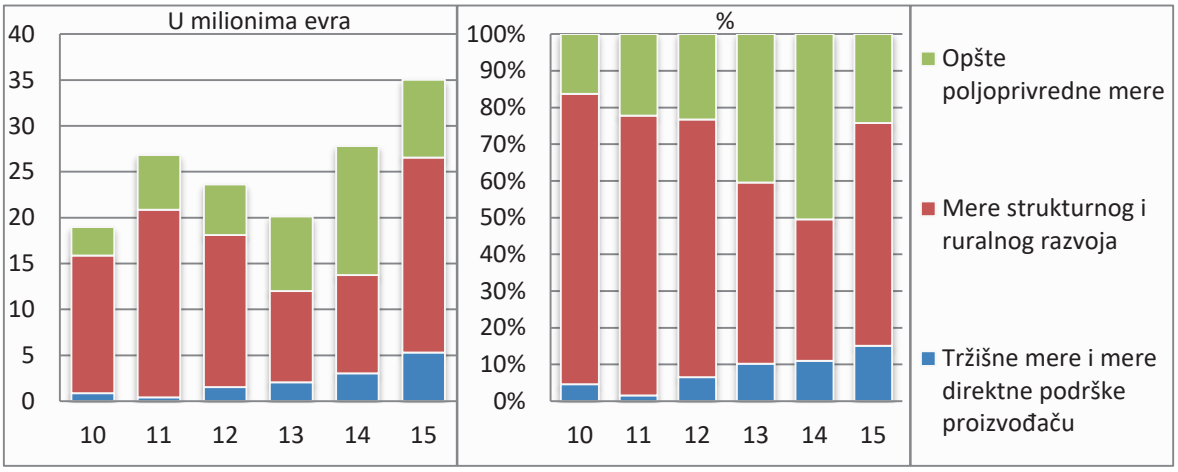
Imajući u vidu IPARD pretpristupni program (koji je nastao nakon formulisanja ISARD 2014-2020.), Vlada Albanije je usvojila IPARD II Program nakon čega je odobren od strane Evropske Komisije u julu 2015. i ratifikovan od strane parlamenta Albanije u martu 2016. U ovom stadijumu, operativna struktura IPARD (organ upravljanja) i Agencija za poljoprivredni i ruralni razvoj (Platna agencija) podležu akreditaciji od strane EU. Očekuje se da će primena IPARD programa početi u prvoj polovini 2017.

ISARD 2014-2020. je predmet premanentnog prilagođavanja kako bi mogao da odgovori na nove izazove primenjivanja politike i da reaguje u skladu sa rastućim razvojem poljoprivrednog sektora. Razni prioriteti politike, čiji kratak pregled se nalazi u ISARD 2014-2020, prolaze tekuću kontrolu u pogledu datuma uvođenja i strategije primene. Neki od prioriteta su delimično ili u potpunosti ispunjeni i ostavljeni su za primenu u periodu 2016-2018. (npr. uvođenje mera podrške diverzifikaciji proizvodnje) dok će se druge mere po planu primeniti nakon 2018., kada se očekuje da će biti ispunjeni svi uslovi za njihovo uvođenje (npr. plan politike kvaliteta hrane u domenu oznaka geografskog porekla).

2.3 Razvoj poljoprivredne politike

Tokom perioda 2010-2015. (Slika 2.1), nivo podrške poljoprivredi iz budžeta je oscilirao, ali sa generalno rastućim trendom. U 2015., ukupna podrška iz budžeta iznosila je 35 miliona evra, što je značajan porast u odnosu na 19 miliona evra iz 2010.

Slika 2.1. Podrška poljoprivredi iz budžeta po MPP stubovima u Albaniji, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Albanija).

Budžetska podrška poljoprivredi u Albaniji je skromna u poređenju sa doprinosom poljoprivrednog sektora nacionalnoj ekonomiji kao i sa nivoom podrške u drugim zemljama ZB i u EU (Volk i dr. 2014.). Iako je podrška iz budžeta u 2015.. veća nego prethodnih godina, i dalje je iznosila samo 1,7% poljoprivredne BDV (Tabela 2.1). Ova cifra je niska ako uzmemo u obzir doprinos poljoprivrednog sektora ukupnoj BDV, što je iznosilo oko 20% poslednjih godina (21,7% u 2015.; baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Albanija)).

Tabela 2.1. Relativni nivo podrške poljoprivredi iz budžeta u Albaniji, 2010-2015.

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Budžetska podrška poljoprivredi (u milionima EUR)	19.0	26.8	23.6	20.1	27.8	35.0
BDV poljoprivrede (u milionima EUR)	1.535	1.612	1.765	1.914	2.024	2.052
Procenat podrške poljoprivredi u BDV (%)	1.2	1.6	1.3	1.1	1.4	1.7

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Albanija).

2015. godinu obeležili su ne samo značajno povećanje ukupne budžetske podrške, već i promena njene strukture u poređenju sa prethodnim godinama. Procenat za mere strukturne i ruralne podrške (drugi stub) u ukupnoj podršci poljoprivredi povećao se u 2015. u odnosu na 2014. (sa 39% u 2014. na 61,7% u 2015.), ali je opao u odnosu na 2010. (kada je iznosio 80% ukupne podrške). Njihova vrednost porasla je sa 15 miliona evra u 2010. na 21,3 miliona evra u 2015. Opšte mere podrške poljoprivredi (treći stub) primile su drugi najveći iznos sredstava u 2015., što iznosi 24,2% ukupne podrške (pad sa 50% u 2014. ali blagi porast u odnosu na 16,3% u 2010.), dok je njihova vrednost porasla za više od 174% u 2015. u odnosu na 2010. (sa 3,1 milion evra u 2010. na 8,5 miliona evra u 2015.). Direktna podrška proizvođačima primila je treći najvćei iznos sredstava, koji iznosi 15,1% ukupne podrške poljoprivredi u 2015. (porast sa 11% u 2014. i 4,7% u 2010.). Njena vrednost je bila EUR 0,9 miliona u 2010. i 5,3 miliona evra u 2015. Direktna podrška proizvođačima dobila je na važnosti u Albaniji poslednjih godina. Međutim, njen relativni nivo je još uvek nizak u poređenju sa ostalim zemljama ZB (Volk i dr. 2016.). Mere podrške tržištu još uvek se ne primenjuju u Albaniji (Slika 2.1).

Ukupan nivo finansiranja za strukturne mere i mere ruralnog razvoja, sa vrednošću od 21,3 miliona evra u 2015., orijentisan je ka poboljšanju konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora (Tabela 2.2). Ništa od sredstava za ruralni razvoj nije dodeljeno za podršku ruralnoj ekonomiji i zapošljavanju, ili za očuvanje životne sredine i pružanje usluga ekosistema ([4]).

Tabela 2.2. Budžetski izdaci za za strukturne mere i mere ruralnog razvoja u Albaniji (u milionima evra), 2010-2015.

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Podrška investicijama na gazdinstvu	6.6	4.9	4.8	4.2	1.0	1.1
Modernizacija poljoprivrednih gazdinstava	0.3	0.5	0.7	1.4	0.7	0.7
Restruktuiranje plantaža višegodišnjih zasada	5.2	4.2	3.7	2.4	0.0	0.2
Sistemi navodnjavanja	1.1	0.3	0.5	0.5	0.3	0.1
Infrastruktura drenaže, navodnjavanja i vodoprivrede	7.6	15.1	11.3	5.2	5.1	14.7
Prerada hrane, marketing i promocija	0.8	0.4	0.4	0.5	4.6	5.5
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja, ukupno	**15.0**	**20.4**	**16.6**	**9.9**	**10.7**	**21.3**

Izvor: MPP baza podataka (Albanija).

Među pojedinim merama, najveći deo ukupne podrške ruralnom razvoju, koja je rasla tokom određenog perioda, dodeljen je finansiranju infrastructure za drenažu, navodnjavanja i menadžmenta vodenih resursa. Vrednost ove podrške je porasla sa 7,6 miliona evra u 2010. na 14,7 miliona evra u 2015., predstavljajući u proseku 60% ukupne podrške ruralnom razvoju za period 2010-2015.

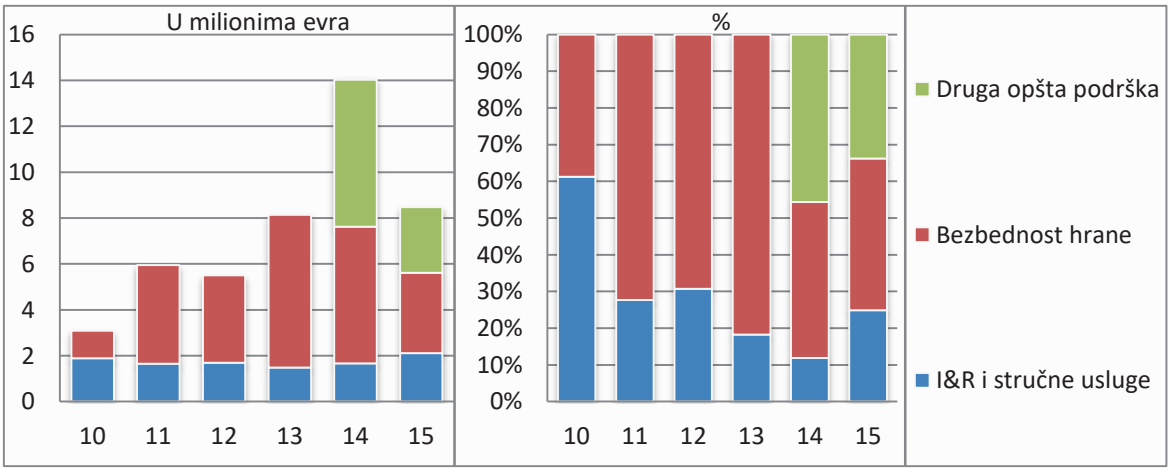
Nasuprot tome, podrška investicijama na gazdinstvu značajno je opala u periodu koji obuhvata ova studija: sa 6,6 miliona evra u 2010. na 1,1 milion evra u 2015. (Tabela 2.2). Ovaj trend opadanja nivoa podrške investicijama na gazdinstvu uglavnom je nastao usled smanjenja podrške za višegodišnje zasade (naročito maslina), dok je podrška za investicije na gazdinstvu koja je bila usmerena na tehnološkom poboljšanju (sistem navodnjavanja kap po kap, bunari i grejanje biomasom), plantažama lekovitog bilja, proširivanju staklenika i modernizaciji gazdinstva (nova oprema, građevine i svetlosne konstrukcije) vremenom postala još veća. Međutim, to nije neutralizovalo smanjenje podrške investiranju u drugim područjima.

U Albaniji sektor voća i proizvodnja u kontrolisnaim uslovima su konsolidovani, što je bilo praćeno širenjem zasađenih površina i dostizanjem samodovoljnosti u glavnim vrstama voća i povrća negde u toku poslednje decenije. Ovaj razvoj delimično su promovisala i sredstva podrške investiranju koja su imala za cilj promociju jačih integracija između primarne proizvodnje i prerade i trgovinskih segmenata u lanacu vrednosti. Podrška industriji prerade hrane počela je da dobija na značaju, naročito u 2014., uvođenjem dve glavne mere: podrška investiranju u infrastrukturu za skladištenje posle žetve i obradu (sa 50% podrške) i podrška kamatnoj stopi za nove investicije u poljoprivredno-prehrambenom industrijskom sektoru (sa 70% podrške).

Opšte mere podrške sastoje se iz podšrke za poljoprivredna istraživanja i razvoj, savetodavne i usluge podrške u poljoprivredi, javnog finansiranja mera u polju bezbednosti hrane i kvaliteta hrane (veterinarske i fitosanitarne mere) i druge opšte mere (uglavnom tehnička pomoć).

Vremenom, opšta podrška pokazala je trend porasta, uvećanjem sa 3,1 milion evra u 2010. na 8,5 miliona evra u 2015. Najviši nivo je zabeležen u 2014., kada je dostigao 14 miliona evra, što se desilo jer je Albanija primila značajan iznos pomoći za sektor bezbednosti hrane i tehničku pomoć od projekata EU i Svetske Banke. Međutim, u 2015. godini nivo opštih mera podrške znatno je opao u poređenju sa 2014. To smanjenje je uglavnom posledica smanjene međunarodne pomoći (Slika 2.2).

Slika 2.2. Budžetski izdaci za opšte mere podrške poljoprivredi u Albaniji, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Albanija).

Nivoi budžetskih sredstava za istraživanje i razvoj i transfer znanja poljoprivrednim proizvođaćima su stabilni; međutim, proteklih godina, oni su predstavljali samo oko 25% ukupne opšte podrške službama, što pokazuje nisku svest o važnosti znanja za razvoj poljoprivrede. MPRRVP trenutno radi na formulisanju reforme koja će imati za cilj preorijentisanje Centara za transfer poljoprivredne tehnologije u skladu sa dugoročnim rasporedom istraživanja.

2.4 Mere direktne podrške proizvođačima

Direktna podrška proizvođačima bila je relativno skromna, ali je pokazala pozitivan trend u Albaniji u periodu 2010-2015. Njena vrednost je porasla sa 0,9 miliona evra u 2010. na 5,3 miliona evra u 2015. Relativno govoreći, povećala se sa 4,7% na oko 15,1% ukupne poljoprivredne podrške tokom istog perioda. Najveći deo direktne podrške dodeljen je direktnim plaćanjima (85% u 2015.). Subvencije za inpute poredstavljaju samo mali deo ukupne direktne podrške, ali i one vremenom rastu (Tabela 2.3).

Tabela 2.3. Direktna podrška proizvođačima u Albaniji (u milionima evra), 2010-2015.

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Direktne isplate proizvođačima	0.885	0.418	1.519	1.948	2.247	4.507
Ovce i koze (po životinji)	0.499	0.153	1.089	1.210	1.602	3.409
Kravlje mleko (po kravi muzari, po litru mleka)	0.352	0.212	0.271	0.316	0.411	0.367
Med (po košnici)	-	-	0.089	0.137	0.143	0.414
Druge direktne isplate	0.034	0.052	0.070	0.285	0.091	0.317
Subvencije varijabilnog inputa	-	-	0.035	0.100	0.798	0.782
Direktna podrška proizvođačima, ukupno	**0.885**	**0.418**	**1.554**	**2.048**	**3.045**	**5.289**

Izvor: MPP baza podataka (Albanija).

Najveći deo direktnih plaćanja namenjen je sektoru stočarstva, uglavnom u obliku isplata po grlu za manje preživare. One su iznosile, u proseku, više od 60% ukupnih sredstava namenjenih za direktna plaćanja u periodu 2010-2015. (76% u 2015.). Direktna plaćanja se takođe redovno vrše za proizvodnju kravljeg mleka, a poslednjih godina, isplaćuju se i pčelarima.

Druge sheme direktnih plaćanja bile su primenjenivane samo tokom veoma kratkih perioda. Podrška prikupljanju i isporuci visoko-vrednog voća (npr. kestena, nara i borovnica) i, u skorije vreme, povrću i uzgoju životinja (konja, zečeva i čistokrvnih junica) nije trajala duže od tri godine, dok je u nekim slučajevima podrška trajala samo jednu godinu (npr. podrška za meso i kožu isporučene klanicama).

U poslednje dve godine, došlo je do povećanja u subvencijama za proizvodnju (direktna plaćanja na osnovu proizvodnje) u Albaniji. Proizvodne subvencije uvedene su sa ciljem pospešivanja i formalizovanja vertikalnih odnosa u lancu vrednosti. U prošlosti, ova podrška je korišćena da bi ojačala isporuka ekstra devičanskog maslinovog ulja, ali su one prestale u 2013. U periodu 2013-2014., plaćanja na osnovu proizvodnje korišćena su za pospešivanje prikupljanja i isporuku šumskih plodova. U poslednje dve godine, subvencije za proizvodnju proširene su uvođenjem premija na cenu za mleko prodato mlečnoj industriji, kao i za voće i povrće namenjeno otkupu i prerađivačkim kućama.

Primetan je blag porast u nivou plaćanja za inpute poslednjih godina (od 0,03 miliona evra u 2012. na 0,8 miliona evra u 2015.), iako one i dalje predstavljaju relativno mali deo ukupne poljoprivredne podrške (2% u 2015.) ili direktne podrške proizvođačima (15% u 2015.). Subvencije za inpute su u Albaniji male jer su kreatori politika mudro postupili u njihovoj primeni da bi izbegli tržišne poremećaje usled lošeg sprovođenja i sistema praćenja. Sprovođenje i primena pravila za subvencionisanje inputa okarakterisane su čestim promenama koje su nastale usled zabrinutosti da ne bi „procurele" u druge (nepoljoprivredne) svrhe. Na primer, subvencije za kupovinu goriva za sekotr plasteničke proizvodnje bile su dostupne poljoprivrednim proizvođaćima pre

2006. i ponovo su se pojavile tek 2014. nakon dugih političkih rasprava; međutim, ponovo su ukinute u 2015. Glavni faktor koji otežava primenu subvencija za kupovinu goriva u Albaniji je nedostatak efektivnog sistema za praćenje zasebnog korišćenja goriva u poljoprivredne i u nepoljoprivredne svrhe (t.j. nedostupnost zasebnih rezervoara na gazdinstvima, sistema bojenja goriva, carinske kontrole za kodove goriva, itd.). Isto se desilo za subvencije za kupovinu plastičnih folija koje su isplaćene poljoprivrednim proizvođaćima u sektoru proizvodnje povrća. Uspešniji vid subvencije za inpute bila je podrška za zaštitu maslinjaka od štetočina koja je isplaćena u obliku fiksnih isplata po površini. Ovaj vid podrške primenjuje se od 2008. i ukupan iznos se vremenom povećava.

Proizvodno razdvojena plaćanja se ne primenjuju se u Albaniji, iako su najvažniji sistem podrške u okviru ZPP. Osnovna instituciona infrastruktura koja je neophodna za primenu ovih plaćanja, kao što je Registar gazdinstva, Sistem identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) i Integrisani sistem administracije i kontrole (IACS), nije još uspostavljena u Albaniji, i to je glavni faktor koji ograničava njihovo uvođenje. Strateška dokumenta koja određuju razvoj poljoprivredne politike za period 2014-2020. predviđaju uspostavljanje neophodne institucionale infrastrukture do 2020, što podrazumeva da bi proizvodno razdvojena plaćanja mogla biti uvedena najranije u 2020.

2.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike

Srednjoročni planovi za budžetsku podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju u Albaniji određeni su u programu ISARD 2014-2020. Na taj način su uokvireni prioriteti politike i raspodela sredstava preko sheme podrške do 2020. Prateći programiranje koje je određeno u ISARD 2014-2020, očekuje se da će se ukupna poljoprivredna podrška uvećati petostruko u periodu 2014-2020. (Vlada Albanije 2013.). Ovo uvećanje u nivou ukupne podrške po planu treba da finansira nacionalni budžet kao i sredstva iz EU kroz IPARD Program II. Očekuje se da će IPARD doprineti 71 milion evra u periodu 2014-2020, dok će se doprinos nacionalnog budžeta uvećati sa 20 miliona evra u 2014. na 23 miliona u 2020.

Prilikom poređenja planirane podrške u ISARD 2014-2020. sa stvarnom realizovanim sredstvima, nisu primećena nikakva neslaganja što se tiče mera podrške. Uopšteno, razlika između isplaćene podrške i planirane podrške bila je manja od 5% za najveći broj mera u poslednje tri godine. Neslaganja su uglavnom nastala usled slabog interesovanja korisnika za neke od shema podrške. U takvim slučajevima, sredstva su preusmerena na druge sheme da ne bi ostalo neiskorišćenih sredstava. Što će reći, ako je bio mali interes za pojedinu shemu u prvoj polovini godine, ta sredstva su preusmerena na druge sheme u drugoj polovini te iste godine.

Međutim, postojala su neka neslaganja između formulacije politike i njenog sprovođenja. To se naročito tiče neuspeha u postizanju potpune koherentnosti i koordinacije između programa ISARD 2014-2020, IPARD II i godišnjih akcionih planova. Uprkos predanosti MPRRVP da se postigne sklad između ZPP i nacionalne poljoprivredne politike, postoje razna pravna ograničenja koja stoje na putu uvođenju shema nalik na ZPP kao što je predviđeno u strateškim dokumentima. Tabela 2.4 sumira nesklad između planova za uvođenje raznih reformi institucionalne i poljoprivredne politike i njihove stvarne realizacije. Prve dve kolone Tabele 2.4 nabrajaju glavne mere politike i akcioni plan kao što je navedeno u Glavnom Akcionom Planu; treća kolona prikazuje datum uvođenja mera i četvrta kolona prikazuje da li su planovi postignuti u odnosu na ciljani datum uvođenja. Ciljevi koji su korišćeni da se identifikuje da li je određena instituciona ili promena u politici postignuta, ustanovljeni su na osnovu aktivnosti koje su opisane u Master planu aktivnosti (Master planu) 2014-2020. (MPRRVP 2014.b). Status postignuća zasnovan je na akcionom planu MPRRVP za period 2016-2018. (MPRRVP 2016.a).

Prateći rezultate prikazane u Tabeli 2.4, jasno je da su uspele reforme na planu priprema za sprovođenje programa IPARD II u Albaniji. To će omogućiti povećanje nivoa podrške investiranju u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, preradi i marketingu

poljoprivrednih i ribarskih proizvoda i diverzifikaciji i razvoju aktivnosti na gazdinstvima. Ove mere, zajedno sa tehničkom pomoći, dizajnirane su i spremne za sprovođenje nakon akreditacije institucija određenih za njihovo sprovođenje. Međutim, druge aktivnosti koje su predviđene u Master planu 2014-2020. još uvek nisu programirane za sprovođenje. Na primer, podrška ojačavanju kolektvnih akcija među poljoprivrednim proizvođaćima i drugim akterima, konsolidacija zemljišta, poboljšanje kvaliteta poljoprivrednih proizvoda, unapređenje agro-ekoloških aspekata poljoprivredne proizvodnje, klime i organskih farmi, samo su neke od mera koje još uvek nisu u pripremi ili su tek u planu za sprovođenje. Priprema i uvođenje pravnog okvira neophodnog za sprovođenje ovih mera (npr. zakon o organskim farmama, pravna osnova zajedničkih tržišnih organizacija, zakon o zadrugama, zakon o konsolidaciji zemljišta, itd.) ograničeni su finansijskim i institucionalnim ograničenjima javne administracije, iako MPRRVP ulaže trud da postigne ovaj cilj koordinacijom tekućih projekata izgradnje kapaciteta i internog angažmana osoblja.

Druga grupa mera u vezi sa podrškom savetodavnim uslugama i pripremom i sprovođenjem strategija lokalnog ruralnog razvoja korišćenjem LEADER pristupa podložna je promenama i odlaganju kao rezultat nove teritorijalne reforme koja se sprovodi u Albaniji. Ova teritorijalnu reformu prati uvođenje velikog broja promena u javnoj administraciji na lokalnom i nacionalnom nivou, što, između ostalog, koči reformu veterinarskih usluga, savetodavnih usluga, vodoprivrede i navodnjavanja i menadžmenta zemljišta i šumarstva.

Još jedan važan nedostatak zbog kojeg je teško sprovesti podršku i koji izlaže naporu odgovarajuću instituciju je veliki broj shema podrške koje se primenjuju u Albaniji. Ukupno, 10 shema, koje su podeljene u 17 podshema, primenjene su u 2015. Uzevši u obzir institucionalna ograničenja u Albaniji, ovaj broj shema je još uvek prilično visok, iako se vremenom smanjio. U isto vreme, mere se često menjaju bez ikakvog vezivanja za određenu viziju politike ili bez rukovođenje odlučivanjem na osnovu dokaza. Štaviše, neke sheme traju i do jednu godinu (npr. podrška isporuci mesa i kože klanicama koja je primenjena samo u 2014.) i zatim nestanu bez ponovnog uvođenja u narednom programskom periodu. Štaviše, većina shema podrške koje se primenjuju u Albaniji nisu u potpunosti usklađene sa ZPP. Česta prilagođavanja koja se vrše u sistemu podrške u Albaniji stvaraju nepouzdan politički ambijent i strukturu podsticaja za poljoprivredni sektor. Kao rezultat toga, poljoprivredni akteri nisu u stanju da shvate političke signale koje vlada očekuje, što na kraju dovodi do toga da politike ne uspevaju da postignu svoje ciljeve.

Tabela 2.4. Poređenje između planiranja i stvarnog sprovođenja institucionalnih i političkih reformi u poljoprivredi Albanije

Mera podrške	Aktivnosti akcionog plana	Datum uvođenja	Status postignuća
Investiranje u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava, preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda i diverzifikacija aktivnosti na gazdinstvima i razvoj biznisa	Uključene u nacionalnu shemu i IPARD II	2016.	Treba da bude primenjeno u sklopu prvog paketa IPARD mera zakazanog za 2017.
Podrška komercijalizaciji manjih poljoprivrednika (shema dopunjuje IPARD II)	Izvršene sa podrškom donatora (GIZ-DANIDA donirala je EUR 13.1 miliona, od kojih je EUR 6.5 miliona za stipendije investiranja)	2014.	Postignuto
Sheme podrške životnoj sredini i organskim farmama	Treba da se osmisli politika kvaliteta i organskih farmi	2016.	Nije još postignuto, iako su izvesne pripreme izvršene kroz FAO projekte

Podrška poboljšanju kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda	Usvajanje zakonodavstva o standardima kvaliteta hrane i postavljanje struktura implementacije da bi se postiglo slaganje sa pravnim okvirima i njeno sprovođenje u skladu sa pravnim tekovinama	2016.	Nije još postignuto
Podrška saradnji poljoprivrednika i udruženja	Osnivanje proizvođačkih grupa i udruženja poljoprivrednih proizvođača	2016.	Nije još postignuto i nije uključeno u IPARD II program kao što je prethodno planirano
Osnivanje i zaštita šuma	Obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosistema koji zavise od poljoprivrede i šumarstva	2017.	Nije još postignuto i nije uključeno u IPARD II program kao što je prethodno planirano
Priprema i sprovođenje strategija lokalnog ruralnog razvoja (LEADER pristup)		2017.	Nije još postignuto
Podrška investicijama za razvoj ruralnih područja i infrastrukture	MPRRVP je pružila podršku investiranju za poboljšanje infrastrukture navodnjavanja i drenaže	2017.	Još uvek traje, jer Fond za regionalni razvoj dodeljuje konkurentne grantove opštinama
Obuka i izgradnja kapaciteta savetodavnih usluga	Tek treba da se izvrši kroz projekte izgradnje kapaciteta (podrška od strane međunarodnih donatora)	2017.	Strategija teritorijalnog razvoja i institucionih promena tek treba da se razmotri
Amandmani na relevantne uredbe o obaveznoj registraciji poljoprivrednih gazdinstava zbog kvalifikovanosti za podršku	Regristracija farmera u registru farmi i drugim relevantnim registrima (registrar životinja, LPIS, itd.)	2016.	Nije još postignuto, što ometa uvođenje mera podrške na osnovu površine
Razvoj mera za poboljšanje pristupa proizvođača kreditima	Podrška osnivanju Ruralnog kreditnog garancijskog fonda u okviru IPA 2012 projekta.	2016.	Postignuto (treba da krene sa radom u 2017.)
Podrška za transfere na tržištu zemljišta i konsolidaciju zemljišta	Zakonodavstvo i pilot projekat je pripremila PPO	2016.	Nije još postignuto

Izvor: analiza autora, na osnovu Master plana 2014-2020. (MPRRVP 2014.b).

IPA, Instrument za Pretpristupnu Pomoć; LPIS Sistem identifikacije zemljišne parcele.

2.6 Zaključci i političke preporuke

Nakon dobijanja statusa kandidata, Albanija pokušava da sprovede ubrzanu reformu svoje poljoprivredne politike kako bi ispunila uslove za evropske integracije. Reforma poljoprivrede i ruralnog razvoja jedna je od ključnih reformi koje se treba sprovesti u Albaniji, budući da zahteva stvaranje složenog političkog ambijenta koja će promovisati održivu poljoprivrednu proizvodnju, unapređenje kvaliteta života u ruralnim oblastima i poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora, uz postepeno otvaranje sektora konkurenciji sa EU i ostalim zemljama ZB. Da bi uskladila svoju poljoprivrednu politiku za zahtevima ZPP, Albanija je usvojila dokumenta koja daju kratak pregled prioriteta svoje poljoprivredne politike preko kompatibilnog ISARD 2014-2020, koji je povezan sa državnom strategijom za EU integracije za 2014-2020. i uveden u praksu kroz primenu smernica, kako je definisano u Master planu za ISARD 2014-2020. Međutim, uprkos tome što je pravni okvir poljoprivredne polike relativno dobro uspostavljen, njegovo sprovođenje još uvek kasni za predviđenim rasporedom.

Ukupno gledano, poljoprivredna podrška u Albaniji povećala se tokom perioda 2010-2015. i približava se ciljanom nivou koji je odredila vlada u programskim dokumentima za 2014-2020. Štaviše, MPRRVP predviđa smanjenje doprinosa poljoprivrednoj podrški iz

državnog budžeta i uvođenje EU IPARD sredstava umesto toga, koja će uglavnom biti namenjena poboljšanju konkurentnosti poljoprivrednog sektora i diverzifikaciji proizvodnje u ruralnim predelima.

Poljoprivredna podrška pokazuje trend porasta u Albaniji u periodu 2010-2015. Sve u svemu, poljoprivredna podrška uvećala se sa 19 miliona evra u 2010. na 35 miliona evra u 2015. Podrška strukturnom i ruralnom razvoju (drugi stub) je najvažnija shema podrške u Albaniji, koja iznosi 60,7% ukupne poljoprivredne podrške u 2015., nakon čega sledi podrška opštim uslugama u poljoprivredi (24,2% u 2015.) i direktna podrška proizvođačima (15,1% u 2015.).

Podrška ruralnom razvoju predstavlja najveći deo ukupne poljoprivredne podrške i adekvatno ispunjava strukturne potrebe poljoprivrednog sektora. Tokom perioda obihvaćenog ovom studijom, ona je uglavnom podržvala unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora. Nasuprot tome, nikakva sredstva nisu dodeljena podrški za ruralnu infrastrukturu (izuzev infrastrukture za navodnjavanje), zapošljavanju u ruralnim sredinama, šumarstvu ili poboljšanju životne sredine. Opšte mere podrške poljoprivredi – uglavnom podržane kroz međunarodnu pomoć – tretirale su razne aktivnosti od javnog značaja, kao što su poljoprivredno istraživanje i razvoj, savetodavne i usluge podrške, bezbednost i kvalitet hrane, iako su značajno umanjene u 2015. Direktna podrška proizvođačima bila je relativno skromna, ali je pokazala trend porasta u Albaniji u periodu 2010-2015. Najveći deo direktne podrške bio je usmeren ka direktnim plaćanjima (85% u 2015.), od kojih je većina isplaćena stočarskom sektoru.

Oblasti politike kojima je malo pažnje posvećeno, ali koje su važne za jačanje albanskog poljoprivrednog i ruralnog razvoja kao i procesa pristupanja EU, uključuju podršku saradnji poljoprivrednika, konsolidaciju zemljišta, ruralnu infrastrukturu, organske farme, poljoprivredne usluge, savetodavne usluge i bezbednost hrane i standarde kvaliteta. Predviđa se da će ove mere biti uvedene u različitom stepenu u okviru programa IPARD II, ili uopšteno, pod okriljem programa ISARD 2014-2020. Uvođenje nekih od ovih mera (npr. ruralne infrastrukture) takođe zavisi od uspešne finalizacije teritorijalne reforme i konsolidacije lokalne administracije, pri čemu i jedno i drugo prolaze kroz reorganizaciju u Albaniji.

Apsorpcija postojećih sredstava otežana je usled odsustva tehničke pomoći i podrške za finansijske i kreditne proizvode (kao što su sheme kreditne garancije) za poljoprivrednike, što na kraju može onemogućiti uvođenje i primenu budućih shema podrške, kao što je planirano u programskim dokumentima. Očekuje se da će saradnja sa međunarodnim donatorima, kao što su Evropska banka za obnovu i razvoj i Svetska banka, razviti neke od ovih instrumenata i doprineti boljem pristupanju finansijama poljoprivrednika, ali i unaprediti njihove kapacitete da primaju podršku.

U Albaniji još uvek nije moguće uvesti plaćanja nevezana za proizvodnju zbog pravnih i institucionalnih zastoja. Administrativni i institucionalni kapaciteti neophodni za sprovođenje razdvojenih plaćanja, kao i isplata po grlu ili po površini (npr. IACS, Sistem identifikacije zemljišne parcele (LPIS), registri, itd.) još uvek nisu razvijeni i ometaju uvođenje shema u Albaniji nalik na ZPP. Štaviše, ostaju značajne razlike u uvođenju poljoprivrednih informacionih sistema, kao što su tržišni informacioni sistemi i drugi instrumenti za praćenje, poput Mreže podataka računovodstva farmi (MPRF), koja je zabeležila slab napredak u uspostavljanju infrastrukture sistematskog prikupljanja podataka i administrativnog kapaciteta. Prikupljanje podataka takođe je odloženo kao rezultat produženog procesa odobrenja i validacije za Popis poljoprivrednih rezultata 2012, što je glavni preduslov za stvaranje MPRF uzoraka (MPRRVP 2016.c).

Sve u svemu, približavanje državnog zakonodavstva i instrumenata politike pravnim tekovinama EU i dalji razvoj institucione infrastrukture za njihovu primenu i sprovođenje glavni su izazovi za preostali programski period od 2016. do 2020, koji su potrebni da Albaniju pripreme za pristupanje EU. Štaviše, međuinstitucionalna koordinacija u Albaniji mora biti usaglašena do detalja kako bi se uskladila sa političkim reformama i institucionalnim promenama koje se moraju izvršiti u ostalim sektorima. Da bi se ubrzale

ove promene, akcioni plan za period 2016-2018. mora se pažljivo revidirati i novi godišnji planovi moraju se sastaviti za preostali period koji pokriva ISARD (tj. 2017-2020.). Takođe je poželjna koordinacija pomoći koju pružaju međunarodni donator kako bi se održao korak ka ubrzanju neophodnih institucionalnih reformi koje zahteva ISARD.

Priznanja

Autori se zahvaljuju na komentarima koje su Drini Imami i Klodjan Rama dali na prethodnu verziju ovog poglavlja, i koji su u velikoj meri unapredili kvalitet ovog rukopisa.

3 Bosna i Hercegovina: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Sabahudin Bajramović*, Željko Vaško, Dragana Ognjenović* and Jakub Butković*****

* Univerzitet u Sarajevu, Poljoprivredno-prehrambeni fakultet
** Univerzitet u Banjaluci, Poljoprivredni fakultet
*** Ministarstvo spoljnje trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine, Kancelarija za harmonizaciju i koordinaciju platnih sistema u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju

3.1 Uvod i pristup

Poljoprivreda u Bosni i Hercegovini važan je ekonomski ([6]) i politički sektor koji karakterišu nedovoljno iskorišćeni prirodni resursi i proizvodni potencijal ([7]), niska produktivnost, slabi tehnički i tehnološki kapaciteti gazdinstva, nedovoljna razvijenost poljoprivrednog i prehrambenog lanca vrednosti, niska konkurentnost i velika zavisnost od uvoza. Povrh toga, rastuća socioo-ekonomska marginalizacija ruralnih predela, u kombinaciji sa depopulacijom, daju jasan uvid u to da je poljoprivredna politika Bosne i Hercegovine suočena sa brojnim izazovima koji moraju biti savladani da bi problemi u poljoprivrednom sektoru i ruralnim predelima bili rešeni.

Iako Bosna i Hercegovina kao jasan cilj ima evropske integracije i harmonizaciju svoje poljoprivredne politike sa ZPP EU, ovaj proces sporo napreduje, bez vidljivih znakova i bez političke spremnosti za brže unapređenje. Spor progres ka EU integraciji izazvan je tekućom ekonomskom krizom, a naročito odsustvom političke volje za primenu neophodnih reformi. Tome doprinosi i činjenica da Bosna i Hercegovina nije zabeležila napredak u uspostavljanju neophodnih institucionalnih struktura za sprovođenje i primenjivanje IPARD programa, i zbog toga gubi značajne finansijske resurse koji bi mogli doprineti izgradnji institucija i poboljšanju poljoprivrednog sektora u Bosni i Hercegovini (Ministarstvo spoljne trgovine I ekonomskih odnosa MSTEO 2016.).

Poljoprivredna politika u Bosni i Hercegovini pokazuje velika odstupanja od svojih predviđenih ciljeva, a vremenom se često menjala bez rukovođenja jasno određenim razvojnim ciljevima i elementima savremenog kreiranja politike zasnovanog na praćenju, evaluaciji i proceni zasnovanoj na dokazima (Bajramović i dr. 2014, 2016.). Kao posledica nedostatka jasno ustanovljenog mehanizma finansiranja poljoprivredne politike, godišnji transferi iz budžeta u velikoj meri oslanjaju se na vodeće političke strukture i lobiranje raznih interesnih grupa.

Novi okviri za srednjoročne političke akcije u poljoprivrednom sektoru i ruralnim predelima uspostavljeni su u dve administrativne jedinice Bosne i Hercegovine ([8]). FBiH usvojila je srednjoročnu razvojnu strategiju za poljoprivredni sektor za period 2015-2019. (FBiH 2014.a), dok je Republika Srpska usvojila strateški plan za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela za period 2016-2020. (RSR 2015.a). Oba strateška dokumenta stavljaju akcenat na odlučnost ka evropskoj integraciji i konceptima savremenog kreiranja politike. Međutim, preliminarni dokazi o njihovom sprovođenju u ove dve administrativne jedinice ne pokazuju neke značajne promene u procesu kreiranja politike i pokazuju ograničenu primenu savremenih pristupa ka rešavanju pitanja potreba razvoja poljoprivrednog sektora i ruralnih predela. Brčko Distrikt (BD) nije usvojio sličan

([6]) U 2015, poljoprivredni sektor u Bosni u Hercegovini doprineo je 7.1 % (EUR 838.1 miliona) ukupnoj BDV i 17.9 % (EUR 147 000) ukupnoj zaposlenosti. Bosna i Hercegovina je neto uvoznik poljoprivrednih proizvoda. U 2015, ukupan izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda iznosio je 9.4 % (EUR 429.6 miliona) ukupnog državnog izvoza, dok je uvoz iznosio 18.1 % (EUR 1.464 milijarde) ukupnog uvoza (baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina)).

([7]) Od 1.03 miliona hektara najplodnijeg poljoprivrednog zemljišta (tj. Obradivog zemljišta), samo oko polovina (49.5%) se obrađuje u Bosni i Hercegovini, tj. 510 000 ha (2015).

([8]) Administrativna podela Bosne i Hercegovine sastoji se iz dva entiteta –Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske - i Brčko Distrikta (BD).

okvir kao ostale dve administrativne jedinice i oslanja se na kratkoročno (godišnje) planiranje poljoprivredne politike (tj. godišnje pravilnike).

Ovo poglavlje analizira poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini za period 2010-2015. iz perspektive programiranja u odnosu na strateška dokumenta i iz perspektive visine i strukture pružene podrške. S obzirom da su poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini usvojene ne na državnom, već na nivou administrativnih jedinica, analiza se odnosi na politike koje su primenjene u svakoj od tri administrativne jedinice. Ovo poglavlje pravi naročit osvrt na direktna plaćanja, koje predstavljaju glavni oblik budžetskih transfera za poljoprivredni sektor u Bosni i Hercegovini.

Slično kao kod ostalih država, baza podataka APM (APM baza podataka (Bosna i Hercegovina)) korišćena je kao izvor podataka o meram podrške. Kao što je gore pomenuto, baza sadrži sve dostupne podatke o transferima poljoprivredi izvršenim u datoj godini od strane odgovarajućih ministarstava FBiH i RSR kao i Poljoprivrednog odseka Vlade BD. Trebalo bi da se naglasi da, u slučaju FBiH, subvencije koje dodeli okružno ministarstvo zaduženo za poljoprivredni sektor takođe ulaze u bazu podataka. Baza podataka pokriva duži period (2002-2015.), ali su podaci iz perioda 2010-2015. korišćeni za svrhe ove studije.

Ovo poglavlje je organizovano na sledeći način: naredni deo vrši analizu trenutnih strateških i programskih dokumenata u Bosni i Hercegovini. Treći deo pruža detaljniju analizu razvoja poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini i glavne promene tokom perioda istraživanja, 2010.-2015. Četvrti deo opisuje do detalja direktnu podršku proizvođačima, što je ujedno i najvažnija shema podrške u Bosni i Hercegovini. Peti deo pruža sveukupnu procenu sprovođenja novih strateških dokumenata. Naposletku, šesti deo izvodi zaključke i pruža preporuke politike u kratkim crtama.

3.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

Analizirali smo strategije i programska dokumenta koji regulišu poljoprivrednu politiku u svim trima administrativnim oblastima Bosne i Hercegovine zasebno, jer svaka od tri teritorijalne jedinice primenjuje svoju poljoprivrednu politiku. Generalno, svaka administrativna jedinica ima ovlašćenje da osmisli, usvoji i sprovodi poljoprivrednu politiku nezavisno od ostalih jedinica.

Federacija BiH tokom većeg dela perioda na koji se odnosi ovo istraživanje (tj. 2010-2015.) nije imala strateški dokument kojim su bili određeni srednjoročni ciljevi za razvoj poljoprivrednog sektora. FBiH usvojila je strateški dokument za period 2006-2010., dok je poslednja dostupna srednjoročna razvojna strategija za poljoprivredni sektor usvojena u 2015. i obuhvata period 2015-2019. (FBiH 2014.a) ([9]). Ovaj novi strateški dokument stavlja akcenat na potrebu za usvajanjem novih tehnologija i inovacija u poljoprivrednom sektoru, efektivnije korišćenje raspoloživih resursa i poboljšanje kvaliteta života u ruralnim predelima. U pogledu evropskih integracija, ovaj dokument jasno ističe potrebu za usklađivanjem institucionalnih i pravnih okvira FBiH sa zakonodavstvom EU i pravnim tekovinama ZPP EU. U kontekstu izgradnje institucija, to podrazumeva uspostavljanje savremenog sistema informacija, administrativne uprave i praćenja poljoprivrednih politika. U novom strateškom dokumentu iskazuje se potreba za postepenim usklađivanjem instrumenata poljoprivredne politike FBiH sa instrumentima unutar EU ZPP. Štaviše, novi strateški dokument predviđa, po prvi put, primenu savremenih principa u kreiranju , usvajanju i sprovođenju poljoprivredne politike, uključujući i detaljnu analizu osnova, definisanje ciljeva, uspostavljanje programiranja politike, definisanje jasnog finansijskog okvira (tj. transfera iz budžeta zasnovanih na principima doslednosti, transparentnosti i sledljivosti) i sistema praćenja i evaluacije.

Nova strategija predviđa sprovođenje 37 mera raspoređenih kroz tri stuba poljoprivredne politike: 10 mera u prvom stubu tiču se tržišnih intervencija i direktne podrške

([9]) Trebalo bi obratiti pažnju da strategija pruža nacrt poljoprivredne politike koja je uobičajena za FBiH, kao i pojedinačne politike kantonalnih vllada. Kantoni u FBiH imaju ovlašćenje da usvajaju i sprovode svoje zasebne mere politike.

proizvođačima, 17 mera u drugom stubu u vezi su sa restruktuiranjem sektora i ruralnim razvojem i 10 mera u trećem stubu tiču se podrške opštim službama. Najvažnije promene koje nova strategija uvodi pokrivaju direktnu podšku proizvođačima (direktna plaćanja). Predloženo je smanjenje nekoliko oblika proizvodno vezanih direktnih plaćanja koja su ranije postojala (npr. plaćanja za proizvodnju), dok se predlaže povećanje isplata po površini i po broju životinja. Predviđa se izjednačenje isplata po površini za većinu useva ([10]) kao prvi korak ka proizvodno nevezanim direktnim plaćanjima, u skladu sa ZPP EU.

Što se tiče direktnih plaćanja za mlečne farme, predviđen je postepeni prelaz sa isplata po proizvodu (po litru) na isplatu po broju životinja (krava). Nova strategija predviđa kompletno ukidanje podrške iz budžeta sektoru proizvodnje živine. Povrh toga, prepoznaje se važnost politike ruralnog razvoja, naročito u drugom delu perioda sprovođenja, kada se predlaže značajna podrška ruralnom razvoju. Ova strategija takođe usvaja novi pristup opštim merama u poljoprivredi. Ojačavanje transfera znanja, podrška tržišnim i promotivnim aktivnostima, upravljanje rizikom i zakonsko regulisanje bezbednosti hrane neophodne su akcije da bi se ojačao treći stub poljoprivredne politike u FBiH.

Poljoprivredni budžet projektovan u strategiji FBiH, na nivou administrativne jedinice, varira između 34,9 miliona evra (u 2015.) i 47,4 miliona evra (u 2019.), zajedno sa podrškom na kantonalnom nivou za koju je predviđeno da sa 7,7 miliona evra u 2015., poraste na 11,8 miliona evra u 2019. Odnos raspodele između direktnih plaćanja i podrške ruralnom razvoju je u korist direktnih plaćanja tokom prvih godina primenjivanja strategije (npr. odnos od 67% prema 33% u 2016.), iako u poslednjim godina raspodela blago prelazi u korist podrške ruralnom razvoju (45% prema 55% u 2019.). Planirani finansijski izvori za finansiranje poljoprivredne podrške u ovoj strategiji obuhvataju državne i lokalne (kantonalne) budžete, kao i IPARD, Svetsku Banku i Evropsku investicionu banku.

U pogledu ruralnog razvoja, važno je da primetimo da FBiH još uvek nema važeći legalno usvojen programski dokument koji bi omogućio detaljno sprovođenje mera ruralnog razvoja. Predlog programa ruralnog razvoja za 2015-2020. (FBiH 2014.b) još uvek nije odobren od strane parlamenta. Ovaj program ruralnog razvoja zasnovan je na principima koji su kompatibilni sa principima IPARD-a u formatu usvojenom za program IPARD II ([11]). Predlog pokriva šest područja podrške: (1) konkurentnost poljoprivredne proizvodnje; (2) životna sredinu u poljoprivredi; (3) ublaženje posledica klimatskih promena i organska proizvodnja; (4) diverzifikacija aktivnosti na farmi i razvoj preduzetništva; (5) LEADER pristup strategijama lokalnog razvoja; i (6) tehnička pomoć i mere u području šumarstva (FBiH 2014.b).

Republika Srpska usvojila je novi strateški plan za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela u 2015. za period (2016-2020.) (RSR 2015.a) pre isteka prethodna dva strateška dokumenta (tj. strateški dokument za 2010-2015. i strateški dokument za 2010.-2015.). Nasuprot prethodne dve strategije, novi strateški dokument istovremeno pokriva i poljoprivredni sektor i ruralni razvoj. Sve u svemu, nova strategija sadrži šest strateških ciljeva i 16 pojedinačnih ciljeva koje treba sprovesti koristeći 52 različite mere.

Glavne promene u merama iz prvog stuba u novom strateškom dokumentu predviđaju reforum direktne podrške proizvođačima, sa ciljem smanjenja broja i vrsti instrumenata. Sadašnja proizvodno vezana direktna plaćanja koje se vrše po proizvodnji određenih proizvoda (proizvodne subvencije) po planu će biti zamenjena plaćanjima po površini i

([10]) Izuzeci su proizvodnja kukuruza u zrnu, proizvodnja u zaštićenim područjima, proizvodnja semena i sadnica i proizvodnja duvana.

([11]) U okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) II, Bosni i Hercegovini dodeljeno je ukupno EUR 165.8 miliona za period 2014-2017. Međutim, ne postoje programirana sredstva za poljoprivredu i ruralni razvoj (tj. za IPARD II) za period 2014-2017 jer Bosna i Herzcgovina nije dostavila sektorne strategije u području poljoprivrede i ruralnog razvoja i nije uspostavila neophodne institucione structure za njihovo sprovođenje. U 2017, IPA II biće podvrgnut reviziji i,ako Bosna i Hercegovina ispuni sve neophodne preduslove, očekuje se pristizanje dodatnih sredstava za pretpristupnu pomoć EU.

po broju životinja ([12]), sa izuzetkom proizvodnje mleka i pšenice. Za proizvodnju mleka predložen je prelazni period koji će trajati do 2018., do kada će subvencije za proizvodnju postepeno biti umanjene, dok će istovremeno biti uvedena direktna plaćanja po broju životinja. Novi strateški dokument takođe predviđa viši nivo podrške za kapitalne investicije kako za ratarski sektor, tako i za proizvodnju stoke. Nove stavke u drugom stubu poljoprivredne politike u novom strateškom dokumentu odnose se na prepoznavanje važnosti područja sa prirodnim ograničenjima (ANC) i uvođenja dodatnih isplata po površini za ove površine, počevši od 2018. Ojačavanje mera opštih usluga u poljoprivredi i većih raspodela budžeta za njihovo sprovođenje takođe su odlike novog strateškog dokumenta. Podrška savetodavnim uslugama u poljoprivredi, poboljšanje standarda bezbednosti hrane, zaštita geografskog porekla i podrška proizvođačkim udruženjima samo su neke od mera iz trećeg stuba koje su uzete u razmatranje u novom strateškom dokumentu.

Očekuje se da će usvajanje instrumenata politike predviđenih u strateškom dokumentu Republike Srpske promovisati rast poljoprivredne produktivnosti, stabilnosti poljoprivrednih prihoda i konkurentnosti poljoprivrednog sektora kroz rast investicija, marketing i finalizaciju poljoprivrednih proizvoda, održivo upravljanje prirodnim resursima, ublažavanje efekata klimatskih promena, uravnotežen i integralan ruralni razvoj i sistematsku podrška razvoju poljoprivrednog sektora i ruralnih predela. Predviđen poljoprivredni budžet (od Vlade RSR) varira između 48,4 miliona evra u 2016. i 58,6 miliona evra u 2020. Planirani odnos raspodele između direktnih isplata i podrške ruralnom razvoju je 60% prema 40%. Međutim, u 2016., koja je prva godina sprovođenja nove strategije, zadržao se stari sistem podrške i prelaz na novi model odložen je za neki budući period.

Što se tiče BD, sadašnja poljoprivredna politika sprovodi se na osnovu opšteg strateškog dokumenta koji se bavi ukupnom ekonomijom ove administrativne jedinice. Međutim, razvojna strategija za poljoprivredni sektor koja je bila uspostavljena do 2013. bila je bez pravne osnove ([13]).

Važno je da primetimo da se redovno praćenje i evaluacija poljoprivredne politike kao deo savremenog ciklusa javnih politika u Bosni i Hercegovini ne vrši. Na primer, Skupština FBiH dobija godišnji zeleni izveštaj sa detaljnim opisom poljoprivredno-prehrambenog sektora i sprovedene poljoprivredne politike. Važan nedostatak ovih izveštaja je njihov nedovoljni nivo objektivnosti, jer oni ne pružaju ozbiljnu procenu i analizu poljoprivrednog sektora ili delotvornosti poljoprivrednih politika. Izveštaje priprema administracija ministarstva odgovornog za poljoprivredu bez uključivanja akademske zajednice ili relevantne istraživačke institucije. U slučaju RSR, ne postoji ni dostupni godišnji izveštaj o situaciji u poljoprivredi, kao ni evaluacija efikasnosti sprovedenih mera politike. Umesto toga, odgovorno ministarstvo proizvede neke informacije za vladu i skupštinu. Akademska zajednica takođe povremeno napravi određene analize efekata poljoprivredne i ruralne politike u Bosni i Hercegovini, uglavnom u akademske svrhe. (Vaško et al. 2016.).

3.3 Razvoj poljoprivredne politike

Ukupni nivo podrške poljoprivredi pokazuje trend opadanja u Bosni i Hercegovini tokom perioda obuhvaćenog ovim istraživanjem (2010-2015.), što je posledica ekonomske krize i političke nestabilnosti. Ukupni transferi poljoprivredi na državnom nivou iznosili su 82,2 miliona evra u 2010., dok je ta cifra opala u 2015. za skoro četvrtinu - na 63,2 miliona evra (Tabela 3.1). Prvi stub mera (tržišna i direktna podrška proizvođačima) predstavlja najveći deo ukupne podrške koji je sa 57% u 2010. porastao na 91% u 2015. Druga po redu je podrška ruralnom razvoju, koja je iznosila 37% ukupne podrške u 2010., ali je značajno opala u 2015. - na 5%. Podrška opštim uslugama u poljoprivredi je od manjeg

([12]) Prvobitno, predviđena je samo podrška za manje preživare u sektoru proizvodnje životinja; međutim, nakon javnog konsultovanja, uključene su i druge životinje, poput krava, živine, konja i pčela.

([13]) Strategija poljoprivrednog, prehrambenog i ruralnog razvoja u BD u period od 2008-2013 bila je razvijena, ali nije predata za javno usvajanje.

značaja u Bosni i Hercegovini, sa manje od 6,5% ukupne podrške za period 2010-2015. (Tabela 3.1).

Ovi razvojni trendovi poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini pokazuju da smanjenje ukupne podrške poljoprivredi nije imalo značajan uticaj na direktnu podršku proizvođačima (mera iz prvog stuba). Naprotiv, direktna podrška proizvođačima uvećala se u periodu 2010-2015. Ovo uvećanje dogodilo se na račun ruralnog razvoja i podrške opštim merama podrške, koje su se znatno smanjile u 2015. u poređenju sa 2010. Ovi rezultati pokazuju da je direktna podrška proizvođačima prioritetan instrument podrške u poljoprivrednom sektoru u Bosni i Hercegovini.

Tabela 3.1. Razvoj budžetske podrške poljoprivredi u Bosni i Hercegovini (u milionima evra), 2010-2015.

Administrativni nivo/grupa mera	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Bosna i Hercegovina						
Tržišne i mere direktne podrške proizvođačima	46.66	60.76	50.06	60.65	55.2	57.25
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja	30.44	8.20	29.62	6.81	9.20	2.88
Opšte poljoprivredne mere	5.09	2.19	3.05	3.59	2.96	3.10
Ukupno BiH	**82.18**	**71.15**	**82.73**	**71.05**	**67.36**	**63.23**
FBiH						
Tržišne i mere direktne podrške proizvođačima	28.71	32.36	24.99	35.54	31.05	33.68
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja	9.82	3.98	18.07	0.87	5.71	1.20
Opšte poljoprivredne mere	0.92	0.39	0.51	1.29	0.26	0.21
Total FBiH	**39.45**	**36.74**	**43.57**	**37.70**	**37.02**	**35.10**
RSR						
Tržišne i mere direktne podrške proizvođačima	15.63	26.36	22.12	22.07	22.43	20.91
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja	20.34	3.92	11.17	5.56	3.36	1.50
Opšte poljoprivredne mere	4.17	1.80	2.54	2.30	2.70	2.88
Ukupno RSR	**40.14**	**32.08**	**35.83**	**29.94**	**28.49**	**25.30**
BD						
Tržišne i mere direktne podrške proizvođačima	2.31	2.04	2.94	3.04	1.72	2.65
Strukturne mere i mere ruralnog razvoja	0.28	0.29	0.38	0.37	0.12	0.18
Opšte poljoprivredne mere	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ukupno BD	**2.59**	**2.33**	**3.33**	**3.41**	**1.84**	**2.83**

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina).

U FBiH, prosečna godišnje raspoređena sredstva za podršku poljoprivredi iznosila je 38,3 miliona evra u periodu 2010-2015. Najveći transfer sredstava poljoprivredi iz budžeta bio je u 2012. (43,6 miliona evra) a najmanji u 2015. (35,1 milion evra). Velike varijacije od godine do godine u nivou podrške bez jasnog smera politike pokazuju nedoslednost i nestabilnost poljoprivredne politike u FBiH.

Mere prvog stuba, to jest, tržišne mere i mere direktne podrške proizvođačima, predstavljaju najveći deo ukupne podrške iz budžeta u FBiH, koje variraju od 25 miliona evra (u 2013.) i 35 miliona evra (u 2014.). Prosečni relativni udeo ove grupe mera u ukupnoj podršci u periodu 2010.-2015. iznosio je 82%. Međutim, u nekim godinama, taj udeo je iznosio više od 90% ukupne podrške (npr. 94% u 2013; 96% u 2015.). Apsolutna visina i relativni udeo podrške drugog stuba u FBiH (tj. strukturne mere i mere ruralnog razvoja) jasno pokazuju sporedni značaj ove grupe mera za pitanja poljoprivrednog razvoja. U periodu obuhvaćenom ovim istraživanjem 2010-2015., podrška iz drugog stuba varirala je između 18,1 miliona evra (u 2012.) i 0,9 miliona evra (u 2013.), a procenat od ukupne podrške varirao je od 41% (u 2012.) do 2% (u 2013.). Uopšteno, podrška ruralnom razvoju opala je poslednjih godina, uglavnom kao posledica tekuće ekonomske krize. Konačno, treći stub podrške čini najmanji deo ukupne podrške, sa manje od 3,4% ukupne podrške. U apsolutnoj vrednosti, on varira između 0,2 miliona evra (u 2015.) i 1,3 miliona evra (u 2013.).

Negativni trend u nivoima ukupne poljoprivredne podrške jasno je primetan u RSR u posmatarnom periodu. Ukupni transferi iz budžeta poljoprivredno-prehrambenom sektoru bili su smanjeni skoro za trećinu, sa 40,1 miliona evra u 2010. na 25,3 miliona evra u 2015. Ekonomska i politička kriza u RSR, združena sa slabim rastom BDP i hroničnim nedostatkom sredstava za razvojne aktivnosti, jedan je od ključnih razloga za neprekidno smanjenje vrednosti poljoprivredne podrške. Izuzev 2010., mere tržišne i direktne podrške proizvođačima bile su glavni deo ukupne poljoprivredne podrške. Apsolutna vrednost podrške tržištu i direktne podrške proizvođačima varirala je između 15,6 miliona evra (u 2010.) i 26,4 miliona evra (u 2011.) a njihov relativni odnos kretao se od 39% (u 2010.) do 83% (u 2015.) ([14]). Podrška merama ruralnog razvoja bila je značajna do 2012. (20,3 miliona evra u 2010; 11,2 miliona evra u 2012.) i predstavljala je značajan deo ukupne podrške poljoprivredi (51% u 2010; 31% u 2012.). Nakon 2012., podšrka strukturnom i ruralnom razvoju počela je trajno da opada, dostižući cifru od 1,5 miliona evra u 2015. (6% ukupne poljoprivredne podrške). Glavna mera u okviru podrške ruralnom razvoju u RSR je podrška investicijama na gazdinstvu i projektima unapređenja ruralne infrastrukture, dok podrška namenjena poboljšanju životne sredine ne postoji. Prosečna godišnja raspodela budžeta za opšte mere podrške poljoprivredi u RSR u periodu 2010-2015. iznosila je 2,7 miliona evra, što je znatno više nego u FBiH. Najveći deo ove podrške dodeljen je osnaživanju sistema transfera znanja i modernizaciji usluga poljoprivrednog sektora i varirao je između 1,8 miliona evra (u 2011.) i 4,2 miliona evra (u 2010.), što će reći između 6% (u 2011.) i 11% (u 2010.) ukupne poljoprivredne podrške.

BD takođe karakteriše nestabilan i nedosledan razvoj poljoprivredne politike tokom perioda obuhvaćnog studijom (2010-2015.). Raspodela budžeta za poljoprivrednu podršku varira u velikoj meri svake godine. Najveći iznos ukupne poljoprivredne podrške zabeležen je u 2013. (3,4 miliona evra) dok je najmanji u 2014. (1,8 miliona evra). Najvažnije mere potpadaju pod prvi stub poljoprivredne podrške (tj. Direktna plaćanja), što predstavlja više od 85% ukupne poljoprivredne podrške. Godišnja raspodela budžeta za ruralni razvoj bila je relativno mala, sa manje od 0,4 miliona evra, što je samo 6-12% ukupne poljoprivredne podrške. BD ne pruža podršku opštim službama u poljoprivredi.

3.4 Mere direktne podrške proizvođačima

Direktna podrška proizvođačima predstavlja najvažniji oblik podrške poljoprivrednim proizvođačima u Bosni i Hercegovini. Sastoji se od direktne podrške zasnovane na proizvodnji, isplatama na osnovu površine ili prema broju životinja i isplatama za varijabilne inpute. Administrativne jedinice Bosne i Hercegovine imaju ovlašćenje da usvajaju i sprovode zasebne poljoprivredne politike, i iz tog razloga sheme direktne podrške variraju među administrativnim jedinicama. U 2015., postojalo je 23 sheme u FBiH ([15]), 19 u RSR i 20 u BD. U poređenju sa podacima iz 2010., ukupan broj shema direktne podrške proizvođačima porastao je u svim administrativnim jedinicama u 2015. (Tabela 3.2).

U poređenju sa RSR i BD, najveći broj promena u shemama direktne podrške proizvođačima u periodu istraživanja 2010-2015 bio je u FBiH ,. Značajan broj shema plaćanja na osnovu proizvodnje (7) zamenjen je isplatama na osnovu površine u FBiH; otuda, celokupna ratarska proizvodnja je u 2015. bila obuhvaćena plaćanjima po. Povrh toga, u 2015. postojalo je osam shema plaćanja po broju životinja, i jedna shema za subvencionisanje varjabilnih inputa u FBiH. Nasuprot FBiH, RSR je još uvek imala značajan broj shema plaćanja na osnovu proizvodnje (7) i više plaćanja na osnovu broja životinja (10) u 2015. RSR takođe je primenjivala jednu shemu plaćanja po površini i jednu shemu subvencije inputa.

([14]) Poređenja radi, rezultati istraživanja koje je sproveo Mrdalj (2015) procenjuju da je iznos direktne podrške proizvođačima u RSR bio EUR 19.3 miliona u periodu 2000-2013. Analiza je otkrilada je veliki deo direktnih isplata u poređenju sa proizvodnim subvencijama, dok je najveći deo predstavljala direktna podrška proizvodnji mleka (do 75% ukupne direktne podrške proizvođačima).

([15]) Ovo ne uključuje sheme direktne podrške na kantonalnom nivou.

U 2015., od ukupno 20 shema direktne podrške proizvođačima u BD, osam je bilo shema plaćanja po površini, 11 su bila plaćanja na osnovu broja životinja, i bila je jedna shema za subvencionisanje inputa; one se nisu značajno promenile u poređenju sa 2010. Više detalja o sprovedenim direktnim plaćanja i shemama subvencionisanja inputa u tri administrativne jedinice u 2015. sa opisom kriterijuma prihvatljivosti za dobijanje podrške, predstavljeno je u Tabeli 3.3.

Tabela 3.2. Broj sprovedenih shema direktnih plaćanja i subvencija za inpute u Bosni i Hercegovini, po administrativnim jedinicama, 2010. i 2015.

Vrsta sheme	FBiH		RSR		BD	
	2010.	2015.	2010.	2015.	2010.	2015.
Plaćanja po proizvodnji	9	2	7	7	0	0
Plaćanja po površini	3	12	1	1	6	8
Plaćanja po broju životinja	8	8	9	10	10	11
Subvencije za inpute	0	1	0	1	0	1
Ukupno	21	23	17	19	16	20

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina).

Razvoj ukupne direktne podrške proizvođačima u Bosni i Hercegovini pokazuje visoku nestabilnost iz godine u godinu, ali primetan je trend porasta u periodu obuhvaćenom istraživanjem (2010-2015.). (Slika 3.1).

Ukupna direktna podrška porasla je sa 41,7 miliona evra u 2010. na 56,6 miliona evra u 2015. Najviši nivo direktne podrške isplaćen je u 2011., kada je dostigao skoro 59 miliona evra. Direktna plaćanja (tj. po površini, broju životinja i proizvodnji) bila su prioritetna u strukturi direktnih plaćanja, iznoseći između 68% i 97% ukupne direktne podrške. Preostale subvencije bile su isplaćene u obliku subvencija za inpute ili nekog drugog tipa (Slika 3.1).

U okviru direktna plaćanja, udeo plaćanja za proizvodnju bio je nešto viši od učešća direktnih plaćanja po površini i po broju životinja, sa iznosom od 51% do 66% ukupne vrednosti direktnih plaćanja. Vremenom, porastao je značaj podrške proizvodnji, što će reći, povećao se njihov procenat sa 53% u 2010. na 66% ukupnih direktnih plaćanja u 2015. (Slika 3.2). Direktna podrška proizvođačima znatno je varirala među administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine, sa naročito izraženom razlikom u strukturi direktne podrške (Slika 3.1 i Slika 3.2).

Slično zbirnim rezultatima za Bosnu i Hercegovinu, razvoj ukupne direktne podrške proizvođačima u FBiH takođe pokazuje trend blagog porasta tokom perioda istraživanja 2010-2015., ali sa većom nestabilnošću od godine do godine. Njena vrednost varirala je između 23,6 miliona evra (u 2012.) i 33,4 miliona evra (u 2015.). Direktna plaćanja su, zapravo, jedini oblik podrške proizvođačima na nivou administrativne jedinice, dok se skormnija sredstava za podršku varijabilnim inputima finansiraju od kantonalnih vlada (Slika 3.1).

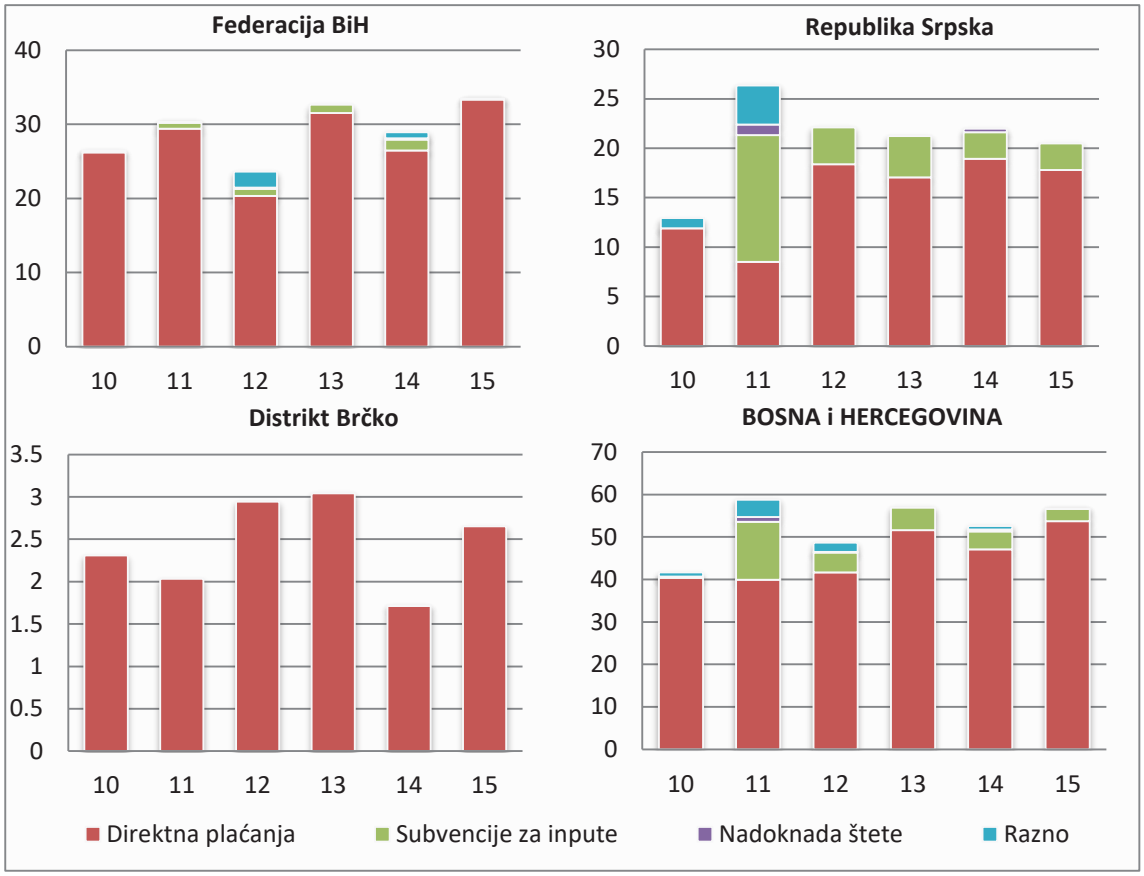
Nakon značajnog porasta (oko 100%) direktne podrške proizvođačima u RSR u 2011. u poređenju sa 2010., nivoi ovog oblika podrške pokazali su negativni trend u narednim godinama. Direktna podrška duplirala se sa 13 miliona evra u 2010. Na 26,4 miliona evra u 2011, nakon čega se umanjila na 20,5 miliona evra u 2015. Nasuprot FBiH, subvencije za varijabilne inpute predstavljaju prilično veliki deo ukupne podrške proizvođačima u RSR. U nekim godinama (u 2011.) subvencije za varijabilne inpute iznosile su oko polovine ukupne direktne podrške, iako je njihov deo bio niži u periodu koji pokriva ovo poglavlje, varirajući između 12% i 20% (Slika 3.1).

Table 3.3. Sheme direktnih plaćanja i subvencija za inpute koje su sprovedene u Bosni i Hercegovini u 2015., po administrativnim jedinicama

Vrsta sheme	Proizvod	FBiH Vrednost jedinice i ograničenja	RSR Vrednost jedinice i ograničenja	BD Vrednost jedinice i ograničenja
PPlaćanja za proizvodnju	Mleko	EUR 0.153/l; min 500 l/mesečno (300 l ovčijeg i kozijeg mleka)	EUR 0.153 /l	-
	Pšenica (prolećna)	-	EUR 0.026 /kg; max 6 t/ha	-
	Uljana repica	-	15 %; min 0.5 ha; max EUR 5 000/korisnik	-
	Duvan	-	20 %; max EUR 12 500/korisnik	-
	Lekovito bilje	-	15 %; min 0.3 ha; max EUR 5 000/korisnik	-
	Seme	-	15 % and 50 %; registrovani proizvođači	-
	Sadnice	EUR 0.18-0.23/kom; maksimalni broj sadnica	-	-
	Voće	-	15 %; min 500 kg po sorti za prodaju	-
Plaćanja po površini	Pšenica	EUR 256/ha; min 1 ha; min 3.5 t/ha; max 200 ha	EUR 128/ha; jesenja setva; min 1.5 ha i 4 t/ha	EUR 153/ha; min 1.5 ha
	Kukuruz	EUR 153/ha; min 2 ha; max 400 ha	-	EUR 128/ha; min 1.5 ha
	Ječam	EUR 179/ha; min 1 ha; min 3 t/ha; max 100 ha	-	EUR 128/ha; min 1.5 ha
	Uljarice	EUR 205/ha; min 1 ha; min 2 t/ha; max 250 ha	-	EUR 205/ha; min 1.5 ha
	Stočna hrana sejana u jesen	-	-	EUR 250/ha; min 1.5 ha
	Seme (žitarices, uljarice)	EUR 409/ha; min t/ha; max ha	-	-
	Semenski krompir	EUR 665-869 /ha; max 50 ha	-	-
	Duvan	EUR 767/ha; min 0.5 ha; max 50 ha	-	EUR 511/ha; min 1.5 ha
	Lekovito bilje	EUR 205/ha; min 1 ha (za tržište); max 50 ha	-	-
	Povrće	EUR 1 023/ha; min 0.5 ha; min t/ha; max 20 ha	-	EUR 358-7.669/ha; min 0.3 ha (0.02 ha staklene bašte)
	Voće	EUR 460/ha; min 2 ha; min 5 t/ha; max 250 ha	-	EUR 256-409/ha; min 1 ha (0.2 ha jagodičasto voće)
	Grožđe	EUR 460/ha; min 1 ha; min 8 t/ha; max 250 ha	-	-
	Masline	EUR 460/ha; min 1 ha; min 2 t/ha; max 250 ha	-	-
Plaćanja po broju životinja	Krave muzare	-	-	EUR 205/grlo; min 2 grla; min 2 000 l/krava
	Sistem krava-tele	EUR 230/grlo; min 15; max 1 000 grla	EUR 118/head; min 5 heads; max EUR 15 000/beneficiary	EUR 102/ grlo
	Junice za uzgoj	EUR 230/grlo; min 2; max 20 grla	EUR 102/head; max EUR 12 500/beneficiary	EUR 153/ grlo; min 2 grla
	Goveda za tov	EUR 230/grlo; min 3; max 1 000 grla	EUR 61/head; min 4 heads; max 50 000 EUR/beneficiary	EUR 153/ grlo; min 5 grla
	Ovce i koze za uzgoj	EUR 18/grlo; min 50 ovaca (25 koza); max 750 grla	4.60/head; min 100 sheep(50 goats); max EUR 12 500/beneficiary	EUR 26/ grlo; min 20 ovaca (10 koza)
	Ovce i koze za tov	-	-	EUR 15/ grlo; min 20 ovaca (10 koza)
	Svinje i veprovi za uzgoj	EUR 77/grlo; min 5; max 150 grla	EUR 20/head; min 20 heads; max EUR 12 500/beneficiary	EUR 51/ grlo; min 5 grlo
	Svinje za tov	EUR 31/grlo; min 10; max 8,700 grla	EUR 7.70/head; min 60 heads; max 50 000 EUR/beneficiary	EUR 26/ grlo; min 20 grlo
	Živina za uzgoj	EUR 0.61/komad; min 10 000; max 50 000 komada	EUR 0.36/beak; min 2,000 beaks; max 25 000 EUR/beneficiary	-
	Koke nosilje	-	-	EUR 0.77/komad; min 1 500 komada
	Brojler pilići	-	EUR 0.03/beak; 5 000/turnus; max EUR 50 000/beneficiary	EUR 0.10/komad; min 5 000 komada
	Ždrebice za uzgoj	-	EUR 205/head; pure breed	-
	Košnice	7.67 EUR/košnica; min 20 košnica i 10 kg meda/košnica; max 550 kg	EUR 2.30/beehive; min 50 beehives; max EUR 2 500/beneficiary	EUR 10.23/košnica; min 30 košnica
Subvencionisanjeinputa	Osiguranje	Max 50 % od premije osiguranja	-	Max 70 % od premije osiguranja
	Gorivo	-	EUR 0.31/l; max 100 l/ha	-

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina).

Slika 3.1. Pregled direktne podrške proizvođačima u Bosni i Hercegovini (u milionima evra), 2010-2015.



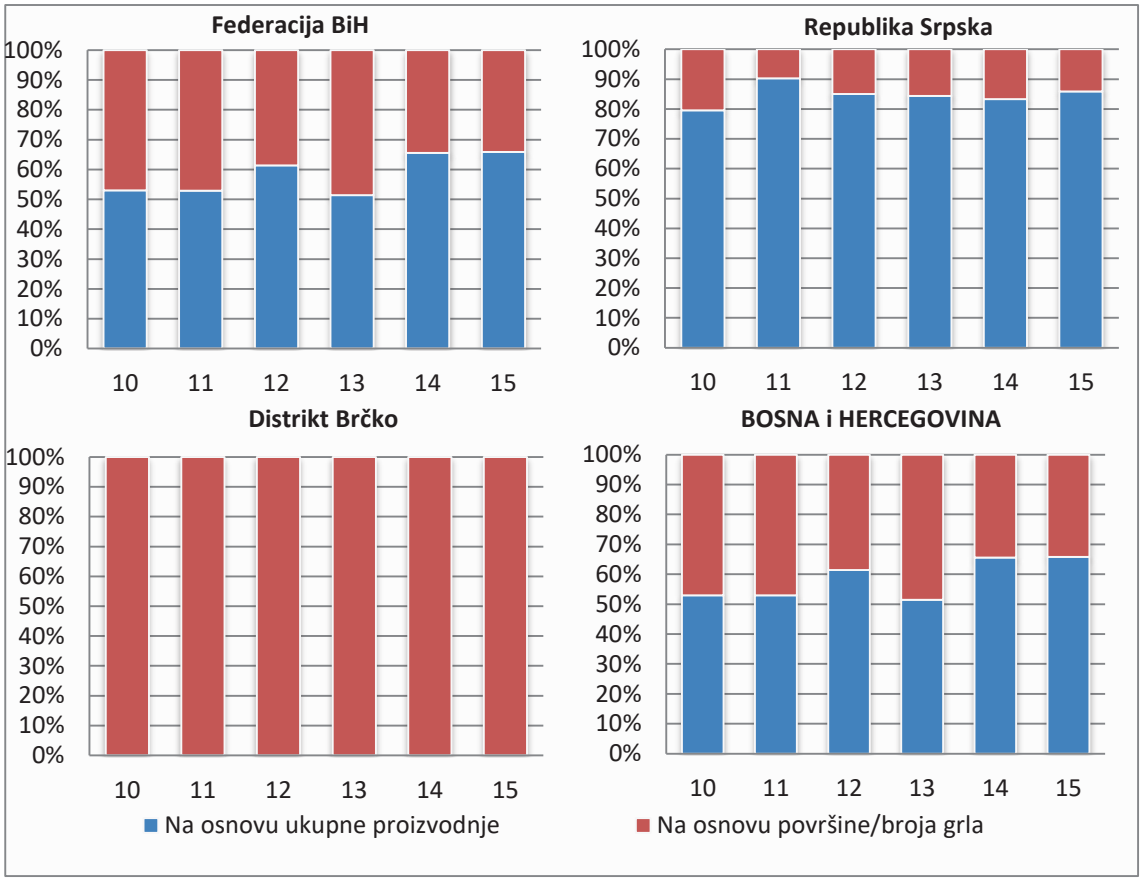
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina).

Značajne varijacije od godine do godine u direktnoj podšrci za poljoprivredne proizvođače takođe su zabeležene u BD za period obuhvaćen ovim istraživanjem (2010-2015.). BD primenjuje samo direktna plaćanja. Ne postoje proizvodne ili subvencije inputa u BD, kao što je slučaj u FBiH i u RSR (Slika 3.1). BD napravio je prelaz sa proizvodnih subvencija i subvencija za inpute na direktna plaćanja na osnovu površine/broja životinja u 2009.

Slika 3.2 pokazuje primetne razlike u strukturi direktnih plaćanja (tj. po površini, po broju životinja i proizvodnji) među administrativnim jedinicama Bosne i Hercegovine. Isplate na osnovu proizvodnje prioritetne su u RSR, iznoseći u proseku oko 85% ukupnih direktnih plaćanja. Veći deo podrške za proizvodnju dodeljen je proizvođačima mleka.

Nasuprot RSR, FBiH ima bolje uravnoteženu raspodelu direktnih plaćanja između proizvodnih subvencija i subvencija na osnovu površine/broja životinja, od kojih su proizvodne subvencije vremenom porasle. FBiH izvršila je reformu svog sistema direktne podrške u 2011., nakon čega je skoro celokupna ratarska proizvodnja dobijala podršku putem isplata po površini umesto subvencijama za proizvodnju . Međutim, ova reforma nije znatno uticala na strukturu direktnih plaćanja u FBiH, jer se velike subvencije za proizvodnju daju proizvođačima mleka (na osnovu gotovog proizvoda), što pokreće celu strukturu direktnih plaćanja.

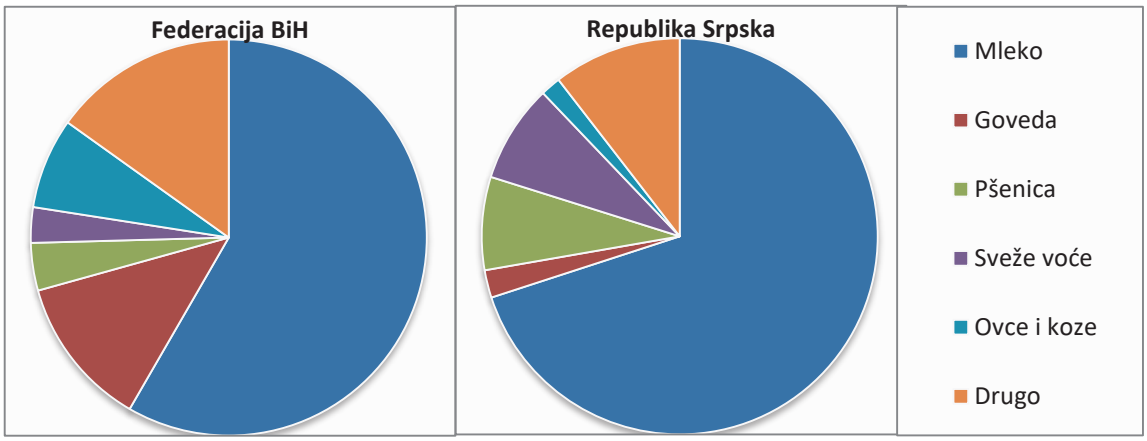
Slika 3.2. Struktura direktnih plaćanja proizvođačima u Bosni i Hercegovini, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Bosna i Hercegovina).

Proizvodnja mleka je sektor koji prima daleko najviše podrške u Bosni i Hercegovini (Slika 3.3). Pored proizvodnje duvana, proizvodnja mleka dobija konstantnu podršku još od 1997.

Slika 3.3. Sastav direktnih plaćanja proizvođačima po glavnim vrstama robe u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (%), 2015.



Izvor: baza podataka MPP (Bosna i Hercegovina).

Drugi sektori koji su dobili znatne direktne isplate u RSR u 2015. su sektori proizvodnje voća (8%) i proizvodnje pšenice (8%). Pored proizvodnje mleka, sektor koji je dobio najveću podršku i FBiH u 2015. bili su sektori proizvodnje goveda (12%), ovaca i koza

(7%), pšenice (4%) i voća (3%). Direktna plaćanja su ravnomernije isplaćena po sektorima u BD, sa isplatama sektorima goveda (17%), kukuruza (16%), svinja (15%), mleka (11%), voća (9%) i ovaca i koza (7%) koje čine najveći deo ukupnih direktnih plaćanja.

U kontekstu procesa EU integracija, postojeća struktura direktnih plaćanja u Bosni i Hercegovini, sa znatnim delom proizvodno vezanih plaćanja (npr. isplata po proizvodnji), ukazuje na činjenicu da postoji razlika između ove strukture i ZPP, kao i na to da će se u budućnosti javiti potreba za usklađivanjem sa sistemom subvencija EU. Ovom problemu je posvećena pažnja u novim strateškim dokumentima koje su usvojili FBiH i RSR, a koja predviđaju da će se preći na direktne isplate na osnovu površine/broja životinja; međutim, te planove u praksi tek treba primeniti.

Mora se naglasiti da su direktna plaćanja jedno jako osteljivo pitanje i često su razlog političkih nesuglasica i društvenog revolta u Bosni i Hercegovini. Povrh toga, jedan od najvećih problema u vezi sa direktnim plaćanjima su konstantni nedostaci u sistemu sprovođenja. Iako registri poljoprivrednih gazdinstava i sistema identifikacije životinja u Bosni i Hercegovini postoje, oni su daleko od EU standarda i neophodna su dodatna poboljšanja. Trenutno, najvažniji problem je nedostatak adekvatne supervizije i identifikacije poljoprivrednog zemljišta (LPIS sistem), koji sprečava korektnu i fer raspodelu direktnih isplata i zbog čega je shema direktnih isplata podložna zloupotrebi.

3.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike

Nova srednjoročna strategija za razvoj poljoprivrednog sektora FBiH na snazi je već drugu godinu, što omogućava izvršenje prve evaluacije od njenog sprovođenja. Strateški dokument je, po prvi put, zasnovan na principima savremenog ciklusa kreiranja javne politike (analiza situacije, postavljanje ciljeva, usvajanje novih akcionih mehanizama, programa sprovođenja, finansijskih okvira i praćenje i evaluacija). Sheme direktnih plaćanja trebalo bi da budu zasnovane na plaćanjima po površini za sve useve i u skladu sa ZPP EU. Neke od mera, kao što je podrška proizvodnji živine, po planu treba da se postepeno ukinu, dok podrška ruralnom razvoju treba da se ojača. Sastavljen je realni ekonomski okvir dok je akcioni plan predvideo brojne aktivnosti za ojačanje institucionalnih i pravnih okvira sa ciljem usklađivanja poljoprivredne politike FBiH sa ZPP.

Međutim, stvarno sprovođenje znatno se razlikuje od planova koji su predviđeni u strateškom dokumentu. Pređašnji pristup kreiranju poljoprivredne politike ostao je u najvećem delu nepromenjen. Poljoprivredna politika i dalje se u velikoj meri oslanja na proizvodno vezane mere, stavlja nedovoljan akcenat na ruralni razvoj, i ne uzima u obzir veće promene u finansiranju opštih službi u poljoprivredi. Praktično, nikakva sredstva nisu dodeljena ruralnom razvoju u FBiH u 2015. ([16]) dok je podrška opštim uslugama uglavnom pokrivala samo programe socijalnog i zdravstvenog osiguranja za poljoprivrednike. Iako ukupna vrednost planirane finansijske podrške za direktna plaćanja u strateškom dokumentu (33,6 miliona evra) nije mnogo manja od vrednosti podrške koja je realizovana u 2015. (33,3 miliona evra), postoji veliko neslaganje između njihovih struktura i njihovih opštih pristupa. Na primer, umesto devet shema direktnih plaćanja, kao što je predloženo u strateškom dokumentu, njih 23 je primenjeno u 2015. Podrška proizvodnji mleka u zavisnosti od prodate količine posrednicima i dalje opstaje ([17]) i nije uvedena nikakva shema pojedinačnih plaćanja po površini u 2015. Povrh toga, nije napravljen nikakav značajan pomak u kontekstu zakonodavne i institucione harmonizacije sa ZPP EU. FBiH nije započela uspostavljanje IACS i drugih administrativnih instrumenata koji su neophodni za adekvatno sprovođenje, kontrolisanje i praćenje direktnih isplata.

([16]) Raspodela budžeta za mere ruralnog razvoja nisu uopšte planirane u 2015 zbog znatnog duga vlade FBiH poljoprivrednim proizvođačima od prethodnih godina.

([17]) Postepeni prelaz ka kombinaciji isplata po litru (EUR 0.14) i isplata po grlu (EUR 50), kao što je predloženo u strateškom dokumentu, predviđa se da će početi u 2016.

U Republici Srpskoj, takođe je primećena znatna razlika između realizoavne poljoprivredne politike i ciljeva koji su planirani u novom strateškom planu za period 2016-2020. Strateški plan 2016-2020. ne pokriva period koji je analiziran u ovom poglavlju. Međutim, raspodela sredstava za podšrku za 2016. opisana je u godišnjem finansijskom planu. U pogledu direktnih plaćanja, novi strateški plan predvideo je prelaz sa modela zasnovanog na proizvodno vezanim subvencijama i subvencionisanja inputa na model zasnovan na plaćanjima po hektaru obradivog zemljišta ili po broju životinja. Ovaj cilj tek treba sprovesti u praksu u RSR, obzirom da je najveći broj subvencija u 2015. bio u obliku subvencija za proizvodnju i ovaj prelaz nije uzet u razmatranje godišnjeg budžeta za 2016. Povrh toga, odloženo je planirano usvajanje uredbe za poljoprivredni i ruralni razvoj da bi se te mere politike uskladile sa ciljevima novog strateškog dokumenta (tj. stabilna raspodela finansijskih resursa). Strategija vlade RSR je da se obezbedi efikasno sprovođenje politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja pre nego što skupština može da usvoji novu regulativu (RSR 2015.b).

Na fundamentalnom nivou, pre nego što bilo kakva promena može da se uvede u sistem subvencija u RSR, moraju se uspostaviti LPIS sistem i ažurirani registri stoke. Pored ovih tehničkih preduslova, prepreke prelaženju na nove sheme direktnih isplata takođe su i nizak nivo stručnosti i kapaciteta poljoprivrednih proizvođača i državnih službenika za razumevanje i uspešno sprovođenje različitih mera politike. Ovo se, na primer, ogleda u slaboj efikasnosti isplata korisnicima; isplate kasne po nekoliko meseci u odnosu na obaveze prema korisnicima (npr. poljoprivrednicima).

Prethodni regulatorni okvir usvojen u 2002., kojim se rukovodi sprovođenje poljoprivredne politike (uključujući i ruralni razvoj), još uvek je na snazi u RSR. Ova uredba nalaže da se najmanje 6% od ukupnog opšteg budžeta RSR dodeli poljoprivrednoj politici. Sa izuzetkom 2010., ova granica nikad nije dostignuta. Namera da se raspodele dostupna sredstva za podršku poljoprivredi u sva tri prioritetna područja podrške (tj. direktna podrška proizvođačima, ruralni razvoj i podrška opštim službama) nije postignuta u periodu na koji se odnosi ovo istraživanje zbog nepredviđene krize poljoprivrednog sektora koja je preusmerila finansijske resurse u druga područja (rešavanju efekata prirodnih katastrofa i otklanjanju problema na tržištu). Strateški dokument za period 2016-2020. predvideo je da će raspodela sredstava poljoprivrednoj politici iznositi 48,3 miliona evra (6% opšteg budžeta) u 2016.; međutim, samo 30 miliona evra rezervisano je u godišnjem planu za 2016. (RSR 2015.a). To ne dozvoljava finansiranje i sprovođenje svih mera koje su planirane u strateškom dokumentu. Međutim, dostupnost smanjenih finansijskih resursa za poljoprivrednu politiku uglavnom se ogleda u smanjenoj podršci investiranju i ruralnom razvoju, dok je uticaj na direktne isplate marginalan.

3.6 Zaključci i političke preporuke

Ovo poglavlje analizira razvoj poljoprivredne politike u Bosni i Hercegovini u periodu 2010-2015. Rezultati su ukazali da poljoprivredna politika u Bosni i Hercegovini pokazuje visok nivo nestabilnosti i nije dosledna srednjoročnim ciljevima politike koja je predviđena. Poljoprivredna podrška značajno varira od godine do godine u vremenskom periodu koji je pokriven u ovom poglavlju, što je posledica produžene ekonomske i političke krize, političkog lobiranja i nedostatka jasnog programiranja mera politike. Ovaj nestabilni politički razvoj stvara nesigurni politički ambijent za subjekte koji rade u poljoprivrednom sektoru, što može imati štetne posledice za njegov budući rast i razvoj.

Prosečna vrednost godišnje poljoprivredne podrške u Bosni i Hercegovini predstavljala je 75,9 miliona evra i pokazuje je trend opadanja u periodu 2010-2015. Mere iz prvog stuba predstavljaju najveći deo ukupne podrške (prosečno 73% ukupne poljoprivredne podrške) u Bosni i Hercegovini tokom istog perioda, nakon čega se nalazi podrška ruralnom razvoju (19%). Iako je ukupna poljoprivredna podrška u Bosni i Hercegovini u periodu 2010-2015. opala, mere prvog stuba povećale su se tokom istog perioda na račun ruralnog razvoja i podrške opštim službama. Ovi rezultati pokazuju da je direktna podrška proizvođačima prioritetni instrument podrške poljoprivrednom sektoru u Bosni i

Hercegovini. Bosna i Hercegovina primenjuje veoma heterogenu poljoprivrednu politiku u svoje tri administrativne jedinice (FBiH, RSR i BD), jer sve imaju ovlašćenje da osmisle, usvoje i sprovode svoje mere politike. Poljoprivredne politike razlikuju se među administrativnim jedinicama u pogledu mera koje sprovode i sektora koje podržavaju. Sve administrativne jedinice prijavile su velika odstupanja od godine do godine u nivoima podrške, kao i negativni trend u visini podrške tokom perioda istraživanja 2010-2015.

Prosečna godišnja poljoprivredna podrška bila je 38,3 miliona evra u FBiH, 32 miliona evra u RSR i 2,7 miliona evra u BD. Prioritetna vrsta podrške u sve tri administrativne jedinice je direktna podšrka proizvođačima (direktne plaćanja i subvencije za inpute), dok je najveći deo ukupne poljoprivredne podrške bio u BD (prosečno 90% u periodu 2010-2015.), nakon čega sledi FBiH (82%), dok je najniži deo prijavljen u RSR (70%). Slično zbirnim ciframa za Bosnu i Hercegovinu, podrška ruralnom razvoju zauzima drugo mesto u ukupnoj poljoprivrednoj podršci u administrativnim jedinicama, iznoseći prosečno između 10% ukupne podrške u BD i 22% u RSR.

Iako su direktna plaćanja (tj. po površini, po broju životinja i proizvodnji) glavna shema direktne podrške za poljoprivrednike u sve tri administrativne jedinice Bosne i Hercegovine, njihova struktura u velikoj meri varira. Subvencije na osnovu proizvodnje prioritetne su u RSR (prosečno 85% direktnih isplata). Kao dodatak direktnim plaćanjima, važan oblik direktne podrške proizvođačima u RSR bile su subvencije za inpute (gorivo). Proizvod koji je dobio najveću podršku proizvodnji bilo je mleko (70% direktnih plaćanja u 2015.). FBiH imala je ravnomerniju raspodelu direktnih isplata između subvencija za proizvodnju i plaćanja po površini/po broju životinja (60%:40%), dok su subvencije za inpute predstavljale mali deo ukupne direktne podrške (2,7% u proseku) u periodu 2010-2015. BD primenjivao je samo direktna plaćanja; nisu postojale subvencije za proizvodnju i subvencije za inpute u periodu koji je obuhvaćen u ovom poglavlju. Sve u svemu, ove analize pokazuju da proizvodno vezana plaćanja još uvek igraju glavnu ulogu u strukturi poljoprivredne podrške u Bosni i Hercegovini. To se protivi filozofiji ZPP, koja se uglavnom oslanja na podšrku nevezanu za proizvodnju, što implicira da će poljoprivredna politika u budućnosti morati da prođe kroz promene u slučaju uspešnog pristupanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji.

I FBiH i RSR usvojile su nove strateške okvire za buduće postupke u poljoprivrednom sektoru i ruralnim podruljima, zasnovane na principima i elementima savremenog kreiranja javne politike (analiza situacije, postavljanje ciljeva, akcionih mehanizama, programa sprovođenja, finansijski okviri, praćenje i evaluacija). Usvojena dokumenta i njihovi koncepti razvojne orijentacije zasnovani su na jasno postavljenim izazovima sa kojima se suočava poljoprivredni sektor koji potiču iz spoljnjih i domaćih faktora, i otkrivene su prednosti i mane sektora, što omogućava postavljanje srednjoročnih prioriteta za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela. Oba dokumenta nesumnjivo naglašavaju odlučnost Bosne i Hercegovine na putu ka integraciji u EU i postavljaju planove za postepeno usklađivanje državne poljoprivredne politike sa zahtevima ZPP.

Prve godine sprovođenja usvojenih strateških dokumenata pokazale su da vodeće političke strukture FBiH i RSR nisu pokazale dovoljnu odlučnost i spremnost za sprovođenje velikih reformi u praksu kao što je predviđeno u strateškim dokumentima. Paradoks je što su vlasti koje su zahtevale izradu strateških dokumenata zahtevale od autora jasan pro-evropski pristup i identifikaciju svih neophodnih aktivnosti koje se moraju preduzeti da bi se harmonizovala poljoprivredna politika sa EU ZPP. Međutim, kada je reč o sprovođenju, reforme poljoprivredne politike nisu uspele da uvedu u praksu predloge koji su usvojeni u strateškim dokumentima, barem za sada.

4 Kosovo*: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Mihone Keroli-Mustafa*, Ekrem Gjokaj i Bekim Hodža****

* Međunarodni poslovni fakultet Mitrovica, Kosovo
** Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja Kosova

4.1 Uvod

Kosovo* se suočava sa ključnim izazovima u razvoju konkurentne ekonomije i reformisanju državnih politika kako bi ih približilo evropskim. Nova faza odnosa Kosova* i EU započela je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u oktobru 2015. Ovaj sporazum otvorio je nove mogućnosti za slobodnu trgovinu i primenu evropskih standarda na veliki broj sektora. Kosovo* je napredovalo u procesu razvijanja svojih državnih poljoprivrednih strategija, shema grantova, kontrolnih mehanizama, registra gaydinstava i statistike. Podrška EU kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) 2014-2020. i kroz Tehničku pomoć i razmenu informacija (TAIEX) osnažila je dalji razvoj poljoprivrednog sektora i harmonizaciju državnih politika. Međutim, ovaj proces još uvek je veoma zahtevan u pogledu postizanja svih ciljeva koje je postavila ZPP.

Poljoprivredni sektor na Kosovu* igra važnu ulogu u pružanju mogućnosti za zaposlenje i stvaranju prihoda. U 2015., poljoprivredni sektor doprineo je formiranju 13,5% BDV i oko 27% ukupnoj zaposlenosti, i zaslužan je za 12,8% ukupne vrednosti izvoza (baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Kosovo*)).

Razvoj poljoprivrednog sektora na Kosovu* od naročite je važnosti za poboljšanje trgovinskog bilansa, smanjenje nezaposlenosti i povećanje bezbednosti prehambenih proizvoda i zaštite životne sredine. Ovo poglavlje predstavlja trenutnu situaciju i najnovije trendove u razvoju poljoprivredne politike Kosova*, sa posebnim fokusom na razvoj budžetske podrške poljoprivredi. Glavni izvori podataka koji su korišćeni u ovom istraživanju su Statistička agencija Kosova i Odeljenje za ekonomsku analizu i poljoprivrednu statistiku u okviru Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja (MPŠRR). Za komparativni pregled poljoprivrednih transfera budžeta, koiršćen je uobičajeni ZPP šablon (Rednak i dr. 2013.). Analiza pokriva period od 2010. do 2015. godine.

Drugi deo ovog poglavlja opisuje strategije i programe poljoprivredne politike. Razvoj poljoprivredne politike objašnjen je u trećem delu, koji ujedno i predstavlja i razmatra transfere budžeta ka poljoprivredi za period 2010-2015, uključujući i sastav podrške po glavnoj grupi politike. Četvrti deo tiče se direktnih plaćanja i njihovih karakteristika i promena tokom vremena. Peti deo daje opštu procenu razvoja poljoprivredne politike i njenog sprovođenja. Poslednji deo predstavlja zaključke i preporuke u vezi sa glavni problemima politike u kontekstu usklađivanja sa politikama EU.

4.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja izvršava svoje funkcije na osnovu sledećih glavnih političkih dokumenata: Program poljoprivrede i ruralnog razvoja (PPRR) 2014-2020. (MPŠRR 2013.), Srednjoročni budžetski okvir 2016-2018. (Vlada Kosova* 2015.) i Program ekonomske reforme (PER) 2016-2018. (Vlada Kosova* 2016.), u kojima se nalaze detaljni srednjoročni i dugoročni ciljevi politike, glavne mere, instrumenti praćenja i troškovi sprovođenja politika. Kratkoročne politike objašnjene su detaljno u godišnjem državnom programu za poljoprivredu i ruralni razvoj, dok su relevantne aktivnosti opisane u godišnjem akcionom planu.

PPRR 2014-2020. zasnovan je na prethodnom PPRR za period 2007-2013; tiče se dugoročnih ciljeva i prioriteta u skladu sa EU ZPP, i povezuje proces programiranja sa

višegodišnjim programima ruralnog razvoja. Pomoć kroz IPA II ([18]) podržava Kosovo* u postizanju sklada sa pravnim tekovinama EU. Ona takođe omogućava unapređenje položaja svih aktera u poljoprivredno-prehrambenom sektoru na regionalnim i EU tržištima; veće zapošljavanje i stvaranje prihoda u poljoprivredno-prehrambenom sektoru i ruralnim uslugama, razvoj stručnog usavršavanja, upravljanje farmama i obrazovanje za poljoprivredno računovodstvo; i usvajanje mera za poboljšanje otpornosti na klimatske promene. Ostali ciljevi IPA II su pružanje tehničke podrške za poboljšanje prikupljanja podataka, obradu i izveštavanje za sve poljoprivredne podsektore i ruralni razvoj u MPŠRR. U ovom pogledu, PPRR sledi četiri prioritetne oblasti dodeljene kroz program IPA (EK 2014.) pod čijim okriljem su identifikovane pojedinačne mere (Tabela 4.1).

Za period 2014-2016., MPŠRR odlučilo je da primeni samo neke od PPRR mera koje su predstavljene u Tabeli 4.1, dok se istovremeno pripremalo za sprovođenje drugih mera (M 501, M 401, M 402 i pilot mera M 201) u budućnosti. Sve u svemu, PPRR program naglašava potrebu da se poveća samoodrživost proizvodnje hrane, konkurentnost gazdinstava i slobodan pristup tržištu EU kao važne prilike za poboljšanje prihoda poljoprivrednika na Kosovu*. Prema tome, razvoj novih proizvodnih postrojenja i poboljšana konkurentnost zahtevaju unapređene standarde marketinga, pakovanja, kvaliteta i obeležavanja u širem opsegu poljoprivredno-prehrambenog sektora. Prateći poslednje analize EK, samo mali procenat farmi u Kosovu* i postrojenja za preradu hrane zapravo je konkurentno sa EU i međunarodnim tržištem (EK 2015.). Glavni razlog za nisku poljoprivrednu konkurentnost u Kosovu* je preovlađujući broj malih gazdinstava, visok stepen fragmentacije zemljišta, ograničen pristup kreditima i nedostatak znanja o korišćenju savremenih tehnologija.

Tabela 4.1. Kosovo* PPRR 2014-2020.: prioriteti i odabrane mere ruralnog razvoja

Prioriteti	Mere
Unapređenje održivosti gazdinstava i konkurentnosti svih poljoprivrednih i poljoprivredno-industrijskih proizvoda i nastavak približavanju standardima EU	M 101 Investiranje u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava M 103 Investiranje u fizičku imovinu u preradi i marketingu poljoprivrednih proizvoda
Oporavak, zaštita i poboljšanje ekosistema u poljoprivredi i šumarstvu	M 201 Popljoprivredno-ekološke mere i organske farme M 202 Sadnja i zaštita šuma
Promocija socio-ekonomske inlkuzije, smanjenje siromaštva i teritorijalno uravnotežen ruralni razvoj	M 302 Diverzifikacija farmi i razvoj biznisa M 303 Priprema i sprovođenje strategija lokalnog razvoja — LEADER
Transfer inovacija i znanja u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnom razvoju i ojačavanje kapaciteta javne administracije u sprovođenju programa ruralnog razvoja	M 401 Unapređena obuka M 402 Savetodavne usluge M 501 Tehnička pomoć
Ostalo	Projekti navodnjavanja

Izvor: MPŠRR 2013.

Uz pomoć međunarodnih donatora, MPŠRR radi na uspostavljanju neophodnih struktura u skladu sa politikom ZPP i IPARD, za proces EU integracije. U naporu da poveća usklađenost sa ZPP EU, MPŠRR je uspostavilo Odeljenje za savetodavne usluge, koje pruža tehničku, ekonomsku i pravnu pomoć poljoprivrednim proizvođačima (EK 2015.). MPŠRR takođe je postavilo opštinske savetnike i otvorilo opštinske informacione centre u svakoj opštini za davanje saveta i podrške poljoprivrednim proizvođaćima i povećanje

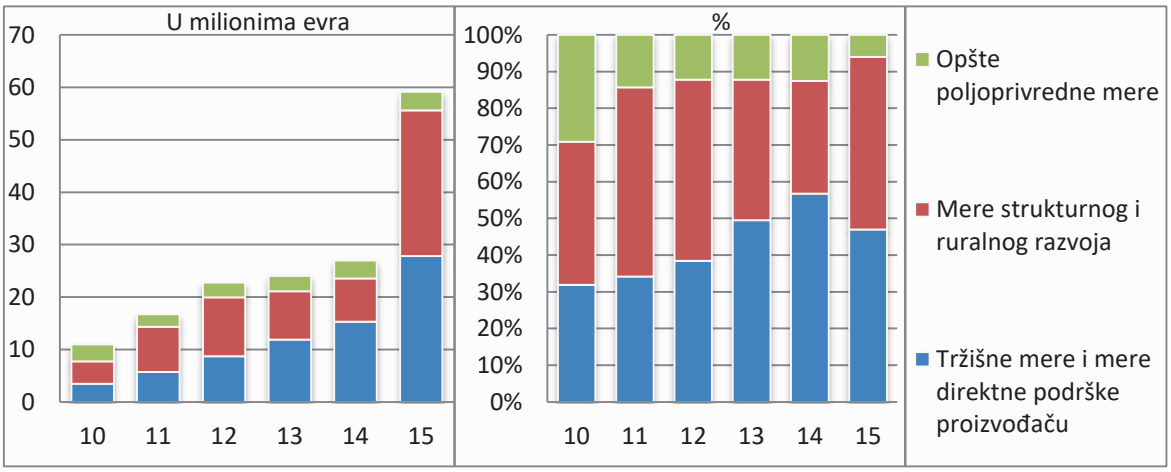
([18]) Trenutno, Kosovo* sprovodi drugu fazu IPA (IPA II), koja je usvojena u 2014. Prva faza sprovođenja IPA pokriva period 2007-2013 i imala je za cilj pružanje EU podrške ekonomskom i političkom razvoju Kosova* sa jasne tačke gledišta EU. Druga faza IPA— IPA II — počela je u 2014 i završiće se u 2020. Za ovaj period, EU je pripremila ukupno EUR 645 miliona za Kosovo*, od kojih je EUR 79.7 miliona planirano za podršku poljoprivrednom i ruralnom razvoju.

produktivnosti. MPŠRR otvorilo je i poseban sajt za pružanje informacija o ruralnom razvoju i praćenje shema grantova i subvencija u skladu sa EU standardima. Povrh toga, ustanovljeni organ upravljanja nastavlja da primenjuje i prati sheme grantova i subvencija putem Agencije za poljoprivredni razvoj. Poljoprivrednici koji apliciraju za grantove i subvencije prvo se registruju u Registru gazdinstava, što je u stvari softverski sistem koji koriste poljoprivredne kancelarije u opštinama i kojim centralno koordinira MPŠRR. Ova vrsta kontrolisanja isplata predstavlja osnovu za reforme i usklađivanje sa EU standardima.

4.3 Razvoj poljoprivredne politike

Tokom perioda istraživanja, budžetska podrška poljoprivredi Kosova* povećala se sa 11,0 miliona evra u 2010. na 59,1 miliona evra u 2015. (Slika 4.1). U 2015., ukupna poljoprivredna podrška uvećala se za više nego duplo u poređenju sa 2014., kada je iznosila 27 miliona evra. Uvećanje ukupne podrške uglavnom je posledica povećanih sredstava za direktnu podršku proizvođačima i za mere strukturnog i ruralnog razvoja, dok podrška opštim službama ostaje skoro nepromenjena. Direktna podrška proizvođačima kao procenat ukupne podrške varira između 31,9% i 47% u periodu 2010.-2015., odmah ispred podrške ruralnom razvoju (između 39% i 47%) i podrške opštim uslugama u poljoprivredi (između 6% i 29,1%).

Slika 4.1. Razvoj budžetske podrške poljoprivredi na Kosovu*, 2010-2015.



Izvor: baza podataka i poljoprivredne politike (Kosovo*).

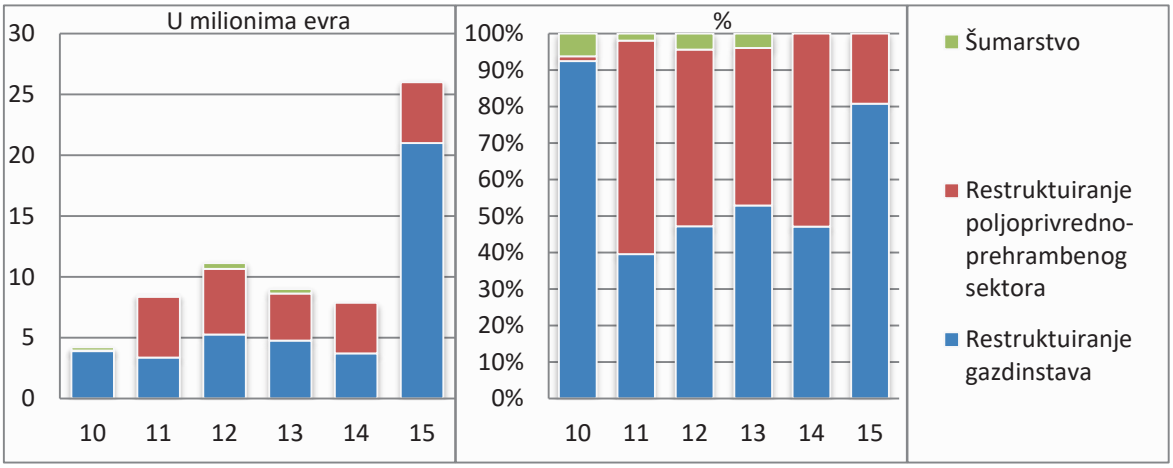
Mere direktne podrške proizvođačima imaju za cilj uvećanje poljoprivredne proizvodnje, povećanje prihoda poljoprivrednika i poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora i rast izvoza. Ukupni budžetski transferi za direktnu podršku proizvođačima povećali su se sa 3,5 miliona evra u 2010. na 15,2 miliona evra u 2014. i 27,8 miliona evra u 2015. Direktna podrška proizvođačima vrši se u obliku direktnih plaćanja po površini ili po broju životinja za pojedine sektore ratarske proizvodnje i stočarstva. Subvencije inputa vršene su samo za gorivo i to za žetvu do 2013. Proizvodne subvencije tek su nedavno uvedene (u 2013. za sadnice i u 2014. za proizvodnju mleka), ali je njihov procenat od ukupne direktne podrške ostao ispod 4% tokom celog perioda istraživanja.

Politika ruralnog razvoja takođe igra veoma važnu ulogu u poljoprivrednoj politici Kosova*. Glavni razlog za to je specifičnost poljoprivrednog sektora i ruralnih predela. Mere ruralnog razvoja fokusirane su na ojačavanje konkurentnosti proizvođača hrane putem podrške investicijama u primarnu proizvodnju i prerađivačku industriju, kao i putem uvođenja međunarodnih standarda bezbednosti hrane. U 2015., troškovi iz budžeta za sprovođenje mera ruralnog razvoja iznosili su 27,8 miliona evra, što je porast sa 4,3 miliona evra iz 2010. U periodu 2010-2015., ova podrška predstavljala je oko 43% ukupne podrške iz budžeta za poljoprivredu. Podrška strukturnom i ruralnom

razvoju uglavnom ima za cilj poboljšanje konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora. Finansiranje mera koje su usmerene ka podršci ruralnoj ekonomiji i stanovništvu povećalo se poslednjih godina (sa oko 0,1 milion evra u 2010. na oko 1,8 miliona evra u 2015.), ali je procenat ovih sredstava u poređenju sa ukupnim sredstvima za ruralni razvoj ostao nizak, ispod 10% (6,5% u 2015.). Ova sredstva dodeljuju se za izgradnju lokalnih kapaciteta (LEADER) i, od 2014., podršci diverzifikaciji aktivnosti na gazdinstvima i alternativnim aktivnostima u ruralnim predelima. Podrška poboljšanju ruralne infrastrukture i održavanju ruralnog nasleđa nije primenjena usled ograničenja budžeta.

Tokom većeg dela perioda kojim se ovo istraživanje bavi, najveći deo budžeta za poboljšanje konkurentnosti poljoprivrednog sektora bio je dodeljen merama usmerenim ka restruktuiranju gazdinstva (Slika 4.2). Podrška restruktuiranju gazdinstava sprovedena je uglavnom u obliku podrške investiranju i fokusirala se na nekoliko poljoprivrednih podsektora (živinu, voće, povrće i vinograde, mleko i meso, žitarice i med) i druge namene. U 2015., sredstva za investicije na gazdinstvu značajno su se povećala (sa oko 3,5 miliona evra u 2010. na 21 milion evra u 2015.), što pokazuje da je postojala politička svest o potrebi za povećanjem produktivnosti gazdinstava i unapređenjem kvaliteta poljoprivrednih proizvoda, kao i poboljšanju održivosti i konkurentnosti.

Slika 4.2. Razvoj budžetske podrške za unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora na Kosovu*, 2010-2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Kosovo*).

Podrška restruktuiranju poljoprivredno-prehrambenog sektora usmerena je ka preradi i marketingu poljoprivrednih proizvoda. Cilj ove podrške je veće korišćenje poljoprivrednih proizvoda za proizvodnju proizvoda više dodate vrednosti; otvaranje centara za otkup, pakovanje i skladištenje; i uvođenje HACCP sistema upravljanja bezbednosti hrane (Analiza opasnosti i kritičnih kontrolnih tačaka) sa ciljem ispunjenja zahteva EU (Miftari i Hodžaj 2014.). Isplaćena sredstva za restruktuiranje poljoprivredno-prehrambenog sektora nisu se značajnije promenila tokom perioda istraživanja (Slika 4.2). U međuvremenu, mnogi projekti koji su primenjeni u okviru ove mere, takođe su podržani iz sredstava EU.

Podrška restruktuiranju šumarstva uglavnom je fokusirana na pošumljavanje i bila je na snazi do 2013. Posle 2013, nikakva sredstva nisu dodeljena ovoj meri usled ograničenja budžeta.

Pošdrka opštim uslugama u poljoprivredi bila je relativno stabilna tokom perioda istraživanja 2010-2015., sa prosekom od 3 miliona evra. Više od 95% ove podrške bilo je dodeljeno za unapređenje standarda bezbednosti hrane (veterinarske i fitosanitarne usluge), dok je samo mali deo sredstava isplaćen za tehničku pomoć i stručno

usavršavanje kako bi se zadovoljile potrebe ruralnog razvoja (0,1 milion evra). Stručno usavršavanje poljoprivrednika od velikog je značaja za ubrzanje poljoprivrednog razvoja na Kosovu*. Međutim, budžet za ove aktivnosti još uvek je relativno mali, uzimajući u obzir prilično veliki broj poljoprivrednika zainteresovanih za programe stručne obuke i studijske programe.

4.4 Direktna plaćanja

Broj instrumenata direktnih plaćanja znatno se povećao na Kosovu* između 2010. i 2015. (Tabela 4.2). U 2010. godini, direktne isplate vršile su se za proizvodnju vinskog grožđa (isplata po hektaru vinograda), i za uzgoj krava muzara, ovaca i koza (isplate po broju životinja). Narednih godina, uvedeno je nekoliko novih instrumenata i do 2015. njihov broj se povećao na 15. U 2015. godini, direktna podrška u obliku isplata po površini bila je odobrena za proizvodnju pšenice, semenske pšenice, kukuruza, uljarica, povrća, voća (od 2015.) i vinskog grožđa. Za krave muzare, ovce i koze, goveda za klanje (od 2015.), košnice, svinje i koke nosilje direktna podrška je vršena putem isplata po grlu, dok je za voće i sadnice vinove loze i mleko podrška vršena putem isplata po prodatoj količini. Kriterijum prihvatljivosti zavisi od sheme podrške (od 0,1ha za vinograde do 5ha za pšenično seme i od jednog grla goveda za klanje do 2000 koka nosilja) i održava se na stabilnom nivou.

Tabela 4.2. Sheme direktnih plaćanja implementirane na Kosovu* po vrsti i sektoru, 2010-2015.

Sheme direktne isplate	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Plaćanja po površini (EUR/ha)						
Vinogradi (za proizvodnju vinskog grožđa; min 0.1 ha)([a])	250	500	-	500;200	1 000;300	1 000;300
Pšenica (min 2 ha)	-	100	100	125	125	150
Kukuruz(min 1 ha)	-	-	100	100	100	150
Pšenično seme (min 5 ha)	-	-	100	200	225	250
Uljarice (min 1 ha)	-	-	100	100	100	150
Povrće na otvorenom (min 0.5 ha)	-	-	-	-	300	300
Voćnjaci (stabla voća: min 0.5 ha; jagodičasto voće: min 0.2 ha)	-	-	-	-	-	400
Plaćanja po broju grla stoke (EUR/životinja, košnica)						
Krave muzare (min 5 krava)	30	30	50	50	50	70
Ovce i koze (u proizvodnji mleka; min 30 i 20 životinja)	10	10	10	10	10	15
Košnice (min 30, max 500 košnica)	-	-	10	10	10	10
Koke nosilje (min 2 000 koka nosilja)([a])	-	-	-	0.5; 0.4	0.5;0.4	0.5-0.3
Svinje za uzgoj (min 2 svinje)	-	-	-	-	20	20
Goveda za klanje (na osnovu potvrde)	-	-	-	-	-	30
Plaćanja na osnovu proizvodnje (EUR/kg, komad)						
Voće i sadnice vinove loze (min 0.5 ha; min 5 000 Sadnice) ([a])	-	-	-	0.2	0.1-0.2	0.1-0.2
Premija kvaliteta mleka (za kravlje, ovčije i kozije mleko prodato mlekarama; min 1 500 l/četvrtina) ([a])	-	-	-	-	0.02-0.06	0.02-0.06

([a]) Isplate po jedinici razlikuju se u zavisnosti od površine pod vinovom lozom (isplate za vinograde), broja životinja na farmi (isplate za koke nosilje), obima proizvodnje (isplate za sadnice), ili klase kvaliteta mleka (premija mleka).

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Kosovo*).

Kao posledica uvođenja novih instrumenata direktnih plaćanja, kao i uvođenja povećanih stopa isplate za neke instrumente (naročito za krave muzare i pšenicu), ukupna direktna podrška je porasla od 2010. Sve u svemu, direktne isplate za ratarski sektor proizvodnje uvećale su se brže nego isplate za sektor stočarstva (Tabela 4.3). Sa izuzetkom 2010., najveći procenat direktnih plaćanja za proizvodnju ratarskih proizvoda dodeljen je sektoru proizvodnje žitarica. U 2015., isplate po površini za proizvodnju pšenice, semenske pšenice i kukuruza, zajedno su iznosile dve trećine ukupnih direktnih plaćanja za ratarsku proizvodnju i 37% ukupnih direktnih plaćanja. U okviru direktnih plaćanja za stočarski sektor, prioritetna vrsta podrške je podrška proizvodnji mlečnih proizvoda

(isplate za krave muzare i ovce i koze i premiju mleka), koje su, u 2015., iznosile oko 80% ukupnih plaćanja za stočarski sektor i 36% ukupnih direktnih plaćanja.

Tabela 4.3. Budžetski izdaci za direktna plaćanja i subvencije za inpute na Kosovu* (u milionima evra), 2010-2015.

	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Direktna plaćanja sektoru biljne proizvodnje	**1.115**	**4.295**	**4.956**	**7.911**	**10.370**	**15.621**
Isplate po površini za pšenicu	-	3.207	3.795	5.772	5.555	6.850
Isplate po površini za pšenično seme	-	-	0.025	0.064	0.107	0.154
Isplate po površini za kukuruz	-	-	0.575	0.943	1.269	3.245
Isplate po površini za uljarice	-	-	0.074	0.041	0.045	0.020
Isplate po površini za vinograde	0.703	0.699	-	0.995	2.291	1.836
Isplate po površini za voćnjake	-	-	-	-	-	0.645
Isplate po površini za povrće na otvorenom	-	-	-	-	1.027	2.697
Proizvodne isplate za voće i sadnice vinove loze (po komadu)	-	-	-	0.096	0.076	0.174
Isplate inputa za gorivo za žetvu	0.412	0.389	0.487	-	-	-
Direktna plaćanja stočarskom sektoru	**2.384**	**1.413**	**3.791**	**3.981**	**4.938**	**12.181**
Isplate po grlu za krave muzare	1.108	0.794	2.105	2.095	2.212	5.416
Isplate po grlu za mlečne ovce i koze	1.276	0.619	1.327	1.151	1.210	3.594
Proizvodne isplate za mleko (po litru)	-	-	-	-	0.500	0.869
Isplate pčelarima (po košnici)	-	-	0.359	0.494	0.778	1.842
Isplate po komadu za koke nosilje	-	-	-	0.240	0.232	0.441
Isplate po komadu za svinje za uzgoj	-	-	-	-	0.006	0.016
Isplate po grlu za goveda za klanje	-	-	-	-	-	0.003
Ukupno	**3.500**	**5.707**	**8.747**	**11.893**	**15.307**	**27.802**

Izvor: baza podataka MPP (Kosovo*).

proizvodno nevezana plaćanja ne primenjuju se na Kosovu*, iako su glavni instrument politike u okviru ZPP. Ovaj prelaz u pravcu većeg broja proizvodno nevezanih shema plaćanja ostaje težak zadatak za Kosovo* i mora se sprovesti u delo pre 2020., kao što je predviđeno u PPRR 2014-2020. Sve u svemu, direktna podrška gazdinstvima važna je za poljoprivredu Kosova* jer u sektoru preovlađuju mala gazdinstva. Međutim, još uvek postoje ograničeni strukturni pritisci u sektoru i poljoprivredna politika nije uvek osmišljena da bude dovoljna za stimulisanje rasta sektora. Kosovski* poljoprivrednici još uvek nemaju efikasan način za usvajanje savremene tehnologije i pristupanje finansijskim sredstavima za investicije na gazdinstvu da bi dostigli međunarodne standarde kvaliteta hrane i postali konkurentni na međunarodnom tržištu (Miftari i dr. 2016.).

4.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike

Sveukupni razvoj poljoprivredne politike Kosova* uglavnom se rukovodi izgledima za EU integraciju. Kao što je opisano u pređašnjem tekstu, poljoprivreda je jedan od najzahtevnijih i najsloženijih sektora u razvoju politike Kosova i u pravnim tekovinama EU. To postavlja dodatne zahteve u procesu kretanja ka usklađenosti sa ZPP EU i potrebno je još više napora u dobijanju dodatne pomoći od međunarodnih donatora da bi se postavili neophodni regulatorni okviri i politike koje bi promovisale razvoj konkurentnog poljoprivrednog sektora. Nakon što je prepoznala značaj svega pomenutog, vlada je znatno uvećala podršku ovom sektoru iz budžeta, naročito za 2015.

Podrška iz budžeta poljoprivrednom i ruralnom razvoju Kosova* opisana je do detalja u PPRR 2007-2013. i u PPRR 2014-2020. Oba dokumenta pripremljena su korišćenjem istog okvira kao i ZPP EU. Međutim, sredstva za sprovođenje PPRR, naročito za 2007-2013. bila su veoma ograničena i prioriteti su se odnosili uglavnom na poljoprivrednu proizvodnju i konkurentnost sektora. Poljoprivredna politika bila je fokusirana na mere direktne podrške koje su u velikoj meri odgovarale merama prvog stuba u okviru ZPP u merama podrške ruralnom razvoju iz drugog stuba. Iako se javna podrška uvećala u 2015., potrebno je obezbediti adekvatnu primenu shema podšrke poljoprivrednom i

ruralnom razvoju, kao delu PPRR 2014-2020, da bi se iskoristila produktivnost sektora i preusmerile postojeće politike ka organskim farmama, diverzifikaciji aktivnosti i transferu inovacija i znanja u poljoprivredi.

U okviru PER za period 2016-2018, Kosovo* je namenilo 50% ukupnog budžeta subvencijama i grantovima za mere u sklopu prvog stuba. Povrh toga, vlada i dalje nastavlja da podržava projekte investiranja (mere u okviru drugog stuba) u 2016. Zabeležena su značajna dostignuća na unapređenju poljoprivredne poslovne infrastrukture kroz planirane reforme u okviru PER 2016., u kojima politika pokazuje posvećenost podršci poljoprivrednim proizvođačima kroz uvećavanje površina pod sistemima navodnjavanja (do 40% obradivog zemljišta), razvoj tržišne infrastrukture proširenjem broja jedinica za laboratorijsko testiranje i osnivanje Integrisanog poljoprivrednog informacionog sistema. MPŠRR odredilo je 2,1 miliona evra za projekte navodnjavanja u javnom sektoru u 2016. i planira se dodatnih 1 milion evra kao deo programa ruralnog razvoja u 2016. usmeren ka privatnim gazdinstvima. Međutim, sprovođenje ovih mera biće zahtevno, jer su neophodni dodatni finansijski resursi pored onih koji namenjeni iz državnog budžeta za podršku ovom programu i drugim aktivnostima, poput konsolidacije poljoprivrednog zemljišta. U skladu sa Akcionim planom Strategije o uređenju zemljišta 2010-2020, sprovođenje ovih mera nastaviće se u periodu 2016-2018. a biće dodeljeno više od 0,5 miliona evra godišnje iz državnog budžeta (MPŠRR 2010.). Konsolidacija zemljišta, kao integralni deo politike ruralnog razvoja, pomoći će poljoprivrednim proizvođaćima u promovisanju tržišta zemljišta i poboljšaće pristup kreditima i investicijama.

Sve u svemu, Kosovo* je uspelo u pripremama za sprovođenje većine mera IPARD II. Međutim, dalja promocija mera ruralnog i poljoprivrednog razvoja, kao što su osnaživanje produktivnosti poljoprivrednika, konsolidacija zemljišta, podrška organskim farmama, zaštita životne sredine i šumarstva i povećanje tehničke pomoći, zahtevaće dodatne reforme.

4.6 Zaključci i političke preporuke

Razvoj poljoprivredne politike na Kosovu* tokom proteklih godina pokazao je značajan napredak ka harmonizaciji sa poljoprivrednom politikom EU. Ključne karakteristike razvoja poljoprivredne politike na Kosovu* mogu se sumirati u sledećim zapažanjima:

- Kosovo je usvojilo dugoročne i srednjoročne strateške dokumente, kao što su PPRR 2014-2020, Srednjoročni budžetski okvir, Godišnji nacionalni plan poljoprivredne i ruralnog razvoja, i PER, u kojima su određeni ciljevi i prioriteti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Sve u svemu, razvoj programskih dokumenata i harmonizacije sa principima EU pokazuju izvestan napredak, uglavnom u ciljevima osnaživanja odgovornih institucija i uvećanja budžeta.
- Sveukupno, finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja uvećalo se poslednjih godina, ali je još uvek nedovoljno za sprovođenje svih mera predviđenih u PPRR.
- Ukupna raspodela poljoprivredne podrške podeljena je skoro podjednako između direktne podrške proizvođačima (prvi stub) i podrške ruralnom razvoju (drugi stub).
- Direktna podrška proizvođačima znatno se povećala u periodu 2010-2015. i isplaćena je uglavnom u obliku plaćanja po površini vezanih za uzgajanje pojedinih useva ili plaćanja prema broju grla stoke.
- Najveći deo podrške ruralnom razvoju opredeljen je za unapređenje konkurentnosti poljoprivrede. Međutim, nikakva sredstva nisu dodeljena podršci poboljšanju ruralne infrastrukture, održavanju ruralnog nasleđa ili unapređenju životne sredine.
- Podrška opštim uslugama u poljoprivredi predstavlja najmanji deo ukupnog poljoprivrednog budžeta i uglavnom je opredeljena za podršku unapređenju standarda bezbednosti hrane.

Pored svega, poljoprivrednici na Kosovu* suočavaju se sa nizom poteškoća kao što su visok nivo fragmentacije poseda, zastarela tehnologija na gazdinstvima, nedovoljna diverzifikovanost proizvodnje, ograničeni kapaciteti za rast i ograničena tehnička podrška. Iako je sprovedeno nekoliko reformi kako bi se rešila neka od ovih pitanja (npr. konsolidacija zemljišta, sistemi navodnjavanja i organske farme), potrebni su dodatni napori da bi se njihovo sprovođenje osnažilo, ali i unapredila konkukrentnost poljoprivrednog sektora na Kosovu*. Ostale zapostavljene oblasti koje zahtevaju dalje političke akcije jesu zaštita životne sredine i područja sa manje povoljnim uslovima za poljoprivredu (obronci, brežuljci itd.), koja spadaju u zone manje produktivnosti. Povrh toga, sistem direktne podrške gazdinstvima trenutno se oslanja isključivo na plaćanja vezana za useve i broj grla stoka, dok će pristup EU zahtevati usvajanje zasebnih shema isplate. Međutim, razvoj poljoprivredne politike u ovom smeru zavisiće od administrativnih i ljudskih kapaciteta, kao i dostupnosti finansijskih resursa.

5 BJR Makedonija: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Dragi Dimitrievski, Ana Kotevska i Ivana Janeska Stamenkovska

Univerzitet u Skoplju „Sv. Ćirilo i Metodije", Fakultet poljoprivrednih nauka i hrane

5.1 Uvod i pristup

Kreiranje politike ozbiljno je pitanje, naročito kada se radi o kompleksnom sektoru kao što je poljoprivredno-prehrambeni. Veliki broj podsektora, različitih ciljeva i ponašanje mnogih aktera pokazatelji su višestrukih uloga poljoprivredne politike u tom sektoru, a to su regulisanje i podrška aktivnostima aktera i zadovoljavanje potreba proizvođača i opšte javnosti. Više dimenzija koje treba pokriti zahtevaju više pristupa. Prema tome, ne postoji jedinstveno političko rešenje, i često je neophodno pravljenje izbora i kompromisa (Cochran i dr. 2009.). Analiza politike koristi se kao instrument za odabir opcija među mnoštvom alternativa kao i za procenu uticaja politike.

Poljoprivreda je postala važnija za donosioce politike od početka procesa pristupanja BJR Makedonije u EU. Poljoprivreda je važan sektor za ekonomiju BJR Makedonije, doprinoseći 11,1% ukupne BDV i 18,5% ukupne zaposlenosti u 2014. (baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija)).

Tokom procesa liberalizacije tržišta i usklađivanja sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom EU, poljoprivredna politika u BJR Makedoniji bila je pod trajnom reformom. Prema tome, opseg, oblik i vrsta budžetskih transfera u poljoprivredi bili su konstantno reformisani.

Cilj ovog poglavlja je da opiše i oceni razvoj poljoprivredne politike BJR Makedonije. Podaci korišćeni za izgradnju APM baze podataka dobijeni su od Agencije za finansijsku podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju i konačni finansijski izveštaj budžeta BJR Makedonije. Pošto su sistematičnije i strukturne promene usvojene sa zakonom u 2010. sa ciljem prilagođavanja državne poljoprivredne politike u skladu sa ZPP, baza podataka BJR Makedonije pokriva period od 2010. do 2015. ([19]).

Drugi deo ovog poglavlja pruža kratak opis glavnih strateških i programskih dokumenata koji definišu poljoprivrednu politiku u BJR Makedoniji. Treći deo pokriva sveukupni razvoj poljoprivredne politike u državi. Poseban osvrt dat je na direktna plaćanja kao glavni instrument državne poljoprivredne politike, kao što je opisano u četvrtom delu. Poslednji deo pruža zaključak i daje političke preporuke.

5.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

Prioriteti razvoja poljoprivredne politike u BJR Makedoniji određeni su u Državnoj strategiji poljoprivrednog i ruralnog razvoja (DSPRR). Glavni pravni okvir koji određuje sprovođenje poljoprivredne politike u BJR Makedoniji uspostavljen je Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju (MPŠVP 2010.), i dopunjen pomoću desetak drugih zakona za regulisanje pojedinih pitanja (Dimitrievski i dr. 2014.). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (MPŠVP) je institucija nadležna za planiranje, praćenje i evaluaciju poljoprivredne politike i njenih instrumenata, dok je Agencija za finansijsku podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju odgovorna za njeno sprovođenje i kontrolu.

DSPRR određuje srednjoročne i dugoročne ciljeve poljoprivredne politike (za period od 7 godina). Prioriteti poljoprivredne politike su, kao što je određeno u DSPRR od 2014. do 2020, promocija restruktuiranja i osavremenjivanja poljoprivredno-prehrambenog sektora, regulisanja tržišta, društveno-ekonomskih uslova u ruralnim oblastima, znanja i

([19]) Podaci se dostavljaju na godišnjem nivou nakon sprovođenja isplata.

ljudskog kapitala u poljoprivredi, standarda bezbednosti hrane i prirodnih resursa (MPŠVP 2014.). DSPRR od 2014. do 2020. takođe otvara neke aspekte daljeg usklađivanja poljoprivredne politike BJR Makedonije sa ZPP. Oni se odnose na povećanje podrške ruralnom razvoju, postepeno razdvajanje direktnih plaćanja, povećanje poljoprivredno-ekoloških mera, podršku mladim poljoprivrednim proizvođaćima, osnivanje zadruga i vertikalne integracije, uvođenje tržišnih odbora i standarda minimalnog kvaliteta, ublažavanje uticaja klimatskih promena i poboljšanje upravljanja otpadom i energetske efikasnosti.

DSPRR uspostavlja trogodišnji programski ciklus planiranja budžeta poljoprivredne politike. Trenutni ciklus pokriva period od 2013. do 2017. i predviđa godišnji budžet od 150 miliona evra (MPŠVP 2013.). Godišnji transferi iz budžeta definišu se godišnjim programima, i to zasebno za poljoprivredu (uglavnom direktna plaćanja) i ruralni razvoj (uključujući osavremenjivanje i restruktuiranje poljoprivrede). Finansiranje poljoprivredne politike dolazi uglavnom iz državnog budžeta i dopunjuje se EU IPARD programom i drugim međunarodnim donatorima.

Direktna plaćanja su glavni instrument politike koji se koristi za podršku poljoprivrednom sektoru. Kao u ZPP, one su uslovljene zahtevima unakrsne saglasnosti koji predstavljaju komplet osnovnih standarda koji se tiču zaštite životne sredine, bezbednosti hrane i zdravlja biljaka i životinja. Politika ruralnog razvoja manje je bitna od direktnih plaćanja u pogledu raspodele budžeta, ali je bolje usklađena sa ZPP. Politika ruralnog razvoja ima četiri prioritetna područja koja odgovaraju četiri ose ZPP za period od 2007. do 2013. DSPRR predviđa dalja usklađivanja poljoprivredne politike prema ZPP sve do potpune usklađenosti kada BJR Makedonija postigne potpuno članstvo EU (MPŠVP 2014.). Međutim, nije dat vremenski okvir za potpuno usklađivanje poljoprivredne politike sa ZPP. Spor proces evropskih integracija BJR Makedonije, u kombinaciji sa usvajanjem novih reformi ZPP, doprinose nedostatku jasno određenog vremenskog okvira od strane DSPRR za potpuno usklađivanje politike i čine da preduslovi za članstvo EU koji se moraju ispuniti postaju pokretne mete.

Deluje da proces razvoja i stvaranja poljoprivredne politike u BJR Makedoniji ne sledi logiku kreiranja politike na osnovu dokaza, koja se zasniva na redovnom praćenju sprovođenja politike, postizanju ciljeva i proceni uticaja. Iako dokazi pokazuju da se određeni instrumenti politike sprovode dosledno tokom par uzastopnih godina, većina glavnih instrumenata redovno se prepravlja, što doprinosi nestabilnosti poljoprivredne politike u državi ([20]). Štaviše, postoji razlika između instrumenata politike koji se zapravo primenjuju i raspodele budžeta koja je predviđena planom. Glavni faktori koji doprinose ovoj razlici su (1) zahtevne administrativne procedure koje izazivaju kašnjenje isplata do sledeće kalendarske godine; (2) česte prepravke i podešavanja u regulatornom okviru; i (3) relativno ograničeno iskustvo, obrazovanje i veština poljoprivrednika, što ih sprečava u razumevanju složenih administrativnih zahteva za prikupljanje i pripremanje neophodne dokumentacije.

5.3 Razvoj poljoprivredne politike

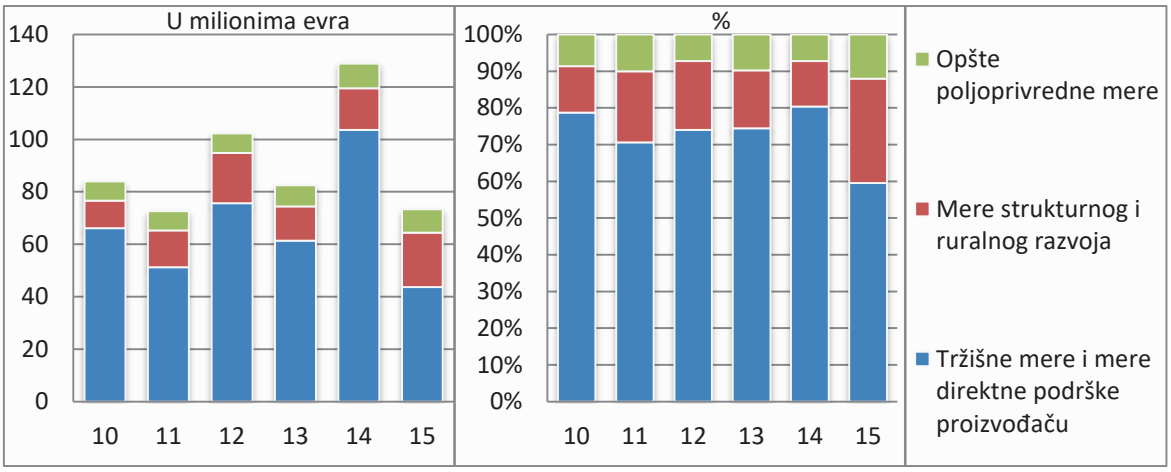
Ukupni prosečni godišnji budžetski transferi ka poljoprivredi iznosili su oko 90 miliona evra u periodu od 2010. do 2015. (Slika 5.1). Iako je Državni program poljoprivredne politike za period od 2013. do 2017. predviđao godišnje transfere od 150 miliona evra u periodu od 2015. do 2017. (MPŠVP 2013.), stvarni transferi iz budžeta zaustavili su se na cifri od 129 miliona evra u 2014., dok su dostigli svega 73 miliona evra u 2015. Pošto su neki transferi programirani za višegodišnji period, nizak nivo transfera koji je zapažen u 2015. može biti i posledica višeg nivoa realizacije u prethodnim godinama.

Vremenom nisu zabeležene nikakve značajne promene u strukturi podrške; dominantni oblik su mere direktne podrške proizvođačima (60% u 2015.), dok su mere ruralnog

([20]) Na primer, u 2015, napravljeno je 10 prepravki regulatornog okvira poljoprivredne politke; neke od njih uvele su manje promene, dok su neke uvele znatne promene menjanjem kriterijuma raspodele ili usvajanjem novih instrumenata.

razvoja i mere opšte poljoprivredne podrške predstavljale samo mali deo ukupnog poljoprivrednog budžeta (28% odnosno 12% u 2015.).

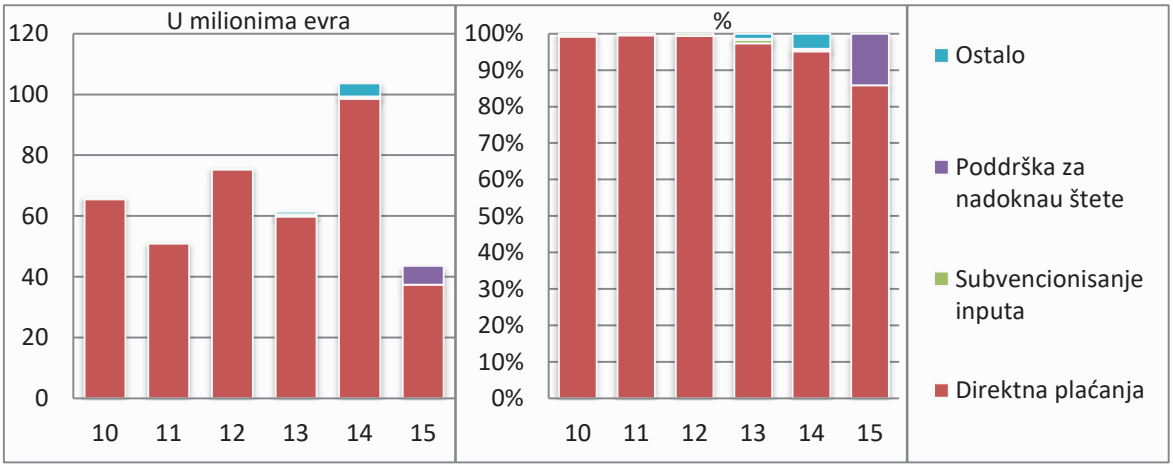
Slika 5.1. Budžetska podrška poljoprivredi u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija).

Direktna podrška proizvođačima iznosila je oko 44 miliona evra u 2015., što je pad sa oko 66 miliona evra u 2010. Direktna plaćanja su glavna mera u okviru direktne podrške proizvođačima. Procenat direktnih plaćanja od ukupne direktne podrške proizvođačima blago je opao u periodu od 2010. do 2015, sa 99% u 2010. na 86% u 2015. (Slika 5.2).

Slika 5.2. Budžetski troškovi za direktnu podršku proizvođačima u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015.



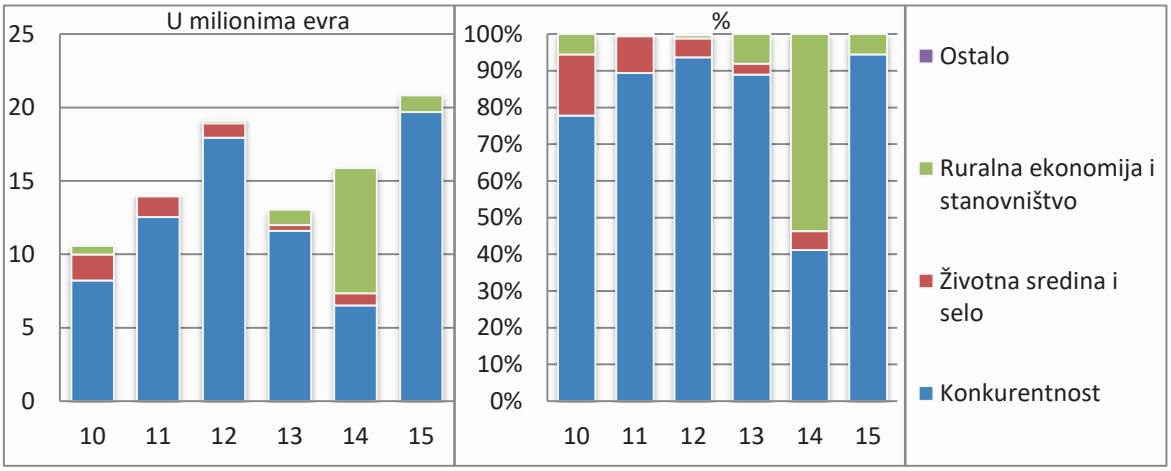
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija).

Direktna plaćanja vrše se po jedinici poljoprivrednog proizvoda (sektori duvana i mleka bili su glavni korisnici u 2015.), po hektaru obradivog zemljišta (sektori grožđa i uljarica bili su glavni korisnici u 2015.) ili po grlu stoke, i uslovljena su poštovanjem uslova unakrsne saglasnosti nalik na ZPP. Subvencionisanje inputa je neznatno, obuhvata manje od 1 milion evra godišnje, a tržišne mere nisu primenjene u BJR Makedoniji.

Godišnja sredstva dodeljena ruralnom razvoju varirala su od 10 miliona evra do 21 miliona evra u periodu od 2010. do 2015. Podrška ruralnom razvoju uglavnom je usmerena ka povećanju konkurentnosti poljoprivrednog sektora (Slika 5.3) i u najvećoj meri isplaćena je putem investicija na gazdinstvu ili podrške restruktuiranju poljoprivredno-prehrambenog sektora (prve su bile niže u 2015.). Podrška ruralnoj

ekonomiji (osnovna infrastruktura, usluge i obnova sela) povećala se od 2013., dok su poljoprivredno-ekološke i mere podrške za područja sa manje pogodnim uslovima znatno manje zastupljene u strukturi politike ruralnog razvoja u 2014, a naročito u 2015.

Slika 5.3. Budžetski troškovi za strukturne mere i mere ruralnog razvoja u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015.



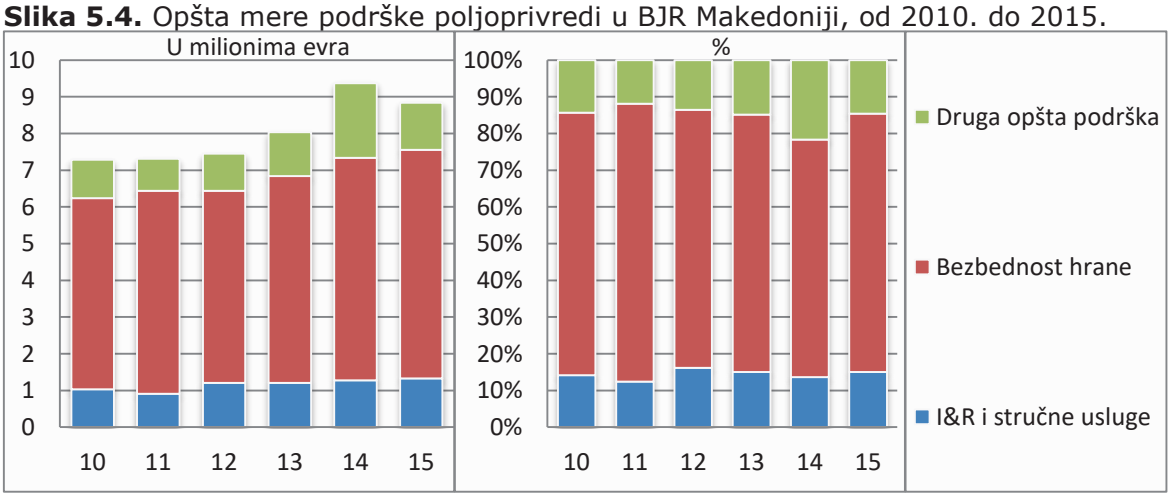
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija).

Ruralni razvoj takođe se podržava IPARD sredstvima EU. U 2015., IPARD sredstva predstavljala su oko 10% ukupnih transfera budžeta za mere strukturnog i ruralnog razvoja. Iako je prvi zahtev za apliciranje za mere IPARD podnet u decembru 2009., prva plaćanja izvršena su u 2011.; razlog za to je kašnjenje u sprovođenju programa i dugotrajna obrada i evaluacija prijava (prosečno vreme procenjeno je na 18 meseci).

Opšta podrška poljoprivredi uključuje samo podatke iz budžeta MPŠVP, Nacionalne agencije za podsticanje poljoprivrednog razvoja, Državnog hidrometeorološkog zavoda, Prehrambene i veterinarske agencije i Platne agencije. Baza podataka treba da se dopuni podacima o aktivnostima i projektima koji su finansirani od strane drugih državnih institucija ili stranih donatora.

Izdaci za opšte mere podrške iznosili su oko 7,3 miliona evra u 2010. godini sa povećanjem na oko 8,8 miliona evra u 2015. Najveći deo ove podrške bio je opredeljen za bezbednost hrane (oko 70%), dok su službe podsticanja na razvoj, istraživanja i razvoja i drugie mere dobile samo po oko 15% u proseku u periodu od 2010. do 2015. (Slika 5.4).

Slika 5.4. Opšta mere podrške poljoprivredi u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija).

5.4 Direktna podrška proizvođačima

Direktna plaćanja glavni su instrument koji je korišćen u BJR Makedoniji za podršku poljoprivrednom sektoru. Sproveden je širok spektar mera direktne podrške u periodu od 2010. do 2015. Neke od mera bile su prisutne tokom celog perioda, bez znatnih promena, dok su neke prošle kroz prepravke na godišnjem nivou, a neke primenjenivae tek povremeno.

Glavni instrument direktne podrške u 2015. godini predstavljala su plaćanja po površini dodeljivana za uzgajanje određenih useva. Plaćanja po površini davala su se za sve oranične useve izuzev duvana. Za određene useve, poput žitarica proizvedenih od sertifikovanog semena, suncokreta, pirinča i krmnog bilja, dobijaju se dodatna sredstva kao i osnovna plaćanja po površini.

Isplate po površini za povrće variraju u zavisnosti od vrste i tipa proizvodnje (u nekim godinama zavise i od pravnog statusa proizvođača). Sektori proizvodnje voća i vina dobijaju podršku po površini obrađenih voćnjaka i vinograda. Plaćanja po površini takođe se dodeljuju sektorima proizvodnje semena i puževa (Tabela 5.1).

Isplate po grlu stoke vrše se za uzgoj goveda, ovaca i koza (sve kategorije), svinja, košnica pripremljenih za zimu, teladi dobijenih veštačkom oplodnjom, ženskih priplodnih grla (goveda, ovce i koze) i za životinje za klanje (goveda, ovce, brojleri i koke nosilje).

Plaćanja po proizvodnji manje su važna u pogledu broja proizvoda, ali su značajna kada govorimo o veličini budžetskih transfera. Plaćanja po poizvodnji dodeljena su sektorima proizvodnje žitarica, duvana i mleka (kravljeg, ovčijeg i kozijeg), voća i povrća prodatog prerađivačkoj industriji, jednodnevnih pilića ili kokoški, kao i sektoru proizvodnje semena i sadnica.

Direktna plaćanja takođe su dodeljena organskoj proizvodnji i oblastima sa prirodnim ograničenjima. Ova plaćanja bila su prisutna tokom čitavog analiziranog perioda i primenjuju se u formi procentualno uvećanih direktnih plaćanja (po površini ili po broju grla) za odgovarajući proizvod. Organska proizvodnja podržana je sa dodatnih 30%, na podršku predviđenu za neorgansku proizvodnju. U 2015., ova podrška se povećala i varirala je od 30% za sektor proizvodnje oranič nih useva, 50% za sektor stočarstva, 70% za voćnjake i vinograde do 100% za sektor proizvodnje povrća. Podrška oblastima sa prirodnim ograničenjima izvršena je kao dodatna isplata koja je iznosila 15% opšte programirane podrške.

Subvencije za inpute bile su isplaćene samo za osiguranje (60% premije osiguranja) u 2015.

Tabela 5.1. Pregled izvršenih direktnih plaćanja u BJR Makedoniji, 2015.

	Plaćanje po proizvodu	Plaćanje po površini, broju životinja ili košnica
Poljski usevi		Oranični usevi izuzev duvana (EUR 130/ha) Dodatna plaćanja za žitarice od sertifikovanog semena (EUR 65/ha) Dodatna plaćanja za pirinač i suncokret (EUR 49/ha) Dodatna plaćanja za krmno bilje (EUR 16/ha)
	Osnovno seme žitarica (EUR 0,130-0,325/kg)	Sertifikovano seme (EUR 243-974/ha)
Duvan	Duvan malog lista (EUR 0,974/kg)	
Povrće	Dodatna plaćanja za povrće za preradu (EUR 0,024-0,106/kg)	Povrće na otvorenom (EUR 97-487/ha) Povrće u kontrolisanim uslovima (EUR 1,461/ha)
Voće	Dodatna plaćanja za voće za preradu (EUR 0,032/kg)	Voćnjaci (EUR 243-536/ha), jagode u kontrolisanim uslovima (EUR 1 461/ha)
Vinova loza		Vinogradi (EUR 649/ha)
Sadnice	Voće, vinova loza, sadnice povrća i cveća (EUR 0,081-1,136/k)	
Mleko	Kravlje, ovčije i kozije mleko (EUR 0,057/l)	
Goveda		Goveda za priplod — sve kategorije (EUR 45,4/grlo) Dodatna isplata za telad dobijenu veštačkom oplodnjom

		(EUR 19,5/grlo) Dodatna isplata za ženska goveda starosti 12-24 meseca (EUR 24.3/grlo) Goveda za klanje — sve kategorije (EUR 24.3/grlo) Dodatna plaćanja za mlada goveda za klanje iz krda za proizvodnju mesa (EUR 48.7/grlo)
Svinje		Svinje za uzgoj (EUR 16,2/komad) Svinje za klanje (EUR 16,2/komad)
Ovce i koze		Uzgoj ovaca i koza — sve kategorije (EUR 16,2/komad) Dodatna plaćanja za žensku jagnjad i jariće za uzgoj (EUR 11,4/komad)
Živina	Pilići od jednog dana (EUR 0,032-0,065/p)	Koke nosilje i brojleri za klanje (EUR 0,4-0,5/head)
Druga stoka		Košnice (EUR 9,7/košnica pripremljena za zimu) Dodatna isplata po matici (EUR 16,2/košnica) Farme nojeva(EUR 27,6/komad) Farme puževa (EUR 1 461/ha)

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (BJR Makedonija).

Kupovina životinja za priplod subvenconisana je u okviru sheme direktne podšrke, iako se ova podrška može svrstati u podršku restruktuiranju gazdinstva koja se obično pruža preko programa ruralnog razvoja. Svrha ove podrške je poboljšanje strukture uzgoja u sektoru stočarstva i shodno tome, poboljšanje produktivnosti stočarskog sektora. Ova podrška pružala se u prve tri godine perioda istraživanja kao subvencionisanje inputa, ili kao 50% vrednosti investicije ili kao isplata po grlu koja je varirala od 70 EUR po grlu do 650 EUR po grlu, u zavisnosti od vrste i sorte stoke.

5.5 Zaključci i političke preporuke

Poljoprivredna politika je prerasla u ključno pitanje na političkoj agendi BJR Makedonije kao rezultat tekućeg procesa EU integracija. Tokom poslednjih par godina, mnoštvo uredbi, strategija i programa usvojeno je sa ciljem postepenog usklađivanja poljoprivredne podrške sa zajedničkom poljoprivrednom politikom. Kao u ZPP, poljoprivredna politika BJR Makedonije usvojila je dvostubni pristup zajedničke poljoprivredne politike – direktnu podršku proizvođačima i mere ruralnog razvoja.

Budžetski transferi poljoprivredi imali su stabilnu strukturu poslednjih godina. Direktna podrška proizvođačima je prioritetni instrument koji predstavlja najveći deo ukupnog budžeta (u proseku više of 70% u period od 2010. do 2015.). Distribuira se u obliku plaćanja po jedinici proizvodnje, po obradivoj površini pojedinog useva ili po broju grla stoke. Podrška ruralnom razvoju predstavlja manji deo ukupne poljoprivredne podrške (u proseku 18% u periodu od 2010. do 2015.). Ruralni razvoj uglavnom je usmeren ka povećanju konkurentnosti poljoprivrednog sektora, a podrška za tu oblast u najvećoj meri implementira se se putem investicija na gazdinstvu ili pomoći poljoprivredno-prehrambenom sektoru, iako je mali deo dodeljen razvoju ruralne infrastrukture, uslugama i obnovi sela. Samo mali deo ukupne poljoprivredne podrške (u proseku oko 10%) dodeljen je kao opšta podrška poljoprivredi za poboljšanje bezbednosti hrane i stručnim terenskim službama.

Poljoprivredna politika u BJR Makedoniji dovodi se u vezu sa čestim prepravkama instrumenata politike i devijacijom u njihovoj primeni u odnosu na predviđene dugoročne planove. Identifikovali smo nekoliko faktora koji izazivaju neslaganja između primenjene i planirane podrške iz budžeta, kao što su zahtevne administrativne procedure, česte prepravke osnovnih uredbi i nizak nivo iskustva i veština poljoprivrednika u apliciranju za javnu podršku. Literatura javne politike izdvaja ostale faktore koji utiču na sprovođenje budžetske podrške, kao što su jasnoća relevantnih zakona, nivo stručnosti administracije, dostupnost finansijskih resursa, društveno-ekonomski uslovi grupa kojima je namenjena podrška i pažnja medija (Kohran i dr. 2009.). Svako od ovih pitanja zaslužuje posebnu pažnju u procesu evaluacije sprovođenja poljoprivredne politike u BJR Makedoniji kako bi se unapredila delotvornost javne administracije i implementacija usvojenih instrumenata.

Sprovođenje i kreiranje poljoprivredne politike ometaju kontradiktorni interesi različitih aktera; razlike u njihovom relativnom nivou uticaja mogu da definišu smer razvoja poljoprivredne politike. Ovo dodatno komplikuje činjenica da usvojene programe poljoprivredne podrške reguliše složeni pravni okvir koji je podložan čestim korekcijama, što, između ostalog, komplikuje i rad javne administracije. Ovo pitanje je od suštinskog značaja, jer „što je složeniji proces sprovođenja, to je veća verovatnoća da će se poremetiti ili izgubiti smer politike" (Kohran i dr. 2009, str. 10). Veštine i resursi javne administracije su, kao posledica toga, pod konstantnim pritiskom; moraju se izgraditi kapaciteti za održavanje i ažuriranje aministrativnih procedura u kontinuitetu, a kako bi se išlo u korak sa menjanjem pravnih okvira. Pitanja društveno-ekonomskih uslova ne mogu se lako rešiti; za njihovo rešavanje potrebno je vreme, trud i usmereni postupci vlade. Povrh toga, skorašnja istraživanja potvrđuju važnost stavova poljoprivrednih proizvođača i potrebe za boljem pristupu kreditima i finansijama da bi se osigurao uspeh politike ruralnog razvoja u BJR Makedoniji (Kotevska i Martinovska Stojceska 2015.). Medijska pažnja usmerena ka poljoprivrednoj podršci takođe se mora uzeti u obzir kako bi se povećala svest aktera o beneficijama koje bi mogli ostvariti kao rezultat politika poljoprivrednog i ruralnog razvoja, kao što su viši prihodi, poboljšani kvalitet hrane, zaštita životne sredine i očuvanje kvaliteta života u ruralnim oblastima.

DSPRR za period od 2014. do 2020. prepoznaje neke od ovih zahteva za unapređenje sprovođenja poljoprivredne politike. Međutim, nedostaju sistematična evaluacija i procena direktnih i indirektnih uticaja politike, kao i *ex ante* evaluacija pri uvođenju novih mera. Potrebni su jasna politička volja i posvećenost za postizanje navedenih ciljeva.

6 Crna Gora: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Aleksandra Martinović*, Darko Konjević i Mirsad Spahić****

* Univerzitet Donja Gorica, Fakultet za prehrambenu tehnologiju, bezbednost hrane i ekologiju, Crna Gora
** Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Crna Gora

6.1 Uvod i pristup

Iz razloga što je priznat kao jedan od tri najvažnija sektora u razvojnoj putanji Crne Gore, poljoprivredni sektor privlači pažnju donosioca politika, aktera i opšte javnosti. Poljoprivrednom sektoru u Crnoj Gori potrebna su značajna poboljšanja u mnogim područjima da bi se promovisao sveopšti ekonomski rast i razvoj poljoprivrede, naročito ruralnih oblasti, kao i da bi se pripremio za buduće pristupanje EU. Prema tome, poljoprivredna politika ovde igra ključnu ulogu.

Crna Gora je kandidat za članstvo EU, i Evropska Komisija i Crna Gora sprovele su proces evaluacije celokupnog državnog zakonodavstva u 2014. Cilj ove evaluacije bio je procena državnog zakonodavstva u pogledu pravnih tekovina EU. Završni proizvod je pregled stanja pripremljenosti Crne Gore, sa osvrtom na svako od 35 poglavlja pravnih tekovina (*acquis communautaire*) i uslova koje treba ispuniti za potpuno članstvo u EU.

Glavni izazovi koji su identifikovani u poglavlju poljoprivrede i ruralnog razvoja (Poglavlje 11) odnosi se na uređenje zakonodavstva i uspostavljanje neophodnih administrativnih kapaciteta i kontrolnih struktura. Usled toga, započeto je postavljanje kontrolnih struktura i institucionalnih sistema u Crnoj Gori koji su neophodni za efikasno sprovođenje poljoprivredne politike u skladu sa EU pravilima. Crna Gora je nedavno usvojila strategiju za srednjoročni razvoj poljoprivrede i ruralnih krajeva za period od 2010. do 2015, koji određuju akcioni plan kao i putanju i smer budućeg razvoja poljoprivredne politike.

Cilj ovog poglavlja jeste predstavljanje trenutnog stanja reformi poljoprivredne politike i razvoja budžetske podrške za poljoprivredu u periodu od 2010. do 2015. u Crnoj Gori. Glavni izvori informacija i podataka korišćeni u ovom poglavlju prikupljeni su iz državnog pravnog okvira, državne kancelarije za statistiku, zvaničnih državnih dokumenata i drugih relevantnih izvora. Utvrđivanje visine budžetske podrške izvršeno je korišćenjem crnogorske verzije APM baze podataka (APM baza podataka (Crna Gora) 2016.). Baza podataka mera poljoprivredne politike koja je korišćena u ovom poglavlju pokriva period od 2010. do 2015. Važno je istaći da je opisana podrška poljoprivrednom sektoru zasnovana na planiranim merama budžeta i sredstvima (poljoprivredni budžet), a ne na njihovoj stvarnoj realizaciji (izvršenju). Podaci o izvršenim transferima iz budžeta nisu javno dostupni i ne mogu biti korišćeni za analiziranje.

6.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

U Programu za pristupanje Evropskoj Uniji za period od 2014. do 2018. dat je kratak pregled ključnih dokumentata koji određuju politiku vlade za pristup Crne Gore Evropskoj Uniji (MF 2013.a). Ovaj program određuje strategiju za usvajanje pravnih tekovina, na taj način ojačavajući administrativne kapacitete i institucionalnii razvoj. Smer Razvoja Crne Gore za period od 2013. do 2016., koji je usvojen u martu 2013. (MF 2013.b), određuje viziju društveno-ekonomskog razvoja, uključujući i investicije i razvoj mera neophodnih za postizanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta. On određuje tri prioritetna sektora ka kojima je usmerena politika za promociju ekonomskog razvoja Crne Gore: turizam, energetiku i poljoprivredu i ruralni razvoj.

Ova dokumenta formirala su osnovu za definisanje Strategije razvoja poljoprivrede i ruralnih oblasti za period od 2015. do 2020, koja je usvojena 2015. godine (MPRR 2015.a). Međutim, Crna Gora već je započela proces postepenog usklađivanja svoje

poljoprivredne politike sa politikom EU u 2007., u skladu sa Strategijom za poljoprivredu i ruralni razvoj za period od 2007. do 2013. (MPRR 2006.). Ova ranija strategija uspostavila je strukturu mera poljoprivredne politike, koje su podeljene na mere tržišne intervencije (uključujući direktna plaćanja), program ruralnog razvoja i podršku opštim uslugama u poljoprivredi. Ova opšta struktura poljoprivredne politike zadržala se do sada. Samo određeni elementi su modifikovani da bi bili u skladu sa zahtevima i praksama EU.

Nova strategija za period od 2015.do 2020. (MPRR 2015.a) i akcioni plan za njeno sprovođenje (MPRR 2015.b) bili su preduslovi za otvaranje poglavlja poljoprivrede i ruralnog razvoja u procesu pristupa EU. Nova strategija predstavlja osnovu za harmonizaciju državnih politika za ZPP. Usklađivanje sa EU standardima predviđeno je da se nastavi uporedo sa usklađivanjem pravnog okvira, izgradnjom institucionalnih kapaciteta i kapaciteta privatnog sektora da bi ispunio preduslove ZPP. Da bi se dostigla ova vizija, strateški ciljevi razvoja poljoprivrede i ruralnih oblasti za period od 2015. do 2020. određeni su na sledeći način (MPRR 2015.b):

- Razvoj efektivnog, inovativnog i održivog poljoprivredno-prehrambenog sektora koji pruža zdrave, visoko kvalitetne, specijalizovane prehrambene proizvode zasnovane da dodatoj vrednosti prirodnih resursa i tradicionalnih metoda proizvodnje i koji zadovoljava zahteve EU tržišta i odoleva pritisku konkurencije;
- Razvoj ekonomkske aktivnosti i otvaranje radnih mesta u ruralnim predelima, sa naročitim naglaskom na razvoj kvalitetnog turizma i kratkog lanca nabavke u proizvodnji visoko kvalitetnih proizvoda i usluga, uz istovremeno očuvanje kulturnog nasleđa i održivu upotrebu prirodnih resursa;
- Promocija ruralnog razvoja i društvenih servisa za unapređenje kvaliteta života u ruralnim oblastima i smanjenje iseljavanja stanovništa iz ruralnih u urbane predele.

6.3 Razvoj poljoprivredne politike

Sprovođenje poljoprivredne politike isplanirano je kroz godišnji poljoprivredni budžet koji predlaže Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR), zajedno sa mnoštvom drugih dokumenata, regulativa i prilagođavanja koja su neophodna za njeno funkcionisanje. Poljoprivredni budžet sadrži određeni broj mera i podsticajnih shema koje su usklađene sa prioritetima poljoprivredne politike, kao što je predviđeno u strategiji za period od 2015. do 2020. i akcionom planu za njeno sprovođenje (MPRR 2015.a, 2015.b) ([21]).

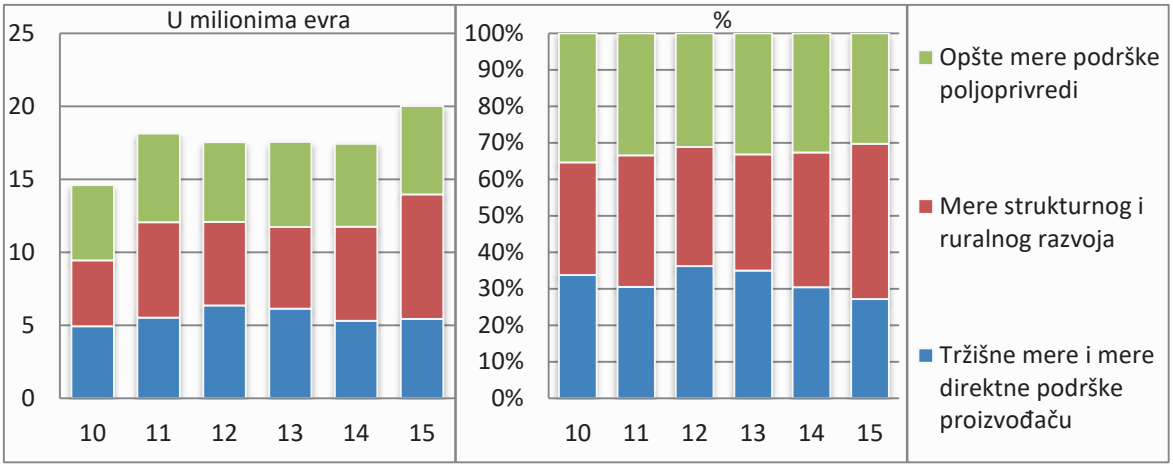
Slika 6.1 prikazuje razvoj poljoprivredne podrške i njene strukture u Crnoj Gori za period od 2010. do 2015. Kao što je gore opisano, ove cifre zasnovane su na planiranim budžetskim troškovima za poljoprivrednu politiku a ne na stvarnim (izvršenim) isplatama za pojedine poljoprivredne mere.

Prilikom analize ukupne planirane podrške poljoprivredi, primećuje se pozitivan trend tokom perioda istraživanja od 2010. do 2015. Značajnije povećanje u planiranoj podršci poljoprivredi zabeleženo je u 2011. i u 2015. Ukupna podrška uvećala se sa 14,6 miliona evra u 2010. na 20 miliona evra u 2015. (tj. za 37%) ([22]). Podrška se generalno raspodeljuje ravnomerno između tržišnih i mera direktne podrške proizvođačima, mera ruralnog razvoja i podrške opštim službama (Slika 6.1).

Slika 6.1. Budžetska podrška za poljoprivredu u Crnoj Gori (planirana ssredstva), od 2010. do 2015.

([21]) Važno je istaći da se sprovođenje poljoprivredne politike u Crnoj Gori podržava kroz nekoliko projekata koje finansiraju EU i drugi međunarodni donator. Najvažniji projekti koje finansira EU u ovom pogledu bili su u poljima izgradnje kapaciteta, ruralnog razvoja, ojačavanja laboratorijskih kapaciteta i bezbednosti hrane.

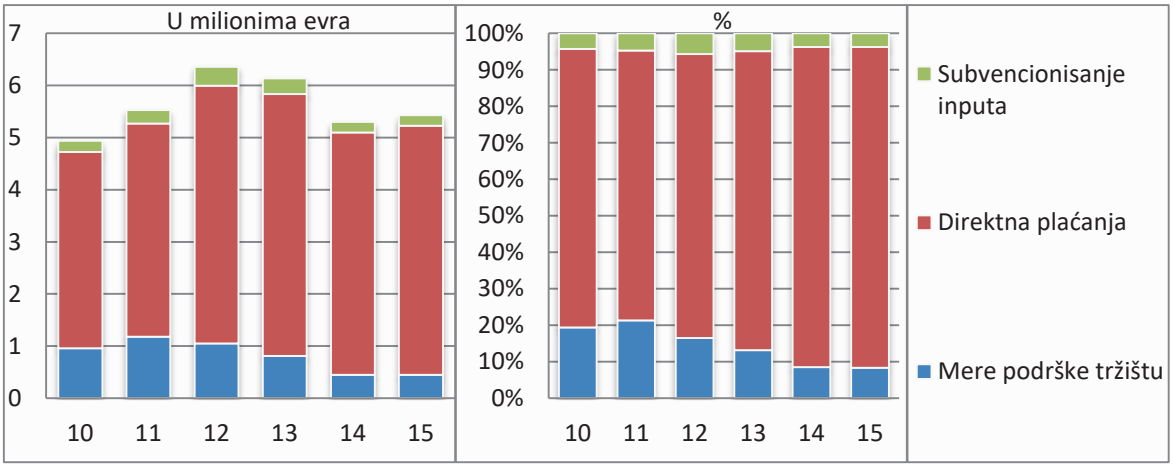
([22]) Rast poljoprivredne podrške u 2015. može se pripisati u velikoj meri realizaciji MIDAS (Institucionalni razvoj i ojačavanje poljoprivrede Crne Gore) projektu. Na primer, oko 22% tržišnih i direktne podrške proizvođačima i mera ruralnog razvoja bilo je podržano MIDAS projektom u 2015. (MIDAS 2014.).



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Crna Gora).

Procenat tržišne i direktne podrške proizvođačima od ukupne poljoprivredne podrške varirao je između 27% i 36,2% u periodu od 2010. do 2015. U 2015., procenat je bio najniži, 27% (5,4 miliona evra) ukupne poljoprivredne podrške. Direktna plaćanja imaju vodeću ulogu u tržišnoj i direktnoj podršci proizvođačima, sa 90% učešća u 2015., što je povećanje sa 88% u 2010. Direktna plaćanja uključuju isplate vezane za nivo proizvodnje (sektor proizvodnje mlečnih proizvoda), kultivisanih površina (isplate po površini za sektore proizvodnje useva na oranicama i duvana) i broj životinja (sektori stočarstva) (Slika 6.2).

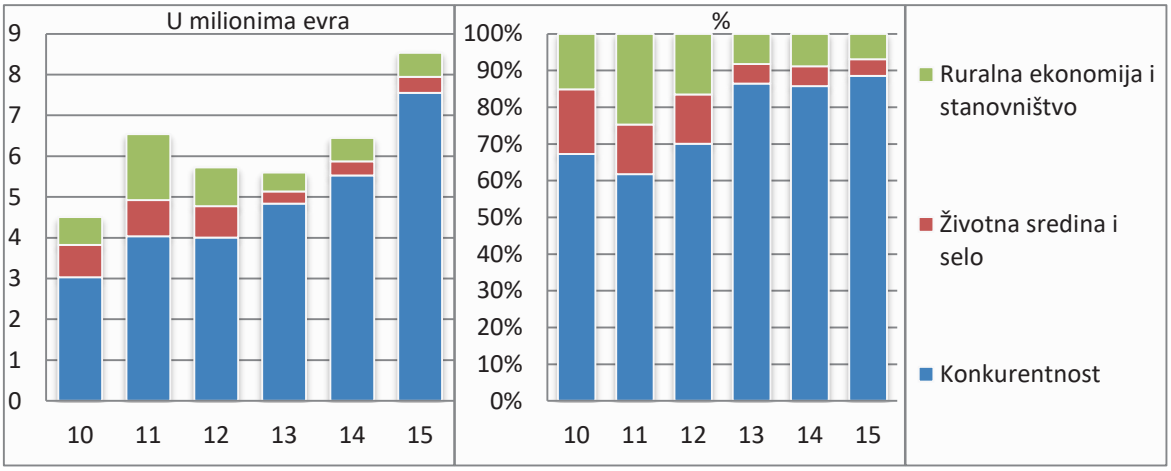
Slika 6.2. Tržišna i direktna podrška proizvođačima u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Crna Gora).

Mere ruralnog razvoja podeljene su u tri ose koje pokrivaju konkurentnost, održivo upravljanje prirodnim resursima (zeleni rast) i diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim oblastima. Ukupan planirani izdatak za mere ruralnog razvoja udvostručen je u 2015. u odnosu na 2010., sa 4,5 miliona evra na 8,5 miliona evra (Slika 6.3). Ova podrška predstavlja 43% ukupne podrške poljoprivredi u 2015. godini.

Slika 6.3. Podrška strukturnom i ruralnom razvoju u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Crna Gora).

Mere usmerene ka ojačavanju konkurentnosti poljoprivredno-prehrambenog sektora dobile su najviše sredstava u okviru podrške ruralnom razvoju, iznoseći oko 88% ukupnih sredstava za ruralni razvoj u 2015. Cilj ovih mera je podrška investicijama na gazdinstvu, investicijama u preradu hrane, poboljšanje kvaliteta proizvoda i promocija poljoprivrednih proizvoda , poljoprivrednih zadruga i udruženja. U 2015., deo podrške investicijama na gazdinstvu bio je isplaćen u skladu sa IPARD preduslovima sa ciljem pripremanja za buduće sprovođenje IPARD programa.

Mere za održivo upravljanje prirodnim resursima podržavaju organsku proizvodnju i održivo korišćenje planinskih pašnjaka. U 2015., one su predstavljale 5% ukupne podrške ruralnom razvoju.

Naposletku, mere za diverzifikaciju ekonomskih aktivnosti u ruralnim predelima promovišu poboljšanje društveno-ekonomskih uslova, kvaliteta života i stvaranje mogućnosti za zaposlenje u ruralnim predelima, kao i obnovu i razvoj sela (uključujući i izgradnju infrastrukture). Ova grupa mera predstavlja 7% ukupne podrške ruralnom razvoju u 2015. (Slika 6.3).

Prema strategiji za period od 2010. do 2015. (MPRR 2015.a) i njenom akcionom planu (MPRR 2015.b), sadašnji IPARD nadležni organ upravljanja preuzeće funkciju organa upravljanja za program ruralnog razvoja. Prema tome, uloge upravljanja i sprovođenja biće prebačene sa MPRR na IPARD upravljačko telo. Indikativni vremenski okvir za ovaj transfer politike ruralnog razvoja sumiran je u Tabeli 6.1.

Tabela 6.1. Indikativni vremenski okvir za usklađivanje politike ruralnog razvoja u Crnoj Gori sa IPARD sistemom

Aktivnost	Odgovorno telo	Vremenska linija
Sprovođenje programa nalik IPARD-u	MPRR direktorat za IPARD isplate (IPARD Agencija)	Tokom 2015.
Sprovođenje IPARD II programa, sa isplaniranim uvođenjem različitih mera	MPRR direktorat za IPARD isplate (IPARD Agencija) i MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	2016. nadalje
Prepravka zakonodavstva sa ciljem usklađivanja sa pravnim tekovinama EU	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja) — predlog	Godišnje, počev od 2016.
Vladino usvajanje odluke o operativnoj strukturi za sprovođenje programa ruralnog razvoja	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	Drugi kvartal 2020.

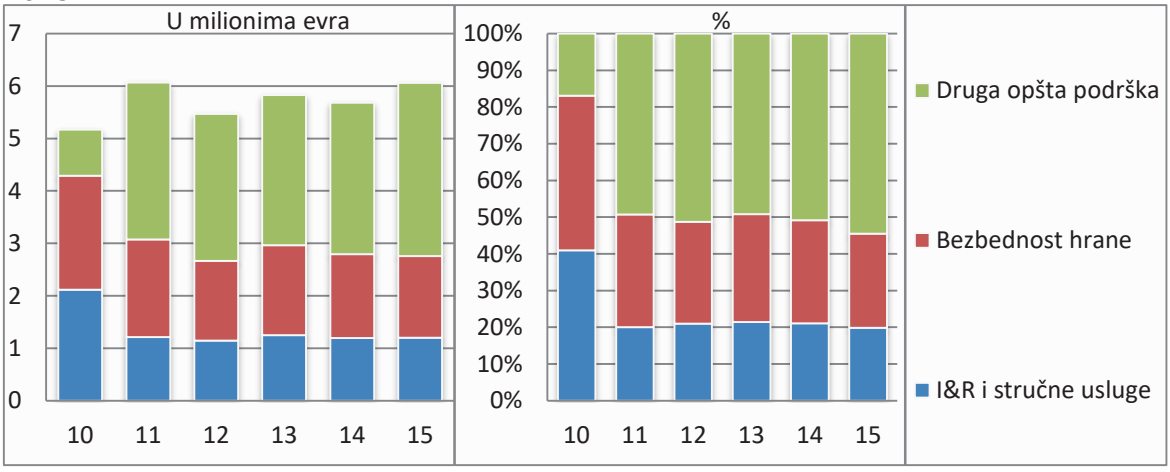
Priprema programa ruralnog razvoja; program će uokviriti strategiju za ispunjenje ciljeva u odnosu na EU prioritete ruralnog razvoja i opseg mera koje će imati u vidu specifičnu situaciju poljoprivrednog sektora u Crnoj Gori	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	Drugi kvartal 2018.
Uspostavljanje mehanizma konsultacija za relevantna tela za program ruralnog razvoja (udruženja poljoprivrednih proizvođača, privredna komora, Biotehnički Fakultet i druge obrazovne ustanove)	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	Od 2015. nadalje
Usvajanje procedura za rad organa upravljanja (pravilnici)	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	Poslednji kvartal 2020.
Priprema procedura i pravilnika za sprovođenje Programa ruralnog razvoja	Platna agencija i regionalne kancelarije	2020.
Akreditovanje Platne agencije	Nadležni organ	2020.
Učestvovanje zaposlenih iz nadležnih organa u radnim telima Evropskog Saveta i Evropske Komisije	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	Od datuma potpisivanja Ugovora o pristupanju
Trajna obuka zaposlenih u organu upravljanja u području politike ruralnog razvoja (TAIEX, bratimljenje, drugi instrumenti tehničke pomoći, radionice, seminari, obuka na poslu i konsultanti)	MPRR direktorat za ruralni razvoj (IPARD organ upravljanja)	2015. nadalje

Izvor: MPRR 2015.b

Podrška opštim uslugama u poljoprivredi odnosi se na službe od javnog interesa kao što su obrazovanje, istraživanje, očuvanje genetskih resursa u poljoprivredi, profesionalne i savetodavne usluge u sektoru stočarstva, veterinarske i fitosanitarne usluge, standarde bezbednosti hrane i tehničku pomoć.

Deo podrške opštim uslugama u poljoprivredi se smanjuje, ali je i dalje predstavljao značajan deo ukupne poljoprivredne podrške u periodu od 2010. do 2015. Njena ukupna vrednost varirala je između 5,2 miliona evra i 6,1 milion evra tokom perioda istraživanja (Slika 6.4). Njen procenat od ukupne poljoprivredne podrške smanjio se sa 35% u 2010. na 30% u 2015. (Slika 6.1).

Slika 6.4. Opšta podrška poljoprivredi u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Crna Gora).

Sve u svemu, razvoj poljoprivredne politike u Crnoj Gori pokazuje postepeno usklađivanje sa zahtevima ZPP. Međutim, da bi se postiglo potpuno poklapanje sa ZPP, još uvek je potrebno uvesti znatan broj reformi i institucionalnih promena. Udeo poljoprivredne podrške u ukupnom nacionalnom budžetu iznosio je 1,1% u 2015., što je relativno nisko u poređenju sa prosečnim procentom poljoprivrednog BDV u odnosu na

ukupan BDV, koji je iznosio oko 10% u 2015. (baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike 2016. (Crna Gora)). To indirektno pokazuje da su potrebna dodatna finansijska dredstva da bi se odgovorilo na sve izazove u poljoprivrednom sektoru i ruralnim krajevima. Međutim, relevantni strateški dokumenti predviđaju postepeno uvođenje neophodnih promena u poljoprivrednoj politici, i ukoliko se uspešno sprovedu, Crnoj Gori biće omogućeno ispunjenje preduslova za proces integracije u EU.

6.4 Direktna plaćanja

Tri vrste direktnih plaćanja dostupne su u Crnoj Gori: (1) plaćanja po površini za obradive useve i duvan; (2) plaćanja po broju životinja za goveda i manje preživare; i (3) proizvodne subvencije po litru mleka predatom mlekarama (Tabela 6.2).

Tabela 6.2. Pregled shema direktna plaćanja sprovedenih u Crnoj Gori, 2015.

Sektor	Plaćanja po površini/broju životinja	Plaćanja po proizvodnji
Obradivi usevi (izuzev duvana)	Žitarice, krompiri, heljda i drugi usevi (EUR 160/ha)	
	Krmno bilje (EUR 100-150/ha)	
	Semenski krompir — elitni (EUR 700/ha)	
	Seme žitarica (EUR 400/ha)	
Duvan	EUR 1 000/ha	
Mleko		Kravlje, ovčije i kozije mleko (EUR 0,06/l)
		Dodatna plaćanja za velike proizvođače (EUR 0,01/l)
		Dodatna plaćanja za kvalitet mleka (EUR 0,01-0,03/l)
Goveda	Krave i junice za uzgoj (EUR 70/grlo) Tovljeni (za klanje) bikovi i volovi (EUR 120-140/grlo)	
Ovce i koze	EUR 8/komad	

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Crna Gora).

U 2015., planirani troškovi za direktna plaćanja iznosili su 5,3 miliona evra ili 27% ukupne poljoprivredne podrške. Sektori proizvodnje mlečnih proizvoda i govedine glavni su korisnici ove vrste podrške, što je iznosilo 61% ukupnih direktnih isplata u 2015. Kriterijum prihvatljivosti za dobijanje direktnih plaćanja zahteva da su korisnici registrovani u Registru gazdinstava i da ispunjavaju ostale specifične preduslove koji variraju od jedne mere do druge (npr. minimalna površina, broj životinja i proizvedena količina) (Tabela 6.2).

Sve u svemu, direktna plaćanja u Crnoj Gori nisu u skladu sa onim koje se trenutno sprovode u EU. Ovo se odnosi i na tip primenjene mere i na institucionalni kapacitet za upravljanje i njihovo sprovođenje. Nasuprot ZPP, sve direktna plaćanja vezanas su za proizvodnju, dok unakrsna prihvatljivost nije obavezan preduslov za njihove korisnike u Crnoj Gori. Štaviše, uzevši u obzir preovlađujući broj malih farmi u Crnoj Gori, naročito je neophodno rešiti njihovo pristupanje direktnim plaćanjima u toku procesa pristupanja EU. Povrh toga, sistemi ISAK i SIZP koje primenjuje ZPP za kontrolisanje i sprovođenje direktnih isplata nisu još uvek uspostavljeni za upravljanje i kontrolu direktnih isplata u Crnoj Gori.

Prema strategiji i akcionom planu (MPRR 2015.a, 2015.b), predviđeno je da će usklađivanje direktnih plaćanja i institucionalnih kapaciteta (ISAK, SIZP) sa zahtevima ZPP biti sprovedeno postepeno. Strateški dokumenti predviđaju sledeće aktivnosti na ovom planu:

— Postepeno uvećanje poljoprivredne podrške i proširenje opsega korisnika i poljoprivrednog zemljišta kvalifikovanog za direktna plaćanja;

— Postepeno razdvajanje plaćanja po površini i uvođenje jednostavne sheme za oranične useve, trajne zasade i travnjake;

— Uspostavljanje kriterijuma prihvatljivosti za dobijanje direknith plaćanja vezanih za definiciju aktivnog poljoprivrednog proizvođača, poljoprivrednu aktivnost, podobnu površinu i minimalne uslove prihvatljivosti u skladu sa EU preduslovima;

— Restruktuiranje direktne podrške u smislu povećanja iznosa za proizvodno nevezana plaćanja, i shodno tome, relativno smanjenje dostupnih troškova za proizvodno vezana plaćanja za sektore proizvodnje kao što su govedarstvo, uzgoj ovaca i koza, proizvodnja mleka i duvana;

— Uvođenje standarda nalik onima za unakrsnu prihvatljivost za poljoprivredne proizvođače koji primaju direktna plaćanja (izuzev malih gazdinstava);

— Uvođenje mera ozelenjavanja nalik na one iz ZPP.

Tabela 6.3. Planirane aktivnosti za uskađivanje direktnih isplata u Crnoj Gori.

Smer razdvajanja	Smer vezivanja	Godina
Status kvo	Status kvo	2015.
Uvođenje višegodišnjih useva u shemu plaćanja po površini	Status kvo	2016.
Uvođenje proizvodnje povrća u shemu zasebnih plaćanja po površini; regulisanje isplata po hektaru za obradive useve	Nova plaćanja za obradive useve; nastavak isplaćivanja za sektor stočarstva i isplata za proizvodnju mleka	2017.
Potpuno uspostavljanje plaćanja za obradive i trajne useve	Nastavak isplata za obradive useve (postepeno smanjenje u korist zasebnih isplata); nastavak isplata za sektore stočarstva i proizvodnje mleka	2018.
Uvođenje višegodišnjih travnjaka u sheme zasebnih plaćanja po površini, sa zadržavanjem prethodno uvedenih isplata po površini (obradivi usevi, trajni usevi)	Nastavak isplata za obradive useve (postepeno smanjenje u korist zasebnih isplata); nastavak isplata za sektore stočarstva i proizvodnje mleka (postepeno smanjenje u korist zasebnih isplata za trajne travnjake)	2019.
Potpuno uspostavljanje direktnih isplata; ISAK potpuno uspostavljen; uvođenje standarda poput unakrsne prihvatljivosti	Nastavak isplata za obradive useve; nastavak isplata podobnim sektorima koji će primati podršku nakon pristupanja EU	2020.

Izvor: Akcioni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama, Poglavlje 11 — Poljoprivreda i ruralni razvoj (MPRR 2015.b)

Vreme primene neophodnih amandmana postojećeg državnog zakonodavstva koji su neophodni za sprovođenje planiranih razvoja politike predstavljeno je u Tabeli 6.3.

Tokom prelaznog perioda, strateški dokumenti predviđaju dodeljivanje isplata sektoru proizvodnje mlečnih proizvoda na osnovu kvaliteta mleka umesto na osnovu proizvedene količine. Istovremeno, poboljšanje kvaliteta mleka biće potpomognuto merama ruralnog razvoja koje podržavaju investiranje u poljoprivrednu opremu i infrastrukturu.

Direktnim plaćanjima trenutno rukovodi MPRR u saradnji sa raznim institucijama, kao što su terenska služba za ratarsku proizvodnju, služba za selekciju stoke i relevantni inspektorati (veterinarski i fitosanitarni). U okviru budućeg planiranja, predviđeno je da će biti uspostavljena Platna agencija odgovorna za sprovođenje direktnih plaćanja.

6.5 Procena sprovođenja dokumenata poljoprivredne politike i zaključci

Nalazi predstavljeni u ovom poglavlju ukazuju da nisu zabeležene znatne promene u strukturi budžetskih sredstava za podršku poljoprivredi. Međutim, analize u ovom poglavlju zasnovane su na planiranoj podrški. Razvoj poljoprivredne podrške ipak pokazuje pozitivan trend sa stabilnom raspodelom podrške preko različitih mera (direktna podrška proizvođačima, program ruralnog razvoja i podrška opštim službama) tokom perioda istraživanja od 2010. do 2015. Istovremeno, usklađivanje poljoprivredne politike Crne Gore sa ZPP EU jasno se promoviše u okviru strateških dokumenata i akcionog plana koji određuje buduće planove za razvoj politike u Crnoj Gori (MPRR 2015.b).

Crna Gora odlučila je da postepeno usvoji pravne tekovine EU na planu poljoprivrede i ruralnog razvoja. Crna Gora zapravo nastoji da uskladi svoju državnu poljoprivrednu politiku sa ZPP do datuma ulaska u EU. Uvođenje svih neophodnih institucionalnih struktura i regulatornih okvira mora biti izvršeno do datuma ulaska u EU da bi Crna Gora bila u stanju da upravlja i prima sredstva od EU, kao i da vrši isplate korisnicima u skladu sa evropskim pravilima i procedurama.

Kako bi postigla potpuno usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU, potrebno je napraviti značajan napredak. Posebno je važno da poljoprivredna politika Crne Gore mora preći sa sprovođenja proizvodno vezanih plaćanja na primenu podrške nevezane za proizvodnju , što je prioritetan sistem podrške u okviru ZPP. Štaviše, administrativni kapaciteti koji su neophodni za uspešno sprovođenje poljoprivredne politike još uvek nisu dovoljno jaki i moraju se znatno osnažiti. Crna Gora mora da stvori odgovarajuće uslove za osnivanje ISAK i SIZP, koje koristi ZPP za upravljanje i sprovođenje direktnih plaćanja, zajedno sa drugim elementima koji su neophodni za efikasno korišćenje sredstava za podršku. Paralelno tome, potrebno je što pre započeti sprovođenje IPARD programa, da bi se sredstva iz EU mogla koristiti za ojačavanje institucione strukture Crne Gore i promociju rasta poljoprivrednog sektora i ruralnih predela. Povrh toga, važno je istaći da se savremeni pristup kreiranju politike zasnovane na dokazima mora striktnije primeniti kako bi se unapredio proces kreiranja odluka unutar cliklusa od stvaranja do sprovođenja poljoprivredne politike. U ovom pogledu, zahtevni ciljevi su izgradnja statistike poljoprivredne politike i stvaranje institucionalnih kapaciteta za korišćenje te statistike u kreiranju politike.

7 Srbija: razvoj i ocena poljoprivredne politike

Natalija Bogdanov, Ružica Papić i Saša Todorović

Univerzitet u Beogradu Poljoprivredni fakultet

7.1 Uvod i pristup

Tokom poslednje decenije, poljoprivredna politika u Srbiji bila je obeležena čestim promenama u okviru politike, mehanizama sprovođenja i visinom budžetskih transfera poljoprivredi. Uprkos nestabilnim i često nedoslednim merama politike i nepredvidivim promenama u mehanizmima sprovođenja, poslednjih godina postignut je napredak u uspostvaljanju isntitucionih struktura i prilagođavanju koncepta poljoprivredne politike sa ZPP. Najvažniji pokretač za ubrzavanje reformi institucija i politike bilo je otvaranje pregovora za pristupanje Srbije EU s kraja 2013. Tokom poslednje tri godine, usvojena su pravna, strateška i programska dokumenta i uspostavljene su institucione strukture da bi se ispunili preduslovi za proces EU integracije.

Pravni okvir za sprovođenje poljoprivredne politike regulišu zakoni koji su na snazi od 2013. Strateški okvir određuje Strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj za period od 2014. do 2024 (usvojena u 2014.) i IPARD program (usvojen u 2016.), koji pružaju stabilniju i transparentnu osnovu za sprovođenje politike. Iako ima napretka u formulisanju politike, još uvek postoje problemi u njenom sprovođenju. Najveća pretnja ostvarenju ciljeva politike koje predviđa strategija predstavlja odustvo srednjoročnih programskih dokumenata, nestabilni sistem finansiranja i značajna smanjenja u budžetskoj podršci za poljoprivredu i ruralni razvoj u 2015. (koja su se nastavila u 2016.).

Ovaj izveštaj nastoji da pruži informacije koje će omogućiti razumevanje najnovijih razvojnih trendova u poljoprivrednoj politici Srbije. Tačnije, u ovom poglavlju bavićemo se (1) osvrtom na glavna strateška i programska dokumenta, sa posebnim akcentom na mere koje treba sprovesti u budućnosti; (2) ispitivanjem budžetskih transfera i sredstava tokom poslednjih godina, po stubovima i robnim grupama; (3) opisom sistema direktnih plaćanja kako bismo naglasili promene u sprovedenim merama i kriterijumima prihvatljivosti; i (4) evaluacijom procesa sprovođenja politike i donošenjem zaključaka.

Metodološki pristup podrazumeva kvalitativne analize sadržaja strateških i programskih dokumenata koji regulišu trenutni okvir poljoprivredne politike. Pažnja je usmerena uglavnom ka operacionalizaciji politike, tj. na sadržaj zakonodavnih akata koji regulišu sprovođenje shema podrške i mera politike. Kvantitativna analiza budžetskih transfera po svakom stubu politike i grupi mera izvršena je korišćenjem baze podataka APM Srbije, koja koristi APM klasifikacionu shemu za grupisanje mera u odgovarajuće grupe (Rednak i dr. 2013.) ([23]).

7.2 Strateška i programska dokumenta poljoprivredne politike

Ubrzanje procesa EU integracije dovelo je do mnogih institucionalnih i političkih unapređenja u poljoprivredi Srbije. Ažurirana su pravna, strateška i programska dokumenta koja regulišu poljoprivrednu politiku Srbije, a neke institucione strukture su korigovane kako bi mogle da odgovore na izazove novog modela sprovođenja politike.

Politika poljoprivrede i ruralnog razvoja u Srbiji u periodu od 2010. do 2015. zasnovana je na dva glavna zakonodavna akta:

([23]) Mere podšrke, uključujući i podatke o izvršenim budžetnim transakcijama, grupisane su u skladu sa MPP modelom i ne prate strukturu državnog zakonodavstva.

— Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (usvojen u 2009.)([24]), koji je odredio mehanizme za kreiranje i sprovođenje poljoprivredne politike kao i ključna dokumenta za rukoviđenje poljoprivrednom politikom sa srednjoročne i dugoročne tačke gledišta;

— Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju (usvojen u 2014.), koji je zamenio Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju i reguliše vrste podrške, finansiranja i metode sprovođenja, ali se ne tiče kreiranja i usvajanja okvira politike.

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju predvideo je da poljoprivrednu politiku Srbije moraju regulisati Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja, Nacionalni program za poljoprivredu i Nacionalni program za ruralni razvoj. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja usvojena 2014. godine definiše viziju, strateške ciljeve i budžetski okvir za period od 2014. do 2024. Nacionalni program za poljoprivredu i Nacionalni program za ruralni razvoj, koji treba da odrede srednjoročne ciljeve politike i njihovo dostizanje, nisu još uvek usvojeni. U međuvremenu, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju zamenjen je Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju, koji ne predviđa potrebu za okvirom politike u srednjoročnom periodu. Prema tome, umesto korišćenja višegodišnjeg programa, poljoprivredna politika sprovodi se na bazi godišnjih uredbi (zasnovanim na Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju), dok se mere podrške sprovode na osnovu sekundarnog zakonodavstva (pravilnici).

Mere podrške koje su predviđene Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju predstavljene su u Tabeli 7.1, uključujući i izmene u odnosu na prethodni zakon.

U pogledu opsega, namene i raspodele sredstava iz budžeta po vrsti podsticaja, Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju predviđa da će maksimalni iznos direktnih plaćanja zavisiti od dostupnih sredstava (što određuje godišnji zakon o budžetu), iznosa podrške po vrsti podsticaja i broja korisnika. Zakon nalaže da se visina podsticaja za proizvodnju mleka može postaviti na viši nivo u zavisnosti od kvaliteta mleka i proizvedene količine mleka po kravi tokom perioda laktacije. Povrh toga, direktna plaćanja, podrška za ruralni razvoj i posebni podsticaji mogu se setovati na različite iznose, u zavisnosti od toga da li su namenjeni površinama sa otežanim uslovima za poljoprivredu ili ne (što nije slučaj kod podsticaja za kreditnu podršku).

Operacionalizaciju poljoprivredne politike regulišu:

— Godišnja uredba o raspodeli subvencija u poljoprivredi i ruralnom razvoju ([25]), koja određuje ukupna sredstva, vrstu i maksimalni iznos za određene podsticaje, u skladu sa Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i godišnjim zakonom o budžetu Republike Srbije.

— Godišnji pravilnici o uslovima i metodama ostvarivanja prava na podršku za pojedine mere, koji detaljno određuju količinu podrške, kriterijume prihvatljivosti i metod ostvarivanja prava i obaveza korisnika.

([24]) Službeni Glasnik Republike Srbije, 41/2009 and 10/2013

([25]) Ove mere finansira Fond za poljoprivredni razvoj, Uprava za agrarna plaćanja i Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine.

Tabela 7.1. Mere podrške predviđene Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju u Srbiji

I Direktna plaćanja
Premije
Premije mleka
Podsticaji za biljnu proizvodnju
Osnovni podsticaji za biljnu proizvodnju
Podsticaji koji se odnose na proizvodnju
Podsticaji za stočarsku proizvodnju
Podsticaji za kvalitet stočne hrane
Podsticaji za uzgoj tovnih goveda, jagnjadi i svinja
Podsticaji za uzgoj krava
Podsticaji za košnice
Podsticaji za proizvodnj ukonzumne ribe
Subvencije za inpute
Subvencije za inpute za đubriva, seme i druge inpute
Podsticaji za cene skladištenja u javnim stovarištima
II Ruralni razvoj
Subvencije za investicije u poljoprivredi za unapređenje konkurentnosti i dostizanje standarda kvaliteta
Subvencije za investicije u poljoprivrednoj proizvodnji (na farmama)
Osnivanje i ojačavanje grupa proizvođača
Subvencije za investicije u preradu poljoprivrednih proizvoda i marketing
Subvencije za premije osiguranja za useve, višegodišnje zasade, rasadnike i životinje ([a])
Subvencije za održivi ruralni razvoj
Sprovođenje poljoprivredno-ekoloških mera
Organska proizvodnja
Očuvanje genetskih resursa biljaka i životinja
Kompenzatorna plaćanja za sprovođenje dobrih poljoprivrednih praksi, zaštite životinja i drugih politika za zaštitu i očuvanje životne sredine
Subvencije za unapređenje ruralne ekonomije
Investicije za unapređenje i razvoj ruralne infrastrukture
Unapređenjee ekonomskih aktivnosti na selu preko podrške nepoljoprivrednim aktivnostima
Ekonomske aktivnosti poput dodavanja vrednosti poljoprivrednim proizvodima, uvođenje i sertfikacija Sistema bezbednosti i kvaliteta hrane, organski proizvodi i proizvodi sa geografskim poreklom
Poboljšanje obuke u polju ruralnog razvoja
Podrška za pripremu i sprovođenje strategija lokalnog ruralnog razvoja
Podrška savetodavnim i terenskim službama i službama ([b])
III Kreditna podrška
Subvencija za inpute na deo kamatne stope
IV Posebni podsticaji
Podsticaji za informacione sisteme marketinga u poljoprivredi
Podsticaji za osnivanje, razvoj i rukovanje računovodstvenim podacima o poljoprivrednim gazdinstvima
Podsticaji za sprovođenje programa uzgoja, da bi se postigli ciljevi u uzgoju stoke
Podsticaji za sprovođenje projekata istraživanja, razvoja i inovacija u poljoprivredi
Podsticaji za proizvodnju materijala za sadnju i sertifikaciju i klonalnu selekciju

([a]) Ova mera prethodno je klasifikovana kao subvencija za inpute.
([b]) Ova mera prethodno je klasifikovana kao posebna podrška.

Izvor: Službeni Glasnik Republike Srbije, 142/2014. i 103/2015.

Odsustvo institucionalizovanih sistema praćenja i evaluacije, kao i nepostojeći, slabi ili loše definisani standardi i ciljevi, glavne su prepreke na putu ka evaluaciji i proceni delotvornosti poljoprivredne politike. Prema Zakonu o podsticajima u poljoprivredi u ruralnom razvoju, Ministarstvo poljoprivrede dužno je da godišnje objavljuje Zeleni izveštaj, koji treba da sadrži procenu stanja u sektoru i uticaj mera koje su sprovedene prethodne godine. Zeleni izveštaj objavljuje se od 2014. sa veoma sličnim sadržajem. Zeleni izveštaj ne sadrži analizu efekata mera politike i bavi se samo strukturom poljoprivrednog budžeta po vrstama podrške kako je određeno u godišnjoj uredbi. Iako

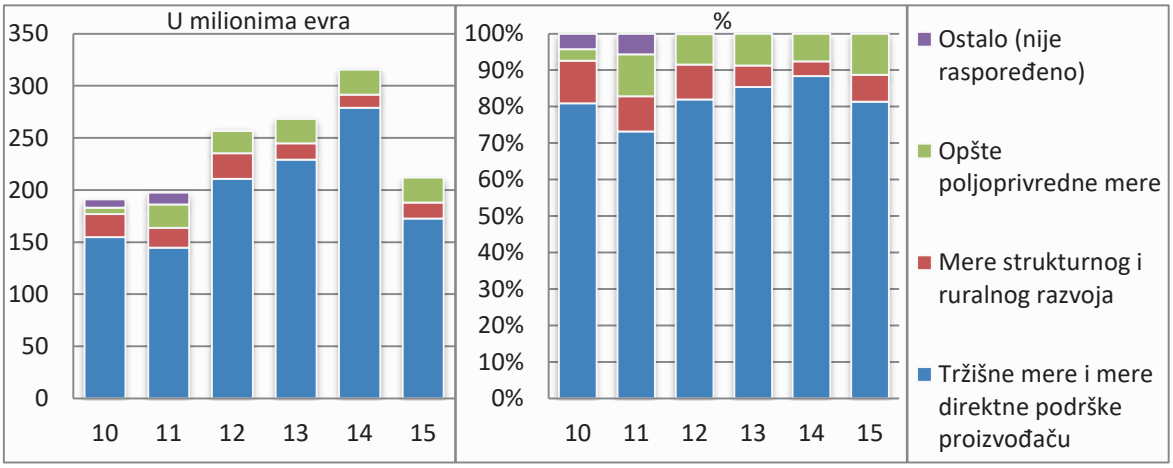
je došlo do poboljšanja u statističkim bazama podataka, MRPP i unutrašnjim registrima, ovi resursi nisu korišćeni za uspostavljanje transparentnih i sistematskih osnovnih indikatora za objektivnu procenu situacije u sektoru.

7.3 Razvoj poljoprivredne politike

U periodu od 2010. do 2015. nivo izdataka za budžetsku podršku poljoprivredi varirao je od 191,1 milion evra u 2010. do 315,4 miliona evra u 2014. Udeo poljoprivrednog budžeta u ukupnom budžetu takođe je varirao, ali je ostao ispod 5% (kako je i predviđeno u Zakonu o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju). Tokom perioda od 2010. do 2015., procenat rashoda za poljoprivredu u ukupnom budžetu bio je niži od doprinosa sektora ukupnoj BDV (8-10%; baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike 2016. (Srbija)), što dovodi do odnosa između ova dva indikatora od 0,5 i smešta Srbiju na prosečan nivo među zemljama u razvoju (Bogdanov i dr. 2016.).

Stabilni i konstantni rast budžetske podrške za poljoprivredu, koji je započeo u 2009., zaustavio se u 2015. (Slika 7.1) ([26]). Ukupni transferi iz budžeta ka poljoprivredi u 2015. opali su za 33% u poređenju sa 2014., a najveća smanjenja je pretrpela direktna podrška proizvođačima (za 38% u poređenju sa 2014.). Sredstva koja su dodeljena merama ruralnog razvoja povećana su (za 24%) u 2015. u odnosu na 2014., kao i njihov udeo u ukupnom budžetu (sa 4,0% u 2014. na 7,4% u 2015.). Uvećanje sredstava namenjenih podrški ruralnom razvoju nastalo je usled povećanja finansiranja investicija na gazdinstvu za poboljšanje konkurentnosti (sa 10,0 miliona evra u 2014. na 13,8 miliona evra u 2015.). Sredstva za mere opšte podrške ostala su na istom nivou u apsolutnom smislu (24 miliona evra) u periodu od 2010. do 2015., dok se njihov procenat u ukupnom budžetu povećao sa 7,6% u 2014. na 11,3% u 2015.

Slika 7.1. Budžetska podrška za poljoprivredu u Srbiji, od 2010. do 2015.



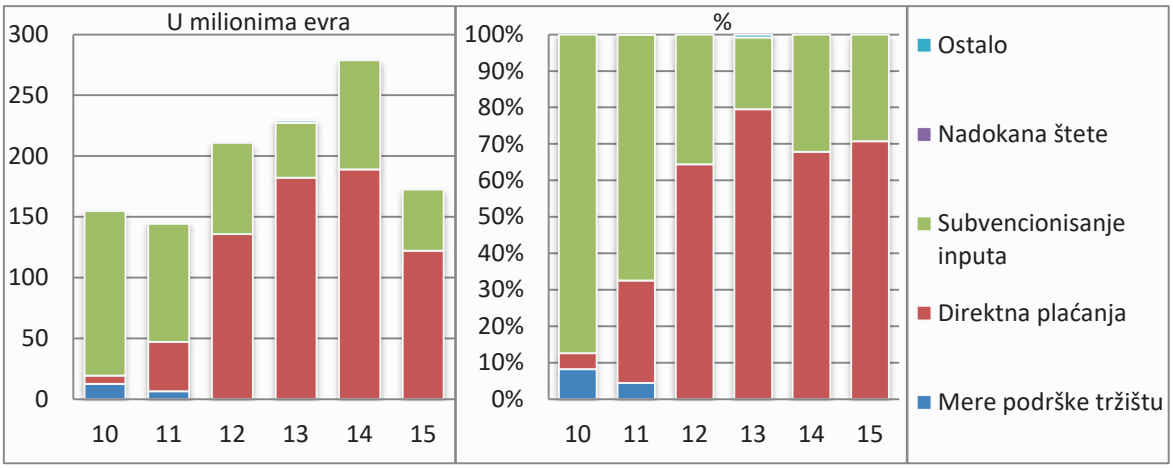
Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Srbija).

Većina sredstava iz prvog stuba opredeljena je za direktnu podršku proizvođačima (100% u 2015.). Što se tiče ukupne podrške poljoprivredi, direktna podrška proizvođačima pokazala je trend porasta u periodu od 2010. do 2014., nakon čega je sledio veliki pad u 2015. Direktna podrška proizvođačima povećala se sa 154,7 miliona evra u 2010. na 278,8 evra miliona u 2014., a zatim smanjila na 172,5 miliona evra u 2015. Primetna je značajna promena u strukturi direktne podrške proizvođačima u periodu od 2010. do 2015. Direktna plaćanja uvećala su se sa manje od 15% u 2010. na oko 70% ukupne direktne podrške proizvođačima u 2015. Subvencije za inpute, koje su druge po važnosti,

([26]) Zbog nedostataka u arhivama za podršku poljoprivredi iz budžeta sredinom 2000-ih, nije moguće sa preciznošću uporediti podatke za celu deceniju; međutim možemo sa sigurnošću da tvrdimo da je poljoprivredni budžet u 2015. bio među najnižim u poslednjoj deceniji.

iznosile su oko 30% ukupne podrške proizvođačima u 2015., što je pad u odnosu na 2010 kada su ova sredstva činila iznad 85. (Slika 7.2).

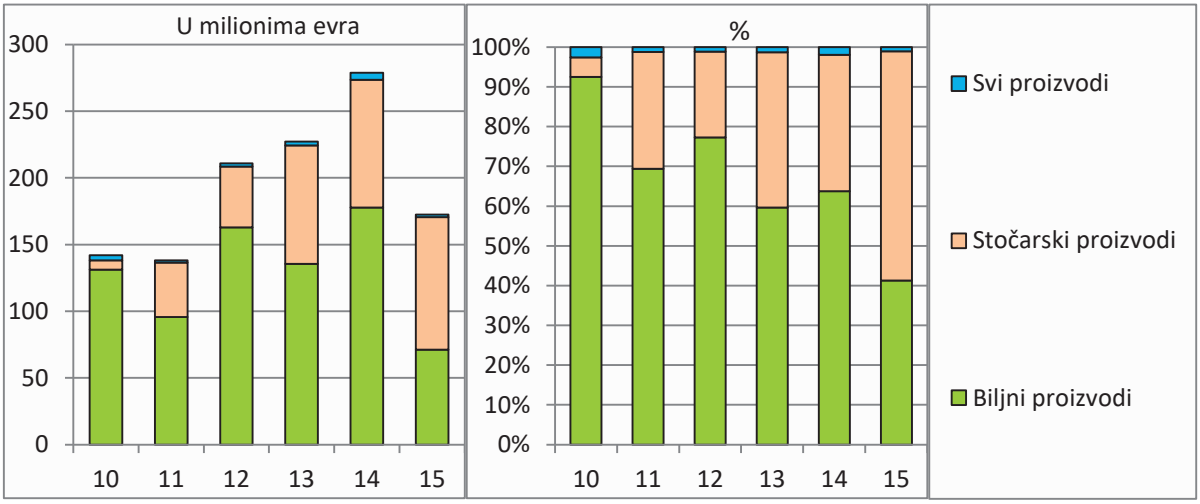
Slika 7.2. Budžetski izdaci za tržišne mere i mere direktne podšrke proizvođačima u Srbiji, od 2010. do 2015.



Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Srbija).

Uporedo sa promenom strukture direktne podrške, desila se i znatna promena u njenoj raspodeli po robnim grupama. Ukupna direktna podrška proizvođačima je smanjena, dok je direktna podrška proizvođačima stoke uvećana u periodu od 2010. do 2015. Podrška ratarskoj proizvodnji opala je sa iznad 90% u 2010. na 41,3% u 2015. Direktna podrška stočarstvu povećala se sa oko 5% u 2010. na 57,7% u 2015. Manji deo direktne podrške proizvođačima (koji iznosi 2,2% u 2015.) nije razdvajan po sektorima, već je dodeljen svim robnim grupama (Slika 7.3).

Slika 7.3. Direktna podrška proizvođačima po grupama proizvoda u Srbiji, od 2010. do 2015.



Izvor: MPP baza podataka (Srbija).

Sve u svemu, uprkos kontinuitetu u sprovođenju nekih mera (npr. plaćanja po grlu), razvoj podrške poljoprivredi ogleda se u jakoj konceptualnoj promeni smera direktnih iplaćanja u korist stočarskog sektora u periodu od 2010. do 2015., čak i pod okolnostima znatnih smanjenja budžeta do kojih je došlo u 2015.

7.4 Direktna podrška proizvođačima

Direktna podrška proizvođačima prolazi kroz konstantnu adaptaciju i promenu tokom poslednje decenije. Ključna reforma uvedena je na početku 2000-ih, kada su uvedena direktna plaćanja ua vezana za proizvodnju,oprema površni ili broju grla. Cilj direktnih plaćanja bila je kompenzacija poljoprivrednim proizvođaćima za rezove u tržišnoj podršci. Druge promene uvedene u sheme direktne podrške od 2010.i ticale su se kriterijuma prihvatljivosti, proizvoda koje pokriva podrška i visine dodeljenih sredstava.

Tabela 7.2. Direktna podrška proizvođačima po grupi mera u Srbiji (u milionima evra), od 2013. do 2015.

	2013.	2014.	2015.	Promena 2015./2014.
Direktna plaćanja na osnovu proizvodnje (proizvodne subvencije)	36.9	40.6	37.1	-8.6 %
Direktna plaćanja na osnovu sadašnje površine/broja životinja	145.4	148.5	85.0	-42.8 %
Isplate po hektaru (isplate po površini)	93.6	93.5	22.6	-75.8 %
Isplate po broju životinja (Isplate po grlu)	51.8	55.1	62.4	13.3 %
Subvencije za varijabilne inpute	45.0	89.7	50.4	-43.8 %
Subvencije za kupovinu goriva	42.0	51.7	25.3	-51.1 %
Subvencije za kupovinu đubriva	0.0	32.6	23.3	-28.5 %
Subvencije osiguranja	3.0	5.4	1.8	-66.6 %

Izvor: MPP baza podataka (Srbija).

Tabela 7.2 prikazuje direktnu podršku proizvođačima po grupama mera u Srbiji za period od 2013. do 2015. U najvažnije promene zapažene u ovom periodu spadaju povećanje subvencija za inpute u 2014. i pad ukupne vrednosti direktne podrške u 2015. Ukupan iznos subvencija za inpute udvostručen je u 2014. u poređenju sa 2013. godinom. Smanjenja budžeta za direktnu podršku proizvođačima u 2015. nisu ravnomerno raspoređena po svim sektorima. Plaćanja po površini su najviše smanjena (-76%), a za njima slede subvencije za inpute (-44%). Uprkos radikalnom smanjenju sredstava za direktnu podšrku, direktna plaćanja u sektoru stočarstva povećala su se za 13% u 2015. u poređenju sa 2014. U pogledu distribucije direktne podrške u 2015., prioritetne su bila plaćanja po broju grla (koje predstavljaju 36% ukupne direktne podrške proizvođačima), zatim subvencije za inpute (29%), proizvodno vezana plaćanja (22%) i plaćanja po površini (13%).

Poljoprivredni proizvođači moraju imati registrovano domaćinstvo da bi bili podobni za direktnu podršku. Štaviše, kriterijum prihvatljivosti za primanje podrške za sektor stočarstva zahteva da proizvođači registruju životinje ili košnice u centralnoj bazi podataka (izuzev živine). U 2010. i 2011. godini, primaoci direktne podrške (izuzev poljoprivrednih proizvođača u oblastima sa prirodnim ograničenjima) bili su dužni da plate obavezne doprinose za penziono i invalidsko osiguranje.

Plaćanja na osnovu proizvodnje (proizvodne subvencije)

Premija za mleko jedina je mera direktnog plaćanja zasnovana na proizvodnji koja je sprovedena u periodu od 2010. do 2015. Proizvodne subvencije za druge proizvode ukinute su pre 2010. i zamenjene isplatama po površini.

Vrednost premije za mleko varirala je između 0,04 evra i 0,06 evra po litru između 2010. i 2013. U 2013., određene su minimalna i maksimalna granica prihvatljivosti za predato mleko i zadržana je paušalna isplata po litru (0,06 evra po litru). Niža granica prihvatljivosti za predato mleko uvedena je za poljoprivredne proizvođače koji se nalaze u oblastima sa prirodnim ograničenjima. Ukupan iznos premije za mlečne proizvode bio je 36,7 miliona evra u 2015., sa smanjenjem od 8,6% u poređenju sa iznosom utrošenim u 2014. godini (Tabela 7.3).

Tabela 7.3. Premije za mlečne proizvode u Srbiji (EUR/litar), od 2010. do 2015.

Opis	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Premija za mlečne proizvode (dodeljena za kravlje, ovčije ili kozije mleko predato mlekarama; određena minimalna i maksimalna količina za isplatu)	0.04	0.05	0.04; 0.06	0.06	0.06	0.06

Izvor: baza podataka poljoprivrede i pljoprivredne politike (Srbija).

Plaćanja na osnovu površine/broja životinja

Direktna plaćanja po hektaru/grlu glavni su oblik sheme podrške za poljoprivredne proizvođače u Srbiji. U poslednje dve godine obuhvaćene ovim istraživanjem, približno 50% ukupnog poljoprivrednog budžeta dodeljeno je direktnim plaćanjima. Pojedine mere direktnih plaćanja koje su sprovedene u periodu od 2010. do 2015. znatno su varirale u poglednu isplaćene sume (ukupno i po hektaru/grlu), obuhvatnosti proizvoda i kriterijumima prihvatljivosti.

U 2012. godini isplate po površini bile su namenjene samo za područja pod obradivim usevima; međutim, posle 2013., ova podrška je proširena (u formi paušalnih isplata) na višegodišnje zasade. Istovremeno, plaćanja po površini zamenila su neke subvencije za inpute koje su prethodno korišćene za kupovinu đubriva i goriva u 2013.

U relativno kratkom periodu nakon uvođenja ove sheme podrške, došlo je do konstantnog opadanja u vrednosti isplata po površini po hektaru, sa 56,8 EUR/ha u 2012. na 49,3 EUR /ha u 2015. Povrh toga, maksimalna površina za koju se mogla dobiti podrška znatno je umanjena u 2015. - sa 100 hektara na 20 hektara. Ova relativno niska granica za direktna plaćanja po površini učinila je ove isplate sličnim shemi plaćanja paušalnog iznosa (naročito za veća gazdinstva). U suštini, smanjenje ukupnog poljoprivrednog budžeta, a posebno nagli pad iznosa direktnih plaćanja u 2015. u poređenju sa 2014., uglavnom je rezultat smanjenja površina prihvatljivih za direktna plaćanja (Tabela 7.4).

Table 7.4. Shema plaćanja na osnovu površine u Srbiji (EUR/ha), 2010-2015.

Opis/Specifični zahtevi	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Plaćanja za oranične useve (dodeljuje se za površine pod žitaricama, krompirom, krmnim biljem, industrijskim biljem i duvana u listu)			57			
Plaćanja za oranične useve i trajne zasade (dodeljuje se za oranične useve, voćnjake i vinograde); isplaćuje se za maks. 100 ha				53	51	
Plaćanja za oranične useve i trajne zasade (dodeljuje se za ratarske useve, voćnjake i vinograde); isplaćuje se za maks. 20 ha						50

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Srbija).

Direktna plaćanja koje se odobravaju po broju životinja uvedene su u Srbiji u 2007. U poređenju sa plaćanjima po površini, plaćanja po broju grla su raznovrsnija u smislu broja mera i vrsta životinja koje dolaze u obzir (Tabela 7.5). U 2010. i 2011., isplate po broju grla primenjene su za životinje za priplod (krave, ovce i koze i svinje) a nakon 2012., proširene su na goveda i svinje za tov. Od 2013., isplate po broju grla takođe su obuhvatale podršku za tovnu jagnjad, košnice, razne vrste živine, a posle 2015. i krave muzare.

Tabela 7.5 Sheme direktnih plaćanja zasnovane na broju grla stoke u Srbiji (EUR/grlo ili EUR/košnica), od 2010. do 2015.

Opis	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Plaćanja za (čistokrvne) priplodne krave ([a])	121	245	221	177	170	207
Plaćanja za (čistokrvne) priplodne ovce i koze ([a])	29	39	35	35	60	58
Plaćanja za (čistokrvne) priplodne svinje ([a])	29	39	35	35	34	58

Plaćanja za tovljenu junad ([b])		-	-	88	88	85	83
Plaćanja za tovljene svinje ([b])		-	-	9	9	9	8
Plaćanja za tovljenu jagnjad i jariće ([b])		-	-	-	9	17	17
Plaćanja za živinu	Teška/laka vrsta kokošaka	-	-	-	0.5/0.9	0.5/0.9	0.5/0.8
	Ćurke	-	-	-	-	2.6	2.5
Plaćanja za košnice		-	-	-	4	4	4
Plaćanja za krave (za meso ili za ukrštanje sa drugim sortama; bez dostavljanja mlekarama)		-	-	-	-	-	166

([a]) Dodeljuje se za životinje sa registrovanim pedigreom; određena granica i maksimalni broj životinja.
([b]) Dodeljuje se za životinje predate klanici (od 2012. nadalje) ili namenjene izvozu (od 2013. nadalje).

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Srbija).

Subvencije za inpute

Opšti trend kod subvencija za inpute u Srbiji u periodu od 2010. do 2015. bila je usredsređenost na podršku kupovini dizel goriva i mineralnih đubriva, dok su druge vrste subvencija inputa bile od manje važnosti. Ovaj trend nastavio se do 2015., ali sa oštrim padom u ukupnoj visini sredstava za subvencionisanje inputa (sa 84,3 miliona evra u 2014. na 48,6 miliona evra u 2015.), što je nastalo kao posledica smanjenja maksimalne površine podobne za subvencije za kupovinu goriva i đubriva (sa 100 ha na 20 ha). Pored subvencija za kupovinu goriva i đubriva, primenjivane su i subvencije za premije osiguranje tokom celog perioda (Tabela 7.6). Međutim, njihov udeo u ukupnoj vrednosti subvencija za inpute bio je relativno mali (manje od 3,7%).

Table 7.6. Sheme subvencija za inpute u Srbiji, 2010-2015.

Opis/specifični zahtevi		Jedinica	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Đubrivo, seme i gorivo (kompenzacija za deo cene kupljenog inputa; za površine pod oraničnim usevima i povrćem; isplaćeno za min. 0.5 ha i maks. 100 ha; ograničena isplata po hektaru)								
Mineralno đubrivo		max EUR/ha	58	59				
Deklarisano seme		max EUR/ha	39	39				
Dizel gorivo, euro dizel, biodizel		max EUR/ha	39	39				
Dodatak za površinu pod duvanom		max EUR/ha	194	196				
Subvencija za gorivo (refundiranje za kupovinu dizel goriva)								
Određeno po litru; ograničena ukupna količina		EUR/litre			0.53; 0.20			
Određeno po litru; ograničena isplata po hektaru		max EUR/ha				53	26	25
Đubriva (kompenzacija za deo cene kupljenih biljnih preparata)								
Određeno po kg; ograničena ukupna količina		EUR/t	0.10					
Određeno po kg; ograničena isplata po hektaru		max EUR/ha					26	25
Osiguranje (kofinansiranje premija osiguranja za useve i stočarstvo)		%	40	40	40			
	Isplaćeno za max 100 ha	%				40	40	
	Isplaćeno za max 20 ha	%						40

Izvor: baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (Srbija).

Redistribucija direktnih plaćanja sa subvencionisanja inputa na plaćanja po površini, praćena uvođenjem raznih granica prihvatljivosti od 2010., izvedena je na štetu velikih gazdinstava. To je bilo naročito evidentno u 2015., uvođenjem maksimalne granice prihvatljivosti od 20 ha za direktna plaćanja po površini. Poređenjem ukupne vrednosti subvencija za inpute (tj. subvencija za kupovinu đubriva i goriva) i plaćanja po površini tokom vremena, primetno je da su plaćanja umanjena sa prvobitne vrednosti sa 136 EUR

/ha u 2010., na maksimum od 100 EUR /ha za površine od 20 ha, i 50 EUR /ha za površine koje prelaze tu granicu u 2015. (Tabela 7.4 i Tabela 7.6).

7.5 Sprovođenje dokumenata poljoprivredne politike

Uprkos odsustvu višegodišnjih programskih dokumenata, usvajanje pravnog okvira doprinelo je višem stepenu doslednosti u poljoprivrednoj politici u pogledu kontinuiteta mera podrške koje su primenjene poslednjih godina. Međutim, operacionalizacija poljoprivredne politike ostaje problematična i suočava se sa nekoliko prepreka.

Najveća slabost poljoprivredne politike Srbije je nepredvidiv i nestabilan budžetski okvir. Posledice ovakvog procesa kreiranja politike su takve da se redistribucija dostupne podrške po različitim merama izvršava na osnovu sredstava koja su dostupna u datoj godini i za prioritete koji su *ad hoc* odabrani, bez praćenja transparentnih kriterijuma ili izvršavanja procene potreba različitih podsektora ili područja poljoprivrednog ili ruralnog razvoja.

Neke od mera predviđene Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju nisu bile finansirane:

- Subvencije za proizvodnju useva, na osnovu prinosa i sorte;
- Podrška za troškove skladištenja u javnim skladištima;
- Mogućnost dodatnih plaćanja za kvalitet mleka i podsticaji za količinu proizvedenog mleka po kravi;
- Investicije za unapređenje i razvoj ruralne infrastrukture;
- Kompenzatorna plaćanja za sprovođenje dobrih poljoprivrednih praksi, zaštitu životinja i drugih politika za očuvanje i zaštitu životne sredine;
- Podrška za pripremu i sprovođenje strategija lokalnog ruralnog razvoja.

Stvarna realizacija sredstava u odnosu na planirana sredstva za neke mere politike u 2015. nalazi se u Tabeli 7.7. Uopšteno govoreći, realizacija svih mera politike niža je od planirane (što će reći, odnos u Tabeli 7.7 je manji od 100%). Visok stepen realizacije zabeležen je za direktna plaćanja (iznad 90%), nakon čega slede mere podrške opštim uslugama u poljoprivredi (npr. 89% podrške za sprovođenje programa za uzgoj) i odabrane mere ruralnog razvoja (77% za podršku zaštite i očuvanja genetskih resursa biljaka i životinja i 76% za podršku investiranju). Preostale mere politike imaju stopu realizacije ispod 50%, dok neke mere ruralnog razvoja imaju stopu realizacije od 0%. Potrebno je istaći da podaci iz Tabele 7.7 ne obuhvataju zakašnjenja u isplatama, ukidanje i uvođenja nekih mera ili druga pitanja oko sprovođenja ([27]) zbog čega stope realizacije u Tabeli 7.7 mogu biti nedovoljno izražene za neke mere.

Tabela 7.7. Realizacija planirane budžetske podrške za određene mere u Srbiji u 2015.

Mere podrške	% realizacije
Osnovna direktna plaćanja za proizvodnju useva	96
Isplate za kvalitetne krave za uzgoj	98
Isplate za krave muzare	91
Subvencije za premije osiguranja	21
Subvencije za investiranje u poljoprivrednu proizvodnju	76
Dodavanje vrednosti poljoprivrednim proizvodima	47
Zaštita biljnih i životinjskih genetskih resursa	77
Poboljšanje ekonomskih aktivnosti na selu putem podrše nepoljoprivrenim aktivnostima	39
Unapređenje obuke u polju ruralnog razvoja	0

([27]) Na primer, usled većeg broja prijava za podršku investiranju sa kraja 2015, vlada je dodelila dodatnih 10,1 milijardi dinara (83 miliona evra) finansija za ovu meru u prvom kvartalu 2016.

Podrška za pripremu i sprovođenje strategija lokalnog ruralnog razvoja	0
Kreditna podrška	16
Podrška za sprovođenje programa za uzgoj	89
Podrška za sprovođenje projekata istraživanja, razvoja i inovacija u poljoprivredi	12

Izvor: analiza autora.

Proces kreiranja poljoprivredne politike u Srbiji pati od nedostatka sistema za evaluaciju i praćenje, repera i definisanih ciljeva koji bi usmeravali kreiranje, usvajanja i sprovođenja različitih mera podrške. Ovi nedostaci uzrokuju da raspodela sredstava, kreiranje i sprovođenje određenih mera se vrši na prečac i na bazi kriterijumima koji nisu transparentni. Postojeći sistem (u manjoj ili većoj meri) omogućava kontinuitet podrške predviđene uredbama, ali ne i stabilnost politike u smislu visine dodeljenih sredstava i potencijalnih korisnika.

Rezultati mnogih studija potvrđuju da su glavna ograničenja u političkog odlučivanja nedostatak koordinacije i usklađenosti javnih politika u Srbiji, ne toliko u smislu konceptualnog okvira, već u odnosu na njihovo sprovođenje (Podunavac 2011.). Isto se može reći ukoliko se učinak poljoprivredne politike evaluira u odnosu na trgovinsku politiku. Postoji primetan deficit u koordinaciji instrumenata poljoprivredne politike i trgovinske politike. Kao odgovor na krizu na tržištu, vlada je često koristila trgovinske instrumente uporedo sa merama predviđenim zakonom o podsticajima poljoprivredi i poljoprivredni budžet. Na primer, u 2015. godini Vlada Srbije iskoristila je Državnu direkciju za robne rezerve da otkupi višak proizvodenog mleka i aktivirala dodatne tarife da bi zaštitila domaće tržište od strane konkurencije.

7.6 Zaključci i političke preporuke

Srbija je napravila određen napredak u usklađivanju svojih dokumenata i administrativnih struktura sa zahtevima EU, ali je napredak ka efektivnoj operacionalizaciji politike nedovoljan (ako uopšte i postoji).

Budući razvoj poljoprivrede u Srbiji određen je Strategijom poljoprivrede i ruralnog razvoja za period od 2014. do 2024, kao krovnim dokumentom. Međutim, višegodišnji program i finansijski okviri za različite mere politike nisu usvojeni. U odsustvu srednjoročnog programskog dokumenta, poljoprivredna politika sprovodi se primenom Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju i Zakona o budžetu, na osnovu godišnjih uredbi i pravilnika. Povrh toga, procesu kreiranja politike nedostaje korišćenje standardizovanih sistema praćenja i evaluacije za procenu uticaja mera politike, kao i evaluacija stepena usklađenosti ciljeva politike i njihovih rezultata. Ova ograničenja u trenutnom sistemu koordinacije, kreiranja i sprovođenja politike u Srbiji podrazumevaju da se ne može garantovati racionalna raspodela i delotvornost budžetske podrške poljoprivredi. Kako bi se ona prevazišla, u proteklim godinama korišćena su neka pravna rešenja i instrumenti koji su van opsega poljoprivredne politike.

Trenutna raspodela direktnih plaćanja pokazuje nekoliko sistemskih nedostataka:

- Ruralni razvoj i podrška opštim službama nisu dovoljno zastupljeni u aktuelnoj implementaciji poljoprivredne politike. Naročito nizak nivo podrške opredeljen je za zaštitu životne sredine i razvoj ruralne infrastrukture.
- Sadašnji sistem za kreiranje i implementaciju direktnih plaćanja ne oslanja se na objektivne i validne indikatore, kao ni na procene uticaja primenjenih mera zasnovane na dokazima. Prema tome, ciljevi određenih mera, vrste podsticaja i kriterijumi prihvatljivosti nisu jasno definisani, što dovodi do trošenja velikog dela budžeta na način koji ne garantuje postizanje opštih ciljeva politike postavljenih u strategiji.
- Sheme direktne podrške proizvođačima samo delimično odgovaraju uslovima ZPP. Većina mera direktne podrške sprovodi se sa niskim maksimalnim granicama prihvatljivosti i malo doprinose rastu konkurentnosti i ubrzavanju strukturnih promena u poljoprivredi, što je suprotno od opštih ciljeva politike koji su određeni u

strategiji. Štaviše, većina direktne podrške proizvođačima je proizvodno vezana (korišćenje inputa, nivo proizvodnje, obrađene površine za određene useve ili broj grla stoke); ovo se kosi sa ZPP, koja se uglavnom oslanja na plaćanja nevezana za proizvodnju.

— Dualna agrarna struktura, koja je karakteristična za poljoprivredu Srbije, nije dovoljno reflektovana u poljoprivrednoj politici (npr. u kriterijumima za pristup korisnika podrški). Iako su granice prihvatljivosti postavljene relativno nisko za većinu sprovedenih mera i pružaju priliku velikom broju poljoprivrednih proizvođača za apliciranje, ovaj pristup dovodi do neproporcionalno niskog stepena podrške za mnoga veća gazdinstva.

    - Metod paušalnog plaćanja, u kojima se fiksni iznos isplaćuje svim korisnicima koji učestvuju u shemi (bez obzira na veličinu gazdinstva i specijalizaciju), ne daje stvaran doprinos širim sektorskim ciljevima (npr. strukturne promene, veća konkurentnost, javna dobra, itd.). Sa ograničenim sredstvima iz budžeta za poljoprivredu, ovakav sistem doprinosi jednakosti u raspodeli, ali ne i rastu gazdinstva ili konkurentnosti sektora.

    - Mere podrške koje su posebno prilagođene za mala gazdinstva kako bi zadovoljile njihove specifične potrebe nisu uzete u razmatranje u poljoprivrednoj politici Srbije. Bilo je određenih pokušaja da se odgovori na specifične potrebe malih gazdinstava koje se nalaze u predelima sa prirodnim ograničenjima (npr. relativno niska granica prihvatljivosti za premiju za mleko, veće subvencije za investicije na gazdinstvu), ali ostaje pitanje da li su ove mere dovoljne za rešavanje pitanja strukturnog razvoja ovih gazdinstava.

— Neophodno je bolje usklađivanje između uloge dohodovne podrške kroz direktna plaćanja i ciljeva politike u odnosu na konkurentnost i pružanje javnih dobara. Trenutno, samo plaćanja po broju grla za organsku prozvodnju tretiraju oblast unapređenja životne sredine; drugi ekološki i kriterijumi koji se tiču konkurentnosti (npr. upravljanje zemljištem, saradnja, transfer imovine na mlade poljoprivrednike, itd.) retko se primenjuju. Uvođenje unakrsne usklađenosti kao kriterijuma za dobijanje direktne podrške može delimično rešiti ovaj nedostatak u trenutnoj poljoprivrednoj politici, iako može dovesti do dodatnih troškova u uspostavljanju pravnog i institucionog okvira.

Reforma pravnih, strateških i programskih dokumenata kojima se poljoprivredna politika Srbije i institucionalne strukture za pristupanje EU rukovode već nekoliko godina je glavni cilj Ministarstva poljoprivrede. Međutim, progres ka usvajanju i sprovođenju neophodnih promena u poljoprivrednoj politici, naročito u vezi sa harmonizacijom sa ZPP, mora biti vidljiviji u praksi. Činjenica da akreditacija Platne agencije još nije izvršena dodatno pogoršava situaciju; sva je prilika da će ova okolnost dovesti do toga da će dostupnost IPARD sredstava, koja bi se mogla iskoristiti za izgradnju institucija i unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora, verovatno biti odložena za period nakon predviđenog vremenskog roka (2016.). Štaviše, neizvesnost oko dinamike pristupanja EU i najnoviji razvojni trendovi na globalnom i regionalnom tržištu zahtevaju snažniji fokus na realnu situaciju i probleme u poljoprivrednom sektoru. Prema tome, jasna politička odluka o prioritetnim ciljevima politike (odabir između konkurentnosti, jednakosti i javnih dobara) kao i uspostavljanje eksplicitnih ciljeva, od suštinskog su značaja za delotvornu raspodelu podrške poljoprivredi.

Reference

Baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike (2016.). Konsolidovana baza podataka sastavljena za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo*, BJR Makedonju, Crnu Goru i Srbiju. Dostupna na: http://app.seerural.org/agricultural-statistics/.

Baza podataka APM (2016.). Baza podataka mera poljoprivredne politike sastavljena za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo*, BJR Makedonju, Crnu Goru i Srbiju (neobjavljeni podaci).

Bajramović, S., Nikolić, A., Butković, J. (2014.). Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Bosni i Hercegovini. U: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i Evropska Integracija u jugozapadnoj Evropi, FAO, Budapest, p. 73-94.

Bajramović, S., Ognjenović, D., Butković, J. (2016.). Bosna i Hercegovina: Brifing poljoprivredne politike. U: Volk, T. et al. (eds.): Analiza politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana. EUR 27898 EN, Zajednički istraživački centar, Evropska Komisija, doi:10.2791/744295, p. 52-67.

Bogdanov, N., Stević, M., Papić, R. (2016.). Poljoprivredna politika Srbije – izazovi i sadašnje rešenje. U: Stojanovic, Bogdanov, N., Sevarlic, M. (eds.): Status i prespektive poljoprivrednog biznisa i ruralnih predela u Srbiji, NDES, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, p. 114-136.

Cochran, C.E., Mayer, L.C., Carr, T.R., Cayer, N.J. (2009.). Američka javna politika: Uvod. Wadsworth Cengage Learning.

Dimitrievski, D., Kotevska A., JaneskaStamenkovska, I., Tuna, E., and Nacka, M. (2014.). Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji. U: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i evropske integracije u jugoistočnoj Evropi, FAO, Budimpešta, p. 121–134.

EK (2014.). Instrumenti za pretpristupnu pomoć (IPA II) 2014-2020.: Program podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju V, Evropska Komisija, Brisel.

EK (2015.). Kosovo 2015. Izveštaj o napretku. Strategija uvećanja 2015., Radna dokumenta službenika Komisije, Evropska Komisija, Brisel.

EU (2016.). Deveti finansijski izveštaj Evropske komisije Evropskom parlamentu i Evropskom savetu o Evropskom poljoprivrednom garancijskom fondu 2015. finansijske godine. Radna dokumenta službenika Komisije kao dopuna dokumentu Izveštaja Komisije Evropskom parlamentu i savetu, Evropska komisija COM (2016.) 578. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016.SC0293&from=EN.

FBiH (2014.a). Srednjoročna strategija razvoja poljoprivrednog sektora u Bosni i Hercegovini 2015-2019. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

FBiH (2014.b). Program ruralnog razvoja Federacije Bosne i Hercegovine za period 2014-2020. Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo.

Vlada Albanije (2013.). Državna strategija za razvoj i integraciju 2014-2020. Vlada Albanije, Tirana.

Vlada Kosova (2015.). Okvir troškova srednjeg roka 2016-2018. Vlada Kosova, Ministarstvo finansija, Priština.

Vlada Kosova (2016.). Program ekonomske reforme 2016-2018. Vlada Kosova, Priština.

Kotevska, A. and Martinovska Stojceska, A. (eds) (2015.). Uticaj društveno-ekonomske strukture ruralne populacije na uspeh politike ruralnog razvoja – Makedonija, Srbija i Bosna i Hercegovina. Udruženje poljoprivrednih ekonoma Republike Makedonije, Skoplje.

MPŠRR (2010.). Strategija konsolidacije zemljišta 2010.-2020. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, Priština.

MPŠRR (2013.). Program poljoprivrede i ruralnog razvoja 2014.-2020. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, Priština.

MPŠVP (2010.). Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Skoplje (na makedonskom).

MPŠVP (2013.). Državni program za poljoprivredi u ruralni razvoj za period 2013.-2017. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Skoplje (na makedonskom).

MPŠVP (2014.). Državna strategija poljoprivrednog i ruralnog razvoja (DSPRR) 2014.-2020. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Skoplje (na makedonskom).

MPRR (2006.). Poljoprivreda Crne Gore i Evropska Unija – Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Podgorica.

MPRR (2015.a). Strategija za razvoj poljoprivrede i ruralnih predela - 2015.-2020. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Podgorica.

MPRR (2015.b). Akcioni Plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama, Poglavlje 11 – Poljoprivreda i ruralni razvoj. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Podgorica.

MPRRVP (2014.a). Međusektorska strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj (MSPRR 2014.-2020.). Odluka Saveta ministara (DCM) no 709, 29.10.2014., Tirana.

MPRRVP (2014.b). Master plan za sprovođenje ISARD-a 2014-2020. Radna dokumenta osoblja, Tirana.

MPRRVP (2016.a). Akcioni Plan za sprovođenje ISAPRD-a 2016-2018. Radna dokumenta osoblja, Tirana.

MPRRVP (2016.b). Godišnji izveštaji Savetu ministara. Radna dokumenta osoblja, Tirana.

MPRRVP (2016.c). Izveštaj Evropskoj Uniji – Sastanak podkomiteta Albanije za poljoprivredu i ribarstvo za 2015. Tirana.

MF (2013.a). Program pristupa Crne Gore Evropskoj Uniji za period 2014.-2018. Ministarstvo finansija, Podgorica.

MF (2013.b). Uputstva za razvoj Crne Gore 2013.-2016. Ministarstvo finansija, Podgorica.

MFTER (2016.). Izveštaj o međunarodnoj pomoći za poljoprivredni, prehrambeni i sektor ruralnog razvoja 2015. u Bosni i Hercegovini. Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sarajevo.

MIDAS (2014.). Institucionalni razvoj Crne Gore i ojačavanje poljoprivrede, IBRD i GEF Fond za zajmove i grantove. Svetska Banka i MPRR. Dostupno na: http//www.IROPCG.co.me (pristupljeno u novembru, 2014.).

Miftari I., Hoxha B., Gjokaj E. (2016.). Kosovo: Brifing poljoprivredne politike. U: Volk, T., Erjavec E., Ciaian, P., y Paloma, S.G. (eds). Analiza politika poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana. Zajednički istraživački centar, Evropska Komisija, EUR 27898 p 77-88, doi:10.2791/744295.

Miftari, I., Hoxhaj, H. (2014.). Poljoprivreda i poljoprivredna politika u Kosovu. U: Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.): Poljoprivredna politika i Evropska Integracija u jugoistočnoj Evropi, FAO, Budapest, p 107-119.

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

OECD (2008.). Procena podrške proizvođačima i slični pokazatelji poljoprivredne podrške: Koncepti, proračuni, interpretacija i upotreba (PSE uputstvo), OECD Direkcija za trgovinu

i poljoprivredu, Pariz. Dostupno na: https://www.OECD.org/tad/agricultural-policies/psemanual.htm.

Službeni Glasnik Republike Srbije, 41/2009. i 10/2013. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Službeni Glasnik Republike Srbije, 142/2014. i 103/2015. Zakon o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju.

Podunavac, M. (ed) (2011.). Javne politike Srbije (Javne politike Srbije). Heinrich BöllStiftung, Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu, Beograd.

Rednak, M., Volk, T., Erjavec, E. (2013.). Instrumenti za jedinstvenu klasifikaciju i analize podrške poljoprivredi iz budžeta za zemlje koje pristupaju EU. Pregled poljoprivredne ekonomije, 2013, vol. 14, no. 1, 76-96.

RSR (2015.a). Strateški Plan za razvoj poljoprivrede i ruralnih krajeva u Republici Srpskoj 2016.–2020. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, Banjaluka.

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

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, Banjaluka.

Volk, T. (ed.) (2010.). Poljoprivreda u zemljama zapadnog Balkana. Istraživanja o poljoprivrednom i prehrambenom sektoru centralne i istočne Evrope, vol. 57. Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale). Dostupno na:http://www.iamo.de/dok//sr_vol57.pdf.

Volk, T., Erjavec, E., Mortensen, K. (eds.) (2014.). Poljoprivrednapolitika i Evropske Integracije u jugoistočnoj Evropi. Food and Agriculture Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih Nacija. Budimpešta. Dostupno na: 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.). Analiza politike poljoprivrednog i ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana. EUR 27898 EN, Zajednički istraživački centar, Evropska komisija, EUR 27898, doi:10.2791/744295.

Spisak skraćenica i definicija

AL	Albanija
PPO	Područja sa prirodnim ograničenjima
MPP	Mere poljoprivredne politike
PPRR	Program poljoprivrede i ruralnog razvoja
BiH	Bosna i Hercegovina
BD	Brčko Distrikt
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika
CEFTA	Srednjoevropski sporazum o slobodnoj trgovini
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
PER	Program ekonomske reforme
MRPP	Mreža računovodstvenih poljoprivrednih podataka
FAO	Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
BJR Macedonia	Bivša jugoslovenska republika Makedonija
BDP	Bruto domaći proizvod
BDV	Bruto dodata vrednost
HACCP	Analiza opasnosti i kritičnih kontrolnih tačaka
ISAK	Integrisani sistem administracije i kontrole
INSTAT	Albanski institut za statistiku
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPARD	Instrument za pretpristupnu pomoć za ruralni razvoj
MSPRR	Međusektorna strategija za poljoprivredu i ruralni razvoj
ZIC	Generalni direktorat zajedničkog istraživačkog centra
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale (Veze među aktivnostima ruralne privrede i razvoja)
SIZP	Sistem identifikacije zemljišnih parcela
MPŠRR	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja
MPŠVP	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
MPRR	Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja
MPRRVP	Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i vodoprivrede
CG	Crna Gora
MIDAS	Institucionalni razvoj i ojačavanje poljoprivrede Crne Gore
MK	Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija
DSPRR	Državna strategija poljoprivrednog i ruralnog razvoja
OECD	Organizacija za ekonomsku saranju i razvoj
SKM	Standard kupovne moći
RS	Srbija

RSR	Republika Srpska
SRG	Stalna radna grupa
TPRI	Tehnička pomoć i razmena informacija
KPZ	Korišćeno poljoprivredno zemljište
ZB	Zapadni Balkan
XK	Kosovo pod Uredbom Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija 1244/99, pod nazivom Kosovo*

Spisak slika

Slika 1.1. Trendovi u nivoima proizvodnje useva u zemljama ZB, 2010-2015 (procenti nivoa iz 2010.) 9

Slika 1.2. Trendovi u brojevima grla stoke i proizvodnji mleka u zemljama ZB, 2010-2015. (procenat nivoa iz 2010.) 10

Slika 1.3. Trendovi u nivoima združene poljoprivredne proizvodnje u zemljama ZB, 2010-2015 (procenti nivoa u 2010) ([a]) 10

Slika 1.4. Trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015.....11

Slika 1.5. Izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u proporciji sa uvozom u zemljama ZB, 2010-2015 12

Slika 1.6. Regionalni presek izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemljama ZB, 2010-2015.....13

Slika 1.7. Regionalni presek uvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemljama ZB, 2010-2015.....14

Slika 1.8. Relativni stepen ukupne budžetske podrške poljoprivredi u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015.....17

Slika 1.9. Sastav ukupne budžetske podrške poljoprivredi po stubovima MPP u zemljama ZB, 2010-2015.....17

Slika 1.10. Relativni nivo direktne podrške proizvođačima u zemljama ZB (EUR/ha UAA), 2010-2015 19

Slike 1.11. Sastav mera direktne mere podrške proizvođačima u zemljama ZB, 2010-2015.....19

Slika 1.12. Relativni nivoi strukturne podrške i podrške ruralnom razvoju u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015.....20

Slika 1.13. Sastav strukturne podrške i podrške ruralnom razvoju u zemljama ZB, 2010-2015.....21

Slika 1.14. Relativni nivo opšte podrške poljoprivredi u zemljama ZB (EUR/ha IPZ), 2010-2015. 22

Slika 1.15. Sastav opšte podrške poljoprivredi u zemljama ZB, 2010-2015. 22

Slika 1.17. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Bosni i Hercegovini po vrsti robe, 2010-2015. 28

Slika 1.18. Direktna plaćanja i subvencije za inpute na Kosovu* po vrsti robe, 2010-2015.....29

Slika 1.19. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u BJR Makedoniji po vrsti robe, 2010-2015 30

Slika 1.20. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Crnoj Gori po vrsti robe, 2010-2015.....31

Figure 1.21. Direktna plaćanja i subvencije za inpute u Srbiji po vrsti robe, 2010-2015. 31

Slika 2.1. Podrška poljoprivredi iz budžeta po MPP stubovima u Albaniji, 2010-2015....38

Slika 2.2. Budžetski troškovi za opšte poljoprivredne mere u Albaniji, 2010-2015. 40

Slika 3.1. Pregled direktne podrške proizvođačima u Bosni i Hercegovini (u milionima evra), 2010-2015. 55

Slika 3.2. Sastav direktnih plaćanja proizvođačima u Bosni i Hercegovini, 2010-2015. .56

Slika 3.3. Sastav direktnih plaćanja proizvođačima po glavnim vrstama robe u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (%), 2015. 56

Slika 4.1. Razvoj budžetske podrške poljoprivredi na Kosovu*, 2010-2015.....62

Slika 4.2. Razvoj budžetske podrške za unapređenje konkurentnosti poljoprivrednog sektora na Kosovu*, 2010-2015. 63

Slika 5.1. Budžetska podrška poljoprivredi u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015. 70

Slika 5.2. Budžetski troškovi za direktnu podršku proizvođačima u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015. 70

Slika 5.3. Budžetski troškovi za strukturne mere i mere ruralnog razvoja u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015. 71

Slika 5.4. Opšta podrška poljoprivredi u BJR Makedoniji, od 2010. do 2015. 71

Slika 6.1. Budžetska podrška za poljoprivredu u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015. 76

Slika 6.2. Tržišna i direktna podrška proizvođačima u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015. 77

Slika 6.3. Podrška strukturnom i ruralnom razvoju u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015. 78

Slika 6.4. Opšta podrška poljoprivredi u Crnoj Gori (planirana sredstva), od 2010. do 2015. 79

Slika 7.1. Budžetska podrška za poljoprivredu u Srbiji, od 2010. do 2015. 86

Slika 7.2. Budžetski troškovi za tržišne mere i mere direktne podšrke proizvođačima u Srbiji, od 2010. do 2015. 87

Slika 7.3. Direktna podrška proizvođačima po robnoj grupi u Srbiji, od 2010. do 2015. 87

Spisak tabela

Tabela 1.1. Procena usklađenosti statističkih metodologija u zemljama ZB sa Eurostat pravilima i definicijama, 2015 4

Tabela 1.2. Shema MPP klasifikacije budžetske podrške poljoprivredi 5

Tabela 1.3. Iskorišćeno poljoprivredno zemljište koje je korišćeno za kalkulaciju relativnog stepena podrške poljoprivredi iz budžeta u zemljama ZB 6

Tabela 1.4. Konsolidovana baza podataka poljoprivrede i poljoprivredne politike sastavljena za zemlje ZB: sadržaj (screenshot) 7

Tabela 1.5. Značaj poljoprivrede u ekonomiji zemalja ZB 8

Tabela 1.6. Značaj poljoprivredno-prehrambenog sektora u spoljoj trgovini zemalja ZB 11

Tabela 1.7. Sastav izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda po najvažnijim tarifnim grupama u zemljama ZB (%) 12

Tabela 1.8. Pregled glavnih dugoročnih i srednjoročnih programskih dokumenata u zemljama ZB 15

Tabela 1.9. Ukupna podrška poljoprivredi iz budžeta u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015 16

Tabela 1.10. Direktna podrška proizvođačima u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015. 18

Tabela 1.11. Podrška strukturnom i ruralnom razvoju u zemljama (u milionima evra), 2010-2015. 20

Tabela 1.12. Opšta podrška poljoprivredi u zemljama ZB (u milionima evra), 2010-2015 22

Tabela 1.13. Sheme direktnih plaćanja i subvencija po inputu u zemljama ZB po iznosu isplate po jedinici i vrsti robe, 2015. 25

Tabela 1.14. Minilani uslovi za prodate količine, hektare pod obradom i broj životinja u zemljama ZB po glavnoj shemi direktnog plaćanja, 2015. 26

Tabela 2.1. Relativni nivo podrške poljoprivredi iz budžeta u Albaniji, 2010-2015.....39

Tabela 2.2. Budžetski troškovi za za strukturne mere i mere ruralnog razvoja u Albaniji (u milionima evra), 2010-2015.....40

Tabela 2.3. Direktna podrška proizvođačima u Albaniji (u milionima evra), 2010-2015. 41

Tabela 2.4. Poređenje između planiranja i stvarnog sprovođenja institucionalnih i poljoprivrednih političkih reformi u Albaniji 43

Tabela 3.1. Razvoj budžetske podrške poljoprivredi u Bosni i Hercegovini (u milionima evra), 2010-2015. 51

Tabela 3.2. Broj sprovedenih shema direktne isplate i subvencije inputa u Bosni i Hercegovini po administrativnoj jedinici, 2010. i 2015. 53

Table 3.3. Sheme direktne isplate i subvencije inputa koje su sprovedene u Bosni i Hercegovini u 2015. po administrativnim jedinicama 54

Tabela 4.1. Kosovo* PPRR 2014-2020.: prioriteti i odabrane mere ruralnog razvoja 61

Tabela 4.2. Sheme direktnih plaćanja implementirane na Kosovu* po vrsti i sektoru, 2010-2015. 64

Tabela 4.3. Budžetski troškovi za direktna plaćanja i subvencije za inpute na Kosovu* (u milionima evra), 2010-2015.....65

Tabela 5.1. Pregled izvršenih direktnih plaćanja u BJR Makedoniji, 2015. 72

Tabela 6.1. Indikativni vremenski okvir za usklađivanje politike ruralnog razvoja u Crnoj Gori sa IPARD sistemom.....78

Tabela 6.2. Pregled shema direktna plaćanja sprovedenih u Crnoj Gori, 2015. 80

Tabela 6.3. Planirane aktivnosti za uskađivanje direktnih isplata u Crnoj Gori. 81

Tabela 7.1. Mere podrške predviđene Zakonom o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju u Srbiji 85

Tabela 7.2. Direktna podrška proizvođačima po grupi mera u Srbiji (u milionima evra), od 2013. do 2015. 88

Tabela 7.3. Premije za mlečne proizvode u Srbiji (EUR/litar), od 2010. do 2015.....89

Table 7.4. Shema plaćanja na osnovu površine u Srbiji (EUR/ha), 2010-2015.....89

Tabela 7.5 Sheme direktnih plaćanja zasnovane na broju grla stoke u Srbiji (EUR/grlo ili EUR/košnica), od 2010. do 2015. 89

Table 7.6. Sheme subvencija za inpute u Srbiji, 2010-2015. 90

Tabela 7.7. Realizacija planirane budžetske podrške za određene mere u Srbiji u 2015. 91

Direktno Evropa je servis koji vam pomaže da pronađete odgovore na svoja pitanja o EVropskoj uniji.

Besplatni broj telefona (*)**:**

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Pružene informacije su besplatne, kao i većina poziva (iako neki operateri, govornice ili hoteli mogu naplatiti uslugu).

Više informacija o Evropskoj uniji dostupno je na internetu (http://europa.eu).

KAKO DA NABAVITE PUBLIKACIJE EU

Besplatne publikacije:

- jedan primerak:
  preko knjižare EU (http://bookshop.europa.eu);
- više od jednog primerka ili posteri/mape:
  od predstavništava Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
  od delegacija u zemljama koje nisu članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
  kontatiranjem servisa Direktno Evropa (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) or
  pozivom na 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni broj telefona za sve lokacije u EU) (*).

  (*) Pružene informacije su besplatne, kao i većina poziva (iako neki operateri, govornice ili hoteli mogu naplatiti uslugu).

Publikacije koje se plaćaju:

- preko knjižare EU (http://bookshop.europa.eu).

doi:10.2760/146697

ISBN 978-92-79-66935-4

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

doi:10.2760/146697
ISBN 978-92-79-66935-4