

Kako politika uništava poljoprivredu

MANIPULACIJAMA PROTIV AGRARNE REFORME

“Dobar dan, imam dvadeset krava i želim se prijaviti na IPARD.” Prema brošuri koju je izdala Zagorska razvojna agencija ovo su riječi kojima najčešće započinje razgovor s potencijalnim kandidatom za IPARD¹ program. A najčešći odgovor je: “Dobar dan, odlično! Zadovoljili ste već jedan kriterij za prijavu. Možemo li sada proći kroz druge kriterije koje morate zadovoljiti da biste uistinu mogli postati i korisnik sredstava unutar IPARD programa?”² U susjednoj Hrvatskoj javnost se već nekoliko godina intenzivno bavi problematikom korištenja sredstava iz ovog pretpristupnog programa Evropske unije. Tako veliko zanimanje za IPARD postoji iz dva razloga: s jedne strane, on pruža ogromne mogućnosti za razvoj poljoprivrede i samim tim je populariziran do nivoa individualnih korisnika; s druge strane, kriteriji za dobivanje sredstava dosta su visoki i zahtijevaju značajnu prilagodbu cijelog sektora – od samog poljoprivrednika i njegovog dobra do nadležnog ministarstva i struktura koje vode program.

U Bosni i Hercegovini, nažalost, otkazivanje IPARD-a je prošlo skoro nezapaženo, izgubljeno u mnoštvu drugih negativnih vijesti koje nam u zadnje vrijeme stižu iz Bruxellesa. Evropska komisija je, dakle, u septembru 2013. godine otkazala dva projekta namijenjena jačanju sektora poljoprivrede u BiH ukupne vrijednosti pet miliona eura. Oba projekta su bila namijenjena jačanju bosanskohercegovačkih kapaciteta u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja uspostavljanjem operativne strukture za korištenje IPARD-a. Radi se o projektu „Podrška poljoprivrednoj politici i IPARD komplementarnim strukturama u BiH – SAPIC“ u iznosu 2,15 miliona eura. I možda interesantnijem za javnost i poljoprivredni sektor projektu nazvanom „Pilot podrška IPARD vrsti mjera“, u vrijednosti 3,16 miliona eura, kojim se praktično trebalo proći kroz procedure dodjele grant sredstava od dva miliona eura za bh. poljoprivrednike prateći EU standarde.³

Milioni eura otišli u vjetar

U javnosti je ostalo nedorečeno šta bh. poljoprivreda time gubi i kolika je zapravo šteta nanescena njezinom razvoju. U političkom smislu 2013. godinu, između ostalog, obilježio je i niz skandala u vezi s dodjelom poticaja za poljoprivredu u Federaciji BiH. Interesantno je da su u tom slučaju udruženja poljoprivrednika nastupala vrlo odlučno i glasno u javnosti, a da su ostala relativno tiha u slučaju otkazivanja IPARD-a, što može ukazivati na dvije stvari: 1) – na neupućenost poljoprivrednog sektora kada se radi o mogućnostima koje mu pruža IPARD; istraživanje provedeno u 22 bosanskohercegovačke općine o poznavanju ovog programa i njegovih prednosti ukazuje na to da više od 40% ispitanika nije upoznato s njegovim potencijalom, a ogroman broj poljoprivrednih gazdinstava ne ispunjava opće i specifične, odnosno sektorske kriterije za apliciranje na IPARD program;⁴ i 2) – nezainteresiranost poljoprivrednog sektora, a i vlasti, za programe u skladu s kojima se ne dodjeljuju sredstva tek tako, nego se zahtijeva uvođenje malo više reda i strateškog pristupa u razvoj poljoprivrede.

Iako se gubitak pet miliona eura zbog neuspostavljanja IPARD operativne strukture javnosti ne čini dovoljno ozbiljnim problemom, u perspektivi će se ovi gubici višestruko multiplicirati jer bosanskohercegovački poljoprivrednici neće imati pristup IPARD sredstvima sve dok se ne uspostavi odgovarajuća struktura za njegovo provođenje. Ukoliko bi bh. vlasti uklonile taj osnovni politički uvjet za korištenje IPARD sredstava, time bi poljoprivrednom sektoru omogućile pristup ogromnim iznosima koje EU izdvaja za podršku poljoprivredi u narednom finansijskom okviru. Za finansijski period 2007.–2013. godine ta sredstva su iznosila oko 880 miliona eura. O tome zašto je IPARD važan opet nam najbolje govore primjeri iz Hrvatske. IPARD program se u Republici Hrvatskoj provodio od početka 2010. godine kroz četiri mjere:

- Mjera 101. - „Ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u svrhu restrukturiranja i dostizanja standarda Zajednice“

1 IPARD: *Instrument for Pre-accession Assistance in Rural Development* (Instrument pretpristupne pomoći u ruralnom razvoju).

2 http://www.hmu.hr/attachments/153_IPARD_Mljekarski%20list_2b_2010.pdf.

3 Ibid.

4 [http://www.aced.ba/files/ACED%20-%20IPARD%20u%20BiH%20kroz%20Hrvatska%20iskustva\[2\].pdf](http://www.aced.ba/files/ACED%20-%20IPARD%20u%20BiH%20kroz%20Hrvatska%20iskustva[2].pdf)

- Mjera 103. - „Ulaganja u preradu i trženje poljoprivrednih i ribljih proizvoda u svrhu restrukturiranja tih aktivnosti i dostizanja standarda Zajednice“
- Mjera 301. - „Poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture“
- Mjera 302. - „Diversifikacija i razvoj ruralnih gospodarskih aktivnosti

Šta je uopće cilj IPARD-a i koji bi trebao biti interes države da omogući poljoprivrednom sektoru pristup ovom programu? Osnovni cilj je pripremiti se za ulazak na zajedničko tržište Evropske unije. Kao i u većini drugih sektora, tako i u poljoprivredi, bez ove vrste priprema nema ni ulaska u Uniju. Prilagođavanje uvjetima EU-a vrši se i poboljšanjem upravljačke strukture u skladu s evropskim zahtjevima i praksom, a potrebno je pripremiti se i za upravljanje evropskim programima koji bi u dogleđno vrijeme u velikoj mjeri zamijenili programe domaćih vlasti. IPARD je uveden u proces pregovaranja kao uvjet nakon petog vala pristupanja Evropskoj uniji 2004. godine (zaključno s ulaskom Rumunije i Bugarske u januaru 2007.). Tada je uveden princip da države kandidati moraju usvojiti pravnu stečevinu Evropske unije prije samog pristupanja. Kada je poljoprivreda u pitanju, EU zemljama potencijalnim kandidatima pruža tehničku i finansijsku pomoć u procesu harmonizacije kroz IPARD program.

A upravo te uvjete vlasti u BiH nisu bile u stanju ispuniti; IPARD projekti su otkazani zbog nemogućnosti da se usklade politički stavovi između predstavnika entitetskih ministarstava o tome kako će u bh. kontekstu izgledati IPARD struktura. Naime, zahtjev EU-a je bio da se uspostavi jedna IPARD struktura za cijelu zemlju po ugledu na iskustva u drugim zemljama članicama. Ovaj prijedlog nije bio prihvatljiv predstavnicima bh. entiteta Republike Srpske, koji su insistirali na uspostavljanju dviju struktura kako bi se ispoštovala podjela nadležnosti u poljoprivredi. Time je bh. poljoprivreda ispolitizirana i postala još jedan talac nerazumijevanja procesa evropskih integracija i nerazumnih političkih apetita.

Šta zapuštamo?

Zajednička poljoprivredna politika EU-a vjerovatno je najkompleksnija zajednička politika zemalja članica Unije. Dugi niz godina je na njenu implementaciju i razvoj odvajano skoro pola ukupnog budžeta EU-a, a njeni osnovni ciljevi su osiguravanje prehrambenih proizvoda za stanovnike zemalja članica po pristupačnim cijenama, relativno siguran

izvor primanja za farmere te ujednačen ruralni razvoj kroz sistem raznolikih mjera podrške.⁵ U novom finansijskom ciklusu Unije od 2013. do 2020. godine ovaj važan EU projekt doživjet će niz promjena, od kojih su najznačajnije one koje uključuju podršku održivoj poljoprivrednoj proizvodnji kroz projekte tzv. *zelene poljoprivrede* te pomoć malim farmama i mladim farmerima.

Poljoprivreda zemalja članica EU-a izrazito je kompetitivna. Visok nivo kompetitivnosti je rezultat dugogodišnjeg ulaganja i institucionalnog razvoja sektora. Jedini način da se zemlje potencijalne članice i zemlje koje su kandidati za članstvo odbrane od šoka pristupa za ovako osjetljiv sektor jeste korištenje *Instrumenta pretpristupne pomoći*, odnosno IPA sredstava.⁶ U finansijskom okviru za period od 2007. do 2013. godine pristup petoj IPA komponenti, koja se odnosi na ruralni razvoj, bio je otvoren samo za zemlje kandidate. U novom finansijskom okviru za period 2013.–2020. godine ovaj politički uvjet se otklanja i postavlja se tehnički uvjet

Šta propuštamo – primjeri dobre prakse u korištenju sredstava za projekte iz IPARD programa, Republika Hrvatska:

- Ulaganje u izgradnju i/ili rekonstrukciju objekata za preradu ribe, rakova i živih školjkaša
- Ulaganje u izgradnju i/ili rekonstrukciju objekata za pružanje turističkih i/ili ugostiteljskih usluga, kao što su sobe, WC-i i druge prostorije, uključujući objekte za uzgoj životinja kao dio turističke ponude, objekte za rekreaciju itd.
- Ulaganje u izgradnju i/ili rekonstrukciju objekata za preradu (konzerviranje, sušenje, zamrzavanje) voća, povrća, maslina (isključujući maslinovo ulje), aromatičnog, začinskog i ljekovitog bilja i gljiva
- Ulaganje u izgradnju i/ili u rekonstrukciju objekata za držanje kokoši nesilica
- Ulaganje u izgradnju i/ili u rekonstrukciju farma muznih krava
- Ulaganje u izgradnju sustava kanalizacije
- Ulaganje u opremanje vinarija (oprema za filtriranje za punjenje, automatsko etiketiranje i pakiranje)

5 EUROSTAT (2013), *Agriculture, forestry and fishery statistics*, dostupno na http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-FK-13-001/EN/KS-FK-13-001-EN.PDF.

6 *Instrument for Preaccession Assistance* (IPA) sastoji se od pet komponenti, i to: Tranzicija i jačanje institucija, Prekogračnična suradnja, Regionalni razvoj, Razvoj ljudskih resursa i Ruralni razvoj. Zakonska osnova za IPARD je sadržana u Uredbi EU 1085/2006 o uspostavi *Instrumenta pretpristupne pomoći* – IPA i Uredbi 718/2007 o provedbi Uredbe o IPA-i.

za pristup komponenti ruralnog razvoja, a to je uspostava IPARD operativne strukture koja bi omogućila povlačenje sredstava, ali i efikasan monitoring plaćanja.⁷ Od 2008. godine, kada je BiH upoznata s neophodnošću uspostave IPARD operativne strukture koja bi uključivala *upravljačko tijelo* i *agenciju za plaćanje*, pa sve do 2013. godine, usprkos nizu sastanaka na visokom nivou nije bilo moguće postići politički dogovor o ovom pitanju.

U informaciji koju je početkom oktobra 2013. godine Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine (MVTEO BiH) pripremio za Vijeće ministara BiH o razlozima i mogućim posljedicama otkazivanja IPA projekata u oblasti poljoprivrede navodi se da je „Evropska komisija uložila veliki napor kako bi Bosni i Hercegovini pružila sveobuhvatnu pomoć u rješavanju nastale situacije kroz pismeno tumačenje *acquisa*, održavanje seminara, radionica, studijskih putovanja kao i davanje prijedloga za uspostavljanje strukture u skladu sa strukturom BiH kroz projekt SAPIC. Naglašeno je da je *acquis communautaire* EU-a u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja jasan i da se neće mijenjati za potrebe Bosne i Hercegovine“.⁸ Iz ovoga se jasno vidi koliko su nerealna očekivanja vlasti iz RS-a koje, pozivajući se na specifičnosti uređenja BiH, pokušavaju izmijeniti pravnu stečevinu EU-a i praksu integriranja. Pravila EU-a su jednaka za sve i teškom mukom su usaglašena između članica Unije, pa ih je nemoguće mijenjati za potrebe jedne političke strukture koja je u nivou regionalnih i lokalnih vlasti.

I pored toga je razmatrano nekoliko prijedloga kojima bi se pokušalo pomiriti zahtjeve EU-a s postojećom strukturom u BiH. Ti prijedlozi su prezentirani nadležnim institucijama u martu i aprilu 2013. godine. Uslijedio je niz tehničkih i političkih sastanaka čiji je rezultat bio prijedlog da se ipak razmotri uspostavljanje dviju platnih agencija u BiH na nivou entiteta, jednoga koordinacijskog tijela i upravljačkog tijela pri MVTEO-u BiH, što je bio pomak u odnosu na prethodne prijedloge, ali nedovoljno prihvatljiv kao konačno rješenje jer ipak nije imao integrativan karakter kakav je pretpostavljen zahtjevom EU-a.

Sitnim interesima protiv sistema

Poljoprivreda Bosne i Hercegovine tako ostaje zarobljena između loše koordinacije među različitim nivoima vlasti i priželjkivanja statusa zemlje – prvo kandidata, a onda i punopravnog člana EU-a. IPARD je još jedan primjer da usprkos postojanju generalne političke opredijeljenosti za

članstvo u EU-u, ona nije provedena u efikasne mehanizme koordinacije ni praktičnu provedbu pojedinih dijelova *acquisa* iz poljoprivrede i ruralnog razvoja. Bosna i Hercegovina je četvrta po redu zemlja u Evropi po procentu stanovništva koje živi u ruralnim sredinama; ispred nje su samo Irska, Finska i Crna Gora. Procjenjuje se da oko 61% Bosanaca i Hercegovaca živi u ruralnom dijelu zemlje (UNDP, 2013.). Naravno, nisu svi oni profesionalni farmeri. Ali nije ni IPARD program podrške koji se svodi samo na jačanje poljoprivredne proizvodnje. To je sveobuhvatan program koji je mnogim zemljama prije članstva u Uniji omogućio da infrastrukturno ojačaju ruralnu ekonomiju jačanjem poljoprivrednog tržišta, ali i podrškom nepoljoprivrednim izvorima prihoda za stanovništvo ruralnih predjela (DG AGRI, 2012.). Tvrdi politički stavovi određenih aktera koji utiču na izgled i budućnost poljoprivrednog i ruralnog razvoja Bosne i Hercegovine sigurno će nas jako puno koštati. Iako godišnji izvještaji MVTEO-a BiH konstantno podsjećaju na stratešku važnost poljoprivrede za bh. društvo, a posebno za zaposlenost ruralnog stanovništva, oni jasno naglašavaju sektorska ograničenja u pogledu efikasnosti proizvodnje i kvaliteta proizvoda (MVTEO BiH, 2013.). Trenutna situacija je siguran pokazatelj zanemarenosti realnog stanja i posljedica koje institucije i stavovi koji se u njima formiraju mogu imati po razvoj sektora, tržišta i cijele zemlje. IPARD program je napravljen u duhu stavljanja krajnjeg korisnika u centar razvoja.

Jedan od dobitnika Nobelove nagrade za ekonomiju u 1993. godini poznati je američki ekonomist Douglass North, koji promišlja nedovoljno istražen fenomen *institucije* kao faktora koji određuje dinamiku ekonomskog razvoja. Za Northa je bilo važno razumjeti kako se tržišta razvijaju i, još važnije, kako opstaju. Tako je kvalitet institucija, prema njegovom shvaćanju, glavna odrednica na koju planeri ekonomskog razvoja u bilo kojoj oblasti moraju obratiti pažnju tokom pravljenja strategija razvoja. Institucije se moraju posmatrati kao dvoslojan fenomen: na nivou vrijednosti i neformalnih odnosa među važnim političko-ekonomskim akterima i na nivou organizacijskih jedinica (ono što mi u kolokvijalnom smislu zovemo institucijama, poput ministarstava, agencija i slično). Ova distinkcija je važna jer nerijetko u zemljama razvojnog nivoa kakav ima Bosna i Hercegovina srećemo potpuno nesinhronizirane institucije na ova dva nivoa, što u velikoj mjeri usporava bilo kakav napredak ka funkcionalnijem političkom i ekonomskom tržištu.

Primjer IPARD-a još jednom nas podsjeća na važnost kvaliteta i efikasnosti institucija u pogledu planiranja ekonomskog razvoja. Svaki društveni odnos, a posebno ekonomski, nosi sa sobom određeni transakcijski trošak. Forme transakcijskog troška mogu biti različite, ali se uglavnom svode na troškove

7 Intervju sa službenicom Direkcije za evropske integracije BiH.

8 MVTEO BiH (2013), Informacija o razlozima i mogućim posljedicama otkazivanja IPA projekata u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja kao i o poduzetim aktivnostima na uspostavi IPARD operativne strukture.

pronalaženja, dobivanja i provjeravanja informacija, trošak pregovaranja o uspostavi određenih institucija i troškove vezane za provedbu dogovora.⁹ U osnovi, što je kompleksniji sistem institucija kroz koje se vrše transakcije, bilo političke ili ekonomske prirode, to je transakcijski trošak veći.

U svjetlu ovakvih argumenata može se reći da se bosanskohercegovačka poljoprivredna politika kreira u ozračju nedopustivo visokih transakcijskih troškova, čiji se izvor može naći u rasporedu nadležnosti između različitih nivoa vlasti. Nadležnosti u poljoprivredi i ruralnom razvoju u BiH podijeljene su između ministarstva na državnom nivou (Ministarstvo za vanjsku trgovinu i ekonomske odnose BiH), resornih entitetskih ministarstava (Federalnog ministarstva za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS-a), Odjeljenja za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Brčko distrikta BiH i deset kantonalnih uprava nadležnih za pitanja poljoprivrede, šumarstva, veterinarstva i vodoprivrede. Bosna i Hercegovina nema ministarstvo za poljoprivredu na državnom nivou. Za pitanja koja se tiču evropskih integracija, odnosno provođenja odredaba *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP) te uopće međunarodne saradnje, najvažniju ulogu ima MVTEO BiH.¹⁰

U ovakvoj institucionalnoj strukturi pribjegava se izrazito redukcionističkom tumačenju *koordinirajuće* uloge MVTEO-a BiH, te se na taj način stvarno donošenje odluka u pitanjima za koja je MVTEO BiH zaista nadležan u nedostatku bolje institucije *spušta* na niži nivo vlasti. Upravo na taj način važni državni projekti, kao što je IPARD, *dospijevaju iz zone tehničkoga u zonu političkoga*. Iako postoji svjesnost da su poljoprivreda i ruralni razvoj jako bitne oblasti za BiH, te će vjerovatno biti među kompleksnijim oblastima za

9 Važno je napomenuti da se transakcijski trošak u ovakvom razumijevanju ne svodi na njegovu materijalnu vrijednost mjerenu u novcu, nego podrazumijeva i vrijeme, izgradnju odnosa / povjerenja među transakcijskim partnerima i u velikoj mjeri je određen sociopolitičkim okolnostima u kojima se transakcija odvija. Dakle, ne svodi se na jednostavan mehanizam kupovine i prodaje.

10 Uloga i nadležnosti MVTEO-a BiH definirani su članom 9. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 59/09 i 103/09). Pored Sektora poljoprivrede, prehrane, šumarstva i ruralnog razvoja pri MVTEO-u BiH, u čijoj je nadležnosti uspostavljanje okvira za razvoj sektorskih strategija, politika, programa i mjera te njihova implementaciju u cilju harmoniziranog razvoja poljoprivrede u cijeloj zemlji, postoji još niz institucija koje svojim radom podržavaju ujednačen razvoj sektora, poput Ureda za veterinarstvo BiH, Uprave BiH za zaštitu zdravlja bilja i Agencije za sigurnost hrane BiH.

pregovore kada članstvo u EU-u postane izvjesnije, BiH je jedna od rijetkih zemalja koja još uvijek nema sveobuhvatnu *strategiju poljoprivrede ni strateški plan ruralnog razvoja*. Iako se nepostojanje državnog ministarstva za poljoprivredu može donekle prevladati efikasnim sistemom koordinacije, nepostojanje strategije razvoja sektora za koji je ključno dugoročno strateško određivanje i planiranje sigurno će se pokazati pogubnim za budućnost velikog broja malih bh. poljoprivrednika te poljoprivrede kao ekonomskog sektora.¹¹ Zbog postojanja političkog konsenzusa o evropskoj budućnosti naše zemlje MVTEO BiH za početak treba dobiti priliku da koordinira *informacijama*, a ne *interesima*.

Pregled literature

European Commission (2013), *Bosnia and Herzegovina 2013*, Progress Report, dostupno na http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf.

European Commission / DG Agriculture and Rural Development (2012), *The Common Agricultural Policy after 2013*, Public debate (Summary Report), dostupno na http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/summary-report_en.pdf.

MVTEO BiH (2013), *Informacija o razlozima i mogućim posljedicama otkazivanja IPA projekata u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja kao i o poduzetim aktivnostima na uspostavi IPARD operativne strukture*.

MVTEO BiH (2013), IZVJEŠTAJ IZ OBLASTI POLJOPRIVREDE ZA BOSNU I HERCEGOVINU ZA 2012. GODINU: *Godišnji izvještaj o stanju u sektoru poljoprivrede, ishrane i ruralnog razvoja*, dostupan na http://www.mvteo.gov.ba/izvjestaji_publicacije/izvjestaji/default.aspx?id=6129&langTag=bs-BA.

Mück Jelić, Višnja i Bakker, Suzanne (2013), *IPARD jučer, danas, sutra: Izvještaj iz sjene o provedbi programa IPARD u Hrvatskoj 2010.–2012.*

UNDP (2013), National Human Development Report 2013, *Rural Development in Bosnia and Herzegovina: Myth and Reality*, dostupno na http://www.ba.undp.org/content/dam/bosnia_and_herzegovina/docs/Research&Publications/NHDR/2013/NHDR2013/NHDR_EN_web_30102013.pdf.

11 U Hrvatskoj su se organizacije civilnog društva koje zastupaju interese poljoprivrednika i rade na politikama ruralnog razvoja udružile i kreirale Hrvatsku mrežu za ruralni razvoj kao bitnog aktera koji je pomogao da se podigne svijest o važnosti IPARD programa i drugih programa za promociju ruralnog razvoja (Much&Bakker, 2013).

O VPI BH: Vanjskopolitička inicijativa BH (VPI BH; www.vpi.ba) je domaća nevladina i neprofitna organizacija, osnovana 2004. godine u Sarajevu, posvećena promišljanju međunarodnih odnosa i euro-atlanskih integracijskih procesa BiH. Cilj VPI BH je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.