

(S)POTICAJI U POLJOPRIVREDI BOSNE I HERCEGOVINE

Poljoprivreda u tranziciji ili tranzicija u poljoprivredi

Prema istraživanju Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini živi oko 20% siromašnog stanovništva, od kojeg 80% živi u ruralnim oblastima. Osnovna aktivnost te ranjive kategorije je poljoprivreda. Theodore W. Schultz, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, još je 1970-ih godina upozorio da se s problemom ruralnog siromaštva države mogu obračunati jedino smislenom ekonomijom u poljoprivredi. Ključ za rješenje ove „ekonomije siromaštva“, kako je Schultz naziva, efikasne su poljoprivredne politike usmjerene ka ostvarenju ciljeva dugoročne strategije razvoja poljoprivrednog sektora. Većina država svijeta poljoprivredu smatra strateškom privrednom granom. Nominalno, i Bosna i Hercegovina dijeli ovo stajalište. U stvarnosti, mnoštvo nivoa vlasti te međusobno neusaglašene poljoprivredne politike koje oni implementiraju čine zamršenu mrežu u koju je upleten poljoprivredni sektor. U ovakvoj je situaciji skoro nemoguće ocijeniti egzaktno efekte postojećih politika. Međutim, uzevši u obzir konstantan vanjskotrgovinski deficit u poljoprivredno-prehrambenom sektoru te stalna nezadovoljstva poljoprivrednika, dijagnoza se nameće sama po sebi.

Složenost poljoprivrednog sektora u BiH može se djelimično objasniti **simultanim djelovanjem vanjskih i unutarnjih** faktora. Pod **vanjskim** faktorima podrazumijevaju se date eksterne okolnosti na koje domaće resorne institucije imaju malo ili nimalo utjecaja (posljedice rata, članstvo u međunarodnim trgovinskim režimima, EU integracije, fluktuacije na međunarodnim tržištima poljoprivrednih proizvoda). **Unutarnji** faktori su instrumenti i politike koji domaćim organima vlasti stoje na raspolaganju s ciljem minimiziranja potencijalnih negativnih efekata **vanjskih** faktora. Unapređenje infrastrukturnih kapaciteta, mjere ruralnog razvoja i direktnih poticaja, stručno usavršavanje, savjetodavni servisi, poljoprivredni instituti, jačanje domaćih prerađivačkih kapaciteta samo su neke od tih unutarnjih mjera. Pronaći balans između politika podrške javnom sektoru i diktata otvorenog tržišta zapravo je najveći izazov za BiH u ostvarivanju održivog razvoja poljoprivrede.

Ovaj balans postaje još važniji kada se uzme u obzir ambicija BiH da postane punopravna članica Evropske unije te kao takva bude podvrgnuta utjecaju *Zajedničke poljoprivredne politike*. Evropska unija je od 1960-ih, kada je i službeno pokrenuta *Zajednička poljoprivredna politika*, izdvajala skoro polovinu svog budžeta na finansiranje poljoprivrede zemalja članica kroz različite programe (u mnogo slučajeva su se poticaji, posebno oni vezani za količinu proizvodnje, pokazali kao neuspješan način finansiranja održivog razvoja ovog sektora). Nakon nekoliko valova reformi, *Zajednička poljoprivredna politika* EU-a danas se finansira putem dva instrumenta, a to su *Poljoprivredni garantni fond* (za finansiranje tržišnih mjera) i *Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj* (usmjeren ka raznim oblicima ruralnog razvoja). Dakle, u EU-u se pravi distinkcija između „poljoprivrednih“ i „ruralnih“ aktivnosti. Fokus je pomjeren s finansiranja (putem poticaja) poljoprivredne proizvodnje ka diversifikaciji poljoprivrednih i ruralnih aktivnost (npr. kroz nastojanje da se prerađivački kapaciteti lociraju u ruralnim područjima, čime bi se ruralnom stanovništvu omogućilo da radi i u industriji, uz istovremeno smanjenje transportnih troškova).

Lako je probuditi onoga ko spava, ali teško onoga ko se pravi da spava

Ustavno uređenje BiH dozvoljava svim novima vlasti, od državnoga do općinskoga, određene ovlasti (koje se često preklapaju) u vođenju poljoprivrednog sektora. Državno ministarstvo za poljoprivredu ne postoji, pa je veći dio ovlaštenja iz ove oblasti prenesen na Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, a manjim dijelom na Ministarstvo finansija i trezora BiH i Direkciju za evropske integracije. Na entitetskom nivou poljoprivrednom politikom bave se resorna ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a u Distriktu Brčko Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu. Dodatno, u Federaciji BiH svaki od deset kantona ima zasebne sektore za poljoprivredu, a i općine imaju vlastite ovlasti u ovom sektoru. Nerijetko se dešava da postoji apsolutna odsutnost koordinacije navedenih nivoa vlasti, što nekada rezultira i nepredvidljivim negativnim efektima. Osim toga, ovakva institucionalna preklapanja dovode i do neefikasne alokacije budžetskih sredstava – ista vrsta proizvodnje prima poticaje i sa federalnoga, kantonalnoga i općinskog nivoa. Na državnom nivou je od 2008. godine na snazi i Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju, koji ima za cilj da strukturno uredi sektorske politike i pomogne usklađivanju sektora s poljoprivrednim politikama u EU-u. Osnovni zakoni koji reguliraju oblast poljoprivrede u FBiH su Zakon o poljoprivredi, Zakon o novčanoj potpori u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o zadrugama. U Republici Srpskoj, između ostalih, važi Zakon o poljoprivredi, Zakon o poljoprivrednim zadrugama,¹ Zakon o zdravstvenoj zaštiti životinja i veterinarske djelatnosti te Zakon o vinu i rakiji.

Značaj poljoprivrednog sektora za Bosnu i Hercegovinu

Bosna i Hercegovina je pretežno ruralna zemlja. Procjenjuje se da oko 61% stanovništva živi u ruralnom području. Iako nema intenzivnu poljoprivredu kao neke zemlje iz susjedstva, poljoprivredne aktivnosti čine okosnicu ruralne ekonomije i upošljavaju oko 20% svih zaposlenih u BiH. Prema analizama Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, oko 50% (cca 2.600.000 hektara) od ukupne površine BiH otpada na poljoprivredno zemljište. Oranične površine iznose 987.000 hektara, od kojih je danas čak 45% neobrađeno. Poseban problem koji opterećuje bh. poljoprivredu su usitnjeni poljoprivredni posjedi i neriješena imovinska pitanja na tržištu zemljišta. Prosječna veličina poljoprivrednog posjeda u Bosni i Hercegovini je oko dva hektara, što onemogućava iskorištavanje ekonomije obima i dovodi do povećanja fiksnih troškova po jedinici proizvoda. Povećanjem poljoprivrednih posjeda omogućava se efikasnije korištenje mehanizacije u proizvodnji te smanjenje konačne cijene proizvoda. Poređenja radi, prosječna veličina poljoprivrednog posjeda u EU-u kreće se od 4,3 hektara u Grčkoj, preko 24 hektara u Francuskoj i Njemačkoj do 65 hektara u Velikoj Britaniji.² To za posljedicu ima intenziviranu poljoprivrednu proizvodnju u kojoj znatno manji procent radne snage generira značajno veći *output*.

	2006	2007	2008	2009 u 000 KM
Federacija Bosne i Hercegovine				
(a) BDP	12.260.855	13.879.168	15.647.032	15.230.561
(b) Bruto dodana vrijednost u sektoru poljoprivrede, lova i šumarstva	702.819	763.423	812.672	790.762
(c) Procent (b/a) x 100	5,73	5,5	5,19	5,19
Republika Srpska				
(a) BDP	6.543.726	7.350.985	8.489.287	8.222.974
(b) Bruto dodana vrijednost u sektoru poljoprivrede, lova i šumarstva	858.736	917.799	977.617	921.037
(c) Procent (b/a) x 100	13,1	12,5	11,5	11,2

Izvor: Statistički godišnjak/Ljetopis Federacije BiH za 2010., Federalni zavod za statistiku i Statistički godišnjak RS-a za 2010., Republički zavod za statistiku.

Činjenica da BiH nema državno ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja ne smije biti izgovor za loše stanje u kojem se nalazi njezin poljoprivredni sektor, posebno zato što nepostojanje ovakve institucije ne ograničava resorne institucije na entitetskom nivou da svoje politike usmjere prema potencijalnim motorima razvoja u ruralnim predjelima naše zemlje. Imajući u vidu da je u poljoprivrednoj proizvodnji angažirano oko 20% ukupno zaposlenog stanovništva u BiH, a da se pri tome učešće poljoprivrede u ukupnom BDP-u kreće oko 5% u FBiH i oko 11% u Republici Srpskoj, jasno je da se radi o neefikasnom korištenju budžetskih sredstava i poljoprivrednih resursa.

(S)poticaji i ostale politike – Naučite ljude da pecaju ribu

Poljoprivredni sektor prema kojem su usmjerene poljoprivredne politike nije homogen entitet, posebno u slučaju Bosne i Hercegovine. Njegovi brojni akteri, kao što su velika privatna poljoprivredna gazdinstva, mali individualni farmeri, zadruge i udruženja imaju međusobno izdiferencirane potrebe i potencijale, ali ih se rijetko ili nikako konsultira prilikom donošenja javnih politika iz ove oblasti.³ Neki od ovih aktera su nastali u sistemu netržišne ekonomije, što dodatno usložnjava proces njihovog prilagođavanja sistemu otvorenog tržišta. Resorne institucije u oblasti poljoprivrede imaju na raspolaganju niz instrumenata koje mogu koristiti kako bi pomogle prilagodbu poljoprivrednog sektora tržišnim uvjetima poslovanja. Instrumenti koje institucije BiH manje ili više uspješno koriste prije svega su direktni novčani poticaji, kapitalna ulaganja, ruralni razvoj, javne nabavke i mjere ostalih podrški (stručni skupovi i edukacija, podrška organiziranju poljoprivrednika, regresiranje kamata itd.). Najčešće korištene mjere u BiH su direktni novčani poticaji. Iskustva zemalja centralne i istočne Evrope koje su prošle sličan tranzicijski put pokazuju da ukoliko direktni novčani poticaji nisu praćeni velikim ulaganjima u ruralnu infrastrukturu, njihovi su efekti u razvoju ruralnih područja samo kratkoročni. Slikovito rečeno, *ad hoc* direktni novčani poticaji dijeljeni stihijski s ciljem kupovanja socijalnog mira omogućavaju „životarenje“ poljoprivrede, ali ne dovode do stvaranja održive i konkurentne poljoprivredne proizvodnje. Da bismo poticaje smatrali efikasnim, nužno je imati projekciju efekata koji se njima žele postići. Jedino na taj način je moguće izvršiti egzaktnu evaluaciju efekata datih poticaja te ocijeniti njihov (ne)uspjeh. S tim u vezi, šta znači nedavna odluka Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva da će biljna proizvodnja u 2011. godini dobiti poticaje u vrijednosti 6.095.706 KM? Ako ova sredstva posmatramo kao investiciju Vlade FBiH u biljnu proizvodnju, koja je to minimalna stopa povrata koja će ovu investiciju učiniti ekonomski opravdanom? Kakav se mjerljiv efekt očekuje (izražen u KM, tonama *outputa*, smanjenju vanjskotrgovinskog deficita, broju novih radnih mjesta i slično) u oblasti biljne proizvodnje od ovakve odluke? Analiza svake politike mora započeti opisom njenih mjerljivih efekata. U suprotnome imamo trenutnu situaciju u kojoj je nemoguće ocijeniti uspješnost mjera poticaja, što ostavlja prostor za netransparentno i neracionalno rasipanje budžetskih sredstava. Kako stvari stoje, resorna ministarstva su podijelila puno ribe, ali su malo ljudi naučila da pecaju.

¹ Praksa je pokazala da su neke odredbe ovoga entitetskog zakona u koliziji s Općim zakonom o zadrugama BiH kada su u pitanju imovinska prava nad zadrugom imovinom.

² Robert Home, 2007, Land consolidation and rural development, Anglia Ruskin University Press.

³ Zaključak proizašao iz razgovora obavljenih s brojnim članovima zadruga i malim farmerima u Kantonu Sarajevo, Srednjobosanskom kantonu, Zeničko-dobojskom kantonu, Bijeljinskoj regiji, regiji Istočnog Sarajeva tokom jula i augusta 2011. Mnogi od njih osjećaju da prekobrojna udruženja poljoprivrednika ne pomažu jačanju njihove pregovaračke moći u odnosima s institucijama vlasti.

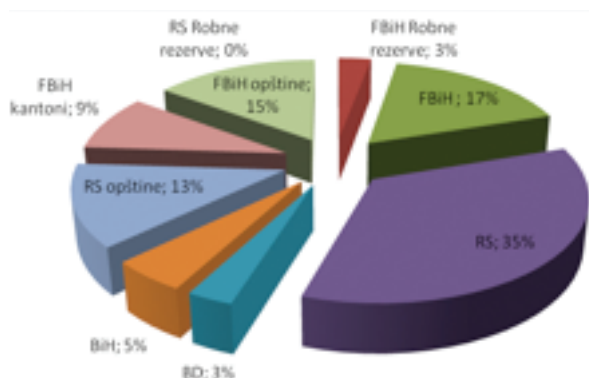
Poticaji iz budžeta FBiH za poljoprivredu	Poticaji iz budžeta RS-a za poljoprivredu
2007. – 37.531.127,19 KM	2007. – 71.514.621,00 KM
2008. – 52.376.871,89 KM	2008. – 80.000.000,00 KM
2009. – 49.047.228,46 KM	2009. – 80.000.000,00 KM
2010. – 55.000.000,00 KM	2010. – 80.335.000,00 KM
2011. – 54.000.000,00 KM	2011. – 60.000.000,00 KM

Izvor: Promotivna knjiga Izazovi poljoprivrede, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, 2010. i budžet Vlade Republike Srpske na www.vladars.net.

Ilustracije radi, izdvojena poticajna sredstva za poljoprivredu Republike Hrvatske za 2010. godinu iznosila su oko milijardu konvertibilnih maraka, što je bilo oko 3% ukupnog budžeta.

Pogrešno je misliti da puko povećanje poticaja za rezultat ima povećanu proizvodnju, bolji plasman ili veću konkurentnost poljoprivrednih proizvoda. Poljoprivreda se ne može posmatrati izolirano od drugih privrednih grana jer su njeni *outputi* upravo *inputi* za prerađivačku industriju, te je u tom smislu nužno razvijati i prerađivačke kapacitete i jačati konkurentnost domaćih proizvođača.

Struktura poljoprivredne potrošnje u BiH po nivoima odgovornosti:⁴



Pored novčanih poticaja resornih institucija na svim novima vlasti, međunarodne organizacije također pružaju značajnu finansijsku podršku poljoprivredi. Tako se, naprimjer, za 2010. godinu ta sredstva na nivou BiH procjenjuju na 127.863.423 KM uloženi u različite projekte ruralnoga i poljoprivrednog razvoja.⁵

Vanjskotrgovinski deficit BiH za 2008. godinu je iznosio oko 9,6 milijardi KM, od čega 2,2 milijarde KM otpada na poljoprivredno-prehrambene proizvode:

Analiza strukture deficita u oblasti poljoprivrede morala bi biti početna tačka za redefiniranje politika podrške poljoprivrednom razvoju. Odgovornost resornih institucija ne prestaje s raspodjelom poticaja, već je nužna i egzaktna evaluacija njihovih učinaka na privredu BiH i život neposrednih poljoprivrednih proizvođača.

Struktura deficita u razmjeni poljoprivrednih proizvoda	2008		u milionima KM
	Uvoz	Izvoz	% deficita
Žive životinje	108,01	2,45	4,78%
Meso i drugi klaonični proizvodi za jelo	110,00	4,46	4,78%
Ribe, ljuskari, mekušci i slično	19,81	13,29	0,29%
Mlijeko, ptičija jaja, med i slično	138,75	56,53	3,72%
Ostali proizvodi životinjskog porijekla	1,88	0,78	0,06%
Ukrasne biljke, korijenje i slično	20,88	0,78	0,91%
Povrće, korijenje i krtole za jelo	60,00	15,41	2,02%
Voće za jelo, kore agruma, dinja, lubenica	121,09	27,74	4,22%
Kafa, čaj, mate čaj i začini	81,68	6,11	3,42%
Žitarice	240,10	1,95	10,78%
Proizvodi mlinске industrije, škrob i slično	76,37	3,39	3,30%
Zrnevlje, sjeme, plodovi, stočna hrana i slično	101,76	6,15	4,33%
Šelak, gume, smole i ostali biljni sokovi i ekstrakti	2,02	3,24	-0,05%

⁴ Svjetska banka, Studija o politici poljoprivrednog sektora u Bosni i Hercegovini, maj 2010.

⁵ Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Izvještaj o međunarodnoj pomoći za sektor poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvoja 2010. u Bosni i Hercegovini, 2011.

Zaključak

Petina zaposlenog stanovništva u BiH radi u poljoprivrednom sektoru, pri čemu udio poljoprivredne proizvodnje u strukturi ukupnog BDP-a u FBiH iznosi oko 5% a u RS-u oko 11%. Ovo ukazuje na neefikasno korištenje kako prirodnih potencijala i ljudskih resursa, tako i budžetskih sredstava koja, iako nedovoljna, u kombinaciji sa sredstvima međunarodnih donatora nisu zanemariva. Samo redovita i transparentna evaluacija učinaka poljoprivrednih politika može ukazati na žarišta alokacijskih neefikasnosti. Prvi korak ka povećanju efikasnosti poljoprivredne proizvodnje je usmjeravanje strategije ruralnoga i poljoprivrednog razvoja ka smanjenju vanjskotrgovinskog deficita (više od petine vanjskotrgovinskog deficita u BiH u 2008. godini otpadalo je na poljoprivredne proizvode). U cilju ostvarenja ove strategije mjere direktnih novčanih poticaja, kao najčešće korišten instrument podrške, moraju biti zasnovane na transparentnim selekcijskim procesima te podložne redovitoj i objektivnoj evaluaciji. Konačno, mjere poljoprivrednog razvoja ne zavise samo od novčanih poticaja, nego i od adekvatne usklađenosti s neophodnim reformama na tržištu zemljišta, mjerama ruralnog razvoja, povezanosti s robnim rezervama i domaćim prerađivačkim kapacitetima.

Na kraju, posebnu pažnju treba obratiti i na potencijalno skori ulazak Republike Hrvatske u Evropsku uniju, s obzirom na to da je ta zemlja naš najznačajniji vanjskotrgovinski partner, a sa čijim će ulaskom u EU biti otežan (onemogućen?) plasman bh. proizvoda koji ne ispunjavaju stroge fitosanitarne standarde tržišta EU-a.

Preporuke:

- izvršiti detaljno istraživanje poljoprivrednog tržišta, potencijala i potreba različitih aktera na njemu;
- uskladiti strategiju razvoja poljoprivrede s rezultatima istraživanja;
- definirati realne mjere i politike za ostvarivanje strategije i njenih ciljeva;
- vršiti objektivnu (po potrebi i eksternu) evaluaciju efekata odabranih politika;
- razviti efikasan savjetodavni servis koji će pružiti stručnu pomoć poljoprivrednicima;
- poticati razvoj domaćih prerađivačkih kapaciteta;
- vršiti popunu robnih rezervi putem dugoročnih ugovora s domaćim poljoprivrednim proizvođačima;
- razvijati legislativu koja potiče dinamičnije tržište poljoprivrednog zemljišta te ohrabrivati okrupnjavanje poljoprivrednih posjeda;
- razvijati istraživačke kapacitete u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja (npr. razvoj domaće sjemenske proizvodnje);
- jačati mjere kontrole zdravstvene ispravnosti namirnica i poljoprivrednih proizvoda (naročito uvoznih);
- Izvršiti procjenu zakonodavne usklađenosti u oblasti poljoprivrede s pravnom stečevinom Evropske unije te administrativnih i ljudskih kapaciteta resornih ministarstava za realizaciju ciljeva *Strategije ruralnoga i poljoprivrednog razvoja*.

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 je, pružiti pomoć državnim institucijama pri otkrivanju slabosti i promociji vrijednosti prisutnih u tim procesima, radi povećanja efikasnosti bh. institucija u ispunjavanju predstojećih obaveza.