

STANJE U POLJOPRIVREDI BOSNE I HERCEGOVINE

SAŽETAK: 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. Sa problemom ruralnog siromaštva države može se obračunati jedino smislenom ekonomijom u poljoprivredi. Ključ za rešenje ove „ekonomije siromaštva“, efikasne su poljoprivredne politike usmerene ka ostvarenju ciljeva dugoročne strategije razvoja poljoprivrednog sektora. Većina država sveta poljoprivredu smatra strateškom privrednom granom. Nominalno, i Bosna i Hercegovina deli 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 oceniti egzaktne efekte postojećih politika. Međutim, uzevši u obzir konstantan spoljnotrgovinski deficit u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, te stalna nezadovoljstva poljoprivrednika, dijagnoza se nameće sama po sebi.

KLJUČNE REČI: Bosna i Hercegovina, poljoprivreda, ruralni razvoj, problemi, mogućnosti, preporuke.

Uvod

Složenost poljoprivrednog sektora u BiH može se delimično objasniti simultanim delovanjem spoljnih i unutrašnjih faktora. Pod spoljnim faktorima podrazumevaju se date eksterne okolnosti na koje domaće resorne institucije imaju malo ili nimalo uticaja (posledice rata, članstvo u međunarodnim trgovinskim režimima, EU integracije, fluktuacije na međunarodnim tržištima poljoprivrednih proizvoda). Unutrašnji faktori su instrumenti i politike koji domaćim organima vlasti stoje na raspolaganju s ciljem minimiziranja potencijalnih negativnih efekata spoljnih faktora. Unapređenje infrastrukturnih kapaciteta, mere ruralnog razvoja i direktnih podsticaja, stručno usavršavanje, savetodavni servisi, poljoprivredni instituti, jačanje domaćih prerađivačkih kapaciteta samo su neke od tih unutrašnjih mera. 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 uticaju 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 podsticaji, posebno oni vezani za količinu proizvodnje, pokazali kao neuspešan način finansiranja održivog razvoja ovog sektora).

1. Analiza poljoprivrednog sektora u BiH

Nakon nekoliko talasa reformi, zajednička poljoprivredna politika EU-a danas se finansira putem dva instrumenta, a to su Poljoprivredni garantni fond (za finansiranje tržišnih mera) i Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (usmeren ka raznim oblicima ruralnog razvoja) [1]. Dakle, u EU-u se pravi distinkcija između „poljoprivrednih“ i „ruralnih“ aktivnosti. Fokus je

* ivic.mladen@gmail.com

pomeren s finansiranja poljoprivredne proizvodnje ka diversifikaciji poljoprivrednih i ruralnih aktivnosti (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).

Ustavno uređenje BiH dozvoljava svim nivoima vlasti, od državnog do opštinskog, određena ovlašćenja (koja se često preklapaju) u vođenju poljoprivrednog sektora. Državno ministarstvo za poljoprivredu ne postoji, pa je veći deo ovlašćenja iz ove oblasti prenesen na Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, a manjim delom 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 Odeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu. Dodatno, u Federaciji BiH svaki od deset kantona ima zasebne sektore za poljoprivredu, a i opštine imaju vlastita ovlašćenja u ovom sektoru. Neretko dešava se 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 podsticaje i sa federalnoga, kantonalnoga i opštinskog 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.

Osnovni zakoni koji regulišu oblast poljoprivrede u FBiH su Zakon o poljoprivredi, Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o zadrugama. U Republici Srpskoj, između ostalih, važi Zakon o poljoprivredi, Zakon o poljoprivrednim zadrugama, Zakon o zdravstvenoj zaštiti životinja i veterinarske delatnosti te Zakon o vinu i rakiji. Bosna i Hercegovina je pretežno ruralna zemlja. Procenjuje se da oko 61 % stanovništva živi u ruralnom području. Iako nema intenzivnu poljoprivredu kao neke zemlje iz susedstva, poljoprivredne aktivnosti čine okosnicu ruralne ekonomije i upošljavaju oko 20 % svih zaposlenih u BiH. Prema analizama *Ministarstva spoljne 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 bosanskohercegovačku poljoprivredu su usitnjeni poljoprivredni posedi i nerešena imovinska pitanja na tržištu zemljišta.

Procenjuje se da u BiH ima oko 500.000 poljoprivrednih gazdinstava. Prosečna veličina 54 % gazdinstava je oko 2 ha, dok je veličina više od 80 % gazdinstava manja od 5 ha. Poljoprivredno zemljište malih i srednjih gazdinstava podeljeno je u proseku na 7 do 9 parcela što uzrokuje nisku produktivnost i skromnu ukupnu efikasnost [2].

Mali i fragmentisani zemljišni posedi, slaba tehnička opremljenost poljoprivrednih gazdinstava, zastarele tehnologije proizvodnje, niska upotreba inputa, simbolično korišćenje sistema za navodnjavanje, te još uvek dominantna prisutnost ekstenzivnog i naturalnog načina proizvodnje samo su neki od faktora koji utiču na skromnu ukupnu poljoprivrednu proizvodnju. Dodatno, ostvareni niski prosečni prinosi kultura poskupljuju proizvod i čine ga nekonkurentnim na inostranom, ali i domaćem tržištu. Izdvajanje za podrške poljoprivrednom sektoru u BiH nisu dovoljne i iznose 26 KM po stanovniku, 44 KM po ha poljoprivrednog zemljišta, 61 KM po ha ekvivalentno obradivoj površini [3]. Iako budžetska podrška namenjena ovom sektoru ima uzlazni trend u zadnjih nekoliko godina, treba ih harmonizovati i približiti merama sličnim u EU.

Povećanjem poljoprivrednih poseda omogućava se efikasnije korištenje mehanizacije u proizvodnji te smanjenje konačne cene proizvoda.

Poređenja radi, prosečna veličina poljoprivrednog poseda u EU-u kreće se od 4,3 hektara u Grčkoj, preko 24 hektara u Francuskoj i Nemačkoj do 65 hektara u Velikoj Britaniji [1]. To za posledicu ima intenziviranu poljoprivrednu proizvodnju u kojoj znatno manji procenat radne snage generiše značajno veći output. Činjenica da BiH nema državno ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, ne sme biti izgovor za loše stanje u kojem se nalazi poljoprivredni sektor, posebno zato što nepostojanje ovakve institucije ne ograničava resorne institucije na entitetskom nivou da svoje politike usmere prema potencijalnim motorima razvoja u ruralnim predelima naše zemlje. Imajući u vidu da je u poljoprivrednoj proizvodnji angažovano 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 [2].

1.1 Homogenost poljoprivrednog sektora u BiH

Poljoprivredni sektor prema kojem su usmerene 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 retko ili nikako konsultuje prilikom donošenja javnih politika iz ove oblasti. 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 prilagođavanju poljoprivrednog sektora tržišnim uslovima poslovanja. Instrumenti koje institucije BiH manje ili više uspešno koriste, pre svega su direktni novčani podsticaji, kapitalna ulaganja, ruralni razvoj, javne nabavke i mere ostalih podrški (stručni skupovi i edukacija, podrška organizovanju poljoprivrednika, regresiranje kamata itd.).

1.2 Podsticaji poljoprivrednog sektora

Najčešće korištene mere u BiH su direktni novčani podsticaji. Iskustva zemalja centralne i istočne Evrope koje su prošle sličan tranzicioni put pokazuju da ukoliko direktni novčani podsticaji nisu praćeni velikim ulaganjima u ruralnu infrastrukturu, njihovi su efekti u razvoju ruralnih područja samo kratkoročni. Slikovito rečeno, ad hoc direktni novčani podsticaji deljeni stihijski s ciljem kupovanja socijalnog mira omogućavaju „životarenje“ poljoprivrede, ali ne dovode do stvaranja održive i konkurentne poljoprivredne proizvodnje. Da bismo podsticaje smatrali efikasnim, nužno je imati projekciju efekata koji se njima žele postići. Jedino na taj način je moguće izvršiti egzaktnu evaluaciju efekata datih podsticaja te oceniti njihov (ne) uspeh. Analiza svake politike mora započeti opisom njenih merljivih efekata. U suprotnom, imamo trenutnu situaciju u kojoj je nemoguće oceniti uspešnost mera podsticaja, što ostavlja prostor za netransparentno i neracionalno rasipanje budžetskih sredstava. Samo redovna i transparentna evaluacija učinaka poljoprivrednih politika može ukazati na žarišta alokacijskih neefikasnosti. Prvi korak ka povećanju efikasnosti poljoprivredne proizvodnje je usmeravanje strategije ruralnog i poljoprivrednog razvoja ka smanjenju spoljnotrgovinskog deficita (skoro četvrtina spoljnotrgovinskog deficita u BiH u 2011. godini otpadalo je na poljoprivredne proizvode) [3]. U cilju ostvarenja ove strategije

mere direktnih novčanih podsticaja, kao najčešće korišten instrument podrške, moraju biti zasnovane na transparentnim selekcijskim procesima te podložne redovnoj i obektivnoj evaluaciji. Konačno, mere poljoprivrednog razvoja ne zavise samo od novčanih podsticaja, nego i od adekvatne usklađenosti s neophodnim reformama na tržištu zemljišta, merama ruralnog razvoja, povezanosti s robnim rezervama i domaćim prerađivačkim kapacitetima.

Zaključak

Proizvođači u BiH će se morati truditi da svojim proizvodima osvoje domaće tržište, kao i da ti proizvodi budu prepoznati na evropskom pa i na svetskom tržištu. Tržište EU jeste veliki izazov, ali nedostatkom dovoljne podrške postoji opasnost da sektor poljoprivrede ostane nepripremljen za svoje već sutrašnje integracije u Svetsku trgovinsku organizaciju i očekivanu integraciju u EU i kao takav prihvati trajne obaveze koje proističu iz integracija. Zadatak koji se stavlja pred BiH je iznalaženje vizije poljoprivrednog razvoja koji će obuhvatiti stvaranje efikasnog i konkurentnog poljoprivrednog sektora koji koristi svoje potencijale i doprinosi ekonomskom razvoju države, uspostavljanje efikasne administracije, uspostavljanje usklađenih standarda, procedura podrški i institucionalnih kapaciteta.

Na kraju, posebnu pažnju treba obratiti i na skori ulazak Republike Hrvatske u Evropsku uniju, s obzirom na to da je ta zemlja naš najznačajniji spoljnotrgovinski partner, a sa čijim će ulaskom u EU biti otežan (onemogućen?) plasman naših proizvoda koji ne ispunjavaju stroge fitosanitarne standarde tržišta EU-a. Preporuke [1]:

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

LITERATURA

[1] www.worldbank.org

[2] www.bhas.ba

[3] *Analiza vanjskotrgovinske razmjene BiH za 2010. godinu*, Sarajevo, 2011.

Mladen Ivić, Ph.D.

THE SITUATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AGRICULTURE

Summary

According to the research done by the United Nations Development Programme (UNDP), Bosnia and Herzegovina has about 20 % of the poor population, with 80 % people living in rural areas. The main activity of this vulnerable category is agriculture. The state can solve the problem of poverty in the villages only by focusing on the environment *conducive to economic growth* and planning of the economy. The key to the solution of the “economy of poverty“ are effective agricultural policies which are aimed at achieving the objectives of the long-term development strategy for the agricultural sector. Most countries of the world consider agriculture to be a strategic industry. Nominally, Bosnia and Herzegovina shares this view. Nominally, Bosnia and Herzegovina shares this view. In reality, many levels of government, along with other nonconforming agricultural policies that they implement, make a tangled web in which the agricultural sector has been implicated. In such situations, it is almost impossible to assess the exact effects of the existing policies. However, given the constant trade deficit in agri-food sector and a permanent discontent of farmers, the diagnosis is imposed by itself.

Key words: Bosnia and Herzegovina, agriculture, rural development, problems, opportunities, recommendation.