

PRILOG PROMIŠLJANJIMA AGRARNE POLITIKE

M. Zjalić, M. Tadić

1. O agrarnoj politici razvijenih zemalja

1. Prema procjenama stručnjaka FAO (Food and Agriculture Organisation of the United Nations) i OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), u tekućem desetljeću doći će do promjena u agrarnoj politici razvijenih zemalja. Njih će uvjetovati, povrh znanstvenog, tehnologijskog i tehničkog razvitka, promjene gospodarstvene moći na svjetskoj razini, a osobito među razvijenim zemljama. Očekuje se da će osnivanje Jedinstvenog europskog tržišta i očekivano zaključivanje novog sporazuma u okviru GATT-a (General Agreement, on Tariffs and Trade) biti znatan prinos povećavanju i međunarodne trgovine poljoprivrednim proizvodima. U skladu sa suvremenim shvaćanjem zadaća poljoprivrede očekuje se pružanje veće pozornosti zaštiti okoliša, gospodarenju zemljištem i vodama te razvitku sela. Očekuje se, također, da će se većina vlada odlučiti podupirati dohodak seoskog i poljoprivrednog stanovništva subvencioniranjem integralnog razvitka sela, posebice u ekološki osjetljivim područjima.

2. Agrarna politika razvijenih zemalja sve više je složen skup mjera kojima se žele postići složeni i raznorodni ciljevi; skladan prostorni razvitak, razumno iskorištavanje prirodnih resursa, zaštita okoliša, povećanje zaposlenosti, razvitak prometa i veze, razvitak društvenih službi, prijeremena prehrana te osobito prehrambena sigurnost kao sastavni dio osobne i zajedničke sigurnosti.

3. Zadaće poljoprivrede kao gospodarstvene djelatnosti i načina života milijuna ljudi su:

- a) zadovoljiti hranidbene potrebe pučanstva (količinom, množinom i kakvoćom) te potrebe industrije za proizvodima poljoprivrednog podrijetla. (Često se poljoprivredi zadaju i izvozne zadaće).
- b) biti glavni ili pretežni izvor prihoda poljoprivrednog i seoskog pučanstva,
- c) trajno pridonositi plodnosti tla te ljepoti i kakvoći okoliša za dobrobit sadašnjeg kao i budućih naraštaja.

4. Poljoprivredne djelatnosti obavljaju;
- poljoprivredna gospodarstva kojima su te djelatnosti glavni ili pretežni dio prihoda,
 - seoska i ina domaćinstva kojima su te djelatnosti dodatni izvor prihoda,

Dr. Milan Zjalić, FAO, Rim; dr. Marko Tadić, red. profesor, Veterinarski fakultet, Zagreb

- nepoljoprivrednici (vikend-gospodarstva, okućnice, vrtovi),
- proizvodne organizacije (poduzeća, agro-business) u privatnom i javnom vlasništvu,
- zadruge, konzorciji i druga udruženja.

5. Zadaće države u poljoprivredi u skladu su onim zadaćama koje ona općenito ima u tržišnoj privredi. Postoji dakako, dvojba o načinu i dražima intervencije u tržišne tokove. Pa ipak je uloga države u poljoprivredi mnogo očitija nego u stratezijskim, gospodarstvenim i društvenim razlozima. Valja ipak naglasiti da se svaka politička stranka nastoji "dodvoriti" seljacima znajući da oni, iako malobrojni, mogu biti jezičac na vagi izborne pobjede ili poraza. Članice Europske zajednice usvojile su Zajedničku agrarnu politiku (CAP- Common Agricultural Policy) i prenijele dio svojih prava na Komisiju Europske zajednice. Zadaće pak države u poljoprivredi su:

- a. Određivanje dugoročne strategije razvitka - ciljeva i mjera za njegovo postizanje,
- b. pravno uređenje i propisivanje tehničkih normi,
- c. osiguravanje postojanih uvjeta privređivanja (postojanost makroekonomskog okoliša), i
- d. obavljanje ili osiguravanje obavljanja onih funkcija koje tržište ne može ili teško uspijeva obaviti, a osobito;
 - financiranje temeljnih istraživanja,
 - upravljanje prirodnim monopolima,
 - financiranje i osiguravanje funkcioniranja infrastrukturnih sustava, i
 - rješavanje kriznih stanja (upravljanje krizom) s ciljem ponovnog uspostavljanja funkcija tržišta.

6. Stratezijski ciljevi agrarne politike u razvijenim zemljama Europe poslije II. svjetskog rata bili su:

- postizanje prehrambene sigurnosti i samodovoljnosti te supstitucija uvoza onih proizvoda koji se mogu proizvesti,
- postojanost tržišta, i
- povećavanje životnog standarda poljoprivrednika i postojanosti njihovih prihoda.

Ti ciljevi postignuti su u tijeku dva ili tri desetljeća. Pri tome se služilo ovim mjerama agrarne politike:

- podržavane su visoke domaće cijene hrane i visok stupanj uvozne zaštite,
- izgrađen je sustav robnih rezervi te sustav zaštitnih cijena pojedinih poljoprivrednih proizvoda,
- izravno su financirane ili subvencionirane investicije u poljoprivredi,
- subvencionirani su pojedini troškovi (inputi) proizvodnje,
- subvencioniran je izvoz pojedinih proizvoda,
- pružene su porezne pogodnosti pojedinim skupinama proizvođača,
- financirano je poljoprivredno školstvo, znanstveno-istraživački rad te služba za unapređivanje poljoprivrede (Extension Service).

7. Rezultati takve agrarne politike bili su sve veći stupanj integriranosti poljoprivrede u narodno gospodarstvo, povećavanje proizvodnosti rada, promjene agrarne strukture, smanjivanje broja poljoprivrednika i poljoprivrednih gospodarstava. Većina tih zemalja, a osobito zemalja članica Europske ekonomske zajednice, koje su bile tradicionalne neto uvoznice poljoprivrednih proizvoda postale su neto izvoznice. Istodobno su se, međutim, brzo povećavali troškovi takve agrarne politike, odnosno takve uloge države u poljoprivredi i na tržištu poljoprivrednih proizvoda. Nacionalno i svjetsko tržište poljoprivrednih proizvoda nazadovalo je. Pojedini su poljoprivredni proizvođači veći dio svojih prihoda više ostvarivali dotacijama i subvencijama nego li prodajom na domaćem i/ili inozemnom tržištu. To je, dakako, uzrokovalo nedjelotvornu dodjelu pojedinih resursa.

8. Razvijene zemlje teže ovim promjenama u agrarnoj politici: značajnije djelovanje zakona tržišta, smanjivanje subvencija u proizvodnji, povećavanje svjetske trgovine, povećavanje uloge države u zaštiti okoliša i razvitku sela. Europska zajednica postupno snizuje garantirane cijene te uvodi "proizvodne kvote" za pojedine proizvode. Upozorava se na mogućnost trgovine kvotama unutar pojedinih članica te između članica. To bi moglo uzrokovati daljnje smanjivanje troškova proizvodnje i cijena. U tijeku su pregovori u okviru GATT-a o smanjivanju subvencija. Proizvodnja viškova poljoprivrednih proizvoda sve više se destimulira oporezivanjem poljoprivrednih inputa i sve strožijim propisima o zaštiti okoliša. Europska zajednica teži smanjivanju proizvodnje i time preuzima svoj dio odgovornosti za svjetsku prehrambenu sigurnost, ali i za stanje na svjetskom tržištu. Sve su očividnija nastojanja Zajednice da izravno subvencionira seoska domaćinstva, a ne proizvodnju, osobito u područjima od posebnog značenja. Državni organi i razne znanstvene i stručne organizacije sve više zagovaraju "alternativnu poljoprivredu" i proizvodnju "zdrave hrane". U seoskim područjima potiču se programi integralnog razvitka: izgradnja infrastrukture, manjih poduzeća, razvitak uslužnih djelatnosti.

2. Pretpostavke za osnivanje trajne agrarne politike Hrvatske

9. Da bi se koncipirala trajna agrarna politika Hrvatske valjalo bi ponajprije analizirati i prosuditi: a) postojeće stanje u poljoprivredi i moguće posljedice nastavka dosadašnjeg tijeka razvitka, b) unutrašnje gospodarstvene i društvene okolnosti, c) vanjske čimbenike i d) prirodne i druge resurse poljoprivrede. To bi poslužilo da se odrede kratkoročni srednjoročni i dugoročni ciljevi agrarne politike te mjera da se oni postignu.

10. Sve su to složene zadaće za čije su ostvarivanje potrebni osposobljeni znanstvenici i stručnjaci, vrijeme i novac. Moguće je pretpostaviti da bi takve analize upozorile na ove odlike hrvatske poljoprivrede;

- a) neprimjerena (neracionalna i neprirodna) agrarna struktura " proizvedena" administrativnim stvaranjem malog broja velikih gospodarstava u "društvenom vlasništvu" i zadržavanjem i umnožavanjem velikog broja patuljastih privatnih poljoprivrednih gospodarstava,

- b) ta je agrarna struktura podržavana različnim mjerama agrarne politike, a osobito politikom cijena i kreditnom politikom,
- c) niska proizvodnost i visoki troškovi proizvodnje koji uzrokuju izrazito visoki dio troškova hrane u životnim troškovima te cjenovnu nekonkurentnost u izvozu.

Izvjesno je da bi nastavljanje dosadašnjeg tijeka razvitka poljoprivrede dovelo do posvemašnje gospodarstvene, društvene i ekološke degradacije poljoprivrede i sela.

Glavne odlike unutrašnjih gospodarstvenih i društvenih okolnosti, s gledišta koncipiranja nove agrarne politike, jesu:

orijentacija na ravnopravnost svih oblika vlasništva i razvitak na tržišnim osnovama. S gledišta aktivne agrarne politike, odnosno podrške poljoprivredi, osobitu pozornost zaslužuje razina nacionalnog dohotka. Navodima da su troškovi podrške poljoprivredi (AMS - Aggregate Measurement of Support), obračunani po FAO/OECD metodi, u tijeku godine 1988. u SAD i Zapadnoj Europi bili veći od 200 milijardi dolara ili oko 6000 dolara po aktivnom poljoprivredniku. Polovica tih troškova namirivana je iz proračuna, a druga se polovica ostvarivala višim cijenama hrane (prelijevanjem). Udio troškova agrarne politike u bruto društvenom proizvodu je od 0,5 (Australija) do 2,8 % (Europska ekonomska zajednica).

Vanjski će čimbenici poglavito utjecati na kakvoću i obim uključivanja hrvatske poljoprivrede u međunarodnu podjelu rada. Primjerenom agrarnom politikom valja hrvatsku poljoprivredu osposobiti za djelatno uključivanje u tu podjelu. Potrebno će biti razdoblje prilagođavanja da li možda i duže razdoblje? Stoga je preporučljivo temeljito istražiti zajedničku agrarnu politiku Europske ekonomske zajednice. Ona je vrlo složen i djelotvoran sustav poticanja i zaštite poljoprivrede. Valja, dakako, misliti i na to kako se predviđa da će se potrošnja za hranom na našim tradicionalnim tržištima u slijedećih dvadeset godina povećavati samo 0,9 posto godišnje (2,5 posto u tijeku šezdesetih i 1,5 posto u tijeku sedamdesetih godina). Upozoravamo isto tako na sve ozbiljnije poteškoće izvoza proizvoda poljoprivrednog podrijetla u zemljama u razvoju te istočnoeuropske zemlje. Do ozbiljnih promjena u svijetskoj trgovini tim proizvodima doći će ako se uspješno okončaju pregovori u okviru GATT-a (1. primjena strogih sanitarnih i fitosanitarnih propisa, 2. organizacija tržišno-orijentirane proizvodnje i uspostava korektnih odnosa u trgovini, 3. osiguranje progresivnog smanjivanja podrške i zaštite poljoprivrede, 4. odvajanje podrške dohotku poljoprivrednika od ciljeva proizvodnje i cijena proizvoda). Može se pretpostaviti da bi analiza prirodnih resursa poljoprivrede upozorila na njihovu neizdašnost te ekološku osjetljivost i ugroženost. Povrh toga neprijeporno je da u poljoprivredi postoji višak radnika i na privatnim i na društvenim gospodarstvima.

3. Mogući ciljevi agrarne politike

11. Agrarna politika treba omogućiti takav razvitak poljoprivrede koji će biti doprinos blagostanju pučanstva. Blagostanje je dinamička kategorija. Stoga je potrebna dinamična agrarna politika. Ciljevi agrarne politike mogli bi biti:

- a) *Prehrambena sigurnost* - stvarna dostupnost hrane svim građanima ("nitko ne smije gladovati"). Nju valja temeljiti na:
 1. postizanju "samodovoljnosti" onih proizvoda za čiju proizvodnju postoje

- prirodni uvjeti i gospodarstvena opravdanost,
2. slobodnom djelovanju ekonomskih zakona, i
3. posebnim mjerama države kojima se utječe na proizvodnju i promet poljoprivrednih proizvoda.
- b) *Postojanost dohotka poljoprivrednika i povećavanje njihova standarda življenja* kao čimbenika socijalne sigurnosti i motiviranosti za poljoprivredu.
- c) *Zaštita i unapređivanje okoliša* za dobrobit sadašnjeg i budućih naraštaja. To je poglavito zadaća neposrednih proizvođača. Država ih izravno i neizravno potiče da ostvare tu zadaću.
- d) *Integralni razvitak sela* koji će omogućiti primjerene uvjete života seoskom pučanstvu. Mislimo pri tome na razvitak proizvodnih postupaka u poljoprivredi, kao i na razvitak industrije, obrta, usluga, trgovine, društvene infrastrukture i svih oblika poduzetništva u tim i drugim djelatnostima.

12. Očigledno je da nismo naznačili pojedine standardne ciljeve agrarne politike jer su oni samo "sporedni proizvodi" agrarne politike ili su sredstvo za postizanje glavnih ciljeva (izvoz viškova poljoprivrednih proizvoda ili pak povećavanje poljoprivrednog gospodarstva).

4. O mogućim mjerama za postizanje ciljeva agrarne politike

13. U nastavku navodimo pojedine mjere agrarne politike. Njih u pravilu donosi država. One su često vremenski ograničene i uvijek sadrže kratkoročne i dugoročne ciljeve. Potrebna sredstva i izvori tih sredstava utvrđuju se godišnjim proračunom prihoda i rashoda ili dugoročnim programom. Pojedine mjere imaju višestruke učinke te se mogu primjenjivati za istodobno postizanje većeg broja ciljeva agrarne politike.

14. *Strategijom dugoročnog razvitka poljoprivrede* valjalo bi utvrditi ciljeve i prioritete koji se žele postići u određenom razdoblju. Strategiju valja temeljiti na:

- procjeni potreba po količini (množini), strukturi i kakvoći,
- prirodnim ograničenjima i prednostima za proizvodnju pojedinih proizvoda,
- gospodarstvenoj opravdanosti proizvodnje pojedinih proizvoda,
- poredbenim prednostima uvoz ili izvoz pojedinih proizvoda,
- institucionalnim uvjetima za provođenje strategije.

15. *Politika cijena* poljoprivrednih proizvoda ne bi se trebala znatnije razlikovati od politike cijena u drugim djelatnostima. Valjalo bi se težiti slobodnom djelovanju tržišta kao "idealnom stanju". Sve ostale mjere trebale bi služiti tom cilju i biti privremene i korektivne. Zbog postojanosti tržišta i zaštite dohotka poljoprivrednika valja razraditi sustav zajamčenih cijena za pojedine poljoprivredne proizvode te utvrditi primjeren i djelotvoran sustav robnih rezervi. On je osobito značajan u vrijeme ozbiljnih kriza (prirodne nepogode ili nepogode uzrokovane drugim čimbenicima).

16. *Sustav selektivnih premija* djelotvorna je mjera agrarne politike za poticanje

bržeg razvitka pojedinih djelatnosti ili za prilagođavanje. Ta mjera agrarne politike mora biti vremenski ograničena i primjenjivana s jasnim ciljem.

17. *Izravno financiranje pojedinih investicija* u poljoprivredi ili *subvencioniranje investicijskih kredita* su mjere kojih se ne odriče nijedna suvremena država. Te mjere se najčešće primjenjuju za strukturno prilagođavanje, razvitak poljoprivredne infrastrukture, razvitak poljoprivrednog tržišta i razvitak mladih poljoprivrednih gospodarstava. Osobito je važno da država osigura pravnu sigurnost inozemnih ulaganja. Valja upozoriti da ulagači iz razvijenih zemalja pokazuju sve očevidnije zanimanje za ulaganja i organizaciju poljoprivredne proizvodnje u istočnoeuropskim zemljama zbog sve većih ograničenja za tu proizvodnju u razvijenim zemljama.

18. *Subvencioniranje poljoprivrednih inputa* osobito *linearno* omogućuje ubrzano povećavanje proizvodnje određenih proizvoda. Navodimo sve češće upozorenja da linearno subvencioniranje poljoprivrednih inputa usporava tehnologijski napredak te da može biti uzorak sve veće ugroženosti poljoprivrednog zemljišta i okoliša (neprikladna upotreba kemijskih sredstava u poljoprivredi).

19. *Izvoz proizvoda poljoprivrednog podrijetla* (ako je to orijentacija) valja poticati uobičajenim mjerama (izvozne premije, krediti, jamstva, propaganda).

20. *Uvozna zaštita domaće proizvodnje* mora biti isključivo u funkciji razvitka poljoprivrede, ali ne i funkciji zaštite nedjelotvornih proizvođača. Valjalo bi, dakako, težiti što većoj liberalizaciji vanjske trgovine s ciljem tehnologijskog unapređenja domaće proizvodnje te znatnije, raznovrsnije i vrsnije ponude jeftinijih poljoprivrednih proizvoda na domaćem tržištu.

21. *Porezna politika* u poljoprivredi mora imati poglavito razvojni, a ne fiskalni karakter. Poreznom politikom (poglavito poreznim pogodnostima) potrebno je osobito poticati integralni razvitak sela, zaštitu okoliša i prilagođavanje.

22. Agrarna politika treba znatnije sudjelovati u politici *poljoprivredne naobrazbe znanstveno-istraživačkog rada i prijenosa znanstvenih spoznaja u praksu*. Ona mora poticati primijenjena istraživanja i organizaciju službe za tehnički i tehnologijski napredak poljoprivrede.

23. *Tehničke norme i propisi* o vrsnoći hrane, postupcima proizvodnje, prerade, skladištenja i prometa mjere su agrarne politike i briga države. One moraju biti pravodobno primjerene međunarodnim normama i propisima. Njihovo poštivanje treba poticati, ali i nadzirati.

5. Zaštita okoliša

24. Zaštita okoliša je integralni dio agrarne politike i postiže se, u pravilu, istim mjerama kao i drugi ciljevi agrarne politike. Zahtjev za istodobnim razvitkom po-

ljoprivrede i zaštitom okoliša je svakako nov zahtjev koji može znatnije utjecati na bilancu hrane, prehranbenu sigurnost i dohodak proizvođača. Za njegovo ostvarenje potrebne su drugačije i nove tehnologije proizvodnje koje se očekuju od poljoprivredne znanosti.

25. Opravdano je očekivati da će država posebnim mjerama (porezne pogodnosti, poticajni krediti, premije i subvencije) poticati primjenu ekološki "zdravih" proizvodnih postupaka. Ona bi trebala donijeti propise o deklaraciji hrane proizvedene takvim postupcima.

26. Iskorištavanje ekološki osobito osjetljivih područja za poljoprivrednu proizvodnju valja regulirati posebnim propisima, a vlasnike uputiti u primjeren način iskorištavanja. Ako je potrebno treba im pružiti potporu (i financijsku dakako) za održavanje i čuvanje tih područja.

6. Razvitak sela

27. Agrarna je politika značajan čimbenik integralnog razvitka sela i seoskih područja. Poljoprivredom kao osnovnom djelatnošću bavi se sve manji broj pučanstva općenito, pa tako i seoskog. Stoga je porast standarda življenja seoskog pučanstva sve više ovisan o razvitku nepoljoprivrednih djelatnosti na selu. Sve je aktualniji pokret povratka na selo što je povoljno i poželjno s gledišta ravnomjernijeg i prirodnijeg rasporeda pučanstva na teritoriju zemlje.

28. Integralni razvitak sela je vrlo složen proces, stoga je i zadaća koncipiranja trajne politike razvitka sela složena i multidisciplinarna. Politička stranka koja uspije oblikovati jasan i ostvarljiv program razvitka sela može računati na podršku seoske populacije koja je poznata po postojanosti svojih uvjerenja. Pri koncipiranju takvog programa razvitka valja se poslužiti iskustvima drugih zemalja, osobito onima o mobiliziranju pučanstva na ostvarivanju takvih programa. Država treba izravno i neizravno poticati pojedinačno i skupno poduzetništvo, razvitak infrastrukture, osnivanje centara za razvitak malih i srednjih poduzeća - "poslovnih inkubatora". Upravo tim mjerama pojedine su europske zemlje postigle znatne rezultate.

29. Integralni razvitak sela je istodobno gospodarstvena socijalna i politička zadaća. Zakonitost je razvitka poljoprivrede postupno povećavanje prosječne veličine gospodarstva. Određene mjere agrarne politike "neprimjetno" su u funkciji tog procesa. Taj proces je istodoban s tehničkim i tehnologijskim napretkom. Posljedica je sve manja upotreba radne snage i nova zadaća socijalne politike.

7. Četiri dodatne napomene

30. Makroekonomska politika i makroekonomsko okruženje bitno utječu na razvitak poljoprivrede i po svome značenju nadilaze značaj pojedinih mjera agrarne politike. Bez trajne makroekonomske politike nema djelotvorne agrarne politike.

31. Primjeri iz razvijenih europskih zemalja upućuju na porast političkog značenja poljoprivrede i sela usprkos smanjenja udjela poljoprivrednika u ukupnom pučanstvu te udjelu poljoprivrede u nacionalnom dohotku.

32. Agrarna politika je i znanstvena disciplina, umijeće i praksa. Ona, međutim, nije nipošto struka svih struka. Valjalo bi, stoga, poraditi na osnivanju jedne specijalizirane institucije (ili preobraziti jednu od postojećih) kojoj bi zadaća bila

- a) praćenje stanja i kretanja na sektoru hrane i poljoprivrede,
- b) pripremanje dugoročnih projekcija,
- c) predlaganje tekućih mjera agrarne politike i
- d) provjeravanje učinka.

33. Poglavitni je cilj ovoga teksta upozoriti na činjenicu da je koncipiranje i vođenje agrarne politike vrlo složena zadaća te dati svoj doprinos shvaćanjima agrarne politike u Hrvatskoj.

LITERATURA

1. Alexandratos, N. (1988.): World Agriculture: Toward 2000, an FAO Study. Belhaven Press, London, and New York University Press. New York.
2. Alexandratos, N. (1990.): European Agriculture: Policy Issues and Options to 2000, an FAO Study. Belhaven Press, London.
3. Commission of European Communities (CEC) (1989.): The Agricultural Situation in the Community. 1988 Report.
4. Commission of European Communities (CEC) (1989.): Adjustment of Agricultural Structures Policy. (COM 89).
5. FAO/ERC (1988.): Integration of Environmental Aspects in Agricultural, Forestry and Fisheries Policies in the Region, (doc. ERC 88/3).
6. FAO/ERC (1988. and 1992.): Policy Issues Affecting European Agriculture. Rome, (doc. ERC 88/INF4 and ERC 92/INF4).
7. FAO/CCP (1989.): Selected Issues in Agricultural Policy Reform: Strengthening market orientation of agricultural policies and possible role of direct support, Rome (doc. ccp 89/19).
8. FAO/REUR and the Swiss federal research station for agricultural chemistry and hygiene of environment, (1990): Biological Farming in Europe. REUR Technical Series No. 12, Rome/Bern.
9. GATT (1986.): Ministerial Declaration on the Uruguay Round, min. dec. 20. Sept. 1986.
10. Huff, B., C. Moreddu (1990.): The Ministerial Trade Mandate Model. OECD Economic Studies, No. 13.
11. OECD (1988-91.): Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, Paris.
12. OECD (1992.): The State of Agricultural Reform, AGR/CA/MIN (92) 1.
13. OECD (1992.): Future Policy Directions for Agriculture: An Integrated Approach, AGR/CA/MIN (92)2.
14. Tengermann, St. (1991.): Agriculture in international trade negotiations in Agricultural Economics and Policy: International Challenges for the Nineties. Elsevier, Amsterdam. Oxford - New York - Tokyo. 50-61.
15. Zjalić, M. (1991.): Programmes in support of the reforms and agricultural restructuring in Eastern Europe in „The Livestock Production Sector in Eastern Europe”, Pudoc, Wageningen.

Primljeno: 19. 2. 1992.