

Strateški prioriteti hrvatske poljoprivrede - ograničenja i mogućnosti

Tito Žimbrek¹, Ramona Franić¹, Josip Juračak²

¹ Zavod za ekonomiku poljoprivrede i agrarnu sociologiju, ² Zavod za upravu poljoprivrednog gospodarstva
Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Svetošimunska c. 25, 10000 Zagreb, Hrvatska (tzimbrek@agr.hr)

primljeno: rujan 2000.

SAŽETAK

Sažeti pregled stanja poljoprivrede u prvom dijelu, s naglaskom na mjere agrarne politike, možemo shvatiti i kao općeniti prikaz rezultata djelovanja dosadašnje agrarne politike u Hrvatskoj, sa svrhom poticanja stručne rasprave i doprinosa poboljšanju te politike. Pregledom su obuhvaćeni makroekonomski pokazatelji, analiza agrarne strukture, stanje poljoprivredne proizvodnje, tržište poljoprivrednih proizvoda i značajke agrarne politike u proteklom razdoblju. Drugi dio priopćenja daje pregled ostvarenja agrarne politike u Hrvatskoj s obzirom na strateške prioritete i ciljeve zadane u "Strategiji razvitka hrvatske poljoprivrede" iz 1995. godine. Temeljem ove analize izvršenja strateških ciljeva izdvojena su glavna ograničenja i prilike daljnjeg razvitka hrvatske poljoprivrede.

Ključne riječi: poljoprivreda, agrarna politika, strateški prioriteti, razvitak

STANJE POLJOPRIVREDE

Uvod

Poljoprivreda i ribarstvo su gospodarske djelatnosti koje u ukupnom bruto domaćem proizvodu Hrvatske sudjeluju s oko 7%, nešto više u zaposlenosti (13%) i zajedno s prerađivačkom industrijom u vanjskotrgovinskoj bilanci sa značajnih 12%. S obzirom na njihovu povezanost s nadopunjujućim djelatnostima, od proizvodnje inputa do prerade i trženja poljoprivrednih proizvoda, važnost poljoprivrede u hrvatskom gospodarstvu veća je nego što pokazuju navedeni udjeli. Osim toga su neformalna zaposlenost i uključenost ljudi u poljoprivrednu proizvodnju znatna, uzevši u obzir oko pola milijuna obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, odnosno više od milijun članova tih gospodarstava, koji se više ili manje bave poljoprivredom.

Zbog poredbenih prednosti, tj. razvijenosti poljoprivrednih resursa, zemljišta, prirodnih i klimatskih pogodnosti, kao i razvijenosti vodenih resursa, te posebice Jadranskog mora, Republika Hrvatska ima znatnih izgleda u razvitku poljoprivrede i ribarstva, kao i utjecaja na druge gospodarske djelatnosti, kao što je to prehrambeno-prerađivačka djelatnost, ali i na trgovinu, turizam, promet, energetiku, kemijsku industriju, pomorstvo i mnoge druge, ali i za prehrambeno stanje pučanstva, odnosno količinu i kakvoću prehrane. Poljoprivreda i ribarstvo dio su ruralnog prostora, bitni za ekološku ravnotežu i očuvanja okoliša, ali i za očuvanje kulturnih i ostalih tradicijskih vrijednosti.

Makroekonomski pokazatelji

Razmjerna važnost poljoprivrede i ribarstva, mjerena udjelom bruto domaćeg proizvoda poljoprivrede, dugoročno pada. Početkom devedesetih godina bruto domaći proizvod poljoprivrede je oko 9%, u ratnim godinama razmjerno raste zbog jačeg pada ukupnih nepoljoprivrednih djelatnosti. Poljoprivredni sektor ostvaruje umjereni rast od 1995. do 1998. godine, djelomice zbog reintegracije istočne Slavonije – s izuzetkom ratnih godina, zbog viših stopa rasta ostalih gospodarskih djelatnosti doprinos BDP-a poljoprivrede u novijem razdoblju pada, i za 1998. godinu se procjenjuje na 7% ukupnog.

Za poljoprivredu se od 1996. godine poljoprivredni proračun povećava i posljednje dvije godine čini oko 3% ukupnog državnog proračuna. U 2000. godini poljoprivredni proračun je iznosio 1,574 mlrd. kn, što je nominalno povećanje prema 1996. godini za oko 2,5 puta. Najveća su stavka u poljoprivrednom proračunu poticaji i naknade u poljoprivredi i ribarstvu u prosjeku od oko 75% od ukupnog.

Struktura poljoprivrede

Agrarna struktura je označena dualnim oblikom vlasništva proizvodnih resursa i proizvodnje, te različitim oznakama zaposlenih. Osnovu agrarne strukture Hrvatske čine proizvodne jedinice u poljoprivredi (sa svojim posebnim društveno-gospodarskim obilježjima), i to: (a) obiteljska poljoprivredna gospodarstva, (b) društva kapitala u poljoprivredi i (c) poljoprivredne zadruge.

Obiteljska poljoprivredna gospodarstva

Prevladavajući dio agrarne strukture čine obiteljska poljoprivredna gospodarstva, vrlo različita po svojim značajkama, demografskim, proizvodnim i gospodarskim. Obiteljska poljoprivredna gospodarstva posjeduju dvije trećine (66,4%) ukupnog poljoprivrednog zemljišta i više od 80% stočnog fonda. U većini su tzv. mješovita gospodarstva s dualnom strukturom zaposlenosti i dohotka, s udjelom od oko 80%. Prema zadnjem Popisu (1991. godine) u Hrvatskoj je bilo 534.266 obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Za pretpostaviti je da se njihov broj smanjio zbog utjecaja rata, odnosno znatnih migracija u seoskim područjima.

Obiteljska poljoprivredna gospodarstva nisu obvezna biti ustrojena prema Zakonu o trgovačkim društvima

ili Zakonu o poduzećima i nemaju status pravne osobe, no mogu poslovati kao trgovačko društvo ili obrt za obavljanje poljoprivredne djelatnosti, ukoliko se tako registriraju¹. Prema raspoloživim podacima, tek je oko 3% ukupnog broja obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava uključeno u sustav poreza na dodanu vrijednost (PDV), a još manje u neki od navedenih zakonskih oblika. U razdoblju između dvaju popisa (1981.-1991.) broj je obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava smanjen za oko 6%, uza smanjenje ukupne površine zemljišta za oko 12% (oko 200.000 ha).

Prema veličini obradivog zemljišta, trećina je obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava veličine manje od jednog hektara (34,8%), dok su najbrojnija gospodarstva, gotovo polovica ukupnog broja (49,7%), od 1 do 5 hektara obradivog zemljišta. U skupini od 5 do 10 hektara je 13,0% gospodarstava, a svega 2,5% njih ima više od 10 hektara zemljišta. Navedena zemljišna struktura obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, kojih je prosječna veličina 2,7 hektara, s prosječno pet odvojenih zemljišnih čestica i s prevladavajuće mješovitom gospodarskom djelatnošću, jedan je od bitnih i ograničavajućih čimbenika gospodarske učinkovitosti hrvatske poljoprivrede. Uzimajući u obzir naslijeđeni političko-gospodarski sustav, rat, okupaciju i ratna razaranja, nerazvijenost i prirodna ograničenja na pojedinim poljoprivrednim područjima, posebno provedena istraživanja u razdoblju od 1991. do 1999. godine, pokazuju određene promjene. Naime, u novije doba dolazi do polarizacije u obiteljskoj poljoprivredi, jačanjem tzv. *vitalnih* obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, tržišno usmjerenih i specijaliziranih, od kojih neka posluju kao tvrtke ili obrt. Ta gospodarstva raspolazu znatnim proizvodnim resursima, školovanim - većinom mlađim - poljoprivrednicima. Na drugom je polu mnoštvo malih i pretežito samoopkrbnih gospodarstava, zapravo poljoprivrednih kućanstava, kojima je poljoprivreda tek sporedna djelatnost.

Tvrtke u djelatnostima poljoprivrede

Bivši "društveni sektor" u poljoprivredi (kombinati) u poratnom razdoblju zbog ratnih razaranja i neodgovarajućeg modela pretvorbe – privatizacije, (uz male izuzetke), doživljava kolaps, pad proizvodnje i zaposlenosti, te znatne teškoće u poslovanju.

¹ Par, V.: Poslovno organiziranje poljoprivrede "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjene" (1999.), str.II-10.

Prema vlasništvu, (1999.) najviše je privatnih poslovnih subjekata (80%), zatim zadružnih (13%), te (7%) subjekata u mješovitom ili državnom vlasništvu. U djelatnosti proizvodnje hrane, pića i duhanskih proizvoda (2000. g.) ukupno je zaposleno 46,5 tisuća osoba.

Iako proces privatizacije tih tvrtki traje već godinama, država je (1999.) još uvijek vlasnik ili suvlasnik 232 tvrtke, a u 13% njih sa 50% ili više udjela. U djelatnosti poljoprivrede, lova, šumarstva i ribarstva ukupno se iskazuju gubici iznad visine kapitala. Reprodukcijska sposobnost tih gospodarskih subjekata se smanjuje, što posljedično znači smanjivanje opremljenosti i ulaganja u proizvodnju². Najnoviji zaključci Vlade ukazuju na spremnost suočavanja s ovim problemom kroz privatizaciju, preustrojenost (zamjenu uprave) ili stečaj, ovisno o stanju u pojedinoj tvrtki i jačini utjecaja države.

Poljoprivredne zadruge

Prema evidenciji ZAP-a u Hrvatskoj (1998.) ima 460 poljoprivrednih zadruga, a u Hrvatski zadružni savez uključeno je 334 zadruge.

Prema dokumentaciji Ministarstva poljoprivrede i šumarstva na području Hrvatske ubilježeno je 337 zadruga, a najveći je broj zadruga u Panonskoj regiji, 51,63% (s prosječno 19 zadrugara i 16 zaposlenika). U istarskom dijelu Mediteranske regije nalazi se 42,73% (s prosječno 29 zadrugara i 8 zaposlenika), a u Gorskoj regiji svega 5,64% zadruga (s prosječno 25 zadrugara i 4 zaposlenika). Istodobno, prema evidenciji Hrvatskog zadružnog saveza (anketa 145 zadruga), u jednoj zadruzi je prosječno 50 zadrugara i 23 zaposlenika.³

Iako je 1995. godine donesen novi *Zakon o zadrugama*, koji omogućuje unapređenje zadružnog upravljanja i poslovanja sukladno izvornim načelima zadrugarstva, zbog loših iskustava iz prošlosti, utemeljenje novih zadruga odvija se vrlo sporo, a i postojeće se više bave drugim djelatnostima negoli poljoprivrednom. Očito da su i državne mjere poticanja zadrugarstva nedo-

voljne što također umanjuje zanimanje za taj oblik poslovnog povezivanja u poljoprivredi.

POLJOPRIVREDNI RESURSI I PROIZVODNJA

Zemljište

Od 3,151 milijuna hektara poljoprivrednog zemljišta u Hrvatskoj, oko dvije trećine (66,4%) u vlasništvu je obiteljskih gospodarstava, a preostala je trećina (33,6%) državno zemljište. U strukturi poljoprivrednih površina najveći je udio oranica i vrtova (46,4%), zatim pašnjaka (36,6%), livada (12,9%), te voćnjaka i vinograda, s nešto više od 4,1%. Većina obradivog zemljišta, odnosno 81,1%, tj. oranica, voćnjaka, vinograda i livada, u vlasništvu je obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava ili ukupno 1,620 mil. ha, dok je obradivih površina u vlasništvu države 0,378 mil. ha ili 18,9% (1999. g.). Znatno je udio neobradivog i nekorištenog zemljišta, u 1999. g. čak 36,6% ukupnih poljoprivrednih površina, od čega 688 tis. hektara državnog zemljišta, većinom pašnjaka.

Stočni fond

Broj stoke i peradi pokazuje znatno smanjenje u proteklom desetogodišnjem razdoblju, najviše zbog ratnih gubitaka, ali i pod utjecajem nepovoljnog gospodarskog stanja. U 1999. godini goveda je bilo 438 tis., svinja 1.362 tis., konja 13 tis., ovaca 488 tis., te peradi 10.871 tis. U odnosu na 1989. godinu izrazito je smanjenje u broju goveda (46,8%), konja (62,7%) i ovaca (42,5%), te zatim nešto manje u broju peradi (34%) i najmanje u broju svinja (17,7%).

Ukupni prirast goveda u 1999. g. bio je 54 tis. tona, svinja 184 tis. tona, ovaca 9 tis. tona i peradi 99 tis. tona, što je za prirast goveda u odnosu na 1989. g. manje za 60%, za ovce 58,8%, za prirast svinja 28,8% i peradi za 17,5%.

Poljoprivredna proizvodnja

Poljoprivredna proizvodnja, pokazuje dugoročnu tendenciju smanjivanja, a u 1997. godini je ispod razine 1991. godine za 20%, međutim od 1995. godine nadalje bilježimo njezin porast. Biljna proizvodnja u novom razdoblju raste za više od 20%, a stočarska za oko 19%, što kod stočarstva govori o porastu proizvodnosti i koncentraciji proizvodnje na komercijalnijim gospodarstvima s većim stadima. Taj je trend posebno izražen u mljekarskom sektoru.

² U razdoblju od 1990. do 1998. godine godišnja stopa pada broja i snage traktora je 10,5%, odnosno 10,2%, kombajna 12%, odnosno 10,8%, itd. Ukupna potrošnja mineralnih gnojiva u istom se razdoblju smanjuje po godišnjoj stopi od -4,2% godišnje. Tu treba uzeti i utjecaj ratnih okolnosti, ali i procesa privatizacije.

³ Par, V. i sur., "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena" (1999.), str. II-14.

Struktura vrijednosti poljoprivredne proizvodnje

Ukupna vrijednost poljoprivredne proizvodnje prema posljednjim raspoloživim podacima za 1999. godinu iznosi 12,198 mlrd. kn, što je 10,6% manje negoli u 1991. godini. U prosjeku 1997. do 1999. godine struktura vrijednosti poljoprivredne proizvodnje pokazuje da je na prvom mjestu prirast svinja (14,3%), zatim proizvodnja grožđa (10,8%), kukuruza (10,6%), proizvodnja kravljeg mlijeka (7,2%), pšenice (6,9%), krumpira (6,8%), te prirast goveda (6%), itd. Udio biljne proizvodnje u ukupnoj vrijednosti poljoprivredne proizvodnje je 60,2%, od čega najviše žita (18,7%), a stočarstva 39,8%, u čemu najviše svinjogojstva, s (14,2%) i govedarstva (13,2%), peradarstva (7,2%), itd.⁴

DOMAĆE TRŽIŠTE, SAMODOSTATNOST I POTROŠNJA POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

Domaće tržište

Ponudu poljoprivrednih proizvoda u Hrvatskoj najvećim dijelom ispunjava proizvodnja s obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, premda sve veći udio zauzimaju uvozni proizvodi, bilo da se radi o poljoprivrednim ili prehrambenim proizvodima.

Otkupne cijene

Otkupne cijene biljnih poljoprivrednih proizvoda pokazuju porast u razdoblju od 1991. do 1997. godine. Za pšenicu je povećanje 28 indeksnih bodova, za kukuruz su trećinu veće, cijene krumpira se povećavaju u novijem razdoblju. Cijene voća i grožđa pokazuju znatna odstupanja po godinama.

Otkupne cijene stoke manje su u odnosu na početno razdoblje: goveda za 12%, svinja za 3%, peradi za oko 30%. Cijena mlijeka je realno u porastu do 1996. godine, nakon čega se smanjuje.⁵

Cijene poljoprivrednih inputa realno se povećavaju, uglavnom zbog uvođenja poreza na dodanu vrijednost, što pogoršava odnos prema cijenama poljoprivrednih proizvoda te utječe na smanjenje dohotka poljoprivrednika.

⁴ Grgić, I.: Vrijednost poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj, u studiji Kovačić, D. i sur.: "Proizvodno-potrošne bilance poljoprivrednih proizvoda u Hrvatskoj" (2000.), str. 47-49.

⁵ Grgić, I.: Cijene poljoprivrednih proizvoda i inputa, "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena" (1999.), str. I-6.

Samodostatnost

Za većinu proizvoda domaća proizvodnja ne podmiruje potrošnju (stupanj samodostatnosti je ispod 100). Izuzetak su pšenica i kukuruz, vino i meso peradi. Blizu samodostatnosti je proizvodnja krumpira i kokošnjih jaja.⁶

Potrošnja poljoprivrednih proizvoda

Na strani potražnje, hrvatsko tržište poljoprivredno-prehrambenih proizvoda čini nešto više od 4,2 milijuna potrošača, kupovne moći oko 4.000 USD *per capita*. Potrošnja "manje kvalitetnih" proizvoda (krušna žita, mlijeko, jaja, ulje, šećer i krumpir) dostigla je razinu zasićenja, dok se očekuje da će se potrošnja "kvalitetnijih" proizvoda (voće, povrće, meso i mliječne preradevine) povećati za 10-15%, prateći porast realnog dohotka⁷.

VANJSKA TRGOVINA I BILANCA POLJOPRIVREDNO-PREHRAMBENIH PROIZVODA

Bilanca i udio u ukupnoj vanjskoj trgovini

Tijekom proteklog desetljeća poljoprivreda je imala veliki utjecaj na visoki deficit hrvatske robne razmjene, tako da je u razdoblju od 1985. do 1990. godine prosječan udio deficita poljoprivrede u ukupnom bio 24%. Noviji podaci pokazuju da je taj doprinos smanjen u 1999. godini na 7,9% (što je iznosilo 275 mil. USD).

Vanjska trgovina poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima zadržava relativno mali udio u ukupnoj vanjskoj trgovini i on iznosi od 11-13%. Prosječna pokrivenost poljoprivrednog uvoza izvozom bila je 1999. godine 61%.

Uvoz i izvoz poljoprivredno-prehrambenih proizvoda

Osnovni uvozni proizvodi Hrvatske u razdoblju 1994.-1998. godine bili su meso i mesne preradevine, mliječni proizvodi i jaja, povrće, voće i pića, te šećer - do 1995. godine kad se uvoz šećera značajno smanjuje. Analiza pokazuje da se u Hrvatsku posljednjih godina uvozilo godišnje oko 300 mil. USD (oko 30% vrijednosti

⁶ Radman, Marija.: Potrošnja i stupanja samodostatnosti poljoprivrednih proizvoda, "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena" (1999.), str. I -9.

⁷ Kovačić, D. Nacionalno tržište. "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena" (1999.), str. I-5.

poljoprivrednog uvoza) proizvoda koji se u Hrvatskoj ne proizvode ili se proizvode u zanemarivim količinama, čime se objektivno smanjuje trgovinski deficit 2-3 puta.

Najvažniji izvozni proizvodi hrvatske poljoprivredne i prehrambene djelatnosti su pića, žito i žitni proizvodi i duhan, a unazad nekoliko godina povećava se vrijednost izvoza riba i ribljih preradevina.

Glavna tržišta hrvatskog poljoprivredno-prehrambenog izvoza su republike bivše Jugoslavije (uglavnom Bosna i Hercegovina), te zemlje srednje i istočne Europe i Europska unija (EU). Glavni izvor njena uvoza je EU, s udjelom od gotovo 50% u 1996. godini, dok daljnjih 25% uvoza dolazi iz zemalja srednje i istočne Europe.

POLJOPRIVREDNA POLITIKA

Zemljišna politika

Racionalno gospodarenje poljoprivrednim zemljištem otežavaju brojni čimbenici: naslijeđeni problemi usitnjenosti privatnog zemljišta (s nešto više od 5 čestica po gospodarstvu), stalni gubitak poljoprivrednog zemljišta zbog urbanizacije, nedefinirano gospodarenje državnim zemljištem, znatni udio neobrađenog i zapuštenog zemljišta (posebice neobrađenih oranica).

Postojeća nesređenost zemljišnih knjiga, spori postupak usklađivanja i ažuriranja zemljišno-knjižnog stanja (katastar i gruntovnica) ograničava tržište zemljištem, a dodatni je problem financiranje kupovine zemlje. Nedovoljno razrađena legislativa, ali i neodgovarajuća provedba postojećih zakonskih i upravnih mjera, uz ostalo, utječu na gospodarsku učinkovitost poljoprivrede. Tu su prije svega pitanja povezana s točnošću i ažurnošću ubilježbe posjedovnog i vlasničkog stanja, kao i aktualnog stanja katastarskih kultura i klasa.

Posebni problem zemljišne politike javlja se u pogledu gospodarenja i budućeg titulara, sada državnog zemljišta u Hrvatskoj, kao zemlje u tranziciji. Državnog zemljišta ima nešto više od milijun hektara (oko 30% ukupnog poljoprivrednog zemljišta), od čega obradivih nešto više od 300 tis. ha. Procijenjeno je da je oko 74% državnog obradivog zemljišta dano u zakup od 10 do 40 godina, dok je daljnjih 2% prodano, tako da je potpuna privatizacija tek počela. Većinu obradivih, najviše oranica, rabe poljoprivredna poduzeća u procesu privatizacije, a raspolaganje preostalim zemljištem dijelom je uređeno ostalim zakonskim oblicima (prodaja, zakup, darivanje i plodouživanje).

Trgovinska politika (domaće tržište, uvozna zaštita)

Jedna od većih pogrešaka naslijeđene agrarne politike bila je zatvorenost tržišta, odnosno izolacija domaćih cijena od utjecaja svjetskog tržišta. Zaokretom u ciljevima agrarne politike i težnjom za uključivanje u međunarodne trgovinske asocijacije, mijenja se i odnos prema vanjskotrgovinskoj zaštiti. Godine 1996. usvojen je *Zakon o carinskoj tarifi*, čime je Republika Hrvatska dobila vlastiti dokument kojim se uređuju temeljna pitanja uklapanja zemlje u međunarodnu podjelu rada i zaštite domaće proizvodnje.

Reforma cjenovne i trgovinske politike počela je 1998. godine, a potaknuta je završavanjem pregovora o poljoprivrednom sektoru u okviru WTO sporazuma. Rezultat pregovora je obvezivanje Hrvatske na smanjivanje prosječne razine zaštita poljoprivrednih proizvoda s prosječnih 33,7% na 16,4% do 2005. godine. U sklopu pregovora s WTO-om, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva (MPŠ) po uzoru je na Europsku uniju izradilo prijedlog vremenskih razdoblja za primjenu carinske zaštite po mjernoj jedinici pri uvozu. Prijelazno razdoblje bit će u rijetkim slučajevima dvije godine, najčešće tri i četiri, nešto rjeđe pet, a za smrznuto svinjsko i meso peradi - sedam godina. Za veliki broj osjetljivih proizvoda plafoni carina bit će iskazani u kombinaciji vrijednosnih i količinskih carina. Za većinu osjetljivih vrsta voća i povrća koje se proizvode u Hrvatskoj ustanovljena su sezonska razdoblja od nekoliko mjeseci, unutar kojih će plafoni carina biti osjetno viši od europskih prosjeka. To bi trebalo osigurati lakše trženje domaćih proizvoda u doba najveće domaće ponude.

Subvencijska politika

Zahtjevi proizašli iz pregovora o ulasku Hrvatske u WTO odražavaju se i u politici domaće potpore poljoprivrednoj proizvodnji i to na sličan način. Nastoji se pomiriti težnja da se, prema zahtjevima pregovora, smanji poljoprivredna zaštita, ali i da se pronađe ravnoteža u zaštiti domaćih poljoprivrednih proizvođača, prerađivača i potrošača.

Novčani poticaji i naknade u poljoprivredi i ribarstvu najvažniji su oblik izravne novčane potpore domaćoj poljoprivredi i bile su razmjerno stabilne do 1998. godine, nakon čega bilježe porast zbog dodatne proizvodnje u reintegriranom dijelu istočne Slavonije.

Koncem 1996. godine usvojen je novi *Zakon o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu*, kojim se uvode novi poticaji u povećanom iznosu za područja o kojima Republika Hrvatska posebno skrbi, za brdsko-planinska područja i otoke s poluotokom Pelješcem. Uvedeni su također i poticaji za proizvodnju loznih sadnica preporučenih sorti, proizvodnju sadnica maslina preporučenih sorti, uzgoj morske i slatkovodne ribe.

Godine 1998. dopunama se ovog *Zakona* uvode dodatni poticaji za neke stočarske djelatnosti, ribarstvo i proizvodnju sortnog meda, povećani poticaji uvode se za proizvodnju grožđa na otocima i uz dijelove obale, te proizvodnju šarana i pastrve. Međutim, najveći iznos iz sredstava poticaja redovito se isplaćuje za proizvodnju mlijeka (35-45% ukupnih subvencija), dok od poticaja za biljnu proizvodnju najviše odlazi proizvodnji industrijskih kultura (šećerna repa, uljarice, duhan).

Reforma iz 1998. godine imala je za posljedicu ukidanje proizvodnih subvencija, smanjivanje zajamčenih cijena i ukidanje naknada za gorivo i mineralna gnojiva. Novi sustav poticaja temelji se na plaćanju po proizvodnim površinama i jednokratnoj pomoći za podizanje dugogodišnjih nasada, a u stočarstvu se uvode selektivna plaćanja za osnovno stado i tovljenike po grlu, i to u većim iznosima za područje posebne državne skrbi.

Strukturna politika

Te mjere poljoprivredne politike, premda važne, do sada nisu znatnije zastupljene, osim neizravno u okviru poticajnih mjera za proizvodnju u brdsko-planinskom području.

Kreditna politika

Stabilizacijski program, u drugoj polovici 1993. godine, prekinuo je dotadašnju politiku jeftinih kredita iz primarne emisije novca kao dio antiinflacijskih mjera, ali je stvorio znatne teškoće kreditiranja u poljoprivredi. Kako su uvjeti kreditiranja nepovoljni (uz krah brojnih banaka proteklih godina), a alternativni izvori kreditiranja (inozemstvo, zadružne štedionice) vrlo ograničeni – to još više otežava kreditiranje poljoprivrednika (visoki kamatnjaci, kratki rok vraćanja i slične prepreke).

Postojeći su izvori financiranja u najvećem udjelu državni (poglavito idu preko MPŠ u više linija), dok su preostali izvori poslovne banke, te zanemarujući dio čine štedno-kredite zadruge. Uz navedeno, ostali su

izvori regionalni, županijski i općinski fondovi za razvitak poljoprivrede često u suradnji s poslovnim bankama. Prerađivačka industrija, općenito, malo sudjeluje u kreditiranju, većinom u nenovčanom obliku (npr. putem dodjele rasplodne stoke). Međunarodni izvori kreditiranja zastupljeni su neizravno za poticanje istraživanja, savjetodavnu službu i slično, npr. preko projekta: “*Razvitak službi za potporu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava*”.

Porezna politika

U fiskalnom dijelu utjecaja na poljoprivredu značajno mjesto zauzima novi pristup i tretman u poreznoj politici. Znakovitost toga je ukidanje *Poreza na dohodak* od poljoprivrede (prema kat. prihodu) i ulazak u sustav *Poreza na dodanu vrijednost (PDV)*. Malobrojna obiteljska gospodarstva (oko 3%) u sustavu su *PDV* izjednačena u pravima i obvezama prema *PDV*. Prijedlog je da što je moguće više obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava uđe u sustav *PDV*, no prije je nužno zakonski urediti način praćenja njihova poslovanja. Poslovno povezivanje poljoprivrednika (zadruge) olakšalo bi uključivanje poljoprivrednika u sustav *PDV*.

Pokazatelji državne intervencije

U analizi domaće državne intervencije u poljoprivredi, četiri pokazatelja ocjene poljoprivredne politike primjenjena su na osam uvoznih i izvoznih poljoprivrednih proizvoda. Ti su pokazatelji *nominalna i efektivna stopa zaštite (NPR i EPR)*, *proizvođački subvencijski ekvivalent (PSE)* i *efektivna stopa pomoći (ERA)*.

Sastav temeljnih proizvoda u toj analizi pokazuje vrlo visoko šticeći sektor, s *NPR* pokazateljima u promatranom razdoblju od 50 do 80%, i prosjekom *PSE* pokazatelja od 27%.

Tržište inputa predstavlja glavni izvor transfera iz svih temeljnih proizvođačkih sektora. To posebno vrijedi za ratarske usjeve. Od 1995. godine nadalje, *EPR* pokazatelji su općenito niži od *NPR*-a. Tako su neke od koristi koje su se postigle kroz cjenovnu zaštitu proizvodnje prenijete proizvođačima inputa. To je zbog toga što su dva osnovna inputa – sjeme i mineralno gnojivo – pod nadzorom monopola koji su zaštićeni vrlo visokim carinama.

STRATEŠKI PRIORITETI HRVATSKE POLJOPRIVREDE - OGRANIČENJA I MOGUĆNOSTI

Ciljevi poljoprivredne politike

U Strategiji razvitka hrvatske poljoprivrede (*Strategija*), koju je usvojio Hrvatski državni sabor 1995. godine, kao opći cilj poljoprivredne politike navedeno je poticanje učinkovite proizvodnje i marketinga poljoprivrednih proizvoda, kako bi se poboljšala dobrobit poljoprivrednika i potrošača, pridonijelo rastu hrvatskoga gospodarstva, zaštitili prirodni potencijali RH, i osigurala konkurentnost hrvatske poljoprivrede na svjetskom tržištu. Za postizanje toga cilja, navodi se dalje u *Strategiji*, poljoprivredni sektor valja prevladati niz ozbiljnih ograničenja, kojih je tada navedeno ukupno 17, "od složene gospodarske situacije, zatim ratnih gubitaka itd. pa sve do zanemarivanja planinskih i obalnih područja".

Uz naznaku temeljnih potencijala budućeg rasta i razvitka te strateških opcija određeni su i strateški prioriteti prikazani u pet odvojenih cjelina i to:

(a) promjena agrarne strukture, (b) financiranje sela i poljoprivrede, (c) trgovinska i cjenovna politika, (d) službe za pružanje usluga poljoprivrednicima, i (e) socijalno-ekonomski položaj poljoprivrede. Matrica mjera za provođenje *Strategije* prema navedenim strateškim prioritetima navodi tada zamišljene (kratkoročne i srednjoročne) mjere poljoprivredne politike.

OCJENA DOSTIGNUĆA IZ STRATEGIJE

Od donošenja *Strategije* prošlo je već pet godina, pa je logična polazna točka za analizu ograničenja - i naznake moguće revalorizacije prioriteta - ocjena što je od tada pa do danas postignuto, a što nije, polazeći od tada određenih strateških prioriteta, jasno, imajući na umu i vremenski određene mjere.

(a) Struktura poljoprivrede

U ovoj prvoj skupini prioriteta može se ustanoviti da od tri navedena cilja - (1) ubrzana privatizacija i transformacija dioničkih društava; (2) povećanje prosječne veličine poljoprivrednih gospodarstava; i (3) zamjena monopolske kontrole novonastalih dioničarskih društava u marketingu inputa i proizvodima - nijedan nije ispunjen zbog toga što nisu provedene mjere za njihovo ostvarenje ili su - u slučaju privatizacije i transformacije - mjere provedene samo djelomično, a i neodgovarajuće. Poglavitno se to odnosi

na privatizaciju eksdruštvenih poduzeća i državnoga zemljišta, zatim na osnivanje mreže veletržnica, pokretanja procesa osnivanja zadruga i drugo.

(b) Financiranje sela i poljoprivrede

Naznačene kratkoročne mjere za potrebe kreditiranja poljoprivrednog sektora ostvarene su samo djelomično i u razmjerno malom opsegu i to državnim kreditiranjem (preko MPŠ i HBOR). U 1996. godini utemeljen je, doduše, *Posebni račun za kreditiranje razvitka i obnove poljoprivrede*, ali s razmjerno skromnim financijskim potencijalom. Ostali izvori financiranja, posebice naznačene zadružne štednje (štedno-kreditne zadruge) simbolično su zastupljeni u kreditiranju obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava. Zbog u cjelini gospodarski lošeg stanja poljoprivrednih poduzeća malo je inozemnih izvora financiranja za njihov tehnološki napredak i suvremenu tržišnu prilagodbu.

(c) Trgovinska i cjenovna politika

Razmjerno je više učinjeno u pogledu zacrtanih (kratkoročnih) ciljeva i njihovih ostvarenja u tom području. Promjene se odnose na područje legislative (*Zakon o carinskoj tarifi* npr.) kao i reformu poticajne politike (*Zakon o novčanim poticajima i potporama u poljoprivredi*), sve povezano s pristupom Hrvatske u članstvo WTO. U poticajnoj politici povećana su novčana izdvajanja i proširen broj proizvoda, te uveden sustav potpore po proizvodnoj površini, a smanjen po proizvodu - što je u skladu sa zasada dopuštenim mjerama WTO ("*zelena kutija*"). U uvjetima većih kriza na svjetskom tržištu, Hrvatska uvodi mjere zaštite koje WTO zabranjuje (za pšenicu i pšenično brašno, žive svinje i svinjsko meso, te šećer), što je donekle oslabilo njezin pregovarački položaj, poglavito sa susjednim zemljama (EU, Mađarska, Slovenija).

(d) Službe za pružanje usluga u poljoprivredi

Od svih strateških ciljeva u području institucijske potpore razmjerno je najviše ostvareno, i to zahvaljujući znatnoj novčanoj potpori države i kreditne linije Svjetske banke, putem posebnog projekta (Potpora uslugama za potrebe obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava). To se, prije svega, odnosi na promicanje savjetničke službe u poljoprivredi, veterinarskih usluga, razvitak travnjaštva i proizvodnju stočne hrane, zatim primijenjenih istraživanja preko Vijeća za istraživanje u poljoprivredi, te uspostave tržišnog informacijskog sustava i drugo. Za potrebe analize poljoprivredne politike, premda uz kašnjenje, uvedena

je *Anketa poljoprivrednih gospodarstava*. Od kratkoročnih mjera, izostalo je važno pitanje državnih standarda za poljoprivredne proizvode i njihovo usklađivanje sa standardima na tržištima EU. U području formalnog poljoprivrednog obrazovanja proces prilagodbe na tržišno gospodarstvo odvija se sporo, a izostalo je utemeljenje sustavnog specijalističkog usavršavanja i doškoloavanja poljoprivrednika. U pogledu udruživanja poljoprivrednih proizvođača razmjerno je najveći napredak učinjen osnivanjem raznovrsnih udruga, posebice specijalističkih, premda je većina poljoprivrednika još uvijek izvan tih oblika udruživanja, kao i to da je izostala državna poticajna pomoć. Poslovno udruživanje preko zadruga u značajnom je zastoju, premda zanimanje i potrebe postoje, posebice kod mladih i specijaliziranih tržišno usmjerenih poljoprivrednika.

(e) Socio-ekonomski aspekti poljoprivrede

Prema spomenutom izvješću Svjetske banke, "hrvatska poljoprivredna politika je tradicijski temeljena na složenoj mješavini učinkovitosti i društvene zaštite, a ova posljednja je prevladavajuća u nedostatku alternativnog ruralnog zapošljavanja i mogućnosti ostvarenja dohotka (i mreže socijalne sigurnosti)".

U pogledu određenih ciljeva, a u okviru skromnog državnog proračuna, osigurana je potpora poljoprivrednim obiteljima prognanika i izbjeglica. Struktura ulaganja, nije odgovarajuće usmjerena na poticaj zaposlenosti (proizvodni pogoni), već više za osnovne životne potrebe (stanovanje). Nedovoljno je učinjeno u izjednačavanju članova-korisnika poljoprivredne mirovine s ostalim korisnicima nepoljoprivrednicima. Jedan od ciljeva u tom području bila je pomoć poljoprivrednicima koji žive i rade pod nepovoljnim uvjetima života i gospodarenja (gorska pogranična i otočna područja npr.). Dio pomoći poljoprivrednicima tih područja uveden je tek nedavno u sustav novčane potpore, što je samo dio ukupnih potreba i obveza prema tim područjima.

Iz prethodne analize je očito da prepreke stvaranja učinkovite poljoprivrede, koje su ustanovljene u pripremnim studijama za izradu *Strategije*, te zapisane u tom nacionalnom dokumentu, u jednom znatnom dijelu nisu uklonjene zbog izostanka predviđenih mjera i zapostavljanja tog važnog gospodarskog segmenta hrvatskog nacionalnog gospodarstva. Posljedice su očite kako u smanjenoj uporabi poljoprivrednih resursa, u stagnaciji proizvodnje i proizvodnosti i

gospodarske učinkovitosti, izraženo i preko stagnacije BDP, negativne vanjsko-trgovinske bilance, usporene investicijske aktivnosti, pada dohotka i nezadovoljstva poljoprivrednika. Ukupna poljoprivredna proizvodnja je ipak od 1995. godine u porastu, nešto više u posljednje dvije godine (no još uvijek ispod predratne razine (1989.) i unatoč apsolutnom i relativnom povećanju poljoprivrednog proračuna, koji je u tom razdoblju (1995-1999.) udvostručen, uz porast udjela u ukupnom državnom proračunu.

Prepreke i rješenja

Uvod

U okviru agrarne strukture ostaju naslijeđena malena obiteljska poljoprivredna gospodarstva i problem konsolidacije zemljišta, te niska tehnološka osnova s jedne strane i nepovoljno stanje poljoprivrednih poduzeća u smislu upravljanja, profitabilnosti, uporabi proizvodnih kapaciteta, proizvodnje i zaposlenosti. Spora privatizacija državnog zemljišta, kao i poljoprivrednih poduzeća čini znatno razvojno ograničenje hrvatske poljoprivrede.

Pitanja poljoprivrednog zemljišta

Pred zemljišnu politiku postavljeni su specifični i vrlo složeni problemi za rješavanje.

Tu je pitanje eksdruštenog zemljišta, prenesenog u državno vlasništvo, premda uz oporbu pojedinih poduzeća glede vlasništva. Isto tako teškoće su u državnom "gospodarenju" zemljištem zbog vrlo spore privatizacije, plaćanja zemljišne rente u znatnom dijelu korisnika tog zemljišta – poljoprivrednih poduzeća, pravna i upravna ograničenja pri prodaji, koncesiji i zakupu državnog zemljišta i slično. U tom pogledu je nužna promjena zemljišnog zakonodavstva.

Posebni problem je nefunkcioniranje tržišta zemljištem zbog neusklađenosti i neažurnosti gruntovnice i katastra, ograničenja glede legislative povezane s nasljeđivanjem zemljišta, te nerazvijenog informacijskog sustava. Financiranjem projekta tehničke pomoći omogućilo bi se usklađivanje hrvatskog katastra s europskim sustavom kodiranja, preko središnjeg upisnika što bi, uz prateće mjere, poboljšalo učinkovitost zemljišne uprave glede tržišta zemljištem. Taj projekt traži znatna financijska sredstva, stručnost i dulje vremensko razdoblje.

Pitanja konsolidacije zemljišta kako bi se riješio problem usitnjenosti poljoprivrednih, u većini obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, posebno su složena zbog visokih troškova i dugotrajnosti postupka. Provedba konsolidacije poljoprivrednog zemljišta, premda važna u pogledu ekonomičnosti poljoprivredne proizvodnje, ne rješava problem veličine poljoprivrednih gospodarstava i "nije lijek za sve bolesti" poboljšanja agrarne strukture.

Pitanja tržišta zemljištem povezana su i s poznatom dilemom zakup ili prodaja zemljišta. Strateški i dugoročno gledano, najpovoljnije je da vitalna poljoprivredna gospodarstva, zainteresirana za proširenje proizvodnje, kupuju zemljište zbog mogućnosti ulaganja u poboljšanje njegovih proizvodnih mogućnosti kao i ostvarivanja založnog prava za potrebne kredite. Važno ograničenje koje to sputava je što ne postoje mogućnosti dugoročnog kreditiranja za tu namjenu.

Privatizacija

Nedavna *Uredba Vlade* usmjerena je i na rješavanje problema onih poljoprivrednih tvrtki koje su još dijelom u državnom vlasništvu. To se može označiti kao agresivniji pristup privatizaciji, odnosno rekonstrukciju agrarne strukture. Ostaje kratkoročno visoki ekonomski ali, i politički trošak u smislu smanjenja proizvodnje, neiskorištenosti proizvodnih resursa (odnosno povećanja i tako visoke nezaposlenosti). Pitanja s tim povezana u domeni su više socijalne politike, ali i poticanja kvalitetnije strukture (novih) upravljačkih i nadzornih struktura i mogućnosti osiguravanja inozemnih linija financiranja.

Tržišna infrastruktura i udruživanje

Monopolski nadzor inputima za poljoprivredu, kao i poljoprivrednim proizvodima, u znatnom su opsegu utjecali na visoke troškove proizvodnje u poljoprivredi. Ulazak Hrvatske u WTO donijet će promjene cijene inputa, što se može povoljno odraziti na smanjenje proizvodnih troškova.

U pogledu porasta konkurentnosti i suzbijanja monopola na tržištu poljoprivrednih proizvoda nužno je završiti (sada u zastoju) projekt veletržnica (ali i poljoprivrednih dražbi), te uz ostale preduvjete (standardi) oblikovati učinkoviti konkurentni sustav utrživanja inputa i poljoprivrednih proizvoda. Nužno je pokrenuti postupak izrade odnosno legislative (*Zakon o hrani*), sukladne zemljama EU.

Udruživanje

Mjere koje su u *Strategiji* predviđene za "pokretanje procesa osnivanja zadruga" u zakonodavnom smislu su ostvarene (*Zakon o zadrugama, Zakon o udrugama, Zakon o štedno-kreditnim zadrugama*) no u praksi je od toga ostvareno samo donekle u pogledu osnivanja udruga, posebice specijalističkih. Izostala je potpora državnog financiranja nužne infrastrukture, koja se svodi donekle samo na organizacijsku pomoć (najviše preko poljoprivredne savjetodavne službe).

U skladu sa znatnom ulogom zadruga u razvijenim zapadnim zemljama, kao i zainteresiranosti poljoprivrednika, nužno je učinkovitije provesti navedena strateška opredjeljenja. Prednosti zadružnog (poslovnog) organiziranja vide se kako u poticanju kreditiranja poljoprivredne proizvodnje, tržišne infrastrukture kao i ulazak poljoprivrednika u sustav *Poreza na dodanu vrijednost (PDV)*, sve kao strateškog opredjeljenja i načina za "okrupnjavanje" u poljoprivredi.

Kreditiranje poljoprivrede

Nestašica kredita za financiranje investicija i obrtnih sredstava ograničuje poljoprivrednu proizvodnost kao i pokretanje novih, i osuvremenjivanje postojećih, proizvodnji.

Nužno je povećati zainteresiranost komercijalnih banaka za kreditiranje poljoprivrede, posebno na lokalnoj i regionalnoj razini i poboljšati postojeće nepovoljne uvjete kreditiranja.

S ciljem rješavanja tog važnog pitanja, ukloniti navedena ograničenja u smislu aktualiziranja uloge komercijalnih seoskih i regionalnih banaka sa sposobnom upravom, potpore osnivanja štedno-kreditnih zadruga, učinkovitog programa državnog financiranja, uključujući i inozemna financijska sredstva koja se aktualno otvaraju (npr. za reformu katastarskog i zemljišno-knjižnog praćenja).

Za velike poljoprivredno-prerađivačke sustave, koji imaju uvjete za konkurentnu proizvodnju, treba stvoriti uvjete za ulazak inozemnog novčanog kapitala za poboljšanje tehnologije i izlaska na inozemna tržišta, te time otvaranja mogućnosti za uključivanje obiteljske poljoprivrede (npr. preko ugovorne suradnje).

Trgovinska i cjenovna politika

Opći okvir za određivanje trgovinske i cjenovne politike postavljen je aktualnim sporazumom s WTO, kao i podnesak zahtjeva za sporazumom o priključenju EU, te i drugim ekonomskim integracijama (CEFTA npr.).

Pristupom u WTO doći će do smanjenja carinske zaštite (u prosjeku upola manje od postojeće) i proizvodnih poticaja, te time povećanja (inozemne) konkurencije na domaćem tržištu.

Prema izvješću MPŠ, negativne strane su: (i) pad proizvodnje u pojedinim područjima i porast uvoza; (ii) smanjenje subvencija iz državnog proračuna za poljoprivredu (za 20% tijekom četiri godine) uključivši nemogućnost uvođenja izvoznih subvencija; (iii) ukidanje zabrane uvoza (osim od prekomjernog i "dumping"). Jedan dio poljoprivrednih proizvođača (bez obzira na pravni status), koji se neće moći prilagoditi povećanoj konkurentnosti, pretrpjet će smanjenje dohotka (i prekid poslovanja). U izvješću se navode pozitivne strane ulaska u članstvo WTO, a to je privlačenje inozemnih ulaganja, otvaranje novih radnih mjesta, prilagodbe u procesu restrukturiranja, te primjene novih tehnologija, okrupnjavanja i specijalizacije proizvodnje na domaćem tržištu i bolje mogućnosti za izlazak na inozemno tržište.

Kao odgovor na očekivane teškoće u poljoprivredi daju se naznake budućih promjena u hrvatskoj poticajnoj (poljoprivrednoj) politici, koja se sve više treba orijentirati na izravna plaćanja poljoprivrednicima i na paletu mjera kojima se neizravno podupire poljoprivreda, posebice u "hendikepiranim" područjima (brdsko-planinska, otoci i sl.).

U Prijedlogu *Zakona o poljoprivredi* anticipirane su promjene u dijelu koji se odnosi na mjere tržišno-cjenovne politike (novčani poticaji, intervencije na domaćem tržištu kao mjere potpore prodaji i potrošnji, te vanjskotrgovinske mjere).

Jedan važan dio mjera poljoprivredne politike, označen kao strukturne mjere, ne ulazi u tu skupinu, a predstavlja donekle odgovor na navedene posljedice ulaska u WTO.

Za uspješno funkcioniranje tržišta nužan je razvitak tržišne infrastrukture, bez toga i sadašnje poticajne mjere imaju ograničeni učinak. Jedna od predviđenih promjena i napora u tom pogledu treba usmjeriti uspostavi *Tržnih redova*, što je zajedničko ime za uredbe, pravilnike i mjere kojima se utječe na ponudu i potražnju pojedinih homogenih skupina poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda (žito, povrće, voće, vino, stoka, meso i prerađevine, mlijeko), kao instrument provedbe tržišno-cjenovne politike. Uloga *Tržnih redova*, temeljeno na iskustvima Zajedničke agrarne politike EU, jest usklađivanje proizvodnje s

potrebama nacionalnog tržišta, znači općenito povećanje transparentnosti tržišta i osiguranje ravnomjernog i pravednijeg odnosa proizvođača, prerađivača i trgovaca kao i veća fiskalna disciplina.

Razraditi i usvojiti metodologiju ocjene učinaka cjenovne i subvencijske politike, koja bi poslužila uočavanju pogrešaka, kao i boljem planiranju budućih akcija.

Socio-ekonomski aspekti poljoprivrede

S obzirom na posljedice ulaska u članstvo WTO, nužno je osmisliti i operacionalizirati skup mjera strukturne politike, kao mjere za promjenu i prilagodbu agrarne strukture s krajnjim ciljem povećanja gospodarske učinkovitosti poljoprivredne proizvodnje, ali i primjerenog dohotka i životnog standarda poljoprivrednika i poljoprivredne zajednice.

U zapadnim zemljama skupina strukturnih mjera postaje sve više zastupljen dio poljoprivredne politike, poglavito u smislu dohodovne potpore poljoprivrednicima, kao posljedica liberalizacije poljoprivrednog tržišta, odnosno obveza prema WTO.

Prednosti izravne dohodovne podrške poljoprivrednicima ili nadoknađujućih plaćanja (prema kriteriju poljoprivrednih površina) općenito su povećanje učinkovitosti poljoprivrednih resursa, smanjivanje cijena za potrošače, kao i sigurnije predviđanje i planiranje poljoprivrednog proračuna. Pred nositeljima poljoprivredne politike predstoji ne jednostavna operacionalizacija navedene nužne strukturne potpore.

Neke mjere poglavito nisu samo dio poljoprivredne politike već obuhvaćaju politiku ukupnog ruralnog razvitka, kao što su to nužne potpore područjima s težim uvjetima gospodarenja – koja valja i službeno i zakonski definirati, bez obzira što od nedavno postoje i određene zakonske osnove (*Zakon o novčanim poticajima...*, *Zakon o otocima*). Tu ulaze gorska i otočna područja, koja su u većini i depopulacijska, ali također i zakonski zaštićena područja koja zbog toga imaju ograničenja u poljoprivrednoj proizvodnji.

Osim navedenog, treba potaknuti investicije (pod povoljnijim uvjetima) vitalnim poljoprivrednim gospodarstvima za bolju prilagodbu zahtjevima tržišta, odnosno povećanje konkurentne sposobnosti (poboljšanje kakvoće poljoprivrednih proizvoda, potpora razvijanju dopunske djelatnosti na gospodarstvu, izgradnja gospodarskih objekata - uzevši u obzir ekološke standarde, itd.).

Posebni dio te vrste mjera trebalo bi usredotočiti potpori za stručno osposobljavanje poljoprivrednika, bilo putem postojećih stručnih službi (savjetničke, selekcijske, za zaštitu bilja, veterinarske i druge) ili dopunskim školovanjem u sustavu poljoprivrednog školstva.

Isto tako, poznate su mjere poticanja ulaska mladih u poljoprivredu (i ranijim umirovljenjem starijih poljoprivrednika) koje treba osmisliti i zakonski urediti (*Zakon o nasljeđivanju*), prema uhodanoj praksi, (npr. u Danskoj, Francuskoj, Nizozemskoj)⁸.

Regionalizacija poljoprivrede preduvjet je za nužnu decentralizaciju upravnih i stručnih funkcija kao i kreiranja regionalne poljoprivredne politike na osnovama konkurentnih (poredbenih) prednosti. Dosadašnje regionalne, bolje reći županijske, strategije poljoprivrednog razvitka (bolje ili loše), ne rade se po uzorcima koji bi osigurali dovoljnu preglednost i vrednovanje u okviru ukupne nacionalne poljoprivrede, što bi trebalo ubuduće uskladiti.

Uslužni sektor u poljoprivredi

Prema kraćem nacionalnom izvješću FAO, značajan napredak poljoprivredne politike (uključeno u *Strategiju*) jest uspostavljanje i funkcioniranje sustava potpore obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima. No, unatoč takvoj konstataciji, ostaje još dosta prostora i potreba za ugradnju novih dijelova te nadogradnje poljoprivredi i preoblikovanja i poboljšanja postojećih, kao i cjelokupnog sustava praćenja i izvješćivanja. U sljedećem tekstu prijedlozi proizlaze iz istraživanja institucijske potpore hrvatskoj poljoprivredi odnosno prijedloga uvrštenih i u Prijedlog *Zakona o poljoprivredi*.

Malo je objektivnih analiza učinkovitosti upravljačkih, stručnih službi pa i znanstveno-obrazovnih ustanova za potrebe poljoprivrede. Zajednička je značajka većine stručnih službi (ali i upravnih) nužnost bolje opremljenosti – povećanjem stručnosti uposlenika. Za savjetničku i selekcijsku službu ograničenja su u nedostatku suvremene opreme. Prema spomenutom izvješću FAO, MPŠ nema dovoljno stručnjaka za oblikovanje i analizu poljoprivredne politike, uključivši cjenovnu i trgovinsku politiku.

Opća je ocjena da Hrvatskoj nedostaje temeljni (krovni) zakon, kojim bi se zakonodavno uredilo cjelokupno područje poljoprivrednog sektora, uključivši postojeće zakone za poljoprivredu i prijedloge novih - što bi omogućilo konzistentnost te legislative – osim toga, a ne manje važna je prilagodba legislativi EU i zahtjevima WTO, zbog budućeg uključivanja Hrvatske u te zajednice odnosno organizacije. *Zakonom o poljoprivredi* pospješila bi se operacionalizacija poljoprivredne politike predviđena i zbog novonastalih međunarodnih promjena.

Jedan od bitnih preduvjeta funkcioniranja poljoprivredne politike jest legalizacija obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, zatim postojeće i predviđene mjere poljoprivredne politike, nadogradnja institucijske potpore, te bolje informiranje i izvješćivanje u poljoprivredi.

Strateška opredjeljenja operacionalizirala bi se dokumentom (u Prijedlogu) nazvanim *Nacionalni program za poljoprivredu i seosko područje*, na predviđeni vremenski rok do pet godina, što je na tragu prakse većine zapadnih zemalja (npr. EU-CAP i *SAD-Farm Bill*). *Nacionalni program* pratilo bi i ocjenjivalo posebno izabrano *Nacionalno vijeće za poljoprivredu i seoska područja*.

Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva treba podnijeti Vladi *Godišnje izvješće o stanju poljoprivrede (Zeleno izvješće)* u prethodnoj kalendarskoj godini u kojemu se daje ocjena stanja i gospodarskog položaja poljoprivrede, kao i ocjena učinka mjera poljoprivredne politike te prijedlog i način provedbe mjera poljoprivredne politike za sljedeće razdoblje. To *Zeleno izvješće* treba raspraviti i na Hrvatskome državnome saboru i javno objaviti.

Uvođenje *Ravnateljstva za tržišnu potporu i plaćanje u poljoprivredi*, koje bi imalo ulogu za operativnu provedbu tržišnih intervencijskih mjera, na temelju *Tržišnih redova*.

Utemeljenje *Poljoprivredne komore*, kao samostalne stručno-poslovne organizacije. Osnivanjem i djelovanjem *Poljoprivredne komore* omogućilo bi se (što dosada nije slučaj) uključivanje poljoprivrednika obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava u stručno-poslovnu organizaciju, odnosno alimentiranje njihovih potreba i artikuliranje njihovih interesa kao proizvođača i poduzetnika. *Poljoprivredna komora* omogućuje i otvara mogućnost i za uključivanje predstavnika

⁸ Žutinić, Đurđica i sur. *Institucijska potpora u poljoprivredi, Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena* (1999.), str.III-5.

neprofitnih uslužnih djelatnosti kao i strukovnih udruga u poljoprivredu.

Osnivanje *Poljoprivrednog informacijskog centra* za potrebe sustavnijeg izvješćivanja svekolikih informacija važnih za poljoprivredu, kako bi se na jednom mjestu objedinile i i bile na usluzi sve prateće informacije o poljoprivredi.

Utemeljiti *Upisnik (Registar) obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava*, te ostale prateće upisnike i zabilježbe, kao upravni preduvjet provođenja mjera poljoprivredne politike, npr. u području identifikacije korisnika prava na potporu.

Uvesti *Sustav poljoprivrednih knjigovodstvenih podataka* kao jednu od osnova za donošenje mjera poljoprivredne politike i potrebe usklađivanja sa sustavom praćenja proizvodno-ekonomskih fenomena obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava u zapadnim zemljama (FADN-EU).

Sustav mjerenja i ocjenjivanja intervencije (učinaka zaštite i domaće podrške) treba postati redovita aktivnost Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, a rezultati trebaju biti javno dostupni. Za potrebe pouzdanog ocjenjivanja učinaka, treba razviti mrežu ustanova i organizacija uključenih u provedbu mjera poljoprivredne politike, sa zadaćom redovitog prikupljanja podataka i objavljivanja odgovarajućih informacija⁹.

PREPORUČENE MJERE

Buduće mogućnosti hrvatske poljoprivrede odredit će nekoliko važnih čimbenika, od kojih je najvažniji gospodarski rast ukupnog nacionalnog gospodarstva, jer o tome ovisi poticanje poljoprivrede, te održavanje koliko-toliko paritetnog dohotka poljoprivrednika, poglavito u svjetlu promjena koje će izazvati priključenje WTO. S gospodarskim rastom povezana je i kupovna moć na domaćem tržištu, te izvozna usmjerenost poljoprivrednih proizvoda. Uključenje u WTO, zbog uvjeta određenih vanjskotrgovinskim krugom pregovora, postavlja pred hrvatsku poljoprivredu oštrije kriterije međunarodne konkurencije.

Bitno je rješenje tržišta zemljištem, koje ne funkcionira, kako zbog neodgovarajućeg zemljišno–knjižnog stanja tako i zemljišne legislative. Izraziti su problemi

spore privatizacije državnog zemljišta kao i konsolidacije zemljišta obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava.

Poljoprivredna politika će stoga, uz postojeće, a i nove mjere organizacije poljoprivrednog tržišta, trebati usmjeriti napore na strukturne mjere poljoprivredne i ruralne politike. To se odnosi na mjere izravne dohodovne pomoći svim onim poljoprivrednicima koji iz objektivnih razloga ne mogu ostvariti odgovarajući dohodak na određeno razdoblje prilagodbe.

Važna je i poticajna politika raznovrsnih nepoljoprivrednih djelatnosti u okviru poljoprivrednog gospodarstva (agrarni turizam, izrada suvenira, prerada i dorada raznovrsnih proizvoda), sve zbog održavanja ruralne populacije i iz strateških, ekoloških, kulturnih i humanih razloga.

Za vitalna, tržišno usmjerena, poljoprivredna gospodarstva nužne su mjere koje će poticati konkurentnost poljoprivredne proizvodnje, što je ključni čimbenik poboljšanja gospodarskih i društvenih mjera poljoprivrednog sektora. Mjere se odnose na investicije u poboljšanje kakvoće poljoprivrednih proizvoda, održavanje ekoloških standarda, proizvoda sa znamenkom i drugo. Konkurentnost poljoprivrednog sektora ovisi o učinkovitoj uporabi resursa, odnosno učinkovitog djelovanja tržišta. U tom pogledu otvaraju se mogućnosti za nižetroškovnu proizvodnju i poboljšanje tržišništva u poljoprivredi.

Mjere Vlade nastoje riješiti zasada nedefiniran položaj poduzeća (eks-društvenog sektora) kojih je u poljoprivredi znatan broj kao i broj zaposlenika i proizvodnih resursa. Unatoč kratkoročnim teškoćama u budućem će razdoblju to dovesti do povećanja učinkovitosti tog, za Hrvatsku, značajnog dijela poljoprivrede.

Sve navedeno i još mnogo više trebalo bi uvrstiti u strategiju razvitka poljoprivrede (ali i srodnih djelatnosti), koju bi trebalo što prije osmisliti te, nakon demokratske rasprave, usvojiti i provodati.

U proteklom su desetljeću zbog rata, ali i neodgovarajućih mjera pretvorbe, propuštene izgledne mogućnosti brže preobrazbe poljoprivrede kao i ulazak u europske ekonomske integracije. Zatečeno stanje nužno je ubrzano mijenjati sukladno suvremenim uvjetima i očekivanim promjenama, što bi konačno dovelo do ravnopravnijeg položaja poljoprivredne zajednice i omogućilo brži gospodarski rast hrvatskoga gospodarstva.

⁹ Žimbrek, T., Par, V., Žutinić, Đurđica, Božić, M.: "Nacrt Zakona o poljoprivredi" (2000.).

LITERATURA

- Grgić, I., Žimbrek, T., Kolega, A. (1999): "Effect of Producer Prices on Production of the Main Agricultural Product in the Republic of Croatia." IX European Congress of Agricultural Economists, Warsaw, Poland, August 24-28, 1999, Poster. Zbornik sažetaka.
- Grgić, Z., Franić Ramona (1999): *Present Environmental Situation in Croatian Agriculture, as a Basis for Sustainable Development* - izlaganje (International seminar "Key Actions for the Rural Integrated and Sustainable Development Strategy", Szeged, Hungary, 23-25 September 1999, u organizaciji University of Perugia i Szeged-Bay Zoltan Institute)
- Juračak, J. i Kovačić D.: Croatia - Case Study On The Impact Of Structural Adjustment On Family Farms. Priredeno za: FAO SEUR, Budapest, 1999.
- Juračak, J., Par, V., Žimbrek, T., Žutinić, Đurđica (2000): "Attitudes of Croatian Farmers Regarding Business Cooperation in Agriculture." X World Congress of Rural Sociology, 30 July to 5 August, year 2000. Rio de Janeiro, Brazil. Zbornik sažetaka.
- Par, V., Žimbrek, T., Njavro, M. (2000): "The Legal Foundation of a Cooperatives and Associations in Agriculture." X World Congress of Rural Sociology, 30 July to 5 August year, 2000. Rio de Janeiro, Brazil. Zbornik sažetaka.
- Žimbrek, T., Par, V., Juračak, J.: *Anketa poljoprivrednih gospodarstava: Glavna anketa 1998./1999.-Izvjješće*, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, DZS RH, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Zagreb, lipanj 1999.
- Žimbrek, T., Franić, Ramona, Juračak, J. (2000): "Strateški prioriteti hrvatske poljoprivrede-ograničenja i mogućnosti." (plenarno izlaganje). Znanstveni skup s međunarodnim sudjelovanjem: "Izazovi hrvatskoj poljoprivredi na pragu 21. stoljeća", Poreč, 8-11 studenoga 2000., Zbornik plenarnih izlaganja i sažetaka.
- Žimbrek, T. i sur. (1999): "Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjena mogućih promjena". Znanstveni skup s međunarodnim sudjelovanjem: Gospodarske smjernice razvitka hrvatskog poljodjelstva." *Cavtat, 10-13. studenoga 1999. godine. Zbornik radova i sažetaka.*
- Žimbrek, T., Par, V. (1999): "Poljoprivredno zakonodavstvo – pogled u budućnost." Znanstveni skup s međunarodnim sudjelovanjem: "Gospodarske smjernice razvitka hrvatskog poljodjelstva." Cavtat, 10-13. studenoga 1999. godine, Zbornik radova i sažetaka.
- Žimbrek, T., Par, V., Žutinić, Đurđica, Božić, M.: *Nacrt Zakona o poljoprivredi*. Zavod za ekonomiku poljoprivrede i agrarnu sociologiju, Zavod za upravu poljoprivrednog gospodarstva, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Zagreb, 2000. (Voditelj T. Žimbrek)
- Žimbrek, T., Žutinić, Đurđica, Par, V. (2000): "Socioeconomic Characteristics of Family Farms in Croatia – Look in the Future." X World Congress of Rural Sociology, 30 July to 5 August, year 2000. Rio de Janeiro, Brazil. Zbornik sažetaka.
- ** *Izvjješće o poslovima u okviru djelokruga Uprave za poljoprivrednu politiku i financiranje u poljoprivredi*. Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske, Zagreb, siječanj 2000.
- ** *Broj i struktura poslovnih subjekata*. Priopćenja Registra poslovnih subjekata DZS RH, Zagreb, 1999.-2000.
- ** *Croatia Country Brief*. FAO – SEUR, Policy Assistance Unit, 2000.
- ** *Croatia: A Policy Agenda for Reform and Growth - Sector Policy Notes*, Vol. 1 i Vol. 2. World Bank (International Bank for Reconstruction and Development) Albanija and Croatia Country Unit (ECC02), 14. veljače 2000.
- ** *Croatian Economic Outlook*. No. 2/2000 (Web izdanje), Ekonomski institut, Zagreb, 2000.
- ** *Godišnji statistički izvještaj: Bilanca na dan 31. prosinca 1999. godine i Račun dobiti i gubitka od 1. 1. do 31. 12. 1999. godine*. Podaci Zavoda za platni promet, Direkcija analize, Zagreb, lipanj 2000.
- ** *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zadrugama*. Ministarstvo za obrt, malo i srednje poduzetništvo Republike Hrvatske, Zagreb, svibanj 2000.
- ** *Program rada Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2000. – 2004. godine*. Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 8. veljače 2000.g.
- ** *Stanje hrvatske poljoprivrede i ocjene mogućih promjena*. Zavod za ekonomiku poljoprivrede i agrarnu sociologiju, Zavod za upravu poljoprivrednog gospodarstva, Zavod za marketing u poljoprivredi, Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Zagreb, rujanj 1999. (Voditelj T. Žimbrek)
- ** *Statistički pregled IV – prema NKD-u: Vrste poduzeća, stanje 31. 05. 2000.*, Podaci Registra poslovnih subjekata DZS RH, Zagreb, 1999-2000.
- ** *Strategija razvitka hrvatske poljoprivrede*. Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva Republike Hrvatske i FAO, Zagreb, rujanj 1995.
- ** *World Food Summit Follow-up: Draft Strategy for National Agricultural Development Horizont 2010 – Croatia*. FAO, Rome, 1997.

Strategic Priorities of Croatian Agriculture - Achievements, Constraints and Opportunities

SUMMARY

First part of the paper gives a comprehensive review of situation in the Croatian agriculture with special emphasis on agricultural policy impact. This review can be understood as a stimulus to expert discussion about the policy with the aim to improve it. The paper comprises macroeconomic indicators, agrarian structure, agricultural production, agricultural market and agricultural policy in recent years.

In second part of the paper is analysed realisation of strategic priorities defined in Strategy for Croatian Agricultural Development approved by the Parliament in 1995. Based on the analysis, main long-term constraints and opportunities to the Croatian agriculture are suggested.

Key words: agriculture, agricultural policy, strategic priorities, development
