

Izvorni znanstveni rad

UDK 336.56

338.43

Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU*

Ramona Franić¹

Sažetak

Osamostaljivanjem Hrvatske i ponovnim prihvaćanjem načela slobodne trgovine, poljoprivreda je u političkim raspravama dobila ulogu jednog od temeljnih oslonaca razvika domaćeg gospodarstva. Domaću poljoprivredu nastoji se zaštititi od znatno razvijenije zapadnoeuropske i potaknuti njenu konkurentnost, ali uz istodobno zadovoljavanje uvjeta postavljenih međunarodnim trgovinskim sporazumima koji nalažu smanjenje domaće zaštite. Cjenovna reforma u agrarnoj politici započela je 1988. godine, u skladu s reformom trgovinske politike u okviru zahtjeva koje postavlja članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Novijim promjenama iz 2003. godine nastoji se pojednostaviti sustav potpore poljoprivredi i ujednačiti visina poticaja. Uz postojeće poticaje proizvodnji, uvode se modeli potpore dohotku, kapitalnih ulaganja i ruralnog razvika. Reformom je predviđeno usklađivanje mjera poljoprivredne politike s politikom koja se provodi i koja će se provoditi u EU, a to znači zaokret od starog načina poticanja europskog poljoprivrednog tržišta, a prema potporama europskom poljoprivredniku i to tako da u ukupnoj potpori prevladava dohodovna, a ne proizvodna potpora

JEL klasifikacija: Q, Q1, Q18

Ključne riječi: poljoprivreda, subvencije, Zajednička poljoprivredna politika, Europska unija

1. Uvod

Osamostaljivanjem Hrvatske i ponovnim prihvaćanjem načela slobodne trgovine, poljoprivreda je, barem u političkim raspravama, dobila ulogu jednog od temeljnih

* Primitljeno: 14.01.2005.; prihvaćeno: 6.05.2005.

¹ Docent na Agronomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, Svetošimunska c. 25, 10000 Zagreb, Hrvatska. Znanstveni interes: Agrarna i ruralna politika, Poljoprivredna ekonomika, EU-integracije i poljoprivreda. Tel: ++ 385 1 2393757; e-mail: ramonaf@agr.hr; osobna web stranica: http://www.agr.hr/cro/curriculum/franic_ramona.htm

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

oslonaca razvitka domaćeg gospodarstva. S jedne strane se domaću poljoprivredu nastoji zaštititi od znatno razvijenije zapadnoeuropske i potaknuti njenu konkurentnost; s druge se, pak, strane, kreatori agrarnopolitičkih mjera bore s politikom međunarodnih trgovinskih organizacija u pogledu smanjivanja domaće zaštite i dictumu da se poljoprivredno poslovanje što više prilagodi tržišnim načelima.

Posljednjih se godina poljoprivredna podrška našla na vrhu međunarodnih tema. U razvijenim zemljama je veći dio pozornosti usmjeren na rasprave između SAD, Japana i Europske unije: sporovi se usredotočuju na pitanja politike poljoprivrednog dohotka, subvencija, zaštite i pristupa tržištu. Upravo ta zaštita poljoprivrednih proizvođača znatno je poremetila nacionalnu i internacionalnu uporabu resursa, kao i poljoprivrednu trgovinu Svijeta. Većina slabije razvijenih zemalja, naprotiv, nije bila u stanju priuštiti si proračunske troškove za opsežnu poljoprivrednu podršku i zaštitu. Ovakav nesklad u odnosu prema nacionalnim poljoprivredama posebno dolazi do izražaja u posljednjem desetljeću u vrijeme posljednjeg i najvećeg proširenja Europske unije.

Hrvatska je, premda još nije formalno članica EU, odavno uključena u taj proces. Kašnjenje u odnosu na ostale zemlje Srednje i istočne Europe može se pokazati korisnim: još uvijek nije kasno iskoristiti tuđa iskustva i ukazati na moguće probleme za domaću poljoprivrednu politiku.

2. Analiza sustava subvencija u poljoprivredi RH

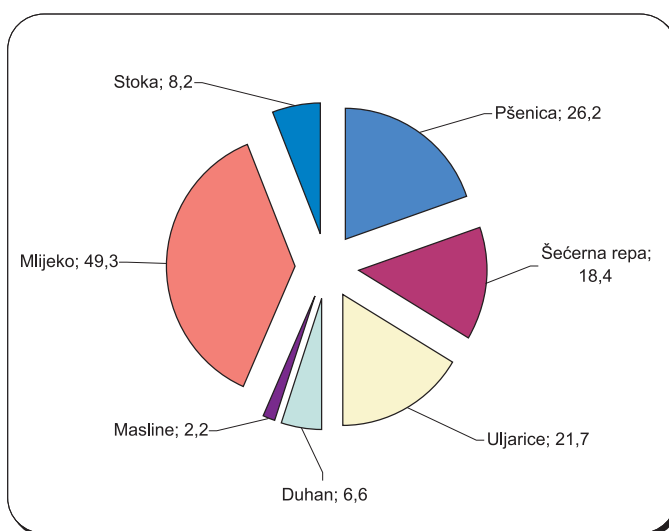
Od samog osamostaljenja, Vlada Republike Hrvatske, u suradnji s odgovarajućim ministarstvima, traži načine prilagodbe stare, naslijeđene agrarne politike novim, suvremenijim uvjetima poslovanja i razvitka gospodarstva u uvjetima međunarodne trgovinske liberalizacije. Međutim, s obzirom da je veći dio agrarnopolitičkih mjera preuzet iz negdašnjeg "saveznog" zakonodavstva, nije bilo bitnih promjena, osim onih koje su proizlazile iz prilagođavanja funkcioniranja zemlje kao samostalne države i uvažavanja specifičnosti nastalih zbog ratnih prilika. Cjenovni sustav temeljen na troškovnom načelu, s nedovoljnim uvažavanjem utjecaja svjetskog tržišta na domaće cijene, imao je za posljedicu lošu alokaciju resursa, odnosno ulaganja u djelatnosti i proizvodnje koja ih nisu opravdavala odgovarajućim stupnjem efikasnosti.

Početak devedesetih godina poduzimaju se prvi koraci ka trgovinskoj liberalizaciji, domaća politika se priprema za ulazak u Svjetsku trgovinsku organizaciju. Zaokretom u postavljanju ciljeva nastojala se pomiriti težnja da, prema svjetskim trendovima i zahtjevima svjetskog tržišta, oslabi poljoprivredna zaštita, ali i da se pronađe ravnoteža u zaštiti domaćih poljoprivrednih proizvođača, prerađivača i potrošača koji su – zbog niskih dohodaka – često oštećeni zbog općenito lošeg životnog standarda.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Sustav poljoprivredne zaštite u to doba temeljen je na sustavu zaštitnih cijena², odnosno najnižih cijena po kojima se vrši otkup za robne pričuve i druge namjene. Tijekom razdoblja hiperinflacije, one su se službeno ustanovljavale neposredno prije žetve. Izravna podrška bila je ograničena na proizvode za koje se držalo da su strateški važni i čije je povećanje proizvodnje od nacionalnog interesa. Proizvođačke cijene tih proizvoda podržavale su se kombinacijom zaštitnih cijena, proizvođačkim poticajima (po proizvedenoj količini) i naknadama, te mjerama uvozne zaštite u vidu carina, uvoznih kvota i varijabilnih pristojbi (Franić, 1999).

Slika 1: Proizvodno specifična potpora u poljoprivredi RH, prosjek 1996.-1998.
(mil. EUR)

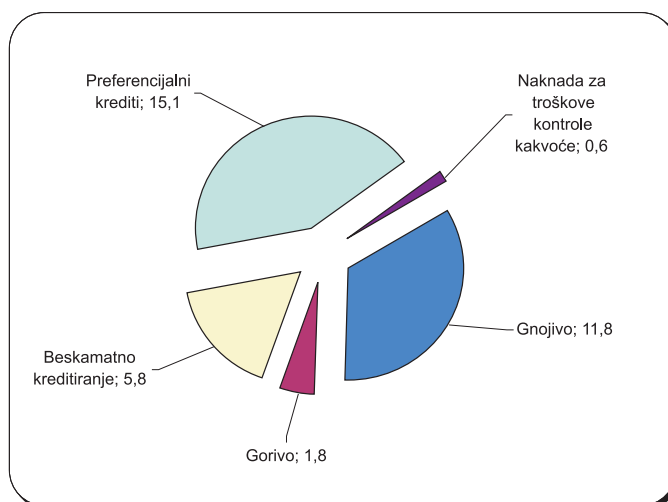


Izvor: Nacrt Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja, MPŠ RH.

² Prema Zakonu o društvenoj kontroli cijena (NN 26/93) i Zakonu o iznimnim mjerama kontrole cijena (NN 73/97).

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Slika 2: Proizvodno nespecifična potpora u poljoprivredi RH, prosjek 1996.-1998.
(mil. EUR)



Izvor: Isti kao i za sliku 1.

Cjenovna reforma u agrarnoj politici započela je 1988. godine, u skladu s reformom trgovinske politike u okviru zahtjeva koje postavlja članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili gubici zbog smanjivanja uvozne zaštite i pridruženih proizvođačkih cijena, uvedene su isplate po proizvodnim površinama za najvažnije kulture. Broj ratarskih kultura koje su obuhvaćene ovim mjerama porastao je na jedanaest, a i za petnaest višegodišnjih kultura je otada uvedena potpora za podizanje nasada. Izravne cjenovne subvencije za biljnu proizvodnju i sve subvencije za inpute su ukinute.³ Te su reforme dovele do značajnog povećanja proračunskih izdataka (od 2,0% državnog proračuna u razdoblju 1995.-98. do 4,4% u 2000. godini). Sustav poticaja za stočarsku proizvodnju ostao je uglavnom isti, s proizvođačkim isplatama za mlijeko (45% od ukupnog proračuna MPS-a) i isplatama po grlu stoke, potporu selekcijskom uzgoju i istraživačkim ustanovama.

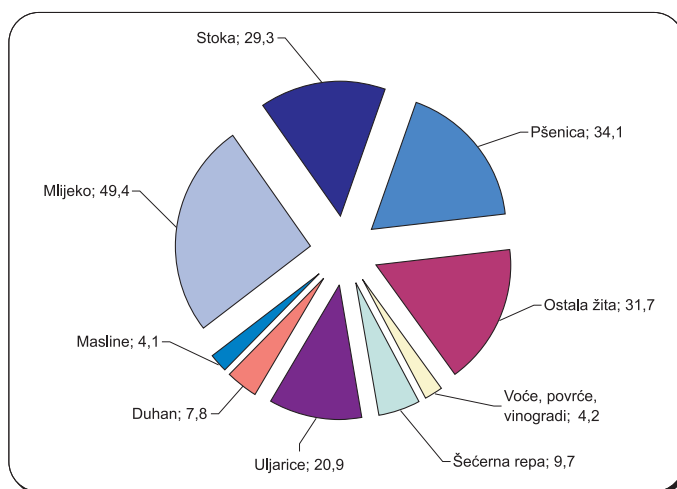
Ova reforma je donekle riješila problem cjenovnih poremećaja znatnim smanjivanjem domaće potpore, a teorijski se očekivalo i da potrošači osjete koristi od nižih cijena hrane. Međutim, cjenovni poremećaji nisu nestali zbog neujednačenih razina potpore i brojnih promjena u kreiranju i primjeni novih kriterija koji su izazvali nesigurnost među proizvođačima. Jednako tako, zbog složenosti ovih mjera, s više od 50 različitih oblika isplata za biljnu proizvodnju i 70 različitih isplata za stočarstvo, jako su porasli

³ Ostale su subvencije za gorivo i mineralna gnojiva putem poreznih olakšica, kao i regresni kamata za javno financiranje ruralnih kreditnih programa.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

administrativni troškovi. Novi model plaćanja po proizvodnoj površini pokazao se i kao uzrok proizvodne neučinkovitosti. Nacionalne "proizvodne kvote" su se ustanovljavale za svaku kulturu, temeljem proračuna potrebne razine samodostatnosti (premda to nije bio cilj politike), a potom alocirane po županijama na osnovi prijašnjih proizvodnih razina. U praksi su se te kvote dodjeljivale proizvoljno i cijeli je sustav bio netransparentan, a od međunarodnih stručnjaka ocijenjen kao zaostatak iz razdoblja centralnog planiranja i u potpunosti suprotan načelima tržišne orijentacije. Kriteriji dodjeljivanja proizvodnih kvota nisu omogućavali prilagodbu proizvođača cjenovnim signalima s tržišta, a način isplate po proizvodnoj površini usporava razvitak konkurentnog tržišta poljoprivrednih inputa.

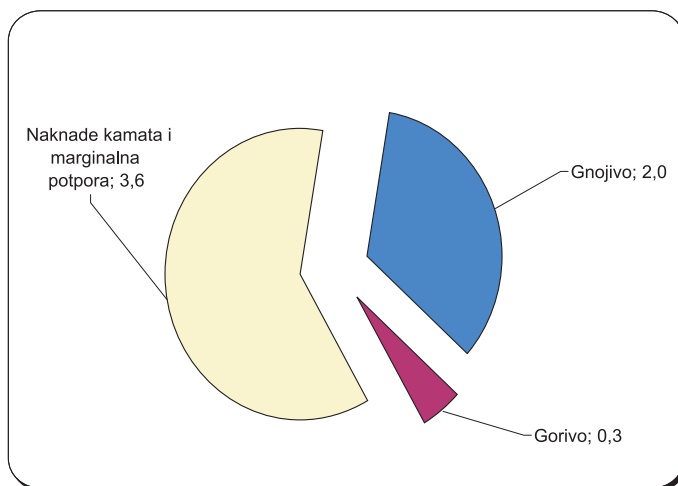
Slika 3: Proizvodno specifična potpora u poljoprivredi RH 1999.-2003. (mil. EUR)



Izvor: MPŠVG RH.

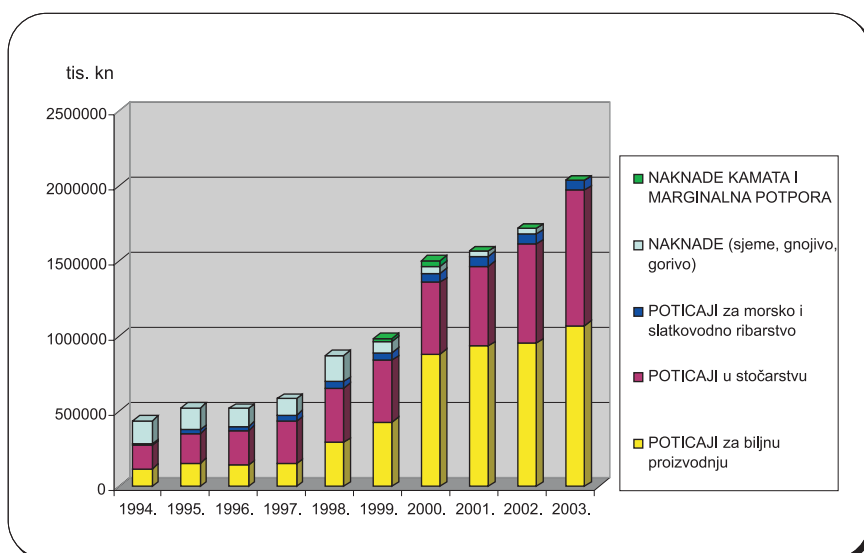
R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Slika 4: Proizvodno nespecifična potpora u poljoprivredi RH 1999.-2000. (mil EUR)



Izvor: MPŠVG RH.

Slika 5: Isplaćeni poticaji i naknade u hrvatskoj poljoprivredi za razdoblje 2001.-2003.
RH – MPŠVG, 2003. i RH – MPŠVG, 2004.



Izvor: Do 2000. godine isti kao i za sliku 1.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Analize su pokazale da su, unatoč visokim proračunskim svotama isplaćenima za poljoprivredne potpore, učinci na poslovanje poljoprivrednika slabi⁴.

3. Posljednje promjene u sustavu subvencioniranja u hrvatskoj poljoprivredi

Godine 2002. donesen je novi Zakon o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu⁵ koji "predstavlja krunu reforme sustava potpore" (RH – MPŠVG, 2004.). Njime se nastoji pojednostaviti sustav potpore poljoprivredi, ujednačava visina poticaja po sjetvenoj površini i proširuje obuhvat površina za koje će se plaćati poticaji. Uz već postojeće poticaje proizvodnji, uvode se modeli potpore dohotku, kapitalnih ulaganja i ruralnog razvitka (Grahovac, 2003, RH - MPŠVG, 2004.). Reformom je predviđeno postupno usklađivanje mjera poljoprivredne politike s politikom koja se provodi i koja će se provoditi u EU.

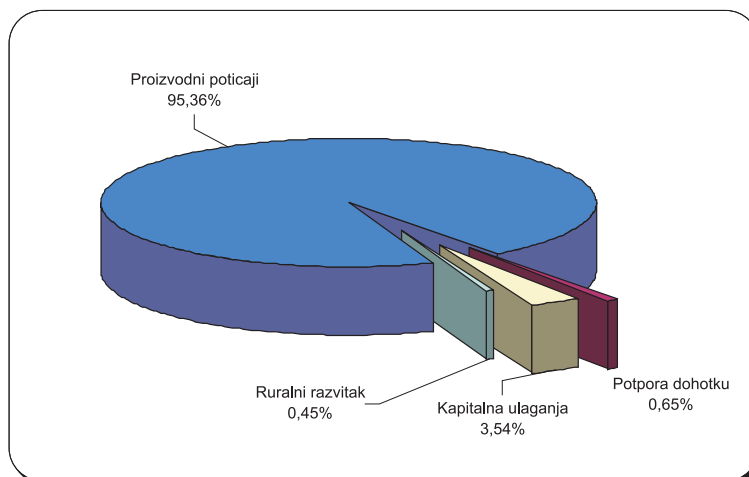
Ukratko, *model poticanja proizvodnje* je sličan dotadašnjem sustava poticaja, a cilj mu je poticanje profitabilnije proizvodnje komercijalnih poljoprivrednih gospodarstava. Ovu potporu mogu ostvariti samo gospodarstva upisana u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, a Zakonom se uvodi i obveza ulaska komercijalnih gospodarstava u sustav PDV-a. Za područja s težim uvjetima gospodarenja, kao i za ekološku proizvodnju, predviđeni su uvećani iznosi potpore. Za razliku od ovog modela koji spada u prvi stup (tržišno-cjenovnu potporu), ostala tri modela spadaju u mjere strukturne politike. *Model potpore dohotku* uveden je zbog potrebe osiguravanja dodatnog dohotka za mala nekomercijalna obiteljska gospodarstva, čiji su članovi starije životne dobi, ali još uvijek radno aktivni. Cilj modela je pomoć njihovom životnom standardu i stvaranje pretpostavki za postupno smanjenje njihove aktivnosti u poljoprivredi. *Model kapitalnih ulaganja* uveden je kako bi se unaprijedili uvjeti poljoprivredne proizvodnje na gospodarstvima, sudjelovanjem Ministarstva u zbližavanju poljoprivrednika i poslovnih banaka, odnosno sufinanciranjem ukupne vrijednosti investicija poljoprivrednika. Cilj mu je povećanje produktivnosti i konkurentnosti komercijalnih gospodarstava. Na kraju, *model ruralnog razvitka* je osmišljen za očuvanje i napredak seoskih područja i ruralnih vrijednosti, a u sebi sadrži tri programa: (1) očuvanje izvornih i zaštićenih pasmina, (2) marketinšku pripremu poljoprivrednih proizvoda i (3) razvitak seoskog prostora. U okviru ovog modela predviđeno je udruživanje sredstava iz državnog proračuna sa sredstvima županija, lokalne zajednice, korisnika i drugih mogućih izvora financiranja.

⁴ Rezultati, mjereni pokazateljima državne intervencije, pokazuju visoko šticeći sektor, s prosjekom subvencijskih ekvivalenata od 26% za osnovne poljoprivredne proizvode, a za preradevine i do 40%. Većina ukupne podrške odnosila se na tržišno-cjenovnu podršku, a glavna mana takvog sustava je u tome što ne odražava regionalne razlike i dohodovne disparitete unutar poljoprivrednog sektora (Franić, 1999, 2003.)

⁵ NN 87/02, izmijenjen i dopunjen NN 60/04.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Slika 6: Struktura državne potpore u poljoprivredi u 2003. godini



Izvor: RH – MPŠVG, 2004.

Cilj je bio da se ovom reformom preraspodijele sredstva za subvencije u u poljoprivredi u nove modele, uz postupno smanjenje udjela subvencija zabranjenih preuzetim međunarodnim obvezama. Reforma sustava novčanih poticaja i naknada u poljoprivredi i ribarstvu nužna je s gospodarskog, administrativnog, proračunskog i WTO stajališta (RH – MPŠVG, 2004.). Očekuje se da će predložene promjene rezultirati povećanjem stvarne vrijednosti proizvodnje, pojednostavljenjem planiranja proračuna i njegove provedbe.

Ukupni proračun za državne potpore u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu u 2003. godini iznosio je približno 2,1 milijarde kuna, što je bilo nešto više od 90% ukupnog proračuna MPŠVG-a. Unatoč deklarativnim nastojanjima preraspodjele sredstava, još uvijek su najvažnije proračunske stavke proizvodne subvencije u poljoprivredi. Oko 95% sredstava isplaćeno za model poticanja proizvodnje, dok preostala tri modela sudjeluju u dijeljenju poljoprivrednog proračuna sa znatno manjim udjelom.

4. Najnovija kretanja u subvencijskoj politici u EU

Sporazum o reformi Zajedničke poljoprivredne politike EU iz 2003. godine može se shvatiti kao treći dio neke vrste “trilogije” koja je počela s Mac Sharry reformom iz 1992. godine, a nastavila se Agendom 2000 iz 1999. godine⁶, u kojoj je Europska komisija uvela tzv. “Europski model” poljoprivrede. Značajke tog modela su konkurentan poljoprivredni sektor (neovisan o subvencijama), proizvodne metode koje rezultiraju kvalitetnim proizvodima koje skrbe o okolišu, jednostavnija i razumljivija poljoprivredna politika, jasnije razdvajanje odgovornosti između EU i država članica i jasna korist za društvo od trošenja poljoprivrednog proračuna (Haynes, 2004).

Sve tri inicijative tražile su puteve odmaka od starog načina poticanja europskog poljoprivrednog tržišta, a prema potporama europskom poljoprivredniku; tražili su se načini da EU poljoprivredna podrška bude što usmjerenija na ciljne skupine i da što manje diskriminira korisnike. U isto vrijeme, pomoći koje se nude postaju sve usmjerenije na poticanje ruralnog razvitka i poljoprivrednog okoliša, više nego na samo podizanje poljoprivrednih dohodaka. Kao i u prethodne dvije reforme, reforma iz 2003. godine snižava tržišno-cjenovnu podršku i preusmjerava poljoprivrednu podršku u pravcu društvene pravednosti i prihvatljivosti za širok sloj urbanih poreznih obveznika. Novi sporazum, više nego prijašnje dvije reforme, donosi snažan zaokret u samoj prirodi ZPP-a i čini je više Europskom ruralnom, nego poljoprivrednom politikom.

Bit ove reforme, koja će se primjenjivati od 2005. godine je u tome da se postojeća izravna plaćanja vezana uz proizvodne aktivnosti, pretvaraju u jedinstveno plaćanje po gospodarstvu (*single farm payment*), tako da u ukupnoj potpori prevladava dohodovna, a ne proizvodna potpora⁷. Poljoprivrednik će dobiti potporu neovisno o proizvodnim aktivnostima, ali pod određenim uvjetima (očuvanje dobrog proizvodnog stanja zemljišta, uvažavanje zahtjeva očuvanja okoliša i zahtjeva zdravstvene zaštite ljudi i životinja itd.). Sva gospodarstva koja ostvaruju pravo na potporu, iznos do 5.000 € od ukupnog jedinstvenog plaćanja dobit će u potpunosti, ali za plaćanja iznad tog iznosa dobit će 95% vrijednosti (do 2007. godine), pri čemu će se razlika od 5% preusmjeriti u proračun za ruralni razvitak. Da bi ostvario ovakvu potporu, poljoprivrednik mora imati i pravo na potporu (ako je dobio bilo kakvo izravno plaćanje u razdoblju 2000.-2002.) i zemljište za koje se može ostvariti potpora.

⁶ The Mid-Term Review and CAP Reform. An Executive Briefing. An Agra Europe Special Study. Agra Europe (London) Ltd. England.

⁷ Hrvatski model potpore dohotku uveden 2003. godine predvidio je smjer europske poljoprivredne politike (Haynes, 2004.)

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

5. Proširenje Unije i proračun Zajedničke poljoprivredne politike

Kada je riječ o poljoprivredi, širenje Unije na istok predstavlja teret za Uniju, jer su nove članice zemlje čija je poljoprivreda po svim gospodarskim kriterijima daleko iza poljoprivrede petnaestorice. Najviše se to odnosi na subvencioniranje poljoprivrede kako bi se održala razina dohotka između poljoprivrednog sektora i ostalih gospodarstva. Proces prilagodbe agrarne politike zemalja koje su postale članice bit će vrlo težak pošto su razlike prethodne petnaestorice i novih članica vrlo velike. Poljoprivredno stanovništvo u Europskoj uniji čini između 5 i 6% ukupnog broja stanovnika, a poljoprivreda sudjeluje u bruto-nacionalnom proizvodu sa svega 2,5%. Novih 10 zemalja članica imaju i do 25% poljoprivrednog stanovništva, a poljoprivreda u formiranju BDP-a sudjeluje između 8-10% što pokazuje velike razlike u stupnju gospodarske razvijenosti a i razvijenosti poljoprivrede. Širenjem na istok, poljoprivredne površine su se povećale, poljoprivredna radna snaga udvostručila, a povećao se i broj potrošača za više od 100 milijuna. Najveći dio sredstava bit će utrošen za ujednačavanje poljoprivredne politike.

Naime, rasprave o posljednjoj reformi ZPP-a odigravale su se u isto vrijeme kada i konačni pregovori o uvjetima pristupa EU deset novih zemalja članica koje su to postale u svibnju 2004. godine. Ključno pitanje pregovora o proširenju u domeni poljoprivrede bilo je pitanje izravnih plaćanja za nove članice. Komisija je predložila desetogodišnje prijelazno razdoblje za izravne potpore novim članicama, počevši sa samo 25% ukupne EU razine u 2004. godine, uz postupni rast do 100% do 2013. godine.

Tablica 1: Raspored provođenja izravnih potpora u novim zemljama-članicama EU

- u postocima (%)

Godina	EU pomoć (Ukupna razina EU=100)	Nacionalni plafoni (Ukupna razina EU=100)	Ukupna maksimalna isplata (Ukupna razina EU=100)
2004.	25	30	55
2005.	30	30	60
2006.	35	30	65
2007.	40	30	70
2008.	50	30	80
2009.	60	30	90
2010.	70	30	100
2011.	80	20	100
2012.	90	10	100
2013.	100	-	100

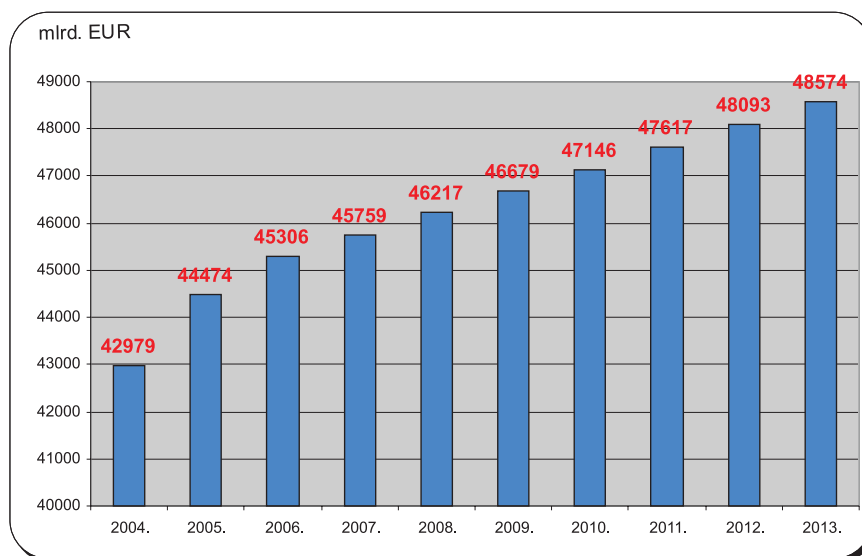
Izvor: The Mid-term Review and CAP Reform. An Executive Briefing, p. 28.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Nakon pregovora o proširenju, koji su zaključeni u prosincu 2002. godine, usvojen je složeni sporazum koji je novim članicama dopustio da nadoknade izravne isplate u iznosu do 30% osnovne EU stope, toliko dugo dok je osnovni doprinos ZPP manji od standardne EU stope. To znači da će poljoprivrednici 2004. godine stvarno primiti 55% od ukupne EU stope, umjesto 25% - ukoliko će nacionalne vlade pronaći novac za popunjavanje te razlike. Ključni aspekt ovakvog dogovora je u tome da se isplate u EU-15 i novim članicama izjednače do 2010. godine. Alternativno, nove članice mogu iz vlastitog proračuna pokrivati razlike do razine nacionalne pomoći koju su osiguravale 2003. godine, uvećanu za 10%, s time da se ne prekorači osnovna EU-15 razina.⁸

Jedna od zadaća ove reforme bila je i dugoročna proračunska stabilizacija ZPP. Postignut je sporazum o zamrzavanju tržišne potpore tijekom razdoblja 2007.-2013, čime bi se dostigao maksimalni proračun od 48.574 mlrd. EUR-a za proširenu EU do 2013. godine. Ovi plafoni primjenjivali bi se za "Glavu 1a" EU proračuna, odnosno tržišnu potporu i izravne pomoći, a ne za potpore ruralnom razvitku.

Slika 7: Proračunski plafoni za potporu poljoprivredi (Glava 1a) ZPP-a, 2004.-2013.



Izvor: The Mid-Term Review and CAP Reform, An Executive Briefing, 2003

⁸ Ovo je jedino iskoristila Slovenija, gdje su isplate nalik onima u okviru ZPP postojale i prijašnjih godina (tako da već 2004. godine pokrivaju do 85% ukupne pomoći, a do 2007. planiraju 100%).

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Predviđanja troškova ZPP-a u znatnoj mjeri ovise o pretpostavljenom rastu poljoprivredne proizvodnje i kretanju svjetskih izvoznih cijena. Prema nekim istraživanjima (tablica 2), izdaci za poljoprivredu mogli bi se suočiti sa ozbiljnim deficitom prije 2007. godine.

Tablica 2: Struktura planiranih izdataka za poljoprivredu u EU

- u mil. EUR

Cijene 1999. god.	2004.	2005.	2006.
Zajednička poljoprivredna politika	1993	2054	2116
Izravna plaćanja	-	1188	1482
Ruralni razvitak	776	1266	1863
Ukupno	2769	4508	5461
Financijski izgledi	1897	3747	4147
Deficit	-872	-761	-1314

Izvor: European Commission, LEI estimates (Conjuncture, December 2002, p.22)

Održavanje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima bio je prioritet reforme u okviru Agende 2000, uglavnom zato što novih deset zemalja-članica znatno više ovise o poljoprivredi kao izvoru zapošljavanja i ekonomskih aktivnosti od zemalja EU-15. EU odavno osigurava fondove za ruralni razvitak, no reformom iz 2003. godine povećava se održivost proračuna za ruralni razvitak. Očekuje se da će fond za ruralni razvitak porasti za 1,2 mlrd. EUR-a godišnje, kako bi do 2013. godine dosegnuo 13,2 mlrd. EUR-a. Fondovi za ruralni razvitak tradicionalno su iznosili najviše 10-11% proračuna ZPP, no očekuje se da će se taj udio udvostručiti putem sheme jedinstvenih isplata (*single farm payments*) i specifičnih fondova za ruralni razvitak koje će osiguravati EU ili države-članice. Istraživači upućuju na znatno izmijenjenu strukturu isplata u novih 10 zemalja-članica u skoroj budućnosti (tablica 3).

Tablica 3: Raspodjela potpore u EU prije i poslije proširenja

% od ukupne potpore	EU-15, 2003. godine	10 novih EU članica, 2006. godine
Izravna plaćanja	72	36
Tržišna potpora	23	21
Ruralni razvitak	6	43

Izvor: Haynes: CAP seminar, MPŠVG, 21. siječanj 2004.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

6. Lekcije za hrvatsku poljoprivredu

S obzirom na strateško opredjeljenje hrvatske politike, dva su osnovna elementa koja u ovom trenutku određuju domaću poljoprivrednu politiku i temeljem kojih možemo predvidjeti njezin razvitak: (1) obaveze preuzete međunarodnim ugovorima, posebno sporazumom sa Svjetskom trgovinskom organizacijom i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju s EU i (2) pretpostavka da će Hrvatska postati članicom EU oko 2009. godine.

Međunarodni ugovori prilično jasno definiraju vanjskotrgovinski režim poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima: smanjenje potpore i carinske zaštite u poljoprivredi, mogućnosti bescarinskog izvoza poljoprivredno-prehrambenih proizvoda u zemlje EU⁹, a na uveznoj strani daljnju postupnu liberalizaciju hrvatskog poljoprivrednog tržišta. Primjena trgovinskih koncesija za proizvode porijeklom iz zemalja EU-a u nekim je slučajevima imala i negativne učinke na naše tržište, a iscrpnim pregovorima i konzultacijama s predstavnicima Europske komisije dogovoreno je prilagođavanje uvjeta koji su donekle popravile te negativnosti¹⁰.

Pretpostavljajući da će Hrvatska postati članicom EU-a za nekoliko godina, ne smijemo zaboraviti činjenicu da se time gubi suverenost u donošenju odluka o domaćoj poljoprivredi. Nadalje, osim što se u predpristupnom razdoblju trebamo dobro informirati o složenom sustavu Zajedničke poljoprivredne politike, treba računati s time da će se ZPP i nadalje razvijati kao odgovor na nove okolnosti. Izgledi sadašnjeg proračuna završavaju 2013. godine i prije toga se mogu očekivati daljnji prijedlozi reforme – moguće unutar nekoliko godina od hrvatskog ulaska u EU. U međuvremenu, Hrvatska mora osnovati nove institucije, usvojiti nove administrativne prakse i procedure, prilagoditi svoj sustav potpora i što prije otkloniti ograničavajuće čimbenike koji bi mogli utjecati na njezina buduća prava unutar ZPP. No, prije svega, treba ocijeniti našu vlastitu poziciju u odnosu na EU.

Tablica 4: Republika Hrvatska i Europska unija

	Europska unija (prije proširenja)	Hrvatska
Broj stanovnika	376 mil.	4,3 mil.
Veličina poljoprivrednog gospodarstva	18 ha	Popis poljoprivrede: 1,9 ha MPŠ: 2,4 ha, odn. 4,9 ha komercijalna
Udio poljoprivrede u BDP	0,6 – 6,8%	7,00%
Poljoprivredna bilanca per capita	-0,46 USD	-65,3 USD

Izvor: Isti kao za tablicu 3.

⁹ Uz tri iznimke: vino, baby-beef i neke vrste riba i njihovih preradevina.

¹⁰ Posebno se to odnosi na mliječni sektor, gdje je zabilježeno izrazito povećanje uvoza sira, što je ozbiljno ugrozilo poslovanje hrvatskih tvrtki (RH – MPŠVG, 2003.).

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Temeljna pretpostavka za uspješnu provedbu reforme hrvatske poljoprivredne politike (s ciljem nadoknađivanja gubitaka poljoprivrednom sektoru uslijed smanjivanja carina) bilo je povećanje poljoprivrednog proračuna u ukupnom, tako da su, u odnosu na 1996. godinu, proračunska sredstva za poljoprivredu u 2003. godini povećana 3,7 puta (što je udio od 3,10% u ukupnom proračunu). Iako je razmjerno značenje poljoprivrede u razvijenim zemljama manje, udio njihovog poljoprivrednog proračuna u ukupnom je veći.

Za primjereniju usporedbu, uzimamo udio poljoprivrednog proračuna u ukupnom BDP-u zemlje. U zemljama OECD-a poljoprivedna potpora je 1999. godine iznosila 356 mlrd. USD, što je oko 1,4% njihovog ukupnog BDP-a. Noviji podaci govore da je taj udio smanjen i iznosi nešto više od 1,2%. Udio hrvatskog pročišćenog poljoprivrednog proračuna¹¹ u BDP-u u posljednjem razdoblju se povećava, tako da je od oko 0,5% godine 1997. dostigao 1,13% u 2003. godini, što je blizu prosjeku zemalja OECD-a (RH – MPŠVG, 2004.).

Tablica 5: Udio pročišćenog poljoprivrednog proračuna u ukupnom BDP-u u Hrvatskoj

Godina	BDP (kn)	Udio pročišćenog poljoprivrednog proračuna u BDP-u (%)
2001.	168.972.000.000	0,93
2002.	182.406.000.000	0,95
2003.	196.342.000.000	113,00%

Izvor: RH – MPŠVG, 2004. ("Zeleno izvješće", str. 52, prema podacima Ministarstva financija)

Najvažnije stavke poljoprivrednog proračuna, što je već rečeno, odnose se na subvencije u poljoprivredi, od čega najviše proizvodne potpore. Sukladno preuzetim međunarodnim obvezama, u budućnosti će se nužno dio tih sredstava preraspodijeliti u nove modele, ponajprije model ruralnog razvitka, uz smanjenje udjela zabranjenih subvencija. Takav trend na tragu je i planiranih troškova Zajedničke poljoprivredne politike EU.¹²

Općeniti kriterij za EU članstvo je postojanje konkurentnog gospodarstva (Haynes, 2004.). Poljoprivredna politika, čiji je naglasak na izravnim plaćanjima, nije rezultirala povećanjem proizvodnje, konkurentnosti i pozitivnim ekonomskim učincima u poslovanju poljoprivrednika. Rezultati analiza učinaka državne intervencije u poljoprivredi (odnosno modela koji je vrijedio do 1999. godine), pokazali su visoku zaštitu sektora. Međutim, često niti znatne proračunske isplate

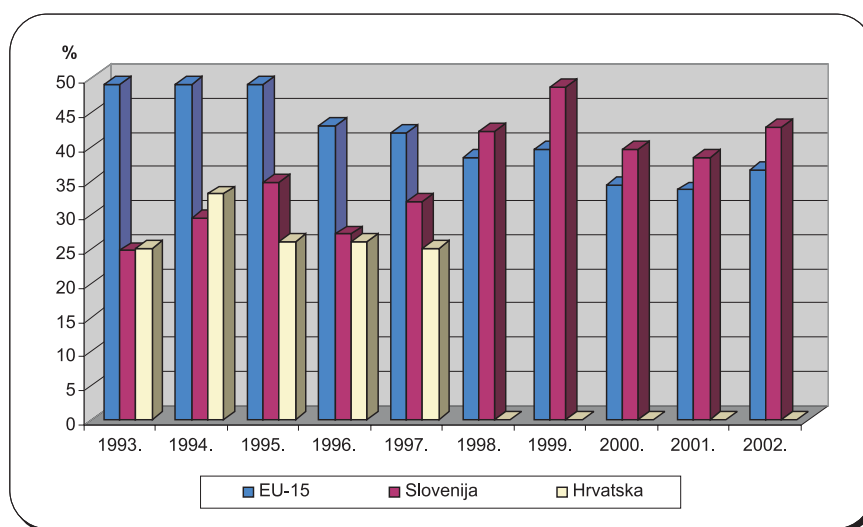
¹¹ Pročišćeni državni proračun podrazumijeva sve nepovratne subvencije poljoprivrednim proizvođačima, sredstva za kreditiranje u poljoprivredi, te transfere ustanovama. U 2003. godini njegov udio u ukupnom poljoprivrednom proračunu iznosio je više od 94%.

¹² Godine 1988. se za mjere ZPP-a izdvajalo oko 49% proračuna EU, a prije tog razdoblja čak i do 70% (Franić i Žimbek, 2003.). Danas se, međutim, planira smanjivanje udjela ZPP-a u BDP-u EU (s 0,54% na 0,43% do 0,33%), kao i u EU proračunu i javnoj potrošnji, a predviđa se, kao što je već rečeno, i značajan zaokret u oblicima potpore poljoprivrednom sektoru.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

nisu uspjevale nadoknaditi gubitke proizvođačima (Franić, 1999.). Općenito, poslije 1995. godine učinci zaštite hrvatske poljoprivrede slabe, a uzroci sniženja zaštite su uglavnom visoke cijene domaćih inputa i kretanja cijena na svjetskom tržištu.

Slika 8: Ukupna podrška poljoprivredi u EU-15, Sloveniji i Hrvatskoj (PSE %)¹³



Izvor: Volk, Tinca, 2004. (za EU-15 str. 166 i za Sloveniju str.196); Za Hrvatsku: Franić, 1999.

Istraživanja (Swinnen, 2003) pokazuju da je zaštita poljoprivrede u novijem razdoblju, mjerena PSE pokazateljem u nekim novim članicama EU-a kreće između 10 i 25%, no u zemljama EU-15 oko 35%¹⁴. Jasno je da će Hrvatskoj biti vrlo teško sudjelovati u tržišnoj utakmici sa znatno razvijenijom i jače šticeenom poljoprivredom Zapadne Europe. Osim što ovakve ocjene ne govore u prilog domaćem sustavu zaštite poljoprivrede, dodatan problem u budućim pregovorima o poljoprivredi s EU bit će upravo nedostatak usporedivih pokazatelja učinaka državne intervencije u poljoprivredi kojima se argumentiraju zahtjevi za domaćom potporom.

¹³ Producer Subsidy Equivalent – proizvođački subvencijski ekvivalent – jedinstven, brojčano izražen pokazatelj koji obuhvaća učinak tržišno-cjenovne potpore i proračunske transfere proizvođačima. Izračun ovog pokazatelja je složen, ali uobičajen u zemljama OECD-a. Za Hrvatsku, nakon 1997. godine NE POSTOJE procjene ovih pokazatelja, što je i najveća zamjerka domaćoj poljoprivrednoj politici u razdoblju očekivanja pregovora o pristupu Europskoj uniji.

¹⁴ Odnosi se na PSE za Češku Republiku, Mađarsku, Poljsku i Estoniju, godine 2001. S obzirom da je PSE procjena, ovaj autor za Sloveniju bilježi ukupni PSE 40% (Swinnen, 2003., str. 15, graf 5).

7. Zaključak

Hrvatsko opredjeljenje da postane članicom EU određuje i njezin budući gospodarski razvitak, osobito u poljoprivredi. Kao članica EU, Hrvatska će biti dijelom jedinstvenog tržišta od gotovo 500 milijuna ljudi, bez ikakve unutarnje zaštite. Ključna riječ u pripremama za takve okolnosti bit će *konkurentnost*. Hrvatsku očekuje uređivanje u mnogim područjima – tržištu zemljišta i kapitala, strukturi gospodarstava, standardima kakvoće, obrazovanja – kako bi stvorila preduvjete za konkurentsku utakmicu. Nadalje, reforme Zajedničke poljoprivredne politike u potpunosti mijenjaju poznate sustave potpore poljoprivrednicima. Analitičari upozoravaju kako “Hrvatska treba u potpunosti razumjeti ova kretanja, tako da njezina politika u predpristupnom razdoblju ne umanjí njezine potencijalne koristi kao zemlje-članice” (Haynes, 2004.)

Nove zemlje-članice EU su, pregovarajući o ulasku, očekivale koristi od visokih potpora kakve su uživali poljoprivrednici u EU-15. Međutim, proces proširenja poremetio je dotadašnji sustav financijske potpore poljoprivredi. Rezultati reforme ZPP iz 2003. godine još uvijek su neizvjesni, kako za proizvodnju, tako i za potrošnju i učinke na dohodak poljoprivrednika, jer se novi režim neće primjenjivati prije 2005. godine. Proširenje je dodatno zakompliciralo donošenje bilo kakvih jasnih zaključaka, budući da se novih 10 članica mora prilagoditi novom cjenovnom sustavu, novim standardima, pravilima i regulativi ispisanom na 80.000 stranica zahtjeva koje postavlja članstvo u EU.

Očekuje se da reforma ZPP može olakšati provedbu politike potpora ukoliko se prihvati model jedinstvenog plaćanja po gospodarstvu i to bez poticaja vezanih uz proizvodnju. Razina plaćanja za koja će Hrvatska ostvariti pravo, ovisit će o proizvodnim razinama i površinama (uz očekivano bazno razdoblje 2002.-2006.). Ostaje pitanje koliko se i kojim mjerama može potaknuti i povećati poljoprivredna proizvodnja u tako kratkom razdoblju. Reforma hrvatske poljoprivredne politike na dobrom je putu, iako još puno toga treba učiniti (npr. Upisnik poljoprivrednih gospodarstava, Agencija za plaćanja, zemljišne knjige – operativno su još jako daleko od predviđenog i potrebnog). Politika potpore u predpristupnom razdoblju trebala bi se ujednačiti prema proizvodima, a smanjene isplate bi trebale osloboditi resurse za mjere strukturne politike od kojih se očekuje pozitivan učinak u podizanju konkurentnosti domaće proizvodnje.

S obzirom na neizvjesna očekivanja, nezahvalne su i prognoze. U međuvremenu, treba ozbiljno uzeti u obzir iskustva novih članica, koja nas upozoravaju na moguće opasnosti pri postizanju jednakosti u pregovorima: propuštanje poduzimanje inicijative u predpristupnom razdoblju, propuštanje stvaranja zajedničke pregovaračke pozicije, propuštanje primjene ekonomskih analiza i argumenata, što je i srž problema.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Literatura

- European Commission. Directorate-General for Agriculture (2002), European Agriculture Entering the 21st Century October 2002. Available at: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/21century/text.pdf>
- Franić, Ramona (1999), *Mjerenje državne intervencije u poljoprivredi Republike Hrvatske*. Doktorska disertacija. Agronomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Franić, Ramona (2000), "Metodologija mjerenja državne intervencije u poljoprivredi Hrvatske." *Agriculturae Conspectus Scientificus* 65(2):79-88.
- Franić, Ramona, Žimbrek, T. (2003), "Pretpostavke za uključivanje poljoprivrede u proces pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji." U: Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji. Izazovi ekonomske i pravne prilagodbe (Katarina Ott, ur.). Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb. Str. 153-172.
- Franić, Ramona, Žimbrek, T., Grgić, Z. (2003). "Agrarna politika u Republici Hrvatskoj na putu od poljoprivrednoga do održivoga ruralnog razvitka." *Društvena istraživanja* 12 (68): 1027-1049.
- Grahovac, P. (2003), "Novčane naknade i novčani poticaji u hrvatskoj poljoprivredi." *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, 1(1):79-89.
- Haynes, J. (2004). EU CARDS Programme for Croatia: Utjecaj Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) na hrvatsku poljoprivredu. Posljednja reforma Zajedničke poljoprivredne politike. Potpora Odjelu za poljoprivrednu politiku MPŠVG RH, Zagreb.
- Republika Hrvatska, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva: Nacrt Nacionalnog programa za poljoprivredu i seoska područja (2002).. Zagreb.
- Republika Hrvatska, MPŠ: "Godišnje izvješće o stanju poljoprivrede u 2002. godini." *Zeleno izvješće*. Zagreb, lipanj 2003.
- Republika Hrvatska, MPŠVG: "Godišnje izvješće o stanju poljoprivrede u 2003. godini." *Zeleno izvješće*. Zagreb, srpanj 2004.
- Swinnen, J. F. M. (2003). "Between Transition, WTO, and EU Accession: Agriculture and Agricultural Policies in Formerly Centrally Planned Countries." International Conference: "Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?". Capri (Italy), June 23-26, 2003.
- The Mid-Term Review and CAP Reform, An Executive Briefing. An Agra Europe Special Study, November 2003.
- Volk, Tinca (2004). *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*. Doktorska disertacija. Univerzitet u Beogradu, Poljoprivredni fakultet, Beograd.

R. Franić: Subvencije u hrvatskoj poljoprivredi i prilagodba EU
Zbornik rad. - Sveuč. u Rij., Ekon. fak., God. 23. Sv. 1 (2005), str. 133-150

Subsidies in Croatian agriculture and adjustment to the EU

Ramona Franić¹

Abstract

After the Croatian independence and re-adoption of the free trade principles, in political debates agriculture got the role of one of the basic pillar in economic development. There is intention to protect domestic agriculture against much more developed western European agriculture and to support its competitiveness, respecting at the same time the requirements of the international trade agreements asking for decreasing domestic protection.

The reform of agricultural price policy started in 1988, due to the trade policy reform within the requirements imposed by the membership in the World Trade Organization. Recent changes from 2003 tend to simplify the system of agricultural support and to equalize the level of incentives. Together with existing production subsidies, new models of income support, capital investments and rural development are introduced. The reform predicts harmonization of domestic agricultural policy measures with those conducted or should be conducted in the EU. It means the shift from the old way of supporting European agricultural markets, toward incentives for European farmer, in the way that in total support prevails income, and not production support.

JEL Classification: Q, Q1, Q18

Key words: agriculture, subsidies, Common Agricultural Policy, European Union

¹ Assistant Professor at the Faculty of Agriculture, University of Zagreb, Svetošimunska c. 25, 10000 Zagreb, Croatia. Scientific affiliation: Agricultural and Rural Policies, Agricultural Economics, EU-Integration and Agriculture. Tel.: ++ 385 1 2393757; e-mail: ramonaf@agr.hr; personal web site: http://www.agr.hr/cro/curriculum/franic_ramona.htm