

## Hrvatska poljoprivreda i Europska Unija: kojim putem naprijed?

**Miroslav Božić**

*Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Zagreb, Hrvatska*

**Ružica Gelo**

*Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, Hrvatska*

**Anita Sever – Koren**

*Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Zagreb, Hrvatska*

**SAŽETAK** Ako je suditi po sondažama javnog mnijenja, što se zadnjih godina redovito provode u Hrvatskoj, do 2005. godine bio je najmanje jedan cilj oko kojega je manje-više postojao nacionalni konsenzus. Riječ je o više nego izraženoj potpori što su je hrvatski građani davali politici priključenja zemlje Europskoj Uniji. Pritom je građanima, poglavito stručnoj javnosti, jasno da postoje područja i djelatnosti u kojima će put prilagodbe biti uglavnom trnovit i iznimno zahtjevan. Poljoprivreda je zacijelo takvo područje. Tako je bilo u svima dosadašnjim širenjima Unije i slična iskušnja, vrlo je izvjesno, očekuju i Hrvatsku. Tek se početkom 2005. prema ispitivanjima javnoga mnijenja za pridruživanje EU izjasnilo manje od 50% hrvatskih građana.

U ovom radu autori pokušavaju s motrišta onih koji su bili izravno uključeni u koordiniranje aktivnosti prilagodbe, što proistječu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji, pridonijeti kako bi ta prilagodba bila što uspješnijom. Radi boljeg razumijevanja naravi procesa, sažeto je prikazan europski model poljoprivrede i kontinuiranih reforma, koje najbolje oslikava izraz »politika pomičnih ciljeva«. Iznesen je i kratak povijesni prikaz hrvatske poljoprivredne politike, napose reformskog paketa iz 2002. godine, te stanja konkurentnosti hrvatske poljoprivrede u trenutku stjecanja statusa kandidata za članstvo u EU. Ukazuje se na nužnost korištenja sredstava pretpristupnih fondova EU kao najpogodnijeg instrumenta vanjske pomoći procesu prilagodbe, te izazove i mogućnosti što ih takve aktivnosti donose. Zaključno, autori promišljaju o strateškim smjernicama ubrzana puta naprijed u hrvatskim poljoprivrednim reformama u svjetlu ambicioznih ciljeva dostizanja razine pripravnosti za članstvo u EU do kraja 2007. godine. U postupku prilagodbe važno će mjesto imati i usklađivanje u području poljoprivrednog zadržavanja, kojem EU pridaje osobitu pozornost i u novim članicama.

*Ključne riječi:* EU, Hrvatska, poljoprivreda, pred-pristupni fondovi, poljoprivredna politika

*Primljeno:* 8. veljače 2005.

*Pribvačeno:* 21. veljače 2005.

## 1. Europski model poljoprivrede

Već su Rimskim ugovorom od 1957. godine utvrđeni ciljevi zajedničke poljoprivredne politike Europske Zajednice (engl. *common agricultural policy*, CAP) i načela uređenja tržišta poljoprivrednih proizvoda na razini Zajednice. Nastali su kao odgovor na, u to vrijeme, prevladavajući problem u opskrbi tržišta poljoprivrednim proizvodima iz domaće proizvodnje i ubrzanu depopulaciju seoskih područja zbog snažne industrijalizacije poratne Europe. Stoga je osnovni cilj zajedničke poljoprivredne politike na samome početku bio osigurati poljoprivrednicima stabilan dohodak, sličan (ekvivalentan) onome što ga imaju radnici u industriji, te povećati poljoprivrednu proizvodnju do razine samodostatnosti.

Mehanizam kojim se imalo postići te ciljeve obuhvaćao je u osnovi primjenu visokih carinskih stopa, na jednoj, te uređivanje odnosa na tržištu poljoprivrednih proizvoda u EZ (propisivanjem cijena, osiguranim otkupom proizvoda i novčanim potporama), na drugoj strani. Tako su proizvodi s područja Zajednice zaštićeni od uvozne konkurencije, što je zajamčilo zadržavanje viših cijena domaćih proizvoda na zajedničkom tržištu. Potpore poljoprivrednicima i stabilizacija tržišta intervencijama dodatno su poticali rast proizvodnje. Ponuda i cijene održavane su na poželjnoj razini za proizvođače, ali i prihvatljivoj za krajnje potrošače. Visoka cijena provedbe tih mjera u prvim godinama primjene zajedničke poljoprivredne politike (čak do tri četvrtine ukupnih izdataka iz proračuna Zajednice) nije bila upitna jer je postojao širok konsenzus o nužnosti postizanja postavljenih ciljeva. (Zadnjih je desetak godina potpora poljoprivredi ustaljena na otprilike 50% zajedničkog proračuna EU.)

Tako postavljen sustav ispunio je prvotne ciljeve zajedničke agrarne politike te je poljoprivredna proizvodnja u Zajednici rasla do očekivane samodostatnosti, ali i više od toga, uzrokujući tijekom osamdesetih godina posve nove probleme nastale hiperprodukcijom. Odgovor zajedničke agrarne politike na takve okolnosti bio je dvojak. Primjenom izvoznih subvencija nastojalo se spriječiti rušenje cijena poljoprivrednih proizvoda na zasićenom tržištu Zajednice i smanjiti nagomilane zalihe. Istodobno, počelo se postupno smanjivati zajamčene (intervencijske) cijene i utvrđivati proizvodne kvote u pokušaju da se ograniči proizvodnju, a time i proračunske izdatke za poljoprivredu. Te mjere, međutim, nisu mogle dugoročno riješiti nastale probleme, pa su tih godina počele ozbiljne rasprave o reformi zajedničke poljoprivredne politike.

Promjene u poljoprivrednoj politici Europske Zajednice bile su, osim toga, potaknute pritiscima izvana, prije svega GATT-a (kasnije WTO-a). Naime, tijekom Urugvajске runde pregovora GATT-a potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina prvi put počelo se raspravljati o liberalizaciji poljoprivrednog tržišta na globalnoj razini. Kao rezultat ovih pregovora, sve su se zemlje članice Svjetske trgovinske organizacije, uključivši Europsku Zajednicu, obvezale smanjiti uvozne carine i postupno smanjivati izvozne subvencije. Prihvatile su, također, da će u idućem razdoblju smanjivati proračunske izdatke za one mjere agrarne politike što izravno utječu na cijenu krajnjeg proizvoda ili se odnose na obujam proizvodnje, budući da one najviše narušavaju slobodne tržišne tokove. Urugvajska je run-

da, tako, odredila dugoročan smjer razvoja u zemljama članicama Svjetske trgovinske organizacije, koje od toga trenutka moraju sve više otvarati svoja poljoprivredna tržišta, a poljoprivrednu politiku graditi na mjerama koje neće ograničavati razvitak tržišno orijentirane poljoprivrede unutar Zajednice.

Javnost je, naposljetku, sa sve većim negodovanjem pratila poteze europske poljoprivredne administracije i troškove regulacije tržišta poljoprivrednih proizvoda u Zajednici. Pritisak javnosti posebno je povećan zbog veće ekološke osjetljivosti i učestalih incidenata u vezi s hranom, poput pojave dioksina u hrani ili kravljeg ludila. Prvi važan paket reforma zajedničke poljoprivredne politike donesen je 1992. i nosi ime tadašnjeg povjerenika za poljoprivredu Raya MacSharryja. One su utjecale na postupno smanjenje propisanih cijena poljoprivrednih proizvoda, uvođenje potpora po hektaru ili grlu stoke (ukidajući time izravnu povezanost poticaja i fizičke proizvodnje), mjere ograničavanja proizvodnje i, prvi put, mjere usmjerene na zaštitu okoliša (pošumljivanje, potpora manje intenzivnoj proizvodnji).

Daljnji korak u promjeni zajedničke poljoprivredne politike bio je dokument *Agenda 2000* donesen 1997., a koji je predvidio daljnje smanjenje interventnih cijena i ograničenje ukupnih proračunskih izdataka za mjere tržišne potpore. Ujedno je povećana važnost mjera ruralnog razvoja i zaštite okoliša, koje se otada ravnopravne mjerama poljoprivredne politike.

Posljednji paket reforma zajedničke poljoprivredne politike prihvaćen je 2003. i donio je promjene u načinu uređenja tržišta za određen broj poljoprivrednih proizvoda (žitarice, riža, škrob, orasi, sušena krma). Najvažnija je novina tih reforma, ipak, prihvaćanje načela posvemašnjeg ukidanja povezanosti između potpore i proizvodnje, uvođenjem tzv. jedinstvenog plaćanja za poljoprivredno gospodarstvo (engl. *single farm payment*), a njegova će primjena početi od 2005. godine. Ono bi zamijenilo veći dio sadašnjih potpora što ih se isplaćuje za različite proizvode. Istodobno, to će se plaćanje uvjetovati poštivanjem utvrđenih kriterija zaštite okoliša, sigurnosti hrane i dobrobiti životinja. Referentno razdoblje za »jedinstvena plaćanja« odnosi se na 2000. do 2002. godinu. Jedinstvena plaćanja koja se oslanjaju na referentno razdoblje i *de facto* razinu tadašnjih potpora (odnosno proizvodnje) teško je doslovce shvatiti potpunim ukidanjem veza potpore i proizvodnje. No, to nije jedina kontroverza u najnovijem paketu reformi koji je za novih 10 zemalja članica odredio bitno nižu razinu potpora na osnovi izravnih plaćanja, a to je nadomješteno višim svotama potpore na osnovi mjera ruralnog razvitka. Inače je za sve zemlje proširene EU-25 dodatno ojačana uloga mjera ruralnog razvitka, za čije su financiranje predviđena veća sredstva što će ih se prikupiti postupnim smanjivanjem plaćanja većim poljoprivrednim gospodarstvima (odnosno onima koja dobivaju više od 5.000 € izravnih potpora godišnje). Izračunano je da će se tako povećati fondovi namijenjeni ruralnom razvitku za 1,2 milijarde € godišnje.

Kako pokazuje ovaj pregled razvoja zajedničke poljoprivredne politike, u Europskoj Uniji sve je manji naglasak na proizvodnji poljoprivrednih proizvoda, a umjesto njega uvodi se novi pojam »europski model poljoprivrede«. On označava promicanje interesa na cjelokupno seosko područje kao jedinstvenu gospodarsku, ali i ekološku i socijalnu sredinu. Osim toga, danas je u žarištu zajedničke agrarne politike krajnji

potrošač, čime se odgovara rastućim zahtjevima za osiguranje kvalitetne i, prije svega, sigurne hrane. Sve veći značaj koncepta ruralnog razvitka kao sastavnice agrarne politike, najviše se povezuje s povjerenikom za poljoprivredu i ribarstvo Franzom Fischlerom, kojeg se smatra njegovim utemeljiteljem i najvećim promotorom.

## 2. Hrvatska poljoprivreda: pogled izvana i iznutra

Poljoprivreda ima osobito mjesto u hrvatskom gospodarstvu. To prije svega pokazuje njezin udjel (zajedno s prehrambenom industrijom) u bruto društvenom proizvodu – gotovo 10%. Povrh toga, poljoprivredno zemljište obuhvaća više od polovice kopnene površine Republike Hrvatske a u seoskim područjima živi otprilike 47,6% ukupnog stanovništva (OECD kriterij). Procjenjuje se da dohodak od poljoprivrede ostvaruje oko 10% ukupnoga radno sposobnog stanovništva.

Popis poljoprivrede 2003. omogućuje uvid u aktualnu strukturu poljoprivrednih gospodarstava u Hrvatskoj (tablica 1.). Popisano je ukupno 449 tisuća poljoprivrednih kućanstava, koja zajedno raspolažu s gotovo 80% poljoprivrednih resursa, te 1.364 poslovna subjekta u poljoprivredi.

Tablica 1.

Struktura poljoprivrednih gospodarstava prema popisu poljoprivrede 2003.

	Broj popisanih poljoprivrednih kućanstava/tvrtka <sup>1</sup>	Raspoloživo poljoprivredno zemljište (u ha)
Republika Hrvatska	449.896	1.391.622
1. Poljoprivredna kućanstva	448.532	1.162.612
do 1 ha	227.434	81.889
od 1 do 3 ha	112.062	201.962
od 3 do 5 ha	45.732	177.712
od 5 do 10 ha	42.426	293.246
od 10 do 20 ha	15.628	208.337
više od 20 ha	5.250	199.466
2. Poljoprivredne tvrtke	1.364	229.010

Izvor: Popis poljoprivrede 2003., Državni zavod za statistiku (obrada: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva)

<sup>1</sup> Definicija »kućanstva s poljoprivrednom proizvodnjom« u popisu poljoprivrede vrlo je malo zahtjevna glede korištenih resursa proizvodnje, a obuhvaća kućanstva koja zadovoljavaju jedan od sljedećih kriterija:

- koristi barem 10 ari poljoprivrednog zemljišta
- koristi manje od 10 ari i ima intenzivnu proizvodnju aromatskog i ljekovitog bilja ili stakleničku/plasteničku proizvodnju (bez obzira na površinu)
- koristi manje od 10 ari poljoprivrednog zemljišta i ima barem jedno grlo goveda, svinja, ovaca, konja, kopitara
- koristi manje od 10 ari poljoprivrednog zemljišta i ima više od 10 komada odrasle peradi, kunića i pčelinjih zajednica zbirno.

Prosječna je veličina posjeda poljoprivrednih kućanstava samo 2,6 ha. Toliki, ili manji, posjed imaju čak tri četvrtine ukupnog broja poljoprivrednih kućanstava (339 tisuća), u kojima živi malo više od milijun stanovnika, a nešto više od polovice svih kućanstava ima posjed do jednog hektara. Ova kućanstva, međutim, zajedno obrađuju samo četvrtinu ukupnih poljoprivrednih površina u vlasništvu obiteljskih gospodarstava.

U ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji gospodarstva te veličine imaju po proizvodnom potencijalu važniju ulogu u voćarstvu i vinogradarstvu, a u stočarskoj proizvodnji u uzgoju peradi, ovaca i koza te u pčelarstvu. Popis 2003., međutim, otkriva da od 339 tisuća malih gospodarstava samo 8.300 ostvaruje prihod od prodaje voća i grožđa, 6.300 gospodarstava ima prihod od prodaje vina i rakije, a manje od 4.200 od prodaje proizvoda ovčarstva i kozarstva. Nešto veći broj stječe dodatne priloge prodajom svinja (15,5 tisuća), odnosno goveda i mlijeka (13,5 tisuća), ali u tim djelatnostima ipak prevladavaju veća gospodarstva (tablica 2.).

Prema tome, unatoč brojnosti malih kućanstava, glavnina poljoprivredne proizvodnje u Hrvatskoj odvija se na stotinjak tisuća obiteljskih gospodarstava prosječne veličine 8 ha. Ta gospodarstva prevladavaju u uzgoju žitarica, duhana i u stočarstvu, te obrađuju 40 do 50% poljoprivrednih površina pod industrijskim kulturama i povrćem. Poljoprivredna gospodarstva u ovoj kategoriji prosječno drže 7 goveda, 16 svinja, 35 ovaca i 12 koza (tablica 3.).

Poljoprivredne tvrtke raspolažu s prosječno 168 ha zemljišta i glavni su nositelji proizvodnje uljarica i šećerne repe. Osim toga, poljoprivredne tvrtke sudjeluju s više od 30% u ukupnoj peradarskoj proizvodnji te u proizvodnji jabuka i mahunarka.

Tablica 2.

Struktura korištenja resursa u biljnoj proizvodnji prema tipovima gospodarstava 2003. (%)

Vrsta proizvodnje	Poljoprivredna kućanstva			Poljoprivredne tvrtke
	do 3 ha	3 do 10 ha	iznad 10 ha	
Žitarice	19,5	30,7	29,1	20,7
Uljarice	1,6	8,6	36,9	53,0
Šećerna repa	1,1	6,2	37,2	55,6
Duhan	4,2	27,5	51,5	16,8
Krumpir	44,7	31,6	17,0	6,7
Mahunarke	27,5	20,6	20,5	31,4
Ostalo povrće	48,6	26,2	14,0	11,2
Broj rodni stabala:				
Jabuke	36,6	19,2	11,0	33,2
Šljive	62,8	27,8	8,9	0,5
Kruške	61,4	19,5	9,0	10,2
Trešnje i višnje	66,0	17,9	6,3	9,8
Agrumi	86,9	11,4	0,8	0,8
Masline	81,1	10,5	3,2	5,2
Rodni trsovi	63,6	17,6	3,8	15,0

Izvor: obrada autora, na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku

Tablica 3.

Udjel različitih tipova poljoprivrednih gospodarstava u ukupnom stočnom fondu 2003. (%)

	Poljoprivredna kućanstva			Poljoprivredne tvrtke
	do 3 ha	3 do 10 ha	iznad 10 ha	
Goveda	16,7	36,0	28,8	18,5
Muzne krave	25,0	44,6	25,7	4,8
Svinje	39,1	33,5	17,1	10,3
Ovce	44,7	31,5	21,6	2,3
Koze	68,0	23,8	7,8	0,3
Perad	43,4	16,1	6,0	34,5
Pčelinje zajednice	78,1	15,4	4,2	2,3

Izvor: obrada autora, na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku

Polu godine prije velikog statističkog popisa poljoprivrede, provedena u lipnju 2003., intenzivno se popisivalo poljoprivredna gospodarstva za potrebe Upisnika pri Ministarstvu poljoprivrede i šumarstva. Zakon o poljoprivredi uveo je, naime, kao u većini europskih zemalja, obvezan upis u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava svih onih koji kane steći pravo na proračunske subvencije i/ili prodavati svoje proizvode na tržištu.

Prve godine upisano je 140.756 poljoprivrednih gospodarstava, od kojih su približno 2% pravne osobe. Premda podaci ovog upisnika metodologijski nisu usporedivi s podacima statističkog popisa, neprocjenjiva je korist i jednoga i drugog u daljnjoj reformi poljoprivrede. Procijenjena veličina gospodarstava (bez pravnih osoba) iz Upisnika dvostruko je veća od statističkog prosjeka, ali još ne čini ni trećinu prosječnoga gospodarstva u EU-15.

Malo više od 150 tisuća gospodarstava registriranih u Upisniku početkom 2005. razmjestilo se ponajvećma u skupini tzv. komercijalnih gospodarstava. Očekivano, u ukupnome broju upisanih prednjače tri županije (Osječko-baranjska, Zagrebačka i Bjelovarsko-bilogorska), gdje se odvija glavina tržišne proizvodnje u Hrvatskoj. Međutim, promatra li se samo korišteno poljoprivredno zemljište u sustavu poticaja, uz dominirajuću Osječko-baranjsku županiju (udjel iznad 25%), sljedeće su dvije najznačajnije Vukovarsko-srijemska i Virovitičko-podravska (tablica 4.). Zabrinjava što se čak 70% površina za koje se odobrava potporu odnosi na proizvodnju žita, dok je primjerice udjel krmnog bilja i livada (zbirno tek malo više od 53 tisuće ha) zanemarivo nizak, što govori o nepovoljnoj proizvodnoj strukturi.

Tablica 4.

Broj i površina korištenog poljoprivrednog zemljišta u sustavu poticaja 2004.

Županija	Upisana gospodarstva i pravne osobe		Površina iskorištena poljoprivrednog zemljišta	
	broj	postotak	ha	postotak
Zagrebačka županija	13.466	8,9	32.951	4,9
Krapinsko-zagorska županija	5.146	3,4	8.801	1,3
Sisačko-moslavačka županija	8.214	5,5	29.057	4,3
Karlovačka županija	5.214	3,5	8.997	1,3
Varaždinska županija	7.730	5,1	15.023	2,2
Koprivničko-križevačka županija	11.184	7,4	43.783	6,6
Bjelovarsko-bilogorska županija	11.822	7,9	59.992	9,0
Primorsko-goranska županija	2.297	1,5	2.495	0,4
Ličko-senjska županija	4.124	2,7	5.585	0,8
Virovitičko-podravska županija	7.412	4,9	71.597	10,7
Požeško-slavonska županija	5.131	3,4	26.038	3,9
Brodsko-posavska županija	6.770	4,5	47.870	7,2
Zadarska županija	4.652	3,1	4.398	0,7
Osječko-baranjska županija	13.957	9,3	169.664	25,4
Šibensko-kninska županija	4.101	2,7	339	0,1
Vukovarsko-srijemska županija	8.418	5,6	113.096	16,9
Splitsko-dalmatinska županija	10.529	7,0	1.884	0,3
Istarska županija	3.906	2,6	6.175	0,9
Dubrovačko-neretvanska županija	6.237	4,1	1.345	0,2
Međimurska županija	6.063	4,0	17.193	2,6
Grad Zagreb	4.149	2,8	1.804	0,3
REPUBLIKA HRVATSKA	150.522	100,0	668.088	100,0

Izvor: obrada autora na temelju podataka Upisnika poljoprivrednih gospodarstava MPŠVG

### 3. Reforme u poljoprivredi: propuštene prilike ili korak ispred vremena?

Analitičari poljoprivredne politike na europskim prostorima u zadnjih dvadesetak godina uglavnom su suglasni u nepodudarnosti ciljeva politike i poduzimanih mjera za njihovu provedbu. Pokazuje se da ni visoko razvijene zapadnoeuropske zemlje, u kojima poljoprivreda tek neznatno pridonosi BDP-u, nisu pronalazile putove vlastitog reformiranja sektora bez ozbiljnih potresa i otpora. Ma kako uvjerljiva bila obrazloženja i znanstvene podloge, u nužnim reformama državne su

administracije, u pravilu, nalazile kompromise, mijenjale i prilagođivale vlastite prijedloge te odgađale politički teške odluke.

Pravila WTO-a od sredine 1990-ih unijela su više discipline. No, upravo u WTO-u pokazalo se kako i pravila mogu biti nepravedna, odnosno kako različite preuzete obveze i modeli potpore pojedinih članica mogu biti čak nepremostivom preprekom jedinstvenu načinu reformiranja po mnogo čemu osebujna sektora.

Kako se u tome snalazila Hrvatska? Najkraće, poput svake druge zemlje u tranziciji. Nametnuti je rat u Hrvatskoj, nažalost, bio osobito razoran za poljoprivredu. I mnogo bi bogatije zemlje teško nadoknadile pad proizvodnja što su najizravnije trpjele posljedice rata. Stoga vjerojatno nitko nikada neće moći točno utvrditi je li se s prvim reformama u poljoprivredi zakasnilo. Znatno je važnije pitanje koliko se reforme razumjelo, prije svega oni na koje su se pojedine mjere odnosile, te kakvi su bili učinci na pripravnost za ono što Hrvatsku na putu u EU očekuje.

Ostavljajući čitatelju slobodu vlastite prosudbe, u nastavku najsazetije iznosimo obilježja dvaju najvažnijih reformskih paketa u zadnjih desetak godina. Prvi se odnosi na Zakon o novčanim poticajima i naknadama u poljoprivredi i ribarstvu, kojeg se počelo primjenjivati za proizvodnu 1998./1999. godinu, a drugi na Zakon o državnim potporama u poljoprivredi i ribarstvu, što je donesen u ljeto 2002., a stupio na snagu 1. siječnja 2003. godine.

Iskustva iz intenzivnih pregovaračkih aktivnosti u svezi ulaska u WTO otvorila su perspektive hrabrijeg iskoraka u mjerama poljoprivredne potpore. Najvažniji je cilj bio preustrojiti model na način sukladan očekivanim obvezama i manjem manevarskom prostoru (kao za sve nove članice), ali uz mogućnost izdašnije proračunske potpore. Tako su u Hrvatskoj 1999. uvedena plaćanja po sjetvenoj površini, odnosno grlu stoke u stočarstvu, što su za većinu proizvoda zamijenila dotadašnja plaćanja po kilogramu dobivena proizvoda. Označilo je to početak poljoprivredne reforme, koja je idućih godina nastavljena daljnjim promjenama u sustavu državne potpore, ali i drugim segmentima poljoprivredne politike.

Glavne promjene, koje su izazvale i najviše pozornosti, rasprave, pa i otpora u javnosti, odnose se na poljoprivrednu potporu. Potreba korjenitih izmjena prijašnjeg sustava potpore proizišla je iz analize što je pokazala da je on odveć složen (prevelik broj različitih stavaka), što je uzrokovalo visoke troškove administriranja, uz otežanu kontrolu uporabu dodijeljenih sredstava, a time i visok rizik mogućih zloraba. S druge strane, postojale su velike razlike u poticanju pojedinih sektora, pa je prevelik iznos poticaja bio usmjeren vrlo malenu broju korisnika. Stoga je, unatoč znatnom povećanju proračunskih izdataka za poticaj poljoprivrednoj proizvodnji u proteklih nekoliko godina, proizvodnja povećana mnogo manje nego se očekivalo.

Domaću reformu poljoprivredne politike potaknulo je i ubrzano integriranje Hrvatske u međunarodne gospodarske tijekove. Stupanje Hrvatske u članstvo Svjet-



ske trgovinske organizacije u studenome 2000. znači prekretnicu u domaćoj gospodarskoj politici. Hrvatska je tada, naime, preuzela neke obveze koje su uvelike odredile budući smjer oblikovanja njezine agrarne politike. Tako je, primjerice, ograničena visina carinske zaštite koju Hrvatska može primjenjivati, uz obvezu postupna smanjivanja. Sukladno tome, prosječna će se carina na poljoprivredne proizvode istekom prijelaznog razdoblja u 2007. smanjiti otprilike 50% spram carine prije prijama u članstvo WTO.<sup>2</sup>

Utvrđena je i maksimalna godišnja svota sredstava za poljoprivrednu potporu – od 2004. ne smije premašiti 134 milijuna ž. Također su točno određeni uvjeti primjene pojedinih mjera agrarne politike, mjere prije čijeg uvođenja Hrvatska nužno mora obaviti prethodne dogovore sa stranim partnerima, te mjere što ih uopće ne smije primjenjivati (na pr. izvozne subvencije).

Na oblikovanje agrarne politike u Hrvatskoj u sve više utječu i promjene zajedničke poljoprivredne politike EU, prije svega zbog ubrzana procesa približavanja Hrvatske Europskoj Uniji. Hrvatska, naime, ima ambiciozan cilj u vrlo kratkom roku dostići dvije zemlje sa statusom kandidata<sup>3</sup> koje su već daleko odmaknule u procesu pridruživanja te im se priključiti u sljedećem krugu proširenja EU. Kako bi to postigla, treba postupno preuzimati pravne propise Unije, računajući i one što čine dio zajedničke poljoprivredne politike. Hrvatska stoga ima sužene mogućnosti u odabiru mjera poljoprivredne politike te mora posezati za onima što su dopuštene i primjenjuje ih se u njezinom međunarodnom okruženju.

Liberalizacija je trgovine, pak, zaoštrila problem konkurentnosti poljoprivrede. Dok su hrvatski proizvođači dobili (i u dobroj mjeri iskoristili) povoljne mogućnosti plasmana na izvozna tržišta, istodobno se na domaćem tržištu bore sa sve većom uvoznom konkurencijom. Postizanje konkurentnosti za njih znači nužnost prilagodbe u cijenama, kvaliteti i marketingu.

Hrvatska je, prema tome, morala naći rješenje za različite izazove. Najprije za probleme proizišle iz nepovoljne proizvodne strukture, zatim za neprimjerenu zakonsku osnovu, i napokon, za provedbu obveza preuzetih međunarodnim ugovorima. Kako bi se to postiglo, tržišnu je politiku u poljoprivredi trebalo razgraničiti od socijalnih i strukturnih ciljeva. Pokazalo se da treba preispitati mjesto poljoprivrede u ukupnome društvu i sukladno europskome modelu prepoznati njezinu višeznačnu, a ne samo proizvodnu ulogu. Naposljetku, postalo je jasno kako se reformu ne može više odgađati, neovisno o očekivanim otporima proizvođača promjenama.

<sup>2</sup> Zapravo, većina smanjenja dogodila se već do 1. siječnja 2005. godine – iznimka su samo dvije skupine proizvoda, odnosno meso svinja i peradi kojima prijelazno razdoblje istječe 2007.

<sup>3</sup> Riječ je o Bugarskoj i Rumunjskoj, koje očekuju ulazak u EU 2007. godine.

Ključni dio reforme agrarne politike bio je utvrditi ciljne skupine različitoga proizvodnog potencijala, a time i različita mjesta i uloge u ukupnoj poljoprivredi. To je značilo prepoznati tržišno sposobna gospodarstva, koja se mogu prilagoditi novim tržišnim uvjetima, kako bi se upravo prema njima usmjerilo glavninu potpore (poticaj proizvodnji i kapitalnim ulaganjima).

Za poljoprivredna gospodarstva koja se ne mogu nositi s pritiskom konkurencije predviđena je potpora što nije u izravnoj vezi s obujmom proizvodnje, a riječ je o potpori dohotku, odnosno ruralnom razvoju. Ti su modeli sve važniji u našem okružju, a osobito je značajno da se na njih ne odnosi obveza postupna smanjivanja proračunskih izdataka sukladno pravilima WTO-a. Napredak postignut uvođenjem modela kapitalnih ulaganja, dohodovne potpore i ruralnog razvitka, nažalost, nije pratila primjerena zastupljenost u stvarnim proračunskim izdacima. Kapitalna ulaganja u kombinaciji sa sličnim pretprijetnim programima treba ograničiti na njihov prvotan cilj poticanja suradnje banaka i komercijalnih poljoprivrednika i valja ih intenzivnije promicati među bankama. Jedino brže jačanje konkurentnosti najvitalnijih struktura – komercijalnih gospodarstava, može omogućiti ukupan rast u hrvatskoj poljoprivredi.

S obzirom na sveobuhvatnost poljoprivredne reforme, čije se učinke može očekivati tek za nekoliko godina, ne iznenađuju polemični tonovi javnosti, ni prigovori proizvođača. U procesu tek započete poljoprivredne reforme, svakako, korisna je svaka rasprava i prijedlog kako pospješiti konkurentnost domaće poljoprivrede. Međutim, vrlo je važno ne učiniti korak unatrag prihvaćanjem zahtjeva za pojačanu zaštitu od uvoza (osim ako se ne radi o primjeni dopuštenih zaštitnih mehanizama) i povratom na napušten sustav poticaja po proizvodnoj jedinici. Hrvatska si, nažalost, ne može, poput svojedobno Europske Zajednice, priuštiti postupan razvoj poljoprivredne politike u dugom razdoblju, ako uistinu želi brzo uhvatiti priključak u procesu europske integracije. Svjesni predstojećih teškoća i troškova, vjerujemo da nas tom cilju može približiti ustrajnost na započetu putu prilagodbi poljoprivrednog sektora. A u tome se može računati i na važnu financijsku i tehničku pomoć iz fondova Europske Unije.

#### 4. Pretprijetni fondovi EU

Kako bi pomogla zemljama kandidatima u provedbi reforma, EU je osigurala financijsku pomoć za razna područja. Najznačajniji financijsko-tehnički programi pomoći bili su PHARE, ISPA i SAPARD, kojima Hrvatska ima pristup nakon stjecanja statusa zemlje kandidata u lipnju 2004. godine. Prije toga Hrvatskoj je odobravana potpora u okviru CARDS-programa.

Program CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* – Pomoć Europske Zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji) prihvaćen je u prosincu 2000., s osnovnim ciljem potpore zemljama jugoistočne Europe u procesu stabilizacije i pridruživanja. Europska komisija je temeljem utvrde-

nog stanja u Hrvatskoj odredila pet prioriternih područja za koja odobrava pomoć iz CARDS-programa: demokratska stabilizacija, gospodarski i socijalni razvoj, pravosuđe i unutarnji poslovi, jačanje javne uprave te okoliš i prirodni resursi.

Aktivnosti u svezi s prilagodbom poljoprivrednog sektora nisu prioritarno područje u CARDS-programu te za njih nije bila predviđena financijska i tehnička potpora. Unatoč tome, resor za poljoprivredu nastojao je dokazati da je ovo područje iznimno važno, što su potvrdile i stručne službe Europske komisije. Tako je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva početkom 2005. nositelj čak 16 projekata iz CARDS-programa, koji se uglavnom odnose na sigurnost hrane, veterinarstvo i zaštitu bilja, a pridonose napretku u najvažnijim područjima koja je definirala Europska komisija (gospodarski razvoj, razvoj državne uprave i unutarnji poslovi). Ukupna je vrijednost tih projekata 9,05 milijuna €.

Od 2005. godine Hrvatska može koristiti i sredstva iz PHARE-programa (franc. *Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration économique*), pokrenuta 1989. Ciljevi su PHARE-programa stvaranje institucija nužnih u procesu pridruživanja EU te financiranje investicija u svezi s primjenom EU propisa. Za te svrhe Hrvatskoj će iz proračuna EU 2005. i 2006. biti namijenjeno ukupno 160 milijuna €. ISPA program (engl. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) namijenjen je prilagodbi standardima u prometu i zaštiti okoliša, a Hrvatskoj je iz tog programa namijenjeno 25 milijuna € u 2005. te 35 milijuna € u 2006. godini.

Kako je cilj SAPARD-programa (engl. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) cilj pripremiti zemlje kandidate za sudjelovanje u zajedničkoj poljoprivrednoj politici i zajedničkom tržištu, on je, prije svega, namijenjen rješavanju strukturnih problema u poljoprivredi i ruralnom razvitku, i primjeni propisa EU u tim zemljama. Hrvatskoj je iz tog programa namijenjeno 25 milijuna € u 2006. godini. Dio investicija osigurava poljoprivredni proizvođač kao korisnik odobrena projekta i njegov je udjel u ukupnoj vrijednosti investicije, u pravilu, 50%, dok se ostatak investicije financira iz sredstava EU i nacionalnog proračuna. U sklopu SAPARD-programa sufinancira se projekte koji pridonose ostvarivanju prioriteta utvrđenih nacionalnom strategijom ruralnog razvitka. Ovaj program priznaje sljedeće prioritete:

- investicije u poljoprivredna gospodarstva;
- unaprjeđenje preradaivačkih i tržišnih aktivnosti za poljoprivredne i ribarske proizvode;
- unaprjeđenje struktura za kakvoću hrane i zaštitu potrošača te veterinarsku i kontrolu zaštite bilja;
- iznalaženje metoda poljoprivredne proizvodnje čiji će cilj biti zaštita okoliša i očuvanje krajobraza;
- razvitak i diverzifikacija ekonomskih djelatnosti što će omogućiti alternativne izvore dohotka;
- uspostava usluga u svezi s upravljanjem gospodarstvom;

- uspostava proizvođačkih skupina;
- obnova i razvitak sela te zaštita i očuvanje ruralnog nasljeđa;
- unaprjeđenje zemljišta i re-parceliranje;
- uspostava i ažuriranje zemljišnih registara;
- unaprjeđenje strukovnog obrazovanja;
- razvoj i unaprjeđenje ruralne infrastrukture;
- upravljanje vodnim resursima u poljoprivredi;
- šumarstvo, uključivši pošumljivanje poljoprivrednih površina, investicije u šumarska gospodarstva koja su u privatnom vlasništvu te prerada i trženje šumarskih proizvoda;
- tehnička pomoć u provedbi SAPARD-programa, uključivši studije kakvima su ciljevi pomoći pripremu i monitoring programa, informacije i promidžbena kampanja.

Od 2002. sveukupna raspoloživa sredstva za tadašnjih 10 zemalja pristupnica iznosila su 520 milijuna € godišnje (u stalnim cijenama).

Tablica 5.

Raspodjela sredstava SAPARD-programa po zemljama pristupnicama EU (u €)

Zemlja pristupnica	u cijenama 1999.	u cijenama 2000.
Bugarska	52,124.000	53,026.146
Češka	22,063.000	22,444.860
Estonija	12,137.000	12,347.063
Mađarska	38,054.000	38,712.627
Litva	29,829.000	30,345.271
Latvija	21,848.000	22,226.138
Poljska	168,683.000	171,602.514
Rumunjska	150,636.000	153,243.162
Slovačka	18,289.000	18,605.540
Slovenija	6,337.000	6,446.679
Ukupno	520,000.000	529,000.000

Izvor: AGRA EUROPE

SAPARD-program se provodi decentralizirano, tj. zemlja kandidatkinja odgovorna je za primjenu procedura odobravanja projekata i nadzor nad provedbom i trošenjem javnih financijskih sredstava. Tako zemlja kandidat stječe iskustvo u provedbi mehanizama poljoprivredne i ruralne politike EU i spremna je koristiti proračunska sredstva Unije za poljoprivrednu potporu čim postane punopravnom članicom. No, zbog jednakih razloga, zemlja kandidatkinja treba razmjerno dugo

pripremno razdoblje za primjenu SAPARD-programa, jer je preduvjet za sudjelovanje u njem donošenje nacionalne strategije ruralnog razvitka i osnivanje i akreditacija SAPARD-agencije. Oba su preduvjeta, stručno i vremenski, veoma zahtjevna i drugim je zemljama kandidatkinjama trebalo najmanje 18 mjeseci za njihovo ispunjavanje. U mnogim zemljama korisnicama toga programa banke su se pokazale nespremnima ulagati u poljoprivredni sektor. Stoga je znatan dio sredstava završio u velikih proizvođača. Dodatno je ograničenje odredba prema kojoj za neki SAPARD-projekt može konkurirati poljoprivredni proizvođač koji stječe najmanje 50% dohotka u poljoprivredi.

No, opća je ocjena kako se u svim zemljama, nakon mukotrpnog početka tijekom uhodavanja administracije i nesnalaznja poljoprivrednih proizvođača, naglo povećavao broj zahtjeva što su ispunjavali uvjete za sufinanciranje. Ukupan broj odobrenih projekata u prvoj godini primjene imao je raspon od samo 52 projekta u Sloveniji do 3.420 u Poljskoj, gdje je i ukupan broj farma veći negoli u svim ostalim novim članicama zajedno. Premda i Hrvatsku očekuju slični problemi, postoji i velika prednost: veliko iskustvo administracije EU i činjenica da će se jedino u Hrvatskoj ovaj mehanizam ustrojivati tijekom 2005. Probleme se može prevenirati proaktivnom politikom informiranja mogućih korisnika. To zahtijeva uključanje svih stručnih služba Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, poglavito savjetodavne službe, ali i strukovnih udruga u poljoprivredi kojima to mora biti jedna od glavnih zadaća u idućem razdoblju kako bi zaprimanje zahtjeva za SAPARD programe i počelo početkom 2006. godine.

##### **5. Nakon Upitnika, pozitivnog »avisa«, kandidature: nova pitanja i izazovi**

Poznato je da je poljoprivredna politika najsloženija zajednička politika Europske Unije. Gotovo 40% pravne stečevine (*acquisa*) i 50% ukupnog proračuna EU odnosi se, naime, upravo na područje poljoprivrede. Stoga ne čudi što je i velik broj pitanja u Upitniku<sup>4</sup> bio iz šireg područja nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, te što će u pristupnim pregovorima za članstvo poljoprivreda biti jedno od najvažnijih pitanja. Europska komisija uručila je Hrvatskoj Upitnik u srpnju 2003., i na nj su hrvatske stručne službe, nakon nekoliko mjeseci, dostavile iscrpan odgovor. Pitanja iz područja poljoprivrede obuhvaćala su:

1. poljoprivrednu politiku Republike Hrvatske na razini 28 skupina proizvoda;
2. ruralni razvitak i strukturne, odnosno agro-okolišne mjere;

<sup>4</sup> Riječ je o Upitniku u kojem Europska komisija od zemlje potencijalnog kandidata za članstvo dobiva detaljne izvještaje o stanju u svim gospodarskim i drugim područjima. Neka od tih pitanja u području poljoprivrede zahtijevala su opsežne analize, poput primjerice onih što se odnose na poljoprivredne bilance. Odgovor na ovakvo pitanje zahtijeva ujedno analizu proizvodnje, uvoza, izvoza, potrošnje i sl.

3. mjere unutarnjeg tržišta (standardi što ih se primjenjuje na razini pojedinog proizvoda ili skupine proizvoda);
4. poljoprivredna statistika;
5. zakonodavstvo u području hrane, veterinarstva, zaštite bilja i ishrane stoke.

Slična je i struktura daljnjeg administrativnog usklađivanja zakonodavstva u još složenijem postupku utvrđivanja stupnja nepodudaranja s pravnom stečevinom EU, kojeg se označuje *screening*. Odlično položen prvi ozbiljniji test državne administracije nakon sklapanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koncem 2002. u razvitku institucionalnih odnosa s EU bio je dobrim uvodom za ono što je slijedilo. A u 2004. se zbililo uistinu mnogo toga. Ključan je događaj što će utjecati na sve segmente hrvatskog društva, neprijeporno, bilo stjecanje statusa kandidata za članstvo u EU i dobivanje datuma za početak pregovora u ožujku 2005.

Najvažnija pitanja i odluke na daljnjem hrvatskom pregovaračkom putu tek treba donijeti i sigurno će biti poželjno koristiti iskustva zemalja članica iz najvećeg vala proširenja EU u povijesti što se dogodilo 1. svibnja 2004. Što će u pripremi i vođenju pregovora sudjelovati bolji stručnjaci (i resursi) to će rezultati pregovora biti uspješniji. No, ne smije se ni u jednom trenutku podcijeniti razinu reforma što ih valja provesti, te činjenicu da EU neće Hrvatsku izuzeti od postavljanja vrlo teških zahtjeva, koji se kratkoročno mogu činiti nerješivima. Jedan od takvih vjerojatnih zahtjeva odnosit će se na daljnju liberalizaciju uvoza proizvoda podrijetlom iz EU, što će još više zaoštriti pitanje konkurentnosti na domaćem tržištu. Ne-ka pitanja u kojih se također može očekivati teške pregovore uključuju stjecanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem, ribolovni pojas, veličinu proizvodnih kvota za pojedine strateške proizvode te razinu subvencija na koju mogu računati hrvatski poljoprivrednici.

## 6. Ruralni razvitak

Hrvatska se priklonila europskom modelu poljoprivrede, koji u sve većoj mjeri prepoznaje važnost ravnomjerna razvoja seoskog prostora i predstavlja otklon od prijašnje usmjerenosti jedino na poljoprivrednu proizvodnju. Dok se, naime, u većini europskih zemalja sve više smanjuje važnost poljoprivrede kao gospodarske djelatnosti, seoski prostor dobiva na vrijednosti zbog uloge u očuvanju prirodnih resursa i kulturnog nasljeđa. Trenutno je velik jaz između proklamiranih načela i stvarne provedbe raznolikih programa ruralnog razvitka. Glavni, ne jedini razlog, skromno je proračunsko vrjednovanje, odnosno velike proračunske obveze provedbe klasičnih oblika potpore, koje nisu ostavljale prostora drugim oblicima potpora.

Financiranje programa kakvima se postiže ciljeve ruralne politike oblik je dohodovne potpore što nije izravno povezana s poljoprivrednom proizvodnjom (tzv. mjere zelene košare). Stoga se u WTO-u smatra da proračunski izdaci za promicanje ruralnog razvitka ne remete tržišne odnose te se na njih ne odnose obveze

smanjivanja u narednom razdoblju. Drugim riječima, nasuprot sredstvima namijenjenima provođenju mjera tržišno-cjenovne politike, koja su već sada ograničena i morat će se dodatno smanjivati u budućnosti, države članice WTO-a imaju punu slobodu u utvrđivanju proračuna za mjere zelene košare, uključivši mjere ruralnog razvitka.

EK će u razdoblju od 2004. do 2006. godine financirati ruralni razvitak u zemljama novim članicama s 5,76 milijardi € (raspodjelu po zemljama prikazuje tablica 6.).

Tablica 6.

Financiranje ruralnog razvitka u novim članicama iz fondova EU, 2004.-2006.

- u milijunima €

Zemlja	2004.	2005.	2006.	2004.-2006.
Cipar	22,5	25,1	27,2	74,8
Češka	163,3	182,0	197,5	542,8
Estonija	45,3	50,4	54,8	150,5
Latvija	98,7	110,0	119,4	328,1
Litva	147,3	164,1	178,1	489,5
Mađarska	181,2	201,9	219,2	602,3
Malta	8,1	9,0	9,8	26,9
Poljska	862,4	961,0	1.043,0	2.866,4
Slovačka	119,5	133,1	144,5	397,1
Slovenija	84,7	94,4	102,5	281,6

Izvor: AGRA EUROPE

Politiku ruralnog razvitka u Hrvatskoj uređuje Zakon o poljoprivredi (2001.). Zakon ističe važnost promicanja održive poljoprivrede, zaštite seoskih područja i čuvanja tradicijskih vrijednosti hrvatskog sela. Predviđena je potpora za područja s težim uvjetima gospodarenja, očuvanje okoliša, stručno osposobljavanje, promjenu dobne strukture poljoprivrednika, te za investiranje i razvoj dopunskih djelatnosti na poljoprivrednim gospodarstvima.

Iskorak u provedbi tih ciljeva čini model ruralnog razvitka definiran Zakonom o državnoj potpori u poljoprivredi, ribarstvu i šumarstvu iz 2002. Taj model obuhvaća program razvitka seoskog prostora, program očuvanja izvornih i zaštićenih pasmina i program marketinške pripreme poljoprivrednih proizvoda. Zamisljeno je da se programom razvitka seoskog prostora podupire udruživanje sredstava Državnog proračuna i lokalnih zajednica radi zajedničkog financiranja projekata koje te zajednice drže bitnima za razvoj svoga područja. Projekti u programu razvitka seoskog prostora mogu pokrivati brojne različite aktivnosti, primjerice:

- obnovu i razvitak sela, čuvanje kulturnog blaga, običaja i manifestacija;
- potporu investicijama na poljoprivrednim gospodarstvima;
- školovanje, prekvalifikaciju i obuku;
- uređenje zemljišta;
- zaštitu okoliša;
- diverzifikaciju poljoprivrednih aktivnosti i stvaranje alternativnih izvora prihoda;
- promicanje turizma i tradicijskih obrta;
- poboljšanje infrastrukture nužne za razvitak poljoprivrede;
- promociju vinskih cesta;
- promociju kvalitetnih autohtonih proizvoda, itd.

Programi očuvanja izvornih i zaštićenih pasmina i marketinške pripreme poljoprivrednih proizvoda postojali su već i bili financirani prije donošenja novog Zakona o državnoj potpori u poljoprivredi i ribarstvu. Osim tih izvora (poljoprivredni proračun i proračuni lokalnih jedinica), neke mjere što ih se može svesti pod nazivnik »ruralnog razvitka« financira se iz proračuna drugih resora poput turizma, maloga gospodarstva ili kulture. Za primjer se može navesti program financiranja zadruge, program kreditiranja maloga obiteljskog poduzetništva u turizmu ili projekt istraživanja i utvrđivanja stanja etnoloških spomenika. Predviđa se snažniji iskorak u provedbi raznolikih mjera potpore unutar modela ruralnog razvitka od 2005., čemu bi imala pridonijeti i novoustrojena uprava Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, te donošenje Nacionalnog plana za poljoprivredu i ruralna područja.

## 7. Usporedba s okruženjem: potpore i razina konkurentnosti

Konkurentnost je pojam danas nezaobilazan u svim ozbiljnijim ekonomskim raspravama. Cilj je, makar deklarativan, svih vlada u svijetu razvijati vlastita gospodarstva na tržišnim načelima i prije svega jačati konkurentnost na nacionalnoj razini. Biti bolji od drugih nije samo stvar prestiža, nego sve više i pitanje opstanka. Za potrebe ovog prikaza ograničili smo se, uza sve metodologijske manjkavosti, na nekoliko najjednostavnijih parametara koji zrcale mjesto Hrvatske u užem i širem okruženju, a poglavito spram zemalja EU-15 i proširene EU.

Usprkos uvriježenu mišljenju, usporedni podaci za razdoblje 2000.-2003. pokazuju da Hrvatska ne stoji tako loše kad je riječ o trgovinskoj bilanci iskazanoj po stanovniku.<sup>5</sup> Naime, od prijašnjih 15 članica EU, čak osam ima lošiju ili bitno

<sup>5</sup> Dojam što su ga određene političke i gospodarske skupine pokušale nametnuti najširoj javnosti o pogubnim učincima politike približavanja EU, navlastito za hrvatsku poljoprivredu, ostao je ipak na razini političkih poruka, bez jasnih argumenata. Učinak takvog djelovanja što su ga pratile kampanje pune emotivnog naboja i simbola kakvi najavljuju nestanak autohtone hrane (sira, vrhnja, kulena) odrazio se tijekom 2004. i 2005. u razmjerno znatnom smanjenju onih koji podupiru ubrzano priključenje EU.



lošiju robnu bilancu *per capita* (portugalski je deficit točno tri puta veći), a od 10 novih članica, polovica ima nepovoljniju bilancu od Hrvatske. Zanimljivo je da samo jedna zemlja (Madarska) u cijeloj skupini ima suficit u poljoprivrednoj razmjeni, i to znatan.

No, stanje globalne konkurentnosti neke zemlje bolje oslikava relativna mjera pokrivenosti uvoza izvozom. Tu je, nažalost, Hrvatska s prosječnom pokrivenošću uvoza izvozom od 55% u razdoblju 2000.-2003. bolja samo od triju ranijih članica EU (Portugala, Švedske i Velike Britanije). U usporedbi s deset novih članica, Hrvatska je točno u sredini. To zorno pokazuje kako su tranzicijski problemi praćeni liberalizacijom trgovine uglavnom izazivali pogoršanja robne razmjene i velike manjkove u zemljama pristupnicama (tablica 7.).

Tablica 7.

Bilanca *per capita*, pokrivenost uvoza izvozom i poljoprivredna razmjena *per capita*

Zemlja	Prosjek 2000.-2003.			
	Bilanca		Pokrivenost uvoza izvozom (%)	Poljoprivredna razmjena per capita (US\$)
	ukupno (tis. US\$)	US\$ per capita		
Hrvatska	-402.340	-91	55	311
Austrija	-839.893	-104	83	1.153
Belgija+Luxembourg	1.933.569	181	111	3.456
Danska	4.845.236	909	198	2.765
Finska	-920.600	-178	55	619
Francuska	9.730.304	164	138	1.025
Grčka	-1.091.212	-103	71	596
Irska	2.828.019	736	175	2.694
Italija	-5.539.224	-96	76	700
Nizozemska	13.087.468	822	167	3.263
Njemačka	-10.540.686	-129	72	780
Portugal	-2.577.874	-257	39	588
Španjolska	3.839.336	96	130	735
Švedska	-2.376.760	-269	48	768
Velika Britanija	-13.758.041	-230	53	748
EU-15	-1.380.358	-4	99	1.020
Cipar	-256.610	-325	56	1.160
Češka	-758.934	-74	65	351
Estonija	-329.194	-239	52	759
Latvija	-592.422	-246	29	443

Zemlja	Prosjek 2000.-2003.			
	Bilanca		Pokrivenost uvoza izvozom (%)	Poljoprivredna razmjena per capita (US\$)
	ukupno (tis. US\$)	US\$ per capita		
Litva	-63.028	-17	90	326
Mađarska	1.339.287	135	205	391
Malta	-226.334	-577	18	832
Poljska	-312.946	-8	91	168
Slovačka	-458.222	-85	53	278
Slovenija	-392.321	-198	50	590
Zemlje pristupnice	-2.050.722	-27	82	283
Bugarska	146.758	19	129	146
Rumunjska	-812.326	-36	37	78
Australija	12.303.924	636	479	972
Čile	2.041.597	133	263	295
Japan	-33.497.517	-263	5	292
Kanada	4.155.989	134	133	947
Norveška	-1.651.225	-368	22	575
Novi Zeland	5.547.907	1.457	539	2.121
SAD	10.658.060	37	123	367
Švicarska	-2.864.056	-399	45	1.054
Bosna i Hercegovina	-596.378	-147	8	171
Makedonija	-59.714	-29	78	237
Srbija i Crna Gora	-154.735	-15	73	95

Izvor: Obrada autora, na temelju podataka FAO i OECD

Za analitičare hrvatske ekonomske zbilje vrlo je indikativan podatak iz kojeg se iščitava znatno veću žilavost sektora proizvodnje hrane u usporedbi s prosjekom ostalih gospodarskih djelatnosti. Naime, već je sredinom 1990-ih stupanj pokrivenosti uvoza izvozom u ostalim sektorima bio viši od 60% (i viši nego u poljoprivredi), da bi se 2002. i 2003. smanjio na tek malo više od zabrinjavajuće niskih 40%. Drži se da je jedan od razloga konzervativniji pristup u pregovaranju o poljoprivrednim koncesijama, gdje su zadržane znatno više carine i dulja prijelazna razdoblja za njihovo snižavanje. No, bilo bi pogrešno dugoročno se oslanjati na carinske barijere, jer zemlje s najzaštićenijim poljoprivrednim tržištima imaju i najveće manjkove u poljoprivrednoj trgovinskoj razmjeni (Švicarska, Norveška i Japan).

Na drugoj strani, pitanje je koliko porezne obveznike košta potpora poljoprivredi. Najcjepjenija je analiza potpore što je već dvadesetak godina provodi OECD. Vrlo složena metodologija izračuna proizvođačkog subvencijskog ekvivalenta (PSE) najbolji je usporedni pokazatelj razmjerne potpore poljoprivredi pojedinih zemalja. Ovaj pokazatelj, od završetka Urugvajске runde pregovora (WTO pregovori 1994.), općenito, ima trend laganog, ali stalnog smanjenja.

Tablica 8. pokazuje da je hrvatski PSE (procjena Svjetske banke, 2003.) gotovo dostigao razmjernu potporu u EU-15, što je prilično smanjena zadnjih nekoliko godina, kao posljedica provedbe Agende 2000. Od svih pristupnica, pritom samo Slovenija ima veći PSE (vrijednost potpore u odnosu na novostvorenu vrijednost u poljoprivredi) nego Hrvatska. Drukčiju se, međutim, sliku dobiva kada se ukupne potpore stavi u omjer s ukupnim BDP-om neke zemlje. Premda je Hrvatska vrlo blizu OECD-prosjeka, 1,2% BDP za poljoprivredne potpore, zbog razmjerno većeg udjela sektora u ukupnom gospodarstvu od prosjeka EU-15, ta se potpora doima nedostatnom. Vjerojatno bi pozitivniji učinci bili, kada bi se u gospodarskoj politici radikalno (u skladu s praksom EU) smanjilo sve ostale potpore osim poljoprivredne.

Tablica 8.  
PSE i udjel poljoprivredne potpore u BDP-u, 2002.

Zemlja	PSE (%)	Udjel potpore u BDP-u (%)
EU-15	36,5	1,3
Češka	28,1	1,7
Mađarska	29,3	2,8
Slovačka	20,7	1,6
Poljska	14,3	1,3
Hrvatska	33,0	1,2
Novi Zeland	1,4	0,3
Norveška	70,5	1,5
Švicarska	74,7	2,0
Prosjek OECD-a		1,2

Izvor: Svjetska banka, 2003., obrada autora

## 8. Strateške smjernice ubranog puta naprijed

Tri su ključna pitanja o kojima ovisi hoće li će Hrvatska iskoristiti priliku, odnosno vlastite neupitne i raznolike potencijale u poljoprivredi, ili će njezina poljoprivredna gospodarstva sve više zaostajati za međunarodnom konkurencijom i tako postajati trajan izvor nestabilnosti u očekivano ubrzanim integracijskim procesima:

1. Kako neutralizirati sve veću izloženost domaćih proizvođača i tržišta poljoprivredno-prehrambenih proizvoda međunarodnoj konkurenciji, jednako u pogledu cijena, i glede standarda kakvoće i zdravstvene ispravnosti hrane?
2. Kako udovoljiti ograničenjima WTO-a u svezi s državnim potporama i carinskom zaštitom u poljoprivredi te kako dosljedno provoditi politiku sukladno proračunskim mogućnostima i unutar utvrđenih financijskih granica?
3. Što učiniti kako bi se u poljoprivredi maksimalno iskoristilo mogućnosti i ispunilo obveze utemeljene na procesu stabilizacije i pridruživanja EU te što spremnije dočekalo buduće članstvo?

Odgovor na ta pitanja razumijeva provedbu korjenitih reforma što će omogućiti ubrzano jačanje konkurentnosti najvitalnijih struktura – komercijalnih gospodarstava, ali uz istodobnu provedbu posebno oblikovanih mjera potpore za relativno brojnu skupinu najugroženijih, a to su malena i napose staračka seljačka gospodarstva. Valja snažno podupirati europski koncept višeznačne uloge poljoprivrede u održivu razvitku ruralnih prostora i gospodarstva općenito. U tome konceptu, baš kao i u dobrom dijelu zapadne Europe, svoje će mjesto nalaziti i brojna mješovita gospodarstva u kojima poljoprivreda neće biti nužno pretežit izvor dohotka.

Nužno je čvršće povezivanje poljoprivrede i ostalih djelatnosti gospodarstva, osobito prehrambene industrije i turizma, te prepoznati nemjerljiv utjecaj poljoprivrede na socijalnu dimenziju društva, zdravlje ljudi, okoliš i prirodu te očuvanje tradicije.

Najvažnijim zadaćama razvitka poljoprivrede nameće se:

- osigurati što bezbolniju prilagodbu poljoprivrednih gospodarstava kretanjima cijena poljoprivredno-prehrambenih proizvoda na međunarodnom tržištu;
- ublažiti negativne posljedice liberalizacije trgovine, sukladno pravilima Svjetske trgovinske organizacije i preuzetim hrvatskim obvezama;
- povećati konkurentnost domaće proizvodnje unaprjedenjem strukture gospodarstava, prije svega okrupnjavanjem i kapitalnim ulaganjima u obiteljska gospodarstva te poticanjem njihova poslovnog povezivanja;
- dovršiti započeti proces privatizacije državnog poljoprivrednog zemljišta, polazeći od izvornih interesa lokalnih sredina i ključnog mjesta što će ga imati obiteljska poljoprivredna gospodarstva, ali uz poštivanje prava dosadašnjih korisnika u skladu sa zakonom, nastojeći u što većoj mjeri osigurati učinkovitu i održivu uporabu ovoga najvažnijeg resursa;
- osigurati primjerenu razinu proračunskih potpora u poljoprivredi, sukladno razmjernom udjelu potpora u zemljama Europske Unije te uspostaviti strožiji nadzor trošenja proračunskog novca na mikro- i makro-razini;
- osigurati što kvalitetniju pripremu za primjenu mehanizama pretprijetne pomoći i pripremu za prilagodbu pravnoj stečevini Europske Unije, naročito u

dijelu korištenja sredstava strukturnih fondova za provedbu mjera ruralnog razvitka;

- osigurati postupnu prilagodbu i prijelazna razdoblja nužnim reformskim promjenama poljoprivredne politike, definiranjem različitih programa za velike i male poljoprivredne proizvođače, odnosno komercijalna i nekomercijalna gospodarstva, kojima se pomaže održati primjerenu razinu dohotka od poljoprivrede;
- zaštititi potrošača u pogledu sigurnosti opskrbe, kakvoće, raznovrsnosti i zdravstvene ispravnosti hrane, uspostavom sustava »od polja pa do stola«, što produbljuje povjerenje hrvatskih proizvođača i potrošača;
- osigurati razvoj fizičke i socijalne infrastrukture u selu kao nužne pretpostavke za ostanak mladih u selu i razvoj obiteljskih gospodarstava;
- skrbiti o zaštiti okoliša i prirode promicanjem održive poljoprivrede, napose ekološke proizvodnje;
- promicati očuvanje tradicijskih vrijednosti sela;
- uvažavati regionalne različitosti i posebno skrbiti o područjima s težim uvjetima gospodarenja – otocima, područjima od posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima;
- poticati suradnju tijela državne uprave, područne i lokalne samouprave, ustanova u poljoprivredi, obrazovnih i istraživačkih institucija, nevladinih organizacija i lokalne zajednice, radi kvalitetnije provedbe mjera politike razvitka poljoprivrede i sela;
- promicati obrazovanje kao ključ uspjeha svih sudionika u poljoprivredi, od poljoprivrednih proizvođača do potrošača.

## Literatura

1. Božić, Miroslav (2004.): Croatia's accession to the EU: challenges for the agri-food sector. Oaoer presented at the conference Academy for Political Development: European Integration – Facts and Future Prospects for Croatia and South-Eastern Europe«, Strasbourg, 11/2004.
2. European Commission (2004.): The Common Agricultural Policy Explained. – Bruxelles: Directorate-General for Agriculture, 36 p. ; [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf)
3. Haynes, Jos (2004.): Utjecaj Zajedničke poljoprivredne politike na hrvatsku poljoprivredu. – Zagreb: EU CARDS program za Hrvatsku, MPŠVG, 26 str.
4. Kolega, Ante; Božić, Miroslav (2001.): Hrvatsko poljodjelsko tržište. – Zagreb: Tržišтво, 236 str.
5. Wilkinson, Alan (2004.): The SAPARD instrument on the eve of accession. Paper presented at the conference »The CAP – opportunities and perspectives«, Sofia, March 2004.

Preliminary communication

**Miroslav Božić**

*Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, Zagreb, Croatia*

**Ružica Gelo**

*Croatian Chamber of the Economy, Zagreb, Croatia*

**Anita Sever – Koren**

*Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management, Zagreb, Croatia*

## **Croatian Agriculture and the European Union: which path for the future?**

### **Summary**

If public opinion surveys that are regularly carried out in Croatia in the last few years, are to be taken into account, up to 2005 there was at least one goal for which there was a national consensus. This goal is, of course, the pronounced support of Croatian citizens for the policy of accessing to the European Union. Still, the citizens and especially the professional public are well aware that there are areas and activities for which the adjustment will be extremely difficult. Agriculture is certainly one of those areas. This was so in the previous expansions of the Union, and Croatia will certainly face similar challenges. At the beginning of 2005, according to the public opinion surveys, less than 50% of Croatian citizens are in favor of accessing to the European Union.

The authors, from the perspective of those who have directly been involved in the coordination of adjustment activities, related to the Stability Pact signed between the Republic of Croatia and the European Union, try to contribute to making this adjustment as successful as possible. To explain the nature of this process, the authors briefly describe the European model of agriculture and the continued reforms, best depicted by the expression »policy of flexible goals«. The paper also gives a brief historical overview of the Croatian agricultural policy, particularly the 2002 reform package and the competitiveness of the Croatian agriculture at the time of obtaining the EU candidate status. The authors point out to the necessity of taking advantage of the EU pre-accession funds as most favorable external help instruments for the adjustment process, and the importance of the challenge and the opportunities such activities bring. Finally, the authors reflect on the strategic guidelines of an accelerated path forward within the Croatian agricultural reforms in light of ambitious goals to be achieved in order for Croatia to become an EU member by 2007. The adjustment in the area of agricultural co-operatives will play a significant role in the adjustment process, since the EU gives particular attention to them in the new member countries as well.

*Key words:* EU, Croatia, agriculture, pre-accession funds, agricultural policy

*Received on:* 8<sup>th</sup> February 2005

*Accepted on:* 21<sup>st</sup> February 2005

**Miroslav Božić**

*Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Gestion des Eaux, Zagreb, Croatie*

**Ružica Gelo**

*Chambre d'Économie de Croatie, Zagreb, Croatie*

**Anita Sever – Koren**

*Ministère de l'Agriculture, de la Forêt et de la Gestion des Eaux, Zagreb, Croatie*

## **L'agriculture croate et l'Union européenne: par quelle voie progresser?**

### **Résumé**

À en juger par les sondages de l'opinion publique, pratiqués régulièrement en Croatie ces dernières années, jusqu'en 2005 il y avait au moins un objectif pour lequel un consensus national existait plus ou moins. Naturellement, il est question du soutien plus qu'exprimé que les citoyens croates apportaient à la politique d'adhésion de leur pays à l'Union européenne. À ce sujet il est clair pour les citoyens, surtout pour le public spécialisé, qu'il existe des domaines et des activités pour lesquels la voie de l'adaptation sera principalement épineuse et exceptionnellement exigeante. L'agriculture est certes l'un de ces domaines. Ce fut ainsi lors de tous les élargissements de l'Union jusqu'à présent et des épreuves semblables attendent très certainement aussi la Croatie. Ce n'est qu'au début de 2005, d'après les sondages de l'opinion publique, que moins de 50% des citoyens croates sont en faveur de l'adhésion à l'U.E.

Dans cette étude – sous l'aspect de ceux qui étaient directement engagés dans la coordination des activités d'adaptation émanant de l'Accord de stabilisation et d'adhésion entre la République de Croatie et l'Union européenne – les auteurs s'efforcent d'apporter leur contribution afin que cette adaptation soit aussi réussie que possible. En vue d'une meilleure compréhension de la nature du processus, est présenté succinctement le modèle européen de l'agriculture et des réformes constantes, ce qui dépeint le mieux l'expression «la politique des objectifs mobiles». Est aussi exposé un bref compte rendu historique de la politique agricole croate, en particulier du paquet de réformes de 2002, et de l'état des choses concernant la compétitivité de l'agriculture croate au moment d'acquiescer le statut de candidat en vue de l'adhésion à l'U.E. La nécessité apparaît de l'utilisation des fonds de pré-adhésion de l'U.E. en tant qu'instrument le plus opportun d'aide extérieure au processus d'adaptation, et les challenges et les possibilités que de telles activités apportent. En conclusion, les auteurs réfléchissent sur les directives stratégiques de la voie accélérée pour progresser dans le domaine des réformes de l'agriculture en Croatie à la lumière des objectifs ambitieux visant à atteindre le niveau de préparation pour l'adhésion à l'U.E. d'ici à la fin de 2007. Dans le procédé d'adaptation une place importante sera également accordée à la coordination dans le domaine du coopératisme agricole auquel l'U.E. accorde une attention particulière également pour les pays membres nouveaux.

*Mots-clés:* U.E., Croatie, agriculture, fonds de pré-adhésion, politique agricole

*Reçu:* 8 février 2005

*Accepté:* 21 février 2005