

HRVATSKA POLJOPRIVREDA U KONTEKSTU PRISTUPANJE HRVATSKE U EUROPSKU UNIJU

Ružica GELO, dipl. ing.*

Mr. sc. Tomislav GELO**

Poljoprivreda i proizvodnja hrane od iznimnog su značenja za Hrvatsku. Značajnija reforma poljoprivredne politike vezana je uz uključivanje Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju krajem 2000. godine. Otvaranje hrvatskog tržišta hrane i poduzete reforme pratio je i rast proračunskih izdvajanja koji je bio nužan kako bi se unaprijedila poljoprivredna proizvodnja, očuvala ruralna sredina, a Hrvatska dostigla razinu potpore zemalja iz okruženja, prije svega Europske unije od kuda dolazi najveći dio uvoza. Daljnje reforme i konstantan rad na povećanju konkurentnosti uvjetovane su između ostalog pristupanjem Hrvatske Europskoj unij započeto procesom stabilizacije i pridruživanja koji je Europska unija razvila za zemlje jugoistočne Europe. Ovim je procesom otvorena perspektiva članstva jugoistoka Europe u EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju koji je stupio na snagu od 2005. godine reguliraju se ukupni odnosi između Hrvatske i EU, a za sektor poljoprivrede najznačajnije su njegove trgovinske odredbe. Konkurentnost hrvatske poljoprivrede ključna je za uspješno integriranje hrvatske poljoprivrede u poljoprivredu EU.

Ključne riječi: *poljoprivredna politika, modeli potpore, proizvodna kvota, predpristupi fondovi*

* Ružica Gelo, dipl. ing., Hrvatska gospodarska komora, Zagreb

** Mr. sc. Tomislav Gelo, asistent Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

UVOD

Poljoprivreda i proizvodnja hrane od iznimnog su značenja za Hrvatsku. Ukoliko njezin značaj mjerimo kroz doprinos razvoju gospodarstva, onda je on u usporedbi s ostalim zemljama Europe osjetno veći. Naime, doprinos poljoprivrede od oko 6% i prehrambene industrije od gotovo 4%, čine ovaj sektor jednim od najznačajnijih u Hrvatskoj.

Hrvatska je poljoprivreda, sve do konca 90-ih godina u značajnoj mjeri bila izolirana od djelovanja europskog i svjetskog tržišta. U tom je razdoblju za nju bilo karakteristično visoka razina carinske zaštite pri uvozu, ali zbog ratnih uvjeta i proračunskih ograničenja, niska razina potpora. Ulaskom u Svjetsku trgovinsku organizaciju i primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je ušla u proces reforme poljoprivrednog sektora i poljoprivredne politike. Odmicanjem pregovora sa EU raste i važnost daljnje reforme. U pripremi reforme važnu ulogu ima kvalitetna poljoprivredna statistika koja je preduvjet ozbiljnije analize, donošenja i primjene efikasnih mjera.

1. POLJOPRIVREDNI SEKTOR U RH

Poljoprivredne površine čine gotovo polovicu hrvatskog ukupnog teritorija, a u ruralnim područjima živi više od 40 posto ukupnog hrvatskog stanovništva. Prosječni posjed poljoprivrednih kućanstava je samo 2,6 ha. Svega nešto više od 1% poljoprivrednih kućanstava ima posjed veći od 20 hektara, dok poljoprivredne tvrtke u prosjeku raspolažu sa 168 ha zemljišta. Mala prosječna veličina i usitnjenost obiteljskih gospodarstava smatraju se glavnim ograničavajućim faktorom razvoja hrvatske poljoprivrede. Usporedbe radi, Europska je unija s prosječnom veličinom farme od 18 ha daleko iza primjerice SAD gdje prosječna veličina farme iznosi 180 ha. Međutim, i unutar Europske unije prosječna je veličina farmi različita pa tako za razliku od Češke 65,5 ha, Velike Britanije 57 ha, jug Europe karakterizira manja prosječna veličina farme kao primjerice Grčka 4,5 ha, Italija 7 ha, Portugal oko 10 ha. Ovo nam ukazuje da prirodni potencijali koje Hrvatska neosporno ima, ne jamče konkurentnost poljoprivrednog sektora, ali i da se strukturne poteškoće mogu ukloniti kroz odgovarajuće mjere poljoprivredne politike. Naime, bez obzira na malu prosječnu veličinu južnog dijela Europe, u pojedinim je proizvodnjama ona iznimno uspješna.

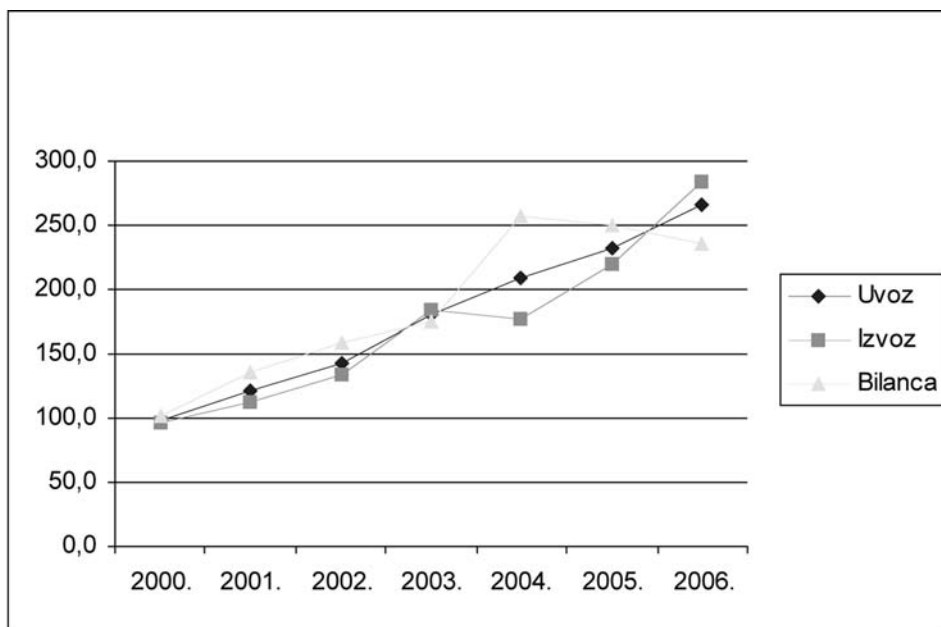
Prema Popisu poljoprivrede iz 2003. godine¹ u Hrvatskoj se poljoprivredom bavi 449 tisuća poljoprivrednih kućanstava te 1.364 poslovna subjekta u

poljoprivredi. Podatak od gotovo pola milijuna gospodarstava obuhvaća sve koji su na neki način uključeni u poljoprivrednu proizvodnju. Međutim, za donošenje mjera poljoprivredne politike također su značajni podaci iz Upišnika poljoprivrednih gospodarstava² koje vodi Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Oni pokazuju da se broj korisnika potpora u proteklom razdoblju kretao oko 150.000.

I udio sektora proizvodnje hrane u vanjsko trgovinskoj razmjeni Hrvatske s inozemstvo iznosi oko 10% pri čemu je udio u izvozu u 2006. godini iznosio 11,5% dok je udio u uvozu bio 8,5%. Pokrivenost uvoza izvozom u 2006. godini u ovom je sektoru iznosila 65% dok se isti pokazatelj za ukupno gospodarstvo kretao oko 48%. Iako Hrvatska ne može biti zadovoljna rezultatima vanjsko-trgovinske razmjene u sektoru proizvodnje hrane, činjenica je da su rezultati osjetno bolji u odnosu na druge proizvodne grane.

Od 2001. godine Hrvatska bilježi značajan rast vanjsko trgovinske razmjene što je posljedica uključivanja u međunarodne gospodarske integracije, prije svega Svjetsku trgovinsku organizaciju, ali i sklapanja ugovora kojim se reguliraju preferencijalni uvjeti trgovanja, prije svega Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju te bilateralnog Ugovora o slobodnoj trgovini s BiH.

Slika 1: Indeks kretanja vanjskotrgovinske poljoprivredne razmjene (1999=100)



Izvor: Državni zavod za statistiku, obrada autora

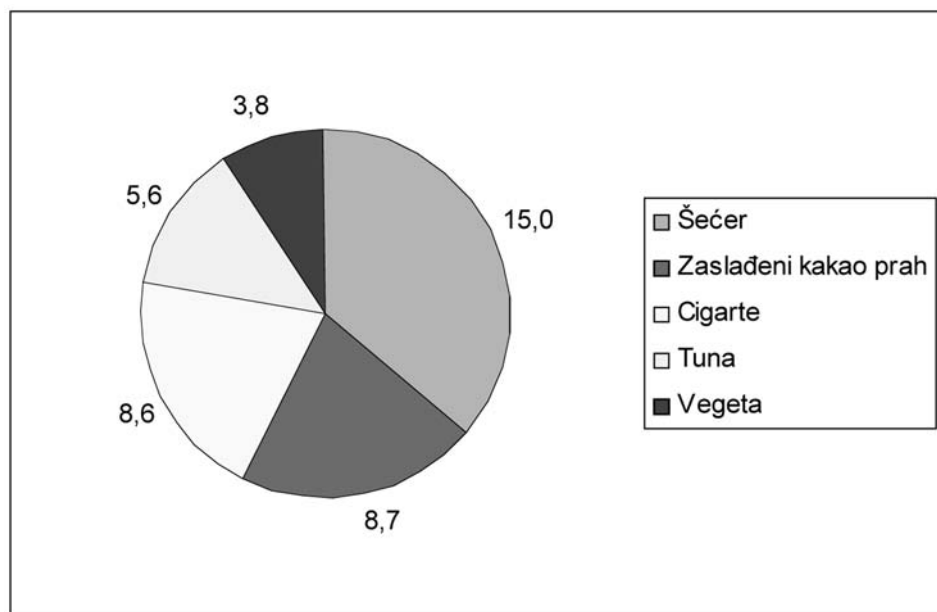
Izvoz bilježi rast od 2000. godine (izuzetak je jedino nešto manji izvoz u 2004. godini koji je posljedica suše iz 2003. godine). Paralelno s rastom izvoza bilježi se i rast uvoza koji je u razdoblju od 2001. do 2006. godine rastao u prosječnom godišnjem iznosu od 150 do 250 milijuna USD. U 2005. godini Hrvatska po prvi put, nakon niza godina, bilježi smanjenje trgovinskog deficita u odnosu na prethodnu godinu, a ovaj je trend zadržan i u 2006. godini. Poljoprivredni deficit u 2006. godini u odnosu na 2004. godinu smanjen je za 57 milijuna USD.

Slika 1 prikazuje indeks kretanja vanjskotrgovinske poljoprivredne razmjene gdje je 1999. godina prikazana indeksom 100.

Jedan od značajnih problema u hrvatskom izvozu je mali broj proizvoda koji u značajnijim količinama sudjeluju u izvozu. Tako je primjerice u 2006. godini šest najznačajnijih proizvoda u hrvatskom poljoprivrednom izvozu sudjelovalo s 42%. S druge pak strane, u uvozu sudjeluje cijeli spektar proizvoda, a jedino šećer u uvozu sudjeluje s više od 2,5%.

Struktura poljoprivrednog izvoza po proizvodima u 2006. godini prikazana je na Slici 2.

Slika 2: Poljoprivredni izvoz u 2006. godini –struktura po proizvodima (%)

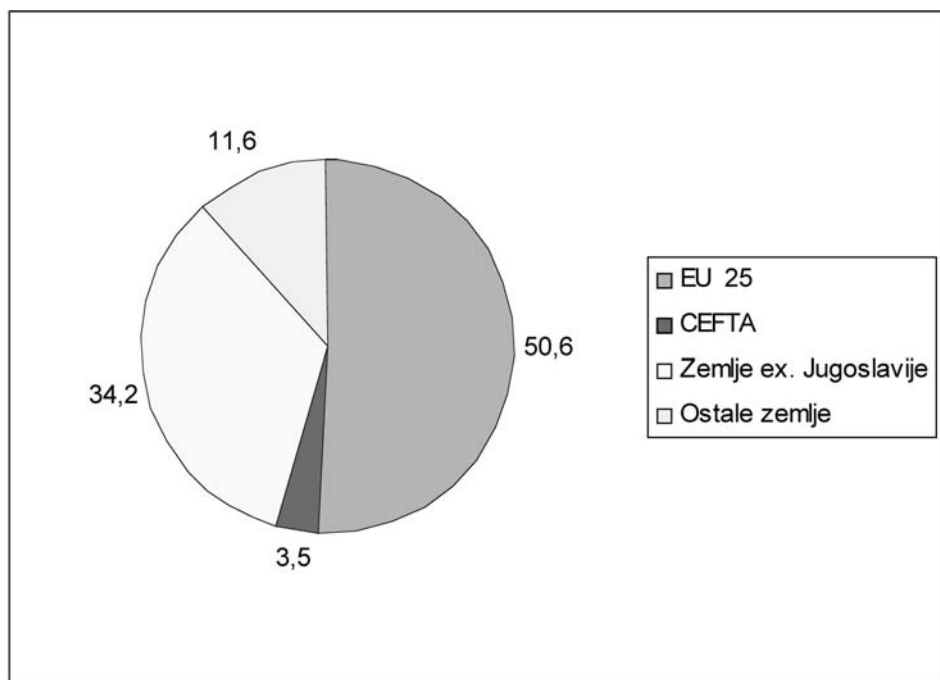


Izvor: Državni zavod za statistiku, obrada autora

Za razliku od uvoza koji je u prošloj godini gotovo 70% bio podrijetlom iz zemalja Europske unije, za Hrvatski je izvoz najznačajnije tržište bivše Jugoslavije. Ukoliko se u podatke o izvozu na tržište bivše Jugoslavije uključi i Slovenija, ova skupina zemalja u našem poljoprivrednom izvozu sudjeluje s 42% što je za 10 postotnih poena više u odnosu na izvoz u EU. Pri tome je za Hrvatsku apsolutno najznačajniji izvoz na tržište BiH koje u izvozu sudjeluje u prosjeku s 25%.

Struktura poljoprivrednog izvoza po zemljama u 2006. godini je prilaza na Slici 3.

Slika 3: Poljoprivredni izvoz u 2006. godini –struktura po zemljama (%)

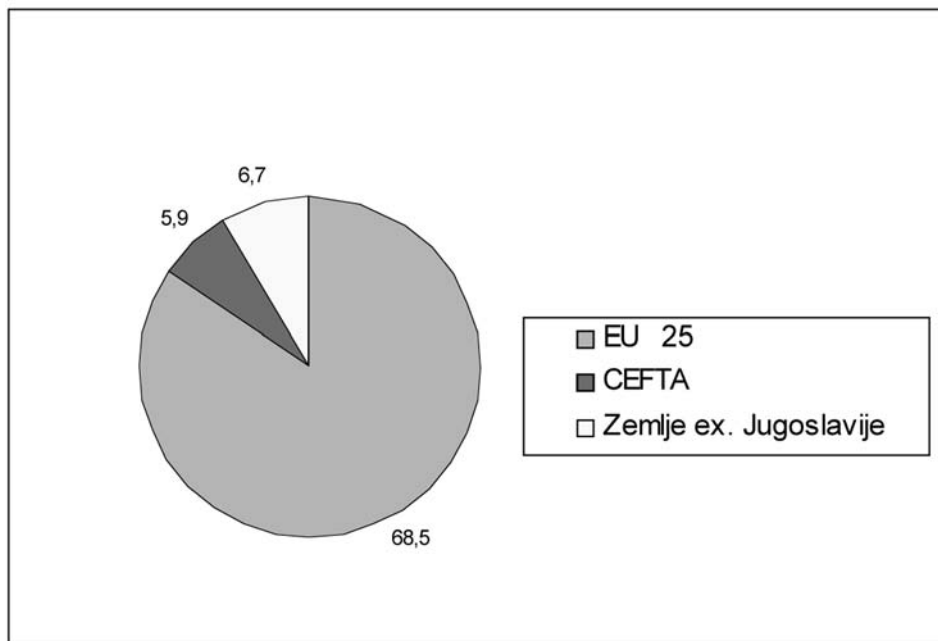


Izvor: Državni zavod za statistiku, obrada autora

Napomena: Podaci o izvozu u Sloveniju uključeni su u grupaciju EU 25.

Slika 4 prikazuje poljoprivredni uvoz po zemljama u 2006 godini. Uvoz iz zemalja bivše Jugoslavije je oko 7%.

Slika 4: Poljoprivredni uvoz u 2006. godini –struktura po zemljama (%)



Izvor: Državni zavod za statistiku, obrada autora

2. HRVATSKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA

Hrvatska je poljoprivreda, sve do konca 90-ih godina u značajnoj mjeri bila izolirana od djelovanja europskog i svjetskog tržišta. U tom je razdoblju za nju bilo karakteristično visoka razina carinske zaštite pri uvozu, ali zbog ratnih uvjeta i proračunskih ograničenja, niska razina potpora. Značajnija reforma poljoprivredne politike vezana je uz uključivanje Hrvatske u Svjetsku trgovinsku organizaciju koncem 2000. godine.

Naime, članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji donijelo je smanjenje carinske zaštite za 50% u prijelaznom razdoblju koje je okončano 1. siječnja 2007. godine. Hrvatska se također obvezala zbirne mjere potpore smanjiti sa 161 mln € danom pristupanja u WTO na 134 mln € od 2004. godine pa nadalje, kao i ne primjenjivati izvozne subvencije.

Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji nametnulo je i potrebu reforme sustava potpore. Tako je, pripremajući se za članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, Hrvatska zamijenila tadašnji sustav potpora koje su se isplaćivale po kilogramu proizvoda s plaćanjima po sjetvenoj površini i grlu stoke.

Danas se primjenjuje četiri modela potpora poljoprivredi:

1) model poticanja proizvodnje - obuhvaća izravnu potporu vezanu uz proizvodnju, a usmjeren je na komercijalna gospodarstva. Njime se u pravilu potiču ratarski usjevi, višegodišnji nasadi, stočarstvo.

2) model potpore dohotku - nije vezan za proizvodnju, a usmjeren je na manja i staračka gospodarska s ciljem osiguranja primjerene razine dohotka.

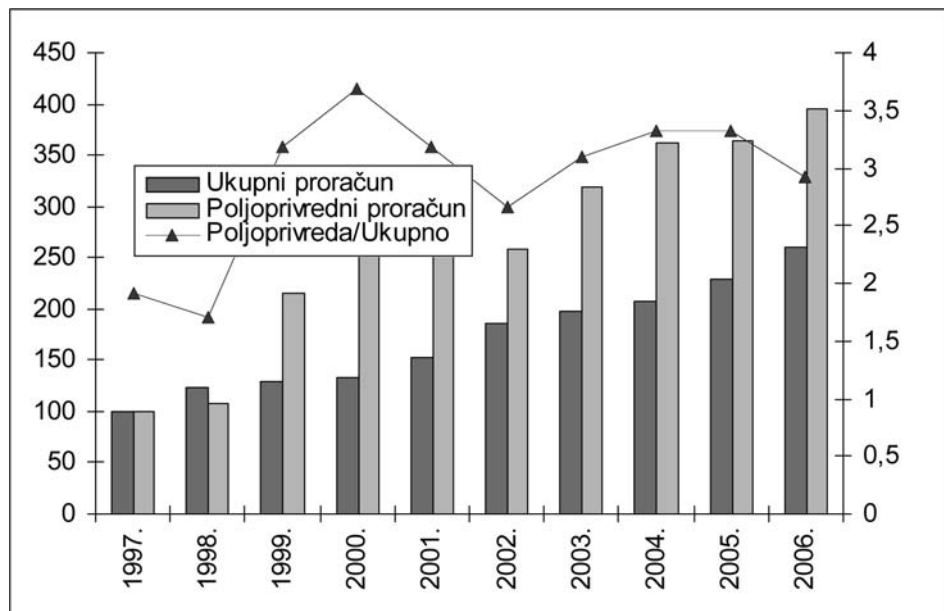
3) model kapitalnih ulaganja također je usmjeren na komercijalna gospodarstva, a njime država sufinancira investicije u poljoprivrednom sektoru. Njezin je cilj stimulirati kreditiranje poljoprivrede od strane bankarskog sektora te povećanje investicija u poljoprivredu.

4) model ruralnog razvitka ima za cilj očuvanje i razvoj seoskih područja, kulture i tradicijskih vrijednosti ruralnih sredstava.

Otvaranje hrvatskog tržišta hrane i poduzete reforme pratio je i rast proračunskih izdvajanja koji je bio nužan kako bi se unaprijedila poljoprivredna proizvodnja, očuvala ruralna sredina, a Hrvatska dostigla razinu potpore zemalja iz okruženja, prije svega Europske unije od kuda dolazi najveći dio uvoza.

Slika 5 prikazuje kretanje poljoprivrednog proračuna i njegova relativnog udjela u ukupnom proračunu u razdoblju od 1993. do 2004. godine.

Slika 5: Udio poljoprivrednog proračuna u ukupnom



Izvor: Sever-Koren A., MPŠVG, Zajednička poljoprivredna politika (prezentacija)

Proračun MPŠVG-a se povećao sa 350 mil kn 1993. na oko 2,6 mlrd kn 2004. godine što je povećanje preko 7 puta. Istovremeno se relativni udio proračuna MPŠVG-a u odnosu na ukupni proračun RH smanjio 3,74% na 3,33%.

3. POLJOPRIVREDNA POLITIKA U EU

Zajednička poljoprivredna politika (eng. Common Agricultural Policy, CAP) ne samo da je jedna od najstarijih nego je i jedna od najsnažnijih zajedničkih politika unutar Europske unije. Uspostavljena je Rimskim ugovorom³, a za njezine temeljne ciljeve utvrđeno je⁴:

- povećanje produktivnosti u poljoprivredi;
- osiguranje višeg standarda za poljoprivrednike;
- stabilizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- osiguranje redovne opskrbe potrošača prehrambenim proizvodima;
- osiguranje prihvatljivih cijena hrane za potrošače.

S obzirom da je u vrijeme nastajanja Zajedničke poljoprivredne politike, među stanovništvom Europe itekako bio prisutan strah od gladi, u praksi su dizajnirane mjere koje su prije svega bile usmjerene na rast poljoprivredne proizvodnje. On je prije svega ostvaren kroz visoke cijene na domaćem tržištu koje su stimulirale proizvođače na povećanje proizvodnje. Kako bi se mogla zadržati visoka razina cijena na domaćem tržištu, utvrđena je i visoka razina carinske zaštite pri uvozu koja je štitila domaće proizvode od konkurencije svjetskog tržišta. Tijekom vremena Europska je unija proizvodila sve veće količine hrane te ne samo da je postala samodostatna u proizvodnji hrane nego je ostvarivala i značajne viškove. Zbog nekonkurentnosti europskih cijena, viškovi hrane nisu se mogli izvoziti na svjetskog tržišta te su uvedene i visoke izvozne subvencije. Ove mjere tržišno-cjenovne politike činile su okosnicu Zajedničke poljoprivredne politike gotovo 40 godina.

Urugvajski krug pregovora kojim je Svjetska trgovinska organizacija naslijedila dotadašnji GATT (eng. General Agreement on Tariffs and Trade) po prvi je put uveo disciplinu za poljoprivredni sektor koji je do tada bio izuzet od preuzimanja obveza. Urugvajski krug pregovora koji započeo je 1986., a okončan 1994. godine, temeljni je razlog prve velike reforme Zajedničke poljoprivredne politike koja je usvojena 1992. godine. Ona je po tadašnjem povjereniku nazvana MacSharry-eva reforma.

Ova je reforma donijela zaokret u potporama koje se više nisu vezivale za jedinici proizvoda, nego su usmjerene na površinu poljoprivredne proizvo-

dnje odnosno grla stoke. Reforma je također donijela smanjenje interventnih cijena za žitarice i goveđe meso te mjere ograničavanja proizvodnje poput primjerice obveze uvođenja “ugara” (eng. set-aside) i revizije proizvodnih kvota za pojedine proizvode. Ovom su reformom također uvedene agro-okolišne mjere te mjera ranog umirovljenja.

Iako je MacSharry reforma inicijalno dala rezultate, neki problemi ostali su i dalje neriješeni. Trend rasta izdataka za poljoprivredu ne samo da nije zaustavljen nego je poljoprivredni proračun u razdoblju od 1992. do 1996. godine povećan za 24%. Koncept održivog razvitka sve je više dobivao na značenju, očekivanja javnosti potaknuta brojnim krizama u području sigurnosti hrane su se promijenila, Europska se unija pripremala za novo proširenje, a unutar Svjetske trgovinske organizacije iniciran je novi krug pregovora. U ožujku 1999. godine usvojena je Agenda 2000⁵ koja je predstavljala novi reformski zahvat za naredno petogodišnje razdoblje.

Agenda 2000 donijela je novo smanjenje zajamčenih cijena poljoprivrednih proizvoda, a naglasak je stavila na multifunkcionalnu ulogu poljoprivrede kojom se sve veći značaj stavlja na doprinos poljoprivrede očuvanju ruralnih područja, krajobraza, kulture, tradicije. Agendom je također bila dogovorena revizija Zajedničke poljoprivredne politike 2003. godine. Međutim, ono što je inicijalno predviđeno kao revizija, u konačnici se pretvorilo u korjenitu reformu koja je poznata pod nazivom Fischler-ova reforma iz 2003. godine.

Najvažnije obilježje ove reforme je prekidanje veze između proizvodnje i potpora koje je realizirano kroz uvođenje “jedinственог плаћања по фарми”. Ovo se plaćanje odobrava bez obzira na vrstu i obujam proizvodnje poljoprivrednog gospodarstva, a utvrđuje se na temelju ostvarenih potpora u referentnom razdoblju 2000-2002. godina.

Primanje potpora uvjetovano je ispunjavanjem pravila utvrđenih tzv. “unakrsnom sukladnosti” (tzv. “cross-compliance”) koji se odnose na zaštitu okoliša, dobrobit životinja, sigurnost hrane i sl.

Ovom je reformom također naglašena razlika između dva stupa poljoprivredne politike: prvi stup koji čini tržišna politika i izravne potpore te drugi stup koji predstavlja ruralni razvitak, a koji je dobio veći značaj nego što ga je imao u prošlosti. Kako bi se osnažio segment ruralnog razvitka uspostavljen je fond u koji se slivaju sredstva ostvarena smanjivanjem iznosa “jedinственог плаћања по фарми”. Naime, svim gospodarstvima koja godišnje ostvaruju više od 5.000 € izravnih potpora, ovaj se iznos postupno smanjuje. Ova je mjera poznata pod nazivom “modulacija”.

Ovdje je u vrlo kratkim crtama iznesena povijest i temeljna načela funkcioniranja Zajedničke poljoprivredne politike. Ona još uvijek sadrži brojne odredbe oko intervencija, izvoznih subvencija, naknade za privatno skladištenje, a također su prisutne i razlike u razini plaćanja između pojedinih zemalja.

Zbog toga će se tijekom 2008. godine pristupiti novoj reviziji Zajedničke poljoprivredne politike koja je već dobila naziv “zdravstveni pregled” (eng. Health check). Ona će razmotriti uspješnost funkcioniranja “jedinственог plaćanja po farmi”, provedbu reforme u sektoru vina, povećanje sredstava za ruralni razvitak kroz povećanje tzv. modulacije, ukidanje kvote za mlijeko, a također su izneseni prijedlozi da se “plafonira” potpora po farmi. U kolikoj će se mjeri ovi prijedlozi usvojiti ostaje da se vidi nakon 2008. godine.

4. POSLJEDNJI VAL PROŠIRENJE EUROPSKE UNIJE

Posljednji val proširenja iz 2004. godine imao je utjecaj i na poljoprivredne sektor Europske unije. Europa je postala najveći svjetski uvoznik i izvoznik hrane te je u 2006. ostvarila pozitivnu bilancu vanjsko trgovinske razmjene poljoprivrednim proizvodima.

U procesu proširenja najznačajnija pitanja za zemlje pristupnice u području poljoprivrede vezani su na:

1. Utvrđivanje razina potpora,
2. Definiranje proizvodnih kvota,
3. Stjecanje prava vlasništva stranih osoba nad poljoprivrednim zemljištem.

Plafoni potpora i veličina proizvodnih kvota utvrđeni su na temelju proizvodnih površina i ostvarene razine proizvodnje u referentnom razdoblju. Zbog toga je kvaliteta statističkih podataka bila od najvećeg mogućeg značenja, a ovo je iskustvo neobično važno i za Republiku Hrvatsku u pripremama za otvaranje pregovora u poglavlju Poljoprivreda i ruralni razvitak.

Konačni dogovor po pitanju potpora rezultirao je prijelaznim razdobljem od 10 godina u kojem se izravne potpore u novim zemljama članicama ujednačavaju sa starim zemljama članicama. Prve godine po pristupanju u članstvo, nove zemlje članice iz europskog su proračuna primale 25% iznosa sredstava koje su primale članice, a mogle su dodatno isplaćivati 30% sredstava iz nacionalnog proračuna (eng. top up). Povećanje potpora odvija se dinamikom koja je prikazana u Tablici 1.

Tablica 1: Dinamika povećanja potpora novih zemalja članica EU (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Visina potpore iz EU proračuna u odnosu na stare zemlje članice	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Nadoplate iz nacionalnog proračuna	30	30	30	30	30	30	30	20	10	0
Ukupna dozvoljena direktna potpora	55	60	65	70	80	90	100	100	100	100

Izvor: europa.eu.int

Pitanje stjecanja vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem bilo je u većini zemalja pristupnica jedno od najznačajnijih, a rezultati pregovora dati su u Tablici 2.

Tablica 2: Rezultati pregovora novih članica EU o stjecanju vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem

Zemlja	Prijelazno razdoblje za kupnju poljoprivrednog i šumskog zemljišta od strane državljana EU
Bugarska	7 godina
Cipar	-
Češka	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Češka zatraži zaštitne mjere
Estonija	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Estonija zatraži zaštitne mjere
Mađarska	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Mađarska zatraži zaštitne mjere
Latvija	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Latvija zatraži zaštitne mjere
Litva	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Litva zatraži zaštitne mjere
Malta	-
Poljska	12 godina, osim za poljoprivrednike koji su iznajmljivali zemljište između 3 ili 7 godina (ovisno o regiji)
Rumunjska	7 godina
Slovenija	- (mogućnost posezanja za zaštitnom klauzulom za nekretnine tijekom 7 godina)
Slovačka	7 godina, mogućnost produljenja za 3 godine ako Slovačka zatraži zaštitne mjere

Izvor: pravna stečevina

5. PROCES PRISTUPANJA HRVATSKE U EU

Za odnose Hrvatske i Europske unije najznačajniji je Proces stabilizacije i pridruživanja koji je Europska unija razvila za zemlje jugoistočne Europe. Ovim je procesom otvorena perspektiva članstva jugoistoka Europe.

Proces predviđa sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju⁶. Hrvatska je ovaj Sporazum sklopila u listopadu 2001. godine, njegova privremena primjena započela je 2002. godine, a na snagu je stupio po okončanju procesa ratifikacije 1. veljače 2005. godine.

Ovim se Sporazumom reguliraju ukupni odnosi između Hrvatske i Europskih zajednica, a za sektor poljoprivrede najznačajnije su njegove trgovinske odredbe. Njime su potvrđene prethodne jednostrane povlastice kojom su, za gotovo sav hrvatski izvoz na tržište Europske unije, ukinute carine. Izuzetak čine proizvodi od mlade govedine, vina, neke vrste riba i ribljih prerađevina, za koje su odobrene preferencijalne kvote, a naknadnim je izmjenama Sporazuma utvrđeno i količinsko ograničenje izvoza šećera. S druge strane, Hrvatska se obvezala postupno otvarati svoje tržište poljoprivrednih proizvoda, pri čemu za veliki broj proizvoda nije predviđeno potpuno ukidanje carina.

Nakon sklapanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Hrvatska je 21. veljače 2003. godine podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Pozitivno mišljenje (fran. Avis) prihvaćeno je u travnju 2004. godine, a pristupni pregovori otvoreni su 3. listopada 2005. godine.

Nova faza u odnosima Hrvatske i Europske unije započelo je dubinskom usporedbom zakonodavstva (eng. screening). Pravna stečevina (fran. *acquis communautaire*) podijeljena je u 33 poglavlja (odnosno 35 pri čemu se screening za poglavlja Institucije i Ostala pitanja nije provodio). Poglavlje poljoprivrede koje je do tada obuhvaćalo i sigurnost hrane podijeljeno je u dva poglavlja: Poglavlje 11. Poljoprivreda i ruralni razvitak te Poglavlje 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika. Razlog za ovo razdvajanje je iznimna obimnost zakonodavstva u području sigurnosti hrane.

Dubinska usporedba zakonodavstva se odvijala u dvije faze: multilateralni i bilateralni screening. Tijekom multilateralne faze Europska je komisija prezentirala pravnu stečevinu dok tijekom bilateralnog dijela zemlja kandidat daje prikaz stanja u svojoj zemlji. Po okončanju screening-a Europska komisija izrađuje izvješće u kojem ocjenjuje da je Hrvatska spremna za otvaranje poglavlja za pregovore ili utvrđuje mjerila (eng. benchmark) koje Hrvatska treba ispuniti. Po ispunjavanju mjerila poglavlje se može otvoriti, a Hrvatska je obvezna dostaviti svoja Pregovaračka stajališta za odnosno poglavlje.

Multilateralni screening za poglavlje Poljoprivreda i ruralni razvitak odvijao se od 5. do 8. prosinca 2005. godine, a bilateralni od 30. siječnja do 2. veljače 2006. godine. Za otvaranje ovog poglavlja Europska je komisija utvrdila jedno mjerilo, a to je izrada strategije poljoprivredne statistike. Hrvatska planira ovu strategiju usvojiti u listopadu 2007. godine, a procjena je da bi nakon verifikacije mjerila od strane Europske komisije, pregovori mogli biti otvoreni početkom 2008. godine.

Multilateralni screening za poglavlje Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika odvijao se od 9. do 15. ožujka 2006. godine, a bilateralni od 29. svibnja do 7. lipnja 2006. godine. Europska je komisija usvojila izvješće 3. travnja 2007. godine, a utvrđena su četiri mjerila za otvaranje poglavlja: usvajanje novog Zakona o hrani i Zakona o veterinarstvu; Izrada strategija prijenosa, usvajanja i implementacije pravne stečevine s posebnih osvrtnom na svinjsku kugu; Početak primjene sustava obilježavanja životinja za goveda, svinje, ovce i koze; Klasifikacija objekata. Ispunjavanje mjerila planira se za konac 2007. godine, a otvaranje poglavlja za pregovore početkom 2008. godine.

5.1. KAKO SE HRVATSKA MOŽE PRIPREMITI ZA ČLANSTVO U EU?

Konkurentnost hrvatske poljoprivrede ključna je za uspješno integriranje hrvatske poljoprivrede. Od dana pristupanja Hrvatska će se priključiti zajedničkom tržištu Europske unije što podrazumijeva ukidanje carinske zaštite prilikom uvoza, koja je za pojedine poljoprivredne proizvode u Hrvatskoj još uvijek visoka. Naime, činjenica je da je Hrvatska u proteklom razdoblju uključujući se u međunarodne integracije u prosjeku smanjila carine za više od 50%. Međutim, promatrano na razini pojedinačnih proizvoda, posebice primarnih poljoprivrednih proizvoda (prije svega onih kod kojih je carina izražena u obliku specifične carine), ad valorem carinske zaštite još uvijek je visok, i nerijetko se približava troznamenkastim brojkama. Ukidanje carinskih barijera koje je neizbježno nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, napraviti će dodatni pritisak na hrvatsku poljoprivredu.

Nadalje razina cijena i potpora u Hrvatskoj kod pojedinih je proizvoda osjetno veća od Europske unije. Pri tome se posebno misli na sektor mlijeka. Veći dohodak proizvođača mlijeka vodi povećanju proizvodnje što je važno ako se u obzir uzme da Hrvatska nije samodostana u ovoj proizvodnji. Također, ne samo moguće, nego i vjerojatno ukidanje proizvodne kvote za mlijeko od 2015. godine, otvara mogućnost za daljnji rast proizvodnje. Međutim, pad

prihoda farmi koje se bave proizvodnjom mlijeka može dovesti u pitanje održivost proizvodnje kod pojedinih proizvođača.

Iako su pojedina poljoprivredna gospodarstva već sada konkurentna, činjenica je da jedan broj proizvođača još uvijek nije spreman suočiti se s pritiskom europske konkurencije. To se prije svega odnosi na staračko stanovništvo koje i sada teško konkurira na tržištu zaštićenom carinskom zaštitom.

Mala prosječna veličina poljoprivrednih gospodarstava jedno je od ključnih ograničenja hrvatske poljoprivrede. Loša struktura gospodarstava negativno utječe i na trženje i distribuciju poljoprivrednih proizvoda. Naime, poljoprivredni se proizvođači iznimno rijetko udružuju što povećava troškove nabave inputa, ali i otežava prodaju proizvoda.

Osim toga, poljoprivredni sektor zaostaje u investicijama zbog nedostatka kvalitetnih kreditnih sredstava što je posljedica nezainteresiranosti bankarskog sektora za plasmanom kredita u poljoprivredu, zbog, između ostalog, manje profitabilnosti u poljoprivredi, višeg stupnja rizika te nedostatka kvalitetnih garancija koje poljoprivrednik mora osigurati.

Hrvatski prinosi nerijetko zaostaju za prosječnim europskim prinosima što najizravnije utječe na razinu dohotka.

Također, samo manji broj objekata ispunjava zahtjeve vezane uz sigurnost hrane. Nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji ili po isteku prijelaznog razdoblja, svi će objektu morati ispunjavati zahtjevne propise vezane uz sigurnost hrane.

Potreba daljnjih reformi hrvatske poljoprivrede i konstantan rad na povećanju konkurentnosti nameću se Hrvatskoj bez obzira na pristupanje Europskoj uniji. Naime, na tržištu poljoprivrednih proizvoda pojavljuje se tzv. zemlje trećeg svijeta čiji su proizvodi zbog prednosti (velike površine poljoprivrednog zemljišta, niži troškovi rada) konkurentniji na svjetskom tržištu. Dobar je primjer sektor vina, gdje je Europska unija, iako je desetljećima bila lider u ovoj proizvodnji, pod pritiskom konkurencije zemalja novog svijeta bila prisiljena reformirati svoje tržište. Bez obzira na članstvo u Europskoj uniji, Hrvatska će u nadolazećem razdoblju morati intenzivirati reformiranje poljoprivrednog sektora.

Za Hrvatsku je ključno poboljšati strukturu poljoprivrednih gospodarstava što prije svega zahtjeva promjene mjera zemljišne politike koja mora biti usmjerena na stvaranje održivih i konkurentnih farmi. S obzirom da je fond poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu ograničen, Hrvatska će trebati dizajnirati mjere zemljišne politike koje će biti usmjerene na poljoprivredno zemljište u privatnom vlasništvu. S obzirom na velike površine

neobrađenog zemljišta, Hrvatska bi u narednom razdoblju trebala razmotriti načine za aktiviranje poreza na neobrađeno zemljište. Ove bi mjere mogle potaknuti poljoprivrednike na obradu poljoprivrednog zemljišta čime bi se postigla veća zaposlenost i razina dohotka u ruralnim sredinama, povećala proizvodnja, smanjio uvoz te pozitivno utjecalo na očuvanje okoliša u ruralnim sredinama.

Iskustvo pokazuje da se rezultati provedbe zemljišne reforme ne mogu očekivati u kratkom roku, i da su potrebne godine da bi se povećala prosječna veličina gospodarstva. Zbog toga se potrebno usmjeriti na one proizvodnje koje, i s malim površinama, mogu biti konkurentne, a to su prije svega radno i kapitalno intenzivne proizvodnje (poput primjerice voća, povrća, cvijeća, maslina). Zbog nedostatka kvalitetnih financijskih sredstava za financiranje ovih proizvodnja od strane bankarskog sektora preporuča se ojačati mjeru kapitalnih investicija kojom se sufinanciraju investicijski projekti u poljoprivredi (umjesto postojećih 25% projekti bi se trebali sufinancirati s 50% kako je to praksa i u Europskoj uniji). Jedan od mogućih izvora financiranja jesu predpristupni fondovi (trenutno SAPARD, a od sljedeće godine IPARD). Međutim, sredstva predpristupnih fondova (25 milijuna € godišnje se udružuju s proračunskim sredstvima Hrvatske) nisu dostatna potrebama hrvatske poljoprivrede zbog čega je potrebno ojačati ovu komponentu unutar poljoprivrednog proračuna. S obzirom da Hrvatska želi svoju poljoprivredu temeljiti na proizvodnji visoko kvalitetnih proizvoda i ekološkoj proizvodnji, veću razinu potpore potrebno je osigurati za ovakve proizvodnje.

Kako bi se olakšalo i unaprijedilo trženje poljoprivrednih proizvoda, Hrvatska treba uvesti mjeru potpora proizvođačkim udrugama. Zadaća je ovih udruga osigurati da je proizvodnja planirana u skladu s tržišnim potrebama u odnosu na kvalitetu i količinu, plasman proizvedenih proizvoda za svoje članove, promicanje ekološki prihvatljivih tehnika uzgoja i zbrinjavanja otpada te stvaranje tehničkih uvjeta za skladištenje, pakiranje i prodaju proizvoda svojih članica. Nakon pristupanja Europskoj uniji ova bi se mjera umjesto iz hrvatskog državnog proračuna financirale iz zajedničkog proračuna Europske unije.

Provođenje reformi uvijek ima negativan utjecaj na jedan dio proizvođača, pa se može očekivati da bi u našem slučaju najviše bili pogođena mala i staračka gospodarstva. Za njih je potrebno dizajnirati prije svega mjere socijalne politike, koje bi omogućile ostanak i opstanak u ruralnim sredinama te osigurali postupan izlazak iz poljoprivrede.

Hrvatska također treba stvoriti uvjete da nakon pristupanja maksimizira koristi iz raspoloživih fondova. Naime, pored ustroja Agencije za plaćanje i

mehanizma donošenja planova temeljem kojih će se koristiti sredstva (analogno SAPARD-IPARD planu u predpristupnom razdoblju), Hrvatska je obavezna uspostaviti LPIS odnosno sustav evidentiranja svih poljoprivrednih čestica, uvesti IACS odnosno integrirani sustav kontrole, uspostaviti vinaradarski katastar, uspostaviti registar maslinika, uvesti sustav označavanja i identifikacije životinja. Ovo su samo neke od aktivnosti koje mora poduzeti administracija u narednom razdoblju da bi Hrvatska bila spremna za članstvo. Iskustvo novih zemalja pokazuje da je riječ o tehnički iznimno zahtjevnom poslu koji zahtjeva visoko motivirane i educirane stručnjake za svako od navedenih područja.

Za Hrvatsku je također od iznimnog značaja unaprijediti statistiku u segmentu poljoprivrede. Naime, pouzdani statistički podaci ključ su za uspješno vođenje pregovora.

Uspostava, opremanje i organizacija odgovarajućih službi vezanih uz sigurnost hrane (posebice inspekcije) kako bi se ispunili veterinarski i fitosanitarni uvjeti za hrvatski izvoz na jedinstveno tržište te opremanje i akreditacija laboratorija su nužni preduvjeti, dok će se stvarni kumulativni učinak sredstava strukturnih fondova i njihovo maksimiziranje ostvariti tek ukoliko se paralelno sa stvaranjem osnovnih preduvjeta provode i aktivnosti na informiranju i obuci potencijalnih korisnika.

ZAKLJUČAK

Nesporno je da Hrvatska ima brojne prirodne prednosti za uspješnu poljoprivrednu proizvodnju. Međutim, unatoč prirodnim prednostima Hrvatska je i dalje samodostatna u proizvodnjih svega nekolicine poljoprivrednih proizvoda, a i u vanjsko trgovinskoj razmjeni ostvaruje deficit što ukazuje na nekonkurentnost ovoga sektora. Potreba reforme hrvatske poljoprivrede je već sada evidentna, a proces pristupanja Hrvatske Europskoj uniji dodatno će je ubrzati. Promjene u strukturi farmi i u strukturi proizvodnje zahtjevaju mjere zemljišne politike koje će biti usmjerene na povećanje prosječne veličine gospodarstava te okretanje radno i kapitalno intenzivnijim djelatnostima i proizvodima viših kategorija kvalitete. Ovakvi ciljevi zahtjevaju i preispitivanje mjera potpore u poljoprivredi, ali i svih ostalih politika koje su vezane uz poljoprivredu (primjerice porezne politika). Rast cijena poljoprivrednih proizvoda, koji se može očekivati i u narednom razdoblju kao i proces pristupanja Europskoj uniji mogu biti prilika za cjelovitu reformu ovog sektora.

LITERATURA

- Ekonomski institut Zagreb (2007), Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci
- Božić, M. (1999), WTO i Hrvatska poljoprivreda
- Božić M., Gelo R., Sever- Koren A. (2003), Hrvatska poljoprivreda i EU: kojim putem naprijed?
- Božić M., Gelo R., Sever- Koren A. (2002), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i hrvatska poljoprivredna politika
- Sever-Koren A., MPŠVG, Zajednička poljoprivredna politika (prezentacija)
- Haynes J., (2004), Utjecaj Zajedničke poljoprivredne politike na hrvatsku poljoprivredu, CARDS projekat CAP Monitor
- Pravilnik o upisu u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava (NN br.: 128/2002 i pripadajuće izmjene)
- Zakon o popisu poljoprivrede 2003 (NN br.: 87/2003) www.europa.eu.int

BILJEŠKE

- ¹ Popis poljoprivrede proveo je Državni zavod za statistiku sukladno Zakonu o popisu poljoprivrede 2003 (NN br.: 87/2003)
- ² Pravilnik o upisu u Upisnik poljoprivrednih gospodarstava (NN br.: 128/2002 i pripadajuće izmjene). Predstavlja registar svih gospodarstava koji žele ostvariti pravo na potpore te tržiti svoje proizvode na tržištu.
- ³ Rimski ugovor je ugovor kojim se osniva Europska ekonomska zajednica (EEZ). Potpisan je u Rimu 25. ožujka 1957., a stupio na snagu 1. siječnja 1958. godine.
- ⁴ Članak 33. Rimskog ugovora
- ⁵ Dokument usvojen na sjednici Vijeća EU u ožujku 1999. godine kojim se utvrđuje budući razvoj i okvir za financiranje poljoprivrede u razdoblju 2000. - 2006. godina.
- ⁶ SSP predstavlja novu generaciju sporazuma o pridruženom članstvu za države obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija).