

V.4. SEKTORSKI PRIORITETI – POLJOPRIVREDA

1. Ciljevi

- 1.1. Aktivirati prirodne i ljudske potencijale i povećati zaposlenost**
- 1.2. Unaprijediti konkurentnost domaće poljoprivredne proizvodnje**
- 1.3. Smanjiti uvoz poljoprivrednih proizvoda i trgovinski deficit zemlje**
- 1.4. Izbalansirati demografsku pokrivenost područja u zemlji**
- 1.5. Razvijati ruralna područja kao bitan faktor u smanjenju siromaštva**
- 1.6. Unaprijediti očuvanje čovjekove okoline kroz razvoj održive poljoprivrede**

2. Stanje u sektoru

2.1. Opći pregled

Poljoprivreda je jedna od ključnih djelatnosti ruralnog prostora i osnovni oblik aktivnosti njegovih stanovnika, te veoma bitan faktor za smanjenje siromaštva, održanje ekološke ravnoteže i zaštitu okoline. Agroekološki uvjeti u BiH su relativno povoljni za poljoprivrednu proizvodnju. Međutim, ona se istovremeno suočava s neophodnošću saniranja ratnih šteta i procesom tranzicije iz planske ka tržišnoj privredi.

Osnovne karakteristike stanja u poljoprivredi su:

- u 2002. godini primarna poljoprivredna proizvodnja učestvovala je u GDP sa 12,41 odsto. Uočljiv je trend pada učešća poljoprivrede (13,74% u 2000. i 13,3% u 2001. godini),
- procjenjuje se da stočarstvo učestvuje sa oko 50 odsto u ukupnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Ovo učešće je znatno niže u odnosu na predratno stanje, a pogotovo u odnosu na razvijene zemlje,
- učešće domaće proizvodnje hrane u zadovoljavanju ukupnih prehrambenih potreba iznosi svega 35-40 procenata, i znatno je niže od predratnog nivoa, kada je bilo oko 60 procenata,
- u ukupnom spoljno-trgovinskom deficitu značajan procenat čine poljoprivredni proizvodi. Deficit poljoprivrednih proizvoda po stanovniku je 200\$ (u Hrvatskoj 73\$, u EU 71\$),
- stepen korištenja prirodnih resursa, prvenstveno zemljišta, drugi je ključni pokazatelj stanja u sektoru. U 2001. godini, u FBiH je bilo 50 odsto neobrađenih oranica, a u RS 33 odsto¹, uz trend daljeg smanjenja obrađenih površina,
- pokazatelji produktivnosti u poljoprivredi svrstavaju BiH na dno evropske ljestvice²,
- osim krompira, BiH nije osigurala samodovoljnost niti u jednom važnijem poljoprivrednom proizvodu,
- pogoršana je starosna struktura stanovništva koje se bavi poljoprivredom,
- među farmerima je mali procenat robnih poljoprivrednih proizvođača,
- izgubljena su strana tržišta.

2.2. Pravni i institucionalni okvir

Tabelarno su prikazani zakoni koji trenutno reguliraju poljoprivredni sektor.

¹ Statistički bilten 1-BiH 2002.

² Statistički bilten 1-BiH 2002.

I. BiH

Naziv postojećih zakona	Godina donošenja
1. Zakon o veterinarstvu	2002.
2. Opći zakon o zadrugama	2003.
3. Zakon o zaštiti zdravlja bilja	2003.

II. FBiH

Naziv postojećih zakona	Godina donošenja
1. Zakon o poljoprivrednom zemljištu	1998.
2. Zakon o lijekovima u veterinarstvu	1998.
3. Zakon o vodama	1998.
4. Zakon o mjerama za unapređenje stočarstva	1998.
5. Zakon o priznavanju i zaštiti sorti poljoprivrednog i šumskog bilja	2000.
6. Zakon o veterinarstvu	2000.
7. Zakon o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja	2001.
8. Zakon o duhanu	2002.
9. Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji	2003.

III. RS

Naziv postojećih zakona	Godina donošenja
1. Zakon o rakiji i vinu	1997.
2. Zakon o duhanu	1997.
3. Zakon o poljoprivrednoj inspekciji	1997.
4. Zakon o poljoprivrednom zemljištu*	1997.
5. Zakon o zaštiti bilja	1997.
6. Zakon o sjemenu i sadnom materijalu	1997.
7. Zakon o mjerama za unapređenje stočarstva	1998.
8. Zakon o zemljoradničkim zadrugama	1999.
9. Zakon o obezbjeđenju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela	2002.

Osim ovih zakona, za sektor su relevantni i akti bivše SFRJ koji tretiraju teme koje nisu pokrivene novim zakonima i propisima BiH, RS i FBiH. Većini postojećih zakona nedostaju podzakonski akti (pravilnici, uputstva itd.), te se praktično mogu primijeniti samo segmentarno. Neki od ključnih zakona nedostaju³ (npr. Zakon o poljoprivredi, propisi za registraciju poljoprivrednog proizvođača kao pravnog subjekta). U oblasti veterinarstva je, na temelju Zakona o veterinarstvu BiH, usvojen jedan broj podzakonskih akata. Ipak, generalno se može reći da je u poslijeratnom periodu malo urađeno na donošenju neophodnih zakona i propisa i njihovom usklađivanju sa standardima EU, što se konstatira i u Studiji izvodljivosti Evropske komisije⁴. Bez odgovarajućih podzakonskih akata, Zakon o veterinarstvu i Zakon o zaštiti zdravlja bilja BiH ne mogu se primjenjivati, niti Ured za veterinarstvo, odnosno Uprava za zaštitu bilja, mogu uspješno djelovati.

U BiH postoje dva entitetska i sedam kantonalnih ministarstava poljoprivrede. U tri kantona FBiH resor poljoprivrede je u nadležnosti ministarstva privrede (Sarajevski, Bosansko-podrinjski i Zapadno-hercegovački). U svim navedenim ministarstvima, u dijelu koji se odnosi na poljoprivredu (bez šumarstva), angažirano je oko 250 službenika. Na nivou općina uposlano je oko 200 referenata za poljoprivredu. Opisana upravna struktura se financira iz budžeta (BiH, entiteti, kantoni, Distrikt, općine). Postojeća struktura nije funkcionalna i nije primjerena potrebama sektora.

Nadležnost ministarstava u entitetima i u Distriktu Brčko nije identična. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva dijeli nadležnost sa resornim kantonalnim ministarstvima.

* U pripremi je novi zakon o poljoprivrednom zemljištu u RS

³ Vidi Akcioni plan za sektor poljoprivrede

⁴ „Izveštaj Komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, Brisel, 18. novembra 2003., str. 20.

Reforma upravne strukture treba da pojača kapacitete entitetskih ministarstava poljoprivrede za izvršavanje osnovnih obaveza: analiziranje i kreiranje agrarne politike, posebno u tržišno-orijentiranoj poljoprivredi, prikupljanje i diseminaciju tržišnih informacija, pripremu i provođenje propisa, te upravljanje prirodnim resursima. Značajnu nadležnost u sektoru ima Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH (MVTEO), odnosno Ministarsko vijeće BiH (VM BiH), koje određuje režim spoljnotrgovinske razmjene. Pri Ministarstvu spoljne trgovine i ekonomskih odnosa već više od dvije godine postoji Ured za veterinarstvo, koji u upravnom smislu uvezuje sektore za veterinarstvo i veterinarske inspektorate entiteta (i kantona), ali još u potpunosti ne vrši svoje funkcije.

3. Problemi u sektoru

- neefikasnost i fragmentiranost upravnih i inspekcijskih službi, uključujući i granične inspekcije,
- neriješeno pitanje kontrole i certificiranja roba u proizvodnji i prometu,
- nefunkcionalna upravna struktura u FBiH,
- nedovoljan i neadekvatan sistem subvencioniranja,
- neriješeno pitanje vlasništva nad veterinarskim stanicama u FBiH,
- nepostojanje uvezane mreže dijagnostičkih i referentnih laboratorija,
- deficitarnost eksperata u ključnim ministarstvima,
- izostanak kompetencija i utjecaja oba resorna entitetska ministarstva u pogledu:
 - a) uvoznih režima,
 - b) certificiranja,
 - c) prerađivačke industrije (ministarstvo industrije),
 - d) razvoja (kreditne politike).

Svjetska praksa ukazuje na potrebu postojanja stručnih i naučnih institucija koje vrše određene stručne poslove, fundamentalna i aplikativna istraživanja u cilju implementacije strategije razvoja sektora. Veliki problem predstavlja i to što ni status ni financiranje stručnih institucija u BiH nisu riješeni, jer za duži period poljoprivredni proizvođači u BiH neće imati dovoljnu ekonomsku snagu da sudjeluju u financiranju stručnih institucija. One, u slabije razvijenim zemljama, imaju status javnih institucija. Sve zemlje u okruženju BiH imaju jednu ili više javnih stručnih institucija (npr. u Hrvatskoj ih ima pet, sa više stotina zaposlenih).

4. Prioriteti

Srednjeročna razvojna strategija BiH (PRSP) u sektoru poljoprivrede stavlja glavni naglasak na ekonomski razvoj sektora, podrazumijevajući aktiviranje prirodnih i ljudskih resursa, što otvara mogućnosti za smanjenje siromaštva u ruralnim područjima.⁵ Poljoprivredna politika se mora temeljiti na jačanju konkurentnosti sektora, ne zaboravljajući istovremeno izazove i poteškoće koje će donijeti međunarodne integracije.

4.1. Jačati zakonodavni i institucionalni okvir

- donijeti podzakonske akte koji će omogućiti provedbu Zakona o zaštiti zdravlja bilja BiH i Zakona o veterinarstvu BiH,
- osposobiti Ured za veterinarstvo BiH za vršenje zakonom predviđenih funkcija,
- osposobiti Upravu BiH za zaštitu zdravlja bilja za vršenje zakonom predviđenih funkcija,
- osnovati jedinicu za upravljanje i koordinaciju poljoprivrednih politika u zemlji,
- provesti projekat reorganizacije ministarstava poljoprivrede,
- uspostaviti funkcionalnu vezu federalnog i kantonalnih ministarstava u FBiH,
- uspostaviti savjetodavne i sertifikacijske institucije za ekološku animalnu proizvodnju,
- uspostaviti savjetodavne i sertifikacijske institucije za ekološku biljnu proizvodnju.

Postojeći zakoni o stočarstvu FBiH i RS ne definiraju na adekvatan način osnovna pitanja iz oblasti animalne proizvodnje kao što su uzgojno-seleksijski rad (institucije, donosioci uzgojnih programa,

⁵ Radna grupa za poljoprivredu u PRSP smatra da je razvojni pristup najefikasniji put za osiguranje dugoročne održivosti poljoprivrede u BiH.

⁷ „Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju”,

identifikacija životinja, kontrola proizvodnosti životinja i dr.). U RS je ovo regulirano Zakonom o mjerama za unapređenje stočarstva, ali se pokazuje potrebnim donijeti novi zakon o ovoj problematici.

4.2. Harmonizirati zakonodavni i institucionalni okvir sa propisima EU

U okviru predstojećih aktivnosti u vezi sa EU integracijama, posebno će biti važna suradnja sa Evropskom komisijom radi:

- harmoniziranja rada veterinarskih službi u BiH sa praksom u EU,
- usklađivanja propisa i standarda za razvoj privatnih farmi i distributivnih kanala, usklađivanja načina skladištenja i plasmana sa propisima EU
- moderniziranja ruralne infrastrukture (transporta, vodoopskrbe, telekomunikacija),
- poduzimanja aktivnosti na povećanju produktivnosti i kvaliteta poljoprivredne proizvodnje korištenjem metoda i proizvoda u skladu sa EU propisima,
- provođenja obuke i korištenja metoda protiv zagađivanja (u vezi sa ulaznim materijama) u skladu sa propisima EU,
- podsticanja modernizacije prehrambeno prerađivačkog sektora, metoda plasmana, unapređivanja industrijske saradnje u oblasti poljoprivrede, razmjene znanja,
- unpređivanja saradnje u oblasti zdravlja životinja i biljaka u vidu osiguranja obuke i organiziranja kontrola radi postepenog usklađivanja sa standardima EU.⁷

Područje poljoprivrede⁸ je od posebnog značaja sa aspekta Bijele knjige. Ona obrađuje mjere koje su od direktnog značaja za slobodno kretanje roba u grupama: veterinarstvo, zdravlje biljaka i ishrana životinja, te poljoprivredna tržišta.

4.3. Definirati strateške proizvodnje u sektoru

Na nivou BiH do sada nisu definirane strateške proizvodnje u čiji bi se razvoj dugoročno ulagalo. Međutim, s obzirom na veoma ograničene fiskalne mogućnosti, neophodno ih je utvrditi kako bi ulaganja u iste, zajedno sa korištenjem raspoloživih prirodnih resursa, dala najveće efekte. U toku pripreme Srednjoročne razvojne strategije BiH obavljeno je više rasprava i analiza u okviru radne grupe za poljoprivredu koje mogu biti dobra osnova za definiranje konačne liste strateških proizvoda i proizvodnji u ovom sektoru.

4.3.1. Strateški proizvodi u oblasti animalne proizvodnje

Pojedine stočarske grane, kao što su govedarstvo, ovčarstvo, svinjogojstvo, ribogojstvo i pčelarstvo imaju veću organsku vezu sa prirodnim resursima BiH nego druge, kao npr. peradarstvo, koje je ovisno o uvoznim sirovinama (i koje ne aktiviraju zemljišne resurse). Jačim razvojem govedarske i ovčarske proizvodnje, svinjogojstva, ribogojstva i pčelarstva, postić će se veće angažiranje domaćih prirodnih resursa, i povećati domaća proizvodnja sada deficitarnih proizvoda na našem tržištu (mlijeko i prerađevine, goveđe meso). Istovremeno, postoje velike mogućnosti za njihov izvoz, a posebno ovčijih proizvoda, ribe i meda.

• Proizvodnja mlijeka

Procjenjuje se da BiH uvozi $\frac{3}{4}$ svojih potreba za mlijekom. Neki ključni artikli među ovim proizvodima (svježe i kondenzirano mlijeko, mlijeko u prahu) uvoze se po carinskom režimu od 10 - 15 procenata, bez prelevmana, što je visoko subvencioniranoj i izvozno stimuliranoj stranoj robi stvorilo ogroman prostor na tržištu BiH. Proizvodnja mlijeka je u domaćim uslovima «motor» razvoja ukupne poljoprivrede, te je uvjet za radni angažman velikog broja poljoprivrednih gazdinstava. Stoga, ovu proizvodnju moramo tretirati kao stratešku, te joj osigurati veću zaštitu i stimulaciju.

• Proizvodnja mesa

I na sadašnjem, vrlo niskom nivou potrošnje, prisutan je deficit u ponudi mesa, a potražnja za njim, zbog visoke dohodovne elastičnosti, još će se povećavati. Predviđa se da će potrošnja 2007. godine iznositi oko 48 kg/stanovniku i da će i dalje rasti, za razliku od nekih drugih prehrambenih proizvoda, koji su već doživjeli saturaciju ili se njoj približavaju (šećer, ulje, krompir i dr.). Zbog ratnih razaranja, ali i loše vođene agrarne politike (neadekvatna carinska zaštita, izostanak povoljnih kredita, podsticaja i dr.), proizvodnja mesa, sa izuzetkom svinja i peradi stagnira. Jedan od razloga za to je činjenica da je

⁸ Legislativa EU iz oblasti poljoprivrede predstavlja oko 40% ukupne legislative Zajednice.

domaća mesoprerađivačka industrija našla svoju sirovinsku bazu u inostranoj ponudi jeftinog mesa i žive stoke, te je njen poslijeratni razvoj nesrazmjernan u odnosu na primarnu proizvodnju.

U okviru proizvodnje mesa slijedeće proizvodnje mogu se smatrati strateškim:

- **Proizvodnja goveđeg mesa:** od svih vrsta mesa ovo je najdeficitarniji proizvod u BiH. Razlozi ovakvog deficita su višestruki: nepostojanje stabilnih podsticajnih mjera za tov junadi, masovno klanje teladi, izostanak uzgojnih programa u cilju povećanja stočnog fonda radi stvaranja biološkog kapaciteta za proizvodnju mesa, nezainteresiranost mesne industrije za razvoj sopstvene sirovinske osnove itd. Proizvodnja junećeg mesa implicira faznu i teritorijalnu podjelu, u kojoj bi tzv. završni tov bio organiziran u rejonima proizvodnje kukuruza (mogućnost implementacije jeftinih tehnologija na bazi hranjiva, proizvedenih na gazdinstvu). Ovakav prilaz podrazumijeva izradu projekta unapređenja govedarstva na državnom ili entitetskom nivou.
- **Proizvodnja ovčijeg mesa:** razvoj ovčarstva nije ograničen potražnjom, niti uvozno ovčije meso može po kvalitetu konkurirati domaćem mesu. Ovčarstvo je najznačajniji oblik iskorišćavanja prirodnih resursa - pašnjaka, i kao takvo je uvjet za demografsku pokrivenost značajnog dijela BiH. Nedostatak predstavlja činjenica da potrošnja ovčijeg mesa značajno zaostaje za ostalim vrstama.
- **Proizvodnja svinjskog mesa:** intenzivnu proizvodnju moguće je organizirati u ravničarskim dijelovima BiH, tj. u područjima gdje se proizvodi kukuruz. Posljednjih godina ova proizvodnja se razvija, zahvaljujući jeftinoj koncentriranoj stočnoj hrani, ali joj treba obezbijediti bolju zaštitu od strane konkurencije. Prednost predstavlja činjenica da je svinjsko meso vrlo značajna sirovina za prerađivačku industriju.

- **Proizvodnja ribe i meda**

BiH ima dobre prirodne mogućnosti za proizvodnju ribe i meda, koje prate značajni izvozni potencijali. Prioritet u ovoj oblasti treba biti uspostava zakonodavnog i institucionalnog okvira za certificiranje proizvodnje u skladu sa EU standardima (posebno u slučaju Ureda za veterinarstvo BiH).

4.3.2. Strateški proizvodi iz oblasti biljne proizvodnje

BiH je visoko ovisna o uvozu ključnih proizvoda biljne proizvodnje. Ovdje se prije svega misli na sve vrste žita, rano povrće i voće. Industrijsko bilje (uljarice i šećerna repa) praktično se i ne proizvodi. Ovisnost o uvozu ima višestruke uzroke, počev od nepovoljnog ukupnog agro-ekonomskog ambijenta, niske tehničko-tehnološke opremljenosti, itd.

Uzimajući u obzir prirodne potencijale, potrebe domaćeg tržišta i mogućnost izvoza, slijedeći proizvodi iz oblasti biljne proizvodnje mogu se smatrati strateškim:

- **Proizvodnja sjemena i sadnog materijala**

Kvalitet reproduccionog materijala, sa stanovišta genetskog potencijala i zdravstvene ispravnosti, predstavlja osnovu održivosti i razvoja poljoprivredne proizvodnje. Domaća sjemenska proizvodnja ne zadovoljava (ni približno) potrebe proizvođača za kvalitetnim, certificiranim sjemenom. Prisutna je i upotreba sopstvenog, nesortnog i nedeklariranog sjemena. Direktnim podsticajima potrebno je stimulirati razvoj sjemenarstva domaćih i provjerenih introdukovanih sorti koje će biti navedene u odgovarajućim sortnim listama. Standardizirani postupak sertifikacije i UPOV⁹ protokol zaštite prava oplemenjivača, bez obavezujućih sortnih lista (preporučene sortne liste), stvaraju pouzdan okvir za proizvodnju kvalitetnog sjemena i sadnog materijala. Proizvodnja sadnog materijala također treba da bude predmet direktnih podsticajnih mjera.

- **Proizvodnja žitarica**

U proizvodnji hljebnih žita evidentno je postojanje određenih ograničenja, kao što su usitnjen posjed, neuređeno zemljište, strana konkurencija, te varirajuće cijene na svjetskom tržištu, kome je domaća mlinsko-pekarska industrija potpuno okrenuta. U narednom petogodišnjem periodu opredjeljenje treba biti na aktiviranju zemljišnih resursa, podizanju nivoa proizvodnje i zadovoljavanju oko 50 odsto vlastitih potreba. Slična je situacija i sa proizvodnjom kukuruza, uz napomenu da je ova proizvodnja rentabilnija zbog višestrukog načina korišćenja, prvenstveno u stočnoj ishrani. U strukturi sjetve žita

⁹ The International Union for the Protection of New Varieties of Plants – UPOV je međunarodna organizacija zaštite novih biljnih vrsta sa sjedištem u Ženevi (Švicarska)

učestvuju sa oko 60 procenata, a kukuruz u tome zauzima tri četvrtine mase. Objektivno ne postoji niti jedna proizvodnja koja bi preuzela ulogu žita u aktiviranju neobrađenih oranica. U poslijeratnom periodu, sa gledišta osiguranja podrške i zaštite od strane konkurencije, ovoj proizvodnji nije posvećena adekvatna pažnja.

- **Proizvodnja povrća**

Proizvodnja povrća, kako na otvorenom tako i u zatvorenom prostoru, predstavlja jednu od profitabilnijih proizvodnji u poljoprivredi. Svjetski trend potrošnje povrća je u porastu, a BiH ima izuzetne uvjete za ovu proizvodnju. Do sada je postignut znatan stepen zadovoljenja domaćih potreba. Međutim, postoji značajna potražnja za ovim proizvodima u izvozno orijentiranoj prerađivačkoj industriji.

- **Voćarstvo i vinogradarstvo**

Voćarska proizvodnja trenutno predstavlja najprofitabilniji vid poljoprivredne proizvodnje u BiH, posebno na prostorima koja se navodnjavaju. Njena prednost je u mogućnosti organiziranja na manjem posjedu, davanju visokog dohotka po jedinici površine, te značajnom potencijalu za izvoz. Stoga bi direktni podsticaji za podizanje novih zasada dali odgovarajuće efekte.

Osnovni problem vinogradarstva je neriješeno pitanje zaštite od strane konkurencije. Ovoj proizvodnji treba obezbijediti podsticaje za podizanje novih zasada, uz uvažavanje odgovarajućih kriterijuma, posebno u pogledu minimalnih površina. Vinogradarska proizvodnja je rentabilna za preradu, jer je potražnja za stolnim sortama značajna.

- **Krmno bilje**

Oko 10 odsto oraničnih površina koristi se za proizvodnju krmnog bilja, od čega djetelina i lucerka čine 75 odsto. Da bi se iskoristili resursi i racionalizirala proizvodnja mlijeka i mesa preživara, i smanjila ovisnost o uvoznim koncentratnim hranjivima, potrebno je povećati sjetvu krmnih kultura na oranicama. Ovu proizvodnju treba stimulirati direktnim podsticajima za novu sjetvu krmnih kultura, uz kriterij minimalnih zasijanih površina. U sistem podsticaja treba uključiti mjere za unapređenje kvaliteta i povećanje biomase na prirodnim livadama i pašnjacima.

- **Industrijsko bilje**

Iako u ravničarskom rejonu sjeverne Bosne postoje dobri uslovi za većinu industrijskih kultura, one se praktično više ne proizvode. Na primjer, 2001. godine zasijano je uljaricama 80 odsto manje površina nego 1991. «Bimal», jedina domaća uljara (Brčko), izrazila je spremnost da garantira otkup uljarica sa oko 50.000 ha u narednih pet godina. Stoga je i ovu proizvodnju potrebno uključiti sistem podsticaja.

4.4. Unprirediti sistem podsticaja u poljoprivredi

Budžetska izdvajanja za podsticanje poljoprivredne proizvodnje u BiH su npr. u 2001. godini bila oko 20 miliona KM (oko 0,70 % od konsolidiranih budžeta). Sa druge strane, ionako mala, izdvojena sredstva su se godinama plasirala u pojedine proizvodnje na osnovu ad hoc odluka entitetskih vlada, jer nisu postojali zakoni niti programi koji bi dugoročno tretirali ovu problematiku. Sistem podsticaja kreiran je od godine do godine, zbog čega proizvođači nisu mogli imati dugoročnu orijentaciju proizvodnih planova. U dosadašnjoj praksi se za podsticaje izdvajalo manje od 2 procenta od bruto proizvoda poljoprivrede, višestruko manje nego u zemljama okruženja i EU. Nizak nivo podsticaja onemogućava unapređenje konkurentnosti i daljeg razvoja sektora.

U RS je u julu 2002. donesen Zakon o obezbjeđivanju i usmjeravanju sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede i sela, kojim je predviđeno da se ubuduće za ove namjene dugoročno izdvaja najmanje 4 odsto budžetskih prihoda RS. Međutim, već u budžetu za 2003. godinu, bilo je moguće planirati svega 2,35 odsto sredstava za ove svrhe. U FBiH nova zakonska rješenja predviđaju izdvajanja u minimalnom iznosu od 3 procenta budžeta FBiH.

Radi unapređenja stanja u ovoj oblasti potrebno je

- u skladu sa utvrđenom listom strateških proizvodnji potrebno je osigurati njihovo dugoročno subvencioniranje. U periodu 2004 – 2007. neophodno je izdvajati minimalno 3 procenta od budžeta (BiH, entiteti, kantoni, Distrikt). Ciljne grupe, koje ulaze u sistem podsticaja, treba da budu robni proizvođači i organizirane udruge proizvođača,

- potrebno je unaprijediti institucionalni okvir za dodjelu subvencija u skladu sa EU standardima. Posebno je važno uspostaviti adekvatan sistem monitoringa u korištenju podsticaja.

4.5. Poboljšati dostupnosti finansijskih usluga za razvoj poljoprivrede

Na nivou entiteta bilo je pokušaja da se obezbijede finansijska sredstva za povoljno kreditiranje poljoprivrede, ali oni nisu dali odgovarajuće rezultate. Međutim u 2003. uvedeno je subvencioniranje kamatnih stopa (6% u RS, 4% u FBiH) na kredite za poljoprivredu. Sa druge strane, mikrokreditne organizacije su do sada u poljoprivredu usmjerile oko 13 odsto svojih plasmana, uz stepen povrata od oko 99 odsto, mada pod nepovoljnim uvjetima.

U cjelini gledano, farmerima, udrugama i poduzetnicima nisu dostupna adekvatna kreditna sredstva za razvoj primarne poljoprivredne proizvodnje, zbog čega je izostala tehničko-tehnološka transformacija poljoprivrede u granu koja bi se mogla nositi sa stranom konkurencijom. Kreditiranje poljoprivrede za domaći bankarski sektor predstavlja visokorizičan posao, djelom zbog slabe otplate kredita u ranijem periodu i činjenice da su znatna donatorska i kreditna sredstva bila usmjerena u obnovu i jačanje sektora, ali rezultati nisu ispunili očekivanja.

Uzimajući navedeno u obzir potrebno je:

- razmotriti mogućnost za uspostavu agrarnih fondova za kreditiranje, davanje garancija i osiguranje usjeva u sektoru poljoprivrede,
- u kontekstu daljeg jačanja bankarskog sektora usvojiti zakonski okvir za lizing.

4.6. Osigurati adekvatan spoljnotrgovinski režim za stimuliranje domaće poljoprivredne proizvodnje

Niti jedna evropska poljoprivreda ne bi mogla biti efikasna bez državnih subvencija, odnosno bez agrarnog protekcionizma. Međutim, zbog fiskalnih ograničenja BiH nije u mogućnosti osigurati adekvatan nivo subvencioniranja domaće poljoprivredne proizvodnje. Stoga je uspostava adekvatne carinske zaštite, u skladu sa pravilima WTO-a, važan instrument u stimuliranju domaće poljoprivredne proizvodnje.

BiH je stupila u tranziciju sa zapuštenom i devastiranom poljoprivredom. Postoji opasnost da se stanje pogorša, u uvjetima postojećeg spoljnotrgovinskog režima, što ostavlja negativne posljedice na korišćenje domaćih resursa i na zadržavanje ruralne populacije.

Posebnu pažnju treba posvetiti uspostavi adekvatne carinske zaštite za listu strateških poljoprivrednih proizvoda i proizvodnji. Već je napomenuto da BiH uvozi oko $\frac{3}{4}$ ukupnih potreba za mlijekom i prerađevinama od mlijeka. Slično je i sa goveđim mesom. Zemlje izvoznice daju velike subvencije proizvođačima i stimuliraju izvoz. S druge strane, naša zemlja nema sredstava da ozbiljnije podstiče domaću proizvodnju u mjeri u kojoj bi parirala stranoj robi. Proizvodnja mlijeka u uslovima BiH je «motor» razvoja ukupne poljoprivrede, a njen dosadašnji tretman kočio je opći razvoj sektora.

Do sada su potpisani bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini sa Hrvatskom, Slovenijom, Srbijom i Crnom Gorom, Makedonijom i Turskom. Sporazumi obuhvataju sve poljoprivredne i industrijske proizvode bez tzv. pozitivnih i negativnih lista proizvoda. Po ovim sporazumima, BiH je dobila trenutno ukidanje carina za svoje robe, a osigurala progresivno smanjenje carina (3-5 godina) za uvoz proizvoda iz tih zemalja. U proteklom periodu nije posebno povećan izvoz poljoprivrednih proizvoda u zemlje potpisnice sporazuma o slobodnoj trgovini, uglavnom zbog necarinskih barijera koje se stalno uvode sa njihove strane i zbog institucionalne neorganiziranosti. Ovo posljednje posebno važi za korišćenje niza unilateralnih preferencijalnih režima koje je za BiH osigurala EU i više razvijenih zemalja u svijetu.

U kontekstu ovoga potrebno je:

- usvojiti adekvatnu politiku zaštite i stimuliranja domaće poljoprivredne proizvodnje i osigurati instrumente za njenu primjenu,

- na period od dvije godine odgoditi primjenu dijela sporazuma o slobodnoj trgovini sa Srbijom i Crnom Gorom i Hrvatskom o stupanju na snagu bescarinskog uvoza za one poljoprivredne proizvode koji su BiH od strateške važnosti za razvoj sektora,
- postići saglasnost oko međusobnog priznavanja tehničkih standarda za izvoz sa zemljama potpisnicama sporazuma o slobodnoj trgovini (potpisati odgovarajuće protokole),
- uspostaviti reciprocitet u spoljnotrgovinskoj praksi (parirati agrarnom protekcionizmu koji provode druge zemlje u oblasti necarinske zaštite),
- u toku pregovora za prijem u punopravno članstvo u WTO osigurati duži tranzicioni period za strateške poljoprivredne proizvode u BiH,
- usvojiti novi zakon o carinskoj tarifi BiH kroz koji treba poboljšati carinsku zaštitu za strateške poljoprivredne proizvode u BiH.

4.7. Unaprijediti sistem gazdovanja zemljištem

Prema svjetskim standardima, BiH se približava minimumu obradivih površina po stanovniku, koji je 0,17 ha. U Tuzlanskom kantonu ovaj minimum je već narušen i prosječna obradiva površina po jednom stanovniku iznosi 0,10 - 0,08 ha. Osnovni problem sektora su neobrađene oranice, kojih u BiH ima oko 400.000 ha. U Studiji izvodljivosti EC¹⁰ navode se procjene da se oko 50 odsto obradivog zemljišta u FBiH i 30 odsto u RS ne obrađuje. Osim toga, prisutna je daljnja tendencija smanjenja zasijanih površina.

Kontinuirano su prisutni razni oblici trajnog ili djelimičnog oštećenja zemljišta. Najugroženije su najkvalitetnije klase zemljišta (I, II i III bonitetna klasa) koje čine samo 15 odsto površina. Na najkvalitetnijem zemljištu je koncentrirana gotovo sva infrastruktura. Procjenjuje se da se godišnje na razne načine trajno izgubi 3.000 - 5.000 ha. Sadašnjim načinom eksploatacije zemljište se s vremenom prevodi u nižu kategoriju.¹¹ Oštećenih površina od strane rudnika ima oko 10.000 ha, a rekultivirano je samo 1.000 ha ili 10 odsto.

Usitnjenost posjeda uveliko otežava postizanje rentabilnosti u poljoprivrednoj proizvodnji. Raspoloživi podaci ukazuju da je prosječna površina gazdinstva 3,5 ha i to u prosjeku na 7-8 odvojenih parcela. Površina oranica po stanovniku iznosi oko 0,17 ha, po čemu je BiH pri dnu evropske ljestvice. U posljednjih 50 godina prisutan je trend usitnjavanja, dok je u Evropi dominantan proces okrupnjavanja posjeda. Uzrok ovom negativnom trendu su nacionalizacija i agrarna reforma, a zatim i rezultati primjene postojećeg nasljednog prava. Važeći Zakon o nasljeđivanju imovine (iz bivše SFRJ) dozvoljava da vlasnik testamentom odredi nasljednika.

Ne postoje zvanični podaci o broju vlasnika zemljišta, o broju poljoprivrednih i mješovitih gazdinstava, jer nije proveden poljoprivredni cenzus¹². Broj vlasnika se stalno povećava, a veličina posjeda usitnjava. Malen, isparceliran i rasut posjed ograničavajući je faktor za ozbiljne proizvodno-upravljačke šeme u modernoj poljoprivredi ali razmišljanje o arondaciji i komasaciji u narednih pet godina nije realno.¹³ Prisutna je nedovoljna kontrola procesa promjene namjene poljoprivrednog zemljišta. Poseban problem je restitucija koja tek treba da se provede.

Problem predstavlja i nedostatak infrastrukture za zaštitu od poplava, navodnjavanje, i velika površina miniranih područja. Prije rata u BiH se navodnjavalo svega 0,6 odsto obradivih površina, oko 200.000 ha je pod minama, i ako bi se deminiranje provodilo dosadašnjim tempom trebat će 40 godina da se očiste od mina. Oko 100.000 hektara vrlo kvalitetnih oranica je u državnom vlasništvu. I ovaj problem potrebno je riješiti na takav način da kvalitetna zemlja dospije u ruke zainteresiranih za modernu i rentabilnu poljoprivrednu proizvodnju.

U kontekstu ovoga potrebno je:

¹⁰ „Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, Brisel, 18. novembra 2003., str. 32.

¹¹ U Srbiji, država proizvođačima besplatno daje materijal za kalcifikaciju zemljišta od I – IV klase.

¹² Ovo je takođe prepoznato kao problem u Studiji izvodljivosti („Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, Brisel, 18. novembra 2003., str. 32.)

¹³ U Srbiji, država podstiče okrupnjavanje posjeda subvencioniranjem 33% kupovne cijene zemljište I – IV klase, i to za minimalno tri hektara.

- podsticati korištenje raspoloživog poljoprivrednog zemljišta u proizvodne svrhe, po sistemu održivog upravljanja, mjerama kao što je oporezivanje neobrađenog poljoprivrednog zemljišta,
- uraditi program agro-melioracijskih mjera u cilju poboljšanja fizičkih i kemijskih svojstava manje plodnog i neplodnog tla, iz sredstava prikupljenih na namjenskim računima kantona,
- uspostaviti i razvijati GIS (zemljišni informacijski sistem),
- omogućiti upotrebu kvalitetnog zemljišta koje se nalazi u državnom vlasništvu, provesti restituciju,
- izvršiti reviziju postojećih zakona o nasljeđivanju zemljišta kako bi se onemogućilo daljnje usitnjavanje posjeda,
- ubrzati proces deminiranja sa prioriteta obradivih površina,
- unaprijediti sistem navodnjavanja.

4.8. Jačati zadrugarstva i udruženja u sektoru

U uvjetima usitnjenosti poljoprivrednih posjeda u BiH, zadruge mogu igrati važnu ulogu u povećanju efikasnosti poljoprivredne proizvodnje jer organiziraju proizvodnju i distribuciju na lokalnom nivou, bez čega sitni farmer ne može opstati. Ovu problematiku regulira Zakon o zadrugama BiH. U BiH egzistira oko 210 zadruga, uglavnom starog tipa, neprilagođenih novim uvjetima poslovanja. Ne postoji nikakav vid stimulacije njihovih članova, kao što je to slučaj u evropskim zemljama. U BiH djeluju tri zadruga i jedan poslovni zadrugaški savez. Povrat oduzete zadrugaške imovine je otežan, a postojećom zadrugaškom imovinom se u cjelini neadekvatno upravlja. Trenutno većina zadruga nije u stanju da organizira otkup i promet.

U razvijenom svijetu udruženja građana su vid organiziranja u oblastima do kojih država ne dopire na adekvatan način (lokalni nivo). Također su i partner državi u kreiranju razvojnih koncepata, strategija i politika. Daljnje organiziranje i udruživanje poljoprivrednika i stručnjaka mogu biti glavni nosilac kvalitativnih promjena u sektoru.

U kontekstu ovoga potrebno je:

- dosljedno primjenjivati Zakon o zadrugama BiH,
- stvoriti povoljan ambijent za razvoj i osnivanje autonomnih, ekonomski sposobnih zadruga,
- jačati zadrugaške saveze,
- vršiti edukaciju iz oblasti djelovanja zadruga,
- jačati dijalog sa nevladinim organizacijama poljoprivrednih proizvođača i njihovo učešće u donošenju strateških opredjeljenja i zakona.

4.9. Unaprijediti ekološke aspekte razvoja poljoprivrede

• Utjecaj konvencionalne proizvodnje na životnu sredinu i zdravlje ljudi

Monitoring ovog aspekta se uopće ne provodi, tako da se stanje može djelimično analizirati samo na osnovu procjena. U glavnim proizvodnim područjima i u dolinama rijeka postoji realna opasnost od pogrešne i preobilne upotrebe mineralnih gnojiva, pesticida, i uopće prekomjerne hemizacije poljoprivredne proizvodnje. Nitrati iz gnojiva su podložni ispiranju, pa direktno zagađuju vodne tokove ili podzemne akvifere. Uopće se ne vrši kontrola proizvoda na pomenute materije. Edukacija o primjeni pesticida i drugih zaštitnih sredstava (količina, doza, vrijeme primjene, karenca itd) je neadekvatna i sistemski neutemeljena, tako da postoji velika opasnost od pogrešne upotrebe i akutnog trovanja konzumenata. U skladu sa nizom međunarodnih protokola u ovoj oblasti, BiH je obavezna da pojača monitoring i reducira korišćenje štetnih supstanci.

U razvijenom svijetu sve više se u poljoprivredi koriste genetski modificirani organizmi (GMO). BiH se mora odrediti prema korišćenju GMO. Prioritetni zadatak je donošenje zakona o GMO. U ovom procesu važno je uzeti u obzir iskustva zemalja u okruženju i pristup prihvaćen u EU.

Sa aspekta veterinarske djelatnosti glavno pitanje je nepostojanje organiziranog kafilerijskog zbrinjavanja otpada animalnog porijekla. Reguliranje ove oblasti zahtijeva donošenje odgovarajućih podzakonskih akata, ali i izgradnju novih ili osposobljavanje postojećih kapaciteta za prihvatanje, prikupljanje, transport i neškodljivo uništavanje ovih vrsta otpada.

• Proizvodnja zdrave hrane: ekološka (organska) proizvodnja

BiH pravi tek prve korake u ekološkoj proizvodnji, iako za to ima velike potencijale. U toku je implementacija projekta Pokretanje ekološke proizvodnje u BiH sa zadatakom da osposobi certifikacijsko tijelo, izvrši edukaciju savjetnika, prilagodi standarde iz ove oblasti, pomogne u donošenju potrebne legislative, pomogne promociju proizvoda, te izvrši besplatnu certifikaciju eko-proizvoda u početnoj fazi.

U kontekstu ovoga potrebno je:

- uspostaviti sistem monitoringa zagađivanja zemljišta, vode i zraka,
- uspostaviti sistem registracije i provjere pesticida i drugih zaštitnih sredstava na nivou BiH,
- osigurati podsticajne mjere za rad savjetodavnih i certifikacijskih institucija za proizvodnju zdrave hrane.
- usvojiti zakon o GMO,
- kontinuirano raditi na zaštiti čovjekove okoline, posebno na zaštiti vodnih slivova i podzemnih akvifera.

4.10. *Unaprijediti naučno-istraživački rad i obrazovanje u poljoprivredi*

U BiH, praktično, ne postoji organiziran naučno-istraživački rad, niti su predviđena budžetska sredstva za tu svrhu. I po tome je BiH izuzetak u odnosu na okruženje. Model obrazovanja u sektoru potiče iz bivšeg sistema i do sada nije bitnije mijenjan, niti je usklađen s razvojnim potrebama sektora. Glavne su mu mane didaktičnost, nepovezanost sa praksom, nedostatak objekata i poligona za praktičnu nastavu, loša opremljenost pomagalicama i nedostatak kontinuiranog obrazovanja nastavnog osoblja. Čak šest visokoškolskih ustanova u oblasti poljoprivrede, i stotine nezaposlenih agronoma, ukazuju na neusklađenost mogućnosti i potreba društva u ovom sektoru. Stoga je potrebno planirati budžetska sredstva za naučno-istraživački rad u sektoru. Pozitivan primjer je RS gdje je zakonom o naučnoistraživačkoj djelatnosti uspostavljen pravni okvir za osiguranje sredstava za naučno- istraživački rad, koja će od 2004. godine biti dostupna registriranim naučnim institucijama – univerzitetima i institutima. Konačno, potrebno je osavremeniti sistem obrazovanja u poljoprivredi.