

Hrvatska poljoprivreda i Zajednička agrarna politika – okvir ekonomskih promjena i ocjena učinka po proizvodnima sektorima

Emil ERJAVEC¹, Miroslav REDNAK², Tina VOLK², Miroslav BOŽIĆ³

¹Sveučilište u Ljubljani, Biotehnički fakultet, Groblje 3, 1230 Domžale, Slovenija
(e-mail: emil.erjavec@bf.uni-lj.si)

²Poljoprivredni institut Slovenije, Haquetova 25, 1000 Ljubljana, Slovenija

³Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnoga razvoja, Ulica grada Vukovara 78, 10000 Zagreb, Hrvatska

Sažetak

Cilj istraživanja je izrada ocjene promjena koje pristup i uvođenje ZAP-a donosi za hrvatsku poljoprivredu detaljno po pojedinim sektorima proizvodnje. Scenarijska ocjena je urađena uz pomoć statičko determinističkog modela, koji simulira promjene koje donose razlike u cijenama i proračunu. U usporedbi s baznom godinom ukupni proračun za poljoprivredu u prvoj godini poslije pristupa bit će veći za oko 40% a u godini poslije isteka prijelaznog razdoblja bit će veći za skoro 70%. Procjenjuje se da će agregatne cijene u poljoprivredi po pristupu pasti za oko 4%. Po optimističkom scenariju može se očekivati blagi porast prihoda (za oko 1%), a po pesimističkom osjetan pad (za oko 13%). U ratarstvu se očekuje, da će prihodi i poslije ulaska ostati na polaznoj razini. Za stočarstvo svi scenariji ukazuju na pad prihoda. Najveći pad prihoda očekuje se kod svinja i mlijeka.

Ključne riječi: poljoprivreda, Hrvatska, Europska unija, prihodi, proizvodni sektori, statički deterministički model

Croatian agriculture and Common Agricultural Policy – the framework of economic changes and the estimated effect by production sectors

Abstract

The purpose of the research is to assess the impact of introducing the Common Agricultural Policy on Croatian agriculture and on individual production sectors. The scenario analysis is made using a static deterministic model which simulates the changes brought about by the differences in prices and budgetary transfers. Compared to the base year, the total agricultural budget is estimated to increase by around 40% in the first year after the accession and by almost 70% in the fourth year after the expiry of the transitional period. The aggregate prices in agriculture are expected to drop by around 4% after the accession. According to the optimistic scenario, the revenues are expected to slightly increase (by around 1%), and by a pessimistic scenario, revenues could drop substantially (by around 13%). The incomes in crop production are expected to remain at the same level also after the accession. Revenues in livestock production are expected to drop according to all scenarios. The largest drop in revenues is expected in pig and milk production.

Key words: agriculture, Croatia, European Union accession, revenues, production sectors, Economic Accounts for Agriculture

Uvod

Usljed razlika u proizvodnim potencijalima, strukturi poljoprivrede, cijenama, pa i obujmu i načinu provođenja mjera na području poljoprivredne politike, uključivanje u EU je izazov za svaku zemlju. Do trenutka pristupa potrebno je pripremiti zemlju na administrativno složenu, a u mjerama kompleksnu Zajedničku agrarnu politiku (ZAP). Poslije pristupa slijedi preuzimanje protekcionističkog modela podrške koji je po obujmu sredstava i u sadržaju mjera u pravilu drugačiji u odnosu na dosadašnje politike (Volk, 2004, Erjavec, 2007). U tom smislu, implementacija EU modela poljoprivredne politike je poseban izazov i za Hrvatsku, kao sljedeću novu članicu EU.

Zbog stalnih promjena, ZAP je za sve zemlje kandidate pokretna meta. To pogotovo važi za buduća proširenja, iako su dosadašnje reforme pokazivale određenu stabilnost u promjenama (Tracy, 1997, Garzon, 2006, Swinnen, 2008). Ciljevi agrarne politike se od početka formalno nisu promijenili, a prioritetno se odnose na osiguranje dohotka ruralnom stanovništvu, stabiliziranje tržišta i podizanje produktivnosti i konkurentnosti proizvodnje hrane. Prva značajna reforma je ona iz 1992. godine koja je provedena pod pritiskom međunarodnih trgovinskih dogovora (danas WTO) i koja je, uz sniženje razine cijena, uvela izravna plaćanja po hektaru površine i grlu stoke i dala poseban značaj politici ruralnog razvoja (Tracy, 1997). Proširenje EU, novi zahtjevi članica WTO, pa i definiranje nove uloge poljoprivrede u društvu, uvjetovali su nove reforme započete 2003. godine i završene 2008. godine (Swinnen, 2008). Suština tih novih reformi je dalja tržišna deregulacija, uvođenje načela da se izravna plaćanja proizvođačima ne vežu za određenu proizvodnju i jačanje politike ruralnog razvoja.

Glavni koncept politike ostaje, pogotovo sistem implementacije mjera, a promjene koje se događaju uvijek nose elemente prethodne politike (Garzon, 2006.). Tako se glavni obrisi budućih mjera mogu u određenoj mjeri predvidjeti (Moyer i Josling, 2002).

Reforma politike i podrška prestrukturiranju poljoprivrede može pojačati integracijske procese u poljoprivredi (Erjavec, 2004, 2007). Cilj uspješnog prilagođavanja je, da se smanje negativni, a pojačaju pozitivni učinci EU integracija. U pravilu, u svakoj zemlji znatan dio mjera nije kompatibilan sa ZAP-om, pa bi njihovo zadržavanje do samog pristupa davalo pogrešne signale korisnicima. Potrebno je naglasiti da preuzimanje EU mjera može podržavati prestrukturiranje sektora i njegovo prilagođavanje. Zato je racionalno i korisno da se politika postepeno prilagođava načelima i zahtjevima ZAP-a. To nije moguće bez reforme politike i jačanja proračunske podrške poljoprivredi.

Proces reformi i prilagođavanja poslije pristupa je moguće poduprijeti i procjenama potencijalnih ekonomskih promjena u poljoprivredi. Različitim tipovima modela (statički-deterministički modeli, modeli parcijalnoga ili općeg ravnovjesja, programski modeli), agrarni ekonomisti radili su ocjene promjena u cijenama, proračunu, ponudi, potražnji, vanjskoj trgovini, prihodima, dohotku poljoprivrede, strukturi gospodarstava i drugih za agrarnu politiku zanimljivih promjena. Povijest integracijskih procesa je puna takvih radova (Erjavec i sur., 1998, Banse, 2000, Moench, 2000, Erjavec i sur., 2006), koji su manje-više uspješno ocijenili promjene poslije pristupa. Za Hrvatsku nije moguće naći radova koji bi integralno i akademski objektivno i neutralno simulirali moguće stanje u poljoprivredi poslije pristupa.

Cilj ovog rada je zbog toga prikazati prvu, relativno grubu ocjenu promjena koje pristup i uvođenje ZAP-a donosi za hrvatsku poljoprivredu. U radu su prezentirani glavni rezultati studije rađene za Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja Republike Hrvatske (Erjavec i sur. 2011). Zbog razmjerno kratkih termina za izradu studije, moguće je bilo izgraditi samo statički deterministički model, koji simulira promjene koje donose razlike u cijenama i proračunu. Statički je, jer ne donosi promjene u obujmu proizvodnje, a deterministički jer su elementi promjena definirani van modela na temelju analize cijena u sličnima situacijama drugih zemalja koje su pristupile EU i na osnovi već određenog (putem limita buduće potpore po stupovima ZAP-a iz nedavno okončanih hrvatskih pregovora s EU) ili planiranog proračuna Hrvatske poslije pristupa. Analiziraju se promjene u prihodima na osnovi fiksnog obujma proizvodnje u različitim godinama prije i poslije pristupa. Koncept modela omogućuje detaljnu analizu poljoprivrednih sektora, što je i izvedeno. Sličan pristup je bio upotrijebljen i kod studija, koje su na području poljoprivrede napravljene prigodom udruživanja Njemačke, pristupa Austrije i Finske god. 1995. kao i pristupa Slovenije i nekih drugih zemalja prigodom zadnjih proširenja EU.

Materijal i metode

Procjena razine cijena poljoprivrednih proizvoda u Hrvatskoj u odnosu na članice EU izrađena je na bazi statističkih podataka o prosječnim proizvođačkim cijenama izabranih proizvoda. Izvor podataka za Hrvatsku je Državni zavod za statistiku (DZS RH, 2011) pri čemu su cijene preračunate iz nacionalne valute u EUR po prosječnom godišnjem tečaju Hrvatske narodne banke (DZS RH, 2010d). Cijene za članice EU su uzete iz baze podataka Statističkog ureda Europskih zajednica (EUROSTAT, 2011). Analiza obuhvaća razdoblje 2000.-2009. za 38 pojedinih poljoprivrednih proizvoda koji su grupirani u tri osnovne skupine: a) *ratarske kulture* (pšenica, ječam, zob, kukuruz, uljana repica, suncokret, soja, šećerna repa, duhan, krumpir); b) *svježe povrće* (cvjetača, rajčica, kupus, salata, krastavac, lubenica, paprika, mrkva, crveni luk, grašak, grah), *voće* (jabuke, kruške, breskve, višnje, šljive, mandarine), *vino* (grožđe, kvalitetno vino, stolno vino) i *maslinovo ulje*; kao i c) *stoka i stočarski proizvodi* (junad za klanje, svinje za klanje, tovljeni pilići, janjad, sirovo kravlje mlijeko, kokošja jaja, med).

Podaci o cijenama za EU mogu se naći samo na razini pojedine zemlje članice. Zbog toga je prosječna cijena za EU izračunana samo kod proizvoda za koje postoje relevantni podaci za cjelokupno razdoblje 2000.-2009. za najmanje 6 zemalja (približno četvrtina broja svih članica). Prosječna cijena za EU je u tom slučaju izračunana kao aritmetička sredina cijena svih članica s potpunim podacima. Na osnovu detaljne analize visine i promjena cijena u Hrvatskoj i EU koja je ukazala na veliku nestabilnost cijena, kod većine izabranih poljoprivrednih proizvoda za procjenu reprezentativne razine cijena uzet je prosjek cijena 2007.-2009. godine.

Reprezentativne cijene izabranih poljoprivrednih proizvoda za Hrvatsku predstavljaju *bazni scenarij* cijena. Taj scenarij služi i kao osnova za procjenu promjena cijena po ulasku Hrvatske u EU. Kod procjene mogućih promjena cijena polazilo se od generalne pretpostavke da će po pristupu u Hrvatskoj doći do usklađivanja razine cijena s cijenama u EU. To znači da se kod proizvoda gdje su sada cijene u Hrvatskoj u odnosu na EU relativno visoke može očekivati pad tih cijena i obrnuto. Budući da su u pravilu cijene u novim članicama u prosjeku niže nego u starim članicama, kao osnovni kriterij za Hrvatsku uzeta je razina cijena u novim članicama EU (naročito susjednim). Kod velike većine proizvoda je raspon cijena među pojedinim zemljama vrlo širok što ukazuje da se cijene u EU formiraju na osnovu brojnih čimbenika među kojima pored kvaliteta proizvoda značajnu ulogu igraju i obujam proizvodnje i razvijenost tržišta. Ti čimbenici su zbog toga predstavljali dodatni kriterij i kod procjene mogućih promjena cijena u Hrvatskoj.

Procjena promjena cijena (a i prihoda) je rađena u tri scenarija koji polaze od različitih općih pretpostavki:

- *Realni scenarij - sR* (najvjerojatniji) pretpostavlja da će se cijene u Hrvatskoj većinom formirati unutar raspona cijena novih članica EU i da kod najznačajnijih proizvoda neće doći do većih promjena stanja na tržištu;
- *Pesimistički scenarij - sP* pretpostavlja da će se zbog pritiska otvorenog tržišta kod većine proizvoda cijene u Hrvatskoj formirati blizu cijena najkonkurentnijih članica EU (velikih proizvođača i izvoznika); to je teoretski donja vjerojatna razina mogućih promjena;
- *Optimistički scenarij - sO* pretpostavlja da će Hrvatska uspjeti iskoristiti nove mogućnosti koje nudi veliko zajedničko tržište (lakši izvoz) i ujedno zadržati značajan dio domaćeg tržišta; ta razina predstavlja vjerojatnu teoretsku gornju razinu potencijalnih promjena.

Raspon mogućih promjena cijena se određivao za svaki proizvod pojedinačno u ovisnosti o njegovim specifičnostima. Konačne procjene za sva tri scenarija rezultat su usklađivanja procjena u više krugova sa stručnjacima Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja (MPRRR).

Za procjenu utjecaja proračunskih plaćanja na prihode, mjere poljoprivredne politike klasificirane su glede njihovog izravnog ili posrednog utjecaja na prihod poljoprivrednika. U tom kontekstu formirano je pet većih skupina:

1. *proizvodno vezana izravna plaćanja I. stupa* (u detaljnijoj analizi dalje grupirana u plaćanja po jedinici proizvoda, plaćanja po ha ili grlu; proizvodno vezana plaćanja u prijelaznom razdoblju);
2. *proizvodno nevezana plaćanja I. stupa* (u detaljnijoj analizi dalje grupirana u vezana na površinu (SPS) i plaćanja na osnovu povijesnih prava);
3. *kompensacijska plaćanja II. stupa za proizvodnju u posebnim uvjetima* (dohodovna plaćanja II. stupa 2. osi: plaćanja za područja sa težim uvjetima za poljoprivredu (LFA u terminologiji EU, odnosno TUG područja u terminologiji hrvatskih propisa) i agro-okolišna plaćanja);

4. plaćanja II. stupa za podizanje konkurentnosti (investicijske potpore 1. osi)
5. proračun za druge mjere poljoprivredne politike iz II. stupa (ne-dohodovna plaćanja 2. osi; mjere 3. osi, LEADER, tehnička pomoć).

Podatci o proračunu pripremljeni su za 2009. godinu (bazna godina), za godinu pristupa (P=2013. godina), za prvu godinu po pristupu (P+1=2014. godina) i za četvrtu godinu po pristupu (P+4=2017. godina), to jest prvu godinu nakon što u cijelosti istekne razdoblje za koje je Hrvatska dogovorila neka odstupanja od pravila ZAP-a (zadržavanje državne pomoći/'state aids' za pojedine proizvode što se u cijelosti financira iz nacionalnog proračuna) (tablica 1).

Tablica 1. Osnovni podaci proračuna po grupama mjera i po izvorima za baznu godinu i godine po pristupu (mio EUR)

	2009			P			P+1			P+4		
	Ukupno	HR	EU	Ukupno	HR	EU	Ukupno	HR	EU	Ukupno	HR	EU
Ukupno I stup	387,4	387,4	0,0	378,3	283,7	94,6	378,7	204,4	174,3	379,8	189,9	189,9
1. Proizvodno vezana	176,4	176,4	0,0	50,7	43,4	7,3	50,7	37,2	13,5	27,5	13,8	13,8
Po kg, ha, grlu	176,4	176,4	0,0	27,5	20,2	7,3	27,5	14,0	13,5	27,5	13,8	13,8
Prelazna plaćanja	0,0	0,0	0,0	23,2	23,2	0,0	23,2	23,2	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Proizvod. nevezana	211,0	211,0	0,0	327,6	240,3	87,2	328,0	167,2	160,8	352,3	176,1	176,1
SPS	211,0	211,0	0,0	261,1	191,5	69,5	261,5	133,3	128,2	285,8	142,9	142,9
Povijesna	0,0	0,0	0,0	66,5	48,8	17,7	66,5	33,9	32,6	66,5	33,3	33,3
Ukupno II stup	110,5	102,0	8,5	140,1	85,1	55,0	316,7	73,8	242,9	465,0	108,6	356,4
4. Os1	80,2	71,7	8,5	39,9	10,0	30,0	129,0	32,2	96,7	180,9	45,2	135,7
Os2	15,8	15,8	0,0	71,2	68,0	3,2	94,4	18,9	75,5	134,7	26,9	107,8
3.1.LFA	12,3	12,3	0,0	36,6	35,4	1,2	45,4	9,1	36,3	45,4	9,1	36,3
3.2. Agro-okolišna	3,5	3,5	0,0	33,5	31,5	2,0	43,7	8,7	35,0	65,4	13,1	52,3
5.1. Os 2 drugo	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	0,0	5,3	1,1	4,2	23,9	4,8	19,1
5.2. Os 3	0,0	0,0	0,0	27,6	6,9	20,7	81,0	20,2	60,7	130,7	32,7	98,0
II stup drugo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	1,0	3,9	10,7	2,1	8,6
5.3.Leader	14,5	14,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.4.Tehnička pomoć	0,0	0,0	0,0	1,4	0,3	1,1	7,6	1,5	6,1	8,0	1,6	6,4
Prijenos u I. stup	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	75,9	15,2	60,7	0,0	0,0	0,0
Ukupno sve	497,9	489,4	8,5	518,4	368,9	149,5	695,4	278,2	417,2	844,8	298,5	546,3

Izvor: MPRRR

Za procjenu na razini poljoprivrede kao cjeline izvorni, agregatni podaci, kako su prikazani u gornjoj tabeli zadovoljavaju. Za procjenu utjecaja proračunskih potpora na prihode po proizvodima, bila je potrebna daljnja razrada. Na pojedine proizvode raspoređena su samo plaćanja I. stupa. Proizvodno vezana plaćanja, kao i povijesna prava, raspoređuju se izravno na proizvod na kojeg se odnose. Proizvodno nevezana plaćanja se u baznoj godini raspoređuju na osnovu podataka Agencije za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APPRRR) i Hrvatske poljoprivredne agencije (HPA) o isplati po proizvodima, a po pristupu ukupna masa tih sredstava raspoređuje se po određenom ključu. Da bi dobili realniju sliku za stočarstvo, izravna plaćanja za netržišnu biljnu proizvodnju korištenu za stočnu hranu na gospodarstvu u zadnjoj fazi prenijeta na stočarstvo (više Erjavec i sur. 2011).

Model za ocjenu promjena prihoda po pristupu Hrvatske u EU je *statički deterministički model*. To znači da je u modelu pretpostavljena nepromjenljiva (fiksirana) tehnologija, struktura i obujam proizvodnje i da su sve promjene u prihodima isključivo posljedica promjena u cijenama i visini izravnih plaćanja. Model se temelji na ekonomskim računima za poljoprivredu (ERP) za Hrvatsku (DZS RH, 2010c). Kao bazna uzeta je 2009. godina. Prihod u modelu je definiran kao vrijednost proizvodnje po proizvođačkim cijenama uvećan za vrijednost izravnih plaćanja.

Promjene u cijenama po različitim scenarijima ulaze u model kao indeks cijena na razini pojedinačnog proizvoda. Kao ulazni podatak se u modelu uzima i vrijednost izravnih plaćanja za pojedinačni proizvod. Prihod za različite scenarije i razdoblja izračuna se po slijedećem postupku:

$$P_{ijn} = PB_i * IC_{ij} + B_{in} ; \quad PP_{jn} = \sum P_{ijn}$$

pri čemu pojedine oznake imaju sljedeća značenja:

P = prihod; PP = prihod poljoprivrede (agregat) (u EUR)

PB = vrijednost proizvodnje po proizvođačkim cijenama u baznoj godini (u EUR)

IC = procjena indeksa cijena

B = procijenjena masa izravnih plaćanja (u EUR)

i = vrsta proizvoda (pšenica, kukuruz, ...)

j = vrsta scenarija za cijene (sR-realistički, sP-pesimistički, sO-optimistički)

n = razdoblje procjene (B-bazna godina, P-pristup, P+1-prva godina po pristupu, P+4-godina poslije prelaznog perioda)

Scenariji cijena nisu vremenski određeni (ne mijenjaju se po razdobljima). Po razdobljima se mijenja jedino visina izravnih plaćanja. Matrica završnih rezultata je znači kombinacija scenarija cijena i različite visine izravnih plaćanja u određenim godinama po ulasku Hrvatske u EU (više Erjavec in sur. 2011).

Rezultati i rasprava

Agregatni indeks cijena, kao rezultat procjena promjena na razini važnijih kultura pokazuje, da će cijene poljoprivrednih proizvoda u Hrvatskoj poslije ulaska u EU najvjerojatnije pasti (slika 1). Po pesimističkom scenariju (sP) cijene bi mogle pasti za oko 15%, a po optimističkom scenariju (sO) mogle bi i porasti za 2%. Najrealnije je očekivati (sR) pad cijena na agregatnoj razini za oko 4%.

Procjene pokazuju, da se može očekivati jači pad u stočarstvu, a manji u biljnoj proizvodnji. Cijene prije ulaska su relativno (u odnosu na cijene u zemljama EU) visoke kod svih stočarskih proizvoda a pogotovo u svinjogojstvu. U biljnoj proizvodnji manje se promjene očekuju kod ratarskih kultura a veće kod trajnih kultura i u povrtlarstvu. Kod povrtlarstva, voća, vina i maslinovog ulja projekcija cijena je vrlo neizvjesna. Može doći do velikog pada ali i do velikog porasta cijena.

Projekcije ukupnog proračuna za poljoprivredu ukazuju na jaki porast tih sredstava poslije ulaska u EU (slika 2). U usporedbi s baznom godinom ukupni proračun za poljoprivredu u prvoj godini poslije pristupa (P+1) bit će veći za približno 40% a u godini poslije isteka prijelaznog razdoblja (P+4) bit će veći za skoro 70%. Nacionalni izvori financiranja mjera poljoprivredne politike će se smanjivati a rasti financiranje iz EU fondova.

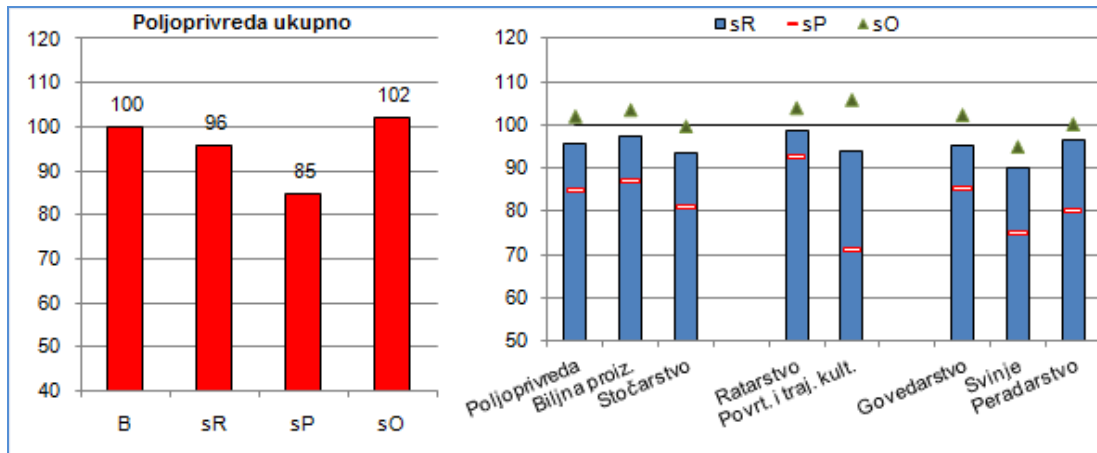
Hrvatska ima već prije ulaska razmjerno visoka izravna plaćanja (veća od većine zemalja članica), tako da u toj skupini mjera neće doći do povećanja. U odnosu na baznu 2009. godinu očekuje se umjereni pad od približno 5% nakon ulaska. Međutim, velik porast proračuna se očekuje za mjere ruralnog razvoja.

Iako se očekuje veliko povećanje ukupnog proračuna za poljoprivredu, izravni učinak proračunskih plaćanja na prihod proizvođača biti će relativno mali. Izravna plaćanja se na agregatnoj razini neće povećati. Povećanje prihoda uslijed većih proračunskih plaćanja mogu očekivati proizvođači u specifičnim područjima (LFA/TUG) i proizvođači sa specifičnim proizvodnim tehnologijama (agro-okolišne mjere).

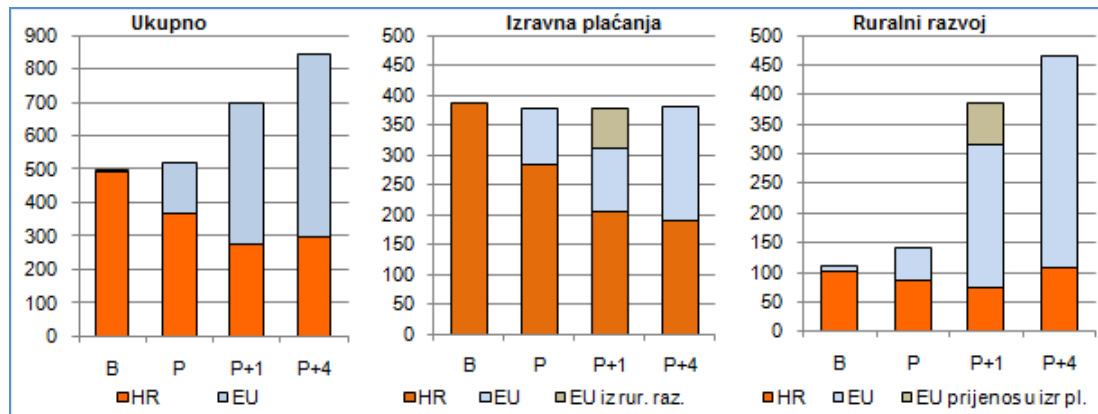
Velik dio ukupnog proračuna za poljoprivredu po inicijalnom je planu određen za jačanje konkurentnosti poljoprivrede (Os 1). Ta plaćanja nemaju izravni utjecaj na tekuće prihode ali preko veće konkurentnosti proizvođača utječu na veći prihod na dugi rok. U teoriji su to na dugi rok najučinkovitije mjere, ali samo, ako stvarno vode u veću produktivnost i učinkovitost proizvodnje. Dio mjera 2 osi i većina mjera 3 osi nema izravnog utjecaja na prihod proizvođača.

Prihvaćanjem ZAP-a i ulaskom u EU mijenja se i oblik izravnih plaćanja (slika 3). Sve manje je mjera koje su izravno vezana na pojedinu proizvodnju (plaćanja po jedinici proizvodnje ili po hektaru ili glavi specifične proizvodnje). Većina proizvodno vezanih plaćanja se ukida, ostaje jedino dio plaćanja za krave dojilje, za ovce i koze.

Veći dio proizvodno vezanih plaćanja se pretvara u povijesna prava (mlijeko po kg, duhan po kg, dio plaćanja za goveda, za ovce i koze). U prijelaznom razdoblju ostaje dio proizvodno vezanih plaćanja za duhan, šećernu repu, mlijeko i maslinovo ulje. Povećava se obujam proizvodno nevezanih plaćanja (SPS) i to prije svega zbog većih površina uključenih u sistem tih plaćanja (pogotovo se povećava površina livada i pašnjaka zbog sadašnjih ograničenja za ova plaćanja koja se uvjetuju držanjem stoke).



Slika 1. Agregatni indeksi cijena po pristupu (bazno razdoblje = 100)



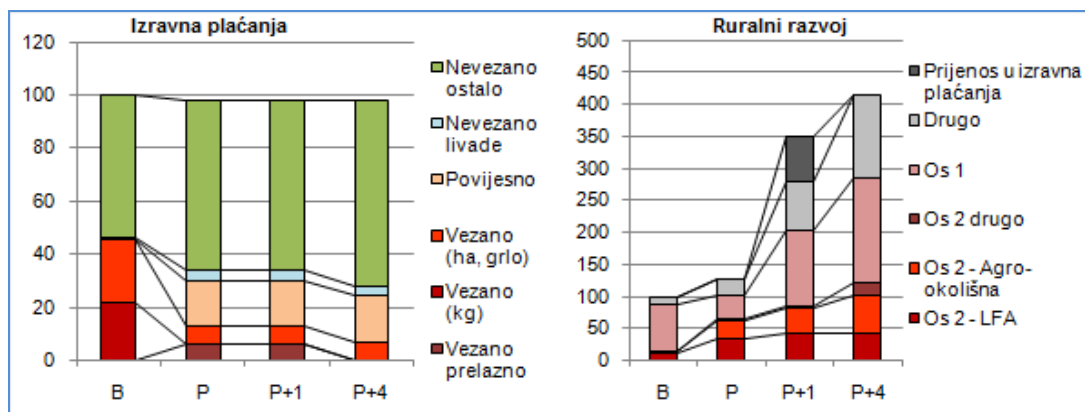
Slika 2. Ukupni proračun za poljoprivredu po stupovima i izvorima financiranja; prije i poslije pristupa (mil. EUR)

Iako se očekuje veliko povećanje ukupnog proračuna za poljoprivredu, izravni učinak proračunskih plaćanja na prihod proizvođača biti će relativno mali. Izravna plaćanja se na agregatnoj razini neće povećati. Povećanje prihoda uslijed većih proračunskih plaćanja mogu očekivati proizvođači u specifičnim područjima (LFA/TUG) i proizvođači sa specifičnim proizvodnim tehnologijama (agro-okolišne mjere).

Velik dio ukupnog proračuna za poljoprivredu po inicijalnom je planu određen za jačanje konkurentnosti poljoprivrede (Os 1). Ta plaćanja nemaju izravni utjecaj na tekuće prihode ali preko veće konkurentnosti proizvođača utječu na veći prihod na dugi rok. U teoriji su to na dugi rok najučinkovitije mjere, ali samo, ako stvarno vode u veću produktivnost i učinkovitost proizvodnje. Dio mjera 2 osi i većina mjera 3 osi nema izravnog utjecaja na prihod proizvođača.

Prihvatanjem ZAP-a i ulaskom u EU mijenja se i oblik izravnih plaćanja (slika 3). Sve manje je mjera koje su izravno vezana na pojedinu proizvodnju (plaćanja po jedinici proizvodnje ili po hektaru ili glavi specifične proizvodnje). Većina proizvodno vezanih plaćanja se ukida, ostaje jedino dio plaćanja za krave dojlje, za ovce i koze.

Veći dio proizvodno vezanih plaćanja se pretvara u povijesna prava (mlijeko po kg, duhan po kg, dio plaćanja za goveda, za ovce i koze). U prijelaznom razdoblju ostaje dio proizvodno vezanih plaćanja za duhan, šećernu repu, mlijeko i maslinovo ulje. Povećava se obujam proizvodno nevezanih plaćanja (SPS) i to prije svega zbog većih površina uključenih u sistem tih plaćanja (pogotovo se povećava površina livada i pašnjaka zbog sadašnjih ograničenja za ova plaćanja koja se uvjetuju držanjem stoke).



Slika 3. Proračun za izravna plaćanja i ruralni razvoj po vrstama plaćanja; prije i poslije pristupa (indeks; bazno razdoblje=100)

Promjene u sistemu izravnih plaćanja donose i redistribuciju plaćanja po pojedinim proizvodima. Obujam izravnih plaćanja će se smanjiti kod proizvoda kod kojih se ukidaju proizvodno vezana plaćanja a koja se istovremeno ne pretvaraju (ili ne u cjelini), u povijesna prava. Zbog tog učinka smanjit će se plaćanja kod svinja, mlijeka, tova goveda, ovaca i koza, a poslije prijelaznog razdoblja i kod duhana, šećerne repe i maslinovog ulja. Napuštanje proizvodno vezanih plaćanja kod duhana, šećerne repe, maslinovog ulja, zatim u stočarstvu kod svinja i mlijeka (plaćanja za mliječne krave), djelomično će tijekom prijelaznog razdoblja kompenzirati tzv. prijelazna plaćanja (tzv. državna pomoć), financirana isključivo iz sredstava nacionalnog proračuna (više Erjavec i sur., 2011).

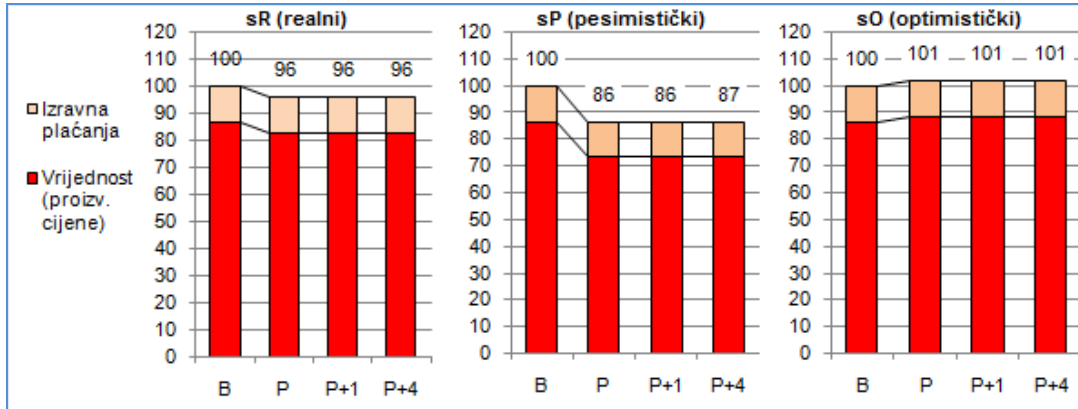
Kod nekih proizvoda redistribucija će se odraziti u povećanju plaćanja. Proizvodno nevezano plaćanje po hektaru se poslije pristupa izjednačava za sve kulture (osim livada i pašnjaka), a povećava se i obujam površina koje ulaze u sustav izravnih plaćanja. Do povećanja će doći kod kultura koje u baznom razdoblju nisu bile uključene u sistem izravnih plaćanja ili su bile uključene u manjem dijelu (manje površine) ili sa manjim jediničnim iznosima. Povećanje se može očekivati prije svega u sektoru povrtlarstva i voćarstva a i kod nekih ratarskih kultura. Zbog bitno većih površina jako će se povećati udio plaćanja za livade i pašnjake u ukupnim plaćanjima.

Kakav će biti učinak promjena visine izravnih plaćanja na promjene prihoda u pojedinim sektorima poljoprivrede ne zavisu samo od relativne promjene visine plaćanja nego i od toga, u kolikom djelu izravna plaćanja u baznom razdoblju participiraju u prihodu. Relativni udio izravnih plaćanja u prihodu je po sektorima različit. Najmanji je u peradarstvu, manje od 2% (praktički samo dio prenesenih plaćanja preko stočne hrane). U tom sektoru dakle promjene u visini izravnih plaćanja nemaju praktički nikakvog učinka na visinu prihoda. Tu sve ovisi o cijenama. Drugačije je u svinjogojstvu, ratarstvu i pogotovo govedarstvu. Tu promjene u izravnim plaćanjima značajnije utječu na visinu prihoda, uzimajući u obzir njihovu razmjerno visoku razinu u baznom razdoblju.

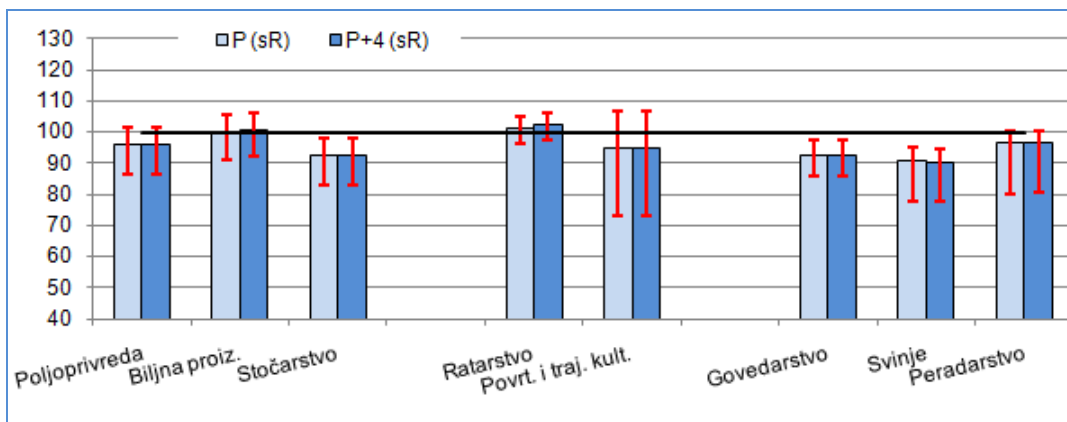
Na agregatu poljoprivrede izravna plaćanja u baznom razdoblju predstavljaju oko 14% prihoda. Ukupna visina izravnih plaćanja ostaje po ulasku Hrvatske u EU približno na razini bazne godine (smanjenje za 2%). Promjene u ukupnom prihodu tako su skoro isključivo posljedica promjena u cijenama. Procjenjuje se da će prihodi agregatne cijene u poljoprivredi po pristupu pasti za oko 4% (realni scenarij) što se odražava u cijelosti i na procjenu promjene ukupnog prihoda (slika 4). Po optimističkom scenariju može se očekivati blagi porast prihoda (za oko 1%), a po pesimističkom osjetan pad (za oko 13%).

Nešto više ima promjena po pojedinim proizvodnim sektorima. Po realnom scenariju se u ratarstvu uslijed blagog pada cijena i porasta izravnih plaćanja očekuje, da će prihodi i poslije ulaska ostati na polaznoj razini (slika 5). Na kraju prijelaznog razdoblja (P+4), zbog većih će se izravnih plaćanja prihod još malo povećati. Optimistički scenarij ukazuje na mogućnost blagog porasta a pesimistički blagog pada prihoda. Za skupinu povrtlarstvo i trajne kulture realno je očekivati blagi pad prihoda, a stupanj neizvjesnosti je u toj skupini vrlo velik.

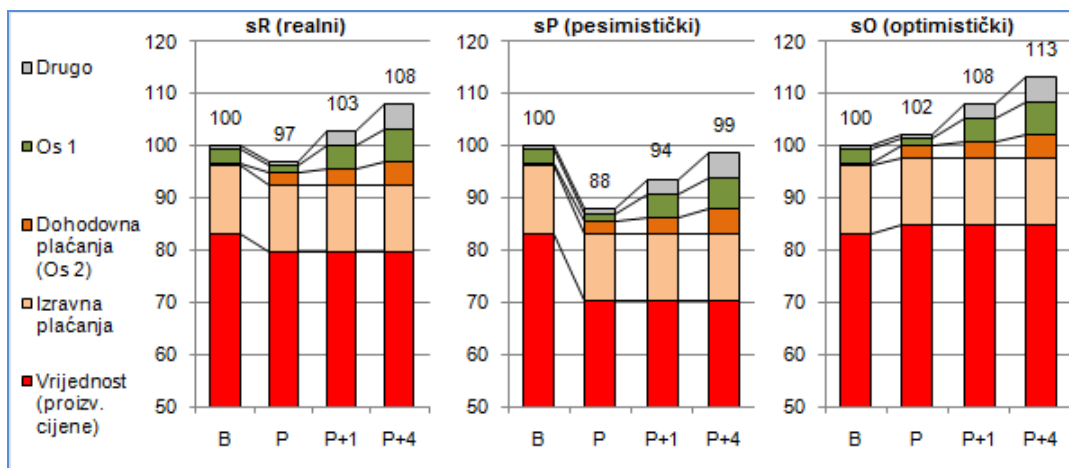
Za stočarstvo svi scenariji ukazuju na pad prihoda. Zbog pada izravnih plaćanja pad prihoda je veći od pada cijena. U okviru stočarstva najveći pad prihoda očekuje se kod svinja (osjetan pad cijena) i mlijeka (osjetan pad izravnih plaćanja), nešto manji kod tova goveda i blagi pad u peradarstvu (više Erjavec i sur. 2011).



Slika 4. Procjena promjena prihoda poljoprivrede po ulasku u EU (indeks; bazno razdoblje=100)



Slika 5. Procjena promjena prihoda poljoprivrede po ulasku u EU po proizvodnim skupinama (indeks; bazno razdoblje=100; Crvene okomite crte označuju raspon procjena po optimističkom (gornja granica) i pesimističkom scenariju (donja granica)).



Slika 6. Procjena promjena prihoda poljoprivrede uvećanog za plaćanja 2. stupa po ulasku u EU (indeks; bazno razdoblje =100)

Pored cijena i izravnih plaćanja na dohodovni položaj poljoprivrede utječu i neke druge mjere poljoprivredne politike. Dio plaćanja druge osovine politike ruralnog razvoja (LFA i agro-okolišna plaćanja) izravno povećavaju prihode dijela poljoprivrednih gospodarstava.

Dohodovna plaćanja druge osovine su u baznoj godini mala, a poslije ulaska se značajno povećavaju (slika 6). Njihov doprinos ukupnim prihodima po pristupu po realnom scenariju kompenzira pad prihoda po osnovi cijena i izravnih plaćanja. Druge godine po pristupu ukupan prihod je nešto veći od baznog razdoblja, a na kraju prijelaznog razdoblja je veći za približno 9%. Plaćanja 1. osovine (konkurentnost – različiti oblici investicijskih potpora), ne ubrajaju se u dohodovna plaćanja ali u svakom slučaju znače potporu poljoprivredi.

Valja napomenuti da su rezultati analize učinaka pristupa na agregatnoj razini samo jedan vid analize. Učinci na razini poljoprivrednog gospodarstva mogu biti sasvim drugačiji. Na toj razini mnogo toga ovisi o proizvodnoj strukturi, pa i od spremnosti i znanja proizvođača da iskoriste mogućnosti ZAP-a, a u najvećoj mjeri od spremnosti i znanja proizvođača da se prilagode promjenama na tržištu.

Zaključci

Studija daje prvu procjenu mogućih promjena ekonomskih rezultata hrvatske poljoprivrede poslije pristupa u EU. Procijenjen je mogući raspon promjena u cijenama, proračunu i prihodu po svim značajnijim sektorima poljoprivrede. Rasponi su relativno veliki, jer je teško, odnosno praktički nemoguće, precizno odrediti promjene u cijenama, kao i raspoređivanje sve više proizvodno nevezane podrške u poljoprivredi.

Ako i zanemarimo buduću promjenljivost (volatilitnost) cijena, visina cijena po pristupu je rezultat otvaranja još uvijek relativno zatvorenog tržišta, percepcije i sklonosti domaćih potrošača domaćim proizvodima, kao i promjena u strukturi tržišta (koncentracije u trgovini) i mogućeg snažnijeg jačanja konkurentnosti domaće hrvatske poljoprivrede. Što će biti konkurentnija i tehnološki, kao i organizacijski razvijenija, toliko lakše će domaća poljoprivreda podnijeti očekivane pritiske. Ti pritisci mogu biti i manji od pretpostavljenih, ako će domaći potrošač ostati vjeran svojim lokalnim tržišnim kanalima i proizvodima. Svakako iskustva dosadašnjih pristupa EU pokazuju da je zaoštavanje tržišnih odnosa veće nego što se obično očekuje.

Neizvjesnost u vezi s procjenom ekonomskih rezultata hrvatske poljoprivrede postoji i glede budućeg poljoprivrednog proračuna. Naime, premda je proračun s financijskim omotnicama za oba stupa određen u pregovorima s EU, još uvijek u njemu ima određene neizvjesnosti. Vrlo brzo dolaze, iako za sada još ne sasvim određene, i promjene poljoprivredne politike u EU poslije 2014. godine. Te promjene vjerojatno donose još više proizvodne nevezanosti i po svemu sudeći i određeno snižavanje ukupnog poljoprivrednog proračuna iskazano u realnim parametrima. Stoga i implementacija mjera u Hrvatskoj može naići na realne poteškoće, i to kako u samom izvođenju, tako i u pogledu sufinanciranja mjera iz nacionalnog dijela proračuna.

Uz sve prethodne napomene, vjerujemo da su rezultati analize u ovoj studiji dosta realni. Ti rezultati ukazuju na smjer promjena, što je potrebno uzimati sa svom ozbiljnošću u planiranju i provedbi buduće politike. Agregatno će prihodi po pristupu biti oko sadašnje razine, ili još vjerojatnije malo ispod nje. Pad prihoda proizlazi iz pada cijena, kao i manje proračunske podrške u nekim sektorima, koji su danas relativno zaštićeni ili ne postižu onaj stupanj konkurentnosti koji će se tražiti poslije pristupa. To pogotovo važi za svinjogojstvo, proizvodnju mlijeka, vina i duhana. Ima i proizvoda, gdje se ne očekuju veće promjene u prihodima, a kod nekih proizvoda simulacija ukazuje i na povećanje prihoda po pristupu (npr. kod kukuruza). Stočarstvo će po pristupu biti u manje povoljnom položaju nego biljna proizvodnja i to u velikoj mjeri zbog samog koncepta politike u EU (sve manje proizvodno vezanih plaćanja).

Značajni dio negativnih učinaka pristupa otpada i na razlike u proračunskim mjerama Hrvatske, kad ih se usporedi s mjerama u EU. Potrebno je napomenuti da je kao bazna uzeta godina u kojoj je odstupanje proračunske politike u Hrvatskoj u odnosu na ZAP bilo još relativno veliko, i da su poslije 2009. godine u Hrvatskoj počele reforme koje već donose daljnju harmonizaciju mjera, iako određene razlike ostaju sve do pristupa. Pri relativno velikom proračunu za poljoprivredu, u baznoj godini su mjere u Hrvatskoj bile drugačije (više proizvodno vezane) i usmjerene prema proizvodima, gdje je potpora u EU ili niža (npr. mlijeko), ili je čak nema (svinjogojstvo). Iako proračun poslije pristupa za poljoprivredu jača, on donosi i jako puno promjena u izravnim plaćanjima. Stoga su rezultati na agregatnoj razini, a pogotovo u nekim sektorima, očekivano negativni.

Uz prethodno opisana ograničenja u vezi pouzdanosti simulacija, na temelju rezultata studije mogu se donijeti sljedeće najvažnije preporuke:

- Fokus u poljoprivrednoj politici usmjeriti od izravnih plaćanja prvog stupa na mjere drugog stupa u kojima se u puno većoj mjeri mogu oblikovati specifični ciljevi i prioriteti nacionalne politike.

- Izraditi strateške planove u cilju čim boljeg iskorištenja za Hrvatsku vrlo izdašnih sredstava EU fondova za politiku ruralnog razvoja. Pažnju položiti na određivanje i jače pozicioniranje mjera sadašnje druge osovine, gdje je sukladno važećim propisima EU moguće iskoristiti i snažne dohodovne učinke te politike.
- Jačati konkurentnost poljoprivrede, pogotovo kritičnih kultura, investicijskim podrškama, a uz to ne zaboraviti i na politiku tehnološkog razvoja i snažnije povezivanje akademske zajednice i poslovnog sektora, prije svega putem primijenjenih istraživanja.
- Transparentnom politikom i proaktivnom komunikacijom s ciljnim skupinama ukazati u kojem smjeru idu promjene, da bi se poljoprivrednici mogli na te promjene što bolje pripremiti. Posebnu pažnju posvetiti implementaciji mjera i razvitku savjetodavne i drugih stručnih službi za izgradnju učinkovitog sistema potpore za provođenje mjera poljoprivredne politike po pristupu.
- Potrebno je nastaviti s radom na ekonomskim analizama stanja, monitoringu mjera i procjenama učinaka promjena ('impact assesment') u poljoprivrednoj politici. Za to treba izgraditi potrebnu infrastrukturu za prikupljanje, obradu i protočnost podataka, te dodatno jačati ljudske i institucionalne resurse.

Literatura

- Banse, M. (2000). Macroeconomic Implications of EU Accession. In: Tangerman, S., Banse, M., (eds). Central and East European Agriculture in an expanding European Union. CAB International, Wallingford: 133-156.
- DZS RS. (2010a). Broj stoke i peradi – Stanje 1. prosinca 2009. Priopćenje Br. 1.1.22 (6.4.2010). Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. <http://www.dzs.hr/>
- DZS RS. (2010b). Biljna proizvodnja u 2009. Priopćenje Br. 1.1.14 (10.5.2010). Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. <http://www.dzs.hr/>
- DZS RS. (2010c). Ekonomski računi u poljoprivredi. Baze podataka (20.12.2010). Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. <http://www.dzs.hr/>
- DZS RS. (2010d). 11.1. Bruto domaći proizvod, godišnji obračun (Prosječni mjesečni tečaj HRK/EUR). Statistički ljetopis 2010 (prosinac 2010). Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. <http://www.dzs.hr/>.
- DZS RS. (2011). Prosječne proizvođačke cijene izabranih poljoprivrednih proizvoda. Priopćenje Br. 1.1.18 (23.12.2009) i Br. 1.1.4 (28.2.2011). Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. <http://www.dzs.hr/>.
- Erjavec, E., Rednak, M., Volk, T. (1998). The European Union enlargement - the case of agriculture in Slovenia. *Food policy*. 23: 395-409.
- Erjavec, E. (2004). The role of institutions in the negotiations for accession to the European Union. V: Role of institutions in rural policies and agricultural markets / edited by Guido van Huylenbroeck, Wim Verbeke, Ludwig Lauwers. Boston: Elsevier, 61-73.
- Erjavec, E., Donnellan, T., Kavčič, S. (2006). Outlook for CEEC agricultural markets after EU Accession. *East. Europ. econ.*, 44: 83-103.
- Erjavec, E. (2007). The EU common agricultural policy and western Balkans integration process and tasks. In: Ševarlić, M., Tomić, D. (eds.). Development of Agriculture and Rural Areas in Central and Eastern Europe : proceedings of plenary papers and abstracts. Zemun: Serbian Association of Agricultural Economists, 39-43.
- Erjavec, E. Rednak, M., Volk, T. (2011). Hrvatski pristup u EU - prva ocjena učinaka pristupa na prihode u poljoprivredi. MPRRR, Zagreb.
- EUROSTAT (2011). Selling prices of agricultural products (absolute prices), land prices and rents. Statistics/Agriculture/Database/Agricultural prices and price indices. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agriculture/data> (4.5.2011).
- Garzon I. (2006). Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Moyer W., Josling T. (2002). Agricultural Policy Reform. Politics and process in the EU and US in the 1990. Burlington: Ashgate.
- Münch, W. (2000). Effects of CEEC-EU accession on agricultural markets in the CEEC and on government expenditure. In: Tangerman, S., M. Banse: Central and Eastern European agriculture in an expanding European Union. Wallingford, CAB International, 113-132.

Croatian agriculture and Common Agricultural Policy – the framework of economic changes and the estimated effect by production sectors

- Swinnen J.F.M. (ed.) (2008). The perfect storm - The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy. Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS): 184 pg.
- Tracy, M. (1997). Agricultural Policy in the European Union and Other Market Economies. 2nd Edition. La Hutte: Agricultural policy Studies.
- Volk, T. 2004. Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju. Doktorski rad, Poljoprivredni fakultet, Beograd

sa2012_0001