

**UNIVERZITET CRNE GORE  
EKONOMSKI FAKULTET**

**mr Branko M. Bulatović**

**OPTIMIZACIJA MODELA RURALNOG  
RAZVOJA CRNE GORE**

**-DOKTORSKA DISERTACIJA-**

**Podgorica, 2014. godine**

## **PODACI I INFORMACIJE O DOKTORANTU**

Ime i prezime: **mr Branko M. Bulatović**

Datum i mjesto rođenja: **2.08.1968. Nikšić**

Naziv završenog postdiplomskog studijskog programa i godina završetka:

Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet, Podgorica, **Postdiplomske studije “Poslovna ekonomija i menadžment”**,. Naslov magistarskog rada: *Savremena teorija i praksa organizovanog ponašanja* (Podgorica, 12.7.1994)

## **INFORMACIJE O DOKTORSKOJ DISERTACIJI**

Naziv doktorskih studija: **Doktorske studije, Ekonomski Fakultet Podgorica, Univerzitet Crne Gore.**

Naslov teze: **“OPTIMIZACIJA MODELA RURALNOG RAZVOJA CRNE GORE ”**

Fakultet na kojem je disertacija odbranjena: **Ekonomski fakultet, Podgorica , UCG**

## **UDK, OCJENA I ODBRANA DOKTORSKE DISERTACIJE**

Datum prijave doktorske teze: **april 2009.**

Datum sjednice Senata Univerziteta na kojoj je prihvaćena teza: **12. 10. 2009. godine**

Komisija za ocjenu podobnosti teze i kandidata:

**Prof. dr Gordana Đurović**

**Prof. dr Milivoje Radović**

**Prof. dr Nevenka Glišević**

Mentor: **Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Ekonomski fakultet Podgorica**

Komisija za ocjenu doktorske disertacije:

Prof. dr Gordana Đurović,

Prof. dr Milivoje Radović

Prof. dr Nevenka Glišević

Komisija za odbranu doktorske disertacije:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Datum odbrane: \_\_\_\_\_

Datum promocije: \_\_\_\_\_



## PREDGOVOR

### *Aktuelnost izabrane teme istraživanja*

Crna Gora kao država kandidat za punopravno članstvo u Evropskoj uniji, sa početkom istorijskih pristupnih pregovora juna 2012. godine, suočena je sa potrebom da izvrši temeljitu i brzu promjenu cjelokupnog ekonomskog i socijalnog sistema. Ovaj višegodišnji proces obuhvatiće sve segmente crnogorske ekonomije i društva, a njegov uticaj posebno će biti snažan u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, te je neophodne reforme potrebno pokrenuti što prije, kako kroz zakonodavni proces, tako i kroz jačanje postojećih i osnivanje novih institucija, ali i kroz dinamične promjene u oblasti vođenja politike, nove koncepcije rasta i inoviranje postojeće strategije njihovog razvoja.

Značaj odluke o početku pristupnih pregovora o punopravnom članstvu Crne Gore u najvećoj regionalnoj nadnacionalnoj organizaciji *sui generis* kakva je danas Evropska unija nije potrebno posebno isticati, ali je važno podsjetiti da je, nakon pristupanja Hrvatske, juna 2013. godine, Crna Gora jedina zemlja regiona u kojoj se pristupni proces zaista i odvija, dok se u drugim zemljama regiona on tek očekuje (u Republici Srbiji najvjerovatnije od 2014. godine, a u drugim zemljama Zapadnog Balkana i kasnije). Države članice EU svojom posvećenošću procesu širenja Unije i otvaranjem pristupnih pregovora sa Crnom Gorom, pokazale su istovremeno i odgovornost prema ovom jedinstvenom projektu integracije evropskih zemalja, čuvajući njegov kredibilitet kroz sve strožije kriterijume pristupanja. Na Crnoj Gori je da pokaže isti pristup: posvećenost, odgovornost, sprovođenje preuzetih reformskih obaveza i očuvanje kredibiliteta samog procesa pristupanja. Ne zbog formalnih koraka u višegodišnjem procesu pristupanja, već zbog svog sopstvenog prosperiteta i svog dobrovoljnog izbora da kroz usvajanje evropskih standarda, kroz demokratske i ekonomske reforme u zemlji, gradi moderno društvo, održivog ekonomskog razvoja i dobrih razvojnih performansi. Stoga je pristupanje EU jedini izvjestan put da se crnogorska poljoprivreda i društvo, u cjelini, modernizuju i da se postepeno usvoje neophodni standardi proizvodnje i potrošnje kakvi funkcionišu na jedinstvenom evropskom tržištu od preko pola milijarde potrošača. Pri tome, ne smije se smetnuti sa uma da su sa višegodišnjim zahtjevnim pristupnim procesom skopčani i veliki finansijski izdaci i napor cjelokupne administracije, kao i da **okvir razvoja crnogorske poljoprivrede** u najvećoj mjeri postaje **Zajednička poljoprivredna politika EU (CAP)**.

Generalno gledano prednosti članstva u Evropskoj uniji jesu mir, stabilnost, ekonomski prosperitet i jačanje zajedničkih evropskih odnosno demokratskih vrijednosti (eng.: *peace, stability, prosperity and European values*). Kada govorimo o **ekonomskim efektima integracija** koji u fokusu imaju sveopšti razvoj i prosperitet društva, prvenstveno mislimo na sljedeće benefite integracija:

- četiri ekonomske slobode – slobodno kretanje roba, usluga, ljudi i kapitala na jedinstvenom evropskom tržištu,
- harmonizacija propisa, procedura i standarda u svim oblastima zajedničkih politika,
- jačanje institucija, regionalna saradnja,
- povećanje tržišnih mogućnosti (rast tržišta),
- promjena tržišnih barijera: eliminacija tarifnih i značajno smanjenje netarifnih barijera,
- smanjenje transakcionih i ukupnih poslovnih troškova na jedinstvenom tržištu,



- jačanje međunarodnih računovodstvenih standarda,
- više stranih direktnih investicija i trgovinskih tokova nastalih usled proširenja i jačanja ekonomske integracije (intra-trgovina, preusmjerenje trgovinskih tokova),
- brži rast prihoda potrošača (usled većih mogućnosti rasta BDP-a),
- poboljšanje mogućnosti investiranja i poslovnog okruženja,
- lakši transfer tehnologije,
- novo tržište obezbjeđuje nove ideje za preduzetništvo novih država članica,
- jačanje menadžmenta kompanija i tržišta kapitala,
- zemlje više ne trguju po različitim trgovinskim režimima i običajnim pravilima, što podstiče ne samo trgovinsku, nego i ukupnu ekonomsku saradnju, i
- evropsko tržište, kao konkurentnije, nameće rast konkurentnosti i domaćim proizvođačima, koji u kratkom roku zahtijeva velika prilagođavanja, odnosno troškove i investicije, ali u srednjem roku, stvara pretpostavke za suštinske benefite rasta konkurentnosti u proizvodnji različitih vrsta roba i ponudi usluga, kako na domaćem, tako i na jedinstvenom evropskom tržištu.

Crnogorskoj ekonomiji, pa i agraru kao njenom veoma važnom dijelu, nedostaje jasna i konzistentna vizija koja bi definisala, prije svega, objektivnu i kritičnu ocjenu stanja u ovoj oblasti, a zatim i jasan model razvoja kom težimo, odnosno cilj koji sebi postavljamo u narednom srednjoročnom i dugoročnom razvojnom periodu, što uključuje i jasno definisanje ključnih sektora i prioriteta razvoja. Za ispunjenje takve zahtjevnice agende reformi, pokazuju iskustva uspješnih novih zemalja članica, više od svega potreban je najširi mogući društveni konsenzus ili novi društveni dogovor (*new deal*)<sup>1</sup>. Upravo iz tog razloga, ključna odrednica ovog rada jeste **predlog "mape puta" za redefinisane i optimizaciju modela ruralnog razvoja Crne Gore** (ali i crnogorskog cjelokupnog agrara), kao i sadržaj pregovora o pristupanju koje će Crna Gora voditi sa Evropskom komisijom u narednim godinama.

U kontekstu navedenog evrointegracionog procesa, pitanje - u kom pravcu ići sa reformom crnogorske poljoprivrede - sve više zaokuplja pažnju i laičke i stručne javnosti. Činjenica je da smo, u nekim segmentima neophodnih reformi odmakli, na nekim dionicama smo na samom početku, a negdje se nismo ni dogovorili koji je pravi put da se dođe do definisanog cilja. U mnogo slučajeva nije jasno definisan ni sam cilj. Jedan od problema je što je i sama politika poljoprivrede često "pokretna meta" i u samoj EU, sa kojom moramo da se harmonizujemo prije pristupa u svim ključnim elementima.

Univerzalna "mapa puta" za reformu crnogorske poljoprivrede ne postoji, niti postoji neki opšte prihvaćeni recept za sve države u pristupanju. Razlozi su zaista brojni, a neki od glavnih su naslijeđeni problemi iz perioda socijalizma, snažne migracije ka urbanim područjima, depopulacija ruralnih sredina, nepovoljna demografska slika sela, loša struktura privrede koja je favorizovala

---

<sup>1</sup> Tzv. Ruzveltov "New Deal" koji je značio novi društveni dogovor i pokrenuo izlaz iz Velike depresije u SAD-u (1929-1933).

industrijsku izgradnju, a ne realne komparativne prednosti Crne Gore, usitnjenost posjeda, mali broj robnih proizvođača, loša putna, vodovodna, telekomunikaciona i druga infrastruktura, nedovoljna dostupnost kreditne podrške, te time i krajnje nezadovoljavajući nivo investicija, vrlo često nedefinisan način otkupa tržišnih viškova, brendiranje, kanali distribucije i mnogi drugi. Svi ovi problemi su naglašeniji u uslovima svjetske ekonomske krize, čiji se kraj još uvijek ne nazire.

Pri tome se mora definisati jasan i nedvosmislen stav države na pitanje da li nam uopšte treba snažna poljoprivreda, kao jedna od najvitalnijih grana privrede u Crnoj Gori (obzirom na određene inostrane i domaće trgovinske i druge lobije koji crnogorskoj poljoprivredi ne projektuju strateško mjesto na putu razvoja zemlje), i ako nam kao takva treba, u kom pravcu i na koji način treba da se razvija. Da li je zaista moguće, „deklarativnu“ podršku ovom značajnom i nadasve vitalnom sektoru privrede pretočiti u konkretniju i izdašniju budžetsku, fiskalnu, socijalnu ili bankarsku podršku, kao i na koji način mijenjati svijest o dubini problema kod donosioca odluka, ali i farmera, njihovih udruženja, kao i prerađivačke industrije u Crnoj Gori. Početkom pregovora u okviru poglavlja 11 – poljoprivreda i ruralni razvoj, 12 - bezbjednost hrane i 13 - ribarstvo, ova problematika dobiće na aktuelnosti.

Poljoprivreda zahtijeva stalnu i sigurnu ponudu i plasman i ne zaboravimo, ne samo na domaćem, nego i na regionalnom CEFTA i tržištu Evropske unije. Ova tržišta diktiraju sve strožija pravila i u smislu standarda proizvodnje, kvaliteta, pakovanja i cijene svih, a posebno poljoprivrednih proizvoda.

Jačanje sektora poljoprivrede podrazumijeva i kontinuirano usvajanje zakonskih rješenja koja će omogućiti bolje organizovanje poljoprivrednih proizvođača kako bi imali veći uticaj na kreiranje agrarne politike, posebno u kontekstu budućeg sistema plaćanja i korišćenja pretpristupnih fondova EU. Pored novog načina organizacije i distribucije proizvoda i novog zakonodavnog okvira (npr. zadružni sistem, novi zakon o poljoprivrednom zemljištu koji će dozvoliti ukupnjavanje posjeda i sl.), potrebno je i formirati nove i kadrovski i tehnički osnažiti postojeće institucije u poljoprivredi.

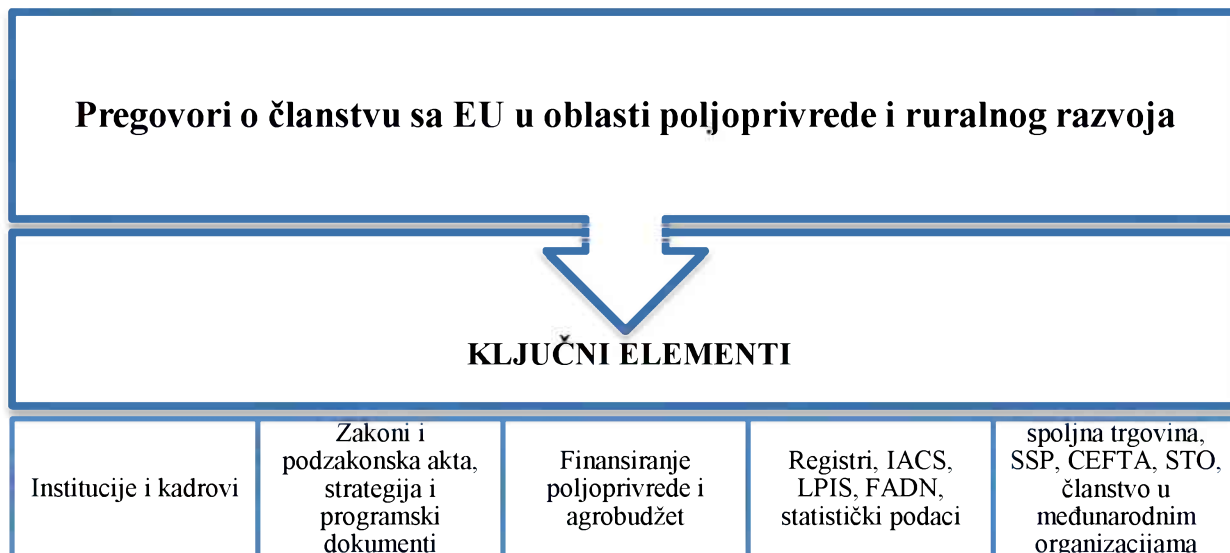
Ovo sve zahtijeva neuporedivo bolju, obučeniju i značajno veću administraciju u okviru Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, funkcionalnu i modernu sistematizaciju radnih mjesta, dinamično zapošljavanje novih ljudi, a zatim i fazno formiranje novih institucija, a posebno IPARD Agencije za plaćanja u poljoprivredi.

Na ovaj način bi se, pored ostalog, a posebno primjenom nove EU kompatibilne regulative, smanjio prostor za moguće nenamjenske upotrebe budžetskih resursa koje se dešavaju zbog nedostatka jasnih i preciznih kriterijuma raspodjele i kontrole podsticaja iz agrobudžeta.

Za sve to potrebni su i moderni prostorni uslovi tj. nova zgrada Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, koja bi bila dom i buduće Agencije za praćanja u poljoprivredi, uprava za koje je ministarstvo nadležno, kao i savjetodavne i selekcijske službe, jer su prostorije u kojima pojedine uprave funkcionišu trenutno neuslovne. Nedostatak radnog prostora hronično muči i samo ministarstvo.

Većina navedenih ključnih elemenata i zahtijeva prilagođavanja pravnoj tekovini EU, može se prikazati na sledeći način:

## Ilustracija 1 - Osnovna struktura i elementi pregovora o članstvu u EU



Izvor: modifikacija autora

U radu su definisani sektori primarne proizvodnje u kojima postoje potencijali za dinamičniji razvoj, a posebno za veću finalizaciju proizvoda, uz poštovanje sledećih elemenata: razvoj tradicionalnih proizvoda kroz jačanje proizvodnje za lokalno tržište, realizaciju proizvoda posredstvom turističke potrošnje, ubrzani povratak na nekadašnja tržišta, brži transfer znanja od nauke i stručnih službi prema proizvođačima, ulaganja u nove i savremene kapacitete prerade voća i povrća, sirare, hladnjače i sl.. Krajnji cilj navedenih mjera jeste stvaranje modernog robnog proizvođača, ukрупnjavanje posjeda, efikasnija proizvodnja, odnosno smanjenje fiksnih troškova po jedinici proizvoda, usvajanje novih standarda u proizvodnji, pakovanju, sertifikaciji, brendiranju, kao preduslov za izvoz na zahtjevna tržišta Evropske Unije.

Kreditna tržišta i tržišta osiguranja u Crnoj Gori povezana sa finansiranjem poljoprivrede, nijesu dovoljno funkcionalna. Poljoprivrednicima je pristup kreditu ograničen, ako ga uopšte i mogu ostvariti. Često moraju platiti visoke kamate, a to je povezano s visokim rizikom koji se teško može osigurati, te su stoga suočeni s mogućnošću finansijskog kraha. Investiciona podrška razvojnim projektima i pristup povoljnim kreditima za poljoprivrednike je stoga, par excellence državna briga.

Da se ne bi izgubio fokus, jer je poljoprivreda jako razučena oblast privredne aktivnosti, potrebno je ovu problematiku promatrati strateški, pa je na osnovu jasne vizije, potrebno donijeti odluku o optimalnom modelu i konceptu razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina i ponuditi jasan odgovor o odnosu države prema tom razvoju. Ako bi se pošlo od iskustava Zajedničke evropske poljoprivredne politike, "bježanje" države iz toga područja nema opravdanja, jer evropska poljoprivreda svoj uzlet i rast u zadnjih nekoliko decenija duguje upravo aktivnoj politici države. Postoji nekoliko standardnih razloga za aktivnu ulogu države u poljoprivredi, a neki od najvažnijih razloga su: manjkava tržišta osiguranja i kreditiranja; javna dobra i porast profita, nepotpune informacije, eksternalije (negativni spoljni uticaji) i problemi distribucije dohotka.

Poljoprivrednici zbog prirode proizvodnje, koja uvijek zavisi od klimatskih i meteoroloških uslova, nemaju cjelovito osiguranje za rizik outputa i cijena s kojima se u toj proizvodnji suočavaju (mala profitabilnost, spor obrt i tzv. "makaze cijena").

U slučaju javnih dobara i mogućnosti porasta profita poljoprivrednika radi se o mogućnosti vladine intervencije na način da osigura investicije za izgradnju i održavanje velikih infrastrukturnih projekata poput puteva, snabdijevanja električnom energijom, mreže kanala za navodnjavanje, odnosno isušivanje močvarnih područja i sl. Primjera radi, snabdijevanje vodom gotovo je uvijek prirodni monopol, a uobičajena odgovornost za takve monopole isključivo na Vladi.

U poređenju sa zemljama članicama EU, budžetska podrška Crne Gore za poljoprivredu je po svim kriterijumima mala. U Evropskoj uniji budžetska podrška po stanovniku je na nivou 130 €. Nove članice su, prije pristupa, imale od 20 € (Poljska) pa do više od 80 € po stanovniku (Slovenija). Crnogorska poljoprivreda, trenutno dobija oko 25-30 € po stanovniku (po svim osnovama u 2012.), ali ako izuzmemo socijalne transfere i mjere podrške opštim uslugama i servisima u poljoprivredi i kao *par excellence* socijalnu mjeru - staračke naknade, dolazimo do iznosa od oko 15-17 €/p.capita. Mjerenjem nivoa budžetskih davanja preko parametara subvencionisanog dohotka farmi iz analize OECD-a, subvencija po hektaru korišćenog poljoprivrednog zemljišta, davanja za ruralni razvoj po hektaru i sl. , dolazimo do sličnih, nimalo utješnih saznanja.

Zbog svega navedenog, nikada nije bila aktuelnija potreba "New Deal-a" ili "Novog ugovora" koji naša država treba da postigne sa poljoprivrednim proizvođačima i prerađivačkom industrijom u svijetlu budućeg članstva Crne Gore u Evropskoj Uniji. Stoga se u radu koncentrišemo na obaveze koje Crna Gora mora da ispuni u procesu pregovora do punopravnog članstva u oblastima poljoprivrede i ruralnog razvoja, a što se direktno tiče gotovo svakog četvrtog stanovnika čija je egzistencija vezana za poljoprivredu (tačnije za 48. 884 poljoprivrednih gazdinstava u Crnoj Gori i još tri puta toliko stanovnika koji dohodak većinski ostvaruju na selu i u poljoprivredi).

### ***Naučni cilj rada, osnovna istraživačka hipoteza, struktura rada i naučne metode***

Polazeći od navedenog, **osnovni cilj** ove doktorske disertacije jeste da se istraži postojeći institucionalni okvir poljoprivredne politike i ruralnog razvoja Crne Gore u svijetlu reformi koje se u Evropskoj uniji dešavaju u oblasti Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) i ruralnog razvoja, kako bi se definisao novi okvir politike ruralnog razvoja, odnosno optimalni model ruralnog razvoja Crne Gore, koji bi joj omogućio uspješno vođenje zahtjevnih pristupnih pregovora u ovoj oblasti i preuzimanje svih obaveza (ali i prava i mogućnosti) koje proizilaze iz punopravnog članstva u Uniji.

Za razumijevanje važnosti izabrane naučne oblasti istraživanja, potrebno je posebno skrenuti pažnju na sledeće: činjenica je da su obavezne kontribucije država članica EU u zajednički budžet do **1,24%** njihovog BDP, a da za manje razvijene članice, povlačenje sredstava iz EU fondova, može donijeti zemlji bespovratnu podršku i **do 4% BDP**. To dalje znači da je dobra priprema u politici poljoprivrede i ruralnog razvoja od presudne važnosti za zemlje u pristupanju. Fondovi poljoprivrede i regionalnog razvoja, uključujući i mjere za rast konkurentnosti, čine do **80% ukupnih strukturnih fondova EU**, stoga, ako zemlja ne razvije **apsorpcioni kapacitet** da povlači sredstva u ove sektore, može doći u situaciju da izostanu očekivani i značajni ekonomski efekti integracija.

Polazeći od definisanog strateškog interesa zemlje u procesu evropskih integracija, **osnovna istraživačka hipoteza** ovog rada definisana je na slijedeći način:

*Neophodne su sveobuhvatne institucionalne reforme u poljoprivrednoj politici i politici ruralnog razvoja Crne Gore, kao i jačanje agrobudžeta crnogorske poljoprivrede, koje prate značajna ulaganja u ljudske resurse i nova znanja, kako bi se kreirao optimalan model ruralnog razvoja Crne Gore, koji predstavlja istovremeno i generator rasta BDP-a, ali je i ključni preduslov uspješnog vođenja i okončanja pristupnih pregovora sa EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izostankom ovih reformi i ulaganja u ruralni razvoj, negativni efekti propuštenih mogućnosti značajno prevazilaze neophodan obim investicija.*

Iz navedene osnovne hipoteze istraživanja, izvedene su sljedeće **pojedinačne hipoteze**:

1. Uključiti dostupne analize potencijala crnogorske poljoprivrede, kako bi se, kroz samo istraživanje, na bazi korišćenja bogate statističke građe sprovedenog poljoprivrednog popisa i najnovijih sektorskih analiza, dokazalo **u kojim sektorima agrara postoje značajni potencijali za veću finalizaciju proizvoda**, u cilju podrške oblastima kroz ciljane mjere ruralnog razvoja, koji bi dalje najbolje ekonomske efekte. Drugim riječima, kroz analizu sprovedenih empirijskih istraživanja i zaključaka sektorskih analiza, moguće je doći do optimalnog modela politike u ovoj oblasti.
2. Postoji značajan i nedovoljno iskorišćen **potencijal u razvoju tradicionalnih proizvoda**, posebno kroz jačanje proizvodnje za lokalno tržište, realizaciju proizvoda kroz integrisanu turističku ponudu, uz snažniju i organizovaniju podršku za povratak na nekadašnja tržišta, posebno kroz efikasnu organizaciju stručnih službi prema proizvođačima i brži transfer znanja.
3. Analiza mjera zajedničke poljoprivredne politike EU u finansijskoj perspektivi 2007- 2013., kao i komparativna analiza finansijskih implikacija Nacionalnog programa proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009-2013., sa agrobudžetima Crne Gore u istom periodu, pokazaće **nivo njegove usklađenosti** sa osnovnim principima CAP. Tek na navedeni način, moguće je dati projekciju srednjoročne politike u ovoj oblasti, kao i makroekonomski finansijski okvir do 2018. godine i dalje, uz različite scenarije.
4. **Agrobudžet treba značajno povećati** u apsolutnom i relativnom iznosu, kao i posebno u oblasti podrške ruralnom razvoju u skladu sa osnovnim principima koji se primjenjuju u procesu kreiranja budžeta EU, kao i potrebama ubrzanog razvoja. Cilj ove mjere je osposobljavanje crnogorske poljoprivrede da se suoči sa konkurentskim pritiskom na jedinstvenom tržištu EU nakon članstva i povećanje apsorpcionog kapaciteta za korišćenje dostupnih IPA fondova.
5. Ciljane **investicije** u poljoprivredi i razvoju ruralnih područja mogu generirati značajan **rast BDP**. Ukoliko one izostanu, moguće je identifikovati značajne negativne efekte po buduću privredni rast i razvoj zemlje, posebno imajući u vidu očekivane benefite evropskih integracija. **Sprovedeno istraživanje omogućuje da se preciznije kvantifikuju očekivani pozitivni efekti** od ulaganja u ruralni razvoj, kao i njihovi **troškovi**.
6. Jačanje kapaciteta za sprovođenje sistema **IPARD** (V komponenta IPA programa, namijenjena zemljama kandidatima) i osnivanje Agencije za plaćanja predstavlja izuzetan administrativni, organizacioni i finansijski napor za nosioce politike ruralnog razvoja Crne Gore, ali je to investicija bez koje nema pristupnih pregovora sa EU.

Polazeći od postavljenog osnovnog cilja istraživanja, rad je **strukturiran** na sljedeći način:

U *prvom* dijelu rada analizira se sam proces razvoja i osnovne odrednice Zajedničke poljoprivredne politike EU, drugim riječima, ključni principi funkcionisanja, kao i implikacije stalne evolucije CAP-a na oblikovanje poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore; posebno se analizira model finansiranja i mehanizam strukturnih fondova za poljoprivredu i ruralni razvoj. S obzirom da sa otvaranjem pristupnih pregovora CAP postaje okvir reforme crnogorske poljoprivrede, u radu se koriste i iskustva, odnosno tzv. naučene lekcije iz prethodnih talasa proširenja Unije, koje su nama posebno dragocjene u ovoj fazi integracionog procesa.

U *drugom* dijelu rada analiziraju se savremeni trgovinski odnosi i njihov uticaj na crnogorsku poljoprivredu. Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji analizira se sa aspekta uticaja na koncipiranje agrobudžeta i posebno, mjera tržišno-cjenovne politike tj. uvozno-izvozni režim i politiku budžetskih davanja i mjera koje ne narušavaju tržište, politiku državne pomoći i subvencionisanje izvoza, a daje se i poseban prikaz spoljnotrgovinske i carinske politike Unije. U posebnom dijelu rada analizira se i ostvarena dinamika liberalizacije, kroz prikaz trgovinskih odnosa sa EU i CEFTA zemljama, kao i strukturu i ključne probleme crnogorskog spoljnotrgovinskog deficita.

U *trećem* dijelu rada analiziraju se ključni makroekonomski trendovi u Crnoj Gori, sa posebnim akcentom na njihov sintetički uticaj na stanje i perspektive razvoja u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Na bazi analize i ocjene stanja crnogorske ekonomije, kroz strateške razvojne dokumente, korišćenjem raznovrsnog metodološkog instrumentarijuma, definišu se i mogući razvojni trendovi u narednom periodu, dinamika oporavka i jačanje ključnih potencijala razvoja kao što su energetika, turizam, poljoprivreda, ali i industrija. Konačno, u ovom poglavlju posebna pažnja data je analizi pozicije poljoprivrede u ukupnom BDP-u zemlje, socijalnim kretanjima u ovom sektoru, okviru politike ruralnog i regionalnog razvoja, kao i ukupne poljoprivredne politike. Data je i detaljna finansijska analiza specifičnih indikatora sektora, odnosno sektorska analiza nosilaca ruralnog razvoja zemlje (mesna industrija, mljekarska industrija, primarna stočarska proizvodnja i proizvodnja i prerada voća i povrća), na bazi kojih se mogu dalje izvoditi projekcije agrobudžeta.

U *četvrtom* dijelu rada u fokusu je priprema za predstojeći proces pristupnih pregovora Crne Gore u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Analizira se prvi sveobuhvatni ugovor koji je Crna Gora zaključila sa EU još 2007. godine (Sporazum o stabilizaciji i pridurživanju sa EU), kao i dinamika otvaranja tržišta koja je iz njega proistekla. Slijedi analiza do sada sprovedenih institucionalnih i zakonodavnih reformi u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u Crnoj Gori, da bi se nakon toga istraživanje baziralo na planu daljih institucionalnih prilagođavanja koja su neophodna u oblasti korišćenja sredstava iz pretpristupne podrške EU za poljoprivredu i ruralni razvoj ( *Instrument for pre-accession for agriculture and rural development*, IPARD). U fokusu ovog dijela istraživanja je analiza priprema crnogorskih institucija za korišćenje V komponente programa pretpristupne podrške EU kroz obuke za IPARD fond i kroz osnivanje buduće Agencije za direktna plaćanja (IPARD agencija). Za razliku od narednog poglavlja koje u fokusu ima finansijsku analizu, u ovom poglavlju akcenat je na ispunjavanju administrativnih kriterijuma pristupanja i jačanju kapaciteta institucija.

U *petom* dijelu rada istraživanje se fokusira na analizu finansijskih instrumenata za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju u Crnoj Gori, iz različitih izvora, prvenstveno iz agrobudžeta i iz pretpristupne podške Unije. Istraživanje obuhvata kritički osvrt na prethodni razvojni period, gdje se kroz studiju slučaja izvlače korisne ocjene za efikasnije kreiranje ove politike u narednom periodu. Posebno je dat kritički osvrt i na aktuelni agrobudžet i ključna ograničenja razvoja kreirana njegovim smanjenjem u kontekstu sveukupnih mjera smanjenja javne potrošnje koje uključuju i smanjenje važnih investicija iz kapitalnog budžeta i ruralni razvoj kroz agrobudžet. Polazeći od sprovedenog istraživanja, komparativne analize finansiranja poljoprivrede u odnosu na indikatore OECD, zemalja EU i regiona, na kraju ovog poglavlja daje se predlog reformskog agrobudžeta optimiziranog za potrebe pristupnih pregovora sa EU u narednom periodu. Drugim riječima, bez neophodnih investicija kroz agrobudžet (i uz institucionalne reforme koje uključuju i ulaganje u ljudske resurse), Crna Gora neće moći blagovremeno odgovoriti dinamici preuzimanja budućih pristupnih obaveza u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja.

U *šestom* dijelu rada sublimiraju se sva prethodna istraživanja kroz definisanje preporuka za optimizaciju modela ruralnog razvoja Crne Gore, kao i za neophodne (dalje) reforme u oblasti ruralnog razvoja. Analiziraju se (neiskorišćeni) značajni potencijali za ruralni razvoj zemlje, poseban akcenat stavlja se na analizu mogućnosti veće finalizacije proizvoda na primjeru stočarstva i proizvodnje mlijeka, analizira se i mehanizam kreditne podrške agraru ,mogućnosti formiranja kreditno garantnog fonda u poljoprivredi, teorijski aspekti odnosa države prema ruralnom razvoju, da bi se u posebnom dijelu sublimirala savremena praksa u ovoj oblasti, u cilju definisanja ključnih preporuka za Crnu Goru (posebno u oblasti smanjivanja rizika u poljoprivrednoj proizvodnji, jačanju koncepta održivog ruralnog razvoja i potenciranju značaja novog društvenog konsenzusa (*new deal*) za buduću razvoj crnogorske poljoprivrede i njen ruralni razvoj. Navedenom strukturom sprovedenog istraživanja, kao i kroz zaključne ocjene, detaljno su razrađena sljedeća ključna pitanja:

- Ključni principi funkcionisanja, kao i implikacije stalne evolucije CAP-a na oblikovanje poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore;
- prioriteti i izazovi u pripremi i vođenju pregovora sa Evropskom komisijom u navedenim oblastima (potrebni zakonodavni, finansijski , kadrovski i institucionalni preduslovi);
- lekcije iz prethodnih talasa proširenja EU koje možemo koristiti u tom procesu;
- predlog optimizovanog modela ruralnog razvoja Crne Gore usklađen sa okvirom pregovora o budućem punopravnom članstvu Crne Gore u Evropskoj Uniji, čiji je krajnji cilj priprema za suočavanje sa konkurentskim pritiscima u okviru jedinstvenog evropskog tržišta.

Konačno, u radu su korišćene **naučne metode** navedene i u samoj prijavi rada i to: istorijska metoda (primjenom različitih postupaka i instrumenata daje odgovore na pitanja koja se tiču fenomena iz prošlosti, odnosno prethodnih faza razvoja), deskriptivna metoda (primjenom različitih postupaka i instrumenata odgovara na pitanja o sadašnjem statusu i strukturi fenomena), korelativna metoda (odgovora na pitanja o odnosima i međusobnim vezama fenomena i njihovih različitih obilježja), uzročno-komparativna metoda (produbljuje odgovore na pitanja o odnosima stavljajući ih u kontekst uzročno-posljedične povezanosti u datom okruženju).

U empirijskom dijelu istraživanja korištene se različite metode prikupljanja i obrade podataka (statistička analiza) sa akcentom na operativne metode obrade kao što je primjena studije slučaja

(koja podrazumijeva jak oslonac na naučno formulisani model pojave u osnovnom predmetu istraživanja koji može dovesti do rekonstruisanja postojećeg ili konstituisanja novog modela). Rad uključuje i primjenu analitičko-sintetičkih metoda i hipotetičko-deduktivne metode. U izvođenju zaključaka i dokazivanju hipoteza rad se oslanja na rezultate sprovedenih istraživanja, kako primjenom metoda komparativne analize, tako posebno kroz zaključne ocjene dokazane u statističkoj analizi i projektovanju pravaca razvoja. Nadalje, rezultati naučnoistraživačkog rada su u direktnoj vezi sa principima dobre naučne prakse (*Good Scientific Practice*), odnosno principa da se istraživanje sprovodi u skladu sa najnovijim naučnim dostignućima, što podrazumijeva poznavanje aktuelne literature i primjenu adekvatne naučne metodologije, te da su se korišćena metodologija i rezultati prezentirali na način koji obezbjeđuje njihovu provjerljivost kao i da se bitne karakteristike naučnog rada - kritičnost i egzaktnost primjenjuju u svim fazama procesa naučno-istraživačkog rada, od postavljanja hipoteze, njene provjere preko sprovedenog istraživanja, kao i na primjenjenim metodima prilikom definisanih zaključaka, predloga modela i preporuka.



## Izvod teze

Doktorska disertacija analizira mogućnosti za optimizaciju modela ruralnog razvoja Crne Gore, polazeći od neophodnih zakonodavnih, institucionalnih, finansijskih i budžetskih pretpostavki. Crna Gora kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji mora sprovesti sveobuhvatne i brze promjene svog ukupnog društveno-ekonomskog sistema. Navedeno se odnosi i na poljoprivredu i ruralni razvoj, u oblastima definisanja politika, vrijednosti, razvojnog koncepta (čim prije taj reformski proces otpočne, tim bolje).

Značaj odluke o početku pristupnih pregovora o punopravnom članstvu Crne Gore u najvećoj regionalnoj nadnacionalnoj organizaciji *sui generis* kakva je danas Evropska unija, nije potrebno posebno isticati, ali je važno podsjetiti da je danas Crna Gora (2013.) jedina zemlja regiona koja ima otvorene pristupne pregovore sa EU. Proces pristupanja mijenja crnogorsku poljoprivredu i društvo u cjelini i usmjerava zemlju na kontinuirano usvajanje neophodnih standarda i u proizvodnji i u potrošnji, odnosno one koji vladaju na zajedničkom tržištu Unije. Pored navedenog, važno je imati na umu da proces pristupanja podrazumijeva velike finansijske obaveze i izuzetan napor sveukupne administracije, dok istovremeno, budući razvojni okvir crnogorske poljoprivrede postaje Zajednička poljoprivredna politika EU.

Crnogorskoj ekonomiji, pa i agraru kao njenom veoma važnom dijelu, nedostaje jasna i konzistentna vizija koja bi definisala, prije svega, objektivnu i kritičnu ocjenu stanja u ovoj oblasti, a zatim i jasan model razvoja kom težimo, odnosno cilj koji sebi postavljamo u narednom srednjem i dugoročnom razvojnom periodu, što uključuje i jasno definisanje ključnih sektora i prioriteta razvoja. Za ispunjenje takve zahtjevnice agende reformi, pokazuju iskustva uspješnih novih zemalja članica, više od svega potreban je najširi mogući društveni konsenzus ili novi društveni dogovor (*new deal*). Upravo iz tog razloga, ključna odrednica ovog rada jeste predlog "mape puta" za redefinisanje i optimizaciju modela ruralnog razvoja Crne Gore (ali i crnogorskog cjelokupnog agrara), kao i sadržaj pregovora o pristupanju koje će Crna Gora voditi sa Evropskom komisijom u narednim godinama. Drugim riječima, ovaj rad nudi odgovore na sljedeća ključna pitanja:

- Koji su ključni principi funkcionisanja, kao i implikacije stalne evolucije CAP-a na oblikovanje poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore;
- koji su prioriteti i izazovi u pripremi i vođenju pregovora sa Evropskom komisijom u navedenim oblastima (potrebni zakonodavni, finansijski, kadrovski i institucionalni preduslovi);
- koje lekcije iz prethodnih talasa proširenja EU možemo koristiti u tom procesu;
- predlog optimizovanog modela ruralnog razvoja Crne Gore usklađen sa okvirom pregovora o budućem punopravnom članstvu Crne Gore u Evropskoj Uniji, čiji je krajnji cilj priprema za suočavanje sa konkurentskim pritiscima u okviru jedinstvenog evropskog tržišta.

U skladu sa postavljenim predmetom i ciljem istraživanja, disertacija je strukturirana u okviru sljedećih sedam poglavlja:

- I. Zajednička poljoprivredna politika EU kao okvir reforme crnogorske poljoprivrede;
- II. Trgovinski odnosi i njihov uticaj na crnogorsku poljoprivredu;
- III. Makroekonomska i socijalna kretanja u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja u Crnoj Gori;

- IV. Analiza usklađenosti crnogorskog zakonskog i insitucionalnog okvira u odnosu na zahtjeve članstva u EU;
- V. Finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja u EU i Crnoj Gori;
- VI. Preporuke za optimizaciju modela i neophodne reforme u oblasti ruralnog razvoja u Crnoj Gori;
- VII. Zaključci.

**Ključne riječi:** Poljoprivreda, Ruralni razvoj, Budžet, Trgovina, Zajednička poljoprivredna politika, Pristupni pregovori.

## Abstract

The PhD thesis discusses the possibilities for the optimization of Montenegrin model of Rural Development, taking into account necessary legislative, institutional, financial and budgetary preconditions. Montenegro, as a candidate country for the membership in the European Union, must conduct a comprehensive and quick transformation of its entire social and economic system. This is also relevant for agriculture and rural development, with an emphasis on policies, values, concepts of development (the sooner the reform process starts, the better) .

The importance of the decision to open accession negotiations for full membership of Montenegro in the largest regional supranational organization *sui generis*, which is today the European Union, should't be especially emphasised. It is important to remember that Montenegro is the only country of the region which opened the accession negotiations. The accession process is changing the whole Montenegrin agriculture and society, where the focus is on the continuous adoption of EU standards in production and consumption, i.e. those established in the EU internal market. In addition, it is important to note that the accession process involves large financial liabilities and an extraordinary effort of the whole administration, while, simultaneously, the compulsory framework for development of Montenegrin agriculture become the EU Common Agricultural Policy.

Montenegrin economy, including agriculture as its important element, is missing clear and consistent vision to define objective and critical assessment of the situation and an unambiguous model of development i.e. objectives set in the midterm and long-term period, including a clear definition of key sectors and development priorities. To fulfill such demanding reform agenda, the experience of successful new member states shows, the precondition is the broadest possible social consensus i.e. new social contract (*new deal*). Thereby, the key guideline of this dissertation is the proposal of a "road map" for the reformulation and optimization of the rural development of Montenegro (and the entire agricultural sector), as well as the content of the accession negotiations with the European Commission. In other words, the thesis presents answers to the following key questions:

- What are the key principles of implementation and the implications of the constant evolution of the European Common Agricultural Policy (CAP) on shaping of Montenegrin Agriculture and Rural Development;
- What are the priorities and challenges for the period of preparation of negotiations with the European Commission in these areas (mandatory legal, financial, administrative and institutional conditions);
- What are the lessons learned from previous enlargements of the European Union that may be utilized in the process;
- Proposal of optimized model of rural development of Montenegro in line with the framework of negotiations for the full membership of Montenegro in the European Union, with an objective to prepare it to cope with the competitive pressures within the EU single market.

In line with the subject and aim of the dissertation, the thesis has been structured within the following seven chapters:

- I. Common Agricultural Policy of the European Union as a Framework of Reform of the Montenegrin Agriculture ;

- II. Trade Relations in the Agricultural Sector and their Impact on the Montenegrin Agriculture;
- III. Macroeconomic Outlook and Socio-Economic Situation in the Agricultural and Rural Development Sector of Montenegro;
- IV. Conformity assesment of Montenegrin Institutional and Legal Framework with the EU membership criteria;
- V. Financing of Agriculture and Rural Development in the European Union and Montenegro;
- VI. Recommendations for optimization of the model and necessary reforms of the Rural Development in Montenegro;
- VII. Conclusions.

**Key words:** Agriculture, Rural Development, Budget, Trade, Common Agricultural Policy, Accession Negotiations.

# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>4</b>
AKTUELNOST IZABRANE TEME ISTRAŽIVANJA .....	4
NAUČNI CILJ RADA, OSNOVNA ISTRAŽIVAČKA HIPOTEZA, STRUKTURA RADA I NAUČNE METODE.....	8
<b>IZVOD TEZE .....</b>	<b>13</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>15</b>
<b>I ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE KAO OKVIR REFORME CRNOGORSKE POLJOPRIVREDE .....</b>	<b>21</b>
1. OSNIVANJE EVROPSKE EKONOMSKE ZAJEDNICE I ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA .....	22
1.1. CILJEVI ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EU .....	25
1.2. BRITANSKI RABAT I EVROPSKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA U STRUKTURI ZAJEDNIČKOG BUDŽETA.....	27
1.3. REFORME ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE U PERIODU 1962-2013. GODINE .....	30
1.4. OSNOVNI INSTRUMENTI I NAČIN FUNKCIONISANJA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE .....	32
1.4.1. Zajednička poljoprivredna politika u Lisabonskom ugovoru (UFEU) .....	32
1.4.2. Šema plaćanja za nove države članice nakon prijema u EU 2004.godine.....	34
1.4.3. Health Check i reforma Zajedničke poljoprivredne politike do 2013. ....	37
1.4.4. Prestanak plaćanja po jediničnoj površini (SAPS) .....	40
1.5. ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE NAKON 2013. GODINE .....	41
1.5.1. Nacionalne i pozicije Komisije i njihov uticaj na reformu CAP 2014-2020.....	41
1.5.2. CAP u periodu 2014-2020. ....	45
1.5.3. Nova struktura i instrumenti Zajedničke poljoprivredne politike .....	51
1.5.4. Prednosti i nedostaci Zajedničke poljoprivredne politike i nacionalne pozicije.....	54
<b>II SAVREMENI TRGOVINSKI ODNOSI I NJIHOV UTICAJ NA CRNOGORSKU POLJOPRIVREDU.....</b>	<b>55</b>
2. LIBERALIZACIJA SVJETSKJE I REGIONALNE TRGOVINE I NJEN UTICAJ NA CRNU GORU .....	55
2.1. OSNOVNI PRINCIPI TRGOVINSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE .....	61
2.1. 1. Evropska unija i Svjetska trgovinska organizacija .....	62
2.1.2. Crnogorska spoljna trgovina i međunarodni sporazumi sa fokusom na institucionalizaciju odnosa sa EU.....	65
2.2. CENTRALNO-EVROPSKI SPORAZUM O SLOBODNOJ TRGOVINI – CEFTA .....	67
2.3. ROBNA RAZMJENA CRNE GORE SA SVIJETOM I ANALIZA RAZMJENE SA KLJUČNIM SPOLJNOTRGOVINSKIM PARTNERIMA .....	69
2.3.1. Statistika robne razmjene sa inostranstvom.....	69
2.3.2. Spoljnotrgovinska politiku u periodu nakon 2000. godine.....	70

2.3.3. Uvozna proizvodna struktura Crne Gore.....	71
2.3.4. Najvažniji spoljnotrgovinski partneri Crne Gore .....	75
2.3.5. Analiza najznačajnijih grupa poglavlja carinske tarife u Crnoj Gori .....	75
2.3.6. Uvoz i izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda po kategorijama i grupama zemalja.....	78
2.3.7. Spoljnotrgovinska kretanja u sektoru ribarstva .....	79
2.3.8. Analiza uvoza mesa i mesnih preradevina .....	80
2.4. BARIJERE TRGOVINI I MOGUĆNOSTI POVEĆANJA CRNOGORSKOG IZVOZA I SMANJENJA DEFICITA U SEKTORU POLJOPRIVREDE .....	83
<b>III MAKROEKONOMSKA I SOCIJALNA KRETANJA U SEKTORU POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U CRNOJ GORI.....</b>	<b>89</b>
3.1. DINAMIČNE STRUKTURNE PROMJENE I PROCESI INDUSTRIJALIZACIJE I DEAGRARIZACIJE.....	89
3.2. MAKROEKONOMSKI TRENDovi I RAZVOJNI SCENARIO .....	93
3.3. VAŽNOST POLJOPRIVREDE ZA EKONOMSKI RAZVOJ CRNE GORE.....	103
3.4. SOCIJALNO I EKONOMSKO STANJE: REGIONALNI ASPEKT .....	108
3.4.1. Socijalna kretanja u sektoru poljoprivrede.....	111
3.4.2. Relevantne Vladine i sektorske politike od značaja za razvoj poljoprivrede .....	112
3.4.3. Mjere namijenjene privrednim subjektima u manje razvijenim opštinama.....	113
3.4.4. Demografska kretanja u sektoru poljoprivrede .....	115
3.4.5. Zaposlenost u sektoru poljoprivrede u Crnoj Gori-regionalni aspekt .....	118
3.4.6. Putna infrastruktura.....	120
<b>IV ANALIZA USKLAĐENOSTI CRNOGORSKOG INSTITUCIONALNOG OKVIRA U ODNOSU NA ZAHTEJEVE ČLANSTVA U EVROPSKOJ UNIJI .....</b>	<b>121</b>
4.1. ZNAČAJ SPORAZUMA O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU ZA EKONOMSKI RAZVOJ.....	121
4.2. PRETPRISTUPNA PODRŠKA EU .....	122
4.3. NACIONALNI PLAN INTEGRACIJA CRNE GORE U EU .....	128
4.4. ČLANSTVO CRNE GORE U MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA KOJE SE BAVE POLJOPRIVREDOM.....	130
4.5. STRATEGIJA RAZVOJA PROIZVODNJE HRANE I RURALNIH PODRUČJA CRNE GORE (CRNOGORSKA POLJOPRIVREDA I EVROPSKA UNIJA).....	131
4.6. NAJVAŽNIJI ZAKONI USVOJENI U PERIODU 2005-2012.GODINE .....	132
4.7. NACIONALNI PROGRAM PROIZVODNJE HRANE I RURALNOG RAZVOJA.....	135
4.8. ZAKON O POLJOPRIVREDI I RURALNOM RAZVOJU.....	137
4.9. KOMPATIBILNOST EU I CRNOGORSKOG ZAKONODAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA .....	138
4.10. POMOĆ U PROCESU PRISTUPANJA I PREDPRISTUPNI FONDOVI (IPA) .....	142
4.10.1. Princip kofinansiranja .....	142
4.10.2. V komponenta IPA – Ruralni razvoj .....	143
11. HORIZONTALNA PITANJA .....	148

11.1. Državna pomoć .....	148
11.2. Specifična politika kvaliteta .....	157
11.3. Mreža poljoprivrednih računovodstvenih podataka - FADN (Farm Accountancy Data Network) .....	157
12. DJELOKRUG RADA MINISTARSTVA POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE .....	160
12. SEKTOR ZA PLAĆANJA - BUDUĆA IPARD AGENCIJA .....	164
12.1. Infrastruktura za sprovođenje IPA .....	165
12.2. Operativna struktura za IPARD .....	167
12.3. Funkcije i odgovornosti IPARD Agencije .....	169
12.4. Funkcije i odgovornosti IPARD Odbora za monitoring .....	169
12.5. Proces programiranja .....	170
12.6. Proces akreditacije za IPARD Agenciju .....	171
12.7. Plan zapošljavanja u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja u funkciji IPARD-a .....	172
<b>V. FINANSIRANJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI I CRNOJ GORI</b> .....	<b>175</b>
5.1. FONDOVI ZA FINANSIRANJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI .....	175
5.1.1. Principi distribucije podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju iz evropskih fondova .....	177
5.1.2. Distribucija podrške po državama članicama .....	178
5.1.3. Kritički osvrt na troškove Zajedničke poljoprivredne politike .....	181
5.2. FINANSIJSKA PODRŠKA POLJOPRIVREDI I RURALNOM RAZVOJU U CRNOJ GORI .....	184
5.2.1. Mjere agrarne politike .....	184
5.2.1. Analiza agrobudžeta za 2010.godinu .....	185
5.2.2. Analiza agrobudžeta za 2011.godinu .....	187
5.2.3. Analiza agrobudžeta 2012. godine .....	190
5.3. ANALIZA KRETANJA PODRŠKE IZ AGROBUDŽETA PO PROGRAMIMA U PERIODU 2010 -2012. GODINE .....	191
5.3.1. Direktna podrška stočarskoj proizvodnji .....	192
5.3.2. Direktna podrška ratarstvu .....	194
5.3.3. Analiza mjera podrške ruralnom razvoju .....	197
5.3.4. Podrška servisima u poljoprivredi, staračke naknade, tehnička podrška i operativni programi uprava, ribarstvo .....	204
5.3.5. Ukupna izdvajanja za poljoprivredu u uporednom periodu .....	205

5.4. KRITIČKI OSVRT NA AGROBUDŽET ZA 2013. GODINU .....	208
5.5. KOMPARATIVNA ANALIZA AGROBUDŽETA I NACIONALNOG PROGRAMA EVROPSKIH INTEGRACIJA .....	210
5.6. PREDLOG REFORMSKOG AGROBUDŽETA OPTIMIZIRANOG ZA POTREBE PREGOVORA SA EVROPSKOM UNIJOM .....	213
5.7. MJESTO CRNOGORSKE POLJOPRIVREDE U POREĐENJU SA DRŽAVAMA EU .....	218
5.8. HIPOTETIČKI BUDŽET ZA CRNOGORSKU POLJOPRIVREDU U EU 34 .....	226
5.9. PRISTUPNI UGOVOR REPUBLIKE HRVATSKE: POLJOPRIVREDA I FINANSIJSKI PAKET (EU 28) .....	230

## **VI PREPORUKE ZA OPTIMIZACIJU MODELA I NEOPHODNE REFORME U OBLASTI RURALNOG RAZVOJA U CRNOJ GORI..... 234**

<b>6.1. KLJUČNI SVJETSKI TRENDVI U SAVREMENOJ POLJOPRIVREDI I NJIHOV UTICAJ NA CRNU GORU .....</b>	<b>234</b>
6.1.1. SAVREMENA PARADIGMA RURALNOG RAZVOJA I NJEN UTICAJ NA CRNU GORU .....	235
6.1.2. HEURISTIKA RURALNOG RAZVOJA U CRNOJ GORI .....	238
6.2. ODNOS DRŽAVE PREMA RURALNOM RAZVOJU .....	239

<i>6.2.1. Etape ruralnog razvoja u Crnoj Gori u 20.vijeku .....</i>	<i>242</i>
---	------------

6.3. MOGUĆNOSTI VEĆE FINALIZACIJE PROIZVODA NA PRIMJERU STOČARSTVA I PROIZVODNJE MLIJEKA .....	244
--	-----

<i>6.3.1. Crnogorski sektor stočarstva .....</i>	<i>244</i>
--	------------

<i>6.3.2. Scenarijska analiza i ograničenja budućih kretanja u poljoprivrednoj proizvodnji .....</i>	<i>246</i>
--	------------

<i>6.3.4. Proizvodnja mlijeka na farmama – scenarijske analize na bazi tekućih i pretpostavljenih trendova .....</i>	<i>251</i>
--	------------

<i>6.3.5. Razmatranja potrebnih ulaganja u sektoru proizvodnje mlijeka .....</i>	<i>252</i>
--	------------

<i>6.3.6. Potrebne investicije mljekara i sirara .....</i>	<i>253</i>
--	------------

<i>6.3.7. Mehanizmi kreditne podrške agraru .....</i>	<i>254</i>
---	------------

<i>6.3.8. Osiguranje u poljoprivredi .....</i>	<i>258</i>
--	------------

## **VII ZAKLJUČCI..... 261**

## **LITERATURA..... 277**

TABELE .....	288
GRAFICI .....	290
ILUSTRACIJE .....	291
INDEKS .....	292
LISTA SKRAĆENICA .....	295



## **I ZAJEDNIČKA POLJOPRIVREDNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE KAO OKVIR REFORME CRNOGORSKE POLJOPRIVREDE**

Sticanjem statusa zemlje kandidata za članstvo (17.12.2010.) i formalnim početkom pristupnih pregovora sa Evropskom komisijom (29.6.2012.), Crna Gora je ušla u zahtjevniju fazu pregovora sa Evropskom unijom. Nakon završetka procesa analitičkog pregleda zakonodavstva u okviru 33 pregovaračka poglavlja (27.6.2013.), kao i nakon otvaranja i privremenog zatvaranja tzv. "lakih" poglavlja (poglavlja 25 – nauka i istraživanje, decembra 2012. i poglavlja 26 – obrazovanje i kultura, aprila 2013.), očekuje nas otvaranja i tzv. „težih“, suštinskih pregovaračkih poglavlja.

Dalji plan otvaranja pregovora definisan je samo za poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i poglavlje 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), dok za ostala pregovaračka poglavlja nije strogo postavljena dinamika otvaranja pristupnih pregovora od strane Komisije. Naime, za pregovaračka poglavlja 23 i 24 Komisija je pripremila detaljan izvještaj o analitičkoj ocjeni zakonodavstva i spremnosti zemlje za pristupne pregovore, još u novembru 2012. godine, da bi Crna Gora, na bazi istih ocjena i jasnih preporuka, napravila posebne akcione planove za otvaranje ovih poglavlja (26.6.2013.). Stoga se očekuje da će se do kraja 2013. godine steći uslovi za otvaranje ova dva poglavlja, koji svojim uticajem na sve sfere društva, kroz vladavinu prava i nezavisnost pravosuđa, čine pozitivan uticaj i na sve ekonomske sektore i politike.

U dijelu pregovaračkih poglavlja koja su u fokusu ovog istraživanja, tj. poglavlja 11. (Poljoprivreda i ruralni razvoj), 12. (Bezbjednost hrane, sanitarna i fitosanitarna zaštita) i 13. (Ribarstvo), Zajednička (evropska) poljoprivredna politika<sup>2</sup> postaje obavezan okvir i predefinisani "manevarski prostor" za glavne pravce reformi i usvajanje EU evropske pravne tekovine u ovoj oblasti tzv. EU akcija<sup>3</sup>, formiranje novih i jačanje postojećih institucija u poljoprivredi, jačanje administrativnih kapaciteta, investicija u poljoprivredi, iznosa i principa budžetske podrške agraru (što je i najvidljiviji aspekt poljoprivredne podrške u javnosti). Sticanjem statusa zemlje kandidata za punopravno članstvo u Evropskoj uniji i formalnim započinjanjem pregovora, Crnoj Gori su postale dostupne i svih pet komponenti IPA finansiranja (najveći finansijski iznos podrške u okviru predpristupne podrške namijenjen je komponentama I. Jačanje institucija i razvoj administrativnih kapaciteta i V. Poljoprivreda i ruralni razvoj). Međutim, apsorpcija dostupnih fondova uslovljena je temeljnim i korjenitim promjenama institucionalne "postavke" u sektoru poljoprivrede, a prije svega formiranjem i akreditacijom struktura IPARD (instrument za pretpristupnu podršku za ruralni razvoj). Stoga je neophodno shvatiti način funkcionisanja CAP-a, ali i kontinuirano pratiti njene reforme da bi se politike, kriterijumi budžetske podrške, zakonodavni i institucionalni okvir poljoprivrede i ruralnog razvoja u Crnoj Gori blagovremeno uskladili i time smanjili "potrese" i

---

<sup>2</sup> U daljem tekstu ZPP. engl. Common Agriculture Policy, CAP.

<sup>3</sup> Francuski: *Acquis communautaire* – uobičajena skraćenica *Acquis*, („Aki“), prevodi se i kao pravna tekovina, odnosno pravno nasljeđe EU - skup prava i obaveza koji sve države članice obavezuje i povezuje unutar EU. *Acquis communautaire* predstavlja širi pojam od klasičnog pojma prava s obzirom na to da obuhvata: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora; zakonodavstvo usvojeno primjenom osnivačkih ugovora i presuda Suda pravde Evropskih zajednica, deklaracije i rezolucije koje je usvojila EU, mjere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove, međunarodne ugovore koje je sklopila EU, kao i ugovore između zemalja članica na području djelovanja EU. Države koje imaju za cilj članstvo u EU moraju prihvatiti odluke iz osnivačkih ugovora i usvojiti *Acquis communautaire*.

negodovanja od strane farmera i frimi u oblasti prehrambene industrije nakon pristupa, na najmanju moguću mjeru.

### 1. Osnivanje Evropske ekonomske zajednice i Zajednička poljoprivredna politika

Od Šumanove deklaracije iz 1950. godine, preko Evropske zajednice za uglj i čelik, Rimskih ugovora o osnivanju EEZ i Euratoma, Briselskog ugovora o spajanju, Jedinstvenog evropskog akta, Maastrichtskog ugovora o osnivanju EU, zatim Amsterdama i Nice, sve do Lisabonskog (reformskog) ugovora danas, Unija je, kroz **jedinstveni proces evropskih integracija**, rasla (u dubinu i širinu) i dobrovoljno privukla u svoju strukturu najveći broj evropskih zemalja u više talasa proširenja<sup>4</sup> (1973, 1981, 1986, 1995, 2004, 2007, 2013).

**Ilustracija 2 - Hronologija evropskih integracija**

1948. Brisel	1951/52. Pariz	1957/58. Rim	1965/67. Brisel	1986/87. Jedinstveni evropski akt	1992/93 Maastricht (osnovana EU)	1997/99. Amsterdam	2001/03. Nica	2007/09. Lisabon
		Euratom – Evropska agencija za atomsku energiju						
		ECSC i EZUČ - Evropska zajednica za uglj i čelik (1952-2002.)						
			European Economic Community, EEC Evropska ekonomska zajednica (EEZ)		STUBOVI	I European Community (EC) Evropska zajednica (EZ)		European Union (EU) Evropska unija
						II Pravosuđe i unutrašnji poslovi	Policijska i pravosudna saradnja u kriminalnim stvarima	
						III Zajednička spoljna i bezbjednosna politika (ZSBP)		
			Evropska politička saradnja					
1948 - Western European Union (WEU), Zapadnoevropska unija (ZEU) - jačanje sistema kolektivne bezbjednosti								
1949 – NATO (Evroatlantske integracije)								
DRŽAVE OSNIVAČI I TALASI PROŠIRENJA	BE, DE, FR, IT, LU, NL		DK, GB, IE,	EL	ES, PT	AT, SE, FI	CZ, EE, CY, LV, LT, HU, MT, PL, SI, SK / BG,	
	šest država osnivača (1952/1958)		prvo proširenje, 1973	Drugo proširenje, 1981	III proširenje, 1986	IV proširenje, 1995	V proširenje (2004, 2007)	
							VI proširenje, 2013	

Izvor: [http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline\\_of\\_European\\_Union\\_history](http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_European_Union_history) (modifikacija autora)

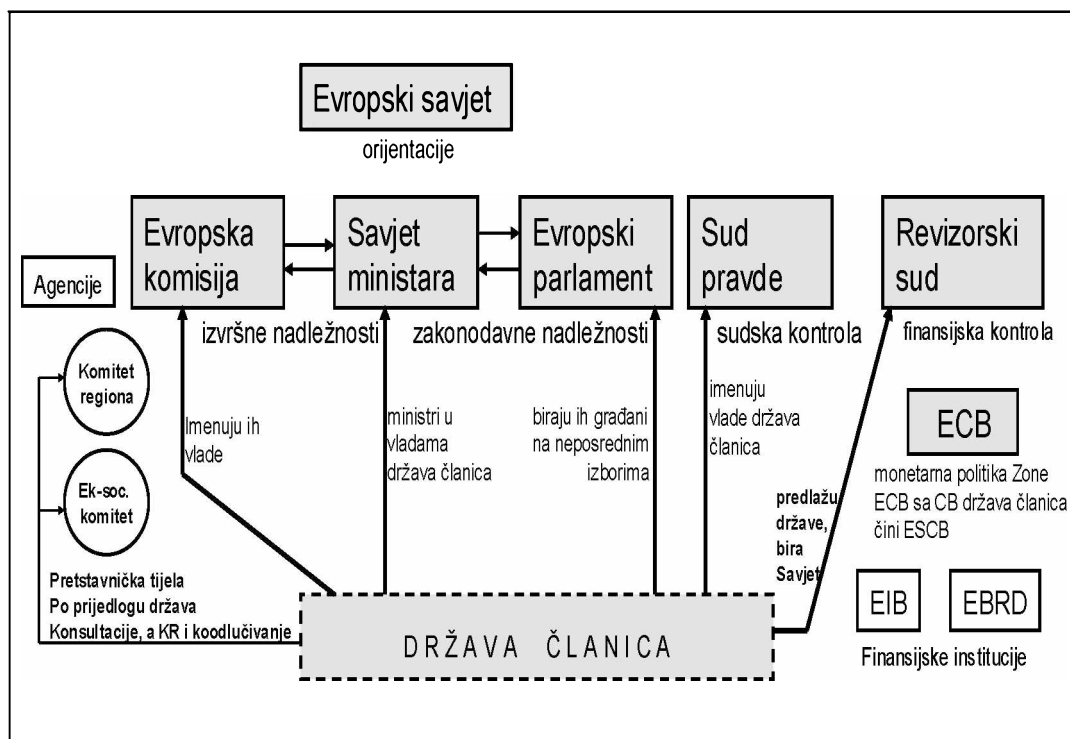
Svi dosadašnji ugovori koji su ustanovljavali evropske zajednice i Evropsku uniju, od prvog iz 1951. godine (do važećeg Lisabonskog ugovora na snazi od decembra 2009. godine koji je Evropskoj uniji dao status pravnog lica i time pravo da zaključuje međunarodne ugovore ispred država članica kao “unija”), sadržali su poglavlja o pojedinim **zajedničkim politikama** Unije, među kojima važno mjesto, od prvih godina osnivanja ima i Zajednička poljoprivredna politika. U ovom poglavlju bavićemo se njenim nastankom i razvojem.

U Rimu su 25. marta 1957. godine potpisani Ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom). Rimski ugovori stupili su na snagu 14.

<sup>4</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 39.

januara 1958. godine.<sup>5</sup> Šest zemalja Zapadne Evrope, koje su još 1951. godine, formirale Evropsku zajednicu za uglj i čelik<sup>6</sup>, a navedenim ugovorima i EEZ i Euratom, su sljedeće zemlje: Francuska, SR Njemačka, Belgija, Luksemburg i Holandija. One su u tim organizacijama, imale svoju Komisiju, Savjet ministara, Parlament i Sud pravde<sup>7</sup>, koje udružuju u jedinstvene organe već nakon deset godina i tako dobija zajedničke organe Evropskih zajednica (EZ). Od 1974. godine ovim institucijama dodaje se Evropski savjet kao krovno tijelo koje usvaja smjernice budućeg razvoja. Od Lisabonskog ugovora, institucije EU su zvanično i Evropska centralna banka, kao i Revizorski sud. Pregled osnovnih institucija EU danas, može se prikazati i grafički.

**Ilustracija 3 - Institucionalni dizajn EU<sup>8</sup>**



**Ciljevi osnivanja EEZ** mogu se sistematizovati na sljedeći način: unapređivanje stalnog, harmoničnog, održivog i uravnoteženog razvoja, visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite, rodna ravnopravnost, održiv rast uz odsustvo inflacije, visok nivo konkuretnosti, podizanje standarda i kvaliteta života, zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine, privredna i društvena kohezija i solidarnost među državama članicama. Sredstva za postizanje ovog cilja ogledala su se prvenstveno u procesu stvaranja zajedničkog tržišta koje će obezbijediti slobodan protok roba, usluga, ljudi i

<sup>5</sup> Budući da nije bila potpisnica Rimskih ugovora, Velika Britanija je 1960. godine, zajedno sa Švedskom, Norveškom, Danskom, Austrijom, Portugalijom i Švajcarskom oformila Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (EFTA), koje će vremenom proširiti svoje članstvo i izgraditi veoma bliske odnose sa EEZ. Neke članice EFTA će kasnije postati članice EU, čime će njihovo članstvo u EFTA prestati. Danas EFTA udruženje slobodne trgovine čine Norveška, Švajcarska, Island i Lihtenštajn.

<sup>6</sup> Kao pedesetogodišnji ugovor, koji je 2002. godine, nakon isteka roka na koji je bio osnovan, integrisan u Evropske zajednice.

<sup>7</sup> Što je predstavljalo svojevršno dupliranje izvršnih organa. Stoga je aprila 1965. godine potpisan Sporazum o spajanju u Briselu (Sporazum iz Brisela, tzv. *Merger Treaty*, na snazi od jula 1967. godine), koji je udružio izvršna tijela tri različite zajednice u zajedničke organe Evropskih zajednica (EZ). Od 1968. godine navedene tri Zajednice imale su zajedničke Parlament, Komisiju, Savjet ministara i Sud pravde.

<sup>8</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 202.

kapitala, a zatim je, postepeno, potrebno kreirati i sopstvene (zajedničke) politike. Kako je Ugovorom utvrđeno, cilj osnivanja EEZ bio je prvenstveno stvaranje integrisanog tržišta sa slobodnim protokom ljudi, usluga i kapitala i izgradnja **carinske unije** (do 1968. godine, tj. za 12 godina uklonjene su sve carine unutar zajedničkog ekonomskog prostora). Osnivanje zajedničkog tržišta uključivalo je i „postepeno usklađivanje ekonomskih politika država članica, ravnomjeran razvoj ekonomskih djelatnosti, održivi i kontinuirani razvoj, veću stabilnost, brži porast životnog standarda i bliskije odnose među državama Zajednice“<sup>9</sup>.

Poljoprivreda je bila i ostala jedno od vodećih područja evropske saradnje još od samih početaka evropske ekonomske integracije kroz EEZ. Tokom pregovora koji su prethodili formiranju Zajednice, Francuska je insistirala na sistemu poljoprivrednih subvencija kao svoj uslov za davanje saglasnosti na slobodnu trgovinu u oblasti industrijskih proizvoda. Zajednička poljoprivredna politika EU je uz transport, zaštitu konkurencije i trgovinsku politiku, jedino područje koje je značajnim dijelom regulisano uvođenjem zajedničkih politika još u Rimskom ugovoru o osnivanju EEZ. Naime, Ugovorom o osnivanju EEZ je bilo predviđeno formulisanje odnosno razvijanje sljedećih politika:

- **Zajedničke trgovinske politike, zajedničke poljoprivredne politike, saobraćajne politike, kao i politike konkurencije.**
- saradnju i **koordinaciju politika** i u drugim oblastima (približavanje fiskalne politike, ograničena saradnja u monetarnoj politici i koordinacija makroekonomskih politika).
- **usklađivanje nacionalnih zakonodavstava** u mjeri u kojoj je to neophodno za nesmetano funkcionisanje zajedničkog tržišta.
- Posebne trgovinske i ekonomske relacije uspostavljaju se sa prekomorskim zemljama i teritorijama (pridruživanje).
- Sastavni dio ugovora su i različite deklaracije država članica, u kojima one izražavaju svoje posebne nacionalne interese.

Navedena pozicija poljoprivrede u projekciji kreiranja i jačanja zajedničkih evropskih politika (gdje države članice ustupaju institucijama Zajednice dio svojih nadležnosti u tim politikama, da se one sprovode jedinstveno na cijelom tržištu) samo potvrđuje značaj ove politike u godinama obnove i dinamiziranja rasta zapadnoevropskih ekonomija, kada su još bila snažna sjećanja na nestašice hrane i poljoprivrednih zaliha u Evropi nakon Drugog svjetskog rata, te je Zajednička poljoprivredna politika primarno dizajnirana da bi osigurala samosnabdjevenost u evropskoj proizvodnji hrane. Drugim riječima, ciljevi agrarne politike predviđeni Rimskim ugovorom su višestruki, a najvažniji je smanjenje uvoza i zadovoljavanje prehrambenih potreba stanovništva.

**Formiranje carinske unije** se poklopilo sa periodom nezabilježenog ekonomskog napretka i to je u velikoj mjeri neutralizovalo troškove restrukturiranja prouzrokovanog liberalizacijom. Tokom tzv. „zlatnog doba“ rasta 1950 -1973. godine, nezaposlenost u Evropi iznosila je u prosjeku svega 2,5%, dok su se dohotci udvostručili u Francuskoj, Belgiji i Holandiji, ili utrostručili u Njemačkoj i Italiji. Nove zajedničke spoljne carine, koje su sve članice EEZ primjenjivale, formirale su se kao jednostavan aritmetički prosjek carina u šest zemalja prije učlanjenja u EEZ. Suštinski, to je značilo da su Francuska i Italija spustile svoje spoljne carine, zemlje Beneluksa podigle, dok su njemačke

---

<sup>9</sup> Član 2 Ugovora o osnivanju EEZ;

carinske stope uglavnom bile na sredini. Prema pravilima Ugovora iz Rima, prihod od carina se plaćao direktno Evropskoj komisiji<sup>10</sup>.

Do kraja šezdesetih godina, carinska unija i zajednička poljoprivredna politika bile su uspostavljene, iako se države članice još uvijek nijesu bile dogovorile oko stalnog mehanizma finansiranja koji bi pokrio poljoprivredne troškove.

### **1.1. Ciljevi Zajedničke poljoprivredne politike EU**

*Ciljevi CAP-a postavljeni su Ugovorom o osnivanju EEZ<sup>11</sup>. Nakon Lisabonskog ugovora, ovaj ugovor je preimenovan u Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU), a politika poljoprivrede i ribarstva uređena je u trećem poglavlju (čl. 38-44) u okviru III dijela (Politike i unutrašnje akcije Unije). U članu 38. UFEU se navodi da Unija utvrđuje i sprovodi zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva. Unutrašnje tržište obuhvata poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, ako nije posebno uređeno u ovom dijelu o poljoprivredi,*

U članu 39. UFEU postavljeni su sljedeći **ciljevi agrarne politike**:

- 1) povećanje produktivnosti u poljoprivredi putem podsticanja tehnološkog napretka, racionalizacija poljoprivredne proizvodnje i optimalno korišćenje proizvodnih faktora, prije svega rada;
- 2) postizanje solidnog životnog standarda ruralnog stanovništva, naročito povećanjem dohotka u poljoprivredi;
- 3) stabilizovanje poljoprivrednog tržišta;
- 4) postizanje stabilnog snabdijevanja hranom, tj. stabilnog obezbjeđivanja stanovništva hranom – prehrambena sigurnost (*food security*) i samosnabdjevenost (*self-sufficiency*);
- 5) obezbjeđivanje hrane za potrošače po prihvatljivim cijenama (stabilnost cijena).

U samom UFEU je takođe navedeno da će se, prilikom izrade zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanja posebnih načina za njenu primjenu, voditi posebno računa o:

- a. posebnoj **prirodi poljoprivredne djelatnosti**, koja proizilazi iz socijalne strukture poljoprivrede i strukturnih i prirodnih razlika između različitih poljoprivrednih područja
- b. potrebi da se odgovarajuća prilagođavanja sprovedu **postepeno**;
- c. činjenici da u državama članicama poljoprivreda predstavlja **sektor koji je tijesno povezan sa privredom u cjelini** (član 39, stav 2 UFEU).

Načela CAP-a uobličena su na Konferenciji u Stresi 1958. godine, a oslanjala su se na stvaranje jedinstvenog tržišta poljoprivrednih proizvoda, prioritetu domaće proizvodnje Zajednice nad uvozom i centralnog umjesto nacionalnog finansiranja CAP-a.

---

<sup>10</sup> Time se izbjegavala diskusija o fer podjeli prihoda (npr. holandske vlasti su prikupljale prihode od spoljnih carina u Rotterdamu, iako je ta luka bila odredište za veliki dio njemačkog uvoza iz SAD) (Baldwin Richard, Wyplosz Charles, *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2012, str. 16).

<sup>11</sup> Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici potpisan je 25. marta 1957. u Rimu, a stupio je na snagu 1. januara 1958. Države potpisnice Ugovora su: Belgija, Francuska, Holandija, Italija, Luksemburg i Njemačka i njime je uspostavljena Evropska ekonomska zajednica.

CAP je imao efikasnu ulogu u inicijalnoj fazi evropskog projekta, jer je pokrивao i problem nestašica određenih prehrambenih proizvoda, ali i obezbjeđivao veću stabilnost farmerima kroz različite subvencije, koje su jačale poljoprivredni sektor država osnivača. Stoga je Zajednička poljoprivredna politika dugo smatrana jednim od najvećih dostignuća EEZ, jer je evropskim farmerima (preko carinske zaštite, zagarantovanih cijena i obaveznog državnog otkupa viškova poljoprivrednih proizvoda) pružala ekonomsku sigurnost, a potrošačima dobru snabdjevenost. Druga strana te medalje bile su visoke cijene na domaćem tržištu i stalni trgovinski sporovi sa drugim zemljama, sa jeftinijim i produktivnijim proizvođačima i izvozniciima hrane, posebno sa SAD, sa kojima je „agrarni i carinski rat” u neprekidnom trajanju. Pored dosta kritike, i dalje se znatan dio budžeta EU troši za poljoprivrednu politiku i razvoj sela i ta politika i danas predstavlja važan stub evropskih ekonomskih integracija.<sup>12</sup>

Okvir CAP-a sastojao se u suštini od skupa pravila i mehanizama koji regulišu proizvodnju, prodaju i plasiranje poljoprivrednih proizvoda na zajedničkom tržištu, uz poseban naglasak na razvoj ruralnih područja. Pregovori oko njenog definisanja nisu išli lako. Na insistiranje **Francuske**<sup>13</sup>, „šestorica” su se Rimskim sporazumom u principu dogovorila o zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Osnove CAP konačno su uobličene 1962. godine, poslije dugogodišnjih i mukotrpnih pregovora.

Za razliku od drugih sektora, poljoprivreda je odmah izuzeta od opštih odredaba o zaštiti konkurencije. U početku, gotovo 85% poljoprivredne proizvodnje dobilo je subvencije, uvedene su visoke carine za uvoz, izvozne premije, a osnovan je i Evropski poljoprivredni garantni i rukovodeći fond, koji je bio zadužen za vođenje poljoprivredne politike. Fond je formalno prerastao u CAP 1970. godine. Time je odvojeno i zatvoreno zajedničko tržište u odnosu na svjetsko tržište poljoprivrednih proizvoda, poljoprivreda je kao sektor postala, značajniim dijelom, prezaštićena – višim cijenama i vancarinskim barijerama, što je sve zajedno, po ocjenama kritičara efikasnosti CAP, dovelo do smanjenja efikasnosti sektora, kao i smanjenja konkurentnosti.<sup>14</sup> Pregovori su trajali gotovo dvije godine, kada su mehanizme CAP-a prihvatile tadašnje članice, te se CAP počeo zvanično primjenjivati od 1962. godine, kroz **tri načela** na kojima se temeljila cjelokupna politika: jedinstveno tržište, prioritetnost Unije i finansijska solidarnost:

#### 1. **Jedinstveno tržište** koje ima dva značenja:

- primjenu (na poljoprivredne proizvode) pravila o slobodnom prometu robe između država članica, i
- određivanje zajedničkih cijena i pomoći, bez obzira na sjedište ekonomskog subjekta. Korektna primjena tog načela zahtijeva zajedničko regulisanje cijena, isplaćivanja pomoći i pravila

---

<sup>12</sup> To je bilo moguće samo u slučaju tako malog broja osnivača, sa sličnim razvojnim potrebama. Da je to slučaj danas, sigurno da tako veliki dio sredstava kroz EU budžet ne bi bio namijenjen redistribuciji za poljoprivredni sektor. Drugim riječima, prisutna je određena nejednakost u direktnim plaćanjima za farmere (Poulain Ariane, *Rethinking EU Budget*, Bussiness for New Europe, London, 2011, p. 17).

<sup>13</sup> Francuska je imala veliki poljoprivredni sektor, velike nacionalne subvencije u poljoprivredi koje su opterećivale budžet, tržišne viškove i moćan poljoprivredni lobi, što je sve zajedno zahtijevalo ili rast izvoza na veće „zaštićeno” tržište, posebno u Njemačku, koja nije imala tržišnih viškova, ili rast izvoznih subvencija za izvoz u treće zemlje.

<sup>14</sup> Prokopijević Miroslav, *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 203.

konkurencije, harmonizaciju propisa o zdravstvenom osiguranju i administrativnim postupcima kao i zajedničku spoljnotrgovinsku politiku;

2. **Prioritetnost Unije (preferencije Unije)** . Tim načelom osiguravaju se aktivnosti na dva stuba:

- davanje prioriteta poljoprivrednim proizvodima iz Unije pred uvoznim proizvodima, i
- zaštitom unutarnjeg tržišta od poremećaja izazvanih nekontrolisanim uvozom poljoprivrednih proizvoda s niskim cijenama, kao i od poremećaja na svjetskom tržištu.

3. **Finansijska solidarnost**. Troškovi koji proizlaze iz primjene Zajedničke poljoprivredne politike moraju biti podijeljeni među svim zemljama članicama, bez obzira na njihov nacionalni interes.<sup>15</sup>

### ***1.2. Britanski rabat i evropska poljoprivredna politika u strukturi zajedničkog budžeta***

Koliko je pitanje CAP bilo važno za Francusku, može se pratiti i na primjeru podrške za **pristupanje Velike Britanije**, kao i njenoj poziciji u odnosu na CAP koju je imala (i ima) kao država članica. Naime, Velika Britanija je podnijela Savjetu ministara EEZ zahtjev za članstvo u EEZ već jula 1961. godine. Vrlo brzo, slijedeći Britaniju, to su uradile i Irska, Danska i Norveška. Još uvijek otvoreno pitanje modela zajedničke poljoprivredne politike i suprotstavljeni planovi o budućnosti evropske integracije uticali su da francuski predsjednik de Gol, januara 1963. godine uloži veto na britansku aplikaciju za članstvo u EEZ.

Negativno mišljenje francuske vlade prema prijemu Britanije u EEZ ukazivalo je na svu složenost i proračunatu prirodu odnosa u EEZ. Maja 1967. godine druga aplikacija Britanije prosljeđena je Briselu. De Gol je i dalje izražavao zabrinutost oko britanskog pristupanja u vezi sa njihovim odnosom prema CAP, posebno imajući u vidu da nije bilo planirano da se trajni finansijski sporazum (posljednji nedostajući dio CAP) ustanovi sve do 1970. godine. Bilo je očito da francuski Predsjednik ne želi da Britanija pristupi Zajednici prije toga datuma, pa je stavio veto i na drugu aplikaciju Britanije<sup>16</sup>. Poslije višegodišnjih teških pregovora (posebno o poljoprivredi, finansiranju budžeta EZ i odnosima sa britanskim kolonijama<sup>17</sup>), Ugovor o prijemu Britanije, Danske i Irske u EZ (EZUČ, EEZ i Euratom) potpisan je u januaru 1972. godine, sa prelaznim periodom od 5 godina (na snazi od 1. 1. 1973).

**Britanski rabat** - Kada se Velika Britanija priključila zajedničkoj poljoprivrednoj politici i počela značajno da doprinosi budžetu EZ, javio se i veliki problem poznat kao „**britansko budžetsko pitanje** – *British Budgetary Question*“. Do tada, ona je bila veliki uvoznik hrane iz svojih (bivših) kolonija. Pristupanjem EEZ, Britanija je nastavila taj uvoz, pa je bila prinuđena da plaća velike uvozne dažbine na te proizvode. Takođe, imala je mali, ali relativno efikasan poljoprivredni sektor, koji je dobijao ograničenu pomoć od zajedničke poljoprivredne politike (CAP), a nije primala ni značajnija sredstva kroz druge vidove raspodjele u okviru Evropske zajednice. Tako je, vremenom,

<sup>15</sup> <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=91> (pristup 10.8.2013).

<sup>16</sup> Dinan Desmond, *Menjanje Evrope: istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010, str. 103-110.

<sup>17</sup> Veći dio britanske trgovine od ulaska u EEZ odvijao se sa trećim zemljama i značajnim dijelom iz bivših kolonija, po znatno nižim cijenama od onih koje su važile u Zajednici. Budžet Zajednice finansirao se putem tarifa na uvoz i direktnih doprinosa zemalja članica sve do 1970, kada je odlučeno da EZ dobije i svoja sopstvena sredstva – od poreza na uvoz poljoprivrednih dobara, prihoda od zajedničke spoljne tarife i direktnih doprinosa država članica, u vrijednosti do 1% poreza na dodatu vrijednost.

ovaj problem sve više rastao, jer je CAP počela predstavljati sve veći dio budžeta Zajednice, pa je Britanija mnogo više plaćala Zajednici, nego što je od nje dobijala, što je početkom osamdesetih postalo neprihvatljivo za britansku vladu, koja je već imala budžetskih problema kod kuće. Istovremeno, najveći korisnik sredstava CAP bila je Francuska, sa svojim velikim poljoprivrednim kompleksom. U tom periodu dolazi do rastućih troškova za zajedničku poljoprivrednu politiku (maksimum je bio kada je do 80% budžeta Zajednice išlo kao pomoć poljoprivrednicima). Uplate Velike Britanije u budžet EU po osnovu prihoda od PDV-a bile su značajne. Istovremeno, Britanija je imala nizak priliv poljoprivrednih subvencija iz budžeta EU, usljed nerazvijenosti poljoprivrednog sektora<sup>18</sup>.

Sredstva za CAP u budžetu EU su 1984. godine bila na nivou od 70%. Na Samitu u Fontebloy, juna 1984. godine, ovaj problem je riješen u korist Britanije. Zaključeno je da „svaka država članica koja, po postojećem obračunu budžeta, doprinosi njegovim prihodima *znatno više nego što je njena relativna ekonomska snaga, može ostvariti obračun povraćaja dijela sredstava*“<sup>19</sup>. Tada su se predsjednici država, odnosno šefovi vlada država članica EZ, dogovorili da smanje zajedničke poljoprivredne cijene, da smanje proizvodnu kvotu za mlijeko i ne mijenjaju garantovane cijene poljoprivrednih proizvoda naredne godine, dok je godišnji budžetski povraćaj bio osmišljen tako da smanji neto doprinos Britanije u budžet EZ.

Dogovoreni aranžman garantovao je Velikoj Britaniji pravo da svake godine dobija specijalni rabat od prekomjernih uplata (povraćaj iz budžeta Unije, tzv. *UK correction*), što je predstavljalo presedan. Rabat je namijenjen nadoknadi subvencija Unije za poljoprivredne proizvode, koje Britanija ionako uvozi. Rabat je izdejstvovala tadašnja premijerka Velike Britanije, *Margaret Thatcher*, poznatom izjavom „*I want my money back*“ (eng. *Hoću svoj novac nazad*). Dogovoreno je da se Velikoj Britaniji refundira 66% razlike između njenih uplata prihoda zasnovanog na PDV-u i rashoda koji su joj alocirani, i to u formi smanjenja njenih uplata prihoda zasnovanog na PDV-u. Britanija ne učestvuje finansiranju sopstvene korekcije, dok je učešće Austrije, Njemačke, Holandije i Švedske smanjeno za  $\frac{3}{4}$  u odnosu na originalni iznos obračuna (učešća u obračunu britanskog rabata)<sup>20</sup>. Za realizaciju navedenih ciljeva Zajedničke poljoprivredne politike, Zajednica (danas EU), izdvajala je iz zajedničkog budžeta značajna sredstva, što se vidi na sljedećem grafičkom pregledu.

---

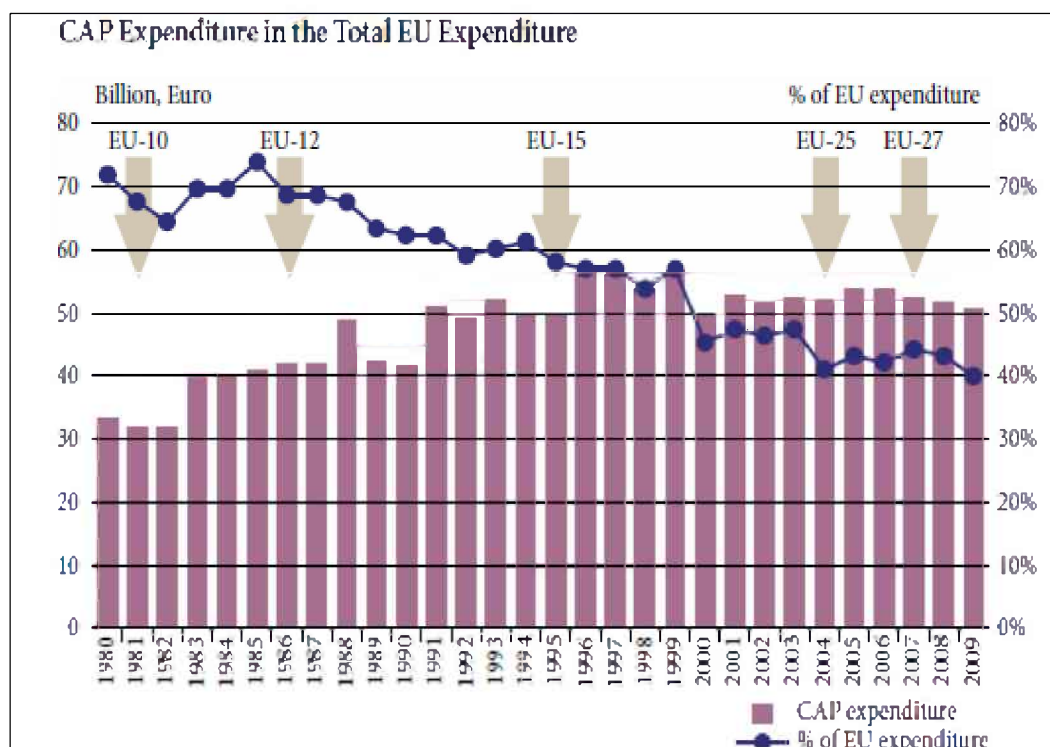
<sup>18</sup> *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2004, str. 14

<sup>19</sup> 2007/436/EC, Euratom: Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources.

<sup>20</sup> U 1985. godini britanski rabat je iznosio preko 1 mlrd. €. Znači da se Britaniji već više od četvrt vijeka iz evropskog budžeta vraća dio novca koji ona u njega uplaćuje. Posljednjih godina, međutim, situacija u EU se znatno promijenila. Britanija je, širenjem Unije i sopstvenim razvojem, značajno poboljšala svoje razvojne performanse, ali nastavlja da prima djelimično refundiranje svojih doprinosa, dok to nije slučaj sa ostalim neto uplatiocima sa istim ili nižim nivoom prosperiteta. Nakon što je stopa pomoći poljoprivrednicima opala na 40 % evropskog budžeta, istovremeno je opadao i ovaj rabat. Britanija, međutim, tvrdoglavo brani ovu pomoć, tvrdeći da bi njenim ukidanjem ubjedljivo najviše – i nesrazmjerno mnogo – davala za zajednički budžet. Bivši premijer Toni Bler odustao je od dijela rabata kako bi pomogao novim članicama EU (peto proširenje) da se približe ekonomskoj snazi osnivača Unije. Do sada je Komisija u više navrata ukazivala na potrebu ukidanja britanskog rabata i uvođenja **opšteg korektivnog mehanizma** uz pomoć kojeg bi bile kompenzirane sve države koje uplaćuju više sredstava u odnosu na određeni limit (definisan kao % GNI). Prema: Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora: ciljevi ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 43-44.



**Grafik 1 - Promjene učešća CAP u budžetu EU**



Izvor: EC (2011) *CAP Post-2013: Key Graphs and Figures* (<http://tinyurl.com/6h8nhmk>)

U uslovima netržišnih cijena, budžet EU trošio se i do 80% za subvencije u poljoprivredi, da bi se postepeno smanjivao i danas došao do 40%. Danas CAP čini 42,3% budžeta EU u sedmogodišnjoj Finansijskoj perspektivi EU i sastoji se od dva stuba: direktna plaćanja farmerima (75% sredstava) i ruralni razvojni programi (25% sredstava)<sup>21</sup>. Npr. 1985. godine nivo budžetske podrške EU poljoprivredi iznosio je 73% ukupnih rashoda Budžeta Zajednice, što je opterećivao realizaciju drugih politika i ukupne ciljeve Zajednice. Kao što se može vidjeti na grafiku, iako se budžet za CAP kontinuirano smanjivao u strukturi budžeta EU, taj relativni pad u strukturi „kompenziran“ je apsolutnim rastom sredstava za ove namjene, zato što budžet EU, u apsolutnom iznosu, kontinuirano raste.

Ova politika ostala je predmet najvećih debata u Uniji i prilikom daljih talasa proširenja, kao i prilikom izmjene osnivačkih ugovora u oblasti jačanja nadležnosti EU institucija. Posljednjih godina, svjedoci smo da se ove debate posebno oštro vode oko pregovora o budžetu, imajući u vidu dubinu ekonomske krize u kojoj se još uvijek nalazi veći broj država članica Unije i insistiranje pojedinih država članica (na čelu sa Velikom Britanijom) na smanjenju izdvajanja za budžet EU. Stoga je CAP i danas, veoma važna tema evropske ekonomske integracije i jedna od ključnih zajedničkih politika Unije, jer i dalje predstavlja najveći, najopsežniji i finansijski najizdašniji program EU, a istovremeno spada u najstarije i najkontroverznije zajedničke politike EU, pa je Unija i usmjerila najviše svojih kapaciteta i zakonske regulative upravo na ovu oblast. Taj se proces može pratiti kroz tzv. reforme CAP, koje su bile stalni pratilac procesa evropskih ekonomskih integracija.

<sup>21</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Podgorica, 2012, op.cit. str. 50.

### ***1.3. Reforme Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije u periodu 1962-2013. godine***

Zajednička poljoprivredna politika je počela da suštinski funkcionise 1962. godine sa intervencijama Zajednice na kupovini proizvoda sa farmi u momentu kada tržišne cijene padnu ispod dogovorenog ciljnog nivoa. Ta činjenica je pomogla da se smanji evropsko oslanjanje na uvoz hrane, ali je nedugo zatim dovela i do stvaranja proizvodnih viškova ili tzv. "brda" putera i "jezera" mlijeka. Proizvodnja je uveliko premašila potrebe unutrašnjeg tržišta stvarajući ogromne robne viškove, pa su izdavanja za podršku poljoprivredi eksponencijalno rasta. Zajednica je takođe oporezovala uvoz i (od 1970-ih nadalje) subvencionisala poljoprivredni izvoz. Takva politika je ugrožavala farmere van EZ, ali je i evropske cijene hrane uvrstila u red najvećih. Visoki troškovi CAP-a alarmirali su evropske lidere već 1967. godine, ali radikalne reforme su započele tek od 1990-ih. Može se reći da je CAP u poslednjih pet decenija prošla kroz nekoliko reformi. Cilj ovih reformi bio je da se razbije veza između subvencija i proizvodnje, da se diversifikuje ruralna ekonomija i da se odgovori na zahtjeve potrošača za sigurnom hranom, kao i većim standardima dobrobiti životinja i zaštite prirodne okoline.

**Prva u nizu reformi desila se 1968. godine poznatija pod imenom Mansholtov plan**, a dobila je naziv po svom autoru koji je tada bio komesar za poljoprivredu. Tom reformom uvedene su strukturne mjere modernizacije poljoprivrede, ali uprkos kontinuiranim strukturnim promjenama, osnovni problem je i dalje ostao: odnos ponude i tražnje na tržištu proizvoda i dalje je bio neuravnotežen i robni viškovi su neprestano rasli. Ovo je dovelo do **druge reforme CAP-a** kada je Evropski savjet na predlog Komisije 1988. godine dao zeleno svijetlo „**Prvom Delorovom paketu**“, koji je ograničio procenat izdvajanja za poljoprivredu u ukupnom budžetu Unije. Međutim, efekat ovog seta mjera bio je premali, jer je tehnički napredak omogućio značajno povećanje poljoprivredne proizvodnje uprkos ograničenjima. Stoga je Komisija 1991. godine preložila mnogo radikalnije reforme tržišnih mehanizama.

Predlog je bio osnova za dogovor o **trećoj reformi CAP-a**, koja je usvojena 21. maja **1992. godine**. **Ova reforma, tzv. McSharryeva reforma**, ocijenjena je uspješnom, međutim kretanja na međunarodnoj sceni u budućem periodu (proširenje Unije, uvođenje zajedničke valute, povećanje konkurentnosti proizvoda i nova Urugvajska runda pregovora Svjetske trgovinske organizacije) prisilila su nove promjene u sklopu CAP-a.

Tako je, juna 1997. godine Komisija predložila i **četvrtu reformu CAP-a u sklopu Agende 2000**, koja je zapravo bila projekcija razvoja poljoprivrede Unije u razdoblju 2000-2006. godine s obzirom na očekivano proširenje. Ovo je bila ujedno i najradikalnija i najobuhvatnija reforma CAP-a, a pregovori i sporazum o ovoj reformi CAP-a zaključeni su na sastanku Savjeta 1999. godine u Berlinu. U Agendi 2000, Evropska unija trasirala ciljeve prilagođavanja agrarne politike novim međunarodnim uslovima koji zahtijevaju uključivanje poljoprivrede u međunarodne multilateralne pregovore i njenu potpunu liberalizaciju. Ključni zaokret, koji je učinjen sprovođenjem Agende 2000, bilo je definisanje politike ruralnog razvoja kao „drugog stuba“ CAP. Ova promjena je, međutim, bila samo deklarativno zalaganje kreatora reformi za ruralni razvoj. Iako je oblast ruralnog razvoja postala normativno uređena, dominantni dio sredstava za finansiranje usmjeren je ka prvom stubu CAP, a to su mjere tržišne podrške. Prvi put se, naime, kao kriterijum za korišćenje subvencija pojavljuje poštovanje tzv. ekoloških principa i održive poljoprivredne proizvodnje. Takođe, Agendom 2000 u poljoprivrednu politiku Evropske unije prvi put je uveden

termin **multifunkcionalnost**<sup>22</sup>. "Ako je multifunkcionalnost ključni aspekt poljoprivrede, onda ona više nije dovoljna da bi nacionalne vlade definisale cjenovnu podršku proizvoda, nadajući se prihvatljivom nivou zajednički proizvedenih ne-robnih outputa. Nije više dovoljno da se ignorišu negativni rezultati, niti da se ublaže njihove posledice bilo kroz dopunske uplate koje podstiču "dobre prakse" bilo putem regulative. Od poljoprivrede kao glavnog korisnika prirodnih resursa, neophodan je politički pristup koji eksplicitno priznaje ulogu industrije u snabdijevanju visoko vrijednih ne-robnih outputa."<sup>23</sup>

Nakon ove, uslijedila je i peta, **Fishlerova reforma**<sup>24</sup> **CAP-a 2003. godine**, a imala je za cilj da agrarni sektor EU učini konkurentnijim na svetskom tržištu, kao i da usvoji nove standarde u oblasti životne sredine, kvaliteta i bezbjednosti hrane i zaštite dobrobiti životinja.<sup>25</sup> Ona se zasniva na razdvajanju (decoupling) direktnih plaćanja od proizvodnje i uvođenju jedinstvene šeme plaćanja (SPS-single farm payment scheme), na bazi zbira pojedinačnih isplata u referentnom periodu (prosjeck 2000-2002). Pravo na direktno plaćanje uslovljeno je ispunjavanjem određenih kriterijuma vezanih za zaštitu okoline, bezbjednost hrane i zaštitu životinja (tzv. unakrsna ispunjenost uslova cross-compliance). Kako bi se osiguralo poštovanje budžetskih okvira definisanih za razdoblje do 2013., uvela se stroža finansijska disciplina. Sprovođenje ove reforme definišu tri uredbe Komisije:

**Prva, (br. 796/2004/EC od 21. marta 2004.)** definiše detaljna pravila za cross-compliance, modulaciju i upravljanje i nadzor nad sistemom. Odredbe cross-compliance ključne su u reformi CAP-a, jer **prihodi poljoprivrednika u sklopu SPS-a zavise od poštovanja javnog zdravlja, dobrobiti životinja, zaštite okoline i poštovanju ostalih mjera zaštite okoline.**

**Druga, (br. 795/2004/EC, od 21. marta 2004.)** određuje iscrpna pravila za **sprovođenje šeme jedinstvenog plaćanja (SPS)** definisanu Uredbom Vijeća br. 1782/2003/EC, kojom se utvrđuju zajednička pravila za šeme direktne podrške u sklopu CAP-a i pokreću šeme podrške za poljoprivrednike. Time se omogućuje prelazak sa sistema povezivanja podrške s proizvodnjom, a poljoprivrednicima se osigurava dohodak i omogućuje prelaz na proizvodnju koja odgovara zahtjevima tržišta. Podrška se i u sklopu tog instrumenta može isplatiti jedino ako se poštuju odredbe cross-compliance. Time se sistem Podrška usklađuje i s pravilima WTO-a, tj. one se više ne ubrajaju u podrške koje iskrivljuju trgovinu (tzv. žuta kutija), nego u kategoriju podrški koje ne iskrivljuju trgovinu (tzv. zelena kutija).

**Treća, (br. 2237/2003/EC od 23. decembra 2003.)** definiše detaljna pravila za primjenu šema podrške definisanih u sklopu Paragrafa IV. Uredbe Vijeća br. 1782/2003/EC. Time se omogućuje nastavak pružanja **Podrške za specifične proizvode, npr. premija za životinje (ovce i telad)**, jer se u tim granama očekuju najveći učinci promjene sistema podrški, tj. ukidanja veze između podrške i iznosa proizvodnje. Dodatni naglasak je na **ruralnom razvoju** kroz obavezno postepeno smanjivanje direktnih plaćanja, a tako uštedena sredstva se premještaju (**modulacija**) u drugi stub

<sup>22</sup> Ne samo EU, nego i ostali "prijatelji multifunkcionalne poljoprivrede" (Japan, Švajcarska, Norveška) su prepoznali da poljoprivreda ima pored proizvodnje hrane i niz drugih netržišnih, ali za stanovništvo veoma važne funkcije, koje bi trebalo uvažiti. Međutim, koncept multifunkcionalne poljoprivrede nikad nije doživio podršku odgovarajuće komisije STO-a.

<sup>23</sup> David Blandford, Richard N. Boisvert, *Multifunctional Agriculture and Domestic/International Policy Choice* Volume 3 Number 1, 2002/p. The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, SK, Canada, 110 esteyjournal.com, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/23910/1/03010106.pdf>

<sup>24</sup> poznatija pod nazivom "Fišlerova reforma", po tadašnjem komesaru EU za poljoprivredu, Francu Fišleru

<sup>25</sup> Opširnije: Moussis, N., *Access to European Union, law, economic, policies*, European Study Service, Belgium, 2009; Janković, S., *Evropska unija i ruralni razvoj Srbije*, Institut za primjenu nauke u poljoprivredi, Beograd, 2009.

CAP-a – programe ruralnog razvoja. Ova reforma sprovedena je sa ciljem da se nastave promjene inicirane u prethodno realizovanim reformskim zahvatima, u pravcu redukcije mjera koje imaju distorzivan uticaj na svjetsko tržište. Posebna pažnja u okviru Fišlerove reforme posvećena je poboljšanju implementacije programa za ruralni razvoj. Naime, kao sastavni dio reformskog paketa **2005. godine usvojena je nova politika ruralnog razvoja za period od 2007. do 2013. godine.** Ipak, kao ključne promjene, uvedene reformom iz 2003. godine, smatraju se promjene u mehanizmima podrške proizvođačima. Pored snižavanja interventnih cijena za pojedine poljoprivredno-prehrambene proizvode, uvedena je šema jedinstvenih plaćanja po farmi. Devet država članica (Austrija, Belgija, Danska, Njemačka, Irska, Luksemburg, Portugalija, Švedska i Velika Britanija) odlučile su od 1. januara 2005. Počne primjenjivati novi CAP zasnovan na **jedinstvenom plaćanju za poljoprivrednike – Single Payment Scheme ili SPS.**

**Ilustracija 4 - Evolucija CAP-a**



Izvor: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/> (modifikacija auutora)

Nakon četvrte i pete reforme CAP nije uveo samo poboljšanja u oblasti poljoprivredne proizvodnje već je obuhvatio i mnogo širi aspekt koji se odnosi na ruralno stanovništvo, potrošače i društvo u cjelini. Ujedno, ove reforme imale su za cilj da olakšaju prilagođavanje poljoprivrednih politika država kandidata. U kontekstu ove analize, potrebno je više pažnje posvetiti reformama koje su uslijedile u susret i nakon petog (velikog) proširenja Unije. Pri tome, važno je bilo da CAP ostavi prostora da farmeri budu tržišno orijentisani u najvećoj mogućoj mjeri, da i dalje podržava mjere tržišnih intervencija i osiguranja (safety net), tako da povremene krize ne nanesu dugoročne štete proizvodnoj osnovi, da pomogne modernizaciju farmi, ekološkim, kulturološkim aspektima, kao i borbi sa efektima klimatskih promjena.

#### **1.4. Osnovni instrumenti i način funkcionisanja Zajedničke poljoprivredne politike**

##### **1.4.1. Zajednička poljoprivredna politika u Lisabonskom ugovoru (UFEU)**

Radi ostvarivanja prethodno navedenih ciljeva poljoprivredne politike (član 39), UFEU u članu 40. propisuje osnivanje **zajedničkih organizacija poljoprivrednih tržišta** (*Common organisation of agricultural markets ili CMO*), koje, zavisno od proizvoda, mogu imati jedan od sljedećih oblika:

- a) zajednička pravila konkurencije;
- b) obavezno usklađivanje različitih nacionalnih tržišnih organizacija;
- c) evropska tržišna organizacija.

Ugovor o funkcionisanju EU takođe propisuje da se "pravila utvrđena za osnivanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta primjenjuju i na poljoprivredne proizvode" (član 38, stav 3). Poljoprivredni proizvodi su proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prvog stepena prerade u neposrednoj vezi sa tim proizvodima. U prilogu 1 UFEU navedena su poglavlja carinske tarife koja obuhvataju poljoprivredne proizvode, koja danas, kroz česte dopune osnovne Regulative iz 1959. godine<sup>26</sup>, uključuju gotovo sve tarifne linije u prve 24 glave carinske tarife<sup>27</sup>.

Zajednička organizacija može uključivati sve mjere potrebne za ostvarivanje ciljeva CAP, naročito regulisanje cijena, pomoć za proizvodnju i stavljanje na tržište raznih proizvoda, sisteme skladištenja i prenosa i zajedničke mehanizme za stabilizaciju uvoza ili izvoza. Zajednička organizacija isključuje svaku **diskriminaciju** među proizvođačima ili potrošačima unutar Unije<sup>28</sup>. Svaka **zajednička cjenovna politika** zasniva se na zajedničkim kriterijumima i jedinstvenim metodama izračunavanja. Istovremeno, da bi se omogućilo da zajednička organizacija ostvari svoje ciljeve, može se osnovati jedan ili više **fondova** za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi.

**Nacionalne tržišne organizacije mogu se zamijeniti zajedničkom organizacijom ukoliko:**

(a) zajednička organizacija nudi državama članicama, koje se protive navedenoj mjeri i koje imaju sopstvenu organizaciju tržišta za odnosnu proizvodnju, **jednake zaštitne mjere** za zapošljavanje i životni standard odnosnih proizvođača, vodeći računa o *prilagođavanjima* koja će vremenom biti moguća i *specijalizaciji* koja će vremenom biti potrebna;

(b) ova organizacija obezbjeđuje uslove za promet **unutar Unije** slične uslovima koji postoje na nacionalnom tržištu (član 43. stav 4).

Članom 43 UFEU utvrđen je proces izrade i **sprovođenja CAP**, što uključuje zamjenu nacionalnih organizacija nekim oblikom zajedničke organizacije, kao i sprovođenje svih planiranih mjera u okviru CAP.

<sup>26</sup> Regulation No 7a of the Council of the European Economic Community of 18 December 1959 (OJ No 7, 30.1.1961, p. 71/61).

<sup>27</sup> Od šest proizvoda za koje su početkom 1960-ih godina bile uspostavljene, CMO danas obuhvaća gotovo sve poljoprivredne proizvode ili grupe proizvoda, osim krompira, meda i nekih alkoholnih pića. Time su postavljeni osnovni instrumenti zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda, koji uklanjaju prepreke u unutarnjoj trgovini i održavaju zajedničku carinsku barijeru prema trećim zemljama.

<sup>28</sup> Ako u jednoj državi članici neki proizvod podliježe nacionalnoj tržišnoj organizaciji ili unutrašnjim pravilima koja imaju jednako dejstvo i koja utiču na **konkurentni položaj** slične proizvodnje u nekoj drugoj državi članici, države članice primjenjuju **kompensacionu taksu** na uvoz ovog proizvoda koji dolazi iz države članice u kojoj postoje takva organizacija ili pravila, osim ako ta država primjenjuje kompensacionu taksu na izvoz. Komisija utvrđuje iznose tih taksi u visini koja je potrebna da se ponovo uspostavi ravnoteža; Komisija može odobriti i druge mjere i utvrditi njihove uslove i detalje (član 44 UFEU). Takođe, UFEU propisuje i sljedeći slučaj: Ako se zajednička organizacija za određene sirovine osnuje prije nego što bude postojala zajednička organizacija za odgovarajuće prerađene proizvode, sirovine koje se koriste za prerađene proizvode namijenjene izvozu u treće zemlje, mogu se uvoziti iz zemalja izvan Unije (član 43, stav 5)

Evropski parlament i Savjet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja sa Ekonomsko-socijalnim komitetom, utvrđuju **zajedničku organizaciju poljoprivrednih tržišta**, kao i druge odredbe potrebne za ostvarivanje ciljeva u oblasti zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke politike ribarstva. Savjet, na predlog Komisije, usvaja **mjere** za utvrđivanje cijena, prelevmana, pomoći i kvantitativnih ograničenja, kao i za utvrđivanje i raspodjelu mogućnosti ribolova.

Nadalje, u članu 41 UFEU se navodi da se u okviru CAP mogu predvidjeti sljedeće **mjere**:

- a. djelotvorno usklađivanje napora u oblastima stručnog osposobljavanja, istraživanja i širenja znanja u oblasti poljoprivrede; to može uključivati zajedničko finansiranje projekata ili institucija,
- b. zajedničke mjere za pospješivanje potrošnje određenih proizvoda.

U članu 42 UFEU se navodi da se odredbe poglavlja koja se odnose na **pravila konkurencije** primjenjuju na proizvodnju i promet poljoprivrednih proizvoda samo u mjeri u kojoj to odrede Evropski parlament i Savjet u skladu sa osnovnim principima prihvaćenim u CAP. Naime, Savjetu, na predlog Evropske komisije, može odobriti **dodjelu pomoći** za sljedeće namjene:

- (a) za zaštitu privrednih društava pogođenih strukturnim ili prirodnim uslovima;
- (b) u okviru programa privrednog razvoja.

#### 1.4.2. Šema plaćanja za nove države članice nakon prijema u EU 2004. godine

Za osam novih članica centralne i istočne Evrope (koje su pristupile 2004. godine, zajedno za Maltom i Kiprom), u prelaznom razdoblju (do 2009. godine) primjenjivala se nešto drugačija šema plaćanja. Poljoprivrednici iz tih država dobijali su subvencije čiji se iznos definiše po hektaru (*Single Area Payment Scheme – SAPS*), a plaćale su se iz regionalnih finansijskih sredstava. Nakon isteka prelaznog perioda, i ove države, prešle su na SPS (*Single Payment Scheme*).

Drugim riječima, od 1. januara 2005. u novim državama članicama primjenjivala se nova poljoprivredna politika u skladu s reformom dogovorenom u junu 2003. Glavni element nove politike bio je subvencioniranje poljoprivrednika nezavisno od njihove proizvodnje, a **u prelaznom razdoblju do 2007. godine države članice su mogle zadržati vezu između proizvodnje i subvencija**

**Pet „starih članica“** (Finska, Francuska, Grčka, Holandija i Španija) primjenjuju SPS već od 2006., a **Malta i Slovenija** od 2007. godine. Iznos subvencije bio je direktno povezan s mjerama koje su se sprovodile, tj: za zaštitu okoline, sigurnost hrane i primjenu zdravstvenih standarda za biljke i životinje, mjerama za dobrobit životinja (tzv. *cross-compliance*).

Da bismo razumjeli raspodjelu sredstava iz EU budžeta za poljoprivredu i ruralni razvoj, odnose između zemalja možemo prikazati na primjeru Budžeta EU u 2008. i 2013. godini, kao što se vidi na sljedećem tabelarnim pregledima:



**Tabela 1 -Plaćanja za poljoprivredu i ruralni razvoj u Budžetu EU za 2008. i 2013. godinu po zemljama i po hektaru**

Država članica	Country code	2008 (po ha)			2013 (po ha)		
		Direktna plaćanja	stub 2 /rur razvoj	ukupno	Direktna plaćanja	stub 2 /rur razvoj	ukupno
		po ha	po ha	po ha	po ha	po ha	po ha
Austria	AT	222	186	408	236	167	403
Belgium	BE	408	47	455	447	57	504
Denmark	DK	365	48	413	394	40	434
Finland	FI	237	139	376	249	126	375
France	FR	249	35	284	310	47	357
Germany	DE	325	70	395	346	82	428
Greece	EL	590	114	704	544	165	709
Ireland	IE	308	86	394	324	85	409
Italy	IT	299	127	426	343	113	456
Luxembourg	LU	264	104	368	283	101	384
Netherlands	NL	415	38	453	469	54	523
Portugal	PT	164	169	333	174	176	350
Spain	ES	198	62	260	206	52	258
Sweden	SE	230	89	319	247	86	333
United Kingdom	UK	212	46	258	247	46	293
prosjeak EU15/ha		299	91	390	321	93	414
Bulgaria	BG	55	191	246	190	130	320
Cyprus	CY	133	170	303	366	144	510
Czech Republic	CZ	108	112	220	258	121	379
Estonia	EE	45	105	150	112	125	237
Hungary	HU	128	127	255	312	138	450
Latvia	LV	35	169	204	83	85	168
Lithuania	LT	60	94	154	143	96	239
Malta	MT	155	2320	2475	494	1032	1526
Poland	PL	81	125	206	197	120	317
Romania	RO	31	83	114	92	99	191
Slovakia	SK	81	72	153	200	165	365
Slovenia	SL	115	586	701	295	231	526
prosjeak EU12/ha	EU12	86	346	432	229	207	436
prosje EU27	EU27	204	204	408	280	144	424

Izvor: <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap> (obrada autora).

Kao što se može vidjeti iz tabelarnog pregleda, najveća izdvajanja po hektaru ispregovarala je Malta, prvenstveno zbog potreba u oblasti ruralnog razvoja (ostrvo Gozo), koja se značajno smanjuju u 2013. godini (1526 €), ali i dalje je to zemlja sa najvećim izdvajanjima. Sljedeća je Španija sa 709 € ukupnih plaćanja po hektaru u 2013. godini, pa slijede Slovenija, Holandija, Kipar, Belgija, Italija, Mađarska, Danska, Njemačka, Irska, Austrija, Luksemburg, Češka, Finska, itd. Najmanja izdvajanja po hektaru imaju Estonija (237), Rumunija (191) i Latvija (168 €). U dvije posmatrane godine, prosječna izdvajanja po hektaru su povećana, i taj je prosjek veći u novim državama članicama (436 € po hektaru).

Situacija je drugačija kada se posmatraju ukupna izdvajanja, jer su velike razlike u zemljama po poljoprivrednim površinama, odnosno farmama i aplikantima projekata iz fondova za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju. Na sljedećem tabelarnom pregledu data su ukupna izdvajanja iz budžeta EU prema državama članicama u posmatranim godinama, u milionima €.

**Tabela 2 - Ukupna plaćanja za poljoprivredu i ruralni razvoj u Budžetu EU za 2008. i 2013. godinu po zemljama EU (u mil. €)**

Country code	2008 (u mil)					2013 (mil €)			
	direktna plaćanja (1.a)	Tržišne intervencije (1.b)	stub 2/rur razvoj	ukupna plaćanja po zemljama		direktna plaćanja	stub 2/rur razvoj	ukupna plaćanja po zemljama	
	mil €		mil €	mil €	%	mil €	mil €	mil €	%
AT	709	38	595	1342	2,38%	752	533	1285	2,15%
BE	560	188	64	812	1,44%	615	78	693	1,16%
DK	972	90	129	1191	2,11%	1049	106	1155	1,93%
FI	544	16	319	879	1,56%	571	289	860	1,44%
FR	8081	868	959	9908	<b>17,59%</b>	8521	1279	9800	<b>16,39%</b>
DE	5496	209	1187	6892	<b>12,24%</b>	5853	1387	7240	<b>12,11%</b>
EL	2405	150	463	3018	5,36%	2217	672	2889	4,83%
IE	1276	28	355	1659	2,95%	1341	352	1693	2,83%
IT	3813	881	1617	6311	<b>11,21%</b>	4370	1441	5811	<b>9,72%</b>
LU	35	1	14	50	0,09%	37	13	50	0,08%
NL	794	184	73	1051	1,87%	898	103	1001	1,67%
PT	570	148	588	1306	2,32%	606	611	1217	2,04%
ES	4921	948	1549	7418	<b>13,17%</b>	5139	1284	6423	<b>10,74%</b>
SE	718	-27	227	918	1,63%	771	267	1038	1,74%
UK	3422	74	736	4232	7,51%	3988	749	4737	7,92%
<b>EU15</b>	<b>34.316</b>	<b>3.796</b>	<b>8.875</b>	<b>46987</b>	<b>83,43%</b>	<b>36728</b>	<b>9164</b>	<b>45892</b>	<b>76,75%</b>
BG	166	12	581	759	1,35%	580	396	976	1,63%
CY	19	9	25	53	0,09%	53	21	74	0,12%
CZ	380	21	393	794	1,41%	909	424	1333	2,23%
EE	41	1	96	138	0,25%	101	113	214	0,36%
HU	543	27	538	1108	<b>1,97%</b>	1319	585	1904	<b>3,18%</b>
LV	62	2	301	365	0,65%	146	151	297	0,50%
LT	158	16	249	423	0,75%	380	254	634	1,06%
MT	2	1	24	27	0,05%	5	11	16	0,03%
PL	1248	206	1933	3387	<b>6,01%</b>	3045	1851	4896	<b>8,19%</b>
RO	422	52	1147	1621	<b>2,88%</b>	1264	1356	2620	<b>4,38%</b>
SK	156	9	287	452	0,80%	388	320	708	1,18%
SI	56	6	140	202	0,36%	114	113	227	0,38%
<b>EU12</b>	<b>3.253</b>	<b>362</b>	<b>5.714</b>	<b>9329</b>	<b>16,57%</b>	<b>8304</b>	<b>5595</b>	<b>13899</b>	<b>23,25%</b>
<b>EU27</b>	<b>37.569</b>	<b>4.158</b>	<b>14.589</b>	<b>56.316</b>	<b>100%</b>	<b>45.032</b>	<b>14.759</b>	<b>59.791</b>	<b>100%</b>

Izvor: <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap> (obrada autora).

Analizirajući navedene pokazatelje, možemo zaključiti da su se sredstva za ove namjene, u apsolutnim iznosima, neznatno povećala u 2013. u odnosu na 2008. godinu. U tom rastu, značajnije su porasla sredstva za nove države članice, sa 9,3 mlrd na 13,8 mlrd. €, što je povećalo **učešće novih država članica u ukupnim sredstvima** sa 16,57% na **23,25%**, a za taj iznos smanjena su sredstva za „stare“ države članice (sa 83,43% na 76,75%). Od starih država članica, najveći korisnici sredstava EU budžeta za poljoprivredu i ruralni razvoj su tradicionalne Francuska, Njemačka, Italija, Španija i Velika Britanija.

Od novih država članica, najveći korisnici CAP sredstava su Poljska, a slijede Rumunija i Mađarska. Kad su u pitanju male države članice, ispod 1 mil. stanovnika, ukupna izdvajanja u korelaciji su sa njihovom veličinom i ekonomskom snagom, pa su tako izdvajanja za Maltu 0,03% ukupnog budžeta EU za ove namjene, slijedi Luksemburg sa 0,08%, zatim Kipar (0,12%), Estonija (0,36%), Slovenija (0,38%) i Litvanija (0,5%). Ipak, kada se iznosi posmatraju u milionima €, a ne u strukturi ukupnih sredstava, možemo konstatovati da se radi o značajnim sredstvima za male



zemlje (npr. za Kipar, sa svojih 0,8 mil stanovnika, svakako da je 74 mil. € podrške iz EU budžeta godišnje – značajna podrška.

Takođe, budući da se značajno redukuju mjere podrške<sup>29</sup> (debate oko nove finansijske perspektive 2014-2020. bile su veoma duge i kompleksne, tako da je dogovor postignut tek u junu 2013. godine, sedam mjeseci nakon planiranog usvajanja budžeta) koje imaju negativan uticaj na stabilnost svjetskog tržišta hrane, očekuje se da najnovija reforma CAP utiče na jačanje pozicija Evropske unije u pregovorima sa Svjetskom trgovinskom organizacijom. Uz subvencije, poljoprivreda će moći koristiti i sredstva koja će se dodjeljivati kroz politiku ruralnog razvoja, a u sklopu tih mjera smanjit će se direktna plaćanja velikim poljoprivrednicima (tzv. **modulacija**). Šema jedinstvenih plaćanja, koja se smatra najznačajnijim elementom Fišlerove reforme, u praksi znači da se farmerima isplaćuju subvencije, čiji iznos ne zavisi od obima proizvodnje. Na taj način se u suštini uklanja veza između proizvodnje i subvencija (podrške), a evropskim farmerima daje više slobode da se ponašaju kao tržišno orijentisani proizvođači.

#### 1.4.3. Health Check i reforma Zajedničke poljoprivredne politike do 2013.

‘Health Check’ ili tzv. zdravstveni pregled je osavremenio, pojednostavio i fokusirao CAP i na taj način uklonio restrikcije za poljoprivrednike, pomažući im da na bolji način odgovore tržišnim signalima i suoče se sa novim izazovima.<sup>30</sup>

Još 1988. EU je kao mjeru za sprječavanje viškova proizvodnje uvela obavezu da svake godine 15% poljoprivrednih površina ostave bez usjeva. 2009. godine ta mjera je ukinuta<sup>31</sup>. Set-aside (ostavljanje dijela obradivog zemljišta neobrađenim) je šema uvedena od strane Evropske ekonomske zajednice (EEZ) 1988. (Regulativa (EEZ) 1272/88), sa ciljem da: 1) pomogne da se smanje veliki i skupi viškovi poljoprivrednih viškova proizvedenih u Evropi po garantovanim cijenama u okviru sistema Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) i 2.) da donese određene koristi za životnu sredinu nakon znatnih šteta na poljoprivrednim ekosistemima i kod divljači, kao rezultat intenziviranja poljoprivrede. Komisija je predložila postupno ukidanje kvota za mlijeko, koje su uvedene 1984., takođe kao mjeru protiv proizvodnje viškova. Prema prijedlogu, kvote je u potpunosti trebalo ukinuti 2015<sup>32</sup>. Evropska komisija takođe želi potpuno razdvojiti visinu

<sup>29</sup> Debate oko nove finansijske perspektive 2014-2020. bile su veoma duge i kompleksne, tako da je dogovor postignut tek u junu 2013. godine, sedam mjeseci nakon planirane dinamike usvajanja budžeta. Prvi put u istoriji Budžeta EU, dogovoreni iznos sedmogodišnje finansijske perspektive biće u apsolutnom iznosu 2% manji nego EU budžet 2007-2013.

<sup>30</sup> Glavni elementi jesu trajno ukidanje obaveza da se manji dio poljoprivrednih površina svake godine ostavi bez usjeva, ukidanje kvota za proizvodnju mlijeka i ukidanje veze između visine subvencija s količinom proizvodnje.

<sup>31</sup> Set-aside politika postala je obavezna 1992., prije svega kao sredstvo za smanjenje tzv. "planina zrna", u okviru Zajedničke poljoprivredne politike. Prvobitno postavljena na 15%, a smanjena na 10% u 1996. Nakon uvođenja razdvojenih - decoupled plaćanja u 2005., poljoprivrednici koji su bili recipijenti tzv. "istorijskih" plaćanja, dobili su niz odvojenih ekvivalentnih 'prava' za površine koje su do tada bile izdvojene. Da bi primali uplate na osnovu ovih površina, ekvivalentan broj hektara morao je da bude uklonjen iz poljoprivredne proizvodnje. Cilj je bio da se ublaže nestašice na tržištu EU žitarica, poveća njihova ponuda na tržištu i samim tim smanji cijene nakon dvije uzastopne loše žetve u EU. EK je novembru 2008 postigla dogovor da se ova mjera ukine u procesu Health Check-a.

<sup>32</sup> CAP za period 2014-2020, ukida sve kvote do 2015. godine, osim kvote za šećer, koje se ukidaju 2017. godine. Takođe, 'novi CAP' uključuje "ostavljanje po strani" zemljišta za ispašu, rotiranje useva i zadržavanje 5% svojih

subvencija od količine proizvodnje i uvesti paušalno određivanje visine podsticaja. Tom se mjerom želi podstaći da poljoprivrednici pažljivije osluškiju tržišne signale i da se lakše preusmjere na proizvode koji će im donijeti dobit.

Dio zemalja na čelu s Velikom Britanijom zauzimao se za to da se subvencioniranje poljoprivredne proizvodnje potpuno napusti, uz obrazloženje da je besmisleno izdvajati više za poljoprivredu nego za istraživanje i razvoj. S druge strane, Francuska i ostale zemlje koje imaju najviše koristi od zajedničke poljoprivredne politike, isticale su stratešku važnost proizvodnje hrane i traže nastavak subvencioniranja. U prilog njihovim argumentima govori i veliko povećanje cijena osnovnih poljoprivrednih proizvoda, ponajviše uslijed snažnog rasta potražnje u brzo rastućim privredama poput Kine i Indije<sup>33</sup>.

Tokom 2009. ministri poljoprivrede zemalja EU su se saglasili da povećaju **modulaciju**, čime bi došlo do smanjenja direktnih plaćanja farmerima, a ta razlika se usmjeravala u fond za ruralni razvoj. Modulacija je obavezan sistem progresivnog smanjenja direktnih plaćanja što omogućava transfer sredstava iz Stuba 1 (Evropski poljoprivredni garantni fond-direktna plaćanja) u 2. stub (Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj). Da bi se postigao bolji balans između politika koje promovišu održivu poljoprivredu i onih koje promovišu razvoj sela, uvedena je modulacija tokom reforme CAP 2003. godine, gdje je bilo predviđeno da se direktna plaćanja poljoprivrednicima (nakon franšize od € 5000) smanje za 3%, 4% i 5% za 2005., 2006., 2007. i naredne kalendarske godine. Nakon toga je postalo jasno da se poljoprivredni sektor suočava sa brojnim novim izazovima (klimatske promjene, bioenergija, bolje upravljanje vodama, itd.) koji je trebalo rješavati u okviru politike ruralnog razvoja. Međutim, finansijska perspektiva za period od 2007. do 2013. nije obezbjedila neophodna finansijska sredstva za jačanje politike ruralnog razvoja. Pod ovim okolnostima, odlučeno je da se finansira veliki dio ruralnog razvoja kao odgovor novim izazovima kroz dalju modulaciju. Dakle, u okviru reforme zdravstvenog pregleda 2009, modulacija se značajno promijenila. Glavna promjena je bila uvođenje (od 2010. pa nadalje) sledećih stopa modulacije:

- a. Prvih € 5.000 primljeno od farmera su izuzete od modulacije,
- b. bilo koji iznos veći od 5.000 € smanjen je za 7%, 8%, 9% i 10% za budžetske godine 2010, 2011, 2012 i 2013, respektivno,
- c. dodatno smanjenje od 4%, se primenjuje na iznose veće od 300.000 €.

■ **Ukidanje kvota za mlijeko:** Obzirom da je predviđeno da se kvote ukinu do 2015 godine, tzv. "meko prizemljenje" je osigurano povećanjem kvota za 1% svake godine u periodu između 2009/10 i 2013/14. Za Italiju, npr. povećanje od 5% je predviđeno odmah tokom 2009/10. Tokom 2009/10 i 2010./11, farmeri koji pređu kvotu proizvedenog mlijeka za više od 6% dužni su da plate porez 50% veći od normalne kazne.

■ **Razdvajanje podrške (Decoupling of support):** Iako je CAP reformom razdvojena direktna podrška farmerima u odnosu na vrstu proizvodnje, neke zemlje članice su zadržale "vezanu"

---

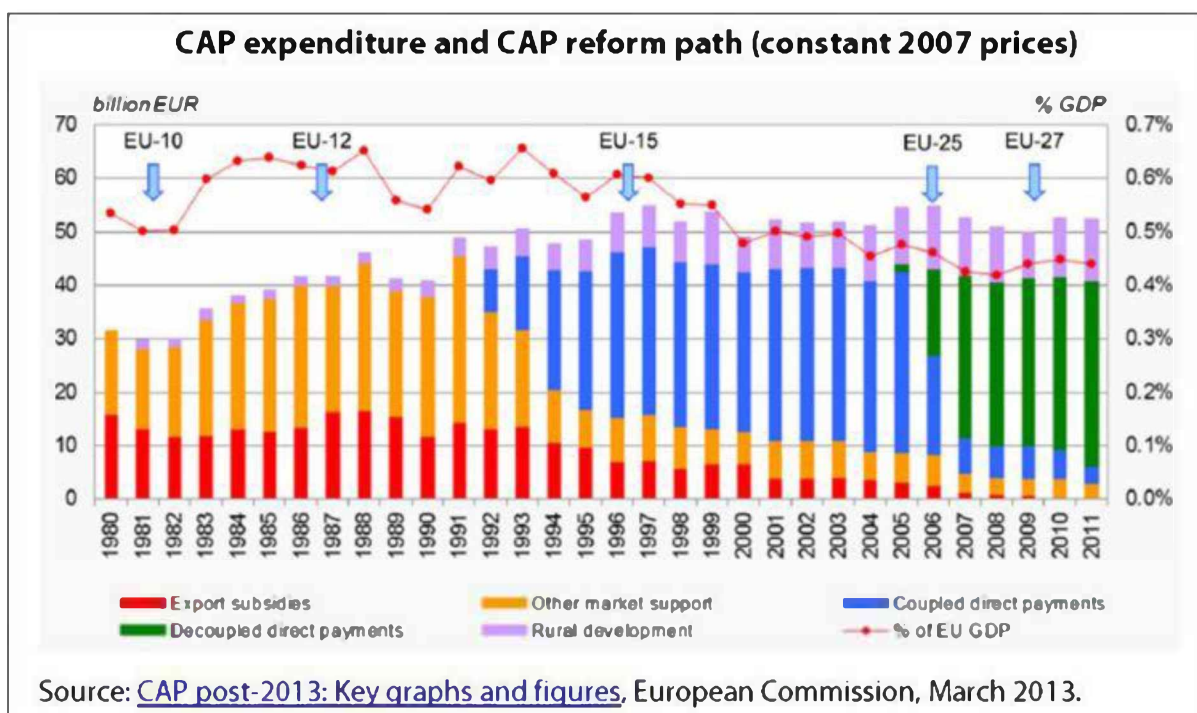
imanja kao područja "ekološkog fokusa".izvor:<http://www.ft.com/cms/s/0/ef20a538-de68-11e2-b99000144feab7de.html#axzz2c1KyOnbl>

<sup>33</sup>Izvor:<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/762&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

podršku plaćanjima za određene proizvode. Takva preostala plaćanja su izmještena u šeme jedinstvenih plaćanja (SPS) i razdvojena, sa **izuzetkom teladi odojčadi, premija za koze i ovce**, gdje je dozvoljeno da zemlje članice zadrže tekuće nivoe vezane podrške.

- **Podrška sektorima sa posebnim problemima: (tzv. mjere iz člana 68)<sup>34</sup>:** Trenutno, članice mogu zadržati (po sektoru) do 10% maksimuma nacionalnog budžeta za direktna plaćanja namijenjena za plaćanje ekoloških mjera ili poboljšanje marketinga i proizvodnje u tom sektoru. Ova opcija sada postaje fleksibilnija. Novac se više neće morati koristiti u istom sektoru, već će se moći koristiti za pomoć farmerima u proizvodnji mlijeka, govedine, kozijeg i ovčijeg mesa, pirinča i to u manje razvijenim regionima i na tzv. ranjivim vrstama farmerske proizvodnje. Takođe, ovaj novac će se moći koristiti u podršci mjerama upravljanja rizicima, kao što su osiguranje od elementarnih nepogoda i fondovima za životinjske bolesti. Zemlje koje koriste šeme plaćanja po jediničnoj površini (SAPS) će takođe biti kvalifikovane za ovakve šeme.

**Grafik 2- CAP ključna plaćanja – tok reformi od 1984-2013.godine (u stalnim cijenama 2007.)**



**Izvor:** <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2013/07/25/common-agricultural-policy-after-2013-what-will-change/levels-of-average-direct-payments-vs-gdp/>

Navedene reforme CAP-a imale su za cilj otklanjanje njenih slabosti, ali uz zadržavanje obima podrške proizvođačima na približno istom nivou. To se jasno vidi na gornjem grafiku.

<sup>34</sup> Član 68 Regulative (EC) No 73/2009 dozvoljava kompenzacione naknade za mljekarstvo, govedinu i teletinu, ovce i koze, i sektor pirinča u ekonomski ugroženim ili ekološki osjetljivim oblastima ili za ekonomski ugrožene vrste poljoprivredne proizvodnje. Države članice mogu da izdvoje 10% svojih nacionalnih plafona plaćanja u cilju stvaranja specifične vezane (coupled) šeme podrške za uzgoj u ovim sektorima. Ova opcija zamjenjuje i proširuje mogućnosti pružanja vezane podrške koja je prethodno bila dostupna kroz član 69 Uredbe (EC) No 1782/2003.

opširnije: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SA0011:EN:HTML>

#### 1.4.4. Prestanak plaćanja po jediničnoj površini (SAPS)

Prestanak plaćanja po jediničnoj površini (SAPS) je značajan reformski zahvat i podrazumijevao je sprovođenje sljedećih ključnih mjera:

- EU članice koje primjenjuju pojednostavljenu SAPS šemu moći će da sa njom nastave do 2013, umjesto da obligatorno pređu na jedinstvenu šemu plaćanja (SPS) već do 2010. godine
- Dodatno finansiranje farmera u EU-12: dodatnih € 90 miliona alocirano na EU-12 da im olakša korišćenje člana 68. dok se u potpunosti ne ukinu direktna plaćanja.
- **Korišćenje trenutno nepotrošenog novca:** Članicama koje trenutno primjenjuju SPS biće dozvoljeno da ili koriste nepotrošen novac iz nacionalnog budžeta za mjere iz člana 68. ili da ga prebace u fond za ruralni razvoj.
- **Transfer novca iz direktnih podrški ka ruralnom razvoju (modulacija):** svim farmerima koji dobijaju više od € 5,000 direktne podrške, plaćanja će biti smanjena za 5% i taj novac će biti prebačen u budžet za ruralni razvoj. Do 2012. slijedi umanjeње za dodatnih 10%. Dodatni rez je predviđen za plaćanja koja prelaze € 300,000 godišnje. Dodatne finansijske efekte ostvarene na ovaj način članice će koristiti za jačanje programa u oblasti klimatskih promjena, obnovljivih Izvora energije, upravljanje vodama, biodiverzitet, inovacije povezane sa njima i komplementarne mjere u sektoru proizvodnje mlijeka. Tako transferisani novac kofinansiraoće EU u proporciji 75%, ili čak do 90% u konvergentnim regionima, gdje je prosječni BDP manji.
- **Pomoć investicijama za mlade farmere:** Pomoć u okviru ruralnog razvoja se povećava za ovu kategoriju sa € 55,000 na € 70,000.
- **Ukidanje mjera ostavljanja dijela zemljišta neobrađenim (set - aside) :** od 2009. Ukinuta je obaveza ostavljanja 10% zemljišta neobrađenim. Ona omogućuje maksimiziranje proizvodnog potencijala .
- **Unakrsna ispunjenost uslova (Cross Compliance):** Pomoć farmerima vezuje se za poštovanje ekoloških, standarda kvaliteta hrane i dobrobiti životinja. Farmeri koji ne poštuju ova pravila suočiće se sa smanjenjem podrške. Ovi uslovi će biti pojednostavljeni kroz ukidanje standarda koji nisu relevantni ili nisu odgovornost farmera. Biće definisani novi standardi da bi se održali ekološki benefiti ostavljanja dijela zemljišta neobrađenim i poboljšalo upravljanje vodama.
- **Mehanizmi intervencija:** tržišne mjere u dijelu ponude ne smiju uticati na sposobnost farmera da odgovore tržišnim signalima. Ukidaju se intervencije za svinjsko meso, a za ječam i sirak svode se na nulu. Za pšenicu, interventne nabavke su moguće tokom perioda intervencije po cijeni od €101.31/toni do 3 miliona tona. Pored toga, biće potreban tender. Za buter i pavlaku, limiti su 30,000 tona, odnosno 109,000 tona, a van toga slijedi tenderska procedura.
- **Ostale mjere: Serija malih šema podrške biće razdvojena i prebačena u SPS od 2012. godine. Takođe, ukida se premija za energetske kulture<sup>35</sup>.**

---

<sup>35</sup>opširnije: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before\\_after\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf)

### 1.5. Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije nakon 2013. godine

Iako se CAP najčešće definiše kao "pokretna meta", osnovni principi njegovog funkcionisanja su nakon 2013. godine ostali manje, više isti i relevantni su za Crnu Goru koja pretenduje na uspješno okončanje pregovora u periodu najnovije budžetske perspektive EU 2014-2020. Upravo zato je važno prepoznati EU nacionalne pozicije prema reformi CAP, kompleksne mehanizme usaglašavanja i kroz analizu dosadašnjeg razvoja sistema i istorijskih kretanja CAP-a, odgovoriti na pitanje: Kako će CAP izgledati u periodu 2014 - 2020 i na koji način će se crnogorska poljoprivreda prilagođavati tom okviru? <sup>36</sup>

Dosadašnja rasprava o CAP-u nakon 2013. godine, uglavnom se koncentrisala na potrebu jačanja EU politike u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, sa sledećim komponentama: sigurnost obezbeđenja hrane: uzimajući u obzir rapidno rastuću svjetsku populaciju, osiguranje dobrog upravljanja zemljištem na teritoriji EU (obzirom da je gotovo 90% njene teritorije poljoprivredno zemljište ili šume), kao i rastući problem klimatskih promjena, gdje poljoprivredna proizvodnja treba da se adaptira na njihove efekte. <sup>37</sup> Konačne suštinske promjene, koje bez sumnje odražavaju debatu među državama članicama, odnose se na tretman tri opcije javne politike. Sve ove opcije se sada više fokusiraju na obezbeđivanje veće efikasnosti intervencija i na postizanju jasnije identifikovanih političkih rezultata.

#### 1.5.1. Nacionalne i pozicije Komisije i njihov uticaj na reformu CAP 2014-2020

''Reforma CAP je bila glavni kamen spoticanja u pregovorima o narednom dugoročnom budžetu EU nakon 2013. ..(-) rezimirajući argumente u vezi sa ključnim reformskim pitanjima, definisane su sledeće ključne dileme: Šta bi trebalo da bude iznos budžeta CAP-a koji treba da finansira poljoprivredne politike? Šta treba da se desi sa direktnom podrškom dohotku i kako da se nosi sa fluktuacijom cijena i bezbjednošću hrane? Koja javna dobra CAP treba da isporučuje i kako da , , promoviše, naročito, ekološka javna dobra? ..(-) ispita formalne pozicije, kao i manje vidljive interese i unutrašnje sukobe glavnih aktera politika: DG Agri, Komisija, Akademika zajednica, Evropski parlament, država članica, poljoprivrednici i zemljoposjednici, druge organizacije civilnog društva, zainteresovane strane...(-)''<sup>38</sup>. Glavna linija razdvajanja u pregovorima koji su prethodili novoj budžetskoj perspektivi, kada je CAP u pitanju, bilo je pitanje da CAP treba da promoviše isključivo javna dobra (ekologija, bezbjedna hrana, zaštita biodiverziteta), ili i prihode farmi? Osim toga, osporavan je i obim javnih dobara kojem teže poljoprivredne politike. To se odnosi prije svega na pitanje ruralnog razvoja / njegovu vitalnost, kao i sukob između britanske koalicije država članica i EP oko budžeta EU. Sve to daje ukus političke odlučnosti EU da ograniči potrošnju, što pak odgovara zemljama članicama nespornih da podrže dalje povećanje budžeta EU.. Zagovornici

<sup>36</sup> DG Agriculture, [www.ec.europa.eu/agriculture/](http://www.ec.europa.eu/agriculture/)

<sup>37</sup> Kako je **Evropska komisija predložila na zasjedanju u Briselu 29. juna 2011. godine**, ukupni budžet za period od 2014. do 2020. godine isti je trebao da iznosi **1,025 mlrd €**, što je predstavljalo oko 5% više u odnosu na MFF 2007-2013. Dogovor je trebao da se postigne do kraja 2012. godine, kada su Savjet i Parlament EU trebali da se usaglasе i da podrže predlog EK. Rasprava je međutim bila veoma oštra, stavovi zemalja su bili različiti i dogovor nije postignut u planiranom roku. Politički, dogovor je postignu tek 8. februara 2013. godine na Evropskom savjetu, kao najvišem političkom tijelu Unije (šefovi država ili vlada). Ukupni usvojeni MFF budžet je 996.8 mlrd €.

<sup>38</sup> Valentin Zahrt *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*, Ecipe Working paper No. 03/2011, Brussels. str. 1. opširnije: <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/A%20guide%20to%20CAP%20politics.pdf>

odbrane CAP-a obično tvrde da CAP mora da preuzme nove ekološke poslove i zato treba više novca nego u prošlosti. Primjera radi, tokom perioda 2007-2013, manje od 10% od budžeta CAP je ulagano u jasno 'zelene subvencije' (npr. subvencionisanje organske poljoprivrede i agro-ekološke šeme)<sup>39</sup>.

Očito, pozicije oko CAP nisu se mnogo promjenile poslednjih godina, a mogu se prikazati i šematski:

**Tabela 3 - CAP i nacionalne pozicije**

<p><b>8 reformski orijentisanih članica (anti-CAP – “Štokholm klub”)</b>  UK (cijene, budžet), Danska Holandija (budžet, efikasni proizvođači)  Swe, Est, Lat, Cze, Slk (budžet, liberalna orijentacija)</p>
<p><b>7 konzervativnih članica (pro-CAP)</b>  Fra, Irl (budžet, politička moć, interesi farmera, tržište),  Ben,Lux (interesi farmera, benefiti od EU institucija),  Esp, Por,Gre (budžet)</p>
<p><b>12 članica sa promjenljivim pozicijama</b> (promjenljive pozicije i odnosi, zavisno od vlade i osobe)  Bliži reformama ( Ita, Hun, Lit)  Bliži konzervativcima ( Ger, Pol, Aut, Fin, Slo, Mal, Cyp, Rom, Bul)</p>
<p><b>Komisija je uglavnom konzervativnija u odnosu na opšti pristup i budžet, a reformski orijentisana u odnosu na instrumente.</b></p>
<p><b>Odnos moći - Anti-CAP - Pro-CAP u 2009: 11: 16 (EU27)</b></p>

**Izvor:** Erjavec E., BTF Ljubljana, *Politika ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana*, , Minhen 2009.  
(modifikacija autora)

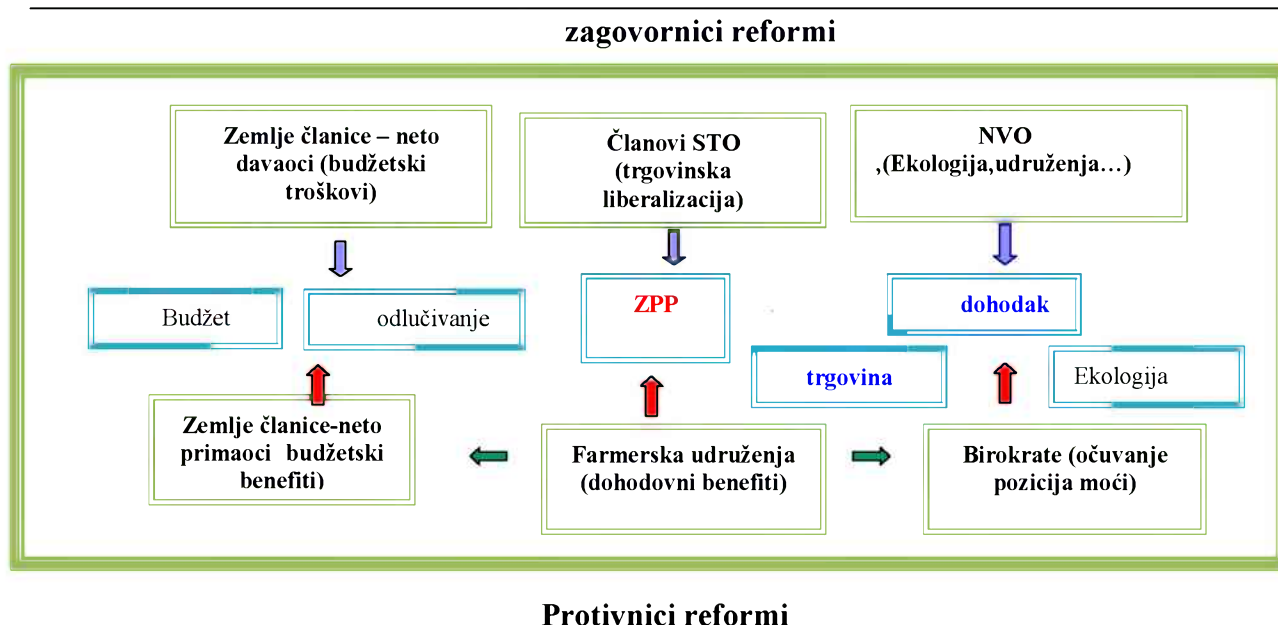
Jako mnogo aktera je uključeno u proces definisanja CAP-a, ali i svih drugih zakonskih i podzakonskih akata. Takođe, mnoštvo interesa država članica, nevladinog sektora, udruženja poljoprivrednika, zavisno od njihove unutrašnje političke dinamike i konkretnih finansijskih interesa, privredne i strukture same poljoprivrede, trgovinskih odnosa, ekološke situacije, birokratije u zemljama članicama, ali i unutar same Komisije, tradicija itd. utiče na promjene i reforme CAP-a.

Takva dinamika formulisavanja nacionalnih pozicija u okviru dijaloga na nadnacionalnom nivou je prikazana na sledećoj tabeli:

<sup>39</sup> ibid str. 3



## Ilustracija 5- Akteri i faktori reformi (multinacionalni nivo)



**Izvor:** Erjavec E., BTF Ljubljana, *Politika ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana*, Prezentacija u okviru seminara SWG, Minhén 2009. (modifikacija autora).

**DG AGRI** ima istoriju promocije reformi: on je zagovarao transformaciju subvencija vezanih za proizvodnju u direktnu socijalnu pomoć ("odvajanje"), jačanje ruralnog razvoja budžeta ('modulacija') i koncentrisanje na životnu sredinu i javne dobra u okviru ruralnog razvoja ('novi izazovi'). Preostali Generalni direktorati su manje podržavali aktuelni CAP, ali zbog različitih interesa. GD za životnu sredinu i DG akcija za klimu podstiču "ozelenjavanje" CAP-a, ali oni takođe cijene veliki CAP budžet koji se potencijalno može koristiti za ekološke ciljeve. Generalni direktorat za regionalni razvoj želi da apsorbuje aspekte ruralnog razvoja CAP koji nisu direktno povezani sa korišćenjem zemljišta. DG Trade je tradicionalno protiv CAP- i stoji na stanovištu da isti izvrše pravila konkurencije i proizvodnje.

**Odbor za poljoprivredu i ruralni razvoj (Comagri)** je velikom većinom u rukama članova bliskih interesima farmera. Članovi odbora za budžet, životnu sredinu, razvoj i industriju, istraživanje i energiju imaju tendenciju da budu zainteresovani za reforme CAP, ali još uvijek nisu izabrali sukobljavanje sa svojim kolegama iz Comagri

**Francuska** ima sledeće prioritete: očuvanje velikog budžeta CAP, uz težnju da Evropska unija u potpunosti finansira prvi stub, kao i aktuelnih ključeva distribucije za raspodelu subvencija članicama; nastavak upravljanja tržištem i uvođenje novih subvencija za upravljanje rizicima, podrška pojedinim sektorima, posebno stočarstva; unapređenje proizvodnje kao sredstva za osiguravanje evropske i globalne bezbednosti hrane; preferencije za proizvode iz EU kroz tarife i standarde, održavanje poljoprivrede na cijeloj teritoriji, uz promociju teritorijalnog balansa kroz ruralni razvoj.

Zvanični **njemački stav** je veoma konzervativan. Ukratko, zadržavanje dva stuba sistema, sa jakim prvim stubom, gdje su u fokusu direktne podrške dohotku, zajedno sa trenutnim načinom raspodjele subvencija svim državama članicama. CAP treba dalje pojednostaviti i tržišne intervencije svesti na

sigurnosnu mrežu (safetu net measures, koje se aktiviraju samo u slučaju krupnih poremećaja na tržištu). Socijalno-ekonomski ciljevi treba da ostanu u fokusu pažnje.

**Velika Britanija, Švedska, Danska, Holandija i Malta** ili ‘‘banda četvorice’’<sup>40</sup> (ili petorice) pod vođstvom Velike Britanije, koja je ne samo najveća ekonomija među njima, već i najspremnija da izabere metod sukoba (drugi izgleda više oklijevaju te se drže određene pozicije iz straha da ne izgube podršku među drugim državama članicama koje mogu ostvariti većinu za svoje umjerenije predloge). Pozicija Velike Britanije takođe je oblikovana britanskim rabatom (o kome je već govoreno) tj. popustom na britanski doprinos budžetu EU, vrijedan 4 milijarde €,

**Poljski i kredo novih država članica** istočne Evrope sastoji se u velikom budžeta CAP sa jakim komponentama podrške dohotku, preraspodjele subvencija gdje se prednost daje novih članicama, centralizovana potrošnja sa što manje nacionalnog sufinansiranja i ulaganja u ruralni razvoj i poljoprivrednu produktivnost.

*Evropska federacija Farmera ‘‘Copa-Cogeca’’* ima težak zadatak da zadrži, a u mnogim slučajevima dalje jača, većinu elemenata CAP-a, uključujući i izvozne subvencije (dok su trgovinski partneri saglasni da eliminišu svoje mehanizme podrške izvozu) i interventni otkup (sa višim cijenama intervencije i širu pokrivenost proizvoda). Direktna podrška prihodu treba da bude ograničena na aktivne poljoprivrednike i sredstva za ruralni razvoj treba da budu preusmjerena ka poljoprivredi.

**Organizacija Evropskih zemljoposjednika (ELO)**<sup>41</sup>, u režiji Alana Buckvell-a, veterana reforme CAP (koji je priznao da su neophodni značajni ustupci koji bi ponovo legitimisali CAP). smatra da je održavanje visine budžeta CAP-a važnija od odbrane dohotka farmi.

*Nevladine organizacije*<sup>42</sup> pozivaju na strožu regulaciju životne sredine kao osnove i baze plaćanja koji bi bili na raspolaganju svim poljoprivrednicima u smislu dobre prakse (npr. 10% od poljoprivrednih područja upravljalo bi se kao prioritetnim oblastima životne sredine, plodoredima, granicama ispaše i gustine broja grla stoke), sa akcentom na više ciljanih šema (HNV, Natura 2000 i Okvirna direktiva o vodnim naknadama, organska poljoprivreda, agro-ekološke šeme), plus neke dodatne mjere za održive investicije, upravljanje i razvoj zajednica.

**Takođe, članice Istočne i Centralne Evrope su tradicionalno (i logično) protiv smanjenja sredstava namijenjenih za unaprijeđenje infrastrukture u siromašnim i nerazvijenim regionima** Unije. Stavovi i zalaganja zemalja članica svode se na postojanje dvije grupe, onih koji su ‘‘za’’ i onih koji su ‘‘protiv’’ smanjenja budžeta.

**Prva grupa zemalja se zalaže za bolji način potrošnje i predlaže rezove u budžetu.** Međutim, u okviru nje, postoje određene razlike. Dok jedni žele smanjiti budžet za oko 200 mlrd. €, kao na primjer Velika Britanija i Švedska, drugi, poput Njemačke, smatraju da je to veliko rezanje budžeta.

<sup>40</sup> eng. ‘‘The Gang of four’’ cit. Valentin Zahrt, *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*, Ecipe Working paper No. 03/2011, Brussels, str. 16.

<sup>41</sup> <http://www.europeanlandowners.org/>

<sup>42</sup> Kao npr. BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Group, World Wide Fund for Nature, izvor. ibid, str. 19



**Druga grupa se zalaže za veću koheziju i samim tim su protiv smanjenja budžeta, jer žele da dobiju više nego što u njega uplaćuju. U tu grupu, prvenstveno spadaju Grčka i Portugal, kao i većina novih država članica.**

**Proces reformi CAP-a suštinski se može definisati na bazi ekonomskih motiva svih aktera u procesu (konkretnih interesa) a politički se formiliše nakon iscrpljujućih pregovora i balansiranja u okviru mogućih kompromisa.** Ključni forum pregovora uvijek ostaje Komisija, ali se snaga "argumentata" po pravilu cijeni na bazi ekonomske snage pojedinih zemalja članica (ili grupe zemalja), ali i na bazi zaštite komunitarnog interesa. Po pravilu, ondje gdje se prividno izgubi, dobija se na nivou većih i značajnijih principa, a koji su svakako sloboda kretanja roba, ljudi i usluga na velikom tržištu lišenom carinskih i drugih ograničenja.

#### 1.5.2. CAP u periodu 2014-2020.

Kao što se može zaključiti iz prethodno prikazanog kompleksnog procesa dolaženja do dogovora oko Budžeta EU za narednih sedam godina (za EU 28), spor proces odlučivanja ono novog finansijskog okvira, nakon intenzivnog lobiranja, značio je da je sporazum došao prekasno da bi se, planirani set reformi u poljoprivredi, mogao sprovesti do 2014. Stoga je Evropska komisija pripremila rezervne planove za uvođenje novih mjera u 2015 i prelazni period za prelazak sa postojeće na novu šemu plaćanja u 2014.<sup>43</sup> Sporazum o prvoj velikoj reformi Zajedničke poljoprivredne politike (CAP) u zadnjoj deceniji, rezultirao je političkim sporazumom u junu 2013<sup>44</sup>, nakon mjeseci natezanja oko toga koliko će biti ambiciozan "remont" direktnih plaćanja, kraj sistema kvota i koliko poljoprivrednici treba da budu ekološki odgovorni. Dug put do dogovora znači da mnoge politike neće biti realizovane prije 2015<sup>45</sup>.

Evropska komisija predložila je restrukturiranje CAP-a u oktobru 2011., dvadeset mjeseci kasnije, ti predlozi su predstavljeni javnosti, a pregovarači su konačno postigli dogovor 26. juna 2013. Proces je bio istorijski - to je **bio prvi CAP ikada definisan u skladu sa novim sistemom Lisabonskog ugovora iz 2009.**, u kome je Evropski parlament dobio jednaku ulogu u uticanju na poljoprivredno zakonodavstvo i budžet. Ranije, Evropski parlament je samo "ovjeravao" glasanje za oblasti poljoprivrednih politika i Budžeta EU u cjelini.

Budući da od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine finansijsku perspektivu zajednički donose Evropski parlament i Savjet (procedura koodlučivanja), naredna finansijska perspektiva za period 2014-2020. godine prestavlja ujedno i prvu u kojoj će Evropski parlament imati veliku ulogu u odlučivanju. Uključivanjem Evropskog parlamenta u ovaj proces omogućeno je da u raspravama i pregovorima oko budžeta učestvuju i predstavnici građana

---

<sup>43</sup> Ibid, str.

<sup>44</sup> "Oduševljen sam ovim sporazumom koji daje zajedničkoj poljoprivrednoj politici novi pravac, uzimajući u obzir društvena očekivanja izražena tokom javne rasprave, u proljeće 2010. Ovaj sporazum će dovesti do dalekosežnih promjena: direktna plaćanja će biti pravednija i zelenija, ojačaće se položaj poljoprivrednika u lancu proizvodnje hrane, a ZPP će biti efikasniji i transparentniji. Ove odluke predstavljaju snažan odgovor EU na izazove bezbjednosti hrane, klimatske promjene, rast i zapošljavanje u ruralnim područjima. ZPP će odigrati ključnu ulogu u postizanju opšteg cilja promovisanja pametnog, održivog i inkluzivnog rasta ", rekao je Dacian Ciolos, Evropski komesar za poljoprivredu i ruralni razvoj. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)

<sup>45</sup> <http://www.euractiv.com/cap/cap-reform-2014-2020-linksdossier-508393>

Evropske unije i predstavnici pojedinačnih država članica. Budžet Evropske unije nije ”budžet za Brisel” – to je budžet za građane Unije.<sup>46</sup>

**Pametna, održiva i inkluzivna rast i razvoj** (ciljevi iz strategije rasta Evropa 2020<sup>47</sup>.) nalazi ključno mjesto i u MFF 2014-2020, tj. povećanje izdvajanja za istraživanje i inovacije, obrazovanje i razvoj malih i srednjih preduzeća. Zatim ide i rast sredstava za infrastrukturu radi boljeg povezivanja na jedinstvenom tržištu. U dugim i iscrpljujućim debatama između država članica, prevladalo je stanovište da je potrebno da Zajednička poljoprivredna politika bude efikasnija u pogledu neophodnih resursa tako što će pored obezbjeđivanja visokog kvaliteta hrane biti usmjerena i na bolje upravljanje prirodnim okolinom i klimatskim promjenama. Kroz predloge je također obuhvaćeno i pitanje solidarnosti, što se prije svega odnosi na solidarnost sa najsiromašnijim državama članicama i regionima koncentrišući najveći dio kohezije na njihove potrebe, zatim solidarnost u zajedničkoj borbi sa izazovima migracije i suočavanja sa katastrofama i prirodnim nepogodama, solidarnost u smislu energetske sigurnosti i solidarnost sa ljudima iz trećih zemalja kojima je neophodna podrška za njihove humanitarne potrebe i dugoročni razvoj.

U predlaganju novog finansijskog okvira, Komisija je nastojala da ostvari ravnotežu između ambicija i realnosti s obzirom na vremenski period u kojem će se održati pregovori oko novog budžeta. Pregovori oko ove finansijske perspektive su se zakomplikovali i odužili prvenstveno zbog aktuelne svjetske ekonomske krize.

**Politički usaglašen nivo budžeta EU za period 2014-2020 godina manji je od predloga EK za 65 mlrd, ili 6%, a u odnosu na MFF 2007-2013 manji je za 2%.** To je prvi put da se predloženi MFF smanjuje u odnosu na prethodni. Usaglašeni predlog od 8. februara 2013. godine definisao je pojedine naslove na sljedeći način:

**Tabela 4 - Predlog MFF 2014-2020. godine<sup>48</sup>**

<i>Višegodišnji finansijski okvir EU 2014-2020. (u mil. €) MFF 2014-2020 (Evropski savjet, 8. Februar 2013)</i>	<i>2011 /stalne cijene/</i>	<i>% ukupnog budžeta</i>
<b>1. Pametni i inkluzivni razvoj</b>	<b>450.763</b>	<b>47%</b>
<i>1a. Konkurentnost za rast i zaposlenost, + Connecting Europe Facility</i>		
<b>1a. Konkurentnost za rast i zaposlenost, od čega:</b>	<b>125.614</b>	<b>13%</b>
<b>PROGRAMI UNIJE:</b> Za Evropa 2020 ciljeve /R&D, nauka, inovacije, / Zajednički strateski okvir za istraživanje i inovacije/; Horizon 2020, Erasmus for all...	111.961	
<i>3 velika infrastrukturna projekta - GALILEO, ITER, GMES</i>	12.793	
<i>Nuklearna bezbjednost (nuklearne elektrane u SK,LT,BG)</i>	860	
<i>Instrument za povezivanje Evrope /Connecting Europe Facility, CEF</i>	29.300	
<i>Transport (10.000 mil. From CF)</i>	23.174	
<i>Energetika</i>	5.126	
<i>Digitalne mreže /telekomunikacije /</i>	1.000	

<sup>46</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:EN:PDF) (pristupa 02.02.2013.godine)

<sup>47</sup> Strategija rasta EU do 2020. v. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>48</sup> usaglašen 8.2.2013., potvrđen 27.6.2013. godine

<b>1b. Kohezija za rast i zaposlenost</b>	<b>325.149</b>	<b>34%</b>
<b>Fondovi: ERDF, ESF, Kohezioni fond/CF - za "Investment for growth and jobs" (investicije za rast i zapošljavanje)</b>	<b>313.197</b>	
Za manje razvijene regione/manje od 75%/ prosječnog EU GDP/pc*	164.279	
Za regione u tranziciji /75-90% EU GDP/pc	31.677	
Za razvijene regione	49.492	
<b>Kohezioni fond/ manje od 90% EU GDP/pc;</b> iz KF prema državama može biti max 2,35% BDP-a, EU kofinansira od 85% do 50% vrijednosti projekta	66.362	
Za najudaljenije i sjeverne, rijetko naseljene regione	1.387	
IZ ESF za najmanje razvijene regione	2.500	
ESF/ Inicijativa za zapošljavanje mladih "Youth Employment Initiative"	6.000	
<b>ERDF za "evropsku teritorijalnu saradnju"</b>	<b>8.948</b>	
Prekogranična saradnja (NUTS 3)	6.627	
Transnacionalna saradnja (NUTS 2)	1.822	
Međuregionalna saradnja (cijela EU)	500	
<b>2. Održivi razvoj: zaštita i upravljanje prirodnim resursima</b>	<b>373.179</b>	<b>39%</b>
Poljoprivreda, ruralni razvoj, ribarstvo i finansijski instrumenti za ekologiju i klimatsku akciju		
<b>CAP Stub I - DIREKTNA PLACANJA</b> – direktna podrška farmerima i finansijsko-tržišnim mjerama iz budžeta EU (nivo direktnih plaćanja, izraženo u tekućim cijenama, smanjiće se tokom perioda) .	277.851	
Sve zemlje članice koje imaju nivo direktnih plaćanja po hektaru ispod 90% prosjeka EU, smanjiće tu razliku za trećinu tj. za iznos između njihovog sadašnjeg nivoa direktnih plaćanja i 90% EU prosjeka, tokom sledećeg perioda. Međutim, sve zemlje članice moraju zadržati nivo od najmanje 196 EUR po hektaru u sadašnjim cijenama, do 2020. Ovu konvergenciju će finansirati sve zemlje članice koje imaju nivo direktnih plaćanja iznad EU prosjeka, proporcionalno razlici u odnosu na taj prosjek. Ovaj proces će se implementirati progresivno tokom 6 godina, od finansijske 2015. do 2020. godine.		
<b>CAP Stub II - RURALNI RAZVOJ</b> – politika ruralnog razvoja – specifična ekološka javna dobra, poboljšanje konkurentnosti sektora poljoprivrede i šumarstva kroz promociju diversifikacije ekonomskih aktivnosti i kvaliteta života u ruralnim područjima, uključujući regione sa specifičnim problemima (kofinansiranje od strane zemlje članice)/ <b>EAFRD</b> , evropski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj, učešće u projektima od 53% do 100%	84.936	
<b>Dodatna alokacija za stub II za neke zemlje članice /kofinansiranje MS max 100%</b>		
AT (700 mil), FR (1000), IE (100), IT (1 500), LU (20), MT (32), LT (100), LV (67), EE (50), SW (150), PT (500), CY (7), ES (500), BE (80), SI (150) and FI (600)	5.556	
<b>PROGRAMI UNIJE: Zajednička politika ribarstva, Integrisana morska politika/kroz evropski morski i fond za ribarstvo</b> (EMFF), Program za ekološku i klimatsku akciju (LIFE+), CFP		
Rezerve za krize u poljoprivrednom sektoru	2.800	
<b>3. Bezbednost i državljanstvo</b>	<b>15.686</b>	<b>2%</b>
Azil i politika migracija, spoljne granice, unutrašnja sigurnost, sudska saradnja, kultura, jezički diverzitet, kreativni sektor: javno zdravlje, zaštita potrošača		
<b>4. Globalna Evropa</b>	<b>58.704</b>	<b>6%</b>
<b>Spoljna politika</b> – Globalni izazovi, razvojna saradnja, Susjedski program, politika proširenja, jačanje evropske solidarnosti nakon prirodnih ili nesreća koje su posljedica ljudske greške, jačanje prevencije kriza i posredovanje, borba protiv klimatskih promjena		
0.7% od GNI za službeni razvojnu pomoć do 2015 (za UN MDGs - Milenijumski razvojni ciljevi UN za borbu protiv siromaštva)		
<b>5. Administracija</b>	<b>61.629</b>	<b>6%</b>
od čega: administrativni troškovi institucija, izuzimajući penzije i evropske škole	49.798	

<b>6. Kompenzacije</b>	<b>27</b>	
<b><i>Ukupno preuzete obaveze /Total commitment appropriations (1% of EU GNI)</i></b>	<b>959.988</b>	<b>100%</b>
<i>Ukupno raspoloživo za plaćanje /Total payment appropriations (0,95% of EU GNI)</i>	<b>908.400</b>	
<b><i>Horizontalna pitanja: izvan okvira MFF (za vanredne okolnosti)</i></b>		
<i>Rezerve za hitne pomoći (hitna pomoć trećim zemljama)</i>	1.960	
<i>Evropski fond globalnog prilagođavanja</i>	1.050	
<i>EU fond solidarnosti</i>	3.500	
<i>Fleksibilni instrument (nepredviđeni troškovi)</i>	3.300	
<i>EDF, evropski fond za razvoj (pomoć EU ACP<sup>49</sup> zemljama)</i>	26.984	
<i>Ukupno van MFF (0,04% of GNI)</i>	<b>36.794</b>	
<b><i>SVEGA MFF + IZVAN MFF (1,04% of GNI<sup>50</sup>)</i></b>	<b>996.782</b>	

**Izvor:** [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)

Važno je znati da budžet Evropske unije nije sredstvo za finansiranje intervencija koje države članice mogu same finansirati iz svojih nacionalnih budžeta, već je njegova uloga da finansira aktivnosti koje omogućavaju funkcionisanje Unije kao i ukoliko je ostvarivanje određenih aktivnosti efikasnije i ekonomičnije kroz sredstva kolektivnog budžeta Unije. Drugim riječima, Budžet Evropske unije postoji zbog sledećih razloga:

- da bi se finansirale zajedničke politike kao što je Zajednička poljoprivredna politika;
- da bi se izrazila solidarnost između svih država članica i regiona, kako bi se podržao razvoj slabije razvijenih regiona što takođe omogućava Evropskoj uniji da funkcioniše kao jedan ekonomski prostor (na primjer, kroz kohezionu politiku);
- da bi se finansirale intervencije koje vode kompletiranju unutrašnjeg tržišta, što čak ni većina država članica ne može ostvariti samostalno, kao i da se izbjegne dupliranje troškova između različitih nacionalnih planova koji se odnose na ostvarenje djelimično istih ciljeva;
- da se obezbjedi sinergija i ekonomija obima kroz saradnju i zajednička rješenja onih pitanja koja se ne mogu riješiti samostalnim djelovanjem država članica;
- kako bi se moglo odgovoriti na nove izazove koji zahtjevaju zajednički, pan-evropski pristup, kao što su izazovi iz okoline, klimatske promjene, humanitarna pomoć, demografske promjene i kultura.<sup>51</sup>

Pokrenuta 1962, zajednička poljoprivredna politika, ili CAP, je sistem Evropske unije poljoprivrednih subvencija i programa koji čine najveći pojedinačni izdatak za budžet EU - oko 38% od ukupnog budžeta u poređenju sa skoro 70% u 1970. Prema sporazumu EU, od 960 milijardi € ukupnog budžeta za period 2014.-2020., **sredstva za poljoprivredu i ruralni razvoj iznosiće oko € 373 milijardi eura (ili 39% ukupnih fondova) sa oko € 278 milijardi za direktna plaćanja farmerima (78%) i oko € 85 milijardi eura za ruralni razvoj (22%).** Ostalo ide uglavnom za podršku izvozu i politiku podrške ribarstvu (navedeno detaljnije u prethodnoj tabeli). Zanimljivo je da dodatna alokacija sredstava za stub II za pojedine zemlje iznosi € 5.55 mlrd. Novi budžet predviđa u suštini, reformu direktnih plaćanja za podršku farmerima (Stub 1) i budžet za ruralni razvoj i očuvanje prirode (Stub 2); kraj kvota i drugih oblika tržišne podrške; veći naglasak

<sup>49</sup> Zemlje Afrike, Kariba i Pacifika.

<sup>50</sup> GNI – Gross National Income (Bruto nacionalni dohodak).

<sup>51</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:EN:PDF) (datum pristupa 01.02.2013. godine )

na zaštitu okoline, i do 30% sredstava poljoprivrednicima koji diversifikuju proizvodnju, programe rotacije kultura ili za održavanje stalnih pašnjaka. To su ujedno bile neke od najspornijih tačaka tokom zakonodavnog procesa u Evropskom parlamentu i u pregovorima između članova Evropskog parlamenta, nacionalnih ministara poljoprivrede i Komisije. **Ključne izmjene u okviru "novog CAP-a su sledeće:**

### **Pošteniji CAP<sup>52</sup>**

- **Direktna plaćanja** se distribuiraju pravednije između država članica, između regiona i između poljoprivrednika, stavljajući tačku na "istorijske reference":
- **Konvergencija:** raspodjela budžeta CAP-a će obezbijediti da nijedna država članica ne dobije manje od 75% prosjeka Zajednice od 2019.godine. U jednoj državi članici ili regionu, odstupanja u nivou pomoći će se smanjiti od jednog do drugog primaoca na sledeći način: pomoć po hektaru ne može biti manja od 60% prosjeka pomoći realizovanih od 2019. u jednom administrativnom području ili poljoprivrednom području. Države članice će biti u stanju da povećaju podršku malim i srednjim farmama dodjelom viših nivoa pomoći za "prve hektare". Za nove države članice, plaćanje po pojednostavljenoj šemi plaćanja (SAPS) - jednokratno po hektaru - može da bude produženo do 2020.godine. Aktivni poljoprivrednici samo trenutno mogu imati koristi od šeme podrške prihodima. (Spisak isključenih aktivnosti). Mladi poljoprivrednici će biti snažno ohrabreni da pokrenu biznis, sa uvođenjem 25% dodatka i pomoći u svim zemljama članicama za prvih 5 godina, pored već postojećih investicionih mjera namijenjenih mladim poljoprivrednicima.

Države članice će takođe biti u mogućnosti da izdvoje povećane iznose pomoći za manje povoljna područja (LFA-Less Favorite Areas). Moguće je kombinovano izdvajanje nezvanih subvencija za ograničen broj proizvoda, sa posebnih 2% vezanih, za biljnu proizvodnju na bazi proteina, kako bi EU manje zavisna od uvoza u ovoj oblasti.

### **CAP koji poboljšava položaj poljoprivrednika u lancu proizvodnje hrane**

Dalje poboljšanje tržišne orijentacije evropske poljoprivrede će podržati dodjelu novih sredstava za poljoprivrednike, što im omogućava da budu pouzdani učesnici u lancu proizvodnje hrane:

- Biće promovisane profesionalne i interprofesionalno organizacije, i za pojedine sektore, biće donijeti posebni propisi o pravu konkurencije (mlijeko, govedina, maslinovo ulje, žitarice). Takve organizacije će moći da povećaju efikasnost i pregovaraju prodajne ugovore u ime svojih članova.
- kvote za šećer će biti ukinute 2017., a organizacija u sektoru šećera će biti ojačana na osnovu ugovora i obaveznih interprofesionalnih sporazuma.
- Od 2016, u vinskom sektoru, sistem prava sadnje će biti zamijenjen dinamičnim mehanizmima dozvola za sadnju po kome će stručnjaci biti uključeni u većoj mjeri, a primenjivaće se do 2030, sa fiksnom granicom sadnje od 1% za vinske loze godišnje.

---

<sup>52</sup> Fairer, greener, more efficient and transparent CAP; v.[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)

- Osim toga, biće aktivne nove alatke za upravljanje : Komisija će moći da privremeno odobri proizvođačima da upravljaju količinama roba na tržištu,
- odredba o kriznoj rezervi (uključujući i klauzulu o vanrednoj situaciji),
- U okviru programa ruralnog razvoja, države članice će biti u stanju da podstaknu poljoprivrednike da učestvuju u mehanizmima prevencije rizika ( programi podrške prihodima ili investicioni fondovi) i da osmisle potprograme predviđene za sektore koj se suočavaju sa specifičnim problemima.

## **Zeleniji CAP**

Sve države članice, sva ruralna područja i svi poljoprivrednici će preduzeti jednostavne, dokazane mjere za unapređenje održivosti i borbu protiv klimatskih promjena. Između 2014. i 2020., biće uloženo više od 100 milijardi eura, da bi poljoprivreda bila u stanju da se suoči sa izazovima u dijelu zemljišta i kvaliteta vode, biodiverziteta i klimatskih promjena:

- 'ozelenjavanje' 30% direktnih plaćanja će biti povezano sa tri ekološki poljoprivredne prakse: diverzifikacija usjeva, održavanje stalnih pašnjaka i konzerviranje 5%, a kasnije 7%, oblasti od ekološkog interesa već od 2018.godine ili mjerama za koje se smatra da imaju makar ekvivalentne ekološke prednosti.
- Najmanje 30% budžeta za ruralni razvoj će morati da se usmjeri na agro-ekološke mjere, podršku za organsku poljoprivrednu proizvodnju ili projekte povezane sa ekološkim investicijama ili inovativnim mjerama.
- agro-ekološke mjere će biti intenzivirane kao komplement prakse ozelenjavanja. Ovi programi će morati da postave i ispune više ekoloških ciljeva zaštite (garancija protiv dvostrukog finansiranja).

## **Efikasniji i transparentniji CAP**

CAP instrumenti će omogućiti da svaka država članica EU ispuni zajedničke ciljeve na efikasan i fleksibilan način, uzimajući u obzir raznolikosti 28 država članica:

- Iznos finansiranja za podršku istraživanja, inovacije i razmenu znanja će biti udvostručen.
- programi ruralnog razvoja će biti bolje usklađeni sa ostalim evropskim fondovima i sektorski zasnovan pristup će biti zamjenjen prilagodljivijmi nacionalnim ili regionalnim strateškim pristupom.
- pojednostavljena šema pomoći poljoprivrednicima će biti na raspolaganju državama članicama koje to žele.
- detalji svih CAP pomoći biće dostupni javnost, sa izuzetkom malih iznosa dodjeljenih malim farmerima<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)

Svi aspekti reforme primenjuju se od 1. januara 2014., osim za nove strukture direktnih plaćanja ("zelenih" plaćanja, dodatne podrške za mlade, itd.) koji će važiti od 2015. kako bi dali zemljama članicama vremena da obavjesti farmere o novom CAP-u i da se kompjuterski sistem za upravljanje CAP-om prilagodi.

### 1.5.3 Nova struktura i instrumenti Zajedničke poljoprivredne politike

Kao najstarija i najkompleksnija zajednička politika EU, tokom pedesetogodišnjeg trajanja, ova politika je proizvela desetine hiljada stranica regulativa i odluka, kompleksnih institucija, finansijskih pravila, kako u sektoru poljoprivrede, tako i u ruralnom razvoju, ribarskoj politici, ekologiji, šumarstvu, bezbjednosti hrane (veterinarski i fitosanitarni aspekt). U ovom poglavlju, detaljno je opisan proces reformi u prethodnom pedesetogodišnjem periodu, u kome su detaljno objašnjene reforme u okviru stuba I (direktna plaćanja). Takođe, u mjeri mogućeg, opisane su glavne pokretačke sile procesa reformi (političke, ekonomske, ekološke) koje su na kraju i oblikovale najnoviji CAP u periodu naredne finansijske perspektive (2014-2020), koji na snagu stupa 1. januara, 2014.

U suštini, Zajednička poljoprivredna politika Evropske unije sprovodi se preko tri osnovne grupe instrumenata: Zajedničkih uređenja tržišta (*Common Market Organizations* –CMO), Mjera za razvoj ruralnih područja i tzv. horizontalna pitanja. Zajednička uređenja tržišta odnose se na sve važnije proizvode ili grupe proizvoda, realizuju se odvojeno, ali imaju i neke zajedničke karakteristike.

**U prvu grupu** spadaju sledeći instrumenti i mjere: spoljnotrgovinske mjere (uvozni prelevmani i izvozni podsticaji), mjere uređenja unutrašnjeg tržišta (interventni otkup, finansiranje privatnog skladištenja poljoprivrednih proizvoda, podrška potrošnji), mjere kojima se ograničava ili smanjuje proizvodnja (kvote za mlijeko, šećer), različiti oblici direktnih plaćanja proizvođačima (premijske po hektaru za ratarske kulture, po litru mlijeka i po grlu stoke), druge mjere (tržišni standardi, promocije, informacioni sistem, administrativno kontrolni sistem).

**Drugi dio** Zajedničke agrarne politike EU odnosi se na mjere ruralnog razvoja. Te su mjere usmjerene na podizanje konkurentnosti, održivo upravljanje prirodnim resursima i podsticanje širenja i diversifikaciju aktivnosti seoskog stanovništva.

**Treći dio** čine tzv. horizontalna pitanja, kao što su Nadležno tijelo za sprovođenje CAP-a, Administracija neophodna za upravljanje CAP-om, Integrisani sistem administracije i kontrole (IACS) i registri u poljoprivredi, Agencije za intervencije, trgovina sa zemljama ne-članicama, politika kvaliteta i sl.

U narednim poglavljima, biće detaljnije objašnjena pitanja i perspektive finansiranja i funkcionisanja stuba I vezane za drugi segment politika (trgovinski odnosi i praksa u svijetu, kao i EU, državne intervencije, kvote i sl.), kao i stub II i horizontalna pitanja (ruralni razvoj, njegova strateška dokumenta, zakonodavni okvir, Agencija za plaćanja u poljoprivredi, registri i baze podataka, statistika, budžetska i IPARD podrška, trgovinski odnosi i politika, kao i praksa zemalja članica u ovom dijelu, sa reperkusijama za Crnu Goru).

Osnovni elementi savremenog CAP-a mogu se prikazati i šematski:

**Ilustracija 6 - Elementi Zajedničke poljoprivredne politike EU**

<i>1.a Stub Direktna plaćanja</i>	<i>1.b Stub Tržišne intervencije</i>	<i>2. Stub Zakonska infrastruktura i ruralni razvoj</i>
<p><i>Plaćanja po farmi (istorijska prava) po farmi (različita vrijednost po ha) po regionu, SAPS-shema plaćanja po području (jedinствена vrijednost po ha, Single Area Payment Support);</i></p> <p><i>zahtjevi unakrsne uslovljenosti – cross compliance –(ekologija, higijena i sl.);</i></p> <p><i>Vezana plaćanja (coupled payments) po ha ili području, zavisno od proizvodne aktivnosti;</i></p> <p><i>Modulacija</i></p> <p><i>izmještanje fondova od najvećih proizvođača ka ruralnom razvoju;</i></p> <p><i>Finansijska disciplina</i></p> <p><i>redukcija u plaćanjima kada se pređe maksimum CAP raspoloživih fondova</i></p>	<p><i>Trgovinska politika</i></p> <p><i>uvozne carine, prelevmani, sigurnosne mjere i izvozne subvencije;</i></p> <p><i>Mjere intervencija na unutrašnjem tržištu</i></p> <p><i>državne intervencije, povlačenje sa tržišta, podrška potrošnji;</i></p> <p><i>Mjere upravljanja ponudom</i></p> <p><i>kvote za mlijeko i šećer, mjere ostavljanja neobrađenog dijela zemljišta (set-aside);</i></p>	<p><i>Nacionalna politika u EU zakonskom okviru i prioritetima</i></p> <p><i>EU kofinansira nacionalne programe u značajnoj proporciji; vrste mjera su određene EU regulativama;</i></p> <p><i>Ciljevi politike i mjera( 4 osovine)</i></p> <p><i>povećana konkurentnost sektora poljoprivrede; poboljšanje ekološke situacije; poboljšanje životne sredine i diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;</i></p> <p><i>Programiranje</i></p> <p><i>Nacionalni strateški planovi prevedeni iz EU prioriteta u zemljama članicama osiguravaju komplementarnost sa kohezionom politikom;</i></p> <p><i>Nacionalni ili regionalni programi ruralnog razvoja definisani kroz četiri osovine;</i></p> <p><i>Finansijsko upravljanje i kontrola</i></p> <p><i>Upravljačko tijelo (JRR) i monitoring komitet;</i></p> <p><i>Agencija za plaćanja i tijelo za verifikaciju; Godišnje odobravanje plaćanja i odluka o saglasnosti</i></p>
<i>Horizontalna (institucionalna) pravila</i>		
<p><i>Nadležno tijelo za sprovođenje CAP-a</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><i>Ministarstvo Poljoprivrede;</i></li> </ul> <p><i>Administracija neophodna za upravljanje CAP-om</i></p> <p><i>Agencije za plaćanja akredituje sertifikaciono tijelo; isplate se vrše na odgovarajući način;</i></p> <p><i>Agencija za plaćanja posjeduje arhivu plaćanja i sprovedenih administrativnih i fizičkih kontrola;</i></p>		<p><i>Integrirani sistem administracije i kontrole (IACS) i registri</i></p> <p><i>Alfa-numerički sistem identifikacije poljoprivrednih parcela;</i></p> <p><i>Sistem identifikacije i registracije životinja;</i></p> <p><i>Aplikacije za podršku; relevantni registri farmi, zemljišta i životinja</i></p> <p><i>Integrirani sistemi kontrole;</i></p> <p><i>Registri maslinjaka, vinograda i južnog voća;</i></p> <p><i>Agencije za intervencije;</i></p> <p><i>Trgovina sa zemljama ne-članicama;</i></p> <p><i>Politika kvaliteta;</i></p>

**Izvor:** E. Erjavec, BTF Ljubljana, *Politika ruralnog razvoja u zemljama zapadnog Balkana*, Prezentacija u okviru seminara SWG, Minhen 2009 (modifikacija autora).

**Dok je prvi stub je u potpunosti finansiran od strane EU, izdaci za drugi stub su podjeljeni između EU i država članica.** Važeće stope sufinansiranja EU se razlikuje prema programima i regionima, u rasponu od 50% do 90% za mjere koje se bave "novim izazovima" u konvergentnim regionima. Nešto više od trećine izdataka drugog stuba, koje čine oko četvrtinu budžeta CAP-a, direktno plaćaju države članice. **Kao rezultat, nešto više od jedne desetine subvencija CAP potiče iz sufinansiranja zemalja članica.** Jedinствена šema plaćanja za farmu (Single Farm Payment ili SFP) je raspoređeno veoma neujednačeno između država članica. Seljak u Grčkoj dobija više od 500 € po hektaru, dok njegov kolega u Letoniji prima manje od 100 € po hektaru. Iako ove isplate nijesu formalno vezane sa proizvodnjom, one kreiraju tendenciju uticaja na proizvodnju i na taj način narušavaju konkurenciju. Takođe, države članice imaju pravo da koriste neke od svojih prava za subvencije koje su proizvodno vezane, npr. određenih poljoprivrednih proizvoda.



Slično tome, benefiti koje poljoprivrednici koriste kroz program ruralnog razvoja se razlikuju širom EU. Države članice dobijaju veoma različite količine iz budžeta za drugi stub, u rasponu od manje od 30 € po hektaru u Danskoj i Velikoj Britaniji do oko € 100 po hektaru u Finskoj, Grčkoj i Portugalu. Takođe, neke vlade su jako velikodušne kada dodaju iznos nacionalnih subvencija povrh EU subvencija za drugi stub. Još važnije, članice vode različite politike ruralnog razvoja. Samo neke zemlje su fokusirane na pomaganje poljoprivrednicima da postanu konkurentniji, kao što su Belgija, koja je odlučila da 50% svog drugog stuba plaćanja za period 2007-2013. usmjeri ka ovom cilju. Irska, nasuprot tome, troši samo 10% na poboljšanje konkurentnost farmi, ali zato 80% za poboljšanje životne sredine<sup>54</sup>. ..() racionalizacija jedinstvenih plaćanja po farmi (SFP) je neophodna za održavanje evropske poljoprivrede. Bez toga, EU će doživjeti veliko napuštanje zemljišta, podrivanje pružanja javnih dobara i bezbjednost hrane. Bez obzira CAP je predvidio nastavak podrške proizvodnji na sličan način i na sličnim obradivim površinama, ali sa vjerovatno manjim brojem i farmera i farmi.

Poslednje, ali ne i najmanje važno, SFP se tumači kao naknada farmerima EU za pridržavanje dobrih proizvodnih standarda. Međutim, činjenica da se u EU uvozi hrana kod koje imamo manje zahtjevne **standarde proizvodnje**, ne govori u prilog prethodnom stavu.

Prvo, uvozna hrana mora u svakom slučaju odgovoriti mnogim minimalnim EU standardima, posebno onim koji se odnose na zdravlje ljudi, životinja i biljaka. Drugo, sve veći udio hrane prodaju trgovine i brendovi koji nameću svoje, zahtjevnije standarde. Treće, evropski proizvođači moraju da ispune strožije standarde od inostranih konkurenata, što ipak nije samo na njihovu štetu. Visoki standardi povećavaju povjerenje potrošača u bezbjednost i etički kvalitet proizvoda EU. Četvrto, imamo visoke higijenske standarde. Poboljšanje zdravlja životinja i biljaka, i poštovanje zahtjeva sledljivost omogućavaju ciljanu intervenciju u slučaju pojave bolesti i štetočina. Poljoprivrednici će stoga imati manje gubitaka. Peto, troškovi EU poljoprivrednika u cilju poštovanja zakonskih minimalnih standarda, uglavnom su umjereni<sup>55</sup>.

Još jedna tačka neslaganja odnosi se i na plaćanje zagađivača prirodne okoline. Za borbu protiv **klimatskih promjena**, porezi na đubriva ili azotna direktiva širom EU, su na nivou koji je u skladu sa eksternim troškovima farmi koje koriste azotna đubriva. Azot koji se ne pretvara u biomasu, pretvara se u azot oksid koji je moćan gas koji stvara efekat staklene bašte (ili se ispere u vodenim tokovima ili curi u podzemne vode). Na primjer, poljoprivrednici mogu biti u obavezi da poštuju strože standarde u rukovanju stajnjakom, koji proizvodi metan, još jedan jak gas sa efektom staklene bašte. Pružanje drugih javnih dobara izgleda da zavisi snažnije od subvencija, posebno u pogledu pozitivnih mjera za unapređenje biodiverziteta i ljepote pejzaža.

Često se (ne bez razloga) tvrdi da Evropljani jedu ukusniju i zdraviju hrane upravo zahvaljujući CAP. Sa druge strane, CAP je opterećen podizanjem zasada monokultura za intenzivnu proizvodnju hrane koja sadrži malo vitamina i minerala, ali mnogo ostataka pesticida i vještačkih aroma. Ciljana analiza ukazuje da **CAP ima manje uticaja na vrstu i kvalitet hrane koju jedemo. CAP uglavnom povećava prihode poljoprivrednih gazdinstava, ali to ne forsira poljoprivrednike da proizvode bolju hranu niti ubjeđuje potrošače da promjene svoje navike u ishrani.** To nije

---

<sup>54</sup> Ibid str 5.

<sup>55</sup> Kandžija Vinko, Cvečić Igor, Ekonomika i politika EU, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2011, str. 551-554.

greška CAP-a: obavezujuće regulative, posebno vezane za uspostavljanje maksimalnih nivoa ostataka opasnih materija (rezidue u biljnoj i životinjskoj hrani), su omiljeni instrument drugih politike (veterinarske, fitosanitarne, zaštita potrošača). Pored toga, obilježavanje proizvoda otkriva karakteristike hrane za potrošače, koji su na bazi tih informacija u stanju da naprave zdrav i ukusan izbor.

#### 1.5.4. Prednosti i nedostaci Zajedničke poljoprivredne politike i nacionalne pozicije

**Glavne prednosti** jesu ispunjena osnovna, početna ideja CAP-a – tj. dovoljne količine hrane za stanovništvo u svakom trenutku. Od neto uvoznika hrane, EU je pretvorena u neto izvoznika, učinjen je značajan pomak u poboljšanju standarda života seoskog stanovništva, Bitno je povećana produktivnost poljoprivredne proizvodnje, poslednjim reformama učinjen je značajan pomak ka zaštiti životne sredine, zdravstvenoj ispravnosti hrane i razvoju nedovoljno razvijenih ruralnih oblasti.

**Glavni nedostaci zajedničke agrarne politike** su preveliki tržišni viškovi koji dvostruko opterećuju budžet (preko subvencioniranja proizvodnje i izvoznih subvencija za proizvedene proizvode), negativan uticaj na zemljište, vodu, vazduh, bezbjednost i kvalitet hrane, disproporcija između učešća poljoprivrede i poljoprivrednog stanovništva u ukupnoj poulaciji EU i primanja iz EU budžeta (koju najvećim dijelom trpi nepoljoprivredno stanovništvo), znatno više cijene u EU u odnosu na svijet, neispunjavanje jednog od osnovnih ciljeva CAP-a – razvoj ruralnih oblasti, negativan uticaj na svjetske tokove trgovine poljoprivrednim proizvodima. Svakako da je ( ne mali) broj i euroskeptika, odnosno onih koji će s pravom ili ne, sa manje ili više žara zastupati tezu da članstvo u EU nije čarobni štapić koji će riješiti sve naslijeđene probleme kao što su manjak političke i demokratske kulture i tradicije, nizak stepen razvoja ekonomije i poljoprivrede, nedovoljna konkurentnost proizvodnje, nizak stepen izdvajanja za obrazovanje i nauku ili pak stepen zaštite ljudskih prava koja ostaju u okviru nacionalnog prava. Djelimičan gubitak nacionalnog suvereniteta, odnosno njegov prenos na zajedničke evropske institucije, ostaje jedan od njihovih ključnih argumenata. Za Crnu Goru, u slučaju da uđe u članstvo EU samostalno, a ne u "paketu" sa Srbijom i Makedonijom, to bi značilo i probleme u prestrukturiranju kako uvoza, tako i izvoza, obzirom da se u okviru CEFTA sporazuma realizuje 63% uvoza i 45% izvoza (podaci za 2011. godinu). Sve to je razlog više da se predpristupni period, odnosno period pregovora o članstvu iskoristi za maksimalno intenziviranje neophodnih reformi, kako ekonomskih (usvajanje standarda, rast konkurentnosti, promjena ekonomske strukture), tako i političkih (usvajanje i implementacija pravne tekovine EU, jačanje uloge Parlamenta u procesu pregovora, demokratizacija i transparentnost procesa, kontinuirano infomisanje i što šire uključivanje javnosti u čitav proces) . ,

Ipak, valjane alternative članstvu u EU u doglednoj budućnosti neće biti, pogotovo što su potencijalni benefiti neuporedivo veći od mogućih negativnih implikacija . Iskustva iz prethodnih talasa proširenja podupiru ovu tezu .

## II SAVREMENI TRGOVINSKI ODNOSI I NJIHOV UTICAJ NA CRNOGORSKU POLJOPRIVREDU

Privredni razvoj jedne države ne se može analizirati nezavisno od međunarodnog okruženja i međunarodnih trgovinskih tokova koji povezuju ekonomije, posebno u uslovima intenzivne globalizacije i regionalne integracije kao ključnog odgovora na negativne efekte globalizacije na ekonomije pojedinih zemalja (uključujući i EU članice, kao i države kandidate i potencijalne kandidate za članstvo). Stoga se ne može ni voditi adekvatna politika privrednog razvoja na bazi modela zatvorene privrede, već spoljnoekonomska politika, u funkciji vremena, sve više dobija na značaju u ukupnoj razvojnoj politici zemlje. Činjenica je takođe da u međunarodnim relacijama, privredni razvoj postaje sve neravnomerniji proces i pored okolnosti što svjetska privreda tokom poslednjih decenija poprima oblike globalizacije i transnacionalizacije privređivanja. S obzirom da su ruralni razvoj kao i sama poljoprivredna politika sastavni dio ukupne razvojne politike, u fokusu ovog poglavlja je analiza savremenih spoljnotrgovinskih odnosa i njihov uticaj na crnogorsku poljoprivredu i ruralni razvoj.

### *2. Liberalizacija svjetske i regionalne trgovine i njen uticaj na Crnu Goru*

**Spoljna trgovina** je hronološki najstariji, a svakako i najmasovniji i najrazvijeniji oblik ekonomske saradnje jedne zemlje sa inostranstvom. Spoljnu trgovinu možemo definisati i kao privredna aktivnost koja podrazumijeva razmjenu roba, usluga i proizvoda ljudskog duha (intelektualne svojine) koja se obavlja između preduzeća iz različitih država.<sup>56</sup> Ujedno, to je najstariji, najmasovniji i najrazvijeniji oblik ekonomske saradnje jedne zemlje sa inostranstvom. Ukupna svjetstska proizvodnja je takođe veoma važan aspekt u obzir prilikom razmatranja svjetske trgovine. Nivo svjetske proizvodnje u datoj godini utiče na nivo međunarodne trgovine, a veća proizvodnja pokreće veću trgovinu. Kada su ljudi i država u krizi i bore se da funkcionišu na nižem nivou ekonomske aktivnosti, trgovinska razmjena usporava, jer ljudi ne mogu da priušte da kupe više nego što je potrebno. To je način na koji se međunarodna trgovina odnosi na svjetsku proizvodnju, što je ilustrovano podacima o odnosu proizvodnje i trgovine (pri čemu je obim međunardne trgovine neuporedivo više rastao od nivoa proizvodnje).

Imajući u vidu **dugoročne trendove** u međjunarodnoj trgovini, može se konstatovati da se svjetska trgovina dugoročno brže povećava nego proizvodnja u svijetu (mjerena rastom BDP-a), što je bio trend u čitavom poslijeratnom periodu. Tako npr. stopa rasta realnog BDP-a svijeta u periodu 1950-2007. godine bila je 3,8%, dok je stopa rasta trgovine (izvoz) bila gotovo dvostruka i iznosila u prosjeku 6,2%.

Takođe, tempo rasta fizičkog obima svjetske robne razmjene nije bio ujednačen po **kategorijama proizvoda**. Daleko najbrže je rasla razmjena **industrijskih proizvoda**. Ona se npr. od 1950. do 1975. godine udesetostručila, a zatim je do 2002. godine još povećana za 7,5 puta. Rast razmjene **poljoprivrednih dobara** i proizvoda rudarstva se daleko sporije povećavao. Promet proizvoda rudarstva se za period 1950-2002 povećao za devet puta, a poljoprivrednih proizvoda za osam puta. Najbrži rast ukupne svjetske robne razmjene bio je u periodu 1950-1973. Kasnije usporavanje rasta je rezultat skromnijeg rasta prometa proizvoda rudarstva i poljoprivrede<sup>57</sup>. Na slijedećem grafiku vidi se

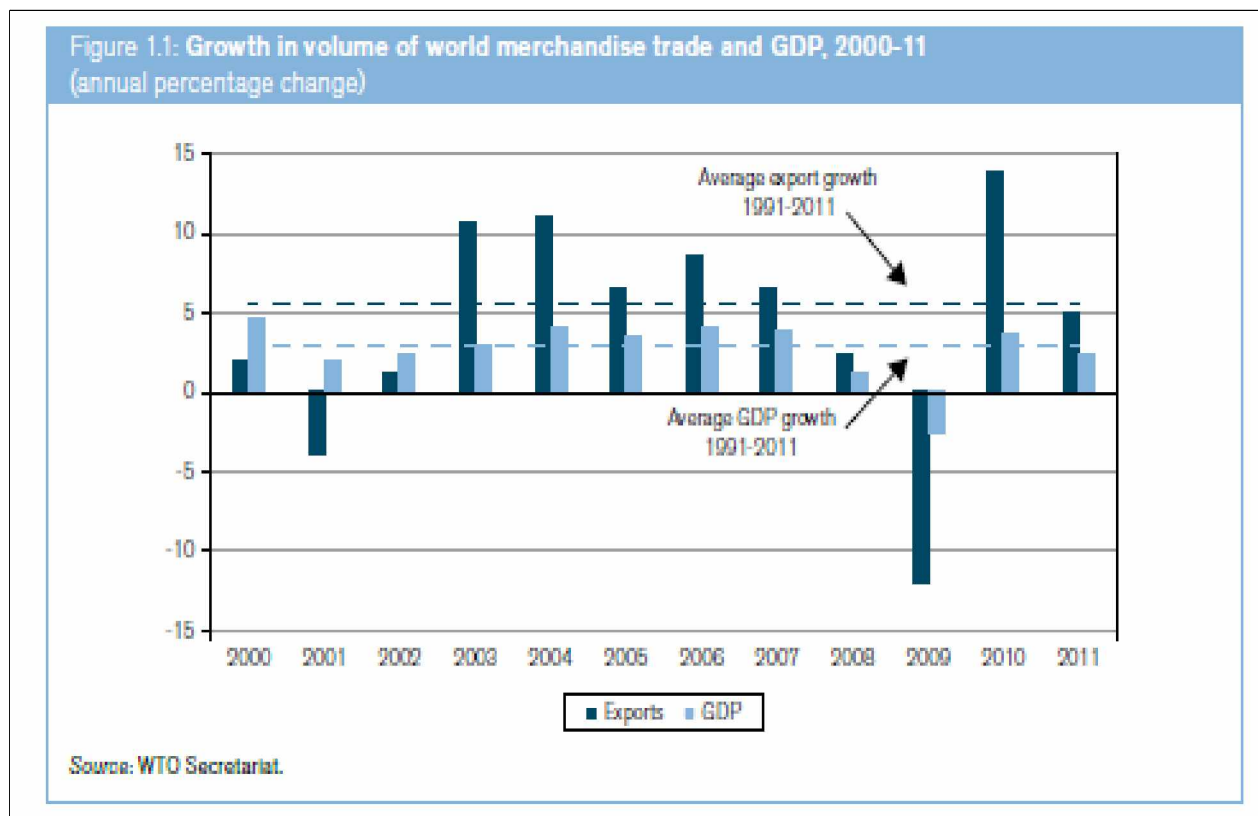
---

<sup>56</sup> Bjelić Predrag, *Ekonomika međunarodnih odnosa*, Prometej, Beograd, 2003., str.7

<sup>57</sup> *WTO report 2008*, str. 10.

da je navedeni trend karakterističan i za period od 1991. do 2011. godine, pri čemu je prosječna stopa rasta izvoza za cijeli period bila oko **6%**, dok je stopa rasta GDP bila ispod **3%**<sup>58</sup>.

**Grafik 3. Prosječne stope rasta svjetske proizvodnje i trgovine (izvoza) u periodu 1991-2011.**



Izvor: WTO Trade Report, 2012;

Prema navedenom izvještaju Svjetske trgovinske organizacije, u 2010. godini oporavak svjetske ekonomije bio je značajan: rast trgovine iznosio je 13,8% (2009. godine pad je bio preko 14%), a BDP-a 3,8%, dok je u 2011. godini rast trgovine bio znatno umjereniji, na nivou od 5%, a rast BDP svega 2,4% (značajan pad u odnosu na 2010, jer su 2011. godinu obilježili multiplikovani ekonomski šokovi, kao što su npr. dužnička kriza u EU, nemiri u Sjevernoj Africi, poplave, zemljotresi i cunami, posebno u Japanu, itd.). Ove kratkoročna kretanja u periodu svjetske ekonomske krize pokazuju da se u uslovima redukcije ekonomske aktivnosti, trgovina smanjuje znatno brže nego BDP, ali se isto tako i znatno brže oporavlja u periodima oporavka ukupne ekonomske aktivnosti.

Spori oporavak BDP i trgovine evidentan je i u 2012. godini: po preliminarnim podacima WTO Sekretarijata, rast trgovine procjenjuje se na svega 2% (2011. je bio 5%) a rast BDP-a 2,1%. U dugoročnom trendu, ovo je prva godina u kojoj su realne stope rasta ova dva indikatora gotovo identične. Uzrok pada obima trgovinske razmjene može se tražiti prvenstveno u smanjenju eksterne ražnje razvijenih ekonomija uslijed smanjenjih ukupnih performansi ovih ekonomija u drugoj polovini godine, gdje je rast izvoza svega 1%, dok je uvoz neznatno smanjen<sup>59</sup>. Najveći svjetski

<sup>58</sup> WTO Trade report 2012, str. 12.

<sup>59</sup> World Trade report 2013, WTO, Geneva, 2013, str. 20 ([http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr13-1\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr13-1_e.pdf), pristup 11.8.2013).

trgovac u 2011. godini je EU sa preko 30% učešća u svjetskoj trgovini. Slijede Kina, SAD, Japan i Južna Koreja.

**Tabela 5 - Najveći svjetski izvoznici i uvoznici u 2011. godini**

<i>Izvoz roba</i>	<i>Mrld. \$</i>	<i>%</i>	<i>Stopa rasta</i>		<i>Uvoz roba</i>	<i>Mrld. \$</i>	<i>%</i>	<i>Stopa rasta</i>
<i>EU 27 izvoz</i>	<i>2.131</i>	<i>14,9</i>	<i>19</i>	<i>1</i>	<i>EU27 uvoz</i>	<i>2.344</i>	<i>16,2</i>	<i>17</i>
<i>Kina</i>	<i>1.899</i>	<i>13,3</i>	<i>20</i>	<i>2</i>	<i>SAD</i>	<i>2.265</i>	<i>15,6</i>	<i>15</i>
<i>SAD</i>	<i>1.481</i>	<i>10,3</i>	<i>16</i>	<i>3</i>	<i>Kina</i>	<i>1.743</i>	<i>12,0</i>	<i>25</i>
<i>Japan</i>	<i>829</i>	<i>5,7</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>Japan</i>	<i>854</i>	<i>5,9</i>	<i>23</i>
<i>J.Koreja</i>	<i>555</i>	<i>3,9</i>	<i>19</i>	<i>5</i>	<i>J.Koreja</i>	<i>524</i>	<i>3,6</i>	<i>23</i>

**Izvor:** WTO trade report, 2012, p. 31.

I u godinama krize, EU je ostala najveći svjetski izvoznik, uvoznik, Izvor i primalac stranih direktnih investicija. Ostala je najveći trgovinski blok u svijetu, sa stabilnih 22% učešća u svjetskoj dodatoj vrijednosti, što je više nego učešće EU u globalnoj svjetskoj trgovini koristeći tradicionalnu trgovinsku statistiku WTO-a<sup>60</sup>. Liberalizacija i rast konkurentnosti postavljaju međutim velike izazove pred EU da tu poziciju sačuva i u narednim dekadama.

U okviru ovog poglavlja, važno je dati i sažet prikaz procesa trgovinske liberalizacije kroz multilateralne dogovore i sporazume i poziciju **Svjetske trgovinske organizacije** danas.

Od 1947. godine, osnivanjem GATT-a<sup>61</sup>, teče **proces intenzivne trgovinske liberalizacije**, koji se prvenstveno ostvaruje kroz smanjenje carina (tzv. carinsku eroziju) i ukidanje necarinskih barijera trgovini. GATT se razvijao kroz tzv. runde pregovora, čime je stvaran snažan multilateralni trgovinski sistem između država ugovornica GATT-a u cilju snižavanja carina i regulisanja pitanja vezanih za povoljnije uslove trgovine. Do osnivanja WTO-a (1994), organizovano je osam rundi pregovora. Predmet pregovora prvih pet rundi (Ženeva 1947, Anesi 1949, Torki 1951, Ženeva 1956, i Dilon runda-Ženeva 1961) bilo je samo sniženje carina, tzv. Kenedi runda (1964-1967) uključila je pored carina i pregovore o antidampinškim procedurama u koje je bilo uključeno 50 država potpisnica sporazuma, dok su preostale dvije runde bile mnogo ambicioznije (tzv. Tokio runda 1973-1979. i Urugvajaska runda 1986-1994. na bazi koje je osnovana WTO od strane 125 zemalja ugovornica), pa su se na dnevnom redu našle i necarinske barijere i druga sistemska pitanja (okvirni sporazumi o tehničkim preprekama trgovini, subvencijama, protivmjerama, postupcima licenciranja uvoza, javnim nabavkama, carinskom vrednovanju, trgovini goveđim mesom, trgovini mliječnim

<sup>60</sup> Nova organizacija proizvodnje duž globalnih kanala snabdijevanja pomjerila je ekonomske granice i transformisala trgovinske relacije. Npr. Njemački izvoz je često integrisani izvoz i čeških, belgijskih i poljskih komponenti. Značajan obim vrijednosti kineskog izvoza ima komponente koje se proizvode u Evropi. Nokia smartphones proizvode se u Kini, ali sadrže 54% EU dodate vrijednosti. Čak i iPhone, dizajniran u Kaliforniji i proizveden u Shenzhen-u u Kini ima 12% EU kontribucije. Ista matrica postoji i kod mnogih drugih proizvoda od dječjih igračaka do putničkih aviona, što znači da se nacionalni izvoz i uvoz ne može više anaizirati samo iz uskog trgovinskog ugla, već se tome moraju dodati I globalni kanali snabdijevanja (The European Commission, *External sources of growth, Progress report on EU trade and investment relationship with key trade partners*, EC Staff Working Document, Brussels, July 2012, p. 5-6).

<sup>61</sup> GATT (General Agreement of Tariffs and Trade, Opšti sporazum o carinama i trgovini) potpisale su 23 države, a u finišu pregovora o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije taj broj je povećan na 125 država ugovornica koje su postale osnivači WTO.

proizvodima, civilnim vazduhoplovima, usluge, intelektualna svojina, mirno rješavanje ekonomskih sporova, investiciona politika povezana sa trgovinom, itd.). Rezultat te liberalizacije prvenstveno je navedeni dinamičan rast međunarodne razmjene u poslednjih šest decenija, tokom koga se, kroz proces ekonomske globalizacije, smanjivala prosječna carinska stopa (npr. za industrijski sektor sa 40% u 1947. godini na ispod 5% u 2000. godini)<sup>62</sup>.

**Svjetska trgovinska organizacija** (The World Trade Organization - WTO) formalno osnovana na Ministarskoj konferenciji zemalja ugovornica GATT-a, koja je održana 12-15. aprila 1994. godine u Marakešu /Maroko/, usvajanjem i potpisivanjem Finalnog akta Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora i donošenjem odluke o prihvatanju i pristupanju Sporazumu o osnivanju svjetske trgovinske organizacije. WTO je počela svoj rad 1.1.1995. godine sa sjedištem u Ženevi, ostvarivanjem statusa pravnog lica, kao pridruženi član sistema UN i pravni nasljednik GATT-a. WTO predstavlja institucionalni pravni okvir multilateralnog trgovinskog sistema u područjima carina i trgovine robama, uslugama i trgovinskim aspektima intelektualne svojine. Osnivanjem WTO kao otvorenog multilateralnog sistema postavljeni su temelji za novo razdoblje globalne trgovinske (i ekonomske) saradnje u svijetu<sup>63</sup>.

WTO postaje generalni konsultant za problematiku svjetske trgovine. Ekonomski i pravni stručnjaci Sekretarijata WTO prate događaje i promjene u svjetskoj globalnoj ekonomiji, izrađujući brojne stručne analize i studije. Sekretarijat WTO pomaže manje razvijenim zemljama u tumačenju i primjeni rezultata trgovinskih pregovora, pružajući im istovremeno pomoć i saradnju u obuci kadrova<sup>64</sup>. WTO je osnovana sa ciljem da obezbijedi da se međunarodna trgovina odvija na slobodnijem i predvidivom načinu i u tom smislu nudi solidnu pravnu osnovu.

Kao **ciljevi** koji su definisani Sporazumom o osnivanju WTO mogu se navesti: povećanje životnog standarda, osiguranje veće zaposlenosti, stabilan rast realnih prihoda i efektivne tražnje, povećanje proizvodnje i spoljnotrgovinske razmjene roba i usluga, obezbjeđivanje održivog razvoja i zaštite životne sredine uz optimalno korišćenje svjetskih rezervi, i ekonomski razvoj članica usklađen sa potrebama i interesima zemalja na različitim nivoima razvijenosti.<sup>65</sup>

WTO je jedina (univerzalna) međunarodna institucija koja se bavi **pravilima međunarodne trgovine**. Osnovna pravila po kojima ona funkcioniše utvrđena su odgovarajućim sporazumima, koje je dogovorila, a zatim i potpisala većina svjetskih trgovinskih nacija. Pored pobrojanog, pravnu podlogu WTO čine: osnovni pravni tekst tzv. "Finalni akt" koji uobličava rezultate Urugvajске runde pregovora (čini ga oko 60 sporazuma, dogovora i tumačenja), Ministarske deklaracije koje je donijela Ministarska konferencija kao najveći organ WTO i detaljne liste koncesija (obaveza/ustupaka) za svaku članicu pojedinačno.

Sporazum o osnivanju WTO (Marakeški sporazum) objedinjuje: Opšti sporazuma o carinama i trgovini (GATT 1947) i sve sporazume zaključene pod njegovim nadzorom do 1994. godine (GATT 1994) koji obuhvata sljedeće anekse (uključujući i TRIPS i GATS):

---

<sup>62</sup> *World Trade Organisation - Trading into the Future*, WTO Publications, Geneva, 2003, str. 8.

<sup>63</sup> Kompletirana je tzv. trijada svjetskog ekonomskog poretka, jer danas, WTO, zajedno sa Svjetskom bankom (WB) i Međunarodnim monetarnim fondom (IMF), čini tri najvažnija stuba savremenog multilateralnog sistema.

<sup>64</sup> Acin Djurica, *Međunarodni ekonomski odnosi*, Pigmalion, Novi Sad, 2003.g. str. 259-260

<sup>65</sup> Zubić-Petrović Snežana, Milivojević Radmila, Todorović Bojana, *Rezultati Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1996. str. 7.

**Tabela 6 - Multilateralni sporazum o trgovini robama**

<b>ANEKS 1A: Multilateralni sporazum o trgovini robama</b>	<b>ANEKS 1B: Opšti sporazum o trgovini uslugama</b>
<i>Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT 1994)</i>	<i>(GATS, General Agreement on Trade in Services) i aneksi</i>
<b>Sporazum o poljoprivredi</b>	<b>ANEKS 1C: Sporazum o trgovinskim aspektima</b>
<b>Sporazum o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera</b>	<i>prava intelektualne svojine – TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights)</i>
<i>Sporazum o tekstilu i odjeći</i>	<b>ANEKS 2: Dogovor o pravilima i procedurama</b>
<i>Sporazum o tehničkim preprekama trgovini</i>	<i>za rješavanje sporova</i>
<i>Sporazum o uslovima za strana ulaganja koji utiču na trgovinu</i>	<b>ANEKS 3: Mehanizam ispitivanja trgovinskih</b>
<i>Sporazum o primjeni Člana VI Opšteg sporazuma iz 1994.</i>	<i>politika</i>
<i>Sporazum o primjeni Člana VII Opšteg sporazuma</i>	<b>ANEKS 4: Plurilateralni trgovinski sporazumi</b>
<i>Sporazum o kontroli robe prije isporuke</i>	<i>Sporazum o trgovini civilnim vazduhoplovima</i>
<i>Sporazum o pravilima o porijeklu robe</i>	<i>Sporazum o javnim nabavkama</i>
<i>Sporazum o procedurama izdavanja uvoznih dozvola</i>	
<i>Sporazum o subvencijama i kompenzatornim mjerama</i>	
<i>Sporazum o zaštitnom sistemu</i>	

- **Liste koncesija** (obaveza-ustupaka koje su definisane za svaku zemlju, a za EU jedinstveno za 28 zemalja), definišu način pristupa domaćem tržištu za inostrane proizvode i pružaoce usluga. Pa tako: **Listom obaveza u trgovini robom**, koja je sastavni dio GATT-a, predviđena je gornja granica obavezujućih carinskih stopa za trgovinu robama za sve stavke carinske tarife (tzv. *Final bound rates*, FBR<sup>66</sup>),

- dok se u GATS-u **Listom specifičnih obaveza u oblasti usluga** definiše u kolikoj je mjeri pristup tržištu dozvoljen inostranim pružiocima usluga u konkretnim sektorima, obuhvatajući spisak usluga u kojima pojedine članice neće primjenjivati princip “najpovlašćenije nacije” (izuzeća).

S obzirom da je pristupanje WTO-u sve kompleksniji i zahtjevniji proces, od zemlje se traži da značajno smanji svoje carinske stope prilikom pristupanja globalnoj trgovinskoj mreži. To možemo prikazati na dogovorenim carinskim stopama za neke od zemalja koje su skoro pristupile, uključujući i Crnu Goru.

<sup>66</sup> FBR – Final Bound Rates, krajnje obavezujuće carinske stope, nakon tranzicionog perioda ugovorene postepene liberalizacije; IBR – Initial Bound Rates – inicijalne carinske stope dana pristupanja (koje su obično nešto niže).

**Tabela 7 -WTO carinske stope: inicijalne i krajne obavezujuće stope pristupa**

Zemlja i datum	Finalne obavezujuće stope u poljoprivredi	Finalne obavezujuće stope u nepoljoprivredi	Prosječne finalne obavezujuće stope	Tranzicioni period od inicijalnih stopa ulaska do finalnih obavezujućih stopa
	FBR AGRI	FBR NAMA <sup>67</sup>	FBR Total	
<b>Crna Gora</b> (decembar 2008. prije blokade pristupanja od strane Ukrajine)	11,9%	4,6%	6,9%	5 godina
<b>Crna Gora</b> (decembar 2011, ugovorene FBR za pristup WTO-u, nakon dodatnih koncesija Ukrajini)	10,8%	4,3%	5,1%	10 godina (do 2022.)
<b>Ukrajina</b> (152. članica WTO, maj 2008)	10,6% (IBR 11,6%)	4,8% (IBR 4,9%)		5 godina (do 2013.)
<b>Rusija</b> (decembar 2011)	10,8% (IBR 13,2%)	7,3% (IBR 9,5%)	7,8% (IBR 10%)	10 godina
<b>Makedonija</b> (2003)	11,3%	-	6,9%	5 godina
<b>Albanija</b> (2000)	9,4%	-	7%	5 godina
<b>Hrvatska</b> (2000)	9,4%	-	6%	5 godina

**Izvor:** Đurović G., EU i Crna Gora, politika proširenja, 2012, str. 426.

Prosječna krajnja obavezujuća carinska stopa pristupanja WTO-u, koju je prihvatila **Crna Gora** da bi pristupila Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, u decembru 2008. godine, bila je 6,9% (poljoprivreda i industrija 11,9 % i 4,6% respektivno)<sup>68</sup>. Zbog dobro poznatih zahtjeva Ukrajine<sup>69</sup>

<sup>67</sup> AGRI – *Agricultural products*, poljoprivredni proizvodi, NAMA – *Non-agricultural market access*, pristup tržištu za nepoljoprivredne, odnosno industrijske proizvode.

<sup>68</sup> Đurović Gordana, „*Case of Montenegro: Is WTO membership precondition for opening of EU accession negotiations with Western Balkans countries?*”, European Perspectives, Journal on European Perspectives of the Western Balkans, Centre for European Perspective, Slovenia, Vol.2, No.1, April 2010, str. 17-36;

<sup>69</sup> **Ukrajina** je tražila izuzetno visoke dodatne koncesije, iako za to nije imala uporište u nivou trgovinske razmjene dvije zemlje, koji je bio više nego skroman. Ukrajina je podnijela zahtjev za bilateralne pregovore nakon objavljivanja konsolidovane ponude Crne Gore (bilateralni pregovori su povjerljivi, kada se objave, ne bi trebalo niko više da ima pravo da traži dodatne bilateralne pregovore, jer je isti u privilegovanoj situaciji, odnosno ima sve do tada ispregovarane pozicije te zemlje i onda agresivnije „može tražiti“ dodatne pozicije). Zahtjev za pregovore nakon objavljivanja rezultata ispregovaranog, predstavljao je do tada, po raspoloživim informacijama WTO prakse, nezabilježen slučaj u dotadašnjem iskustvu pristupanja - da jedna država članica zatraži otvaranje bilateralnih pregovora nakon što se objavi da su isti završeni i nakon što su se svi podaci učinili javnim. Taj pristup učinila je Ukrajina u finalnoj fazi tehničkog usaglašavanja pristupnog paketa Crne Gore – 18. decembra 2008. godine, svega par mjeseci nakon pristupanja WTO-u, poslije dugog i teškog procesa pregovaranja koji je trajao 14 godina. I pored argumentacije Crne Gore da to nije bilo u skladu sa procedurom, dozvoljeno im je od strane Sekretarijata da tako postupe, jer su svi očekivali kratke pregovore. Svi su znali da je Ukrajina veliko tržište od 46 miliona potrošača i da su imali težak proces pristupanja, a da je Crna Gora tržište sa 0,62 mil. stanovnika sa veoma malim obimom trgovine sa Ukrajinom. Niko nije mogao pretpostaviti da će ovaj zahtjev Ukrajine prema Crnoj Gori imati trogodišnje trajanje, koje je poslije godinu dana „izašlo“ iz zone pregovora o trgovini i postepeno ušlo u zonu neargumentovane „trgovinske ucjene“, da bi konačno ušlo u zonu rješavanja kroz diplomatske odnose. To međutim nije bio odnos samo prema Crnoj Gori, već je taj pristup Ukrajina zauzela istovremeno i prema BiH i Srbiji, uz najavu da će „pregovarati“ sa svih 30-ak zemalja koje žele pristupiti WTO-u, što je bila poruka ne samo prema WTO da otvori proces preciziranja pristupnih pravila, već je Ukrajina željela poslati poruku i EU, sa kojom su pregovori o slobodnoj trgovini bili tada blokirani. Tek u novembru 2011. godine, kada je prvo potpisan Bilateralni sporazum o slobodnoj trgovini između dvije zemlje, deblokiran je proces pristupanja Crne Gore prema WTO-u, te je pristupni ugovor potpisan decembra 2011. godine. Kroz bilateralni sporazum Ukrajini su dati



(koji su odložili proces pristupanja za tri godine) stopa je dodatno smanjena na čak 5,1% (poljoprivreda i industrija 10,8% i 4,3% respektivno). Zbog objektivnosti, navodimo da je Ukrajina pristupila WTO-u sa nižim stopama u poljoprivredi, ali sa višim stopama u industriji. Rusija je uspjela da sačuva nešto viši nivo prosječnih carinskih stopa u industriji, dok su ostale zemlje regiona, u odnosu na Crnu Goru, ispregovarale nešto više stope u industriji. Istovremeno, Hrvatska i Albanija ispregovarale su niže stope u poljoprivredi i izuzetno otvorile svoja tržišta za uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja (izvan EU i regiona). Proces dalje liberalizacije svjetske trgovine u okviru WTO mehanizma pregovora odvija se kroz tzv. **Doha razvojnu rundu** (*Doha Development Agenda, DDA*) još od 2001. godine, međutim, konačnog dogovora, posebno kada su u pitanju poljoprivredni proizvodi i subvencije u poljoprivredi, još uvijek nema<sup>70</sup>. WTO danas okuplja 159 država članica<sup>71</sup>

## **2.1. Osnovni principi trgovinske politike Evropske unije**

Liberalizovana trgovina omogućuje najefikasnijim kompanijama Evropske unije da se efikasno takmiče sa svojim konkurentima u drugim zemljama. Istovremeno, kako bi pomogla zemljama u razvoju, EU je spremna otvoriti svoje tržište njihovom izvozu pod određenim povoljnijim uslovima (koncesijama), čak i ako one ne mogu uzvratiti istom mjerom. Uklanjanje prepreka trgovini unutar EU značajno je doprinijelo njenom napretku, te je ojačalo posvećenost globalnoj liberalizaciji. Kada su zemlje članice među sobom uklonile carine za trgovinu, takođe su i ujedinile svoje carine za robu uvezenu iz inostranstva. To znači da se za proizvode plaća ista carina bez obzira jesu li u EU ušli putem đenovske ili hamburške luke<sup>72</sup>.

Ciljevi trgovinske politike definisani su čl. 206 (prije čl. 131), čl. 207, (prije čl. 133) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), gdje će uspostavom carinske unije u skladu s čl. 28 do 32, Unija doprinijeti, u zajedničkom interesu, skladnom razvoju svjetske trgovine, postupnom ukidanju ograničenja na međunarodnu trgovinu i podsticaju stranih direktnih investicija, te smanjenju carinskih i drugih prepreka.

**Zajednička trgovinska politika** temelji se na jedinstvenim načelima, osobito u pogledu na promjene carinskih stopa, zaključivanja carinskih i trgovinskih sporazuma koji se odnose na trgovinu robom i uslugama, i komercijalne aspekte intelektualnog vlasništva, strana direktna ulaganja, postizanje ujednačenosti mjera liberalizacije, izvozne politike i mjera za zaštitu trgovine poput onih koje se preduzimaju u slučaju dampainga ili subvencija. Zajednička trgovinska politika mora se provoditi u kontekstu načela i ciljeva vanjskog djelovanja Unije. Zajednička trgovinska politika postala je jednom od najvažnijih politika EU koja određuje bilateralne odnose Unije s trećim zemljama i u multilateralnim organizacijama (WTO).

---

značajni dodatni ustupci, ukinute su gotovo sve carine u bilateralnoj trgovini, a ostale su carinske stope za svinjsko i pileće meso, masnoće i šećer, u slučaju da crnogorske kompanije to „požele“ izvesti na tržište Ukrajine. Ukrajina je tek nakon godinu dana ratifikovala taj sporazum, koji ima skromne efekte u rastu robne razmjene dvije zemlje. (Đurović Gordana, Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja, op. cit., str. 425)

<sup>70</sup> Isto, str. 425-427.

<sup>71</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm). pristup 11.8.2013.

<sup>72</sup> <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103> pristup 11.8.2013.

**Osnovni instrumenti zajedničke trgovinske politike Unije**<sup>73</sup> su sljedeći:

- **Zajednička tarifa (carina)** prema trećim zemljama, tj. zajednička spoljna carina (Common external tariff - CET),
- **Mehanizmi zaštite trgovine** (trade defence instruments - TDI): anti-damping (definisan Regulativom br. 384/96/EC), politika protiv subvencija (Regulativa br. 2026/97/EC) i zaštitne mjere, Mehanizmi zaštite trgovine mogu se upotrijebiti, u skladu s pravilima WTO-a, u slučajevima kad se uvoz smatra nelojalnom konkurencijom. Dampingom se smatra prodaja proizvoda porijeklom izvan EU po cijeni nižoj od cijene na domaćem (ne-EU) tržištu ili ispod troškova proizvodnje. Mjere protiv subvencija namijenjene su zaštititi proizvođača iz EU od subvencioniranog uvoza, a za njihovo pokretanje moraju biti ispunjena tri uslova: 1. da su posebne subvencije dodijeljene društvu, industriji ili grupi društava/industrija; 2. da je nanesena šteta industriji EU, pri čemu je šteta npr. gubitak tržišnog udjela, smanjenje cijena koje donose pritisak na proizvodnju, prodaju ili dobit, i 3. da takve mjere nisu protivne zaštiti "interesa Unije" što podrazumijeva da troškovi za EU zbog preduzimanja mjera moraju biti srazmjerni koristima. Zaštitne mjere primjenjuju se kao privremena ograničenja uvoza u slučaju da je domaća industrija ozbiljno oštećena ili ugrožena zbog porasta uvoza.
- **Regulativa o trgovinskim barijerama** (Trade barriers regulation - TBR) br. 3286/94/EC, kao mehanizam za rješavanje trgovinskih barijera na izvoznim tržištima. Evropske izvozne kompanije mogu koristiti TBR kako bi zatražile od Evropske komisije da se ispituju ograničenja na njihove prodaje u inostranstvu, diskriminirajući tretman na inostranim tržištima, poteškoće pri dobijanju патената ili licenci ili bilo koji drugi oblik nepoštenih prepreka za njihov izvoz roba ili usluga. **Zelena knjiga za javne konsultacije** (2006) - dokument Komisije posvećen problemima sprovođenja mjera zaštite u trgovini, sa ciljem zaštite ekonomskih interesa EU na inostranom tržištu<sup>74</sup>.

Zajednička trgovinska politika ima **tri ključne dimenzije**:

- Multilateralna – WTO,
- Bilateralna<sup>75</sup> – sporazumi o slobodnoj trgovini (Free Trade Agreement, FTA)
- Unilateralna – GSP - Generalni sistem povlastica.<sup>76</sup>

## 2.1. 1. Evropska unija i Svjetska trgovinska organizacija

Evropska unija na globalnom planu djeluje prije svega kroz Svjetsku trgovinsku organizaciju, zalažući se za uspostavljanje sistema zasnovanog na zajednički ustanovljenim pravilima, čime se dobija pravna sigurnost i transparentnost. Evropska unija u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji pregovara ispred 28 država članica i aktivno učestvuje u rundama pregovora oko novih WTO

<sup>73</sup> <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103>, pristup 13.8.2013.

<sup>74</sup> Communication from the Commission, *Global Europe, Europe's trade defence instruments in a changing global economy, A Green Paper for public consultation*, Brussels, 6.12.2006, COM(2006) 763 final.

<sup>75</sup> razvojem "posebnih odnosa", tj. preferencijalnih ugovora i koristeći dopuštene izuzetke od poštovanja načela najpovlaštenije nacije u sklopu WTO-a, EU razvija trgovinske odnose s raznim grupama država: zemljama Evropskoga ekonomskog prostora (Norveška, Island i Lihtenštajn), tranzicijskim državama srednje i istočne Evrope, mediteranskim državama i afričkim, karipskim i pacifičkim državama.

<sup>76</sup> <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103>, pristup 13.8.2013.

sporazuma i daljeg procesa liberalizacije. Kada pregovara, pregovara kao „jedan glas“, a kada se glasa, svaka država članica ima pravo glasa – što povećava pregovaračku moć Unije. Stavovi se prethodno usaglašavaju, odnosno, Komisija zastupa jedinstveno stanovište država članica, koje je odraz zajedničkog interesa država koje funkcionišu na jedinstvenom tržištu.

U kontekstu ovog istraživanja važno je istaći da je, za razliku od liberalizacije sektora industrije, gdje je carinska stopa blizu 4%, sektor poljoprivrede znatno osjetljiviji. Stoga je za Uniju, u okviru WTO-a, veoma važan dio pregovora koji se odnosi na poljoprivredne tarife, a posebno na **subvencije (Sporazum o poljoprivredi)**:

Shodno pravilima WTO-a, mjere koje imaju minimalan uticaj na trgovinu, mogu slobodno da se koriste – one su u tzv. „**zelenoj kutiji**“ (*green box*). Za 'zelenu kutiju' se kvalifikuju subvencije koje ne deluju distorzivno na trgovinu. Radi se prije svega o državnim rashodima (a ne o sredstvima obezbeđenim kroz više potrošačke cijene) i te mjere se ne odnose na cjenovnu podršku. Takođe je riječ o programima koji nisu direktno usmjereni na određeni proizvod. U ovu grupu spadaju vladine usluge kao što su istraživanja, kontrola bolesti, bezbjednost infrastrukture i hrane. Takđe su obuhvaćena i direktna plaćanja farmerima koja nemaju za cilj stimulisanje proizvodnje, kao što su neki oblici direktne finansijske podrške, pomoć koja se pruža u cilju izmene strukture proizvodnje, kao i direktna plaćanja u okviru programa ekološke zaštite i regionalne pomoći. Subvencije u okviru 'zelene kutije' su dozvoljene bez ograničenja, ukoliko zadovoljavaju navedene kriterijume. Prisutna je tendencija (prije svega među razvijenim zemljama) da se mjere domaće podrške svrstaju u ovu grupu uz obrazloženje da se radi o mjerama koje imaju minimalno distorzivno dejstvo, ali njihov stvarni uticaj na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima može biti veoma značajan.

Subvencije obuhvaćene '**plavom kutijom**' (*blue box*) predstavljaju izuzetak od opšteg pravila da sve mjere vezane za proces proizvodnje moraju biti redukovane i njihova primjena mora biti u okviru definisanih minimuma. Radi se o direktnim plaćanjima farmerima kada se od njih traži da limitiraju proizvodnju, određenim programima pomoći od strane vlada zemalja u razvoju kada one žele da ohrabre razvoj poljoprivrede i ruralnih oblasti u svojim zemljama, kao i ostalim mjerama podrške kada su one male vrijednosti u poređenju sa ukupnom vrijednošću proizvodnje koja se pomaže (5% ili manje u slučaju razvijenih zemalja, odnosno 10% ili manje kod zemalja u razvoju).

I na kraju, '**zutom ili ćilibarskom kutijom**' (*amber box*) su obuhvaćene sve subvencije i ostale mjere direktne podrške u sektoru poljoprivrede koje dovode do distorzije proizvodnje i trgovine poljoprivrednih proizvoda. Ukupna vrijednost ovih mjera mora biti eliminisana. Sporazumom o poljoprivredi se **zabranjuje subvencioniranje izvoza poljoprivrednih proizvoda**, osim ako subvencije nisu citirane u listi obaveza zemlje članice. U tom slučaju se od zemalja zahtjeva da smanje kako vrijednost izvoznih subvencija, tako i obim izvoza koji se pomaže<sup>77</sup>

Pored multilateralnih ugovora preko Svjetske trgovinske organizacije, Evropska unija ima niz sklopljenih bilateralnih sporazuma sa pojedinačnim zemljama i regionima širom svijeta. Zanimljivo je da sa svojim najvećim trgovinskim partnerima među razvijenim zemljama, SAD i Japanom, EU

---

<sup>77</sup> Prekajac Zora, Tretman poljoprivrede u okviru STO sa osvrtom na zemlje u razvoju i tranziciji, Privredna izgradnja, Beograd, 2003, XLVI:1-2, str. 39-54.

nema bilateralne sporazume, već se saradnja odvija kroz WTO mehanizme, mada sa obije zemlje ima mnogobrojne sporazume u raznim sektorima.

Evropska unija je prva koja je 1971. god primjenila u praksi koncept **opštih šeme preferencijala** (GSP), po kome je uvoz proizvoda iz zemalja u razvoju ili tranziciji oslobođen plaćanja carine ili je carinska stopa znatno manja nego za druge zemlje. Na taj način se stimulise uvoz iz manje razvijenih zemalja, što pomaže njihovom razvoju, povećanju zarade i uključivanju u međunarodne tokove. EU je najveći trgovinski partner ovih zemalja - oko 40% uvoza u EU je iz zemalja u razvoju. Pedeset najsiriromašnijih zemalja svijeta korisnici su GSP aranžmana (po principu -“sve osim oružja”), što podrazumijeva uvoz svih proizvoda iz ovih zemalja (osim oružja) bez plaćanja carine i bez ograničenja u kvotama. U 2003. godine dvije trećine izvoza iz najmanje razvijenih zemalja bilo je upravo u EU, od čega su 70% činili poljoprivredni proizvodi. Saradnja sa ovim zemljama prelazi granice čisto ekonomskih interesa. U članu 198 UFEU se navodi da su države članice saglasne da se Uniji pridruže **vanevropske zemlje i teritorije** koje sa Danskom, Francuskom, Holandijom i Ujedinjenim Kraljevstvom održavaju posebne odnose. Ove zemlje i teritorije nabrojane su u listi koja je data u **Aneksu II UFEU**.<sup>78</sup> Kao najveći svetski uvoznik i drugi najveći izvoznik poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda EU pridaje poseban značaj međunarodnim pravilima kojima se reguliše promet ovih proizvoda, a posebno je značajan **Sporazum o poljoprivredi i Sporazum o sanitarnim i fito-sanitarnim mjerama**. U okviru **Urugvajске rude GATT-a**, u oblasti prometa poljoprivrednim proizvodima regulisane su tri grupe pitanja: pristup tržištu, odnosno carinske koncesije; b) interna podrška (subvencije) proizvodnje; i v) izvozne subvencije.

U pogledu pristupa tržištu zemlje potpisnice su se obavezale da sprovedu **tarifikaciju**, odnosno transformaciju necarinskih mjera zaštite u carine izračunavanjem procentualne razlike između domaćih i svjetskih (tj. uvoznih) cijena poljoprivrednih proizvoda u određenom periodu. Tako dobijene carinske stope u koje se uračunavaju postojeće carinske stope i posebne dažbine na uvoz poljoprivrednih proizvoda trebalo je smanjiti za 36 odsto (za razvijene zemlje) u odnosu na referentni period 1988-1990., i to u šestogodišnjem periodu 1995-2000. godina, pri čemu je minimalno sniženje za svaki proizvod iznosilo 10 odsto.

GATT 1994 je predvideo da se i za **direktne subvencije** poljoprivrednim proizvođačima (tzv. «mjere iz ćilibarske kutije»), kao i u slučaju uvoznih dažbina, prethodno, primjenom specifičnog mehanizma (AMS) sprovede izračunavanje ukupnih mjera direktne finansijske podrške. Ovako dobijene vrijednosti razvijene zemlje trebalo je da smanje za 20 procenata u odnosu na isti referentni period (1988-1990) i u istom periodu kao i za carinske stope (1995-2000). Od obaveze smanjenja isključene su mjere koje minimalno utiču na trgovinu (tzv. «mjere zelene kutije»), kao što su opšte usluge vlade u domenu istraživanja, kontrole bolesti, bezbjednosti hrane, infrastrukturne djelatnosti itd. Takođe, EU je ovim sporazumima preuzela obavezu snižavanja, u predviđenom periodu od šest godina, i **izvoznih subvencija**, i to za 36 odsto u pogledu vrijednosti i za 21 % u pogledu količina subvencionisanog izvoza (u odnosu na referentni period).

---

<sup>78</sup> Grenland, Nova Kaledonija i zavisne teritorije, Francuska Polinezija, Francuske južne i antarktičke teritorije, ostrva Vaffs i Futun, Majot, Sveti Pjer i Mikelon, Aruba, Holandski Antili, Boner, Kirakao, Saba, Sveti Eustahije, Sveti Martin, Angila, Kajmanska ostrva, Foklandska ostrva, Južna Džordžija i Južnosendvička ostrva, Montserrat, Ostrva Pikten, Sveta Jelena i zavisne teritorije, Britanska teritorija Antarktika, Britanska teritorija u Indijskom okeanu, ostrva Turks i Kaikos, Britanska Djevičanska ostrva, Bermuda.

U tom smislu, interes EU je da se poveća pažnja o **netrgovinskim aspektima poljoprivrede**, obzirom da poljoprivreda ima multifunkcionalnu ulogu, odnosno da, osim proizvodnje hrane, ima uticaj i na očuvanje okoline, kvalitet i sigurnost hrane, zaštitu životinja itd., zatim da se u najvećoj mogućoj mjeri olakša pristup tržištima, odnosno da se ukinu ili snize carinske barijere, kao i da se proširi status posebnog tretmana za zemlje u razvoju, imajući u vidu veliki značaj poljoprivrede u ovim zemljama<sup>79</sup>

Opšti sporazum o carinama i trgovini daje ograničenu listu izuzetaka Ugovora (Član XX), uključujući mjere radi zaštite javnog morala; ljudskog, životinjskog ili biljnog života ili zdravlja; patenata, robne marke i autorskih prava, kao i korišćenje nacionalnih blaga umjetničke, istorijske i arheološke vrijednosti. Sporazum o poljoprivredi (AoA) ide i dalje, uključujući i eksplicitnu referencu "ne-trgovinskih razmatranja". Član 13 predviđa oslobađanje za domaće mjere podrške koje imaju minimalan ili ne-iskrivljujući efekat na trgovinu ili uticaj na proizvodnju takozvane "greenbox" kategorije podrške<sup>80</sup>. **Članstvo Crne Gore u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji**, a zatim i u Evropskoj uniji, pored ostalog podrazumijeva i adekvatne izmjene u sistemu intervencija na tržištu. **Nivo zaštite i dohodovne podrške poljoprivrednim proizvođačima koji se trenutno primenjuje u Crnoj Gori predstavlja jednu od oblasti koja će neminovno morati da se uskladi sa sistemom podrške poljoprivrednicima u EU.**

2.1.2. Crnogorska spoljna trgovina i međunarodni sporazumi sa fokusom na institucionalizaciju odnosa sa EU

Pravni okvir crnogorske spoljne trgovine uređuju Zakon o spoljnoj trgovini,<sup>81</sup> Zakon o izmjenama i dopunama carinskog zakona<sup>82</sup> i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o carinskoj tarifi<sup>83</sup>. Prilagođavanjem regulative koja se odnosi na uređenje tržišta principima i zahtjevima članstva u WTO i obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju EU, oblast spoljne trgovine se u više pravaca harmonizuje sa sistemom koji važi u EU. **Carinska nomenklatura Crne Gore usaglašena je sa HS 2007 od maja 2007. godine.** Primjenjuje se sistem spoljnotrgovinske zaštite koji podrazumijeva carinske stope u obliku *ad valorem* i specifičnih stopa i taj sistem je usklađen sa principima i pravilima WTO. Crna Gora nema izvoznih subvencija i uvozno/izvoznih dozvola (osim za trgovinu robom dvostruke namjene). Menadžment tarifnih kvota sprovodi Uprava carina. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja redovno prati iskorišćenost dogovorenih kvota u međunarodnim sporazumima.

Trgovina poljoprivrednim proizvodima između Crne Gore i EU 27 regulisana je **Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju**, potpisanim 15.10.2007.godine, koji je u formi Privremenog sporazuma stupio na snagu 01. januara 2008. godine sa planom postepene liberalizacije tržišta u narednih pet godina. 2013. godine, možemo konstatovati da je SSP u smislu otvaranja tržišta Crne Gore za EU proizvode – realizovan, odnosno da je tržište industrijskih proizvoda otvoreno za evropske kompanije (carinska stopa 0% za sve stavke carinske tarife u poglavljima

<sup>79</sup> Dabović Dušan, Pravni okvir agrarne politike Evropske unije, Referat na XIV susretu Kopaoničke škole prirodnog prava ("Pravni život", br. 11/2001, str. 221-231).

<sup>80</sup> David Blandford, Richard N. Boisvert, *Multifunctional Agriculture and Domestic/International Policy Choice*, Volume 3 Number 1, 2002/p. 106-118 [esteyjournal.com](http://esteyjournal.com)

<sup>81</sup> Sl. list RCG br 28/04 i 37/07

<sup>82</sup> Sl. list RCG br.21/03, 29/05 i 66/06)

<sup>83</sup> (Sl. list RCG br 75/05 i 17/07).

nepoljoprivrede), dok je za poljoprivredne proizvode i prerađevine tržište takođe otvoreno, ali ne u potpunosti, jer je za tzv. listu 3 (osjetljivi poljoprivredni proizvodi), ostala carinska zaštita na nivou od **50% carine iz 2007.godine**. Ova carina biće eliminisana tek kada Crna Gora postane punopravna članica Unije. Riječ je o sljedećim osjetljivim proizvodima:

- **Osnovni poljoprivredni proizvodi (Aneks IIIc):** jagnjad za klanje, meso goveda svih kategorija, meso ovaca i koza svih kategorija, meso živine, soljeni i dimljeni proizvodi, mlijeko, pavlaka, jogurt, maslac i sir, med, krompir, paradajz, kupusnjače, krastavci, paprika i spanać,
- mandarine, grožđe, dinje i lubenice, jabuke, kruške, trešnje, višnje, kajsije, breskve, šljive, jagode, maline i kivi, maslinovo ulje i sve prerađevine od mesa.
- **Prerađeni poljoprivredni proizvodi (Protokol 1, Aneks II, integralna tabela):** mlječni namazi i prirodna i mineralna voda.

Važno je napomenuti da se za gore navedene izuzetno osjetljive poljoprivredne proizvode, carinske stope (tarifni ekvivalenti) u 2012. godini kreću od 15% do 50% (prema tzv. trećim zemljama sa kojima nemamo sporazum o slobodnoj trgovini). Lista izuzetno osjetljivih poljoprivrednih proizvoda predstavlja istovremeno i pregled naših poljoprivrednih potencijala, ne samo za domaće tržište već i za izvoz na zahtjevno evropsko tržište, u dinamici kako budemo ostvarivali EU standarde za izvoz ovih proizvoda (od tehnoloških standarda do izvoznog broja, od kvaliteta do cijene, promocije i kanala prodaje za ove proizvode). Prvenstveno je to važno za prehrambenu industriju (mesnu i mljekarsku).

Crna Gora je dobila i **kvotu za vino (Protokol 2)** - kvota za bescarinski izvoz crnogorskog vina u iznosu od 16.000 hl godišnje (kvalitetnog pjenušavog vina i vina od svježeg grožđa). S obzirom na to da tadašnji registrovani izvoz crnogorskih vina na EU tržište nije prelazio 3.000 hl, može se zaključiti da je Unija dala Crnoj Gori veoma izdašne kvote za vino, uz asimetričnost u korist Crne Gore. Naime, crnogorski Pregovarački tim je ispregovarao znatno nižu kvotu za uvoz vina iz EU-25, koja iznosi 1.500 hl prve godine nakon potpisivanja SSP-a, uz godišnje povećanje od 500 hl, do maksimalno 3.500 hl. Protokol 2 sadrži u Dodatku i listu svih zaštićenih naziva kvalitetnih (i stonih) vina u određenim regijama zemalja EU, koja imaju zaštićenu geografsku oznaku porijekla.

Dodatna obaveza Crne Gore je bila da se dostavi crnogorski predlog za **zaštićene geografske oznake porijekla** i da se definiše Prijedlog zakona o **vinu** (regioni, sorte, geografske oznake i ostali bitni elementi za SSP). Regije iz kojih potiču kvalitetna vina u Crnoj Gori, a koje su se našle u ovom Dodatku Protokola o vinu su: **Crnogorsko primorje** (podregije: Bokokotorska, Budvansko-barska, Ulcinjska i Grahovsko-nudolska) i **Crnogorski basen Skadarskog jezera** (podregije: Podgorička, Crmnička, Riječka, Bjelopavlička i Katunska).

Vezano za utvrđivanje simetričnih **kvota za riblje proizvode (Aneksi IV i V)**, ugovoren je inicijalni obim kvote za izvoz konzervirane sardine sa 20 na 200 tona po stopi od 6% i incuna sa 10 t na 200 t po stopi od 12,5%, uz mogućnost da se količina ove dvije vrste ribljih proizvoda nakon četvrte godine važenja SSP-a poveća na 250 t, odnosno ukupno 500 t (ukoliko u prethodnoj godini iskoristimo min 80% prethodno utvrdjene kvote). Stope za riblje proizvode biće snižene postepeno

do 2012. godine na nivo 70% MFN. Utvrđene su i **kvote za izvoz ribe** iz Crne Gore u EU na nivou od 20 t po stopi od 0% za: pastrmku, šarana, oradu i brancin.

Što se tiče **kvote za mladu govedinu (Aneks II)**, predstavnici Evropske komisije su uvažili izložene argumente pregovaračkog tima i predložili kvotu za izvoz mlade junetine od 800 t godišnje, iako Crna Gora trenutno uopšte ne izvozi ovu kategoriju mesa u zemlje EU, jer nema sertifikovane tehnološke linije u pogonima mesne industrije u Crnoj Gori (klanice)<sup>84</sup>.

Dogovoreno je takođe da će Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, kada se steknu uslovi da se isti konstituiše, nakon tri godine, **razmotriti dalje koncesije** (član 31 SSP-a, Klausula o reviziji). Ti su se uslovi stekli maja 2013. godine, baš kada je i trebalo prilagoditi SSP novim okolnostima, a to je da **Hrvatska** postaje punopravna članica, pa je treba „transferisati“ iz CEFTA sporazuma u SSP, koji postaje ugovor Crne Gore sa EU-28. Izmjene i dopune SSP-a parafirane su 16. maja u Briselu<sup>85</sup>.

Sa zemljama u regionu (Albanija, BiH, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Srbija i UNMIK Kosovo) Crna Gora je definisala bilateralne odnose potpisivanjem **CEFTA 2006 sporazuma**. Završetak pregovora i članstvo Crne Gore u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, stvorile su nove obaveze MPRR i iziskivače administrativne kapacitete za dosljedno sprovođenje preuzetih obaveza, kao i za sprovođenje bilateralnih sporazuma Crne Gore sa Ruskom Federacijom, Ukrajinom, Turskom i dr.

## **2.2. Centralno-evropski sporazum o slobodnoj trgovini – CEFTA**

Originalni CEFTA Sporazum je potpisan u decembru 1992. između Poljske, Mađarske i Čehoslovačke, a zoni slobodne trgovine kasnije su se pridružile sve zemlje petog talasa proširenja Unije, a kasnije i Hrvatska i Makedonija. Osnivači CEFTA danas su punopravne članice EU, a proces liberalizacije trgovine zemalja Centralne i Istočne Evrope kroz CEFTA sporazum, pomogao im je da se pripreme za sve izazove koje donose pravila trgovine na zajedničkom tržištu Unije.

Sporazum CEFTA 2006 je potpisan 19. decembra 2006. godine. Tokom 2007. godine stupio je na snagu u svim zemljama potpisnicama. Do sada je njegova primjena potvrdila prednosti i jasno

---

<sup>84</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora*, politika proširenja, op. cit., str.424-426.

<sup>85</sup> Ispred Hrvatske, sa crnogorskom delegacijom, pregovarala je Evropska komisija, a predmet su bili prvenstveno poljoprivredni proizvodi. Hrvatska strana posebno je tražila da se u pregovore uključe dodatne koncesije za proizvode koji su njoj od posebnog interesa kada je crnogorsko tržište u pitanju, a koje prethodno nisu bili predmet kvota sa zemljama EU. Riječ je o sljedećim proizvodima: voda (2202), uključujući gaziranu i mineralnu vodu sa dodatkom šećera, kao i 1604 14 – tune, 1601 15 – skuše, i 1602 32 – proizvodi od živine vrste gallus domesticus (domaća kokoška), a na kraju dodata je i kvota za sir (0406). EK je predložila da se na osnovu prosječne količine robe porijeklom iz Hrvatske (trogodišnji podaci 2009-2011) koja se uvozi u CG, odrede carinske kvote na koje će se, prilikom uvoza u CG, plaćati carina po stopi koja je s Hrvatskom dogovorena u okviru CEFTA. Uvozna carina na količine robe koje prelaze kvotu će biti carina dogovorena SSP-om. Cilj ovih izmjena je bilo očuvanje uspostavljenih (tradicionalnih) trgovinskih tokova. Interesantno je napomenuti da, dajući dodatne koncesije, Crna Gora nije dobila nikakve dodatne koncesije (nije ni tražila).

ukazala na oblasti na čijoj implementaciji ili unapređenju treba intenzivno raditi. Glavni ciljevi CEFTA sporazuma su:

- Uklanjanje izvoznih subvencija u trgovini između zemalja članica;
- Striktno pozivanje na STO sektorske sporazume: SPS, TBT, GATT, GATS itd;
- Omogućivanje primjene operativnih pravila, tj. pravila o porijeklu robe zasnovanih na Panevropskom mediteranskom sistemu određivanja porijekla,
- Obavljanje trgovine u skladu sa pravilima konkurencije, odnosno državne pomoći,
- potrebe da Sporazume pokrije nova pitanja u sektoru trgovine kao što su investicije, usluge, prava intelektualne svojine, javne nabavke itd.,
- definisanje mehanizma za rješavanje sporova i medijacije

U smislu rezultata Bilateralnih pregovora održanih 27-28 januara, 2009. u CEFTA Sekretarijatu u Briselu, kao i zaključaka radne grupe za poljoprivredu Foruma potpisnica CEFTA 2006<sup>86</sup>, mogu se naročito apostrofirati sledeći **zaključci**, koji važe kako za Crnu Goru, tako i za ostale CEFTA zemlje, a to su:

- Robna razmjena između potpisnica Sporazuma bilježi rast. Iako nijesu iskorišćene sve mogućnosti koje su odredbama Sporazuma definisane, može se konstatovati da su trendovi pozitivni.
- Netarifne barijere identifikovane od početka primjene Sporazuma i dalje postoje. Predloženo je da se, kada je to moguće, pojedini certifikati uzajamno priznaju i da se traži od državnih organa uklanjanje ovih barijera trgovini što je moguće pre. Prilikom uskladjivanja zakona koji regulišu ove oblasti zatražiti da pomoć CEFTA Sekretarijata i inostranih eksperata bude realizovana što je moguće pre. Netarifne barijere su takođe identifikovane kao pitanje koje je u suprotnosti sa principima otvorenog tržišta koje su zemlje Zapadnog Balkana usvojile. Prema CEFTA sporazumu, svaka zemlja potpisnica je odgovorna da ukloni necarinske barijere u međusobnoj trgovini i da o tome redovno podnosi izvještaj Zajedničkom Komitetu zaduženom za sprovođenje Sporazuma, odnosno potkomitetu za necarinske i tehničke barijere. Netarifne barijere su, kao što je poznato, sve mjere i postupci jedne ili više država koji narušavaju slobodnu trgovinu, bilo da ograničavaju ili “neprirodno” stimulišu, koje štite domaću privredu od inostrane konkurencije, a čija primarna namjera nije povećanje budžetskih prihoda.

Efekti eliminisanja netarifnih barijera na privredu bi bili: rast konkurentnosti, povoljniji ambijent za inostrane investitore, smanjenje korupcije, bolje utvrđivanje nepravilnosti i povećanje sigurnosti, rast izvoza i razvoja, unapređenje saradnje u regionu i brže članstvo u EU i STO. Stoga, Crna Gora ohrabruje dosljednu primjenu CEFTA Sporazuma i insistira na potrebi njegovog striktnog poštovanja.

- Nastaviti sa daljom liberalizacijom u skladu sa članom 10 tačka 3 Sporazuma, pri čemu se mogu zadržati ograničenja (carine i kvote) za mali broj strateških proizvoda.
- Od radnih tijela CEFTA tražiti efikasnije rješavanje problema u primjeni Sporazuma, kako operativne (sertifikati, kontrola kvaliteta), tako pitanje UNMIK/Kosovo pri čemu treba voditi

---

<sup>86</sup> Okrugli sto u organizaciji PK Crne Gore, Budva.19.03.2009.godine



računa o dosljednoj primjeni međunarodnog ugovora i iznalaženju rješenja kojim će biti zadovoljeni ekonomski interesi potpisnica.

### **Ostali bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini :**

- Ugovor o slobodnoj trgovini (bez carina) sa Ruskom Federacijom, Kazahstanom i Belorusijom (ubrzo i Kirgizija)
- Ugovor o slobodnoj trgovini sa zemljama EFTA –Švajcarska, Norveška, Lihtenštajn i Island (novembar, 2011.)
- Ugovor o slobodnoj trgovini sa Turskom (2010.)

### ***2.3. Robna razmjena Crne Gore sa svijetom i analiza razmjene sa ključnim spoljnotrgovinskim partnerima***

Spoljna trgovina se sprovodi, odnosno evidentira na osnovu Zakona o zvaničnoj statistici i sistemu zvanične statistike<sup>87</sup>. Statistika spoljne trgovine predstavlja bitan izvor podataka za nacionalne račune, bilans plaćanja i kratkoročne ekonomske analize. Ona je veoma značajna za praćenje konkurentnosti zemlje u cilju uspješnog vođenja ekonomskih politika, pripremi trgovinskih pregovora i monitoringa, kao i pripremu trgovinskih sporazuma. Na osnovu nje se utvrđuje: opšta ekonomska politika, razvoj trgovinske politike, analize tržišta za izvoznike i uvoznike, s ciljem da se definiše njihova komercijalna strategija, utvrđivanje materijalnih bilansa za strateške proizvode, s ciljem da se kontroliše tržište u oblasti poljoprivrede i energije itd<sup>88</sup>.

#### **2.3.1. Statistika robne razmjene sa inostranstvom**

obuhvata svu robu koja se izvozi iz Crne Gore, robu koja je uvezena iz inostranstva i koja je puštena u slobodni promet. Pod izvozom je uključena roba koja napušta statističku teritoriju Crne Gore u skladu sa sledećim carinskim postupcima: izvoz, pasivno oplemenjivanje i ponovni izvoz koja je bila u postupku aktivnog oplemenjivanja i prerada robe pod carinskim nadzorom. Pod uvozom obuhvata se sva roba koja ulazi na statističku teritoriju Crne Gore u skladu sa sledećim carinskim postupcima: uvoz za slobodni promet, aktivno oplemenjivanje, ponovni uvoz i prerada robe pod carinskim nadzorom. Glavni izvor podataka za statistiku spoljne trgovine su jedinstvene carinske deklaracije o izvozu i uvozu roba.

Prije nego što se posvetimo analizi spoljnotrgovinskog prometa Crne Gore i ključnim trendovima, potrebno je osvrnuti se kratko na **prethodni razvojni period**, kako bi se razumjeli strukturni problemi naše trgovine, koji u fokusu imaju problematiku konkurentnosti.

**Spoljnotrgovinska razmjena Crne Gore** tokom tranzicione recesije 1990.-ih godina 20. vijeka bilježila je negativan saldo. Glavni uzroci prvenstveno su posljedica tri ključna faktora: raspada države SFRJ i njenog jedinstvenog tržišta, rata u okruženju i sankcija međunarodne zajednice, što je

<sup>87</sup> ("Sl. list Crne Gore", br. 18/12), Sporazuma o međusobnoj saradnji Zavoda za statistiku i Uprave carina od 22.06.2004. godine ( Aneks II od 20.01.2009. godine); Carinskih zakona (Sl. RCG br. 7/2002, 38/2002,

<sup>72/</sup> 2002,21/2003,29/2005,66/2006 i 21/2008) i Pravilnika o obliku, sadržaju, načinu podnošenja i popunjavanja carinske deklaracije i zbirne prijave (Sl. list RCG 03/2003 i 08/2007).

<sup>88</sup> <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=32&pageid=32>, 3.6.2013.

dovelo do smanjenja ukupne privredne aktivnosti, drastične redukcije ekonomskih veza sa inostranstvom i smanjenja izvoza, kako roba (industrija), tako i usluga (turizam, pomorska privreda). Dinamično se mijenjala ukupna privredna struktura. Zaostali smo nekoliko tehnoloških generacija. Konkurentnost naših proizvoda na međunarodnom tržištu umnogome je smanjena. S druge strane, uslovi na međunarodnom tržištu sve su strožiji, a standardi sve viši. U navedenim okolnostima, teško se moglo govoriti o organizovanoj **spoljnotrgovinskoj politici**, koja bi mogla u kraćem vremenskom periodu da značajno smanji spoljnotrgovinski deficit i podstakne domaće proizvođače na veći izvoz.

### 2.3.2. Spoljnotrgovinska politiku u periodu nakon 2000. godine

Politiku spoljne trgovine karakteriše postepeno (do potpunog, nakon obnove nezavisnosti) preuzimanje nadležnosti u oblasti vođenja spoljnotrgovinske i carinske politike, kao i liberalizacija trgovine u regionu. Kroz sporazume o slobodnoj trgovini i trgovinu sa EU, kroz autonomne trgovinske olakšice, dolazi do postepenog, ali još uvijek nedovoljnog povratka Crne Gore u međunarodne trgovinske tokove.

U navedenom periodu postoji jasna veza između dinamičnog procesa liberalizacije spoljne trgovine, blagog oporavka BDP-a i umjerene stope rasta uvoza, dok izvoz bilježi znatno sporiji rast. Crna Gora postaje otvoren, eurizovan ekonomski sistem sa visokom uvoznom zavisnošću, skromnim, nediversifikovanim i nekonkurentnim izvozom, visokom zavisnošću od eksterne tražnje i niskim nivoom pokrivenosti uvoza izvozom. Spoljnotrgovinski deficit prelazi četvrtinu BDP-a već 2004. godine, a pokrivenost uvoza izvozom pada ispod jedne trećine.

Crnogorski izvoz se bazira prvenstveno na proizvodima tri sektora: proizvodnja i obrada metala, poljoprivredni proizvodi i proizvodi drvne industrije. Crna Gora ima izuzetno nediverzifikovan izvozni proizvod, a prema podacima iz 2004. godine ubjedljivo najveće učesće u izvozu Crne Gore je ostvareno u sektoru metalne industrije (62%), od čega izvoz nelegiranog aluminijuma iznosi 41%, zatim sektoru proizvodnje pića i duvana (15%), na trećem mjestu po vrijednosti ostvarenog izvoza nalazi sektor drvne industrije (8%), a svježi i prerađeni poljoprivredni proizvodi zastupljeni su sa manje od 3% u crnogorskom robnom izvozu.

U drвноj industriji najvažnije stavke u izvozu proizvoda ove industrije predstavljaju prosto obrađeno drvo (2,89% ukupnog izvoza) ili neobrađeno drvo (0,98%), što inidicira na činjenicu da su crnogorski izvozni proizvodi niskog stepena obrade, niske dodate vrijednosti, često zasnovani na nedovoljno produktivnom korišćenju postojećih prirodnih resursa<sup>89</sup>. Nivo *koncentracije izvoza* roba u Crnoj Gori danas je i dalje visok, posebno kada se poredimo sa malim zemljama (Malta, Kipar, Irska, Singapur, Estonija). Tako je Herfindalov indeks koncentracije izvoza za Crnu Goru 0,37 i

<sup>89</sup> Struktura crnogorskog robnog izvoza slična je npr. i 2006. godine. Vodeći izvozni proizvod je aluminijum i njegovi proizvodi, koji u ukupnom izvozu učestvuje sa 44,38%. Zatim, slijede gvožđe i čelik sa 11,12%, mineralna goriva, mineralna ulja i proizvodi njihove destilacije, bitumenozne materije, mineralni voskovi sa 8,02%, pića sa 5,38% i voće sa 4,17%. Istovremeno, u odnosu na 2005. godinu, uvoz je u 2006. Godini porastao sa 0,9 mlrd € na čak 1,4 mlrd €, ili 45%. Duplira se uvoz goriva, uvoz automobila je porastao 1,5 puta dupliran je i uvoz mehaničkih uređaja koji se prije svega odnosi na investicionu potrošnju (građevinski radovi). Raste uvoz po svim glavama carinske tarife što je koreliralo sa ulaskom u tzv. fazu investicionog buma i ekspanzije potrošnje u periodu 2006-2008. Godina, kada je i prosječna stopa rasta BDP-a bila 9%. (Zavod za statistiku, podaci o spoljnoj trgovini, <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=164&pageid=171>, pristup 13.8.2013).

daleko je iznad prosjeka za navedene male zemlje (0,26), koje imaju ne samo bolju diversifikaciju po broju proizvoda, već i po njihovom tehnološkom sadržaju i nivou prerade<sup>90</sup>. U Crnoj Gori, po istraživanjima Svjetske banke, na 6 najvećih izvoznih kategorija otpada čak 75% robnog izvoza (aluminijum, vino, drugi metali uključujući čelik, metalni otpaci i proizvodi od drveta), a na naredne 84 kategorije samo 22%<sup>91</sup>. Drugim riječima, Crna Gora ima **najveću koncentraciju izvoza u regionu**. Herfindalov indeks povoljnije je i u Sloveniji (0,03), Bosni i Hercegovini (0,05) i Albaniji (0,02)<sup>92</sup>.

### 2.3.3. Uvozna proizvodna struktura Crne Gore

Kao ekonomski visoko otvoren sistem Crna Gora ima i uvozno zavisnu ekonomiju. Ta činjenica ukazuje na visoku diverzifikovanost uvoznih proizvoda, što znači da, kao mali i otvoren sistem, uvozimo robe iz gotovo svih „glava“ carinske tarife, a dvije najvažnije stavke predstavljaju uvoz električne energije (6,81%) i gorivo (5,24%). To pak, povećava cijenu proizvoda crnogorskih proizvoda, i nepovoljno utiče na njihovu regionalnu konkurentnost. Ostali značajni uvozni proizvodi, pored energenata u posmatranoj godini bili su proizvodi visoke obrade iz oblasti automobilske industrije (5,15%), farmaceutske industrije (3,33%) i ostali gotovi proizvodi (3,25) koji imaju visoku dodatu vrijednost (*value added*)<sup>93</sup>.

Crna Gora je, u okviru procesa pristupanja Svjetskoj trgovinskoj organizaciji i preuzetih obaveza u tom procesu, usvojila **Zakon o spoljnoj trgovini** već 2004. godine, kao i Uredbu o sprovođenju zakona o spoljnoj trgovini iste godine, koje su, sa amandmanima iz 2007. godine, potpuno usaglašeni sa WTO sporazumima.

Trgovinski režim je veoma **liberalan**, a primjenjuju se **samo dozvoljene mjere zaštite** (antidamping, prekomjerna zaštita, pogoršanje odnosa razmjene koje značajno remeti bilanse razmjene), kao i **subvencije domaće proizvodnje, odnosno dozvoljene subvencije u oblasti poljoprivredne i industrijske proizvodnje**.

Period tzv. investicionog buma od 2006. do četvrtog kvartala 2009. godine karakterisao je period izuzetne dinamike rasta uvoza roba, koji je dostigao nivo od 80% BDP-a u 2008. godini. U posmatranom periodu, izvoz je bio najveći u 2007. godini, kada je i zabilježen najveći nivo otvorenosti (94%), odnosno, zavisnosti zemlje od robne razmjene.

Detaljniju analizu spoljnotrgovinskih tokova odnosno spoljnotrgovinskog disbalansa u Crnoj Gori prikazaćemo za period nakon obnove crnogorske nezavisnosti, odnosno od kada Crna Gora vodi

---

<sup>90</sup> Svjetska banka, Crna Gora- priprema za prosperitet, Ekonomski izvještaj svjetske banke za Crnu Goru, 21.12.2012, str. 35-36.

<sup>91</sup> Veći indeks predstavlja veću koncentraciju izvoza, a u korelaciji je i sa nivoom razvijenosti zemlje. (prema Osorio-Rodarte i Bogetic, 2012, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/05/22/000356161\\_20130522115431/Rendered/INDEX/738260ESW0P12700PUBLIC00Montenegrin.txt](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2013/05/22/000356161_20130522115431/Rendered/INDEX/738260ESW0P12700PUBLIC00Montenegrin.txt), pristup 13.8.2013).

<sup>92</sup> Bogetic Željko, Pejović Igor and Rossorio-Odarte Israel, Expanding and Diversifying Montenegro's Export: A product Space Analysis, Journal of Central Banking Theory and Practice, 2013,1, pp. 19-34; ([https://www.researchgate.net/publication/253238178\\_Expanding\\_and\\_Diversifying\\_Montenegro's\\_Exports\\_A\\_Product\\_Space\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/253238178_Expanding_and_Diversifying_Montenegro's_Exports_A_Product_Space_Analysis), pristup 13.8.2013).

<sup>93</sup> Strategija podsticanja izvoza, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, Podgorica, 2006, str. 8-20.

potpuno samostalnu spoljnotrgovinsku politiku, sa fokusom na rast konkurentnosti i promociju izvoza.

**Tabela 8 - Indikatori spoljnotrgovinske neravnoteže Crne Gore 2007-2012<sup>94</sup>**

<b>CRNA GORA</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012</b>
BDP, mlrd €	2.680,0	3.085,6	2.980,9	3.104,0	3.234	<b>3.149</b>
Izvoz roba (f.o.b.), mil € - /X/	483,4	450,4	296,3	356,6	476,5	391,9
Izvoz roba u BDP-u, (sklonost izvozu) X/Y	18%	15%	10%	11%	15%	12%
Uvoz roba (f.o.b.), mil € /M/	2.027,8	2.475,7	1.617,9	1.623,8	1.782,6	1.781,1
Uvoz roba u BDP-u (sklonost uvozu) M/Y	76%	80%	54%	52%	55%	57%
Koeficijent otvorenosti (robe) (X+M)/Y	94%	95%	64%	64%	70%	69%
Zavisnost zemlje od uvoza i izvoza						
Robni deficit	1.544,4	2.025,3	1.321,6	1.267,2	1.306,1	1.389,2
Robni deficit u BDP-u	58%	66%	44%	41%	40%	44%
Pokrivenost uvoza izvozom X/M, robe	24%	18%	18%	22%	27%	22%
Saldo usluga	395,02	371,17	400,56	464,28	589,26	612,25
Izvoz roba i usluga, mil €	1.156,4	1.226,4	1.027,8	1.157,7	1.382,6	1.389,4
Uvoz roba i usluga, mil €	2.305,7	2.880,5	1.948,8	1.960,6	2.099,6	2.166,4
Pokrivenost uvoza izvozom, robe i usluge	50%	43%	53%	59%	66%	64%
Trgovinski bilans, mil €	-1.149,3	-1.654,1	-921,0	-802,9	-717,0	-777,0
Trgovinski bilans,% BDP-a	43%	54%	31%	26%	22%	25%

**Izvor:** Monstat, 2013 i kalkulacija autora.

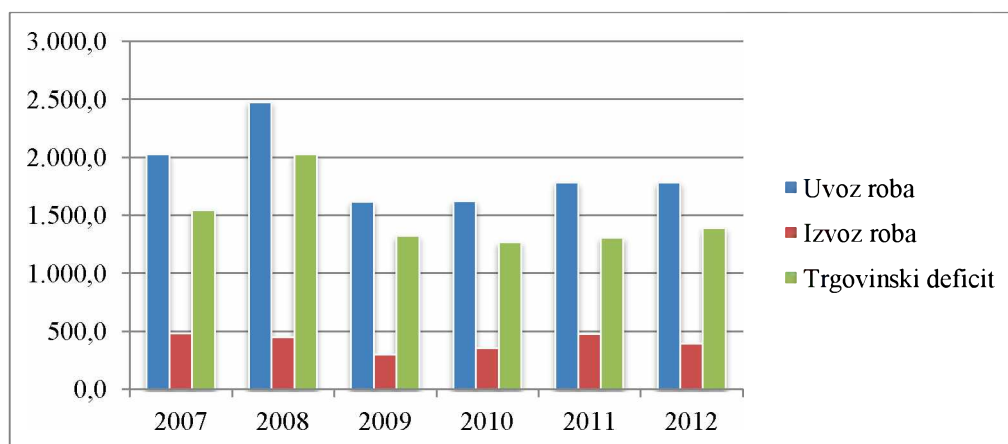
Godine ekonomske krize, u dva talasa od 2009. godine, dovele su do značajnog smanjenja ukupne ekonomske aktivnosti, a time i spoljne trgovine. Uvoz je smanjen na 65% BDP-a, dok je sklonost izvozu svega 12%. U cijelom periodu, pokrivenost uvoza izvozom ne ispod 30%, a u godinama investicionog buma, čak je pala i ispod 18% (rast uvoza robe za investicionu potrošnju i izgradnju objekata). Istovremeno, hronično je prisutan spoljnotrgovinski deficit. Robni deficit dosegao je čak 2/3 BDP-a u rekordnoj 2008. godini, a danas je na nivou od 42%. Izvoz je pao ispod 400 mil €, prvenstveno zbog eskalacije problema u industriji aluminijuma, a to je trend koji se nastavlja i u 2013. godini. Saldo usluga je tradicionalno pozitivan, pa je i pokrivenost uvoza izvozom povoljnija i danas iznosi čak 64%, što i dalje nije dovoljno da se anulira disbalans tekućeg računa. Trgovinski bilans je, zahvaljujući robnom deficitu, takođe negativan i danas iznosi 23% BDP-a, čime i dalje značajno opterećuje ukupni razvojni potencijal zemlje.

Kao visoko uvozno zavisna država, Crna Gora je uvezla 1.820 mil € roba i usluga tokom 2012. godine, (gotovo 60% BDP-a), dok uvoz pokriva oko 20% ukupnog uvoza u istoj godini (366.1 mil €). Ovako značajan deficit u spoljnotrgovinskoj razmjeni iskazuje tendenciju stabilizacije u poslednjim godinama, ali se javlja opasnost njegovog ponovnog povećanja, pogotovo uzimajući u obzir stanje u metalurškom i sektoru prerade metala (KAP i Željezara Nikšić, kao glavni tradicionalni izvoznici), koji se istina, djelimično kompenzovao u prvom kvartalu 2013. godine povećanim izvozom električne energije (uzrokovano pak povoljnijim hidrološkim prilikama i smanjenim obimom rada KAP-a). Ono što posebno zabrinjava jeste hronični spoljnotrgovinski deficit. Posebno zabrinjava drastičan pad izvoza roba tokom 2012. u odnosu na 2011. godinu (114 miliona eura manje), pri uslovima gotovo identičnog

<sup>94</sup> Zavod za statistiku Crne Gore, 2013 (<http://www.monstat.org/cg/page.php?id=164&pageid=171>, pristup 12.8.2013).

uvoza. Na bazi prethodne tabele, možemo i grafički prikazati robni deficit Crne Gore u navedenom periodu:

**Grafik 4 –Kretanje robnog deficita Crne Gore u periodu 2007-2012.**



Izvor: Monstat, 2013. (modifikacija autora)

S obzirom da su podaci o spoljnotrgovinskoj razmjeni za 6 mjeseci 2013. godini istog trenda, ali manjeg obima na obje strane, za očekivati je da trgovinski deficit u robnoj razmjeni sa inostranstvom u 2013. godini ne bude veći od 22% BDP-a. **Kada je riječ o analizi razmjene sa ključnim spoljnotrgovinskim partnerima, nakon višegodišnjeg procesa liberalizacije kroz SSP, WTO pristupanje, CEFTA 2006 sporazum i bilateralne sporazume o slobodnoj trgovini zaključene sa pojedinim zemljama, registruju se sljedeći trgovinski tokovi:**

**Tabela 9 - Spoljnotrgovinska razmjena Crne Gore 2011-2012 (u hilj.€)<sup>95</sup>**

God.	2011:					2012:					
	Izvoz (EUR)		Uvoz		Trgovinski bilans	Izvoz		Uvoz		Trgovinski bilans/ deficit	
	%	Vrijednosti	%	Vrijednosti		%	Vrijednosti	%	Vrijednosti		
SVIJET:	100%	454.381	100%	1.823.337	-1.368.956	100%	366.896	100%	1.820.850	-1.453.954	100%
EU27	50%	227.459	39%	714.369	-486.910	36%	105.460	29%	699.450	-593.990	41%
CEFTA:	40%	183.590	45%	818.948	-635.358	62%	227.211	45%	812.749	-585.538	40%
AL	2%	10.360	1%	12.721	-2.360	2%	7.634	1%	13.966	-6.333	0%
BA	5%	22.412	8%	142.507	-120.095	7%	27.413	7%	123.225	-95.813	7%
HR	10%	45.892	5%	92.777	-46.885	23%	83.544	6%	110.436	-26.892	2%
MO	0%	0	0%	146	-146	0%	0	0%	143	-143	0%
SR	18%	79.820	30%	541.456	-461.636	23%	83.360	29%	532.886	-449.526	31%
MK	0%	1.417	1%	27.158	-25.741	1%	2.293	2%	27.527	-25.235	2%
XK*	5%	23.688	0%	2.182	21.505	6%	22.968	0%	4.565	18.403	-1%

Izvor: Monstat 2013

<sup>95</sup> Zavod za statistiku Crne Gore, 2013 (<http://www.monstat.org/cg/page.php?id=164&pageid=171>, pristup 12.8.2013).

Grafički prikaz slikovito prokazuje ove tendencije, posebno u smislu rasta spoljnotrgovinskog deficita, gdje u posmatranom periodu, vidimo jasan trend povećanja uvoza (nakon strmoglavog pada 2009.godine), što koincidira i sa izbijanjem svjetske ekonomske krize i sa krajem ekonomskog buma u Crnoj Gori).

Crna Gora kontinuirano bilježi spoljnotrgovinski deficit u posmatranim godinama. S obzirom da se najveći dio robne razmjene ostvaruje sa EU i CEFTA zemljama, možemo analizirati i spoljnu trgovinu po posmatranim grupacijama, ali i po pojedinačnim zemljama, u posljednje dvije godine. Između 90 i 98% ukupnog izvoza Crne Gore realizuje se na tržištu EU 27 i CEFTA-e. Istovremeno, uvoz iz ovih grupa zemalja čini između 84% i 93%, u posmatranom dvogodišnjem periodu.

**Tabela 10 –Spoljnotrgovinski deficit Crne Gore po zemljama EU 27 i potpisnicama CEFTA sporazuma (2012-I-VI 2013), u 000 €**

trgovinski partner	TRGOVINSKI BILANS		trgovinski partner	TRGOVINSKI BILANS	
	2012	2013		2012	2013
		Jan-Jun			Jan-Jun
Austrija	-28.457	-13.717	Njemačka	-101.285	-50.605
Belgija	-8.664	-4.480	Poljska	-8.647	-4.094
Bugarska	-8.607	-4.400	Portugalija	-496	-229
Češka	-15.706	-1.934	Rumunija	-24.143	-8.249
Danska	-3.741	-300	Slovačka	-4.401	-2.800
Estonija	-132	-224	Slovenija	-44.255	-7.929
Finska	17	-742	Španija	-21.809	-13.804
Francuska	-19.708	-6.552	Švedska	-1.473	-6.102
Grčka	-155.614	-63.171	Vel.Britanija	-13.531	-4.191
Holandija	-29.485	-13.380	CEFTA	-585.538	-243.477
Irska	-2.558	-930	Albanija	-6.333	-7.553
Italija	-100.060	-49.891	BiH	-95.813	-52.990
Kipar	-637	-402	Makedonija	-25.235	-10.318
Letonija	87	-80	Moldavija	-143	-68
Litvanija	88	-96	Hrvatska	-26.892	-23.173
Luksemburg	-131	10	Srbija	-449.526	-154.639
Mađarska	-738	-8.420	Kosovo*	18.403	5.263
Malta	97	177	Ostale zemlje	-274.426	-141.402

Izvor: Monstat 2013

Primjećuje se da na trgovinski deficit u razmjeni sa 6 zemalja (Grčka, Njemačka, Italija, Slovenija, Srbija, BiH) odnosi 946,6 miliona € ili 65% ukupnog trgovinskog deficita. Van ove dvije grupacije, najvažniji trgovinski partner je NR Kina, sa kojom smo 2012. godine, ostvarili deficit od 70,56 mil



€, a samo za prvih 6 mjeseci 2013. godine taj deficit je premašen i iznosi 77,97 mil €<sup>96</sup>. Ukupni deficit sa EU 27 iznosi 593,99 mil €, a sa zemljama CEFTA 585,53 mil €. Na ostale zemlje otpada 274,42 mil €.

#### 2.3.4. Najvažniji spoljnotrgovinski partneri Crne Gore

**su zemlje regiona i EU:** U ukupnom izvozu u 2012. godini, u **CEFTA zemlje** izvozimo čak 62% (227 mil €), najviše u Hrvatsku i Srbiju, dok iz ovih zemalja uvozimo 45% ukupnog uvoza (812 mil €). Ono što potvrđuje prethodno iznijeto u vezi sa niskim nivoom konkurentnosti naših proizvoda jeste i činjenica da sa svim zemljama regiona, osim Kosova, bilježimo **negativan** trgovinski saldo (CEFTA trgovinski deficit predstavlja 40% ukupnog trgovinskog deficita zemlje), koji je posebno prisutan u trgovini sa Srbijom (uvoz 533 mil €, izvoz 83 mil €, deficit 450 mil €, što predstavlja čak 31% ukupnog trgovinskog deficita zemlje, ili 77% CEFTA trgovinskog deficita). CEFTA deficit sa BiH je 16% CEFTA trgovinskog deficita (7% ukupnog), dok je CEFTA deficit sa Hrvatskom 5% ukupnog trgovinskog deficita. Istovremeno, pokrivenost CEFTA uvoza sa CEFTA izvozom je 28%, nešto bolje nego ukupna pokrivenost robnog uvoza robnim izvozom u 2012. godini (koja iznosi svega 20% u 2012. Godini, a još je nepovoljniji podatak o svega 15% pokrivenosti uvoza izvozom kada su zemlje EU u pitanju). Interesantno je navesti da rast izvoza u Hrvatsku u 2012. godini u odnosu na prethodnu, nije posljedica rasta konkurentnosti, već je posljedica kratkoročnog efekta, konkretno, preusmjerenja izvoza aluminijuma iz Podgorice za Hrvatsku, tj. na treća tržišta preko luke Ploče.

**Zemlje CEFTA** dominiraju i u crnogorskom izvozu i uvozu, potom dolaze **zemlje Evropske unije**. Iz EU uvozili smo 2011. i 2012. godine 39% odnosno 29% ukupnog uvoza, dok smo na tržište EU izvozili u istom periodu 50%, odnosno 36%. Zajedno EU i CEFTA čine 98% crnogorskog izvoza, dok je na strani uvoza taj agregat nešto niži i iznosi 74%. Kada je riječ o EU partnerima, za Crnu Goru najznačajniji su sljedeći: Grčka, Italija, Mađarska i Slovenija glavni su partneri Crne Gore kao zemlje izvoznice (iako je izvoz u 2012. godini značajno smanjen (29%), dok na strani uvoza, najviše uvozimo iz Grčke (9%), Njemačke i Italije (po 6%), Slovenije 4% i Austrije i Holandije po 2% i 6%) ukupnog uvoza.

Kada je riječ o **ostalim zemljama**, takođe postoji određen stepen koncentracije spoljnotrgovinskih partnera. Od ukupnog izvoza ostalih zemalja (9% u 2012. godini) izvoz u Švajcarsku je smanjen na 1%, a prema Turskoj i Rusiji 3% i 2% respektivno. Na strani uvoza, od ostalih zemalja (17%), najviše uvozimo iz Kine (7%) i Turske 2%. Po 1% uvozimo iz SAD, Rusije, Švajcarske, Japana i Brazila.

#### 2.3.5. Analiza najznačajnijih grupa poglavlja carinske tarife u Crnoj Gori

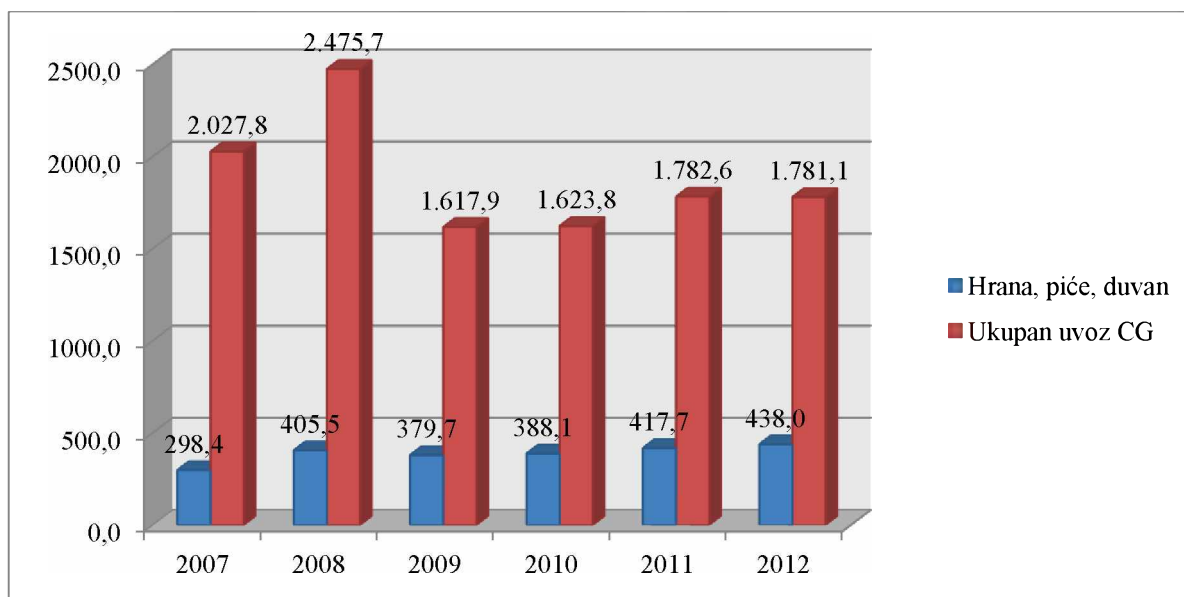
Nepovoljna struktura uvoza dodatno je izražena u sektoru poljoprivrede. Naime, u brzorastućem i diverzifikovanom uvozu, svih ovih godina (2007-2012), uvoz hrane je zauzimao značajno mjesto.

Kao što se može vidjeti grafiku, po standardnoj međunarodnoj trgovinskoj klasifikaciji roba (SMTK), **udio hrane, pića i duvana u ukupnom uvozu** Crne Gore, posebno u periodu investicionog buma, pratio je ukupan rast uvoza, a u pojedinim godinama bilježio je i brži rast od

<sup>96</sup> Monstat, podaci o spoljnotrgovinskoj razmjeni po kontinentima i odabranim zemljama 2013.

ukupnog rasta uvoza (odnosno blaži pad od pada uvoza roba za investicionu potrošnju i inputa za metalnu industriju u godinama pada ekonomske aktivnosti i ekonomske krize) povećavajući svoje učešće u strukturi. Tako je uvoz ovih roba u navedenom periodu, u strukturi uvoza, iznosio 15, 16, 23, 24, 23 i čak 25% respektivno. Drugim riječima, u 2012. godini uvoz ovih roba dostigao je **četvrtinu ukupnog robnog uvoza** Crne Gore. Struktura uvoza hrane i pića u ukupnom uvozu može se prikazati i grafički.

**Grafik 5 - Učešće uvoza hrane, pića i duvana u ukupnom uvozu Crne Gore po SMTK klasifikaciji za period 2007-2012. godina (u mil €)**



**Izvor:** Monstat, podaci o spoljnoj trgovini za relevantne godine.

Izvoz Crne Gore u navedenom periodu znatno je skromniji, kao što smo vidjeli iz agregatne analize. PO SMTK klasifikaciji i godišnjim podacima Monstata, **udio hrane, pića i duvana** u ukupnom uvozu Crne Gore u posmatranom periodu je nešto skromnijeg učešća i kreće se na nivou od 8, 10, 14, 14, 11 i **14% u strukturi ukupnog robnog izvoza** Crne Gore za period 2007-2012. godina, što imajući u vidu resurse, govori o značajnim potencijalima rasta izvoza u ovoj oblasti.

Na bazi navedenih podataka, možemo zaključiti da je Crna Gora **neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda**, kao u prethodnom periodu, tako i poslednjih godina. Trgovinski deficit u oblasti prehrambenih proizvoda i poljoprivrede ima konstantnu tendenciju rasta i u periodu 2000-2012. godina. Tokom 2012.godine, najviše se uvozilo meso i prerađevine od mesa, žive životinje (ukupno 108,4 mil eura), mliječni proizvodi i jaja (48,5 mi eura), žitarice i proizvodi od žitarica ( 57 mil eura), pića (53,4 mil eura). Opšti je zaključak da je Crna Gora uvozno zavisna za većinu poljoprivrednih proizvoda, što može da bude jasan signal domaćim proizvođačima da ima prostora za povećanje proizvodnje.

Prema podacima MONSTAT-a, posmatrajući **izvoz** po pojedinim proizvodima ili grupama proizvoda, daleko je najveće učešće vina i pića, oko 23,2 miliona eura, sa **vinom** kao glavnim



izvoznim proizvodom čiji je godišnji izvoz 18,4 miliona eura<sup>97</sup>. Za taj proizvod Crna Gora ima pozitivan trgovinski bilans, oko 15 miliona eura. Potom slijedi izvoz **voća i povrća** sa oko 7,4 miliona, a u posljednje vrijeme **izvoz mesa i prerađevina** bilježi pozitivne rezultate, oko 6,9 miliona. Plasman crnogorskih prehrambenih proizvoda na inostrana, prije svega tržišta CEFTA sporazuma raste, posebno u dijelu izvoza vina, voća i povrća i suhomesnatih proizvoda, koji svojim kvalitetom zavrđuju najviše nagrade na najprestižnijim sajmovima u regionu i Evropi.

**Tabela 11 - Uvoz i izvoz Crne Gore po odsjeku klasifikacije SMTK: sektor hrane, pića i duvana 2011-2012..godina (u hilj €)**

PODJELA PREMA ODSJEKU	IZVOZ po odsjeku klasifikacije				UVOZ pod odsjeku klasifikacije			
SMTK	2011	%	2012	%	2011	%	2012	%
<b>0-9 TOTAL</b>	<b>454.381</b>	<b>100%</b>	<b>366.896</b>	<b>100%</b>	<b>1.823.337</b>	<b>100%</b>	<b>1.820.850</b>	<b>100%</b>
<b>0 Hrana i žive životinje</b>	<b>27.583</b>	<b>6,1%</b>	<b>27.726</b>	<b>7,6%</b>	<b>351.857</b>	<b>19,3%</b>	<b>356.578</b>	<b>19,6%</b>
00 Žive životinje	12	0,04%	12	0,0%	25.509	1,4%	24.151	1,3%
01 Meso i prerada mesa	5.223	19%	6.904	1,9%	74.023	4,1%	84.255	4,6%
02 Mliječni proizvodi i jaja	72	0,3%	151	0,0%	46.664	2,6%	48.449	2,7%
03 Ribe i prerađevine od ribe	188	0,7%	32	0,0%	10.585	0,6%	11.083	0,6%
04 Žitarice i proizvodi od žitarica	3.886	14,1%	5.731	1,6%	57.092	3,1%	57.069	3,1%
05 Povrće i voće	9.601	34,8%	7.455	2,0%	38.681	2,1%	37.644	2,1%
06 Šećer, proizvodi od šećera i med	515	1,9%	15	0,0%	12.826	0,7%	12.034	0,7%
07 Kafa, čaj, kakao i začini	2.865	10,4%	3.924	1,1%	44.524	2,4%	35.924	2,0%
08 Stočna hrana (sem žita u zrnu)	82	0,3%	53	0,0%	16.367	0,9%	18.557	1,0%
09 Razni proizvodi za ishranu	5.139	18,6%	3.447	0,9%	25.586	1,4%	27.411	1,5%
<b>1 Piće i duvan</b>	<b>23.079</b>	<b>5,1%</b>	<b>25.469</b>	<b>6,9%</b>	<b>65.850</b>	<b>3,6%</b>	<b>65.091</b>	<b>3,6%</b>
11 Pića	22.685	5,0%	23.218	6,3%	50.939	2,8%	53.413	2,9%
12 Duvan i proizvodi od duvana	394	0,1%	2.251	0,6%	14.910	0,8%	11.678	0,6%

**Izvor:** Monstat, podaci o spoljnoj trgovini 2011-2012.

Ekonomska kriza predstavlja i veliku šansu za crnogorski poljoprivredni sektor, obzirom na njegovu relativno malu kreditnu zaduženost. U Crnoj Gori je evidentan trend proizvodnje hrane na istom nivou, a čak se registruje i značajno povećanje( tzv. neelastična tražnja u poljoprivredi), što govori o otpornosti sektora na ekonomsku krizu.

Prethodna analiza izvozne strane navedenih sektora, postaje kompletna kada se u nju uključi i uvozna strana u sektoru hrane i piće. Naime, uvozimo gotovo 20% ovih roba u ukupnom uvozu po navedenim podacima, ali svakako da u sektoru mesne industrije i u sektoru mljekarske industrije ima prostora za smanjenje uvoza na račun rasta plasmana domaće proizvodnje na crnogorsko tržište, posebno kroz integrisani turistički proizvod zemlje.

<sup>97</sup> Udruženje poljoprivrede, prehrambene i duvanske industrije PKCG, *Informacija o privrednim kretanjima u agraru u 2011*, Podgorica.

### 2.3.6. Uvoz i izvoz poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda po kategorijama i grupama zemalja

Globalna ekonomska i finansijska kriza, kao i efekti recesije mogu samo biti dodatni stimulans da se zemlje potpisnice CEFTA Sporazuma okrenu ka eliminisanju protekcionističkih mjera u međusobnoj trgovini, ka primjeni jasnih i međusobno prihvatljivih pravila igre i pojednostavljivanju procedura. Ovo je posebno važno i stoga, što se ogroman dio trgovine (i uvoza i izvoza) generiše upravo u ovom regionu Evrope, što se radi o stabilnim i poznatim tržištima i što, a to je možda i najvažnije, svi težimo punopravnom članstvu u EU, a kvalitetna primjena ovog Sporazuma predstavlja i pripremu i svojevrsni test zrelosti CEFTA zemalja za ostvarenje ovog strateškog cilja.

Najznačajniji partner i u uvozu i u izvozu hrane i poljoprivrednih proizvoda su dakle, zemlje CEFTE (64% uvoza i 73,6% izvoza), a zatim slijede zemlje EU (27,3% i 8,9%, respektivno). Na sledećem grafiku dat je pregled uvoza-izvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u periodu 2009-2011. godina po grupama zemalja, iz koga je lako zaključiti da se crnogorski proizvodi i dalje plasiraju na "tradicionalnim" tržištima, bivše Jugoslavije i regiona, što je uslovljeno kako njihovom geografskom blizinom, naslijeđenim poslovnim vezama i navikama u potrošnji, tako i cijenama i standardima proizvodnje, pakovanja, i sl. koji u većini nijesu na nivou EU standarda i zahtjeva za uvoz na njihovo tržište

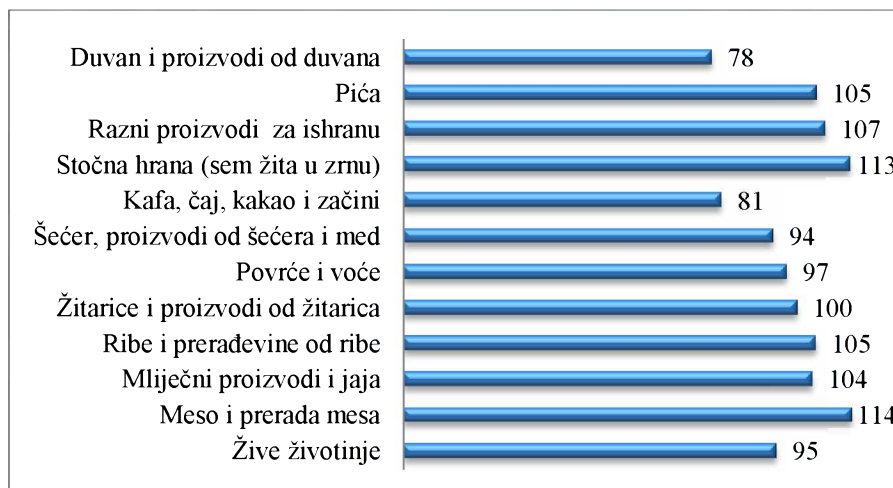
**Tabela 12 - Uvoz i izvoz u oblasti poljoprivrede 2009-2012. (najvažnije grupe partnera) 000 €**

(U 000€)	2009		2010		2011		2012	
	UVOZ	IZVOZ	UVOZ	IZVOZ	UVOZ	IZVOZ	UVOZ	IZVOZ
EU 27	101,719	6,245	98,397	5,536	102,814	6,310	115,088	4,683
CEFTA	253,184	32,065	252,713	37,889	278,016	41,485	270,241	39,046
Ostale zemlje	42,775	2,338	56,200	3,085	58,070	4,551	36,320	9,446

**Izvor:** Monstat , spoljna trgovina 2009 - 2013 , modifikacija autora

Iz gornje tabele se nameće zaključak da se dugoročna strategija smanjenja trgovinskog deficita u dijelu poljoprivrednih proizvoda mora orjentisati na povećanje domaće proizvodnje tamo gdje Crna Gora ima izražene komparativne i konkurentske prednosti , kao što su sektori stočarstva, tj. proizvodnja mesa, mesnih prerađevina, mlijeka i mlječnih proizvoda ( osim za svinjsko meso za čiju proizvodnju ne postoje povoljni uslovi zbog nedostatka kukuruza i koncentrata), ribe, žitarica (posebno integralnih žita), voća, povrća, grožđa, agruma, meda, jaja i sl.

**Grafik 6 - Indeks promjene uvoza prehrambenih proizvoda 2001/2012.godina (u%)**



Izvor: Monstat, spoljna trgovina 2012, (modifikacija autora)

Iz tabele se vidi da se uvoz mesa, prerađevina od mesa, stočne hrane, izrazito povećao u periodu od godinu dana tj. u 2012. u odnosu na 2011. godinu. Indeksi promjene su značajno uvećani, osim za žive životinje, gdje je uvoz manji za 5%. S druge strane, pojedine grupe proizvoda iskazuju značajno smanjenje u odnosu na 2011. godinu (kafa, čaj, začini, duvan i proizvodi od duvana, šećer i med).

Tokom poslednje tri godine (2010-2012.) na uvoz poljoprivrednih proizvoda otpada između 20 do 25% ukupnog uvoza, a izvoz u istom periodu se kreće između 11.2 i 14% ukupnog izvoza. Istovremeno, u ukupnoj potrošnji hrane, po procjenama resornog ministarstva, godišnji uvoz učestvuje sa otprilike 50-55%<sup>98</sup>.

#### 2.3.7. Spoljnotrgovinska kretanja u sektoru ribarstva

Iako Crna Gora ima značajne vodne resurse, domaća proizvodnja ribe je relativno niska, oko 700 metričkih tona. Potencijal održivog ulova visokovrijednih morskih vrsta riba (poput oslića, grdobe, lignji, škampa i kozica) i dalje ostaje nepoznat, iako se Institut za biologiju mora bavi procjenom morskih resursa. Potencijal za snabdijevanje iz morskog ribolova je ograničen, zbog kratke morske obale koja ograničava pristup ribolovnim područjima, dok flotu za privredni ribolov (plovila duža od 12 m dužine preko svega) uglavnom čine stara, neefikasna plovila koji nemaju mogućnost ribolova dalje od obale, gdje bi bilo moguće povećati ulov.<sup>99</sup>

Ribolov na Skadarskom jezeru daje oko 200 mt svježe ribe (krap, cipol, ukljeva) na veliki broj malih plovila (200 do 300) i predstavlja Izvor sirovine za fabriku za preradu ribe koja se nalazi u Rijeci Crnojevića i koja ima ribolovna prava na ukljevu. Ribari nemaju infrastrukturu na obali, poput hladnjača ili sredstava za proizvodnju leda. Biološki status stokova jezera je nepoznat, mada, prema nezvaničnim informacijama, prirast je značajno smanjen npr. priča se da je tokom prethodnih decenija, godišnji ulov ukljeve iznosio više od 1000 mt, sada je obično ispod 100 mt.

<sup>98</sup> Ukupna potrošnja poljoprivrednih proizvoda u Crnoj Gori se procjenjuje na oko 850 miliona eura godišnje (proizvodnja+uvoz).

<sup>99</sup> Program za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja u okviru IPARD 2007 – 2013 II DRAFT, nov.2011. str.65.

**Tabela 13 -Izvoz ribe i ribljih proizvoda 2007-2011 (u 000 €)**

godina	2007	2008	2009	2010.	2011
količina (T)	257.5	538.8	254.6	130.8	42.9
vrijednost (000 €)	620.7	279.2	1,068	472.1	187.8

Izvor: Monstat i MPRR (modifikacija autora)

Morska akvakultura se zasniva na proizvodnji dagnji (oko 250 mt godišnje u oko 17 uzgajališta sa ciljem rasta do 500 mt), orade i brancina (50 mt godišnje, jedno preduzeće) i nedavno započetog uzgoja ostriga (2 uzgajališta). Među slatkovodnim uzgajanim vrstama dominira kalifornijska pastrmka (oko 450 mt na oko 24 mala uzgajališta, sa ciljem dostizanja 1,000 mt).<sup>100</sup>

**Tabela 14 - Uvoz ribe i ribljih proizvoda 2007-2011.**

godina	2007	2008	2009	2010.	2011	2012
količina (Tone)	3,283.30	3015.1	3,177.50	3,122.10	3,118.40	/
vrijednost (000 €)	8,981.00	9,929.50	9,116.40	9,606.30	10,584.70	11,083

Izvor: Monstat i MPRR (modifikacija autora)

Iz svega analiziranog, možemo zaključiti da je evidentan **visok deficit u spoljnotrgovinskoj razmjeni u sektoru poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda**<sup>101</sup>. Ipak, pokrivenost uvoza poljoprivrednih praoizvoda izvozom neznatno raste, pa je sa 8% u 2000-oj, taj nivo porastao na oko 12,1% u 2012. godini, Najviše se uvozi žitarica, prije svega kukuruz i pšenica, sir i mlijeko, konditorski proizvodi, kafa, šećer, pirinač, vode, kisjele vode i sokovi, cigarete, svinjsko meso i suhomesnati proizvodi ( između 40 i 50 % uvoza čine ove stavke). Oko 40% izvoza Crne Gore čine proizvodi kompanije AD "Plantaže" 13.jul, a zatim slijede voće i povrće, suhomesnati proizvodi, ljekovito bilje, po prvi put značajnije koža, vuna i sl.<sup>102</sup>

Nažalost, Crna Gora je još uvijek neto uvoznik hrane, kao posljedica niske produktivnosti poljoprivredne proizvodnje i njene strukture, ali dijelom i zbog , liberalizacije trgovine, nedovoljno razvijenih kanala distribucije, standarda kvaliteta, nediversifikovane proizvodnje,marketinga i sl.

### 2.3.8. Analiza uvoza mesa i mesnih prerađevina

Sektor proizvodnje mesa i mesnih prerađevina svakako je jedan od najperspektivnijih sektora u poljoprivredi i njemu će se u narednom periodu morati posvetiti dužna pažnja, veća nego što je to i do sada bio slučaj. Na sljedećem grafiku vidimo strukturu uvoza mesa i mesnih prerađevina za 2012. godinu koja uključuje i stočnu hranu. Evidentno je da je, zbog obima uvoza, i pored rasta prizvodnje, plasmana i izvoza, trgovinski robni deficit najizraženiji baš u dijelu uvoza mlijeka, jaja,

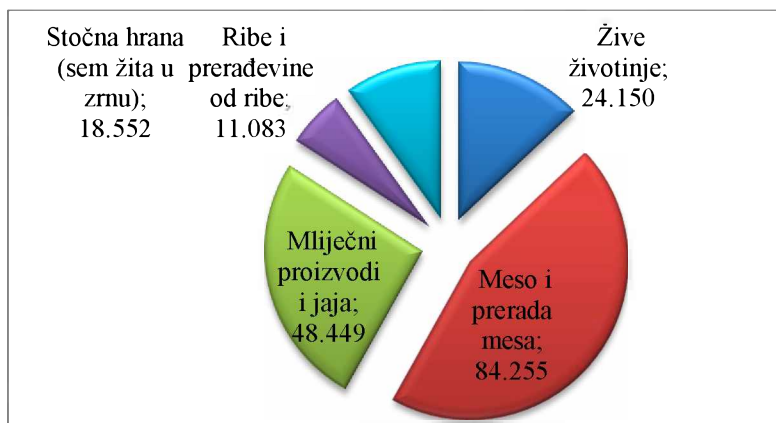
<sup>100</sup> ibid

<sup>101</sup> izvještaj MONSTAT-a govori o uvozu od 406 i izvozu od 46 miliona eura za 2010 godinu

<sup>102</sup> procjena je oko 25% ukupnih prihoda u turizmu čine prehrambeni proizvodi ili preko 160 miliona eura godišnje

mesa, žive stoke, prerađevina od mesa, ribe i stočne hrane. Naime 138 mil € je ukupni uvoz dok je izvoz 7 mil €, te je stepen pokrivenosti uvoza izvozom svega 5,07%. Na sljedećem grafiku vidimo strukturu uvoza mesa i mesnih prerađevina za 2012. godinu koja uključuje i stočnu hranu.

**Grafik 7 - Struktura uvoza mesa, mesnih prerađevina, mliječnih prerađevina i ribe (uključujući i stočnu hranu) 2012.(u 000 €)**



Izvor: Monstat, struktura robnog uvoza u Crnu Goru 2012 (modifikacija autora)

**Uvoz od 186,5 miliona eura za navedene stavke (44,2% ukupnog uvoza poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda),** koje se odnose na **sektor stočarstva** (meso, mlijeko, jaja) i ribarstvo, pokazuje jasno da u ovom sektoru postoje ogromni potencijali za smanjenje robnog i trgovinskog deficita. U ovom poglavlju smatramo da je važno iznijeti i glavne procjene iz Sektorske strategije proizvodnje mesa u Crnoj Gori koja je urađena za potrebe Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja 2010. godine.

**Tabela 15 - Proizvodnja i trgovina u sektoru proizvodnje mesa u Crnoj Gori**

<b>Proizvodnja teletine i govedine<sup>103</sup></b>
Oko 26.000 poljoprivrednih gazdinstava u Crnoj Gori drži goveda, ukupno oko 90.000 grla (od čega oko 62.500 muznih krava koje daju oko 60.000 teladi godišnje)
Oko polovine poljoprivrednih gazdinstava sa govedima drži svega 1 ili 2 grla goveda. Svega oko 4.455 farmi sa govedima drži više od 3 krave, prosječno 6,3 grla. Međutim, u prethodnih nekoliko godina počele su da se dešavaju pozitivne promjene u strukturi.
Niska produktivnost: Prinos mlijeka po kravi: ukupna populacija – 2.500 kg (procjena), b) 2009. godine, krave uključene u zvaničnu kontrolu mlječnosti – 5.204 kg, 3,80% masti i 3,18% proteina
Telad žive vage (ž.v.) od oko 100 – 160 kg (starosti 3 – 4 mjeseca) i junad 480 – 500 kg (starosti 12 – 14 mjeseci) su glavne kategorije za klanje
Preovlađuju muzne i rase dvojnih sposobnosti, nema specijalizovanih tovnih rasa goveda
Svake godine se uveze i značajan broj teladi za tov
Ukupna proizvodnja govedeg mesa je oko 6.800 tona, ili 40% ukupne proizvodnje mesa (pokriveno 56% domaćih potreba)
<b>Proizvodnja jagnjetine i ovčetine</b>
Ukupan broj ovaca je oko 230.000 grla

<sup>103</sup> Sektorska strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori, ADT i GTZ, 2010. MPRR

<p>Broj poljoprivrednih gazdinstava sa stadima većim od 20 grla ovaca je trenutno oko 2.270, sa prosječno 63,3 grla po gazdinstvu</p> <p>Preovlađuje poluekstenzivni ili ekstenzivni sistem uzgoja – ovce se koriste i za proizvodnju mlijeka</p> <p>Uzgoj ovaca je najviše zastupljen u udaljenim seoskim područjima koja se suočavaju sa odlaskom radne snage</p> <p>Jagnjetina je daleko najvažniji proizvod sektora ovčarstva (prolječna/ljetnja jagnjad obično oko 28-35 kg ž.v. i jesenja jagnjad žive vage od oko 35 – 50 kg)</p> <p>Ukupna proizvodnja ovčjeg mesa je oko 3.660 tona, ili 21% ukupne proizvodnje mesa (pokriveno blizu 100% domaćih potreba)</p>
<b>Proizvodnja kozjeg mesa</b>
<p>Ukupan broj koza je oko 35.000 – 40.000 grla</p> <p>Stada sa više od 10 koza (subvencije u 2009.) – u 392 stada uzgaja se 19.826 priplodnih životinja (u prosjeku, 51 grlo)</p> <p>Preovlađuje ekstenzivni ili poluekstenzivni sistem uzgoja – uglavnom za proizvodnju mlijeka, dok je proizvodnja mesa od manjeg značaja</p> <p>Jareće meso sa dvije tipične kategorije (mlada jarad od obično oko 15-20 kg ž.v. i jarad ž.v od oko 20 – 30 kg)</p>
<b>Proizvodnja svinjskog mesa</b>
<p>Dvojna struktura:</p> <p>Jedna velika farma, bivša društvena, (900 krmača); i</p> <p>Porodična gazdinstva, sa malim brojem krmača, od 1 do 100 (do 1.100 krmača ukupno);</p> <p>Veći dio mesa se proizvodi u malim jedinicama, porodična domaćinstva su nekad točila prasad za sopstvene potrebe</p> <p>Svake godine se značajan broj prasadi kupuje (oko 20.000), uglavnom iz Srbije, i tovi do mase od iznad 100 kg žive vage</p> <p>Koncentrati za ishranu se uvoze zbog nedovoljne domaće proizvodnje žitarica</p> <p>Oko 10-20 % prasadi u domaćoj proizvodnji ide na klanje sa 20 kg ž.v. kao prasad, a na komercijalnim farmama sa 100-110 kg žive vage, a u porodičnim domaćinstvima i više.</p> <p>Ukupna proizvodnja svinjskog mesa je oko 3.170 tona, ili 19% ukupne proizvodnje mesa (zadovoljava svega 13% domaćih potreba)</p>
<b>Proizvodnja živinskog mesa</b>
<p>Preovlađuje proizvodnja brojlera</p> <p>Zanemarljiva količina mesa drugih vrsta (ćurki, gusaka, pataka);</p> <p>Živinsko meso se proizvodi na različite načine:</p> <p>Nekoliko velikih komercijalnih farmi sa nekoliko desetina hiljada brojlera godišnje</p> <p>Male komercijalne farme sa nekoliko hiljada brojlera godišnje,</p> <p>Porodična domaćinstva – nekoliko kokošaka, koka nosilja ili pijetlova, kolju se za sopstvene potrebe;</p> <p>Još uvijek se vrši direktna prodaja mesa sa malih komercijalnih farmi;</p> <p>Jednodnevni pilići su uglavnom iz uvoza;</p> <p>Koncentrati za ishranu se uvoze</p> <p>Ukupna proizvodnja živinskog mesa je oko 3.030 tona, ili 18% ukupne proizvodnje mesa (zadovoljava svega 40% domaćih potreba)</p>

**Izvor:** *Sektorska strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori*, ADT i GTZ, 2010. MPRR

Činejnica je da ne postoje realne potrebe da se sve vrste (posebno voća, povrća, mesa i prerađevina od mesa, kao i mlijeko i mliječni proizvodi ili pak, voda) uvoze. Međutim, ne treba zaboraviti sa se

u jednom značajnom dijelu uvoz hrane ili sirovina za proizvodnju hrane oplemenjuju u prerađivačkim kapacitetima u Crnoj Gori, odnosno stvara se dodatna vrijednost i zapošljava se značajan broj ljudi ( npr. uvoz svinjskog mesa od oko 18.000 tona godišnje ili vrijednosno, oko 40 miliona eura, se koristi velikim dijelom za dalju preradu, ali i proizvodnju pršuta i suhomesnatih proizvoda<sup>104</sup>).

#### ***2.4. Barijere trgovini i mogućnosti povećanja crnogorskog izvoza i smanjenja deficita u sektoru poljoprivrede***

Dok cijene hrane i dalje rastu, a broj farmera u svijetu i dalje opada, građani i Vlade mnogih zemalja još uvek nedovoljno uvažavaju činjenicu da je poljoprivreda, kao primarni dio proizvodnje hrane, zapravo nisko-profitabilan i visoko-rizičan sektor privrede. Ovo se posebno odnosi na ratarstvo, odnosno biljnu proizvodnju, koje je izloženo najširem spektru negativnih uticaja, odnosno rizika, od lokalnih vremenskih nepogoda i opasnosti koje donosi promjena klime na Zemlji, do spekulacija sa cijenama nafte, mineralnih đubriva i poljoprivrednih proizvoda na tržištu.

Cilj nastojanja Crne Gore da postane **članicom Evropske unije** jest, između ostalog, jačanje sveukupnog privrednog rasta, pa tako i u poljoprivredi. Kako bi se na najbolji način iskoristile prednosti članstva u Uniji, Crna Gora mora intenzivno početi rješavanje osnovnih problema (usitnjenost posjeda, navodnjavanje, nekonkurentnost poljoprivredne proizvodnje). Rješavanje ovih problema zahtjeva dugoročniji angažman i znatna ulaganja, čije se finansiranje djelomično pokriva sredstvima agrobudžeta, kao i IPARD pretpriprustupnih programa.

Konkurencija će nesumnjivo biti jača, ali na velikom tržištu slobodnom od carinskih zapreka, izvoznih kvota ili izvoznih subvencija, kao i drugih trgovinskih prepreka, stvorit će se povećane mogućnosti za plasman proizvoda. Integracija bi trebala dovesti do većeg prosperiteta poljoprivrednika i povećanja dohotka, uz postupno razvijanje održive proizvodnje u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike EU.

Stoga je potrebna orijentacija na poljoprivredno-prehrambene proizvode s kojima možemo biti konkurentni u evropskim razmjerima. Treba pritom naglasiti da naši potencijalni izvozni proizvodi nisu pšenica i kukuruz, ali to mogu biti visoko dohodovni proizvodi: voće, povrće, ribe, vino, meso, uz čitavu paletu ostalih prehrambenih proizvoda.

U svakom slučaju, Crna Gora upravo najviše i izvozi svoje proizvode na tržište zemalja članica CEFTA sporazuma. Postoji niz dokaza da je sporazum u značajnoj mjeri otvorio tržišta regiona za izvoz crnogorskih proizvoda, što posebno važi za mesnu industriju, vino, voće, povrće i slično. Otvaranje sekretarijata CEFTA sporazuma u Briselu je u velikoj mjeri doprinijelo da se ove pojave koje su remetile slobodnu trgovinu- značajno suzbiju. **Bilateralni trgovinski ugovori** sa Ruskom Federacijom, Bjelorusijom, Ukrajinom, Kazahstanom i Turskom koje Crna Gora ima, otvaraju veliki izvozni potencijal koji nije dovoljno iskorišćen. Ipak, nakon dozvole veterinarske uprave Ruske Federacije za izvoz za šest crnogorskih firmi, od marta mjeseca 2013. godine, nakon dvije godine pregovora, otvara se nova perspektiva izvoza mesnih i suhomesnatih proizvoda. Članstvo u EFTA-i je takođe značajno u smislu proširenja broja ugovora o slobodnoj trgovini.

---

<sup>104</sup> Proizvodnja svinjskog mesa ostaje i dalje problematična, uglavnom zbog činjenice da Crna Gora nema dovoljnu proizvodnju kukuruza, koji je glavni input u ishrani u oblasti svinjogojstva.



**Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji** je pored dodatnog otvaranja crnogorskog tržišta, nametnulo i dodatne obaveze za crnogorsku poljoprivredu, posebno u dijelu poštovanja pravila koja ne remete slobodnu trgovinu i konkurenciju, što će se prevashodno reflektovati na strukturu agrarnog budžeta i način davanja subvencija (mjere tržišno-cjenovne politike), subvencionisanja izvoza i državne pomoći. Činjenica da je Evropska unija prihvatila pravila STO u međusobnoj i trgovini sa trećim zemljama (osim određenih izuzetaka, prije svega vezano za finansiranje određenih industrija, kao što je industrija šećera i visine subvencija poljoprivredi), olakšava i poziciju Crne Gore u budućim trgovinskim pregovorima sa STO, obzirom da smo nakon ratifikacije SSP-a i početkom pregovora o članstvu praktično postali "član kluba" EU i dužni smo da (već od 2008. godine) da sve buduće korake u tom smislu usaglašavamo sa Komisijom.

Ono što posebno zabrinjava jeste hronični spoljnotrgovinski deficit, pri čemu, nakon kratkotrajnog pada, uvoz posljednjih par godina ponovo ima uzlaznu tendenciju, te i deficit ima tendenciju rasta ili pak zadržavanja na približno istom nivou. Posebno zabrinjava drastičan pad izvoza tokom 2012. U odnosu na 2011. godinu (114 miliona eura manje), pri uslovima gotovo identičnog uvoza.

Robni trgovinski deficit u navedenoj godini u razmjeni sa 6 zemalja (Grčka, Njemačka, Italija, Slovenija, Srbija, BiH) odnosi 946,6 miliona € ili 65% ukupnog robnog trgovinskog deficita. Van ove dvije grupacije, najvažniji trgovinski partner je **NR Kina**, sa kojom smo 2012. godine, ostvarili robni deficit od 70,56 mil €, a samo za prvih 6 mjeseci 2013 godine taj deficit je premašen i iznosi 77,97 mil €<sup>105</sup>. Ukupni robni trgovinski deficit sa EU 27 iznosi 593,99 mil €, a sa zemljama CEFTA 585,53 mil €. Na ostale zemlje otpada 274,42 mil €.

Ipak, pokrivenost uvoza izvozom neznatno raste, pa je sa 8% u 2000-oj, taj nivo porastao na oko 12 % u robnoj razmjeni. Najviše se uvozi žitarica, prije svega kukuruz i pšenica, sir i mlijeko, konditorski proizvodi, kafa, šećer, pirinač, vode, kisjele vode i sokovi, cigarete, svinjsko meso i suhomesnati proizvodi ( između 40 i 50 % uvoza čine ove stavke). Oko 40% izvoza Crne Gore čine proizvodi kompanije AD "Plantaže", a zatim slijede voće i povrće, suhomesnati proizvodi, ljekovito bilje, po prvi put značajnije koža, vuna i sl. I pored rasta proizvodnje, plasmana i izvoza, **trgovinski deficit najizraženiji baš u dijelu uvoza mesa, žive stoke, prerađevina od mesa, ribe, ribljih proizvoda i stočne hrane**. Naime 138 mil € je ukupni uvoz u 2012. godini, dok je izvoz svega 7 mil €, te je stepen pokrivenosti oko 5%. **Sektor proizvodnje mesa i mesnih prerađevina svakako je jedan od najperspektivnijih sektora u poljoprivredi i njemu će se u narednom periodu morati posvetiti dužna pažnja, veća nego što je to i do sada bio slučaj.**

**Za mesnu industriju** važno je imati na umu da se trgovina s državama Evropske unije može odvijati jedino ako proizvođači i njihovi proizvodi u potpunosti udovoljavaju propisima EU. S tim u vezi, u Crnoj Gori napravljena je procjena i kategorizacija objekata u poslovanju s hranom životinjskog porijekla, u cilju utvrđivanja stepena usklađenosti objekata s EU propisima. Subjekti čiji su objekti procijenjeni kao neusklađeni, moraju dostaviti nadležnom tijelu plan za unapređenje objekata, zajedno s rokovima za svaku pojedinu fazu unapređivanja, kako bi dobili privremeno odobrenje za rad, s tim da svoje proizvode mogu stavljati isključivo na domaće tržište i eventualno tržište trećih zemalja. Onoga dana kada dovrše usklađivanje s odredbama propisa o hrani, mogu

---

<sup>105</sup> Monstat, podaci o spoljnotrgovinskoj razmjeni po kontinentima i odabranim zemljama 2013.



podnijeti zahtjev za izdavanjem trajnog odobrenja, što automatski znači da im je po pristupanju u članstvo EU širom otvoreno evropsko tržište.

Primjera radi, EU **sertifikacija objekata mesne industrije** nije moguća bez rješavanja neškodljivog uklanjanja životinjskih ostataka, što će državu koštati između 6 i 11 miliona eura (zavisno od opcije koju odaberemo)<sup>106</sup> ili mljekarske industrije kojoj je jedan od uslova i investiranje u sisteme za tretman otpadnih voda. Slično je i sa **proizvodnjom mlijeka**. Za svaku novu državu prije ulaska u EU dodjeljuje se nacionalna kvota. Crna Gora će takođe, prije ulaska u EU dobiti svoju nacionalnu kvotu za proizvodnju mlijeka, koju će nakon toga rasporediti proizvođačima. Ograničenjem proizvodnje stvaraju se povoljniji uslovi za siguran plasman proizvedenih količina mlijeka; svaka država ima ograničenje proizvodnje u okviru kojeg najvećim dijelom zadovoljava sopstvene potrebe. Prema sadašnjim planovima, sastav kvota postojat će u državama članicama Evropske unije do 2015. godine. Nakon toga, proizvodnja mlijeka odvijat će se u slobodnijim uslovima, što znači da će konkurencija na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda biti veća. Uvoz mlijeka, proizvoda od mlijeka i jaja iznosi 48,5 mil € u 2012. godini. Uz gotovo simboličan otkup sirovog mlijeka koji je na nivou od oko 10%-12% (od ukupno 206 mil litara mlijeka godišnje produkcije), slika je nimalo utješna. Crnogorske mljekare gotovo 90% prerađuju sirovo mlijeko u jogurt, a proizvodnja UHT mlijeka ne postoji i u potpunosti se oslanjamo na uvoz. Struktura prerade, veličina gazdisntava (prosjeak muznih grla po farmi je oko 4,2 grla), usitnjen posjed, i nedovoljan otkup, uz jak uvoznički lobi, ostaju i dalje hronični problem crnogorskog sektora mljekarstva.

Raspoloživi kapaciteti za **proizvodnju flaširane vode u Crnoj Gori** nijesu dovoljno iskorišćeni, zbog dva razloga - ograničene potrošnje i poteškoća u plasmanu. Takođe, prepreku boljem poslovanju predstavljaju vezane prodaje flaširane vode sa drugim proizvodima od strane konkurencije-na primjer, Coca Cole. To znatno otežava plasman crnogorskih proizvođača. U Crnoj Gori je prošle godine proizvedeno **17, 4 miliona eura litara** flaširanih prirodnih i mineralnih voda dok je istovremeno **uvoz iznosio čak 33, 32 miliona litara vode** od čega je 95 odsto uvoz iz Srbije,

U Crnoj Gori se flaširanjem prirodnih i mineralnih voda bavi **šest fabrika** ukupnog kapaciteta oko 350 miliona litara godišnje, čime se u potpunosti mogu zadovoljiti potrebe domaćeg tržišta i ostvariti značajan izvoz. Pored šest fabrika koje se trenutno bave flaširanjem voda, kompanija „Bjelasica-Rada“ je jedina kompanija koja se bavi flaširanjem gazirane Vode,. Tokom 2012. godine proizvedeno je 17,4 miliona litara flaširanih prirodnih i mineralnih voda, što je za 6,45 odsto više nego u 2011. godini, dok je proizvodnja gaziranih voda iznosila 4,7 miliona litara i bila je veća u odnosu na 2011. godinu za 5,26 odsto. Ukupna proizvodnja flaširanih voda („obične” i gazirane) u 2012. godini iznosila je 22,1 miliona litara i u odnosu na 2011. godinu veća je za 6,2 odsto.

Pored postojećih šest fabrika, **pet fabrika** su u proceduri dobijanja vodnih akata neophodnih za rad u skladu sa zaključenim koncesionim ugovorima po BOT aranžmanu, a u toku 2011. i 2012. godine u skladu sa novim Zakonom o finansiranju upravljanja vodama, Uprava za vode je potpisala još četiri ugovora za flaširanje vode i ovih devet koncesionara su u proceduri za dobijanje akata neophodnih za rad.

---

<sup>106</sup> Larsen Johnny Haupt, *Prerada i korišćenje nusproizvoda životinjskog porijekla u skladu sa Regulativom 1069/2009.*, VODIČ., 2 maj 2012, Podgorica., MPRR.

”U PKCG je konstatovano je da je flaširana voda izuzetan komercijalni proizvod, koji zahtijeva marketinški nastup i da radi bolje prodaje, mora biti dio širokog asortimana bazalkoholnih pića koje proizvođači nude tržištu. Takođe je konstatovano da raspoloživi kapaciteti za proizvodnju vode nijesu dovoljno iskorišćeni uglavnom usljed nemogućnosti realizacije većih količina voda na domaćem, a posebno na inostranom tržištu, zbog veoma velike konkurencije u ovom sektoru. Skroman marketinški nastup, problem nelikvidnosti, nepostojanje odgovarajuće robne marke u izvozu, kao i značajan uvoz voda ograničavaju plasman vode kako na domaćem, tako i na inostranom tržištu. Proizvođači ističu i **problem uvoza kroz vezanu prodaju voda sa drugim proizvodima od strane konkurencije**. Vlasnici domaćih fabrika voda takođe ističu kao jedan od glavnih problema odnos ugostiteljskog i maloprodajnog sektora koji domaćim vodama ne daju odgovarajući tretman”<sup>107</sup> (..) Na domaćem tržištu plasira se oko 90 odsto flaširanih voda, dok se ostatak izvozi na sljedeća tržišta: Srbije, Njemačke, Velike Britanije, Albanije, Kosova, Italije. Imajući u vidu raspoložive instalisane kapacitete za proizvodnju flaširane vode uočava se da u ovom sektoru postoje značajne rezerve, kako za povećanje plasmata voda na domaćem tržištu, tako i za izvoz, jer i u pogledu cijena, kvaliteta i dizajna flaširane vode pripadaju grupi konkurentnih proizvoda, smatraju u PKCG (..) <sup>108</sup>

Veliki problem predstavlja i nemogućnost adekvatne promocije, jer su proizvođači vode zbog materijalne ograničenosti (izazvane nedovoljnim korišćenjem instalisanih kapaciteta, načinom plaćanja i barijerama u poslovanju), suočeni sa problemom likvidnosti i ne mogu izdvojiti značajna sredstva za marketinški nastup. Ovom prilikom je ukazano i na potrebu **poslovnog povezivanja proizvođača voda**, intenziviranja marketinškog nastupa i postepenog stvaranja crnogorskog brenda, kao i intenziviranje učešća na sajmovima u cilju unapređenja tržišnog nastupa.

U prilog ovom predlogu ide i činjenica da crnogorske fabrike zadovoljavaju standarde kvaliteta i raspolažu sa savremenom opremom. Takođe, kada su u pitanju cijena, ambalaža i etiketiranje proizvoda, mogu biti konkurentni i spremni da plasiraju svoje proizvode na tržište

Ekonomski je racionalnije razvijati sopstvenu proizvodnju hrane i poljoprivrednih proizvoda, ali samo ako za to postoje objektivne mogućnosti. Takođe, procjene su da, od ukupnih **prihoda** u turizmu, a on je i ove i prošle godine na nivou nešto manjem od 663,8 miliona €<sup>109</sup> (podaci WTTC) na **potrošnju hrane** otpada oko 25%, ili do 165 miliona eura. U značajno mjeri se deficit u trgovini prehrambenim proizvodima umanjuje i na ovaj način, jer se kroz turističku potrošnju u velikoj mjeri plasiraju i domaći prehrambeni proizvodi, a u njoj je značajno učešće crnogorskih proizvoda. Proizvođači vode, zbog materijalne ograničenosti - izazvane načinom plaćanja i već navedenim barijerama u poslovanju – nemaju adekvatnu promociju. S druge strane, crnogorski potrošači imaju ukorijenjenu svijest, može se reći i predrasudu - da je strano bolje. Ipak, naponi Ministarstva turizma i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja kroz aktivnosti „**Ponudi domaće, izaberi kvalitet**” i Privredne komore Crne Gore kroz „**Dobro iz Crne Gore**” daju izvjesne pozitivne rezultate. **Trgovačke marže** u Crnoj Gori kreću se između 20 i 30 odsto<sup>110</sup>, što je više nego u regionu. Ova trgovačka zarada je čak tri do šest puta veća nego u evropskim lancima,. Još veći

<sup>107</sup> <http://www.portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/91585--crnogorska-preduzea-lani-uvezla-ak-33-32-miliona-litara-vode.html>

<sup>108</sup> ibid

<sup>109</sup> World Tourism and Travel Organisation, (Svjetski savjet za turizam i putovanja), Montenegro 2013 – Economic impact, str. 3 ([http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/montenegro2013\\_2.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/montenegro2013_2.pdf), pristup 1.9.2013)

<sup>110</sup> Bulatović Branko, intervju za Portal Analitika, 28.12. 2011, izvor: <http://www.portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/46691-bulatovi-ograniiti-mare-i-skratiti-rokove-plaanja.html>

problem, posebno domaćim proizvođačima predstavljaju predugački rokovi plaćanja koji se kreću do 90, pa čak 120 dana, što posebno ugrožava likvidnost domaćih proizvođača hrane.

Konačno, došlo je vrijeme i da se počne razmišljati o zaštiti domaćih proizvođača od **nelojalne konkurencije** u odnosu na pojedine proizvode iz uvoza, posebno u dijelu marži, načina i rokova plaćanja. Potrebno je uredbom i dogovorom, ograničiti marže i rokove plaćanja, posebno za mlijeko.

Uz navedeno, možemo konstatovati da se trgovinska preduzeća u Crnoj Gori ponašaju često kao država u državi. Nedopustivo je da marže mogu biti pet do šest puta veće nego u evropskim trgovinama. Rokovi plaćanja se kreću i do 120 dana, što je značajno narušilo likvidnost domaćih proizvođača. Oni zbog toga ne mogu da plate svojim dobavljačima robu, a to posebno urušava sistem "stočari-mljekare", ali i ukupni sistem subvencija koje za agrar izdvaja država.

Domaći proizvodi u crnogorskim trgovinama imaju nepovoljniji tretman nego roba iz uvoza. Činjenica je da je mlijeko iz Srbije jeftinije na tržištu Crne Gore, što znači da postoji određena vrsta (često skrivenog) dampinga. Trgovci čak i avansiraju plaćanje srpskim proizvođačima. Za crnogorske mljekare marža je od 16% do 18%, a rokovi plaćanja do 90 ili 120 dana, iako se potpisuju na 60 dana. Zakon o obligacionim odnosima, u dijelu rokova plaćanja (30 dana je maksimum), rijetkose u praksi poštuje.

Marže na mlijeko trebalo bi privremeno ograničiti na maksimum 7%, sa rokovima plaćanja do sedam dana, uz nulti PDV. Za sve ostale proizvode rokovi plaćanja trebali bi da se svedu na 30 dana. Procjena je da bi to našim proizvođačima donijelo dodatni prihod od 8 do 9 centi/litru – pri čemu je indikativan primjer Srbije koja je ograničila maržu na 10% za šećer, brašno, mlijeko, meso i ulje. Crnogorske marže za meso su 15%, za hljeb 20 do 25%, odnosno i do 35%, ako se ukalkuliše rabat - popust trgovcima. Rokovi plaćanja za meso i hljeb su 90, odnosno 120 dana, a, dešava se da pekare naplate potraživanje i za sedam mjeseci.

Trgovačke marže u Srbiji su slične crnogorskim, prosječno 23%, a isti procenat priznaju i Slovenci. U Republici Srpskoj marže su oko 8%.

Za razliku od ovih zemalja, evropske marže su na nivou od 10%. Ima i onih svjetskih lanaca koji su našli računicu da profitiraju i kada je razlika nabavne i maloprodajne cijene 3-4%. Francuski „Karfur“ ima maržu od samo 0,5%, uz godišnji obrt od 122 milijarde dolara. Kroz račune američke kompanije „Walmart“ godišnje prođe 404 milijarde dolara, a marža im je 3,6 %. Sa zaradom od 4,1%, engleski „Tesco“ ostvari godišnje 90,4 milijarde dolara.<sup>111</sup>

**Oblast javnih nabavki** potrebno je dalje reformisati da bi se obezbijedio ravnopravniji položaj domaćih ponuđača na javnim tenderima za isporuku prehrambenih proizvoda (evropski standardi, međutim, ne daju preferencijalni tretman domaćim ponuđačima). Važno je i rješavanje pitanja **otkupa** sezonskih viškova poljoprivrednih proizvoda. Ovo pitanje je naročito komplikovano u uslovima kada Crna Gora nema javna skladišta za ove namjene, kao ni robne rezerve. Stoga bi u narednim godinama Crna Gora trebala da počne da stvara robne rezerve.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> *ibid*

<sup>112</sup> *Preporuke Vladi Crne Gore za ekonomsku politiku u 2013. godini*, CBCG; [http://www.cb-mn.org/slike\\_i\\_fajlovi/fajlovi/fajlovi\\_publicacije/preporuke\\_za\\_ekonomsku\\_politiku/preporuke\\_za\\_ekonomsku\\_politiku\\_u\\_2013.pdf](http://www.cb-mn.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publicacije/preporuke_za_ekonomsku_politiku/preporuke_za_ekonomsku_politiku_u_2013.pdf)

U vinarstvu nije postavljeno ograničenje na količinu proizvedenog vina, ali je proizvodnja indirektno ograničena zabranom sadnje novih vinograda do 31. decembra 2015. godine (u Evropskoj komisiji razmišlja se i o produžetku iste zabrane čak do kraja 2018. godine)<sup>113</sup>. Za ostale proizvode obim proizvodnje nije ni na koji način ograničen.

Naši proizvođači su zbog prosječne **veličine posjeda i obima proizvodnje** u startu manje konkurentni, pa na slobodnom tržištu nijesu u ravnopravnoj poziciji sa uvoznim proizvodima. Zato treba da mjerama zaštite pomognemo u granici mogućnosti i međunarodnih standarda, a dozvoljavaju ih naši spoljnotrgovinski aranžmani. Ukoliko se ove anomalije, koje odavno guše domaće proizvođače, ne počnu rješavati, i strani trgovački lanci, ukoliko dođu u Crnu Goru, preuzeće tu praksu.

Mogućnosti intervencije i manevra, netržišnim metodima i sredstvima, znatno su umanjeni i gotovo onemogućeni državama članicama Ugovora CEFTA i SSP-a(ograničenje izvoza je moguće samo kao kratkoročna i ograničena mjera i to samo u dijelu zaštite stanovništva od uvoza higijenski neispravne hrane). Prirodno, **jedino trajno i održivo rješenje jesu rast konkurentnosti domaće proizvodnje i veća investiciona ulaganja u sektor primarne poljoprivredne proizvodnje i prerade.**

---

<sup>113</sup> EUR-Lex: Council Regulation (EC) No 1493/1999 of 17 May 1999 on the common organisation of the market in wine, the old version of the regulations valid until 31 July 2008 and now superseded by the 2008 version. vidi i <http://www.poslovni.hr/hrvatska/ulazak-u-eu-donosi-zabranu-sadnje-novih-vinograda-242736#>

### III MAKROEKONOMSKA I SOCIJALNA KRETANJA U SEKTORU POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U CRNOJ GORI

Mjereno osnovnim ekonomsko-socijalnim pokazateljima razvijenosti, Crna Gora je u poslijeratnom razvojnem periodu ostvarila **dinamičan privredni rast** i krupne socijalne promjene (npr. godišnja stopa rasta društvenog proizvoda - DP, kao sintetičkog pokazatelja, u periodu 1948-1980. bila je 5,9%) . Polazište njenog razvoja bilo je, međutim, po mnogo čemu osobeno. Ne radi se samo o tome što je Crna Gora praktično bila bez iole značajnijih industrijskih kapaciteta i saobraćajno nepovezana sa širim jugoslovenskim prostorom, već i o tome što je **na samo 13,5% obradivih poljoprivrednih površina živjelo preko 71% ukupnog stanovništva**. Veoma nizak nivo razvijenosti proizvodnih kapaciteta i relativno skromni uslovi za razvoj poljoprivrede, s jedne, i raspoloživi potencijali u rudnom i šumskom bogatstvu, hidro-energiji, te posebno povoljni uslovi za razvoj turizma i pomorske privrede, s druge strane, snažno su uticale na strateške pravce njenog razvoja.

#### 3.1. Dinamične strukturne promjene i procesi industrijalizacije i deagrarizacije

Dinamične **strukturne promjene**, tokom cijelog poslijeratnog perioda, bile su moguće na bazi značajnih investicionih ulaganja iz zemlje i (kasnije) inostranstva i odražavale su se na strukturu zaposlenosti. Najvažniji pečat tim promjenama dalo je dejstvo razvoja industrije i nepoljoprivrednih djelatnosti, na jednoj, i poljoprivrede i ribarstva na drugoj strani; odnosno mijenjanje njihovog učešća u ukupnoj strukturi formiranja društvenog proizvoda (tzv. **proces industrijalizacije i deagrarizacije** <sup>114</sup>). Sa stanovišta sektorskog razvoja, to je značilo konstantno povećanje zastupljenosti sektora sekundarnih i tercijarnih, a smanjenje učešća sektora primarnih djelatnosti.

**Deagrarizacija** (lat. „*ager*“ (polje, zemlja) i prefiks „*de*“ (odvajanje od nečeg) znači odvajanje od zemlje. Međutim to ne znači samo napuštanje sela (deruralizaciju), već deagrarizaciju shvatamo kao sveukupnost oblika napuštanja poljoprivrede kao aktivnosti i Izvora dohotka. Deagrarizacija <sup>115</sup> može biti potpuna i djelimična (*part-time farmers*), a njeni ključni faktori su sljedeći:

- **ekonomski, društveni i politički položaj poljoprivrednog stanovništva** (struktura zemljišta, raspoloživa mehanizacija, raspoloživa radna snaga, agrobudžet, dostupnost minimalnog nivoa javnih usluga, saobraćajna povezanost; nivo dohotka u poljoprivredi u odnosu na druge djelatnosti; sveukupni status poljoprivrednika u društvu),
- **ponuda rada u nepoljoprivrednim djelatnostima** (u poljoprivredi ostaje samo onoliko ljudi koliko ih ne mogu apsorbovati druge djelatnosti <sup>116</sup>, a u uslovima krize ponuda je manja pa se deagrarizacija usporava), i
- **socijalno-psihološki faktori deagrarizacije** (uzroci nezadovoljstva: uslovi života na selu /težina, kontinuitet, neizvjesnost/ u odnosu na očekivanja od nepoljoprivrednog zaposlenja, težnja za socijalnom sigurnošću, status poljoprivrede kao zanimanja, itd.; zadovoljstvo: ljubav

<sup>114</sup> Opširnije: Vukčević Risto, *Industrijalizacija i deagrarizacija u Jugoslaviji*, Univerzitetska riječ, Titograd, 1983;

<sup>115</sup> Obim deagrarizacije određene oblasti u određenom vremenu jednak je razlici broja poljoprivrednog stanovništva sa početka i kraja posmatranog razdoblja, koja se uvećava za prirodni priraštaj u tom periodu i geografski migracioni saldo poljoprivrednika u tom periodu.

<sup>116</sup> Teorija „rezidualne poljoprivredne populacije“, opširnije: Mallassis L, *Agriculture and the development process*, UNESCO, Paris, 1975. ( <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000064/006474eo.pdf> . pristup 12.12.2012)

prema poljoprivredi i svijest o značaju obavljanja te djelatnosti, prepoznavanje prednosti života na selu i mana života u gradu, itd.)

**Višedecenijski proces deagrarizacije** uzrokuje čitav niz posljedica, gdje se kao pozitivne mogu računati – smanjenje agrarne prenaseljenosti i veća produktivnost, dok se u negativne efekte deagrarizacije mogu računati sljedeći efekti:

- **Demografske posljedice:** starenje, više muškog stanovništva, selo napuštaju mlađi, dinamičniji i vitalniji stanovnici,
- **Socijalne:** rušenje tradicionalne seoske strukture sela i socijano-kulturne heterogenosti sela, smanjenje broja članova domaćinstva, samačke porodice i socijalni problemi.
- **Promjena agrarne strukture:** marginalizacija i gašenje individualnih domaćinstava kao proizvodnih jedinica sa rastom nepoljoprivrednih izvora dohotka, prodaja zemljišta nepoljoprivrednicima, prenamjena zemljišta.
- **Prostorne posljedice:** prelazak sa disperziranog na hiperkoncentrisani i povezani tim naseljenosti, migracije selo-grad, deagrarizacija ide sa depopulacijom što vodi demografskom praznjenju prostora, zaostale depopulacione zone, problem dostupnosti i smanjenje vrijednosti osnovnih dobara u njima, itd<sup>117</sup>.

Elementi **industrijskog razvoja** dominirali su tokom čitavog razvojnog perioda, što se može ilustrovati pregledom investicionih ulaganja. Najveći dio ulaganja u privredi odnosi se na nekoliko najvažnijih energetsko-metalurških objekata (HE Perućica i Piva, TE Pljevlja, Željezara, Kombinat aluminijuma) i na krupnu saobraćajnu infrastrukturu (jadranska magistrala, pruga Beograd-Bar i Luka Bar). Tako je, na primjer, na pet energetsko-metalurških kapaciteta i tri saobraćajnice, kao i na četiri rudnika (rudnici uglja Pljevlja i Ivangrad, Rudnici crvenog boksita - Nikšić, Rudnici olova i cinka - Pljevlja i Mojkovac) uloženo oko 4/5 privrednih investicija<sup>118</sup>,

Velika zastupljenost **primarnog sektora** (sa dominantnim učešćem poljoprivrede i pratećim učešćem šumarstva i ribarstva, oko 43% u 1952. godini) identifikuje nasljeđe prošlosti, nerazvijenost proizvodnih potencijala, visoko učešće poljoprivrednog stanovništva u ukupnom stanovništvu, nisku produktivnost rada i obilježje agrarnog identiteta privrede. Ispoljeni agrarni karakter privrede do 1960. godine činio je čitavu privredu u najvećem stepenu zavisnu od poljoprivredne proizvodnje i izvoza poljoprivrednih proizvoda. U 1960. godini primarni sektor činio je 31,3%, zatim i dalje opada, tako da je u 1980. godini učestvovao sa svega 11,1% u strukturi formiranja ukupnog društvenog proizvoda. U narednoj dekadi ponovo polako raste, tako da je na nivou od 14,2% u 1990, 12,5% u 2000. godini u strukturi agregatnog obima proizvodnje (Bruto dodatoj vrijednosti), da bi 2010. godine poljoprivreda i ribarstvo činili ispod 10% u strukturi agregatnog obima proizvodnje<sup>119</sup>. Cijeli period karakteriše nedovoljno ulaganje u ovaj sektor, te nedovoljna iskorišćenost raspoloživog zemljišta, što je hronično kreiralo deficite strateških poljoprivrednih proizvoda.

<sup>117</sup> Opširnije: Puljiz, Vlado., *Egzodus poljoprivrednika*. IDIS, Zagreb, 1977.

<sup>118</sup> Kostić Milica, *Dugoročne tendencije u razvoju Crne Gore i Jugoslavije*, Ekonomski fakultet, IDEI, Podgorica i Stručna knjiga, Beograd, 1992. Str. 15-30.;

<sup>119</sup> Bruto dodata vrijednost u 2010. godini činila je 83,4% BDP-a, a 16,6% čine porezi na proizvode imanjani za subvencije na proizvode.

**Tabela 16 -Crna Gora: sektorska struktura agregatnog obima proizvodnje 1952.-2010.**

SEKTORI	Udio sektora u Društvenom proizvodu					Udio u Bruto dodatoj vrijednosti	
	1952	1960	1970	1980	1990	2000	2010
<b>Poljoprivreda i šumarstvo</b>	42,6	31,3	17,1	11,1	14,2	12,5	9,3
<b>Industrija</b>	7,4	20	28,6	30,8	35	19,1	13,5
<b>Gradjevinarstvo</b>	20,1	15,9	15,6	14,7	6,8	4,3	6,1
<b>Saobraćaj</b>	4,5	10,8	13,3	15,2	20,9	10,5	11,5
<b>Trgovina</b>	21,9	18,3	22	18,7	13,4	14,1	14,6
<b>Hoteli i restorani</b>			7	4,5	4,7	2,8	6,2
<b>Ostalo</b>	3,5	3,7	4	5	3,7	36,6	38,8
<b>Ukupno</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Izvor: Statistički godišnjaci za relevantne godine, Zavod za statistiku CG (kalkulacija autora)

**Sekundarni sektor** je na početku poslijeratne izgradnje i kasnije bio dominantan u krupnim investicionim projektima, zahvaljujući odlučnom ostvarivanju strategije industrijalizacije. Izgrađeni kapaciteti, sa dominantnim učešćem proizvodnje električne energije, uglja, boksita, čelika i aluminijuma, predstavljali su završetak inicijalne etape industrijalizacije i osnovicu za izgradnju i diferencijaciju preradivačkih kapaciteta u oblasti industrije. Međutim, razvoj industrije i sekundarnog sektora u cjelini, projektovan da ostvari podsticajne i povratne efekte na razvoj ostalih sektora i privrednih djelatnosti u Crnoj Gori, zbog svoje neuravnoteženosti, a **uz spori rast poljoprivredne proizvodnje**, kasnije se pokazao ograničenjem dinamičnijeg privrednog rasta i razvoja. Tokom 90-ih godina XX vijeka, kao i početkom XXI stoljeća, a posebno u periodu ekonomske krize od 2009. godine, učešće industrije u BDP značajno se smanjilo.

Stalno povećanje učešća **tercijarnog sektora** u privredi Crne Gore (sa 28% DP-a u 1952.godini na 64% u 2000. godini, odnosno na 71% u 2010. godini u Bruto dodatoj vrijednosti ) i njegova znatno veća zastupljenost u ukupnoj strukturi društvenog proizvoda u odnosu na druge ex-Yu republike, javlja se kao posljedica izgradnje, stavljanja u funkciju i eksploataciju krupnih infrastrukturnih objekata sektora saobraćaja i veza, kao i sve značajnijeg razvoja trgovine, turizma i ugostiteljstva<sup>120</sup>.

U strukturi DP Crne Gore u periodu 1952-1982.godine, **investicije** su u prosjeku učestvovala sa čak 52%, ali cijeli period karakteriše njihova niska efikasnost ( koeficijent efikasnosti investicija u ovom periodu bio je 0,142)<sup>121</sup>). Ovako "skup" razvoj, posljedica je **niske startne osnove** i dominantnog učešća **bazične industrije i infrastrukture** u strukturi investicija (definisani investicioni prioriteti u kontekstu ukupnog razvoja SFRJ - saobraćajno povezivanje i izgradnja energetske-sirovinskih kapaciteta - iziskivali su velika ulaganja i dugi rok gradnje do punog proizvodno-ekonomskog efektuiranja).

Analogno navedenom, možemo zaključiti da granska struktura DP-a, odnosno Bruto dodate vrijednosti BDP-a, reflektuje i **intenzitet promjena** u realizaciji razvojne strategije, kako na relaciji

<sup>120</sup> Đurović Gordana, *Regionalna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 10-13.

<sup>121</sup> Vukčević Risto, *Efikasnost investicija u Crnoj Gori*, u "Strategija razvoja SR Crne Gore", IDEI, Titograd, 1986, str. 43-46.

industrija-poljoprivrede, tako i kod nekih neproizvodnih djelatnosti (rast učešća građevinarstva, saobraćaja i veza, trgovine, i ugostiteljstva i turizma). To je dijelom posljedica i aktiviranja novih kapaciteta, kao i nastavljanja procesa daljeg ubrzanog zapošljavanja u sekundarnom, a naročito tercijarnom sektoru, koji na višem stepenu privredne razvijenosti dobijaju veći značaj. Navedene strukturne promjene značajno su uticale i na **demografske tokove** unutar crnogorskih regiona, kao i tokove na relaciji selo-grad.

Navedena dinamika promjene strukture djelatnosti u Crnoj Gori i njegovog razmještaja u prostoru, uslovlila je sljedeće **strukturne i prostorne neusklađenosti crnogorske ekonomije**, prepoznate još u izmjenama Prostornog plana RCG 1997. godine, a koje vrijede i danas:

**1. Strukturna neusklađenost privrede** - još uvijek nije postignut zadovoljavajući nivo iskorišćenosti i prerade sopstvenih resursa (ostvaren razvoj rudarsko-metalurških grana, a zaostajanje u razvoju prerađivačke industrije); veoma niska akumulativna sposobnost privrede i visok stepen nezaposlenosti i nedovoljne zaposlenosti; turizam: disproporcija između smještajnih kapaciteta i nedovoljne razvijenosti opštih servisa i privrede koji podržavaju turizam, mnogi turistički potencijli nisu valorizovani, nedovoljno aktivirane mogućnosti ino-ulaganja u razvoj turizma u cjelini; poljoprivrede: *nizak je nivo iskorišćenosti zemljišta* (posebno kvalitetnog i onog vraćenog privatnom sektoru), a nema ni dovoljne podrške potrebnih servisa (npr. odgovarajući sistem otkupa), ni izgrađene *lokalne tehničke infrastrukture (posebno puteva)*; rastući broj *malih i srednjih preduzeća*, ne podstiče dinamičnu promjenu privredne strukture i nije kompatibilan postojećoj strukturi mreže naselja u kojima npr. primarna poljoprivrede, prehrambena industrija, zanatstvo i manji industrijski pogoni treba da budu nosilac razvoja i smanjenja regionalnih disproporcija.

**2. Nedovoljna iskorišćenost prirodnih i stvorenih resursa** - Crna Gora još uvijek nije u mogućnosti da dovoljno koristi svoje prirodne resurse, što u narednoj dekadi tranzicione receseije bilo još manje vjerovatno. Na primjer: a) do devedesetih, aktivirano je manje od 20% hidroenergetskog potencijala, b) rafinerija ruda polimetala, čija je eksploatacija obustavljena, nisu ni raspolagale kapacitetima za preradu u finalne proizvode, c) neka utvrđena nalazišta nemetala još uvijek nisu dovoljno iskorišćena, d) izgrađeni kapacitet industrijske proizvodnje takođe su se malo koristili, e) *u 1995. godini 11,5 hiljada ha obradivog zemljišta, često visoke kategorije, ostalo je neobrađeno*, f) turizam, sa neadekvatnom strukturom ponude i neizgrađenim turističkim proizvodom, ni izbliza nije valorizovao sve svoje vrijednosti itd.

**3. Nedovoljan nivo funkcionalne integrisanosti prostora** - integrisanost prostora zemlje umnogome je uslovljen razvijenošću i kvalitetom saobraćajnog sistema u cjelini. To je preduslov za unapređenje funkcionalnog integriteta i širenja privrede, kao i za ostvarivanje ujednačenih životnih uslova stanovništva na svim područjima. Nadalje, razvoj bazne industrije u Središnjem regionu, nije dovoljno podstakao industrijalizaciju Sjevernog regiona; *nedovoljno usklađena dinamika razvoja turizma i poljoprivrede kao komplementarnih djelatnosti*; razvoj društvene infrastrukture usuviše je orjentisan na zadovoljavanje lokalnih potreba, dok su međupštinske inicijative rijetke; neusklađen je razvoj urbanih centara i ruralnih oblasti itd.

**4. Neravnomjeran regionalni razvoj i demografsko pražnjenje prostora** - postojeća klasifikacija subregiona Crne Gore na Sjeverni, Središnji i Južni subregion izvršena je prema "geografskim karakteristikama, razmještaju prirodnih uslova za razvoj, postojećoj privrednoj strukturi i njenom prostornom razmještaju, nekim bitnim obilježjima ekonomske i socijalne strukture užih područja i njihovoj homogenosti, opštem nivou razvijenosti i perspektivama za



budući razvoj”.<sup>122</sup> Relativno gusto naseljen **Primorski region** ima privredu zasnovanu na tercijarnim djelatnostima, koja je obezbjeđivala najviši DP/pc, najvišu stopu naseljenosti i najveći životni standard. Većina aktivnosti distribuirana je linearno duž obale, a u pretežno kontinuirano formiranim naseljima, urbani centri snažnije se ne ističu. U **Središnjem regionu** koncentrisan je najveći dio industrije, najbolje poljoprivredno zemljište i glavni centri servisa, kulture i ostalih tercijarnih djelatnosti, isključujući turizam. I pored znatnih ulaganja, DP/pc ispod je onog u Primorskom regionu, jer je veći dio investicija usmjeren na bazne, kapitalno intenzivne industrije sa niskom stopom vraćanja uložених sredstava. Privreda i stanovništvo skoncentrisani su u Podgorici, Nikšiću, Cetinju i njihovoj okolini. **Sjeverni region**, kao najveći, u ranoj je etapi urbanizacije i industrijalizacije, sa posebno niskim nivoom razvijenosti tercijarnog sektora. *Poljoprivreda je, iako angažuje značajan dio stanovništva, nedovoljno razvijena*, a ostali prirodni resursi još nisu dovoljno aktivirani. Koncentracije stanovništva su ostvarene u nekoliko urbanih centara formiranih u dolinama Lima, Tare i Čehotine, a dominirajuće planinske oblasti gube svoje stanovništvo.

**5. Nepovoljne promjene u distribuciji stanovništva i strukturi mreže naselja** - industrijalizacija i razvoj tercijarnih djelatnosti privukli su u gradove veliki dio ruralnog stanovništva i to uglavnom mlađu generaciju. Međutim, *proces deagrarizacije išao je brže nego što se razvijala urbanizacija i industrijalizacija*. Samo primorske opštine i opština Podgorica bile su, u proteklom razvojnom ciklusu, imigracione oblasti, dok je kod središnjeg i sjevernog regiona zabilježen pad stanovništva i negativan migracioni bilans. Mreža malih gradova je nedovoljno razvijena, posebno na Sjeveru, uz tendenciju rasta usitnjenosti naselja, ali i njihovog gašenja (posebno mala teško pristupačna naselja razmještena po planinskim platoima i planinskim područjima, sa životnim uslovima daleko od zadovoljavajućih, gube stanovništvo)<sup>123</sup>.

**6. Nedovoljno razvijena društvena i tehnička infrastruktura** - nedostatak stambenog fonda u gradovima, dok je u nekim ruralnim oblastima evidentiran višak stambenog fonda, izražen nedostatak školskog prostora u gradovima, posebno u Podgorici; nedovoljni kapaciteti za potrebe kulture; gustina mreže magistralnih i regionalnih puteva od 13 km/100 km<sup>2</sup>, preniska je u odnosu na potrebe; elektrifikacija je uglavnom sprovedena, ali pouzdanost snabjevenosti nekih područja posebno planinskih, nije zadovoljavajuća; mreža telefonskih čvornih centrala je dobro postavljena, ali je broj telefonskih priključaka nedovoljan<sup>124</sup>.

### 3.2. Makroekonomski trendovi i razvojni scenario

Sa stanovništvom od oko 620,000 i bruto domaćim proizvodom (BDP) od 3,149 milijarde eura u 2012. godini ( 5.063 eura po glavi stanovnika, odnosno 41 BDP/pc u paritetu kupovne moći u odnosu na EU prosjek 100) crnogorska ekonomija spada u red malih ekonomskih sistema i grupu zemalja sa srednjim nivoom prihoda.. Ključni makroekonomski indikatori u navedenom periodu dati su u sljedećoj tabeli.

<sup>122</sup> O regionalnom aspektu razvoja Crne Gore (postojeća klasifikacija) konsultovani su sljedeći radovi domaćih autora i istraživačkih timova: Vukčević Risto, Izabrana djela, CID, Podgorica, 1995; Ivanović Marija, Kombinacija faktora proizvodnje - regionalni aspekt, Univerzitetska riječ, Nikšić, 1987; Gogić Janko, Regionalna ekonomija - teorija i iskustva u razvoju, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet, Podgorica, 1993; Strategija razvoja SR Crne Gore (zbornik radova, red. B.Glušćević), Univerzitetska riječ, Titograd, 1986; Razvoj Crne Gore do 2000.godine, IDEI, Ekonomski fakultet, Podgorica, 1996;

<sup>123</sup> U Crnoj Gori u periodu od 1946. do 2011. godine osam puta je vršen popis stanovništva - 1948 (377.189 stanovnika), 1953 (419.873 stanovnika), 1961 (471.894 stanovnika), 1971 (529.604 stanovnika), 1981 (584.310), 1991 (615.035), 2003 ( 620.145) i 2011(620.029).

<sup>124</sup> Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana RCG do 2000.godine, “Sl.list RCG”, br 17/97, str.49- 54;

Tabela 17-Izabrani makroekonomski indikatori: Crna Gora 2007-2012

CRNA GORA	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012
<b>Realni sektor, inflacija, zaposlenost, zarade</b>						
BDP, mlrd €	2.680,0	3.085,6	2.980,9	3.104,0	3.234	3.149
BDP, realni rast u %	10,7	6,9	-5,7	2,5	3	-2,5
BDP/pc u €	4.280	4.908	4.720	5.006	5.211	5.063
Inflacija (CPI od 2009)	7,7	7,1	3,4	0,5	3,1	4,1
Industrijska proizvodnja	0,1	-2	-32,2	17,5	-10,3	-7,1
Ukupno zaposleni, u 000	156,41	166,22	174,15	161,74	163,40	166,53
Registr. nezaposleni, ZZZ, u 000	31,465	28,394	30,169	32,026	30,521	30,188
Stopa nezaposlenosti (kraj godine, ZZZ)	11,92	10,74	11,42	11,12	13,30	13,00
Stopa nezaposlenosti (ARS, II kvartal)	19,4	18,3	19,0	19,8	19,9	19,7
Prosječna bruto zarada u €	497	609	643	715	710	727
Prosječna neto zarada u €	338	416	463	479	476	487
<b>Spoljnoekonomski odnosi - robni deficit, bilans tekućeg računa, FDI i javni dug</b>						
Robni deficit	1.544	2.025	1.322	1.267,2	1.306	1.389
Robni deficit u BDP-u	58%	66%	44%	41%	40%	44%
Pokrivenost uvoza izvozom X/M, robe	24%	18%	18%	22%	27%	22%
Trgovinski bilans (saldo roba i usluga), mil €	-1.149,3	-1.654,1	-921,0	-802,9	-717,0	-777,0
Trgovinski bilans, % BDP-a	43%	54%	31%	26%	22%	25%
Bilans tekućeg računa, mil €	-1.058,7	-1.535,2	-830,3	-710,2	-573,4	-587,6
Bilans tekućeg računa, % BDP-a	40%	50%	28%	23%	18%	19%
Net FDI, mil €	567,78	581,95	1.066,50	552,11	389,10	461,59
Net FDI, % BDP-a	21,2%	18,9%	35,8%	17,8%	12,0%	14,7%
Javni dug, mil €	737,2	894,7	1.140,20	1.270,7	1.483,50	1.699,50
Javni dug, % BDP-a (bez duga držav. p-ća)	27,5%	29,0%	38,3%	40,9%	45,9%	54,0%
Državne garancije (mil EUR)		67,20	149,60	355,60	373,10	388,20
Izdane državne garancije (% BDP-a)		2,2%	5,0%	11,5%	11,5%	12,3%
<b>Monetarni sektor</b>						
Uk. krediti privrede i domaćinstava, u mil €	2.246	2.798	2.338	2.157	1.872	1.807
Ukupni krediti, nominalni rast, %, YtY	165%	25%	-16%	-8%	-13%	-100%
Kredit korporativnom sektoru, nom. rast, %	187%	22%	-16%	-9%	-20%	-4%
Kredit domaćinstvima, nominalni rast, %	155%	31%	-11%	-6%	-3%	-3%
NPL (% u odnosu na ukupne kredite)	3,16	7,2	13,52	20,97	26,27	16,9
Ukupni depoziti u mil €	2.091	1.991	1.825	1.790	1.817	1.981
Depoziti korporativnog sektora, nom.rast, %	98%	-5%	-14%	-17%	6%	10%
Depoziti domaćinstava, nom. rast, %, YtY	104%	-16%	-1%	13%	9%	11%
<b>Javne finansije</b>						
Izvorni prihodi, mil €	1.340,1	1.544,4	1.352,9	1.314,3	1.332	1.120
Izvorni prihodi, u % BDP-a	50,0%	50,1%	45,4%	42,3%	41,2%	35,6%
Stopa rasta izvornih prihoda	36,7%	15,2%	-12,4%	-2,9%	1,3%	-15,9%
Javna potrošnja, mil €	1.161,70	1.556,50	1.524,10	1.465,41	1.408,64	1.316,50
Javna potrošnja, u % BDP-a	43,3%	50,4%	51,1%	47,2%	43,6%	41,8%
Stopa rasta javne potrošnje	26,7%	34,0%	-2,1%	-3,9%	-3,9%	-6,5%
Bilans javnih finansija (suficit / deficit), mil €	178,40	-12,10	-171,20	-151,08	-76,74	-196,56
Bilans javnih finansija, % BDP	6,66%	-0,39%	-5,74%	-4,87%	-2,37%	-6,24%
Otplata duga				196,85	174,44	168,70
Nedostajuća sredstva (deficit + otpлата duga)				-347,93	-251,18	-365,26

Izvor: Struktura i projekcije osnovnih parametara proizvodnje, CBCG, 2013

Ekonomska kriza snažno je pogodila otvoreni eurizovani ekonomski sistem Crne Gore, koji značajno zavisi od eksterne tražnje. Ekonomski oporavak se ne odvija željenom dinamikom, što se može pratiti i iz kretanja realne stope rasta BDP-a posljednjih godina, kao i projekcija Ministarstva finansija u narednom srednjem roku.

Što se tiče **međunarodnog okruženja**, ”poslije pada ekonomske aktivnosti Eurozone u 2012. godini od 0,6% , EC je projektovala dalji pad aktivnosti u 2013 (0,4%) i blagi oporavak u 2014. godini (1,2%). Za EU je pad u 2012. bio 0,3% , za 2013. se predviđa pad od 0,1% i za 2014. 1,4 % rasta BDP-a . Oporavak je predviđen za drugu polovinu 2013. i 2014. godinu i trebao bi da bude dominantna posljedica jačanja spoljne tražnje (izvoz) uslovljene projektovanim rastom svjetske ekonomije, dok mjere usmjerene ka strukturnim i fiskalnim prilagođavanjima proizvode negativne efekte na domadu tražnju. Dodatni negativan impuls domaćoj tražnji dolazi zbog prilagođavanja bilansa privatnog sektora i sektora stanovništva. Visok stepen nestabilnosti i nepredvidljivosti čini prognoze rasta nepouzdanim na duži vremenski period”<sup>125</sup>

’Najčešće korišćen makroekonomski agregat u Sistemu nacionalnih računa je **bruto domaći proizvod**<sup>126</sup>, koji predstavlja mjeru finalne proizvodnje. Naime, proizvodnja se u sistemu nacionalnih računa definiše po širem konceptu i obuhvata niz usluga (finansijske, obrazovne, zdravstvene, socijalne zaštite, delatnosti državne uprave i odbrane, privrednih i stručnih udruženja, humanitarnih organizacija, udruženja građana itd.) koje nisu obuhvaćene društvenim proizvodom po materijalnom konceptu proizvodnje.

**Bruto domaći proizvod po tržišnim cijenama (Gross domestic product at market prices** – po tržišnoj koncepciji) predstavlja krajnji rezultat proizvodne aktivnosti. Sastoji se od ukupne proizvodnje dobara i usluga umanjene za međufaznu potrošnju. Dobija se: a) zbrajanjem bruto dodatne vrijednosti svih proizvodnih jedinica rezidenata ili b) zbrajanjem svih dohodaka ostvarenih u tekućoj proizvodnji (zarade zaposlenih, poslovni višak, amortizacija osnovnih sredstava) i poreza na proizvode umanjenih za subvencije ili v) zbrajanjem vrijednosti dobara i usluga za finalnu potrošnju, obračunatih po nabavni cijenama i umanjenih za vrijednost uvoza dobara i usluga”. Monstat trenutno obavlja obračun BDP-a prema proizvodnoj i potrošnoj metodi. Struktura BDP-a, po potrošnoj metodi, u periodu od 2006. do 2008. godine, ukazuje na povećanje potrošnje domaćinstava, sa 77% na 91% BDP-a. U posmatranom periodu, došlo je do značajnog porasta prihoda domaćinstava od prodaje nekretnina i povećanja zarada, da bi 2010. godine došlo do naglog pada. Učešće državnih rashoda se povećavalo od 2007. godine, s obzirom na snažan rast BDP-a do 2008. godine. **Učešće bruto investicija u osnovna sredstva** prati povećanje potrošnje domaćinstava i povećano je sa 21,9% BDP-a u 2006. na 38,2% BDP-a u 2008. godini, da bi, poslije ulaska u ekonomsku i finansijsku krizu, palo na oko 21% BDP-a. Slična kretanja su zabilježena i u spoljnotrgovinskom bilansu, gdje neto doprinos izvoza rastu ostaje negativan, a koji se u periodu od 2006. do 2008. godine povećao sa 30% na 54,5%, da bi se, poslije nastupanja finansijske krize, stabilizovao, ali i ponovo smanjio na 28,4 % BDP-a u 2010. godini. Članstvo u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji, od 2012. godine, nudi nove prilike za rast sektora izvoza. Povećanje konkurentnosti i poslovne efikasnosti može obezbijediti povećanje izvoza.

U periodu od 2006. do 2011. godine zabilježen je rast u svim privrednim djelatnostima, prvenstveno u sektoru usluga i građevinarstva, koji čine oko 5% ukupnog BDP-a. Za period do 2016. godine, očekuje se **ekonomski rast u turizmu**, sa multiplikativnim efektima na sektor usluga, kao i u aktivnostima povezanim sa poljoprivredom, gdje postoje značajni neiskorišćeni resursi. Ekonomski napredak će zavisiti od stranih direktnih ulaganja i otvaranja novih radnih mjesta. Od 2006. do

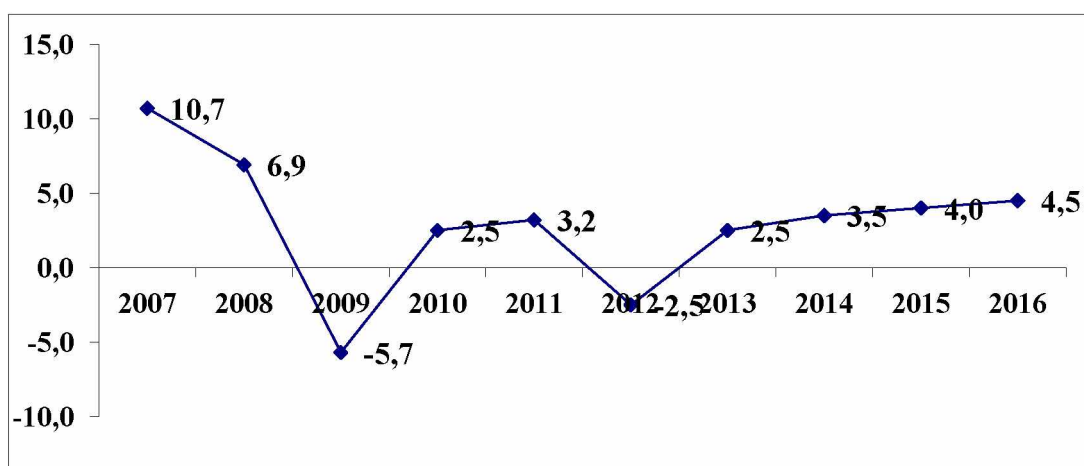
<sup>125</sup> Ministarstvo finansija, *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016. godine*, maj, 2013, str.7

<sup>126</sup> Izvor: [http://sh.wikipedia.org/wiki/Bruto\\_doma%C4%87i\\_proizvod](http://sh.wikipedia.org/wiki/Bruto_doma%C4%87i_proizvod)

2010. godine učešće usluga u BDP-u je poraslo sa 67% na 69%, a do 2016. godine predviđa se rast do nivoa od 77%.<sup>127</sup>

Prema podacima Monstata o BDP-u za 2012, crnogorska ekonomija je zabilježila pad od 2,5% BDP, što je posljedica oštrog pada ekonomske aktivnosti u prvom kvartalu (vremenske nepogode) i stagnacije i slabog rasta u ostalim kvartalima. Negativni doprinos je posljedica pada industrijske proizvodnje (pad proizvodnje u KAP-u) kao i pada sektoru koji pokriva budžetsku potrošnju i dijela koji se odnosi na neto poreze na robe. Rast je zabilježen u sektoru turizma i maloprodaje, ali on nije bio dovoljan da pokrije prethodno navedene negativne uticaje<sup>128</sup>. Procjene Ministarstva finansija pokazuju da je BDP u I kvartalu 2013. godine rastao po realnoj stopi od 4,4%, što uzimajući u obzir da I kvartal čini oko 19% godišnjeg čini 0,8% učešća u godišnjoj stopi<sup>129</sup>

**Grafik 8 - Crna Gora: realna stopa rasta BDP-a 2007-2012. sa projekcijama do 2016.**



Izvor: *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2013-2016*, Ministarstvo finansija CG, maj 2013.

Makro-ekonomski pokazatelji tokom poslednjih godina ukazuju na blagi pad učešća industrijske proizvodnje u BDP-u. Kapaciteti prerađivačke industrije su uglavnom koncentrisani u energetske intenzivnim sektorima metaloprerađivačke, dok ostale grane uključuju prehrambenu industriju, drvoprerađivačku i druge. Ukupna **industrijska proizvodnja** u 2012. godini je bila u padu, ali je proizvodnja u sektoru proizvodnje el.energije, gasa i pare porasla u odnosu na 2011.godinu. Pad industrijske proizvodnje od 7,1% u 2012 godini, u odnosu na 2011.godinu (pad 10,1%), je rezultat pada u sektoru vađenja rude i kamena (21,0%) i prerađivačke industrije (10,1%), dok je proizvodnja električne energije ostvarila rast (2,2%), zbog povoljnih hidroloških prilika, ali i niske osnove u 2011.godini. U 2010. godini, zaposleni u prerađivačkoj industriji činili su oko 10% ukupne zaposlenosti, dok je u sektorima rudarstva i energetike radilo nešto više do 4% ukupno zaposlenih. Doprinos javnog sektora (administracija, obrazovanje, zdravstvo) BDP-u je u istoj godini bio na nivou od oko 17%.

U periodu januar-decembar 2012. godine Crnu Goru je posjetilo 1,44 mil. turista, koji su ostvarili 9,15 mil. noćenja, što je, u odnosu na 2011. godinu, rast od 4,8%. Na rast turističkog prometa u

<sup>127</sup> Ministarstvo finansija, *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016. godine*, maj, 2013, str.15

<sup>128</sup> Monstat, 25. septembar 2013 (konačni podaci o BDP-u).

<sup>129</sup> Ministarstvo finansija, *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016. godine*, maj, 2013, str.10.

2012. godini uticao je povećani broj dolazaka (7,8%) i noćenja(4,1%) stranih turista<sup>130</sup>. **Direktan doprinos putovanja i turizma BDP-u iznosi EUR 335.9mn (9,9% od ukupnog BDP-a) u 2012.** a očekuje njegov rast na 13,2% u 2013 ili 8,1% na godišnjem nivou, u periodu od 2013-2023, na EUR 827.1 mn u 2023 (u stalnim cijenama iz 2012). Ukupan doprinos putovanja i turizma BDP-u iznosi EUR 663.8mn (19,5% BDP-a) u 2012, a očekuje se da raste za 14,1% u 2013 ili 8,6% na godišnjem nivou do EUR 1, 723.6mn u 2023<sup>131</sup>.

U 2012 turizam **direktno podržava 14.500 radnih mjesta** (8,7% od ukupnog broja zaposlenih). Očekuje se rast za 15,3% u 2013, ili 5,3% na godišnjem nivou do 28.000 radnih mesta (15,0% od ukupnog broja zaposlenih) u 2023. **Izvoz turizma generisao je € 609.1mn** (43,3% ukupnog izvoza) u 2012. Očekuje se rast od 16,1% u 2013 ili 8,6% na godišnjem nivou, od 2013-2023, sve do 1,620.9 miliona evra u 2023 (48,4% od ukupnog broja). Putovanja i turizam generisali su **173.4mn investicija**, ili 24,6% od ukupnih investicija. Predviđeni rast iznosi 15,7% u 2013 ili 10,0% na godišnjem nivou u narednih deset godina do € 518.7mn u 2023 (49,6% od ukupnog broja).<sup>132</sup>

**Godišnja stopa inflacije** tokom 2012 godine iznosila je **4,1%**. Na rast inflacije tokom 2012 najviše su uticali rast cijena električne energije (u januaru 6,1%,julu 3,1% i avgustu 6,5%), rast cijena goriva kao rezultat promjena cijena nafte na svjetskom tržištu, **rast cijena hrane kao rezultat smanjene ponude domaćih prehrambenih proizvoda usljed sniježnih nepogoda koje su uništile usjeve i rekordno dugog sušnog perioda**, rast cijena odjeće i obuće u oktobru i rast taksi i akciza, što je dovelo do rasta cijena proizvoda na koje se odnosila primjena novih propisa (duvan, alkoholna pića, gazirana pića i kafa )<sup>133</sup>.

Kretanja na tržištu rada u 2012. i pored blage recesije pokazuju povećanje prosječne zaposlenosti za 2,1% , ali i pad prosječne nezaposlenosti za 2,2%, što je rezultat realizacije mjera i aktivnosti definisanim Akcionim planom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za 2012. godinu. Prosječan **broj zaposlenih u 2012. godini je iznosio 166.531, a prosječan broj nezaposlenih 30.188.** Karakteristično je da je u julu i avgustu dostignut najveći nivo zaposlenih od oko 172.000 prosječno, na što je uticala turistička sezona. Stopa nezaposlenosti je smanjena sa 13,3% u 2011. na 13,0% u 2012, dok je po Anketi o radnoj snazi iznosila 19,7%, koliko i u prethodnoj godini. Broj nezaposlenih krajem 2012. godine se povećao u odnosu na decembar 2011. za 2,2%, uglavnom zbog povećanog učešća mladih, a naročito visokoškolaca. Ograničavajući faktor u sektoru zapošljavanja, u narednom periodu bide dešavanja u realnom sektoru, odnosno teškote u poslovanju velikih sistema (KAP-a, Željezara, itd), koje bi mogle dovesti do otpuštanja radnika.

**Prosječna bruto zarada** u 2012. je iznosila 727€ ili 0,7% više nego u prethodnoj godini, bez poreza i doprinosa 487€ ili 0,6% više, a realno za 3,3% niže nego u prethodnoj godini. Prosječna penzija u 2012. je iznosila 277,65€ (57,0% prosječne neto zarade), a starosna 323,91€ ( 66,5% neto zarade)<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> ibid.

<sup>131</sup> Svjetski savjet za putovanja i turizam-WTTC, *Izvjestaj za Crnu Goru za 2012.godinu*, str.1., izvor: [http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/montenegro2013\\_2.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/montenegro2013_2.pdf)

<sup>132</sup> ibid

<sup>133</sup> Ministarstvo finansija, *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016.* godine, maj 2013, str.11,

<sup>134</sup> ibid

Stanje u bankarskom sektoru, tokom 2012. godine je bilo stabilno, uz umjeren nivo sistemskog rizika. **Ukupni depoziti su krajem 2012.** godine iznosili 1980,7 mil. €, što predstavlja rast od 9,0 % u odnosu na prethodnu godinu. Depoziti stanovništva, koji imaju dominantnu poziciju u ukupnim depozitima sa učešdem od 57,9 %, su iznosili 1147,0 mil.€ i povećani su za 11,0 % na godišnjem nivou<sup>135</sup>

**Tekući račun platnog bilansa zemlje** obuhvata sva dugovanja i potraživanja po osnovu uvoza i izvoza robe (trgovinski bilans), međunarodnog prometa usluga (tzv. bilans nevidljive razmjene) i međunarodno kretanje faktora proizvodnje (bilans transfera, kao što su npr. doznake radnika iz inostranstva, prihodi i rashodi od međunarodnog kretanja kapitala i drugih faktora). **Saldo tekućeg računa platnog bilansa** zemlje govori o prilivima u zemlju, odnosno odlivima iz zemlje po osnovu razmjene roba, usluga, dohotka i tekućih transfera između rezidenata i nerezidenata, odnosno o nastajanju obaveza prema inostranstvu ili potraživanja od inostranstva po osnovu navedenih transakcija<sup>136</sup>. Zahvaljujući multiplikativnim efektima, izvoz robe, *odnosno ukupna spoljnotrgovinska robna razmjena*, direktno i indirektno utiče na nacionalni dohodak, *proizvodnju i zaposlenost*, te je *trgovinski bilans* jedan od najvažnijih stavki platnog bilansa *tranzicionih ekonomija koje se dinamično integrišu u međunarodne ekonomske odnose*.

**Platno-bilansna kretanja u 2012.godini** karakteriše rast spoljnotrgovinskog deficita, suficit na računima usluga, dohotka i tekućih transfera, relativno visok priliv stranih direktnih investicija i nizak neto odliv na računima portfolio i ostalih investicija.

**Deficit tekućeg računa platnog bilansa** u 2012. povećan je za 2,4% u odnosu na prethodnu godinu i iznosio je 587,2 mil.€ ili 19% BDP-a. Povećanje deficita na tekućem računu generisano je relativno visokom stopom rasta spoljnotrgovinskog deficita od 6,3% i blagim rastom pozitivnog salda usluga od 3,9%. Deficit tekućeg računa je u većoj mjeri bio finansiran neto prilivom stranih direktnih investicija (SDI), odnosno 77,3%. **Spoljnotrgovinski deficit u iznosu od 1.389 mil.€ veći je za 6,3% u odnosu na 2011. godinu** i najveći je generator platnobilansne neravnoteže.

**Ukupna robna razmjena u 2012. godini iznosila je 2.172,5mil.€, što je za 3,8% manje nego u prethodnoj godini.** **Spoljnotrgovinski robni deficit** je bio veći za 6,3% veći i iznosio 1.389 mil.€ ili 44% BDP-a. Spoljnotrgovinska neravnoteža rezultat je stagnacije ekonomske aktivnosti, usporavanja dinamike rasta agregatne tražnje i negativnih eksternih faktora (smanjenje cijena metala). Na spoljnotrgovinski debalans uticao je pad industrijske proizvodnje koji je za navedeni period iznosio 7,1%, od čega proizvodnja osnovnih metala (aluminijum i čelik) za 24,0%. Ovakva kretanja uslovlila su nepovoljni odnos **pokrivenosti uvoza izvozom**, koja je smanjena za 4,7 p.p i iznosi 22%. **Izvoz robe** je vrijedio **391,9mil.€, a uvoz 1.780,1 mil.€,** što je za 17,8%, odnosno 0,1% niže, respektivno. Nisko učešće izvoza u ukupnoj razmjeni (16,8%) i značajno učešće uvoza (83,2%) govori o visokoj uvoznoj zavisnosti domaće proizvodnje i potrošnje. Na pad izvoza roba najviše je uticalo smanjenje izvoza aluminijuma za 22%, na koji se odnosi 35,1% ukupnog izvoza. Značajan pad izvoza aluminijuma je rezultat smanjenja proizvodnje u KAP-u u cilju sniženja

<sup>135</sup> ibid

<sup>136</sup> Fabris Nikola, Kilibrda Boris, *Analiza održivosti deficita tekućeg računa Crne Gore*, CBCG, 2008, str. 7 ([http://www.cbcg.org/slike\\_i\\_fajlovi/fajlovi/fajlovi\\_publikacije/radne\\_studije/analiza\\_odr%C5%BEivosti\\_deficita.pdf](http://www.cbcg.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/radne_studije/analiza_odr%C5%BEivosti_deficita.pdf), pristup 1.9.2013.)

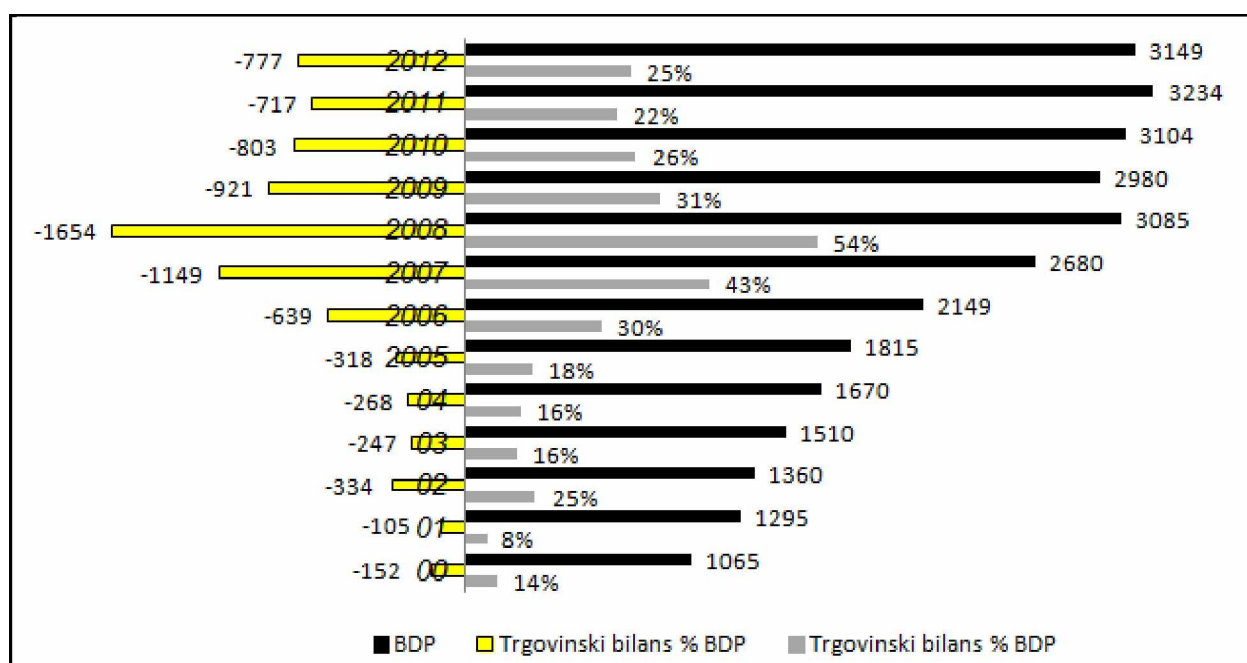


gubitaka u uslovima kada je cijena koštanja viša od prodajne cijene, kao i smanjenja izvoznih cijena industrijskih proizvoda koje su u posmatranom periodu bile manje za 5,8%.

Robni deficit, kao posljedica znatno brže dinamike pada izvoza u odnosu na pad uvoza, nije mogao biti pokriven pozitivnim saldom sa računa usluga, dohodaka i tekućih transfera koji je iznosio 801,6 mil.€. Naime, pokrivenost spoljnotrgovinskog deficita suficitom ostvarenim na ostalim podračunima tekućeg računa iznosila je 57,7%, što je na približno istom nivou kao u prethodnoj godini. Suficit na računu usluga povećan je za 3,9% i iznosi 612,3 mil.€<sup>137</sup>, što je najvećim dijelom rezultat povećanja prihoda od putovanja i turizma za 3,8%, na koje se odnosi 64,5% ukupnih prihoda na računu usluga. Na ostvarenje prihoda od turizma, i pored nepovoljnih ekonomskih kretanja u zemlji i okruženju, uticala su povećanja dolazaka i noćenja turista za 4,8% i 4,3%. Na računima faktorskih dohodaka i tekućih transfera ostvaren je suficit u iznosu od 189,3mil.€ ili 31,8% više nego u 2011.godini, što je rezultat rasta priliva doznaka iz inostranstva u korist fizičkih lica.

Trgovinski bilans posmatramo kao saldo roba i usluga i on se odnosi samo na transakcije (primanja i izdavanja, ili plaćanja-za uvoz i naplatu-za izvoz) po osnovu uvoza i izvoza roba i usluga. Crna Gora bilježi hroničan deficit u trgovini sa inostranstvom. Na sljedećem grafiku prikazano je kretanje navedenih kategorija u platnom bilansu Crne Gore u odnosu na BDP u periodu od 2000. do 2012. godine.

**Grafik 9 - Kretanje trgovinskog bilansa i BDP-a Crne Gore u periodu 2000-2012. godina**



Izvor: Monstat,, modifikacija autora, 2013.

O značaju **uravnoteženja trgovinskog bilansa** jedne zemlje, pisali su najveći ex-jugoslovenski naučni i ekonomski autoriteti. Između ostalih i profesori Čobeljić, Ćirović, Komazec, Ristić i mnogi drugi. U knjizi "Makroekonomija" (S.Komazec, Ž.Ristic, 2001) navodi se sledeće: "Formiranje velikih tehnoloških i razvojnih (komplementarnih) celina, jedan je značajan korak u bržoj i

<sup>137</sup> Vidjeti tabelu br. 8 na strani 72.. Indikatori spoljnotrgovinske neravnoteže Crne Gore 2007-2012

bezbolnijoj izmeni strukture proizvodnje i smanjenja uvozne zavisnosti. To, s druge strane, zahteva određena strukturna usklađivanja i prilagođavanja u procesu ekonomskog rasta. Neravnoteža platnog bilansa, pre svega je rezultat unutrašnjih strukturalnih potencija, pa stoga da će se verovatno i gotovo automatski, to menjati samo na bazi liberalizacije i tržišta – je iluzija. Dugoročna razvojna politika, posebno orijentisana u pravcu stvaranja tzv. koncentričnih krugova razvoja, je jedini pravi put izlaska iz teškoća i smanjenja hronični visokog deficita. Tržišna ravnoteža se ne može postići i održavati samo merama tekuće ekonomske politike, ukoliko postoji strukturna neravnoteža u razvoju i strukturni poremećaji koje treba planski i sistematski na duži rok otklanjati. (-). razvojnu politiku treba pre svega orijentisati na razvoj domaće sirovinske osnove, uz selektivna ograničenja i investicije u granicama baziranim isključivo na uvoznim sirovinama i opremi, ali uz postepenu preorijentaciju proizvodnje i supstanciju preteranog uvoza roba za industrijsku reprodukciju. Time bi se ostvarilo postepeno rasterećenje uvoza. Tim se očito postižu dva cilja:

1. ukidanje strukturnih disproporcija uz unutrašnju koncentraciju privrede,
2. smanjenje preterane uvozne zavisnosti uz stimulaciju izvoza (novi izvozni kapaciteti, bolje korišćenje postojećih, povezivanje unutar privrede u veće, kompleksne celine)."<sup>138</sup>

Posebna pažnja posvećuje se i nivou državnog duga koji se nastoji održati u granicama iz Mastrihta. **Državni dug** na dan 31.12.2012. godine iznosio je **1.699,5 mil. eura ili 55%** bruto domaćeg proizvoda. Unutrašnji dug iznosio 404,5 mil. eura ili 13% BDP-a, dok spoljni dug iznosi 1.295,0 mil. eura ili 41% BDP-a (3/4 ukupnog javnog duga države). U odnosu na stanje duga na kraju 2011. godine, nivo državnog duga na kraju 2012. godine bio je veći 14,3%.<sup>139</sup> Takođe, vrijednost izdatih državnih garancija iznosila je 388,2 mil € u 2012. godini (12,3% BDP-a). Ukupan javni dug, pored državnog duga, obuhvata i dug javnih preduzeća koji je na kraju 2012. godine iznosio 242,7 mil € (8% BDP-a), tako da ukupan javni dug države i državnih preduzeća iznosi krajem 2012. godine **1942,2 mil. € ili 62% BDP-a**, što već prelazi tzv. kriterijume iz Mastrihta koji se odnose na zemlje Eurozone, kada je nivo zaduženosti zemlje u pitanju. Ako se ovom nivou dodaju i izdate, a aktivirane garancije metalnom sektoru, ovaj iznos prelazi 70% BDP-a. Negativan trend aktiviranja garancija KAP-a i izostanak rebalansa budžeta, dodatno otežavaju upravljanje javnim dugom u 2013. godini<sup>140</sup>.

**Prihodi budžeta** su u 2012. godini zabilježili najniži nominalni nivo naplate od pojave ekonomske krize u Crnoj Gori krajem 2008. godine. Loš početak godine usljed nepovoljnih vremenskih uslova, uticao je na pad ekonomske aktivnosti na nivou cijele godine, doprinio je naplati prihoda budžeta od 1.119,9 mil € (33,6% BDP-a), što je skoro 90 mil € (ili 7,5%) manje nego prvobitno planirani iznos zakonom o budžetu za 2012. godinu. **Izdaci budžeta** izvršeni su u iznosu od 1.282,6 mil € (38,4 % BDP-a), što je skoro 30 mil € (2,4%) više od zakonom planiranog iznosa, i 22,4 mil € (1,8%) više od plana po rebalansu. Do ovolikog rasta izdataka došlo je prvenstveno aktiviranjem garancija. **Javni prihodi**<sup>141</sup> u 2012. godini iznose **1.121 mil. € ili 35,6% BDP-a** (3.149 mil. €). U odnosu na

<sup>138</sup> S.Komazec, Ž. Ristić, *Makroekonomija-makroekonomske teorije i makroekonomska analiza*, EtnoStil, Beograd, 2011, str. 435-436 v. i

<sup>139</sup> Za otplatu dugova u 2012. godini Crna Gora je izdvojila 223,6 mil €, a u istom periodu smo se zadužili 329,4 mil €. (Ministarstvo finansija, Informacija o stanju javnog duga Crne Gore, septembar 2013. godine)

<sup>140</sup> Ministarstvo finansija, *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016. godine*, maj 2013, str.15-17 i informacija o stanju javnog duga Crne Gore, septembar 2013. godine, str. 2-3.

<sup>141</sup> Ibid, str.17



2011. godinu, oni su manji za čak 16%. **Ukupna javna potrošnja** u 2012 godini iznosila je 1.316,5 mil. €, što predstavlja 41,8% BDP-a i manja je za 92 mil. € u odnosu na 2011.<sup>142</sup>

Prema podacima Centralne Banke CG, u 2012. godini zabilježen je rast priliva **stranih direktnih investicija**. Ostvareni neto priliv u iznosu od 461,59 mil.€, veći je za 18,6% u poređenju sa predhodnom 2011.godinom. Učešće neto priliva SDI u procijenjenom BDP-u za 2012. godinu iznosilo je 14,7%, i veće je za je 2,7 p.p. od učešća u 2011.godini (12%). U strukturi priliva SDI (633,3 mil.€), vlasnička ulaganja su učestvovala sa 69,3%, od čega su ulaganja u preduzeća i banke 35,7%; nekretnine 33,6%, interkompanijski dug 25,6% i ostalo 5,1%.

**Za period 2013-2016.** godine predviđa se **prosječan rast BDP-a od 3.6%**, u 2014. godini i nešto jači u 2015 i 2016. godini (4,0 % i 4,5%). Predviđene stope su nešto više od potencijalnih stopa rasta BDP-a (dugogodišnji trend). Posle značajnog pada stope nezaposlenosti u 2013. (procjena do 1.7 p.p.mjereno metodologijom ILO) kao posljedice programa za stručno osposobljavanje pripravnika. U periodu 2014-2016 očekuje se nastavak programa zapošljavanja pripravnika, ali u manjem obimu nego ove godine tako da bi se stopa nezaposlenosti stabilizovala na 18,8%.

**Tabela 18- -Ključni makroekonomski indikatori, procjene i projekcije 2012. do 2016. godine**

<i>indikator</i>	<i>2012.</i>	<i>2013.</i>	<i>2014.</i>	<i>2015.</i>	<i>2016.</i>
<i>GDP po tekućim cijenama, u mil.€</i>	3,149	3,493	3,687	3,912	4,170
<i>Realni rast BDPa, u %</i>	-2.5	2.5	3.0	3.5	4.0
<i>Potrošna struktura BDPa, učešće u %</i>					
<i>Potrošnja domaćinstava</i>	85.4	85.4	84.6	82.5	82.5
<i>Javna potrošnja</i>	21.7	21.4	21.1	21.0	21.0
<i>Bruto ulaganja u osnovna sredstva</i>	18.1	18.9	18.9	19.9	19.9
<i>Neto izvoz</i>	-25.2	-25.0	-23.9	-22.7	-22.7

**Izvor:** Ministarstvo finansija, *Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016, str. 14*

**Projekcije nezaposlenosti** uzimaju pretpostavku da je dio mladih visokoškolaca biti zadržan i nakon isteka pripravnčkog staža (ILO metodologija). Uzimajući u obzir podatke zvanične statistike ZZZCG, stopa nezaposlenosti bi trebala da raste blago u 2013. godini i dostigne 13,3 %, da bi se jačanjem ekonomske aktivnosti krajem srednjeg roka tj.2016. godine, spustila na oko 12,5 %.

**Tabela 19 - Ključni indikatori tržišta rada (2006 – 2016.)**

	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013*</i>	<i>2014*</i>	<i>2015*</i>	<i>2016*</i>
<i>Stopa aktivnosti</i>	48.9	51.7	51.9	51.1	50.1	48.7	49.,1	49.0	49.2	49.4	49.5
<i>Stopa zaposlenosti</i>	34.5	41.7	43.2	41.3	40.3	39.1	39.3	39.5	40.1	40.5	40.8
<i>Stopa nezaposlenosti (ILO)</i>	29.6	19.4	16.8	19.1	19.7	19.7	19.9	19.7	18.9	17.9	16.7

**Izvor:** Monstat.

<sup>142</sup> Predlog zakona o izvršenju budžeta Crne Gore za 2012. godinu, Vlada Crne Gore, 13.6.2013. godine, str. 2-8.

U periodu 2013-2016. godine, projektovani **prosječni rast cijena je 2.7%** i rezultat je stabilnih cijena cijena hrane i energenata ali i fiskalnih mjera. Ova projekcija je ažurirana usvojenim izmjenama promjene osnovne stope PDV-a tako da se za 2013. godinu planira nešto veća stopa inflacije od oko 3% da bi u srednjem roku došlo do postepene stabilizacije i pada stope na 2,5% u 2015-2016. godini<sup>143</sup>

Procjenom nacionalnih sektorskih strategija došlo se do zaključka da **konkurentnost, efikasnost i ljudski kapaciteti čine ključne elemente strateške vizije crnogorske ekonomije**. Tehnološki napredak, bolje korišćenje resursa i jačanje domaćih ekonomskih snaga, su važni faktori za budućnost Crne Gore. U kombinaciji sa sveprisutnom potrebom razvoja ljudskih resursa, strateški cilj pravaca razvoja može se formulisati kao „rast kroz konkurentnost, efikasnost i razvoj ljudskih kapaciteta“<sup>144</sup>.

Iako je tokom prethodne decenije zabilježen značajan rast primarne poljoprivredne proizvodnje<sup>145</sup> udio sektora poljoprivrede (uključujući šumarstvo) u BDP-u je pao tokom protekle decenije usljed strukturnih promjena u ekonomiji i tokom poslednjih nekoliko godina kretao se na nivou od 7% – 9%. Formalno registrovana zaposlenost u poljoprivredi je ispod 2% ukupne (kretala se po podacima Zavoda za statistiku Crne Gore, na nivou od oko 2.500 - 3.000 zaposlenih tokom poslednjih godina), ali je stvarni udio crnogorske populacije koji se bavi poljoprivredom mnogo veći.

U 2012. godini desila su se **divergentna kretanja različitih proizvodnih faktora**. U prehrambenoj industriji je značajno učešće kompanija iz oblasti prerade vina, mesa, mlijeka i piva u ukupnom sektoru. Poslovanje u 2010., 2011. i 2012 godini i pored do tada nezabiljezeno velikih snježnih padavina i ekstremnih suša, (uz požare i poplave), imalo je pozitivan trend, što daje za pravo očekivanjima da će se ekspanzija ovih kompanija nastaviti u srednjem roku. Realizacija izvoza vina za Rusiju i Kinu i početak otkupa grožđa od registrovanih proizvođača su pozitivni indikatori stabilnog poslovanja kompanije AD Plantaže. Povećan izvoz kompanija mesne industrije (Goranović, Mesopromet, Gradina, Martex i dr.), kao i značajno učešće mlijeka i proizvoda od tijesta i brašna u ukupnoj potrošnji (mljekarska i pekarska industrija) generisaće značajan i stabilan rast u ovim sektorima.

**Vizija daljeg ekonomskog razvoja Crne Gore u srednjeročnom periodu**, zasniva se na premisi da je Crna Gora, kao mala i otvorena ekonomija, osjetljiva na eksterne šokove (kako se i ispostavilo tokom ekonomske i finansijske krize 2008/2009. godine) i u velikoj mjeri je uvezno zavisna, naročito u sektoru energetike. S druge strane, mali je broj izvezno orjentisanih preduzeća. Problem likvidnosti, izražen u uslovima krize, uslovio je gašenje jednog broja malih i srednjih preduzeća (MSP). Inače, MSP imaju dominantno učešće u ukupnom broju preduzeća, ali ne i u formiranju BDP-a. Padom ekonomske aktivnosti, državni prihodi po osnovu poreza se smanjuju. Krediti će biti dostupni jedino po većim kamatnim stopama, što će se odraziti na visinu javnog duga, vršenje javnih usluga i zapošljavanje.

---

<sup>143</sup> ibid

<sup>144</sup> Ministarstvo finansija, *Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016*, mart 2013, str.29.

<sup>145</sup> Monstat, *Statistički godišnjak 2012*, „Bruto dodata vrijednost (tekuće cijene) u poljoprivredi, lov, šumarstvu i ribarstvu porasla je sa oko 120 miliona eura u 2000. na oko 239,5 miliona u 2010. godini (primarna poljoprivredna proizvodnja) –izvor: Monstat, Bruto vrijednost proizvodnje u tekućim cijenama po SNA 93 konceptu, str.63.

### 3.3. Važnost poljoprivrede za ekonomski razvoj Crne Gore

Stepen razvoja jedne privredne grane, pa i poljoprivrede, može se posmatrati iz više uglova. Jedan od važnih parametara, pored raspoloživih resursa tj. zemljišta, radne snage, vodnih resursa, klimatskih uslova i sl. jesu i ekonomski faktori odnosno njeno učešće u BDP-u, stepen mehanizacije i tehničke opremljenosti, stepen navodnjavanja, broj radno angažovanih lica u poljoprivredi, profitabilnost i ekonomska efikasnost pojedinih sektora poljoprivredne proizvodnje.

Najvažniji parametri crnogorske poljoprivredne proizvodnje jesu njeno učešće u ukupnom BDP-u, oko 49.000 poljoprivrednih gazdinstava ili oko 100.000 ljudi koji su vezani direktno ili indirektno za poljoprivredu. Prisutne su tendencije rasta obrađenih površina i to posebno u dijelu ratarstva i proizvodnje žitarica, rasta otkupa, jačanja prerađivačkih kapaciteta i rast izvoza i to intenzivnije tokom 2011. i 2012. godine. Ekonomski značaj poljoprivrede za Crnu Goru je evidentan, jer je njeno učešće u BDP-u značajno. U 2012. godini učešće poljoprivrede, šumarstva i ribarstva u bruto dodatoj vrijednosti je 8,8%, a zajedno sa prerađivačkom industrijom (5,1%) približava se nivou od 14% u bruto dodatoj vrijednosti, odnosno sektorskoj strukturi BDP-a Crne Gore.<sup>146</sup>

**Tabela 20 Učešće pojedinih sektora u generisanju ukupne vrijednosti proizvodnje u poljoprivredi**

Meso	Mlijeko	Jaja	Riba	Med i dr pčelinji proizvodi	Voće i grožđe	Povrće	Ostalo	Ukupno
30%	28%	4%	3%	1%	15%	15%	4%	100%

**Izvor:** Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, *Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015*, mart 2013. str. 42

Tabelarni prikaz pokazuje da je najvažniji sektor u generisanju ukupne vrijednosti poljoprivredne proizvodnje u Crnoj Gori **stočarstvo** (proizvodnja mesa i mlijeka, sa gotovo 60% ukupne vrijednosti), dok na **sektor voća, povrća i vinogradarstvo** otpada oko 30%). Ostali sektori (pčelarstvo, ribarstvo, proizvodnja jaja itd., generišu oko 10% ukupne vrijednosti proizvodnje). Strukturne karakteristike crnogorskog agrara jesu da dominiraju mala porodična gazdinstva, sa prosječnom veličinom posjeda oko 4,6 ha, uz još uvijek nisku produktivnost, ali i nizak nivo upotrebe hemikalija (mineralnih đubriva i sredstava za zaštitu bilja), odnosno, preko 10 puta manje nego u EU.

Ukupan broj gazdinstava koja koriste direktne ili indirektno benefite **agrobudžeta** iznosi oko 20.000. Od toga, iz budžeta se direktno subvencionise 11.000 gazdinstava (premije po grlu, hektaru ili litru mlijeka), još 1.300 se regresira kroz podršku otkupu povrtlarskih kultura, 5.800 staračkih isplata (ukupno 18.300 gazdinstava).<sup>147</sup> Pored toga, kroz programe vodoprivrede, otkupa tržišnih viškova stoke, finansiranje penzionerskih udruženja (indirektno i prerađivačke industrije), finansiranje Udruženja u poljoprivredi, finansira se najmanje još oko 2.000 subjekata.

<sup>146</sup> Saopštenje Monstata o BDP Crne Gore za 2012. godinu, septembar 2013.

(<http://www.monstat.org/userfiles/file/GDP/BDP%202011%20saopstenje.pdf>)

<sup>147</sup> Analiza strukture agrobudžeta 2011

Postepeno usvajanje ključnih principa Zajedničke evropske poljoprivredne politike, za crnogorski agrar znači, između ostalog, postepeni prelazak sa finansiranja podrške inputima (regresiranja inputa) i cjenovnih naknada za pojedine kulture, ka tzv. Decoupling sistemu, odnosno ka **podršci za farmere**, nezavisno od kulture za koju se odluči da gaji (plaćanje po grlu stoke, litru predatog mlijeka i po hektaru zasijane površine). U tom smislu, pred nama su brojni izazovi: koje mjere podrške inputima zadržati, kako "uvezati" budžete lokalnih samouprava u sistem Ministarstva poljoprivrede<sup>148</sup>, na koji način definisati kriterijume finansiranja plaćanja po litru otkupljenog mlijeka, grlu stoke i hektaru zasijane površine, a da ona budu pravična, efikasna i u skladu sa EU principima podrške, koje ključne oblasti primarne i prerađivačke proizvodnje forsirati i sl..

Prioritetne mjere koje realizuju država i ministarstvo poljoprivrede prvenstveno trebaju biti usmjerene na jačanje primarne proizvodnje (ulaganja u opremu i mehanizaciju, nabavku stočnog fonda, rekonstrukciju štala, prerađivačkih kapaciteta na farmama, razvoj agroturizma, organske proizvodnje i sl.), kao i uvođenje odgovarajućih standarda, prije svega bezbjednosti hrane, u prerađivački sektor.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je intenzivno radilo na donošenju ključnih sistemskih dokumenta koji trasiraju put za ubrzani razvoj i reformu sektora poljoprivrede, od kojih su najvažniji usvojeni Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, iz 2009. i Nacionalni program ruralnog razvoja iz novembra 2008. godine, kao i nacrt IPARD programa za Crnu Goru iz 2011. i 2012. godine, kao osnova za IPARD podršku (V komponenta IPA programa).

Subvencije po hektaru zasijanih površina su se povećale 2009, 2010., 2011 i 2012. godine (kao i površine po prosječnoj stopi od oko 20%). Isti trend je zabilježen i kod ostalih direktnih plaćanja (po grlu i litru otkupljenog mlijeka). Vlada bi trebalo da podstakne izvoz i povećanje domaće proizvodnje, ali za to sada mora da osmisli drugačiji način, jer je poljoprivrednoj proizvodnji potrebna snažna investiciona i kreditna podrška koja je u značajnoj mjeri nedovoljno dostupna (obezbjeđenje hipoteke i visoke kamatne stope na kredite od strane poslovnih banaka u Crnoj Gori). Kroz petu komponentu IPA imamo mogućnosti da koristimo 12.9 mil € za ovu oblast za period 2012.-2013., uz uslov ubrzanog sprovođenja potrebnih kadrovskih i institucionalni reformi.

Budžetska podrška za poljoprivredu posljednjih godina ima opštu tendenciju porasta, ali je ona bila sporija od rasta ukupnog budžeta Crne Gore. **Struktura agrobudžeta za period 2008-2012.** pokazuje da su samo mjere tržišno-cjenovne politike i ruralnog razvoja, u tom periodu, imale stalan rast, dok je kod drugih vrsta mjera (ruralni razvoj i opšte usluge i servisi u poljoprivredi, operativni programi veterinarske i fitosanitarne uprave) budžetska podrška iz godine u godinu varirala (ili se pak, smanjivala).

Potrebni su još jasniji i precizniji kriterijumi kontrole korišćenja sredstava iz agrarnog budžeta u skladu sa zahtjevima V komponente IPARD-a (Agencija za plaćanja u poljoprivredi). Upravo iz tog razloga, jedan od prioriteta MPRR usaglašen u planu rada Vlade za 2012. godinu jeste formiranje registara i baza podataka u poljoprivredi, kao osnova za kontolu i plaćanja buduće IPARD agencije na kojima se intenzivno radi uz pomoć međunarodnih eksperata Svjetske banke (MIDAS). Nažalost, dinamično ispunjavanje ovog prioriteta tokom 2012. godine, koji je karakterisala usvojena

---

<sup>148</sup> Član 20. Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju (2009).

strategija razvoja IT sistema Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i strategija razvoja registara i baza podataka, nije rezultiralo u implementaciji istih tokom 2013. godine.

S obzirom na njen značaj za ruralnu ekonomiju, poljoprivreda je takođe izuzetno važna za **smanjenje siromaštva** u Crnoj Gori, gdje 58% od najsiromašnije petine stanovništva živi u ruralnim oblastima. Povezani sektori, uključujući šumarstvo i pčelarstvo, obezbjeđuju dodatne mogućnosti za stvaranje dohotka za ruralno stanovništvo, a šume su i dalje značajan Izvor energije za grijanje. Poljoprivreda često igra ulogu socijalnog „amortizera“ za najosjetljivije segmente stanovništva, posebno za starije i one koji su izgubili zaposlenje u industrijskom sektoru tokom tranzicije. Pored toga, Crna Gora ima bogatstvo resursa životne sredine i poljoprivreda ima značajne implikacije po upravljanje ovim resursima.

S druge strane, **resursi koji se nalaze u Sjevernom regionu su prilično značajni, posebno u smislu poljoprivrede (67% obradivog zemljišta i 70% stočnog fonda) i šumarstva (71% drvne mase)**. Sjeverni region takodje ima značajne potencijale za razvoj svih vrsta turizma posebno onog koji kompletira turističku ponudu (trenutno dominantan u primorskom regionu i za cjelovitu održivost turističkog sektora. Fond poljoprivrednog zemljišta od 0,82 ha po stanovniku predstavlja važan resurs, budući da je Crna Gora po ovom pokazatelju pri samom vrhu evropskih zemalja. Međutim, struktura zemljišta nije povoljna, obzirom da je najveće je učešće pašnjaka i prirodnih livada (gotovo 90%), koje se ekstenzivno koriste.

Porodična poljoprivredna gazdinstva i poslovni subjekti popisani u Popisu poljoprivrede 2010. godine su imali **309240,7 ha ukupno raspoloživog zemljišta**. Popisom je obuhvaćeno 48.824 porodičnih poljoprivrednih gazdinstava sa 294.400,7 ha ukupno raspoloživog zemljišta što predstavlja 95,2 % od ukupne površine raspoloživog zemljišta. Prosječno porodično poljoprivredno gazdinstvo ima 6,0 ha ukupno raspoloživog zemljišta. Ukupno 48.277 poljoprivrednih gazdinstava sa površinom od 221.297,6 ha ukupno korišćenog oljoprivrednog zemljišta čini 71,6 % od površine ukupno raspoloživog zemljišta. **Prosječno poljoprivredno gazdinstvo ima 4,6 ha poljoprivrednog korišćenog zemljišta.**

**Tabela 21 – Struktura poljoprivrednog zemljišta u Crnoj Gori**

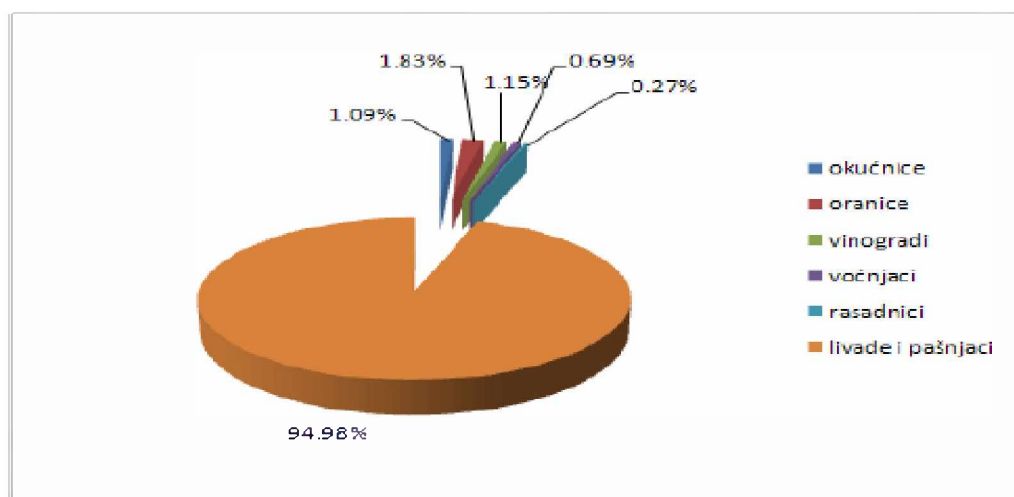
	Ukupno raspoloživo zemljište		Ukupno poljoprivredno korišćeno zemljište		Korišćene okućnice i/ili bašte		Korišćene oranice	
	Broj gazdinstava	Površina	Broj gazdinstava	Površina	Br. gazdinstava	Površina	Br. gazdinstava	Površina
Ukupno	48870	309.240,7	48.277	221.297,6	37.010	2.412,8	10.170	4.048,3
Porodična poljoprivredna gazdinstva	48824	294.400,7	48.243	212.724,4	37.010	2.412,8	10.153	3.656,4
Poslovni objekti	46	14.840,0	34	8.573,2			17	391,9

**Izvor:** Popis poljoprivrede 2010, *Struktura poljoprivrednih gazdinstava, ključne varijable-zemljišni i stočni fond*, str. 46.

Ukupna površina zemljišta uzetog u zakup, uključujući i zajedničko zemljište (katune i komune) je 132.989,4 ha. Površina zakupljenog zemljišta od strane 2.710 porodičnih poljoprivrednih

gazdinstava je 131.280,5 ha što čini 98,7% ukupnog zemljišta uzetog u zakup.<sup>149</sup>

**Grafik 10– Poljoprivredna gazdinstva prema korišćenom poljoprivrednom zemljištu**



**Izvor:** Monstat, Popis poljoprivrede 2010, *Struktura poljoprivrednih gazdinstava, ključne varijable-zemljišni i stočni fond*, Podgorica, mart 2011, str.47.

Ali, struktura korišćenog poljoprivrednog zemljišta je izuzetno nepovoljna, obzirom da skoro 95% površina čine livade i pašnjaci. Stoga je ekstenzivno stočarstvo predstavlja najveći potencijal razvoja crnogorske poljoprivrede.

**Šumski resurs** je takođe, značajan. Po stepenu šumovitosti Crna Gora pripada samom evropskom vrhu. Naime, uz Skandinavske zemlje, sa **0,9 ha šuma po glavi stanovnika, Crna Gora je jedna od najšumovitijih zemalja u Evropi.**

- šume obuhvataju **621.000 ha**,
- neobraslo šumsko zemljište čini 123.000 ha.
- Šume i šumska zemljišta u **državnoj svojini** zahvataju **500.000 ha** ili **67%**,
- šume i šumska zemljišta u **privatnom vlasništvu** čine **244.000 ha** ili **33%**.
- **Ukupne drvene zalihe u šumama Crne Gore procjenjuju se na oko 72 miliona m<sup>3</sup>**, od čega četinar 29,5 miliona m<sup>3</sup> ili 41% i lišćara 42,5 miliona m<sup>3</sup> ili 59%.<sup>150</sup>

**Tabela 22 - Struktura i korišćenje šuma u Crnoj Gori**

Površina pod šumom				Vlasništvo		God. bruto sječa	
Šuma %	Ukupno ('000 ha)	Šuma po gl stanovnika	Privatne %	Neto površina ('000 ha)	Broj vlasnika	Neto m <sup>3</sup> -ha	Ukupno
54	744	0,9	33,0	744	50.000	0,9	700

**Izvor:** Uprava za šume Crne Gore, Godišnji izvještaj, 2010.

<sup>149</sup> Popis poljoprivrede 2010, *Struktura poljoprivrednih gazdinstava, ključne varijable-zemljišni i stočni fond*, Monstat, Podgorica, mart 2011, strana 46-47

<sup>150</sup> Izvor: Uprava za šume Crne Gore, godišnji izvještaj 2010

Poljoprivreda i ruralni razvoj su jedan od ključnih sektora ekonomije zemlje i predstavljaju važan osnov zapošljavanja i ostvarivanja dohotka, naročito za stanovništvo sjevernog i planinskog područja, čije su mogućnosti za zapošljavanje ograničene. Izbalansirani razvoj jedne zemlje, kakva je Crna Gora, zahtijeva jasno definisanje uloge poljoprivrede i podrške njenog razvoja, jer bez unaprjeđenja uslova života, rada i proizvodnje, odnosno uravnoteženja ekonomskih, ekoloških i socijalnih funkcija nema održivog regionalnog i ruralnog razvoja<sup>151</sup>.

Dobro osmišljenom politikom ruralnog razvoja seoski prostor može obezbijediti dobar kvalitet života i rada, gdje će mladi ljudi uvidjeti svoju šansu da se bave poljoprivredom i sa njom vezanim djelatnostima, ili čak djelatnostima iz drugih sektora, što će u značajnoj mjeri omogućiti smanjenje trenda depopulacije sela. Tu posebno treba izdvojiti **turizam**, gdje trendovi potrošnje ukazuju na rast, odnosno potencijal za proizvodnju i plasman u ugostiteljstvu i turizmu tradicionalnih crnogorskih proizvoda. Povezivanjem poljoprivrede i turizma, kao i korišćenjem obnovljivih Izvora energije mogu se stvoriti uslovi za kreiranje novih radnih mjesta i poboljšanje uslova života u ruralnim područjima. Pored toga, poljoprivreda proizvodi i eksterne efekte, koji nemaju direktan uticaj na BDP, ali koji imaju veliki uticaj na kvalitet života stanovništva. Dakle, značaj poljoprivrede nikada se ne posmatra samo sa ekonomskog stanovišta, nego se moraju uvažavati i njene druge važne funkcije<sup>152</sup>.

**Ruralna područja** karakteriše mala gustina naseljenosti, obzirom da je populacija uglavnom zapošljena u poljoprivredi i šumarstvu. Mreža naselja u ruralnim područjima se obično sastoji od manjih naselja sa manje usluga i urbanih aktivnosti. Većina ruralnih naselja u Crnoj Gori mogu se klasifikovati kao razudjena naselja. **Crnogorska ruralna područja** - mogu se podijeliti na pet osnovnih grupa:<sup>153</sup>

- 1) ruralna područja u blizini gusto naseljenih mjesta ili u blizini većih gradova;
- 2) ruralna turistička područja;
- 3) ruralna područja sa miješanim aktivnostima, koja još uvijek zavise od poljoprivrede, ali saznačajnim razvojem drugih aktivnosti, kao što su turizam, industrija i usluge;
- 4) primarno poljoprivredna-ruralna područja;
- 5) teško dostupna ruralna područja u brežuljkastim i planinskim područjima, gdje su šumarstvo i ekstenzivno stočarstvo tipične aktivnosti.

**Najizraženiji problemi poljoprivrede i ruralnih područja** su:

- veliki dio proizvodnje je cjenovno nekonkurentan;
- usitnjena gazdinstva i nizak stepen modernizacije tehnologije u poljoprivredi i preradi;
- relativno visoke cijene inputa nepovoljno utiču na cijenu krajnjih proizvoda;
- neorganizovanost i nepostojanje čvrstih oblika horizontalnog i vertikalnog povezivanja proizvođača u poljoprivredi i preradi hrane;
- loša infrastruktura u ruralnim područjima;

---

<sup>151</sup> ibid str 59

<sup>152</sup> ibid, str 61

<sup>153</sup> Izvor: prostorni plan Crne Gore do 2020. godine (iz 2008.)

- nepovoljna ruralna-starosna i socijalna struktura i
- smanjene mogućnosti zapošljavanja u ruralnim područjima.

U skladu sa navedenim, **razvojni ciljevi** se mogu ostvariti kroz:

1. investicije u primarnu poljoprivredu i preradu poljoprivrednih proizvoda;
2. investicije za implementaciju politike poljoprivrednog zemljišta (razvoj, korišćenja i poboljšanje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, povećanje veličine porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i sprečavanje usitnjenosti posjeda);
3. poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture, kao i diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;
4. implementaciju agro-ekoloških mjera i
5. investicije u obrazovanje, istraživanje i analitički rad.

Kako bi se obezbijedile strukturne i institucionalne reforme, neophodno je osmisлити i sprovesti sveobuhvatne programe obuke na osnovu procijenjenih potreba. Takođe, neophodno je uložiti dodatne napore u uspostavljanje administrativne strukture, u skladu sa zahtjevima EU. Relevantno zakonodavstvo i podzakonska akta treba uskladiti sa pravnim zahtjevima EU. Izgradnja ljudskih kapaciteta u sektoru poljoprivrede, uključujući ruralni razvoj, obuhvata sve uključene institucije, a koncentriše se na unapređenje znanja u oblasti pravnog okvira, odnosno cijele administrativne procedure, kao i finansiranje različitih investicionih mjera<sup>154</sup>.

### **3.4. Socijalno i ekonomsko stanje: regionalni aspekt**

Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014., definiše razvojne ciljeve usmjerene ka socioekonomskom razvoju države, smanjenju regionalnih razlika i jačanju potencijala za razvoj onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju<sup>155</sup>. Osnovni cilj Strategije regionalnog razvoja je postizanje ravnomjernijeg socio-ekonomskog razvoja Crne Gore u skladu sa principima održivog razvoja, stvaranjem uslova za povećanje konkurentnosti svih dijelova zemlje i realizaciju njihovih razvojnih potencijala. Ovo predstavlja važan element procesa pridruživanja EU kao dugoročnog opredjeljenja Crne Gore, i važnu odrednicu u vođenju ekonomske politike.

Podaci o **nezaposlenosti** iz administrativnih izvora (kao što je evidencija Zavoda za zapošljavanje) govore da je broj nezaposlenih tokom poslednjeg petogodišnjeg perioda varirao oko cifre od 30.000 osoba, odnosno da se stopa nezaposlenosti kretala na nivou od 10.7% - 13%, dok podaci iz anketa o radnoj snazi ukazuju na znatno veću stopu nezaposlenosti - 19,9 i 19.7 % u 2011. i 2012. godini.

**Indeks razvijenosti Jedinica lokalne samouprave (JLS)** određuje se preko indeksa razvijenosti, koji predstavlja prosjek pokazatelja ekonomske razvijenosti, strukturnih promjena i demografskog stanja. Procenat učešća navedenih pokazatelja u sintetičkom indeksu razvijenosti utvrđuje se Strategijom regionalnog razvoja (SRR), bliži način utvrđivanja indeksa propisuje Vlada, a indeks razvijenosti JLS određuje resorno ministarstvo..(..) indeks razvijenosti je kompozitni pokazatelj koji se računa kao ponderisani prosjek više osnovnih društveno-ekonomskih pokazatelja..(..) pokazatelj odstupanja razvijenosti JLS računa se u odnosu na nacionalni prosjek u periodu od 3 godine.

<sup>154</sup> ibid, str. 63

<sup>155</sup> Ministarstvo ekonomije, *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014*, februar 2011, str. 9



**Tabela 23 -Stanovništvo, površina i indeks razvijenosti JLS 2011. (Crna Gora=100%)**

Opština/ region	Stanovništvo		Površina		Indeks razvijenosti JLS <sup>156</sup>
	Broj	% Od ukupnog	km2	Od ukupne, %	
Bar	42.048	6.8	598	4,3	92,0
Budva	19.218	3.1	122	0,9	362,4
Herceg Novi	30.864	5.0	235	1,7	165,0
Kotor	22.601	3.6	335	2,4	201,9
Tivat	14.031	2.3	46	0,4	149,6
Ulcinj	19.921	3.2	255	1,8	56,9
Primorski	148.683	24.0	1.591	11,5	-
Cetinje	16.657	2.7	910	6,6	73,0
Danilovgrad	18.472	3.0	501	3,6	89,8
Nikšić	72.443	11.7	2.065	15,0	88,9
Podgorica	185.937	30.0	1.441	10,4	146,0
Središnji	293.509	47.3	4.917	35,6	-
Andrijevica	5.071	0.8	283	2,0	57,8
Berane	33.970	5.5	717	5,2	62,9
Bijelo Polje	46.051	7.4	924	6,7	72,3
Kolašin	8.380	1.4	897	6,5	70,9
Mojkovac	8.622	1.4	367	2,7	72,9
Plav	13.108	2.1	486	3,6	20,3
Pljevlja	30.786	5.0	1.346	9,7	82,0
Plužine	3.246	0.5	854	6,2	49,8
Rožaje	22.964	3.7	432	3,1	57,6
Šavnik	2.070	0.3	553	4,0	46,0
Žabljak	3.569	0.6	445	3,2	81,9
Sjeverni	177.837	28.7	7.304	52,9	-
CG ukupno	620.029	100,0	13.812	100,0	100,0

**Izvor:** Popis stanovništva Crne Gore 2011 (Monstat) i Strategija regionalnog razvoja (2010)

**Indeks razvoja po mjeri čovjeka (humanog razvoja) ili HDI<sup>157</sup>** (iz UNDP lokalnog Izvještaja o razvoju po mjeri čovjeka 2012.) je 0,791. Prema posljednjem objavljenom indeksu na globalnom nivou Crna Gora je bila na 52. mjestu od 187 zemalja (visok indeks), čak ispred većine zemalja regiona. On se bazira na indikatorima trajanja života, mjereno očekivanjima dužine životnog vijeka na rođenju; stepen obrazovanja, koji se mjeri kao kombinacija stope pismenosti odraslih osoba i kombinovani odnos primarnog, srednjeg i upisa na visoke škole; i standard života koji se mjeri kao BDP po glavi. Svih šest opština regiona su u okviru niže kategorije HDI. Rejting opštine Andrijevica je apsolutno najniži u zemlji.

Sudeći po Monstatovim podacima, snažan ekonomski rast od prije nekoliko godina doprinio je smanjenju siromaštva: **stopa siromaštva** je sa 11,3% u 2006. godini pala na ispod 5% u 2008, da bi u 2009 i 2010. ponovo porasla na 6,8% odnosno 6,6%, dok 2011.godine imamo rapidan rast ovog

<sup>156</sup> cit. Đurović Gordana, *Regionalna ekonomija*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 37

<sup>157</sup> Od zemalja iz Evrope i centralne Azije koje su blizu Crnoj Gori prema HDI poziciji i broju stanovnika, tu su Letonija i Litvanija, koje se nalaze na 44 i 41. poziciji prema HDI. HDI je zbirna mjera za procjenjivanje dugoročnog napretka u tri osnovne dimenzije razvoja po mjeri čovjeka - dug i zdrav život, pristup znanju i pristojan standard života. Izvor: <http://www.cdm.me/ekonomija/od-187-zemalja-po-kvalitetu-zivota-crna-gora-52-na-mjestu>

koeficijenta (9,3%). **Gini koeficijent**<sup>158</sup> se u posmatranom periodu kretao na nivou od oko 25%, što je vrijednost koja ukazuje na značajan stepen nejednakosti u društvu.

Snažan ekonomski rast ostvaren u periodu 2006 – 2009. godine nije značajnije uticao na smanjenje regionalnih razlika u razvoju tako da se crnogorsko društvo i dalje suočava sa veoma izraženim razvojnim disparitetima među različitim djelovima zemlje, pri čemu sjever značajno zaostaje u razvoju za opštinama središnjeg i primorskog regiona). Kao posljedica ovakvog stanja prisutan je trend stalnog iseljavanja stanovništva sa sjevera zemlje u ekonomski atraktivnija područja. Tu tvrdnju ilustruje i struktura budžetskih prihoda po regionima (pc).

**Grafik 11 - Budžetski prihodi po regionima 2010. (€ per capita)**



Izvor: Ministarstvo ekonomije Crne Gore, 2010.

**U Crnoj Gori, učestalost siromaštva je dvostruko veća na sjeveru zemlje i u ruralnim u odnosu na urbana područja**, a siromaštvo je najizraženije u marginalizovanim socijalnim grupama. Stopa siromaštva u ruralnim oblastima Crne Gore je znatno veća nego u urbanim oblastima. U urbanim oblastima stopa siromaštva u 2011. Godini, po podacima Monstata, je iznosila 4,4%, dok je u ruralnim oblastima ona iznosila 18,4%. U Crnoj Gori u seoskim oblastima živi 69,2% siromašnih pojedinaca, dok u gradskim oblastima živi 30,8%.

**Tabela 24 – Linija siromaštva i GINI koeficijent u Crnoj Gori 2006-2011.**

	Nacionalna apsolutna linija siromaštva (u € mjesečno, po ekvivalentnom odraslom licu)	Stopa siromaštva (%)	Jaz siromaštva (%)	Oštrina siromaštva (%)	Gini koeficijent (%)
2006	144,68	11,3	1,9	0,6	24,4
2007	150,76	8,0	1,4	0,4	26,4
2008	163,57	4,9	0,9	0,3	25,3
2009	169,13	6,8	1,4	0,5	26,4
2010	169,98	6,6	1,1	0,3	24,3
2011	175,25	9,3	2,0	0,7	25,9

Izvor: Monstat, Odsjek statistike tržišta rada, uslova života, socijalne usluge i potrošnje domaćinstava

Zbog različitog definisanja siromaštva razlikuju se **apsolutno i relativno** siromaštvo. Prvo podrazumijeva da je siromaštvo stanje koje odlikuje nemogućnost da se zadovolji određen opšti minimum životnih potreba, dok drugo predstavlja siromaštvo u odnosu na neki prosjek ili

<sup>158</sup> Gini koeficijent se kreće u rasponu od 0 do 1 ili, kada je izražen u procentima, od 0 do 100. Veći koeficijent znači veći stepen nejednakosti

<sup>158</sup> <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MNE.html>.

minimum prihvatljivog standarda u datom društvu. Dalje, siromaštvo se može definisati kao **finansijsko** (u smislu nedovoljnosti prihoda za zadovoljenje određenih potreba) ili kao **materijalna deprivacija -lišavanje** (u smislu različitih nezadovoljenih životnih potreba). Ono može biti **objektivno ili subjektivno**, pri čemu u prvom slučaju istraživač određuje kriterijum siromaštva, a u drugom slučaju kriterijum je subjektivan osjećaj pojedinca .

Bez obzira kako definišemo siromaštvo najčešće pratimo sledeće njegove karakteristike:

**Rasprostranjenost** – predstavlja broj osoba ili domaćinstava koji se mogu smatrati siromašnim prema postavljenom kriterijumu, koji se najčešće definiše kao linija siromaštva <sup>159</sup> Rasprostranjenost se najčešće iskazuje preko stope siromaštva, odnosno učešća siromašnih u opštoj populaciji ili unutar neke grupe. **Težina siromaštva** – kada se ono nastoji izmeriti kvantitativno, obično se prate dubina (jaz) i oštrina siromaštva koji pokazuju koliko su siromašni udaljeni od linije siromaštva, to jest koliko im je sredstava potrebno da se „popnu“ iznad linije siromaštva ili koliko su siromašni međusobno „nejednaki“ u siromaštvu. Kad se siromaštvo mjeri kvalitativno, više se pažnje obraća na njegove razičite dimenzije u nezadovoljenosti potreba i životnih teškoća. **Mapa siromaštva** – zapravo predstavlja pokušaj da se prepoznaju različite društvene grupe koje se suočavaju sa problemom siromaštva, odnosno, da se odgovori na pitanje: ko su siromašni? **Apsolutna linija siromaštva za Crnu Goru za 2011.godinu utvrđena na nivou od 175,25 eura** mjesečno po ekvivalentnom odraslom licu. Prethodna istraživanja siromaštva su pokazala da pored osoba koje žive ispod apsolutne linije siromaštva značajan dio stanovništva (čak i do jedne trećine) može biti okarakterisan kao ekonomski ugrožen (prihodi manji od 240 eura mjesečno) i da male oscilacije u prihodima ili rashodima mogu doprinijeti da određeni broj osoba iz ove kategorije padne ispod apsolutne linije siromaštva.

#### 3.4.1. Socijalna kretanja u sektoru poljoprivrede

Agenda za socijalnu inkluziju EU, vezano za proces približavanja Crne Gore u EU zahtijeva snažnije napore u prevazilaženju ovog socijalnog jaza. Neki od relevantnih podataka iz ovog izvještaja potvrđuju potrebu za intervencijama u podršci društveno-ekonomski ranjivoj populaciji.

**Tabela 25 - Indikatori isključenosti po polu i obrazovanju**

		Sjever	Jug	Centralni dio	Crna Gora
<b>Lišeni zaposlenja</b>	Muški	10.9	5.1	9.1	8.7
	ženski	12.5	3.8	7.5	8.2
<b>Nesigurno zaposlenje</b>	Muški	10.3	14.1	7.7	10.2
	ženski	6.3	10.9	5.3	7.1
<b>Lišeni obrazovanja</b>	Muški	14.4	7.3	12.7	12.0
	ženski	18.5	14.5	16.2	16.5
<b>Nizak nivo dohotka (u smislu siromaštva)</b>	Muški	24.8	19.7	24.6	23.4
	ženski	27.4	19.9	26.2	24.9

**Izvor:** popis stanovništva u Crnoj Gori 2011.

<sup>159</sup> Iznos prihoda ili potrošnje za koji se smatra da predstavlja minimum za zadovoljenje životnih potreba (u slučaju apsolutnog) ili za ostvarivanje primerenog standarda za dato društvo (kao u slučaju relativnog siromaštva). v. <http://www.inkluzijakurs.info/modul.php?headerbar=0&m=1&p=3&t=b&kp=0>

1) Statistički podaci vezani za nezaposlenost u Crnoj Gori dostupni su iz dva izvora: Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Zavoda za statistiku Crne Gore. Tako je, prema podacima Monstata, broj osoba, bilo onih koje su nezaposlene ili su zaposlene, ali im se doprinosi ne plaćaju, sa manje od 8 godina škole, koje se dalje ne školuju, kao i sa nezadovoljavajućim pristupom zdravstvenim uslugama, vrlo visok u sjevernom regionu. Problem nezaposlenosti izraženiji je u sjevernom regionu, u odnosu na središnji, a posebno u odnosu na južni region Crne Gore. To se ogleda kroz prisutne trendove u odnosima ukupnog broja i strukture nezaposlenih, obima i strukture zapošljavanja, te obima strukture tražnje u sjevernom u odnosu na ostale regione. Tako je u 2006. godini broj nezaposlenih u sjevernom regionu činio 54% ukupnog broja nezaposlenih u Crnoj Gori, a obim zapošljavanja u toj godini u tom regionu činio je 25,3% ukupnog zapošljavanja, da bi u 2011. godini taj odnos bio 44,9% : 18,5%. To je posljedica, prije svega, znatnog smanjivanja tražnje, obzirom da je u ukupnom obimu tražnje sjeverni region u 2006. godini činio 23,7%, da bi to u ovoj godini to bilo svedeno na 13,2 % ukupne tražnje.<sup>160</sup>

#### 3.4.2. Relevantne Vladine i sektorske politike od značaja za razvoj poljoprivrede

Nakon proglašenja nezavisnosti države Crne Gore, nakon referenduma odžanog 21. maja, 2006. godine, Vlada je usvojila niz dokumenata koji se bave održivom budućnošću zemlje. Iznad svega, činjenica da je Crne Gora ‘‘ekološka država’’, morala je biti pomenuta, kako je to definisano i u Ustavu Crne Gore usvojenom 2007. godine. Drugi sveobuhvatan dokument je i Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore 2007-2012. godine. Ostali (najvažniji) relevantni nacionalni Zakoni, planovi i strategije su:

- 2) Prostorni plan Crne Gore do 2020 (mart, 2008),
- 3) Regionalni prostorni plan za posebne svrhe Bjelasice i Komova 2011. ,
- 4) Nacionalni plan za pridruživanje Crne Gore EU (2008)
- 5) Nacionalna ekološka politika (2009, )
- 6) Nacionalna strategija biodiverziteta sa akcionim planom 2010-2015 (iz 2010.),
- 7) Zakoni o strateškoj procjeni prirodne okoline i Ocjeni uticaja na prirodnu okolinu (iz 2008.)
- 8) Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine (nov. 2008.),
- 9) Zakon o turizmu (Sl.list CG 61/10),
- 10) Zakon o nacionalnim parkovima Crne Gore (Sl.list CG 56/09) ,
- 11) Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009-2013 (iz 2008.),
- 12) Nacionalna šumarska politika (Dokument usvojen od strane Vlade Crne Gore (br:03-3982)
- 13) Zakon o šumarstvu (Sl.List CG 74/10),
- 14) Zakon o organskoj poljoprivredi (Sl. list RCG 49/2004),
- 15) Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl.list CG 56/09),
- 16) Zakon o regionalnom razvoju (Sl.list CG 20/2011)<sup>161</sup>;

---

<sup>160</sup> ibid, str.12

<sup>161</sup> **Član 4 Zakona:** Radi planiranja razvojnih prioriteta i sprovođenja i praćenja politike regionalnog razvoja, više jedinica lokalne samouprave, geografski povezanih, čine region. Regioni iz stava 1 ovog člana su:

- 1) **Primorski region;**
- 2) **Središnji region;**
- 3) **Sjeverni region.**

Primorski region čine opštine: Bar, Budva, Herceg-Novi, Kotor, Tivat i Ulcinj. Središnji region čine: Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine Danilovgrad i Nikšić. Sjeverni region čine opštine: Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Kolašin, Mojkovac, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak.

- 17) Zakon o porezu na dobit pravnih lica (Sl. list RCG", br. 65/01 i 80/04 i "Sl. list CG", br. 40/08, 86/09 i 14/12)
- 18) Zakon o kontroli državne pomoći ("Sl. list Crne Gore", br. 74/09 od 13.11.2009, 57/11 od 30.11.2011)
- 19) Zakon o finansiranju lokalnih samouprava (Sl.list CG br. 74/10),
- 20) Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014.,
- 21) Strategija održivog razvoja Crne Gore(2007.),
- 22) Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća 2010.-2014.(2010),
- 23) Strategija proizvodnje hrane i EU integracija 2007- 2013.godine (2006)
- 24) Strateški okvir uskladenosti za IPA III i IV komponentu i Operativni program za regionalni razvoj za 2011-2013.godine, kao i ostale relevantne sektorske strategije i nacionalni programi relevantni za postizanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja.

**Tokom 2012. godine usvojeni su sljedeći zakoni/akti<sup>162</sup> od značaja za ravnomjerniji regionalni razvoj i smanjenje nezaposlenosti u ruralnom području:**

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica (posebne olakšice za privredno nedovoljno razvijene opštine);
2. Zakon izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica (posebne olakšice za privredno nedovoljno razvijene opštine);
3. Usvojen je Akcioni plan za implementaciju Strategije regionalnog razvoja do 2014. godine;
4. Usvojena je Odluka o mapi regionalnih pomoći;
5. Usvojena je Uredba o metodologiji za izračunavanje stepena konkurentnosti jedinice lokalne samouprave.
6. Na osnovu Zakona o regionalnom razvoju, usvojeni su strateški planovi razvoja opština Danilovgrad i Berane, a pred usvajanjem su predložili strateških planova razvoja opština: Andrijevića, Šavnik, Žabljak, Kolašin, Bijelo Polje, Mojkovac, kao i Cetinje, Tivat, Bar. Ostale opštine su u procesu izrade ovih ključnih razvojnih dokumenata.

#### 3.4.3. Mjere namijenjene privrednim subjektima u manje razvijenim opštinama

##### **A. poreske olakšice za obveznike poreza na dobit na period od najmanje 5 godina,**

- Novoosnovano pravno lice u nedovoljno razvijenim opštinama porez na dobit ne plaća prvih 8 godina (Zakon o porezu na dobit)
- Novoosnovana poslovna jedinica poreskog obveznika koja se bavi proizvodnom djelatnošću u u nedovoljno razvijenim opštinama porez na dobit ne plaća prvih 8 godina (Zakon o porezu na dobit)

##### **B. poreske olakšice za samostalnu djelatnost,**

- Samostalne djelatnosti se oporezuju po sistemu paušalnog oporezivanja, sistem oporezivanja je promijenjen na način da je osnovica za fiskalitetu – oporezivi dohodak,

<sup>162</sup> izvor:Ministarstvo finansija Crne Gore

### C. oslobađanje plaćanja doprinosa na plate,

- Poreske olakšice za zapošljavanje teže zapošljivih lica i zapošljavanje u biznis zonama – oslobođenje obaveze plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na teret poslodavca – smanjenje troška rada za približno 20%

### D. krediti pod povoljnijim uslovima,

E. **Kreditna podrška Investiciono-razvojnog fonda Crne Gore** sa kamatnom stopom od 5% godišnje i subvencijom od 1% na kredite dodijeljene u Sjevernom regionu i manje razvijenim opštinama

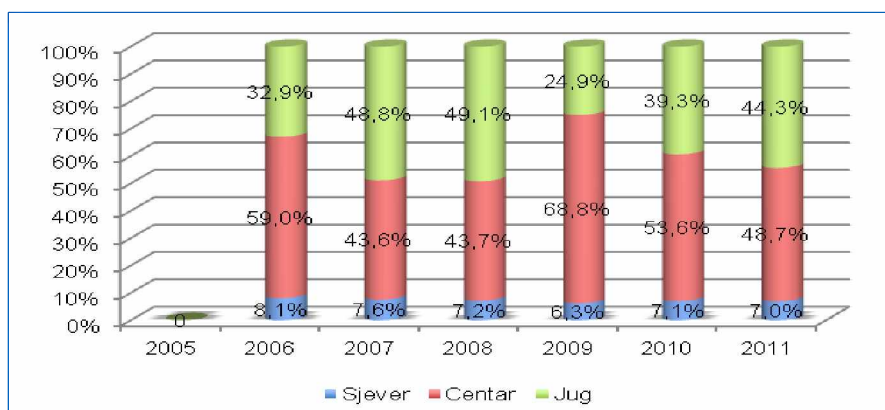
F. **Kreditna podrška Zavoda za zapošljavanje** sa subvencijom kamate od 1% za Sjever Crne Gore,

### G. intenzivnija podrška malim i srednjim preduzećima iz postojećih programa

H. **Usvojen Program podsticanja konkurentosti preduzetnika i MMSP** koji se odnosi na subvenciju kamatne stope od 1% na kredite IRF-a dodijeljene u 2012. godini u Sjevernom regionu i manje razvijenim opštinama. Prednost imaju preduzeća koja su dio klastera.

**Direktna strana ulaganja**<sup>163</sup> predstavljaju važne faktore povećanja rasta i konkurentnosti. Međutim, u 2011.(389,1 mil) i 2012. godini (461,59 mil €) Crna Gora bilježi smanjenje priliva direktnih investicija, što je poslednica smanjenja vlasničkog kapitala i dužničkih ulaganja. Iako ima stabilno **učešće u ukupnim SDI koje se kreće u intervalu od 6.3%–8.1%, sjeverni dio Crne Gore** ipak zaostaje za središnjim i primorskim. Velika diskrepanca doprinosi sve većem zaostajanju sjevernog dijela. Zahvaljujući investicijama, prije svega u sektor turizma, primorski dio Crne Gore poboljšao je svoju poziciju u odnosu na središnji<sup>164</sup>. Ove tendencije se jasno uočavaju na sledećem, grafikonu:

**Grafik 12 – regionalni prikaz SDI u Crnoj Gori u periodu 2005-2011. (%)**



**Izvor:** Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, *Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015*, Mart 2013. str. 22

<sup>163</sup> Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, *Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015*, Mart 2013. str. 21-22

<sup>164</sup> ibid

Crna Gora ima ogroman potencijal za buduće privlačenje direktnih stranih ulaganja, međutim realizacija velikih projekata zavisice u velikoj mjeri od situacije koja vlada na svjetskom nivou. Tri godine za redom, Crna Gora je bilježila najveći priliv SDI po stanovniku u Evropi. U periodu 2006-2009. ukupne SDI iznosile su preko 3 milijarde eura, od čega je samo u 2009. ostvaren priliv od 1,07 milijardi. Ipak, 2009. godina se ne može uzeti kao reper iz razloga što je te godine privatizovan dio Elektroprivrede Crne Gore. U 2011. ostvaren je priliv od 389,1 miliona eura, što je za 163 miliona eura ili 29,53% manje u odnosu na 2010. godinu.. U 2012 godini bile su prisutne pozitivnije tendencije (rast SDI od 72,5 mil € u odnosu na 2011.).

Udio SDI u industriji 2010. dvostruko veći u odnosu na cio period 2006-2008. Ovaj trend održao se i tokom 2011. To znači da se, uz sektor turizma i finansija (u kojem su tokom 2010. godine značajniju ulogu imala osiguravajuća društva), sektor industrije probio u sam vrh sektora koji privlače najviše SDI. Udio SDI po sektorima u Crnoj Gori dat je u sljedećem tabelamom pregledu.

**Tabela 26 – Udio SDI po sektorima u Crnoj Gori u periodu 2005-2011**

<i>sektor</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Finansije</i>	/	33%	30%	28%	11%	24%	21%
<i>Turizam</i>	/	25%	23%	22%	14%	21%	24%
<i>Građevinarstvo</i>	/	10%	12%	14%	8%	9%	8%
<i>Industrija</i>	/	10%	12%	10%	48%	22%	23%
<i>Usluge</i>	/	8%	9%	11%	6%	9%	10%
<i>Transport i logistika</i>	/	4%	5%	5%	4%	5%	4%
<b>Poljoprivreda</b>	<b>/</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>	<b>2%</b>
<i>Ostalo</i>	/	8%	8%	8%	7%	8%	8%
<b>Ukupno</b>	<b>384</b>	<b>505</b>	<b>678</b>	<b>685</b>	<b>1,07</b>	<b>692</b>	<b>534</b>

Izvor: ibid, str. 22

**Udio poljoprivrede u ukupnim stranim direktnim investicijama je je i dalje, u posmatranom periodu, zanemarljivo mali (2%).** Sektor građevinarstva još uvijek ne pokazuje znake oporavka, dok se sektor usluga postepeno vraća na nivo prije izbijanja globalne ekonomske krize.

#### 3.4.4. Demografska kretanja u sektoru poljoprivrede

U periodu dva poslednja popisa, Crnu Goru karakterišu izrazito negativni demografski trendovi, posebno izraženi u smanjenju broja stanovnika u sjevernim regionu.

Složenost problema neuravnoteženog regionalnog razvoja i okolnosti u kojima je formiran trend zaostajanja u razvoju pojedinih regiona, utiču da se, i pored uložениh napora, održavaju određeni procesi koji mogu da utiču na produbljavanje jaza između razvijenih i manje razvijenih regiona Crne Gore. Ponudjena, iako nepotpuna faktografija, omogućava da se dodje do određenih zaključaka koji potvrđuju nalaze o neuravnoteženom regionalnom razvoju. Poslednje dvije decenije demografska kretanja u Crnoj Gori, uslovljena su geografskim, klimatskim, ekonomskim, tradicionalnim, kulturnim, političkim i drugim faktorima, i njih karakteriše:

- smanjenje nataliteta;



- povećanje prosječne godine starosti stanovništva i učešća stanovništva iznad šezdeset godina starosti;
- povećanje gradskog stanovništva;
- demografsko praznjenje pojedinih, pretežno ruralnih i prigraničnih područja;
- migracije stanovništva iz Sjevernog regiona;
- smanjenje broja sklopljenih brakova.

Osnovni indikatori demografske statistike predstavljeni su u sljedećem tabelarnom pregledu.

**Tabela 27 – Opštine: izabrani indikatori u Crnoj Gori 2003-2011**

OPŠTINA	Površina km²	Stanovništvo				Gustina naseljenosti 2011  st / km²	Prosječna starost stanovništva	Stepen urbanizacije
		Popis 2003	Popis 2011	INDEKS	%			
				2003= 100				
Andrijevica	283	5785	5071	87,7	0,80%	18	39,9	20,67
Bar	598	40037	42048	105	6,80%	70	37,9	41,97
Berane	717	35068	33970	96,9	5,50%	47	36,4	32,60
Bijelo Polje	924	50284	46051	91,6	7,40%	50	36,1	33,44
Budva	122	15909	19218	120,8	3,10%	158	36,5	83,23
Danilovgrad	501	16523	18472	111,8	3,00%	37	38,1	37,09
Žabljak	445	4204	3569	84,9	0,60%	8	41,9	48,28
Kolašin	897	9949	8380	84,2	1,40%	9	40,1	32,52
Kotor	335	22947	22601	98,5	3,60%	67	39,5	55,67
Mojkovac	367	10066	8622	85,7	1,40%	23	38,4	41,64
Nikšić	2065	75282	72443	96,2	11,70%	35	37,8	78,64
Plav	486	13805	13108	95	2,10%	27	36	41,12
Plužine	854	4272	3246	76	0,50%	4	43,7	41,31
Pljevlja	1346	35806	30786	86	5,00%	23	41,8	63,30
Podgorica	1441	169132	185937	109,9	30,00%	129	35,7	83,75
Rožaje	432	22693	22964	101,2	3,70%	53	31,7	41,03
Tivat	46	13630	14031	102,9	2,30%	305	38	72,96
Ulcinj	255	20290	19921	98,2	3,20%	78	37,8	53,75
Herceg Novi	235	33034	30864	93,4	5,00%	131	40	63,30
Cetinje	910	18482	16657	90,1	2,70%	18	40,3	84,61
Šavnik	553	2947	2070	70,2	0,30%	4	42,5	22,80
Crna Gora	13812	620145	620029	100	100%	44,9	37,2	63,23

Izvor: Monstat, demografska kretanja 2003-2011

Evidentna su kretanja koja pokazuju i apsolutno i relativno smanjenje učešća broja stanovnika Sjevernog regiona. Tokom prošle godine (2011.) unutar Crne Gore doseljavalo se i odseljavalo ukupno 4.806 stanovnika. U Beranama je tokom 2012. bio 321 stanovnik manje, u Bijelom Polju 320, Cetinju 103, Nikšiću 213, Pljevljima 152, Rožajima 10, Šavniku 40, Žabljaku 22, Budvi 15, Kotoru 31, Plavu 70, Plužinama 64. U dijelu koji se odnosi na kretanje stanovništva, MONSTAT je objavio podatke da se najviše građana doselilo u Podgoricu (1.882), dok se odselio 841 podgoričanin. Glavni grad 2011.godine bio je u plusu za 1.041 stanovnika. Analizom migracija u Crnoj Gori, po opštinama, samo u toku jedne godine (2011.), vidi se da sve opštine imaju



negativan migracioni saldo, osim Podgorice i šest primorskih opština. Sasvim je jasno da se centralna i sjeverna regija Crne Gore demografski "prazne", te da je preostalih sedam opština rezervoar u koje se migracioni saldo "sliva". Povećanje učešća Središnjeg i Južnog regiona u ukupnoj populaciji u Crnoj Gori (na uštrb sjevernog), može se vidjeti iz sljedećeg pregleda:

**Tabela 28 -Apsolutno i relativno smanjenje učešća broja stanovnika Sjevernog regiona**

<i>Područja</i>	<i>1991.</i>	<i>2003.</i>	<i>2011</i>	<i>1991.</i>	<i>2003.</i>	<i>2011</i>	<i>Indeks 2011/ 1991.</i>	<i>Indeks 2011/ 2003.</i>
	<i>popis</i>	<i>popis</i>	<i>popis</i>	<i>popis</i>	<i>popis</i>	<i>popis</i>		
<i>Crna Gora</i>	615.035	620.145	620.029	100	100	100	1,01	1,00
<i>Sjeverni region</i>	218.592	194.879	177.837	35,5	31,4	28,7	0,81	0,91
<i>Centralni region</i>	261.756	279.419	295.309	42,6	45,1	47,3	1,13	1,06
<i>Južni region</i>	134.687	145.847	148.683	21,9	23,5	28,7	1,10	1,02

Izvor: popis stanovništva u Crnoj Gori 1991,2003 i 2011

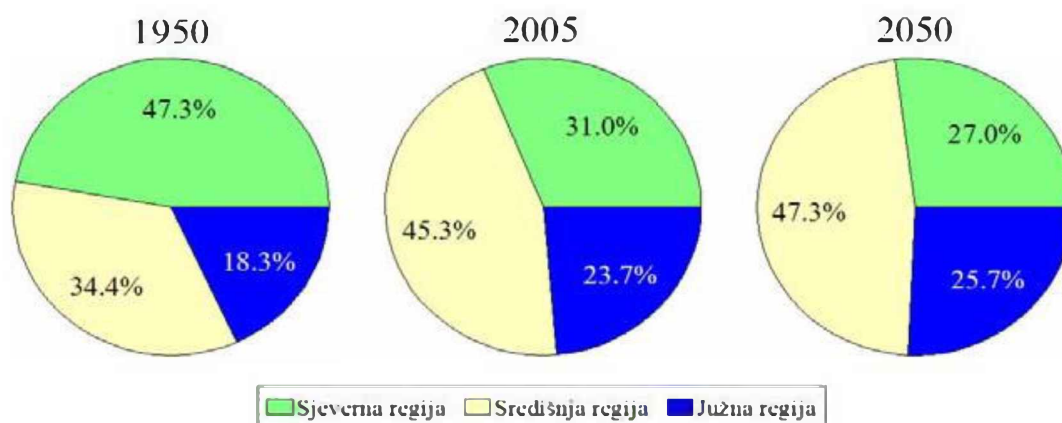
**Prirodni priraštaj** u čak 12 crnogorskih opština u 2012. godini bio je negativan, a najveća razlika između rođenih i umrlih zabilježena je u Pljevljima i iznosi 196. Od 21 opštine u devet je zabilježen pozitivan prirodni priraštaj. Prema podacima MONSTAT-a, negativan prirodni priraštaj uglavnom imaju opštine na sjeveru Crne Gore, osim Rožaja, Berana i Bijelog Polja. Više umrlih nego rođenih bilo je u Andrijevići (21), Cetinju (20), Danilovgradu (52), Herceg Novom (25), Kolašinu (56), Mojkovcu (20), Plavu (9), Plužinama (42), Šavniku (13), Ulcinju (11) i na Žabljaku (22). Pozitivan prirodni priraštaj zabilježen je u Podgorici, gdje je razlika u korist rođenih bila 918, a u Rožajama 160. Više rođenih nego umrlih bilo je u Baru (62), Beranama (8), Bijelom Polju (74), Budvi (61), Kotoru (32), Nikšiću (39) i Tivtu (29).

Na nivou Crne Gore od 2007. do 2011. godine **broj živorođene djece** se smanjio. Prije šest godina iznosio je 7.834, dok je 2011. rođeno 7.215 djece. Manji je i broj umrlih kada se upoređuju te dvije godine. MONSTAT-ovi podaci pokazuju da je 2007. godine umrlo 5.979, a 2011. 5.847 ljudi. 2011. godine Crna Gora je bila bogatija za 896 stanovnika - rođeno je 6.199, a umrlo 5.303. I Broj sklopljenih brakova tokom 2012. bio je najveći u Podgorici (975), a najmanje parovavjenčalo se u Plužinama (5) i na Žabljaku (6).

**Demografski ugroženo područje**, koje zahtijeva poseban scenario razvojne podrške (sa ispod 6 stanovnika/km<sup>2</sup>) obuhvata opštine Šavnik (4 stanovnika/km<sup>2</sup>) i Plužine (4 stanovnika/km<sup>2</sup>), te opštine Žabljak (8 stanovnika/km<sup>2</sup>) i Kolašin (9 stanovnika./km<sup>2</sup>) s obzirom da je njihova gustina naseljenosti ispod 25% prosječne gustine naseljenosti na nivou Crne Gore (45 stanovnika/km<sup>2</sup>).

Crnogorsko stanovništvo ne samo da demografski stari, već se i prirodni priraštaj drastično smanjuje. Poređenje podataka dva posljednj popisa stanovništva, reprezentativno je u tom smislu i daje jasnu ideju da su ukupni demografski trendovi izrazito negativni.

**Ilustracija 7 -Udio stanovništva regija u ukupnom stanovništvu Crne Gore, 1950, 2005. i 2050. godine projekciona varijanta srednjeg fertiliteta)**



*Napomena: Za 1950. i 2005. rezultati procjena, a za 2050. rezultati projekcija (varijanta srednjeg fertiliteta)*

**Izvor:** Monstat, *Demografski trendovi u Crnoj Gori od sredine 20. vijeka i perspektive do 2050. godine*

Nastavljanje navedenih demografskih trendova u Crnoj Gori, po osnovu analize koju je uradio Zavod za statistiku Crne Gore 2008. godine, **značilo bi (uzevši u obzir varijantu srednjeg fertiliteta) da će učešće stanovništva sjeverne regije dalje opadati u ukupnoj populaciji i 2050. godine će iznositi 27% (gotovo dvostruki pad u stogodišnjem periodu, u odnosu na 1950. godinu).**

#### 3.4.5. Zaposlenost u sektoru poljoprivrede u Crnoj Gori-regionalni aspekt

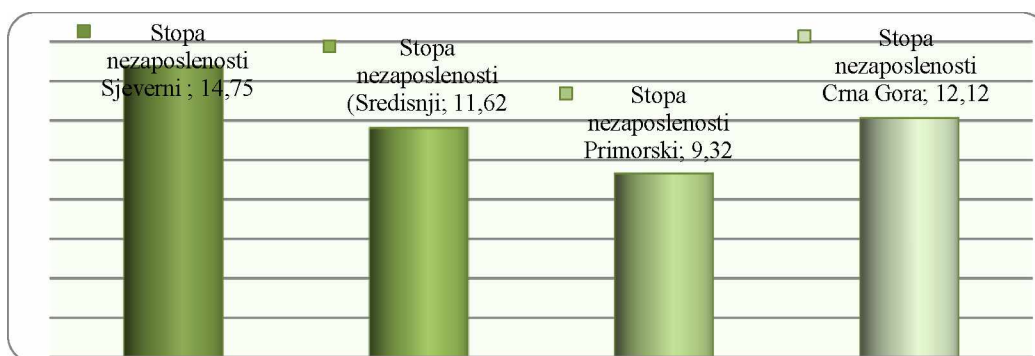
**Zaposlenost i nezaposlenost**, kao značajni parametri društveno-ekonomske razvijenosti, u Crnoj Gori imaju izraženu regionalnu dimenziju. U sjevernom području 39,0% ukupnog broja stanovnika je gradsko, u centralnom 78,9%, a južnom 59,8%, što ukazuje da je koncentracija stanovništva Sjevernog regiona u ruralnom području faktor koji opredjeljuje ukupne razvojne pravce i mogućnosti regiona. U Crnoj Gori ima 98.949 radno angažovanih lica na poljoprivrednim gazdinstvima, od čega na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima je 98.341. Na nivou porodičnog poljoprivrednog gazdinstva radno angažovana lica imaju prosječno 0,47 godišnju jedinicu rada (GJR). Polnu strukturu radno angažovanih lica porodičnih poljoprivrednih gazdinstava čini 59 405 lica muškog pola, odnosno 60,40% i 38.936 lica ženskog pola, odnosno 39,60%.

Na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima 23.198 radno angažovanih lica je staro **65 godina i više, što čini 23,58% ukupne radne snage**. Najveći broj radno angažovanih lica sa starošću 65 i više godina nalazi se u opštini Nikšić, odnosno 3206, a najmanji broj u opštini Tivat odnosno 71 radno angažovano lice. Na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima 6 717 radno angažovanih lica je staro ispod 24 godine, što čini 6,83% ukupne radne snage. Najveći broj radno angažovanih lica starosti ispod 24 godine nalazi se u opštini Bijelo Polje, odnosno 1264, a najmanji broj u opštini Budva odnosno 8 radno angažovanih lica<sup>165</sup>.

<sup>165</sup> Popis poljoprivrede 2010, Struktura poljoprivrednih gazdinstava, v. <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis%20poljoprivrede/VI%20knjiga%20CG%20v3.pdf>

Stopa nezaposlenosti je značajno veća od nacionalnog prosjeka u sjevernom regionu, što pokazuje sledeći grafik:

**Grafik 13 - Stopa zaposlenosti po regionima 2010.godine (u %)**



**Izvor:** Ministarstvo ekonomije Crne Gore, 2010

Učešće radno sposobnog stanovništva Crne Gore u ukupnom je 67,2%. Najveće učešće je u Budvi 70,8%. Iznad učešća u Crnoj Gori su opštine Tivat 69,7%, Herceg Novi 68,8%, Cetinje 68,7%, Kotor 68,3%, Podgorica 68,2% i Bar 63,1%. Najmanje učešće je u Plavu 62,8%, Šavniku 62,9% i 63,1% u Andrijevici. Takođe, i rast zaposlenosti je najsporiji u sjevernom regionu, mada su tendencije u centralnom regionu podjednako loše u poslednje dvije godine. Stopa novih zapošljavanja je 2.5 puta veća u južnom regionu. u odnosu na sjeverni dio naše države.

**Tabela 29 –Rast zaposlenost po regionima 2011-2012.**

	2011	2012.	Rast
Sjever	25 769	26 187	1.6%
Jug	43 961	45 711	4.0%
Centar	89 724	91 121	1.6%
Ukupno	159 454	163 019	2.2%

**Izvor:** Ministarstvo ekonomije Crne Gore, 2012.

Regionalni aspekt zaposlenosti nije tako povoljan. U opštinama Sjevernog regiona u 2012.godini bilo je zaposleno 26.187 lica, što čini svega 16,06 % ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori. Taj broj povećan je u odnosu na 2011. godinu za 418 lica ili 1,9 %, što je sporije u odnosu na Centralni region ili Južni region.

**Tabela 30 -Rast neto zarada po regionima 2011-2012.**

Regija	2011	2012	Rast
Sjever	450.1	455.9	2.9%
Jug	454.3	449.0	2.8%
Centar	516.6	518.9	2.0%
Ukupno	488.7	489.2	2.3%

**Izvor:** Ministarstvo ekonomije Crne Gore ,2012.

### 3.4.6. Putna infrastruktura

Putnu mrežu u Crnoj Gori<sup>166</sup> sačinjavaju magistralni, regionalni, lokalni putevi kao i gradske saobraćajnice. Izgrađenih autoputeva još uvijek nema u Crnoj Gori, ali se uveliko vode pripreme za njihovo projektovanje i izgradnju. U ukupnoj mreži magistralni i regionalni putevi u Crnoj Gori čine **1860 km**. Od toga 932 km ili 52% su magistralni, i 928 km su regionalni, a **4270 km su lokalni**. (2.516,23 km je sa asfaltnim kolovoznim zastorom ili 58,94%, a preostali dio u dužini od 1.753,87 km odnosno 41,06% je sa makadamskim ili zemljanim kolovoznim zastorom).

Gustina državne putne mreže magistralnih i regionalnih puteva iznosi 13 km/100km<sup>2</sup>, a ukupno sa lokalnim putevima 44,39 km/100km<sup>2</sup>. Ograničeni kapaciteti dotrajale putne infrastrukture predstavljaju jedan od važnih razvojnih limita. Postojeća mreža magistralnih i regionalnih puteva po svojim tehničkim i drugim karakteristikama ne može da zadovolji potrebe savremene komunikacije i integracije svih regiona u cjelinu privrednog prostora Crne Gore. U tom pogledu, Sjeverni region je u posebno teškom položaju. Po kriteriju dužine lokalnih puteva i njihove gustine može se zaključiti da sve opštine imaju razgranatu lokalnu putnu mrežu.

Opštine na sjeveru Crne Gore u tom pogledu imaju relativno povoljnu poziciju. Sa aspekta dužine putnih pravaca, kao i gustine puteva (km/km<sup>2</sup>) posebno se izdvaja Opština Bijelo Polje (L=305,3 km; 42,58 km/km<sup>2</sup>), Opština Berane (L=324,5 km; 35,12 km/km<sup>2</sup>) i Pljevlja (L=369,4 km; N=112,1 km; 2,74 km/km<sup>2</sup>). Medjutim, iako postoji razgranata mreža lokalnih puteva ona je u veoma lošem stanju. Razlozi su mnogobrojni, počev od nepovoljne konfiguracije terena, oštih klimatskih uslova, neadekvatnog održavanja usljed nedostatka finansijskih sredstava itd.

Putna mreža Crne Gore je većim dijelom izgrađena u terenima sa izrazito teškim topografskim i složenim geološkim uslovima. Tako su, na relativno malom prostoru, zastupljene dionice sa brojnim i dubokim klizištima, kosinama sklonim odronjavanju, često i sa smrtonosnim posljedicama. Odronjavanju, pored velike visine i nagiba kosina koji se ne mogu izbjeći u brdsko – planinskim područjima, odgovaraju i klimatski uslovi, sa velikom količinom padavina, naglim temperaturnim promjenama i dr<sup>167</sup>.

Poseban problem u održavanju lokalne putne infrastrukture predstavlja saobraćanje teških teretnih vozila na lokalnim putevima što je, uglavnom, posljedica izdavanja koncesija za korišćenje šuma i eksploatacije pijeska i šljunka i nepreduzimanje odgovarajućih mjera u pravcu ograničavanja takvog vida saobraćaja. Poseban problem je što se u posljednje vrijeme brojni lokalni putevi grade bez prethodno uradjene tehničke dokumentacije.

---

<sup>166</sup> Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, *Prijedlog programa rekonstrukcije i sanacije kritičnih tačaka na državnim putevima*, Podgorica, septembar 2011.str. 7

<sup>167</sup> *ibid*, str.11

## IV ANALIZA USKLAĐENOSTI CRNOGORSKOG INSTITUCIONALNOG OKVIRA U ODNOSU NA ZAHTJEVE ČLANSTVA U EVROPSKOJ UNIJI

### 4.1. Značaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju za ekonomski razvoj

Činom potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), 15. oktobra 2007. godine u Luksemburgu, kao i Prelaznim sporazumom o trgovini i trgovinskim pitanjima, Crna Gora je zvanično ušla u proces stabilizacije i pridruživanja sa EU, sveobuhvatno institucionalizovala svoj odnos sa Unijom, prihvatajući u cjelini svu odgovornost za sopstvenu budućnost u procesu integracije evropskih zemalja.

**Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju** je jednoglasno podržan od svih parlamentarnih stranaka i ratifikovan u Skupštini Crne Gore 13. novembra 2007. godine. Evropski parlament je prihvatio Sporazum 13. decembra, 2007. godine. Implementacija prelaznog Sporazuma je uspješno otpocela 1. januara 2008. godine i tržište je otvoreno, po planiranoj dinamici, u narednih pet godina. Ostvarena je potpuna liberalizacija u sektoru ne-poljoprivrednih proizvoda, dok je u sektoru poljoprivrednih proizvoda, za najosjetljivije kategorije proizvoda, ostavljen nivo od 50% carinske zaštite do punopravnog članstva.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju pripada tipu ugovora o asocijaciji kakav je i Evropski ugovor koji su sa EU potpisale zemlje Centralne i Istočne Evrope, koje su u maju 2004. odnosno u januaru 2007., godine postale punopravne članice EU. Sadržaj ugovora, odredbe, ciljevi, institucije, zajednička tijela, mehanizmi, tranzicioni period, skoro su identični sa evropskim ugovorima. Osnovne razlike između SSP i evropskih sporazuma su u *sadržaju razvojne klauzule i u odredbama o regionalnoj saradnji*. Zaključenjem SSP državi se, u razvojnoj klauzuli, potvrđuje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU, ali se ne definiše unaprijed bilo kakav datum pristupanja EU. Približavanje punopravnom članstvu temelji se na individualnim sposobnostima prihvatanja evropskih standarda i kriterijuma, dostignućima u izgradnji regionalne stabilnosti i pojedinačnim rezultatima u sprovođenju obaveza koje proizilaze iz pridruženog članstva.

Ciljevi Sporazuma su:

- **razvijanje političkog dijaloga** između EU i zemlje potpisnice Sporazuma;
- postupno **usklađivanje nacionalnog zakonodavstva** sa propisima EU;
- postupno **razvijanje zone slobodne trgovine** između dvije strane potpisnice;
- **podsticanje regionalne saradnje** u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

Pored obaveza koje se odnose na zonu slobodne trgovine, druge ugovorne obaveze po osnovu SSP odnose se na sljedeće:

- uspostavljanje političkog dijaloga između EU i zemlje potpisnice;
- razvoj demokratije, poštovanje ljudskih prava, vladavinu prava i uspostavljanje slobodnog tržišta;
- kretanje radne snage, izjednačavanje statusa preduzeća iz EU koja se osnivaju u zemlji potpisnici, pitanja u vezi sa pružanjem usluga;
- postepenu harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU, a naročito u oblastima relevantnim za uspostavljanje jedinstvenog tržišta (pravila koja se odnose na razvoj konkurencije, državnu pomoć, zaštitu prava intelektualne, komercijalne i industrijske svojine, javne nabavke, zaštitu potrošača, standarde i sl.);

- ekonomsku saradnju po najvažnijim sektorima; kulturnu saradnju;
- finansijsku saradnju (CARDS, a kasnije IPA<sup>168</sup>).

Iz navedenog, možemo zaključiti o **izuzetnom značaju SSP-a za budući privredni razvoj Crne Gore**, u smislu preuzimanja sveobuhvatnih obaveza po međunarodnim ugovorima, uvođenja mehanizma projektovanja, monitoringa i evaluacije u razvojnoj politici, kao i vođenja redovnog peridičnog dijaloga sa EU, po pitanju integracija, kao strateškog spoljnopoličkog prioriteta, koji ima dubok uticaj na sve segmente društva i ekonomskog razvoja.

**Plan sprovođenja SSP** ima dva važna aspekta, a to su:

- **Potrebno vrijeme za sprovođenje SSP** - procjena EK o potrebnom periodu da se SSP u potpunosti sprovede (koja se računa od dana stupanja sporazuma u cjelosti), kao i ispregovarani rok za otvaranje tržišta (koji se računa od dana stupanja na snagu privremenog sporazuma). U slučaju Crne Gore oba roka su pet godina, po zajedničkoj procjeni obje strane, učinjenoj tokom pregovaranja SSP i konstatovanoj u članu 8 SSP-a. .
- **Mehanizam praćenja sprovođenja SSP kroz usvajanje posebnog dokumenta:** u posebnom članu SSP u svakom od ugovora navodi se obaveza zemlje da pripremi, u saradnji sa EK, detaljan plan sprovođenja SSP i da o tome redovno izvještava EK (poželjno i kvartalno). Dokumenti imaju različite nazive i dubinu, ali isti osnovni cilj – pratiti operativno sprovođenje preuzetih obaveza uz mogućnost korišćenja mehanizma ranog upozorenja, definisanja preporuka, pa do ozbiljnijih mjera, kao što su zamrzavanje nekih faza procesa, odlaganje povlačenja sredstava pretpristupne podrške, pa do zamrznuća primjene SSP ili drastične mjere raskidanja ugovora (koja se do sada nije primjenjivala). Riječ je o Nacionalnim programima za pridruživanje, Nacionalnim programima integracija (NPI), nacionalnim akcionim planovima za usklađivanje propisa, koji postepeno standardizuju svoju formu i predstavljaju mehanizam postepenog preuzimanja pravne tekovine Unije u nacionalno zakonodavstvo, jačanje svih zajedničkih politika saradnje i jačanje administrativnih kapaciteta za ostvarivanje te saradnje (institucionalni okvir, ljudski resursi i budžet za svako pregovaračko poglavlje), kao i opštu ocjenu i praćenje ispunjenosti političkih i ekonomskih kriterijuma pristupanja. Crna Gora je usvojila svoj prvi NPI za period 2008-2012. godina. U toku je izrada novog dokumenta. Istovremeno, radili su se mnogi sektori planovi, posebno u poljoprivredi, koje je takođe potrebno inovirati i dalje dograđivati<sup>169</sup>.

#### **4.2 Pretpristupna podrška EU**

Odjeljak IX crnogorskog SSP-a (kao i slični sporazumi koje su zaključile druge države kandidati i potencialni kandidati za članstvo), u poglavlju **Finansijska saradnja**, definiše finansijsku pomoć koju Crna Gora prima od Evropske unije (Članovi 115, 116, 117 i 118). Finansijska pomoć je uslovljena daljim napretkom u ispunjavanju Kopenhaških političkih kriterija, a posebno od napretka u ispunjavanju specifičnih prioriteta Evropskog partnerstva. Pomoć pružena Crnoj Gori će biti

<sup>168</sup> *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (CARDS), Instrument for preaccession (IPA).*

<sup>169</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 345-347.

usklađena sa potrebama, dogovorenim prioritetima, kapacitetima apsorpcije i otplaćivanja i sa mjerama preduzetim u cilju reformisanja i ponovne izgradnje ekonomije.

Prema ovom Sporazumu, bespovratna pomoć odnosno grantovi pokrivaće operativne mjere prema relevantnoj regulativi Savjeta, unutar **višegodišnjeg indikativnog okvira** koji se bazira na godišnjim akcionim programima, koje je ustanovila Evropska unija poslije konsultacija sa Crnom Gorom. Finansijska pomoć može pokriti sve sektore saradnje, obraćajući posebnu pažnju na pravosuđe, slobodu i bezbjednost, usklađivanje zakonodavstva, ekonomski razvoj i zaštitu životne sredine.

Fond IPA se sastoji od **pet različitih komponenti**:

1. **Podrška tranziciji i izgradnja institucija** (*Transition assistance and Institutional Building - TAIB*) – komponenta I,
2. **Prekogranična saradnja** (*Cross-Border Cooperation - CBC*) – komponenta II,
3. **Regionalni razvoj** (*Regional Development - RD*) – komponenta III,
4. **Razvoj ljudskih resursa** (*Human Resource Development - HRD*) – komponenta IV i
5. **Ruralni razvoj** (*Rural Development*) – komponenta V<sup>170</sup>.

Za zemlje **potencijalne kandidate** IPA pokriva samo pomoć tranziciji i institucionalne reforme, kao i sredstva za prekograničnu saradnju sa zemljama članicama EU i drugim IPA zemljama (prve dvije komponente). Za zemlje **kandidate** IPA pokriva finansijsku pomoć za tranziciju i institucionalne reforme, prekograničnu saradnju, uključujući odnose sa drugim zemljama članicama EU i drugim zemljama uključenim u IPA fondove; za regionalni razvoj koji uključuje saobraćaj, životnu sredinu i ekonomski razvoj; za osnaživanje ljudskog kapitala i borbu protiv socijalne isključenosti i, na kraju, za inicijative za ruralni razvoj. Da bi mogle koristiti sve ove komponente, zemlje kandidati obavezne su da uvedu **decentralizovani sistem za upravljanje IPA sredstvima**.

Sredstva IPA I, koriste se za postepeno usklađivanje propisa države sa EU, uvođenje određenih standarda i jačanje ukupnog administrativnog kapaciteta u različitim oblastima politike, odnosno različitim institucijama. Ova komponenta je u nadležnosti Generalnog direktorata za proširenje EK. Član 65 IPA implementacione regulative naglašava da se **pomoć** usmjerena ka tom cilju može pružiti u formi:

- treninga, u cilju razmjene iskustava,
- tehničke pomoći i prenosa ekspertskih znanja i razvoja institucionalne „memorije“ (kratkoročne, kroz **TAIEX**<sup>171</sup>, i dugoročne kroz **Twining**<sup>172</sup> projekte),

<sup>170</sup> U tabelarnom pregledu, za IPA komponente koristimo sljedeće skraćenice, uobičajene u EU izvještajima, TAIB; CBC, RegDev, HRD, RuRDev.

<sup>171</sup> TAIEX (*Technical Assistance Information Exchange Office*) – Kancelarija za tehničku pomoć pri preuzimanju pravnih tekovina (*acquis-a*). U ovoj kancelariji vode se **baze prevoda** propisa na službene jezike zemalja u procesu pristupanja, kao i baze prevoda propisa država kandidata na engleski ili drugi službeni jezik EU. U slučaju tehničke pomoći, ovaj model predstavlja tzv. brzu pomoć („hitnu“ pomoć), koja se jednostavno zahtijeva elektronskom aplikacijom, relativno brzo odobrava (30-60 dana) i predstavlja mogućnost fleksibilnog i brzog organizovanja eksperata (iz TAIEX baze) za neke neplanirane, a važne aktivnosti u oblasti usvajanja EU propisa.

<sup>172</sup> TWINNING projekti su projekti (dugoročnije) tijesne administrativne saradnje (uvedeni 1998.), koji simbolično predstavljaju boravak tzv. dugoročnih eksperata, stalnih twinning koordinatora (*Resident Twinning Advisor*), iz

- investicija (koje uključuju i investicije u infrastrukturu u centralizovanom sistemu upravljanja, prije otvaranje III i IV komponente),
- donacije ili bespovratne pomoći,
- tehničke pomoći u pripremi projekata i projektne dokumentacije (*Project Preparation Facility - PPF*),
- finansijskih aranžmana sa drugim institucijama i
- izuzetno, u formi direktne budžetske podrške<sup>173</sup>.

Pored nacionalnih IPA programa, postoji i tzv. **Višekorisićka IPA (MB IPA)**, kojom se finansiraju regionalne inicijative. Sredstva za ove namjene prikupljaju se „realociranjem“ do **10%** sredstava od svake zemlje pojedinaćno. Višekorisićka IPA (integrisani dio nacionalnih komponenti IPA u zajednićke regionalne projekte) implementira se putem regionalnih i horizontalnih programa:

- **Regionalni programi** treba da olakšaju proces regionalne saradnje meću korisnicama Zapadnog Balkana. Ovi programi naroćito nastoje da promovišu pomirenje, rekonstrukciju i politićku saradnju.
- **Horizontalni programi** se odnose na zajednićke potrebe u nekoliko zemalja IPA korisnica i teže da postignu ekonomićnost i efikasnost u implementaciji putem centralnog upravljanja pomoći (direktno iz Brisela), umjesto nacionalnog implementiranja programa. Višekorisićke aktivnosti će se stoga fokusirati na podršku koja zahtijeva saradnju meću korisnicima, kao što su regionalne strukture, mreže eksperata ili civilnih služenika ili će se fokusirati na potrebe i probleme prekogranićne prirode<sup>174</sup>.

**II komponenta IPA programa – prekogranićna saradnja** ima za cilj jaćanje stabilnosti, bezbjednosti i prosperiteta od interesa za sve države regiona, radi podsticanja harmonićenog, uravnoteženog i održivog razvoja. Za razliku od I IPA komponente u kojoj se kao krajnji korisnici javljaju institucije, odnosno ministarstva, u okviru ove komponente kao krajnji korisnici se mogu javiti: opštine, nevladine organizacije, udruženja, biblioteke, univerziteti itd. Bitna osobina ovih projekata, bez obzira na krajnjeg korisnika, jeste zajednićki interes dvije susjedne države i usklaćenost sa prioritetima regiona. Ciljevi prekogranićne saradnje su definisani na osnovu specifićnih potreba pogranićnih regiona zemalja ućesnica u svakom programu prekogranićne saradnje. U zavisnosti od zemalja ućesnika u konkretnom prekogranićnom programu, moženmo govoriti o **bilateralnim** (dvije susjedne zemlje) i **multilateralnim** (više zemalja koje pripadaju istom regionu) programima. U ovim programima ućestvuju IPA zemlje, a u nekim i države ćlanice.

---

institucije države ćlanice EU, u slićnoj instituciji u državi kandidatu za ćlanstvo. Pojedini eksperti, u okviru jednog twinning projekta, dolaze povremeno, u toku obuka, ili priprema odrećenog prijedloga propisa iz te oblasti, ili pripreme nekog vaćenog dokumenta (strategije). Osim klasićnih *twinning* ugovora, postoje i tzv. laki *twinning* ugovori (*Twinning light*). Naime, kada se predvićeni cilj želi postići u što kraćem vremenskom periodu ili kada jedan *twinning* projekat nije dovoljan za njegovo postizanje, primjenjuje se laki tvining ugovor. Osnovna karakteristika ove vrste ugovora jeste njegova maksimalna vrijednost od 250.000 €, kao i maksimalno vrijeme trajanja ugovora od 6 mjeseci, koje se, u posebnim slućajevima, može produćiti na 8 mjeseci (plus 3 mjeseca za poćetnu fazu i izvještavanje).

<sup>173</sup> Regulatoriva Evropske komisije (EC) br. 718/2007, od 12. juna 2007. godine, o sprovoćenju Regulatorive Savjeta (EC) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretprićstupne pomoći (IPA), tzv. IPA implementaciona regulatoriva – IPA IR;

<sup>174</sup> European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Revised Multi-annual Financial Framework for 2012-2013, COM 2011, 641 final, Brussels, 12.10.2011; str. 3-4.  
([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how\\_does\\_it\\_work/miff\\_12\\_10\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf), found 30.6.2013);



**III IPA komponenta – regionalni razvoj**, podupire infrastrukturne projekte u sektoru zaštite životne sredine, kao i programe podsticanja konkurentnosti i regionalnog razvoja. Priprema zemlju za korišćenje Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i dijelom Kohezionog fonda (KF). Na ovu komponentu pravo imaju zemlje kandidati za članstvo u EU, koje su dobile i akreditaciju za decentralizovano upravljanje EU fondovima. Aktivnosti koje podržava su sljedeće:

- **transportna infrastruktura**, posebno međusobne veze i međusobna operativnost između nacionalnih mreža i između nacionalnih i transevropskih mreža;
- mjere u vezi sa **životnom sredinom** koje se odnose na upravljanje otpadom, vodosnabdijevanjem, gradskim otpadnim vodama i kvalitetom vazduha; obnovu zagađenih mjesta i zemljišta; oblasti koje se odnose na održivi razvoj koji predstavlja korist za životnu sredinu, tj. efikasnost energije i obnovljivu energiju;
- aktivnosti koje podstiču **regionalnu konkurenciju i veću produktivnost** u određenoj sredini, i podstiču kreiranje i čuvanje održivog zapošljavanja i sl. (član 147 IPA Implementacione regulative).

**Razvoj ljudskih resursa je IV IPA komponenta**, koja ujedno predstavlja pripremu za korišćenje Evropskog socijalnog fonda nakon sticanja članstva u EU. Na ovu komponentu pravo imaju zemlje kandidati za članstvo u EU, koje su dobile i akreditaciju za decentralizovano upravljanje EU fondovima. Ciljevi ove komponente su: obrazovanje, zapošljavanje, obuka i socijalna inkluzija, kao i ekonomska i socijalna kohezija. Sredstva iz IV IPA komponente države korisnice mogu koristiti u sljedećim **oblastima**<sup>175</sup>:

- povećanje prilagodljivosti radnika, preduzeća i preduzetnika, sa ciljem unapređenja plaćanja unaprijed i pozitivnog upravljanja ekonomskim promjenama;
- pojačanje pristupa zapošljavanju i održivom uključivanju u tržište rada onih koji traže posao i neaktivnih ljudi, sprečavanje nezaposlenosti, posebno dugoročne i nezaposlenosti mladih ljudi, podsticanje aktivnog starenja i produženja radnog vijeka, te povećanje učešća na tržištu rada;
- jačanje društvenog uključenja i integracije ugroženih lica, sa ciljem njihove održive integracije u zapošljavanje i borba protiv svih oblika diskriminacije na tržištu rada;
- jačanje institucionalnih kapaciteta i efikasnosti javne administracije i javnih servisa na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou i, gdje je potrebno, društvenih partnera i nevladinih organizacija u cilju reformi i dobre uprave u oblasti zapošljavanja, obrazovanja i obuke, kao i u socijalnim oblastima itd.<sup>176</sup>

**V komponenta IPA** je podrška ruralnom razvoju i poljoprivredi. Drugim riječima, ova komponenta IPA programa podstiče pripremne aktivnosti za učešće u zajedničkoj poljoprivrednoj politici, kao i u programima za ruralni razvoj. Peta IPA komponenta prethodnik je fondova u okviru CAP, koji su državama na raspolaganju nakon pristupanja Uniji. O njoj će biti više riječi u posebnom poglavlju ovog rada, s obzirom na fokus istraživanja.

Ovdje je neophodno naglasiti da postoji još jedan preduslov za omogućavanje pristupa svim komponentama. Naime, **komponente III, IV i V će biti operativne tek po dobijanju akreditacije**

<sup>175</sup> IPA Implementaciona regulativa, član 151.

<sup>176</sup> Đurović Gordana, Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 345-350.

**za uvođenje decentralizovanog sistema implementacije (DIS) za upravljanje EU fondovima.** Po dobijanju akreditacije, odgovornosti za programiranje, implementaciju i upravljanje finansijskom podrškom iz EU fondova će biti prenete na crnogorske organe. Da bi ispunila gore navedene preduslove, Crna Gora mora da pripremi sve neophodne institucije, strukture i dokumentaciju za sve IPA komponente. U tekućoj finansijskoj perspektivi EU (MFF<sup>177</sup> 2007-2013) zemlje kandidati i potencijalni kandidati za članstvo primaju značajnu podršku kroz IPA fond, koja je data u sljedećem tabelarnom pregledu.

**Tabela 31 - IPA podrška po zemljama i komponentama u MFF 2007-2013 (bez MB IPA)**

Komponenta	HR	MK	IS	ME	TR	SR	AL	BA	XK <sup>178</sup>	IPA	IPA WB
<b>TAIB</b>	277,4	244,1	29,8	166,5	1667,5	1307,5	529,2	621,4	627,6	5471,1	3773,9
<b>Prekogranična saradnja</b>	98,0	30,3		30,3	20,6	78,1	65,3	34,1	7,8	364,5	343,9
<b>Regionalni razvoj</b>	344,9	200,4		22,7	1778,4					2346,5	568,1
<b>Razvoj ljudskih resursa</b>	94,4	54,4		5,6	474,1					628,5	154,4
<b>Ruralni razvoj</b>	182,9	85,6		10,5	854,6					1133,7	279,1
<b>Total IPA po zemlji</b>	<b>997,6</b>	<b>614,9</b>	<b>29,8</b>	<b>235,7</b>	<b>4795,2</b>	<b>1385,7</b>	<b>594,5</b>	<b>655,5</b>	<b>635,4</b>	<b>9944,3</b>	<b>5119,3</b>
<b>u %</b>	<b>10,0%</b>	<b>6,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>2,4%</b>	<b>48,2%</b>	<b>13,9%</b>	<b>6,0%</b>	<b>6,6%</b>	<b>6,4%</b>	<b>100%</b>	<b>51%</b>
<b>Stanovništvo (2011, Eurostat)</b>	4,412	2,057	0,318	0,620	73,723	7,276	2,832	3,843	1,794	<b>96,876</b>	<b>22,83</b>
<b>u %</b>	<b>4,6%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,6%</b>	<b>76,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>2,9%</b>	<b>4,0%</b>	<b>1,9%</b>	<b>100%</b>	<b>24%</b>
<b>IPA zemlje /per capita</b>	226	299	94	380	65	190	210	171	354	<b>103</b>	<b>224</b>

Izvor: EC, 2012, pp. 6-9 sa kalkulacijama autora.

Prikaz je sačinjen sa presjekom stanja u junu 2013. godine, dok Hrvatska još nije EU članica, tako da u ovoj finansijskoj perspektivi kažemo da EU ima uključeno u ovaj program šest zemalja kandidata za članstvo i tri potencijalnih kandidata, odnosno devet korisnika sredstava.

Zemlje kandidati su BJR Makedonija, Turska, Crna Gora i Srbija - pregovora o pristupanju sa Turskom počeli su 2006, sa Crnom Gorom u junu 2012, sa Islandom u julu 2010 (ali je Island u međuvremenu odustao od daljih pregovora o članstvu), dok će pregovori o pristupanju sa Srbijom vjerovatno početi početkom 2014. Proces pregovora o pristupanju sa Makedonijom je blokiran zbog spora sa Grčkom oko imena zemlje. Evropska perspektiva za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, kao i Kosovo je potvrđena. Na snazi je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Albanijom i ona uskoro očekuje status kandidata. Bosna i Hercegovina je takođe potpisala SSP i dobijanje statusa kandidata podrazumijeva realizaciju niza definisanih političkih kriterijuma. Kosovo je usmjereno na pripremu

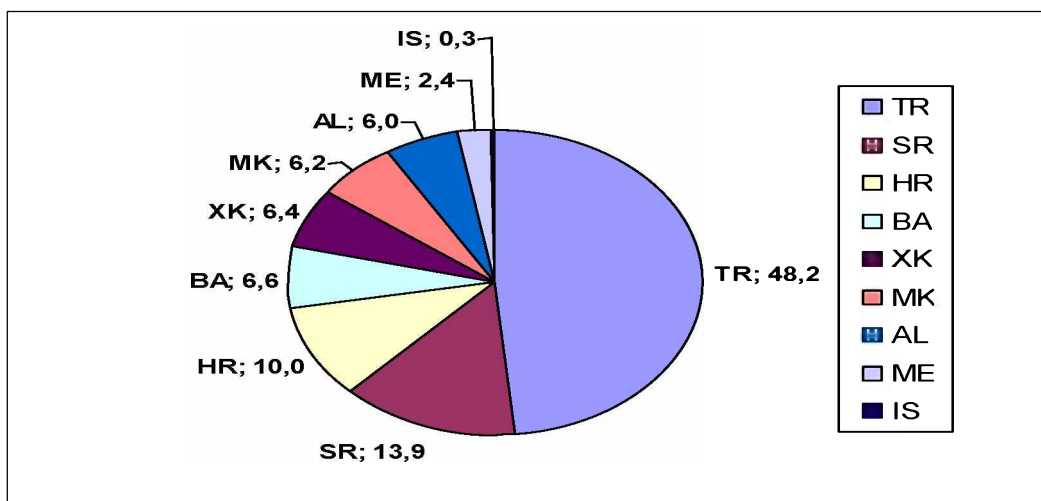
<sup>177</sup> Multi-annual Financial Framework, MFF (Višegodišni finansijski okvir)

<sup>178</sup> "XK" se koristi od strane nekih međunarodnih organizacija kao privremeni country code za Kosovo. WB je uobičajena skraćenica za Zapadni Balkan (Western Balkans).

pregovaračkog procesa stabilizacije i pridruživanja, nakon potpisivanja sporazuma Beograda i Prištine u aprilu 2013. i usvajanja Akcionog plana za njegovo sprovođenje.

Socijalno-ekonomski pokazatelji ukazuju da su, sa izuzetkom Islanda, zemlje proširenja i dalje daleko ispod prosjeka EU (BDP / pc u PPS je između 25% do 61% od proseka EU), pa čak i ispod nivoa najslabijih članica. Ovaj nizak nivo društveno-ekonomskog razvoja pokazuje da su potrebna velika ulaganja da bi ove zemlje bile bliže standardima EU, kao i da im se omogući da se uzmu u obzir obaveze članstva i da izdrže pritisak konkurencije na jedinstvenom tržištu. Pored toga, zemlje zapadnog Balkana su i dalje relativno mlade države nastale raspadom bivše Jugoslavije. Politička stabilnost, puno uspostavljanje principa demokratije i poštovanja ljudskih prava i dobre vladavine - sve osnovne vrijednosti EU - treba i dalje jačati. Većina njih nema kapacitet samostalnog finansiranja institucionalnih reformi i javnih investicija neophodnih za stabilizaciju društva i ekonomije i put održivog razvoja<sup>179</sup> Globalna podjela fondova između zemalja je ispoštovana u skladu sa definisanim kriterijumima u paketu IPA zakonodavstva.

**Grafik 14. Nacionalne IPA po zemljama (MFF 2007-2013)**



Izvor: EC, 2012

Nacionalna IPA za Tursku, uzimajući u obzir veličinu i apsorpcioni kapacitet zemlje predstavlja skoro polovinu od ukupnog iznosa. Što se tiče Islanda, stepen njenog usklađivanja sa zakonodavstvom EU preko Evropske ekonomske oblasti Sporazuma i njegovog nivoa ekonomskog i socijalnog razvoja zemlje čini izuzetak među zemljama kandidatima. Zbog toga je dogovoreno da će zemlja dobiti IPA pomoć isključivo u okviru komponente I, kojom rukovodi Komisija. Finansiranje obuhvata tri godine, a počelo je 2011.

Prema **pokazateljima ekonomskih sloboda u 2013.godini** Heritage fondacije, rang zemalja je sledeći: 1. Island je jedina zemlja proširenja koja se nalazi u grupi zemalja koje su uglavnom slobodne (od 79,9 do 70) na 23. poziciji i rezultat od 72,1, 2. u grupu srednje slobodnih zemalja (skor 69,9-60) su: BJR Makedoniji - 43 pozicija sa ocenom 68,2, Albanija - na 58. mestu sa

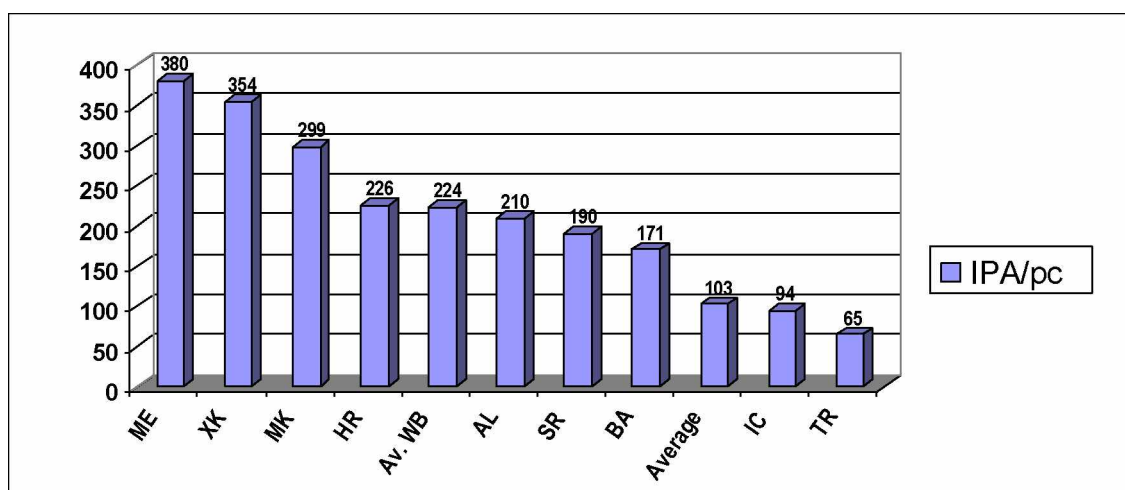
<sup>179</sup> Predlog Uredbe Evropskog parlamenta i Savjeta o Instrumentu za pretprijetupnu pomoć (IPA II), Evropska komisija, COM (COM 2011) 838 final, Brisel, 7.12.2011; str. 2-3.

([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf), found 30.6.2013);

ocjenom 65,3, Turska - 69. pozicija sa rezultatom 62,9, Crna Gora - 70 pozicija sa rezultatom od 62,6 i Hrvatska - 78. pozicija sa rezultatom od 61,3. 3.. U grupi uglavnom ne-slobodnih zemalja (59,9-50) su Srbija na poziciji 94, rezultatom 58,6 i Bosna i Hercegovina na 103. poziciji i sa ocjenom 57,3. Kosovo nije rangirano (Heritage Foundation, 2013.). Sve gore pomenuto naglašava važnost IPA tehničke pomoći Zapadnom Balkanu kao vrijednog finansijskog instrumenta EU koji podržava dublju integraciju..

Sledeći grafikon prikazuje podatke za **prosječni nivo nacionalne IPA po glavi stanovnika** za pomenuti period. Za Crnu Goru, po stanovniku nivoi finansiranja su veći nego u drugim zemljama (€ 380 u Crnoj Gori u poređenju sa € 103 od prosjeka IPA / pc nivoa; u isto vrijeme, prosječna nacionalna IPA /pc za zapadni Balkan je 224 € ), i odražava minimalni nivo sredstava potrebnih za izgradnju odgovarajuće uprave, bez obzira na veličinu zemlje.

**Grafik 15. – Nacionalna IPA po zemlji per capita (MFF 2007-2013)**



Izvor:: EC, 2012,

Na bazi gore navedenog pregleda obima i strukture podrške IPA fonda po komponentama i korisnicima, možemo zaključiti da je riječ o značajnoj podršci za proces reformi u zemlji. IPA fond finansijski je težak oko 11,5 mlrd € u periodu 2007-2013., od čega je 9,94 mlrd za nacionalne komponente programa, 1,18 mlrd za Višekorisničku IPA-u, dok su troškovi podrške 0,35 mlrd. €<sup>180</sup>.

#### **4.3. Nacionalni plan integracija Crne Gore u EU**

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Crna Gora je preuzela i obavezu usklađivanja crnogorskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice, a prije svega postupne i dosljedne primjene uporedivog zakonodavstva. Prema **članu 72 SSP**, ugovorne strane potvrđuju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegovog efikasnog sprovođenja. Crna Gora se opredijelila za **postepeno** usklađivanje svojih

<sup>180</sup> European Commission, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Revised Multi-annual Financial Framework for 2012-2013, COM 2011, 641 final, Brussels, 12.10.2011; ([http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how\\_does\\_it\\_work/miff\\_12\\_10\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf), pristup 30.6.2013);

postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnim propisima Zajednice, uključujući i adekvatno sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

Sporazumom je predviđeno da **usklađivanje počinje danom potpisivanja**, a Crna Gora, u dogovoru sa Evropskom komisijom, treba da sačini posebni **program za sprovođenje SSP-a**.

Pored toga što predstavlja plan implementacije SSP-a, Nacionalni program za integraciju istovremeno obuhvata i **Nacionalni plan za usvajanje evropskih propisa**, odnosno *Acquis Communautaire* (pravne tekovine Unije). Naime, svaka zemlja kandidat za članstvo u EU obavezna je da pripremi nacionalni plan za usvajanje *Acquis*-a, tzv. **NPAA** (*National Plan for Adoption of Acquis*). Imajući u vidu da se u Crnoj Gori proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa evropskim odvija već nekoliko godina, Vlada Crne Gore opredijelila se da **jednim dokumentom** obuhvati i plan implementacije Sporazuma i plan usvajanja *Acquis*-a. NPI, dakle, predstavlja **detaljan plan aktivnosti** neophodnih da bi Crna Gora bila „**unutrašnje**“ **spremna da preuzme obaveze koje proizilaze iz članstva u EU do kraja 2012. godine**. Na navedeni način NPI je u tom petogodišnjem periodu bio krovni dokument reformi (koji je dobio primat u odnosu na do tada važeću Agendu ekonomskih reformi 2003-2007) i postao jedan od ključnih dokumenata Vlade u narednom periodu. Nacionalni program poslužio je, ne samo kao sredstvo koordinacije reformi na putu ka EU i osnova za izradu godišnjih programa rada Vlade, već i kao transparentna i dobro pripremljena informacija o planiranim reformama, namijenjena Evropskoj komisiji i državama članicama EU, s jedne strane, i crnogorskoj javnosti, s druge strane. Sažeto, Nacionalni program za integraciju u navedenom periodu, bio je strateški okvir ukupnih demokratskih i ekonomskih reformi u zemlji. Nadalje, NPI je trebao da omogući realizaciju sljedećih **ciljeva**:

- bolji pregled konzistentnosti reformi;
- bolji pregled potrebnih budžetskih sredstava, kako bi Vlada, tokom narednih godina, mogla uključiti te potrebe u budžet;
- bolji pregled administrativnih kapaciteta i oblasti koje bi trebalo intenzivnije jačati prije početka pregovora;
- dobru polaznu osnovu za proces pregovora, naročito u definisanju pregovaračkih pozicija;
- i na kraju, ali ne manje važno – da bude stvarna potvrda Uniji o mogućnostima Crne Gore i njenoj posvećenosti procesu integracija.<sup>181</sup>

NPI je definisan posebnim kratkoročnim i srednjoročnim aktivnostima relevantnih institucija u normativnom i institucionalnom smislu, a na osnovu detaljne analize stepena njegove implementacije tokom prethodne dvije godine, sa posebnim naglaskom na stepen kompatibilnosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnim nasljeđem EU. Poseban dio NPI uključuje pregled administrativnih kapaciteta i plana zapošljavanja, kao i rezime finansijske procjene implementacije NPI. **Negativna okolnost za kvalitetnije sprovođenje NPI 2008-2012.** godine, svakako je činjenica da je zemlja od 2009. godine ušla u period smanjene ekonomske aktivnosti i mjera redukcije javne potrošnje i kapitalnih investicija (što je posebno pogodilo i Agrobudžet), pa su mnoge planirane aktivnosti morale biti **odložene**.

---

<sup>181</sup> Đurović Gordana, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 437-447.

#### 4.4. Članstvo Crne Gore u međunarodnim organizacijama koje se bave poljoprivredom

Zahtjevi i izazovi koji stoje pred nama nisu nimalo manji nego za bilo koju mnogo veću ili mnogoljudniju evropsku zemlju. Dodatne obaveze nam nameće CEFTA sporazum i članstvo u STO. Nakon članstva u UN, punopravno članstvo Crne Gore ostvareno je i u najvažnijim međunarodnim organizacijama koje se bave poljoprivredom, i to:

**Organizaciji UN za hranu i poljoprivredu (FAO)** – u kojoj je Crna Gora punopravna članica od novembra 2007. godine. To je organizacija koja djeluje kao specijalizovana organizacija Ujedinjenih nacija. FAO je osnovan 1945. godine u Kvebeku u Kanadi. Dan osnivanja FAO-a (16. oktobar) se danas obilježava kao „Svjetski dan hrane“. Sjedište je 1951. godine premješteno u Rim (Italija), gdje se i danas nalazi. FAO trenutno ima 194 članice (193 države i Evropsku uniju kao posebnu članicu). Znanični moto FAO-a glasi: „Pomoći da se stvori svijet bez gladi“. Zadatak FAO-a je povećanje proizvodnje i pravednija raspodjela poljoprivrednih proizvoda i hrane uopšte na svjetskom nivou kao sredstvo za osiguranje odgovarajuće ishrane i povećanje životnog standarda svih ljudi na svijetu. U ovom smislu, FAO je izradio i stavio besplatno na raspolaganje tzv. *Codex Alimentarius*<sup>182</sup> koji definiše međunarodne standarde za sigurnost prehrambenih proizvoda.

Osnovni zadaci Organizacije za hranu i poljoprivredu su:

- Pružanje pomoći zemljama u razvoju,
- Pružanje informacija o ishrani, prehrambenim proizvodima, poljoprivredi, šumarstvu i ribarstvu,
- Savjetovanje vladinih organizacija,
- Organizovanje sastanaka između zemalja s ciljem diskusije o osnovnim problemima ishrane u današnjem svijetu<sup>183</sup>

**Međunarodna organizacija za vinovu lozu i vino (OIV)**, koja zamjenjuje Međunarodnu kancelariju za vinovu lozu i vino, osnovana Sporazumom od 3. aprila 2001. OIV je međuvladina organizacija naučne i tehničke prirode sa priznatim kompetencijama za djelovanje u oblastima vinove loze, vina, pića na bazi vina, stonog grožđa, suvog grožđa i drugih proizvoda na bazi vina<sup>184</sup>.

**Međunarodni savjet za maslinarstvo (IOC)** koji je jedina međunarodna međuvladina organizacija u oblasti maslinovog ulja i masline. Formirana je u Madridu, Španija, 1959, pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija. Ranije je bila poznata kao Međunarodni savjet za maslinovo ulje (IOOC do 2006), kada je ime promjenjeno. Savjet je odlučujući igrač u doprinosu održivom i odgovornom razvoju maslinarstva i služi kao svjetski forum za diskusiju o pitanjima definisanja politike i rješavanje postojećih i budućih izazova u ovim oblastima<sup>185</sup>.

**Međunarodna organizaciju za zaštitu zdravlja životinja (OIE)** je nekadašnja Međunarodna kancelarija za epizootije, a danas Svjetska organizacija za zdravlje životinja (World Organization for Animal Health). To je međudržavna organizacija osnovana 1924. godine sa sjedištem u Parizu.

<sup>182</sup> <http://www.codexalimentarius.org/> (1.9.2013)

<sup>183</sup> <http://www.fao.org/home/en/> (1.9.2013)

<sup>184</sup> <http://www.oiv.int/oiv/info/en/presentation>

<sup>185</sup> <http://www.internationaloliveoil.org/estaticos/view/100-mission-statement>

Cilj ove organizacije je osigurati transparentnost u statusu bolesti životinja u svijetu, sakupljanje, analiza i distribucija naučnih informacija o bolestima životinja, promocija međunarodne solidarnost u kontroli bolesti životinja i osigurati sanitarne mjere svjetske trgovine životinjama i životinjskim proizvodima. Ova organizacija broji 175 članice<sup>186</sup>.

**Međunarodna konvencija za zaštitu novih biljnih sorti (UPOV Konvencija)** koja vrši poslove zaštite novih biljnih sorti sa sjedištem u Ženevi (Švajcarska). Svrha UPOV Konvencije je osiguranje i promovisanje djelotvornog sastava zaštite biljnih sorti s ciljem podsticanja razvoja novih biljnih sorti za dobrobit društva. Da bi se sorta zaštitila, sorta mora biti: nova, različita od svih postojećih opšte poznatih sorti, ujednačena, postojana i označena odgovarajućim imenom.<sup>187</sup>

#### ***4.5. Strategija razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja Crne Gore (crnogorska poljoprivreda i Evropska unija)***

Strategija poljoprivrede promoviše “**koncept održive poljoprivrede**” koja naglašava **multifunkcionalnu ulogu** poljoprivrede u njenoj ekonomskoj, ekološkoj, prostornoj i socijalnoj dimenziji, koji poljoprivredu stavlja u znatno širi kontekst od njenog značaja u pogledu doprinosa ukupnom BDP-u. Dokument je usvojen krajem 2006.godine. Ovaj dokument predlaže koncept održivog razvoja poljoprivrede, koji je logička i konceptualna razrada već prihvaćenih odluka o razvoju crnogorske države i privrede koji definiše osnovna **tri stuba reforme i to:**

1. reforma agrarne politike,
2. harmonizacija zakonodavstva sa zahtjevima evropskog integrisanja, i
3. izgradnja institucija.

**Reforma agrarne politike** obuhvata tri osnovna vida: a) tržišno – cjenovnu politiku; b) politiku ruralnog razvoja; i c) opšte usluge i servise za poljoprivredu. Dokument je trebao da bude osnov reformi i postavio je veoma visoke ciljeve i standarde. U okviru *tržišno-cjenovne politike*, spoljnotrgovinske mjere i mjere za stabilizaciju tržišta biće ograničene zahtjevima koje donose uključivanje u STO i pregovori sa EU, a njihova funkcije biće, prije svega, stabilizovanje i izjednačivanje tržišnih uslova. Potrebno je obezbijediti stabilnu podršku proizvođačima za gajenje poljoprivrednih kultura i stoke (preživara) kroz sistem direktnih plaćanja, s ciljem da se održavaju proizvodni resursi u funkciji i da se mjere prilagode sistemu podrške u EU. Uz promjene u *tržišno-cjenovnoj i politici ruralnog razvoja*, stvaraće se i efikasan sistem javnih usluga koji će moći da odgovori zahtjevima poljoprivredne proizvodnje bazirane na evropskom modelu razvoja. Tehnološki i ukupni razvoj poljoprivrede treba podstaći kroz postepeno jačanje finansijske podrške i izgradnju sistema finansiranja javnih usluga preko tendera, programa i monitoring izvođenja programa. Potrebne su i promjene u poreskoj i socijalnoj politici. Realizacija navedenih razvojnih ciljeva i nova agrarna politika nameću potrebu da se nastave i ubrzaju reforme u zakonodavnoj oblasti. Osnov za usklađivanje jeste zakonodavstvo EU (Acquis communautaire), uz nastavak obuke i usavršavanja administracije za primjenu ove veoma zahtjevnog regulative.

U dokumentu se takođe navodi da reforme agrarne politike i proces pridruživanja EU nameću potrebu **reorganizacije samog Ministarstva**, koje treba da obuhvate izmjene u organizacionim

<sup>186</sup> <http://www.mps.hr/default.aspx?id=7355>

<sup>187</sup> <http://www.gmo.hr/cro/Dodatni-sadrzaji/Pojmovnik/Medunarodna-konvencija-za-zastitu-novih-biljnih-sorti-UPOV-Konvencija>

jedinicama i uvođenje novih funkcija (analitika, agencija za plaćanje, postepena izgradnja centralnog informacionog sistema sa višestrukom namjenom).

**Najznačajniji zakoni**, koje je Strategija predviđala su bili sljedeći: **Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju**, **Zakon o poljoprivrednom zemljištu**, **Zakon o bezbjednosti hrane**, **Zakon o stočarstvu**, **Zakon o stočnoj hrani** i **Zakon o poljoprivrednim zadrugama**.

Komparativna iskustva i postojeća ograničenja realizacije (praksa) ukazuju da *pripremni period* za realizaciju strateških sektorskih dokumenata mora biti iskorišćen da se sopstvena poljoprivreda osnaži kako bi po ulasku mogla biti konkurentna na mnogo širem tržištu. Novi, stabilni i konzistentni **koncept agrarne politike**, i njemu prilagođena **budžetska podrška** predstavljaju jedan od bitnih uslova za promjene. Ona mora biti poboljšana i primjerena realnim i budućim potrebama agrarnog sektora, obzirom na višedecenijsko nasleđe iz prethodnog, socijalističkog perioda, koji je karakterisala depopulacija, usitnjen posjed i nedovoljna investiciona ulaganja

Veoma dobro osmišljena i ambiciozna strategija je donešena u svijetlu krupnih promjena koje su karakterisale post-referendumski period. Članstvo u brojnim međunarodnim organizacijama, početak procesa pregovora o punopravnom članstvu sa EU, kampanja za članstvo u NATO, članstvo u STO i slično, ključna su postignuća navedenog perioda. Ovaj program je definisao "mapu puta" koju je Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja trebalo da slijedi da bi stvorilo uslove za povećanje proizvodnje i usvajanje neophodnih standarda kvaliteta hrane, ekologije i sl., s jedne strane, a sa druge definisanje novog institucionalnog i zakonodavnog ambijenta u kojem se ista razvijala.

Strategija je postala nezaobilazan dokument na koji su se oslanjale sve reformske aktivnosti u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja u periodu nakon njenog usvajanja. Jedan od najznačajnijih rezultata jeste i činjenica da su se kreditni i grant aranžmani sa međunarodnim finansijskim institucijama, projekat jačanja crnogorske poljoprivrede i institucionalnog razvoja (MIDAS) finansiran od strane Svjetske banke (IBRD) i GEF fonda, aktivnosti Evropske komisije u Crnoj Gori, oslanjali većim dijelom ili u potpunosti na preporuke definisane u strategiji, što je svim reformskim poduhvatima dalo neophodnu ekspertsku i iskustvenu podlogu i na kraju, uticalo na kvalitet i ocjenu kvaliteta njihove realizacije.

#### **4.6. Najvažniji zakoni usvojeni u periodu 2005-2012. godine**

Agenda ekonomskih reformi 2003-2007, kasnije NPI 2008-2012, uticali su da se u Crnoj Gori u navedenom periodu dešava izuzetno dinamična zakonodavna aktivnost, u svim sektorima. Istovremeno, novi zakoni, zbog postepenog procesa usaglašavanja, zahtijevali su stalne izmjene i dopune, a dopune zakonskih rješenja tražila je i sama praksa.

U narednom pregledu dat je pregled ključnih zakona koji su povezani sa reformama u poljoprivredi, na bazi strateških dokumenata, sopstvenih potreba i međunarodno preuzetih obaveza. Osim Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, usvojenog avgusta 2009. godine, u periodu 2005-2012. godina, donešeni su sledeći zakonski propisi:



**Tabela 32 - Najvažniji zakoni iz oblasti poljoprivrede usvojeni u periodu 2005 -2012.**

godina	Zakoni
2005.	Zakon o morskom ribarstvu Zakon o maslinarstvu Zakon o veterinarstvu Zakon o organskoj poljoprivredi
2006.	Zakon o duvanu
2007.	Zakon o vinu, Zakon o sredstvima za ishranu bilja, Zakon o zaštiti biljnih sorti, Zakon o identifikaciji i registraciji životinja, Zakon o bezbjednosti hrane, Zakon o slatkovodnom ribarstvu
2008.	Zakon o dobrobiti životinja, Zakon o GMO, Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, Zakon o duvanu, Izmjene i dopune: Zakona o zaštiti biljnih sorti, Zakona o sredstvima za ishranu bilja, Zakona o duvanu, Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o zaštiti bilja
2009.	Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi, Zakon o alkoholnim pićima.
2010.	Zakon o stočarstvu. Zakon o alkoholnim pićima
2011.	Zakon o oznakama porijekla, geografskim oznakama proizvoda i oznakama garantovano tradicionalnih specijaliteta, Zakon o zdravstvenoj zaštiti bilja, izmjene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o upravljanju vodama
2012.	Zakon o veterini, U pripremi <b>su sljedeći propisi:</b> Zakon o zadrugama (kooperativama), Zakon o maslinarstvu, Zakon o organskoj poljoprivredi, Izmjene i dopune zakona o morskom ribarstvu i marikulturi. <sup>188</sup> Zakon o bezbjednosti hrane

**Izvor:** MPRR (modifikacija autora)

<sup>188</sup> Zakon o izmjenama i dopunama zakona je naknadno odložen za 2013. godinu, jer se čekaju značajnije izmjene Zajedničke Evropske ribarske politike, dok su same predložene izmjene i dopune minorne i više tehničke nego suštinske prirode (obrazac ribolovne dozvole, uvođenje VMS sistema nadgledanja plovila).

Ključni zakonski propisi iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja, bezbjednosti hrane i ribarstva, usaglašeni su u najvećem dijelu sa odgovarajućim evropskim akcijem (evropskom pravnom tekovinom), ali i dalje ključni problem u njihovoj implementaciju ostaju nedonošenje podzakonskih akata, nedostatak kadrovskih i institucionalnih kapaciteta za njihovu punu transpoziciju u domaće zakonodavstvo, za kontrolu i monitoring.

**Zakon o maslinarstvu** (Sl. list RCG br. 55/03) donešen je radi očuvanja fonda maslina, da se podstakne podizanje novih zasada i obezbijedi njihovo korišćenje na savremenoj osnovi i regulišu uslovi za preradu ploda masline.

**Zakon o vinu** stupio je na snagu juna 2007. godine (Sl. list RCG br. 36/07). Njime se uređuje proizvodnja i promet grožđa za vino, proizvodnja i promet vina i drugih proizvoda od grožđa i vina, označavanje, geografsko porijeklo vina i druga pitanja od značaja za vinogradarstvo i proizvodnju vina.

**Zakonom o organskoj poljoprivredi** (Sl. list RCG br. 49/04) uređuje se proizvodnja poljoprivrednih proizvoda u organskoj poljoprivredi, kontrola proizvodnje, prerada, transport, skladištenje, izdavanje sertifikata, označavanje proizvoda organske poljoprivrede, nadzor i druga pitanja od značaja za organsku poljoprivredu.

**Zakonom o oznakama geografskog porijekla** (Sl. list SCG br. 20/06) uređuje se način sticanja i pravna zaštita oznaka geografskog porijekla, koji je u velikoj mjeri harmonizovan sa zakonodavstvom EU na tom području.

**Zakon o veterinarstvu** je osnovni veterinarski propis u Crnoj Gori (Sl. list RCG br. 11/ 2004 i 27/07), kojim se uređuju: zarazne bolesti životinja, sprječavanje pojave, suzbijanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti životinja; preventivne veterinarske mjere; obavezan obim zdravstvene zaštite životinja; zaštita dobrobiti životinja; finansiranje zdravstvene zaštite životinja; organizovanje pravnih lica za obavljanje veterinarske djelatnosti; obezbjeđivanje vršenja poslova od javnog interesa, kao i druga pitanja od značaja za obavljanje veterinarske djelatnosti.

**Zakonom o identifikaciji i registraciji životinja** (Sl. list RCG br. 48/07) stvoren je pravni okvir za identifikaciju i registraciju gazdinstava i životinja.

**Zakon o zaštiti dobrobiti životinja** uređuje prava, obaveze i odgovornosti fizičkih i pravnih lica za zaštitu dobrobiti životinja u pogledu zaštite životinja od mučenja, pri držanju i uzgoju, usmrćivanju i klanju, pri obavljanju zahvata na životinjama, prevozu i vršenju eksperimenata, pravila postupanja sa životinjama, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu dobrobiti.

**Zakona o zdravstvenoj zaštiti bilja** (Sl. list RCG br. 28/2006) kojim je usvojena EU koncepcija zdravstvene zaštite bilja (u skladu sa Direktivom, celex No. 32000L0029). Usvajanjem ovog zakona stvoren je osnov za usaglašavanje crnogorskog zakonodavstva u ovoj oblasti. Zakon uređuje zdravstvenu zaštitu bilja i biljnih proizvoda od štetnih organizama, mjere za sprječavanje unošenja i širenja, kao i mjere za suzbijanje štetnih organizama, zdravstveni nadzor bilja u unutrašnjoj trgovini i pošiljaka bilja pri uvozu, izvozu i tranzitu. Stvorena je zakonska osnova za formiranje jedinstvene službe za zdravstvenu zaštitu bilja (nadležno tijelo za sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem ovog

zakona), uspostavljena je jasna struktura odgovornosti i oformljena fitosanitarna inspekcija sa jasnim nadležnostima na granici i u unutrašnjem prometu kao i na mjestu proizvodnje. Zakon uvodi pojam biljnih pasoša, zaštićenih područja, kao i evidenciju proizvođača, prerađivača, distributera i uvoznika određenih biljnih vrsta.

Usvajanjem **Zakona o bezbjednosti hrane (Sl. List CG br.14/07)** fitosanitarna politika uvezana je u sistem bezbjednost hrane, a zakonom obezbjeđeni integrisani pristup, osiguraće visok nivo zaštite u lancu od njive do trpeze.

Osnovni propisi kojima je obuhvaćeno upravljanje biološkim resursima, odnosno lov, uzgoj i zaštita riba i drugih organizama u morskoj i slatkoj vodi su **Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi** (Sl. list RCG br. 55/2003) i **Zakon o slatkovodnom ribarstvu** (Sl.list CG br. 11/07)

Paralelno sa zakonima donosili su se (i dalje se kontinuirano prilagođavaju i donose) i implementiraju brojni podzakonski propisi.

#### ***4.7. Nacionalni program proizvodnje hrane i ruralnog razvoja***

Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja 2009-2013 usvojen je septembra mjeseca 2008.godine. On predstavlja dokument tadašnjeg Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, pripremljen na osnovu tehničke pomoći EAR projekta "Programiranje i razvoj ruralnih područja u Crnoj Gori". Dokument se sastoji iz četiri poglavlja:

1. Polazišta;
2. Opis mjera;
3. Finansijski plan i
4. Implementacija programa.

U poglavlju *Polazišta* dati su ciljevi Programa, strateški i pravni okvir i konceptualna polazišta za agrarnu politiku, kao i njeno prilagođavanje zahtjevima EU modela podrške poljoprivredi.

U drugom poglavlju detaljno su prikazane mjere agrarne politike razvrstane po osnovnim komponentama, a politika ruralnog razvoja i po najvažnijim osovinama. Svaka mjera sadrži elemente neophodne za implementaciju.

U trećem poglavlju prikazan je finansijski plan za period od pet godina po grupama mjera, i za svaku mjeru pojedinačno, i naznačeni Izvori finansijske podrške.

U posljednjem poglavlju dat je prikaz obezbjeđivanja neophodnih uslova za implementaciju predložene agrarne politike od stvaranja novih i jačanja postojećih administrativnih kapaciteta do stvaranja infrastrukturnih pretpostavki na terenu.

Za sektor poljoprivrede i ruralnog razvoja u Crnoj Gori ovo je bio veoma važan dokument koji je trebao da uveže ne samo sve strateške aktivnosti u okviru Ministarstva, već poljoprivredni sektor (njegove strateške dokumente) sa drugim, važećim razvojnim dokumentima, a u kontekstu evropskog integracionog procesa. To možemo prikazati i na sljedećoj šemi.

**Grafik 16 - Veza najvažnijih strateških dokumenata MPRR**



Izvor: modifikacija autora

**Osnovni principi** ispoštovani kroz Nacionalni program proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja su sljedeći:

- Uvođenje mjera zajedničke poljoprivredne politike (CAP) “CAP-sličnih” mjera
- Uvažavanje WTO principa,
- Uvažavanje EU uslova i specifičnosti Crne Gore za efikasno sprovođenje mjera,
- Složenije mjere uvoditi u kasnijim periodima.

Važan aspekt ovog programa se odnosi na potrebu postepenog usvajanja osnovnih principa budetske podrške ruralnom razvoju u Crnoj Gori usklađen sa principima i CAP-a i STO, dakle uvođenje mjera subvencija poljoprivredne proizvodnje koji ne remete tržište, ali i znatno povećanje podrške programima ruralnog razvoja, obzirom na sredstva koja su Crnoj Gori postala dostupna posredstvom IPA programa, kao zemlji kandidatu (posebno sredstva IPARD). Nažalost, i pored značajnih napora ministarstva poljoprivrede u ovom periodu i podrške eksperata i Evropske Komisije, izostali su stvarni i mogući efekti, a ključni razlog je nedovoljno razumijevanje ministarstva finansija (nedovoljan rast, a zadnje tri godine i pad agrarnog budžeta u apsolutnim i relativnim iznosima).

Ovaj **pad budžetske podrške se najviše reflektovao upravo u domenu podrške ruralnom razvoju**, ali i nedostatku dodatnih sredstava za formiranje Agencije za plaćanje u poljoprivredi, zapošljavanju novih ljudi, formiranje baza podataka, registara itd. *o čemu će više riječi biti u poglavljima koja slijede*. Potreba kofinansiranja ruralnog razvoja uz podršku IPARD fondova je jasno istaknuta od strane Evropske Komisije, obzirom na dostupnost sve većih bespovratnih sredstava iz evropskih fondova Crnoj Gori kao zemlji kandidatu za članstvo u EU. Naime, za tri dostupna eura iz IPARD fondova, Crna Gora bi trebala da kofinansira jedan. Stoga, se povećanje fondova za ruralni razvoj u Crnoj Gori ne može tretirati kao trošak, već kao **neophodna investicija**, sa značajnim multiplikativnim efektima. Gubljenje koraka u tom smislu, šalje i negativne signale evropskoj komisiji da Crna Gora nije do kraja shvatila principe evropskih integracija, CAP-a i suštinu pregovora o članstvu.

#### 4.8. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju

Skupština Crne Gore usvojila je avgusta 2009. godine (sa samo jednim glasom protiv), Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju<sup>189</sup> (Sl list CG br 59/09), koji predstavlja osnovni pravni dokument za uređenje agrarne politike i koji je zbog svog značaja simbolično označen kao „**Mali ustav poljoprivrede**“.

Navedeni “krovni” zakon za poljoprivredu i ruralni razvoj, između ostalog, uređuje:

- razvoj poljoprivrede i ruralnih područja;
- ciljeve i mjere agrarne politike;
- podsticaje u poljoprivredi i uslove za njihovo ostvarivanje;
- korisnike podsticaja;
- dopunske aktivnosti u poljoprivredi;
- oblike organizovanja u poljoprivredi;
- poslove od javnog interesa;
- osnivanje agencije za plaćanja;
- registre i evidencije kao i
- druga pitanja od značaja za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja.

Zakonom se agrarna politika Crne Gore sprovodi u skladu sa Strategijom i Nacionalnim programom proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja, koje donosi Vlada, na predlog resornog ministarstva, za period od 5 godina.

U svojoj suštini, Zakon **preuzima ciljeve i agrarnu politiku iz Strategije** i daje im neophodnu pravnu formu. Zakonom je detaljno razrađeno poglavlje Mjere agrarne politike, gdje se ukupna **agrarna politika** razvrstava u četiri osnovne grupe: tržišno-cjenovnu, politiku ruralnog razvoja, poslove od javnog interesa i socijalne transfere seoskom stanovništvu.

1. U oblasti **tržišno - cjenovne politike** glavni vid podrške proizvodnji su direktna plaćanja po grlu u stočarskoj i po ha površine u biljnoj proizvodnji.

2. Značajno mjesto u agrarnoj politici ima **politika ruralnog razvoja** koja se sprovodi kroz četiri osnovne grupe mjera.

- **Prva grupa (osovina)** usmjerena je na jačanje konkurentnosti proizvođača hrane prije svega kroz podršku investicijama u primarnoj proizvodnji i prerađivačkoj industriji, zatim investicijama za sprovođenje zemljišne politike, podršku uvođenju međunarodnih standarda i organizovanju i međusobnom povezivanju proizvođača.
- **Druga grupa (osovina)** odnosi se na održivo gazdovanje resursima, gdje se predviđa podrška za razvoj područja sa ograničenim mogućnostima za poljoprivredu i agroekološke mjere.
- **U trećoj grupi (osovini)** su mjere podrške kvalitetu života na selu (izgradnja seoske infrastrukture i program obnove sela) i širenju ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima

---

<sup>189</sup> (Sl. list, br. 56/09)

bilo u vidu dodatnih djelatnosti na poljoprivrednim gazdinstvima ili kao podrška preduzetništvu, razvoju malih preduzeća i raznih vidova turizma.

- **Četvrta grupa mjera** ruralnog razvoja treba da afirmiše i podržava lokalne zajednice i lokalne grupe u izradi i implementaciji njihovih strategija i razvojnih projekata.

3. Treća komponenta agrarne politike odnosi se na **finansijsku podršku sprovođenju poslova od javnog interesa**: savjetodavni poslovi, stručni poslovi u stočarstvu i biljnoj proizvodnji, podrška istraživanjima, analizama i obrazovanju u poljoprivredi, uz definisana pravila na osnovu kojih će se moći ostvarivati podrška za sprovođenje poslova od javnog interesa.

4. Četvrta komponenta agrarne politike odnosi se na **socijalne transfere** porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima i olakšice za plaćanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje poljoprivrednika.

Zakon definiše korisnike podsticaja, način i procedure implementacije agrarne politike, osnivanje **Agencije za plaćanja u poljoprivredi** koja će izvršavati obaveze sprovođenja podsticaja i drugih vidova podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, kako iz domaćeg budžeta tako iz donatorskih sredstava, posebno IPARD podrške u pretpristupnom periodu.

Važno mjesto u Zakonu ima **organizovanje u poljoprivredi**, u skladu sa modernim evropskim oblicima organizovanja, pitanje dopunskih aktivnosti na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima, zatim registri i evidencije koje su neophodne za funkcionisanje ukupnog sistema podrške i za prilagođavanje sistemu koji funkcioniše u EU.

#### **4.9. Kompatibilnost EU i crnogorskog Zakonodavnog i institucionalnog okvira**

Na godišnjem nivou, sve podsticajne mjere u poljoprivredi i ruralnom razvoju donose se i sprovede kroz dokument: **”Plan upotrebe sredstava za podsticanje razvoja poljoprivrede ili Agrobudžet”** za tekuću godinu, koji donosi Vlada. U smislu reforme agrobudžeta, primjetna je tendencija njegovog usklađivanja sa osnovnom strikturom CAP-a (konstatntno smanjenje izvoznih subvencija i tržišne podrške, a povećanje direktnih plaćanja i podrške mjerama ruralnog razvoja).

Na bazi sprovedenog popisa u poljoprivredi (iz juna 2010. godine) i uspostavljenih evidencija i registara otpočela je implementacija **plaćanja po hektaru korišćenih poljoprivrednih površina i po grlu stoke**.

Za implementaciju direktnih plaćanja potpuno u skladu sa CAP principima, potrebni su sljedeći preduslovi, koji bi trebali biti ispunjeni najkasnije do kraja 2014<sup>190</sup>. godine:

- alfanumerički i grafički sistem evidencije o zemljišnim parcelama (LPIS - *Land Parcels Information System*),
- evidencije i registri,

---

<sup>190</sup> ispostavilo se da je rok koji je okvirno definisala Strategija proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja, od sedam godina, bio previše optimističan, kada je u pitanju ispunjavanje ovog seta obaveza.

- pravni okvir - *pravilnik* koji će proisteci iz Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, a koji će regulisati uslove koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje prava na direktne podsticaje, tzv. cross-compliance (ti uslovi su dijelom definisani Zakonom o veterini, Zakonom o dobrobiti životinja, a pravilnik će posebno da reguliše uslove za očuvanje životne sredine).

## 10. Politika ruralnog razvoja i IPARD

Pravni okvir za politiku ruralnog razvoja u EU definisan je sljedećim propisima:

**Odluka o Strateškim pravcima ruralnog razvoja Zajednice<sup>191</sup>** (programski period 2007 do 2013), (Celex 32006D0144), **Regulativa o podršci za ruralni razvoj Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj** (Celex 32005R1698), **Regulativa** (Celex 32006R1974) koja propisuje detaljna pravila za aplikaciju Regulative (Celex 32005R1698).

Pravni okvir za pretpristupnu podršku postavljen je Regulativom (Celex 32006R1085) kojom je osnovan Instrument pretpristupne podrške (IPA), u okviru koje je peta komponenta ruralni razvoj. Povezana je sa ispunjavanjem brojnih preduslova, a Crna Gora će moći da koristi tu komponentu nakon sticanja statusa zemlje kandidata za članstvo u EU.

Peta komponenta programa IPA podstiče pripremne aktivnosti za učešće u zajedničkoj poljoprivrednoj politici, kao i u programima za ruralni razvoj. Peta IPA komponenta prethodnik je fondova u okviru CAP, koji su državama na raspolaganju nakon pristupanja Uniji.

Pomoć iz ove komponente namijenjena je postizanju sljedećih ciljeva<sup>192</sup>:

- **poboljšanje tržišne efikasnosti i sprovođenje standarda Unije u oblasti primjene CAP** (ulaganja u poljoprivredu radi njenog restrukturiranja i usaglašavanja sa standardima Unije koji se odnose na zaštitu životne sredine, javno zdravlje, zdravlje biljaka i životinja, dobrobit životinja i bezbjednost; podrška u cilju osnivanja i rada grupa proizvođača, radi njihovog prilagođavanja tržišnim zahtjevima; ulaganja u marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda, kako bi se postigli standardi Unije );
- **pripremne radnje za sprovođenje agroekoloških mjera, kao i priprema strategija lokalnog razvoja, sa akcentom na ruralnom razvoju** (unapređenje zaštite životne sredine, kako na nivou sektora tako i na nivou poljoprivrednih udruženja; priprema i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja, shodno prioritetima ruralnog razvoja i
- **razvoj ekonomskih aktivnosti u ruralnim oblastima** (poboljšanje i razvoj seoske infrastrukture, kroz smanjenje regionalnih dispariteta i obezbjeđenje uslova za razvoj seoske privrede; podsticanje razvoja seoskih privrednih aktivnosti, kroz podsticanje malih biznisa; poboljšanje obuke i profesionalnih vještina zaposlenih u poljoprivrednom, prehrambenom i šumarskom sektoru).

<sup>191</sup> Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, termin Zajednice zamjenjuje se sa Unijom (EU), posto je ista dobila status pravnog lica., i ne mora više da crpi međunarodnopravni subjektivitet iz EZ i Euroatoma, kao u prethodnom periodu.

<sup>192</sup> Tzv. linije prioriteta u skladu sa Regulativom CAP (Council Regulation (EC) No 1290/2005 on the financing of the common agricultural policy), što je navedeno u IPA Implementacionoj regulativi, član 171.

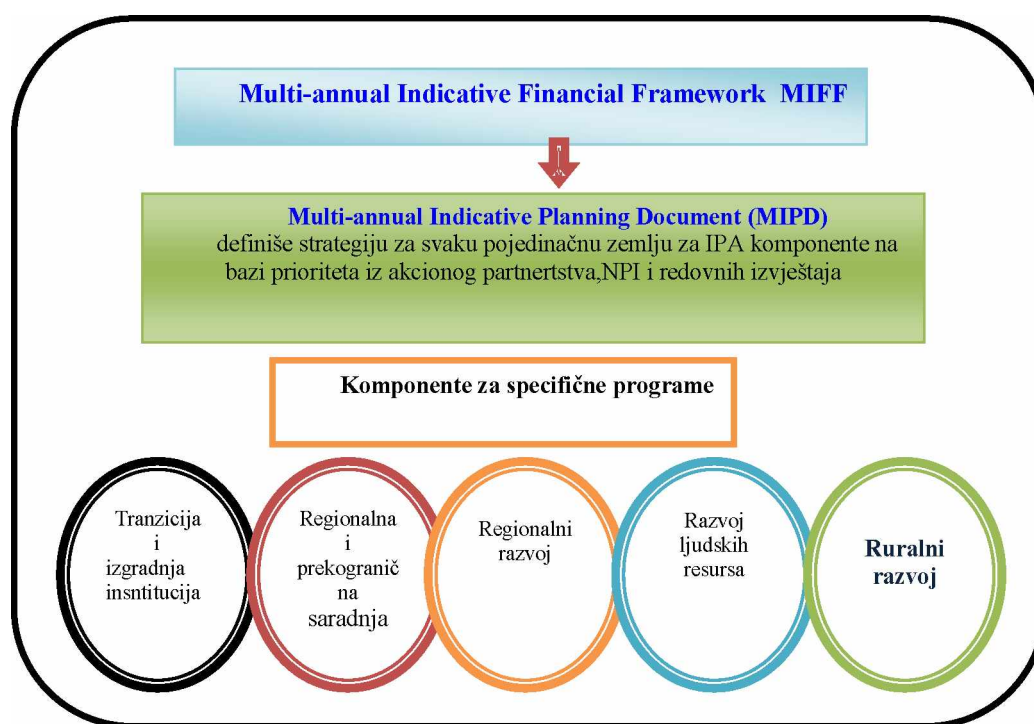
Pomoć u okviru V IPA komponente odobrava se kroz sljedeće **mjere**<sup>193</sup>:

- ulaganje u poljoprivredu radi restrukturiranja i unaprijeđenja standarda Unije;
- podrška za uspostavljanje grupa proizvođača;
- priprema i sprovođenje lokalnih strategija razvoja sela;
- poboljšanje i razvoj seoskih infrastruktura;
- raznovrsnost i razvoj seoskih privrednih aktivnosti, itd.

Evropska unija je kofinansijer nacionalnih programa (urađenih po zajedničkim kriterijumima) sa učešćem od 75% ili 80% (važi za sve zemlje kandidate za pristup i područja EU sa zaostatom u ekonomskom razvoju, tzv. kohezivne regione). Vrste mjera definisane su regulativom i Strategijom (Celex 32006D0144). U pitanju je zahtjevan i složen set pravila za programiranje (Celex 32005R1698) i implementiranje mjera (Celex 32006R1974).

Zemlje kandidati za pristup u EU imaju mogućnost da koriste posebnu pretpristupno podršku **IPARD**, odnosno petu komponentu IPA fonda, što se može, u okviru procesa usvajanja planskih dokumenta, prikazati i grafički.

**Grafik 17 - Finansijska alokacija sredstava IPA po komponentama**



Izvor: modifikacija autora

IPARD sistem predstavlja politiku ruralnog razvoja u malom. Sa sredstvima EU podržavaju se mjere pripreme i implementacije politike ruralnog razvoja, kao i pomoć poljoprivredi i ruralnim sredinama za održivo prilagođavanje uslovima članstva u EU. Sistem politike je praktično identičan osnovama politike ruralnog razvoja. Glavna razlika je u užem izboru potencijalnih

<sup>193</sup> IPA Implementaciona regulativa, član 171



mjera. Konačno, u ovom dijelu rada, treba prikazati raspoloživa sredstava iz IPA fonda koja su Crnoj Gori odobrena kroz program IPA u ovoj finansijskoj perspektivi. Crna Gora prima finansijsku podršku EU iz IPA programa, koji ima za cilj da podrži reformski proces u zemlji u kontekstu evropskih integracija, sa fokusom na izgradnju institucija, uvođenje pravnih tekovina EU i poboljšanje socio-ekonomskih uslova, kao i zaštitu životne sredine i održivi razvoj.

U navedenom periodu (2007-2013) Crna Gora dobija podršku u iznosu od € 235,7 miliona evra što predstavlja 1,1% BDP-a Crne Gore na godišnjem nivou, a nacionalne institucije pružaju sufinansiranje. Na primjer, u periodu 2007-2011. je ugovoreno oko 85 različitih projekata, sufinansiranje je skoro 34% od ukupne vrijednosti projekta, dok je IPA podrška je oko 66%. IPA podrška za Crnu Goru je navedena u sledećoj tabeli:

**Tabela 33 - IPA podrška za Crnu Goru po komponentama u u MFF 2007-2013 (bez MB IPA), u mil. €**

Komponenta	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Svega
<b>TAIB</b>	27,5	28,1	29,8	29,8	29,8	16,3	5,1	166,5
<b>Prekogranična saradnja -CBC</b>	3,9	4,5	4,7	3,7	4,3	4,6	4,7	30,3
<b>Regionalni razvoj</b>						8,0	14,8	22,7
<b>Ljudski resursi</b>						2,8	2,8	5,6
<b>Ruralni razvoj</b>						3,3	7,3	10,5
<b>Ukupno nacionalna IPA za Crnu Goru</b>	<b>31,4</b>	<b>32,6</b>	<b>34,5</b>	<b>33,5</b>	<b>34,2</b>	<b>35,0</b>	<b>34,6</b>	<b>235,7</b>
<b>Kofinansiranje za IPA I komponentu</b>	18,3	13,1	23,6	18,3	13,8	n.a.	n.a.	34%( prosjek kofinansiranja 2007-11)
<b>BDP CG</b> /mn €, tekuće cijene, ME Monstat/	2.680	3.086	2.981	3.104	3.234	3.276	3.446	-
<b>IPA kao % odBDP</b>	1,17%	1,06%	1,16%	1,08%	1,06%	1,07%	1,00%	<b>1,10%(prosjek)</b>

**Izvor:** EC, 2012, pp. 6-9, GDP data from the Montenegrin Statistical Office /www.monstat.org/, autorove kalkulacije

U poređenju sa regionom, ova struktura sufinansiranja predstavlja dokaz jake posvećenosti podrške Crne Gore predloženim zajedničkim projekatima, ne samo iz državnog budžeta, već i putem međunarodnih finansijskih institucija (krediti). Kao što je prikazano u tabeli 35, godišnja IPA podrška se postepeno godišnje povećava u ovoj finansijskoj perspektivi. Crna Gora je imala pristup prvim dvijema komponentama (TAIB i CBC) do 2011. U programskom periodu 2012-2013 EK je odlučila da ponovo izdvoji iznos od 38,9 miliona € za pripremu budućeg razvoja i infrastrukturne projekte u okviru komponenti III, IV i V:<sup>194</sup>.

<sup>194</sup> Prema: Đurović Gordana, *Importance of the EU pre-accession assistance in financing of local economic and infrastructure development: experiences of Montenegro in MFF 2007-2013*, LEIDSEE Conference, BANU, Sarajevo, 20. septembar 2013.

#### 4.10. Pomoć u procesu pristupanja i predpristupni fondovi (IPA)

Crna Gora kao država kandidat za članstvo u EU, mora nastaviti sa svojim naporima da bude dosljedna usaglašavanju zakonodavstva i usvajanju standarda EU-e, dok ubrzava uvođenje i sprovođenje preko ustanovljavanja zgradnje kapaciteta u agencijama i institucijama. U ovom preodu, Crna Gora mora takođe da pripremi decentralizovano upravljanje pomoći iz EU-e, preko izgradnje kapaciteta u nadležnim administrativnim organima i institucijama, kao i preko uspostavljanja internih kontrola i revizije.

Komponenta V IPA instrumenta – Komponenta ruralnog razvoja (IPARD) će podržavati Crnu Goru u pripremnom procesu za sprovođenje i upravljanje prema Zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Ona će posebno doprinijeti održivom prilagođavanju poljoprivrede i ruralnih područja u Crnoj Gori, pripremi za sprovođenje *acquis communautaire* koje se tiče Zajedničke poljoprivredne politike i srodnih politika (takođe i Ruralnog razvoja).

##### 4.10.1. Princip kofinansiranja

Kada je u pitanju finansiranje IPA projekata, odnosno projekata iz EU sredstava, treba istaći da je osim EU sredstava neophodno obezbijediti i sredstva nacionalnog kofinansiranja. Naime, ukoliko drugačije nije definisano Finansijskim ili Sektorskim sporazumom, svaki korisnik, odnosno država mora obezbijediti određeni **procenat kofinansiranja**. IPA Implementacionom regulativom, kao i Okvirnim sporazumom definisani su zahtjevi i pravila kofinansiranja. Ono što je važno istaći jeste da iznos kofinansiranja zavisi od prijedloga projekta i vrste aktivnosti predviđene projektom. Kada je riječ o kofinansiranju, u skladu sa sistemom upravljanja, odnosno u zavisnosti od toga da li je riječ o centralizovanom ili decentralizovanom upravljanju sredstvima, postoje dvije vrste kofinansiranja:

- **Zajedničko kofinansiranje** – podrazumijeva postojanje jednog ili više ugovora, pri čemu se sredstva iz EU doprinosa i nacionalnog kofinansiranja ne odvajaju, pa se svaki od tih ugovora finansira iz oba Izvora. Dakle, kod zajedničkog kofinansiranja sredstva su objedinjena, i partneri dijele ukupne troškove projekta. Zajedničko kofinansiranje karakteristično je za decentralizovano upravljanje sredstvima.
- **Paralelno kofinansiranje** – podrazumijeva postojanje odvojenih ugovora, tj. podugovora. Naime, projekat se dijeli na jasno definisane potprojekte (koji se finansiraju ili iz EU sredstava ili iz sredstava nacionalnog kofinansiranja). Paralelno kofinansiranje karakteristično je za centralizovano upravljanje sredstvima.

Naime, kada je riječ o **I IPA komponenti**, u slučaju centralizovanog upravljanja sredstvima, pravilo je da iznos kofinansiranja bude između **10% i 25% ukupnih rashoda**<sup>195</sup> na nivou ose prioriteta. U slučaju decentralizovanog upravljanja sredstvima iz I IPA komponente, zahtijevani procenat kofinansiranja je između **10% i 25% javnih rashoda**<sup>196</sup> na nivou projekta.

<sup>195</sup> Ukupne rashode čine svi ukupni materijalni izdaci i trošenja nastali u toku poslovanja, u određenom vremenskom periodu. Ove rashode čine: poslovni rashodi, rashodi finansiranja i vandredni rashodi.

<sup>196</sup> Javni rashodi obuhvataju bilo koji javni doprinos čiji je izvor: EU, budžet javnih institucija države korisnice, kao i budžet drugih javnih institucija države korisnice. Takođe, krediti dobijeni od međunarodnih institucija mogu se smatrati javnim rashodima, ukoliko se vraćaju od strane javnih institucija.

Kada je riječ o **II IPA komponenti**, iznos kofinansiranja koji je potrebno obezbijediti je 10% prihvatljivih rashoda korisnika programa. Kada je riječ o preostalih 90% sredstava, primjenjuje se pravilo 75%-25% (pri čemu je 75% učešće EU sredstava, a preostalih 25% predstavlja učešće nacionalnog kofinansiranja).

Kada je riječ o **III IPA komponenti**, maksimalno učešće EU sredstava može biti 75% prihvatljivih troškova na nivou ose prioriteta, dok je preostalih 25% obaveza ko-finansiranja. Ipak, u izuzetnim slučajevima, moguće je da procenat učešća EU sredstava bude i **do 85%** prihvatljivih troškova na nivou ose prioriteta, što znači da će procenat nacionalnog kofinansiranja u tom slučaju iznositi 15%.

Kada je riječ o **IV IPA komponenti**, maksimalno učešće EU sredstava može biti 85% prihvatljivih troškova na nivou ose prioriteta, što znači da je obaveza nacionalnog kofinansiranja 25% prihvatljivih troškova na nivou ose prioriteta<sup>197</sup>.

**Kada je riječ o V IPA komponenti**, po regulativi EC br. 718/2007, za investicije u sklopu prioritetne ose I (unapređenje efikasnosti i implementacija EU standarda, mjere – investiranje u poljoprivredna gazdinstva, i investicije u preradu i marketing poljoprivrednih i ribarskih proizvoda) udio javnih sredstava ne treba da premašuje 50% prihvatljivih investicija pod uslovom da je privatno sufinansiranje korisnika takođe 50%. Udio sredstava EU u okviru javnih sredstava je 75%, a učešće zemlje je 25% (nacionalno kofinansiranje). Isti odnosi su i za prioritetnu osu III (razvoj ruralne ekonomije, mjera – razvoj i diversifikacija ruralnih ekonomskih aktivnosti).

Kao opšti princip, sredstva iz EU-e koja obezbjeđuje IPA moraju biti **ko-finansirana** nacionalnim sredstvima države korisnice. Kao što se vidi iz prethodnog prikaza, stopa ko-finansiranja varira u skladu sa različitošću mjera.

#### 4.10.2. V komponenta IPA – Ruralni razvoj

Ruralni razvoj shodno IPA instrumentu – Komponenta V, biće pod upravom Generalnog direktorata za poljoprivredu (DG AGRI). Kao buduća korisnica podrške za decentralizovani sistem upravljanja (u daljem tekstu: DIS), Crna Gora je u obavezi da uspostavi institucionalnu i administrativnu strukturu i kapaciteta koji su neophodni za upravljanje mjerama IPA instrumenta.

**Oblasti i mjere pomoći u okviru IPARD komponente:** Na osnovu Regulative 718/2007 o implementaciji IPA, pod komponentom ruralnog razvoja, članom 171 određene su **mjere** koje će biti predmet EU pomoći kroz prizmu 3 prioritetne ose ruralnog razvoja i još jednom dodatom mjerom koja se odnosi na tehničku pomoć. Po regulativi o ruralnom razvoju (Regulativa EC, 1698/2005) definisano je da se od ukupnog iznosa za ruralni razvoj mora izdvojiti za prvu i za treću osovinu minimalno po 10%, za drugu najmanje 25% i za Lider 5%. Jedine obavezne mjere su agroekološke iz druge osovine.

---

<sup>197</sup> Jovanović Žana, *Finansijski menadžment u okviru decentralizovanog upravljanja IPA sredstvima*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2011, str. 67-68.

**Tabela 34 - Prioriteti i mjere IPARD finansiranja**

<b>PRIORITET 1: Unapređenje efikasnosti tržišta i implementacija EU standarda</b>
<p><b>Mjera 1: Investiranje u poljoprivredna gazdinstva</b></p> <p>Pomoć za ovu mjeru daje se za sva materijalna i nematerijalna ulaganja u poljoprivredna gazdinstva kako bi se izgradila da odgovaraju standardima Zajednice i unaprijedila svoje ukupne performanse. Finansijska sredstva u okviru ove mjere mogu se dodijeliti poljoprivrednim gazdinstvima koja na kraju perioda mogu da dokažu ekonomsku opravdanost ulaganja i i koja su u skladu sa minimalnim nacionalnim standardima a koja se tiču zaštite životne sredine, javnog zdravlja, biljnog i životinjskog zdravlja, dobrobiti životinja i sigurnosti rada u vrijeme kada se donosi odluka o pomoći. Zemlje korisnice određuju ograničenja za ukupna ulaganja koja su podobna za pomoć i one trebaju da odrede standarde koje farmeri treba da ispune kako bi bili kvalifikovani za dobijanje pomoći kroz IPARD program.</p>
<p><b>Mjera 2: Pomoć pri uspostavljanju proizvođačkih grupa</b></p> <p>Finansijska pomoć iz IPARD fondova može se odobriti kako bi olakšala osnivanje i rad tehničkih grupa u svrhu prilagođavanja proizvodnje i izlaska na tržište, zajedničko plasiranje robe na tržištu uključujući pripremu i snabdijevanje kupaca, kao i za uspostavljanje zajedničkih pravila o informacijama o proizvodima. Podrška u okviru ove mjere usmjerena je na olakšavanje administrativnog poslovanja preduzeća kako bi adekvatno dostigli standarde EU u smislu standardizacije marketinga, plasmana proizvoda, centralizacije prodaje i utvrđivanja zajedničkih pravila o informacijama o proizvodu. Adaptacijom i implementacijom ove mjere ojačaću se uloga poljoprivrednih udruženja na tržištu u pogledu količine i kvaliteta koje zatjeva EU, a realno je očekivati da će doći do uspostavljanja novih poljoprivrednih preduzeća i jačanje prehrambenog lanca čime bi se učvrstila njihova uloga na tržištu.</p>
<p><b>Mjera 3: Investiranje u preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda</b></p> <p>Pomoć u okviru ove mjere usmjerena je na preduzeća kako bi se uskladili svoje poslovanje sa standardima Zajednice čime bi se povećala njihova ukupna učinkovitost, a odobrava se za sva materijalna i nematerijalna ulaganja u preradu i marketing poljoprivrednih i ribljih proizvoda. Ulaganja moraju biti takva da doprinose poboljšanju stanja sektora proizvodnje osnovnih poljoprivrednih proizvoda, dok su ulaganja na maloprodajnom nivou isključena iz programa pomoći, a pomoć će se dodjeljivati preduzećima čija se ekonomska održivost može dokazati na kraju realizacije investicija, i koja su u skladu sa minimalnim nacionalnim standardima u pojedinim oblastima.</p>
<b>PRIORITET 2: Pripremne aktivnosti za implementaciju agro-ekoloških mjera i strategija lokalnog ruralnog razvoja (LEADER pristup)</b>
<p><b>Mjera 1: Priprema za implementaciju mjera i akcija koje se odnose na uređenje životne sredine i seoskih predjela</b></p> <p>U cilju pripreme zemlje korisnice za implementaciju akcija u okviru Prioriteta 2 pomoć će se odobriti za pilot projekte u sferi agro-ekoloških plaćanja i plaćanja koja se odnose na dobrobit životinja kako je naglašeno u članovima 39. i 40. Uredbe 1698/2005. Ova pomoć je usmjerena na razvoju praktičnog iskustva u implementaciji akcija u poboljšanju zaštite okoline i sela, kako na administrativnom nivou tako i na nivou farme. Aktivnosti i neophodna obuka biće podržane iz prve komponente IPA koja pruža pomoć u procesu tranzicije i izgradnje institucija. Predložena pilot područja za implementaciju ove mjere moraju imati odgovarajuća tijela i kadrovske sposobnosti koje će im omogućiti njihovu uspješnu realizaciju. Krajnji korisnici su poljoprivrednici, poljoprivredne zadruge i preduzeća, nevladine organizacije i javne ustanove čije se zemljište nalazi na zaštićenim područjima.</p>
<p><b>Mjera 2: Priprema lokalnih privatno-javnih partnerstava za implementaciju lokalnih razvojnih strategija</b></p> <p>LEADER je dizajniran kako bi pomogao lokalnim akterima da poboljšaju dugoročne potencijale svojih lokalnih sredina. Njegov cilj je da promoviše primjenu integrisanih, kvalitetnih i jedinstvenih strategija za ruralni razvoj koje su implementirane od strane Lokalnih akcionih grupa. Pristup omogućava diversifikaciju ekonomskih aktivnosti, razvijanje lokalnih razvojnih strategija i njihovu implementaciju, ohrabrivanje lokalnog stanovništva da djeluje putem projekata saradnje, stvara nove održive mogućnosti za zaradu i povoljnija radne i životne uslove u ruralnim područjima. LEADER karakterišu 2 pristupa i to: pristup od lokalnog nivoa naviše (bottom up) i pristup baziran na području (teritorijalni pristup).</p>
<b>PRIORITET 3: Razvoj ruralne ekonomije</b>

**Mjera 1: Unapređenje i razvoj ruralne infrastrukture**

Pomoć iz ove mjere osigurava ulaganja koja imaju za cilj poboljšanje i razvoj ruralne infrastrukture kroz rješavanje regionalnih razlika i povećanje privlačnosti ruralnih područja za privatnike i preduzetničku aktivnost, kao i osiguravanje uslova za razvoj ruralnih ekonomija. Prioritet će se dati ulaganjima u vodosnabdijevanje i snabdijevanjem energije, rješavanje problem otpada, loknog pristupa putevima od posebne važnosti za lokalnu ekonomiju i zaštitu od požara. Kao korisnici u okviru ove mjere nazbačene su lokalne samouprave.

**Mjera 2: Razvoj i diversifikacija ruralnih ekonomskih aktivnosti**

Pomoć u okviru ove mjere osigurava se ulaganjima u razvoj ruralnih ekonomija u cilju poboljšanja ekonomskih aktivnosti, mogućnosti zapošljavanja i diversifikacije u nepoljoprivrednim aktivnostima. Prioritet se daje ulaganjima za stvaranje mirko i makro preduzeća i ruralnog turizma. Krajnji korisnici sredstava IPARD programa za ovu mjeru su pravna i fizička lica registrovana za odgovarajuću djelatnost u rangu mikropreduzeća. Opšti uslovi ulaganja u okviru ove mjere slični su onima mjera 1 i 2 iz Prioritne ose 1, gdje zavisno od sektora, postoje propisani specifični uslovi koje korisnik mora da ispuni na kraju ulaganja a vezani su za proizvodnju i sektorske analize korisnika IPARD fondova radi usaglašavanja sa EU zakonodavstvom.

**Mjera 3: Unapređenje obuke**

Pomoć se dodjeljuje za usavršavanje profesionalnih vještina i sposobnosti osoba koje se bave poljoprivredom, djelatnostima u oblasti prehrane i šumarstva i drugih ekonomskih aktera koji djeluju u područjima obuhvaćenim IPARD komponentom, ali se prema Uredbi ne dodjeljuje za nastave ili obuke koje čine normalni dio programa ili sistema obrazovanja. Države korisnice su dužne da izrade strategiju obuke u cilju implementacije predviđenog usavršavanja a koje je obuhvaćeno ovom mjerom. Strategija treba da sadrži kritički osvrt na postojeće obrazovne strukture, ciljeve i analizu potreba za obukom, kao u da postavi set kriterijuma za odabir ponuđača usluga.

**Posebna mjera: TEHNIČKA POMOĆ**

U skladu sa prioritetima, tehnička pomoć je izdvojena kao posebna mjera koja pomože u aktivnostima vezanim za pripremu, monitoring, evaluaciju i informisanje, a koje su neophodne za implementaciji određenog programa. Ove aktivnosti uključuju informisanje i javne kampanje, posjete i seminare, sastanke, aktivnosti vezane za pripremu mjera koje će omogućiti efikasno sprovođenje programa itd. Takođe, obuhvata saradnju sa Evropskom mrežom za ruralni razvoj koja omogućuava zemlji kandidatu da na lakši način ostvari saradnju sa akterima iz oblasti ruralnog razvoja zemalja članica EU.

**Izvor:** Regulative 718/2007 o implementaciji IPA, član 171.

Kreiranje **pravnog osnova za implementaciju IPARD programa** dalje podrazumijeva sljedeće aktivnosti:

- Komisija i zemlje korisnica treba da zaključe **Okvirni sporazum za IPARD** (*Framework Agreement*, FWA) kako bi uspostavili generalna pravila saradnje u vezi sa finansijskom pomoći Zajednice zemlji korisnici. Na osnovu Regulative o IPA, zemlja korisnica može primati pomoć tek nakon što Okvirni sporazum stupi na snagu, a potpisuje se svakom zemljom potencijalnim kandidatom ili kandidatom posebno. Sporazum treba da sadrži generalna pravila za finansijsku pomoć Zajednice, harmonizovani pristup za svih 5 komponenti IPA-e, te pravila za uspostavljanje struktura i tijela za upravljanje, njihovih odgovornosti i akreditacije. Takođe, u aneksima su opisani funkcije i zajedničke odgovornosti, a sadrže obrasce za mišljenja i izveštaje vezane za reviziju.
- Kada je to potrebno Okvirni sporazum se dopunjava sa jednim ili više Sektorskih sporazuma koji pokrivaju posebne odredbe. **Sektorski sporazum** (*Sectoral Agreement*, SA), u konkretnom slučaju - **sektorski ugovor za IPARD**, zaključuje se samo kada je u pitanju peta komponenta IPA-e, a uključuje odredbe za potpuno decentralizovano upravljanje i za implementaciju IPARD programa. Takođe sadrži posebne odredbe vezane za evaluaciju i kontrolu, a potpisuje se posebno sa svakom zemljom korisnicom IPARD programa. Odredbe u okviru FWA i SA kombinuju najnovije revizorske i računovodstvene standarde i putem programiranja pružaju najefektivnije načine za obezbjeđenje pomoći.

- Konačno, EK usvaja **Višegodišnji finansijski okvir** (*Multi-annual Financing Agreement*, MFA) na osnovu kog se dodjeljuju sredstva iz budžeta EU fondove za implementaciju određenog programa (IPARD program).

Istovremeno, zemlja korisnica usvaja i čitav niz svoji **nacionalnih dokumenata** i formira strukture da bi mogla da povlači sredstva za ovu namjenu. Potrebno je da svaka zemlja korisnica IPARD programa razvije **nacionalni strateški plan** na osnovu kojeg će kasnije uspostaviti nacionalne ili regionalne programe ruralnog razvoja koji se oslanjaju na 3 tematske ose i na mjere koje su postavljene u okviru njih.

**Nacionalni strateški planovi za ruralni razvoj** imaju za cilj da identifikuju u kojim oblastima će podrška EU proizvoditi najviše dodate vrijednosti na nivou Zajednice, da izgrade vezu sa glavnim prioritetima EU koji su naznačeni u Lisabonu i Getebogru i da osigura konzistentnost sa drugim politikama EU naročito sa kohezijom politikom i politikom životne sredine. Svaki Nacionalni program mora da uključi detaljan opis trenutne situacije u zemlji korisnici, a pod tim se podrazumjeva opis dispariteta među regionima, kratkoročnih prioriteta i potencijala za razvoj, najvažnijih rezultata prethodne saradnje sa EU i ostalih vidova bilateralne ili multilateralne pomoći, kao i evaluaciju postignutih rezultata zajedno sa korišćenim finansijskim sredstvima. Potreban je i detaljan opis Nacionalne strategije za ruralni razvoj na osnovu detaljne analize situacije u ruralnim područjima i temeljne analize relevantnih sektora u okviru koje su postavljeni kvantifikacioni ciljevi u okviru svake tematske ose postavljene Uredbom o implementaciji IPA-e, uključujući odgovarajuće indikatore monitoringa i evaluacije.

Program mora pružiti objašnjenje kako su generalni strateški pristup i strategije po sektorima, koje su identifikovane u **Višegodišnjim indikativnim planskim dokumentima** zemlje korisnice, prevedeni u specifične **akcije** u okviru IPARD komponente. Ujedno, mora opisati i finansijski plan koji će sumirati nacionalne i EU finansijske resurse, i ukoliko postoje, i privatne finansijske resurse zajedno sa stopom finansiranja EU za svaku mjeru zasebno. Nadalje, Program treba da sadrži definiciju krajnjih korisnika, geografski obim, kriterijume podobnosti, kriterijume rangiranja za odabrane projekte, indikatore monitoringa i kvantifikovane ciljane indikatore, opis struktura za implementaciju Programa, imena ovlašćenih lica i tijela za sprovođenje Programa i rezultate i preporuke ex ante evaluaciju Programa.

Za praćenje programa odgovorno je posebno **Upravljačko tijelo** (eng. *Managing Authority*- MA), a to su uglavnom državna ili regionalna ministarstva za poljoprivredu. Program se prati na osnovu određenih indikatora, a implementacijom mjera potrebno je promijeniti stanje u pozitivnom smjeru. Te promjene i kvalitet rezultata, te sprovođenje programa ocjenjuju se posebnim sistemom, u različitim fazama pripreme i sprovođenja programa. U principu, sve manje zemlje imaju jedan program ruralnog razvoja, dok se u većim zemljama program radi po pojedinim regijama. Odabir i finansijski okvir pojedinih mjera je stvar odluke same zemlje.

O **operativnoj** strukturi za IPARD biće riječi u posebnom poglavlju u nastavku ovog rada.

Najskorija iskustva iz pomoći procesu pretprijetnih pregovora, shodno SAPARD-u za 2000. -2006. godinu pokazuju da, u najvećem broju država, neophodni instrumenti za upravljanje Programom SAPARD u državama korisnicima zahtijevaju značajno vrijeme i naravno, finansijska sredstva. U

najvećem broju slučajeva, uspješno uspostavljanje administrativne strukture traje značajno duže nego što je bilo očekivano tj. planirano u tim državama. U svim državama članicama sa programom SAPARD, uspostavljene SAPARD Agencije su transformisane u **Agencije za plaćanja** u poljoprivredi<sup>198</sup>.

Ove Agencije za plaćanja u državama članicama upravljaju svim plaćanjima shodno Zajedničkoj poljoprivrednoj politici, uključujući direktna plaćanja i izvozne subvencije. Buduća Agencija za plaćanja u Crnoj Gori, koja će se uspostaviti za sprovođenje IPARD-a, biće transformisana u **Nacionalnu agenciju za plaćanja** koja će biti odgovorna za upravljanje svim plaćanjima shodno Zajedničkoj poljoprivrednoj politici.

Za sprovođenje mjera ruralnog razvoja shodno IPA (IPARD), postoje stroga i detaljna pravila (više nego pod programom SAPARD) o zahtijevanim strukturama i funkcijama, koji se zasnivaju na pravilima za sadašnju IPARD Agenciju. Priprema pravila za pomenute mjere uzima mnogo vremena i anagažuje brojne kadrove.

Izrada programa IPARD i njegovo usvajanje u Komisiji traje oko godinu dana. Povjeravanje upravljanja, uključujući i akreditaciju, traje od 1,5 do 2 godine. Iskustvo prethodnih država pristupnica dokazuje da Crna Gora mora započeti sa uvođenjem operativnih struktura (MA i IPARD Agencija). MPRR je odgovorno tijelo za ruralni razvoj i za IPA – fond Komponente V (IPARD) i za uspostavljanje MA i IPARD Agencije.

U Strategiji proizvodnje hrane i EU integracija iz 2006. ocijenjena je pretpristupna pomoć na bazi SAPARD podrške uz vrednovanje sljedećih kriterijuma: udio poljoprivrede u BDP, broj aktivnog poljoprivrednog stanovništva i površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Koristeći navedene kriterijume, pretpristupna podrška za Crnu Goru mogla bi da se kreće na nivou od 4 do 8 miliona eura godišnje.

Procjenjuje se da će za sljedeća proširenja EU vjerovatno biti manje sredstava na raspolaganju. Stoga je realnije da se očekuje manji iznos, oko 4 miliona eura, a možda i manje. I zbog obima sredstava, Crna Gora ne bi trebalo da ima previše izabраниh mjera. Ocjenjuje se da bi poželjno bilo odabrati najviše 3 do 4 mjere. Pristup EU donosi i mogućnost uključivanja u realno puno veći program i obim sredstava. Strategija ovdje donosi ocjenu da bi se taj iznos mogao kretati oko **30 miliona eura**. Ako bi se računalo da Crna Gora pristupi po sadašnjoj regulativi, onda je bitno i kako bi se ova sredstva, zajedno sa domaćim, dijelila po programima politike ruralnog razvoja. Za ovaj iznos potrebno je obezbijediti i **kofinansiranje iz nacionalnog budžeta**. To znači da se mora nacionalni budžet pripremiti, kao i apsorpciona sposobnost administracije i potencijalnih učesnika u budućim programima.

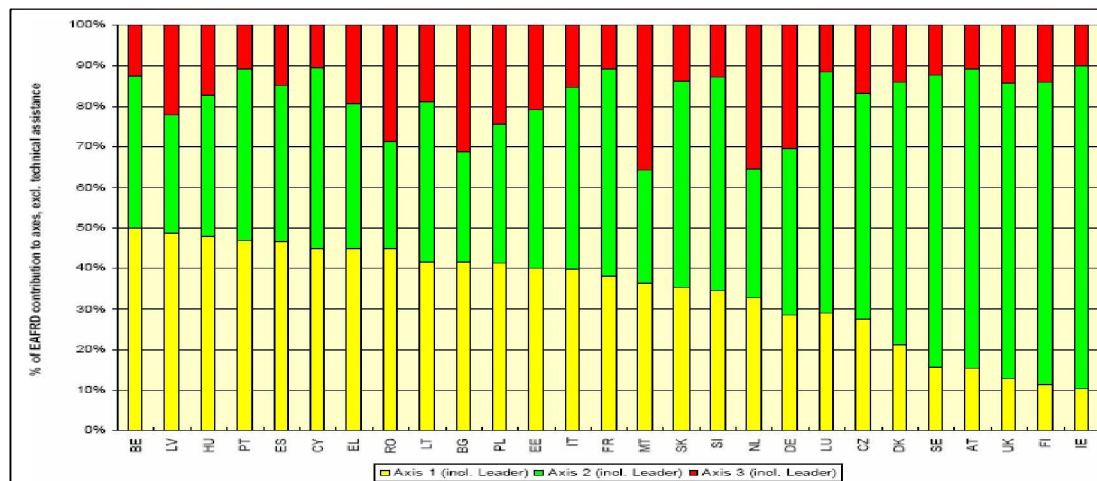
Konačno, u ovom dijelu rada, možemo se još jednom osvrnuti na **raspodjelu sredstava iz EU budžeta po pojedinima osovinama politike ruralnog razvoja** u tekućoj finansijskoj perspektivi EU za period 2007-2013.

---

<sup>198</sup> Regulativa savjeta (EC) br. 1258/1999 o finansiranju Zajedničke poljoprivredne politike. Regulativa Komisije (EC) br. 2222/2000 koja predviđa finansijska pravila za primjenu Regulative Savjeta (EC) br. 1268/1999.

Po zemljama je distribucija sredstava veoma različita. Generalno se najmanje daje za 3. osovinu i za Lider pristup, što znači, da u programima prevlađuje poljoprivreda i njen značaj. U zemljama sa nižim bruto domaćim proizvodom i lošijom strukturom poljoprivrede, osim Slovenije, Kipra i Malte, daje se puno više za mjere kojima se poboljšava konkurentnost proizvodnje hrane. Zemlje sa razvijenom poljoprivredom (Holandija, Danska, Irska), ili zemlje sa pretežno brdskom poljoprivredom, daju više od 50% ukupnih sredstava za drugu osovinu, pogotovo za agroekološke mjere i mjere za poljoprivredu u manje povoljnim područjima.

**Grafik 18 - Relativno učešće pojedinih grupa mjera (osovina) politike ruralnog razvoja u članicama EU, 2007-2013**



Izvor: Evropska Komisija, Generalni direktorat za poljoprivredu, 2013. ,

Zato je veoma važno da se plan preuzimanja politike ruralnog razvoja iz Strategije implementira. Time bi se doprinijelo i rješavanju strukturnih problema, kao i podizanju konkurentnosti sektora i popravljajući sadašnjeg položaja ruralnih sredina. Pri tome je značajno da se evropski model politike ruralnog razvoja sa što više mudrosti i znanja prilagodi crnogorskim uslovima. Praksa iz drugih zemalja ukazuje da je moguće ovu politiku, koja potencijalno omogućuje rješavanje bitnih problema ruralnih područja, implementirati sa uspjehom i pozitivnim efektima, ili je to u suprotnom samo način trošenja donorskih sredstava bez realnih efekata.

## 11. Horizontalna pitanja

### 11.1. Državna pomoć

Politika države pomoći EU dio je zajedničkih politika EU odnosno sastavni je dio politike konkurencije. Osnovni cilj politike konkurencije<sup>199</sup> je predupređivanje poremećaja na tržištu, koji proizilaze iz monopola i nekih oblika državne pomoći, usled čega ona na jednoj strani povećava efikasnost privređivanja, a na drugoj omogućava potrošačima veću slobodu izbora, kvalitetnije proizvode i niže cijene. Politika konkurencije obuhvata:

- Antitrustnu i antikartelnu politiku, koja se svodi na zabranu udruživanja i povezivanja više kompanija u cilju fiksiranja cijena ili interne podjele tržišta. Istovremeno, zabranjena je

<sup>199</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska Unija Uvod*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 263.



zloupotreba znatno lošije pregovaračke pozicije slabijih subjekata u odnosu na one moćne. Komisija će izreći penale svima koji se ne budu pridržavali ovih zahtjeva. Postoje i izuzeci, i to u slučaju udruživanja više malih kompanija kako bi postale konkurentne onoj većoj, ili u slučaju kooperacije više ekonomskih subjekata u cilju stvaranja jedinstvenog standarda za robe iste vrste koje plasiraju na tržište<sup>200</sup>;

- Kontrola merdžera (spajanja kompanija) - Komisija je ta koja je zadužena za ovu kontrolu na nivou EU. Ona će neke merdžere uslovno odobriti kako bi dala kompanijama vremena da reaguju. Postoje tri osnovna kriterijuma za određivanje merdžera:
  - ukupan promet svih učesnika merdžera na svjetskom tržištu od preko 5 mlrd. €,
  - promet svakog od učesnika u merdžeru na tržištu EU od preko 250 mil.€,
  - kriterijum transnacionalnosti-članice merdžera ne smiju ostvarivati više od 2/3 svog ukupnog prometa u EU u jednoj državi<sup>201</sup>.
- Liberalizacija - odnosi se na antimonopolsku politiku kako bi se podigao nivo kvaliteta roba i usluga, a smanjila visina cijena. Opravdani su jedino prirodni monopoli i to pod uslovom da obezbijede korišćenje svojih dobara (koja mogu biti robe i usluge), svima i to pod jednakim uslovima.
- Pomoć država nacionalnim kompanijama - Komisija pažljivo nadgleda pomoć koju države obezbeđuju svojim privrednim akterima. Ona neće tolerisati pomoć onima koji bez nje ne mogu stajati na nogama. Komisija insistira i na tome da rezultat pomoći bude istovremeno i ekonomski prosperitet Unije u cjelini<sup>202</sup>.

Članom 107.1<sup>203</sup> (ex 87 stav 1) Ugovora o funkcionisanju EU, UFEU, propisano je: Ako ugovorima nije drugačije predviđeno, svaka pomoć dodijeljena od strane države članice ili iz sredstava države u bilo kojem obliku, koja narušava ili prijeti da naruši konkurenciju dajući prednost određenom

<sup>200</sup> **Regulativa Savjeta 1/2003** uređuje decentralizovan sistem davanja izuzeća, pružajući određena prava nacionalnim regulatorima, mada Evropska komisija zadržava centralnu ulogu u ovom procesu. Komisija je u svojoj praksi, u materiji ovih sporazuma, primjenjivala dva kriterijuma; jedan je postojanje efekta na teritoriji EU, što je i sadržano u ugovoru, a drugi je stvoren u praksi Komisije, i to je pravilo *de minimis* koje je prvom donekle slično, ali omogućava Komisiji da se zbog obima posla usredsrijedi na ozbiljnija kršenja. Ovo pravilo se naziva još i Kriterijum bitnog kršenja konkurencije, a Komisija uzima da ono ne postoji ukoliko ugovornici zauzimaju manje od 5% tržišta kada je riječ o horizontalnim sporazumima (preduzeća na istom nivou proizvodnje ili distribucije) odnosno 10% kod vertikalnih sporazuma (preduzeća na različitim nivoima). (Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, **Official Journal L 1, 4.1.2003, p. 1–25**)

<sup>201</sup> **Regulativom 4069/89**, takozvani *Merger control regulation*, Savjet je dopunio odredbe prethodnih članova propisujući proceduru kontrole udruživanja kompanija. Sva udruživanja podliježu prethodnoj notifikaciji kod Komisije, i dobijaju od nje odobrenje. Da bi se ocijenilo da li je ovo spajanje od «evropskog značaja» koriste se kriterijumi ukupnog prometa ovih kompanija u svijetu (većeg od 5 mlrd €), kao i promet na tržištu EU (veći od 250 mil €). Pored ovih osnovnih, koristi se još nekoliko kriterijuma. Na ovaj način se uticaj Evropske komisije proširuje van granica Unije i stvara se mogućnost globalnog uticaja na spajanje kompanija; dosadašnja praksa Komisije pokazala je da se rijetko pribjegavalo zabranama, što je omogućavalo uspješnije poslovanje i veću konkurentnost kompanija (koji se postižu putem spajanja). (Council regulation (EEC) 4069/89 of 21 December 1989 on the Control of Concentration between Undertakings, L 395 OJ 1 (1989), and Corrigendum, L 257 OJ (1990). Amended by Council Regulation (EC) No. 1310/98 of 30 June 1997, L 189 OJ (1997))

<sup>202</sup> BOS, Beogradska otvorena škola, Esej: Šta je politika EU?, Beograd, 2005, str.3.

<sup>203</sup> Nova numeracija shodno Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: UFEU) [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/provisions.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/provisions.html)

privrednom društvu ili proizvodnji određene robe, nespojiva je sa unutrašnjim tržištem, ukoliko utiče na trgovinu između država članica.

Oblast državne pomoći u EU regulisana je čl. 107-109 UFEU, a nadalje setom regulativa, od kojih je za ovo istraživanje posebna važna Regulativa (Celex 32006R1857), koja se odnosi na primjenu članova UFEU o državnoj pomoći malim i srednjim preduzećima koja su uključena u proizvodnju poljoprivrednih proizvoda. Ista je dopunjena Regulativom (Celex 32001R0070).

#### Član 107 UFEU (ex-član 87. UEZ-a)

1. Osim kod **izuzeća** predviđenih ovim ugovorima, nespojivo je s unutrašnjim tržištem, u mjeri u kojoj to utiče na robnu razmjenu između država članica, **davanje pomoći** dogovorene između država ili iz sopstvenih sredstava države, u bilo kojoj formi koja dovodi ili prijeti da dovede do nedozvoljene konkurencije zbog favorizovanja nekih preduzeća ili proizvodnih grana.
2. **Kompatibilna** je sa unutrašnjim tržištem:
  - a) pomoć socijalnog karaktera data individualnim potrošačima, pod uslovom da bude data bez diskriminacije vezane za porijeklo robe;
  - b) pomoć namijenjena za nadoknadu šteta prouzrokovanih prirodnim nepogodama ili drugim izuzetnim događanjima;
  - c) pomoć odobrena privredi određenih regiona Savezne Republike Njemačke, u mjeri u kojoj je ona potrebna da bi se kompenzovala ekonomske posljedice prouzrokovane ovom podjelom. Pet godina posle stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Savjet, na predlog Komisije, može usvojiti odluku o brisanju ovog člana.
3. U skladu sa unutrašnjim tržištem, **može se smatrati kao kompatibilna**:
  - a) pomoć namijenjena za unaprijeđenje ekonomskog razvoja regiona u kojima je nivo životnog standarda izuzetno nizak ili je stopa nezaposlenosti izuzetno visoka, kao što je ovim za regione utvrđeno članom 349, vodeći računa o njihovoj strukturoj, ekonomskoj i socijalnoj situaciji;
  - b) pomoć namijenjena za promociju realizacije važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje nekog ozbiljnog poremećaja u privredi neke države članice;
  - c) pomoć namijenjena za lakši razvoj nekih privrednih djelatnosti ili nekih regiona, kada ona ne pogoršava uslove razmjene u mjeri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom;
  - d) pomoć namijenjena unapređenju kulture i očuvanju baštine, kada ona ne pogoršava uslove razmjene i konkurencije u Uniji u mjeri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom;
  - e) druge kategorije pomoći koje Savjet utvrđuje odlukom, na predlog Komisije.

Tri osnovne vrste državne pomoći su regionalna, sektorska i horizontalna<sup>204</sup>. Drugim riječima, Komisija može dozvoliti, tj. odobriti sljedeće vrste državne pomoći:

**1.) REGIONALNA POMOĆ** - pomoć za unapređenje razvoja manje razvijenih područja u kojima je životni standard izuzetno nizak ili gdje postoji ozbiljna izražena nezaposlenost, tj. ozbiljna strukturalna, ekonomska i socijalna situacija; kada je BDP/po glavi stanovnika za NUTS II područja niži od 75% od prosjeka Evropske Unije (tzv. "A" regioni); ili ako su u pitanju tzv. udaljeni regioni<sup>205</sup>. Ovdje spadaju i regionalne pomoći rijetko naseljenim područjima, ostrvima sa manje od 5000 stanovnika, pomoć za MSP, granične regije itd. U principu, regionalna pomoć se dodjeljuje horizontalno. Ipak, postoje sektori koji su izuzeti kao što su ribarstvo, poljoprivreda, uglj, čelik i sintetička vlakna, kao i veliki investicioni projekti. Posebna pravila se primjenjuju kada su u pitanju sektori brodogradnje i transporta, kao i preduzetnici u teškoćama.

<sup>204</sup> Milović Nikola, *Zajedničko tržište i politika konkurencije EU*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012, str. 169.

<sup>205</sup> Sedam regija su klasifikovane kao udaljene ili krajnje: četiri francuska prekomorska odjeljenja (Gvadalupe, francuska Gvajana, Martinik i Reunion), španska autonomna zajednica na Kanarskim ostrvima i portugalske autonomne pokrajine u Azori i Madeiri

U načelu, regionalna pomoć bi trebalo da se dodjeljuje na osnovu višesektorskog programa pomoći koji predstavlja sastavni dio strategije regionalnog razvoja i uključuje jasno utvrđene ciljeve. U slučaju da se, izuzetno, predviđa dodjela pojedinačne jednokratne (ad hoc) pomoći jednom privrednom subjektu ili da je pomoć ograničena na jedno područje djelatnosti, država članica je obavezna da dokaže da predmetni projekt doprinosi strategiji regionalnog razvoja i da, uzimajući u obzir vrstu i veličinu projekta, ona neće imati za posljedicu neprihvatljivo narušavanje konkurencije na tržištu. Regionalna pomoć se dodjeljuje kao: pomoć za početna ulaganja, pomoć za velike investicione objekte, pomoć za smanjenje operativnih troškova poslovanja i pomoć novoosnovanim malim preduzećima.

- Pomoć za unapređenje važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje znatnog poremećaja u privrednom životu jedne države članice;
- Pomoć za unapređenje određenih privrednih područja ili određenih privrednih grana, ukoliko se time ne mijenjaju uslovi poslovanja u mjeri u kojoj je to suprotno zajedničkim interesima;
- Pomoć za unapređenje kulture i očuvanje baštine - Komisija odobrava ove pomoći u skladu sa politikom EU u oblasti kulture i principima ekološke zaštite (očuvanje baštine);
- Ostale kategorije pomoći - ova kategorija u stvari predstavlja odobravanje subvencija kvalifikovanom većinom u Savjetu Ministara, na prijedlog Komisije.

**2.) HORIZONTALNA POMOĆ** - namijenjena je većem broju korisnika, bez favorizovanja unaprijed određenih (poznatih) privrednih djelatnosti, privrednih subjekata, odnosno proizvoda i usluga i znatno manje narušava tržišnu konkurenciju od sektorske državne pomoći. Najvažnije vrste horizontalne pomoći su:

- Pomoć za istraživanje, razvoj i inovacije** - povećanje aktivnosti istraživanja, razvoja i inovacija i pod uslovom da ne proizvodi negativne efekte na uslove privređivanja u mjeri koja bi bila suprotna zajedničkom interesu.
- Pomoć za klimatske promjene i zaštitu životne sredine** –Definicija zaštite životne sredine obuhvata sve aktivnosti koje su usmjerene na sanaciju i sprečavanje nastanka štete u prostoru i na prirodnim resursima ili na podsticanje efikasnijeg korišćenja tih resursa.
- Pomoć za sanaciju i restrukturiranje** smatra se jednim od oblika pomoći koji u najvećoj mjeri narušava konkurenciju. Pravni osnov za dodjelu ove vrste pomoći predstavljaju Smjernice za državnu pomoć za sanaciju i restrukturiranje preduzeća u teškoćama. Smjernice se primjenjuju na preduzeća u svim sektorima, osim onih koji djeluju u sektoru uglja, proizvodnje čelika, poljoprivrede, ribarstva i marikulture, ne dovodeći u pitanje posebna pravila koja se primjenjuju na preduzeća u teškoćama u određenom sektoru (tzv.osjetljivi sektori). Ova vrsta pomoći može se dodijeliti samo preduzetnicima u teškoćama. Budući da ne postoji definicija preduzetnika, tj. preduzeća u teškoćama, načelno se smatra da je preduzeće u teškoćama ako nije sposobno sopstvenim sredstvima ili sredstvima koja može dobiti od svojih akcionara ili dužnika spriječiti gubitke koji bi, bez spoljne intervencije države, gotovo sigurno u kratkom ili srednjem roku ugrozili njegov opstanak. Pomoć za sanaciju je mjera privremenog karaktera i njen primarni cilj je da obezbijedi funkcionisanje preduzeća u teškoćama dok se ne pripremi plan restrukturiranja ili likvidacije. Dodjeljuje se na kratak rok u trajanju od najviše šest mjeseci, iako pod određenim uslovim taj period može biti produžen. Pomoć se mora sastojati od finansijske pozajmice u obliku garancije ili zajma koja mora biti vraćena uz kamatnu stopu koja je barem uporediva sa onom koja se naplaćuje na zajmove zdravim preduzećima, a naročito sa referentnim kamatnim stopama koje

utvrđuje Komisija. Nakon donošenja i sprovođenja plana restrukturiranja i likvidacije na osnovu koga je upućen zahtjev za pomoć, sva kasnija pomoć smatra se pomoću za restrukturiranje u okviru tzv. paketa mjera restrukturiranja. Pomoć za restrukturiranje sa druge strane zasniva se na realnom, obrazloženom i dugoročnom planu restrukturiranja. Restrukturiranje obično uključuje reorganizaciju i racionalizaciju djelatnosti privrednog subjekta koji je u teskoćama, što najčešće uključuje prestanak obavljanja djelatnosti koja donosi gubitke, diversifikaciju djelatnosti (razvoj novih ili poboljšanje proizvoda i proizvodnih procesa) koje će biti nove i održive, finansijsko restrukturiranje i sl.

d) **Pomoć za mala i srednja preduzeća** - tri kategorije pomoći: pomoć namijenjena podsticaju početnih ulaganja, pomoć za savjetodane usluge i pomoć za učešće na sajmovima i izložbama do 50% opravdanih troškova zakupa, postavljanja i održavanje štanda, za prvo učešće privrednog društva na sajmu ili izložbi.

e) **Pomoć za zapošljavanje** – državna pomoć za zapošljavanje, može da se dodijeli privrednim subjektima u svim sektorima, osim privrednim subjektima u sektoru uglja, brodogradnje i saobraćaja. Ovdje spada:

- Pomoć za otvaranje novih radnih mjesta
- Pomoć za zapošljavanje lica koja se teže zapošljavaju i osoba sa invaliditetom

f) **Pomoć za obuku**: za posebno usavršavanje zaposlenih, za opšte usavršavanje (obrazovanje koje nije isključivo i primjenjivo na sadašnjem ili budućem radnom mjestu već obezbjeđuje veću stručnu osposobljenost radniku, koja mu omogućava zapošljavanje kod drugih privrednih subjekata ili u drugim područjima rada, te samim tim doprinosi većoj mogućnosti zapošljavanja).

g) **Državna pomoć za rizični kapital** - Rizični kapital odnosi se na finansiranje vlasničkim kapitalom preduzeća sa evidentnim potencijalom za brzi rast tokom njihovih ranih faza rasta. Potražnja za rizičnim kapitalom tipično se javlja kod preduzeća koja se razvijaju ali nemaju dovoljan pristup tržištima kapitala, a ponuda rizičnog kapitala dolazi od ulagača spremnih da preuzmu visoki rizik u zamjenu za mogući višestruki povraćaj na uloženi kapital. Državna pomoć u obliku rizičnog kapitala može da se dodijeli samo MSP na osnovu šema državne pomoći radi otklanjanja tržišnih nedostataka na tržištu rizičnog kapitala.

**3.) SEKTORSKE POMOĆI** - namijenjena određenim privrednim subjektima u pojedinim djelatnostima, odnosno, sektorima (granama industrije). Najznačajniji modeli su sljedeći:

a) **Opšti sektori**: uključuju sektore audiovizuelne produkcije, emitovanja, uglja, električne energije (standardni troškovi) poštanske usluge i brodogradnju. Postoje i posebna ograničenja u odnosu na odobravanje pomoći za industriju čelika i industriju sintetičkih vlakana.

b) **Poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i akvakultura**: Opšti propisi državne pomoći se ne primjenjuju, ili se ograničeno primjenjuju u sektorima uključenim u proizvodnju i plasman proizvoda poljoprivrede i ribarstva. Propisi koji se primjenjuju za ove sektore su određeni u Smjernicama o državnoj pomoći u sektoru poljoprivrede i šumarstva i u Smjernicama za ispitivanje državne pomoći za ribarstvo i poljoprivredu. Nadležni za primjenu ovih propisa su Generalni direktorat poljoprivrede i Generalni direktorat za ribarstvo.

c) **Saobraćaj**: U sektoru drumskog saobraćaja, većina opštih propisa državne pomoći primjenjuju se (uključujući de minimis pomoći), iako postoje i izuzeci (npr. transport opreme uopšteno se ne može svrstati u pomoć, pomoć za nabavku teretnih drumskih vozila je isključena iz de minimis propisa a de minimis limit je smanjen na 100.000 € za drumski saobraćajni sektor). Sektorski posebni propisi državne pomoći primjenjuju se u sektoru ostalih oblika saobraćaja (željeznički, vazdušni riječni, jezerski i pomorski saobraćaj). Generalni direktorat za energiju i transport je nadležan primjenu ovih i propisa državne pomoći na sektor uglja.

#### **4.) POSEBNE VRSTE POMOĆI:**

a) **De minimis pomoć** je pomoć male vrijednosti koje ne predstavlja pomoć u smislu propisa o kontroli državne pomoći i ne podliježe obavezi prijavljivanja Komisiji. Propis se zasniva na pretpostavci da, u ogromnoj većini slučajeva, mali iznosi pomoći nemaju uticaja na trgovinu i konkurenciju između članica. De minimis mora da zadovolji sljedeće kriterijume: Limit pomoći koju pokriva *de minimis* propis je 200.000 € (ekvivalent gotovinske donacije) tokom perioda od 3 fiskalne godine; Limit se odnosi na sve vrste pomoći, bez obzira na oblik koji ima ili ciljeva koji se žele postići. Jedina vrsta pomoći koja je isključena iz benificija de minimis je pomoć za izvoz; Propis se samo primjenjuje na „transparentne“ oblike pomoći, za koje je moguće odrediti unaprijed bruto ekvivalent bez potrebe da se preduzima procjena rizika.

b) **Privremena pravila o državnoj pomoći u ekonomskoj i finansijskoj krizi** - U svijetlu ozbiljnosti finansijske i ekonomske krize i njenog uticaja na ukupna privredna kretanja u svim državama članicama, Komisija je zauzela stav da je opravdano u ograničenom roku koristiti određene kategorije državne pomoći za rješavanje ovih teškoća, kao i da se iste mogu podvesti pod odredbe člana 107.3 (b) Ugovora206 - pomoć za rješavanje ozbiljnih poremećaja u privredi.

c) **Državna pomoć za pružanje usluga od opšteg ekonomskog interesa** – namijenjena je da obezbijedi veću pravnu sigurnost za finansiranje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Ova vrsta pomoći ima za cilj da osigura da kompanije mogu dobiti javnu podršku za pokrivanje svih nastalih troškova, uključujući razuman profit, u sprovođenju zadataka javnog servisa na način kako je to definisano i njima povjereno od organa javne uprave, i istovremeno starajući se da nema prekomjerne nadoknade za troškove državnih organa i danema ukrštenog subvencionisanja u korist komercijalnih aktivnosti koje će pouzdano poremetiti konkurenciju.

Kao što iz iz navedenog pregleda dozvoljenih državnih pomoći vidi, poljopriveda je tretirana kroz sektorske pomoći, pod posebnim uslovima, zbog specifičnosti djelatnosti. Naime, pravila državne pomoći u poljoprivrednom sektoru zasnovana su na tri različita principa. Prvo, ta pravila slijede opši principe politike konkurencije. Drugo, pravila državne pomoći mora da budu koherentna sa Zajedničkom poljoprivrednom politikom. Konačno, ta pravila mora da budu kompatibilna sa međunarodnim obavezama Zajednice, posebno Sporazumom o poljoprivredi Svjetske trgovinske organizacije.

Prvi zakon koji je regulisao oblast državne pomoći u Crnoj Gori, koji je bio obaveza po SSP-u, usvojen je 2007, da bi već dvije godine kasnije bio donijet novi zakon zbor potrebe daljih prilagođavanja. Važeći Zakon o kontroli državne pomoći ("Sl. listu CG", br. 74/09) usvojen je u Skupštini Crne Gore 13.11.2009. godine. Zakonom o kontroli državne pomoći definišu se uslovi i postupak davanja i kontrole korišćenja državne pomoći, primjenom principa tržišne ekonomije, očuvanja konkurencije i obezbjeđenja transparentnosti izvršavanja obaveza preuzetih potvrđenim

---

<sup>206</sup> Communication from the Commission — The application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis, Official Journal C 270, 25.10.2008, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XC1025\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XC1025(01):EN:NOT)

međunarodnim ugovorima. Zakon definiše pojmove državne pomoći 207, šeme pomoći 208 i individualnu pomoć, subjekte primjene, te ko su davaoci a ko korisnici državne pomoći. Zakon sadrži definiciju opšte zabrane i određuje šta se ne smatra državnom pomoći, kao i šta je pomoć koja može biti dozvoljena i navodi neke od vrsta državne pomoći.

Vlada je usvojila **Odluku o mapi regionalnih pomoći** aprila 2012. godine ("Sl. list CG", br. 22/12). Na osnovu statističkih podataka, ustanovljeno je da je bruto društveni proizvod po glavi stanovnika, mjeren paritetima kupovne moći, za period 2006-2008. godine u Crnoj Gori iznosio 38,67% prosjeka EU 27. Na ovaj način Crna Gora je kvalifikovana kao tzv. region „A“ . Sa stanovišta državne pomoći, navedeni status znači mnogo povoljnosti i korišćenje maksimalno dozvoljenih limita i intenziteta u dodjeljivanju državne pomoći. Ovo se naročito odnosi na regionalnu državnu pomoć, ali i na oblike horizontalne državne pomoći, prema kojoj je Evropska komisija prilično blagonaklona jer izaziva najmanje poremećaja konkurencije, a efekti su višestruki. Zakon se, shodno članu 73.9 SSP-a, ne odnosi na državnu pomoć dodijeljenu u oblasti poljoprivrednim proizvoda i ribarstva koja je u obuhvaćena posebnim propisima i koja je u nadležnosti drugog Direktorata.

Ipak, u godišnjim izvještajima o državnoj pomoći, koje Komisija za kontrolu države pomoći podnosi Skupštini svakog juna mjeseca za prethodnu godinu, uvijek se navodi i učešće **poljoprivrede** u sektorskoj državnoj pomoći, u kontekstu šire analize. Kretanje ukupne državne pomoći u Crnoj Gori dato je u narednoj tabeli.

**Tabela 35 - Ukupna državna pomoć u odnosu na makroekonomske pokazatelje**

Pokazatelj	Jed. mjere	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Državna pomoć</b>	Mil EUR	<b>24,847</b>	<b>45,896</b>	<b>50,553</b>	<b>71,922</b>	<b>66,441</b>	<b>41,878</b>
BDP	Mil EUR	2.807,948	3.085,621	2.980,97	3.103,855	3.234,060	3.149,000
<b>Državna pomoć/BDP</b>	%	<b>0,88</b>	<b>1,49</b>	<b>1,7</b>	<b>2,32</b>	<b>2,05</b>	<b>1,33</b>
Javni rashodi	Mil EUR	974,500	1.556,550	1.524,040	1.425,960	1.403,170	1.430,800
Drž. pom / rashodi	%	2,55	2,95	3,32	5,04	4,74	2,93
Zaposleni	Broj	157739	166221	174152	161742	163182	166444
Drž pom po zaposlen.	ER	158	276,11	290,28	444,67	407,16	251,60
Stanovništvo	Broj	626048	627478	630095	632922	620029	621240
Drž. pomoc/pc	EUR	40	73,14	80,23	113,36	107,16	67,41

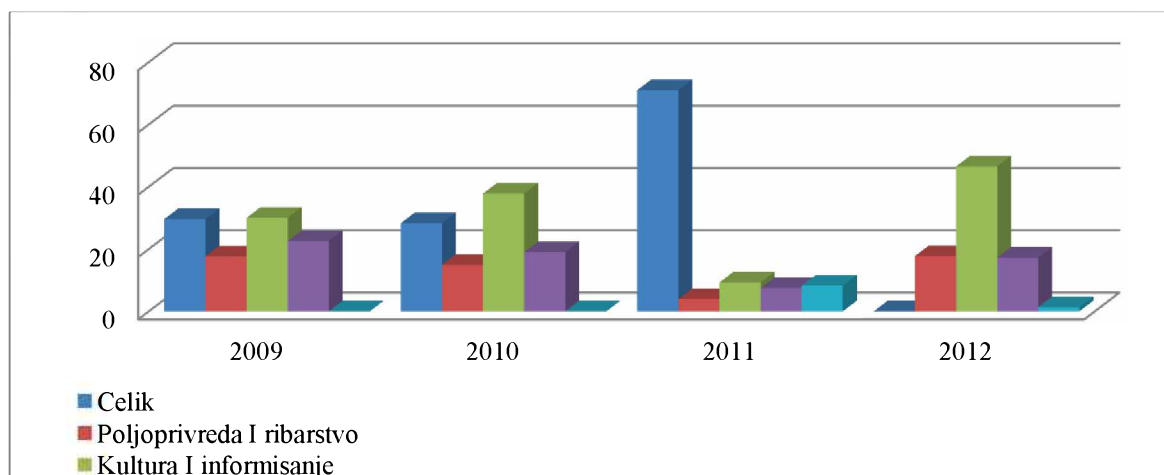
**Izvor:** Komisija za kontrolu državne pomoći, jun 2013.

<sup>207</sup> Državna pomoć su rashodi, umanjani prihodi ili umanjenje imovine države, odnosno opštine, kojom se narušava ili može narušiti slobodna konkurencija na tržištu i koja može uticati na trgovinu između CG, EU ili države CEFTA, dovodenjem u povoljniji tržišni položaj određenih privrednih subjekata, proizvoda ili usluga (čl. 2 Zakona).

<sup>208</sup> Šema državne pomoći je akt na osnovu kojeg se može izvršiti dodjela državen pomoći potencijalnim korisnicima, na osnovu opštih uslove određenih tim aktom, kao i akt na osnovu kojeg se vrši dodjeljivanje državne pomoći koja nije uslovljena konkretnim projektom korisnika, na neodređeno vrijeme, odnosno u neodređenom iznosu.

Kada je riječ o sektorskoj pomoći, ona je iznosila u strukturi ukupne pomoći, u periodu 2009-2013. godina – 33%, 27%, 64% i 17% i prvenstveno se odnosila na metalni sektor, zatim sektor saobraćaja i podsticanaj razvoja kulture, posebno u sjevernom dijelu zemlje. Ako uključimo u poljoprivredu, sektorska državna pomoć imala je sljedeći trend u navedenom periodu:

**Grafik 19 --Učešća pojedinih sektora u ukupnoj sektorskoj pomoći u Crnoj Gori u periodu 2009. – 2012. godina**



Izvor: Godišnji izvještaj o dodijeljenoj državnoj pomoći u Crnoj Gori u 2012. godini

Izvještaj za 2012. godinu sadrži i podatke o dodijeljenim državnim pomoćima u sektoru poljoprivrede. Državna pomoć dodijeljena sektoru poljoprivrede je posebno prikazana, u skladu sa članom 73(9) SSP-a i članom 1 stav 2 Zakona, koji kaže da se ovaj zakon ne primjenjuje za namjene podsticaja razvoja poljoprivrede i ribarstva. Ukupan iznos pomoći u poljoprivredi u 2012. godini iznosi 1.289.241,62 € .

Izvještaj sadrži pregled pomoći datih od strane Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, na osnovu Agrobudžeta. Ukupno dodijeljena državna pomoć iz Agrobudžeta u 2012. godini iznosi 1.208.172,62 eura. Pomoć je data za sljedeće namjene (u €):

Podrška mljekarskom sektoru	658.643,47
-Podrška klaničnoj industriji	73.000,00
-Podrška ratarskoj proizvodnji	60.006,10
Podrška podizanju višegodišnjih zasada	63.440,00
-Podrška organskoj proizvodnji	44.101,38
-Podrška unapređenju kvaliteta proizvoda	16.410,00
-Podrška intervencijama na tržištu	292.571,67

Ostali iznos odnosi se na pomoć koju je opština Danilovgrad dodjeljivala poljoprivrednim proizvođačima za otkup mlijeka.

Shodno utvrđenoj Mapi regionalnih pomoći (2012), cijela teritorija Crne Gore, određena je kao područje gdje je životni standard izuzetno nizak ili gdje postoji visoka nezaposlenost. Maksimalni dozvoljeni intenzitet državne pomoći izrađen je u bruto ekvivalentu pomoći, shodno navedenoj odluci, za velika društva do 50%, za srednja do 60%, a mala do 70% vrijednosti investicije.

U 2012. godini, najveći nivo državne pomoći opredjeljen je u Središnjem regionu – 35,286 mil € (84,2%), zatim slijedi Primorski region sa 1,3 mil € (3,11%) i Sjeverni region sa 1,16 mil € (2,7%). Ovako visoko učešće Središnjeg regiona posljedica je državne pomoći date za KAP. Pored navedenog, važno je istaći da su u 2012. godini državne pomoći u Crnoj Gori dodjeljivane su kao: garancije, subвенicije i zajmovi sa nižim kamatnim stopama.

## 12.2. Organska poljoprivreda

U Evropskoj uniji pravni okvir za organsku poljoprivredu postavljen je Regulativom (Celex 31991R2092 i Celex 32007R0834) o organskoj proizvodnji i označavanju organskih proizvoda. Navedene regulative su donesene sa ciljem da se jasno uredi organska proizvodnja biljnih i stočarskih proizvoda, označavanje, prerada i prodaja organskih proizvoda. Zakonom o organskoj poljoprivredi (Sl. list RCG br. 49/04 209) uređuje se proizvodnja poljoprivrednih proizvoda u organskoj poljoprivredi, kontrola proizvodnje, prerada, transport, skladišnje, izdavanje certifikata, označavanje proizvoda organske poljoprivrede, nadzor i druga pitanja od značaja za organsku poljoprivredu. Podzakonskim aktima regulisani su pojedini aspekti organske proizvodnje.

Uputstvo o postupku izdavanja saglasnosti za angažovanje inostranog pravnog lica za kontrolu i certifikaciju proizvoda organske poljoprivrede (Sl. list RCG br. 82/05 i 26/07). Zakon o organskoj poljoprivredi i navedeni pravilnici djelimično su usklađeni sa odredbama Regulative (Celex 31991R2092) za organsku poljoprivredu i njenim izmjenama i dopunama.

MPRR kreira i sprovodi politiku u oblasti organske poljoprivrede: predlaže i inovira zakonsku regulativu, vodi registar proizvođača organske poljoprivrede, izdaje rješenje za rad i vrši nadzor nad radom certifikacionog tijela, vodi evidenciju o radu inostranih certifikacionih tijela, donosi i sprovodi program razvoja organske poljoprivrede, koordinira projektima stranih donatora i promoviše organsku poljoprivredu i vrši komunikaciju sa IFOAM-om<sup>210</sup>, EU i FAO kancelarijom za organsku poljoprivredu. U Ministarstvu jedan službenik obavlja poslove iz oblasti organske poljoprivrede. Nadzor nad primjenom Zakona o organskoj poljoprivredi i propisa donijetih na osnovu njega vrši poljoprivredna inspekcija. Tokom 2005. godine, uz podršku MPRR formirano je nacionalno certifikaciono tijelo "Monteorganica". U formiranju i osposobljavanju ovog certifikacionog tijela bili su uključeni eksperti međunarodno priznatih certifikacionih agencija<sup>211</sup>.

U skladu sa Zakonom o organskoj poljoprivredi (Sl. list RCG br 49/04) i Pravilnikom o bližim uslovima koje treba da ispunjava lice za vršenje kontrole organske poljoprivrede (Sl. list RCG br. 36/05) ovlašćeno je jedno pravno lice (nacionalno certifikaciono tijelo) za vršenje poslova utvrđivanja ispunjenosti uslova za zasnivanje organske poljoprivrede, kontrole primjene metoda organske poljoprivrede i izdavanja certifikata za proizvode dobijene metodama organske poljoprivrede. Prema Uputstvu o postupku izdavanja saglasnosti za angažovanje inostranog pravnog lica za kontrolu i certifikaciju proizvoda organske poljoprivrede (Sl. list RCG br. 82/05 i 26/07) izdata je saglasnost za dva inostrana pravna lica za vršenje poslova utvrđivanja ispunjenosti uslova

<sup>209</sup> U formi nacrta, novi Zakon o organskoj poljoprivredi usvojen je od strane Vlade aprila mjeseca 2012. ali do septembra 2013. još uvijek nije usvojen na Skupštini.

<sup>210</sup> Međunarodna federacija pokreta organske poljoprivrede, opširnije: <http://www.ifoam-eu.org/>

<sup>211</sup> Tokom marta 2012, Monteorganika je dobila sertifikat za kontrolu u oblasti organske proizvodnje od Nacionalnog tijela za akreditaciju Crne Gore



za zasnivanje organske poljoprivrede, kontrole primjene metoda organske poljoprivrede i izdavanja certifikata za proizvode dobijene metodama organske poljoprivrede. U okviru mjera ruralnog razvoja, iz Agrobudžeta se opredjeljuju sredstva za razvoj organske poljoprivrede.

### 11.2 . Specifična politika kvaliteta

Za politiku kvaliteta u EU ključne su dvije regulative: Regulativa (Celex32006R0509) o poljoprivrednim proizvodima kao garantovano tradicionalnim specijalitetima i Regulativa (Celex 32006R0510) o zaštiti geografskih oznaka i oznaka porijekla poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda.

**Zakonom o oznakama geografskog porijekla** (Sl. list SCG br. 20/06) uređuje se način sticanja i pravna zaštita oznaka geografskog porijekla, koji je u velikoj mjeri harmonizovan sa zakonodavstvom EU na tom području. Oznake geografskog porijekla, prema ovom zakonu, upotrebljavaju se za obilježavanje prirodnih, poljoprivrednih i industrijskih proizvoda, proizvoda domaće radinosti i usluga. Zakon definiše pojmove ime porijekla i geografske oznake. Postupak sticanja pravne zaštite oznaka geografskog porijekla sprovodi se kod Zavoda za intelektualnu svojinu CG. Do sada su geografskom oznakom porijekla, osim crnogorskih vina i alkoholnih pića, zaštićeni njeguški suhomesnati proizvodi. U Agrobudžetu se opredjeljuju sredstva za podršku proizvođačima u postupku sticanja i pravne zaštite oznaka geografskog porijekla. 2011. godine donesen je novi Zakon o oznakama porijekla, geografskim oznakama proizvoda i oznakama garantovano tradicionalnih specijaliteta<sup>212</sup>

### 11.3. Mreža poljoprivrednih računovodstvenih podataka - FADN (Farm Accountancy Data Network)

Regulativa (Celex31965R0079) definiše pravila za uspostavljanje mreže za prikupljanje knjigovodstvenih podataka o poslovanju i prihodima poljoprivrednih gazdinstava. Osnovni cilj FADN-a je da prikupi knjigovodstvene podatke sa farmi radi cjelovitog sagledavanja strukturnih i ekonomskih pokazatelja u poljoprivredi države članice. Članice EU mora da formiraju nacionalne Odbore, koji su odgovorni za izbor domaćinstava sa kojih su sakupljeni podaci. Radi primjene jedinstvene legislative Evropske unije za FADN, mora se uspostaviti administrativna struktura za funkcionisanje FADN-a (Nacionalni komitet za mrežu podataka i Agencija za veze). Prve aktivnosti na pripremi uvođenja FADN-a u Crnoj Gori sprovode se preko USDA projekta<sup>213</sup> a čija je realizacija otpočela 2007. godine i čiji je cilj da odabrani farmeri budu obučeni za praćenje inputa i outputa na svojim farmama i osposobljen za praćenje relevantnih tržišnih informacija sve u cilju unapređivanja poslovanja na svojim gazdinstvima. U dogovoru sa Evropskom komisijom (od 2011. godine,) potrebno je dio sredstava predviđen za IPA 1 komponentu i IPARD za 2013. godinu opredijeliti za ovaj projekat (preliminarna procjena vrijednosti ovog nimalo jeftinog projekta je oko 1.2 miliona €, prije svega zbog skupe ekspertske podrške).

<sup>212</sup> "Oznake geografskog porekla upotrebljavaju se za obeležavanje prirodnih, poljoprivrednih i industrijskih proizvoda, proizvoda domaće radinosti i usluga. Ime porekla je geografski naziv zemlje, regiona ili lokaliteta koji služi da označi proizvod koji odande potiče, čiji su kvalitet i posebna svojstva isključivo ili bitno uslovljena geografskom sredinom, koja obuhvata prirodne i ljudske faktore i čija se proizvodnja, prerada i priprema u celini odvijaju na određenom ograničenom području. Geografska oznaka je oznaka koja identifikuje određenu robu kao robu poreklom sa teritorije određene zemlje, regiona ili lokaliteta sa te teritorije, gde se određeni kvalitet, reputacija ili druge karakteristike robe suštinski mogu pripisati njenom geografskom poreklu. v. <http://autorskaagencija.com/srp/pitanja/?conid=42>

<sup>213</sup> Projekat ekonomskog razvoja koji finansiraju Agencija SAD za ekonomski razvoj – pilot projekat u Crnoj Gori

**Zakonski osnov za uvođenje FADN sistema je definisan Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl.List CG br. 59-09) i podzakonskim propisom koji će iz njega proistići.** Za 2013 i 2014 godinu planirane su pripremne aktivnosti u uvođenju FADN-a u smislu pripreme osoblja stručnih službi i razmatranja organizacionih i metodoloških mogućnosti (pripreme obrazaca, uputstava za prikupljanje podataka, seminari, radionice, propagadni materijali radi približavanja FADN-a farmerima, obuka osoblja za prikupljanje podataka), kao i pripreme na izradi pravilnika o uspostavljanju FADN-a, koji će biti izrađen na osnovu Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. 2013. godine planirana je dalja razrada ovih rješenja i donošenje pravilnika o uspostavljanju sastava računovodstvenih podataka u poljoprivredi i primjena prvih istraživanja u skladu sa FADN metodologijom.

#### **Poljoprivredna statistika i registri u poljoprivredi**

11.4. Popis poljoprivrede 2010. **Popis poljoprivrede je sproveden u periodu od 07. - 21. 06. 2010. godine** u skladu sa Zakonom o popisu poljoprivrede, 2010. godine (objavljen u Sl.list. CG br. 54/09, 14/10) . Popisivanje porodičnih poljoprivrednih gazdinstava izvršeno je metodom intervjua „od vrata do vrata”, odnosno podaci su prikupljeni od strane popisivača koje je izabrala Agencija za izbor i plaćanje<sup>214</sup>, a obučeni su od strane Zavoda za statistiku koristeći metodologiju i obrasce pripremljene od strane Zavoda za statistiku. Poslovni subjekti su popisani „poštanskom metodom”.<sup>215</sup>

Kao specijalizovani popis koji je sproveo MONSTAT, a finansirao se iz zajma i granta Svjetske Banke u okviru šireg programa jačanja i reforme crnogorske poljoprivrede čiji je nosilac MPRR, sproveden je prvi put nakon 50 godina (zadnji specijalizovani popis ove vrste sproveden je u Crnoj Gori 1960. godine). Tokom pripreme ovog popisa, MONSTAT i MPRR su imali ekspertsku pomoć kako Eurostat-a, tako i Organizacije UN za hranu i poljoprivredu (FAO). Metodologija popisa je usklađena i sa metodologijom EUROSTAT-a u oblasti poljoprivrede, kao i sa FAO metodologijom za Svjetski popis poljoprivrede 2010. godine, čija je preporuka bila da se Popis organizuje tokom 2010. godine ( u jednom od tri termina koji su za statistiku relevantni – april, jun ili oktobar).

U pripremi za popis poljoprivrede, korišćena su naša sopstvena iskustva, ali i iskustva zemalja iz okruženja koja su sprovela popis poljoprivrede (Makedonija, Hrvatska) kao i FAO U preporuke 2010 i zakonske regulative Eurostata<sup>216</sup>. Nastojalo se, da se uz uvažavanje ustavnih određenja,

---

214 Institut ASA iz Kelna, Njemacka

215 Podaci za poslovne subjekte su objavljeni naknadno. Metodologija je usklađena sa Regulation (EC) No 1166/2008; Handbook on implementing the FSS and SAPM definitions. U periodu od 25.juna do 05. Jula 2010. godine Zavod za statistiku, uz podršku nezavisnog eksperta kroz MIDAS projekat, sproveo je post-popisno istraživanje Kontrola kvaliteta i obuhvata popisa poljoprivrede gdje je utvrđena razlika broja gazdinstava u obuhvatu od 0,3 % u korist post popisnog istraživanja u odnosu na glavni popis poljoprivrede.

<sup>216</sup> Zakon o Popisu poljoprivrede – osnovne definicije

Član 5 - Ovim članom propisani su slučajevi kad porodično poljoprivredno gazdinstvo predstavlja gazdinstvo, koje će se popisati. To su slučajevi: kad nosilac gazdinstva sam ili zajedno sa članovima svog domaćinstva (obavlja poljoprivrednu djelatnost) i koristi najmanje 1000m<sup>2</sup> poljoprivrednog zemljišta; kad koristi manje od 1000m<sup>2</sup> poljoprivrednog zemljišta i ima određen broj i vrstu stoke, živine i košnica pčela (taksativno nabrojani); kao i kad ne zadovoljava ove predhodne uslove, ali mu je poljoprivredna proizvodnja jedini izvor prihoda.

ovom pitanju da jedan novi kvalitet. Raniji popisi poljoprivrede, na teritoriji Jugoslavije, svodili su se uglavnom na popise stoke, a vršeni su uz popis stanovništva gdje je poslednji opšti popis poljoprivrede sproveden 1960.godine i bilo je uključeno 111 pitanja o poljoprivredi.

**Tabela 36 -Uporedni podaci Popisa stanovništva 2003 i Popisa poljoprivrede 2010.**

CRNA GORA	BROJ STOKE, ŽIVINE I KOŠNICA PČELA, popis stanovništva 2003					
	goveda	ovce	koze	svinje	živina	košnice pčela
<b>PORODIČNA POLJOPRIVREDNA GAZDINSTVA</b>	80.576	159.302	1.3579	29.867	236.220	24.441
CRNA GORA	BROJ STOKE, ŽIVINE I KOŠNICA PČELA, popis poljoprivrede 2010.					
<b>PORODIČNA POLJOPRIVREDNA GAZDINSTVA</b>	83.015	227.264	35.140	42.264	421.138	53.129

**Izvor:** Monstat, Popisi poljoprivrede, 2003, 2011

U Crnoj Gori podaci o poljoprivredi su prikupljani i popisom stanovništva, domaćinstava i stanova, a onaj sproveden 2003.godine, imao je svega 15 pitanja o poljoprivredi. Prvi samostalni popis poljoprivrede na teritoriji Crne Gore 2010., predstavlja zaista istorijski momenat u oblasti statistike poljoprivrede. Popis će biti osnov za izmjene zvanične statistike, koja će onda moći da udovolji domaćim potrebama, ali i potrebama dostavljanja podataka odgovarajućim međunarodnim organizacijama i institucijama (FAO, EU i sl.).

Međutim, pravi izazovi slijede tek nakon obrade podataka dobijenih putem popisa. Naime, njegovi rezultati su poslužili da precizno definišemo ukupan zemljišni fond, površine pod šumama, površine pod ratarskim i drugim kulturama (masline, južno voće, vinogradi, pašnjačke površine itd.), strukturu poljoprivredne mehanizacije, kao i ukupan broj grla stoke. Svi ovi podaci su osnov za grant podršku Evropske Komisije iz V ili tzv. IPARD komponente (komponenta IPA -Ruralni razvoj) nakon sticanja statusa zemlje kandidata za članstvo u EU. Drugo, na osnovu popisa će se i MONSTAT-u, ali i u Ministarstvu poljoprivrede formirati kvalitetni poljoprivredni registri. I poslednje, ali ne manje važno, statistički uzorci definisani popisom služiće kao instrument vođenja sve više sektorski usmjerene i održive politike razvoja u crnogorskom agraru.

Bez kvalitetnih statističkih podloga, nemoguće je voditi buduće predpristupne pregovore u području poljoprivrede (poglavlja 11.12. i 13 pregovora), ali je i Statistika definisana kao posebno pregovaračko poglavlje<sup>217</sup>. Od sastava i kompetentnosti pregovoračkog tima u oblasti poljoprivrede, zavišće i sredstva koja će u formi IPARD podrške opredijeliti Evropska Komisija za Crnu Goru.11.5. Registar poljoprivrednih proizvođača

Čl.6 – 12 -Ovim članovima posebno su obuhvaćeni i utvrđeni podaci koji će se prikupiti ovim popisom, a odnose se na: porodično poljoprivredno gazdinstvo, poslovne subjekte, zemljišni fond, agrotehničke mjere, stočni fond, objekte i poljoprivrednu proizvodnju.

Član 13-Ovim članom je određeno da se vrsta i klasifikacija podataka koji su predmet popisa i način sprovođenja popisa bliže utvrđuju i Metodologijom za popis poljoprivrede. Na osnovu Metodologije osnovni popisni obrasci su: kontrolnik, upitnik za poljoprivredno gazdinstvo i upitnik za poslovne subjekte.

<sup>217</sup> Pri tome, o ovom poglavlju ne bi se moglo pregovarati bez sprovedenog Popisa poljoprivrede

Jedinstveni registar poljoprivrednih proizvođača u Crnoj Gori još nije uspostavljen. Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl. list CG, br. 56/09), u poglavlju XII - Registri i evidencije, član 61 do 66, definiše pitanje registara u poljoprivredi. Dalje se u članu 64. definiše sadržina registra, a u članu 65 način prikupljanja podataka potrebnih za vođenje i ažuriranje Registra. Osnov za uspostavljanje Registra poljoprivrednih proizvođača predstavljaće popis poljoprivrednih resursa, 2010. godine. Radi uspostavljanja integrisanog sistema administracije i kontrole (IACS), sredinom 2007. usvojen je Zakon o identifikaciji i registraciji životinja (Sl. list RCG, br. 48/07), kojim su regulisani način i procedura identifikacije i registracije domaćih životinja, kao i registracija gazdinstava na kojima se gaje domaće životinje. U okviru projekta "Identifikacija i registracija životinja", (mart 2006 - mart 2008) obavljena je identifikacija goveda i u Veterinarskoj upravi Crne Gore formiran registar vlasnika, odnosno držaoca goveda, koji služi i za podsticajne mjere za ovu vrstu stoke. U avgustu 2009. nastavljena je druga faza ovog projekta i danas imamo uspostavljen sistem identifikacije i registracija sitnih preživara (ovaca i koza).

Jedna od komponenti Projekta Svjetske banke: Institucionalni razvoj i jačanja poljoprivrede Crne Gore (MIDAS) jeste podrška uspostavljanju i izradi registara. Cilj ove komponente Projekta jeste da se podrži stvaranje registra gazdinstava kao dijela Integrisanog sistema administracije i kontrole (IACS), koji bi predstavljao bazu za sve ostale registre sa informacijama potrebnim za efikasnu realizaciju ukupne agrarne politike, koja se harmonizuje sa CAP-om EU. Glavna funkcija objedinjenog registra gazdinstava bila bi da poveže, a time i objedini, sve postojeće registre definisanjem jedinstvenog matičnog broja gazdinstva.

## ***12. Djelokrug rada Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u sistemu državne uprave***

Shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja. vrši **poslove uprave** koji se odnose na: <sup>218</sup>utvrđivanje predloga tekuće i razvojne politike, mjere agrarne politike i politike ruralnog razvoja; predlaganje i konstituisanje sistemskih rješenja u poljoprivredi i preduzimanje mjera za njihovo sprovođenje; zaštitu, iskorišćavanje i unapređivanje poljoprivrednog zemljišta; biljnu proizvodnju; stočarstvo; organsku proizvodnju; fitosanitarnu oblast; veterinarstvo; bezbjednost hrane; pčelarstvo; slatkovodno, morsko ribarstvo i marikulturu; jačanje konkurentnosti proizvođača hrane; održivo gazdovanje poljoprivrednim resursima; poboljšanje kvaliteta života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima; primjenu savremene tehnike i tehnologije u poljoprivredi; bilans osnovnih poljoprivrednih proizvoda; predlaganje mjera i analiziranje njihovog uticaja na ekonomski položaj i uslove privređivanja subjekata iz oblasti poljoprivrede i agroindustrije; razvojnu politiku u oblasti šumarstva; sistemska rješenja za gazdovanje šumama i šumskim zemljištem i njihovu zaštitu; očuvanje, ekonomsko korišćenje i unapređivanje šuma; monitoring planiranja gazdovanja šumama; licenciranje stručnih poslova u šumarstvu; razvojnu politiku u oblasti lovstva; sistemska rješenja za gazdovanje i upravljanje sa divljači i lovstvom; obezbeđenje korišćenja lovišta i izradu programa razvoja lovstva; razvojnu politiku u upravljanju vodama; sistemska rješenja za obezbeđenje i korišćenje voda, vodnog zemljišta i vodo-Izvorišta za vodosnabdijevanje, zaštitu voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda; sistemske i druge podsticajne mjere za unapređenje

---

<sup>218</sup> Sl. List CG br. 7/11)

ovih oblasti; vođenje propisanih evidencija; međunarodnu saradnju u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; usklađivanje domaćih propisa iz okvira svoje nadležnosti sa pravnim poretom Evropske unije; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano; kao i druge poslove koji su mu određeni u nadležnost.

Pored poslova koji su mu povjereni, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja **vrši nadzor** i nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, koji postaju tzv. **organi u sastavu** (Veterinarske uprave, Fitosanitarne uprave, Uprave za šume, Uprave za vode i Agencije za duvan), u skladu sa Uredbom. Pored toga, Zakon o državnoj upravi utvrđuje da Ministarstvo, u okviru svog djelokruga, odlučuje po žalbi na pojedinačne upravne akte koje u prvom stepenu donosi organ uprave, i druge poslove koje po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Ministarstvo se posebno stara o unapređenju različitih oblasti koje spadaju u djelokrug njegove nadležnosti, kao što su: **poljoprivreda, ruralni razvoj, ribarstvo, šumarstvo i vodoprivreda.**

Intenziviranje dijaloga Crne Gore sa Evropskom unijom i ulaskom u pregovore o članstvu, proširio se obim poslova koje se odnose na integracije i u skladu sa tim ukazala se potreba da Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja potpunije definiše poslove u ovim oblastima, posebno u dijelu programiranja pojedinih politika, njihovo sprovođenje i kontrola. Stoga je potrebno uspostaviti odgovarajuće **operativne strukture**, koje su neophodne za korišćenje V komponente Instrumenta predpristupnog programa EU (IPA). Poseban pravilnik omogućiće Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja da pravovremeno formira nove presudno važne administrativne i institucionalne strukture. To predstavlja strateški korak naprijed i zdrav temelj za postepenu izgradnju svih struktura koje se zahtijevaju od Ministarstva poljoprivrede i Crne Gore kao buduće države članice Evropske unije. Pored toga, za svrhu početka prepristupnih pregovora sa EU bilo je neophodno redefinisati ministarstvo na novim (evropskim) osnovama.

**“Sektor za poljoprivredu i ribarstvo ” i “Sektor za ruralni razvoj”** će ispunjavati ulogu EU “Organa upravljanja” u oblastima poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Na ovaj način zaposleni u ovim sektorima će biti u stanju da bolje prate trendove razvoja politike Evropske unije; prate tržište poljoprivrednih, šumarskih i ribarskih proizvoda; izrađuju djelotvornije politike i vrše strateški monitoring njihovih efekata, istovremeno postižući samostalnost u radu koju traži Evropska Unija.

**“Sektor za plaćanja”** će ustanoviti bezbjedne sisteme i provjerene pisane postupke za isplate sredstava iz nacionalnog budžeta, fondova Evropske unije i drugih Izvora sredstava, kao što su kreditna i druga donatorska sredstva, uključujući razdvajanje funkcija ugovaranja, autorizacije plaćanja, izvršavanja plaćanja, računovodstva plaćanja, kao i uvođenje principa “ četiri oka”. Na taj način, svaki važan korak koji se preduzima će provjeravati jedno, a potpisivati drugo lice. Ne postoji mogućnost isplaćivanja sredstava iz IPARD programa u Crnoj Gori dok se ne uspostavi takav sistem, koji treba da akredituje i odobri Evropska Komisija. U narednoj fazi institucionalnog razvoja Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, “Sektor za plaćanja” će prerasti u “IPARD Agenciju za plaćanja”.

**“Odjeljenje za službu interne revizije”** će vršiti nezavisnu reviziju svih finansijskih transakcija koje izvršava Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, u skladu sa najboljom međunarodnom i

evropskom praksom i u skladu sa Odlukom Vlade da uspostavi internu reviziju u svim ministarstvima. Dva interna revizora će usredsrediti pažnju posebno na izradu i sprovođenje postupaka revizije u odnosu na finansijske aktivnosti “Sektora za plaćanja” i na uspostavljanje djelotvorne saradnje sa nacionalnim institucijama i institucijama Evropske unije koje su zadužene za finansijsku kontrolu; tokom naredne faze institucionalnog razvoja, jedan ili oba revizora biće premještena u novu jedinicu za internu reviziju u okviru “IPARD Agencije za plaćanja” - što je osnovni preduslov za povjeravanje ovlašćenja upravljanja koja će omogućiti Agenciji da isplaćuje sredstva iz programa IPARD.

**Benefiti nove sistematizacije** za efikasnije funkcionisanje ministarstva i vođenje pristupnih pregovora mogu se sistematizovati na sljedeći način:

- Ovakva sistematizacija će donijeti benefite u kratkom roku putem boljeg i efikasnijeg modela organizacije, u najvećem dijelu usklađenim sa EU zahtjevima.
- Nova sistematizacija će, pored ostalog: poboljšati internu organizaciju i radnu efikasnost Ministarstva i smanjiti na minimum potencijalne sukobe interesa;
- poboljšati kontrolu korišćenja finansijskih sredstava iz nacionalnih fondova, fondova Evropske Unije, Svjetske Banke i drugih Izvora finansiranja, kao i pružiti dovoljne garancije međunarodnim donatorima da se takva kontrola vrši na djelotvoran način;
- unaprijediti efikasnost rada djelotvornijim korišćenjem informacione tehnologije i izgraditi kapacitet za funkcionisanje baza podataka i drugih informacionih sistema i tehnologija koje zahtijeva Evropska Unija u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja;
- Izgraditi operativne strukture za kvalitetno korišćenje sredstava iz međunarodnih fondova, uključujući i “MIDAS” projekat Svjetske Banke i druge multilateralne i bilateralne donatorske projekte, kao važnog instrumenta za izgradnju i provjeru sistema za buduće korišćenje sredstava V komponente IPA namjenjene ruralnom razvoju (IPARD).
- Jačanje kapaciteta Ministarstva će iziskivati **postepeno i fazno povećanje broja zaposlenih, sa 75 državnih službenika i namještenika<sup>219</sup>, koliko je sada zaposleno, na 129 zaposlenih državnih službenika i namještenika.**

Planirano je da se ovo povećanje broja zaposlenih izvrši u periodu od tri godine (2010.-2013) i to je dinamički i suštinski dogovoreno sa predstavnicima Evropske komisije, predstavnicima Revizorskog organa EU i ekspertima odnosno Twinning partnerima u Ministarstvu. Postavljena je sljedeća dinamika zapošljavanja:

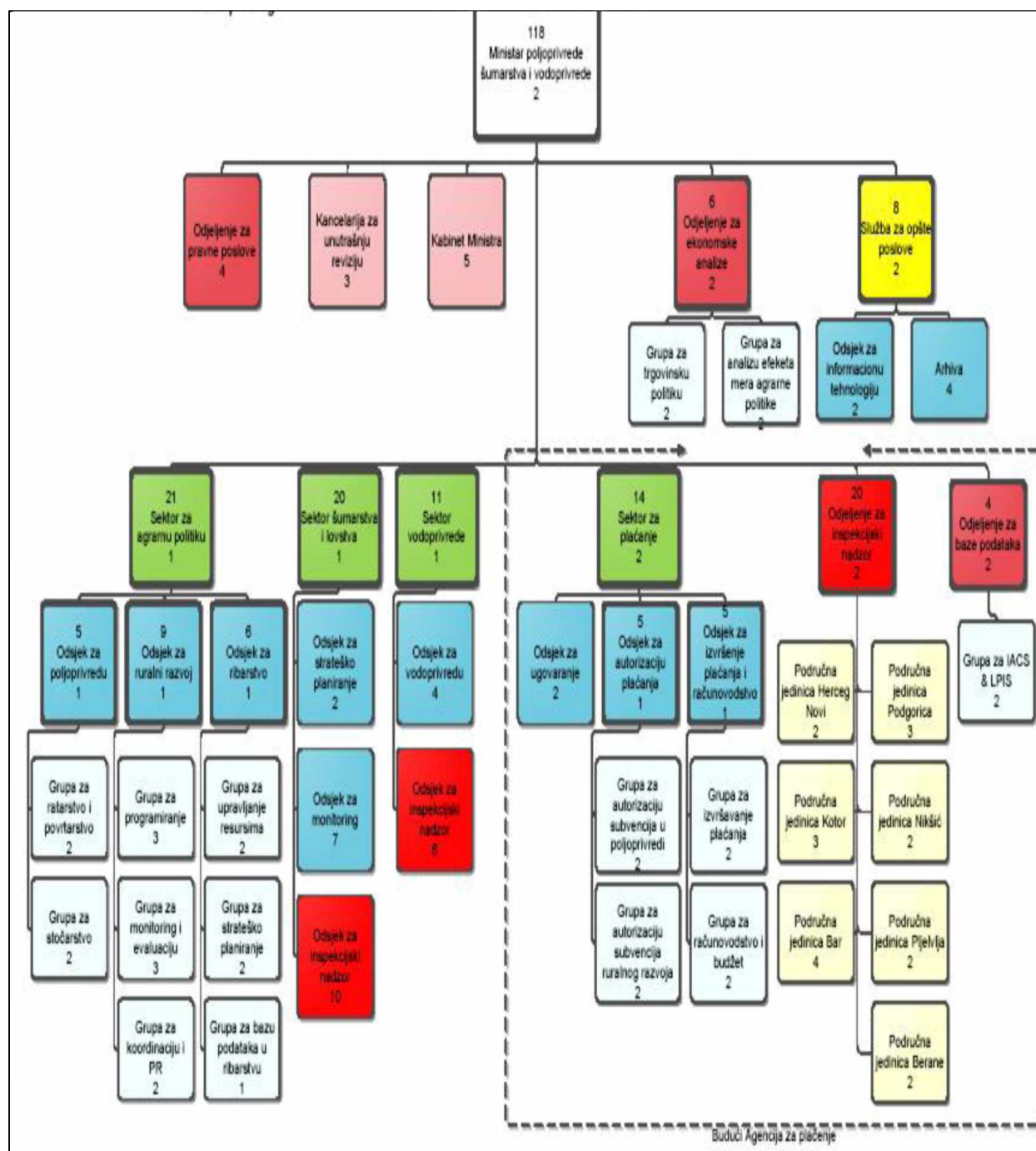
- tokom 2011.godine, neophodno je zaposliti 20 novih službenika, a treba popuniti i još jedno upražnjeno radno mjesto (ukupno 21 službenik);
- tokom 2012. godine, neophodno je zaposliti novih 24 službenika, i

---

<sup>219</sup> Implementacijom nove Uredbe o radu državne uprave, značajan dio zaposlenih koji čine inspeksijske službe, izmješten je iz MPRR, te ovaj broj zaposlenih treba uzeti uslovno.

- 2013. godine, novih 10 službenika. Time će se popuniti svih 129 sistematizovanih službeničkih i namješteničkih radnih mjesta<sup>220</sup>.

**Ilustracija 8 – Struktura i broj zaposlenih u ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (prema Aktu o sistematizaciji iz 2011. godine)**



**Izvor:** Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, studija nove sistematizacije, MIDAS, S. Goss, 2011.

<sup>220</sup> Ograničenje rasta zaposlenosti u okviru mjera smanjenja javne potrošnje utiče na nivo realizacije ovog plana odnosno plan se djelimično odlaže.

## 12. Sektor za plaćanja - buduća IPARD Agencija

Pristup fondovima EU za garancije u poljoprivredi i fondu za ruralni razvoj, zahtijeva od Crne Gore da uspostavi potpuno nove i vrlo specifične mehanizme, funkcije i institucije za programiranje politika, njihovo sprovođenje i kontrolu.

Kao prvi korak, mora se uspostaviti **”Sektor za ruralni razvoj”**, koji će postepeno prerasti u akreditovani **”Organ upravljanja”** za ruralni razvoj i **”Sektor za plaćanja”** koji će nakon usvajanja Zakona o Agenciji za plaćanja u poljoprivredi<sup>221</sup>, postepeno prerasti u akreditovanu **”Agenciju za plaćanja u poljoprivredi”** i to prije nego što bude moguće pokrenuti bilo koju mjeru podrške koju finansira Evropska Unija. Krajnji rok za ugovaranje već dostupnih 12,9 miliona € iz komponente IPARD je kraj 2013. godine.

**Program podrške ruralnom razvoju koji finansira EU (IPARD)** osmišljen je kao **”vježba”** za države kandidate da izgrade administrativne i institucionalne strukture koje zahtijeva EU, kao preduslov za sprovođenje Zajedničke poljoprivredne politike. Evropska Komisija će pažljivo pratiti napredovanje Crne Gore u sprovođenju IPARD-a, kao važnog indikatora napredovanja države u pravcu pridruženja Evropskoj uniji. Prema tome, potrebno ga je posmatrati kao presudno važno ulaganje u budućnost države (investicija, a ne trošak). Uspješno sprovođenje IPARD-a i kasnije, Zajedničke poljoprivredne politike i Zajedničke politike ribarstva, zahtijevaće značajno restrukturiranje i uvođenje *novih funkcija* Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, uključujući:

- formiranje sektora za ruralni razvoj, koje će funkcionisati kao **”Organ upravljanja”** (programiranje mjera ruralnog razvoja),
- formiranje sektora za plaćanja, kao akreditovane strukture za isplatu svih sredstava dostupnih kako od Evropske Komisije, tako i nacionalnih i kreditnih i donatorskih sredstava, uz primjenu preciznih postupaka, kao i prethodne nacionalne i akreditacije od strane Evropske Komisije;
- uvođenje interne revizije i kontrole korišćenja svih, pa i fondova Evropske Komisije, preko akreditovane jedinice;
- jačanje postupaka i struktura za obavljanje kontrola na licu mjesta, kao preduslov za izvršenje plaćanja (inspekcija u poljoprivredi);
- formiranje novih i sveobuhvatnih baza podataka po zahtjevu EU, u sektoru poljoprivrede, ribarstvu i ruralnom razvoju;
- prilagođavanje Zajedničkoj politici ribarstva EU, uključujući i formiranje **”Informacionog centra za ribarstvo”**;
- uspostavljanje kapaciteta za sprovođenje pristupnih pregovora sa EU, od čijeg kvaliteta će zavisiti iznosi bespovratnih fondova EU Crnoj Gori i uopšte, pozicija crnogorske poljoprivrede;
- povećanje kapaciteta za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije i što je važnije, njenu implementaciju.

Zadatak uspostavljanja složenog **mehanizma plaćanja**, koji zahtijeva Evropska unija postići će se u tri faze:

---

<sup>221</sup> Bio je planiran za IV kvartal 2011. godine, pa jun mjesec 2013., ali ni do kraja septembra 2013. isti nije usvojen.



**Faza 1:** uspostaviće se **Sektor za plaćanja**, da bi se nacionalna sredstva i sredstva iz donacija koristila na strukturiraniji i djelotvorniji način i da bi se pripremili pisani postupci i sistemi za buduće sprovođenje IPARD-a. Neophodna je podrška drugih organizacionih jedinica, odgovorne za baze podataka, internu reviziju i inspeksijski nadzor.

**Faza 2** (orijentaciono - početkom 2012.) planirana je bila **transformacija Sektora za plaćanja i njegove prateće organizacione jedinice u IPARD Agenciju za plaćanja**, koja je spremna za nacionalnu akreditaciju i akreditaciju od strane Evropske unije<sup>222</sup>,

**Faza 3** ( termin je teško odrediti na bazi trenutne situacije) IPARD Agenciju za plaćanja transformisaće se u **akreditovanu i funkcionalnu Agenciju za plaćanja** u skladu sa EU zahtjevima, za sprovođenje svih aspekata Zajedničke poljoprivredne politike, uključujući i uspostavljanje "Integrisanog sistema administracije i kontrole" (tzv. IACS) kao preduslov za podršku kroz direktna plaćanja. Ovakav pristup u tri faze omogućiće Crnoj Gori da uspostavi sistem kadrovskih i budžetskih kapaciteta, neophodan za svaku fazu.<sup>223</sup>

#### 12.1. Infrastruktura za sprovođenje IPA<sup>224</sup>

Evropska komisija povjerava ovlašćenja za upravljanje Crnoj Gori za svaku od pet Komponenti IPA instrumenta tek nakon što se odrede i stave u funkciji tijela i organi. Crna Gora mora odrediti sledeća različita **tijela i organe**<sup>225</sup>:

- I. Nacionalnog koordinatora za IPA (NIPAC): njegovi / njeni zadaci su sveukupno koordiniranje pomoći koja se donija od IPA instrumenta,
- II. Strateškog koordinatora za komponentu ruralnog razvoja i kadrovsku komponentu,
- III. Nadležni organ za akreditaciju (CAO),
- IV. Nacionalni organ za davanje ovlašćenja (NAO),
- V. Nacionalni fond (NF),
- VI. Operativnu strukturu po IPA komponentama ili programima (**IPARD Agenciju za plaćanja za komponentu V**,
- VII. Revizorski organ (AA)

**NAO, NF i operativna struktura (MA i IPARD Agencija za plaćanja) prvo moraju biti akreditovane na nacionalnom nivou.** Prije povjeravanja upravljačkih ovlašćenja, Evropska komisija vrši preispitivanje nacionalnih akreditacija, i takođe provjerava postupke i strukture svih

<sup>222</sup> Svi ovi prelazni periodi su predloženi okvirno i bez ikakvih posledica ako ne dođe do njihovog ispunjavanja

<sup>223</sup> 1. decembra 2010. godine Finansijska revizija Evropske komisije (Jedinica J5 DG AGRI - European Commission's Financial Audit Unit J5 of DG AGRI ), potvrdila je da je ovaj fazni pristup prihvatljiv i da je sledeća predložena struktura faze II Agencije za plaćanje takođe prihvatljiva.

<sup>224</sup> U izradi ovog dokumenta učestvovao je, pored Ministarstva poljoprivrede, i Twining partner angažovan od Evropske Komisije u izradi IPARD programa (konzorcijum predvođen Austrijskim partnerom 2008-2011)

<sup>225</sup> DG Agriculture and Rural Development, 2009, [http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement_en.pdf)

tijela ili organa. Zadatak Nadležnog organa za akreditaciju (CAO) je da nadgleda Nacionalnog službenika za davanje ovlaštenja (NAO).

Nacionalni organ za davanje ovlaštenja (NAO) akredituje CAO. On je u potpunosti odgovoran za finansijsko upravljanje sredstvima EU-e za pomoć procesu predpristupanja koja se dodjeljuju državama kandidatima (CC) i za djelotvorno funkcionisanje sistema upravljanja i kontrole za ta sredstva. NAO mora osigurati da pravila Evropske Komisije, propisi i postupci u pogledu nabavki, izvještavanja i finansijskog upravljanja budu poštovana, kao i da postoji funkcionalan i odgovarajući sistem izvještavanja. NAO je takođe odgovoran kao kontakt za finansijske informacije, koji posreduje između Komisije i Crne Gore, kao i za podnošenje godišnjih izvještaja koji su prihvatljivi za Komisiju. Odgovoran je za akreditaciju operativne strukture. NAO je odgovoran, nakon što je Komisija dodijelila upravljačka ovlaštenja, za monitoring trajnog ispunjavanja svih uslova za akreditaciju, koje treba održavati, i obavještava Komisiju i CAO o svim značajnim promjenama. Ukoliko se bilo koji od uslova za akreditaciju i pouzdano finansijsko upravljanje ne ispunjava ili nije više ispunjen, NAO ili suspenduje ili povlači akreditaciju IPARD Agencije ili Organa za upravljanja, i bez odlaganja obavještava Komisiju i CAO o svojoj odluci i razlozima takve odluke.

Akreditaciju Nacionalnog fonda (NF) daje CAO. NF je centralna trezorska jedinica u okviru Ministarstva finansija, preko koje se kanališu sredstva Zajednica za proces predpristupanja i koja osigurava pouzdano finansijsko upravljanje sredstvima Zajednice i nacionalnim sredstvima. Operativna struktura IPARD-a, je odgovorna za upravljanje, monitoring i sprovođenje IPARD programa u skladu sa principom pouzdanog finansijskog upravljanja.

**Decentralizovani sistem implementacije** - (u daljem tekstu: DIS) je metod implementacije Komisijskog budžeta, koja je opisana kao "decentralizovano upravljanje". Decentralizovano upravljanje se primjenjuje na IPA kada Komisija zadržava kompletnu konačnu odgovornost za izvršenje opšteg budžeta, a korisnikova nacionalna administracija je nadležna za dopunjavanje ugovaranja koje je u osnovi. Cilj decentralizovanog upravljanja u kontekstu strategije procesa predpristupanja je da poboljša vlasničku strukturu i omogući državama kandidatima i državama potencijalnim kandidatima da same uvedu neke od fondova EU i time dokažu da su sposobne da preuzmu odgovornosti članstva u tom pogledu.

Uslov za DIS je da Komisija i država korisnica zaključe **Finansijski sporazum**. Ovaj finansijski sporazum može biti zaključen na godišnjem ili polugodišnjem nivou i on predviđa:

- odredbe kojima država prihvata pomoć i daje saglasnost na proceduralna pravila koja se tiču isplate u vezi sa takvom pomoći;
- rokove i uslove po kojima se upravlja tom pomoći, uključujući relevantne metode i odgovornosti za sprovođenje godišnjih i polugodišnjih programa.
- Okvirni ugovor – kako bi se postavila i dogovorila pravila za saradnju u vezi sa finansijskom pomoći iz EU za državu korisnicu.

Filozofija koja leži u osnovi decentralizovanog sistema upravljanja sredstvima pretpristupne podrške (DIS) je da je odgovornost nacionalnih organa države podnosioca molbe da pripremi DIS,

a da je na Ovlaštenom službeniku za akreditaciju (CAO), na njegovu sopstvenu inicijativu, da pošalje Komisiji akreditaciju predmetnih operativnih struktura kojom on izjavljuje da on razmatra ispunjavanje kriterijuma i uslova. Revizorske službe EU su odgovorne za potvrdu revizija koje treba izvršiti kako bi se provjerilo da kriterijumi i uslovi za DIS jesu ispunjeni. Nakon uspješne akreditacije, Komisija izvršava "**Povjeravanje upravljanja**". Ovo povjeravanje upravljanja podrazumijeva da država korisnica obavlja sveukupno upravljanje Programom ruralnog razvoja.

## 12.2. Operativna struktura za IPARD

Kako bi se za Komponentu V - **Komponentu ruralnog razvoja**, uspostavila zahtijevana struktura i kako bi se postigla sposobnost da se u potpunosti koriste sredstva koja su na raspolaganju, pravne i operativne institucije moraju biti spremne i uspostavljene. To takođe znači da Crna Gora mora započeti sa izgradnjom sopstvene **Agencije za plaćanje**, čija struktura i funkcija treba da bude u skladu sa odredbama Regulative (EC) br. 1085/2006 od 17. jula 2006. godine i Regulative (EC) br. 718/07 od 12. juna 2007. godine. IPARD Agencija će obezbijediti plaćanja za ruralni razvoj, kao i druga plaćanja u skladu sa sugestijama EU, i može obezbijediti nacionalna plaćanja za poljoprivredu i ruralni razvoj<sup>226</sup>.

U okviru **priprema za korišćenje IPA komponente V – Ruralni razvoj**, u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja formiran je **Sektor za ruralni razvoj**, koji treba da preraste u Upravljačko tijelo za IPARD program i Sektor za plaćanje, kao prelazno rješenje za buduću Agenciju za plaćanja u poljoprivredi. Nacionalna aplikacija je planirana do 2014. godine.

**Operativna struktura** se IPARD se sastoji iz sljedećih komponenti:

- **Agencije za plaćanja (IPARD Agencija)** - koja se može ustanoviti kao nezavisno tijelo koje posluje pod direktnom odgovornošću Vlade ili može biti tijelo pod direktnom nadležnošću Ministarstva poljoprivrede. IPARD Agencija je odgovorna za sprovođenje IPARD programa u skladu sa principom pouzdanog finansijskog upravljanja, kao i za tehničko sprovođenje mjera koje su precizirane u IPARD programu. Akreditovana IPARD Agencija je odgovorna za izvršenje korišćenja fonda IPARD-a.

- **Organ upravljanja** (eng. *Management authority* - **MA**) - je tijelo u okviru MPRR. MA je odgovoran za izradu IPARD programa; upravljanje IPARD programom, na djelotvoran, dobro organizovan i pravilan način; pomaganje u radu IPARD Odbora za monitoring; sačinjavanje sektorskih godišnjih i konačnih izvještaja o implementaciji, koji se dostavljaju Komisiji; trajno konsultovanje sa IPARD Agencijom; organizovanje, održavanje i ažuriranje sistema izvještavanja i informisanja.

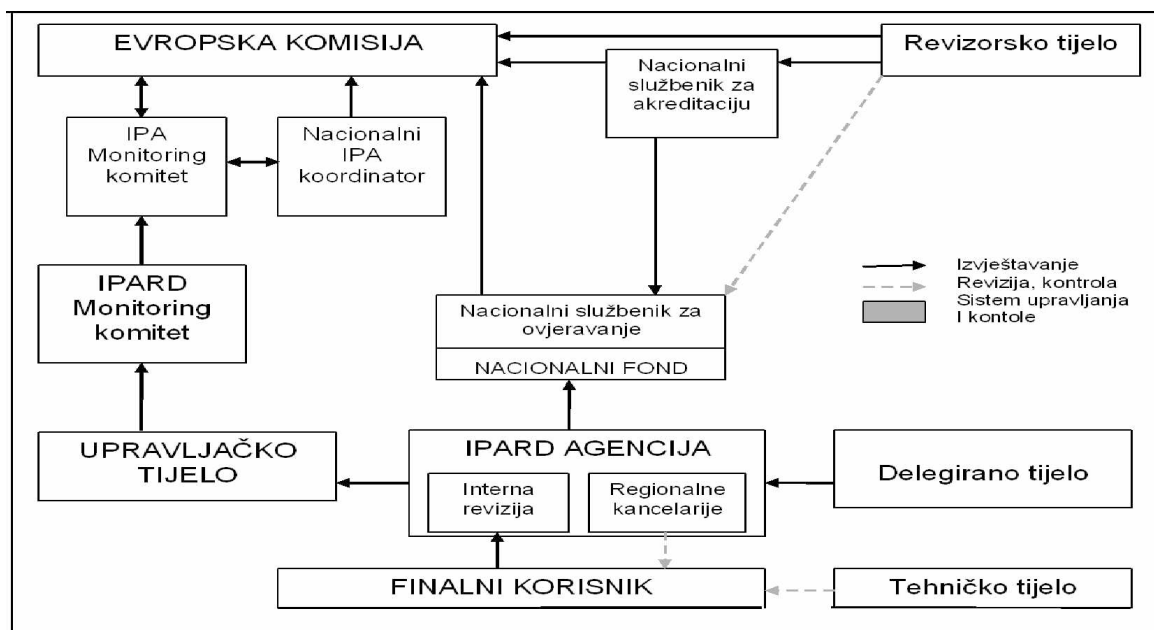
- **Revizorski organ (AA)** - je operativno i funkcionalno nezavistan od menadžmenta i sistema kontrole, i mora ispunjavati svoje zadatke u skladu sa međunarodno prihvatljivim standardima revizije. Revizorski organ je odgovoran za verifikaciju djelotvornog i pouzdanog funkcionisanja menadžmenta i sistema kontrole. Akreditacija NAO i NF koju daje CAO, kao i akreditacija

---

<sup>226</sup> DG Agriculture and Rural Development, 2009, str.8-39  
v.[http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement_en.pdf)

operativnih struktura koju daje NAO, moraju se uvesti prije nego Komisija dodijeli upravljanje sredstvima IPARD-a državi korisnici.

### Grafik 20 - Operativne strukture za IPARD



**Izvor:** EC (2009): Agriculture and Rural Development, Agriculture and Enlargement Pre-accession support for the agricultural sector, IPARD, Warner Schiessl, Zagreb, 2009.

**Funkcije i odgovornosti Organa za upravljanje** se definišu u Regulativi o IPA instrumentu. Organ upravljanja izrađuje Program za IPARD, osiguravajući da poslovanje bude odobreno i finansirano u skladu sa kriterijumima i mehanizmima koji su mjerodavni za Program IPARD-a, i da su u skladu sa relevantnim pravilima Zajednice i nacionalnim pravilima. Organ za upravljanje izrađuje Program za IPARD, mjere i pod-mjere u skladu sa Nacionalnom strategijom za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Država kandidat uspostavlja Organ upravljanja kako bi obezbijedila da finansijski interesi Zajednice budu djelotvorno zaštićeni. Glavni njegovi zadaci su: upravljanje Programom ruralnog razvoja i njegovo sprovođenje, na djelotvoran i pravilan način; osiguranje da poslovanje bude u skladu sa kriterijumima Programa za IPARD; obezbjeđenje sistema evidentiranja i održavanja statističkih informacija; sigurna informisanost korisnika i drugih tijela o njihovim obavezama koje proističu iz pomoći koja je dodijeljena i da su isti svjesni uslova; vođenje Odbora za monitoring i slanje dokumenata Odbora koja su neophodna za nadgledanje implementacije; izrada godišnjeg izvještaja o napretku za Komisiju. Organ upravljanja ima takođe i obavezu u vezi sa podizanjem nivoa javne svijesti o procesu.

Organ upravljanja vrši nadgledanje svakog pojedinačnog programa za IPARD, putem finansijskih pokazatelja i indikatora rezultata i nadgleda kvalitet implementacije programa. Organ upravljanja uspostavlja sistem za sakupljanje finansijskih i statističkih podataka po osnovu napredovanja Programa IPARD ( ukoliko se uspostavljanje takvog sistema ne predviđa u IPARD Agenciji) i dostavlja ove podatke Komisiji. **Organ upravljanja mora biti akreditovan, kao i IPARD Agencija.**

### 12.3. Funkcije i odgovornosti IPARD Agencije

**Funkcije i odgovornosti IPARD Agencije** se definišu Uredbom o IPA Instrumentu IPARD Agencija je jedno tijelo u operativnoj strukturi, koje je odgovorno za upravljanje Programom za IPARD i njegovim sprovođenjem u skladu sa principima pouzdanog finansijskog upravljanja, kao i za tehničko sprovođenje koje su precizirane u Programu za IPARD. Ona takođe može upravljati mjerama za nacionalnu poljoprivredu i ruralni razvoj i sprovoditi ih.

Ova **implementaciona funkcija** treba da se sastoji od poziva za podnošenje molbi i određivanja uslova; izbora projekata; provjere molbi za odobrenje projekta – da li su u skladu sa Programom za IPARD - i kriterijuma podobnosti, uključujući određivanje sredstava za javne nabavke; uspostavljanja ugovornih odnosa između Agencije i krajnjih korisnika; obavljanje provjera na licu mjesta kako bi se provjerila podobnost; naknadne kontrolne aktivnosti kako bi se provjerilo napredovanje mjera koje se sprovode; osiguranje da Organ upravljanja, NAO i NF primaju sve informacije koje su neophodne za obavljanje njihovih zadataka; i osiguranje da korisnici budu svjesni doprinosa koji Zajednica čini<sup>227</sup>.

Odobrenje za funkciju plaćanja treba da sačinjavaju zahtjevi za provjeru plaćanja; kontrole na licu mjesta, kako bi se osigurala podobnost za plaćanja; ovlašćenje i izvršenje plaćanja; računovodstvo obaveza i plaćanja; kontrola kod krajnjih korisnika nakon izvršavanja plaćanja.

IPARD Agencija ima obavezu da evidenciju drži pristupačnom za uvid predstavniku koga je odredio NAO, NF, Revizorski organ i Evropska Komisija ili Evropski sud revizora, kada god se to traži. IPARD Agencija može delegirati neke od uslova tehničkim tijelima. Takvo delegiranje odgovornosti, ako je potrebno, treba da bude precizirano detaljno u Memorandumu o razumijevanju, sklopljenim između IPARD Agencijae i predmetnog tehničkog tijela. U pogledu Uredbe, IPARD Agencija mora da obezbijedi da se izvrši provjera svih korisnika u smislu da li su već primili sredstva iz drugih programa pomoći Zajednice.

### 12.4. Funkcije i odgovornosti IPARD Odbora za monitoring

IPARD Odbor za monitoring (u daljem tekstu: MC, eng. *Monitoring Committee*) izvršava monitoring IPARD Programa, posredstvom finansijskih indikatora i indikatora rezultata.

Odbor za monitoring je odgovoran za:

- odobravanje godišnjih izvještaja o napretku;
- ispitivanje rezultata implementacije ciljeva koji su ustanovljeni za svaku osovinu;
- periodično preispitivanje napredovanja koji se ostavljuje prema postizanju preciziranih ciljeva;
- predlaganje Organu za upravljanje svih prilagođavanja ili preispitivanja IPARD programa;
- Odobravanje programa po osnovu kriterijuma za izbor za finansijsko poslovanje.

U Odboru za monitoring učestvuju svi ključni partneri u oblasti ruralnog razvoja:

- ekonomski i socijalni partneri;

---

<sup>227</sup> Shodno MIDAS projektu, grantovi za ruralni razvoj, koji su povezani sa programom EU IPARD, biće obezbijedjeni s obzirom na odredbe koje se predviđaju Ugovorima o kreditui grantovima iz GEF-a.

- nadležni regionalni, lokalni i drugi javni organi;
- druga odgovarajuća tijela koja predstavljaju građansko društvo, i nevladine organizacije (uključujući one organizacije koje se bave pitanjima organizacije životne sredine i one odgovorne za promociju jednakosti));
- Predstavnik Komisije, starješina IPARD Agencije i NAO.

Odbor za monitoring treba da se sastaje najmanje dva puta godišnje. Ad hoc sastanci se mogu sazvati ukoliko postoje hitna pitanja za rješavanje. Proces donošenja odluka u Odboru je zasnovan na konsenzusu. On takođe treba da ima i radne grupe, organizovane po tematskom osnovu (tj, grupu za mjere odnosnog djelokruga). Ove radne grupe treba da pripreme tehnički aspekt odluka Odbora, na osnovu informacija izvedenih iz monitoringa in evaluacije, koje je dostavio Organ za upravljanje.

## 12.5. Proces programiranja

Crna Gora se dobijanjem statusa zemlje kandidata i naročito, početkom pristupnih pregovora, kvalifikovala za dalju pomoć EU za ruralni razvoj – IPARD. Finansijska podrška dodijeljena Crnoj Gori iz V komponente iznosi 12.9 miliona € za period 2012.-2013.<sup>228</sup> Precizna buduća raspodjela sredstava će se zasnivati na nizu nepristrasnih kriterijuma uključujući i populaciju poljoprivrednih gazdinstava, poljoprivredne oblasti, BDP po glavi stanovnika u paritetu kupovne moći i specifičnom teritorijalnom situacijom. (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja ima obavezu da pripremi Program IPARD za 2010.– 2013. godinu), a osnovu za ovaj Program predstavlja Nacionalni program ruralnog razvoja za period 2009– 2013. godina. Vrijeme koje je neophodno za obavljanje aktivnosti zavisi od organizacionih aktivnosti, angažovanja stranih eksperata, adekvatnog broja zaposlenih koji su angažovani u Sektoru za ruralni razvoj, kao i od saradnje sa domaćim ekspertima.

**Tabela 37- Raspored procesa programiranja IPARD**

Program IPARD		
Ključne tačke	Aktivnosti	Trajanje
Nacionalni strateški plan za ruralni razvoj	1. nacrt Podnošenje Komisiji Ispravke – na osnovu sugestija iz Brisela	Postoji
Prethodne procjena programa IPARD	Razrada -Završetak	Približno 4 mjeseca
Program IPARD za 2010.– 2013. godinu	1. nacrt - Drugi Nacrt poslat Evropskoj Komisiji Vlada Crne Gore usvaja Program Program se podnosi Komisiji Tehnički sastanci u Briselu Komisija odobrava Program IPARD	Približno godinu dana

**Izvor:** Dokument Twining projekta 'Izgradnja IPARD sistema u Crnoj Gori'', MPRR, 2009

<sup>228</sup> Kada se i završava period tzv. IPARD-a I od 2007-2013. Samo uporedjenja radi, finansijska podrška za SAPARD (godišnje u milionima eura) iznosila je: Slovenija 6,5; Estonija 12,3; Letonija 22,2; Litvanija 30,3; Bugarska 53,0; Mađarska 38,7; Češka Republika 22,4; Slovačka 18,6; Rumunija 153,2; Poljska 171,6).

U isto vrijeme sa utemeljenjem Programa IPARD, moraju se osnovati i Upravljačko tijelo i Agencija za plaćanja. **Period koji će biti neophodan za nacionalnu akreditaciju i povjeravanje upravljanja je jedna i po do dvije godine.** Kvalitet implementacije Programa prati Organ upravljanja i Odbor za monitoring preko finansijskih indikatora kao i indikatora rezultata.

#### 12.6. Proces akreditacije za IPARD Agenciju

Fundamentalnu pravnu osnovu za akreditaciju za IPARD Agenciju čine Regulativa Savjeta (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta za pomoć procesu predpristupanja (IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance); Regulativa Komisije 718/2007 kojom se sprovodi Regulativa Savjeta 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta za pomoć procesu predpristupanja (IPA), Regulativa Savjeta 1605/2002 o Finansijskoj regulativi koja se primjenjuje na zajednički budžet Evropskih Zajednica, Okvirni sporazum i Sektorski sporazum; Regulativa Komisije 1828/2006 kojom se postavljaju pravila za implementaciju Regulative Savjeta (EZ) br. 1083/2006 koja određuje opšte rezerve Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF – European Regional Development Fund), Evropskog socijalnog fonda (ESF – European Social Fund) i Kohezionogi fonda; Regulativa Savjeta (EZ) 1698/2005; Regulativa Komisije (EZ) br. 885/2006, kao i nekoliko drugih koje definišu korišćenje finansijskih sredstava Zajednice i njihovo upravljanje.<sup>229</sup>

**Akreditacija** podrazumijeva da se zahtjevi za plaćanjem obrađuju u skladu sa zahtjevima, da se uplate evidentiraju i izvršavaju na pravilan način, i da se dokumenta podnose kako je predviđeno i blagovremeno.

**Akreditovana Agencija za plaćanja** (PA – eng. Payment Agency) mora ispunjavati sve uslove za zaštitu finansijskih interesa Evropske Unije pri upravljanju sredstvima EU-e, i neophodno je da:

- ima dovoljno kompetentnog i kvalifikovanog **kadra**,
- ima **pisane postupke** za implementaciju svih posebnih mjera iz IPARD,
- bude tehnički kvalifikovana i posjeduje **siguran informacioni sistem**.

Ispunjavanje uslova za zaštitu finansijskih interesa Evropske unije omogućava usvajanje **Zakona o akreditaciji** (Povjeravanje upravljanja). Ovaj postupak podrazumjeva pisanu potvrdu da IPARD Agencija ispunjava sve kriterijume za akreditaciju u skladu sa Regulativom 718/07, Okvirnim sporazumom i Sektorskim sporazumom, koji će obezbjediti pravilno upravljanje sredstvima EU-e.

Samo je akreditovana IPARD Agencija odgovorna za izvršavanje isplate sredstava iz IPARD. Akreditaciju Agenciji za IPARD odobrava CAO (nacionalna akreditacija) i Evropska komisija, koja takođe prati i nadgleda implementaciju poslovnih procesa unutar IPARD Agencije, i ona može, u slučaju otkrivanja nepravilnosti, povući akreditaciju. Osnovne funkcije IPARD Agencije su:

- ☐ priprema za implementaciju nacionalnih mjera i mjera IPARD.

<sup>229</sup> DG Agriculture and Rural Development, 2009, *THE RULES FOR CO-OPERATION CONCERNING EC-FINANCIAL ASSISTANCE TO THE CANDIDATE COUNTRY AND THE IMPLEMENTATION OF THE ASSISTANCE UNDER COMPONENT V (IPARD) OF THE INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) 2009*, Brussels, str.21-23 v. [http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement_en.pdf)

- implementacija nacionalne politike i mjera u poljoprivrednom i prehrambenom sektoru ruralnom razvoju i implementaciji Programa IPARD.

Buduća IPARD Agencija u Crnoj Gori može raditi i na izvršavanju plaćanja i računovodstvu kreditnih i donatorskih sredstava (recimo, kredit i grant Svjetske banke ili danski projekat DANIDA). IPARD Agencija je odgovorna za obavljanje tri osnovne funkcije u odnosu na sredstva iz IPARD: **autorizaciju, plaćanje i obračun**. IPARD Agencija može odlučiti da, u skladu sa regulativom 718/2007, delegira sve ili dio svojih ovlaštenja, funkcija, odnosno tehničkih usluga (kontrola), ali ona i dalje ostaje odgovorna za pravilnu implementaciju njoj povjerenih zadataka. **Organizaciona struktura IPARD Agencije treba da predvidi jasnu raspodjelu ovlaštenja i odgovornosti na svim operativnim nivoima, i razdvajanje tri funkcije:** izvršavanje plaćanja, obračun i odgovornosti koje su definisane organizacionom tabelom. Ona treba da obuhvata tehničke usluge i usluge interne revizije. IPARD Agencija u Crnoj Gori će biti tijelo koje će djelovati pod okriljem MPRR (u početnom periodu njenog konstituisanja).

Organizacionu šemu je potrebno u potpunosti opisati, zajedno sa smjernicama za rad i odgovarajućim priručnicima. Takođe, za svako radno mjesto bi trebalo detaljno opisati odgovornosti, nadležnosti i mehanizme kontrole. Organizaciona dokumenta Agencije za plaćanja podliježu periodičnim pregledima evropskih revizorskih organa i interne revizije, koji određuju administrativnu sposobnost i uslove za kontinuirani rad i izvršavanje propisane kontrole<sup>230</sup>.

Treba naglasiti da je za sprovođenje mjera potrebno izraditi dobar program, pripremiti učesnike i odabrati mjere, koje će biti efikasne u smislu učinaka, trošenja fondova, pa i pripreme sektora. **Evropska komisija u tim dogovorima veoma naglašava da podržava finansijski veće projekte, gdje je važno ispunjavanje EU standarda. Te kriterijume bi recimo, ispunjavale mjere podrške za investicije u mesnu prerađivačku industriju.** Biljna proizvodnja je manje vezana za ispunjavanje standarda i vjerovatno nije racionalno da se za IPARD predloži ta mjera. Podrška investicijama u primarnoj proizvodnji morala bi se usmjeriti u kapitalnu opremljenost poljoprivrednih gazdinstava, koja je sada na niskom nivou. Ruralna infrastruktura, pogotovo lokalni putevi do udaljenih sela i katuna, ili manjih grupa gazdinstava, pa i vodosnabdijevanje, traže značajne investicije, koje bi mogle biti podržane iz EU fondova.

#### 12.7. Plan zapošljavanja u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja u funkciji IPARD-a

Ispunjavanje obaveza predviđenih u prethodnim poglavljima zahtijeva neminovno jačanje administrativnih kapaciteta Ministarstva. Prema Nacionalom programu integracija 2008-2012. (koji je pravljen u vrijeme tzv. „investicionog buma“ i dinamičnog rasta javne potrošnje i osnivanja novih, neophodnih institucija u crnogorskoj administraciji), napravljen je plan zapošljavanja u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja.

Navedeni plan novih zapošljavanja samo je djelimično ispoštovan, a ključni razlog je uporno insistiranje Ministarstva finansija (koje odobrava sredstva za plate i broj novih radnih mjesta) da broj novouposlenih mora biti minimalan i odražavati opšti plan smanjenja administracije na svim nivoima, ne uzimajući u obzir argumentaciju koji je u više navrata iznijelo ministarstvo, uz podršku

<sup>230</sup> Informacija o uspostavljanju IPARD agencije, MPRR; 13.6.2013, str. 2-8.



brojnih stranih eksperata i Evropske komisije da se ne radi o trošku, već o investiciji u budućnost crnogorske poljoprivrede.

Navedeni plan novih zapošljavanja u ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, iako je rađen još 2008. godine, nije nimalo izgubio na aktuelnosti, već naprotiv; protok vremena i intenziviranje pregovaračkog i reformskog procesa dali su dodatnu potvrdu i afirmaciju njegovoj dalekovidosti i utemeljenosti. Kroz niz provjera i iteracija koje su vršene nakon njegovog usvajanja kroz izvještaj nezavisnog revizora o spremnosti Crne Gore da uvede sistem decentralizovanog upravljanja IPA fondovima (KPMG revizorska kuća, 2008), zatim kroz izvještaje i preporuke Twinning partnera u okviru uspostavljanja IPARD sistema u MPRR (2009-2012) i na kraju, ali ne manje važno, kroz usvojenu Uredbu o sistematizaciji radnih mjesta u okviru MPRR marta 2011. godine (čiji predlog je radio međunarodni konsultant angažovan u okviru MIDAS projekat zajedno sa MPRR), a za šta je "zeleno svijetlo" dao i revizorski organ Evropske komisije tzv. G-5, zaključci i preporuke iz dolje navedene tabele su dodatno potvrđeni

**Tabela 38 -Plan novih zapošljavanja u MPRR, 2008-2012.** <sup>231</sup>

	2008	2009	2010.	2011	2012.	Ukupno
1. Direktna plaćanja i tržišne intervencije		1	1	1	0	3
2. Ruralni razvoj	3	2	1	1	2	9
3. Agencija i horizontalne mjere	5	8	12	8	5	38
4. Podrška procesu prilagođavanja	2			4	4	10
Ukupno: novouposleni	10	11	14	14	11	60

**Izvor:** Nacionalni program integracija Crne Gore u EU, 2008.

Akt o sistematizaciji je takođe, predložio i jasnu dinamiku i realistična rješenja za uspostavljanje Agencije za plaćanja, prvo u okviru sektora za plaćanja, a zatim kroz samostalnu agenciju. Čitav proces "zaokruživanja" funkcionisanja Agencije trebalo bi da bude završen do kraja 2015. godine, sa dobijanjem tzv. "briselske akreditacije". Minimalan broj predviđenih zaposlenih u Agenciji planiran je na nivou od **42 do 45 zaposlenih u okviru prve faze**, tj. faze formiranja sektora za plaćanja, dok ih trenutno radi oko **20**. U drugoj fazi, minimalan broj zaposlenih je planiran na 78, ali evropski eksperti smatraju da je realna cifra bliža broju od 100 zaposlenih, upravo jer nije u pitanju veličina zemlje ili poljoprivrede, već se radi o **minimalnim funkcijama** koje Agencija vrši (prijem, obrada i kontrola aplikacija u okviru IPARD finansiranja, interna revizija, računovodstvo, zajedničke funkcije, baze podataka i registri – IACS, složen IT sistem itd.).

Svojevrsno nerazumijevanje zahtijeva sektora poljoprivrede od strane Ministarstva finansija u ovom smislu, može se odraziti na dinamiku povlačenja IPARD sredstava, jer sredstva u iznosu od 12,9 mil eura i to samo u periodu 2011-2012, najvjerovatnije neće moći biti iskorišćena, te će, ukoliko se ne steknu uslovi za realizaciju konkretnih programa podrške, ići samo za konsultantske usluge i eventualno obuke (Komponenta IPA I). Takođe je nelogično insistiranje Ministarstva finansija da se

<sup>231</sup> NPI jun, 2008, poglavlje 11. Poljoprivreda i ruralni razvoj

koriste "unutrašnje rezerve" i da se vrši "preraspodjela" u okviru postojeće kvote zaposlenih, koji bi na taj način bili raspoređeni u Sektor za plaćanje (samo sektor za ruralni razvoj, trenutno, polovinom 2013 godine, ima dovoljan broj zaposlenih, njih 8). Međutim, Odjeljenje registara i baza podataka ima samo jednog zaposlenog, a planirano je 4, Odjeljenje unutrašnje revizije nije formirano još uvijek (planirano 3 zaposlena), u dijelu sektora poljoprivrede i ribarstva, nije bilo novih zapošljavanja (osim 3 novouposlena na bazi ugovora o djelu, što novim izmjenama radnog zakonodavstva više neće biti moguće), dok se ključne funkcije ministarstva, kao što su stočarstvo, biljna proizvodnja, voćarstvo, vinogradarstvo, maslinarstvo, trgovinska politika, međunarodna saradnja i sl. oslanjaju na jednog ili nijednog zaposlenog.

U sektoru za plaćanja, i sektoru za ruralni razvoj, novi rukovodni tim (imenovani su v.d. vršioci dužnosti pomoćnika ministra od januara 2013. godine, pa nadalje) ne posjeduje neophodnu "institucionalnu memoriju" iz koje proizilazi kontinuitet rada, što je za male i u administrativnom smislu organičene države, kakva je Crna Gora, nedopustiv luksuz, svojevrsan dodatni **trošak ponavljanja određenih aktivnosti i gubljenja vremena i novca u smislu EU integracija, pregovora i povlačenja evropskih fondova**. Veće i moćnije države članice EU u procesu pregovora nijesu "eksperimentisale" sa ključnim kadrovima odnosno, sa čestim promjenama timova i strategija, pa su ipak, sa izuzetkom Slovenije, uspjele da povuku samo dio dostupnih IPA fondova.

Međutim, za uspješnu implementaciju agrarne politike, usklađene sa principima CAP, i jačanje ukupnih apsorpcionih kapaciteta poljoprivrede, potrebno je **jačati i druge institucije u poljoprivredi**, a prvenstveno: stručne službe (savjetodavna i selekcijska), laboratorijske kapacitete i jedinicu za agroekonomske ekonomske u ministarstvu, kao i druge organizacije i institucije, koje direktno ili indirektno doprinose realizaciji agrarne politike (proizvođačke organizacije i udruženja). Neophodno je paralelno raditi na decentralizaciji i jačanju administrativnih kapaciteta za apliciranje za IPA fondove (i druge dostupne fondove) i na lokalnom nivou.

## V. FINANSIRANJE POLJOPRIVREDE I RURALNOG RAZVOJA U EVROPSKOJ UNIJI I CRNOJ GORI

### 5.1. Fondovi za finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja u Evropskoj uniji

U višedecenijskom razvoju budžeta EU sredstva za poljoprivredu i ruralni razvoj izdvajana su kroz različite fondove u okviru više budžetskih reformi. Prvi fond za ove namjene, Evropski fond za upravljanje i garancije u poljoprivredi (*European Agriculture Guidance and Guarantees Fund – EAGGF*), osnovan je 1965. godine za finansiranje zajedničke poljoprivredne politike. Njegov cilj je bio da pruži podršku poljoprivrednoj proizvodnji kroz podršku cijenama, kao i podršku strukturnom razvoju poljoprivrednog sektora. Sistem cjenovne podrške funkcionisao je gotovo dvije decenije (1962-1983), dok je druga faza razvoja CAP kroz podršku snabdijevanju obilježila sljedeću deceniju (1984-1992). Od 1992. godine prelazi se na sistem direktnih plaćanja (eng. *Direct Payments*, 1993-2004/6), da bi se od 2005. odnosno 2007. godine u novoj MFF, išlo na sistem razdvajanja plaćanja od proizvodnje (*Decoupling*). U 2012. godini, Unija ima 27 država članica, tržište od pola milijarde potrošača, **14 miliona farmera** i oko **4 miliona ljudi** angažovanih u sektoru proizvodnje hrane. Proizvodnja i prerada hrane (prehrambena industrija) zajedno, obezbjeđuju oko 7% radnih mjesta u EU i generišu oko **6% BDP-a**, navode u Generalnom direktoratu za poljoprivredu i ruralni razvoj<sup>232</sup>. Danas, poljoprivredne troškove finansiraju dva fonda, kao djelovi opšteg budžeta EU:

- I. **Evropski fond za poljoprivredne garancije** (*European Agricultural Guarantee Fund-EAGF*) koji finansira direktna plaćanja farmerima i mjere za regulaciju poljoprivrednih tržišta, kao što su intervencije i izvozne subvencije<sup>233</sup>, i
- II. **Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj** (*European Agricultural Fund for Rural Development , EAFRD*) finansira programe ruralnog razvoja zemalja članica<sup>234</sup>.

Ova dva fonda formirana su Regulativom Savjeta (Council Regulation (EC) No 1290/2005 od 21 juna 2005.) koja definiše jedinstven pravni okvir za finansiranje CAP troškova. Osnovna pravila finansijskog upravljanja CAP definišu da je Komisija odgovorna za upravljanje EAGF i EAFRD. Međutim, Komisija se ne bavi isplatama korisnicima. Po principu **podijeljenog upravljanja** ovaj zadatak delegiran je zemljama članicama, koje ga realizuju kroz **85 nacionalnih ili regionalnih agencija**. Preduslov da ove agencije za plaćanja troše sredstva iz EU budžeta jeste njihova prethodna **akreditacija** na bazi kriterijuma koje je odredila Komisija. Agencije za plaćanja, međutim, nisu jedine odgovorne za plaćanja korisnicima. Prije same isplate, bilo samostalno ili preko delegiranih tijela, moraju se uvjeriti da je su ispoštovani principi **kvalifikovanosti zahtjeva za pomoć**. Tačan opis provjera koje treba sprovesti definisan je u sektorskim CAP regulativama i

<sup>232</sup> European Commission, DG for Agriculture and Rural Development, The Common Agricultural Policy, A partnership between Europe and Farmers, 2012, str. 3 opširnije: ([http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf), pristup 16.3.2013).

<sup>233</sup> Npr. izvozne subvencije u 2008. godini iznosile su oko 926 mil €, od čega najviše za šećer (500 mil), zatim za svinjetinu, jaja, piletinu i uzgoj pčela. (European Commission, 2009. Annexes to the Commission Staff Working Document Accompanying the 2nd Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Guarantee Fund - 2008 Financial Year: SEC(2009) 1368 Part II.)

<sup>234</sup> opširnije: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_en.htm), pristup 15.8.2013.

iste se razlikuju od sektora do sektora. **Troškove agencija za plaćanja zatim refundira Komisija zemljama članicama.** U slučaju EAGF na mjesečnoj bazi, a za EAFRD kvartalno. Te isplate su, međutim, predmet **naknadnih korekcija** na koje Komisija ima pravo u okviru procedura.

Da podsjetimo, **ključne promjene u procedurama** finansiranja poljoprivrede su sledeće:

□ Jedinstveno plaćanje farmama od 2005/07-2013 uvedeno je posljednjom, tzv. “Fišlerovom reformom” u 2003: “od podrške proizvodnji viškova ka podršci **tržišno orijentisanoj, efikasnoj i sa okolinom usklađenoj poljoprivrednoj proizvodnji.**”

Razlog za uvođenje jedinstvene šeme plaćanja - namjera da se razdvoje subvencije od proizvodnje, s ciljem:

- Da se omogući farmerima da proizvode ono što tržište traži,
- Da se promoviše ekonomski i ekološki održiva poljoprivreda,
- Da se pojednostavi CAP procedura za farmere i administraciju,
- Da se ojača EU pozicija u WTO pregovorima,
- **Utvrđuje se maksimalan iznos za državu – national ceiling,**
- Referentni iznos subvencija (trogodišnji prosjek 2000-2002).

Opšti zahtjevi:

- **Modulacija:** “oporezivanje” svakog računa preko 5000€, i tako uštedena sredstva usmjeravaju se u drugi stub – **Politiku ruralnog razvoja**
- **Unakrsna ispunjenost uslova (Cross-compliance):** CAP podrška sada zavisi od ispunjenosti uslova vezanih za kvalitet, životnu sredinu, zahtjeve bezbjedne proizvodnje hrane, zdravlje i dobrobit životinja

□ **Principi:**

- **Cross compliance** predstavlja vezu između obaveza farmera u pogledu ispunjavanja uslova iz EU propisa i plaćanja koja farmer prima iz fondova CAP-a
- **“Whole farm approach”:** Obaveze farmera odnose se na čitavu farmu ili gazdinstvo bez obzira kojom se vrstom proizvodnje bavi
- **“Farmer’s own and direct responsibility”:** Odgovornost za (ne)ispunjavanje propisa direktno je na farmeru
- **“Only farming activity and farmland”:** Ispunjenost uslova se ne odnosi na aktivnosti van poljoprivrednog gazdinstva (lovstvo, na primjer)

Promjena “specifične težine” pojedinih mjera podrške dohotku poljoprivrednika, odslikava i promjene u režimu međunarodne trgovine – prevashodno, usvajanje principa STO podrške poljoprivredi i uvođenje mjera podrške iz tzv. **zelene kutije** (podrške koje ne remete tržište).

Analogno navedenom trendu, promjene CAP koji su date u ovom radu, u istorijskom kontekstu, mogu biti veoma vrijedne za jačanje sektora poljoprivrede i ruralnog razvoja u Crnoj Gori na putu pristupanja Evropskoj uniji. S obzirom da će Crna Gora kroz pristupne pregovore u poljoprivredi ići dalje **u postepenom usvajanju standarda CAP-a u nacionalnom sistemu,** logično i očekivano

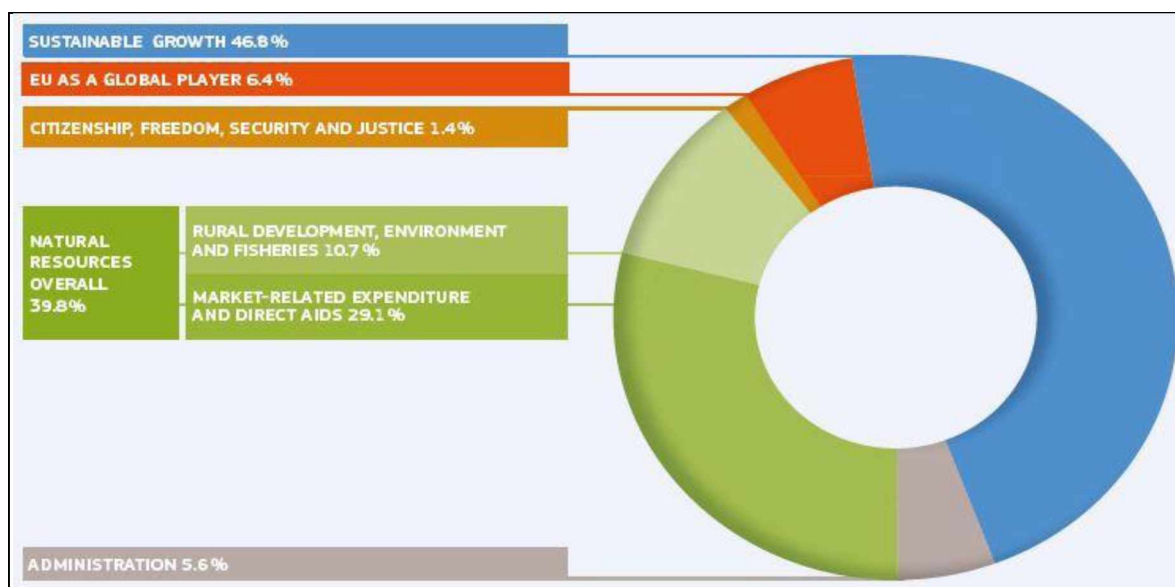
je da se i u okviru naših reformi u ovom sektoru, sistem podrške prilagođava navedenom koji se razvio u okviru EU.

To će u crnogorskom slučaju značiti uvođenje **direktnih plaćanja** odvojenih od proizvodnje (decoupled), sa najvjerovatnijim izuzecima za plaćanja po grlu za krave dojilje, ovce i koze (uz vjerovatne prelazne periode), jačanje budžeta za ruralni razvoj i svođenje državne podrške otkupu (izvozu) na mjeru koja je zastupljena u EU. Objektivno govoreći, i sada su mjere podrške otkupu tržišnih viškova poljoprivrednih proizvoda na nivou koji ne remeti tržište (oko 3% budžeta za poljoprivredu). Istovremeno, mjere podrške organizacijama proizvođača u Crnoj Gori još uvijek nijesu implementirane, jer nije donijet podzakonski akt, koji treba da operacionalizuje odgovarajući član iz Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju.

#### 5.1.1. Principi distribucije podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju iz evropskih fondova

Troškove CAP-a moguće je izmjeriti na dva načina: kao novac koji se plaća iz EU budžeta i kao trošak za potrošače kroz veće cijene hrane (po analizama OECD-a oko 50 mlilijardi eura). Kao što smo vidjeli kod analize CAP za 2008. i 2013. godinu. Tokom 2013. godine, CAP u budžetu EU je oko 59.791 mlrd €, od čega je oko 75% direktna podrška (45.1 mlrd), dok su sredstva za ruralni razvoj na nivou od 14,7 mlrd (25%).<sup>235</sup>.

**Grafik 21 - Struktura budžeta Evropske komisije 2013. godine**



Izvor: [http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm)

**Tokom 2011. godine, na CAP je otpadalo oko 41 % EU budžeta, da bi u 2013. godini taj procenat dalje smanjen na 39,8%. Isti ima tendenciju procentualnog pada već duži niz godina (u odnosu na ukupni EU budžet), obzirom da se evropska saradnja širi i na druge oblasti od zajedničkog značaja. Kao udio EU GDP-a, CAP konstantno opada još od 1985. godine. Tokom 2002. godine, članice EU su se složile da troškovi finansiranja poljoprivrede ostanu na istom nivou do 2013. godine, uprkos pristupanju 10 novih zemalja članica. To je značilo, ujedno, i da su**

<sup>235</sup> <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap>, pristup 13.8.2013.

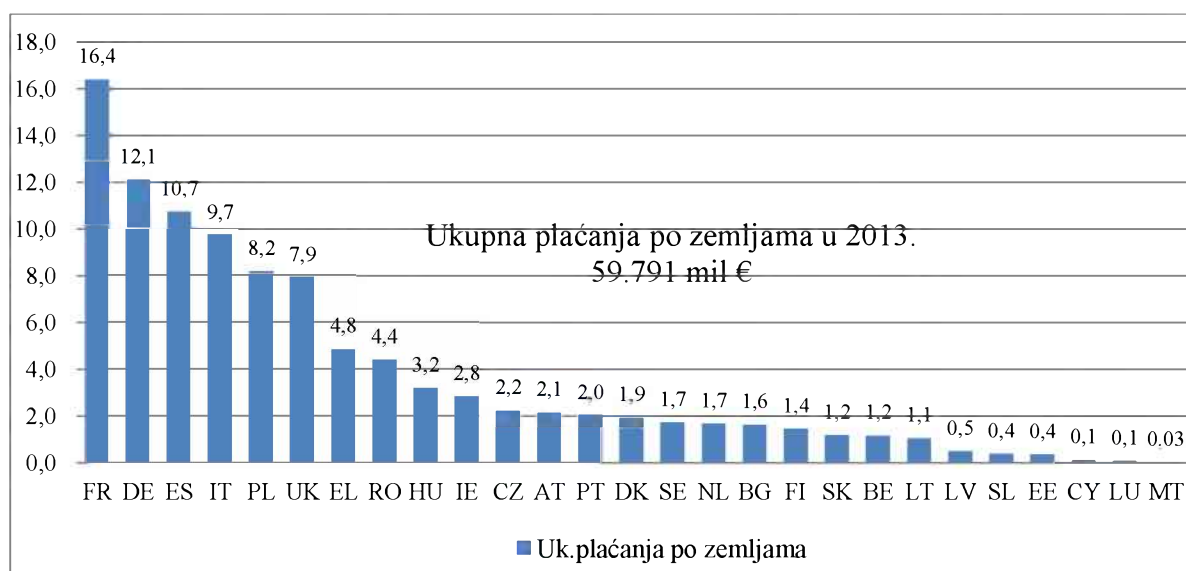
plaćanja farmerima u starim zemljama članicama počela da opadaju, što je i prikazano u uporednoj analizi izdvajanja po ha u 2008. i 2013. godini u prvom poglavlju analize.

Ukupno, ovaj pad iznosiće 5% tokom perioda 2007-2013. Pristupanje 10 novih članica, plus Rumunije i Bugarske tokom 2007. godine, povećalo je broj farmera za dodatnih 7 miliona (plus postojećih blizu 7 miliona u zemljama EU-15), što danas čini **blizu 14 miliona farmera u EU**. Na osnovu budžeta Komisije, poljoprivredna plaćanja (u nominalnom iznosu) su dostigla vrhunac u periodu 2008/2009, a zatim će postepeno padati do 2013. godine. Do tada, udio tradicionalnih CAP troškova će se (sa izuzetkom ruralnog razvoja) gotovo prepoloviti.

#### 5.1.2. Distribucija podrške po državama članicama

Francuska je najveći primalac CAP fondova. Tokom 2013. godine, na primjer, troškovi CAP (uključujući i ruralni razvoj) iznosili su 59,7 mlrd. eura, od čega je Francuska dobila 16,4 mlrd, tj. 100 mil. manje u odnosu na 2008. godinu (16,4%), Njemačka 12,1 mlrd (12,1%), uz smanjenje od cca 400 mil u odnosu na 2008. Slijedi Španija sa 10,7 mlrd (10,7%, uz smanjenje od 200 mil €), Italija – 9,7 mlrd. (9,7%), Poljska 8,2 mlrd (8,2%), Velika Britanija 7,9 mlrd (7,9%), i Republika Irska – 2,8 mlrd. (3%). Najveći primaoci CAP fondova od starih država članica po glavi stanovnika su Grčka i Irska<sup>236</sup>.

**Grafik 22 - Distribucija podrške po zemljama EU u 2013. godini (ukupna plaćanja)**



Nove zemlje članice počele su sa primanjima CAP subvencija, tokom 2004. godine, ali samo u proporciji od 25% stope koja se plaća starijim zemljama članicama, koja postepeno raste tokom tranzicionog perioda, koji treba da se okonča do kraja MFF 2007-2013. Od tih zemalja, najveći primalac je Poljska, sa 2.5 miliona farmera. Većina novca iz CAP-a ide najvećim farmerima – velikim agrobiznisima i nasljednim zemljoposjednicima.<sup>237</sup>

<sup>236</sup> <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap>, pristup 13.8.2013.

<sup>237</sup> Računa se da 74% fondova ide u ruke svega 20% EU farmera, dok s druge strane, 70% farmera dobija svega 8% fondova. Po navodima Komisije, ova disproporcija je uglavnom rezultat finansiranja farmi u zemljama novim članicama.

**Tabela 39- Države članice neto davaoci i neto primaoci prije tzv. "istočnog proširenja" (u mlrd. €)**

Njemačka	plaća	5,07
Velika Britanija	plaća	2,90
Italija	plaća	2,88
Holandija	plaća	2,19
Francuska <sup>238</sup>	plaća	2,18
Švedska	plaća	0,747
Belgija	plaća	0,256
Austrija	plaća	0,226
Danska	plaća	0,165
Luksemburg	plaća	0,49
Finska	plaća	0,6
Irska	prima	1,58
Portugal	prima	2,69
Grčka	prima	3,39
Španija	prima	8,87

Izvor: EC, DG for Agriculture and Rural Development, 2011 (<http://ec.europa.eu/agriculture>)

Kao što se može vidjeti iz prethodnog tabelarnog pregleda, samo četiri stare države članice, tzv. **kohezione zemlje**, bile su neto primaoci sredstava. Velikim petim proširenjem (EU 12), sve tzv. nove države članice pristupile su Uniji kao neto primaoci sredstava. Što se finansiranja mjera ruralnog razvoja u zemljama EU tiče, zaključak ne može biti opšti niti jednosmjernan, jer se očigledno radi o prioritetima i načinu vođenja ekonomske politike u agraru, zavisno od države do države, ali i strukturnim karakteristikama zemljišta i stepenu njegove ruralnosti. U narednom tabelarnom pregledu dati su iznosi podrške za ruralni razvoj po zemljama za period tekuće finansijske perspektive.

**Tabela 40 - Podrška Evropske unije za ruralni razvoj po zemljama za period 2007-2013 (€)**

Država/Tekuće cijene	2007–13 ukupno	ukupno-konvergenција
Belgija	418.610.306	40.744.223
Bugarska	2.609.098.596	692.192.783
Češka Republika	2.815.506.354	1.635.417.906
Danska	444.660.796	0
Njemačka	8.112.517.055	3.174.037.771
Estonia	714.658.855	387.221.654
Grčka	3.707.304.424	1.905.697.195
Španija	7.213.917.799	3.178.127.204
Francuska	6.441.965.109	568.263.981
Irska	2.339.914.590	0
Italija	8.292.009.883	3.341.091.825
Kipar	162.523.574	0
Latvija	1.041.113.504	327.682.815
Litvanija	1.743.360.093	679.189.192
Luksemburg	90.037.826	0
Mađarska	3.805.843.392	2.496.094.593
Malta	76.633.355	18.077.067
Holandija	486.521.167	0

<sup>238</sup> Tokom 2006. godine, Francuska je bila najveći poljoprivredni proizvođač u EU, sa 18.6% ukupne proizvodnje, ispred Italije (13.2%), Njemačke (12.6%) i Španije (11.4%). Velika Britanija činila je "svega" 6.4%.



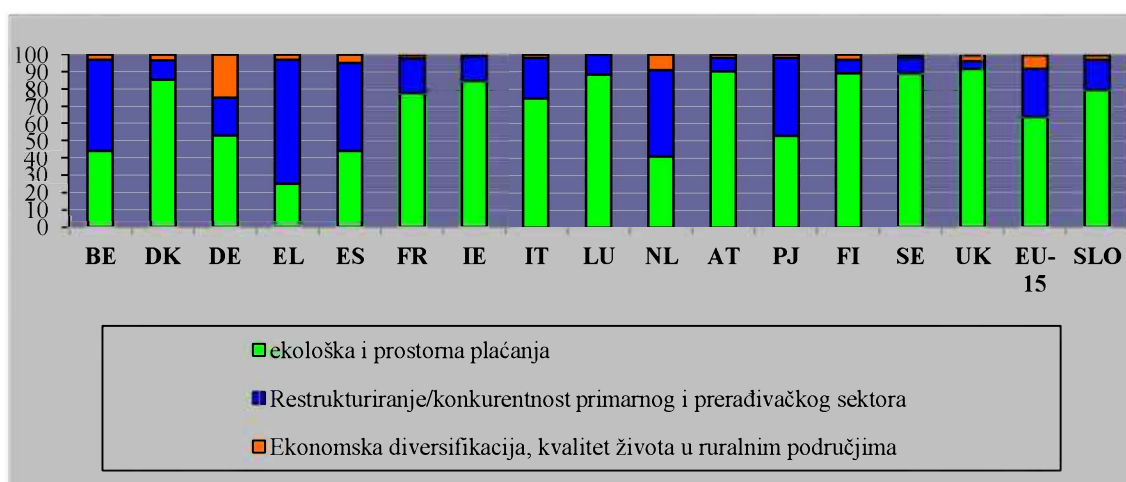
<b>Austrija</b>	3.911.469.992	31.938.190
<b>Poljska</b>	13.230.038.156	6.997.976.121
<b>Portugalija</b>	3.929.325.028	2.180.735.857
<b>Rumunija</b>	8.022.504.745	1.995.991.720
<b>Slovenija</b>	900.266.729	287.815.759
<b>Slovačka</b>	1.969.418.078	1.106.011.592
<b>Finska</b>	2.079.932.907	0
<b>Švedska</b>	1.825.647.954	0
<b>Velika Britanija</b>	4.598.674.420	188.337.515
<b>Svega<sup>239</sup>:</b>	<b>90.983.474.687</b>	<b>31.232.644.963</b>

Izvor: EC, *EU Rural Development Policy, 2007–2013*,

U finasijskoj perspektivi 2007 – 2013. godine, za **ruralni razvoj** je izdvojeno 69,75 milijardi evra. Komisija je usvojila u septembru 2006 odluku kojom je fiksiran ukupan budžet za period 2007-2013 (da bi se uzeo u obzir ulazak Bugarske i Rumunije, u EU, ova odluka je tom prilikom izmjenjena i uključuje odgovarajuće alokacije) što iznosi ukupno **90.98 milijardi eura**, jer obuhvata obaveznu modulaciju iz prvug stuba (4% u 2007 i 5% nadalje) i transfere za pamuk i duvan. Odluka uključuje podjelu u budžetskim izdvajanjima po godinama i po državama članicama.

Naredni grafik je izuzetno ilustrativan u smislu pojašnjenja **mjera ruralnog razvoja**, zavisno od nivoa razvoja poljoprivrede pojedinih zemalja (2007-2013), kao i njenih strukturnih karakteristika. Očigledno da najrazvijenije poljoprivredne države EU (lider je Irska, zatim Francuska, Austrija, Luksemburg, Skandinavske zemlje, Velika Britanija, uključujući i Sloveniju) neuporedivo više finansiraju ekološke i mjere očuvanja pejzaža, nego što je slučaj sa poljoprivredno manje razvijenim državama EU ( generalno, radi se o novim zemljama članicama EU, kao što je recimo Poljska, ali i starim, kao što su Grčka, Španija, Holandija, Belgija).

**Grafik 23 -Struktura finansiranja mjera ruralnog razvoja (tri osovine) u izabranim starim i “novim” zemljama članicama EU**



Izvor.: [http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2012/ch4\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2012/ch4_en.pdf) (modifikacija autora)

<sup>239</sup> opširnije.: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, Luxembourg ,str. 19, ISBN 978-92-79-07499-8 opširnije: [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007_en.pdf)



Može se zaključiti da razvijene države EU, koje imaju velike pašnjačke površine, kao i velike obradive površine, evropske fondove za ruralni razvoj koriste više kroz **osovinu 2** (ekologija, očuvanje pejzaža i sl.).

To bi bio istovjetan slučaj i sa Crnom Gorom, kada bi teoriski imala već razvijenu poljoprivredu i visoku stopu investicija u njenu konkurentnost u prethodnom periodu. Međutim, imajući u vidu tranzicione procese, transformaciju bivšeg državnog zemljišta kroz proces restitucije, rasformiranje velikih poljoprivredno-trgovinskih kombinata, kao i posledice ratnih dešavanja i sankcija UN, dakle, nizak stepen razvijenosti poljoprivrede i njene nepovoljne strukturne karakteristike, akcenat trošenja evropskih fondova za ruralni razvoj u **Crnoj Gori** moraće biti fokusiran u najznačajnijem dijelu na **rast konkurentnosti, diversifikaciju proizvodnje i razvoj infrastrukture** (osovine 1 i 3. ruralnog razvoja).

### 5.1.3. Kritički osvrt na troškove Zajedničke poljoprivredne politike

Pojedini kritičari tvrde da CAP previše košta, a da od nje koristi ima relativno malo ljudi. Svega 5-6% EU radne snage je angažovano u poljoprivredi, a sektor generiše svega 1.6 % BDP-a EU (iako Direktor za poljoprivredu navodi podatak da ovaj sektor, indirektno, generiše do 6% BDP-a Unije<sup>240</sup>). Oni koji podržavaju CAP, pak, tvrde da ova politika garantuje opstanak ruralnih zajednica – u kojima živi više od polovine stanovnika EU<sup>241</sup> i održava tradicionalan izgled seoskog pejzaža. Dodaju i da najrazvijenije zemlje podržavaju finansijski farmere i da bi bez CAP-a imali povećan pritisak na ponovno uvođenje trgovinskih barijera. CAP je jedina politika koja se u potpunosti finansira iz EU budžeta (kada je u pitanju prvi stub, dok se kroz mjere za podršku ruralnom razvoju uključuje i nacionalno kofinansiranje). Dodaju i da druge politike koštaju više, ali se finansiraju iz nacionalnih budžeta.

Istovremeno, poljoprivredni proizvodi predstavljaju **7% EU izvoza**, a ovaj podatak dobija na značaju, imajući u vidu projekcije da će se do 2050. godine proizvodnja hrane morati udvostručiti, ako računamo da treba nahraniti više od 9 milijardi ljudi. Zato CAP igra značajnu ulogu u razvojnoj strategiji EU u susret ovim izazovima<sup>242</sup>. Unija se takođe promoviše kao **glavni svjetski izvoznik kvalitetne hrane**. Uočljiva je **tendencija da se direktne subvencije lagano smanjuju** (2.1% manje u donosu na 2010. godinu), a da udio budžeta za ruralni razvoj raste (0.7% više)<sup>243</sup>. Podsjetimo da je CAP u 2007. Bila 44% budžeta EU. A u 2013. godini CAP u EU budžetu je relativno smanjena na **39,8%** (ukupni Budžet EU iznosi 150,9 mlrd € preuzetnih obaveza - CA, odnosno 132,8 mlrd € stvarnih plaćanja – PA). Po analizama Evropske komisije, **prosječni dohodak u sektoru poljoprivrede iznosi svega 40% dohotka u sektoru ne-poljoprivrede**. Tako npr. u Rumuniji procjenjuje se da ovaj sektor generiše trećinu radnih mjesta i 12,2% BDP-a, a u Poljskoj 18% radnih mjesta i 3,1% BDP-a. U Litvaniji poljoprivreda generiše 16% radnih mjesta i 2,9% BDP-a. Zato se i navodi da u EU 25 poljoprivreda generiše 5% BDP-a, dok se u 2012. godini,

<sup>240</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf), pristup 16.3.2013

<sup>241</sup> Oko 41% stanovnika EU 27 živi u urbaniim zonama u 2012. godini, 35% u srednje naseljenim regionima i 23% u ruralnim regionima. Ovi podaci se baziraju na novoj ruralnoj/urbanoj tipologiji, koju je razvija Komisija a prati Eurostat. Polazi od NUTS 3 klasifikacije regiona, pri čemu se regioni klasifikuju kao ruralni, srednje naseljen i urbani, kao i na bazi gustine naseljenosti ukupne populacije. U ruralnim regionima najviše stanovnika živi u Irskoj, Slovačkoj i Estoniji, a najbrže rastuća urbana populacija je u Švedskoj i Danskoj. (Eurostat, Press release, broj 5/2012, 30. Mart 2012; [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat) )

<sup>242</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf), 13.8.2013.

<sup>243</sup> *ibid*

od strane EU 27 generiše oko **6% BDP-a**. Istovremeno, uticaj na radna mjesta se značajno povećava i kreće se i do 7% (obračunat preko ekvivalenata).

Nema sumnje i da se **prosječna starost poljoprivrednika** stalno povećava. Tako npr. u 2007. godini 31% nosilaca poljoprivrednih gazdinstava u EU-15 ima 65 ili više godina (28% u 1997 i 24% u 1990). Udio vlasnika farmi preko 55 godina ostao je prilično konstantan tokom ovog perioda (54% u 1990, 55% u 1997 i 55% u 2007). Međutim, dok su samo 8% nosilaca bili mlađi od 35 godina u 1990 i 1997, ovaj procenat je opao na 5% do 2007<sup>244</sup>. Važno je napomenuti da se ovi podaci odnose na EU 15, te da još uvijek nisu dostupni podaci za tzv. nove države članice, za duži vremenski period.

Važnost poljoprivrede varira od zemlje do zemlje: u Poljskoj, 18% populacije radi u poljoprivredi, u poređenju sa manje od 2% u Velikoj Britaniji i Belgiji<sup>245</sup>. Oko 2% farmera godišnje napušta tu oblast u EU, iako je značajan pad registrovan u Češkoj Republici, Mađarskoj, Poljskoj, Sloveniji, Slovačkoj i Velikoj Britaniji. Na sljedećem prikazu dat je uticaj sektora na generisanje BDP-a po izabranim zemljama.

**Tabela 41 -Učešće poljoprivrede u generisanju BDP-a u EU**

Država	2010	Država	2010
Euro područje (17 zemalja)	1.7	Mađarska	3.5
Belgija	0.7	Malta	1.9
Bugarska	5.3	Holandija	2.0
Češka Republika	2.3	Austrija	1.5
Danska	1.2	Poljska	3.5
Njemačka	0.9	Portugal	2.4
Estonija	3.5	Rumunija	6.6
Irska	0.9	Slovenija	2.4
Grčka	3.4	Slovačka	3.9
Španija	2.7	Finska	2.9
Francuska	1.8	Švedska	1.8
Hrvatska	5.7	Velika Britanija	0.7
Italija	1.9	Island	7.1
Kipar	2.3	Noveška	1.6
Latvia	4.1	Švajcarska	1.1
Litvanija	3.4	Crna Gora	9.2
Luksemburg	0.3	Turska	9.5

Izvor: EUROSTAT<sup>246</sup>, (modifikacija autora)

Iz tabele se vidi da značaj i učešće poljoprivrede, šumarstva i lovstva variraju od jedne do druge države članice EU. Po pravilu, kod manje razvijenih država učešće poljoprivrede u generisanju ukupnog BDP je značajnije.

**Argumenti koji se o značaju CAP** mogu uzvratiti kritičarima poljoprivredne politike su brojni. Pored navedenih, možemo istaći i sljedeće: **Poljoprivreda je glavna privredna aktivnost u većini ruralnih oblasti EU**. Međutim, mnogi poljoprivrednici imaju i dodatne aktivnosti, kao što su prerada hrane i obezbjeđivanje smještaja za turiste. Ova diversifikacija ruralne ekonomije je izvor

<sup>244</sup> izvor: <http://capreform.eu/the-greying-of-european-farmers/>, pristup 12.9.2013.

<sup>245</sup> Broj poljoprivrednika se gotovo prepолоvio u zemljama EU u periodu od 1980 – 2003. godine

<sup>246</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab>

snage koje EU podržava i podstiče preko svojih programa ruralnog razvoja. Poljoprivrednici su veoma važan ekonomski igrač u ruralnim oblastima koje EU ne može sebi dozvoliti da izgubi. Fundamentalne, instinktivne poljoprivredne vještine ne uče se iz knjiga, već se prenose sa jedne generacije na drugu. Međutim, mnogi mladi ljudi više ne vide poljoprivredu kao atraktivnu profesiju, a rezultat je da imamo manje poljoprivrednika. *U 1960, originalnih šest zemalja EU imalo je šest miliona farmera, ali od tada je broj više nego prepolovljen. Zato CAP pomaže mladim ljudima da krenu u poljoprivredu sa sredstvima za kupovinu zemljišta, mašine i oprema. Ona takođe pruža grantove za obuku kako novih učesnika i etabliranih poljoprivrednika u najnovijim tehničkim proizvodnim metodama.*

**Podsticanje mladih poljoprivrednika** i obezbeđivanje kontinuiteta sa jedne generacije na drugu je pravi izazov za ruralni razvoj u EU. Pored toga, u nekim djelovima Evrope, poljoprivreda je posebno teška - kao recimo u brdsko-planinskim i / ili udaljenim oblastima. Važno je da zajednica živi na ovim prostorima. CAP obezbjeđuje sredstva kako bi se osiguralo da ruralne zajednice u ugroženim područjima i dalje funkcionišu u dobrom ekonomskom zdravlju i ne nestanu postepeno

**Većina farmi su relativno male.** Prosječni farmer u EU ima tek 12 hektara zemljišta (ekvivalent od oko 20 fudbalskih terena), 70% farmi su manje od pet hektara . Mala veličina njihovih farmi znači da poljoprivrednici teško da mogu ostvariti najbolju tržišnu cijenu za svoje proizvode. Njihovi naponi za poboljšanje kvaliteta i dodatnu vrijednosti mogu da i ne budu priznati kroz tržišne cijene. **CAP sve više pomaže poljoprivrednicima da ojačaju svoju pregovaračku poziciju vis-a-vis drugih igrača u lancu ishrane.** EU pomaže poljoprivrednike ohrabrujući:

- **Formiranje organizacija proizvođača:** one omogućavaju poljoprivrednicima da formiraju grupe, tako da one mogu da prodaju svoje proizvode, što im omogućava da imaju veću tržišnu moć u lancu ishrane.,
- **Drugi oblici saradnje sa poljoprivrednicima** koji ostvajuju više uticaja na tržištu i povećanje konkurentnosti.
- **Specijalizovane vrste proizvodnje,** kao što je organska poljoprivreda.
- **Ugovorni odnosi** duž lanca proizvodnje i distribucije hrane.
- **Stvaranje zajedničkih fondova i fondova osiguranja** što omogućava poljoprivrednicima da bolje reaguju na tržišne nestabilnosti ili brzi pad cijena.
- Uz korišćenje savremenih informacionih tehnologija, upravljanjem rizicima i marketinških alata može se povećati **znanje** poljoprivrednika i pregovaračka moć u lancu hrane.<sup>247</sup>.

Kao što je već i pojašnjeno, u okviru poglavlja koje se tiče diskusije i **predloga budžeta za MFF 2013-2020.** , pregovaračka moć poljoprivrednika postaje veoma bitna, posebno u kontekstu preovlađujućeg stava da evropski budžet ne treba da raste, zbog mjera štednje i posljedica svjetske ekonomske i finansijske krize.

Reforme CAP treba da budu organizovane u smjeru da se prvenstveno direktna plaćanja farmerima učine **efikasnijim**, odnosno da direktna plaćanja bolje odslikavaju **javni interes** koji farmeri obezbjeđuju (zaštita životne okoline i demografska očuvanost odnosno demografska održivost prostora), posebno u manje povoljnim predjelima, kao i da sama direktna plaćanja budu **pravičnije** distribuirana i usmjerena ka aktivnim farmerima. Nadalje, **mehanizmi regulisanja tržišta moraju**

---

<sup>247</sup> opširnije: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf), 13.8.2013.

**biti pojednostavljeni**, fokus mora biti postavljen na rast konkurentnosti i promociju inovativnosti u duhu Razvojne strategije Evropa 2020.

Evropska komisija je juna 2011. godine iznijela prijedlog, koji je na političkom dogovoru pri Evropskom savjetu juna 2013. godine, dijelom promijenio svoju strukturu i iznos, što se može vidjeti na sljedećoj tabeli.

**Tabela 42 - Predlog budžeta CAP za MFF 2014-2020: faze dogovora**

Vrsta podrške /mlrd €/	EK 2011	Evropski savjet 2013
- I stub – Direktna plaćanja i tržišne intervencije	317.2	277,9
- II stub – Ruralni razvoj	101.2	84,9
<b>Ukupno I + II stub</b>	<b>418.4<sup>248</sup></b>	<b>362.8</b>

Izvor: [www.ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://www.ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm)

Uz navedeno, preovladalo je opšte mišljenje da treba nastaviti sa reformom Zajedničke poljoprivredne politike da bi se odgovorilo na izazove: sigurnosti hrane, klimatskih promjena i održivog upravljanja resursima, kao i brige o okolini i očuvanju života na selu. Nadalje, reforma CAP treba da pomogne podizanju konkurentnosti u kontekstu borbe protiv ekonomske krize i problema u vezi sa nestabilnošću cijena, kao i da CAP treba da bude pravičnija, zelenija, efikasnija i razumljivija (*Greener Agriculture 2020*). S obzirom da je riječ o zajedničkoj politici EU, reforme se moraju sprovesti na nivou Unije, pa tek onda, izvedeno, u zemljama članicama.

Ključne reforme se tiču obaveznih šema plaćanja, dobrovoljnih šema plaćanja, kao i u pojednostavljenja šema plaćanja za male farmere, dok se sva plaćanja uslovljavaju ispunjavanjem tzv. *cross-compliance* zahtjeva (unakrsna ispunjenost uslova).

## **5.2. Finansijska podrška poljoprivredi i ruralnom razvoju u Crnoj Gori**

### **5.2.1. Mjere agrarne politike**

Principi i pristup pri definisanju mjera agrarne politike su:

Izbor mjera prati nacionalne prioritete u pogledu ostvarivanja razvojnih ciljeva u poljoprivredi i ruralnim područjima Crne Gore koji su definisani Strategijom. Pri tome se uvažava potreba za postepenim prilagođavanjem agrarne politike Zajedničkoj poljoprivrednoj politici (CAP) EU i iskustva u vezi sa mjerama koje su primjenjivane u dosadašnjem periodu.

Program mjera rađen je uz uvažavanje:

- potrebe usklađenosti mjera sa principima Sporazuma o poljoprivredi STO (da li su u tzv. *amber box*-u i remete tržište ili su u tzv. *green box*-a i nemaju ograničenja),

<sup>248</sup> Ako ovom dodamo i dodatne fondove (bezbjednost hrane, najugroženija lica, rezerve za krize u sektoru, evropski fond za globalizaciju i sredstva iz programa Unije za istraživanje i razvoj u ovoj oblasti) što je EK procijenila na 17 mil €, dolazimo do predloga ukupne cifre za ZPP od **435,5 mil €**, koja će očito, zbog mjera štednje, u krajnjem dogovoru, biti djelimično umanjena.

- potrebe da se za svaku mjeru definišu kriterijumi i jasne procedure za ostvarivanje prava na podršku,
- uvođenja principa obaveznog ispunjavanja određenih zahtjeva, gdje god je to moguće, imajući u vidu da je tzv. unakrsna ispunjenost uslova (*cross-compliance*) obavezujuća za članice EU,
- principa postojanja administrativnih kapaciteta i pretpostavki na terenu da se sprovede određena vrsta podsticaja (razumijevanje svrhe i ciljeva podsticaja, odnos javnosti, logistika itd.),
- principa postepenosti pri uvođenju novih (*phase-in*) i gašenju nekih postojećih mjera (*phase-out*), budući da dosadašnja iskustva govore da nije dobra praksa praviti velike zaokrete i skokovite promjene u agrarnoj politici,
- izbjegavanja uvođenja, pogotovo u početnim fazama, suviše komplikovanih šema direktnih podsticaja.

Uzimajući u obzir analizu stanja u poljoprivredi i njene potencijale, kao i specifične potrebe ruralnih područja, mjere su prioritetno usmjerene u podizanje konkurentnosti u sektoru poljoprivrede i prerađivačke industrije. Pored toga one prate potrebu za jačanjem ekonomske i socijalne pozicije ruralnih područja kako putem *povećanja dohotka* poljoprivrednih proizvođača tako i putem povećavanja *mogućnosti zapošljavanja* ruralnog stanovništva van poljoprivrede. Posebna pažnja usmjerena je u održivo gazdovanje prirodnim resursima, zaštitu životne sredine i očuvanje biodiverziteta.

Program podrške realizaciji agrarne politike u Crnoj Gori sastoji se od **5 osnovnih grupa mjera**:

- 1. Mjere tržišno-cjenovne politike;**
- 2. Mjere politike ruralnog razvoja;**
- 3. Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi;**
- 4. Socijalni transferi seoskom stanovništvu;**
- 5. Tehnička i administrativna podrška implementaciji programa.**

**Lista mjera** - Program sadrži 36 mjera agrarne politike<sup>249</sup>, raspoređenih unutar 5 osnovnih grupa. Pojedine mjere sastavljene su od više podmjera (komponenti), a neke su jedinstvene. Detaljni opis mjera (Poglavlje II) obuhvata razloge za implementaciju mjere, ciljeve, sam opis mjere sa osnovnim informacijama o obliku, visini i uslovima podrške, vremenski okvir, korisnike, predviđene finansijske Izvore, okvir za implementaciju, kao i indikatore za praćenje rezultata. Kod mjera koje bi se zbog svojih karakteristika mogle kandidovati, odnosno uključiti i u IPARD program ta mogućnost je eksplicitno navedena kod izvora finansiranja. Ovaj predlog ne prejudicira konačan izbor mjera za IPARD.<sup>250</sup>

#### 5.2.1. Analiza agrobudžeta za 2010. godinu

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja kao resorno Ministarstvo daje podršku prije svega proizvodnji kroz **mjere tržišno-cjenovne politike** (podrška po grlu stoke, litru otkupljenog mlijeka i hektaru zasijane površine ratarskim i voćarskim kulturama, kao i za maslinu), zatim kroz mjere **bespovratne podrške investicijama u proizvodnju i preradu**, koje od 2010. godine iznose 52,62 % ukupnog budžeta, kao i **kroz mjere ruralnog razvoja** odnosno rekonstrukcije i izgradnje ruralne

<sup>249</sup> Broj mjera varira iz godine u godinu. Jedan broj njih se spajao, jedan broj njih se počeo iskazivati posebno (kao npr. Kreditna i grant sredstva Svjetske Banke-tzv. MIDAS)

<sup>250</sup> Nacionalni program proizvodnje hrane i ruralnog razvoja, 2008. godine, str..

infrastrukture (putevi, vodovodi, seoske škole, elektrifikacija, telekomunikacije i sl.), kao i kroz **podršku servisima u poljoprivredi** ( rad laboratorija, rad savjetodavne i selekcijske službe, podrška razvoja nauke u poljoprivrede, poljoprivredna inspekcija i sl.)

Tabelarni prikaz strukture agrobudžeta za 2010 godinu, dat je i u apsolutnim i u proporcionalnim iznosima.

**Tabela 43- struktura agrobudžeta 2010.godine po mjerama (apsolutni iznosi i %)**

Vrsta podrške	Broj mjera/programa	Iznos, €	Udio u agrobudžetu %
A) Poljoprivreda i ruralni razvoj			
Tržišno-cjenovna politika	9	5082841	27,22
Politika ruralnog razvoja	16	4742800	25,4
Opšte usluge i servisi	8	3906958	20,93
Program staračkih naknada	1	2920000	15,64
Tehnička podrška	1	876278	4,69
B.) Ribarstvo	3	1123364	6,02
C.) Rezerve za nepredviđene rashode		18904	0,1
<b>Ukupno:</b>	<b>38</b>	<b>18671145</b>	<b>100</b>

**Izvor:** Agrobudžet 2010. (modifikacija autora)

U 2010 godini, desile su se sledeće ključne izmjene u agrarnom budžetu:

- Uspostavljen je sistem direktnih plaćanja za sve programe uključujući i proizvodnju duvana (program 1.1.6.) , čime se izašlo u susret zahtjevu EK i mjere podrške su u najvećem dijelu odvojene od proizvodnje (*decoupled support*);
- Dodatna premija za otkup mlijeka sa udaljenih područja-više od 50 km (program 1.1.3)
- Dodatni kriterijumi za program premija u stočarstvu – preporuke konsultanata projekta za identifikaciju i registraciju životinja (programi 1.1.1. i program 2.2.3.),
- Uspostavljen sistem dodjele granta uz primjenu operativnog priručnika za grantove za podršku organskoj proizvodnji - Danski projekat (program 2.2.2.),
- Uključena je podrška iz projekta Svjetske banke (MIDAS) koja će se odobravati na osnovu primjene operativnog priručnika za dodjelu grantova iz IBRD i GEF<sup>251</sup> sredstava (programi agrobudžeta 2.1.1, 2.1.2. i 2.2.3),
- Poboljšane procedure realizacije ostalih grantova uz stručnu konsultaciju inostranih eksperata iz *twinning* projekta (program od 2.1.1. do 2.1.9.),
- Stvoreni uslovi za bolju opremljenost stručnih službi – kapitalni izdaci za stručne službe (programi 3.3. i 3.5.) ,
- Dodatna podrška 50% investicije za demonstracione voćne zasade.

Sledeći grafički prikaz jasnije prikazuje ovu strukturu agrarnih plaćanja posredstvom Agrobudžeta:

<sup>251</sup> GEF – Global Environment Facility (olakšice u oblasti zaštite životne sredine)., realizuje Svjetska banka.

**Grafik 24 - struktura agrobudžeta 2010.godine (u %)**



Izvor: Agrobudžet 2010. (modifikacija autora)

Ove mjere mogu da daju puni efekat samo u saradnji sa drugim subjektima i ministarstvima, kao i lokalnim samoupravama, kroz veću kreditnu, infrastrukturnu i direktnu budžetsku podršku. Nažalost, i te godine se u značajnoj mjeri **odstupilo** od iznosa finansiranja poljoprivrede posredstvom Agrobudžeta u odnosu na NPI. U 2010. godini, agrobudžet je ostvaren u iznosu od 79,8% od projektovanog u navedenim strateškim dokumentima, (18.64 prema projektovanih 23,35 mil), dok je **najdrastičnije odstupanje nastalo u dijelu ruralnog razvoja (svega 53,58% ostvarenja)**. Ako bi pak, izvršili komparaciju sa projekcijom agrobudžeta iz Nacionalno programa integracija Crne Gore u EU i Nacionalnog programa ruralnog razvoja, došli bismo do zaključka da je već u prvih nekoliko godina od njihovog usvajanja došlo do **značajnih odstupanja**, što je nažalost, trend koj se nastavio i produbio i u sljedećim godinama. Taj trend je jasno vidljiv na sledećoj tabeli:

**Tabela 44-Komparacija projektovanog i ostvarenog agrobudžeta po grupama mjera 2010**

programi agrobudžeta	% izvršenja budžeta u odnosu na NPI	Agrobudžet 2010 (000 €)	% učešća mjere u budžetu	Agrobudžet 2010 NPI (000 €)	% učešća mjere u budžetu
tržišno-cjenovna politika	83.09	5.08	27.3	6.114	26.2%
ruralni razvoj	53.58	4.74	25.4	8.847	37.9%
opšte usluge i servisi	84.53	3.9	20.9	4.614	19.8%
staračke naknade	91.54	2.92	15.7	3.19	13.7%
tehnička podrška	149.15	0.88	4.7	0.59	2.5%
ribarstvo		1.12	6.0	0	
<b>Ukupno:</b>	<b>79.8</b>	<b>18.64</b>	<b>100</b>	<b>23.355</b>	<b>100</b>

Izvor: Agrobudžet 2010.i NPI 2008-2012 (modifikacija autora)

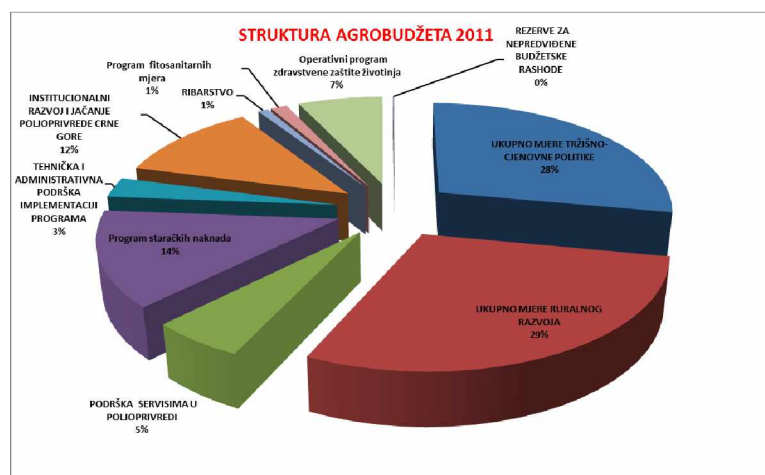
#### 5.2.2. Analiza agrobudžeta za 2011. godinu

2011. godinu je karakterisao snažan trend oporavka poljoprivredne proizvodnje, koji u značajnom dijelu možemo pripisati opredijeljenju Ministarstva da se povećaju sve ključne subvencije u okviru mjera tržišno cjenovne politike (premije po litru mlijeka, grlu stoke, hektaru površine), ali i da se povećaju značajno mjere podrške otkupu poljoprivrednih tržišnih viškova i da se po prvi put,

bespovratno finansiraju investicije u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji kroz projekat Svjetske banke –Midas u iznosu od 50% nakon izvršene investicije.

**Sredstva tržišno cjenovne politike i politike ruralnog razvoja u ukupnom budžetu** povećana su na 57%, a ako se tome dodaju i sredstva kreditnog i grant aranžmana - Midas od 12%, onda su se ista kretala na nivou od 69%, što predstavlja jasan zaokret u politici Ministarstva koje po prvi put agresivnije finansira ključne sektore poljoprivrede.

**Grafik 25 - Struktura agrobudžeta 2011.**



Izvor: Agrobudžet 2011. (modifikacija autora)

U tom smislu, realizovane su sledeće ključne aktivnosti i rezultati u toj godini:

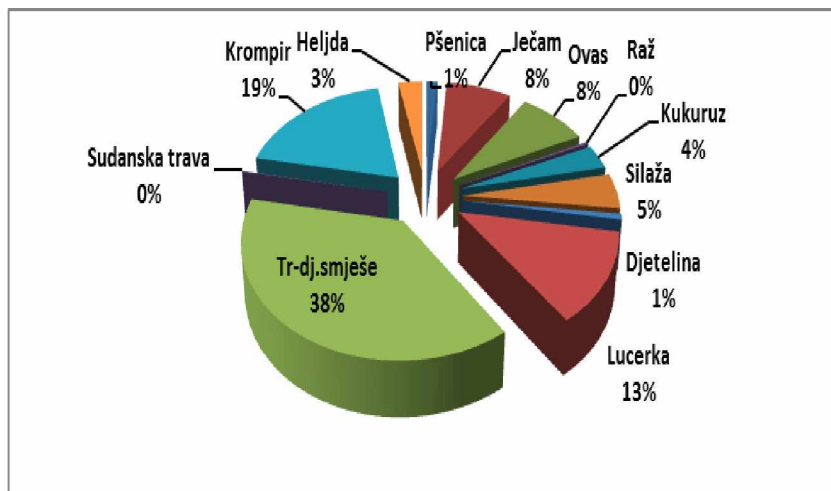
- Realizovan je **Prvi javni poziv za podršku investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji** (Svjetska Banka) za tzv. IPARD-Like mjere<sup>252</sup>. Porastu investicija, broja aplikanata, nabavljenih grla stoke, mehanizacije, novih objekata i sl. svakako da je pomogao i IRF kroz svoju kreditnu šemu, kao i fleksibilnost samog Ministarstva koje je u dogovoru sa Svjetskom bankom "relaksiralo" u značajnoj mjeri kriterijume za apliciranje, koji po svojoj prirodi repliciraju IPARD kriterijume, ali su znatno blaži. Upravo je na taj način i postignut ključni cilj ove mjere: poljoprivrednici su počeli da se navikavaju na nove uslove finansiranja i podrške ruralnom razvoju, ali je istovremeno i omogućeno da se dobijena sredstva *namjenski* utroše na dobrobit svih, prije svega farmera i porast poljoprivredne proizvodnje uopšte. Odobreno je 303 zahtjeva za podršku vrijednih 7.65 miliona €, a u žalbenom postupku prihvaćeno je 27 aplikacija.
- **Porast površina pod merkantilnim kulturama** ( prolječna i jesenja sjetva) **kao i broj poljoprivrednika u sistemu subvencija u ratarstvu.**
- Prisutan je trend značajnog povećanja zasijanih površina ratarskim kulturama od uvođenja direktne podrške po hektaru u zadnjih četiri godine i to po stopi od oko 20% godišnje. Povećane zasijane površine u 2011. godini u odnosu na 2010. su za oko 850 ha veće, a broj korisnika subvencija u ratarstvu je veći za 403,

<sup>252</sup> mjere i kriterijumi koji u najvećoj mogućoj mjeri oponašaju procedure IPARD, radi lakšeg prilagođavanja farmera i prerađivačke industrije na finansiranje iz EU fondova za poljoprivredu



- Ukupne zasijane površine u proljećnoj sjetvi 2011. iznose 2 373 ha, a broj korisnika podrške Ministarstva 1.222 ( u odnosu na 1 800 ha i 1000 korisnika podrške u 2010. godini respektivno). Iznos podrške u finansijskom izrazu je porastao oko 40%, samo u odnosu na prethodnu godinu.
- **Povećane su površine pod strnim žitima** u jesenjoj sjetvi za 133% , a broj korisnika 350% ( sa 72 na 249). Zasijana je pšenica u jesenjoj sjetvi na površini većoj 4.5 puta u odnosu na 2010.godinu ( sa 50 na 230 Ha). sto je prikazano na sledećem grafiku:

**Grafik 26 - Struktura zasijanih površina u proljećnoj sjetvi 2011. (žitarice, travnate smješe i krompir)**



**Izvor:** Izvještaj savjetodavne službe u biljnoj proizvodnji, 2011 (modifikacija autora)

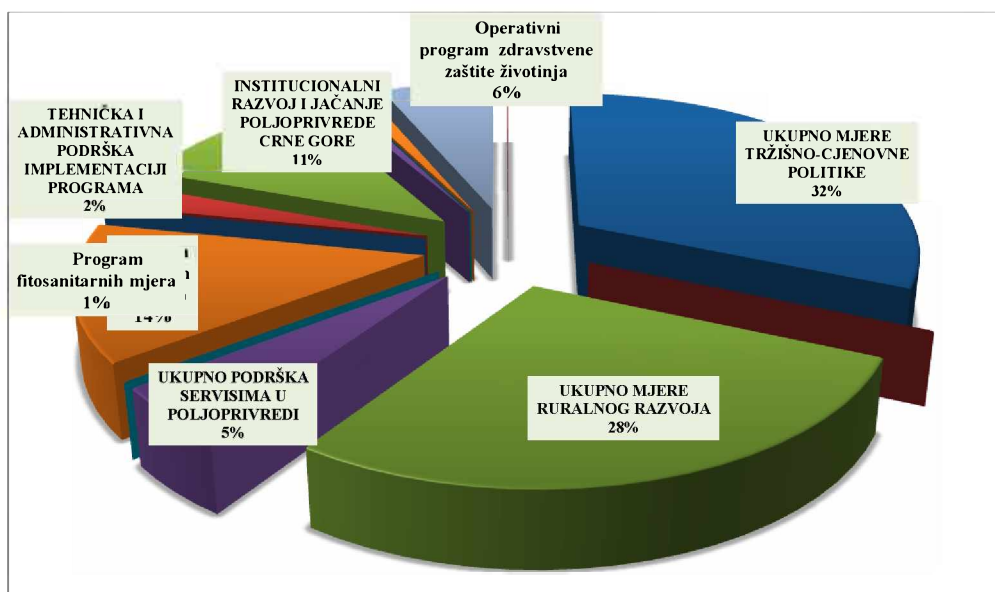
- **Otkup tržišnih viškova voća i povrća** veći je za više od 154 % u 2011. u odnosu na 2010. ( sa oko 9.568 t na 14.701 tona ), pri cemu je izvoz bio 8 694 tona.
- **Otkup tržišnih viškova jagnjadi** je realizovan u iznosu od 15.500 komada.
- Proizvodnja **krompira** je porasla u odnosu na 2010. sa 60 na 95 hiljada tona u 2011. godini.,
- Po prvi put je realizovan **otkup oko 500.000 kg stonog grožđa od malih proizvođača** (AD Plantaže) po povoljnoj cijeni,
- realizovan je **projekat "mašinskih prstenova"**, tj. nabavka 12 novih građevinskih mašina za 4 grupe opština sjevernog regiona vrijedan 1,5 miliona eura u saradnji sa EU Delegacijom,
- realizovan je **klirinški dug sa Ruskom Federacijom** i nabavljeno je 44 moderna i nova traktora za crnogorske poljoprivrednike i opštine vrijedan 780. 000 USD.
- Formirano je **udruženje organskih proizvođača** u Crnoj Gori u saradnji sa Vladom Danske sa 104 registrovana člana ( data bespovratna podrška od 650.233 ( isplaćeno 477. 805 €)<sup>253</sup>

<sup>253</sup> Proizvodnja žitarica i povrća povećana je sa 0 tona u 2009. na 30,5 tona u 2012. Godišnja povećanja su bila 0 %, ∞ % i 414 %. Proizvodnja voća je povećana sa 15 tona u 2009. na 98 tona u 2012. što je povećanje od 553 %. Godišnja povećanja su bila 53 %, -41 % i 621%. Proizvodnja mliječnih proizvoda (nisu bili fokus ovog projekta) smanjena je sa 124 tone u 2009. na 4,5 tone u 2012. što je smanjenje od 94 %. Smanjenja po godinama su bila 38 %, 80 % i 71 %. Sakupljanje samoniklog bilja povećano je sa 6,7 tona u 2009. na 31,1 tonu u 2012. što je povećanje od 394 %. Godišnja povećanja su bila 58 %, 31 % i 138 %''. (OADP, *Završni izvještaj, 2009 – 2013*, Drugi nacrt, april 2013)

### 5.2.3. Analiza agrobudžeta 2012. godine

U 2012. godini, desile su se dvije elementarne nepogode, koje su po svojim efektima i trajanju bile najteže u posljednjih 50 godina. Prije svega, govorimo o sniježnim padavinama tokom februara, što je dovelo čak i do uvođenja vanrednog stanja u Crnoj Gori, a zatim nezapamćenoj suši tokom jula i avgusta, što je u značajnom dijelu uticalo na ukupno smanjenje proizvodnje u agraru tokom 2012. godine.<sup>254</sup>

**Grafik 27 - struktura agrobudžeta za 2012.godinu, po programima**



Izvor: Agrobudžet za 2012.godinu (modifikacija autora)

U skladu sa zahtjevom Evropske komisije i Izvještaja o napretku Crne Gore **proširen je sistem subvencija po hektaru površine na cjelokupnu biljnu proizvodnju (ratarstvo i povrtlarstvo) nezavisno od kulture koja je zasijana**. U okviru agrobudžeta za 2012. godinu povećane su sve premije – po grlu i po Hektaru.

- ✓ sa 75 na 80 eura za muzne krave i sa 8 na 9 € za grlo sitne stoke, sa 120 na 130 € za tov junadi,
- ✓ sa 150 na 160 € za merkantilne kulture
- ✓ uvedeno je plaćanje za plastenike 1000 €/Ha
- ✓ 300 € za sjemenska žita.
- ✓ povećane su subvencije sa 600 na 700 eura po ha sjemenskog krompira ( zasijena površina od 78 ha u proljećnoj sjetvi).

- Realizovan je **II javni poziv za podršku investicijama iz GEF fonda**

<sup>254</sup> Suša u Crnoj Gori, najveća u posljednjih 50 godina, gotovo je prepolovila biljnu proizvodnju, a najveći pad ima stočarstvo zbog slabog roda kabaste stočne hrane (sijeno, djetelina, travnate smješe i sl.), zatim, žitarice, prije svega kukuruz, ovas, ječam, raž, a značajno su umanjeni i prinosi u povrtlarstvu. direktne štete sada se okvirno procjenjuju između 3.5 i 4 miliona eura

. (<http://www.privrednakomora.me/sites/pkcg.org/files/multimedia/gallery/files/2012/09/avg-sep-sl2012.pdf>)

Na osnovu izvještaja Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i Savjetodavne službe u biljnoj proizvodnji vezano za proljecnu sjetvu u ratarstvu 2012. godine, primjetan je trend značajnog rasta svih ukupnih površina u sistemu subvencija. Naime:

- Ukupne zasijane površine ( bez sjemenskog krompira od 78.5 ha) iznose u proljećnoj sjetvi 2919.6 ha što je povećanje u odnosu na 2011 godinu od 23%!
- U finansijskom izrazu, **povećanje premija** za 26,3% u 2012. godini u odnosu na 2011. Godinu;
- U odnosu na 2010. godinu, **povećanje površina iznosi 1119.6 ha ili 62%**;
- Broj korisnika je porastao sa 1222 na 1433 sto je povećanje u odnosu na 2011 godinu od oko 17%!
- Zasijane površine strnim žitima (pšenica, raž, ječam , ovas) veće su za 54% u odnosu na 2011 godinu ( sa 249 na 383,5 ha)!
- Travnate površine (djetelina, lucerka, travnate smješe. silaža i sl,) u 2012.. godini posijane su na površini od 1773 ha. sto je rast od 28% u odnosu na prethodnu godinu (1382 ha).
- Merkantilni krompir je zasijan na površini od 580 ha, što predstavlja rast u odnosu na prethodnu godinu od 38.4% ( 419 ha).
- Minimalne površine da bi registrovani poljoprivredni proizvođač ostvario subvencije iznose 0.5 ha za merkantilne kulture i 1 ha za žita. Prema tome, stvarne zasijane površine su višestruko veće.<sup>255</sup>
- U pripremi je i **III javni poziv za podršku investicijama** iz Kredita Svjetske banke (GEF).
- Potpisan je Ugovor sa osiguravajućom kućom izabranom na osnovu više ponuda u Crnoj Gori za **osiguranje stoke, osiguranje usjeva i objekata**<sup>256</sup> (za 50% vrijednosti polise, pod uslovom da se svi registrovani farmeri u sistemu subvencija MPRR prijave).
- Investiciono razvojni fond (IRF) je donio odluku da priznaje **stočni fond kao kolateral** (hipoteku) za odobrene kredite u oblasti poljoprivrede. Uslov za priznanje ovog kolaterala je važeća polisa osiguranja (vinkulirana u korist poslovne banke ili IRF-a). IRF odobrava kredite za MIDAS od 40.000 € (kamata 4% i grejs period 18 mjeseci ročnosti do 5 godina),
- Na Vladi je usvojen povoljan kreditni aranžman sa IRF-om vrijedan 1.5 miliona € za nabavku kabaste **stočne hrane**, koncentrata i kukuruza koji će se realizovati po povoljnim uslovima ( bez kamate koju subvencionise MPRR na period do 12 mjeseci),
- S tim u vezi, potrebno je razmisliti o formiranju **Kreditno garantne šeme ili fonda (KGF)** koji bi za početak mogao da bude formiran kao garancija Ministarstva finansija poslovnim bankama za dio investicije koji ministarstvo ne pokriva bespovratno (dakle samo za 50% ukupne vrijednosti investicije). Poslovne banke i resorno ministarstvo mogu takođe, da budu osnivači KGF-a. Potrebno obaviti razgovor sa poslovnim bankama i definisati kamatne stope za poljoprivredne kredite.

### ***5.3. Analiza kretanja podrške iz agrobudžeta po programima u periodu 2010 -2012. godine***

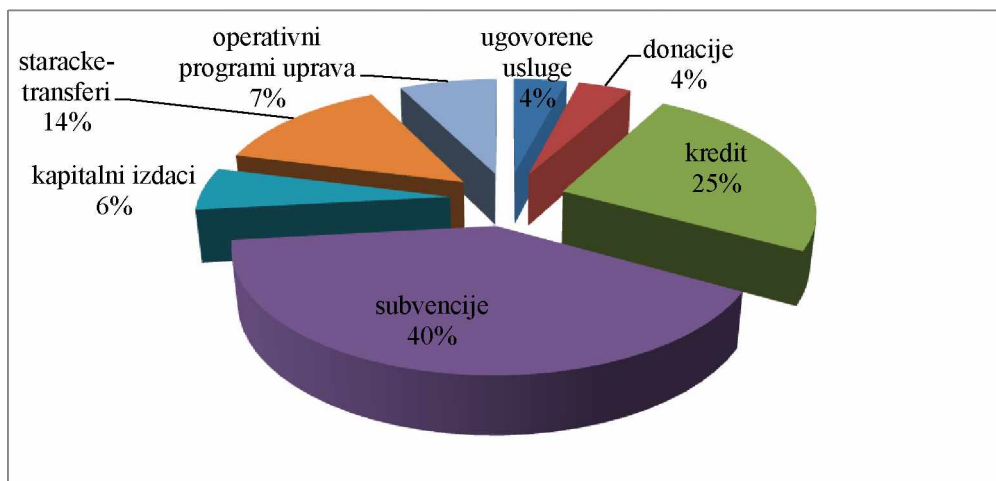
Podjednako važno sa aspekta analize strukture agrarnog budžeta, pored strukture mjera podrške u apsolutnom i relativnom smislu, jeste i analiza strukture izvora finansiranja, obzirom da od 2010. godine, pa nadalje, kreditna i sredstva donacija postaju izuzetno značajan izvor budžeta..

---

<sup>255</sup> 60% nepovratno na investiciju, prispjelo 148 aplikacija do 15.09.2012.g.

<sup>256</sup> Kompanija "Lovćen Osiguranje"

**Grafik 28 - Struktura agrobudžeta 2012. po izvorima finansiranja**



Izvor: agrobudžet za 2012. godinu (modifikacija autora)

Iz gornje tabele se vidi da najznačajniji dio agrobudžeta čine **subvencije – mjere tržišno cjenovne politike** (40%), a zatim slijede **staračke naknade** (sa još uvijek visokim udjelom od gotovo 14%), **operativni programi uprava** (7%). **Kredit i donacije čine 29% agrobudžeta**, što govori da je međunarodna podrška izuzetno važan instrument daljeg razvoja i reforme crnogorske poljoprivrede.

Samo prikazivanjem apsolutnog iznosa budžeta, stekla bi se pogrešna slika da porast ukupnih budžetskih davanja izražava isključivo napor Ministarstva finansija. Naprotiv, ukupni rast agrobudžeta u zadnje tri godine, može se pripisati isključivo realizaciji MIDAS i DANIDA projekta, čija sredstva u ukupnom budžetu za 2012. godinu čine gotovo 30%. Sredstva koja je opredijelila država, pak, u apsolutnom iznosu padaju tri godine zaredom (posebno se to odnosi na sredstva ruralnog razvoja, pa se taj pad "pegla" povećanom apsorpcijom kreditnih i grant sredstava). Svakako, za samo korišćenje kreditnih i grant sredstava, potreban je bio izuzetan napor u smislu koordinacije, implementacije i kontrole utroška ovih sredstava, što je podrazumijevalo izuzetno znanje procedura finansijskog menadžemnta, sistema nabavki, monitoringa i sl.

#### 5.3.1. Direktna podrška stočarskoj proizvodnji

Ekstenzivni sistemi gajenja preživara i niska produktivnost smanjuju konkurentsku sposobnost proizvođača, što ima negativne posljedice na cjelokupan razvoj poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore. Korišćenje raspoloživih resursa prirodnih livada i pašnjaka moguće je jedino gajenjem preživara koje je tijesno povezano i sa ostankom aktivne radne snage na ruralnom području, odnosno smanjenjem negativnih demografskih trendova. Poboljšanje konkurentnosti proizvođača kroz direktnu dohodovnu podršku može djelimično da utiče na razvoj sektora stočarstva u pravcu prilagođavanja zahtjevima i standardima EU i da ga osposobi za postepeno uključivanje u zajedničko tržište EU. Osnovni **ciljevi podrške** u okviru ove mjere su:

- podizanje konkurentnosti stočarske proizvodnje i stvarnje robnog proizvođača
- obezbjeđivanje uslova za uravnotežen razvoj govedarstva, ovčarstva i kozarstva,
- bolje korišćenje raspoloživih resursa, posebno prirodnih livada,

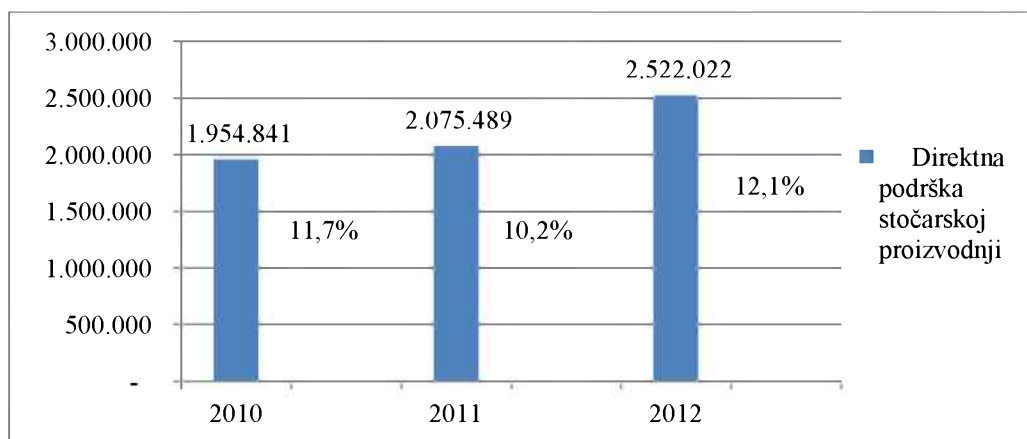
- jačanje vertikalne integracije u proizvodnji mesa i poboljšanje sistema bezbjednosti hrane, podsticanjem klanja goveda u klanicama koje ispunjavaju propisane veterinarsko-sanitarne uslove,
- doprinos ruralnom razvoju kroz povećanje dohotka poljoprivrednih gazdinstava i time podizanja standarda života poljoprivrednim proizvođačima na poljoprivrednim gazdinstvima.

#### Direktna podrška stočarstvu obuhvata:

- premije po grlu za krave i priplodne junice;
- premije po grlu za ovce i koze;
- klanične premije po grlu za utovljenu junad i ostale kategorije odraslih goveda;

Iz sledećeg grafikona se vidi da je direktna podrška stočarskoj proizvodnji imala konstantan rast u protekle tri godine (gotovo 23% nominalnog povećanja subvencija u 2012. u odnosu na uporedni period 2010.), što se tumači rastom vrijednosti subvencija po grlu (oko 20%) i povećanjem proizvodnje i broja grla u evidenciji selekcijske službe u stočarstvu

**Grafik 29 - Direktna podrška stočarskoj proizvodnji 2010-2012.**



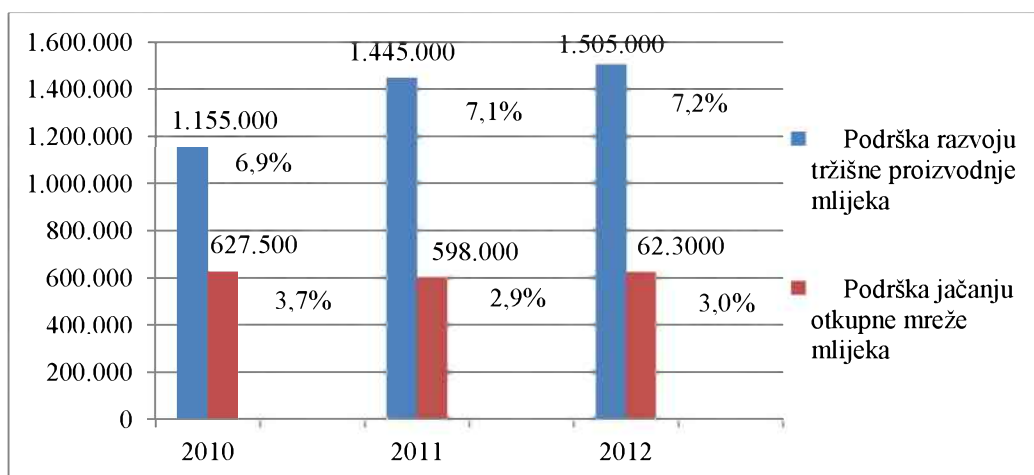
Izvor: Agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

**Od ukupne proizvodnje mlijeka u Crnoj Gori**, koja se cijeni na oko 207 mil. litara godišnje, a oko 12-15% prerađuje se u registrovanim mljekarama i sirarama, dok veći dio količina ostaje na gazdinstvu i domaćinstva to mlijeko prerađuju u mlječne proizvode (sir i kajmak) ili koriste za vlastitu potrošnju. Ti proizvodi pojavljuju se na organizovanom tržištu u veoma ograničenom obimu. S druge strane, potražnja za komercijalnim mlječnim proizvodima je sve veća, posebno u turističkoj potrošnji. Niska proizvodnja mlijeka po kravi i po gazdinstvu na jednoj strani i sve veći zahtjevi u pogledu kvaliteta mlijeka na drugoj strani, smanjuju interes proizvođača mlijeka za prodaju mljekarama. **Podizanje konkurentnosti mljekarskog sektora kroz direktnu podršku proizvođačima** može znatno ubrzati razvoj tržišne proizvodnje mlijeka i njeno prilagođavanje standardima EU. Osnovni ciljevi ove mjere su:

- podizanje konkurentnosti tržišne proizvodnje mlijeka,
- podsticanje razvoja komercijalne proizvodnje mlijeka za isporuku mljekarama
- povećanje udjela otkupljenog mlijeka u ukupnoj proizvodnji mlijeka,

- unapređivanje kvaliteta mlijeka,
- ukрупnjivanje farmi za proizvodnju mlijeka

**Grafik 30 - Podrška tržišnoj proizvodnji mlijeka 2010-2012.**



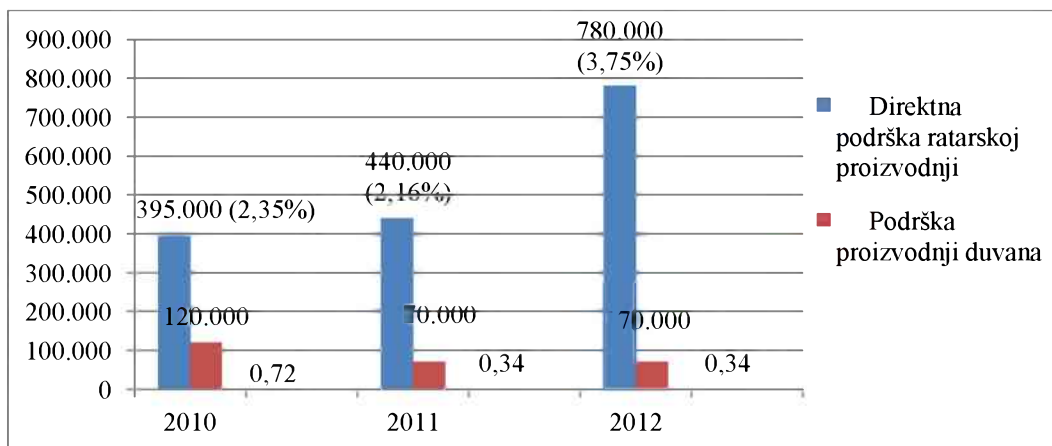
Izvor: Agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

Podrška razvoja tržišne proizvodnje mlijeka i jačanju otkupne mreže bilježi konstantan rast (približno 14 % nominalnog rasta u 2012. u odnosu na 2010. godinu) kao posljedica, prije svega, povećanja subvencije od strane Ministarstva po litru otkupljenog mlijeka sa 5.5 na 7 eur/centi.

#### 5.3.2. Direktna podrška ratarstvu

Najznačajniji rast u segmentu tržišno cjenovne politike bilježi **direktna podrška ratarskoj proizvodnji** u Crnoj Gori (gotovo 40 % u odnosu na uporedni period 2010.), prije svega zbog povećanja podrške po ha zasijane površine sa 130 na 160 €, ali i značajnim porastom površina u sistemu subvencija (gotovo duplo više za manje od dvije godine).

**Grafik 31 - Direktna podrška ratarstvu i proizvodnji duvana u periodu 2010-2012.godina**



Izvor: agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

- Takođe, agrobudžet 2012. uključuje i plaćanja po zasijanoj površini nezavisno od kulture koja se gaji u skladu sa tzv. **decoupled sistemom plaćanja** (i za povrtlarske kulture), porast subvencija za sjemenski krompir sa 600 na 700 €/ ha, podršku sjemenskoj proizvodnji

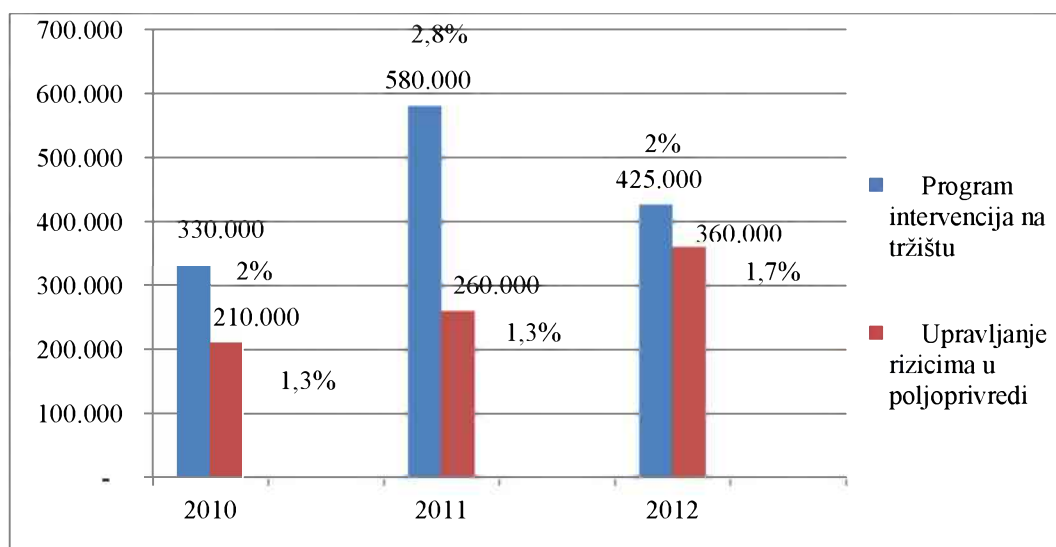


žitarica od 300 €/ha, kao i podršku intenzivnoj plasteničkoj proizvodnji (1000€/ha za plastenike površine od minimum 2000 m<sup>2</sup> i više).

- Ukupne zasijane površine ( bez sjemenskog krompira od 78.5 ha) iznose u proljećnoj sjetvi 2919.6 ha što je povećanje u odnosu na 2011 godinu od 23%.
- U finansijskom izrazu, povećanje premija u 2012.. godini u odnosu na 2011. godinu iznosi 26.3%,
- U odnosu na 2010. godinu, povećanje površina iznosi 1119.6 ha ili 62%,
- Broj korisnika je porastao sa 1222 na 1433 sto je povećanje u odnosu na 2011. godinu od oko 17%,
- Zasijane površine strnim žitima (pšenica, raž, ječam , ovas) veće su za 54% u odnosu na 2011 godinu ( sa 249 na 383,5 ha),
- Travnate površine (djetelina, lucerka, travnate smješe. silaža i sl,) u 2012.. godini posijane su na površini od 1773 ha. sto je rast od 28% u odnosu na prethodnu godinu (1382 ha).
- Merkantilni krompir je zasijan na površini od 580 ha, što predstavlja rast u odnosu na prethodnu godinu od 38.4% ( 419 ha).

Minimalne površine da bi registrovani poljoprivredni proizvođač ostvario **subvencije** iznose 0.5 ha za merkantilne kulture i 1 ha za žita. Prema tome, stvarne zasijane površine su višestruko veće. U skladu sa zahtjevom Evropske Komisije i Izvještaja o napretku Crne Gore proširen je sistem subvencija po hektaru površine na cjelokupnu biljnu proizvodnju (ratarstvo i povrtlarstvo) nezavisno od kulture koja je zasijana. **Program intervencija na tržištu**, kao i program upravljanja rizicima u poljoprivredi, imao je tendenciju rasta u 2011 godini, zahvaljujući čemu se u prošloj godini ostvario rekordni **otkup** viškova poljoprivrednih proizvoda u Crnoj Gori (14.700 tona voća i povrća kao i 15.500 tržišnih viškova jagnjadi).

**Grafik 32 - Program intervencija na tržištu 2010-2012.**



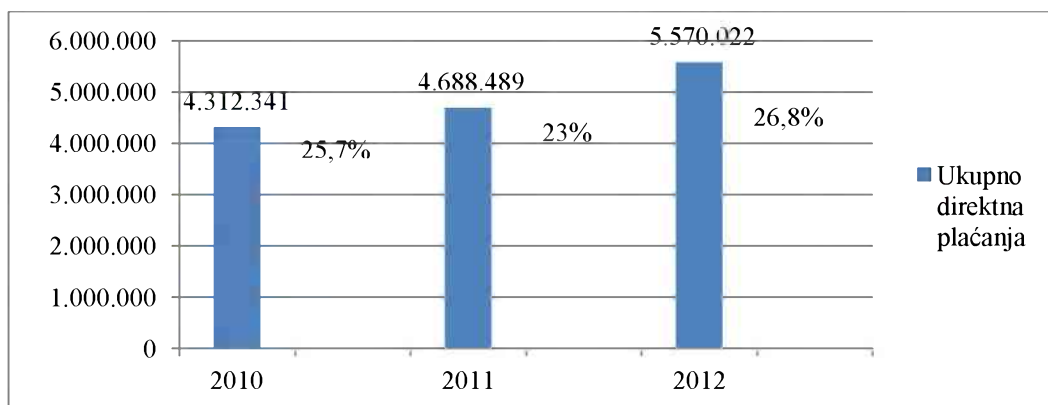
**Izvor:** agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

Međutim, u relativnim iznosima taj rast je iznosio svega oko 1% u odnosu na ukupni agrarni budžet. Takođe, rast, ali i variranje ovih mjera može se djelimično pripisati i uvođenju mjere podrške otkupu mlijeka kroz sezonsko finansiranje inputa ( pet mjeseci podrška od 3 eur/centa za koncentrovanu stočnu hranu farmerima-kooperantima mljekara u Crnoj Gori). Potrebno je naglasiti

da je Ministarstvo u 2012. godini sa državnim preduzećem AD ‘Plodovi’ i Udruženjima proizvođača voća i povrća dogovorilo unaprijed principe otkupa da bi se izbjeglo zagušenje ponudom viškova (sezonski špic), ali i da bi unaprijed imala jasna evidenciju broja zainteresovanih poljoprivrednika za saradnju.

Iz sledeće tabele se vidi da su **direktna plaćanja** (po ha, litru mlijeka i grlu) imala konstantnu tendenciju rasta u odnosu na uporedni period 2010. od gotovo 23%, ali da je njihovo relativno učešće u agrobudžetu ostalo na nivou od oko ¼ agrobudžeta.

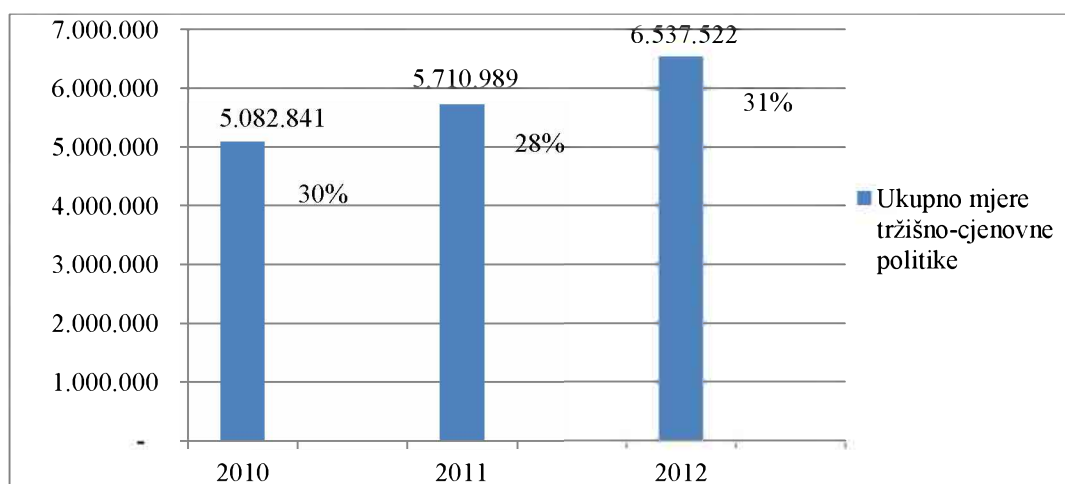
**Grafik 33 - Ukupno direktna plaćanja 2010-2012.**



Izvor: Agrobudžet za 2012. godinu (modifikacija autora)

**Ukupno, mjere tržišno-cjenovne politike (stub I)** imale su tendenciju značajnog nominalnog rasta (oko 22% u odnosu na 2010. godinu), dok je njihovo relativno učešće u agrobudžetu ostalo na nivou od oko 31%. Značajno je naglasiti da mjere direktne podrške stočarstvu (subvencije po grlu, litru otkupljenog mlijeka, ha površine) čine oko 71% vrijednosti mjera tržišno cjenovne politike

**Grafik 34 - Ukupno mjere tržišno-cjenovne politike**



Izvor: Agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

Ako bi tome dodali i finansiranje vještačkog osemenjavanja, klanične premije, podršku izdigu na katune, finansiranje savjetodavne službe u stočarstvu i sl., podrška stočarstvu čini 26% ukupnog agrobudžeta. Sa mjerama ruralnog razvoja (podrška investicijama u primarnu poljoprivrednu



proizvodnju - povećanje konkurentnosti farmi) koje su činile najmanje  $\frac{3}{4}$  ukupnih odobrenih investicija, odnosno oko 2.5 miliona €, **ukupna podrška sektoru stočarstva u Crnoj Gori iz agrobudžeta je pojedinačno najznačajnija stavka i iznosi od 35-38%.**

### 5.3.3. Analiza mjera podrške ruralnom razvoju

Podrška mjerama ruralnog razvoja bilježi značajan nominalni rast u uporednom periodu (2010.-2012.) od oko 33%, prije svega zahvaljujući realizaciji grant podrške iz projekta Svjetske Banke (MIDAS) i projekta razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori (Danida). U procentualnom smislu, rast podrške ruralnom razvoju je u ovom periodu oko 18% , a u kumulativu na ove mjere otpada oko 28% ukupnog agrobudžeta.

**Ruralni razvoj** se kroz agrobudžet finansira kroz tri osovine ( odnosno, 11 mjera):

**Osovina 1. Mjere jačanja konkurentnosti poljoprivrede**, koju čine:

- 1) Podrška investicijama u poljoprivrednim gazdinstvima (MIDAS)
- 2) Podrška podizanju višegodišnjih zasada
- 3) Podrška investicijama u preradu na porodičnim gazdinstvima
- 4) Podrška organizacijama proizvođača
- 5) Unapređivanje kvaliteta proizvoda i podrška šemama kvaliteta
- 6) Promocija poljoprivrede i poljoprivrednih proizvoda

**Osovina 2. Mjere za održivog gazdovanje prirodnim resursima**

- 7) Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi
- 8) Organska poljoprivreda
- 9) Održivo korišćenje planinskih pašnjaka

**Osovina 3. Mjere za poboljšanje života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima**

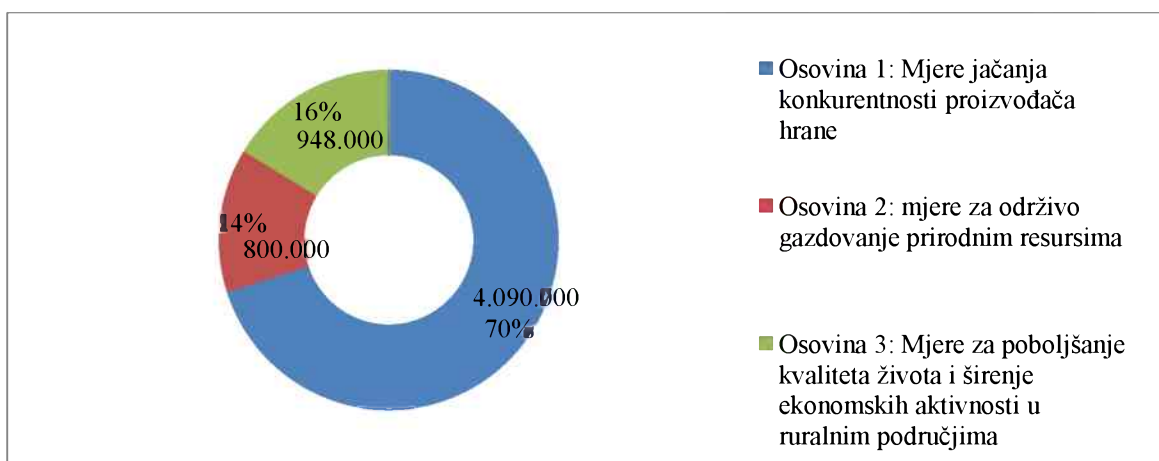
- 10) Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim sredinama
- 11) Obnova i razvoj sela i izgradnja seoske infrastrukture

Ukupno finansiranje mjera ruralnog razvoja ispoljava tendenciju nominalnog rasta tokom perioda 2010-2012. ali taj rast se može pripisati isključivo uključivanjem kreditnih i grant sredstava u ukupni agrobudžet, gdje najveći dio tih sredstava ide upravo na mjere podrške investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji. Finansiranje posredstvom budžeta države, pak, u posmatranom periodu opada, da bi svoju kulminaciju dostiglo tokom 2013. godine.

Ali, za razliku od strukture finansiranja mjera ruralnog razvoja u većini zemalja EU, u Crnoj Gori se oko **80%** njihovog finansiranja odnosi na mjere investiranja u primarnu proizvodnju i prerađivački sektor (mjere povećanja konkurentnosti proizvodnje). Od svih zemalja EU, jedino se možemo porediti sa Grčkom po ovom prosjeku. Iznos plaćanja za ekološka i prostorna plaćanja (pašnjačke površine, održavanje krajolika u dobrom stanju i sl.) mogu se uzeti i kao parametar razvijenosti poljoprivredne proizvodnje jedne zemlje.

Struktura finansiranja mjera ruralno razvoja u Crnoj Gori za 2012. godinu, može se jasnije sagledati na sledećem grafičkom prikazu:

**Grafik 35 – Struktura finansiranja mjera ruralnog razvoja u 2012. Godini**



Izvor: Agrobudžet za 2012. godinu (modifikacija autora)

Iz sledeće tabele se vidi da pojedine mjere ruralnog razvoja ispoljavaju **značajan stepen varijacija** u navedenom periodu (2010.-2012.), dok druge iskazuju relativno sličan nivo finansiranja

**Tabela 45 - Mjere ruralnog razvoja sa iznosima za period 2010-2012.**

Mjere ruralnog razvoja	2010.	2011	2012.
Podrška investicijama u poljoprivrednim gazdinstvima (MIDAS) <sup>257</sup>	450.000	2.550.000	3.300.000
Podrška podizanju višegodišnjih zasada	610.000	630.000	395.000
Podrška investicijama u preradu na porodičnim gazdinstvima	60.000	60.000	20.000
Podrška organizacijama proizvođača	110.000	95.000	115.000
Unapređivanje kvaliteta proizvoda i podrška šemama kvaliteta	215.000	215.000	170.000
Promocija poljoprivrede i poljoprivrednih proizvoda	85.000	110.000	90.000
Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi	57.800	44.000	32.000
Organska poljoprivreda	350.000	685.000	568.000
Održivo korišćenje planinskih pašnjaka	445.000	200.000	200.000
Diverzifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim sredinama	60.000	60.000	30.000
Obnova i razvoj sela i izgradnja seoske infrastrukture	620.000	896.000	918.000
<b>Svega:</b>	<b>3.062.800</b>	<b>5.545.000</b>	<b>5.838.000</b>

Izvor: Agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

Važni aspekti podrške razvoju agrara su svakako i očuvanje životne sredine, demografsko očuvanje manje povoljnih područja i briga o dobrobiti životinja. Opšta svijest o **životnoj sredini, manje povoljnim područjima i dobrobiti životinja** je trenutno relativno niska u zemljama Zapadnog

<sup>257</sup> Iznosi uključuju i donatorska sredstva iz GEF-a

Balkana. Međutim, ova politika nije prioritet, što je na neki način razumljivo, jer je teško naći interes i motiv za takve mjere u oblastima koje se suočavaju sa ruralnim siromaštvom i proizvodnjom na farmama isključivo za svoje potrebe<sup>258</sup>.

Ono što je za potrebe meritorne naučne analize i izvođenje zaključaka bitno jeste, na koji način finansiranje određenih mjera ruralnog razvoja utiče na **nivo povećanja (smanjenja) proizvodnje** u odabranim sektorima i poljoprivredne proizvodnje uopšte, kao i da li postoji direktna **korelacija između nivoa finansiranja i proizvodnih rezultata**. Takva kvantifikacija je neophodan instrument vođenja agrarne politike odnosno vodič za zadržavanje/ukidanje i/ili restrukturiranje pojedinih mjera. Što se tiče mjera **podrške investicijama u poljoprivredna gazdinstva** (MIDAS<sup>259</sup>), podrške podizanju višegodišnjih zasada ili razvoja organske poljoprivrede (uz podršku investicijama iz donatorskog projekta DANIDA)<sup>260</sup> sasvim je lako utvrditi da se nivo proizvodnje i poljoprivrednih output-a povećava direktno u skladu sa povećanjem nivoa finansiranja<sup>261</sup>, a indirektno kroz multiplikativne efekte nabavljene nove savremene mehanizacije, grla stoke, novih i rekonstruisanih štalskih objekata, pomoćnih i objekata za pakovanje, skladištenje, sušenje, što opet vodi ka povećanju produktivnost proizvodnje i većem nivou higijene u procesu proizvodnje i prerade, kao i na zadovoljavanje zahtjeva tzv. unakrsne ispunjenosti uslova proizvodnje kao preduslova za dobijanje svih subvencija od države.

U vezi sa analizom mjera podrške poljoprivredi i ruralnom razvoju, potrebno je napomenuti i da su tri finansijska pitanja pristupnih pregovora zemalja proširenja našeg regiona dobila značajnu pažnju od strane institucija koje su (bile) uključene u pregovore. Pitanje **direktnih plaćanja** predstavljalo je istovremeno i važno političko pitanje, te je time izazvalo mnoge rasprave na nivou političkih elita u zemljama kandidatima i važnije interno, u okviru Evropske unije. Drugo, u zemljama kandidatima, nacionalne debate su u velikoj mjeri usmjerene na pitanje **kvota i referentnih**

---

<sup>258</sup> Erjavec Emil, *The decision-making process in the European Union accession negotiations for the chapter on Agriculture*. Agriculture and Forestry, Vol 51. (05) (1-4): 61-82, 2011, Podgorica.

<sup>259</sup> Izvor: Agrobudžet 2012. "Kao prioritetni sektori za finansiranje navedeni su mljekarstvo, govedarstvo, ovčarstvo i kozarstvo, svinjarstvo i živinarstvo, voćarstvo i povrtnarstvo, ratarstvo, vinogradarstvo i maslinarstvo, akvakultura, kavezni uzgoj ribe i pčelarstvo. Projekti treba da omogućavaju značajno poboljšanje proizvodne tehnologije i približavanje ispunjavanja EU standarda. Moguće su podrške projektima koji objedinjuju potreban fizički kapital ili dio njega. Projekti trebaju donijeti direktno i znatno poboljšanje na poljoprivrednom gazdinstvu u sektoru poljoprivrede u pogledu unapređivanja ekonomskog stanja, snaženja vrijednosnog lanca, boljeg povezivanja sa distribucijom, jačanjem brenda, pakovanja, dostizanja higijenskih i standarda bezbjednosti hrane, kao i drugih aspekata proizvodnje. Taj kriterijum se provjerava na bazi osnovnih podataka o gazdinstvu i preduzeću, kao i predloženog plana investicije ili biznis plana za veće investicije, koji je obavezni sastavni dio podnesenog zahtjeva za podršku. Bliži kriterijumi uključujući i minimalne i maksimalne iznose podobnih investicija za podršku biće definisani javnim pozivom koji će objaviti Ministarstvo. Detaljan opis mjera i kriterijumi za podršku su definisani Operativnim priručnikom za MIDAS grantove, zajednički usvojenim i odobrenim od strane Svjetske Banke i ministarstva."

<sup>260</sup> Projekat razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori koji finansira ministarstvo inostranih poslova kraljevine Danske u iznosu od 2 miliona eura koji je podržao oko 0,9 milion eura vrijednosti projekata u ovoj oblasti za 103 organska proizvođača. (MPRR, interna dokumentacija).

<sup>261</sup> Samo iz prvog javnog poziva za podršku investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji (MIDAS) ugovore sa Ministarstvom poljoprivrede potpisalo je 303 korisnika, a po osnovu drugog javnog poziva (sredstva GEF-a) Ugovore je potpisalo 88 korisnika. Ukupna izdvojena sredstva za ove svrhe je 7.25 miliona eura za kofinansiranje investicija, što potencijalni portfelj ukupnih investicija samo po ovom osnovu diže na nivo između 12 i 14 miliona eura, obzirom da je u toku već četvrti javni poziv. ([www.midas.co.me](http://www.midas.co.me), 12.9.2013).

**količina.** Treće, **oblast ruralnog razvoja** dobijala je mnogo manje pažnje nego druga dva finansijska pitanja, iako je EU ponudila relativno najviše sredstava za ovu oblast.<sup>262</sup>

### **Podrška podizanju višegodišnjih zasada**

Ova mjera dala je značajne rezultate u podizanju novih zasada u voćarskoj i vinogradarskoj proizvodnji. Po podacima Monstat-a, u periodu 2003-2012. godine, zasađeno je oko 530.000 sadnica kontinentalnog, jezgrastog voća, trešanja i sl. (i oko 50.000 novih sadnica stabala masline), ali i oko 1.350.000 novih kalemova vinove loze<sup>263</sup>. Po podacima Ministarstva, od uvođenja ove mjere u agrarni budžet (od 2008), zasađeno je novih 897 hektara sadnica kontinentalnog, jezgrastog, jagodičastog voća (bez sadnica vinove loze)<sup>264</sup>. Istina, kriterijume za sprovođenje i kontrolu namjenskog korišćenja sredstava u okviru ove mjere bilo je potrebno pooštriti i korigovati što je i učinjeno u okviru agrobudžeta 2012.<sup>265</sup> Uvođenjem novih mjera nadzora (zajednički savjetodavna služba u biljnoj proizvodnji i ministarstvo), kao i prijavom sadnje jednom u tri godine od strane istih korisnika, značajno je smanjen broj potencijalnih zloupotreba i reafirmisan princip namjenskog trošenja budžetskih sredstava. Ono što bi trebalo da bude krajnji cilj ove mjere jeste u kojoj mjeri se ova povećana sirovinska baza reflektuje u povećanom obimu prerade (marmelade, sladoledi, voćni sokovi, konzervirano i zamrznuto voće, vino, alkoholna pića i sl.), kao i u kojoj mjeri se odražava na povećanje izvoza, odnosno supstituciju uvoza. To je već prilično diskutabilno, iako postoje određeni podaci koji pokazuju da je prerada pojedinih kompanija (npr. Eko Meduza-Bijepo Polje) značajno povećana, kao i otkup od strane pojedinih kompanija sa kapacitetima za hlađenje i pakovanje, posebno malina, jagoda i borovnica. Samo forsiranje nove sadnje bez konkretnih ekonomskih efekata ne bi smjela biti sama sebi cilj. Takođe, zbog svoje dugoročnosti (većina sadnica postaju rodne nakon minimum 3 godine), efekti ove mjere se ne mogu sagledati u potpunosti u roku kraćem od dvije do četiri godina.

### **Podrška investicijama u preradu na porodičnim gazdinstvima**

Ova mjera je simboličnog karaktera, obzirom da se od 2011. godine finansira sredstvima kredita i donacija Svjetske banke i Danida projekta. Diversifikacija ekonomskih aktivnosti u seoskim sredinama, iako zamišljena da finansira porodične zanate ili razvoj agro i eko turizma, nije dala značajnije rezultate niti generisala veće interesovanje. Razloge treba tražiti i na strani nedovoljne

---

<sup>262</sup> Erjavec, E., Salputra, G. (2012): European integration reform process for agriculture of acceding transitional countries - the challenge for Western Balkan. Agriculture and Forestry, Vol. 57. Issue 1: str.7-22, 2012, Podgorica.

<sup>263</sup> Novih 3.750 tona grožđa. Izvor: Monstat, podaci o voćarskoj proizvodnji u periodu 2003-2012

<sup>264</sup> Izvor. Ministarstvo poljoprivrede: 2008 -85 ha, 2009 – 82 ha, 2010 – 145 ha, 2011-500 ha, 2012 – 85 ha\* (procjena).

<sup>265</sup> Uslovi za ostvarivanje prava na podršku:

podnosilac zahtjeva i članovi kućne zajednice da nijesu ostvarili pravo na podršku po ovom osnovu u prethodnom trogodišnjem periodu; podnosilac zahtjeva i članovi kućne zajednice koji su ranije ostvarili pravo na podršku po ovom osnovu a imaju pravo na podsticaj tekuće godine, treba da budu upisani u Registar subjekata odnosno Registar poljoprivrednih gazdinstava u skladu sa članom 62, 63 i 64 Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Sl. list Crne Gore br. 56/09) sa podacima o zasadima za koje su već ostvarili pravo na podršku (toleriše se 10% gubitka na slab prijem sadnog materijala); zemljište na kojem je podignut zasad treba da je uzorano, za zasade koji su na nagibu većem od 45 % međuredni razmak može biti zatravljen ali uredno pokošen, a za zasade na nagibu većem od 60% potrebno je izvršiti terasiranje terena.

informisanosti poljoprivrednika o mjerama samog agrobudžeta, ali i u činjenici da je maksimalni nivo finansiranja od strane ministarstva fiksiran na iznos od 4.000 € po gazdinstvu/projektu<sup>266</sup>.

### **Mjera podrške organizacijama proizvođača**

Ova mjera suštinski je finansirala rad i aktivnosti Zadružnog saveza Crne Gore (plate i troškovi četvoro zaposlenih i jedan dio normativnih aktivnosti). Međutim, Zadružni savez nije nikada suštinski uspio da napravi iskorak u kreiranju modernog zadrugarstva u Crnoj Gori, već je bio više nijemi posmatrač "rastakanja" i transformacije zadružne u privatnu svojinu<sup>267</sup>. U analizi italijanske konsultantske kuće COSV (2012) se navodi da je „organizovanje učesnika u poljoprivredi u skladu sa savremenim principima država članica EU. U Crnoj Gori od 2000. godine, nije donet nijedan zakonski akt koji se odnosi na razvoj raznih oblika udruživanja, od zadrugarskih do udruženja proizvođača koji bi na efikasan način omogućio da se unapredi poljoprivredna proizvodnja i olakšao nastup na tržištu, kao i obezbeđenje povoljnijih investicionih sredstava. Neophodno je donijeti Zakon o zadrugama ili pokrenuti proces donošenja Zakona o poljoprivrednim zadrugama kao zasebnog zakona. Zadružno udruživanje u Crnoj Gori započeto je početkom dvadesetog vijeka, a pred Prvi svjetski rat postojalo je 60 zemljoradničkih zadruga, dok je između dva svjetska rata formirano 69 kreditnih zadruga, bez većeg uticaja na razvoj poljoprivrede i društveni položaj seljaštva, navodi se u studiji izvodljivosti projekta iz 2008. godine. Po završetku rata zadruge postaju opšte zemljoradničke pod kontrolom države, sve do 1957. godine, kada počinju da prerastaju u preduzeća. Godine 1963. u Crnoj Gori je bilo 60 zemljoradničkih zadruga, koje su do kraja 1976. godine pripojene poljoprivrednim kombinatima, pa je opstalo svega pet zadruga. Od 1979. godine počinje povećanje njihovog broja, pa je 1989. godine u Crnoj Gori bilo 47, a 1995. godine bilo 89 zadruga. Novi zakon iz 2000. godine prepolovio je njihov broj, jer je nalagao preregistraciju. Danas u Crnoj Gori ima 55 registrovanih zadruga.<sup>268</sup> Stoga je donošenje novog Zakona o zadrugama (kooperativama) kompatibilnog sa EU iskustvima imperativ bržeg razvoja zadrugarstva i zadružnih odnosa u Crnoj Gori, uopšte.

### **Mjera unapređenja kvaliteta proizvoda**

Podrška se daje za uvođenje i sertifikaciju sistema upravljanja kvalitetom i bezbjednošću hrane, unapređivanje i osavremenjavanje proizvodnje na tradicionalan način u objektima manjeg kapaciteta, uključivanje poljoprivrednih proizvođača u registrovane šeme kvaliteta. Podrška se daje i za uvođenje i sertifikaciju sistema kvaliteta i bezbjednosti hrane odnosi se na troškove uvođenja i sertifikacije sistema HACCP, HACCP integrisanog sa sistemom upravljanja kvalitetom i iznosi najviše 50% ukupnih troškova uvođenja i sertifikacije, maksimalno do 8000 € po subjektu. Podrška za osavremenjavanje proizvodnje u objektima manjeg kapaciteta u kojima se primjenjuju tradicionalne metode proizvodnje hrane daje se u obliku kofinansiranja, na bazi predloženog programa aktivnosti i iznosi najviše do 5000€ po projektu. Podrška uključivanju poljoprivrednih proizvođača u registrovane šeme kvaliteta odnosi se na troškove uvođenja šeme kvaliteta,

---

<sup>266</sup> Maksimalno učešće budžetskih sredstava iznosi 35% vrijednosti investicije. Za gazdinstva u područjima sa otežanim uslovima za poljoprivredu ili za mlade farmere podrška može iznositi do 40% vrijednosti investicije, a ako su ispunjena oba uslova do 50%. Takođe, kroz ovu liniju se obezbjeđuju i sredstva za učešće u projektu ZZZCG "Posao za vas".

<sup>267</sup> Izvor: *EU projekat Uvođenja socijalne ekonomije i podrške ruralnom razvoju*, italijanske NVO COSV. Podgorica, 2012..

<sup>268</sup> *ibid*

sertifikaciju i participaciju u šemi i daje se za prvih 5 godina od uključivanja. Ta podrška ima oblik standardizovanog plaćanja i u 2012. iznosi najviše 1000 € za organsku poljoprivredu i 600€ za uključivanje u druge šeme kvaliteta<sup>269</sup>.

### **Mjera promocije poljoprivrede i poljoprivrednih proizvoda.**

Iz ove linije finansira se učešće ministarstva u troškovima međunarodnih i domaćih sajmova poljoprivrede, manifestacija od državnog i regionalnog značaja (Dani borovnice, maline, Dani vina i ukljeve, Prva kosa itd.), tri regionalne izložbe stoke. Ova mjera, iako nema direktnog uticaja na rast poljoprivredne proizvodnje, indirektno promoviše bavljenje poljoprivredom i populariše njen značaj među stanovništvom<sup>270</sup>.

**Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi.** Podrška se daje za držanje stoke i gajenje bilja, u skladu sa Akcionim planom za očuvanje i održivo korišćenje genetičkih resursa u poljoprivredi. Podrška obuhvata:

- u stočarstvu: držanje buše u govedarstvu; zetske žuje, sore, pivske pramenke i ljabe u ovčarstvu i domaće balkanske koze;
- u biljnoj proizvodnji: uzgoj autohtonih sorti vinove loze, voćnih vrsta, uključujući i masline, ratarskih i povrtlarskih kultura i krmnog bilja.

Podrška ima oblik plaćanja po grlu za držanje stoke, odnosno po hektaru za gajenje bilja. Podrška iznosi 60 € po uslovnom grlu i 130 € po ha.

### **Organska poljoprivreda**

Podrška se daje za organsku proizvodnju u bilo kom segmentu poljoprivrede. Proizvođači treba da poštuju pravila koja su definisana zakonskom regulativom za određen proizvodni sistem. Podrška ima oblik dodatnog plaćanja po hektaru ili po uslovnom grlu stoke i iznosi 150€ po ha za ratarske kulture i uzgajano ljekovito bilje, 250€ po ha za povrće, višegodišnje zasade i sjemenski i sadni materijal, 50 € po uslovnom grlu stoke, 2 € po jedinki živine, 30 € po košnici. U okviru ove mjere, kroz projekat „Program razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori -DANIDA”, pruža se podrška za investicije u proizvodnju, preradu i distribuciju organskih proizvoda. U Crnoj Gori ima sertifikovana 22 proizvođača i 150 ha u org proizv., što je od oko 320.000 ha raspoloživog zemljišta manje od pola promila (0,05%). Važno je reći kako je porast površina pod organskom poljoprivredom zabilježen (i preuveličan) uključivanjem zemljišta za ispašu i berbu šumskih plodova (1000 ha, ali to je nonsens). U Republici Hrvatskoj ima 33.000 ha ili 3% ukupnih površina u organskoj proizvodnji. U Makedoniji, 580 proizvođača i 2% zemljišta je u organskoj proizvodnji (5 228 ha u 2010 godini). Pomoc organskoj poljoprivredi u 2010 u Makedoniji je 1160 000 eura. link <http://www.balcanicaucaso.org/bhs/content/view/full/93083> Albanija; cifre koje se tiču organskog sektora u Albaniji su i dalje prilično male: oko 100 proizvođača i 0,01 obrađenog

<sup>269</sup> Izvor: Uredba o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2012. godinu –. Linija 2.1.5. Učešće na domaćim i međunarodnim sajmovima

<sup>270</sup> Nacionalni sajmovi, Regionalni sajmovi izložbe (Dani borovnica, Dani vina i ukljeve, Prva kosa, Maslinijada, i dr), Lokalne izložbe i druge manifestacije, Edukativne, informativne, propagandne i marketinške aktivnosti, Regionalne izložbe stoke (Nikšić i Pljevlja) i smotra konja Žabljak, kao i edukacija farmera.

poljoprivrednog zemljišta. Vrlo malo ako se osvrnemo na situaciju u regionu, gdje je Albanija vjerovatno država sa najmanjom površinom zemljišta namjenjenog organskom sektoru<sup>271</sup>.

Naša najveća prednost za organsku proizvodnju su zemljišta koja nisu decenijama korišćena i koja nisu zagađena. Oko 110.000 ha zemljišta se ne obrađuje u CG (1/3). jedno od glavnih ograničenja nedostatak adekvatnih kampanja informisanja i kao rezultat toga imamo potrošače koji su još uvijek nedovoljno otvoreni prema organskim proizvodima, kao i potražnju koja sporo raste. Slično se dešava i sa proizvođačima: nedovoljna informisanost o tehnologiji i zakonskim propisima. Pored ovih aspekata zabilježen je nedostatak kanala namjenske distribucije, kao i poteškoće države da sa strateških planova pređe u konkretnu akciju.

### **Održivo korišćenje planinskih pašnjaka**

Jedan broj seoskih domaćinstava i danas praktikuje ovaj vid držanja stoke, čime se održavaju planinski pašnjaci i smanjuju negativne posljedice koje prate napuštanje pašnjaka. Međutim, postoje brojni još nedovoljno iskorišćeni pašnjački resursi. Očuvanje planinskih pašnjaka i katunskog načina stočarenja veoma je važno i sa stanovišta očuvanja prirodne i kulturne baštine.

Podrška ima oblik plaćanja po uslovnom grlu. Pod jednim uslovnim grlom (UG) podrazumijeva se: krava težine 500 kg i više, vo, dvoje junadi, 8 ovaca, 10 koza, konj, a ne uzimaju se u obračun za premiju jagnjad i telad. Za obračun se uzimaju sve vrste i kategorije preživara i maksimalno dva konja po gazdinstvu. Minimalan broj za podršku je 5 uslovnih grla.

### **Diversifikacija ekonomskih aktivnosti u ruralnim sredinama**

Podrška se daje nosiocima i članovima porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i drugih domaćinstava u seoskim sredinama koji pokreću nepoljoprivredne aktivnosti. Podržavaju se investicije koje stvaraju mogućnost otvaranja novih radnih mjesta u nepoljoprivrednom sektoru ili modernizaciju već postojećih nepoljoprivrednih aktivnosti koje obuhvataju:

---

<sup>271</sup> Italija, Španija i Njemačka učestvuju sa oko 40% od 7,8 miliona hektara u EU, dok se primjena organske poljoprivrede brzo širi i u zemljama kao što su Poljska i Velika Britanija. Link.: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr\\_Latn/features/setimes/features/2013/04/06/feature-02](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2013/04/06/feature-02) Vazno je znati da se za organsku proizvodnju u Crnoj Gori daje dupla stimulacija iz agrobudžeta (redovna + 150 ha za organsku i nešto eura za stocarstvo po grlu. Istina, to je bio slučaj do 2012. Agrobudžet za 2013 ostavlja prostor za proizvodnja tumadenja u tom smislu, te je moguće da se za organsku poljoprivredu daje manje nego za konvencionalnu (po ha). Sa 1.700 proizvođača i oko 33.000 hektara zemlje za organsku proizvodnju, Hrvatska pokazuje najbolje rezultate u regionu, uključujući zakon koji je potpuno usklađen sa evropskim. Zemlja planira da poveća svoju organsku proizvodnju sa 3 na **8 odsto do 2016. godine. (u 2009 su imali 8.000 ha ili 1% zemljišta u org proizvodnji). 2003 su imali samo 2 registrovana proizvođača!** Eksperti za hranu kažu da mnogi potrošači nisu dovoljno upoznati sa prednostima organskih proizvoda. [Ana Lovaković/SETimes ], „Ulazak u EU verovatno će doneti veće prednosti“, izjavio je za SETimesnačelnik Odseka za ekološku i integrisanu zemljoradnju u hrvatskom ministarstvu poljoprivrede Tomislav Petrović. „Prošle godine smo za organsku proizvodnju dali stimulaciju od 8 miliona evra. Veliki proizvođači traže velike prilike za izvoz, ali mali [proizvođači] mogu da se plasiraju na domaćem tržištu. opširnije; <http://www.balkanicaucaso.org/bhs/Sve-vijesti/Organska-poljoprivreda-u-Albaniji-47423> Srbija: 11 000 ha u org proizv 2012 i oko 4000 proizvođača. Podaci su preuzeti iz studije: v. link: [www.zelenamreza.org/.../Organska\\_poljoprivreda\\_](http://www.zelenamreza.org/.../Organska_poljoprivreda_)

- direktnu prodaju domaćih proizvoda na gazdinstvu, pružanje smještaja i drugih oblika seoskog turizma, socijalne usluge,
- domaće zanate (npr. proizvodnja lokalnih proizvoda od vune, drveta, keramike, kože),
- trgovinu poljoprivrednih i drugih proizvoda,
- druge djelatnosti važne za ekonomski razvoj ruralnih sredina.

Podrška ima oblik kofinansiranja projekata cjelovitih ili zaokruženih parcijalnih rješenja. Podržava se adaptacija postojećih i izgradnja novih objekata, nabavka potrebne opreme, kao i troškovi pripreme projekta, promocije i marketinga. Zahtjev za podršku treba da sadrži plan aktivnosti i rezultata, sa elementima tehničke i ekonomske specifikacije projekta. Podrška iznosi najviše 35% ukupne vrijednosti projekta. Maksimalni iznos podrške po jednom projektu je 4000€.

### **Mjere za poboljšanje života i širenje ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima**

Podrška se daje za poboljšanje ruralne infrastrukture, a posebno za:

1. izgradnju objekata za vodosnabdijevanje u seoskim sredinama,
2. adaptaciju i rekonstrukciju postojeće infrastrukture (do pojedinih ili grupa seoskih domaćinstava, pristup katunima), kao i širenje i poboljšanje otkupne mreže,
3. izgradnja novih i rekonstrukcija postojećih objekata koji su od zajedničke važnosti za lokalne zajednice (veterinarske ambulante, stočne i zelene pijace i dr.),
4. rješavanje lokalnih pitanja zaštite životne sredine,
5. projekte održavanja i korišćenja prirodne i kulturne baštine koje doprinose razvoju sela,
6. projekte razvoja elektro i telekomunikacione mreže u ruralnim područjima, kao i korišćenje solarne energije,
7. Podrška ugroženim domaćinstvima u manje razvijenim područjima sa otežanim uslovima privređivanja ,
8. Podrška se obezbjeđuje i u slučajevima ako je opštinska komisija za elementarne nepogode već konstatovala pretrpljenu štetu na zemljištu, usjevima, itd. kao kompenzaciju za dio izgubljene dobiti,
9. Podrška drugim donatorskim projektima (USAID-CHF i sl.),
10. Podrška povećanju standarda u proizvodnji i plasmanu viškova poljoprivrednih proizvoda u ruralnim sredinama (skladištenje, pakovanje, i sl.).<sup>272</sup>

5.3.4. Podrška servisima u poljoprivredi, staračke naknade, tehnička podrška i operativni programi uprava, ribarstvo

**Ukupna podrška servisima u poljoprivredi** (rad savjetodavne i selekcijske službe, rad laboratorija, obrazovanje, analize i sl.) je konstantno na nivou od oko 5% agrarnog budžeta. Procenat od 10.25% za 2010. godinu nije relevantan za analizu, jer ova sredstva čine kredit i grant Svjetske banke čime je došlo do vještačkog uvećanja ove mjere. Radi preglednosti i konzistentnosti

<sup>272</sup> Izvor: Uredba o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike za 2012. godinu .'' Loša seoska infrastruktura (obezbjedenost lokalnim putevima, vodom, u nekim područjima i strujom) karakteristična je za mnoga ruralna područja u Crnoj Gori, posebno u udaljenim planinskim područjima. Takvo stanje negativno utiče na ekonomski i socijalni status ruralnih područja i doprinosi depopulaciji sela. Zaustavljanje ovog trenda i postizanje održivog razvoja ruralnih područja jedan je od važnijih izazova ukupnog razvoja Crne Gore. Obnova i razvoj sela u dijelu infrastrukture nijesu mogući bez značajnije podrške iz budžetskih sredstava."



agrobudžeta, kao i njegove jasne analize od 2011. nadalje, kredit i grant Svjetske banke, kao i druga kreditna i grant sredstva, iskazuju se posebno.

**Program staračkih naknada** bilježi relativni pad u odnosu na ukupno opredijeljeni agrobudžet sa 17.4% na 13.57%, u analiziranom periodu. Ovaj program je u nominalnom smislu na gotovo istom nivou zadnje tri godine. Visoko učešće ove mjere govori da ova tipični socijalni transfer treba zadržati i dalje realizovati, ali da ga treba izmjestiti u okvire Ministarstva rada i socijalnog staranja i za isti iznos uvećati mjere tržišno-cjenovne politike i podrške ruralnom razvoju (investiciona podrška), kao prioritetne aktivnosti ministarstva.

Od 2011. godine, **program Svjetske banke namijenjen reformi i jačanju crnogorske poljoprivrede** - u agrobudžetu se iskazuje posebno. Njegovo relativno učešće od oko 11 % govori o tome da se dugoročna reforma poljoprivrede u značajnom dijelu sprovodi korišćenjem ovog budžetskog Izvora. Takođe, grant podrška investicijama u primarnu proizvodnju iz ovog Izvora iznosi 15.88%, te zajedno, MIDAS sredstva u strukturi agrobudžeta učestvuju sa oko 27%, što govori i o značaju ovog instrumenta za razvoj crnogorske poljoprivrede, ali i o kvalitetu projekta i apsorpcijskoj moći samog Ministarstva.

**Tehnička i administrativna podrška imlementaciji programa** ima tendenciju neznatnog smanjenja (parametar za 2010. godinu nije relevantan, jer su u ovom iznosu od 5.22% sadržana i sredstva kredita i granta Svjetske Banke-MIDAS i GEF grant). Značajan dio aktivnosti Ministarstva u dijelu agende EU integracija finansira se iz ove linije (članstvo u međunarodnim organizacijama, EU Komisije, angažovanje eksperata, zaposlenje dvije osobe iz oblasti poljoprivrede u stalnoj misiji Crne Gore u Briselu, radne grupe, nabavka softvera i hardvera i sl.). U dijelu participacije troškova ovih komponenti ubuduće će se ova linija morati značajnije uvećati, jer se iz projekta MIDAS sada uglavnom finansiraju najznačajnije aktivnosti u ovom dijelu, ali se on realizuje samo do polovine 2014. godine.

**Operativni programi Uprave za veterinu i Fitosanitarane uprave** (posebno Veterinarske Uprave) imaju tendenciju pada sa 11.37% na 6.26%, i sa 1.31% na 1.14%, respektivno.

**Ribarstvo** je i dalje finansirano sa simboličnim iznosom od oko 191.000 €, gdje se najveći dio sredstava preusmjerava za programe Instituta za biologiju mora u Kotoru (monitoring resursa), a tek manji dio za investicionu podršku ribarima i njihovim udruženjima.

#### 5.3.5. Ukupna izdvajanja za poljoprivredu u uporednom periodu

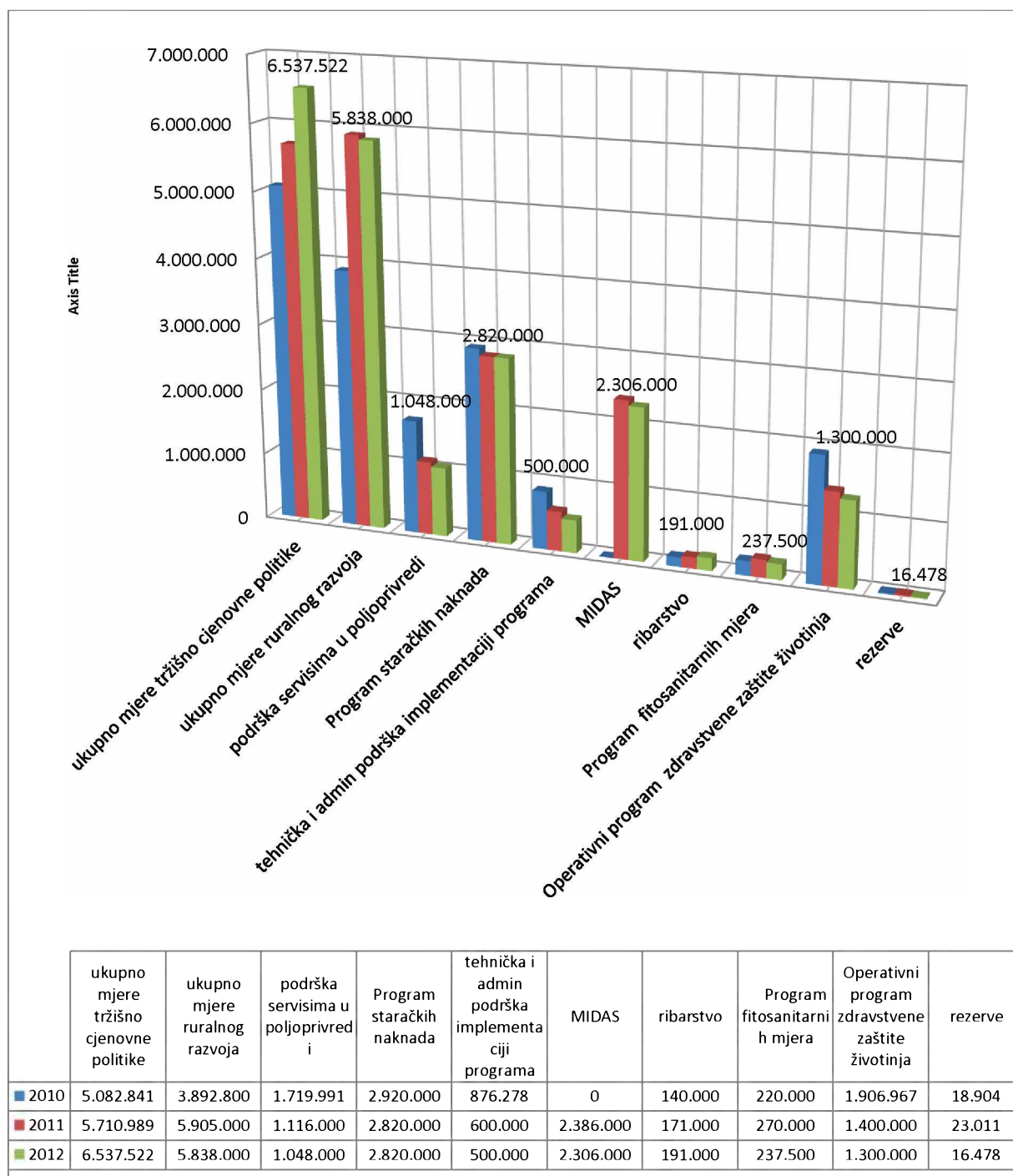
Ukupno opredijeljena sredstva za poljoprivredu imaju tendenciju rasta (**24%** rast u uporednom periodu 2010.-2012.), prije svega uvećanom realizacijom donatorskih i kreditnih sredstava.

**Ukupna vrijednost agrobudžeta** u uporednom periodu (2010.-2012.) porasla je za oko 20%, iz naprijed navedenih razloga. **Uporednom analizom agrobudžeta za period 2010.-2012. godina**, dolazimo da zaključka da se učešće mjera tržišno-cjenovne politike i ruralnog razvoja povećalo sa 53% na 60%. Istovremeno, u ovom periodu, program staračkih naknada i operativni programi Uprava su smanjeni sa 18% na oko 14% , kao i sa 13% na oko 7% ( respektivno).

Sumarno, kretanje agrobudžeta po programima odslikava i promjene u prioritetima finansiranja, ali i implementaciju principa CAP i preporuka EK iz godišnjih izvještaja o napretku Crne Gore.

**Ukupno, mjere tržišno-cjenovne politike (stub I)** imale su tendenciju značajnog nominalnog rasta (oko 22% u odnosu na 2010. godinu), dok je njihovo relativno učešće u agrobudžetu ostalo na nivou od oko 30%. Značajno je naglasiti da mjere direktne podrške stočarstvu (subvencije po grlu, litru otkupljenog mlijeka, ha površine) čine oko 71% vrijednosti mjera tržišno cjenovne politike

**Grafik 36 - Kretanje agrobudžeta po programima 2010-2012.**



Izvor: agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu (modifikacija autora)

**Podrška mjerama ruralnog razvoja** bilježi značajan nominalni rast u uporednom periodu (2010.-2012.) od oko 33%, prije svega zahvaljujući realizaciji grant podrške iz projekta Svjetske Banke (MIDAS) i projekta razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori (Danida). U procentualnom smislu, **rast podrške ruralnom razvoju je u ovom periodu oko 18% , a u kumulativu na ove mjere otpada oko 28% ukupnog agrobudžeta.**

Unutar politike ruralnog razvoja najbrži rast kroz NPI planiran je za drugu osovinu (mjere za održivo gazdovanje prirodnim resursima), a najveći dio sredstava planira se za prvu osovinu, za mjere jačanja konkurentnosti poljoprivrede. Za lider projekte za sada se planiraju relativno mala sredstva pre svega kao priprema za tu vrstu projekata u narednom planskom razdoblju.

**Primjera radi, agrobudžet u okviru NPI za 2012.godinu bio je projektovan na nivou od 30 mil €, a u agrobudžetu za istu godinu imamo oko 20.5 mil €<sup>273</sup>.** Za 2012.. godinu, NPI predviđa nešto manje od 5 mil € za finansiranje opštih usluga i servisa u poljoprivredi, a agrobudžetom za istu godinu opredijeljeno je svega nešto više od 1 mil € (1.048 mil).

**Komparacija planiranih i ostvarenih vrijednosti agrobudžeta 2010-2012. data je u sljedećem tabelarnom pregledu:**

**Tabela 46 - Poređenje strukture agrobudžeta i NPI (2010-2012)**

	NPI				Agrobudžet			
	2010.	2011	2012.	prosjeck	2010.	2011	2012.	prosjeck
Mjere tržišno-cjenovne politike	26,1	27,6	28,7	27,47	30,30	27,99	<b>31,47</b>	29,92
Mjere politike ruralnog razvoja	<b>37,8</b>	<b>39,4</b>	<b>40,8</b>	39,33	<b>23,20</b>	28,94	<b>28,10</b>	26,75
Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi	19,7	17,9	16,4	18,00	10,25	5,47	<b>5,04</b>	6,92
Socijalni transferi seoskom stanovništvu	14	12,7	11,6	12,77	17,40	13,82	13,57	14,93
Tehnička i administrativna podrška	2,5	2,5	2,5	2,50	5,22	14,64	13,51	11,12

**Izvor:** agrobudžet za 2010, 2011 i 2012.godinu i NPI (modifikacija autora)

Ovu tendenciju, koja je posledica stava Ministarstva finansija da se budžeti linearno smanjuju i uokviruju na isti ili manji nivo, potrebno je u sledećim godinama ispraviti. Potrebno je argumentovano insistirati na značajnijem povećanju ovih linija, obzirom da one finansiraju kontrola čitavog seta agroekoloških mjera, primjene dobre proizvođačke prakse (GAP), unakrsne ispunjenost uslova za direktna plaćanja, program monitoringa rezidua (posebno važno),kao

<sup>273</sup> Opet, zavisno od metodologije analize strukture agrobudžeta, možemo ustvrditi da je njegova realna vrijednost za 2012. god. **14.579.500,00 €**, od čega, za: razvoj poljoprivrede, ruralni razvoj i ribarstvo 13.206.000 €; sprovođenje mjera zdravstvene zaštite životinja 1.100.000 €; sprovođenje fitosanitarnih mjera. 273.500 €. Ostatak agrobudžeta do 20.54 mil € čine donacije i krediti (IBRD, GEF,DANIDA).

preduslov za isplatu direktnih plaćanja i isplatu opredijeljenih IPARD sredstava, ali i za sertifikaciju prerađivačkih kapaciteta (EU izvozni broj).

#### **5.4. Kritički osvrt na agrobudžet za 2013. godinu<sup>274</sup>**

Svi ključni (jos uvijek važeći) dokumenti ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja 2013. godine, kao što su Strategija proizvodnje hrane i evropskih integracija, Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Nacionalni program ruralnog razvoja i iz njih izvedeni dokumenti i zakoni, crnogorsku poljoprivredu definišu multifunkcionalno, a polazišta su definicije FAO, OECD-a, koja je prihvatila i Evropska unija. Svi oni naglašavaju da pored ekonomske funkcije (biznis), poljoprivreda ima i podjednako značajnu socijalnu, političku i bezbjednosnu funkciju.

Napomenući da je poljoprivreda zavisna od klimatskih uticaja (suše, poplava, snjegova, vjetrova, grada), makaza cijena, nedostatka povoljnih kreditnih sredstava, unutrašnje i spoljne konkurencije, trgovinskih odnosa, mogućnosti navodnjavanja, kvaliteta zemljišta itd, itd. Njena uloga je i da garantuje prihvatljiv dohodak za poljoprivrednike, prehrambenu sigurnost stanovništva, ali i ravnomjeran regionalni razvoj i opstanak ljudi u ruralnim područjima. Stoga se država ne može povlačiti iz ovog sektora, kao što to nigdje na zemljinoj kugli nije slučaj!

Ako bi se nekritički i u biti, antievropski, držali ideološke matrice tzv. neoliberalizma<sup>275</sup>, poljoprivredu bi postepeno ugasili kao ekonomsku djelatnost, ljude na selu ostaviti bez značajnije podrške i formirali red za ubrzano iseljavanje i pražnjenje već ionako demografski ugroženih crnogorskih ruralnih područja i posebno njegovog centralnog (Opština Nikšić i Cetinje) i čitavog sjevernog regiona.

Sa ovakvim stanjem stvari, kada crnogorska poljoprivreda ima daleko najmanji agrobudžet u regionu i to za 4 do 5 puta manji (oko ili čak ispod 1% od ukupnog budžeta države), dolazimo do zaključka da je naš poljoprivredni proizvođač 4 do 5 puta manje konkurentan od svog kolege u recimo Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji ili čak u BiH. Po izvještaju OECD-a za 2011. godinu, prosjek podrške ukupnom prihodu farmera u SAD-u oko 9%, dok je Evropska unija postepeno, sa gotovo 40% tokom 80-ih godina prošlog vijeka smanjivala nivo podrške do sadašnjih 20% ukupnih prihoda farmi. Sadašnji EU prosjek agrobudžeta (3.5%) možemo dostići samo sa oko 3.5 puta većim agrobudžetom ili oko 35 miliona € godišnje<sup>276</sup> Radi upoređenja, na drugom kraju skale, podrška farmerima izražena kao % PSE (procjena podrške proizvođačima) i dalje je relativno visoka na Islandu (47%), Južnoj Koreji (50%), Japanu (51%), Švajcarskoj (56%) i Norveškoj (60%).

---

<sup>274</sup> Predlog agrobudžeta je usvojen na Vladi 11. Aprila, 2013. godine, ali je stupio na snagu objavljivanjem u Službenom listu Crne Gore. 17. juna, 2013. g. Izvor: <http://www.mpr.gov.me/vijesti/121327/Vlada-usvojila-uredbu-o-uslovima-nacinu-i-dinamici-sprovođenja-mjera-agrarne-politike-za-2013-godinu-Agrobudzet.html>

<sup>275</sup> Dragaš Branko, *Krah neoliberalizma*, 3.9.2009, "Neoliberalizam je inaugurisan kao ideologija slobode tržišta, preduzetništva, privatne inicijative i deregulacija, čiji je, zapravo, osnovni postulat bio da oni koji su bogati budu još bogatiji, a oni koji su siromašni budu još siromašniji. Sposobima su se smatrali oni koji pobeđuju na tržišnoj utakmici, koji su nemilosrdni, praktični, odlučni i smeli u svojim profesionalnim namerama, dok je ostvarivanje što većeg profita za što kraće vreme bilo osnovno životno načelo japijevaca (...)"

[www.dragas.biz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97](http://www.dragas.biz/index.php?option=com_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97)

<sup>276</sup> Ovaj podatak govori da je u okviru Nacionalno programa evropskih integracija pravilno određen iznos agrobudžeta koji je u periodu od 5 godina trebao da dostigne sadašnji EU prosjek od 3.5%.

Analizom predloga zakonodavnih aktivnosti, kao i agrobudžeta za 2013. godinu, zapazićemo da su iz programa rada Vlade za 2013. godinu izostavljeni pojedini ključni sistemski zakoni (recimo Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Uredba o registrima u poljoprivredi, Uredba o manje povoljnim područjima itd.), ali se i odustalo od donošenja najvažnijih podzakonskih akata i pravilnika koji predstavljaju razradu već usvojenih Zakona i zahtjev u procesu pregovora sa EU. Podsjetićemo i na podatak da je samo za primjenu do sada usvojenih Zakona u poljoprivredi, bezbjednosti hrane i ribarstvu, **po analizi urađenoj u samom Ministarstvu, potrebno donijeti najmanje 388 podzakonskih akata, uredbi i pravilnika.** Po dinamici pregovora od oko 6-8 godina to znači da će Ministarstvo morati donijeti nedjeljno gotovo dva podzakonska akta, koja će morati proći proceduru u Parlamentu. Nevjerovatno je i nedopustivo da ni nakon skoro četiri godine od usvajanja Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju nemamo **Nacionalni savjet za poljoprivredu**, kao ključni forum za definisanje agrarne politike. Time su iz procesa EU pregovora u poljoprivredi u velikoj mjeri isključeni civilni sektor, udruženja, univerziteti i akademska struka i nauka. Rok za formiranje ovog savjeta, inače je bio 6 mjeseci.

Ovaj negativan trend<sup>277</sup> nastavljen je ukidanjem finansiranja najstarije institucije u crnogorskoj poljoprivredi, Zadružnog saveza (poslije više od 100 godina), ukidanjem podrške otkupu tržišnih viškova voća i povrća, ukidanjem klaničnih premija, vještačkog osjemenjavanja krava, ukidanjem premija za prerađivače mlijeka od 2014., što indirektno znači i smanjenje premija farmerima i otvaranje tržišta za mlijeko iz regiona po damping cijenama, ukidanjem podrške za otkup mlijeka van zone otkupa (Ulcinj, Žabljak, veliki dio sjeverne Crne Gore itd.), ukidanjem podrške za povećani otkup mlijeka, smanjenjem subvencija po grlu za muzne krave za 16.3% (sa 80 na 70 eura) i sitne preživare za 11,2% (sa 9 na 8 eura), povećanjem cenzusa za broj grla stoke da bi se kvalifikovali za subvenciju čime je samo u govedarstvu isključeno više od 250 mlječnih farmi iz sistema subvencija, oko 1000 ovčarskih farmi i najmanje 160 kozarskih farmi<sup>278</sup>.

Takođe, uvođenjem novih uslova sa sektor voćarstva (n+1 i n+2 principa, dakle plaćanje jesenje sadnje tek za dvije godine), i povećanjem sredstava za sektor vinogradarstva koji je dobio veća sredstva od čitavog sektora voćarstva, imamo situaciju koja je bliska antagonizovanju centralnog i primorskog nasuprot sjevernom regionu Crne Gore. Trend smanjenja podrške organskoj poljoprivredi očituje se kroz smanjenje sa 568.000 € na 100.000 € u ovoj godini (dakle skoro 6 puta), zastoje u realizaciji MIDAS projekta Svjetske banke (podsjetićemo da komponenta podrške investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji predstavlja ipak samo 45% kreditnih i grant sredstava), ali sredstva za nabavku neophodne laboratorijske opreme, izgradnju objekta Agencije za

---

<sup>277</sup> Interesantno je napomenuti i to, da je neoliberalizam doveo do raslojavanja ne samo između razvijenog i nerazvijenog sveta (...). Tako je, recimo, raspon plata između radnika i menadžera 1972 iznosio 1: 7, da bi danas taj raspon dostigao i do 1 : 4. 000, odnosno raspon je bio i veći ako se uzmu bonusi koje su menadžeri sebi isplaćivali u 2008...(...). Globalizacijom je došlo do daljeg raslojavanja na planeti, tako da je, uprkos tehničko-tehnološkoj revoluciji, povećan broj ljudi koji gladuju na 1, 2 milijarde, broj ljudi koji nemaju vodu na 1, 5 milijardi i broj ljudi koji žive na svega 2 dolara dnevno na 64 odsto svetskog stanovništva. Istovremeno, rekordno je povećan broj milijardera u svetu, tako da smo dobili zabrinjavajuće podatke da je **2% najbogatijih ljudi na planeti kontroliisalo 82% svih bogatstava planete.** (...) 1% najbogatijih je kontrolisalo preko 58% bogatstva američke države. Na drugoj strani, skoro 50 miliona građana SAD nije imalo socijalno i zdravstveno osiguranje, a 9 miliona je živelo u zatvorima.”

Dragaš Branko, *Krah neoliberalizma*, 3.9.2009,

([www.dragas.biz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97:eseji&Itemid=70](http://www.dragas.biz/index.php?option=com_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97:eseji&Itemid=70))

<sup>278</sup> Izvor: podaci iz sektorske analize mesa (ADT i GTZ), 2010. godina

plaćanja u poljoprivredi, izgradnju punkta za međunarodne veterinarske i fitosanitarne kontrole u Luci Bar, nabavku hardvera i softvera za registar farmi, obuke i trening zaposlenih, i mnogo drugih stvari, stoje *neiskorišćena*.

Takođe, smanjena je podrška finansiranju učešća na regionalnim sajmovima, više regionalnih izložbi stoke, podrške manifestacijama Dani vina i ukljeve, Dani borovnice, Prva kosa – ukupno oko 30 manifestacija) tj, sa 70 na 30 hiljada, ali je zato učešće na međunarodnim sajmovima povećano skoro 5 puta (sa 15 na 70 hiljada), **sredstva za ruralni razvoj su smanjena, a posebno osovina tri koja se odnosi na obnovu i razvoj sela i ruralnu infrastrukturu sa 948.000 na 460.000 €**, odnosno njeno procentualno učešće u agrarnom budžetu je smanjeno sa 4.61% na 2.26% (više nego duplo.).

**U odnosu na 1.616.000 € iz 2011. godine, budžet za treću osovину ruralnog razvoja je manji 3.5 puta.** Kao rezultat ovog talasa smanjenja podrške poljoprivrednicima, i opštine su počele da ukidaju podršku proizvođačima mlijeka, što je slučaj recimo, u opštinama Nikšić i Podgorica.

Sve se to dešava, istina, u okviru sva **manjeg i manjeg agrobudžeta (12.603.000 odnosno 603.000 € manje novca u 2013.godini za finansiranje poljoprivrede) u odnosu na 2012.godinu ili 1.593.000 € manje u odnosu na 2011. godinu**<sup>279</sup> ., U 2012. godini, agrarni budžet iznosi ukupno, skromnih 15.736 miliona €.

Ključ za razumijevanje potrebe značajnog povećanja agrobudžeta leži u činjenici koja se često ili ne razumije ili namjerno prećutkuje, a to je da se iz tako uvećanog agrobudžeta moraju finansirati i formiranje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, novi registri farmi, FADN, jačanje veterinarske i fitosanitarne oblasti, stvaranje integrisanog sistema bezbjednosti hrane, nova zapošljavanja i obuke, prošireni i uvećani sistem subvencija u poljoprivredi, finansiranje zajedničkih organizacija tržišta i proizvođačkih organizacija, uvođenje proizvođačkih i posebno ekoloških standarda, što sve zajedno mnogo košta. Primjera radi, EU sertifikacija objekata mesne industrije nije moguća bez rješavanja neškodljivog uklanjanja životinjskih ostataka<sup>280</sup>, što će državu koštati između 6 i 11 miliona eura (zavisno od opcije koju odaberemo) ili mljekarske industrije kojoj je jedan od uslova i investiranje u sisteme za tretman otpadnih voda.

### **5.5. Komparativna analiza agrobudžeta i Nacionalnog programa evropskih integracija**

Generalno gledano, finansijski plan iz NPI<sup>281</sup> se oslanja na Strategiju proizvodnje hrane i EU integracija iz 2006. godine, uz uvažavanje analize usklađenosti aktuelnog Agrobudžeta sa Strategijom, analize promjena u EU politici, stanja u STO pregovorima, kao i novih saznanja o mogućnosti korišćenja EU i drugih fondova.

Detaljna procjena budžeta po pojedinim mjerama i pojedinim godinama urađena je uz pomoć simulacijskog modela izrađenog za potrebe budžetskog planiranja, koji se zasniva na kvantitativnim

<sup>279</sup> Izvor: Uredba o uslovima, načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike, agrobudžet, u iznosu od 15.736.000,00 €, od čega, za: 1. razvoj poljoprivrede, ruralni razvoj i ribarstvo 14.066.000 €; sprovođenje mjera zdravstvene zaštite životinja 1.400.000 €; sprovođenje fitosanitarnih mjera. 270.000 €.

<sup>280</sup> Izvor: MIDAS, Vodič , Prerada i korišćenje nusproizvoda životinjskog porijekla u skladu sa Uredbom EU 1069/2009, Enavigo Consulting, maj 2012.

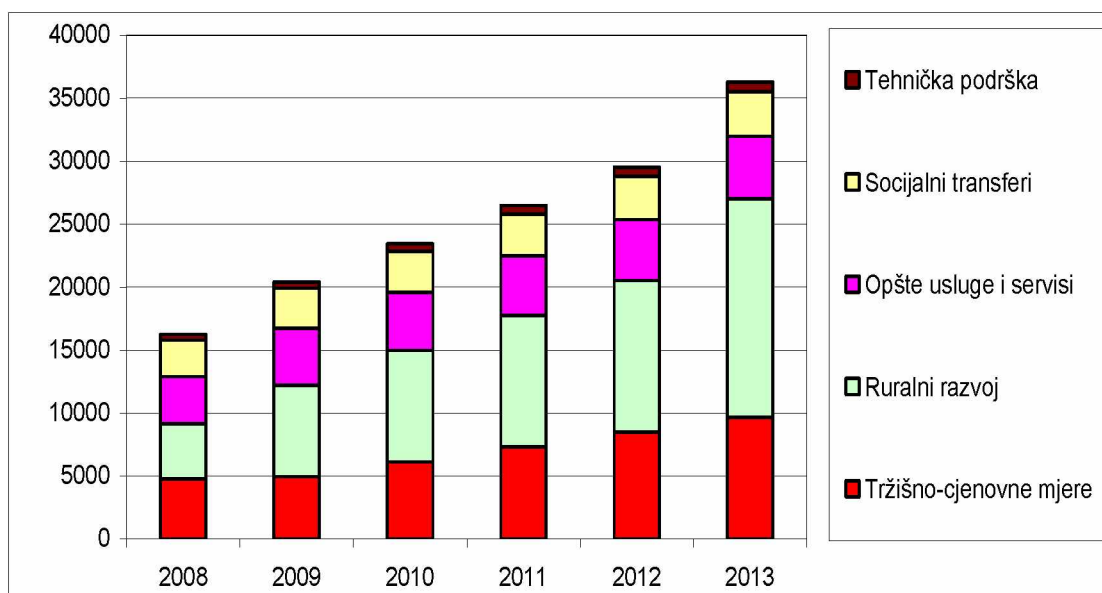
<sup>281</sup> NPI 2008-2012. godine

procjenama evolucije broja korisnika kroz programsko razdoblje i orijentacionih iznosa po jedinici za određenu godinu.

Indikativni finansijski plan treba uzeti kao osnovno polazište za planiranje tekućih agrobudžeta, a pre svega kao osnovu za analizu realizacije programa. Detaljno praćenje realizacije agrobudžeta i analiza uzroka za odstupenja od planiranih sredstava tog programa, jedan je od bitnih elemenata vođenja održive i konzistentne agrarne politike.

Finansijski plan jasno odražava suštinu programskog dokumenta. Izražena je intencija programa jačanju politike ruralnog razvoja, kao i približavanje nivoa podrške visini podrške u EU.

**Grafik 37 - Finansijski plan (agrobudžet) NPI , 2008-2012 (000 €)**



**Izvor:** Nacionalni program EU integracija Crne Gore 2008-2012;

U poređenju sa agrobudžetom za 2008. godinu, nacionalna sredstva za izvođenje NPI na kraju programskog razdoblja iskazuju povećanje za 2,2 puta, u tome sredstva za politiku ruralnog razvoja povećanje za skoro četiri puta, sredstva za tržišno-cjenovnu politiku povećanje za dva puta, a sredstva za izvođenje drugih programa rast između 20 i 70%. Različita rast nacionalnih sredstava, kao i različita zastupljenost drugih Izvora po grupama mjera odražava se i u strukturi budžeta.

**Detaljno razrađen plan po mjerama svakako treba razumjeti kao indikativne, odnosno orijentacione brojke,**<sup>282</sup> koje će se tokom sprovođenja programa morati prilagođavati aktuelnoj situaciji kako u pogledu odziva aplikanata tako i mogućnosti implementacije. Sa stanovišta konzistentnosti agrarne politike, važnije je da se u sprovođenju programa nastoje održati planirane proporcije sredstava po pojedinim stubovima programa.

<sup>282</sup> Svakako da su i projekcije rasta agrobudžeta bile daleko ‘‘ambicioznije’’ u uslovima ekonomskog buma



**Tabela 47- Struktura budžeta po grupama mjera za 2008. godinu i finansijski plan 2008-2013 (%)**

Grupa mjera	2008	2009	2010.	2011	2012.	2013	08-13
Mjere tržišno-cjenovne politike	29,3	24,2	26,1	27,6	28,7	26,6	26,8
<b>Mjere politike ruralnog razvoja</b>	<b>27,0</b>	<b>35,6</b>	<b>37,8</b>	<b>39,4</b>	<b>40,8</b>	<b>47,9</b>	<b>41,1</b>
Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi	23,0	22,1	19,7	17,9	16,4	13,6	17,4
Socijalni transferi seoskom stanovništvu	17,9	15,6	14,0	12,7	11,6	9,7	12,3
Tehnička i administrativna podrška implementaciji programa	2,9	2,5	2,5	2,5	2,5	2,2	2,4

**Izvor:** Nacionalni program integracija Crne Gore u EU

**U programskom razdoblju 2009 – 2013. najveći dio nacionalnih kao i ukupnih sredstava planiran je za politiku ruralnog razvoja.** Na kraju razdoblja za mjere te politike planirana je gotovo polovina svih sredstava. Udio sredstava za mjere tržišno–cjenovne politike ostaje u čitavom programskom razdoblju na sličnom nivou, a udio drugih programa, iako je planiran rast u apsolutnom iznosu, postepeno se smanjuje.

**Tabela 48 -Procenat odstupanja u finansiranju mjera NPI i agrobudžeta (2010-2012 )**

	Agrobudžet	NPI	ODSTUPANJE %
<b>Mjere tržišno-cjenovne politike</b>	29,92	27,47	+ 8,92
<b>Mjere politike ruralnog razvoja</b>	26,75	39,33	- 47,02
<b>Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi</b>	6,92	18,00	- 260
<b>Socijalni transferi seoskom stanovništvu</b>	14,93	12,77	+ 16,9
<b>Tehnička i administrativna podrška implementaciji programa</b>	11,12	2,5	+ 445

**Izvor:** agrobudžet za 2010, 2011 i 2012. godinu i NPI (modifikacija autora)

Iako je zaključiti da je odstupanje najveće (procentualno i u apsolutnim iznosima) u finansiranju mjera ruralnog razvoja, podršci opštim uslugama i servisima u poljoprivredi, tehničkoj i administrativnoj podršci implementaciji programa. To će reći da, iako je struktura manje-više održana, u apsolutnim iznosima, ova odstupanja su neuporedivo veća, te ih tako treba i analizirati.

Iz prethodnih analiza koje se odnose na odstupanje u finansiranju pojedinačnih mjera iz agrobudžeta u odnosu na projektovane vrijednosti iz NPI u periodu 2010.-2012. godina, Isto tako, mjere ruralnog razvoja su upola manje od projektovanih u NPI-u (5.4 mil €, nasuprot projektovanih oko 11 mil €). Stoga je potrebno izvršiti analizu agrobudžeta u periodu od 3 – 5 godina i dati njegovu projekciju za naredni srednjoročni period, uz kritičku analizu i komparaciju sa agrobudžetima zemalja EU i zemalja regiona. Agrobudžet je moguće korigovati i povećati uopšte, ali i u dijelu koji se donosi na mjere ruralnog razvoja.



## 5.6. Predlog reformskog agrobudžeta optimiziranog za potrebe pregovora sa Evropskom unijom

**Gledajući region zapadnog Balkana, ali i razvojne potrebe, ulaganja u crnogorsku poljoprivredu iz agrobudžeta su nedovoljna.**

Budžetska podrška za poljoprivredu posljednjih godina ima opštu tendenciju porasta, ali je ona sporija od rasta ukupnog budžeta Crne Gore. Struktura agrobudžeta za period 2002-2012.. pokazuje da su **samo mjere tržišno-cjenovne politike, u tom periodu, imale stalan rast, dok je kod drugih vrsta mjera (ruralni razvoj i opšti usluge i servisi u poljoprivredi) budžetska podrška iz godine u godinu varirala**. Variranje osnovnih grupa mjera u agrobudžetu govori da znatan broj mjera još nije ustaljen. Samo dio mjera moguće je uporediti sa mjerama Zajedničke agrarne politike EU, uz evidentno povoljnu strukturu i obim, a u skladu su i sa zahtjevima Svjetske trgovinske organizacije. Svi, uključujući poljoprivredna udruženja i NVO sektor saglasni da je budžet za sprovođenje agrarne politike izuzetno mali i da ne omogućava održavanje ni nivoa postojeće proizvodnje, kao i da se kreiranje agrarne politike vrši bez dobre i pouzdane analitike i kontrole efikasnosti utrošenih sredstava. Visina agrarnog budžeta je neprimjerena bilo kom od parametara koji ukazuju na njegov značaj u društvu<sup>283</sup>. Pre svega, agrar u znatnoj mjeri utiče na bruto nacionalni dohodak i jedina je grana koja omogućava i brzo i kvalitetno zapošljavanje tehnoloških viškova. Njen potencijal za rast je veliki sa relativno malim ulaganjima i dobro kreiranom budžetskom podrškom.

Crna Gora je jedna od rijetkih država čiji se agrarni budžet donosi na godišnjem nivou, čime potencijalni korisnici budžeta ne mogu imati jasnu projekciju svog poslovanja. Specifičnost poljoprivredne proizvodnje je obaveznost višegodišnjeg planiranja s obzirom na dužinu investicionih i reproduktivnih ciklusa, naročito u određenim vidovima proizvodnje. Pored nepostojanja višegodišnjeg budžeta, postoji i godišnji diskontinuitet sa programima koji svake godine isključuju određene vidove proizvodnje iz prethodne i uključuju nove za koje proizvođači nisu spremni i za koje nemaju neophodne preduslove

Podrška poljoprivredi kroz najvažniji finansijski instrument, a to je Agrobudžet, iz godine u godinu raste i 2010. godine on je 3.3 puta veći nego 2000. godine. Pri tome, treba imati u vidu da je

---

<sup>283</sup> Ukupna budžetska podrška agraru u Crnoj Gori je na nivou od 1.6% ukupnog budžeta; Prosjek budžeta za poljoprivredu u EU je oko 3.5 %; Budžetska podrška agraru u Makedoniji je na nivou od ,6.7 mlrd denara ili 110 miliona eura ( 28 mil MPRR +100 mil IPARD agencija), što je oko 4.8 % budžeta (2.3 mlrd €) pri čemu su 54 mil € mjere tržišno cjenovne podrške, a 10 mil € podrška investicijama. Državni budžet Hrvatske za 2010. "težak" je 121,4 milijarde kuna (16,58 milijardi evra). Dakle, budžet za poljoprivredu od 800 miliona € iznosi oko 5% nacionalnog budžeta. U 2011, predlog je da se isti podigne na 900 mil €.

U Republici Srbiji izdvaja se oko 2.2 % nacionalnog budžeta ( u 2009. god oko 17,4 milijardi dinara ), a u 2010 je značajno veći i iznosi oko 26 milijardi dinara ili cca. 250 miliona eura. Za 2011 godinu predložen je agrarni budžet od oko 40 milijardi dinara ili oko 380 mil € ili već oko 3% ukupnog budžeta RS, a u 2013 je na nivou od 3,7% što trasira evropske parametre u ovoj oblasti, ali što i nije čudo obzirom na potencijale i ogroman suficit koji ona ostvaruje u trgovini poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima sa, pre svega, zemljama regiona i EU. U Republici Srpskoj, udio budžeta za poljoprivredu iznosi cijelih 8% (oko 20 mil €), što umnogome doprinosi i njenoj političkoj stabilnosti. Trenutno, Slovenija ima agrobudžet od 430 mil € ili oko 5 % ukupnog budžeta (od Evropske Komisije godišnje dobija 280 miliona € bespovratne pomoći za razvoj poljoprivrede (plus 150 miliona € iz nacionalnog budžeta).

Agrobudžet u periodu 2008-2012, postepeno koncipiran sve više u skladu sa zahtjevima budućeg članstva u EU i njene pravne tekovine u ovoj oblasti.

Upravo iz tog razloga važno je da već u ovoj fazi planiramo snažan rast agrobudžeta. Za mjere direktne podrške, tj. subvencija po grlu i Ha, proporcija će biti 1:1. Naravno, ove stope kofinansiranja će se ostvariti u periodu od maksimum 10 godina po pristupu EU, ali je npr. Republika Slovenija uspjela da ih ostvari za svega 3 godine od pristupa (već 2007), zahvaljujući kompetentnim pregovaračima i obučenoj administraciji.

Pored toga, agrarni budžet Republike Slovenije u periodu od 1996.-2010. godine, povećan je za oko sedam puta tj. sa 65.000.000 € na oko 428.000.000 €. U periodu od 2000.-2012. godine, crnogorski agrobudžet povećan je za svega 2.3 puta (sa 6.15 mil € na 14,143 mil €). Pri svemu tome, osnovica rasta je toliko mala (10 puta manja nego u Republici Sloveniji), tako da se ovaj rast metodološki ne može upoređivati. Samo rast agrobudžeta u Sloveniji u toku jedne godine (2002-2003. godine) od oko 63 mil € jeste oko 4.5 puta veći od cjelokupnog agrobudžeta Crne Gore za 2012. godinu. Udio plaćanja za mjere tržišno-cjenovne politike iz agrobudžeta Republike Slovenije iznosio je 2002. godine 56% (95 mil €), mjera finansiranja ruralnog razvoja 24% (41,6 mil €), finansiranje javnih usluga 20% (33,7 mil €)<sup>284</sup>.

**Tabela 49 - Rast agrobudžeta u Republici Sloveniji 1996-2010 (u 000 €)**

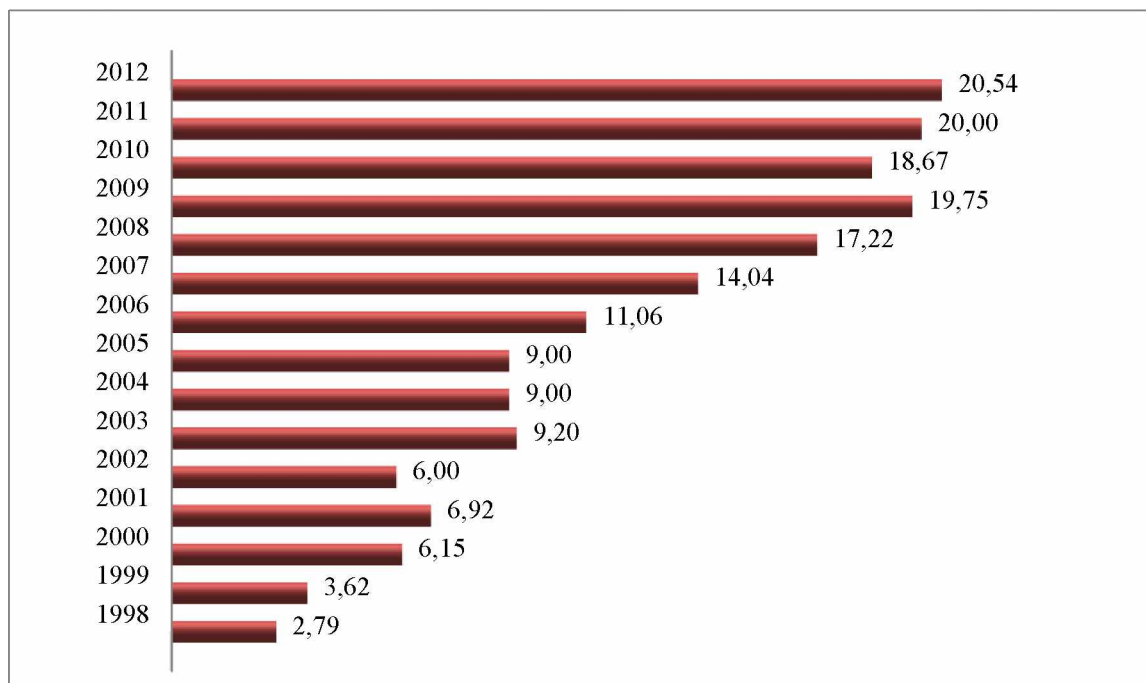
<i>Godina</i>	<i>Agrobudžet (u 000 €)</i>
1996.	65.521
1997.	85.383
1998.	94.639
1999.	124.329
2000.	144.804
2001.	171.186
2002.	170.278
2003.	231.132
2004.	273.302
2005.	320.354
2006.	372.740
2007.	379.908
2008.	446.321
2009.	479.220
2010.	427.982

**Izvor:** Volk, T. *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*, str. 165.

S druge strane (radi upoređenja), kao što se može vidjeti na sledećem grafiku, rast crnogorskog agrarnog budžeta nije ni iz daleka pratio dinamiku ukupnog rasta državnog budžeta, rast BDP-a, niti rastuće potrebe ulaganja u sektor agrara, naročito nakon sticanja statusa kandidata (2010.) i otpočinjanja pregovora o članstvu (2012.)

<sup>284</sup> Volk Tinca., *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*, Beograd, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu, (2004). str. 61-86

**Grafik 38 - Kretanje agrobudžeta CG, 1998-2012. (u mil €)**



**Izvor:** Nacionalni program proizvodnje hrane i ruralnog razvoja 2008. i agrobudžeti 2009-2012 (modifikacija autora)

Međutim, često se ispušta iz vida da je agrobudžet samo jedan instrument pomoći u mnogo širem sistemu koji pored ministarstva poljoprivrede čine i mjere fiskalnih i kreditnih olakšica Ministarstva finansija za bavljenje poljoprivredom, banke, kako komercijalne, tako i međunarodne, bilateralne i multilateralne donacije, EU IPA program, Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Fond za razvoj Crne Gore, Direkcija javnih radova, Direkcija za saobraćaj, Kapitalni budžet države, budžeti lokalnih samouprava namijenjeni unapređenju poljoprivrede i lokalne infrastrukture, i mnogi drugi subjekti.

Finansijski jači **agrobudžet u narednom srednjem roku, do 2018. godine**, bio bi značajan finansijski doprinos razvoju poljoprivrede i ruralnog razvoja ( u odnosu na sadašnji budžet od oko 20 miliona €), koji bi istovremeno bio i socijalni, ali i razvojni agrobudžet, posebno zbog činjenice da će se ulaganja u mjere ruralnog razvoja iz nacionalnog budžeta kofinansirati iz budžeta EK u srazmjeri 1: 3, odnosno 15%-85% za manje povoljna područja. Dakle, na svakih 25 € iz nacionalnog budžeta, dobićemo bespovratno 75 € od EK za ruralni razvoj ( a za manje povoljna područja na svakih 15 € dobijali bismo bespovratno 85 €). To je ujedno i utemeljenje za potrebu hitnog donošenja Regulative (Uredbe) o manje povoljnim područjima u Crnoj Gori (tzv. LFA-Less Favorite Areas).

Projekcija reformskog agrobudžeta, prilagođenog potrebama pregovora sa EU (tabela 52), bazira se na podacima iz Nacionalnog programa integracija Crne Gore u EU 2008-2012, te uz pretpostavku rasta BDP-a od prosječno 3%-4% godišnje do 2016. godine i nadalje, gdje udio agrobudžeta treba da dostigne (sa sadašnjih 1.6%) iznos od 3,11% ukupnog budžeta ili (radi tačnijeg izraza) iznos finansiranja od sadašnjih oko 0.65% treba uvećati na 1.22% GDP (gotovo dvostruko) u roku od pet godina.

**Tabela 50 - Predlog reformskog agrobudžeta do 2018. godine (u mil €)**

Grupa mjera	Godine	2010	2011	2012	2013	Projekcija <sup>285</sup>	2014	2015	2016	2017	2018
BDP ( mil €)		3,030	3,120	3,194	3,493		3,687	3,912	4,170	4,337	4,510
Budžet Crne Gore (mil €) <sup>286</sup>		1.425	1.400	1.378	1.475		1.519	1.572	1.635	1.700	1.768
% učešća agrobudžeta u ukupnom budžetu		1,31	1,43	1,49	1,38		1,97	2,23	2,45	2,65	3,11
Agrobudžet ukupno (u 000 €)		18,670	20,000	20,540	20,312	Projekcija NPI prosjeak učešća mjera (%)	30,000	35,000	40,000	45,000	55,000
Mjere tržišno-cjenovne politike		5,082	5,710	6,520	6,183	0,27	8,040	9,38	10,72	12,06	14,74
Mjere politike ruralnog razvoja <sup>mil €</sup>		4,742	6,615	5,838	5,615	0,41	12,33	14,38	16,44	18,49	22,60
Podrška opštim uslugama i servisima u poljoprivredi <sup>mil €</sup>		3,906	1,126	1,048	1,174	0,17	5,220	6,090	6,960	7,830	9,570
staračke naknade (socijalni programi u poljoprivredi) <sup>mil €</sup> <sup>287</sup>		2,920	2,820	2,820	2,720	0,12	3,690	4,305	4,920	5,535	6,765
Tehnička i administrativna podrška implementaciji programa <sup>mil €</sup>		0,876	0,600	0,500	0,397	0,024	0,72	0,84	0,96	1,08	1,32
agrobudžet kao % BDP-a		0,62	0,64	0,64	0,58		0,81	0,89	0,96	1,04	1,22

Izvor: kalkulacije autora

Iznos agrarnog budžeta od oko 55 miliona € u 2018. godini, bio bi skoro četiri puta veći od sadašnjeg agrobudžeta (finansiranje poljoprivrede bez kredita i donacija) i predstavljao bi pravu mjeru značaja podrške poljoprivrednoj proizvodnji i onoga što su obaveze podizanja njene konkurentnosti, kao i izgradnje novih institucija i implementacije Zakona i podzakonskih akata, u svijetlu pristupnih pregovora sa EU. Ako bi se trend, kakav se predlaže, zadržao do 2018. godine i nadalje, agrobudžet bi trebao da predstavlja najmanje 3% ukupnog budžeta ili 1.22 % crnogorskog

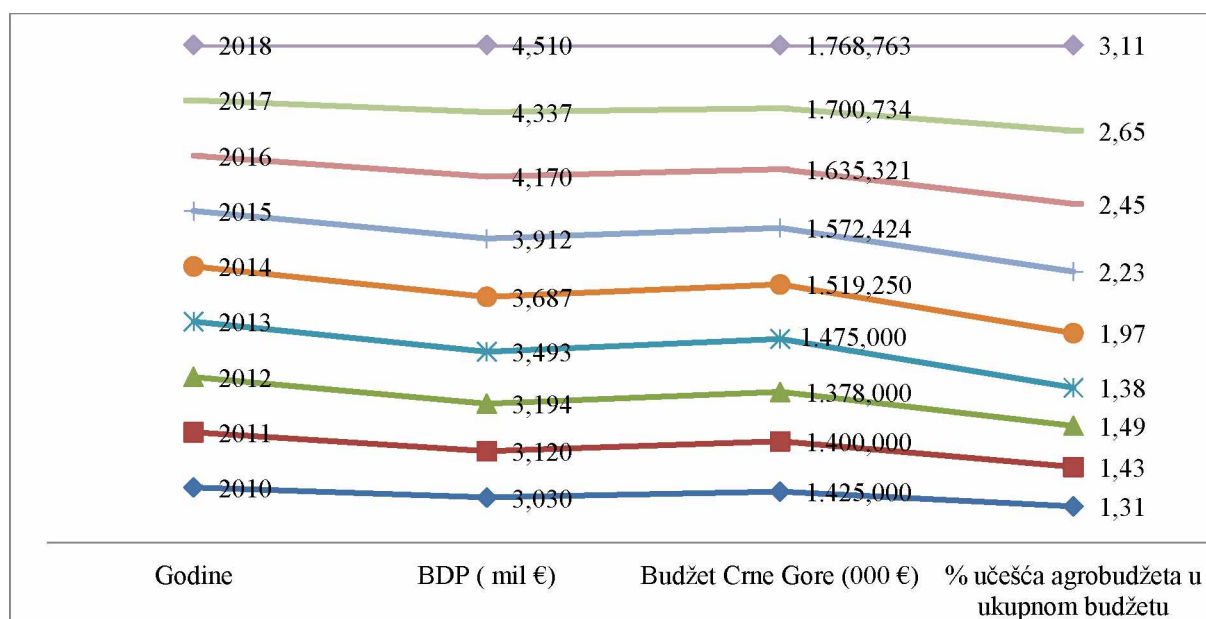
<sup>285</sup> Ministarstvo finansija CG, Pravci razvoja Crne Gore, 2013-2016, tabela.br.7, Ključni makroekonomski indikatori, procjene i projekcije za period od 2011. do 2016. godine, mart, 2013, str.14

<sup>286</sup> U projekciji se pretpostavlja da će i nominalni rast državnog budžeta pratiti stope rasta BDP-a

<sup>287</sup> Grupu mjera koje se odnose na staračke naknade treba isključiti iz analize, (preusmjeriti na finansiranje drugih mjera) jer je usaglašen predlog sa Evropskom Komisijom da se od 2013.g. u agrobudžet ne uključuje ovaj vid socijalnih transfera (V redovni pododbor sa EK, 28.03.2012). Nažalost, ova preporuka još uvijek nije realizovana od strane MPRR i Vlade,

BDP-a, uz uslov nominalnog godišnjeg rasta BDP-a od 3.5% - 4% (kako je i projektovano u citiranom dokumentu ministarstva finansija).

**Grafik 39 - rast agrobudžeta kao dio BDP-a Crne Gore (2010.-2018 u 000 €)**



**Izvor:** kalkulacija autora

Svakako, ako uzmemo u obzir efekte ekonomske krize, treba biti realniji i kao mogući scenario za 2017. ili 2018. godinu, treba uzeti cifre iz 2017 godine (oko 45 miliona €). Iznos rezervi (staračke naknade) trebao bi da se raspodijeli na uvećanu podršku veterinarskoj i fitosanitarnoj djelatnosti, izgradnji novih institucija, novim zapošljavanjima, novim i uvećanim subvencijama i intenzivnijoj i izdašnjoj podršci investicijama u primarnu poljoprivredu i prerađivačke kapacitete (prije svega ekologija i introdukcija novih, "čistih" tehnologija u industriji hrane).

Sta ce se desavati u stvarnosti, ostaje da se vidi, ali ovaj predlog je ujedno i osnova za eventualne dalje diskusije. Procenti učešća mjera finansiranja su iskazani kao prosjek iz NPI /2008-2012, ali je moguće imati i drugi pristup u projekciji i zadržati kao osnov procenat učešća grupa mjera iz agrobudžeta 2012. ili 2013. godine.

Pitanje je sta zelimo kao država u dijelu daljeg razvoja poljoprivrede i ruralnog razvoja (politička odluka) tj. da li intenzivnije finansirati mjere tržišno-cjenovne politike ili dinamizirati investicije u poljoprivredi i ulagati u IPA infrastrukturu (Agencija za plaćanja, bezbjednost hrane, poljoprivredni registri, FADN, LFA, nova zapošljavanja, itd.), jer se time oslanjamo i na NPI, Strategiju proizvodnje hrane i EU integracija. S druge strane kao realniji se nameće kombinovani pristup "reformskog" agrobudžeta, gdje bi trzisno-cjenovna politika iznosila 41%, a ruralni razvoj 27% (ovo iz razloga sto se na osnovu dosadašnjeg iskustva ne može sa sigurnošću pretpostaviti da su apsorpcioni kapaciteti u poljoprivrednoj proizvodnji dovoljni da finansiramo investicije u predloženom obimu - hronični problem povoljnog kreditiranja), ali i iz razloga što iskustvo Republike Slovenije pokazuje da je učešće finansiranja mjera tržišno cjenovne politike 2002. godine iznosilo 56%, a mjera ruralnog razvoja 24%. S druge strane, potrebe za jačanjem konkurentnosti i intenzivnijih ulaganja zbog dugogodišnjeg zapostavljanja sektora poljoprivrede u Crnoj Gori su potencijalno veće nego u Sloveniji. Svakako, izazovima pregovora i restrukturiranja poljoprivrednog sektora u cilju postizanja njegove konkurentnosti na širem, EU jedinstvenom tržišti, ne može se odgovoriti sa sadašnjim nivoom finansiranja

## 5.7. Mjesto crnogorske poljoprivrede u poređenju sa državama EU

Efikasne odgovore za dugoročno rješavanje postojećih problema ne daju ni protekcionistički, niti liberalni koncept agrarne politike. Stoga se u ovom radu predlaže koncept održivog razvoja poljoprivrede. Njegov je primarni cilj uvažavanje multifunkcionalne uloge poljoprivrede u razvoju zemlje i modernizacija državnog aparata radi realizacije strateškog opredjeljenja za održivi razvoj i integraciju Crne Gore u međunarodnu zajednicu i preuzimanje evropskog poimanja uloge poljoprivrede. Promjene u crnogorskoj poljoprivredi su nužne, pogotovo imajući u vidu već otpočete integracione procese (učlanjivanje u STO i pristupanje EU) koji u znatnoj mjeri, ako ne i potpuno, definišu budući okvir razvoja. U tom smislu potrebno je od strane Vlade Crne Gore donijeti jasnu odluku o **konceptu razvoja** poljoprivrede i ruralnih sredina i ponuditi jasan i nedvosmislen odgovor o odnosu države prema takvom konceptu razvoja. Podsjetimo se da Agrarni budžet Crne Gore danas iznosi svega 1.49% nacionalnog budžeta, što je među najmanjim izdvajanjima za poljoprivredu u regionu,<sup>288</sup> što utiče čak i na regionalnu konkurentnost crnogorske poljoprivrede<sup>289</sup>.

**Tabela 51 - Ključne strukturne karakteristike poljoprivrednog sektora EU<sup>290</sup>**

	1988	1990	1995	2000	2005	2007	2013
<b>Podrška poljoprivredi kao udio BDP<sup>-291</sup>, %</b>	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5
<b>Udio poljoprivrednog sektora u BDP-u, %</b>	2.6	2.3	2.1	1.9	1.9	1.8	1.7
<b>*Intenzitet podrške, PSE<sup>292</sup>, %</b>	37	32	36	34	32	26	19
<b>EU budžetska podrška poljoprivredi €</b>	3.100	3.600	4.900	5.600	3.600	-	-

Izvor: Eurostat

### **Procjena podrške proizvođačima (PSE)<sup>293</sup>**

Procjena podrške proizvođačima (PSE) predstavlja monetarnu vrijednost godišnjih bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika ka poljoprivrednim proizvođačima, izraženu na nivou proizvođača (farm-gate level), nastalu iz mjera agrarne politike, nezavisno od njihove prirode, ciljeva i efekata na obim proizvodnje ili dohodak u poljoprivredi. Kontinuitet u procesu usavršavanja PSE metodologije proističe iz činjenice da ova metodologija ima određena ograničenja u primjeni. Nedostatak relevantnih statističkih podataka o raznim direktnim i indirektnim budžetskim i drugim transferima od države prema poljoprivrednim proizvođačima ispoljava se kao ključno ograničenje u primjeni metodologije za utvrđivanje stepena zaštite poljoprivrede.

**PSE ne predstavlja dodatni prihod gazdinstva zbog podrške politika. PSE pokazuje politički napor da obezbijedi podršku, a proizvođačev je prihod efekat podrške (i drugih faktora).** U kojoj mjeri bruto transfere možemo prevesti u prihode farmi, može značajno varirati u zavisnosti

<sup>288</sup> Ukupna budžetska potrošnja Crne Gore za 2012. je bila na nivou od 1.378 mlrd €

<sup>289</sup> Primjera radi, u Republici Srbiji izdvaja se oko 3,7 % nacionalnog budžeta (u 2013.)

<sup>290</sup> Izvor: EU Commission (2006a), European Union (2008) tables 3.1, 4.1, 5.1B; EU KLEMS (2007); Eurostat (2009a); OECDStat (2009)

<sup>291</sup> GDP = potrošnja + investicije + vladina potrošnja + (izvoz – uvoz),

<sup>292</sup> Procjena podrške proizvođaču – PSE.

[www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/monitoringfarmsupportandevaluatingpolicy/46193164.pdf](http://www.oecd.org/agriculture/agriculturalpoliciesandsupport/monitoringfarmsupportandevaluatingpolicy/46193164.pdf)

<sup>293</sup> OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support – PCE Manual (concepts, calculations, interpretation and use), Calculating Indicators of Support to Producers, September 2010, pp. 91-121; (<http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/41120461.pdf>)

od vrste politika za podsticanje razvoja poljoprivrede, ali uvijek će biti manji od povećanja bruto transfera.<sup>294</sup>

U komparativnim analizama na međunarodnom nivou, kao dosta naglašavan problem apostrofira se i **nedovoljan stepen harmonizacije metodoloških postupaka** za evidenciju direktnih i indirektnih vladinih transfera za poljoprivredne proizvođače. S tim u vezi, rezultati takvih komparativnih analiza treba da budu uzeti sa izvjesnom dozom rezerve i uz mogućnost dobijanja nedovoljno realnih rezultata. Ipak, pored postojećih teškoća u primjeni, kao jedna od osnovnih prednosti navedene metodologije, u literaturi i praksi, naglašava se mogućnost formiranja svojevrsne **rang-liste zemalja prema stepenu zaštite poljoprivrede**. Na taj način, posmatrano u širim međunarodnim razmjerama, moguće je donijeti i ocjenu o efektima liberalizacije po pojedinim zemljama, što je jedan od prioriternih ciljeva kada su u pitanju multilateralni trgovinski pregovori.<sup>295</sup>

**Vladina podrška poljoprivredi u zemljama OECD-a (PSE)** pala je na 18,5 % od ukupnih poljoprivrednih prihoda u 2012. godini (252 milijardi USD ili 182 milijardi EUR), kao rekordno niska vođena događajima na međunarodnim robnim tržištima<sup>296</sup>, potvrđujući dugotrajni trend pada podrške farmama. "Smanjivanje praga donje podrške farmama je dobrodošao trend, ali mi i dalje vidimo potrebu za bolje ciljanom i profitabilnijom farmerskom politikom", rekao je direktor sektora trgovine i poljoprivrede u OECD-u, Ken Eš...(-) Podrška farmama treba da bude bliže usmjerena na povećanje poljoprivredne produktivnosti i konkurentnosti. Vlade bi trebale da rade više na rješavanju pitanja zaštite životne sredine, obezbjeđenju održivog korišćenja resursa i pomoći poljoprivrednicima da se bolje nose sa rizicima". Procentualni PSE za OECD zemlje nastavio je da se smanjuje, tako da je u 2011. i 2012. godini iznosio 18,2 i 18,5 respektivno<sup>297</sup>.

Izvještaj takođe pokazuje da **ukupna podrška poljoprivredi** kao procenat nacionalnog dohotka opada u OECD zemljama, od 3% BDP-a u prosjeku u periodu 1986-88, na manje od 1% u periodu 2009-11<sup>298</sup>. Ovaj opadajući trend primjećen je u svim zemljama OECD-a na dugi rok. OECD projekcija je da će se relativno visoke cijene roba zadržati tokom srednjoročnog perioda, što znači da će tržišta obezbjediti farmerima prihod koji su do sada mnoge vlade pokušavale da obezbjede kroz gotovinske isplate ili vještački visoke cijene. "S obzirom na očekivanja budućeg rasta potražnje i većeg pritiska na ograničene resurse, postoji jasna prilika da se politika farmi okrene prema najurgentnijim ciljevima politike, kao što su podsticanje inovacija u sistemu hrane i poljoprivrede"<sup>299</sup>

Kao što se može vidjeti u narednom tabelarnom pregledu, dugoročno posmatrano, poljoprivreda u OECD zemljama, prima manje subvencija nego ranije, Ipak, one i dalje čine značajan dio prihoda

<sup>294</sup> Ibid, str. 52-95.

<sup>295</sup> Marković, Katarina: *Zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji sa osvrtom na Srbiju*, Agroekonomika, 41-42/2009, Novi Sad, str. 24-26.

<sup>296</sup> Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011, OECD, 21.9.2011.

<sup>297</sup> <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=50477> (pristup 28.10.2013.);

<sup>298</sup> U Crnoj Gori izdvajanja iz agrobudžeta su u 2012. na nivou od 0,4% BDP-a, što je oko 2.5 puta manje od prosjeka zemalja OECD-a. Po toj analogiji, agrobudžet 2012. bi morao biti "uokviren" na nivou od oko 35 miliona eura, što koincidira sa projekcijom iz Nacionalnog programa evropskih integracija 2008-2012 i govori o njenoj dobroj fundiranosti u dijelu poljoprivrede.

<sup>299</sup> Ken Ash, citat: Oskudica u budžetu natjerala je Vlade da štede i poboljšaju ekonomičnost svojih poljoprivrednih politika.



poljoprivrednih proizvođača. Trend smanjivanja subvencija jača zbog visoke cijene hrane. Politike se preusmjeravaju ka potrošačima i zaštiti njihovog položaja. Podrška domaćim cijenama hrane postaje manje bitna za očuvanje farmerskih prihoda (a sve je više dokaza da doprinosi i porastu proizvodnje). Savjet OECD-a stoga jeste: pružati pomoć farmerima u slučaju prirodnih katastrofa, a da u uslovima tržišne utakmice, oni moraju imati slobodu da reaguju na tržišne signale, postajući inovativniji i konkurentniji.

**Tabela 52 – Podrška poljoprivredi u zemljama članicama OECD-a i EU 1986.-2010.**

	1986-88	1955-97	2008-10	2010
<b>OECD</b>				
Vrijednost proizvodnje u mlrd €	536,1	628,7	782,9	841,7
Procijenjena podrška (PSE) mlrd €	216,9	205,4	176,8	171,6
<b>PSE%</b>	<b>37</b>	<b>30</b>	<b>20</b>	<b>19,2</b>
Koeficijent nominalne zaštite (NPC) <sup>300</sup>	1,49	1,31	1,11	1,1
Koeficijent nominalne podrške (NAC)	1,59	1,41	1,25	1,22
Ukupna podrška (TSE) mlrd €	268,3	278,1	269,1	276,7
TSE/GDP u %	2,21,	1,41	0,88	0,85
<b>EU</b>				
<b>PSE%</b>	<b>39,2</b>	<b>33,6</b>	<b>21,8</b>	<b>19,9</b>
Koeficijent nominalne zaštite (NPC)	1,71	1,33	1,07	1,07
Ukupna podrška /GDP u %	2,6	1,5	0,8	0,8

**Izvor:** Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2011, OECD, 21.9.2011;

Kada je o EU riječ, u tabelarnom pregledu se vidi da i tamo podrška opada, posebno od sredine 1990-ih godina. Nadalje, **poljoprivrednici u EU u mogućnosti su da prodaju proizvode koji su za 7% skuplji od svjetskog prosjeka (koeficijent nominalne zaštite 1,07).**

**Proizvođači govedeg i ovčijeg mesa i šećera u EU i dalje prodaju svoje proizvode za oko 20-30% skuplje od svjetskog prosjeka (proizvođači živinskog mesa čak 50%),** dok je cijena žitarica, mlijeka i jaja na nivou svjetskog prosjeka. Ukupna podrška poljoprivredi u EU je na nivou od 0,8% BDP-a (od toga 11% čini podrška u domenu usluga).

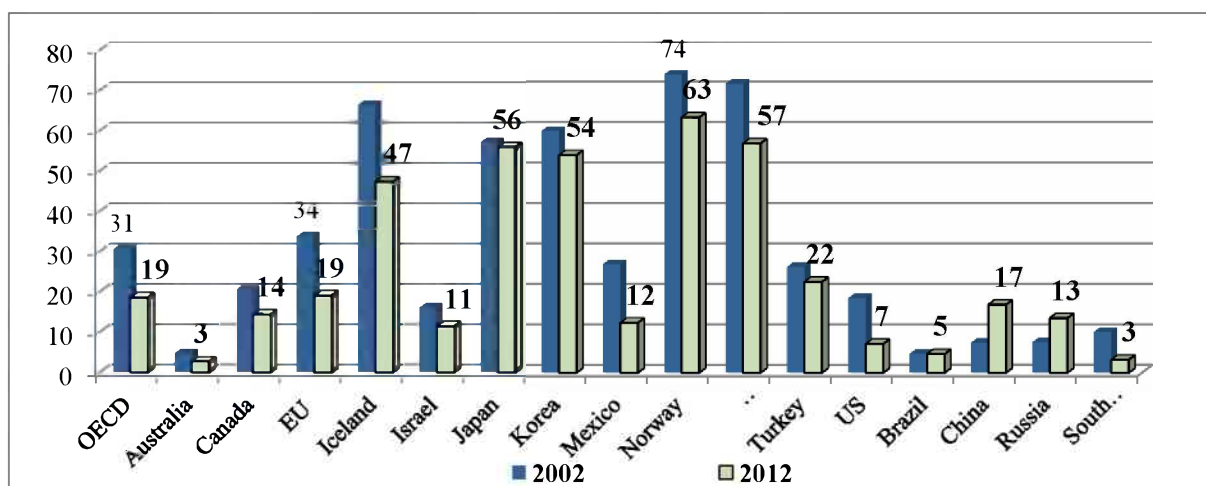
OECD-ov izvještaj pokazuje da nivoi podrške još uvijek variraju širom zemalja OECD. Ako uporedimo 2002. i 2012. godinu, izdvajanja se smanjuju u svim zemljama, osim u Kini i Rusiji.

Danas najniži nivo podrške ima Novi Zeland, Ukrajina, Australija, Južna Afrika i Brazil (0-5% PSE, odnosno podršku u odnosu na prihod farme). SAD imaju 7%, a Izrael 11%. EU je sa 34% u 2002. godini, podršku smanjila na oko 19% prihoda farmi, 2011. godine, Podrška u Kanadi je 14%, a u Turskoj 22%. Najviši nivo podrške je u Norveškoj (63%), Švajcarskoj (57%), Japanu (56%), Koreji (54%) i Islandu (47%).

<sup>300</sup> TSE – Total support estimated; NAC - Nominal Assistance Coefficient; NPC - Nominal Protection Coefficient



**Grafik 40 - Podrška proizvođačima po zemljama kao procenat bruto prihoda farme 2010 - 2011**



Izvor: OECD, 2013 (<http://stats.oecd.org>)<sup>301</sup>

Konačno, važno je napomenuti da, zbog nedostatka kompletnih statističkih podataka o cijenama, egzaktni proračun podrške proizvođačima za Crnu Goru još nije moguć. Gruba ocjena %PSE izvedena je na osnovu PSE za Sloveniju. Ocjena proizlazi od komparacije cijena između Slovenije i Crne Gore po proizvodima i pretpostavke da su cijene na agregatnom nivou u Crnoj Gori barem jednake ili više od nivoa otkupnih cijena u Sloveniji. Budžetska podrška za Crnu Goru, za 2005. godinu, bila je relativno solidno ocijenjena direktno iz agrobudžeta. Rezultati simulacija ukazuju da se može agregatni PSE za Crnu Goru procijeniti na oko 28% (kod jednakog cjenovnog nivoa kao u Sloveniji). Uz sve potrebne rezerve pri ovakvom grubom proračunu, može se sa velikom sigurnošću tvrditi da je % PSE u Crnoj Gori viši od 25%, što je svrstava u zemlje sa srednje visokim nivoom podrške poljoprivrednim proizvođačima. Većina te podrške (više od 95%) proizlazi iz razlike u cijenama u odnosu na svjetske cijene (tržišno-cjenovna podrška) i samo u neznatnom dijelu rezultat je budžetske podrške. Relativno visok nivo tržišno-cjenovne podrške (relativno visoke cijene na domaćem tržištu) samo je djelimično posljedica carinske zaštite, a više prirode tržišta i nerazvijene tržišne infrastrukture<sup>302</sup>. Ova kalkulacija PSE pretpostavlja da je nivo svjetskih cijena agregatno na nivou od 80% cijena hrane u Crnoj Gori.

Međutim, gruba procjena PSE indikatora za sektor primarne proizvodnje mesa U Crnoj Gori, koja značajno participira u ukupnoj strukturi BDP-a primarne poljoprivredne proizvodnje (njen % PSE je 4,00) ukazuje da su **2013. godine, cifre iz navedene Strategije previše optimistične**, odnosno, da ne uzimaju prije svega u obzir činjenicu da je slovenački agrarni budžet višestruko veći od crnogorskog (i u relativnim i u apsolutnim iznosima), kao i da se broj korisnika premija u stočarstvu i ratarstvu u Crnoj Gori od 2006. godine značajno povećao, dok su iznosi podrške po grlu i hektaru u prosjeku rasli od 20-25% godišnje, a nivo agrobudžeta porastao je za svega oko 25% u periodu 2006-2012.godina.

Komparacija cijena i budžetske podrške omogućava i okvirnu procjenu nivoa agregatne podrške poljoprivrednim proizvođačima prema metodologiji OECD. **Podrška proizvođačima (Producer Support Estimate - PSE)** prema toj metodologiji sastoji se iz tržišno-cjenovne podrške (Market Price Support - MPS) i budžetske podrške (Budgetary Transfers). Ovaj indikator se dobija dodavanjem vrijednosti budžetskih i drugih transfera (BOT) proizvođačima u zemlji (agregat)

<sup>301</sup> <http://www.oecd.org/newsroom/agriculturesupporttoagricultureathistoriclowssaysoecd.htm>

<sup>302</sup> Crnogorska poljoprivreda i Evropska unija, Strategija razvoja proizvodnje hrane i ruralnih područja, MPŠV, Podgorica, 2006, str. 88-89. <http://www.amiscg.org/Arhiva/Strategija.pdf>

MPS. U našoj analizi označavaćemo sa BP (budžetska plaćanja). U postupak izračunavanja PSE indikatora uključuju se dvije komponente:

- tržišno-cjenovna podrška (MPS – Market Price Support), i
- budžetska plaćanja proizvođačima (BP – Budgetary Transfers to Producers), odnosno, matematički:

$$\text{PSE} = \text{MPS} + \text{BP}$$

Prva komponenta, odnosno cjenovna podrška tržištu, svodi se na kalkulaciju razlike u cijeni ili Price Gap. Drugim riječima, tržišno-cjenovna podrška predstavlja razliku u vrijednosti proizvodnje izračunate po domaćim cijenama i vrijednosti proizvodnje po referentnim (svjetskim) cijenama. Utvrđuje se kao razlika između domaćih i svjetskih tržišnih (referentnih) cijena za određeni proizvod.

Utvrđivanje tržišno-cjenovne podrške tržištu može se ilustrovati sljedećom matematičkom relacijom:

$$\text{MPS} = \text{QPp} - \text{QPb}$$

pri čemu je:

MPS – cjenovna podrška tržištu

Q – ostvareni obim proizvodnje

Pp – proizvođačka cijena za dati proizvod na domaćem tržištu

Pb – svjetska (referentna) cijena za dati proizvod.

Pošto se PSE indikator uobičajeno daje na nivou nacionalne ekonomije, ali i za pojedine proizvode (žitarice, pirinač, meso, mlijeko i sl.), našu analizu možemo dopuniti sa praktičnim primjerom izračunavanja PSE i % PSE indikatora za primarnu proizvodnju mesa u Crnoj Gori (uz sve metodološke ograde).

**Tabela 53 – Inputi za izračunavanje MPS indikatora za proizvodnju mesa u Crnoj Gori 2012.**

Kategorija mesa (trupovi) USD/t <sup>303</sup>	Svjetska cijena €/t (A)	Cijena u CG €/t (B) <sup>304</sup>	Vrijednost domaće proizvodnje po svjetskim cijenama = (A) x (E) (C)	Vrijednost domaće proizvodnje mesa CG cijene = (E) x (B) = (D)	proizvodnja u CG/t (E)	Razlika domaćih i svjetskih cijena (C)-(D)= (F) (MPS)
govedina i teletina 3880USD/t <sup>305</sup>	2.754	2.500	18.727.200	17.000.000	6.800	-1.727.200
živinsko meso 2340USD/t	1.661	1.300	5.032.830	3.939.000	3.030	-1.093.830
jagnjeće i jareće meso 4 119 USD/t	2.993	2.500	12.331.160	10.300.000	4.120	-2.031.160
svinjsko meso 2010 USD/t	1.427	3.000	4.281.000	10.110.000	3.370	-5.829.000
<b>MPS</b>			<b>40.372.190</b>	<b>41.349.000</b>	17.320	<b>-4.852.190</b>

**Izvor:** OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022, MPRR, Strategija proizvodnje mesa (modifikacija autora)  
Metodologija za izračunavanje ovog indikatora zahtijeva precizne podatke od strane Zavoda za statistiku (kretanje domaćih i svjetskih cijena za grupe proizvoda, sve budžetske i vanbudžetske

<sup>303</sup> <http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Meat-prices-to-remain-high-as-demand-increases>

<sup>304</sup> Podaci AMIS za 2011. godinu <http://www.amiscg.org/Arhiva2011/17%20202011%20Bilten%20Ziva%20stoka.pdf>

<sup>305</sup> podaci za avgust 2013. godine v. [http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/price-monitoring/dashboard/food09\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/price-monitoring/dashboard/food09_2013_en.pdf)

transfere proizvođačima, podatke o uvozu im cijenama koje generiše Uprava Carina i sl.). Ipak, nepostojanje svih relevantnih podataka može se nadomjestiti podacima iz drugih relevantnih izvora, kao što su izvještaji i prognoze OECD-a, Evropske Komisije i Eurostata, podaci Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, podaci iz Strategije proizvodnje mesa u Crnoj Gori iz 2010. godine i sl., kako je i navedeno u kalkulaciji.

Suština elaboriranja MPS komponente nalazi se u činjenici da se radi o podršci proizvođačima koju, u stvari, na osnovu viših domaćih cijena u odnosu na svjetske, plaćaju potrošači poljoprivrednih proizvoda. S obzirom na sadržinu matematičkog izraza MPS, jasno je da od ukupnog obima proizvodnje određenog proizvoda zavisi i visina ukupne podrške. PSE indikatorom se ne kvantifikuje uticaj mjera agrarne politike na poljoprivredu, ali se obezbjeđuju informacije, koje mogu u kvantitativnom obliku ilustrovati taj uticaj.

Ukoliko, na primjer, PSE za određeni proizvod ima vrijednost nula, to znači da na domaćem tržištu proizvođači svoje proizvode realizuju po svjetskim cijenama i ne dobijaju nikakav vid zaštite od države. Ako je PSE pozitivan, to onda upućuje na zaključak da su proizvođači subvencionisani, bilo na osnovu cjenovne podrške i/ili na osnovu različitih budžetskih plaćanja. Međutim, **ako ispred PSE indikatora stoji predznak koji označava negativnu vrijednost, to implicira zaključak da su proizvođači oporezovani ili na osnovu postignutih nižih cijena u odnosu na svjetske cijene i/ili na osnovu takse u okviru mjera agrarne ili trgovinske politike.**

**Budžetska plaćanja** predstavljaju drugu komponentu PSE indikatora. Budžetska podrška sadrži samo one transfere poljoprivredi, koji više-manje direktno utiču na dohodak poljoprivrednih proizvođača (bez infrastrukture i opštih usluga za poljoprivredu). Budžetska plaćanja mogu se javiti u različitim oblicima. Najčešće su to:

- 1) stvarna plaćanja proizvođačima, ili
- 2) smanjeni budžetski prihodi.

Matematička relacija za izračunavanje druge komponente PSE glasi:

$$BP = B+C+D+E+F+G+H$$

gdje su:

BP – budžetska plaćanja proizvođačima

B – plaćanja na bazi autputa

C – plaćanja na bazi zasijanih površina

D – plaćanja na bazi prava iz ranijeg perioda

E – plaćanja na bazi korišćenih faktora proizvodnje

F – plaćanja na bazi ograničenja u korišćenju inputa

G – plaćanja na bazi ostvarenog dohotka

H – ostala plaćanja.

Zbir prve i druge komponente predstavlja ukupnu vrijednost PSE indikatora za određeni proizvod. Najčešće se ovaj indikator prikazuje u obliku procentualne vrijednosti ,tzv. procentualni PSE. **Procentualni PSE** daje informaciju o udjelu bruto prihoda proizvođača koji proizilazi iz podrške prouzrokovane mjerama agrarne politike.

Ovaj relativni indikator izračunava se primjenom sljedećeg obrasca:

$$\% \text{ PSE} = \text{PSE}/(\text{QPp} + \text{BP}) \cdot 100$$

pri čemu su:

% PSE – procentualni PSE (*Percentage PSE*)

QPp – vrijednost proizvodnje u proizvođačkim cijenama

BP – budžetska plaćanja proizvođačima.

**Tabela 54 – inputi za izračunavanje PSE i %PSE indikatora za primarnu proizvodnju mesa u Crnoj Gori 2013.**

<i>Budžetska plaćanja (BP)</i>			
<i>učešće primarne proizvodnje mesa u poljoprivrednom outputu 0,35</i>	<i>% učešća u finansiranju podrške</i>		<i>35% učešće proizvodnje mesa u outputu stočarstva</i>
<i>Direktna podrška stočarskoj proizvodnji</i>	<i>100%</i>	<i>2.552.100</i>	<i>2.552.100</i>
<i>Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi</i>	<i>35%</i>	<i>40.000</i>	<i>14.000</i>
<i>Održivo korišćenje planinskih pašnjaka</i>	<i>35%</i>	<i>200.000</i>	<i>200.000</i>
<i>Obnova i razvoj sela i izgradnja seoske infrastrukture</i>	<i>35%</i>	<i>415.000</i>	<i>145.250</i>
<i>Program staračkih naknada</i>	<i>35%</i>	<i>2.720.000</i>	<i>1.632.000</i>
<i>Program stručnih i savjetodavnih poslova u stočarstvu</i>	<i>100%</i>	<i>322.000</i>	<i>322.000</i>
<i>Program intervencija na tržištu</i>	<i>35%</i>	<i>350.000</i>	<i>122.500</i>
<i>Upravljanje rizicima u poljoprivredi</i>	<i>35%</i>	<i>300.000</i>	<i>180.000</i>
<i>Program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja</i>	<i>100%</i>	<i>1.350.000</i>	<i>1.350.000</i>
<i>Ostalo: Kreditna i grant sredstva *MIDAS, Fond za razvoj, FAO, Lokalne samouprave</i>	<i>35%</i>	<i>740.000</i>	<i>259.000</i>
<b><i>SVEGA Budžetska plaćanja (BP):</i></b>		<i>8.989.100</i>	<i>6.776.850</i>
<b><i>PSE (proizvodnja mesa na farmama)</i></b> <i>PSE = MPS + BP</i>			<b><i>1.924.660</i></b>
<b><i>% PSE = PSE/(QPp + BP)*100</i></b>			<b><i>4,00</i></b>

**Izvor:** Agrobudžet MPRR 2013 (modifikacija autora)

Ukupni % PSE indikator za sektor primarne proizvodnje mesa u Crnoj Gori ima pozitivnu vrijednost, prije svega zbog pozitivne cjenovne razlike (domaćih u odnosu na svjetske cijene).. Međutim, na nivou pojedinačne proizvodnje (govedina) % PSE indikator ima značajniju pozitivnu vrijednost od 10,76, prije svega zbog manje nepovoljnog odnosa domaćih i svjetskih cijena (sektor govedeg mesa) i relativno značajnog finansiranja govedarstva (tov teladi i premije po grlu, hektaru, litru mlijeka). Upravo kalkulacija ovog indikatora za sektor govedarstva pokazuje da su opšte ocjene na nivou cijelog sektora prilično nezahvalne, te da bez analize strukture ne mogu da se donose pouzdani zaključci za vođenje ekonomske politike u agraru.

Ove monetarne vrijednosti mogu biti izražene kao nacionalna valuta ili neka zajednička valuta, kao što su US dolar ili Euro. Npr. PSE od 100 miliona dolara označava novčanu vrijednost bruto transfera od potrošača i poreskih obveznika za proizvođače iz mjera podrške poljoprivredi. Može se doći u iskušenje da se zaključi da se prihodi farme povećavaju preko ove vrijednosti, ali to nije tako.

**Tabela 55 – Indikator % PSE za sektor proizvodnje govedeg mesa u Crnoj Gori 2013.**

Kategorija mesa (trupovi) USD/t	Svjetska cijena €/t (A)	Cijena u CG €/t (B)	Vrijednost domaće proizvodnje po svjetskim cijenama = (A) x (E) (C)	Vrijednost domaće proizvodnje mesa CG cijene = (E) x (B)= ( D )	proizvodnja u CG/t (E)	Razlika domaćih i svjetskih cijena ( C )*(D)= (F) ( MPS)
<b>govedina i teletina 3880 USD/t</b>	2.754	2.500	18.727.200,00	17.000.000,00	6.800	-1.727.200,00
<b>MPS = QPp – QPb</b>						-1.727.200,00
učešće primarne proizvodnje mesa u poljoprivrednom outputu 0,35	0,35			35% učešće proizvodnje mesa u outputu stočarstva		
Premije za gazdinstva u govedarstvu –17.023 grla x 66,91 €						1.139.009,00
Premije za organizovani tov junadi, bikova i volova – 3.377 grla x 128,94 €						1.139.009,00
Klanične premije za ostale kategorije goveda 1.010 grla x 17,06 €						17.231,00
Očuvanje genetičkih resursa u poljoprivredi			35%	40.000,00	14.000,00	5.600,00
Održivo korišćenje planinskih pašnjaka			35%	200.000,00	200.000,00	80.000,00
Obnova i razvoj sela i izgradnja seoske infrastrukture			35%	415.000,00	145.250,00	58.100,00
Program staračkih naknada			35%	2.720.000,00	1.632.000	652.800,00
Program stručnih i savjetodavnih poslova u stočarstvu			100%	322.000,00	322.000,00	128.800,00
Program intervencija na tržištu			35%	350.000,00	122.500,00	49.000,00
Upravljanje rizicima u poljoprivredi			35%	300.000,00	180.000,00	72.000,00
Program obaveznih mjera zdravstvene zaštite životinja			100%	1.350.000,00	1.350.000,00	540.000,00
Ostalo: Kreditna i grant sredstva *MIDAS, Fond za razvoj, FAO, Lokalne samouprave			35%	740.000,00	259.000,00	103.600,00
<b>SVEGA BP:</b>				8.989.100,00	6.776.850,00	<b>3.985.149,00</b>
PSE (proizvodnja mesa na farmama) <b>PSE = MPS + BP</b>					-370.180,00	2.257.949,00
<b>% PSE = PSE/(QPp + BP)*100</b>						<b>10,76</b>

**Izvor:** OECD-FAO Agricultural Outlook 2013-2022, MPRR, Strategija proizvodnje mesa (modifikacija autora)

Značenje PSE indikatora za sektor goveđeg mesa u Crnoj Gori, ilustruje i komparacija sa novim zemljama članicama EU (Rumunija i Bugarska), koje su do nedavno bile na sličnom stepenu razvoja poljoprivredne proizvodnje kao i Crna Gora (gledano po ulaganjima per capita). Treba napomenuti da je ovaj indikator u EU tokom 2006. godine iznosio 50.<sup>306</sup> Drugim riječima, stepen proizvodne podrške proizvodnji goveđeg mesa u Crnoj Gori je veći od nivoa u Rumuniji i Bugarskoj, ali je višestruko manji nego u EU.

**Tabela 56 - Vrijednosti PSE indikatora za odabrane poljoprivredne proizvode u Rumuniji ( u % )**

Proizvod	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Pšenica	1,49	1,15	1,67	1,31	1,13	0,88
Suncokret	0,72	0,73	0,65	0,84	0,95	0,96
Goveđe meso	2,19	2,31	1,47	1,20	1,95	1,39
Svinjsko meso	1,77	1,92	1,08	1,64	2,01	1,91

*Izvor: Baza podataka OECD-a, <http://oecd.org/dataoecd/8/46/39643224.xls>*

**Tabela 57 - Vrijednosti PSE indikatora za odabrane poljoprivredne proizvode u Bugarskoj ( u % )**

Proizvod	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
Pšenica	0,91	0,77	1,06	1,12	0,84	0,76
Suncokret	0,82	0,81	0,89	0,80	0,87	0,87
Goveđe meso	1,35	1,57	1,46	1,15	1,12	0,94
Svinjsko meso	0,84	0,98	1,01	1,32	1,40	1,11

*Izvor: Baza podataka OECD-a, <http://oecd.org/dataoecd/8/47/39643200.xls>*

Daljim otvaranjem tržišta, uvođenjem novih kanala prodaje i rastom konkurencije, postojeći relativni nivoi cijena teško će se održavati. Bez razvojne podrške, privatne i javne inicijative ovakav sektor teško da će biti sposoban da izdrži sve pritiske i iskoristi i one komparativne prednosti koje postoje. Novi koncept agrarne politike i koncept budžetske podrške stoga su jedan od bitnih uslova da se izbjegne pad nivoa proizvodnje u narednom srednjem roku u mnogim sektorima, pa i u sektoru proizvodnje mesa i mlijeka, koji u ukupnom BDP-u crnogorske poljoprivrede učestvuje sa oko 60%.

### **5.8. Hipotetički budžet za crnogorsku poljoprivredu u EU 34**

U ovom dijelu rada u fokusu je predstavljanje modela kalkulacije budžeta novih država članica u srednjoročnoj projekciji. Ovu kalkulaciju uradio je **Richter**, sa Bečkog instituta za međunarodne ekonomske studije (VIIES, 2008) pokušavajući da projektuje budžet proširene Evrope (EU 34) u 2013. godini, iz perspektive 2008. godine, odnosno u suret pristupanju grupacije zemalja Zapadnog Balkana. Procjena je napravljena bez ulaženja u detalje poljoprivredne proizvodnje svake

<sup>306</sup> *Izvor: Baza podataka OECD-a, <http://oecd.org/dataoecd/59/26/4095473.xls>*

pojedinačne zemlje. Zbog prakse desetogodišnjeg razdoblja “uključivanja”<sup>307</sup> za direktne podrške, stvarni uticaj na rashode CAP-a vidljiv je tek u desetoj godini članstva svake novoprimitljene zemlje. Za zemlje koje su postale članice 2004. godine to će biti 2013. godina, za Bugarsku i Rumuniju 2016, a za grupu Balkan-7, jedna od godina nakon 2016. godine.

Važno je pitanje nivoa transfera u razdoblju nakon “uključivanja”. O tome imamo dvije pretpostavke. **Prva je pretpostavka da će se prema novim članicama odnositi jednako kao i prema prethodnim (onima iz 2004. i 2007. godine). Druga je pretpostavka da će treća Grupa Balkan-7 obuhvatiti Albaniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Crnu Goru, Srbiju i Tursku**<sup>308</sup>. Podaci za Srbiju ne uključuju Kosovo (UNMIK). Zbog nedostatka podataka o BDP-u i ostalih važnih podataka za Kosovo (UNMIK), nije napravljena procjena uticaja mogućeg budućeg (hipotetičkog) članstva Kosova na budžet EU.

U prvom koraku procijenjen je BDP zemalja Balkan-7 u 2013. Nakon toga izračunava se **P + R rashode zemalja Balkan-7** u toj godini (**direktne podrške+ rashodi za ruralni razvoj**), koristeći se procijenjenim udjelom P + R rashoda u BDP-u novih članica u 2013. To su **gornje granice** mogućih transfera unutar te glave i neće nužno biti jednaki stvarnim plaćanjima. Plaćanja koja se odnose na kalendarsku godinu (n) u stvarnosti su izvršena u budžetskoj godini (n+1).

Poljoprivredne podrške iz budžeta EU biće **jednake relativne visine** za zemlje Balkan-7 kao što su bile i za prethodne nove zemlje članice. Kako bi se moglo sprovesti poređenje između sadašnjih zemalja članica i budućih zemalja članica **Balkan-7**, formiran je **hipotetički EU-34**, u koji su uključene Rumunija i Bugarska i balkanske zemlje. U poređenju s procjenom za EU u 2015. (na početku razdoblja “uključivanja”) ili u 2025. (puni troškovi sa završenim “uključivanjem”), stvaranje hipotetičkog EU-34 i računanje relevantnih punih troškova u 2013. ima prednost u tome što se neophodne procjene BDP-a, kako za EU, tako i za pojedine zemlje članice, kandidate i potencijalne kandidate, odnose na relativno kratko razdoblje (2008-2013), a podaci tog desetogodišnjeg razdoblja su bili raspoloživi.

**Tabela 58- BDP zemalja članica u hipotetičkom EU-34 2013. (u mil €)**

<i>Zemlja članica</i>	<i>u mil €</i>	<i>u %</i>
<i>Austrija</i>	<i>295.176</i>	<i>2,17</i>
<i>Belgija</i>	<i>354.077</i>	<i>2,6</i>
<i>Danska</i>	<i>239.419</i>	<i>1,76</i>
<i>Finska</i>	<i>198.891</i>	<i>1,46</i>
<i>Francuska</i>	<i>1.987.945</i>	<i>14,58</i>
<i>Njemačka</i>	<i>2.676.135</i>	<i>19,63</i>
<i>Grčka</i>	<i>244.668</i>	<i>1,79</i>
<i>Irska</i>	<i>204.564</i>	<i>1,5</i>
<i>Italija</i>	<i>1.625.697</i>	<i>11,92</i>

<sup>146</sup> Nove zemlje članice, koje su Uniji pristupile 2004. i 2007, primile su samo 25% direktnih poljoprivrednih podrški na koje su imale pravo tokom prve godine članstva. Procenat primljenih podrški postupno će rasti do punog iznosa, koji će dosegnuti krajem desete godine razdoblja “uključivanja”. Istaće se praksa najvjerojatnije primjenjivati i pri proširenju na balkanske zemlje.

<sup>308</sup> Richter Sandor: *Poljoprivredne potpore: drugačiji pogled na posljedice mogućeg proširenja Europske unije na balkanske zemlje*, Financijska teorija i praksa 32 (2) str. 181-193 (2008.), Institut za javne finansije, Zagreb, 2008;

<i>Luksemburg</i>	38.385	0,28
<i>Holandija</i>	609.765	4,47
<i>Portugal</i>	170.550	1,25
<i>Španija</i>	1.080.206	7,92
<i>Švedska</i>	365.582	2,68
<i>Velika Britanija</i>	2.151.725	15,78
<i>EU-15</i>	12.242.785	89,8
<i>Kipar</i>	18.273	0,13
<i>Češka Republika</i>	138.569	1,02
<i>Estonija</i>	16.842	0,12
<i>Latvija</i>	21.080	0,15
<i>Litva</i>	31.897	0,23
<i>Mađarska</i>	113.590	0,83
<i>Malta</i>	6.212	0,05
<i>Poljska</i>	315.307	2,31
<i>Slovačka</i>	60.176	0,44
<i>Slovenija</i>	40.547	0,3
<b><i>Nove članice EU od 2007</i></b>	<b>10 762.49</b>	<b>25,59</b>
<i>Bugarska</i>	32.905	0,24
<i>Rumunija</i>	99.070	0,73
<i>2 nove članice</i>	131.975	0,97
<b><i>12 novih članica</i></b>	<b>894.467</b>	<b>6,56</b>
<i>EU-27</i>	13.137.253	96,36
<i>Hrvatska</i>	44.329	0,33
<i>Albanija</i>	9.625	0,07
<i>Bosna i Hercegovina</i>	12.723	0,09
<i>Makedonija</i>	6.739	0,05
<i>Crna Gora</i>	2.789	0,02
<i>Srbija</i>	32.080	0,24
<i>Turska</i>	387.647	2,84
<i>Balkan-7</i>	495.931	3,64
<b><i>EU-34</i></b>	<b>13.633.184</b>	<b>100</b>

**Izvor:** S Richter: *Poljoprivredne potpore*, Financijska teorija i praksa 32 (2) str. 185

Okvirom navedenog istraživanja, bilo je moguće projektovati hipotetički EU 34 budžet, na način da se izbjegnu veće nesigurnosti procjenjivanja u srednjem i dugom roku. Procjena uticaja temeljila se na podacima o BDP-u i procjenama BDP-a posmatranih privreda, na dostupnim komponentama sastava CAP-a za aktuelne zemlje članice u razdoblju 2007-2013. Važno je naglasiti da CAP ima treću, relativno malu, ali svakako nezanemarljivu komponentu (tržišna i cjenovna podrška), koja zbog nepredvidivosti potrebnih varijabli nije bila dio ove procjene. Zbog toga Richter umjesto "CAP rashoda" koristi izraz "**direktne podrške i rashodi za ruralni razvoj**" (**P + R rashodi**).

Podaci o direktnim podrškama upotrebljavani u ovoj procjeni odnose se na nacionalne gornje granice; u stvarnosti oni mogu biti manji, ali se tada ponovno pojavljuju u transferima za ruralni razvoj pa se stoga P + R korišten u procjeni ne mijenja. Nadalje, procjena se temelji na pretpostavci da su zemlje Balkan-7 pristupile hipotetičkom EU 34 još 2004. godine uz jednake uslove kao 12



aktuelnih novih zemalja članica. Zbog sličnosti u nivou BDP-a po stanovniku i uloge poljoprivrede u privredi, udio P + R rashoda u BDP-u novih članica bit će sličan udjelu hipotetičkih P + R rashoda u BDP-u zemalja Balkan-7.

Rashodi se mogu zatim uporediti s ukupnim hipotetičkim EU-34 P+R rashodima i ukupnim hipotetičkim EU-34 budžetskim rashodima. Vidi se da će BDP zemalja **Balkan-7** biti nešto veći od polovine BDP-a novih članica u 2013. Unutar cjeline Balkan-7, pet zemalja bivše Jugoslavije i Albanija imat će manji zajednički BDP u 2013. nego Mađarska, dok će Turska imati nešto veći BDP od Poljske. Unutar cjeline Balkan-7, 80% zajedničkog BDP-a odnosi se na Tursku.

Direktne podrške i rashodi za ruralni razvoj čine znatan dio ukupnih transfera iz budžeta EU zemljama članicama, odnosno oko 42% u razdoblju 2007-2013. Međutim, njihovo značenje za pojedine zemlje članice, mjereno udjelom tih transfera u BDP-u, znatno se razlikuje od zemlje do zemlje. U grupi starih zemalja članica taj je udio u prosjeku oko 0,3%, uz izuzetak udjela Grčke, koji iznosi gotovo 1%. U grupi novih deset zemalja članica (proširenje 2004) prosječni je udio 1,1%, a za 12 novih članica zajedno 1,4%. Znatno viši udio novih zemalja članica (u poređenju s EU-15) odražava relativno veće značenje poljoprivrede u njihovim privredama i niži nivo privrednog razvoja. Tako će Bugarska i Rumunija, nakon što završi razdoblje uključivanja, imati znatno veće udjele (3,2 i 2,5%) nego neka od novih zemalja članica iz 2004. (u toj grupi Litvanija će imati najveći udio od 1,7% BDP-a).

**Tabela 59- Udio direktnih podrški i rashoda za ruralni razvoju procjenjenom BDP-u u EU-27, 2013. (u %)**

Austrija	0,4
Belgija	0,2
Danska	0,4
Finska	0,4
Francuska	0,4
Njemačka	0,2
Grčka	0,9
Irska	0,7
Italija	0,3
Luksemburg	0,1
Nizozemska	0,1
Portugal	0,6
Španjolska	0,4
Švedska	0,2
Velika Britanija	0,2
EU-15	0,3
Cipar	0,3
Češka Republika	0,8
Estonija	1,1
Latvija	1,2
Litva	1,7
Mađarska	1,4
Malta	0,2
Poljska	1,3
Slovačka	1,0
Slovenija	0,5
Nove članice-10	1,1
Bugarska	3,1
Rumunjska	2,5
2 nove članice	2,7
12 novih članica	1,4
EU-27	0,4

Izvor: S Richter: Poljoprivredne potpore, *Financijska teorija i praksa* 32 (2) str.186

Sva predviđanja vezana za poljoprivredne transfere budućim članicama EU u razdoblju nakon 2013. prilično su nepouzdana zbog niza nepoznanica; stoga je izabrana procjena tih transfera u kontekstu hipotetičkog EU-34 u 2013. godini. Procjena “odozgo prema dolje” temelji se na pretpostavci da su udjeli poljoprivrednih podrški u BDP-u u zemljama članicama koje su na sličnim nivoima razvoja i u kojima je značaj poljoprivrede u privredi sličan – podjednaki. Rezultati pokazuju da bi **dodatni teret u smislu direktnih podrški i rashoda za ruralni razvoj za sadašnjih 27 članica zbog proširenja na sedam balkanskih zemalja iznosio između 5 i 11,5 mlrd. eura (u cijenama iz 2004)**<sup>309</sup>.

Moramo naglasiti da grupa zemalja Proširenje-7 nije homogena u smislu dodatnih rashoda generisanih pristupanjem EU. Naime, gotovo 80% dodatnih rashoda odnosi se na Tursku. I dok integracija zemalja bivše Jugoslavije i Albanije u CAP ne bi znatnije povećala rashode, integracija Turske mogla bi iziskivati novi sastav poljoprivredne politike EU.

**Tabela 60 - Procijenjene direktne podrške i rashodi za ruralni razvoj za zemlje Balkan-7 u hipotetičkom EU-34 2013. godine (u mil. eura)**

	BDP (mil €)	P + R rashodi	
		Udio poljoprivrednih podrški u BDP-u 1,4% (EU12) mil€	Udio u BDP-u (RO, BG) mil €
Hrvatska	44.329	621	1.197
Albanija	9.625	135	260
Bosna i Hercegovina	12.723	178	344
Makedonija	6.739	94	182
Crna Gora	2.789	39	75
Srbija	32.080	449	866
Turska	387.647	5.427	10.466
Proširenje - 7	495.932	6.943	13.390

**Izvor:** S Richter: *Poljoprivredne potpore*, Financijska teorija i praksa 32 (2) str.187

U tabelarnom pregledu, prvi broj odražava udio poljoprivrednih podrški u BDP-u koji odgovara prosjeku 12 novih zemalja članica, a drugi označava isti prosjek za Bugarsku i Rumuniju. Kako su zemlje cjeline Proširenje-7, osim Hrvatske, u mnogo čemu sličnije Bugarskoj i Rumuniji nego razvijenijim novim članicama iz 2004, **dodatni teret će vjerojatno biti bliži višoj nego nižoj procjeni**. U relativnim iznosima hipotetičko proširenje na zemlje Proširenje-7 u 2004. stvorilo bi neto povećanje mase transfera za direktne podrške i rashode za ruralni razvoj u rasponu od 10 do 23%. Alternativno, ako masa ne bi bila povećana, postojeće bi članice izgubile 13%, odnosno 22% transfera u poređenju sa sredstvima koja su im na raspolaganju u EU bez zemalja Proširenje-7.

#### **5.9. Pristupni ugovor Republike Hrvatske: poljoprivreda i finansijski paket (EU 28)**

**Iskustvo Republike Hrvatske u pregovorima o članstvu u EU i finansijski paket** ili oмотница (eng. *envelope*) govori da je navedena projekcija u priličnoj mjeri relevantna. Naime, **Pristupni ugovor sa Hrvatskom je potpisan 9. decembra 2011. godine**, sa projekcijom stupanja na snagu do 1. jula 2013. godine<sup>310</sup>. Finansijski paket ima prelazni period do kraja aktuelne finansijske

<sup>309</sup> ibid str.190

<sup>284</sup> Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske, Bruxelles, 7. studenoga 2011 (www.mvpei.hr)

perspektive, kao i dinamiku rasta/dostupnosti fondova u prvoj polovini Finansijske perspektive 2014-2020.

**Tabela 61 - Finansijski paket za Republiku Hrvatsku (decembar 2011.)**

Strukturne mjere /mil €/	Od 1. 7. 2013.
Strukturni fondovi	299,6
Kohezioni fond	149,8
Evropski fond za ribarstvo	8,7
<b>Ukupno</b>	<b>458,1</b>

**Izvor:** Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, Bruxelles, 7. studenoga 2011

U novoj Finansijskoj perspektivi 2014-2020, sredstva za RH će se postepeno povećavati: 2014. godine po stopi od 70% uobičajenog finansiranja u tim godinama, sa prilagođavanjem koje će to osigurati, u mjeri u kojoj ograničenja nove pravne tekovine Unije to dopuštaju, zatim do 2015. godine 90%, da bi do 2016. godine bilo dostignuto 100% odobrenih sredstava po novoj finansijskoj perspektivi.

Za korišćenje sredstava iz evropskih fondova (Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond) neophodno je prilagođavanje regulativama. Za Hrvatsku, maksimalni nivo prenosa iz fondova iznosiće 3,5240% od BDP (po procjenama iz maja 2011. godine).

Za poljoprivredu i ruralni razvoj - Direktna plaćanja iznose (373 mil. €: Pristup 25% direktnih plaćanja u 2013. godini (plaćanja u Hrvatskoj će se rasporediti kroz razdoblje od deset godina počevši od 25% direktnih plaćanja EU-u prvoj godini pristupanja, 30% u drugoj, 35% u trećoj i 40% u petoj godini pristupanja te nakon toga uz povećanja od 10% godišnje).<sup>311</sup>

Dodatna direktna plaćanja: Hrvatska će moći dopuniti direktna plaćanja do 100% iznosa direktnih plaćanja iz svog budžeta<sup>312</sup>.

Godišnja nacionalna proizvodna kvota: šećer 192.877 t, mlijeko 765.000 t. Uvode se, pored postojećih, i geografske oznake porijekla za: Samoborski bernet (vino), Hrvatska loza, Hrvatska stara šljivovica, Slavonska šljivovica, Hrvatski pelinkovac, Zadarski maraskino, Hrvatska travarica. Ruralni razvoj

<sup>311</sup> **Dogovoreni finansijski paket za direktna plaćanja je 373 mil €** (383 €/ha za Hrvatsku, prosjek za EU-27 je 268 €/ha) . Godišnja „nacionalna omotnica“ (*financial envelope*) za Hrvatsku je 373 mil. €. Pored toga Hrvatska će dobiti 9,6 mil € godišnje za minirano zemljište tokom 10 godina pod uslovom da se to zemljište koristi za poljoprivredu.

<sup>312</sup> Međutim tokom 2014., 2015. i 2016. Hrvatska može iskoristiti do 20% godišnjih sredstava za finansiranje ruralnog razvoja EU za finansiranje dodatnih nacionalnih direktnih plaćanja. Doprinos iz fondova za ruralni razvoj je ograničen na razliku između: a) nivoa direktnih plaćanja koja se primjenjuju u Hrvatskoj za dotičnu godinu i b) 45% nivoa direktnih plaćanja koja se primjenjuju u EU. Najmanji nivo direktnih plaćanja je 100 €.

- Potpuna jednogodišnja dodjela IPARD pretpristupnog finansiranja na raspolaganju Hrvatskoj u 2013. godini – 27,7 mil € bez EAFRD finansiranja (Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj).
- Pristup finansiranju ruralnog razvoja kroz EAFRD počće od 2014. godine (ukupni paket je procijenjen na cca 333 mil. €313 iz budžeta EU uz postepeno uvođenje u prve dvije godine korišćenja).
- U sljedećem programskom razdoblju za ruralni razvoj 2014-2020. Hrvatska može odobriti posebnu podršku za: djelimično samostalna poljoprivredna gazdinstva u postupku restrukturiranja, podršku za olakšavanje uspostavljanja i administrativnog djelovanja proizvođačkih grupa (do kraja 2017), podršku za mehanizaciju poljoprivrednih gazdinstava, podršku za sprovođenje Direktive o nitratima.
- Regulativa Savjeta (EC) 73/2009 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe direktne podrške za poljoprivrednike u okviru CAP – potrebno izvršiti prilagođavanje za direktna plaćanja.
- Prilagođavanje Regulativi Savjeta (EC) 2371/2002 za ribarstvo.
- Prilagođavanje Regulativi Savjeta (EC) 1198/2006 Evropskog fonda za ribarstvo.
- Tranzicioni period za poglavlje 12 – Bezbjednost hrane.
- Definisane kvote za određenu proizvodnju (kvote za mlijeko – koje važe do 1. 4. 2015; kvote za bijeli šećer); nijesu dozvoljeni zasadi novih vinograda (dok je ta regulativa na snazi u EU).

#### Prelazne odredbe

#### Poljoprivreda:

- Odobrava se da se na tržištu Hrvatske stavlja u promet roba pod nazivom „domaća marmelada“ i „ekstra domaća marmelada“ do isteka zaliha koje postoje na dan pristupanja.
- Nacionalna zaštitna oznaka geografskog porijekla i oznaka izvornosti mogu se nastaviti maksimalno 12 mjeseci nakon pristupanja.
- Prodaja „Mladog vina protugizac“ do isteka zaliha.
- Priznate oznake vina su zaštićene.
- Odobrena kvota od 40.000 t uvoza sirovog šećera od šećerne trske za domaće rafinerije, u naredne tri godine.
- **Bezbjednost hrane, veterina i fitosanitarna politika** - koke nosilje u fazi proizvodnje mogu ostati u kavezima najkasnije 12 mjeseci od pristupanja (tzv. neobogaćeni kavezi); njihova jaja mogu se prodavati samo na nacionalnom tržištu.
- **Objekti** (meso, mlijeko, riba, nusproizvodi životinjskog porijekla) – prilagođavanja do kraja 2015.godine; do tada plasman samo na domaće tržište, za dalju preradu ili za izvoz u treće zemlje; hrana iz ovih objekata (koji nijesu po EU standardima) posebno se označava; potreban jasan Akcioni plan i izvještavanje o procesu unapređenja ovih objekata.

<sup>313</sup> Finansijska omotnica za ruralni razvoj, od 2014. godine, procijenjena je na 333 mil € godišnje iz EU fondova. To je iznos nekoliko puta veći nego što su fondovi trenutno alocirani za ruralni razvoj u budžetu RH, čak i kada se uključe sredstva iz IPARD programa.

([http://www.mps.hr/UserDocsImages/natjecaji/ISKAZI%20INTERESA/2011/ToR\\_AE\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.mps.hr/UserDocsImages/natjecaji/ISKAZI%20INTERESA/2011/ToR_AE_FINAL_EN.pdf))

- **Stavljanje sjemena na tržište** - Prilagođavanje do kraja 2014. godine, poseban režim za tranzit kroz neumski koridor (BiH teritorija, izuzeća za veterinarske preglede).
- **Ribarstvo** – korišćenje mreža koća na udaljenosti od 1,5 nautičkih milja, na dubinama manjim od 50 m – do kraja 2014.godine (region Zapadne Istre); ostala prostorna i vremenska ograničenja izlova primjenjuju se danom pristupanja.

Dakle, umjesto, 2.7% maksimalnog prenosa iz EU fondova, kako je to predviđala naprijed navedena analiza iz 2004. godine, RH je u pregovorima izdejsvovala 3.52%, te je umjesto 621 mil.€, dobila 710 mil €. Na temelju iskustva Republike Hrvatske u pristupnim pregovorima, pod uslovom da ova metodologija bude važila i za pristupne pregovore Crne Gore, potencijalna mogućnost ukupne finansijske omotnice za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja mogla bi iznositi 97,8 mil € (ili oko 24% više od maksimalnog predviđenog iznosa u prethodnoj projekciji). Taj iznos je sedam puta veći od trenutnog agrobudžeta i višestruko veći od trenutnog iznosa kojim se finansira oblast ruralnog razvoja.

Polazeći od svega navedenog u ovom poglavlju, možemo zaključiti da je pitanje poljoprivrede i ruralnog razvoja veoma visoko na ljestvici prioriteta u Evropskoj uniji. U 2012. godini, Unija ima 27 država članica, tržište od pola milijarde potrošača, 14 miliona farmera i oko 4 miliona ljudi angažovanih u sektoru proizvodnje hrane. Proizvodnja i prerada hrane (prehrambena industrija) zajedno, obezbjeđuju oko 7% radnih mjesta u EU i generišu oko 6% ukupnog BDP-a.

Usled promjena CAP koji je dat u istorijskom kontekstu, a i obzirom da će Crna Gora kroz pristupne pregovore u poljoprivredi ići dalje u postepenom usvajanju standarda CAP-a u nacionalnom sistemu, logično i očekivano je da se i u okviru naših reformi u ovom sektoru, sistem podrške prilagođava navedenom koji se razvio u okviru EU. To će u crnogorskom slučaju značiti uvođenje direktnih plaćanja odvojenih od proizvodnje (decoupled), sa najvjerovatnijim izuzevima za plaćanja po grlu za krave dojlje, ovce i koze (uz vjerovatne prelazne periode), jačanje budžeta za ruralni razvoj i svođenje državne podrške otkupu (izvozu) na mjeru koja je zastupljena u EU.

Istakli smo već, da bi, po procjenama Richtera, u relativnim iznosima hipotetičko proširenje na zemlje Balkan-7 u 2004. stvorilo neto povećanje mase transfera za direktne podrške i rashoda za ruralni razvoj u rasponu od 10 do 23%. Alternativno, ako masa ne bi bila povećana, postojeće bi članice izgubile 13% odnosno 22% transfera u poređenju sa sredstvima koja su im na raspolaganju u EU bez zemalja Balkan-7. U ovom scenariju, sredstva za direktne podrške i ruralni razvoj od strane EU za Crnu Goru, mogla bi da iznose između 39 i 75 miliona eura godišnje.

**Na temelju iskustva Republike Hrvatske u pristupnim pregovorima**, pod uslovom da ova metodologija bude važila i za pristupne pregovore Crne Gore, potencijalna mogućnost ukupne finansijske omotnice za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja mogla bi iznositi **97,8 mil € (ili oko 24% više od maksimalnog predviđenog iznosa u prethodnoj projekciji)**

## VI PREPORUKE ZA OPTIMIZACIJU MODELA I NEOPHODNE REFORME U OBLASTI RURALNOG RAZVOJA U CRNOJ GORI

### 6.1. Ključni svjetski trendovi u savremenoj poljoprivredi i njihov uticaj na Crnu Goru

Savremeni "mega-trendovi"<sup>314</sup> zavise od sve rjeđih prirodnih resursa. Istaknuti primjer je vezan za eksploataciju fosilnih goriva na svjetskom nivou i njihovo korišćenje za pogon moćnih motora industrijalizovanih društava u kojima se u velikoj meri blagostanje mjeri u odnosu na povećanje potrošnje materijalnih dobara. Iako je veličina rezervi fosilnih goriva (koja su na kraju nenadoknadiva) goruće pitanje, nema sumnje da postoji pritisak da se otkriju novi izvori fosilnih goriva i da kontrolišu svoju proizvodnju, preradu i marketing, te predstavlja jedan od osnovnih pokretača ekonomskog i političkog ponašanja na globalnom nivou<sup>315</sup>. Treća kategorija megatrendova odnosi se na integraciju između mogućnosti povezivanja (connectivity) i mobilnost-društveno-ekonomskih, kao i biofizičkih sistema. Tekuća revolucija u informacionim tehnologijama, na primjer, omogućava ljudima da sarađuju na globalnom nivou u realnom vremenu i jačaju kapacitete da bi bili u stanju da odgovore na neke od opasnosti u vezi sa drugim oblicima globalizacije<sup>316</sup>.

Više od polovine rastuće ljudske populacije na planeti živi već 2007. godine u gradskim oblastima<sup>317</sup>. Urbana populacija će porasti na 60% do 2030. godine. U Latinskoj Americi, Sjevernoj Americi, Evropi i Okeaniji već imamo stopu urbanizacije od gotovo 70%<sup>318</sup>. "U ruralnim područjima Rusije živi 27% stanovništva. To je više nego, na primjer, u Njemačkoj ili V. Britaniji (11-12%), u SAD –u (21%) ili čak Brazilu (17%), iako ne toliko koliko u Kini (60%). Udio poljoprivredne zaposlenosti u EU i SAD je neuporedivo manji (1.5-3%)<sup>319</sup>.

Organizacija UN za hranu i poljoprivredu (FAO) i Svjetska banka navode da<sup>320</sup>:

- 100% globalne populacije zavisi od poljoprivrede kao izvora hrane,
- 40% globalne populacije zavisi od poljoprivrede kao izvora zaposlenja,
- 70% svjetskih tekućih voda se koristi u poljoprivredne svrhe,
- 30% emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte je povezano sa poljoprivredom,
- 70% rasta proizvodnje hrane će biti potrebno da nahrani stanovništvo od 9 milijardi na planeti 2050. godine,

Ovi podaci FAO-a i Svjetske banke pokazuju da bez poljoprivrede, svjetska ekonomija ne bi bila ono što jeste danas. Dok cijene hrane i dalje rast, a broj farmera u svijetu i dalje opada, građani i vlade mnogih zemalja još uvek nedovoljno uvažavaju činjenicu da je poljoprivreda, kao primarni

<sup>314</sup> Gallopin, G. C., Gutman, P., Maletta, H., (1989) *Global impoverishment, sustainable development and the environment a conceptual approach*, „Social Science Journal”, 121, Basil Blackwell, UNESCO

<sup>315</sup> Roberts Paul, *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World*, Houghton Mifflin 2004,

<sup>316</sup> Friedman Thomas, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux 2005,

<sup>317</sup> Kates, R. W. and T. M. Parris, 2003. *Long-Term Trends and a Sustainability Transition*, Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 100, No.14, pp. 8062-8067

<sup>318</sup> ibid

<sup>319</sup> Нефедова Т.. Новейшая история сельского хозяйства и пищевой промышленности,

<http://ru-90.ru/content/т-нефедова-новейшая-история-сельского-хозяйства-и-пищевой-промышленности>

<sup>320</sup> Agricultural Science, Edited by Godwin Aflakpui p. cm. Publisher: InTech, Chapters published April 27, 2012, str.9.

dio proizvodnje hrane, zapravo nisko-profitabilan i visoko-rizičan sektor privrede. Ovo se posebno odnosi na ratarstvo, odnosno biljnu proizvodnju, koje je izloženo najširem spektru negativnih uticaja, odnosno rizika - od lokalnih vremenskih nepogoda i opasnosti koje donosi promjena klime na Zemlji, do spekulacija sa cijenama nafte, mineralnih đubriva i poljoprivrednih proizvoda na tržištu. Ako bi se pravila **lista rizika** prema njihovom intenzitetu i značaju, odnosno stepenu opasnosti koju predstavljaju, onda bi lista mogla da se svede na:

- A. **klimatske promjene**, - rast temperatura i “klimatski kaos” tj. nestabilnost klime: - možemo da očekujemo više ekstremnog vremena- više poplava, suša i sve više šokova za poljoprivredu
- B. **krizu inputa** - sve manje nafte, gasa, fosfata – što uzrokuje njihov stalan rast ali i podložnost tržišnim spekulacijama;
- C. **ekološka razaranja** - zagađenja vode, zemlje i vazduha, smanjivanje biodiverziteta i štetan uticaj na klimatske promene;
- D. **opadanje plodnosti zemljišta i njegova erozija** - kao posledica intenzivnog korišćenja veštačkih đubriva i **klimatskih** promjena;
- E. Ovome bi trebalo dodati i rizike koji dolaze od **spekulacija sa cijenama poljoprivrednih proizvoda na tržištu** - koje su, bar do sada, proizvele veću štetu po sigurnost hrane u svijetu od svih ostalih prethodno pomenutih šteta. (Afrika je, naprimjer, nekada bila izvoznik hrane, a danas zavisi od njenog uvoza i od donacija u hrani – što je posledica uvoza hrane po damping cijenama čime je nanijeta ogromna šteta njenoj domaćoj poljoprivrednoj proizvodnji.)

#### *6.1.1. Savremena paradigma ruralnog razvoja i njen uticaj na Crnu Goru*

Imajući u vidu sve naprijed rečeno, postavlja se pitanje gdje su Crna Gora i njen ruralni razvoj? Da li je uopšte moguće definisati konzistentan model ruralnog razvoja imajući u vidu da je isti proizvod podjednako i politike i prakse. Da li će teorijske pretpostavke, odnosno činjenica da je **nekadašnju paradigmu “modernizacije”, “industrijalizacije” ili “produktivnosti” zamijenila paradigma “novog ruralnog razvoja”** uspjeti da potvrdi i utemeljenje pronađu i u crnogorskoj empiriji? <sup>321</sup>

U tom smislu, naučna nedoumica jeste u kojoj mjeri crnogorska stvarnost i praksa odudaraju od proklamovanih principa u ključnim sistemskim dokumentima crnogorske Vlade i ministarstva? Korišćenje terminologije koja mnoge zbunjuje (“Buzz words” ruralnog razvoja<sup>322</sup>) kao što su “multifunkcionalnost”, “diversifikacija”, “sinergija”, “lider osovina”, “princip odlučivanja odozdo-nagore odnosno bottom-up inicijativa”, “ruralne mreže”, “vlasništvo nad procesom” i mnoge druge, zvuče sasvim lijepo u političkom smislu, ali u dijelu implementacije u crnogorskoj stvarnosti poprimaju svojevrsan karikaturalan karakter čiji je krajnji rezultat nerazumijevanje i nedostatak

<sup>321</sup> ‘Tomas Kun nastavlja Poperovu kritiku ideje akumulacije naučnog saznanja, uvodeći pojam naučne paradigme. U svojoj knjizi “Struktura naučnih revolucija” (1962). **Naučna paradigma je skup stavova, verovanja i očekivanja koja definišu polje kojim se određena nauka bavi.** Paradigma je, na primjer, vjerovanje da se Zemlja okreće oko Sunca. **Drugim rečima, jedna paradigma određuje ne samo načine na koje možemo da se bavimo određenim naučnim problemima i pitanjima, već definiše i šta ne možemo da mislimo ili pitamo.** Došlo je do naučne revolucije. Kun smatra da je realno verovati da će bilo koja naučna teorija doći u krizu i biti zamenjena nekom drugom’. ([http://filozofija.comyr.com/pdf/19\\_Pozitivizam\\_\\_Filozofija\\_nauke.pdf](http://filozofija.comyr.com/pdf/19_Pozitivizam__Filozofija_nauke.pdf))

<sup>322</sup> Riječi ili fraze koje se koriste da izazovu jaču impresiju ili predstavljaju pomodni žargon, trend u izražavanju.

povjerenja u institucije. Drugim riječima, već odomaćena paradigma (mantra) o poljoprivredi i ruralnom razvoju kao strateškim razvojnim resursima odavno su u koliziji sa stvarnošću i naravno, stepen tog odstupanja moguće je i dokazati i kvantifikovati. Uostalom, ovaj rad upravo to i dokazuje, bazirajući se na činjenicama i zvaničnim podacima.

Pri svemu tome, u ovom trenutku, ne postoji ni jedinstvena - zadovoljavajuća ili opšte prihvaćena **definicija samog ruralnog razvoja**. Korijen takve zbunjujuće konstatacije zasigurno leži u činjenici da je sama paradigma ruralnog razvoja nastala kroz socijalnu i političku borbu i raspravu. Jednom odomaćena, ista je podložna daljim osporavanjima koje prate i poljoprivredu i njen ekološki aspekt. Postoje naime, podijeljena mišljenja vezana za samu ulogu ruralnog razvoja tj. da li je isti samo dodatak poljoprivrednoj proizvodnji koja sa druge strane, i sama prolazi kroz značajne promjene i neprestano evoluirati. Takođe, politike, ali i relativni značaj ruralnog razvoja značajno se razlikuju od zemlje do zemlje, posebno u Evropskoj uniji. Nadalje, ne smije se smetnuti sa uma da se ruralni razvoj može posmatrati i u okviru regionalnog razvoja, ali i kao dio turističkih potencijala zemlje.

**Ruralni razvoj** je proces koji uključuje više aktera, nivoa i procesa, sa korijenima u istorijskoj tradiciji. Savremena paradigma je izrasla kao odgovor na raniju paradigmu modernizacije, ali i globalne promjene relacija između same poljoprivredne proizvodnje i društvene zajednice. Takođe, na globalnom nivou, paradigma se mijenjala i zbog promjena u ekonomskog sistemu, te činjenice da ekonomski uspjeh i rast (ekonomija obima) nijesu više u presudnoj mjeri mjerilo uspjeha, već se sve više optira za fleksibilnije forme organizacije poslovanja. Stoga je i nova paradigma ruralnog razvoja odgovor na ove opšte trendove. Pregled najboljih praksi ruralnog razvoja ukazuje na potrebu politika procjene u vezi kriterijuma za ocjenjivanje definicije "uspjeha". Potencijalne mjere su broj ekonomskih indikatora i kvalitet života. Međutim, krajnji kriterijum za atraktivnosti i "uspjeh" su ljudi sa sela koji migriraju iz ruralnih područja, ili se vraćaju u njih<sup>323</sup>.

Na bazi sprovedenog istraživanja i izučavanja raspoložive literature, **ruralni razvoj** može se posmatrati i kao **potraga za novim modelom razvoja poljoprivrede**. Paradoksalno zvuči da smo kao posljedicu industrijalizacije, specijalizacije proizvodnje, ekonomije obima, dobili ruralni egzodus, rapidno smanjenje broja farmi, povećanje regionalnih dispariteta u razvoju i rastuće socijalne tenzije. Jedan od ključnih elemenata ovog modela jeste i **sinergija** tj. kohezija između farmi, njihovih specifičnih usluga i roba, lokalnih i regionalnih ekosistema<sup>324</sup>, društvenih pokreta itd. **Održivost** je ovdje centralni koncept. Ona se generalno, razumije kao kapacitet socijalnih ekosistema da ostvare usklađenost sa osnovnim potrebama sadašnjih i budućih generacija bez degradacije osnove prirodnih resursa" (..) održivost možemo koristiti i kao kriterijum za ocjenjivanje i upoređivanje pejzaža koji nastaje kao rezultat različitih vrsta poljoprivredne djelatnosti na farmama"<sup>325</sup>. Za razliku od paradigme "modernizacije", koja je značila specijalizaciju proizvodnje i odvajanje poljoprivrede od drugih vidova ruralnih aktivnosti, značaj sinergije u ruralnom razvoju zapravo i odslikava novu paradigmu tj. uzajamne koristi i "win-win" situaciju među različitim aktivnostima i akterima (kad uključeni akteri usaglašavaju rješenja do

<sup>323</sup> Olfert, M. R. and Partridge, M. D. (2010): *Best Practices in Twenty-first century Rural Development and Policy*, Growth and Change: 41(2), 147–164

<sup>324</sup> Dominguez Garsia Maria M. and Soto Fernandez David, *"The Economic Value of Landscapes"*, 2013, Routledge, , str.206

<sup>325</sup> *ibid*



pozicije kada svi imaju percepciju “pobjednika”, odnosno kada se dijalogom dolazi do kompromisnog rješenja svih zainteresovanih strana),

Pojedinci spore i sam značaj ruralnog razvoja, svodeći ga na “incident”. Vezati ga isključivo za poljoprivredu, znači oduzeti mu širu i značajniju funkciju (prije svega ekološku). Isto tako, ne vezati ga u najznačajnijem dijelu za poljoprivredu, znači oduzeti mu aspekt održivosti. Farmer-preduzetnik po definiciji, nikada neće koristiti raspoložive zemljišne, vodne, šumske i druge resurse na način da ih potpuno potroši ili bolje rečeno, ne ugrozi održivost proizvodnje, prije svega zbog svog i interesa sopstvene porodice. Stoga je stopa internog povrata investicije u modernoj poljoprivrednoj proizvodnji (uzimajući u obzir da su svi drugi uslovi stabilni) uvijek među najstabilnijima u ekonomiji.

Može se takođe, ustvrditi da se ruralni razvoj operativno dešava na nivou **farme** (domaćinstva). kroz re-konceptualizaciju samog značenja poljoprivrede i samih strategija, praksi, mreža i sl. Sama činjenica da značaj poljoprivrede sve više opada u ruralnim ekonomijama (naročito u zemljama Evropske unije), upućuje na zaključak da centar ruralnog razvoja nisu više (isključivo) farme, već i društvene snage i akteri koji promovišu održivost biodiverziteta, turističke potencijale, rezervate divljeg života, turizam, organsku poljoprivredu i sl. Pitanje je ko će profitirati, na dugi rok, od specijalizovanih ili tradicionalnih proizvoda koji su odlika nekog regiona? Da li su to farme, zadruge, velike agrobiznis kompanije ili pak, trgovinski lanci?

Na nivou politika i institucija, postoje značajne razlike i među samim zemljama Evropske unije, uslovljene kako regionalnim i topografskim razlikama, tako i značajem koji se pridaje samoj politici ruralnog razvoja. Jedan od tipičnih primjera je i tzv. Lider program (osovina 4 ruralnog razvoja) koja odslikava stepen učešća, ali i legitimitet samih lokalnih zajednica u koncipiranju, predlaganju i implementaciji programa ruralnog razvoja (obično, ruralne infrastrukture).

Veliki broj farmi se sve više suočava sa složenim uslovima na tržištu i regulatornim zahtjevima sa jedne strane, i nedostatkom organizacije, kada su u pitanju poljoprivredne aktivnosti, sa druge strane. U mnogim slučajevima, poljoprivrednici ne posjeduju adekvatna znanja da bi bili u stanju da odgovore na nove promjene na tržištu. Problem finansiranja diversifikovanih aktivnosti u ruralnim područjima je često prepreka za otvaranje novih preduzeća u ovim oblastima.<sup>326</sup>

**Koncept multifunkcionalnosti** unosi nove prakse, nove mreže u samu suštinu ruralnog razvoja. Potrebne su nove teorije koje bi adekvatno reflektovale ili definisale kako se promjena paradigme ruralnog razvoja transformše sa nivoa mono-funkcionalne farme na **multi-nivoe, multi-aktere i multi-aspekte**. “Koncept multifunkcionalnog razvoja poljoprivrede i ruralnih područja je još uvijek prisutan uglavnom u naučnim i političkim sferama, bez jasnog objašnjenja ili interpretacije ili pak, mehanizama za njegovu implementaciju (---) Određeni koraci su učinjeni u dijelu izgradnje institucionalnih kapaciteta kao podrške multifunkcionalnom razvoju – decentralizacija institucija i podrška ruralnom razvoju, usvajanje zakona, jačanje znanja, definisanje i koordinacija programa

---

<sup>326</sup> Figurek, A., Rokvic, G., Vasko, Z. (2012): *Diversification of the rural economy as a function of the sustainability of rural areas*. Agriculture and Forestry, Vol. 58. Issue 3: str. 51-61, 2012, Podgorica.

podrške uz podršku lokalnih i stranih fondova, ali još uvijek multifunkcionalnost kao koncept nije zaživio u Srbiji u mjeri u kojoj bi to trebalo da bude slučaj”.<sup>327</sup>

### 6.1.2. *Heuristika ruralnog razvoja u Crnoj Gori*

Iskustveno izvoditi zaključke<sup>328</sup> o daljim pravcima ruralnog razvoja u Crnoj Gori svakako nije lak, niti zahvalan zadatak. Iskustveno, svakako znači, izvoditi zaključke kako na osnovu činjenica (demografskih trendova, ekonomskog stanja, nezaposlenosti, stanja infrastrukture, nivoa dohotka, budžetske i/ili kreditne podrške, Evropske zajedničke poljoprivredne politike itd.), zatim na osnovu teorijskih analiza relevantnih autora i naučnih autoriteta, ili pak na osnovu proučavanja kretanja u tom sektoru u regionu ili Evropskoj Uniji.

**Paradigma “modernizacije” ili “produktivnosti” u sektoru ruralnog razvoja** nije nikada u evropskom smislu riječi zaživjela ili implementirana u Crnoj Gori. Razlog za ovakvu konstataciju leži u činjenici da izgradnja socijalističkog društva u drugoj polovini prošlog vijeka, bazirana prevashodno na industrijalizaciji i de-agrarizaciji, nije gotovo nimalo ostavila prostora za produktivan razvoj farmi kao nukleusa razvoja ruralnih područja, te time nisu ni stvoreni uslovi za njihov održiv razvoj. Drugim riječima, u Crnoj Gori smo suočeni sa preskakanjem faza ekonomskog razvoja (prevashodno je riječ o agraru), te samim tim nismo uspjeli preležati ni “dječije bolesti” evropskog razvoja poljoprivrede od uspostavljanja Zajedničke poljoprivredne politike (efektivno stupila na snagu 1962. godine). Suprotne tendencije sa kojima se suočavamo, posebno u zadnjoj deceniji, prije svega de-industrijalizacije i tehnološkog nazadovanja (ili gubljenja tehnološke i tehničke baze ekonomskog razvoja), aktuelizuju potrebu neuporedivo snažnije podrške ruralnom razvoju, ne samo u cilju valorizacije ogromnih potencijala ovog prostora, već i **novog “društvenog ugovora” na liniji selo-grad, poljoprivrednici-lokalne samouprave -Vlada.**

Sa početkom pregovora o punopravnom članstvu u EU, crnogorski agrar i ruralni prostor moraju se uklapati u “okvir” zajedničke evropske poljoprivredne politike (i ruralnog razvoja), kako u dijelu legislative, novih oblika udruživanja, marketinga, odlučivanja, diversifikacije oblika proizvodnje i dohotka, ekološke brige i brige o poljoprivrednom pejzažu, biodiversitetu, tako i budžetske i kreditne podrške ruralnom razvoju. Od farmera, podjednako kao i od države, se sve više traži da djeluju proaktivno, da kroz sve veći nivo razmjene informacija i programa edukacije povećaju svijest da im ništa neće “pasti sa neba” i da je potrebno agresivnije i osmišljenije djelovati kroz

<sup>327</sup> “Ruralni prostor Srbije je heterogen i devastiran u različitom stepenu i stoga je izuzetno komplikovano planirati multifunkcionalni razvoj”, Bogdanov Natalija, Vasiljevic Zorica, ‘*Role of Agriculture and multifunctional rural development in Serbia*’, Volume 05, Numbers 1-2, 2011, p. 46-57, <http://purl.umn.edu/104642>

<sup>328</sup> Heuristika je nauka o mogućnostima naučnog istraživanja, i odgovara na pitanja; šta se može naučno istražiti? šta se ne može? šta je aksiom? (grčki: "Εὐρίσκω", "naći" ili "otkriti") **Heuristika obuhvaća metode i tehnike rješavanja problema, učenja i otkrivanja koji su bazirani na iskustvu.** Heurističke metode se koriste da ubrzaju proces pronalaženja dovoljno dobrog rješenja u situacijama kada sprovođenje detaljnog istraživanja nije praktično. Primjeri toga obuhvaćaju korištenje raznih uopštenih pravila, informisanog nagađanja, intuicije i zdravog razuma. Preciznije se heuristika može definisati kao korištenje lako dostupnih informacija, čija primjena nije strogo određena, za kontrolu rješavanja problema od strane ljudi i mašina.” (prema: Zbigniew Michalewicz and David B. Fogel, *How To Solve It: Modern Heuristics*, Springer Verlag, 2000.

([http://paginas.fe.up.pt/~mac/ensino/docs/OR/HowToSolveIt/Chapters\\_1-6\\_How\\_to\\_Solve\\_It\\_Modern\\_Heuristics.pdf](http://paginas.fe.up.pt/~mac/ensino/docs/OR/HowToSolveIt/Chapters_1-6_How_to_Solve_It_Modern_Heuristics.pdf))

lokalne zajednice i samouprave. Od **ruralnih zajednica** se zahtijevaju nove forme udruživanja, usvajanje novih znanja i novih tehnologija, kreacija novih tržišnih mogućnosti, novog brenda, apliciranje za državne i donatorske fondove kroz utemeljene i kvantifikovane projekte koji su plod zajedničkih i demokratskih inicijativa. Nova radna mjesta i smanjenje zagađenja, upotreba obnovljivih izvora energije, na primjer, mogu biti osnova za kandidovanje inicijativa. Od ruralnih zajednica, ali i lokalnih samouprava, zahtijevaće se u procesu približavanja Evropskoj uniji da sve više budu nešto što gotovo nikada nijesu istinski ni bile (makar ne u modernoj istoriji Crne Gore): da prevazilaze naslijeđene komplekse inferiornosti, političke, teritorijalne, socijalne i sve ostale forme podjela iz prošlosti, kao i da shvate da politički diskurs ili kontekst razvoja nije nešto statično, već da itekako postoje mogućnosti interakcije i djelovanja kroz osmišljene akcije i socijalnu dinamiku čiji ishodi nikada nisu unaprijed determinisani. Drugim riječima, od statičnog posmatrača, ruralne zajednice u Crnoj Gori se moraju organizovati na način na postanu aktivni činilac razvoja, nosilac novih ideja, stvaralac nove vrijednosti i konkurentne prednosti, ali i čuvar tradicije i kulture na svom prostoru.

Novi model ruralnog razvoja je definitivna šansa za crnogorsku ekonomiju. Isti možemo u cjelini i detaljima proučavati i objašnjavati ili možemo u potpunosti okrenuti glavu od njega. Imamo čitav jedan novi svijet mogućnosti, ali i čitav svijet koji možemo zanemariti, ne prepoznajući njegovu vrijednost i ekonomske mogućnosti.. Potpuno je, stoga, jasno da jedna transparentna, konzistentna i utemeljena teorija u ovom smislu jeste više nego potrebna.

## **6.2. Odnos države prema ruralnom razvoju**

Ako bi se pošlo od iskustava Zajedničke evropske poljoprivredne politike, aktuelno smanjivanje "miješanja" države iz toga područja nema potpunog opravdanja, jer evropska poljoprivreda svoj uzlet i rast u zadnjih nekoliko decenija duguje upravo aktivnoj politici države.

Što se tiče relevantnih teorija, postoji nekoliko standardnih razloga za aktivnu ulogu države u poljoprivredi<sup>329</sup>. Neki od tih razloga su sljedeći: (1) manjkava tržišta osiguranja i kreditiranja; (2) javna dobra i porast profita; (3) nepotpune informacije; (4) eksternalije i (5) problemi distribucije dohotka.

Poljoprivrednici zbog prirode proizvodnje, koja uvijek zavisi od klimatskih i meteoroloških uslova, nemaju cjelovito osiguranje za rizik outputa i cijena s kojima se u toj proizvodnji suočavaju. Kreditna tržišta i tržišta osiguranja su nesavršena. **Poljoprivrednicima je pristup kreditu ograničen, ako ga uopšte i mogu ostvariti.** Često moraju platiti visoke kamate na kredite, a to je povezano s visokim rizikom koji se teško može osigurati, stoga su suočeni s mogućnošću finansijskog kraha (stečaja).

Treba zaista ponavljati - **mehanizmi slobodnog tržišta mogu rezultirati time da značajan broj ljudi ostvari neprihvatljivo nizak prihod odnosno dohodak u poljoprivredi.** Fenomen tržišne imperfektnosti (*market failure*) svoju specifičnu težinu ima u sektoru poljoprivrede, koji je neraskidivo povezan sa ruralnim razvojem jedne nacionalne ekonomije. To sugerise da Vlada mora

---

<sup>329</sup> Stiglitz Joseph E., *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, World Bank Research Observer, Vol. 2. No. 1. 1987 str.:43-51

osmisлити programe koji povećavaju dohodak, posebno malih poljoprivrednika, te da mora istovremeno voditi brigu o odgovarajućem snabijevanju hranom (po kvalitetu i cijeni) urbanih stanovnika.

Pojedini italijanski autori, poput agroekonomiste Mareskotija, kao motive za **državnu intervenciju u poljoprivredi** vide sledeće elemente:<sup>330</sup>

- Ispravljanje neefikasnosti koje su rezultat specifičnih uslova u poljoprivredi (proces, kompanije-preduzeća, sektor):
- priroda i biološki hazardi,
- Okretanje poljoprivrednih aktivnosti ka zahtjevima društva:
- od bezbjednosti hrane do multifunkcionalnosti poljoprivrede ,
- krutosti strukture i strukturno prilagođavanje teškoćama,
- ograničena veličina preduzeća: problemi organizacije i pregovaračka moć,
- varijabilnosti poljoprivrednih cijena uslijed rigidnosti tražnje i ekološke varijable koje preduzetnici ne mogu da kontrolišu,
- prema potrošačima, dobroćudnost "baznih" poljoprivrednih proizvoda,
- priroda "dobre plate" i aspekti javnog interesa (javno zdravlje).

Primjera radi, državna politika u oblasti održivog razvoja ruralnih područja **Ruske Federacije** do 2020.godine vrši se u skladu sa sledećim principima: "razvoj seoskih područja kao jedne istorijski ustanovljeni teritorijalne jedinice, pokretanja proizvodnje i ekonomske, socijalne, demografske, kulturne, ekološke, rekreativne i druge državne funkcije, obezbeđujući ustavna prava ruralnih građana, rad sa pristojnom platom, kao i pristupa kvalitetnom obrazovanju, zdravstvu i drugim socijalnim službama, garantujući državne podrške koji obezbeđuje potpuno iskorišćavanje i razvoj prirodnih i socio-demografskih potencijala ruralnih oblast,i partnerstvo između države, lokalne samouprave, preduzeća i ruralnih zajednica u za postizanje održivog razvoja ruralnih područja, proširuju i produbljuju veze sela sa gradom, integracije u jedinstven ukupni ekonomski sistem zasnovano na agroindustrijskog integraciji i saradnji, razvoj rekreacije za stanovnike, saobraćajne komunikacije, savremenih vidova komunikacije i stvaranje jedinstvenog sistema socijalnih usluga; korišćenje potencijala svih seoskih naselja ; razvoj seoskih lokalnih vlasti, civilnog društva, svi oblici saradnje, povećanje učešća seoskog stanovništva u donošenju odluka koje se odnose na pristup prirodnim resursima (zemljište, voda, šuma), socijalnim uslugama, kao i izgleda za razvoj ruralnih zajednica (...) " **Postizanje ciljeva** državne politike u oblasti održivog razvoja ruralnih područja vrši se preko sljedećih prioriteta: promocije rasta stanovništva i stvaranje uslova za preseljenje u seoska područja, diverzifikaciju ruralne ekonomije i širenje izvora prihoda seoskog stanovništva; poboljšanje uslova života ruralnog stanovništva, stvaranje moderne društvene, inženjerske i saobraćajne infrastrukture u ruralnim područjima".<sup>331</sup>

Kada je riječ o **javnim dobrima i javnoj potrošnji**, ali i mogućnostima porasta profita poljoprivrednika radi se o mogućnosti vladine intervencije na način da osigura npr. investicije za

<sup>330</sup> [http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Didattica/EAAR/2012-13\\_EAAR\\_LUC\\_02\\_SAA\\_2-pac.pdf](http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Didattica/EAAR/2012-13_EAAR_LUC_02_SAA_2-pac.pdf)

<sup>331</sup> Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, от 30 ноября 2010 г. № 2136-р, Министерство сельского хозяйства России Федерации, в. <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14914.77.htm>

izgradnju i održavanje velikih infrastrukturnih projekata, poput **mreže kanala za navodnjavanje**<sup>332</sup>, odnosno isušivanje močvarnih područja i sl. Granični troškovi upotrebe sastava za navodnjavanje, već kad je napravljena mreža kanala, relativno su niski. Takvi projekti ispunjavaju oba kriterijuma za čista javna dobra i predstavljaju dobar primjer pozitivnih eksternih efekata i mjerljivog dobra u opštoj upotrebi. Snadijevanje vodom gotovo je uvijek prirodni monopol, a uobičajena odgovornost na takav monopol je isključivo na Vladi. Korišćenje vodnih resursa u poljoprivredi primjenom navodnjavanja, u cilju povećanja prinosa i stabilizacije proizvodnje hrane, strateški je cilj poljoprivrednih proizvođača i društva u cjelini. Pri tom, mora se voditi računa o zaštiti i očuvanja zemljišta i životne sredine, jer se sve više koristi voda neodgovarajućeg kvaliteta.

Poljoprivreda, sa primarnom proizvodnjom, u Crnoj Gori, a time i status **hidromelioracionih zahvata** - odvodnjavanja i, posebno, navodnjavanja - kao imperativa stabilne poljoprivredne proizvodnje, nije do sada dostigla adekvatan stepen razvoja. Uz to, od 2000. godine statistika je prestala da vodi evidenciju o ovim sistemima, tako da danas nije dostupna informacija o tome koliko tačno ima površina koje se navodnjavaju.

Prilikom prvobitne izgradnje sistema za navodnjavanje, nakon Drugog svjetskog rata, činjene su greške u odabiru konceptijskih rješenja sistema, čime je u zavidnoj mjeri bivala kompromitovana sama ideja navodnjavanja. Korišćenjem iskustva u navodnjavanju iz ranijeg perioda, krajem 70-ih i početkom 80-ih godina XX vijeka, kao i svjetskih iskustva, otpočela je etapa izgradnje modernih sistema, uz primjenu efikasnijih načina navodnjavanja (vještačko kišenje, "kap po kap"). Međutim, poslije desetak godina njihove eksploatacije i potvrde u praksi, umjesto da se intenzivira dalja izgradnja sistema za navodnjavanje, usvojenim Zakonom o povraćaju zemljišta, prouzrokovano je napuštanje već izgrađenih sistema za navodnjavanje. Ovim mjerama je napravljen veliki korak unazad u navodnjavanju, pa imamo situaciju da je lokalno navodnjavanje u Crnoj Gori zastupljeno na površinama osam puta većim od površina u sistemima za navodnjavanje<sup>333</sup>. Važeći Zakon o vodama<sup>334</sup> gotovo da ne obrađuje materiju iz oblasti navodnjavanja, te je i to doprinijelo ovakvom stanju u toj oblasti. Dalji razvoj i primjena navodnjavanja imaju dobre perspektive u buduću, ali

<sup>332</sup> Analiza autora na bazi podataka Ministarstva ekonomije – (odgovori B.B) za portal Mina Biznis, avgust 2011

<sup>333</sup> Pod sistemom za navodnjavanje treba istaći i DP "Boka" iz Tivta, koje raspolaže mikroakumulacijom na rijeci Gradišnici (60 000 m<sup>3</sup>) iz koje se vrši navodnjavanje površine od oko 20 ha, dijelom pod staklenicima i plastenicima, preostalim u sistemu nakon povraćaja zemljišta. Na primorskom području uglavnom se navodnjavaju: voće, vinogradi i bašte. Voda se najčešće obezbjeđuje zahvatanjem iz potoka i izvora u pobrnu Krivošija, Lovćena, Rumije i dr.

Središnji region se odlikuje obilnim rezervama, dominantno, podzemnih voda izuzetnog kvaliteta i to, kako u rejonu Skadarskog jezera, tako i na prostoru Nikšićkog polja. Prisutno je i zahvatanje vode iz Zete i Gračanice za navodnjavanje uzanih rječnih dolina. Po strukturi navodnjavanih površina najzastupljenije su oranice i bašte na nižim površinama Zete, a sa prelazom u Bjelopavličku ravnicu i dalje prema Nikšiću učešće voća se povećava. Sjeveroistočno područje je vezano za navodnjavanje u rječnim dolinama zahvatanjem vode iz vodotoka (pritoka Lima, Tare, Čehotine), a na višim lokalitetima iz potoka, vrela i izvora. Pored oranica i voća ovdje je u strukturi navodnjavanja površina znatno učešće livada. Tradicionalno navodnjavanje je najprisutnije na području opština Berane i Andrijevice. Beranska kotlina je ispresijecana kanalima za navodnjavanje koji su rađeni prije više od 100 godina. Neki kanali su takvih dimenzija da mogu da prime i po 1 m<sup>3</sup>/s vode, kao na primjer, manastirski kanal kojim je dovodena voda od Bistrice na Balabandu. Poslije gašenja Vodne zajednice 1975. godine, smanjivale su se površine za navodnjavanje, a kanale je malo ko održavao, tako da je dolazilo do zatrpavanja i rušenja.

<sup>334</sup> Stari Zakon o vodama (Sl. list RCG", br. 16/95) je tretirao ovu oblast u okviru člana 4, ali važeći Zakon (Sl. list CG 27/7), kao i njegove izmjene i dopune (Sl. list CG br. 32/3011) uopšte ne pominje, osim djelimično u članu 35, ali je u koliziji sa članom 42.

izgradnja sistema i dostizanje visokog stepena poljoprivrede, a time i cijelog društva, u uskoj je zavisnosti od društveno-ekonomskih opredjeljenja u Crnoj Gori<sup>335</sup>. Za sada se raspolaže određenom dokumentacijom za izgradnju savremenih sistema za navodnjavanje.

**Nepotpune i asimetrične informacije** svakako su problem i na poljoprivrednom tržištu, a problem započinje već kod informacija o tome gdje koja vrsta proizvodnje dobro ili bolje uspijeva. Poseban je problem dostupnosti svih relevantnih informacija svakom poljoprivredniku. Tu je uloga Vlade gotovo nezamjenjiva. Međutim, problem je u tome što je obezbjeđivanje blagovremenih, potpunih i korisnih informacija takođe finansijski zahtjevno, pa Vlada u budžetskoj oskudici nastoji izbjeći taj trošak, od čega bi poljoprivrednici svakako imali koristi

**Problem eksternalija (negativnih efekata)** u poljoprivrednoj proizvodnji javlja se na više načina, kako negativnih, tako i pozitivnih eksternih efekata. Na primjer, uspješna adaptacija (prilagođavanje) novoj tehnologiji jednog poljoprivrednika pruža njegovom susjedu vrijednu informaciju i tako mu daje značajne pozitivne eksternalije. Postojanje ovih eksternalija može biti upotrijebljeno kao napredak za poljoprivrednike koji dobijaju nove tehnologije.

Međutim, možda su najvažniji razlozi za vladinu intervenciju u poljoprivredi vezani za distribuciju dohotka ostvarenoga na slobodnom tržištu. **Mehanizmi slobodnog tržišta mogu rezultirati time da značajan broj ljudi ostvari neprihvatljivo nizak prihod odnosno dohodak.** To sugerise da vlada mora osmisliti programe koji povećavaju dohodak, posebno malih poljoprivrednika, te da mora istovrijemeno voditi brigu o odgovarajućem snabijevanju hranom (po kvalitetu i cijeni) urbanih stanovnika.

Etape ruralnog razvoja u Crnoj Gori u 20.vijeku

Savremena crnogorska privreda kao i cijelo crnogorsko društvo zadnjih je decenija suočeno s krupnim strukturnim promjenama u okviru gotovo dvodecenijskog tranzicionog procesa koje imaju duboke istorijske korijene i dugoročne posljedice. Crnogorska nastojanja usmjerena su prema izgradnji moderne tržišne i evropski konkurentne privrede. Jedan od hijerarhijski najviših ciljeva je uključivanje Crne Gore u evropske integracije odnosno ulazak u zajednicu zemalja Evropske unije.

Kada je riječ o ključnim aspektima do sada sprovedenih **reformi** u poljoprivredi, možemo konstatovati da je njihova efikasnost, kao i ukupni uticaj, bio ograničen. Sprovedeno je nekoliko, (uglavnom neuspješnih) agrarnih reformi. Podsjetimo se da su osnovne karakteristike poljoprivrede predratne Jugoslavije bile velika agrarna prenaseljenost, mala proizvodnja i niska produktivnost rada.<sup>336</sup> U poljoprivredi je dominiralo sitno seljačko gazdinstvo sa ručnim i zaprežnim oruđima za rad. Ovakav položaj poljoprivrede Jugoslavije onemogućavao je razvoj proizvodnih snaga i ona se nalazila na najnižoj ljestvici, među nerazvijenim zemljama Evrope.

---

<sup>335</sup> U saradnji sa Prvom bankom, Ministarstvo poljoprivrede je tokom 2008 i 2009 godine realizovalo projekat podrške nabavci sistema za navodnjavanje kao posledicu klimatskih promjena i suša u Crnoj Gori, gdje je isfinansirano ukupno oko 3 miliona eura vrijednosti sistema za navodnjavanje za oko 1 000 domaćinstava. Obaveza MP RR je bila bespovratno pokrivanje 30% vrijednosti investicije. Preostalih oko 500 domaćinstava koja su potpisala ugovore sa Prvom bankom čekaju obnovu kreditne aktivnosti Prve banke u punom kapacitetu, gdje će MP RR ispuniti svoj dio obaveza, odnosno grant od 30% vrijednosti investicije u sisteme za navodnjavanje.

<sup>336</sup> Latifić Ibrahim, *Razvoj privrednih delatnosti u SFR Jugoslaviji (u "Jugoslavija 1945-1990: razvoj privrede I društvenih djelatnosti), Znaci, Beograd, 1997, str. v. [http://www.znaci.net/00001/120\\_5.pdf](http://www.znaci.net/00001/120_5.pdf), str.47-55*

**Neposredno poslije II svjetskog rata, sprovedeno je nekoliko krupnih mjera agrarne reforme koje su, u prvom redu, promijenile posjedovnu strukturu u poljoprivredi.** Određene su maksimalne veličine poljoprivrednih posjeda, kako za zemljoradničke, tako i za posjede nezemljoradnika. ...(**---**)...**Površina zemljišta unijetog u Fond agrarne reforme iznosila je 1.566 hiljada hektara.** U raspodjeli fonda agrarne reforme 1945. individualnim seljačkim domaćinstvima dodjeljeno je 51% zemljišta, državna poljoprivredna dobra dobila su 18.3%, dok je na šume i zemljišta za pošumljavanje otpalo 24,%. Ostatak od 6,4% dodeljen je zemljoradničkim zadrugama, državnim preduzećima i zdravstvenim i drugim ustanovama....(**..**).....unutrašnji kolonisti (kolonisti unutar republika) činili su 7%, dok su takozvani savezni kolonisti (borci, ratni invalidi, porodice poginulih boraca NOR-a) koristili 14% od ukupno podjeljenog zemljišta iz Fonda agrarne reforme. Ova posljednja grupa je, uglavnom, naseljena u SAP Vojvodini i za njih je zemljište bilo posebno izdvojeno. ...(**---**) ...**Mjere agrarne reforme uticale su na promjenu posjedovne strukture seoskih gazdinstava.** Tako je 39,8% gazdinstva sa posjedom do 2 hektara u 1969. godini imalo 8% ukupne poljoprivredne površine, dok je 54,8% gazdinstava sa posjedom od 2-10 ha imala u posjedu 54% poljoprivrednih površina. ....(**---**) Za posljednjih pedeset godina, poljoprivredne i obradive površine smanjene su za preko 400 000 ha. U isto vrijeme, **poljoprivredno stanovništvo smanjeno je dva i po puta i to uglavnom zbog brze industrijalizacije zemlje** u gradovima koji su zapošljavali viškove nezaposlenog stanovništva sa sela. Nagli, neorganizovani i neplanirani odlazak sa sela, naročito mlađeg, a pogotovu muškog stanovništva, doveo je do određenih socijalnih i ekonomskih problema na selu....(**---**) U periodu od 1956. godine, u vrijeme intenzivne industrijalizacije, poljoprivredna proizvodnja kretala se na relativno niskom nivou, koji jedva, da je prelazio predratni obim proizvodnje. U 1948. godini došlo je do formiranja seljačkih radnih zadruga čiji se broj naročito povećao u 1949. godini. ...(**---**)...Ulaskom seljačkih radnih zadruga u društveni sektor poljoprivrede, povećane su i njegove oraničke površine za 26,7% (od ukupnih oraničnih površina).

**Poslije 1956. godine, s većim ulaganjima i povoljnijim uslovima privređivanja u poljoprivredi, uslijedio je porast poljoprivredne proizvodnje.** U odnosu na desetogodišnji prosjek predratne proizvodnje (1930-1939. godine), ukupna jugoslovenska poljoprivredna proizvodnja u desetogodišnjem prosjeku, u vremenu od 1950-1959. povećana je samo za 10%, dok je osamdesetih godina (1980-1987) porasla skoro 2,5 puta. Što se tiče **investicionih ulaganja u osnovne fondove svih sektora, poljoprivrede se po vrijednosti ulaganja nalazila na četvrtom mjestu, poslije industrije, stambene izgradnje i saobraćaja.**

**Učešće poljoprivrede u ukupnim investicijama za period od 1952-1989. godine iznosilo je 8% ukupnih investicija.** I pored znatnog napretka u razvoju poljoprivrede, ona ipak zaostaje za drugim privrednim djelatnostima. U posleratnom periodu, poljoprivredna proizvodnja nije mogla zadovoljiti potrebe stanovništva u ishrani, te se putem uvoza moralo rješavati to pitanje. Niz godina u posleratnom periodu (1956, 1963, 1965, 1980 i dr.) uvozilo se i preko milion tona pšenice godišnje. Sporiji rast vrijednosti poljoprivredne proizvodnje od drugih proizvodnih oblasti, odrazio se i na smanjenje učešća poljoprivrede u društvenom proizvodu. **Od 30,3% u 1952. koliko je poljoprivreda učestvovala u društvenom proizvodu, smanjeno je njeno učešće na 15,1% u 1990. godini....(**---**)**<sup>337</sup>

---

<sup>337</sup> ibid

**Na početku devedesetih godina prošlog vijeka započela je tranzicija crnogorske privrede i crnogorskog društva**, a to je značilo nove "šokove" za crnogorsko selo i poljoprivredu od kojih je svakako najveći - gubitak državne "zaštite" i liberalizacija tržišta, kao i liberalizacija uvoza i izvoza, što je u kratkom i srednjem roku imalo za posljedicu veliki pad proizvodnje i produktivnosti i pad ukupne konkurentnosti crnogorske poljoprivrede i pretvaranje Crne Gore u aktivnog uvoznika velikoga broja poljoprivrednih proizvoda. Svemu ovome treba dodati i znatne štete uzrokovane građanskim ratom u bivšoj Jugoslaviji, raspadom jedinstvenog tržišta i ekonomskim sankcijama prema SRJ (1992-1995), što je crnogorsko selo i poljoprivredu dovelo u krajnje težak i nepovoljan položaj. Modelom "makaza cijena"<sup>338</sup> i nepovoljnim odnosom razmjene, poljoprivredni sektor je u dugom razdoblju bio glavna osnova i podrška procesima industrijalizacije koji su sprovedeni na teret i na trošak dugoročno sporijeg rasta poljoprivrede i usporavanja njenog tehnološkog napretka.

Možemo zaključiti da je u drugoj polovini XX vijeka ostvaren veliki rast poljoprivredne proizvodnje koju je pratila očekivana transformacija broja i strukture poljoprivrednog stanovništva, uz procese deagrarizacije i urbanizacije. Ovi su procesi, međutim, podstakli duboke socijalne i kulturno- civilizacijske promjene u ruralnim područjima Crne Gore. Mala proizvodnja, usitnjenost zemljišnog posjeda, mala produktivnost, deficit preduzetničkog mentaliteta i znanja, tehnološko zaostajanje, demografsko slabljenje koje se ogleda u stalnom bijegu mladih i školovanih ljudi u urbane sredine, jačanje osjećaja besperspektivnosti itd. glavna su obilježja aktuelnog stanja na crnogorskom selu i položaja poljoprivrede kod nas. Prethodno opisano stanje čini "slabu" polaznu osnovicu za buduće transformacije i veoma komplikovan put u **evropske integracije**. Na tom putu crnogorska poljoprivreda i selo moraju proći kroz vrlo dinamične i složene transformacijske procese. Zbog toga je važno programirati adekvatne strategije i taktike savladavanja ključnih izazova evrointegracionog procesa koji će u punoj mjeri uvažiti sve istorijske komponente, zatim sve elemente zatečenoga stanja, odnosno polaznu osnovicu i elemente koje treba svladati na putu ka evropskim integracijama.

### ***6.3. Mogućnosti veće finalizacije proizvoda na primjeru stočarstva i proizvodnje mlijeka***

#### **6.3.1. Crnogorski sektor stočarstva**

Relativno niska konkurentnost ovog sektora je posljedica postojeće nepovoljne strukture (preovlađuju male, porodične farme), niskog tehničkog nivoa uzgoja stoke, itd. U cilju poboljšanja konkurentnosti sektora stočarstva, svim podsektorima (goveda, mali preživari, svinje i živina) potrebna je intenzivnija investiciona podrška. Bez lakšeg pristupa Izvorima novca kod komercijalnih banaka i bez odgovarajuće podrške iz državnih sredstava u formi grantova, biće teško obezbijediti razvoj stočarskih farmi i implementaciju veoma zahtjevnih standarda EU.

Crna Gora ne iskorišćava u potpunosti svoj proizvodni potencijal u sektoru stočarstva. Ukupan broj uslovnih grla (UG)<sup>339</sup> je oko 110.000. Ako se taj broj uporedi samo sa ukupnom površinom livada (127.000 ha), odnos je ispod 1. Dodavanjem svega 1/3 raspoloživih pašnjaka površini livada, gustina populacije stoke je oko 0,5 UG/ha, što je veoma nisko.

<sup>338</sup> Disproporcija između troškova proizvodnje i novca dobijenog za proizvod.

<sup>339</sup> Uslovno grlo je ekvivalent za agregaciju različitih vrsta stoke i živine. Jedno odraslo grlo goveda je 1 UG, jedno mlado grlo goveda je do 0.6 UG, 8 odraslih ovaca ili 10 odraslih koza je ekvivalentno 1 UG.



Značajan dio crnogorske poljoprivredne proizvodnje potiče iz stočarske proizvodnje, u okviru koje su najznačajniji proizvodi mlijeko i proizvodnja jagnjetine kroz uzgoj tradicionalnih rasa. U proizvodnji govedine, najznačajnija kategorija su telad. U posljednjih par godina, komercijalizuje se uzgoj živine, dok je proizvodnja svinjskog mesa uglavnom za zadovoljavanje sopstvenih potreba.

**Tabela 62 - Pregled proizvodnje i potrošnje mesa u Crnoj Gori (2009.)**<sup>340</sup>

Mesni proizvod <sup>341</sup>	Domaća proizvodnja u tonama	Uvoz, u tonama	Domaća potrošnja, u tonama	Izvoz, u tonama	Deficit, u tonama	Pokrivenost domaćih potreba %
<b>Govedina i teletina</b>	6.790	5.355	12.069	76	5.279	56
<b>Ovčje i kozije meso</b>	4.120	100	4.220	0	100	98
<b>Svinjetina</b>	3.170	21.692	23.672	1.190	20.502	13
<b>Živinsko meso</b>	3.030	4.756	7.631	155	4.601	40
<b>Meso ukupno</b>	17.110	31.903	47.592	1.421	30.482	36

**Izvor:** Strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori, ADT i GTZ, 2010.

Po proizvodnji goveda, najznačajnija područja su opštine na sjeveru zemlje. Takođe, veliki broj ovaca se drži u sjevernom, planinskom području, ali i u opštinama u centralnom dijelu zemlje. Koze se drže naročito u kraškom regionu i opštinama Podgorica i Danilovgrad, kao i u opštini Bar, na jugu zemlje. Udaljenost od gradova i pijaca u urbanim sredinama je ono što utiče na lokacije na kojima se proizvode svinje i živina, s obzirom na to da na ovu proizvodnju nema uticaja domaća proizvodnja stočne hrane<sup>342</sup>

Sa godišnjom proizvodnjom od oko 190,000 tona mlijeka<sup>343</sup> i oko 17,000 tona mesa, sektor stočarstva ima najveće učešće u poljoprivredi Crne Gore. Najznačajniji poljoprivredni proizvodi su kravlje, ovčje i kozje mlijeko i proizvodnja jagnječeg mesa tradicionalnih rasa, kao i govedine i teletine. Glavni domaći resursi stočne hrane su livade i pašnjaci. Proizvodnja žitarica od 5,100 ha je niska, čak i u odnosu na susjedne zemlje. Livade i pašnjaci čine čak 88% ukupnog poljoprivrednog zemljišta.

Generalno, veoma dinamičan razvoj crnogorske mesno-prerađivačke industrije tokom prethodnih deset godina, sa značajnim investicijama u osavremenjavanje i sprovođenje poboljšanih higijenskih standarda i savremenu opremu za klanje i preradu mesa<sup>344</sup>; Četiri najveća preduzeća proizvode oko 2/3 ukupne domaće proizvodnje mesa i iskorišćeni kapacitet po preduzeću se kreće od 1.000 do 6.000 tona godišnje. Imaju integrisan sistem klanja i prerade mesa, kao i maloprodaju. Ova četiri preduzeća izvoze meso u Srbiju, BiH i/ili Kosovo. Pored njih, dva srednja preduzeća imaju

<sup>340</sup> ibid

<sup>341</sup> ibid

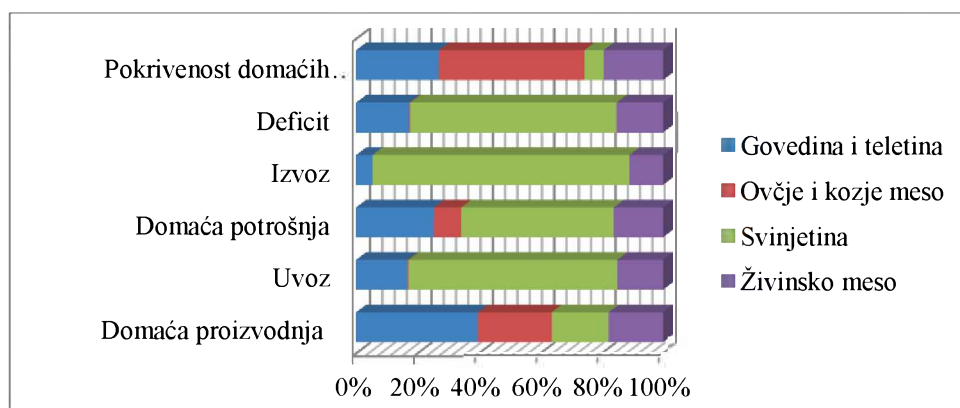
<sup>342</sup> Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, Analiza mljekarskog sektora, jun 2010.

<sup>343</sup> Uvozimo oko 38 mil eura mlijeka i mlječnih proizvoda. Uvozi se toliko i jer svega 10% nase mljekare prerade u pasterizovano mlijeko –kratkotrajno, a 90 % u jogust, gdje je zarada skoro 3 puta. U EU subvencije su samo za ekstra kvalitet – zavinso od broja somatskih celija, masnoce, bakterije i s. Kod nas oko 25% mlijeka je ekstra klase ( svega 11% u 2003.)

<sup>344</sup> ibid

iskorišćeni kapacitet između 500 i 1.000 tona mesa godišnje. I ona imaju integrisani sistem klanja i prerade mesa, sa jakim maloprodajnim aktivnostima u svom regionu, ali ne izvoze u susjedne zemlje; Oko 20 – 30 uglavnom malih porodičnih preduzeća specijalizovano je za klanje, svježe meso i /ili ograničen broj prerađevina od mesa. Nekoliko njih ima sopstvene maloprodajne objekte u regionu (usmjereni su na regionalno/lokalno tržište – npr. mesare, restorane, regionalne maloprodajne objekte); Nekoliko preduzeća je specijalizovano za klanja i preradu živinskog mesa; Važni su proizvođači tradicionalnog dimljenog i sušenog proizvoda – njeguške pršute. Veći proizvođači pršute se bave izvozom u susjedne zemlje; Nekoliko malih mesara se bave završnom preradom mesa i maloprodajom.

**Grafik 41 - Pregled ključnih parametara proizvodnje i potrošnje mesa u Crnoj Gori (2009)**

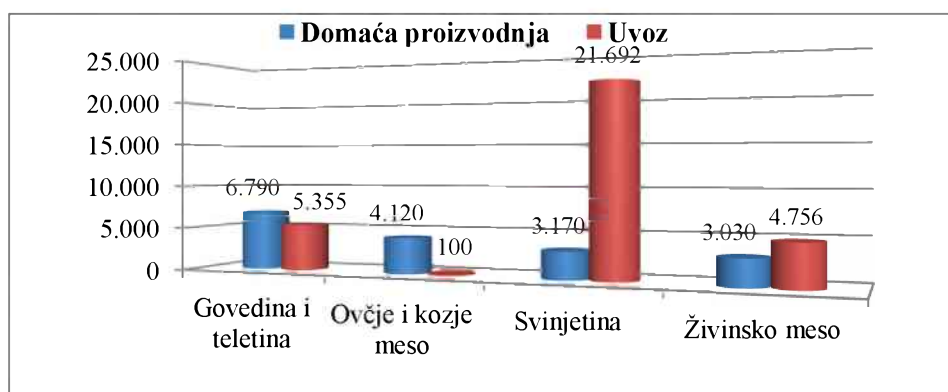


Izvor: Strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori, ADT i GTZ, 2010

#### 6.3.2. Scenarijska analiza i ograničenja budućih kretanja u poljoprivrednoj proizvodnji

Ova analiza pokazala je da postoje realni tehnološki potencijali za znatno povećanje proizvodnje u narednih desetak godina. **Scenario koji polazi od pretpostavke da su modernizacija i razvoj poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore jedan od prioriteta u ukupnoj razvojnoj politici države ukazuje da je uz jačanje tržišne infrastrukture realno očekivati povećanje poljoprivredne proizvodnje za 15% do 30%** (krompir, voće, vino, mlijeko, sve vrste mesa), a u nekim sektorima i mnogo više (povrće, masline, duvan, žito).

**Grafik 42 - Domaća proizvodnja i uvoz mesa 2010. (u tonama)**



Izvor: Strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori, ADT i GTZ, 2010.

Međutim, za ostvarivanje optimističkog scenarija polazi se od nekoliko važnih pretpostavki:

- povoljna makroekonomska situacija,
- jačanje institucionalne i finansijske podrške daljem razvoju poljoprivrede,
- uspješno sprovođenje međunarodnih integracija u okviru STO i EU.

**Primjer koji slijedi, a odnosi se na neophodne investicije u mljekarskom sektoru Crne Gore do 2014 godine, predstavlja matricu kako treba analizirati i druge sektore prehrambene industrije (mesna industrija, prerada voća i povrća i sl.)<sup>345</sup>.**

Uporedna analiza pokazuje da je Crna Gora postavila izvjesne regulative čija će implementacija obezbijediti usklađenost sa pravnom tekovinom EU. Crna Gora će morati da implementira detaljne regulative na osnovu postojećih osnovnih zakona da bi obezbijedila poštovanje posebnih standarda koji se odnose na mlijeko i mliječne proizvode i da bi obezbijedila efikasne kontrole njihove bezbjednosti i sigurnosti za ljudsku ishranu. To će zahtijevati i posebne obuke.

Nepovoljna struktura mliječnih farmi u Crnoj Gori očituje se i u činjenici da se svega oko 10% ukupnog broja farmi nalazi u opsegu do i preko broja od 10 mliječnih grla<sup>346</sup>. Za ovaj broj grla može se smatrati da u odnosu na postojeće proizvodne faktore (otkupna cijena, cijena proizvodnih inputa, stepen mehanizacije proizvodnje i sl.) predstavlja tačku rentabilnosti ove vrste primarne proizvodnje.

**Tabela 63 - Struktura stočarskih farmi u Crnoj Gori po broju mliječnih krava<sup>347</sup>**

		Farme			Mliječne krave		
Specifikacija	Broj farmi	% ukupnog broja	Zbirno %	Broj grla	% ukupnog broja	Zbirno %	Prosječno grla/farmi
<b>UKUPNO</b>	26.277	100,0	100	75.284	100,00	100	2,9
<b>1 grlo</b>	8.528	32,5	32,5	8.528	11,3	11,3	1,0
<b>2 grla</b>	7.036	26,8	59,2	14.072	18,7	30,0	2,0
<b>3 grla</b>	4.215	16,0	75,3	12.645	16,8	46,8	3,0
<b>4 grla</b>	2.410	9,2	84,4	9.640	12,8	59,6	4,0
<b>5 grla</b>	1.457	5,5	90,0	7.285	9,7	69,3	5,0
<b>6 grla</b>	900	3,4	93,4	5.400	7,2	76,5	6,0
<b>7 grla</b>	535	2,0	95,4	3.745	5,0	81,4	7,0
<b>8 grla</b>	381	1,4	96,9	3.048	4,0	85,5	8,0
<b>9 grla</b>	221	0,8	97,7	1.989	2,6	88,1	9,0
<b>10 grla</b>	145	0,6	98,3	1.450	1,9	90,1	10,0
<b>11-15 grla</b>	309	1,2	99,5	3.805	5,1	95,1	12,3
<b>16-20 grla</b>	75	0,3	99,8	1.332	1,8	96,9	17,8

<sup>345</sup> održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori-analiza mljekarskog sektora, D'Applonia, Podgorica – 30. jun 2010

<sup>346</sup> Svega 594 farme

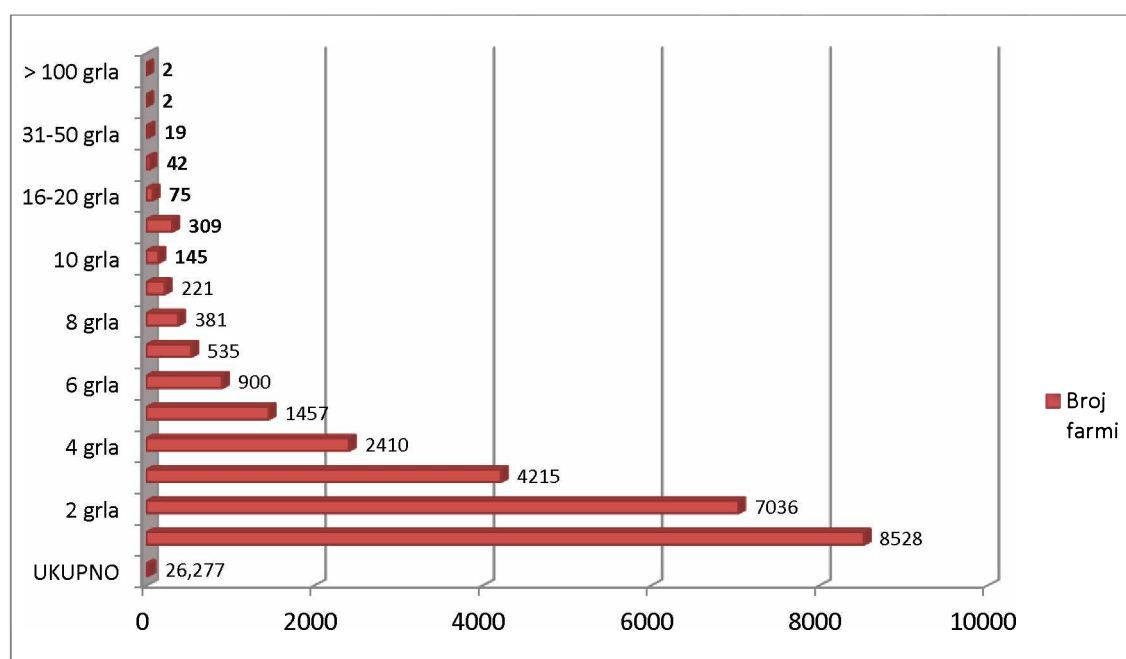
<sup>347</sup> Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori., D'Apollonia, jun 2010, podaci selekcijske službe u stočarstvu

21-30 grla	42	0,2	99,9	1.058	1,4	98,3	25,2
31-50 grla	19	0,1	100,0	725	1,0	99,3	38,2
51-100 grla	2	0,01	100,0	115	0,2	99,4	57,5
> 100 grla	2	0,01	100,0	447	0,6	100,0	223,5

Izvor: Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, D'Apolonia, 2010.

**Generalni, srednjoročni cilj daljeg razvoja primarne proizvodnje mlijeka** (definisan i nacrtom IPARD programa u Crnoj Gori) mora biti povećanje broja mliječnih grla, odnosno njihovo povećanje iz grupe od 5 ka grupi od najmanje 10 grla. Dugoročni cilj mora biti povećanje srednje veličine mliječne farme u Crnoj Gori u opsegu 15 i više, čime se garantuje njena veća profitabilnost (dakle niži fiksni troškovi po jedinici proizvodnje), a time i njena veća konkurentna sposobnost.

**Grafik 43 - Struktura mliječnih farmi u Crnoj Gori u 2010. godini**



Izvor: održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, MPRR i A'Apolonia, 2010.g

Prosječna veličina stada u Evropi (EU 27) je **26 grla/farmi**, sa nizom zemalja čiji prosjek prevazilazi 100 grla (Luksemburg 133, Holandija 110, Engleska 104, Češka 101 i Danska 101), 9 zemalja sa prosjekom od 92 (Belgija) i 44 (Italija), dok je prosjek u Austriji 26, Poljskoj 8 i Rumuniji 3. Crna Gora, sa svojim prosjekom od oko 3 do 4 grla/farmi slična je kategoriji u kojoj se nalaze Poljska i Rumunija, gdje se veliki broj grla još uvek uzgaja na malim farmama<sup>348</sup>.

Analiza se bazira na parametrima iz sektorske analize (Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori iz 2010. godine), koja je inovirana sa vrijednostima osnovnih proizvodnih inputa 2013. godine.

<sup>348</sup> Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, MPRR i A'Apolonia, 2010.g, str. 73

**Tabela 64 - Kalkulacija praga rentabilnosti farme mliječnih krava (10 grla)**

<i>Jedinice</i>	<i>Cijena po jedinici (€)</i>	<i>Ukupno</i>				
<i>Proizvodni rezultati i cijene</i>						
<i>Proizvodnja mlijeka (prosječna 4 000 kg po kravi/godišnje)</i>	<i>kg mlijeka</i>	<i>4000,00</i>	<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>0,50</i>	<i>20.000</i>
<i>Telad (prosječno 140 kg ž.v.)</i>	<i>kg ž.v.</i>	<i>140,00</i>	<i>telad</i>	<i>8</i>	<i>2,80</i>	<i>3.136</i>
<i>Izlučene krave</i>	<i>kg ž.v.</i>	<i>450,00</i>	<i>krave</i>	<i>2</i>	<i>1,00</i>	<i>900</i>
<i>Premije</i>				<i>7</i>	<i>67,00</i>	<i>469</i>
<b><i>Ukupno prihodi</i></b>						<b><i>24.505</i></b>
<i>Proizvodni inputi i cijene</i>						
<i>Koncentrati, minerali i ostali dodaci ishrani (1 500 kg/kravi)</i>	<i>kg</i>	<i>1500,00</i>	<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>0,32</i>	<i>4.800</i>
<i>2 ha pašnjaka i livada po kravi (zakup zemljišta, obrada zemljišta, itd.)</i>			<i>ha</i>	<i>20</i>	<i>150</i>	<i>3.000</i>
<i>Veterinarski troškovi, vještačko osjemenjavanje, gubitak životinja</i>			<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>50</i>	<i>500</i>
<i>Struja, voda, oprema, osiguranje, itd.</i>			<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>230</i>	<i>2.300</i>
<i>Varijabilni troškovi mehanizacije uključujući i proizvodnju sijena, itd.</i>			<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>100</i>	<i>1.000</i>
<b><i>Varijabilni troškovi prije amortizacije, predfinansiranja i inputa radne snage</i></b>						<b><i>11.600</i></b>
<i>Predfinansiranje sredstava za proizvodnju (amatna stopa 8%)</i>				<i>6000</i>	<i>0,08</i>	<i>480</i>
<i>Amortizacija smještajnih kapaciteta i opreme (250 €/godišnje/grlo)</i>			<i>krave</i>	<i>10</i>	<i>250</i>	<i>2.500</i>
<i>(Smještaj, muža, rashlađivanje, skladištenje stajskog đubriva, itd: 75.000 €, 15 godina)</i>						
<b><i>Ukupni troškovi prije inputa radne snage</i></b>						<b><i>14.580</i></b>
<b><i>Zarada bez troškova radne snage</i></b>						<b><i>9.925</i></b>
<i>Procijenjeni broj časova rada (1 lice puno radno vrijeme) 3000 radnih sati</i>	<i>radni sati</i>	<i>3.000</i>			<i>3,30</i>	<b><i>9.900</i></b>
<b><i>godisnji profit €</i></b>						<b><i>25</i></b>

Izvor: analiza autora bazirana na matrici iz strategije proizvodnje mesa, MPRR i ADT, 2010

Ključne fiksne vrijednosti parametara u ovoj analizi su količina mlijeka po grlu godišnje (4000 lit), što može biti približno tačna vrijednost za manje farme zbog njihovog lošijeg rasnog sastava i genetike (veći broj grla buše i križanaca), ali i manje kvalitetnom ishranom i primjenom kvalitetnih agrotehničkih mjera, 2 ha zemljišta u zakupu po grlu, amortizacija opreme, objekata, godišnji broj radnih sati i njegova cijena od 3,3 € bruto<sup>349</sup> i sl.

**Za ovaj obim godišnje proizvodnje mlijeka po grlu**, ili otkupna cijena mora biti značajno veća od sadašnje (trenutno u prosjeku oko 37-43 eur/centi zajedno sa premijama Ministarstva) i iznositi oko 50 eur/centi da bi se dostigao proizvodni prag rentabilnosti ili se prosječna veličina farme (broj grla) moraju značajno uvećati. Ova analiza ukazuje na više posebnih ili paralelnih pravaca akcije da bi crnogorska mliječna farma podigla prag rentabilnosti i učinila **proizvodnju mlijeka održivom**:

<sup>349</sup> Prosječna bruto plata u Crnoj Gori u februaru 2013 iznosila je 734 €, izvor: MONSTAT

1. da poveća broj grla na minimalno 10-16, uz održanje postojećeg rasnog sastava,
2. da poveća i broj grla na minimalno 10 i da poveća produktivnost po grlu poboljšanjem njihovog rasnog i genetskog potencijala nabavkom kvalitetnijih grla,
3. primjenom gore navedenih mjera povećanja održivosti farmerskog biznisa uz primjenu savremenih agrotehničkih mjera, ali i principa Dobre poljoprivredne i higijenske prakse,
4. kombinovanjem navedenih mjera uz povećanje sopstvene proizvodnje kvalitetne hrane za muzna grla na farmi (sopstvena silaža, kukuruz, sijeno i sl.),
5. primjenom svih ili dijela pomenutih mjera uz istovremeno povećanje državne podrške proizvodnji mlijeka na farmama (agrobudžet) po litru otkupljenog mlijeka, hektaru površine za proizvodnju travnatih smješa i/ili kukuruza, ali i premija po grlu<sup>350</sup>.
6. Proizvodnjom veće količine mlijeka ekstra i prve klase (kriterijumi kvaliteta mlijeka poput broja somatskih celija, masnih jedinica, broja bakterija i sl), koja bi mogla biti dodatno subvencionisana uz istovremeno smanjenje ili ukidanje subvencija za treću i četvrtu klasu proizvedenog mlijeka<sup>351</sup>,
7. Uvođenje podrške za nabavku sertifikovanog sjemena, mineralna đubriva i dizel goriva za obradu zemljišta,
8. Zadržavanje investicione bespovratne podrške od 50% za nove investicije u proizvodnju<sup>352</sup>, uz istovremeno širenje svijesti i obrazovanje farmera za apliciranje za IPARD fondove,
9. Kontinuirana obuka farmera za primjenu novih agrotehničkih mjera i principa Dobre proizvođačke prakse.

U dokumentu "Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, razrađeni su scenariji održivosti mlječnih farmi. Sprovedene analize dolaze do istovjetnog zaključka, koji se može izvesti iz gornje kalkulacije praga rentabilnosti farme (*break-even point*). Naime, "u oba navedena scenarija, **primarni proizvođači dostižu prag održivosti tek kada broj produktivnih grla pređe 10 grla i dostigne 16 grla..(-)..** Nadalje, zemlje EU 27 bilježe godišnji prihod od 334 € po grlu, dok je cijena mlijeka u Crnoj Gori (uključujući premije) viša nego u ostalim evropskim zemljama. Teorijski gledano, ukoliko se prerada vrši na samoj farmi i ako se sir direktno prodaje, broj grla neophodnih za dostizanje praga održivosti mogao bi biti i manji. Ovo čisto teoretsko razmatranje moglo bi postati realistično samo kada i ukoliko bi farmeri odlučili da osnuju **zajedničke pogone za preradu**, da unaprijede svoje proizvode i da dijele prihode i rashode. U svakom slučaju postoji **donja granica od oko 4 produktivna grla ispod koje proizvodnja nikada ne bi bila ekonomski održiva**. Činjenica da se brzo smanjuje broj farmi sa manje od 5 grla jeste indikativan pokazatelj koji govori o njihovoj neodgovarajućoj veličini",<sup>353</sup>

Gornja analiza takođe govori da farma od 10 mlječnih krava ostvaruje profitabilnost samo u slučaju da se finansira iz sopstvenih izvora, ne kalkuliše troškove amortizacije opreme i objekata i ima odgovarajuću površinu zemlje u vlasništvu. **Samo u tom slučaju, profitabilnost ove farme je na nivou od oko 12.000 € godišnje. To dalje govori da je zemlja značajan resurs, ali i da bez**

<sup>350</sup> 22-30 centi u EU garantovane cijene, do 1.01. 2015 kvote za mlijeko, poslije toga slobodno formiranje cijena. Kod nas veće subvencije u 2012. godini – tj. 7+1 cent + 3-5 od opština, + 2.5 za mljekare + 2.5 za udaljena područja – ukupno do: 15 centi. Tome treba dodati i subvencije po grlu, klanice premije, premije po ha obradive površine, vocationa, 50% subvencije osiguranja, 50 i 60% povrata na investicije.

<sup>351</sup> Preduslov je donošenje nove Uredbe o kvalitetu mlijeka kojom bi se zamijenila postojeća od 2003 godine.

<sup>352</sup> MIDAS projekat koji finansira Svjetska Banka omogućuje povrat 50% uloženi sredstava do maksimuma od 70 000 €, ali GEF fond iz istog kreditnog i donatorskog aranžmana omogućuje povrat i do 60% investicije u manje povoljnim područjima (pašnjaci i katuni preko 800 m nadmorske visine).

<sup>353</sup> Izvor: scenarijska analiza je preuzeta iz Sektorske analize mlijeka, jun 2010, D'Appolonia i MPRR

**povoljnih dugoročnih izvora finansiranja, koja podrazumijeva aktivnu ulogu države, proizvodnja mlijeka ne može biti rentabilna na dugi rok.**

6.3.4. Proizvodnja mlijeka na farmama – scenarijske analize na bazi tekućih i pretpostavljenih trendova<sup>354</sup>

U proizvodnji mlijeka na mlječnim farmama u Crnoj Gori, mogu se analizirati dva trenda, iz dostupnih podataka:

- scenario 1: period 2008-2009.god.;
- scenario 2: period 2007-2009.god.

Najočigledniji i najvažniji podaci o nedavnim trendovima su:

- Scenario 1: farme sa manje od 5 grla - 17% \* farme sa 10-15 grla + 17% broj grla – 5%
- Scenario 2: farme sa manje od 5 grla -9% \* farme sa 10-15 grla + 10% broj grla – 3%

Pretpostavka na nacionalnom nivou:<sup>355</sup>

- 17,160 ukupan broj farmi;
- 13,400 sa manje od 5 grla;
- 3,750 sa 6 ili više grla; 140 farmi je godišnje investiralo za povećanje (6 ili više grla);
- Investicija 2.2 M€ Agrobudžet x 1/0.30 ~ 7.3 M€.

Ovim su obuhvaćene dvije kompletne simulacije, kako bi se procijenio teoretski uticaj na dati sektor u narednih 5 godina (u periodu 2010-2014.god.)<sup>356</sup>.

**Tabela 65-Scenario razvoja broja mljećnih farmi na bazi trenda 2008-2009.**

<i>Br. grla</i>	<i>Br. farmi</i>	<i>(08/09) %</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>Razlika</i>
<i>Do 5</i>	<i>13,414</i>	<i>-0.174</i>	<i>11,081</i>	<i>9,153</i>	<i>7,561</i>	<i>6,245</i>	<i>5,159</i>	<i>-8,256</i>
<i>6</i>	<i>1,225</i>	<i>0.162</i>	<i>1,424</i>	<i>1,656</i>	<i>1,925</i>	<i>2,237</i>	<i>2,601</i>	<i>1,375</i>
<i>7</i>	<i>744</i>	<i>0.121</i>	<i>834</i>	<i>935</i>	<i>1,048</i>	<i>1,174</i>	<i>1,316</i>	<i>573</i>
<i>8</i>	<i>412</i>	<i>-0.061</i>	<i>387</i>	<i>363</i>	<i>341</i>	<i>320</i>	<i>301</i>	<i>-111</i>
<i>9</i>	<i>391</i>	<i>0.106</i>	<i>432</i>	<i>478</i>	<i>529</i>	<i>585</i>	<i>647</i>	<i>256</i>
<i>10</i>	<i>219</i>	<i>-0.196</i>	<i>176</i>	<i>142</i>	<i>114</i>	<i>92</i>	<i>74</i>	<i>-146</i>
<i>10 do 15</i>	<i>460</i>	<i>0.178</i>	<i>542</i>	<i>639</i>	<i>752</i>	<i>886</i>	<i>1,044</i>	<i>584</i>
<i>&gt; 15</i>	<i>294</i>	<i>0.038</i>	<i>305</i>	<i>317</i>	<i>329</i>	<i>341</i>	<i>354</i>	<i>60</i>
<i>sa 6 i više</i>	<i>3,746</i>		<i>4,101</i>	<i>4,529</i>	<i>5,037</i>	<i>5,636</i>	<i>6,337</i>	<i>2,591</i>
<i>Ukupan broj farmi</i>	<i>17,160</i>	<i>0.173</i>	<i>15182</i>	<i>13682</i>	<i>12,598</i>	<i>11,881</i>	<i>11,496</i>	<i>-5,665</i>

**Izvor:** Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, str. 70

Jasno se vidi da će se oko 8.260 farmi sa 5 ili manje grla ugasiti (1.600 godišnje), dok će oko 2.591 farmi sa 6 ili više grla (520 godišnje) rasti i ulagati, sa ukupnom razlikom, odnosno gubitkom od oko 5.660 farmi (8256 – 2591).

**Scenario 2** ukazuje da će se u narednih 5 godina, ugasiti 5.328 farmi sa 5 ili manje grla,

<sup>354</sup> ibid

<sup>355</sup> Godišnji izvještaji selekcijske službe u stočarstvu -2007,2008,2009, MPRR.

<sup>356</sup> ibid, str.70

dok će oko 1.440 farmi sa 6 ili više grla ulagati i razvijati se. Rezultat je – 3.885 farmi.<sup>357</sup>

**Tabela 66 - Proizvodna evolucija mlječnih farmi 2010 – 2014**

scenario	Ukupan broj farmi	Farmer sa više od 5 grla	Farmer sa 6+ grla	Broj produktivnih životinja	Investiranje farmi(€/grlu	Prosjeck/ godišnje	Farmer sa 10+ grla	Farmer sa 10+ uslovnih grla
prisutno	17169	13414	3746	71717		140	755	
1	11496	5188	6337	55168	2591	518	1398	644
2	13275	8087	5188	60955	1442	288	1114	359

**Izvor:** Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, A'Apollonia, 2010

**Kategorija više od 10 životinja je, u oba scenarija je najinteresantnija.** To predstavlja veczatvorenu dimenziju za indikativan i ekonomski održiv prag i kao takav može se uzeti kao cilj za buducu podršku.

**U scenariju 1 očekivana je ukupna investicija od 27 M€/ godišnje;**

**U scenariju 2 cifra potrebnih investicija dostiže 14 M€.**

**Tabela 67 – Scenariji potrebnih ulaganja u primarnu proizvodnju mlijeka (farme muznih krava)**

Scenario	Investiranje farmi	Prethodne investicije (procjena godišnje)	Prethodne investicije (prosječan scenario)	Indikativne godišnje investicije (mil €)
Prisutno		140		7,3
1	2591	518	3,7	2,7
2	1442	288	2,0	14

**Izvor:** održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, A'Apollonia, 2010

Najveće prepreke su poteškoće vezane za plaćanja, nedostatak finansijskih resursa i konkurencija stranih proizvođača. Brzo smanjenje broja farmi koje se odigralo u proteklm godinama moglo bi dovesti do problema za čitav sektor, naročito zato što bi kritična masa proizvoda mogla da bude znatno smanjena. To bi moglo dovesti do gubljenja pozicije na tržištu i mogućnosti da se investira duž čitavog mljekarskog lanca. Saradnja između mljekara i farmi od suštinske je važnosti za jačanje mljekarskog sektora. Proizvođači mlijeka iz Istočne Evrope mogli bi postati ozbiljna konkurencija s obzirom na cijenu njihovog mlijeka koja je znatno niža nego cijena istog u Crnoj Gori.<sup>358</sup>

#### 6.3.5. Razmatranja potrebnih ulaganja u sektoru proizvodnje mlijeka

U oba scenarija trend započet u 2007. godini će smanjiti ličnu sposobnost ulaganja, što može stvoriti ozbiljan rizik kolapsa sektora; Broj specijalizovanih farmi teži da se poveća, ali sredstva za podršku novim investicijama ne mogu biti garantovana od samih reinvestiranja.

<sup>357</sup> Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, 2010., MPRR i D'Apollonia, , str. 70

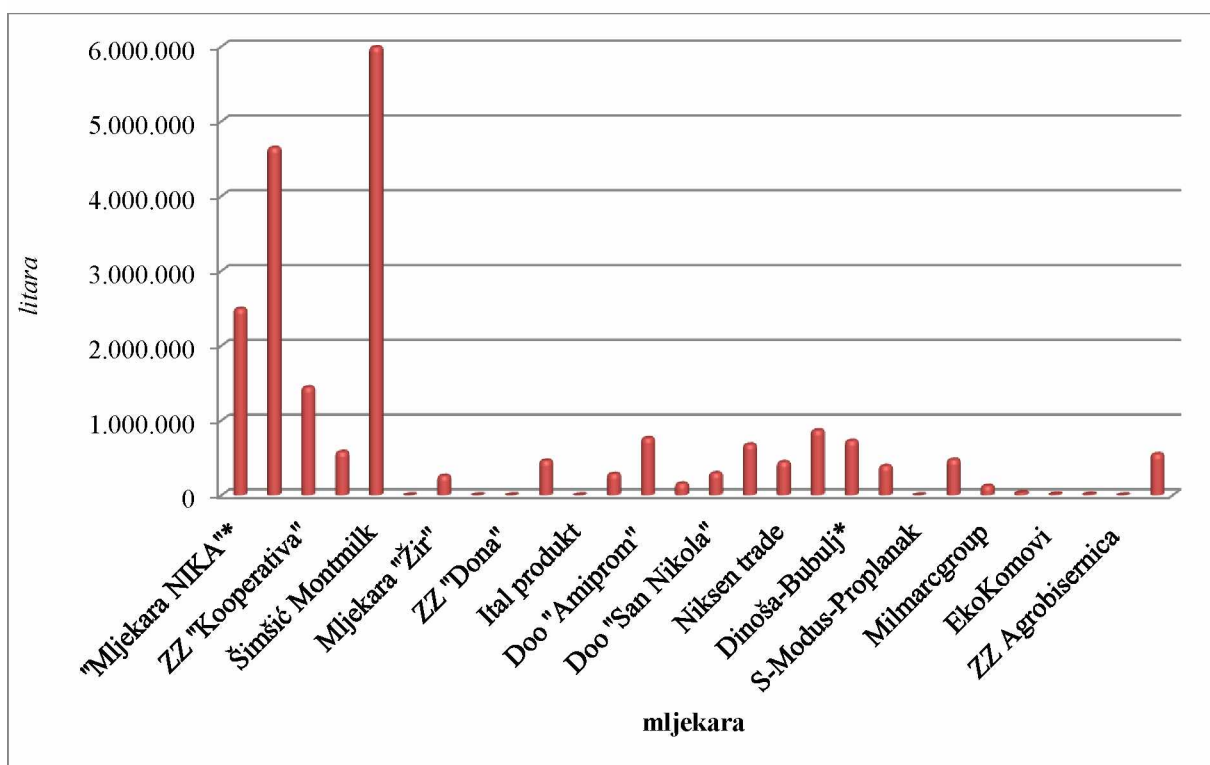
<sup>358</sup> ibid, str. 79



U najoptimističnijem scenariju potrebno je najmanje 9.9 miliona € investicija/godišnje; IPARD finansiranje i finansiranje od stranih banaka moraju biti uključeni. Ah-hoc finansijski instrument mora da bude koncipiran (duži rok otplate, manji zahtjev za kolaterale, niže kamatne stope) da bi se omogućilo restrukturiranje sektora i pristupacni uslovi naknada.

Na narednom grafiku se vidi da se **više od 60% ukupnog otkupa odnosi na tri najveće crnogorske mljekare** ("Šimšić-Montmilk", "Nika" i "Srna"). U međuvremenu, otkup mljekare "Šimšić" porastao je na blizu 7 mil litara mlijeka godišnje, te se na istu odnosi gotovo trećina ukupnog otkupa. Za isti isnos (oko 1 milion litara) smanjio se otkup druge dvije najveće mljekare, obzirom da je nivo otkupa ostao na istom nivou (između 21.5 i 22 litara/god). Stoga se može zaključiti da će teret investiranja u usvajanje neophodnih standarda kvaliteta, diversifikacije proizvodnje i ekologije, kao i odnosa sa kooperantskim farmama (time i relativne podjele rizika investiranja) prije svega odnositi na navedene tri najveće crnogorske mljekare, dok će se većina preostalih mljekara, kao i do sada, fokusirati na proizvodnju sira za domaće tržište.

**Grafik 44 - Otkup po mljekarama 2011 (u lit)**



Izvor: podaci MPRR (2011 -modifikacija autora)

#### 6.3.6. Potrebne investicije mljekara i sirara

Na bazi prezentiranih istraživanja i sektorskih studija, potrebne investicije mljekara i sirara su sljedeće:

- ☐ 7 mljekara može investirati u nove produktivne linije srednje veličine (0.5-0.7 M € za svaku) što ukazuje na 4 M€;
- ☐ 10 mljekara može investirati u male nove produktivne linije i u istraživanje i razvoj (0.1-0.2 M€ za svaku) što ukazuje na 1.5 M€;

□ 14 mljekara treba da uloži u HACCP (0.03 -0.04 M€ za svaku) što ukazuje na 0.5 M€;

### **Ukupna investicija u narednih 5 godina može dostići 6 miliona €.**

Sektor mora koncentrisati svoje napore na nove i bolje proizvode, kvalitet sertifikacija, mjere bezbjednosti hrane i istraživanje i razvoj. Navedene ciljane investicije će pozitivno uticati na cjelokupni sektor. Za procijenjenu investiciju potrebno je oko 1.2 M €/godišnje;

To je ostvarljivo, ali striktno uslovljeno od dostupnosti mlijeka koje se odnosi na investiranje u primarnu proizvodnju; Istraživanje i razvoj treba podsticati zajedno sa pridruživanjem farmera u male mljekare radi pojačanja proizvodnje sira. Potrebno je paralelno obučavati javne službe novim disciplinama i jačati javne službe za dostizanje većeg broja zainteresovanih stejkholdera. Nadalje, potrebno je proširiti obuku za veći broj farmi.<sup>359</sup>

Za mesnu industriju važno je imati na umu da se trgovina s državama Evropske unije može odvijati jedino ako proizvođači i njihovi proizvodi u potpunosti udovoljavaju propisima EU. S tim u vezi, u Crnoj gori napravljena je **procjena i kategorizacija objekata u poslovanju s hranom životinjskog porijekla**, u svrhu utvrđivanja stepena usklađenosti objekata s EU propisima. Subjekti čiji su objekti procijenjeni kao neusklađeni, moraju dostaviti nadležnom tijelu plan za unaprjeđenje objekata, zajedno s rokovima za svaku pojedinu fazu unaprjeđivanja, kako bi ishodili privremeno odobrenje za rad, s tim da svoje proizvode mogu stavljati isključivo na domaće tržište i eventualno tržište trećih zemalja. Onoga dana kada dovrše usklađivanje s odredbama propisa o hrani, mogu podnijeti zahtjev za izdavanjem trajnoga odobrenja, što automatski znači da im je po pristupanju u članstvo EU širom otvoreno evropsko tržište.

Slično je i sa proizvodnjom mlijeka. Za svaku novu državu prije ulaska u EU dodjeljuju se **nacionalne kvote za proizvodnju mlijeka**. Crna Gora će takođe prije ulaska u EU dobiti svoju nacionalnu kvotu za proizvodnju mlijeka koju će nakon toga rasporediti proizvođačima<sup>360</sup>. Ograničenjem proizvodnje stvaraju se povoljniji uslovi za siguran plasman proizvedenih količina mlijeka; svaka država ima ograničenje proizvodnje u okviru kojeg najvećim dijelom zadovoljava vlastite potrebe. Prema sadašnjim planovima, sastav kvota postojaće u državama članicama Evropske unije do 2015. godine. Nakon toga, proizvodnja mlijeka odvijać se u slobodnijim uslovima, što znači da će konkurencija na tržištu mlijeka i mliječnih proizvoda biti veća.

Pored navedeno, takođe je važno istaći da bankarski sektor, privatne investicije i podrška javnog sektora predstavljaju tri osnovna stuba koja treba kombinovati kako bi se obezbjedila dovoljna finansijska sredstva za mljekarski sektor koji je već u fazi prestrukturiranja, čiji rezultat bi trebalo da bude profesionalna grupa proizvođača koji dijele dodatnu vrijednost unutar lanca i koji su sposobni da se suprotstave odnose da se suoče sa međunarodnom konkurencijom, zahvaljujući specijalizovanoj proizvodnji i preradi.

Stoga je SWOT analiza data za primarne proizvođače mlijeka, u nastavku:

<sup>359</sup> Navedene preporuke su gotovo integralno prenešene u tekst iz Sektorske strategije mesa, GTZ i ADT 2010, jer nimalo nisu izgubile na aktuelnosti ni u 2013. godini

<sup>360</sup> Nacionalne kvote se ukidaju 1.01.2015.godine

**Tabela 68 – SWOT analiza primarne proizvodnje mlijeka**

<i><b>Prednosti (Strengths-S)</b></i>	<i><b>Slabosti (Weaknesses-W)</b></i>
<i>Veliki broj uzgajivača</i>	<i>Loša ishrana životinja i nedostatak specifičnih znanja (know-how) na tržištu</i>
<i>Tradicija</i>	
<i>Mladi preduzimači koji žele da ulažu</i>	<i>Nedostatak jeftine stočne hrane sa visokim sadržajem proteina i visokom energetsom vrijednošću</i>
<i>Dobri ekološki uslovi za lokalnu proizvodnju stočne hrane</i>	<i>Mala veličina stada</i>
<i>Usluge SSS-a i javna tehnička podrška</i>	<i>Nedostatak alternativnih rješenja</i>
<i>Jeftina radna snaga</i>	<i>Nedostatak odgovarajuće mehanizacije</i>
	<i>Sporo unaprijeđenje genetskog materijala</i>
	<i>Lokalne rase niske produktivnosti</i>
	<i>Starosna struktura farmera</i>
	<i>Neodgovarajući prostor i slabi higijenski uslovi</i>
	<i>Nema kontrole proizvodnih troškova</i>
	<i>Otežano dobijanje kredita</i>

**Izvor:** Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori, A' Apolonia, 2010, (modifikacija autora)

Ukupno gledajući, najveći problem u sektoru proizvodnje mlijeka jeste niska konkurentnost primarnih proizvođača (slično kao što je pokazala i Strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori kada je proizvodnja mesa u pitanju). Kapaciteti prerade sa relativno malim ulaganjima mogu da dostignu sve potrebne higijenske i druge standarde koji važe u EU, ali su problemi primarne proizvodnje strukturne prirode i potrebna su daleko veća ulaganja da bi se postigla njegova održivost i konkurentnost na budućem tržištu EU.6.3.7. Mehanizmi kreditne podrške agraru

Osnivanje **državnih fondova** iz kojih se vrši kreditiranje poljoprivrednih proizvođača uslovljeno je postojanjem slobodnih novčanih sredstava u budžetu. Ovakav način kreditiranja od strane države ne vrši se po ekonomskim uslovima što bi obesmisllilo čitavu ideju finansijske potpore poljoprivrednim proizvođačima, već se vrši po uslovima koji državi ne omogućavaju zaradu na osnovu odobrenih kredita već samo održavaju realnu vrijednost ulaganja. Po pravilu, država u ovakvim slučajevima traži podršku poslovnih banaka, koje, u zavisnosti od svoje spremnosti, učestvuju sa manjim, odnosno većim delom ulaganja<sup>361</sup>.

Obzirom da se u odnosu države i poslovnih banaka prilikom finansiranja poljoprivredne proizvodnje dijeli **rizik**, poslovne banke su glavni "filter" za dobijanje sredstava, pri čemu su njihovi kriterijumi za odobravanje kredita, visoki. Banke traže da su poljoprivredni proizvođači **registrovani**, bilo kao pravno lice, bilo kao poljoprivredno gazdinstvo. Pored toga, neophodan element je i efikasna sudska praksa i nedvosmislena regulativa prilikom naplate potraživanja (hipotekarno obezbjeđenje kredita). S druge strane, obaveza države je da kroz strategiju poljoprivredne proizvodnje definiše segment **gazdinstava i malih i srednjih preduzeća** (sektore proizvodnje) koji su održivi i dugoročno potencijalno konkurentni, odnosno da jače podržava intenzivnu i izvozno orijentisanu proizvodnju. Ulaganja u ekstenzivnu proizvodnju, koju karakteriše mali posjed, zastarjela mehanizacija, mali prinosi) dugoročno ne može biti isplativa, te u suštini predstavlja gubljenje vremena i novca. **Mala i srednja preduzeća** su kičma evropske ekonomije, energičnog preduzetništva, primarno odgovorna za bogatstvo i privredni rast, konkurentnost i

<sup>361</sup> Vasiljević Aleksandar, *Finansijski menadžment u poljoprivredi*, Mediterran Publishing, Novi Sad, 2008, str. 31

zapošljavanje. Ona imaju ključnu ulogu u inovacijama, istraživanjima i razvoju. Crna Gora je blagovremeno prepoznala ovaj pristup, kao i sve veći značaj malih i srednjih preduzeća u zapošljavanju, BDP-u i izvozu. Mala i srednja preduzeća su društveno i ekonomski značajna jer predstavljaju 99% svih kompanija u EU. Ona obezbjeđuju oko 90 miliona radnih mjesta i upošljavaju 66 % radnika iz privatnog sektora, doprinoseći sa više od polovine ukupne dodate vrijednosti stvorene u preduzećima u EU.<sup>362</sup> U privredama u tranziciji centralne i istočne Evrope, **farmeri** i mala i srednja preduzeća (MSP) se svakodnevno suočavaju sa nespremnošću komercijalnih banaka da ih kreditiraju. Razlog su stagnirajuća poljoprivredna tržišta, visok rizik i niska profitabilnost poljoprivredne proizvodnje, ali i ne manje važno, nedostatak kolaterala. Kao rezultat, ekonomski subjekti koji u mnogim slučajevima ne ispunjavaju uslove za standardne bankarske kredite, su izuzeti iz garantnih šema.

Ne postoji jedinstveni model koji bi neminovno bolje funkcionisao od drugih pri bilo kakvim uslovima<sup>363</sup>. To je uvijek pitanje izbora najboljeg **modela garantnog fonda** za određeni kontekst. Iako su neki garantni fondovi samofinansirajući, a neki od njih su čak i profitabilni, na određenoj etapi većina fondova dobija državnu podršku u nekom obliku. Time se nameće pitanje, čime je korišćenje državnih fondova opravdano?

- Jedan od odgovora jeste da garantni fondovi kroz pružanje kredita malim preduzećima mogu stimulisati ekonomski rast **tamo gdje resursi nisu u potpunosti iskorišćeni**. Mnoge banke imaju višak likvidnih sredstava, ali ih ne koriste zbog visokog rizika, vezanog za potencijalne zajmoprimaoce.
- Još jedan argument u korist postojanja garantnih fondova jeste **informaciona asimetrija**. Banke nikad ne posjeduju punu informaciju o mogućnostima potencijalnih klijenata i njihovoj spremnosti da otplaćuju kredit. Ovaj fenomen ima više uticaja na mala preduzeća, nego na krupna. Kao rezultat toga, mala preduzeća dobijaju manji obim kredita, bez obzira na to što mali biznis može da predstavlja zdrav ekonomski sektor. Kreditno-garantni fondovi mogu ispraviti taj nedostatak tržišne ekonomije
- Treći argument u zaštitu garantnih fondova vezan je za nedovoljno razrađene, duge i skupe sudske procedure konfiskacije imovine po ugovoru. Takođe, nedavna odluka Centralne banke Crne Gore o ograničavanju kreditnog rasta još jedan je razlog za što hitnije osnivanje ovakvog fonda u Crnoj Gori<sup>364</sup>.

Proučavajući osnovne postulate funkcionisanja **litvanskog kreditno garantnog fonda u poljoprivredi**<sup>365</sup>, pokušalo se definisati na koji način MPRR može da koncipira svoje učešće u istoimenom fondu. Pri tome, pošlo se od pretpostavki i a koje važe u njegovom funkcionisanju<sup>366</sup>, kao i proporcije učešća partnera u fondu, za, na primjer, 2013. godinu:

<sup>362</sup> <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=1731>

<sup>363</sup> <http://www.cgekonomet.com/?broj=12&clanak=646>

<sup>364</sup> *ibid*

<sup>365</sup> [www.garfondas.lt/en/credit\\_fund/credit\\_fund/what\\_is\\_credit\\_fund](http://www.garfondas.lt/en/credit_fund/credit_fund/what_is_credit_fund)

<sup>366</sup> U EU je aktivno mnogo Kredito garantnih fondova, pa navodim samo neke:

AVHGA Mađarska: [www.avhga.hu](http://www.avhga.hu)  
 – Coldiretti Italija: [www.coldiretti.it](http://www.coldiretti.it)  
 – SGFA Italija: [www.figweb.it](http://www.figweb.it)  
 – Emès Ükio paskolu Garfondas Litvanija: [www.garfondas.lt](http://www.garfondas.lt)

- 1) da je ukupni odobreni portfelj kredita za 2011. godinu, od strane poslovnih banaka, investiciono razvojnog fonda i drugih kreditora, na nivou od 4,000,000 €, odnosno da je ukupna vrijednost kredita 4.400.000 €( korisnik kredita je dužan da obezbijedi 10% sopstvenog učešća); i
- 2) da je iznos bespovratne podrške od strane MPRR minimalno 50% (2,000,000 €);
- 3) da je prosječni iznos kamate na kredite na nivou od 8.5%, dakle manji od prosjeka, zbog znatno manjeg kreditnog rizika kome su poslovne banke izložene u ovom aranžmanu;
- 4) da je subvencija kamata (poseban kreditni fond ili blok) od strane ministarstva 3.5% (kao npr. u Litvaniji), te da se prosjek kamate za korisnika svodi na 5% ( 8.5% - 3.5% = 5.00%);
- 5) pošto se hipoteka nikada ne garantuje u iznosu od 100% (polazi se od pretpostavke da neće biti problema u otplati svih kredita, te da svi plasmani nisu rizični), u projekciji se kalkuliše sa garancijom za 70% kredita.
- 6) takođe, polazi se od pretpostavke da je kreditni multiplikator 1:6, odnosno, da se za 6 miliona € datih kredita garantuje sa 1 milion €.
- 7) ono što kao obavezu u budžetu treba da planira MPRR jeste iznos za subvenciju kamate, kao i pripadajući iznos garancije kolaterala (1/3) ili 386,00 €:
- 8) obaveza poslovnih banaka je na nivou od 1/3 garancije kolaterala, 155,556 €:
- 9) obaveza Investiciono-razvojnog fonda je na nivou od 1/3 kolaterala, 155.556 €.

**Tabela 69 - Primjer moguće strukture finansiranja KGF-a u poljoprivredi (u 000 €)**

Iznos odobrenih kredita	ukupan iznos odobrenih kredita (+10% sopstvenog ucesca) B	iznos bespovratne podrške 50% investicije	iznos godisnje kamate 8.5%	subvencija kamata 3,5%	garancija hipoteke 70% (1:6)	MPRR (Subv kamate +1/3 gar. hipoteke)	Poslovne banke gar. 1/3 hipoteke	IRF gar. 1/3 hipoteke	SVEGA
4,000	4,400	2,000	0,340	0,140	0,295	0,386	0,155	0,16	0,696
5,000	5,500	2,500	0,425	0,175	0,369	0,483	0,194	0,19	0,871
6,000	6,600	3,000	0,510	0,210	0,443	0,580	0,233	0,23	1,046
7,000	7,700	3,500	0,595	0,245	0,517	0,676	0,272	0,27	1,220
8,000	8,800	4,000	0,680	0,280	0,591	0,773	0,311	0,31	1,395
9,000	9,900	4,500	0,765	0,315	0,665	0,870	0,350	0,35	1,570
10,000	11,000	5,000	0,850	0,350	0,738	0,966	0,388	0,39	1,742

**Izvor:** Analiza autora

- 
- Agrogarante Portugal: [www.spgm.pt](http://www.spgm.pt)
  - RCGF Rumunija [www.fcgr.ro](http://www.fcgr.ro)

Sa stanovišta razrade i eventualne ove mjere u agrobudžetu 2014. godine i nadalje, potrebno je definisati nekoliko stvari, kao na primjer:

- od iznosa od 2,000,000 € grant podrške investicijama u rast konkurentnosti na farmama, treba definisati, makar okvirno, u kojoj proporciji će biti finansirana nabavka mehanizacije i opreme, nabavka matičnog stada (stoke), rekonstrukcija i izgradnja objekata (štale i ostalo), voćarstvo, ribarstvo, pčelarstvo i drugi sektori;
- obaveza korisnika kredita je da učestvuje sa minimum 10% vrijednosti investicije;
- da se definišu tehnički standardi (posebno u izgradnji i rekonstrukciji objekata za stočarstvo), kao što su veličina, ventilacija, izdubavanje, cijene materijala i rada koje priznajemo kao maksimalne i sl.;
- da se definišu maksimalne cijene mehanizacije i opreme koje možemo finansirati (katalog, sličan katalogu osiguravajućih društava), a koje mogu biti aneks operativnog priručnika za grantove;
- da se definišu maksimalne cijene stoke koja se nabavlja (matično stado), genetika, kao i rasni sastav stoke koja se može finansirati.

Što se Crne Gore tiče, pored problema visokih opterećenja porezima i doprinosima, sive ekonomije, nelegalne konkurencije, neriješenih dužničko-povjerilačkih odnosa, ključni problem likvidnosti i razvoja MSP je **nedostatak sredstava i nemogućnost dobijanja bankarskih i drugih kredita**. Razlozi za to su uglavnom nedostatak povjerenja, komplikovane i skupe procedure aplikacije, evaluacije i odobrenja kredita, visoki troškovi kapitala. Stav komercijalnih banaka jeste da je kreditiranje MSP **visokorizično**, jer ne raspolažu adekvatnim znanjima o bankarskim procedurama, finansijski izvještaji nisu vjerodostojni, neadekvatna finansijska struktura preduzeća i neodgovarajuće kreditne garancije.

Navedeni razlozi su više nego dovoljni za uviđanje važnosti, konačno osnivanje i funkcionisanje **kreditno-garantnog fonda** za domaća preduzeća, ali i za **crnogorske poljoprivrednike** tj. primarne proizvođače.

#### 6.3.8. Osiguranje u poljoprivredi

Osiguranje u poljoprivredi predstavlja tehnički veoma kompleksnu aktivnost i podrazumijeva shvatanje složenih bioloških procesa i uzročno-posledičnih odnosa u poljoprivredi (koji nisu uvijek lako uočljivi) od strane osiguravača, uz neophodnost utvrđivanja veze između gubitka koji se osigurava i uzroka tog gubitka. Imajući u vidu specifičnost ove vrste osiguranja, osiguravajuće kuće koje posluju na tržištu osiguranja u poljoprivredi po pravilu imaju **posebne organizacione jedinice** koje se njime bave, dok u svijetu postoje i slučajevi povjeravanja ovih poslova specijalizovanim agencijama.

Osiguranje je forma upravljanja rizikom koja se koristi za ograničenje potencijalnih gubitaka. Po konvencionalnoj definiciji, osiguranjem se vrši prenos rizika od gubitka sa jednog entiteta na drugi, u zamjenu za premiju ili garantovani, mjerljivi gubitak kojim se sprečava veći ili moguć nenadoknativ gubitak. **Osiguranje u poljoprivredi** predstavlja posebnu vrstu imovinskog osiguranja koja se primjenjuje na poljoprivredne proizvođače u cilju sprečavanja gubitka prihoda od agrarne djelatnosti. Osiguranje u poljoprivredi nije ograničeno na usjeve i plodove, već se odnosi i

na stoku, domaće i divlje životinje, a može se primjenjivati i na staklenike, u šumarstvu i kod uzgoja akvakultura.

Iako je osiguranje u poljoprivredi u suštini komercijalna djelatnost, sasvim je uobičajeno da **vlade** zemalja širom svijeta uzimaju aktivnu ulogu u ovoj industriji. Država ovdje ima jasan interes da održi ukupnu produktivnost ekonomije zemlje, kao i da radi na dobrobit razvoja ruralne zajednice. Sopstvenim angažovanjem država na taj način popunjava prazninu koja je ostavljena od strane privatnog sektora koji nerijetko ne želi da uđe na ovaj segment tržišta zbog visokih start-up troškova, administrativnih i troškova distribucije, kao i uslijed nedostatka finansijskih kapaciteta zbog teškoća u pribavljanju reosiguranja koje su karakteristične za ovu vrstu osiguranja. Pored toga, samostalno prisustvo privatnog sektora na tržištu često znači i visoke premije osiguranja u poljoprivredi, što ga čini finansijski nedostupnim za manje proizvođače.

U studiji Svjetske banke iz 2009. godine<sup>367</sup> koja je obuhvatila analizu stanja u 65 država uočeni su različiti pristupi u slučajevima kada **država odluči da interveniše na segmentu tržišta osiguranja u poljoprivredi**:

- **Subvencionisanje premija** – ovo je najčešći vid podrške države osiguranju u poljoprivredi, po navedenoj studiji, čak 63% zemalja odlučilo se za ovaj vid podrške kod osiguranja usjeva, dok se 35% odlučilo za ovaj vid podrške kod osiguranja stoke.
- **Investiranje u istraživanje i razvoj proizvoda**, obuku i prikupljanje informacija – po pomenutoj studiji 41% zemalja odlučilo se za ovaj vid podrške kod osiguranja usjeva, dok se 37% odlučilo za ovaj vid podrške kod osiguranja stoke.
- **Razvoj zakonske regulative vezano za osiguranje u poljoprivredi** - po istoj studiji 51% zemalja odlučilo se za ovaj vid podrške kod osiguranja usjeva, dok se 33% odlučilo za ovaj vid podrške kod osiguranja stoke.
- **Reosiguranje od strane javnog sektora** - po istoj studiji 32% zemalja odlučilo se za ovaj vid podrške kod osiguranja usjeva, dok se 26% odlučilo za ovaj vid podrške kod osiguranja stoke.
- **Subvencionisanje administrativnih troškova za izdavanje polisa osiguranja u poljoprivredi** – ovo je najmanje korišćen vid podrške i po istoj studiji svega 16% zemalja odlučilo se za ovaj vid podrške kod osiguranja useva, dok se samo 11% odlučilo za ovaj vid podrške kod osiguranja stoke.

U Crnoj Gori je na snazi sistem obaveznog penzijskog i invalidskog osiguranja. Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje<sup>368</sup> na osnovu tekućeg finansiranja je osiguranje po sili zakona, nezavisno od volje osiguranika, što znači da se svako lice koje se nađe u zakonom propisanoj situaciji, odnosno kod koga postoji zakonom propisano svojstvo na osnovu kog se stiče status osiguranika, obavezno osigurava na penzijsko i invalidsko osiguranje. **Osiguranici na obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje** podijeljeni su u tri kategorije:

---

<sup>367</sup> Osiguranje u poljoprivredi: Uloga javnog sektora, industrije osiguranja i pravci razvoja Vladan Manić, generalni sekretar Udruženja osiguravača Srbije, <http://www.ecinst.org.rs/sites/>

<sup>368</sup> Sistem penzijskog i invalidskog osiguranja u Crnoj Gori uređen je Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list RCG", br. 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 14/07 i 47/07 i "Službeni list CG", br. 79/08, 14/10, 78/10 i 34/11) koji se primjenjuje od 1. januara 2004. godine. Ovim zakonom se, s jedne strane, reformiše postojeći tekuće finansirani sistem penzijskog i invalidskog osiguranja, a s druge strane, uspostavlja pravni okvir za cjelokupnu reformu sistema penzijskog i invalidskog osiguranja.

- 1) zaposleni,
- 2) lica koja obavljaju samostalnu djelatnost (osiguranici samostalnih djelatnosti),
- 3) poljoprivrednici.

**Poljoprivredna djelatnost** kao jedino ili glavno zanimanje u smislu Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl. list RCG br. 54/03)<sup>369</sup>, je djelatnost koju poljoprivrednik sa članovima domaćinstva obavlja radi obezbjeđivanja sredstava za život, odnosno čijim obavljanjem se ne stvara višak proizvoda radi sticanja profita na tržištu. Prava i obaveze poljoprivrednika regulisane su Pravilnikom o obavljanju poljoprivredne djelatnosti kao jedinog ili glavnog zanimanja, kojeg je objavilo Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Crne Gore. Na osnovu Pravilnika poljoprivrednici se upisuju u **Registar poljoprivrednika**, čiju sadržinu i način vođenja propisuje Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, koje i vodi Registar. Prema važećim propisima poljoprivrednik na ime penzionog i invalidskog osiguranja mjesečno plaća 7,80 € a na ime zdravstvenog osiguranja 4,90 € ili ukupno mjesečno 12,70 €. Na osnovu Uredbe o olakšicama za plaćanje doprinosa za osiguranje poljoprivrednika (Sl. list RCG br. 2 od 18. januara 2006. godine) propisana je osnovica za obračunavanje doprinosa za osiguranike – poljoprivrednike upisane u Registar poljoprivrednika. Obavezna osnovica za obračunavanje doprinosa iznosi 12% prosječne zarade u državi ostvarene u prethodnoj godini<sup>370</sup>.

---

<sup>369</sup> ibid

<sup>370</sup> <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Publikacije/brosure/04%20Poljoprivredna%20djelatnost%20NEZAPOSLEN I.pdf>



## VII ZAKLJUČCI

” Ako čovjek ne zna prema kojoj luci plovi, nijedan vjetar neće biti povoljan ”

(Seneka)

Osnovna istraživačka hipoteza ovog rada, jeste da su *”neophodne sveobuhvatne institucionalne reforme u poljoprivrednoj politici i ruralnom razvoju Crne Gore, kao i jačanje agrobudžeta crnogorske poljoprivrede, koje prate značajna ulaganja u ljudske resurse i nova znanja, kako bi se kreirao optimalan model ruralnog razvoja Crne Gore, koji predstavlja istovremeno i generator rasta BDP-a, ali i ključni preduslov uspješnog vođenja i okončanja pristupnih pregovora sa EU u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Izostankom ovih reformi i ulaganja u ruralni razvoj, negativni efekti propuštenih mogućnosti značajno prevazilaze neophodan obim investicija”*.

Polazeći od navedenog, razrađeno je nekoliko izvedenih, pojedinačnih hipoteza, za čije je dokazivanje je bio neophodan izuzetno obiman analitički materijal, referentni izvori i dinamično, gotovo petogodišnje, istraživanje.

Održivi razvoj i održivost razvoja su najurgentniji globalni problemi i već skoro četiri decenije, otkako su 1972. unijete u United Nations Environmental Programme (UNEP) ostaju važne oblasti istraživanja mnogih nauka (ekonomije, ekologije, tehnologije, biologije, geografije, sociologije, pravnih i političkih nauka, kao i mnogih drugih), važna područja nacionalnih državnih politika, kao i brojnih međunarodnih inicijativa i poduhvata. Protekle decenije označile su suštinski prodor istinske **filozofije globalizma** i, ako još uvijek ne potpunog planetarnog, ali svakako sve šireg regionalnog, ekološkim razlozima iznuđenog, povezivanja i transnacionalne integracije sve širih djelova svijeta, što je nesumnjivi civilizacijski pomak od trajnog značaja i sa ogromnim perspektivama. Čovječanstvo najzad otkriva da priroda ne poznaje i ne priznaje nikakve granice (državne, nacionalne, jezičke, kulturne, vjerske itd.), ali još uvijek ne zna dovoljno kako da se oslobodi sopstvene uskogrudosti, bahatosti, nezajajljivosti, sebičnosti, kompleksa superiornosti i svih drugih ograničenja koja se javljaju kao faktički nedostatak vizije i sopstvene misije u savremenom svetu koji se dramatično brzo mijenja<sup>371</sup>.

Pri svemu tome, u ovom trenutku, ne postoji zadovoljavajuća ili opšte prihvaćena definicija ruralnog razvoja. Korijen takve zbunjujuće konstatacije zasigurno leži u činjenici da je sama **paradigma ruralnog razvoja** nastala kroz socijalnu i političku borbu i raspravu. Jednom odomaćena, ista je podložna daljim osporavanjima koje prate i poljoprivredu i njen ekološki aspekt. Postoje naime, podijeljena mišljenja vezana za samu ulogu ruralnog razvoja tj. da li je isti samo dodatak poljoprivrednoj proizvodnji, koja sa druge strane, i sama prolazi kroz značajne promjene i neprestano evoluirati. Takođe, politike, ali i relativni značaj ruralnog razvoja značajno se razlikuju od zemlje do zemlje, posebno u Evropskoj uniji. Ne smije se smetnuti sa uma da se ruralni razvoj može posmatrati i u okviru regionalnog razvoja, ali i kao dio turističkih potencijala zemlje.

---

<sup>371</sup> Pokrajac Slobodan, *Održivi razvoj i ekološka ekonomija kao poslovne paradigme*, Škola biznisa, Beograd, 2009, str. 21-25. ([www.vps.ns.ac.rs/SB/2009/4.3.pdf](http://www.vps.ns.ac.rs/SB/2009/4.3.pdf)),

Ruralni razvoj je proces koji uključuje veliki broj aktera čiji su interesi povezani u sveobuhvatnom razvoju ruralne zajednice, a istovremeno ruralni razvoj uključuje i više nivoa odlučivanja kada je obuhvat podrške u pitanju. Ruralni razvoj duboko je ukorijenjen u tradiciji, evropskih ekonomija, a istovremeno, važan je stub njihovog budućeg prosperiteta na postulatima ekološki i socijalno uključivog razvoja društva. Savremena paradigma novog ruralnog razvoja je izrasla kao odgovor na raniju paradigmu modernizacije, ali i globalne promjene relacija između same poljoprivredne proizvodnje i društvene zajednice. Takođe, na globalnom nivou, paradigma se mijenjala i zbog promjena u ekonomskom sistemu, te činjenice da ekonomski uspjeh i rast (ekonomija obima) nijesu više presudno mjerilo uspjeha, već se sve više optira za fleksibilnije forme organizacije poslovanja. Stoga je i nova paradigma ruralnog razvoja odgovor na ove opšte trendove.

**Vizija budućeg razvoja ili “New Deal”<sup>372</sup> za crnogorsku poljoprivredu i ruralni razvoj** treba da se zasniva na premisi da je **krajnji cilj konkurentnost crnogorske poljoprivrede kako na regionalnom, tako i na tržištu Evropske unije**, uzimajući u obzir činjenicu da je ona instrument razvoja koji nudi najbrže mogućnosti privrednog rasta, apsorpcije tehnoloških viškova, smanjenja nezaposlenosti i smanjenja regionalnih razlika u razvoju Crne Gore.

**Crnogorska privreda, generalno gledano, je veoma otvorena**, što znači da se, osim carina, ne primjenjuju nikakve druge uvozne barijere. U kontekstu CEFTA ugovora, trgovina poljoprivredno-prehrambenim proizvodima je potpuno liberalizovana sa Srbijom, Bosnom i Hercegovinom i Makedonijom, dok sa Albanijom nije u potpunosti liberalizovana za svega nekoliko vrsta roba. U trgovini sa 27 država članica EU primjenjuje se od januara 2008. godine Privremeni sporazum, koji predviđa postepenu liberalizaciju crnogorskog tržišta tokom perioda od 5 godina za većinu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, dok je za osjetljive proizvode (meso i mesne prerađevine, mlječne proizvode, povrće i voće proizvedeno u Crnoj Gori, maslinovo ulje, vino) dogovorena postepena liberalizacija sa sadašnjeg nivoa na 50% najpovlašćenije nacije (MFN). U pregovorima za članstvo u STO, Crna Gora se obavezala da dalje snizi carine, držeći nivo najviše carinske stope na maksimalno 50%, dok je prosjek za sve 24 grupe poljoprivredno-prehrambenih proizvoda oko 12%.

Kao **visoko uvozno zavisna država**, Crna Gora je uvezla 1.820 mil € roba i usluga tokom 2012. godine, (gotovo 60% BDP-a), dok uvoz pokriva oko 22% ukupnog uvoza u istoj godini (366.1 mil €). Ukupni robni trgovinski deficit sa EU 27 iznosi 593,99 mil €, a sa zemljama CEFTA 585,53 mil €. Na ostale zemlje otpada 274,42 mil €. Najznačajniji partner i u uvozu i u izvozu hrane i poljoprivrednih proizvoda su zemlje CEFTE (64% uvoza i 73,6% izvoza), a zatim slijede zemlje EU (27,3% i 8,9%, respektivno). Od CEFTA članica, glavni je spoljnotrgovinski partner Srbija, koja učestvuje sa 57% u ukupnom uvozu (ili 81% uvoza iz CEFTA zemalja), a 43% u izvozu (ili 54% izvoza CEFTA članica)

**Udio hrane, pića i duvana u ukupnom uvozu Crne Gore**, posebno u periodu investicionog buma, pratio je ukupan rast uvoza, a u pojedinim godinama bilježio je i brži rast od ukupnog rasta uvoza

---

<sup>372</sup> Termin “New Deal” se odnosi na seriju ekonomskih programa koje je usvojio Kongres Sjedinjenih američkih država tokom prvog mandata Predsjednika Franklin Delano Roosevelt-a, u periodu od 1933 do 1938. Ovi programi su predstavljali odgovor na Veliku depresiju i fokusirali su se na 3 stuba: olakšanje, oporavak i reforme. To će reći, olakšanje za nezaposlene i siromašne slojeve; oporavak ekonomije do normalnog nivoa; i reforma finansijskog sistema u cilju sprečavanja ponavljanja depresije.

(odnosno blaži pad od pada uvoza roba za investicionu potrošnju i inputa za metalnu industriju u godinama pada ekonomske aktivnosti i ekonomske krize) povećavajući svoje učešće u strukturi. Tako je **uvoz ovih roba u navedenom periodu (2007-2012), u strukturi uvoza**, iznosio 15, 16, 23, 24, 23 i čak 25% respektivno. Drugim riječima, u 2012. godini uvoz ovih roba dostigao je **četvrtinu ukupnog robnog uvoza** Crne Gore, odnosno 438 miliona eura u 2012. godini. Na bazi navedenih podataka, možemo zaključiti da je Crna Gora **neto uvoznik poljoprivredno-prehrambenih proizvoda**, kao u prethodnom periodu, tako i poslednjih godina. Trgovinski deficit u oblasti prehrambenih proizvoda i poljoprivrede ima konstantnu tendenciju rasta u periodu 2000-2012. godina. Tokom 2012. godine, najviše se uvozilo meso i prerađevine od mesa, žive životinje (ukupno 108,4 mil eura), mliječni proizvodi i jaja (48,5 mil eura), žitarice i proizvodi od žitarica (57 mil eura), pića (53,4 mil eura). Opšti je zaključak da je Crna Gora uvezno zavisna za većinu poljoprivrednih proizvoda, što može da bude jasan signal domaćim proizvođačima da ima prostora za povećanje proizvodnje.

PO SMTK klasifikaciji i godišnjim podacima Monstata, **udio hrane, pića i duvana** u ukupnom uvozu Crne Gore u posmatranom periodu je nešto skromnijeg učešća i kreće se na nivou od 8, 10, 14, 14, 11 i 14% **u strukturi ukupnog robnog izvoza** Crne Gore za period 2007-2012. „što imajući u vidu resurse, govori o značajnim potencijalima rasta izvoza u ovoj oblasti. Prema podacima MONSTAT-a, posmatrajući **izvoz** po pojedinim proizvodima ili grupama proizvoda, daleko je najveće učešće vina i pića, oko 23,2 miliona eura, sa **vinom** kao glavnim izvoznim proizvodom čiji je godišnji izvoz 18,4 miliona eura. Za taj proizvod Crna Gora ima pozitivan trgovinski bilans, oko 15 miliona eura. Potom slijedi izvoz **voća i povrća** sa oko 7,4 miliona, a u posljednje vrijeme **izvoz mesa i prerađevina** bilježi pozitivne rezultate, i iznosi oko 6,9 miliona u 2012. godini.

U **strategiji proizvodnje hrane i EU integracija 2007-2013**, ključnog dokumenta ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja iz 2006. godine, apostrofirano je pristup po kome je ministarstvo poljoprivrede dužno da transformiše svoj pristup orijentisan na tradicionalnu poljoprivrednu proizvodnju u jednu širu ulogu promovisanja **uravnoteženog ruralnog razvoja** koji takođe uključuje ekološki, društveni i kulturni značaj poljoprivrede, kao i diverzifikaciju sticanja prihoda za život u ruralnim područjima i alternativni razvoj preduzeća (**multifunkcionalnost**). Ova ambiciozna reformska agenda postavlja značajne finansijske i tehničke zahtjeve pred ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja i državu.

Već odomaćena paradigma (mantra) o poljoprivredi i ruralnom razvoju kao strateškim razvojnim resursima Crne Gore, odavno su u koliziji sa stvarnošću i naravno, stepen tog odstupanja moguće je i dokazati i kvantifikovati. Uostalom, ovaj rad upravo to i dokazuje, bazirajući se na činjenicama i zvaničnim podacima.

Burne **promjene zakonodavnog, budžetskog, kadrovskog i institucionalnog miljea**, u periodu neposredno nakon obnove državnosti Crne Gore, zapravo su još više dale za pravo autoru u tvrdnji da postoje izuzetni, ali nedovoljno iskorišćeni potencijali za razvoj pojedinih sektora crnogorske poljoprivrede, što je takođe detaljno objašnjeno u tezi.

**Optimizovani model ruralnog razvoja Crne Gore, podrazumijeva dinamičan razvoj i reforme kako poljoprivrede (kao šireg okvira ruralnog razvoja i najznačajnije privredne aktivnosti u ruralnim oblastima), tako i ukupnog privrednog sistema i uravnoteženje osnovnih**

**ekonomskih indikatora i poboljšanje odnosno umanjenje indikatora strukturne neravnoteže**, o kojima je u radu detaljnije bilo riječi. Prije svega, razvojem poljoprivredne proizvodnje i ruralnih područja, sinergetski bi se postepeno ubrzalo i rješavanje niza hroničnih problema, kao što je ogroman robni trgovinski deficit u oblasti trgovine prehrambenim i poljoprivrednim proizvodima, demografska ugroženost ruralnih područja, stopa nezaposlenosti i siromaštva koja je u ovim područjima dvostruko veća od prosjeka države, doprinijelo razvoju putne, elektro i telekomunikacione infrastrukture i sl.

Bitan preduslov za optimizaciju modela ruralnog razvoja jeste dinamičnije, inovativnije i mnogostruko veće finansiranje poljoprivrede i ruralnog razvoja, uz paralelno **povećanje agrobudžeta na nivo između 2,5 i 3% % ukupnog budžeta** ili još preciznije, njegovo fiksiranje na nivo od 1.22% BDP-a do 2018. godine, čime bi se približili EU i regionalnom prosjeku finansiranja poljoprivrede.

Inovativne sisteme podrške investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji i prerađivačkim kapacitetima moguće su implementacijom kreditno-garantnog fonda (šeme) u poljoprivredi, novog sistema osiguranja poljoprivredne proizvodnje i novog sistema socijalnog osiguranja u poljoprivredi. Stoga je potrebno je hitno pristupiti formiranju **Kreditno-garantnog fonda u poljoprivredi**, u cilju značajnije podrške finansiranja poljoprivredne proizvodnje, kao jednog od najbržih načina podsticanja ruralnog razvoja i razvoja, uopšte.

Prepoznajući značaj poljoprivrede i proizvodnje hrane u uslovima rastućih cijena inputa u njenoj proizvodnji, intenzivnih klimatskih promjena čiji smo svi svjedoci, kao i rastućeg interesa za bavljenje poljoprivredom, Vlada Crne Gore je u 2011 i 2012. godini pružila nešto veći podršku razvoju ove privredne grane, što je pak rezultiralo u rekordnom otkupu i izvozu tržišnih viškova hrane tokom 2011. godine, rekordno velikom broju zasijanih površina tokom 2011 i 2012. godine, sa preko 300 novih kofinansiranih investicionih projekata usmjerenih ka razvoju crnogorskih gazdinstava.

Bitan preduslov za povećanje konkurentnosti proizvodnje u agraru jeste **ukrupnjavanje posjeda i rast robnosti i profitabilnosti proizvodnje**, obzirom na usitnjen posjed i nerazvijene zadrugarske odnose. U vezi sa navedenim, potrebno je što hitnije uraditi i usvojiti **Zakon o zadrugama (kooperativama)**, kako iz razloga očuvanja i pokretanja postojećih zadruga, tako i ponovnog oživljavanja zadrugarstva, ali na savremenim osnovama i pozitivnim iskustvima razvijenih Evropskih zemalja, gdje kooperative (zadruge) predstavljaju skoro jedinu mogućnost opstanka manjih proizvođača (kakvih je kod nas najveći procenat) na globalizovanom tržištu EU.

Nadalje, neophodno je donošenje savremenog **Zakona o poljoprivrednom zemljištu** kojim bi se strožije regulisalo očuvanje poljoprivrednog zemljišta od urbanizacije i parcelizacije, kao i uvođenje ograničenja gradnje na poljoprivrednom zemljištu i strožije kontrole takve prakse (po modelu EU).

**Povlačenjem sredstava iz pretpristupne podrške EU, a posebno komponenti III, IV i V (zapošljavanje, regionalni razvoj i ruralni razvoj)**, koja su nam dostupna nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u EU, stvaraju se bitni preduslovi za dinamičan razvoj ruralnih područja, uz istovremeni dinamičniji nastavak sprovođenja neophodnih institucionalnih i administrativnih reformi, što, kada je poljoprivreda u pitanju, podrazumijeva prije svega akreditaciju IPARD

agencije. Komplementarne aktivnosti na jačanju **administrativnih kapaciteta** podrazumijevaju i uspostavljanje i jačanje funkcija interne revizije, formiranje baza podataka i registara u poljoprivredi, informatičke podrške, jačanje savjetodavne službe, poljoprivredne statistike, usvajanje novih standarda u veterinarskoj i fitosanitarnoj oblasti, kako na nivou Uprava, tako i na samim farmama i u prerađivačkim kapacitetima, i sl.

Razumjevanje funkcionisanja osnovnih principa i stalnih promjena Zajedničke evropske poljoprivredne politike, koja je postala obavezujući okvir reformi i usklađivanja crnogorske poljoprivrede, postaje imperativ, te mu je u radu posvećena neophodna i detaljna pažnja.

Prije svega, **CAP određuje pravac pregovora sa Komisijom, pravac prilagođavanja agrobudžeta i reformu sistema direktnih podrški** na način koji je usklađen sa principima podrške poljoprivredne proizvodnje u okviru Svjetske trgovinske organizacije (uvođenje sistema direktne podrške koji ne remeti tržišnu konkurenciju). Što se sistema podrške ruralnom razvoju tiče, u okviru nove finansijske perspektive EU 2014-2020, isti je porastao na 22% ukupnog budžeta, uz obavezu strožeg poštovanja ekoloških i standarda bezbjednosti hrane (zeleniji, pošteniji, efikasniji i transparentniji CAP).

Iz navedene osnovne hipoteze istraživanja, izvedene su i dokazane sljedeće **pojedinačne hipoteze**:

*1) Uključiti dostupne faktorske analize potencijala crnogorske poljoprivrede, kako bi se, kroz samo istraživanje, na bazi korišćenja bogate statističke građe upravo sprovedenog poljoprivrednog popisa i najnovijih sektorskih analiza, dokazalo u kojim sektorima agrara postoje značajni potencijali za veću finalizaciju proizvoda, u cilju podrške oblastima kroz ciljane mjere ruralnog razvoja, koji bi dalje najbolje ekonomske efekte. Drugim riječima, kroz analizu sprovedenih empirijskih istraživanja i zaključaka sektorskih analiza, moguće je doći do optimalnog modela politike u ovoj oblasti.*

**Budući projekti razvoja poljoprivrede, treba da se fokusiraju na one oblasti i sektore koji imaju potencijala, gdje Crne Gora ima komparativne prednosti**, a koji nijesu dovoljno razvijeni. Investicije su potrebne u deficitarnim sektorima tzv. vrijednosnog lanca, gdje bi osnov za razmatranje i realizaciju projekata trebali da budu supstitucija uvoza, stvaranje robnog proizvođača, uvećanje standarda farmerskih porodica, obezbjeđenje stabilnog dohotka za farmere i mala i srednja preduzeća, povezivanje sa turizmom, novi oblici udruživanja u poljoprivredi (zadruge, mašinski prstenovi, proizvodne organizacije), usvajanje EU standarda u proizvodnji i potrošnji, zaštita okoline, reagovanje na klimatske promjene, korišćenje resursa vode, šume, vjetera, sunca, biogoriva itd. Projekti koji odgovaraju ovim kriterijumi mogli bi biti (naravno, ova lista nije konačna) uvoz steonih junica i junadi za tov kvalitetnog rasnog sastava, formiranje jednog ili dva regionalna centra za poljoprivredne mašine i opremu (gdje bi se uvezali ministarstvo, opštine, strani i domaći preduzetnici i poslovne banke), razvoj manjih zadrugarskih ili regionalnih sirara, formiranje otkupnih centara za ljekovito bilje i gljive, formiranje regionalnih hladnjača, regionalni manji silosi, pogoni prerade voća i povrća, proizvodnja voćnog jogurta, sladoleda, sokova, marmelade, nabavka ribarskih brodova, opreme za preradu i pakovanje ribe i školjki, razvoj privatno-javnog partnerstva na projektima na zemljištu u državnoj svojini (kompleksi Grahovo, Vladimir, itd.), prerada drveta sa većim nivoom finalizacije i upotreba drvnog otpada (briketi, sačma), projekat ekoloških naselja (vjetrogeneratori, bioenergija iz drvnog otpada, energija iz biogoriva sa farmi, solarna

energija), novi pogoni za proizvodnju maslinovog ulja (ekstra virdžin), moderne živinarske farme. organska proizvodnja i sl.

Povećanje površina pod vinogradima koje obuhvata podizanje vinograda (stone i vinske sorte) i zajedničke investicije na podizanju novih vinograda sa najaktuelnijim sortimentom, kao i raznovrsniju i bolju ponudu stonog grožđa namijenjenog domaćem tržištu i izvozu. Izgradnja vinarskih podruma različitih kapaciteta na području Crmnice i Rijeke Crnojevića, ulaganja na poboljšanju tehnologije proizvodnje vina, ambalaže, pakovanja i sl.

Istraživanja biomase plave ribe (srdele i incuna) ukazuju da je maksimalni biološki nivo eksploatacije srdele i incuna oko 40.000 tona godišnje čija je vrijednost oko 30 mil.€ godišnje. Izlov ribe u Crnoj Gori nije na zadovoljavajućem nivou.

Scenarijska analiza i ograničenja budućih kretanja u poljoprivrednoj proizvodnji pokazala je da postoje realni tehnološki potencijali za znatno povećanje proizvodnje u narednih desetak godina. Scenario koji polazi od **pretpostavke da su modernizacija i razvoj poljoprivrede i ruralnih područja Crne Gore jedan od prioriteta u ukupnoj razvojnoj politici države ukazuje da je uz jačanje tržišne infrastrukture realno očekivati povećanje poljoprivredne proizvodnje za 15% do 30%** u tom periodu (krompir, voće, vino, mlijeko, sve vrste mesa), a u nekim sektorima i mnogo više (povrće, masline, duvan, žito).

**Najvažniji sektor u generisanju ukupne vrijednosti poljoprivredne proizvodnje u Crnoj Gori jeste stočarstvo** (proizvodnja mesa i mlijeka, sa gotovo 60% ukupne vrijednosti), dok na sektor voća, povrća i vinogradarstvo otpada oko 30%). Ostali sektori (pčelarstvo, ribarstvo, proizvodnja jaja itd., generišu oko 10% ukupne vrijednosti proizvodnje).

Sa godišnjom proizvodnjom od oko 207,000 tona mlijeka (uvozimo oko 38 mil eura mlijeka i proizvoda od mlijeka godišnje) i oko 17,000 tona mesa, sektor stočarstva ima najveće učešće u poljoprivredi Crne Gore. Najznačajniji poljoprivredni proizvodi su kravlje, ovčje i kozje mlijeko i proizvodnja jagnječeg mesa tradicionalnih rasa, kao i govedine i teletine. **Od ukupne proizvodnje mlijeka u Crnoj Gori**, oko 12-15% prerađuje se u registrovanim mljekarama i sirarama, dok veći dio količina ostaje na gazdinstvu i domaćinstva to mlijeko prerađuju u mlječne proizvode (sir i kajmak) ili koriste za sopstvenu potrošnju. Ti proizvodi pojavljuju se na organizovanom tržištu u veoma ograničenom obimu. S druge strane, potražnja za komercijalnim mlječnim proizvodima je sve veća, posebno u turističkoj potrošnji. Niska proizvodnja mlijeka po kravi i po gazdinstvu na jednoj strani i sve veći zahtjevi u pogledu kvaliteta mlijeka na drugoj strani smanjuju interes proizvođača mlijeka za prodaju mljekarama. Podizanje konkurentnosti mljekarskog sektora kroz direktnu podršku proizvođačima može znatno ubrzati razvoj tržišne proizvodnje mlijeka i njeno prilagođavanje standardima EU.

Veoma **dinamičan razvoj crnogorske mesno-prerađivačke industrije** tokom prethodnih deset godina, sa značajnim investicijama u osavremenjavanje i sprovođenje poboljšanih higijenskih standarda i savremenu opremu za klanje i preradu mesa; Četiri najveća preduzeća proizvode oko 2/3 ukupne domaće proizvodnje mesa i iskorišćeni kapacitet po preduzeću se kreće od 1.000 do 6.000 tona godišnje. Imaju integrisan sistem klanja i prerade mesa, kao i maloprodaju. Ova četiri preduzeća izvoze meso u Srbiju, BiH i/ili Kosovo; Pored njih, dva srednja preduzeća imaju

iskorišćeni kapacitet između 500 i 1.000 tona mesa godišnje. Važni su proizvođači tradicionalnog dimljenog i sušenog proizvoda – njeguške pršute. Problemi sa kojima se suočavaju domaće kompanije koje se bave preradom mlijeka i mesa su strukturne prirode, tj. isti se mogu u značajnom dijelu locirati u dijelu trgovine i često neopravdano dugim rokovima plaćanja za domaće proizvođače<sup>373</sup>, kao i nedovoljno razvijenom primarnom proizvodnjom kad su u pitanju svinjsko i teleće meso, ali i nedovoljnim brojem muznih krava odgovarajućeg i povoljnijeg rasnog sastava. Ovo su upravo oblasti sa kojima će Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja morati da se aktivnije bavi u budućem periodu.

**Značajan dio uvoza poljoprivrednih proizvoda od preko 50% se ne može supstituisati**, jer se isti ne proizvode niti se mogu proizvoditi u Crnoj Gori ( kafa, kakao, čaj, začini, suptropsko voće, šećer, jestivo ulje, u velikom djelu i žitarice, duvan), kao i inputi za proizvodnju kao što su visokokvalitetna sjemenja, vještačka đubriva, koncentрати, poljoprivredna mehanizacija, oprema i sl.). Naravno da ne postoje realne potrebe da se sve vrste (posebno voća, povrća, mesa i prerađevina od mesa, kao i mlijeko i mliječni proizvodi ili voda) uvoze. Međutim, ne treba zaboraviti sa se u jednom značajnom dijelu uvoz hrane ili sirovina za proizvodnju hrane oplemenjuju u prerađivačkim kapacitetima u Crnoj Gori, odnosno stvara se dodatna vrijednost i zapošljava se značajan broj ljudi ( npr. uvoz svinjskog mesa od oko 18.000 tona ili oko 40 miliona eura se koristi najvećim dijelom za dalju preradu u mesnoj industriji, proizvodnju pršuta i suhomesnatih proizvoda). Takođe, oko 20% prihoda iz turizma odnose se na potrošnju hrane, a u njoj je značajno učešće crnogorskih prehrambenih proizvoda (procjena je da je plasman crnogorske hrane oko 40-50 miliona eura godišnje u turističkoj potrošnji).

Zbog obima uvoza, i pored rasta proizvodnje, plasmana i izvoza, **trgovinski robni deficit** najizraženiji baš u dijelu uvoza mesa, žive stoke, prerađevina od mesa, ribe i stočne hrane. Naime 138 mil € je ukupni uvoz dok je izvoz 7 mil €, te je stepen pokrivenosti uvoza izvozom u ovom segmentu svega 5,07%

2) Postoji značajan i nedovoljno iskorišćen **potencijal u razvoju tradicionalnih proizvoda, posebno kroz jačanje proizvodnje za lokalno tržište, realizaciju proizvoda kroz integrisanu turističku pomudu, uz snažniju i organizovaniju podršku za povratak na nekadašnja tržišta, posebno kroz efikasnu organizaciju stručnih službi prema proizvođačima i brži transfer znanja.**

Ulaskom u EU mnogi autohtoni prehrambeni proizvodi iz različitih dijelova Europe dobili su svoju tržišnu valorizaciju. Brojni su takvi primjeri, ali možemo navesti prodaju riba sjevernih mora iz Norveške, Francuske sireve i druge. Evropska unija je posebnom direktivom omogućila i poljoprivrednicima iz zemalja koje nisu članice EU da kod njenih organa zaštite geografsko porijeklo svojih proizvoda. Proizvodnja autohtonih proizvoda povezana je s nizom poteškoća. Prije svega to je osiguranje dovoljne količine proizvoda koji moraju biti stalne, unificirane i tačno određene kvalitete. S druge strane najvažnije svojstvo hrane je osiguranje njene zdravstvene ispravnosti, a što je povezano s osiguranjem zdravstvene ispravnosti svih sirovina u kompletnom

---

<sup>373</sup> Uvoz mlijeka se od strane trgovinskih lanaca avansira, a za domaće mljekare rokovi su od 60-90 dana, u prosjeku. Time se dovodi u pitanje likvidnost poslovanja domaće industrije koja je izložena neprincipijelnim pritiscima uvoznika, na šta država mora reagovati prije svega kroz preispitivanje Zakona o obligacionim odnosima i maksimalnih rokova plaćanja.

lancu proizvodnje. Autohtoni proizvodi takodje trebaju zadovoljiti opštu zakonsku regulativu, a preporučuje se i standardizacija, naročito primjena GLOBALGAP-a, standarda organske proizvodnje, standarda Codex alimentarius, ISO standarda, IFS, BRC, Halal, Košera i drugih. Posebnu vrijednost ovi proizvodi dobijaju ako imaju svojstva funkcionalne, dijetetske, makrobiotičke, vegetarijske i slične hrane.

Primjer Slovenije i Hrvatske treba da nam služi kao opomena ali i kao mogućnost da u ovoj ranoj fazi počnemo razmišljati o onome što je interes Crne Gore. Mogućnosti su velike. EU prepoznaje tri stvari – jedna je zaštićeno geografsko porijeklo, zaštićena geografska oznaka i tradicionalni način proizvodnje. Ova tri elementa su ključna u dijelu da se zaštite oni proizvodi koji imaju veću vrijednost na tržištu. Tržište prehrambenih proizvoda i pića u EU iznosi 956 milijardi eura, a od toga 54,3 milijarde su proizvodi koji imaju zaštićeno porijeklo.

Upravo takvi proizvodi postaju predmet interesovanja domaćih potrošača, turista kao i potrošača u drugim dijelovima svijeta. sasvim je opravdano očekivati da takvi proizvodi mogu obogatiti tržište kao i turističku ponudu. Podrška proizvodnji zaštićenih autohtonih proizvoda kao i njihova promocija mogla bi značajno doprinijeti razvoju ruralnih područja

3) *Analiza mjera zajedničke poljoprivredne politike EU u finansijskoj perspektivi 2007-2013., kao i komparativna analiza finansijskih implikacija Nacionalnog programa ruralnog razvoja Crne Gore 2009-2013. sa agrobudžetom u istom periodu, pokazaće nivo usklađenosti sa osnovnim principima CAP. Tek na navedeni način, moguće je dati projekciju srednjoročne politike u ovoj oblasti, kao i makroekonomski finansijski okvir do 2015. godine i dalje, uz različite scenarije.*

Pokrenuta 1962, Zajednička poljoprivredna politika, ili CAP, je sistem poljoprivrednih subvencija i programa EU koji čine najveći pojedinačni izdatak za budžet Unije - oko 38% od ukupnog budžeta u poređenju sa skoro 70% u 1970. Prema sporazumu EU, od 960 milijardi € ukupnog budžeta za period 2014-2020, **sredstva za poljoprivredu i ruralni razvoj iznosiće oko € 373 milijardi eura (ili 39% ukupnih fondova) sa oko € 278 milijardi za direktna plaćanja farmerima (78%) i oko € 85 milijardi eura za ruralni razvoj (22%).**

U okviru programa ruralnog razvoja, države članice će biti u stanju da podstaknu poljoprivrednike da učestvuju u mehanizmima prevencije rizika (programi podrške prihodima ili investicioni fondovi) i da osmisle potprograme predviđene za sektore koj se suočavaju sa specifičnim problemima. Sve države članice, sva ruralna područja i svi poljoprivrednici će preduzeti jednostavne, dokazane mjere za unapređenje održivosti i borbu protiv klimatskih promjena.

Između **2014 i 2020, biće uloženo više od 90 milijardi eura u ruralni razvoj** da bi poljoprivreda bila u stanju da se suoči sa izazovima u dijelu zemljišta i kvaliteta vode, biodiverziteta i klimatskih promjena, i to bazirajući se na sledećim principima:

- 'Ozelenjavanje' 30% direktnih plaćanja će biti povezano sa tri ekološki poljoprivredne prakse: diverzifikacija usjeva, održavanje stalnih pašnjaka i konzerviranje 5%, a kasnije 7%, oblasti od ekološkog interesa i to već od 2018.godine ili mjerama za koje se smatra da imaju makar ekvivalentne ekološke prednosti.



- Najmanje 30% budžeta za ruralni razvoj će morati da se usmjeri na agro-ekološke mjere, podršku za organsku poljoprivrednu proizvodnju ili projekte povezane sa ekološkim investicijama ili inovativnim mjerama.

- Agro-ekološke mjere će biti intenzivirane kao komplement prakse ozelenjavanja. Ovi programi će morati da postave i ispune više ekoloških ciljeva zaštite (garancija protiv dvostrukog finansiranja).

Svi aspekti reforme primenjuju se od 1. januara 2014, osim za nove strukture direktnih plaćanja ("zelenih" plaćanja, dodatne podrške za mlade, itd) koji će važiti od 2015 kako bi dali zemljama

Benefiti koje poljoprivrednici koriste kroz program ruralnog razvoja se razlikuju širom EU. Države članice dobijaju veoma različite količine iz budžeta za drugi stub, u rasponu od manje od 30 € po hektaru u Danskoj i Velikoj Britaniji do oko € 100 po hektaru u Finskoj, Grčkoj i Portugalu. Takođe, neke vlade su jako velikodušne kada dodaju iznos nacionalnih subvencija povrh EU subvencija za drugi stub. Još važnije, članice vode različite politike ruralnog razvoja. Samo neke zemlje su fokusirane na pomaganje poljoprivrednicima da postanu konkurentniji, kao što su Belgija, koja je odlučila da 50% svog drugog stuba plaćanja za period 2007-2013 usmjeri ka ovom cilju.

Irska, nasuprot tome, troši samo 10% na poboljšanje konkurentnost farmi, ali zato 80% za poboljšanje životne sredine. Nova CAP predviđa nastavak podrške proizvodnji na sličan način i na sličnim obradivim površinama, ali sa vjerovatno manjim brojem i farmera i farmi.

U Crnoj Gori, ruralni razvoj se podržava u okviru sve manjeg i manjeg agrobudžeta, (12.603.000 odnosno 603.000 € manje novca u 2013.godini za finansiranje poljoprivrede) u odnosu na 2012.godinu ili 1.593.000 € manje u odnosu na 2011. godinu. **U odnosu na 1.616.000 € iz 2011. godine, budžet za treću osovinu ruralnog razvoja je manji 3.5 puta.**

Finansijski plan iz NPI se oslanja na Strategiju proizvodnje hrane i EU integracija iz 2006. godine, uz uvažavanje analize usklađenosti aktuelnog Agrobudžeta sa Strategijom, analize promjena u EU politici, stanja u STO pregovorima, kao i novih saznanja o mogućnosti korišćenja EU i drugih fondova. **U programskom razdoblju 2009 – 2013. najveći dio nacionalnih kao i ukupnih sredstava planiran je za politiku ruralnog razvoja.** Na kraju razdoblja za mjere te politike planirana je gotovo polovina svih sredstava. **Primjera radi, agrobudžet u okviru NPI za 2012.godinu bio je projektovan na nivou od 30 mil €, a u agrobudžetu za istu godinu imamo oko 20.5 mil €.** Za 2012. godinu, NPI predviđa nešto manje od 5 mil € za finansiranje opštih usluga i servisa u poljoprivredi, a agrobudžetom za istu godinu opredijeljeno je svega nešto više od 1 mil € (1.048 mil).

Budžetska podrška za poljoprivredu posljednjih godina ima opštu tendenciju porasta, ali je ona sporija od rasta ukupnog budžeta Crne Gore. Struktura agrobudžeta za period 2002-2012.. pokazuje da su **samo mjere tržišno-cjenovne politike, u tom periodu, imale stalan rast, dok je kod drugih vrsta mjera (ruralni razvoj i opšti usluge i servisi u poljoprivredi) budžetska podrška iz godine u godinu varirala.**

Važno je pitanje **nivoa transfera u razdoblju nakon “uključivanja”.** O tome imamo dvije pretpostavke. Prva je pretpostavka da će se prema novim članicama odnositi jednako kao i prema prethodnima (onima iz 2004. i 2007. godine). Druga je pretpostavka da će 3 Grupa Balkan-7

obuhvatiti Albaniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Makedoniju, Crnu Goru, Srbiju i Tursku. U relativnim iznosima hipotetičko proširenje na zemlje Proširenje-7 u 2004. stvorilo bi neto povećanje mase transfera za direktne podrške i rashoda za ruralni razvoj u rasponu od 10 do 23%. Alternativno, ako masa ne bi bila povećana, postojeće bi članice izgubile 13 odnosno 22% transfera u poređenju sa sredstvima koja su im na raspolaganju u EU bez zemalja Proširenje-7. Uz navedeno, veoma korisan dio istraživanja su iskustva Republike Hrvatske u finilizaciji Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji. Hrvatska je (umjesto, 2.7% maksimalnog prenosa iz EU fondova, kako je to predviđala naprijed navedena analiza iz 2004.godine), u pregovorima izdejsvovala 3.52%, te je umjesto 621 mil.€, dobila 710 mil €. **Na temelju iskustva Republike Hrvatske u pristupnim pregovorima, pod uslovom da ova metodologija bude važila i za pristupne pregovore Crne Gore, potencijalna mogućnost ukupne finansijske omotnice za oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja mogla bi iznositi 97,8 mil € (ili oko 24% više od maksimalnog predviđenog iznosa u prethodnoj projekciji).** Taj iznos je sedam puta veći od trenutnog ukupnog agrobudžeta i višestruko veći od trenutnog iznosa kojim se finansira oblast ruralnog razvoja.

*4) Agrobudžet treba značajno povećati u apsolutnom i relativnom iznosu, kao i posebno u oblasti podrške ruralnom razvoju u skladu sa osnovnim principima koji se primjenjuju u procesu kreiranja budžeta EU, kao i potrebama ubrzanog razvoja čiji je cilj osposobljavanje crnogorske poljoprivrede da se suoči sa konkurentskim pritiskom na zajedničkom tržištu EU nakon članstva i povećanje apsorpcionog kapaciteta za korišćenje dostupnih IPA fondova.*

Teško je dati definitivan i egzaktn odgovor gdje se nalazi crnogorska poljoprivreda, ako se poredi sa regionom, a pogotovo sa državama članicama EU. Ipak, prilično sigurno se može konstatovati da ako se komparacija vrši u odnosu na ukupna poljoprivredna davanja po glavi (oko 30 €) ili po hektaru poljoprivrednog zemljišta koje je u sistemu subvencija (oko 150 €), ili pak u smislu trgovinskog deficita u oblasti prehrambenih proizvoda (88%) kao i učešća agrobudžeta u ukupnom budžetu (između 1% i 1.6 %, zavisno od načina posmatranja), da stojimo lošije od Srbije, znatno lošije od Makedonije ili Hrvatske, dakle ispod nivoa regionalnog prosjeka. Stoga, vizija razvoja poljoprivrede Crne Gore treba da se zasniva na premisi da je realno da srednjoročni cilj bude postizanje nivoa razvoja i konkurentnosti crnogorske poljoprivrede makar na regionalnom nivou, uzimajući u obzir činjenicu da je ona instrument razvoja koji nudi najbrže mogućnosti privrednog rasta, apsorpcije tehnoloških viškova, smanjenja nezaposlenosti i smanjenja regionalnih razlika u razvoju Crne Gore.

**Budžetska izdvajanja više nijesu dovoljna kao odgovor na ono što je potreba daljeg razvoja crnogorske poljoprivrede,** a posebno u svijetlu predstojećih pregovora o članstvu u EU. Iako smanjen (oko 700.000€) u dijelu plaćanja iz neto agrobudžeta, dakle bez kredita, donacija, staračkih naknada (ukupno 20.574 miliona €, odnosno 14.143 mil € neto), Agrobudžet u 2012. godini je ipak krajnjim naporom neznatno povećan u dijelu tržišno-cjenovne politike i usklađen sa EU principima (podsticajne mjere po grlu i hektaru zasijane površine), a uvedeno je i plaćanje za sve zasijane površine u biljnoj proizvodnji, nezavisno od kulture, kao i bespovratna subvencija od 50% polise osiguranja za registrovane poljoprivredne proizvođače za osiguranje objekata, stoke i usjeva.

Potrebno je razmotriti prestrukturisanje agrobudžeta za 2014. godinu i nadalje, sa ciljem njegovog značajnijeg učešća u ukupnom budžetu države i to za početak na neto nivou od oko 35 miliona €<sup>374</sup>, u skladu sa najboljim primjerima razvijenih evropskih država, i pozitivnih iskustava susjednih zemalja Zapadnog Balkana. Posebnu pažnju i finansijsku podršku potrebno je pružiti zapostavljenim sektorima i to posebno za povećanje subvencija, povećanje podrške investicijama u poljoprivrednu proizvodnju (ne samo primarnu, već i prerađivačku), kao i jačanje postojećih i formiranje novih neophodnih institucija u poljoprivredi (Agencija za plaćanja u poljoprivredi), znatno veća podrška veterinarskoj i fitosanitarnoj djelatnosti i agroekološkim mjerama (pašnjaci, ekologija i sl.).

I pored ekonomske situacije i problema sa finansiranjem budžeta, potrebno je nastaviti sa snažnom podrškom agrarnoj politici i ruralnom razvoju, ne samo posredstvom agrobudžeta, već i kroz afirmaciju intenzivnije kreditne podrške bankarskog sektora, Investiciono-razvojnog fonda<sup>375</sup>, Svjetske banke, Međunarodnih finansijskih institucija, fondova EU namijenjenih ruralnom i regionalnom razvoju. Realno je pretpostaviti da će smanjenje u dijelu podrške ruralnom razvoju (dio mjera infrastrukture) biti djelimično kompenzovano kroz mjere kapitalnog budžeta, povećane kreditne podrške IRF-a ali i povećanim finansiranjem investicija u poljoprivredi kroz bespovratnu podršku Ministarstva iz kreditnih i donatorskih sredstava koja su nam na raspolaganju i to kroz više javnih poziva za grant podršku investicijama u poljoprivredu (uz projekat organske proizvodnje koji se realizovao u saradnji sa Danskom Vladom-“Danida”), u periodu 2009.do 2012. godine.

Ključ za razumijevanje potrebe značajnog povećanja agrobudžeta leži u činjenici koja se često ili ne razumije ili namjerno prećutkuje, a to je da se iz tako uvećanog agrobudžeta moraju finansirati i formiranje Agencije za plaćanja u poljoprivredi, novi registri farmi, FADN, jačanje veterinarske i fitosanitarne oblasti, stvaranje integrisanog sistema bezbjednosti hrane, nova zapošljavanja i obuke, prošireni i uvećani sistem subvencija u poljoprivredi, finansiranje zajedničkih organizacija tržišta i proizvođačkih organizacija, uvođenje proizvođačkih i posebno ekoloških standarda, što sve zajedno mnogo košta. Primjera radi, EU sertifikacija objekata mesne industrije nije moguća bez rješavanja neškodljivog uklanjanja životinjskih ostataka<sup>376</sup>, što će državu koštati između 6 i 11 miliona eura (zavrsno od opcije koju odaberemo) ili mljekarske industrije kojoj je jedan od uslova i investiranje u sisteme za tretman otpadnih voda.

**Oko 55 miliona € agrarnog budžeta do 2018. godine, odnosno 3,11% ukupnog budžeta, kako je i predloženo u analizi programskog agrobudžeta, bio bi značajan iznos (u odnosu na sadašnjih 20 miliona €), koji bi bio i socijalni, ali i razvojni agrobudžet, posebno zbog činjenice da će se ulaganja u mjere ruralnog razvoja iz nacionalnog budžeta kofinansirati iz budžeta Evropske Komisije u srazmjeri 1: 3, odnosno 15%-85% za manje povoljna područja. Dakle, na svakih 25 € iz nacionalnog budžeta, dobićemo bespovratno od 50-75 € od EK za ruralni razvoj ( a za manje povoljna područja ili LFA, na svakih 1,5 € dobijali bismo bespovratno maksimalno do 8,5 €).**

<sup>374</sup> U skladu sa projekcijama iz Nacionalnog programa integracija Crne Gore u EU iz 2008. godine za 2013. godinu predviđeno je 35 mil €

<sup>375</sup> Oktobra 2012. godine, IRF je sa Evropskom investicionom bankom potpisao ugovor o realizaciji povoljne kreditne linije vrijedne 50 miliona €, od čega je za finansiranje poljoprivrede projektovano oko 10 mil €.

<sup>376</sup> MIDAS, Vodič, Prerada i korišćenje nusproizvoda životinjskog porijekla u skladu sa Uredbom EU 1069/2009, Enavigo Consulting, maj 2012.

Ova projekcija u većem dijelu u finansijskom izrazu koincidira sa ciframa iz Nacionalnog programa integracija, te uz pretpostavku rasta BDP-a od prosječno 3-4% godišnje do 2018 godine, udio agrobudžeta treba da dostigne sa sadašnjih oko 0.62% na nivo od 1.22% GDP-a Crne Gore.

5) *Ciljane investicije u poljoprivredi i razvoju ruralnih područja mogu generirati značajan rast BDP. Ukoliko one izostanu, moguće je identifikovati značajne negativne efekte po budući privredni rast i razvoj zemlje, posebno imajući u vidu očekivane benefite evropskih integracija. Sprovedeno istraživanje omogućuje da se preciznije kvantifikuju očekivani pozitivni efekti od ulaganja u ruralni razvoj, kao i njihovi troškovi.*

**Za mesnu industriju** važno je imati na umu da se trgovina s državama Evropske unije može odvijati jedino ako proizvođači i njihovi proizvodi u potpunosti udovoljavaju propisima EU. S tim u vezi, u Crnoj gori napravljena je procjena i kategorizacija objekata u poslovanju s hranom životinjskog porijekla, u svrhu utvrđivanja stepena usklađenosti objekata s EU propisima. Subjekti čiji su objekti procijenjeni kao neusklađeni, moraju dostaviti nadležnom tijelu plan za unaprjeđenje objekata, zajedno s rokovima za svaku pojedinu fazu unaprjeđivanja, kako bi ishodili privremeno odobrenje za rad, s tim da svoje proizvode mogu stavljati isključivo na domaće tržište i eventualno tržište trećih zemalja. Onoga dana kada dovrše usklađivanje s odredbama propisa o hrani, mogu podnijeti zahtjev za izdavanjem trajnoga odobrenja, što automatski znači da im je po pristupanju u članstvo EU širom otvoreno evropsko tržište. Neškodljivo uklanjanje životinjskih ostataka (kao jedan od uslova za sertifikaciju prerađivačkih kapaciteta) po procjenama međunarodnih eksperata angažovanih kroz projekat Svjetske banke –MIDAS, koštaće Crnu Goru između 5 i 11 miliona eura (zavisno od varijante za koju se opredijelimo – tj. izgradnja postrojenja isključivo za uklanjanje kategorije I opasnog otpada, ili sve tri kategorije, ili pak preferiranje regionalnog rješenja).

Generalni, srednjoročni cilj daljeg **razvoja primarne proizvodnje mlijeka (definisan i nacrtom IPARD programa u Crnoj Gori)** mora biti **povećanje broja mliječnih grla, odnosno njihovo povećanje iz grupe od 5 ka grupi od najmanje 10 grla**. Dugoročni cilj mora biti povećanje srednje veličine mliječne farme u Crnoj Gori u opsegu 15 i više, čime se garantuje njena veća profitabilnost (dakle niži fiksni troškovi po jedinici proizvodnje), a time i njena veća konkurentna sposobnost. *Ova analiza ukazuje na više posebnih ili paralelnih pravaca akcije da bi crnogorska mliječna farma podigla prag rentabilnosti i učinila proizvodnju mlijeka održivom:*

- da poveća broj grla na minimalno 10-15, uz održanje postojećeg rasnog sastava,
- da poveća i broj grla na minimalno 10 i da poveća produktivnost po grlu poboljšanjem njihovog rasnog i genetskog potencijala nabavkom kvalitetnijih grla,
- primjenom gore navedenih mjera povećanja održivosti farmerskog biznisa uz primjenu savremenih agrotehničkih mjera, ali i principa Dobre poljoprivredne i higijenske prakse,
- kombinovanjem navedenih mjera uz povećanje sopstvene proizvodnje kvalitetne hrane za muzna grla na farmi (sopstvena silaža, kukuruz, sijeno i sl.),
- primjenom svih ili dijela pomenutih mjera uz istovremeno povećanje državne podrške proizvodnji mlijeka na farmama (agrobudžet) po litru otkupljenog mlijeka, hektaru površine za proizvodnju travnatih smješa i/ili kukuruza, ali i premija po grlu.
- Proizvodnjom veće količine mlijeka ekstra i prve klase (kriterijumi kvaliteta mlijeka poput broja somatskih celija, masnih jedinica, broja bakterija i sl), koja bi mogla biti dodatno

subvencionisana uz istovremeno smanjenje ili ukidanje subvencija za treću i četvrtu klasu proizvedenog mlijeka,

- Uvođenje podrške za nabavku sertifikovanog sjemena, mineralna đubriva i dizel goriva za obradu zemljišta,
- Zadržavanje investicione bespovratne podrške od 50% za nove investicije u proizvodnju, uz istovremeno širenje svijesti i obrazovanje farmera za apliciranje za IPARD fondove,
- Kontinuirana obuka farmera za primjenu novih agrotehničkih mjera i principa Dobre proizvođačke prakse.

Broj specijalizovanih farmi teži da se poveća, ali sredstva za podršku novim investicijama ne mogu biti garantovana od reinvestiranja. **Bankarski sektor, privatne investicije i podrška javnog sektora predstavljaju tri osnovna stuba koja treba kombinovati kako bi se obezbjedila dovoljna finansijska sredstva za mljekarski sektor** koji je već u fazi prestrukturiranja, čiji rezultat bi trebalo da bude profesionalna grupa proizvođača koji djele dodatnu vrijednost unutar lanca i koji su sposobni da se suprotstave međunarodnoj konkurenciji, zahvaljujući specijalizovanoj proizvodnji i preradi.

*U najoptimisticnijem scenariju potrebno je najmanje 9.9 mil € investicija/godišnje za mljekare i sirare. U scenariju 1 očekivana je ukupna investicija od 27 mil €/ godišnje. U scenariju 2 cifra potrebnih investicija dostiže 14 mil €.*

*Da bi se omogućilo restrukturiranje mljekarskog sektora moraju biti uključeni IPARD finansiranje i finansiranje od stranih banaka uz pretpostavku dužih rokova otplate, manjih zahtjeva za kolaterale, niže kamatne stope i pristupačnijih uslova opštih naknada. Javna tehnička pomoć za mljekare i proizvođače sira potrebna je za oblasti: ishrana životinja, genetsko unapređenje, upravljanje farmama, poslovno planiranje, higijenske mjere na nivou farmi, mjere bezbjednosti hrane, R&D, marketing i brendiranje, kao i kvalitet sertifikata.*

6) ***Jačanje kapaciteta za sprovođenje sistema IPARD*** (V komponenta IPA programa, namijenjena zemljama kandidatima) i osnivanje Agencije za plaćanja predstavlja izuzetan administrativni, organizacioni i finansijski napor za nosioce politike ruralnog razvoja Crne Gore, ali je to investicija bez koje nema pristupnih pregovora sa EU.

Pristup fondovima EU za garancije u poljoprivredi i fondu za ruralni razvoj, zahtijeva od Crne Gore da uspostavi potpuno nove i vrlo specifične mehanizme, funkcije i institucije za programiranje politika, njihovo sprovođenje i kontrolu.

Kao prvi korak, mora se uspostaviti **”Sektor za ruralni razvoj”**, koji će postepeno prerasti u akreditovani “Organ upravljanja” za ruralni razvoj i ”Sektor za plaćanja” koji će nakon usvajanja Zakona o Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, postepeno prerasti u akreditovanu “Agenciju za plaćanja u poljoprivredi” i to prije nego što bude moguće pokrenuti bilo koju mjeru podrške koju finansira Evropska unija. Krajnji rok za ugovaranje već dostupnih 12,9 miliona € iz komponente IPARD je kraj 2013. godine. Ako Crna Gora ne uspije da uspostavi ove strukture kao akreditovane i odobrene od strane Evropske komisije do početka 2014. godine, ova sredstva mogu biti izgubljena (ili im se mora naći odobrena prenamjena, što smanjuje njihovu efikasnost upotrebe).

**Program podrške ruralnom razvoju koji finansira EU (IPARD)** osmišljen je kao "vježba" za države kandidate da izgrade administrativne i institucionalne strukture koje zahtijeva EU, kao preduslov za sprovođenje Zajedničke poljoprivredne politike koja trenutno predstavlja oko 40% ukupnog budžeta EU. Evropska komisija će pažljivo pratiti napredovanje Crne Gore u sprovođenju IPARD-a, kao važnog indikatora napredovanja države u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Prema tome, potrebno ga je posmatrati kao presudno važno ulaganje u budućnost države (investicija, a ne trošak). Uspješno sprovođenje IPARD-a i kasnije, Zajedničke poljoprivredne politike i Zajedničke politike ribarstva, zahtijevaće značajno restrukturiranje i uvođenje novih funkcija Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, uključujući:

- formiranje sektora za ruralni razvoj, koje će funkcionisati kao "Organ upravljanja" (programiranje mjera ruralnog razvoja),
- formiranje sektora za plaćanja, kao akreditovane strukture za isplatu svih sredstava dostupnih kako od Evropske Komisije, tako i nacionalnih i kreditnih i donatorskih sredstava, uz primjenu preciznih postupaka, kao i prethodne nacionalne i akreditacije od strane Evropske Komisije;
- uvođenje interne revizije i kontrole korišćenja svih, pa i fondova Evropske Komisije, preko akreditovane jedinice;
- jačanje postupaka i struktura za obavljanje kontrola na licu mjesta, kao preduslov za izvršenje plaćanja (inspekcija u poljoprivredi);
- formiranje novih i sveobuhvatnih baza podataka po zahtjevu EU, u sektoru poljoprivrede, ribarstvu i ruralnom razvoju;
- prilagođavanje Zajedničkoj politici ribarstva EU, uključujući i formiranje "Informacionog centra za ribarstvo";
- uspostavljanje kapaciteta za sprovođenje pristupnih pregovora sa EU, od čijeg kvaliteta će zavisiti iznosi bespovratnih fondova EU Crnoj Gori i uopšte, pozicija crnogorske poljoprivrede;
- povećanje kapaciteta za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije i što je važnije, njenu implementaciju.

Zadatak uspostavljanja složenog **mehanizma plaćanja**, koji zahtijeva Evropska unija moguće je postići u tri faze:

**Faza 1:** uspostavljanje Sektora za plaćanja, da bi se nacionalna sredstva i sredstva iz donacija koristila na strukturiranoj i djelotvornoj način i da bi se pripremili pisani postupci i sistemi za buduće sprovođenje IPARD-a. Neophodna je podrška drugih organizacionih jedinica, odgovorne za baze podataka, internu reviziju i inspeksijski nadzor.

**Faza 2** (*planirana još za početak 2012.*) transformacija Sektora za plaćanja i njegove prateće organizacione jedinice u IPARD Agenciju za plaćanja, koja je spremna za nacionalnu akreditaciju i akreditaciju od Evropske unije,

**Faza 3** (moguće u 2015. godini) IPARD Agencija za plaćanja transformisaće se u akreditovanu i funkcionalnu Agenciju za plaćanja u skladu sa EU zahtjevima, za sprovođenje svih aspekata Zajedničke poljoprivredne politike, uključujući i uspostavljanje "Integrisanog sistema administracije i kontrole" (tzv. IACS) kao preduslov za podršku kroz direktna plaćanja. Ovakav pristup u tri faze omogućiće Crnoj Gori da uspostavi sistem kadrovskih i budžetskih kapaciteta, neophodan za svaku fazu.

U smislu pristupanja punopravnom članstvu u EU, kao jedan od ključnih preduslova je i donošenje **Zakona o Agenciji za plaćanja u poljoprivredi** (umjesto izmjena i dopuna važećeg Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju), kao i njeno hitno kadrovsko popunjavanje, kao i stvaranje adekvatnih prostornih i tehničkih uslova za rad. Bez akreditovane Agencije sredstva IPARD od 12.9 mil € samo u periodu 2011-2013, ostaće neiskorišćena.

Međutim, ako smo već svjesni kašnjenja u pripremama za povlačenje sredstava iz komponente IPARD-a, možemo se preorijentisati na implementaciju ciljeva kroz komponent IPA I (razvoj institucija i administrativnih kapaciteta), što je podjednako važno, ali i, sa stanovišta budžeta, izuzetno ekonomično. U tom dijelu je podjednako važno uspostaviti registre, baze podataka, IACS, LPIS, donijeti LFA regulativu, uspostaviti FADN, ali i obučiti administraciju da imlementira sve te regulative i usvoji instrumente i alate vođenja ekonomske politike u agraru i sektoru ruralnog razvoja. Ostatak dodijeljenog novca moguće je prenamijeniti i za poglavlje 12 – veterinarska i fitosanitarna politika, odnosno investicije koje su neophodne kao preduslov sertifikacije prerađivačkih kapaciteta – neškodljivo uklanjanje životinjskih ostataka i tretman otpadnih voda. Dio sredstava će biti utrošen kroz započeti Twinning projekat za uspostavljanje IPARD sistema u Crnoj Gori ( 1.8 mil €), a značajna sredstva EU IPARD-a opredijeljena u iznosu od 3.6 mil € za 2011. godinu, trebala bi biti iskorišćena kroz tzv. Povjerenički fond Svjetske banke (Trust Fund), koristeći iskustvo, dokumentaciju i administrativne kapacitete dosadašnje uspješne podrške investicijama u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji kroz kreditni i grant aranžman sa Svjetskom bankom (MIDAS).

*Ni industrijska niti informatička revolucija, po svojim reperkusijama, ne mogu se mjeriti sa prvom revolucijom u istoriji – tzv. neolitskom revolucijom, odnosno prelaskom sa nomadskog načina života na poljoprivrednu proizvodnju, prije oko 10.000 godina. Nastanak prvih naselja i gradova koji je pratio razvoj ratarstva i stočarstva, vodio je ka nastanku proizvodnih viškova, pojavi trgovine, pismenosti, kulture, religije, promjeni društvenih odnosa, odnosno tranziciji iz matrijarhata ka patrijarhalnom društvu. Nije slučajno da su sve prve velike civilizacije nastale u deltama velikih rijeka koje su ujedno bile i glavne žitnice – sumerska i mesopotamska duž Tigra i Eufrata, egipatska u delti Nila, kineska pored Jang-Cea. Put koji smo prevalili od Kaina i Avelja, dva brata koji su se bavili stočarstvom i zemljoradnjom, čini se gotovo nevjerovatnim. Nije pretenciozno reći, da bez ekspanzije poljoprivredne proizvodnje prije deset milenijuma, ne bi bilo razvoja moderne civilizacije i istorije.*

*Savremeno čovječanstvo prolazi kroz epohalne promjene, nezabilježene u dosadašnjoj istoriji. Život u savremenom megalopolisu podsjeća na biblijski Vavilon, koji za neke predstavlja "vrata bogova", a za neke "kuću svih zala". Moderni život omogućava mobilnost, obrazovanje, informisanost, medicinsku zaštitu, upotrebu tehnologija nezamislivih za čovjeka koji je živio prije samo stotinu godina. Međutim, "kvantni skok" nauke, tehnologije, razmjene informacija i ukupnog korpusa znanja u XX i prvoj deceniji XXI vijeka, nije pružio jednake šanse svima. Nejednakosti u savremenom svijetu i njegovim regionima rastu. Svjedoci smo da na planeti živi 870 miliona ljudi koji po standardima Organizacije za hranu i poljoprivredu UN-FAO, gladuju ili 1,2 milijarde ljudi koji nemaju pristup pijaćoj vodi. Ne bole dramatične razlike u stepenu razvijenosti i dostupnosti bazičnih sadržaja koji čine kvalitet života toliko, koliko nedostatak empatije i solidarnosti bogatih nacija u odnosu na svoje siromašne komšije na planeti.*

*Stanovnik grada, dostupnost hrane, zdravstvenih usluga, obrazovanja i sl. uzima zdravo za gotovo. Malo ljudi razmišlja na način da ako bi recimo, nestalo električne energije ili ako bi se obustavio transport prehrambenih proizvoda samo par dana, grad bi došao na ivicu opstanka. Iako je savremeno urbano naselje središte finansijske i političke moći, kulture, informacija, institucija, kao i sveukupnog progressa, ono, sa druge strane, nije biološki održivo.*

*Poljoprivreda je bila i biće, izvor prehrambene sigurnosti stanovništva, ali i izvor kontinuiranih socioloških, demografskih i političkih rasprava i kontroverzi. Zaboraviti selo i ruralna područja, ne pružiti mu političku, finansijsku, i svaku drugu podršku koja mu je potrebna i koju zaslužuje, značilo bi ugroziti bitnu polugu opstanka i održivosti našeg društva, ali i zaboraviti dio svog identiteta i tradicije. Upravo to su vrijednosti na kojima insistira i Evropska Unija, čiji punopravni član plediramo da postanemo.*

*Zbog svega rečenog, ovaj naučni rad nije samo zbir teza, njihovog dokazivanja ili odbacivanja korišćenjem savremene naučne metodologije, empirijskih saznanja, grafikona i podataka. U svom totalitetu, on je mnogo više od toga – pokušaj da se opšte prihvaćeni aksiomi o značaju daljeg dinamičnog razvoja crnogorske poljoprivrede i ruralnih sredina, pretoče u sveobuhvatan i na činjenicama fundiran "pogled nade" upućen ka našem selu i poljoprivredi.*

\*\*\*



## LITERATURA

1. **Acin Djurica** , *Medjunarodni ekonomski odnosi*, Pigmalion, Novi Sad, 2003.,
2. *Akcioni plan zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za 2013. godinu* ,Ministarstvo rada i socijalnog staranja -Predlog- Decembar, 2012. godine,
3. Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy, Volume 3, Number 1, SK, Canada, 2002.
4. **Babić Zdenko**, *Zadrugarstvo i socijalna ekonomija u Hrvatskoj*, (Pravni fakultet, Zagreb, Katedra za socijalnu politiku,, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 2011.,
5. **Baldwin Richard**, **Wyplosz Charles**, *Ekonomija evropskih integracija*, Data status, Beograd, 2012.,
6. **Bjelić Predrag**, *Ekonomika međunarodnih odnosa*, Prometej, Beograd, 2003.,
7. **Blandford David**, **Richard N. Boisvert**, *Multifunctional Agriculture and Domestic/International Policy Choice* , The Estey Centre Journal of International Law
8. **Bogdanov Natalija**, **Zorica Vasiljevic**, *Role of Agriculture and multifunctional rural development in Serbia*, Volume 05, Numbers 1-2, 2011.,
9. **Bogetić Željko**, **Pejović Igor** and **Rossorio-Odarte Israel**, *Expanding and Diversifying Montenegro's Export: A product Space Analysis*, Journal of Central Banking Theory and Practice, 2013,1,
10. BOS, Beogradska otvorena škola, Esej: *Šta je politika EU?*, Beograd, 2005.,
11. **Brooks, R.**, (2003), *Izgradnja kapaciteta ruralne zajednice u Hrvatskoj, Prilagođavanje ruralnih tradicija regionalnom razvoju*, izlaganje na međunarodnom znanstvenom skupu na temu «Održivi razvoj ruralnih područja Hrvatske i uloga Sveučilišta» Mali Lošinj, 3.-5. rujna 2003. godine.
12. **Buckwell Allan**, 'The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future', 2010.
13. **Čavrak, V.**, (2002), *Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske*, Ekonomija/ Economics, godina IX, broj 3, lipanj 2002, Zagreb,
14. **Čavrak, V.**, (2003), *Ruralni razvoj i regionalna politika u Hrvatskoj*, izlaganje na međunarodnom znanstvenom skupu na temu «Održivi razvoj ruralnih područja Hrvatske i uloga Sveučilišta», Mali Lošinj, 3.-5. rujna 2003. godine.
15. *COM (2008) 705 Final communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Instrument For Pre – Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2010.– 2012.*, Brussels, 5 November 2008;

16. Council Decision of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources.2007/436/EC,Euratom;
17. *Council Regulation (EC) Ho 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) Ho 1164/94;*
18. *Council Regulation (EC) Ho 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA);*
19. *Council Regulation (EC) Ho 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession;*
20. *Council Regulation (EC) Ho 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre- accession period;*
21. *Council Regulation (EC) Ho 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) Ho 1628/96 and amending Regulations (EEC) Ho 3906/89 and (EEC) Ho 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC;*
22. *Council Regulation (EEC) Ho. 3906/89 on economic aid to certain countries of Central and Eastern Europe;*
23. *Council Regulation Ho. 1698/2005 on support for Rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development;*
24. *Court of Auditors Special Report Ho 2/2004 concerning pre accession aid (2004/ C295/01);*
25. **Dabovic Dusan**, 2001., "Pravni okvir agrarne politike Evropske unije" Referat na XIV susretu Kopaonické škole prirodnog prava ("Pravni život", br. 11/2001),
26. *Demografski trendovi u Crnoj Gori od sredine 20. vijeka i perspektive do 2050. godine*, Monstat,2010.
27. **Dervis, K. [et al.]**, *Turkey and the EU budget. Prospects and Issues*. Turkey Working papers No. 6. Centre for European Policy Studies,2004, Brussels.
28. *DG Agriculture and Rural Development, THE RULES FOR CO-OPERATION CONCERNING EC-FINANCIAL ASSISTANCE TO THE CANDIDATE COUNTRY AND THE IMPLEMENTATION OF THE ASSISTANCE UNDER COMPONENT V (IPARD) OF THE INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE (IPA) 2009, Brussels.*
29. **Dinan Desmond**, *Menjanje Evrope: istorija Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2010,
30. **Dominguez Maria M. Garsia & David Soto Fernandez**, "The Economic Value of Landscapes", 2013, Routledge,

31. **Đurović Gordana**, Case of Montenegro: *Is WTO membership precondition for opening of EU accession negotiations with Western Balkans countries* , European Perspectives, Journal on European Perspectives of the Western Balkans, Centre for European Perspective, Slovenia, Vol.2, No.1, April 2010,
32. **Đurović Gordana**, *Evropska unija i Crna Gora, politika proširenja*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012,
33. **Đurović Gordana**, *Evropska unija i Crna Gora: ciljevi ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012,
34. **Erjavec Emil., Salputra, G.** (2012): *European integration reform process for agriculture of acceding transitional countries - the challenge for Western Balkan*. Agriculture and Forestry, Vol. 57. Issue 1:, 2012, Podgorica;
35. **Erjavec Emil.**, *Ruralni razvoj u zemljama zapadnog Balkana*, Prezentacija u okviru SWG regionalnog sastanka, Minhen, Biotehnički Fakultet-Ljubljana, nov.2009;.
36. **Erjavec Emil.:** *The decision-making process in the European Union accession negotiations for the chapter on Agriculture*. Agriculture and Forestry, Vol 51. (05) (1-4): 61-82, 2011, Podgorica.;
37. European Commission, *External sources of growth, Progress report on EU trade and investment relationship with key trade partners*, EC Staff Working Document, Brussels, July 2012.;
38. *EU Commission* (2006a), European Union (2008) tables ;
39. *EU KLEMS* (2007); Eurostat (2009a); OECDStat (2009).;
40. *Eur lex 2009, budget Volume 4*;
41. European Commission (2011) *CAP Post-2013: Key Graphs and Figures*;
42. *European Commission*, 2004. Issues Arising from Turkey`s membership perspective. Commission Staff Working Document SEC (2004) 1202. Brussels. 6.10.;
43. *European Council*, June 2008, Presidency Conclusions European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2008), Fact Sheet: EU Rural Development Policy 2007-2013: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008;
44. *EUROSTAT* , <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
45. **Fabris Nikola, Kilibarda Boris**, *Analiza održivosti deficita tekućeg računa Crne Gore*, CBCG, 2008
46. **Figurek, A., Rokvic, G., Vasko, Z.** (2012): *Diversification of the rural economy as a function of the sustainability of rural areas*. Agriculture and Forestry, Vol. 58. Issue 3: str. 51-61, 2012, Podgorica.

47. **Friedman Thomas**, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Farrar, Straus and Giroux 2005,
48. **Gallopín, G. C., Gutman, P., Maletta, H., et al.** (1989) *Global impoverishment, sustainable development and the environment a conceptual approach*, „Social Science Journal”, 121, Basil Blackwell, UNESCO,
49. **Gillis, at al.**(1992), *Economics of Development*, W.W. Norton & Company, New York, London.
50. **Gligorov, V.**, *Transition, Integration, and Development in Southeast Europe*, , *Final Report*. A study commissioned by the Oesterreichische Nationalbank (OeNB). Vienna, 2007.
51. **Godwin Aflakpui**, *Agricultural Science*, E. Publisher: InTech, Chapters published April 27, 2012.
52. **Grahovac P.** *Razvitak poljoprivrede u Hrvatskoj*, Vlastita naklada, Zagreb. (2000)
53. *Grupa autora*, D'Applonia , *Analiza mljekarskog sektora u Crnoj Gori*,– Podgorica, jun 2010. MPRR
54. **Harris Jonathan M**, *Sustainability and Sustainable Development*, International Society for Ecological Economics, Internet Encyclopaedia of Ecological Economics, , February 2003,
55. **Haupt Larsen Johnny**, *Vodič: Prerada i korišćenje nusproizvoda životinjskog porijekla u skladu sa Uredbom EU 1069/2009*, Enavigo Consulting, maj 2012, MPRR,
56. **Henriksen Ole**, **OADP**, *Danski program razvoja organske poljoprivrede u Crnoj Gori, Završni izvještaj, 2009 – 2013, Drugi nacrt, april 2013.*
57. **Jan Douwe van der Ploeg, Henk Renting at al.** , *Rural Development: From Practices and Policies towards Theory*, , *Sociologia Ruralis*, Vol 40, Number 4, October 2000 ©European Society for Rural Sociology, ISSN 0038–0199
58. **Janković, S.**, *Evropska unija i ruralni razvoj Srbije*, Institut za primjenu nauke u poljoprivredi, Beograd, 2009.
59. **Jovanović Žana**, *Finansijski menadžement u okviru decentralizovanog upavljanja IPA sredstvima*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2011,
60. **Kandžija V., I. Andrijani. I F. LJubić.**: *Zajednička agrarna politika Europske unije* Ekonomski pregled, 53 (11-12) 1009-1029 (2002)
61. **Kandžija Vinko, Cvečić Igor**, *Ekonomika i politika EU*, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2011
62. **Kates, R. W. and T. M. Parris**, 2003. *Long-Term Trends and a Sustainability Transition*, Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 100, No.14,

63. **Komazec Slobodan, Ristić Žarko**, *Makroekonomija, makroekonomske teorije i makroekonomska analiza*, EtnoStil, Beograd, 2011,
64. **Kostić Milica**, *Dugoročne tendencije u razvoju Crne Gore i Jugoslavije*, Ekonomski fakultet, IDEI, Podgorica i Stručna knjiga, Beograd, 1992.
65. *Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года*, УТВЕРЖДЕНА распоряжением Правительства Российской Федерации, от 30 ноября 2010 г. № 2136-р, Министерство сельского хозяйства России Федераци
66. **Latifić Ibrahim**, *Razvoj privrednih delatnosti u SFR Jugoslaviji (u "Jugoslavija 1945-1990: razvoj privrede i društvenih djelatnosti)*, Znaci, Beograd, 1997
67. **Mallassis L**, *Agriculture and the development process, Teorija „rezidualne poljoprivredne populacije*, UNESCO, Paris, 1975.
68. **Manic Vladan**, *Osiguranje u poljoprivredi: Uloga javnog sektora, industrije osiguranja i pravci razvoja*,
69. **Marković Milan**, *Poljoprivreda Crne Gore na putu prema Evropskoj uniji*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012
70. **Marković, Katarina**: *Zaštita osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Evropskoj uniji sa osvrtom na Srbiju*, **Agroekonomika**, br.4142/2009, Novi Sad
71. **März Ulrich, et al** ,*Organska poljoprivreda u Srbiji* : 2013 - Beograd :GIZ - Nemačka organizacija za internacionalnu, saradnju GmbH : Nacionalno udruženje za, razvoj organske poljoprivrede "Serbia ,Organica", 2012 (Beograd : Grafiprof). 631.147 (497.11)
72. **Milović Nikola**, *Zajedničko tržište i politika konkurencije EU*, Ekonomski fakultet, Podgorica, 2012,
73. **Moussis, N.**, *Access to European Union, law, economic, policies*, European Study Service, Brussels, , 2009;
74. *Nacionalni plan integracije Crne Gore u EU*, 2008-2012 (MIP Crne Gore, 2008),
75. *Nacionalni program proizvodnje hrane i ruralnog razvoja 2009-2013*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2008.g.)
76. *Nacrt Zakona o zadrugama*-Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, (2012),
77. *OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support – PCE Manual (concepts, calculations, interpretation and use), Calculating Indicators of Support to Producers*, September 2010
78. *Odluka o donošenju Izmjena i dopuna Prostornog plana RCG do 2000.godine*, "Sl.list RCG", br 17/97

79. *Održivi razvoj mljekarske industrije u Crnoj Gori*, MPRR i D'Appolonia, Podgorica, jun, 2010.
80. *Official Journal of the European Union* ,European Union, 2006a. L384/5 (29.12.2006), L261/34 (22.09.2006).
81. *Okrugli sto u organizaciji Privredne Komore* Crne Gore, Budva.19.03.2009.godine,
82. **Olfert, M. R. and Patridge, M. D.** (2010), *Best Practices in Twenty-First-Century Rural Development and Policy. Growth and Change*, 41(2):
83. **Pokrajac S.**, *Održivi razvoj i ekološka ekonomija kao poslovne paradigme*, Škola **biznisa**, naučnostručni časopis ,
84. *Popis poljoprivrede 2010, Struktura poljoprivrednih gazdinstava, ključne varijable-zemljišni i stočni fond*, Zavod za statistiku Crne Gore, , Podgorica, mart. 2011.,
85. **Popović Vesna i Branko Katić** , *Doha runda pregovora u STO i interna podrška poljoprivredi Srbije* ,
86. **Poulain Ariane**, *Rethinking EU Budget, Bussiness for New Europe*, London, 2011,
87. *Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016*, Ministarstvo finansija,, mart 2013
88. *Prečišćena verzija Carinskog zakona* Sl list Crne Gore br. 21/08 (sa unijetim izmjenama i dopunama)
89. **Prekajac Zora**, *Tretman poljoprivrede u okviru STO sa osvrtom na zemlje u tranziciji*, Privredna izgradnja (2003) XLVI: 1-2,
90. Projekat Institucionalnog razvoja i jačanja poljoprivrede Crne Gore, 2007-2013, Svjetska Banka i MPRR (MIDAS),
91. **Prokopijević Miroslav**, *Evropska unija – uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009,
92. *Prostorni plan Crne Gore do 2020 godine*, Ministarstvo za ekonomski razvoj, Podgorica, mart,2008),
93. **Puljiz, Vlado.**, *Egzodus poljoprivrednika*. IDIS, Zagreb, 1977
94. **Quaisser, W.** and Wood, S., 2004.*EU member Turkey? Preconditions. Consequences and Integration Alternatives* Forost Arbeitspapier, No. 25.
95. **Rednak Miroslav** ,, *Support systems/schemes in SEE and their complementarities with the EU CAP* , Agricultural Institute of Slovenia - 8 October 2009, prezentacija,Jahorina BiH
96. *Regionalna politika Evropske unije*, Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2004,

97. *Regionalni prostorni plan za posebne svrhe Bjelasice i Komova*, 2009, Ministarstvo za ekonomski razvoj ,
98. *Regulation (EC) Ho 1059/2003* of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a Common Classification Of Territorial Units For Statistics (HUTS);
99. *Regulation (EC) Ho 1080/2006* of the European Parliament and of the council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) Ho 1783/1999;
100. *Regulations Commission Regulation (EC) Ho 718/2007 of 12 June 2007* implementing Council Regulation (EC) Ho 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA);
101. **Richter Sandor**, *Poljoprivredne potpore: drugačiji pogled na posljedice mogućeg proširenja Evropske unije na balkanske zemlje* -Financijska teorija i praksa 32 (2), Vienna Institute for International Economic Studies, Beč, 2008.
102. **Roberts Paul**, *The End of Oil: On the Edge of a Perilous New World*, Houghton\_Mifflin 2004, ISBN 978-0-618-23977-1,
103. *Službeni list RCG i CG*, br. 54/03, 39/04, 61/04, 79/04, 14/07 i 47/07 36/07 i "Službeni list CG", br. 79/08, 14/10, 78/10 i 34/11,
104. *Smjernice makroekonomske i fiskalne politike za period od 2013-2016. godine*, Ministarstvo finansija, Podgorica, maj 2013
105. *Statistički godišnjak Crne Gore*, 2012, Monstat
106. **Stiglitz Joseph E. & Andrew Weiss**, 1987. *Macro-Economic Equilibrium and Credit Rationing* NBER Working Papers 2164 1987,
107. **Stiglitz Joseph E.**, *Some Theoretical Aspects of Agricultural Policies*, World Bank Research Observer, Vol. 2. No. 1. 1987
108. *Strategija podsticanja izvoza*, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije, Podgorica, 2006,
109. *Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015*, Agencija Crne Gore za promociju stranih investicija, , Podgorica, Mart 2013.,
110. *Strategija razvoja proizvodnje hrane i EU integracija 2007-2013-MPRR*, 2006.,
111. *Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020. godine*, Ministarstvo turizma i održivog razvoja, Podgorica, novembar, 2008.
112. *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014*, Ministarstvo ekonomije, 2013,

113. Svjetska banka, *Crna Gora- priprema za prosperitet*, Ekonomski izvještaj Svjetske banke za Crnu Goru, 21.12.2012,
114. *Thessaloniki Declaration, June 2003, Presidency Conclusions*,
115. *Uredba o uslovima,načinu i dinamici sprovođenja mjera agrarne politike -Agrobudžeti 2007 -2013*,
116. *Uredba savjeta (EC) br. 1258/1999 o finansiranju Zajedničke poljoprivredne politike*.
117. *Uvođenje socijalne ekonomije i podrške ruralnom razvoju, projekat italijanske NVO COSV. Podgorica,2012.g*
118. **Valentin Zahrnt**, *A guide to CAP reform politics:issues,positions and dynamics*, Ecipe Working paper No. 03/2011, Brussels.,
119. **Vasiljević Aleksandar**, *Finansijski menadžment u poljoprivredi*, Mediterran Publishing, Novi Sad, 2008,
120. **Volk Tinka.**, *Uticaj agrarne politike na razvoj poljoprivrede Slovenije u periodu tranzicije i uključenja u Evropsku uniju*, Beograd, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu, (2004).
121. **Vukčević Risto**, *Efikasnost investicija u Crnoj Gori, "Strategija razvoja SR Crne Gore"*, IDEI, Titograd, 1986,
122. **Vukčević Risto**, *Industrijalizacija i deagrarizacija u Jugoslaviji*, Univerzitetska riječ, Titograd, 1983;
123. *WTTC, Svjetski savjet za turizam i putovanja, Izvjestaj za Crnu Goru za 2012.godinu*,
124. *Zajednička misija DG ELARG, REGIO, EMPL I AGRI - , Crna Gora*, Podgorica, maj, 2009.
125. *Zakon o državnoj upravi Crne Gore, Sl.List Crne Gore br.42/11 od 15.08.2011.*
126. *Zakon o nacionalnim parkovima , Sl.list Crne Gore br. 48/11 od 08.08.2011.*
127. *Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju*, Sl.List CG br. 59/09.
128. *Zakon o Popisu poljoprivrede ,Sl.list. CG br. 54/09, 14/10, Zavod za statistiku Crne Gore*,
129. **Živadinović Bojan, Miloš Milovanović**, *Vodič kroz EU politike- Evropski pokret u Srbiji*, 2011, ISBN 978-86-82391-58-6
130. **Zubić-Petrović Snežana, Milivojević Radmila, Todorović Bojana**, *Rezultati Urugvajске runde multilateralnih trgovinskih pregovora*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1996.
131. **Нефедова Т.**, *Новейшая история сельского хозяйства и пищевой промышленности,, Общество и экономика, 2008, № 2*



## WEB SAJTOVI

1. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/23910/1/03010106.pdf>
2. <http://autorskaagencija.com/srp/pitanja/?conid=42>
3. <http://bs.wikipedia.org/wiki/Heuristika>
4. <http://capreform.eu/the-greying-of-european-farmers/>
5. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf)
6. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/2012_en.pdf)
7. [http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/enlargement/assistance/documents/sectoral-agreement_en.pdf)
8. [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before\\_after\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf)
9. [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/rurdev2007/2007_en.pdf)
10. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/provisions.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/provisions.html)
11. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207\\_ipa\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf)
12. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how\\_does\\_it\\_work/miff\\_12\\_10\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf)
13. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how\\_does\\_it\\_work/miff\\_12\\_10\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/how_does_it_work/miff_12_10_2011.pdf)
14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=>
15. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XC1025\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008XC1025(01):EN:NOT)
16. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SA0011:EN:HTML>
17. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012SA0011:EN:HTML>
18. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:EN:PDF)
19. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)
20. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)
21. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-613\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-613_en.htm)
22. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/762&format=HTMLaged=0&language=EN&guiLanguage=en>
23. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/762&format=HTMLaged=0&language=EN&guiLanguage=en>
24. [http://filozofija.comyr.com/pdf/19\\_Pozitivizam\\_\\_Filozofija\\_nauke.pdf](http://filozofija.comyr.com/pdf/19_Pozitivizam__Filozofija_nauke.pdf)
25. <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MNE.html>
26. <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2013/07/25/common-agricultural-policy-after-2013-what-will-change/levels-of-average-direct-payments-vs-gdp/>
27. <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2013/07/25/common-agricultural-policy-after-2013-what-will-change/levels-of-average-direct-payments-vs-gdp/>
28. <http://platnibilans.blogspot.com/2011/06/platni-bilans.html>
29. <http://purl.umn.edu/104642>
30. <http://ru-90.ru/content/т-нефедова-новейшая-история-сельского-хозяйства-и-пищевой-промышленности>
31. [http://sh.wikipedia.org/wiki/Bruto\\_doma%C4%87i\\_proizvod](http://sh.wikipedia.org/wiki/Bruto_doma%C4%87i_proizvod)
32. <http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000064/006474eo.pdf>
33. <http://www.amiscg.org/Arhiva2011/17%202011%20Bilten%20Ziva%20stoka.pdf>
34. <http://www.balkanicaucaso.org/bhs/Sve-vijesti/Organska-poljoprivreda-u-Albaniji-47423>
35. [http://www.cb-mn.org/slike\\_i\\_fajlovi/fajlovi/fajlovi\\_publikacije/](http://www.cb-mn.org/slike_i_fajlovi/fajlovi/fajlovi_publikacije/)
36. <http://www.cdm.me/ekonomija/od-187-zemalja-po-kvalitetu-zivota-crna-gora-52-na-mjestu>
37. <http://www.cgekonomet.com/?broj=12&clanak=646>

38. <http://www.delme.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=1731>
39. <http://www.ecinst.org.rs/sites/>
40. <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103>
41. <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103> pristup 11.8.2013
42. <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=103>.
43. <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=91> (pristup 10.8.2013)
44. <http://www.euractiv.com/cap/cap-reform-2014-2020-linksdossier-508393>
45. <http://www.europeanlandowners.org/>
46. <http://www.ft.com/cms/s/0/ef20a538-de68-11e2-b990-00144feab7de.html#axzz2c1KyOnbl>
47. <http://www.ft.com/cms/s/0/ef20a538-de68-11e2-b990-00144feab7de.html#axzz2c1KyOnbl>
48. <http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Meat-prices-to-remain-high-as-demand-increases>
49. <http://www.gmo.hr/cro/Dodatni-sadrzaji/Pojmovnik/Medunarodna-konvencija-za-zastituvnovih-biljnih-sorti-UPOV-Konvencija>
50. <http://www.ifoam-eu.org/>
51. <http://www.inkluzijakurs.info/modul.php?headerbar=0&m=1&p=3&t=b&kp=0>
52. <http://www.internationaloliveoil.org/estaticos/view/100-mission-statement>
53. <http://www.mcx.ru/documents/document/show/14914.77.htm>
54. <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=164&pageid=171>
55. <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=32&pageid=32>
56. <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis%20poljoprivrede/VI%20knjiga%20CG%20v3.pdf>
57. <http://www.mpr.gov.me/vijesti/121327/Vlada-usvojila-uredbu-o-uslovima-nacinu-i-dinamici-sprovođenja-mjera-agrarne-politike-za-2013-godinu-Agrobudzet.html>
58. <http://www.mps.hr/default.aspx?id=7355>
59. [http://www.mps.hr/UserDocsImages/natjecaji/ISKAZI%20INTERESA/2011/ToR\\_AE\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.mps.hr/UserDocsImages/natjecaji/ISKAZI%20INTERESA/2011/ToR_AE_FINAL_EN.pdf)
60. <http://www.oecd.org/newsroom/agriculturesupporttoagricultureathistoriclowssaysoecd.htm>
61. <http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/41120461.pdf>
62. <http://www.oiv.int/oiv/info/enpresentation>
63. <http://www.portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/46691-bulatovi-ograniiti-mare-i-skratitirokove-plaanja.html>
64. <http://www.portalanalitika.me/ekonomija/vijesti/91585--crnogorska-preduzea-lani-uvezla-ak-33-32-miliona-litara-vode.html>
65. <http://www.privrednakomora.me/sites/pkcg.org/files/multimedia/gallery/files/2012/09/avg-sep-sl2012.pdf>
66. <http://www.reformthecap.eu/key-data-on-the-cap>
67. <http://www.reformthecap.eu/sites/default/files/A%20guide%20to%20CAP%20politics.pdf>
68. [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr\\_Latn/features/setimes/features/2013/04/06/feature-02](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/features/2013/04/06/feature-02)
69. [http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Didattica/EAAR/2012-13\\_EAAR\\_LUC\\_02\\_SAA\\_2-pac.pdf](http://www.webalice.it/andrea.marescotti/Didattica/EAAR/2012-13_EAAR_LUC_02_SAA_2-pac.pdf)
70. [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr13-1\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr13-1_e.pdf), [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm)
71. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm).
72. [http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/montenegro2013\\_2.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/montenegro2013_2.pdf)
73. [http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/montenegro2013\\_2.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/montenegro2013_2.pdf)

74. [http://www.znaci.net/00001/120\\_5.pdf](http://www.znaci.net/00001/120_5.pdf)
75. <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Publikacije/brosure/04%20Poljoprivredna%20djelatnost%20NEZAPOSLENI.pdf>
76. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2013/05/22/>
77. [https://www.researchgate.net/publication/253238178\\_Expanding\\_and\\_Diversifying\\_Montenegro's\\_Exports\\_A\\_Product\\_Space\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/253238178_Expanding_and_Diversifying_Montenegro's_Exports_A_Product_Space_Analysis)
78. [www.avhga.hu](http://www.avhga.hu)
79. [www.coldiretti.it](http://www.coldiretti.it)
80. [www.dragas.biz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97:eseji&Itemid=70](http://www.dragas.biz/index.php?option=com_content&view=article&id=6327:krah-neoliberalizma&catid=97:eseji&Itemid=70)
81. [www.fcgr.ro](http://www.fcgr.ro)
82. [www.figweb.it](http://www.figweb.it)
83. [www.garfondas.lt](http://www.garfondas.lt)
84. [www.garfondas.lt/en/credit\\_fund/credit\\_fund/what\\_is\\_credit\\_fund](http://www.garfondas.lt/en/credit_fund/credit_fund/what_is_credit_fund)
85. [www.spgm.pt](http://www.spgm.pt)

## **TABELE**

Tabela 1 -Plaćanja za poljoprivredu i ruralni razvoj u Budžetu EU za 2008. i 2013. godinu po zemljama i po hektaru .....	35
Tabela 2 - Ukupna plaćanja za poljoprivredu i ruralni razvoj u Budžetu EU za 2008. i 2013. godinu po zemljama EU (u mil. €).....	36
Tabela 3 - CAP i nacionalne pozicije.....	42
Tabela 4 - Predlog MFF 2014-2020. godine.....	46
Tabela 5 - Najveći svjetski izvoznici i uvoznici u 2011. godini .....	57
Tabela 6 - Multilateralni sporazum o trgovini robama .....	59
Tabela 7 -WTO carinske stope: inicijalne i krajne obavezujuće stope pristupa .....	60
Tabela 8 - Indikatori spoljnotrgovinske neravnoteže Crne Gore 2007-2012.....	72
Tabela 9 - Spoljnotrgovinska razmjena Crne Gore 2011-2012 (u hilj.€) .....	73
Tabela 10 –Spoljnotrgovinski deficit Crne Gore po zemljama EU 27 i potpisnicama CEFTA sporazuma (2012-I-VI 2013), u 000 € .....	74
Tabela 11 - Uvoz i izvoz Crne Gore po odsjeku klasifikacije SMTK: sektor hrane, pića i duvana 2011-2012. godina (u hilj €) .....	77
Tabela 12 - Uvoz i izvoz u oblasti poljoprivrede 2009-2012. (najvažnije grupe partnera) 000 € .....	78
Tabela 13 -Izvoz ribe i ribljih proizvoda 2007-2011 (u 000 €) .....	80
Tabela 14 - Uvoz ribe i ribljih proizvoda 2007-2011. ....	80
Tabela 15 - Proizvodnja i trgovina u sektoru proizvodnje mesa u Crnoj Gori .....	81
Tabela 16 -Crna Gora: sektorska struktura agregatnog obima proizvodnje 1952.-2010.....	91
Tabela 17-Izabrani makroekonomski indikatori: Crna Gora 2007-2012.....	94
Tabela 18- -Ključni makroekonomski indikatori, procjene i projekcije 2012. do 2016. godine .....	101
Tabela 19 - Ključni indikatori tržišta rada (2006 – 2016.).....	101
Tabela 20 Učešće pojedinih sektora u generisanju ukupne vrijednosti proizvodnje u poljoprivredi	103
Tabela 21 – Struktura poljoprivrednog zemljišta u Crnoj Gori .....	105
Tabela 22 - Struktura i korišćenje šuma u Crnoj Gori .....	106
Tabela 23 -Stanovništvo, površina i indeks razvijenosti JLS 2011. (Crna Gora=100%) .....	109
Tabela 24 – Linija siromaštva i GINI koeficijent u Crnoj Gori 2006-2011. ....	110
Tabela 25 - Indikatori isključenosti po polu i obrazovanju .....	111
Tabela 26 – Udio SDI po sektorima u Crnoj Gori u periodu 2005-2011.....	115
Tabela 27 – Opštine: izabrani indikatori u Crnoj Gori 2003-2011 .....	116
Tabela 28 -Apsolutno i relativno smanjenje učešća broja stanovnika Sjevernog regiona.....	117
Tabela 29 –Rast zaposlenost po regionima 2011-2012. ....	119
Tabela 30 -Rast neto zarada po regionima 2011-2012. ....	119
Tabela 31 - IPA podrška po zemljama i komponentama u MFF 2007-2013 (bez MB IPA).....	126
Tabela 32 - Najvažniji zakoni iz oblasti poljoprivrede usvojeni u periodu 2005 -2012.....	133
Tabela 33 - IPA podrška za Crnu Goru po komponentama u u MFF 2007-2013 (bez MB IPA), u mil. € .....	141
Tabela 34 - Prioriteti i mjere IPARD finansiranja .....	144
Tabela 35 - Ukupna državna pomoć u odnosu na makroekonomske pokazatelje .....	154
Tabela 36 -Uporedni podaci Popisa stanovništva 2003 i Popisa poljoprivrede 2010.....	159
Tabela 37- Raspored procesa programiranja IPARD .....	170
Tabela 38 -Plan novih zapošljavanja u MPRR, 2008-2012. ....	173

Tabela 39- Države članice neto davaoci i neto primaoci prije tzv. ‘‘istočnog proširenja’’ (u mlrd. €)	179
Tabela 40 - Podrška Evropske unije za ruralni razvoj po zemljama za period 2007-2013 (€)	179
Tabela 41 -Učešće poljoprivrede u generisanju BDP-a u EU	182
Tabela 42 - Predlog budžeta CAP za MFF 2014-2020: faze dogovora	184
Tabela 43- struktura agrobudžeta 2010.godine po mjerama (apsolutni iznosi i %)	186
Tabela 44-Komparacija projektovanog i ostvarenog agrobudžeta po grupama mjera 2010	187
Tabela 45 - Mjere ruralnog razvoja sa iznosima za period 2010-2012.	198
Tabela 46 - Poređenje strukture agrobudžeta i NPI (2010-2012)	207
Tabela 47- Struktura budžeta po grupama mjera za 2008. godinu i finansijski plan 2008-2013 (%)	212
Tabela 48 -Procenat odstupanja u finansiranju mjera NPI i agrobudžeta (2010-2012 )	212
Tabela 49 - Rast agrobudžeta u Repulici Sloveniji 1996-2010 (u 000 €)	214
Tabela 50 - Predlog reformskog agrobudžeta do 2018. godine (u mil €)	216
Tabela 51 -Ključne strukturne karakteristike poljoprivrednog sektora EU	218
Tabela 52 - Podrška poljoprivredi u zemljama članicama OECD-a i EU 1986.-2010.	220
Tabela 53 – Inputi za izračunavanje MPS indikatora za proizvodnju mesa u Crnoj Gori 2012.	222
Tabela 54 – inputi za izračunavanje PSE i %PSE indikatora za primarnu proizvodnju mesa u Crnoj Gori 2013.	224
Tabela 55 – Indikator % PSE za sektor proizvodnje govedeg mesa u Crnoj Gori 2013.	225
Tabela 56 - Vrijednosti PSE indikatora za odabrane poljoprivredne proizvode u Rumuniji	226
Tabela 57 - Vrijednosti PSE indikatora za odabrane poljoprivredne proizvode u Bugarskoj	226
Tabela 58- BDP zemalja članica u hipotetičkom EU-34 2013. (u mil €)	227
Tabela 59- Udio direktnih podrški i rashoda za ruralni razvoju procijenjenom BDP-u u EU-27, 2013. (u %).	229
Tabela 60 - Procijenjene direktne podrške i rashodi za ruralni razvoj za zemlje Balkan-7 u hipotetičkom EU-34 2013. godine (u mil. eura)	230
Tabela 61 - Finansijski paket za Republiku Hrvatsku (decembar 2011.)	231
Tabela 62 - Pregled proizvodnje i potrošnje mesa u Crnoj Gori (2009.)	245
Tabela 63 - Struktura stočarskih farmi u Crnoj Gori po broju mlječnih krava	247
Tabela 64 - Kalkulacija praga rentabilnosti farme mlječnih krava (10 grla)	249
Tabela 65-Scenario razvoja broja mlječnih farmi na bazi trenda 2008-2009.	251
Tabela 66 - Proizvodna evolucija mlječnih farmi 2010 – 2014.	252
Tabela 67 – Scenariji potrebnih ulaganja u primarnu proizvodnju mlijeka (farme muznih krava).	252
Tabela 68 – SWOT analiza primarne proizvodnje mlijeka.	255
Tabela 69 - Primjer moguće strukture finansiranja KGF-a u poljoprivredi (u 000 €)	257

## **GRAFICI**

Grafik 1 - Promjene učešća CAP u budžetu EU .....	29
Grafik 2- CAP ključna plaćanja – tok reformi od 1984-2013.godine (u stalnim cijenama 2007.)....	39
Grafik 3. Prosječne stope rasta svjetske proizvodnje i trgovine (izvoza) u periodu 1991-2011.....	56
Grafik 4 –Kretanje robnog deficita Crne Gore u periodu 2007-2012. ....	73
Grafik 5 - Učešće uvoza hrane, pića i duvana u ukupnom uvozu Crne Gore po SMTK klasifikaciji za period 2007-2012. godina (u mil €).....	76
Grafik 6 - Indeks promjene uvoza prehrambenih proizvoda 2001/2012.godina (u%) .....	79
Grafik 7 - Struktura uvoza mesa, mesnih prerađevina. mliječnih prerađevina i ribe (uključujući i stočnu hranu) 2012.(u 000 €) .....	81
Grafik 8 - Crna Gora: realna stopa rasta BDP-a 2007-2012. sa projekcijama do 2016.....	96
Grafik 9 - Kretanje trgovinskog bilansa i BDP-a Crne Gore u periodu 2000-2012. godina .....	99
Grafik 10– Poljoprivredna gazdinstva prema korišćenom poljoprivrednom zemljištu .....	106
Grafik 11 - Budžetski prihodi po regionima 2010. (€ per capita).....	110
Grafik 12 – regionalni prikaz SDI u Crnoj Gori u periodu 2005-2011. (%).....	114
Grafik 13 - Stopa zaposlenosti po regionima 2010.godine (u %).....	119
Grafik 14. Nacionalne IPA po zemljama (MFF 2007-2013).....	127
Grafik 15. – Nacionalna IPA po zemlji per capita (MFF 2007-2013).....	128
Grafik 16 - Veza najvažnijih strateških dokumenata MPRR.....	136
Grafik 17 - Finansijska alokacija sredstava IPA po komponentama .....	140
Grafik 18 - Relativno učešće pojedinih grupa mjera (osovina) politike ruralnog razvoja u članicama EU, 2007-2013 .....	148
Grafik 19 --Učešća pojedinih sektora u ukupnoj sektorskoj pomoći u Crnoj Gori u periodu 2009. – 2012. godina.....	155
Grafik 20 - Operativne strukture za IPARD .....	168
Grafik 21 - Struktura budžeta Evropske komisije 2013. godine.....	177
Grafik 22 - Distribucija podrške po zemljama EU u 2013. godini (ukupna plaćanja) .....	178
Grafik 23 -Struktura finansiranja mjera ruralnog razvoja (tri osovine) u izabranim starim i “novim” zemljama članicama EU .....	180
Grafik 24 - struktura agrobudžeta 2010.godine (u %) .....	187
Grafik 25 - Struktura agrobudžeta 2011. ....	188
Grafik 26 - Struktura zasijanih površina u proljećnoj sjetvi 2011. (žitarice, travnate smješe i krompir) .....	189
Grafik 27 - struktura agrobudžeta za 2012.godinu, po programima.....	190
Grafik 28 - Struktura agrobudžeta 2012. po izvorima finansiranja .....	192
Grafik 29 - Direktna podrška stočarskoj proizvodnji 2010-2012. ....	193
Grafik 30 - Podrška tržišnoj proizvodnji mlijeka 2010-2012. ....	194
Grafik 31 - Direktna podrška ratarstvu i proizvodnji duvana u periodu 2010-2012.godina.....	194
Grafik 32 - Program intervencija na tržištu 2010-2012. ....	195
Grafik 33 - Ukupno direktna plaćanja 2010-2012. ....	196
Grafik 34 - Ukupno mjere tržišno-cjenovne politike .....	196
Grafik 35 – Struktura finansiranja mjera ruralnog razvoja u 2012. Godini .....	198
Grafik 36 - Kretanje agrobudžeta po programima 2010-2012.....	206
Grafik 37 - Finansijski plan (agrobudžet) NPI , 2008-2012 (000 €).....	211

Grafik 38 - Kretanje agrobudžeta CG, 1998-2012. (u mil €).....	215
Grafik 39 - rast agrobudžeta kao dio BDP-a Crne Gore (2010.-2018 u 000 €).....	217
Grafik 40 - Podrška proizvođačima po zemljama kao procenat bruto prihoda farme 2010 -2011 ..	221
Grafik 41 - Pregled ključnih parametara proizvodnje i potrošnje mesa u Crnoj Gori (2009) .....	246
Grafik 42 - Domaća proizvodnja i uvoz mesa 2010. (u tonama).....	246
Grafik 43 - Struktura mlječnih farmi u Crnoj Gori u 2010. godini .....	248
Grafik 44 - Otkup po mljekarama 2011 (u lit) .....	253

## ***ILUSTRACIJE***

Ilustracija 1 - Osnovna struktura i elementi pregovora o članstvu u EU .....	7
Ilustracija 2 - Hronologija evropskih integracija .....	22
Ilustracija 3 - Institucionalni dizajn EU .....	23
Ilustracija 4 - Evolucija CAP-a .....	32
Ilustracija 5- Akteri i faktori reformi (multinacionalni nivo) .....	43
Ilustracija 6 - Elementi Zajedničke poljoprivredne politike EU .....	52
Ilustracija 7 -Udio stanovništva regija u ukupnom stanovništvu Crne Gore, 1950, 2005. i 2050. godine projekciona varijanta srednjeg fertiliteta) .....	118
Ilustracija 8 – Struktura i broj zaposlenih u ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (prema Aktu o sistematizaciji iz 2011. godine).....	163

## INDEKS

### A

Acquis communautaire, 131  
ADA – Austrijska agencija za razvoj, 295, 296  
Administracija, 51  
agrar, 87, 104, 213, 238  
agrama politika, 131, 137, 280  
Agrobudžet, 138, 185, 212, 213, 284  
akreditacija, 165, 167, 171, 175  
Akreditovana Agencija za plaćanja, 171  
AMIS – Agrarni marketinški informacijski sistem, 295

### B

BDP – Bruto domaći proizvod, 295  
bezbjednost hrane, 104, 132, 133  
bilateralni sporazumi, 69  
Britanski rabat, 27  
budžet, 8, 26, 28, 29, 37, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 54, 122, 129, 142, 147, 171, 177, 180, 183, 196, 200, 210, 213, 214, 215, 218, 221, 226, 227, 228, 268, 269  
budžetska podrška po stanovniku, 8  
Budžetska podrška za poljoprivredu, 104, 213, 269  
*Bugarska*, 170, 179, 182, 226, 227, 228, 229

### C

CAP (ZPP) – Zajednička evropska poljoprivredna politika, 295  
CEFTA, 67, 68, 78, 130  
Cma Gora, 4, 5, 8, 10, 11, 13, 21, 22, 23, 28, 29, 60, 65, 66, 67, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 87, 89, 91, 92, 94, 96, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 109, 111, 114, 116, 117, 121, 122, 125, 126, 128, 129, 130, 136, 139, 141, 142, 143, 147, 154, 165, 167, 170, 174, 176, 182, 213, 226, 228, 233, 235, 244, 247, 248, 254, 256, 262, 263, 273, 279, 284  
Cross Compliance, 40

### D

Decentralizovani sistem implementacije, 166  
deficit, 80, 81, 84, 244, 267  
demografska kretanja, 115  
Demografski ugroženo područje, 117  
dodatna vrijednost, 83, 267  
Država kandidat, 168  
duvan, 246, 266

### E

EEZ, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 37

EFTA, 69  
Eurostat, 126, 158, 181, 218, 279  
Evropska komisija, 37, 172  
Evropski fond za poljoprivredne garancije, 175  
Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, 175

### F

FADN, 157, 158  
FAO, 130, 156, 158, 159, 208, 222, 225, 295  
finansijska perspektiva, 38, 46  
finansijski sporazum, 27, 166  
Francuska, 23, 24, 25, 26, 28, 34, 36, 38, 43, 64, 178, 179, 180, 182, 227

### G

gazdinstvo, 157, 160, 170, 172  
GEF, 186  
geografsko porijeklo, 157  
Gini koeficijent, 110  
grantovi, 169

### H

Health Check, 37  
higijenski, 88, 255  
Holandija, 23, 25, 34, 35, 42, 44, 148, 179, 180, 182, 228, 248  
Hrvatska, 60, 61, 67, 126, 128, 158, 182, 203, 228, 231, 232, 270

### I

IACS, 51, 160  
IBRD, 186  
infrastruktura, 6, 120, 172, 204  
Instrument pretprijetne podrške (IPA), 139  
investiciona ulaganja, 88  
IPA, 9, 21, 104, 113, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 136, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 158, 159, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 215, 217, 277, 278, 280, 283, 295  
*Italija*, 24, 25, 35, 36, 74, 75, 84, 178, 179, 182, 203, 227, 248, 256  
izvozne subvencije, 147, 175

### K

KGF  
kreditno garantni fond, 191, 257



kofinansiranje, 147

konkurentnosti, 51, 68, 137, 148, 185, 207, 244

kukuruz i pšenica, sir i mlijeko, konditorski proizvodi, kafa, šećer, pirinač, vode, kisjele vode i sokovi, cigarete, svinjsko meso i suhomesnati proizvodi, 80, 84

kvota, 37, 38, 45, 49, 65, 66, 67, 83, 85, 200, 231, 232, 254

kvota za mlijeko, 37, 38

## L

LFA, 49, 215, 217, 295

Litvanija, 35, 36, 109, 170, 179, 182, 229, 256

LPIS – Sistem identifikacije zemljišnih parcela, 295

## M

Makedonija, 60, 67, 126, 158, 228

međunarodna organizacija za vinovu lozu i vino(OIV),, 130  
meso, 39, 40, 61, 66, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 87, 102, 222, 232, 245, 246, 262, 263, 266, 267

MIDAS, 104, 132, 158, 160, 162, 163, 169, 173, 185, 186, 191, 192, 197, 198, 199, 205, 207, 209, 210, 282, 296

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, 170  
mlijeko, 28, 49, 51, 52, 66, 80, 81, 83, 84, 85, 87, 193, 209, 222, 231, 232, 245, 246, 247, 250, 266, 267

mlijeko i mliječni proizvodi, 83, 267

modernizacija, 32

modulaciju,, 38

monopol, 8, 241

Monstat, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 95, 99, 101, 102, 106, 109, 110, 112, 116, 118, 141, 159, 200, 278, 283

Monterganica, 156

MPS indikator, 222

MPS indikatora, 222

multifunkcionalnost, 31

## N

Nacionalna ekološka politika, 112

Nacionalna strategija biodiverziteta, 112

Nacionalni fond (NF),, 165

Nacionalni koordinator za IPA, 165

Nacionalni organ za davanje ovlaštenja (NAO),, 165

Nacionalni program proizvodnje hrane i ruralnog razvoja, 135, 185, 215, 281

nacionalni strateški plan, 146

Nadležni organ za akreditaciju (CAO),, 165

Neoliberalizam, 208

Netarifne barijere, 68

neto davaoci, 179

neto primaoci, 179

NPI, 122, 129, 132, 173, 187, 207, 210, 211, 212, 216, 217, 296

Njemačka, 23, 25, 32, 35, 36, 74, 84, 178, 179, 182, 203, 227, 295

## O

održivo gazdovanje resursima, 137

OECD, 8, 177, 208, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 281, 296

Organ upravljanja (MA), 168

Organizaciji UN za hranu i poljoprivredu (FAO)-, 130

Organizaciona struktura, 172

osiguranje, 7, 32, 191, 239, 258, 259, 260, 270, 281

## P

poljoprivreda, 6, 7, 8, 10, 25, 26, 31, 41, 43, 44, 50, 60, 65, 83, 90, 92, 105, 107, 132, 148, 151, 156, 161, 176, 181, 183, 197, 198, 202, 203, 208, 219, 221, 230, 234, 239, 243, 244, 264, 268, 270, 281, 285

poljoprivredno zemljište, 41

Popis poljoprivrede, 158

premije, 31, 39, 40, 186, 191, 195, 209, 250, 259, 272

prostorni plan Crne Gore, 107

Prostorni plan do 2020., 112

PSE, 208, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226

## R

Razdvajanje podrške (Decoupling of support, 38

reforma agrarne politike, 131

Reforma agrarne politike, 131

reforme, 4, 5, 9, 10, 11, 13, 14, 21, 29, 30, 31, 32, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 51, 108, 123, 131, 138, 158, 184, 192, 243, 261, 262, 263, 269

Reforme CAP, 183

Revizorski organ (AA), 165, 167

ribarstvo, 6, 21, 160, 161, 164, 187, 207, 210, 258, 274

Rumunija, 35, 36, 170, 180, 182, 226, 227, 228, 229, 248, 257

ruralna područja, 107

ruralni, 21, 30, 32, 38, 40, 104, 139, 143, 147, 161, 164, 167, 168, 169, 170, 175, 178, 181, 187, 207, 210, 213, 227, 228, 229, 230, 233, 242, 262, 269, 270, 273, 274

Ruralni

razvoj, 143, 159, 197, 277

Ruralni razvoj, 173

## S

sekretarijat CEFTA, 83

Slovenija, 8, 34, 35, 36, 74, 75, 84, 170, 180, 182, 213, 214, 228

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, 65

Srbija, 67, 74, 84, 126, 128, 203, 228, 262

strategija održivog razvoja Crne Gore 2007-2012, 112

Strategija privlačenja stranih direktnih investicija 2013-2015., 103

Strategija proizvodnje hrane i EU integracija 2007-2013, 113  
strategija proizvodnje mesa u Crnoj Gori,, 81, 82

Strategija razvoja malih i srednjih preduzeća 2010.-2014, 113  
 Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020, 112  
 Strategija regionalnog razvoja (2010), 109  
 Strategija regionalnog razvoja Crne Gore 2010-2014, 108  
 Strateški okvir uskladenosti za IPA III i IV komponentu, 113  
 Svjetska Banka, 160, 172  
 Španija, 34, 35, 36, 130, 178, 179, 180, 182, 203

## T

trgovina, 5, 51, 55, 56, 58, 61, 65, 69, 78, 79, 81, 84, 254, 262, 272  
 trgovinski sporazum, 59  
 trgovinskih barijera, 181  
 turizam, 86, 105, 112, 138, 267, 283

## U

UN – Ujedinjene nacije, 296  
 urbani, 240, 242  
 uvoz, 30, 64, 218

## V

Velika Britanija, 23, 27, 32, 36, 44, 45, 178, 179, 180, 182, 203, 228  
 vlada, 239, 242  
 voda, 83, 160, 267

## W

WTO, 31, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 71, 73, 136, 176, 279, 296

## Z

Zajednička uređenja tržišta, 51  
 Zakon o bezbjednosti hrane, 132  
 Zakon o morskom ribarstvu i marikulturi, 133, 135  
 Zakon o organskoj poljoprivredi, 112, 133, 156  
 Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, 104, 112, 132, 133, 137, 160, 208, 284  
 Zakon o poljoprivrednim zadrugama, 132  
 Zakon o stočarstvu, 132  
 Zakon o stočnoj hrani, 132  
 Zakon o vinu,, 133  
 životne sredine, 105, 123, 139, 170, 185

## **LISTA SKRAĆENICA**

ADA – Austrijska agencija za razvoj  
AMIS – Agrarni marketinški informacijski sistem  
BDP – Bruto domaći proizvod  
CAP (CAP) – Zajednička evropska poljoprivredna politika  
CBCG – Centralna banka Crne Gore  
CFCU – Centralna jedinica za finansiranje i ugovaranje  
CHF – Američka NVO za pomoć u izgradnji (Cooperative Housing Foundation)  
CMO – zajedničke tržišne organizacije  
DG – Generalni Direktor EC  
DG AGRI- Generalni Direktor EC za poljoprivredu i ruralni razvoj  
DIS – decentralizovani sistem implementacije  
EAFRD – evropski fond za ruralni razvoj  
EAGF – evropski fond za poljoprivredne garancije  
EAR – Evropska agencija za rekonstrukciju  
EBRD – Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj  
EC – Evropska Komisija  
EIB – Evropska investiciona banka  
EU – Evropska unija  
EU DEL – Delegacija Evropske Unije  
EUROSTAT – Evropski Zavod za statistiku  
FADN – baza računovodstvenih podataka na farmama  
FAO – Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu  
FODEMO – Projekat razvoja šumarstva u Crnoj Gori koji se realizuje sa Vladom  
GEF – Globalni fond za životnu sredinu  
GIS – Geografski informacijski sistem  
GTZ (GIZ)– Njemačka agencija za tehničku saradnju  
HACCP sistem – Sistem za analizu rizika i kritičnih kontrolnih tačaka  
IACS – integrisani sistem administracije i kontrole (u poljoprivredi)  
IBRD – Međunarodna banka za rekonstrukciju i razvoj  
IFC - Međunarodna finansijska korporacija  
IMF - Međunarodni monetarni fond  
IPA – Instrumenti za predpristupnu pomoć EU  
IPARD – Instrumenti za predpristupnu pomoć EU za ruralni razvoj  
ISPA - Instrumenti za strukturne politike za pred-pristup  
KGF – Kreditno-garantni fond  
LFA – manje povoljna područja  
LPIS – Sistem identifikacije zemljišnih parcela  
Luksemburga  
MF – Ministarstvo finansija  
MIDAS – Reforma i jačanje poljoprivrede Crne Gore (Svj.Banka)  
MMF – Međunarodni monetarni fond  
MONSTAT – Zavod za statistiku Crne Gore  
MPRR –Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja

MPŠV – Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede  
MSP – mala i srednja preduzeća  
NF – Nacionalni fond  
NPI – Nacionalni program za integraciju u Evropsku uniju  
NSOR – Nacionalna strategija održivog razvoja  
NVO – nevladina organizacija  
OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj  
PDV – Porez na dodatu vrijednost  
PHARE - Poljska i Mađarska: Pomoć za restrukturirajuće ekonomije  
PKCG – Privredna komora Crne Gore  
SAA - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju  
SAPARD - Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj  
SAPS – šema plaćanja po jedinici  
SB – Svjetska banka  
SDI – Strane direktne investicije  
SEE (JIE) -Jugo-istočna evropa  
SPS – jedinstvena šema plaćanja  
SWG – stalna radna grupa za ruralni razvoj u JIE  
UAA – korišćena poljoprivredna površina  
UN – Ujedinjene nacije  
UNDP – Program za razvoj Ujedinjenih nacija  
USAID – Agencija Sjedinjenih američkih država za međunarodni razvoj  
VS – viša stručna sprema  
VSS – visoka stručna sprema  
WTO (STO) - Međunarodna trgovinska organizacija  
ZZCG– Zavod za zapošljavanje Crne Gore

**IZJAVA O ISTOVJETNOSTI ŠTAMPANE I ELEKTRONSKE  
VERZIJE DOKTORSKE DISERTACIJE**

Ime i prezime autora **dr Branko Bulatović**  
Broj upisa **08/21**  
Studijski program **Ekonomski fakultet-Podgorica  
Doktorske studije**

Naslov disertacije

**OPTIMIZACIJA MODELA RURALNOG RAZVOJA CRNE GORE**

Mentor **Prof.dr Gordana Đurović**

Potpisani/a **dr Branko Bulatović**

Izjavljujem da je štampana verzija doktorske disertacije istovjetna elektronskoj verziji, koju sam predao/la radi pohranjivanja u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore.

Istovremeno izjavljujem da dozvoljavam objavljivanje ličnih podataka u vezi sa sticanjem akademskog zvanja doktora nauka (ime i prezime, godina i mjesto rođenja, naslov disertacije i datum odbrane) na mrežnim stranicama i u publikacijama Univerziteta Crne Gore.

Potpis doktoranda



u Podgorici

20/12/2014

## IZJAVA O AUTORSTVU

Potpisani/a dr Branko Bulatović

Broj upisa 08/21

### IZJAVLJUJEM

da je doktorska disertacija pod naslovom:

OPTIMIZACIJA MODELA RURALNOG RAZVOJA CRNE GORE

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija ni u cjelini, ni u djelovima nije bila predložena za sticanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova i
- da nijesam kršio/la autorska prava i koristio/la intelektualnu svojinu drugih lica.

Potpis doktoranda



u Podgorici

20/12/2014

## IZJAVA O KORIŠĆENJU

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku da u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore unese doktorsku disertaciju pod naslovom

OPTIMIZACIJA MODELA RURALNOG RAZVOJA CRNE GORE

koja je moj autorski rad.

Doktorska disertacija, pohranjena u Digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore, može se koristiti pod uslovima definisanim licencom Kreativne zajednice (Creative Commons), za koju sam se odlučio/la<sup>1</sup>.

Autorstvo

Autorstvo – bez prerada

Autorstvo – dijeliti pod istim uslovima

Autorstvo – nekomercijalno

☒ Autorstvo – nekomercijalno – bez prerada

Autorstvo – nekomercijalno – dijeliti pod istim uslovima

Potpis doktoranda



u Podgorici

20/12/2014

---

<sup>1</sup> Odabrati (čekirati) jednu od šest ponuđenih licenci (kratak opis licenci dat je na poledini ovog priloga)

### **Autorstvo**

Licenca sa najširim obimom prava korišćenja. Dozvoljavaju se prerade, umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio).

Djelo se može koristiti i u komercijalne svrhe.

### **Autorstvo – bez prerada**

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Djelo se ne može mijenjati, preoblikovati ili koristiti u drugom djelu.

Licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu djela.

### **Autorstvo – dijeliti pod istim uslovima**

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Ukoliko se djelo mijenja, preoblikuje ili koristi u drugom djelu, prerade se moraju distribuirati pod istom ili sličnom licencom.

Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu djela i prerada. Slična je softverskim licencama, odnosno licencama otvorenog koda.

### **Autorstvo – nekomercijalno**

Dozvoljavaju se prerade, umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio).

Komercijalna upotreba djela nije dozvoljena.

### **Autorstvo – nekomercijalno – bez prerada**

Licenca kojom se u najvećoj mjeri ograničavaju prava korišćenja djela. Dozvoljava se umnožavanje, distribucija i javno saopštavanje djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Djelo se ne može mijenjati, preoblikovati ili koristiti u drugom djelu.

Komercijalna upotreba djela nije dozvoljena.

### **Autorstvo – nekomercijalno – dijeliti pod istim uslovima**

Dozvoljava se umnožavanje, distribucija, javno saopštavanje i prerada djela, pod uslovom da se navede ime izvornog autora (onako kako je izvorni autor ili davalac licence odredio). Ukoliko se djelo mijenja, preoblikuje ili koristi u drugom djelu, prerada se mora distribuirati pod istom ili sličnom licencom.

Djelo i prerade se ne mogu koristiti u komercijalne svrhe.