

**АГРАРНА ПОЛИТИКА –
КОМПЕНДИУМ**

-II ДЕЛ-

Раѓање на земјоделската политика на европскиот простор

Земјоделската политика на европскиот континент почнала да се развива во втората половина на 19 век (Трасу, 1993). За нејзиното раѓање значајни биле 4 елементи. Најнапред фактот дека првпат некаде на земјината топка се произвел голем вишок на храна, второ таа храна тогаш веќе било можно да се донесе во големи количини и тоа со умерени трошоци на другиот крај на светот, трето трговијата не била попречена, а со неа можело и да се заработи. И како четврто, земјоделските производители биле веќе доволно добро организирани за вршење на силен притисок на владата. По 1870 година сите спомнати услови биле исполнети.

Американските фармери освоиле големи просторства и на нив почнале со производство на храна. Нешто слично се случувало и во царска Русија. Техничките пронајдоци во изградбата на бродови значајно го засиле интерконтиненталниот бродски сообраќај. Исто така придонес имал и развојот на железницата. Тоа исто така бил и период на мир, кој повремено го прекинувале помали конфликти. Настанувале големи градови. Индустрискиот развој се одвивал во рамките на либералното поимување на пазарното стопанство. Илјадници пробале да заработат набрзина со трговија. Американското, руското и канадското жито го преплавиле западноевропскиот пазар (до 1895 година цената на житото под овој притисок се намалила за половина). Со падот на цените на житото чувствително поевтинеле и замрзнатото месо и живиот добиток.

Таквиот пад на цените направил силна реакција кај европските производители. Најнапред се спротивставиле германските, а потоа и француските производители на жито и ги притиснале своите влади, да ја подигнат на царинската стапка со што би го спречиле увозот на евтиното жито. Германскиот канцелар Бизмарк долго се премислувал, затоа што пазарите му требале за раст на индустријата. Ширењето на протекционизмот во светската трговија можело доста да и наштети на Германија, но на крај железниот канцелар попуштил. Политички канцеларот бил премногу зависен од поддршката на пруските јункери, кои биле добро организирано племство на големи земјопоседници. Со земјишниот закон, насекаде во Европа поголемиот дел од земјата била разделена на земјоделците, освен во Прусија каде истото не било извршено.

Јункерите како големи производители на жито имале и огромни добивки, кои пак по продорот на американското и руското жито на европскиот пазар брзо се намалиле. Малите германски земјоделци, како што биле поголемиот дел, пред се биле одгледувачи на добиток, додека кај житото биле насочени за самообезбедување и непосредно не го почувствувале падот на цените. Ја почувствувале тогашната општа криза во земјоделството, која пак малите стопанственици ги присилила на самоорганизирање. Тоа било време кога се развило задругарството. Преку нив земјоделците одговориле на големите камати и ниските цени на производите. Се самоорганизерале по принципот на солидарност и ги заобиколиле некои воведени правила на капитализмот. Задругарството било најважна форма на организирање на земјоделството во сите развиени држави.

Нашто слично како во Германија се случувало и во Франција. Германската и Француската политика тогаш попуштиле под притисокот на големите производители на жито.

Се родил протекционизмот, кој се пренел и на другите подрачја. Историчарите на аграрната политика (Tracy, 1993) утврдуваат, дека подигнувањето на царинските стапки воопшто не бил во интерес на поголемиот дел од производителите. Од надворешно-трговската заштита најмногу корист имале пред се големите земјосопственици и големите производители на жито. Од таквите искуства европската земјоделска политика не можела да се ослободи во наредните сто години и така влијаела на вкупната земјоделска политика на ЕЕЗ/ЕУ.

За заштита на своето земјоделство покрај Германците и Французите посегнале и другите држави. Исклучок е можеби Велика Британија, тогаш а веројатно и денес е најупорната европска бранителка на слободниот пазар и економскиот либерализам. Британците ја сочувале ниската царина за земјоделските производи. Последиците на тој пристап се и денес видливи. Стопанството и општеството брзо се деаграризирале, а индустриските места го повлекле вишокот на земјоделско население. Земјишната аристократија се зачувала, а на нејзината земја и на онаа која ја напуштил новиот пролетеријат, настанувале нови големи наемни земјоделски стопанства. Затоа просечната големина на британските стопанства и денес е значително поголема од другите делови на

Западна Европа. Последица на деаграризацијата и настојувањето на слободно пазарните начела во земјоделството е и тоа дека Велика Британија цел век е голем увозник на храна.

Интересно е тоа дека на променетите односи реагирале и Данска и Холандија. Овие држави никогаш потполно не ги отфрлиле пазарните начела во земјоделството, но сепак исто така вовеле надворешно-трговска заштита. Заедно со тоа интензивно ги потпомагале и потпирале структурните промени во земјоделството. Така, како во Германија и Франција и во Данска и Холандија настанало задругарското движење, кое го поврзало и организирано практично целото земјоделско производство и преработка. Кога паради неконкурентноста кај житото, производителите се одлучиле за пренасочување од поделство на сточарство, кое стручно, па и во организациски и бизнис поглед, ги надминувале другите држави и подрачја на европскиот континент.

Значи Европа на продорот на евтини земјоделски производи реагирала на три различни начини: со надворешно-трговска заштита на границата, со настојување на слободно функционирање на пазарните начела и со заштита и истовремено силно самоорганизирање на земјоделството и со активна поддршка на структурните промени.

Зборуваме значи за три концепти на земјоделската политика, која и денес во чиста или мешана форма се појавува во развиениот свет. Ги именуваме како протекционистичко-заштитен или конзервативен (Германија, Франција), либерален (Велика Британија) и прилагодлив (Холандија, Данска) концепт на земјоделската политика.

Последиците на тогашните одлуки се и денес видливи кај структурите, приходите и значењето на земјоделството во одделни европски стопанства. Значи, постои траен придонес на односот на одделни држави кон земјоделството, кое има своја значајна историска позадина.

Земјоделството и државата

Заради управување со природните и човечките ресурси и политичко-економските причини и влијанието на државата, се воспоставуваат регулативи и различни облици на јавните политики.

Макроекономската политика на една држава ги насочува и регулира стопанските

текови, со што влијае на развојот на одредени стопански области. Во таа насока и аграрната политика е дел од макроекономските политики на државата, која е во насока на креирање на мерки и инструменти за развој на земјоделството.

Одтука аграрната политика може да се дефинира како **практично уредување на земјоделството и насочување на неговиот развој со средства и моќ на државата.**

Државата силно влијае на развојот на земјоделството, при што комбинирајќи ги специфичните услови на земјоделското производство, на средствата за производство, историскиот развој и воспоставената структура на стопанствата, поставува цели во неговиот развој. Остварувањето на целите го прави со користење на инструментите од: легислативата (закони и подзаконски акти), со финасиски средства (буџет на државата и други финансиски извори), и со креирање на политики и градење на институции за спроведување на политиките и користење на инструментите.

Аграрна политика како наставна и научна област претставува дисциплина на агроекономиката (односно е применета економска наука), која се занимава со проучување на политиката во земјоделството и нејзиниот придонес во развојот. Додека во минатото аграрната политика била насочена пред се во делот на директната заштита на цените (доходот) за земјоделските производители, денес таа се повеќе добива во значење и отвора нови перспективи како: развој на руралните подрачја, одржливо управување со ресурсите и заштита на животната средина, климатските промени и нивното влијание на земјоделството, социјалните аспекти на животот во руралните средини, проучување на целиот синџир во земјоделско-прехранбениот комплекс, управување со ризикот, безбедноста на храната.

Се повеќе вака изразената комплексност на проблемите и новите перспективи на аграрната политика бара синтеза на различни (мултидисциплинарни) знаења и вештини за: економски анализа, знаења во делот на социолошките области, вештини во проучување на политичките процеси, историските процеси и развојот, познавања на меѓународната политика, знаење и разбирање на земјоделството во техничка смисла, како и други знаења за: животната средина, здравствените системи и т.н.

Затоа слободно може да се каже дека ангажирање и професионално проучување на аграрната политика е многу повеќе од самото занимавање со

земјоделството!

Задачи и проблеми кои ги третира аграрната политика

Аграрната политика е опсежна и разгранета со голем број на мерки и инструменти. Претставува политика која е составен и неиздвоив дел на економската политика на сите развиени земји и земјите во развој. Истата претставува оптеретување на потрошувачите и даночните обврзници, во пазарните односи и механизмите на буџетските трансфери.

Решава различни проблеми (доход, снабдување со храна, управување со ресурси и др.)

Но, пред се и првенствено аграрната политика се занимава, со реакцијата од незадоволство на земјоделските производители во оглед на нивната економска состојба и положбата на пазарот. Пазарите на земјоделско-прехранбените производи, поради најразлични причини (сезонски карактер на производството, природните услови за земјоделското производство, биолошкиот карактер на производството, техничко-технолошкиот напредок, преференциите на потрошувачите и т.н.) често се во циклични движења со падови и пораста на цените. Ова директно влијае на доходот на земјоделските производители, кои во услови на нестабилност на пазарот и условите за производство, многу често заостануваат од остварувањето на доходот во споредба со други производители во светот како и со производителите во другите сектори во државата. Особено е изразен вториот аспект на заостанување на доходот во земјоделството во однос на доходот надвор од земјоделскиот сектор. При ова се остварува т.н. „неправедна распределба“ на доходот во општеството, што предизвикува неможност за обезбедување на соодветен доход за нив, ниска акумулативна способност без можност за сопствен развој и заостанување во развојот во споредба со останатите сектори.

Аспектот на неконкурентноста во споредба со производителите во странство, се повеќе доаѓа до израз со процесот на глобализација и либерализација на пазарите, со што дополнително се намалува нивната можност за остварување на адекватен доход во споредба со доходот во останатите сектори.

Затоа државите преземаат опсежни активности, градат аграрни политики со голем број мерки и сериозни зафати од буџетот, со кои се обидуваат да ја

остварат целта за „соодветен“ доход за производителите на храна.

Од друга страна, во политичка смисла еден од клучните проблеми за решавање на аграрната политика бил и останува проблемот и потребата за постигнување на “обезбеденост со храната”. Достигнување на „соодветен“ степен на самоснабдување со храната, како однос помеѓу домашно произведената и потрошена храна, е цел со која се прикажува стратешкото значење на земјоделството и посветеноста на државата и политиката кон остварување на целта за обезбедување на населението со доволни количини квалитетна и безбедна храна по достапни цени за потрошувачите. Во име на обезбедноста на храната потребно е да се поддржи домашното земјоделство, а со тоа да се влијае на доходот во земјоделството, со што во суштина се прикрива доходовната цел.

Во услови на растечка либерализација на пазарите во светот, тој “проблем” и цел се изумрени, но појавата на финансиската криза од 2008 година повторно ги обновува.

Земјоделството е значајно и за општиот развој и стабилност. Значаен дел од населението, посебно во неразвиените и земјите во развој своето вработување и егзистенција го наоѓаат токму во земјоделството. Најголем дел од активностите на руралното население се во земјоделството, па одтука и аграрната политика насочува свои цели во насока на руралниот развој, се со цел да се подржи квалитетот на животот во овие средини, и да се зачува населението во руралните краишта. Со ова се дисперзира развојот, односно се задржува порамномерен територијален развој и се намалува притисокот на урбаните центри.

Севкупниот развој доведува до пораст и на други барања и проблеми кои ги решава аграрната политика, а пред се прашањата на уредување и управување со животната средина, одржливото управување со ресурсите (почва, вода, воздух), биодиверзитетот, заштита на здравјето, преку интензивирање на политиките во делот на квалитетот и безбедноста на храната, климатските промени кои се повеќе имаат негативно влијание на земјоделството, развој на селото со мерки за подобрување на животот на руралното население.

Генерално целта за подобрување на конкурентноста на земјоделството е во општ интерес и води кон остварувањето на наведените проблеми и цели и води до решавање на основниот проблемот и остварување на целта за подобрување

на доходот на земјоделците.

ПРОЦЕС НА ВОДЕЊЕ НА АГРАРНАТА ПОЛИТИКА

Секој кој ќе се обиде да реши некаков проблем, систематски ќе тежнее кон употреба на ист метод, метод кој се нарекува *научен метод*. Овој процес може да се распредели во најмалку шест чекори: (1) *препознавање и дефинирање на проблемот*, (2) *истакнување на клучните прашања*, (3) *развивање на алтернативни решенија*, (4) *одбирање на политичко решение*, (5) *спроведување на политиката* и (6) *вреднување на нејзината ефективност*.

Во процесот на водењето на современите аграрни политики претходно наведеното е развиено во т.н. „циклус на политики“, кој ја следи логиката на циклусот од општиот менаџмент. При ова се започнува со анализа и утврдување на проблемот и негово преточување во цели. Следи определување на чекори за достигнување на целите, преку градење на стратегии и програми (мерки/инструменти, финансиски рамки). За нивно реализирање се градат смислени постапки на имплементација и реализација, со изградени процедури и критериуми. Функцијата на контролата го следи целиот овој процес преку ефективен тековен мониторинг, како и проценка со која треба да се формира појдовна точка и да се подобри следната генерација на стратегија и програми (мерки и инструменти).

Циклус на политика



- Различни структурирања на циклусот. Едно од можностите.
 - Перманентен процес во круг. Развој на поединечни фази. Демократски надзор.
-

Утврдување на проблем и поставување на цели

Пред да се обидеме да решиме некој проблем, прво мора да се запознаеме со фактите, со цел да ја процениме ситуацијата (анализа). Историската перспектива на анализата дава некоја претстава за проблемот. Проблем се појавува во ситуација кога луѓето ги мачи некоја состојба или кога околностите отстапуваат од некои норми или стандарди. Овие норми и стандарди може да се гледаат во смисла на нечии вредности или цели.

Штом се разбере проблемот, императивот е да се дефинира што вклучува контроверзноста. Ова се нарекува *истакнување на клучното прашање*.

На пример, проблемот во производството на месо при голем увоз на месо (замрзнато или свежо). Овој увоз ги зголемува резервите на месо во државата, со што се намалуваат цените на производите и приходите на производителите на месо во самата држава увозник. При ова произлегува целта: заштита на доходот кај производителите на месо.

Анализирајќи ја состојбата во секторот на производството на месо, како и целиот синџир на месната индустрија се доаѓа до следните констатации:

- (1) Големите производители во светот имаат силна конкурентност и го

пласираат поголемиот дел од своите производи на светскиот пазар (вклучувајќи го нашиот),

(2) тие ги извезуваат производите применувајќи извозни субвенции (или други високи домашни поддршки), што дополнително им ја зголемува конкурентноста и

(3) извозните субвенции (доколку има и други) го прекршуваат Општиот договор за тарифи и трговија (*General Agreement of Tariffs and Trade (GATT)*), односно договорите во рамките на СТО, ЕУ или други мултилатерални и билатерални договори за слободна трговија.

Значи проблемите ги определува државата и поставува цели на аграрната политика. Се определува проблемот, кој се сака да се реши. Одтука една општа дефиниција за целите е дека **целите придонесуваат кон зачувување или промена на одредена состојба**. Целите се запишани во закони, стратегии, програми, разни документи, и др.

Модерното општество е плурализам на интереси, носители на одлуки и цели. Целта сама по себе не е рационална (одраз е на општествениот консензус за тоа што е проблем), но дава услови за рационално (ефикасно) делување на државата.

Целите се остварливи, распределени во поединечни поглавја и меѓу себе поврзани и урамнотежени. Мораме да се согласиме со "ограничената рационалност". Во пракса тешко настанува конзистентен систем на цели.

Целите на аграрните политики кај повеќето држави се споредливи, односно се споредуваат со економската причина за која се поставуваат.

<i>Економска причина</i>	<i>Цел</i>
1. Проблем на приходот	1. поддршки и стабилизација на земјоделскиот приход
2. Циклични движења на цените на пазарот	2. Стабилизирање на земј.цени
3. Проб.на прих. / пазарна премок	3. “Правични” цени за потрошувачите
4. Политичка цел	4. Безбедност на храната
5. Политичка цел/екстерналии	5. Развој на селото и зачувување на земјоделските семејства
6. Екстерналии	6. Заштита за животната средина
7. Екстерналии / Политичка цел	7. Мултифункционалност на земјоделството

Цели на аграрната политика на РМ

Целите се дефинирани во Законот за земјоделство и рурален развој (ЗЗРР). Целите на националната земјоделската политика на Република Македонија се насочени кон:

- обезбедување на стабилно производство на квалитетна и поевтина храна и обезбедување на населението со доволни количини храна,
- зголемување на конкурентната способност на земјоделството,
- обезбедување на стабилно ниво на доход на земјоделското стопанство,
- одржлив развој на руралните подрачја и
- оптимално искористување на природните ресурси со почитување на начелата за заштита на природата и животната средина.

Целите не се разликуваат од целите на САР.

Утврдување на мерки на аграрната политика

Анализата ни ги дава проблемите за кои поставуваме цел која треба да ја

оствариме. Остварувањето на целта може да се постигнува со мерки кои ќе се утврдат. Согласно наведеното дефиницијата за мерките и инструментите на аграрната политика е дека со нив **носителите на одлучување ги извршуваат донесените цели на аграрната политика**. Земјоделството е стопанска област со најголем број и разноврстни мерки и инструменти.

За остварување на секоја цел постојат на располагање повеќе мерки и инструменти. За нив треба да се дискутира, односно да се предлагаат повеќе алтернативни решенија. Проблемите се решаваат на повеќе начини. Избраниот метод (стратегија, мерка), ќе зависи од решението кое највеќе одговара на верувањата и вредностите на групите кои се заинтересирани, а во претходно наведениот случај за домашните производители на месо, но и останатите во целиот синџир на индустријата. Некои алтернативни решенија за проблемот во месната индустрија може да бидат:

(1) Воведување *царинска давачка* на производите (месото), кои се увезуваат со цел тие да се продаваат по иста цена како и домашните производи,

(2) Да се воведат квота која ќе ја *ограничи количината која може да се увезе*, за да се намали понудата за која се намалуваат цените на месото на домашниот пазар, или

(3) *Да дозволи увоз на месо*, но да се субвенционира домашното производство.

Ниедно од овие решенија нема идеално да одговара на потребите. Најчесто се постигнува компромис откако ќе се консултираат сите инволвирани страни. Избраното решение може да биде едно, или пак комбинација од повеќе решенија. Политичките решенија се усвојуваат во политичките процеси. Овој отворен процес им дава простор за одговорност на заинтересираните страни со цел тие да ги искажат своите идеи на прифатливост. Групите за притисок се луѓе со заеднички интереси, кои работат заедно и одтука посилено, здружено ги презентираат заедничките цели.

Различни и проблематични се методите за поделба на мерките. Генерално нивната поделба е според начинот на ефектот и според програмите (што е повообичаено).

Груба теоретска поделба на поддршките според гледање на решавање на проблемот на доходот се:

- Пазарно-ценовни поддршки: мерки кои го менуваат нивото (креваат) на цените и со тоа ги поддржуваат, односно ги стабилизираат приходите
- Буџетски поддршки, каде спаѓаат:
 - Непосредните плаќања, односно буџетски поддршки, кои непосредно влијаат на доходот и посредно влијаат на пазарите
 - Посредните буџетски поддршки, кои посредно го поддржуваат доходот и не влијаат на делувањето на пазарите
- Општи услуги за земјоделството што претставуваат надоместоци за услугите, кои земјоделците не може да ги покријат целосно или делумно.

Подетално структурирање на мерките на аграрната политика кои се совпаѓа и со поделбата на мерките во ЕУ, односно во САР, според структурирањето во три главни столбови, како и други мерки, кои е потребно да се применува и при структурирањето кај нас е дадено во следниот преглед.

СТРУКТУРА НА МЕРКИ
ПАЗАРНИ МЕРКИ И МЕРКИ ЗА ДИРЕКТНА ПОДРШКА НА ПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ
<i>МЕРКИ ЗА ПОДРШКА НА ПАЗАРОТ:</i>
Извозни субвенции
Пазрни интервенции:
-Интервенции за откуп
-Поддршка за складирање
-Помош во храна на трети земји
Оперативни трошоци во јавни складишта
Поддршка на потрошувачи
Останати општи пазарни поддршки

<i>Мерки на директни подршки на производителите</i>
Директни плаќања и инпут субвенции на варијабилни трошоци:
-Директни плаќања базирани на произведени количини (ценовна подршка)
-Директни плаќања базирани на капацитет ха/грло
-Директни плаќања базирани на фиксни критериуми (производно неврзани)
-Други директни плаќања
Субвенции на варијабилни инпути:
-Субвенции за семе и саден материјал
-Субвенции за добиток од основно стадо
-Субвенции за гориво; повраток на даноци од гориво
-Субвенции за ѓубрива и заштитни средства
-Субвенции за камати на краткорочни кредити
-Субвенции за осигурување
-Останати субвенции на инпути
-Субвенции за услуги на фарма
Плаќања за штети и други компензации на производителите
Компензациони плаќања базирани на производство
Компензациони плаќања базирани на капацитет ха/грло
Компензациони плаќања базирани на пензионирање
Компензациони плаќања за набавка на инпути
Останати компензациони плаќања (остварување на доход)
Останати директни плаќања на производителите
СТРУКТУРНИ И МЕРКИ НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ

<i>Подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор</i>
Подршка за реструктурирање на фарма
Подршка за инвестиции на фарма:
-Модернизација на земјоделските стопанства
-Реструктурирање на повеќегодишните насади (по ха)
-Подобрување на квалитетот на земјиштето; наводнување; консолидација на земјиштето
-Враќања на потенцијалот за земјоделско производство оштетено по непогоди
Други подршки за реструктурирање на фармите
-Подршка на млади фармери
-Прилагодување кон барани стандарди
Учество на фармерите во шемите за квалитет
Други подршки на фармите
Подршка за реструктурирање на земјоделско-прехранбениот сектор
Општа подршка на земјоделскиот сектор
Подобрување на инфраструктурата поврзана со земјоделството
Рано пензионирање
Друга подршка на земјоделството
Подршка на преработката на храна, маркетингот и промоцијата
Инвестиции во преработката на храна
Маркетинг и промоција
Подршка на групи на производители
Друга подршка на земјоделско-прехранбената индустрија
Подршка на шумарството

Останато (конкурентност)
Подобрување на околината и селото
Околината и пејсажот – целни плаќања кон производителите
Плаќања на фармерите во области со ограничени можности (LFA):
-LFA плаќања базирани на производство
-LFA плаќања базирани на површина
-LFA плаќања базирани на број на грла
Останати LFA плаќања
Плаќања на фармерите во заштитени подрачја (PA):
-PA плаќања базирани на производство
-PA плаќања базирани на капацитет (ха/грла)
Останати PA плаќања
Плаќања за агро-еколошки и за благосостојба на животните за фармерите (AE)
-AE плаќања базирани на производство
-AE плаќања базирани на капацитет (ха/грла)
-AE плаќања базирани на непроизводни критериуми
-Прво пошумување на земјоделско земјиште
-Останати AE плаќања
Плаќања за животната средина кои не се директно врзани за земјоделството
Плаќања за животната средина за шумарството
Останати плаќања со цели кон животната средина
Поддршка на руралната економија и населението
Поддршка на руралното население директно поврзано со фармите
Поддршка на диверсификација на активностите на фарма неземјоделски активности

Подршка на руралното население кое се занимава со земјоделство - останато
Општа подршка на руралната економија и население
Започнување и развој на бизниси
Рурална инфраструктура и развој на селата
Основна инфраструктура и услуги за руралното население
Обнова на селата и развој
Останати мерки за подршка на руралните области
Градење на локални капацитети (LEADER)
Останати мерки на рурален развој
ОПШТИ МЕРКИ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО
Истражување, развој, советодавни и експертски услуги
Истражувачки и развојни проекти
Советодавни услуги
Инфраструктура за неформално образование и обуки
Експертски услуги
Безбедност на храна и контрола на квалитет
Ветеринарна контрола
Контрола на здравје на растенија
Контрола на квалитет
Останати мерки за општа подршка
Подршка на фармерски и други невладини организации
Информациски системи
Техничка подршка

Останато
ОСТАНАТИ МЕРКИ НА ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА

ОСТАНАТИ ТРАНСФЕРИ (не во земјоделството)
Социјални трансфери во земјоделскиот сектор
Буџетски трансфери до други сектори
Шумарство
Рибарство
Трансфери до други сектори - останато
Административни и други трошоци
Административни трошоци на Министерството
Административни трошоци на Платежната агенција
Административни трошоци на Инспекторатот
Ветеринарна администрација
Фитосанитарна администрација
Административни трошоци на други државни органи
Неспецифицирани неземјоделски буџетски трансфери

Структурирањето на мерките во наведените групи и подгрупи е значајно во наши услови, правилно да се распоредуваат со цел подоцна при анализата на политиките соодветно да се прави компарација со стандардите на CAP на ЕУ, односно при утврдување на меѓународно прифатени индикатори истите правилно да се пресметуваат,

Спроведување на мерките на политиките

Штом се одбере решение за проблемот, односно се утврди мерката таа мора да се спроведе. Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство во

улога на креатор на политиките ги подготвува мерките, кои ги усвојува Владата, а потоа истите ги извршува Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој.

За спроведувањето на мерките на политиките платежната агенција има разработени протоколи со цел да се почитуваат принципите на рамноправност и непристрасност кон корисниците, а во согласност со исполнување утврдени критериуми.

Мониторинг и проценка на политиките

Република Македонија во изминатиот период ја систематизираше агрната политика правно и функционално, со што постави стандарди со кои натаму може постепено да ги прилагодува мерките кон заедничката земјоделска политика на ЕУ, кон чија интеграција се стреми државата како една од стратешките цели на развојот.

Заради ефикасно следење и спроведување на политиките потребно е постојано следење на извршувањето на мерките и подготвување на извештај за остварување на целите. Известувањето ги следи поставените цели.

Проценка на остварување на целите на македонската аграрна политика

Проценката на остварување на политиките во Република Македонија, може да се каже дека е во почетните фази на развој, а согласно краткиот период (10-тина години) од воспоставување на системското водење на политиките, со правна рамка на Законот за земјоделство и рурален развој, а преку систем на стратешки и програмски документи во кои се анализираат проблемите и се проектираат мерки за нивно решавање.

Почетните анализи треба да бидат насочени директно кон остварување на целите со индикатори кои се достапни во оваа фаза. Во продолжеток се дадени

главните акценти на проценката според главните цели на македонската земјоделска политика и политиката на рурален развој.

Проценка на конкурентноста

Целта за зголемување на конкурентноста на секторот се согледува преку можноста секторот успешно да учествува на пазарите. Како значаен индикатор за тенденциите во подобрување на конкурентноста се податоците за вредноста на извозот на земјоделскиот сектор. Серијата на податоци во која вредностите на извозот се зголемуваат укажува на остварувањето на целта за подобрување на конкурентноста.

Обезбедување на стабилно производство на квалитетна и поевтина храна и обезбедување на населението со доволни количини храна

Стабилното ниво во производството на храна се проценува вредносно преку следењето на податоците за вредноста што ја осварува подсекторот по години. Податоците се презентираат во системот на економските сметки за земјоделството.

Физичките индикатори за оствареното производство се обезбедуваат од официјалните статистички податоци за капацитетите оствареното производство по подсектори, но и по поедини позначајни производи.

Исто така во овој дел можат да се презентираат показатели за домашниот пазар, како количини на понудени и тргувани производи и цените на поважните земјоделски производи.

При ова презентацијата треба да се насочи кон поврзување на тоа како финансиската поддршка на земјоделството во изминатиот период влијаело на обемот на производството кај земјоделските производи и нивната понуда на пазарот.

Во врска со безбедноста на храната анализите треба да се во насока на активностите кои биле планирани со стратегиите во оваа област и дали тие се реализираат (институционалниот аспект на функционирање на Агенцијата за

храна и ветеринарство, спроведувањето на законски и подзаконски акти од областа на безбедноста на храната и проценки за имплементацијата во секоја од областите на безбедноста на храната поединечно).

Исто така квалитетот на земјоделските производи се следи преку спроведувањето на Законот за квалитет на земјоделски производи и подзаконските акти кои произлегуваат од истиот.

Обезбедување на стабилно ниво на доход на земјоделското стопанство

Проценката на доходовната состојба во земјоделството може да се прави на макро и микро ниво. Во оваа проценка се анализира целта за обезбедување на стабилно ниво на доход на земјоделските стопанства.

Микро нивото го третира земјоделското стопанство и неговата доходност. Доходноста на земјоделските стопанства се прави по типови и големини на стопанствата. Извор на податоци за овој вид на проценка е воспоставениот систем на сметководствени податоци од фарма (FADN), според кој можат да се презентираат индикаторите и истите да се прикажат по години или да се споредат со целта за остварување на соодветно ниво на доход на земјоделско стопанство.

При проценката на доходовната состојба на земјоделските стопанства се анализира влијанието на мерките на аграрната политика врз доходот. Директното влијание ги анализира директните плаќања како дел од вкупниот приход, како нивно учество во вкупниот приход.

Анализата на доходноста на макро ниво се прави според податоците од Економските сметки за земјоделството што ги прави Заводот за статистика. Ова дава макро-економски показатели за состојбата на целокупното земјоделско производство во државата. При презентацијата се прикажува состојбата на вредноста на секторот по години, по подсектори, како и учеството на мерките на политиките во вредноста на земјоделското производство.

Во натамошните фази на развој во анализите постепено треба да се додадат и останати политики кои влијаат на доходот (мерки на руралниот развој и подобрување на структурата и други мерки кои влијаат на доходот).

Одржлиив развој на руралните подрачја

Одржливиот развој на руралните подрачја е дел од посебни методолошки пристапи за проценка на остварување на целите на овие мерки на политиките.

Во овој дел анализите се насочени кон поставување на социо-економски индикатори за проценка на подобрувањето на конкурентноста на производните дејности во руралните средини, како и условите за живот на руралното население.

Потребно е да се презентираат, бројот и износот на мерките пред се од програмата за рурален развој (мерки за подобрување на конкурентност), мерките за диверзификација на економските активности и мерките за подобрување на животот на руралното население. Исто така дел од анализите се и други структурни политики (подршките на инвестициите, преку Земјоделскиот кредитен дисконтен фонд во состав на Македонската банка за поддршка на развојот, како и други мерки од социјалниот делокруг).

Оптимално искористување на природните ресурси со почитување на начелата за заштита на природата и животната средина.

Остварувањето на оваа цел оди пред се во насока на анализата на земјишната политика, како и останатите политики од мерките за зачувување на животната средина и биолошката разновидност.

Потребно е да се презентираат податоците за управувањето со земјоделското земјиште, со индикатори за вложувањата во негово уредување и консолидација, како и средства за заштита на почвите.

Индикаторите за управување со останатите ресурси (вода), како и за мерките за заштитата на животната средина и биолошката разновидност се презентираат во апсолутен износ како вкупни вложувања, или како вложувања по единица капацитет.

Во овој дел се презентираат и податоците за хоризонталните мерки и мерките за одржување на системите за управување со овие ресурси.

Мониторинг и евалуација на земјоделската политика и

политиката на рурален развој

Политиката (мерките), мора да се вреднува за нејзината ефективност и придонесот во решавање на проблемот, односно во остварувањето на целите. Како што се менува светот, се менуваат и адаптираат потребите за нови состојби, се појавуваат нови проблеми. Она што вчера било потребно, утре можеби нема да треба. Затоа, политиките (мерките), мора периодично да се ревидираат со цел да се осигура дека тие можат да ги исполнат потребите за кои се наменети и да ги решаваат проблемите. Значи со самата евалуација започнува процесот на планирање, односно корегирање на поставените цели или корегирање на мерките за остварување на целите.

Во согласност со циклусот на политиката потребната проценка го затвора циклусот. Тоа мора да биде нормалниот дел од процесот на одлучување. Ефективната политика мора постојано да ги корегира променетите односи на политичките преференци. Мониторингот е знак на демократски и општествен развој.

Видови на процена

Генерално проценката може да се врши за изминат период или т.н. ex-post анализа, или за проектиран нареден период или т.н. ex-ante анализа. Од теоретски аспект во проценката доминира компаративната метода, со која резултатите, односно индикаторите се споредуваат со индикатори од почетниот период, односно со поставената цел.

Во анализата генерално се проценуваат:

- Заштитата и поддршките на конкурентноста
 - Поединечни индикатори (номинален, ефективен коефициент на заштита)
 - PAM – Матрица за анализа на аграрна-политика
 - PSE/CSE/GSSE калкулации на поддршки на производителите и потрошувачите
- Процена на доходовната состојба

- Калкулации на трошоци и приходи во линии на производство или цела фарма
- Податоци од системот за книговодствена евиденција на земјоделските стопанства (FADN)
- Податоци од Националната сметка на земјоделството
- Секторски модели на земјоделството (каде се повеќе се развива палета на модели во различни форми)

Индикатори на политиките за подршката на земјоделството (OECD методологија)

Една од прифатено и меѓународно призната и споредлива пресметка (методологија), за политиките на подршка на државите (членките на EU и членките на OECD), претставува пресметката на општо препознатливиот показател за подршка на производителите (PSE – Producer Support Estimate). Самата методологија натаму ги утврдува и коефициентите за подршка на потрошувачите (CSE – Consumer Support Estimate), и подршката на општите услуги во земјоделството (GSSE – General Services Support Estimate). Збирот од сите наведени подршки го дава индикаторот за вкупните подршки (TSE – Total Support Estimate).

Оваа методологија ги мери трансферите, кои произлегуваат од земјоделските политики, односно трансферите помеѓу производителите, потрошувачите и даночните обврзници.

За правилно пресметување на наведените индикатори потребно е мерките на аграрната политика да бидат правилно распределени, согласно погоре наведената структура. Во услови на PM кога сеуште поедини мерки се распределени во „несоодветна“ програма, потребно е пред пристапување на пресметките да се изврши прераспределба на истите.

Процена на подршка на производителите PSE (Producer Support Estimate)

Со PSE (Producer Support Estimate) показателот на подршки на земјоделските

производители ги мериме трансферите на парични средства од даночните обврзници и потрошувачите до земјоделските производители, предизвикани од мерките на земјоделската политика.

PSE ги мери (вклучува):

- Мерките на пазарно-ценовната заштита (MPS),
- Буџетските трансфери (BT),

Мерките на пазарно-ценовната заштита се резултат на мерки на политиките кои придонесуваат домашните цени на земјоделските производи да бидат повисоки (или пониски), од цените на истите земјоделски производи кои се увезуваат (цена на границата на влез).

Буџетските трансфери се плаќањата до фармерите на база на критериум по произведена количина, по капацитет (ха/грло), плаќања за инпути, доходовни подршки, или друг вид буџетски плаќања кон фармерите. Буџетските плаќања можат исто така да вклучат и останати подршки (даночни олеснувања или субвенционирање на камати по кредити).

Показателот за PSE може да биде пресметан вкупно за државата но и по производи. Може да е изразен во апсолутен износ или може да се изрази и како удел во вкупните бруто приходи на земјоделските стопанства, изразени како вкупна вредност на производството (вреднуван по цените за производителите на прагот на земјоделското стопанство), заедно со буџетските подршки, односно процентен PSE (% PSE).

Процена на поддршка на потрошувачите CSE (Consumer Support Estimate)

Ги мери трансферите кон или од потрошувачите на земјоделски производи. Потрошувачите во овој смисол се откупувачите на земјоделските производи на големо (откупувачи или преработувачи), или потрошувачите на мало на зелените пазари. Во суштина ја мери давачката (рента), на потрошувачите произлезена од мерките на политиките. Се пресметува на следниот начин:

$CSE = QC \cdot (PP - BP) + \text{буџетски подршки на потрошувачите (доколку има)}$

QC - потрошени количини

PP - цени на производителите

BP - цени на граница за увезените земјоделски производи

Процена на поддршките за општи услуги GSSE(General Services Support Estimates)

Ги мери буџетски трансфери за општите услуги во земјоделството. Во оваа група мерки спаѓаат најразлични услуги што ги добиваат земјоделците (директно или индиректно), а кои се покриваат со буџетски средства (советодавни услуги, образование, истражување, инспекциски услуги ...).

Процена на вкупните поддршки TSE (Total Support Estimate)

Ги мери вкупните трансфери во земјоделството и претставува збир на поддршките на производителите, субвенциите за потрошувачите и општите услуги во земјоделството.

$$TSE = PSE + CSE + GSSE$$

Мониторинг и евалуација на земјоделски политики спроведувани во ЕУ (ЗЗП)

Поради определбата за усогласување на националната политика во земјоделството и руралниот развој со Заедничката земјоделска политика на ЕУ и следствено со прифаќањето на основните цели и белези на европската политика, потребно е постепена примена и на соодветниот систем на мониторинг и евалуацијата за двата столба на политиката. Мерењето на перформансите на политиките во нашиот национален контекст треба да се обезбеди со дефинирање на сет на мерливи индикатори поврзани со целите на политиката и следење на нивното постигнување за дадени временски интервали. Во таа насока, основните индикатори кои треба да се постават и следат се:

- индикаторите за влијание, кои се поврзани со генералните цели;

- индикаторите за резултати кои се поврзани со специфични цели; и
- индикаторите на аутпутот кои се поврзани со трошоци од различни инструменти на политиката.

Индикаторите треба да овозможуваат проценка на напредокот, ефикасноста и ефикасноста на земјоделската политика во однос на поставените цели. Индикаторите за влијанието треба да ги одразуваат главните цели на политиката дефинирани во Законот за земјоделство и рурален развој и стратешките документи, пред се Националната старатегија за земјоделство и рурален развој. За секоја од овие главни цели треба да се идентификуваат посспецифични цели за кои треба да се утврдат индикатори за резултати. Овие специфични цели ги вклучуваат приходите на земјоделското стопанство и нивната варијабилност, подобрувањето на конкурентноста на земјоделскиот сектор, стабилноста на пазарот, очекувањата на потрошувачите, обезбедувањето јавни добра и зачувување на животната средина, ублажување на климатските промени и адаптација, како и специфичните цели поврзани со развојот на руралните средини. Покрај тоа, практичната имплементација на инструментите на ЗЗП треба да се следи врз основа на аутпут индикаторите кои го одразуваат оперативното ниво на политиката.

Поединечните индикатори за мониторинг и евалуација на земјоделската политика во делот на директните плаќања и мерките за уредување на пазарите, поставени според принципите на ЗЗП, се дадени во Прилог. 1. Во однос на индикаторите за политиките за рурален развој истите се регулирани со Регулацијата за спроведување (ЕУ) бр. 808/2014, и веќе се дел од македонскиот систем на политики преку ИПАРД програмата. Во следниот период се препорачува примена на истиот систем на мониторинг и евалуација и за мерките од национално-финансираната програма за рурален развој.

Секторски модели во земјоделството

Моделите претставуваат поедноставен приказ на реална ситуација преку претставување на односите помеѓу најважните фактори, што го прави моделирањето софистициран начин на анализирање и решавање на реални проблеми. Едноставноста на моделите произлегува од потребата да бидат

лесни за употреба и евтини. Сепак, добар модел мора да ги содржи сите суштински елементи и елементите од стохастична природа кои го објаснуваат однесувањето на разгледуваната појава. Од друга страна, тие не треба да вклучуваат небитни фактори и покрај тоа што можат добро да се претстават во моделот.

Моделите се користат за потребите на општествената заедница преку објаснување на појави кои се набљудуваат и ја подобруваат економската теорија. Тие се добра алатка за градење проекции, симулации и анализи од типот „што ако“ кои се користат за проценка на јавните трошоци на земјоделската политика, но и обезбедување на комерцијална предност преку проценка на пазарната структура и резултати.

Моделите најчесто се математички израз во форма на равенства или неравенства. Како што е претходно кажано, секој модел започнува со идентификување и дефинирање на значајните компоненти кои го објаснуваат однесувањето на системот кој е предмет на анализа. Овие компоненти претставени во моделот се нарекуваат променливи кои можат да бидат зависни и независни.

Моделите на земјоделскиот сектор (секторските модели) се пространи во своето значење и опфаќаат широко поле на теоретски и квантитативни проблеми од областа на земјоделството. Постојат повеќе различни разбирања и дефинирања за нивниот опфат. Но она што е заедничко за нив е дека секторските модели ги содржат релациите помеѓу понудата, побарувачката, формирањето на цената, инпутните фактори и земјоделскиот приход.

Помеѓу секторските модели, значаен инструмент за анализа на развојот на земјоделските пазари, особено за реформите во земјоделските политики, се моделите на парцијална рамнотежа, но тие не се единствени и семоќни, нивната сила и потенцијал за употреба најдобро е да се демонстрира преку споредба со останатите пристапи на моделирање.

Урамнотежените модели, честопати ги анализираат земјоделската и трговската политика, политиката за животната средина, како и реформите кои се однесуваат на нив и помагаат во меѓународните преговори, особено при оценување на ефектите од Уругвајската рунда преговори и проширувањето на

ЕУ.

Иако според Салватици (Salvatici, 2001), директните плаќања се најтешкиот предизвик за агроекономистите, тие заедно со мерките на трговската политика, поради својата актуелност во ЕУ и пошироко се често предмет на анализа (van Tongeren, и др., 2001). Сепак, плејадата мерки кои ја сочинуваат земјоделската политика низ светот, се извор на инспирација и потреба за нивно моделирање. Оттука, и многу структурни мерки и мерки за рурален развој, мерките за поддршка на производителите како и доходот на земјоделските производители, се само дел од мерките кои се анализираат во различните видови модели.

Моделите вообичаено се градат во научни институции или во научно-истражувачки центри на поедини организации (OECD, EU, FAO), и нивната примена бара понапредни знаења во областа на економските науки.

Agricultural Policy Measures (APM)

Како една од алатките која е развиена за анализа на аграрната политика за земјите од Западен Балкан претставува т.н. APM (Agri-Policy Measures template). Моделот е развиен во методолошка алатка со која се унифицира класификација на мерките на аграрната политика, така што ги има сите карактеристики на меѓународно призната класификација и овозможува користење на базата за различни анализи на аграрната политика (Rednjak, Volk, 2010). Моделот овозможува на земјите кандидати за членство во ЕУ да ги споредуваат нивните политики со политиките на заедничката земјоделска политика на ЕУ. Ова е овозможено со тоа што самиот модел базира на концептот на столбови во европската аграрна политика, но со неколку адаптации.

Главната рамка во класификацијата ја сочинуваат трите столба:

- Столб 1: Мерки на пазарна поддршка и директна поддршка на производителите;
- Столб 2: Структурни мерки и мерки на рурален развој;
- Столб 3: Општи мерки поврзани со земјоделството.

Клучен принцип во класификацијата е хомогеноста на групите. Истите се структурирани што е можно повеќе да се приближи до ЕУ програмските групи, целите, пазарните ефекти, корисниците и методот на имплементација.

Согласно споменатото АРМ моделот е комбинација на ЕУ програмската класификација на мерките и ОЕЦД класификацијата. Значајно е поединечните мерки да се алоцираат во релевантните АРМ групи (столбови).

Особено значајно во користењето на моделот се податоците. Во оваа фаза на развојот на македонската аграрна политика, како и институциите надлежни за креирање и водење на истата, сеуште системот на класификација и аналитика на податоците не е доволно развиен и хармонизиран како во земјите членки на ЕУ. Ова треба да го имаат во предвид корисниците на алатката, пред нејзино користење да ги анализираат групите на мерки и при користењето најпрво да ги алоцираат оние мерки кои не припаѓаат во соодветниот „столб“, да ги пренесат соодветно. При ова поребно е да се користи структурата на мерките кои се наведени во претходно поглавје.

Податоци во процесот на проценка

Значајно е во процесот на мониторинг и проценка на аграрната политика да се обезбедат соодветно податоци. Податоците може да ги поделиме во неколку групи/подгрупи:

Статистички податоци

Површини и број на добиток

Производство

Макро-економски индикатори

Пазар и цени

Структура и број на стопанства

Податоци за работењето на стопанствата:

Макро ниво: економски сметки во земјоделството

Микро ниво: FADN

Значајно е исто така да се води сметка за изворот на податоците, од што често пати доаѓа до различен податок за иста појава. Единствен начин да се избегнат ваквите состојби е да се користат податоци од официјален извор, како и да се проверат дефинициите за податокот.

ПРИЛОГ.1 Индикатори за мониторинг и евалуација на земјоделската политика (според принципите на ЗЗП)

1. Индикатори за влијанието на политиката:

1. Приход од земјоделска активност; 2. Приход од фактори во земјоделското производство; 3. Вкупна продуктивност на производните фактори во земјоделството; 4. Варијабилност на цените на стоките на пазарот; 5. Развој на малопродажни цени на прехранбените производи; 6. Баланс на трговија со земјоделски производи; 7. Стапка на вработување во руралните области 8. Степен на рурална сиромаштија 9. БДП за руралното население по глава на жител, како и еколошките индикатори за емисии на гасови од земјоделството (индекс на птици на земјоделско земјиште, земјоделство со висока природа вредност, користење на вода во земјоделството, квалитет на водата, Органската материја на почвата во обработливото земјиште и Ерозија на почвата предизвикана од вода).

2. Индикатори за резултати од политиката:

1. Удел на директната поддршка во приходот на земјоделските стопанства; 2. Варијабилност на приходот на земјоделските стопанства по вид и економска големина; 3. Додадена вредност за примарните производители во синџирот на додадена вредност; 4. Извоз на земјоделски производи - учество на земјоделскиот извоз во вкупниот извоз; 5. Интервенции на пазарот: % на производи купени во интервенција во однос на вкупното производство; 6. Приватно складирање: % на производи во приватно складирање од вкупното производство; 7. Цените во РМ во однос на светските цени (по производ) 8. Вредност на производството на производите со повисок квалитет споредено со вкупната вредност на земјоделското и прехранбеното производство 9. Важноста на органските земјоделство - учество на органска површина во вкупната користена земјоделска површина (КЗП) - учество на бројот на органски добиток во вкупниот број на добиток; 10. Удел на тревна површина во вкупна КЗП; 11. Удел на еколошките области во земјоделското земјиште; 12. Удел на површина под грининг; 13. Нето емисија на стакленички гасови од земјоделски почви;

3. Аутпут индикатори

Директни плаќања - Основна и дополнителна шема за плаќање:

- Број на земјоделци / број на хектари под шемата за единечно плаќање по површина или по различни мерки на поддршка при мерки кои се разликуваат по производи/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци / број на животни за кои се исплаќаат директни плаќања/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци / количина производи поддржани со премии по различни подесктори/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци на млади земјоделци/ Број на хектари, животни во шема на мали земјоделци/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци со плаќање за области со природни ограничувања / Број на хектари/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци / број на хектари вклучени под грининг/ износ на исплатени средства
- Број на земјоделци кои се предмет на диверзификација на културите (со 2 култури, со 3 култури)

Пазарни мерки:

- Интервенции на пазарите:

- Количина на производи - времетраење на приватно складирање;
- Количина на производи кои се извезуваат со поддршка;
- % од производството што го продаваат организации на производители и здруженија на организации на производители

- Мерка за поттикнување на потрошувачката

- Шема за училишта - Број на крајните корисници за млеко во училишта; Број на крајните корисници во шема на овошје за училишта;
- Вински сектор - Број на хектари нови лозови насади; Број на хектари реконструирани лозја; Број на промотивни проекти во винскиот сектор; Број на проекти за инвестиции и иновативни мерки

- Хоризонтални аспекти

- Вкрстена сообразност - Број на хектари кои се предмет на вкрстена сообразност; Удел на исплати предмет на вкрстена сообразност;
- Политика на квалитет - Географски ознаки во винскиот сектор, Број на нови заштитени ознаки за потекло, заштитена географска ознака и традиционална специјалност загарантирани по сектори;
- Органско земјоделство: Број на хектари (вкупно и под конверзија), Број на сертифицирани регистрирани органски ператори;
- Политика на промоција - Број на програми за промоција, Број на корисници и настани;
- Земјоделски советодавен систем - Број на советувани земјоделци

НАСТАНУВАЊЕ НА ЕУ И ЗАЕДНИЧКАТА ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА (ЗЗП-САР)

Дојдовме до периодот по втората светска војна, кога стопанската обнова скоро била завршена. Поголемиот број од западноевропски држави имале пред се народно стопански пораст, но недостигот на храна поради воениот и поствоениот период, овозможувал да се заведе населението. Затоа поголемата самогрижа и непречено снабдување со храна се поради тоа важни стратешки цели. Идниот протекционизам на заедничката земјоделска политика во тоа имаше **СООДВЕТНО ОДГЛЕДУВАЛИШТЕ** уште од самиот почеток на настанување на европската стопанска заедница и подготовки на римската спогодба. Тонот и содржината на договарањата за земјоделската политика како и на другите подрачја од европското поврзување ги дадоа Франција и Германија. Важно е дејството, дека овие две држави уште пред потпишувањето на римската спогодба имаа изразена заштитна земјоделска политика. Скаа истата да ја пренесат и во настанатата заедница, а пред се Французите. И покрај очигледната германска наклонетост на аграрниот протекционизам, познавачите (Трасу, 1993) тврдат, дека Французите биле тие, кои го диктирале изборот на идниот концепт на земјоделска политика. Заедничката земјоделска политика за Германија и за останатите членки основачи беше еден вид на цена за новото поврзување. Интересно е, дека голема Британија учествуваше во првите договарања за основање на Европската стопанска заедница. Нејзиното често одбивање на сите предлози, за да во уредувањето се додаде и земјоделството, доведе до тоа, да се одвои од договарањата за основање на заедницата.

1. Цели и начела

Начелата на заедничката земјоделска политика беа одредени со римската спогодба. Во член 39 се запишани целите на земјоделската политика. Член 4 ги определува заедничките пазарни уредувања како заедничко име за правните прописи, во кои се запишани зафатите за уредување на одделни агро пазари. Член 43 ги пропишува механизмите на одлучување и прифаќање на земјоделската политика. Без формирање на заедничката земјоделска политика не е можно да се изведе отворање на националните пазари со различна заштитна и ценовна рамнина на земјоделските производи. Целите на заедничката земјоделска политика според римската спогодба се следните:

- Зголемување на продуктивноста во земјоделието со забрзување на техничкиот напредок и рационализација на земјоделското производство и оптимална употреба на производните елементи, а посебно работата
- Обезбедување на соодветна животен стандард на земјоделското население, пред се со зголемување на приходот на поединечните земјоделци;
- Стабилизирање на земјоделските пазари;
- Обезбедување на непречено снабдување со храна по соодветни цени..

Како земјоделската политика на ЕЕЗ/EU се занимава со проблемот со приходи спомнато во претходното поглавие? Тоа сигурно не е либерален концепт, односно **ОБЕЗБЕДУВАЊЕТО НА СООДВЕТЕН ЖИВОТЕН СТАНДАРД НА ЗЕМЈОДЕЛСКОТО НАСЕЛЕНИЕ** е нејзин изречен запишан излез и воедно цел. Сепак не се работи ниту за **ЧИСТ** протекционизам, односно зголемувањето на продуктивноста и ефикасноста помеѓу целите е ставено на прво место. А целите го нагласуваат обезбедувањето на соодветната ценовна рамнина за потрошувачите. Така концептот на земјоделската политика е најблизок на ознаката **ПРОТЕКЦИОНИСТИЧКИ-ПРИЛАГОДЛИВ**. Прашањето за приходи е

централно прашање на земјоделската политика, но сепак таа би го решавала со поддршка на структурните промени и зголемување на ефикасноста на производството. Поради конфликтноста на целите и затоа што одделни држави имаат често различни претстави за тоа, каков е влогот и значењето на земјоделството во целост, формирањето на земјоделската политика е комплексен процес.

Римската спогодба при определување на целите на земјоделската политика не била најточна и истото можеме да го тврдиме и за мерките и инструментите на земјоделската политика.

Членките основачи имале можност да бираат помеѓу различните модели на пазарно-ценовните поддршки, но сепак едноставно се договориле, дека ќе ги прифатат дотогашните мерки и инструменти и начинот на изведување на земјоделската политика на одделни членови основачи како темел за својата идна политика. Ги уважиле следните темелни начела на пазарно-ценовната политика:

- Единство на пазарот. Се работи за создавање и чување на заедничкиот пазар, на кој земјоделските производи можат слободно да се продаваат, без било какви царински или нецарински пречки од одделните членки. Единството на пазарот значи, дека може да постои само единствена пазарно-ценовна политика.
- Предност за домашното производство. На заедничкиот пазар на ЕЕЗ/ЕУ има продажба и трговија со земјоделските производи и добиток од домашните производители и има предност пред увозените производи. Бидејќи цените на земјоделските производи на пазарот на ЕЕЗ/ЕУ уште од настанувањето ги надминувале цените од светскиот пазар, можно било преференцата на заедницата да се обезбеди само со соодветни увозно-заштититни одредби.
- Финансиска солидарност. Заедничката земјоделска политика повеќето се финансира од буџетот на заедницата.

Првото начело е неспорно, само така единствено можело да се формира заеднички пазар на сите членки.

Уважувањето на второто и третото начело значи пред се победа на Франција, која на таков начин ги придобила пазарите за своите вишоци на храна, а при тоа и успеало и финансирањето на пазарно-ценовната политика да ја пренесе на заедничките институции и буџетот.

Заедничката земјоделска политика како интересна политика

Пред да се фатиме за пасрпавање за корисните работи и последиците на заедничката земјоделска политика, да погледнеме во интересните позадини на одлучувањето. Однесувањето на механизмите на политичкото одлучување ни помага да разбереме некои помалку рационални патишта, кои ЕЕЗ/ЕУ ги набрала при формирањето на својата земјоделска политика.

Земјоделската политика на ЕЕЗ/ЕУ како носители ги одредуваат нејзините установи и органи, како и различните интересни застапувања на земјоделците, прехранбената индустрија и потрошувачите. Нанадвор, главни играчи се европската комисија и министерскиот совет. Нивното дејствување е следено со лобирање на различни интересни групи, на национално и на државно ниво. Најважни лобисти се самите држави членки.

Во ЗЗП се уважени два вида на одлучување (Atkin, 1993). Првиот вид се годишните прифаќања на висината на институционалните цени и другите мерки на ЗЗП. Европската комисија подготвува предлог на целни, влезни и интервенни цени, кои потоа по пат на расправа и евентуални промени ги донесуваат земјоделските министри на државите членки. Одлуката за цените потоа е основа за изведба на ЗЗП во следната година.

Друг вид на одлучување е резултат на посодержинска расправа за усмерување на ЗЗП и не е толку врзана на временски рокови. Пред се се работи за расправа за подлабоки (системски) промени на земјоделската политика. Постапката за одлучување и тука е скоро еднаква. Комисијата изработува предлог на реформа, за кој потоа расправа министерскиот совет.

Советот ги донесува одлуките по советување со европскиот парламент, кој има украсна улога. Министерскиот совет мора пред донесувањето на важни одлуки да добие мислење од парламентот, кое па и немнора да го прифати. Поради составот на парламентарниот одбор за земјоделство, во кој има повеќе различни представници на земјоделци, во првиот период на ЗЗП немало поголеми разидувања помеѓу мислењето на советот и парламентот (Tracy, 1993). Сега размислувањата се често различни, но сепак поради начинот на донесување на одлуки, парламентот нема голем избор. Може да протестира само така, да не го даде своето мислење и на таков начин да го одолговлекува донесувањето на одлуки.

Извршните и надзорните функции, кои ги извршува Европската комисија, се во рацете на околу сто службеници, организирани во посебен оддел за земјоделство, повеќе познат по кратенката DG VI. Одделот одредува член на европската комисија, надлежен за земјоделство; тој со оглед на занчењето на земјоделството, внатре во EGS/EU, има важна улога при следењето на политиката, ја претставува ЗЗП надвор и и дава такт и тон. По правило се работи за врвен политичар, обично некогашен министер за земјоделство на една од државите членки.

За еврократите, војската службеници, кои дневно ја создаваат заедничката земјоделска политика, се слушаат различни мислења. Познавачите оценуваат, дека по правило се тоа образувани професионалци, а вистинските службеници, кои се држат за одредените за нив политички правила и напатствија.

Нивниот професионализам се покажува не само да го спознаат проблемот, туку успеваат во лавиринтот на политички ограничувања понекогаш и да предлагаат решенија. Службениците и не политичарите (или научници) ги изработиле предлозите на некои од главните реформи на ЗЗП, кои ќе ги представиме во продолжението. Знае да се нагласи, дека поради концентрацијата на знаење и секогаш поголеми побарувања на постапките, да расте вистинската моќ на европското уредништво. Политиката постанува се повеќе бирократска. Самите политичари се потечко се вклучуваат во заплетенот решавање на стручните прашања. Потребно е големо знаење од подрачјето на правото, економијата, политологијата, земјоделските науки, социологијата.

Службениците се разбира не делуваат на сопствен аштета. Своите користи ги максимизираат според начелото ШТО ПОМАЛКУ РАДИКАЛНИ ПРОМЕНИ. никако не се завземаат за престанок на ЗЗП или било која друга форма на коренито обновување на земјоделската политика. ЗЗП е всушност нивно дете, затоа сакаат да го чуваат и владеат, односно се грижат, да не им побегне од буџетските вежби.

Според римската спогодба за заедничката земјоделска политика најодговорен е министерскиот совет. Таа одговорност и можност за одлучување земјоделските министри добро ја искористиле. Со одредувањето на високо ниво на

институционални цени, главните гранки на земјоделството го сочуваа од конкуренцијата и пазарните законитости толку ги изопачија, да им давале погрешни сигнали на производителите. Целиот прв период на заедничката земјоделска политика, помеѓу 1972 и 1984, советот номинално ги зголемувал интервентните цени (слика 12.2). Тие се зголемувале со просечен годишен пораст од 7 проценти, што кај повеќето ја надминувала годишната инфлација.

Земјоделските министри се покажаа како непосредни претставници на интересите на своите домашни земјоделци. А со заедничката буџетска торба се однесуваа расипнички, односно кон неа немаа одговорност. Поголемиот дел од министрите ионака произлегува од типот на интересни организации и некои, кои биле дома поради надзорот на финансискиот министер, јавноста, парламентот и ангажираните друштвени групи скоро е невозможно да се уважат, без некои тешкотии достигнуа до Брисел.

Ионака во Франција кметовите претставувале една од централните интересни друштвени групи и биле составен и влијателен елемент на француската христијанска демократија. Кметовите се добро организирани во големи национални интересни организации на кметови (ФНСЕА). ФНСЕА настанала во 1946 година и со помош на други бројни интересни застапувања биле способни да извршат силен притисок на владата. При тоа користеле различни начини, од партиско лобирање до радикално предупредување на себе и на проблемите на своите членови со блокади на патиштата, палење слама или поливање на париските булевари со ѓубриво.

Во интерес на француската политика за земјоделието влијаела и политичката тежина на земјоделското население. Земјоделските гласачи во Франција, различни од другите држави во Западна Европа, со изразен јазик на вагата и многупати се покажало, дека политиката без оглед на бојата не може да се откаже од нив (Atkin, 1993). Француската политика затоа и денес е многу чувствителна за проблемите во земјоделието.

Паралела на француското интересно организирање во Германија претставува германскиот земјоделски сојуз (DBB). Поголемиот дел од нивните членови се гласачи на двете политички (CDU и CSU) на христијанската демократија. Дел од нивните прваци непосредно произлегува од редот на германскиот земјоделски сојуз.

Влијанието на интересните земјоделски организации во EGS/EU бил исклучителен. Иако во министерскиот совет се формирале два блока (Ockenden, Franklin, 1995) – блокот на бранители за заштита на земјоделието под француско раководство и блокот кој држави под британците-кој по вообичаено долгите договарања за ценовната политика победувал ОПШТИОТ ЗЕМЈОДЕЛСКИ ИНТЕРЕС, отколку како што го определувале ЗАШТИТНИЦИТЕ.

Интересно, е дека најголеми бранител и на заштитата на земјоделството се Французите и Германците и при тоа имале силна поддршка од своите министерски претседатели. Германскиот канцелар Хелмут Кол во 1985 година го поддржал својот министер Игназ Киецхел, кога тој со вето го спречил намалувањето на ценитекај житото (Трасу, 1993). Кај Французите била секојдневна пракса. Победувала трговијата со интереси и то според:

Подржете не нас кај житото, а ние ќе ви помогнеме кај млекото! Донесувањето на одлуки е тајно пред јавноста, а политичкиот прагматизам водел кон нерационални одлуки.

Националните земјоделски интересни организации за зголемување на своето влијание во Брисел се поврзале во заеднички ЕВРОПСКИ организации. При тоа посебна улога има европската организација на земјоделски организации

COPA (Comit  des Organisations Professionnelles Agricoles), која соработуваше уште во постапката за подготвување на предлози за ценовната политка за поединечни години. Европската комисија мора пред издавањето на своите предлози на министерскиот совет да го придобие мислењето на организираниите лобисти: покрај COPA тоа е и BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), а европската организација на потрошувачи, која суштествено имала помало влијание на донесувањето на земјоделската политика. COPA според мислењето на познавачите е еден од најуспешните лобисти во Брисел (Fink-Hafner, 1995). На секој (во демократиите сеуште прифатлив) начин се обидувахе да ги примени повисоките цени на земјоделските производи и така да достигне зголемување на приходите на земјоделците.

Како што веќе кажавме, достигнувањето на доходовните цели со ценовните подршки им користело пред се на поголемите кметови. Дека поголемите кметови биле и најважните функционери на интересните организации и дека при бранењето на ценовната подршка ги имале пред себе своите и/или интересите на своите гласачи, покажале бројните политолошки студии (Priebe, 1985). Земјоделската политика како интересна политика? Да, но сепак тоа не ниту посебноста на заедничката земјоделска политика на EGS/EU ниту нејзин главен проблем. Во голем опсег извршната власт во секој демократски систем на поголемиот дел од подрачја на друштвеното живеење е зависна од подршката на интересните здруженија (P tz, 1979). интересните здруженија во земјоделството (сојуз на друштвени слоеви, синдикати, комори задружни организации) се оние, кои насочувањето на земјоделската политика го диктираат-без оглед на тоа, дали се на власт или во опозиција. Земјоделските застапници по правило има даваат предност само на одреден инструментариј (без оглед на начинот на слоевито организирање). Целите и стратегијата многупати се само надворешна слика на земјоделската политика а не нејзини темели.

Таа така значајна моќ на интересните здруженија на кметовите произлегува од политичко-социолошките карактеристики на земјоделското население како социјални, културни и политички групи. Тоа е пред се единството (со изразено чувство на слојна припадност), големата мобилизаторска способност и авторитет на водителите. Влијанието на интересните организации се темели на способноста на притисокот на носителите на земјоделската политика во исклучителни случаи со ДИСЦИПЛИНИРАЊЕ на одделни политичари и економскиот притисок (демонстрации, бојкоти). Во одредени случаи (општествени односи) се барањата на кметовите, кои така јасно јасно се изразуваат, со право и мотивирани за повисока власт (која не ја интересира притисокот на некој слој). Проблемот е во тоа, дека оние, кои навистина се под притисок, најчесто се потиснати во улога на заштитници на интересите на оние, на кој помошта можеби и не им е потребна. Тоа е цинизмот на модерното општество и демократските политички уредувања, за кои земјоделската политика е добар изглед. Тоа е темната страна на медалот, која треба да ја знаеме, доколку сакаме да ги разбереме тешките општествени процеси, како што е земјоделската политика.

Можеме со сигурност да тврдиме, дека денес ниедна заедничка политика на ЕЗ нема таква симболична моќ како ЗЗП. За нејзиното изведување се грижат многу службеници и политичари, и сеуште е највисоката буџетска ставка на ЕЗ. ЗЗП кажува на посебна положба и значење на земјоделството во модерното индустриско општество, кое оддалеку ја надминува реалната стопанска вредност на гранката. Интересните земјоделски застапувања, кои имале силно влијание на развојот на ЗЗП, тоа значење го искористија, но не го создадоа. И покрај сите критики, кои ги добила ЗЗП од економистите и бранителите на слободната пазарна филозофија, ЕЗ не би можела без заедничката земјоделска политика. ЗЗП ќе остане, се разбира непроменета и прилагодена на барањата на развојот меѓународната стопанска и политичка околина.

Реформи на заедничката земјоделска политика

Промените на ЗЗП не биле ни брзи ниту целосни и не моментални. Ускладувањето на спротивните интереси, најчесто вистинска трговија и испоставување на интереси, овозможувале реформи само на одредени пазари, кога конкретните проблеми крајно ги надминале сите граници односно го надминале нивото на меѓународен конфликт. Решенијата биле парцијални, по правило само ја прекинувале кризата, но не ги отстранувале причините за неа. И покрај некои радикалности во посегнувањата никогаш не се зафатиле со темелните механизми на пазарноценовната политика.

Разликуваме три поголеми пазарно-ценовни земјоделски политики. Кај првата со воведување на производни контингенти го отстраниле проблемот со вишокот во млекарската индустрија. Кај втората пробале со воведувањето програма на “неизорана нива” (субвенциско укинување на производството) и гранични големини на опсегот на производството (и врз основа на нив активните механизми за намалување на заштитата кај житото и некои други главни производи) да се зачуваат буџетските издатоци на разумно ниво. Со третата, последна досега и најважна реформа кај житото, растенијата за масло и говедата го намалиле интервентното ниво на заштита, а приходите на земјоделците ги надоместиле со непосредни плаќања (со опсежен програм на пратечки мерки). Во продолжение ќе ги претставиме сите три реформи, а посебно ќе се посветиме на последната, која ја дала формата на сегашната земјоделска политика и воедно ги покажала насоките за понатамошни реформи.